

地域防災実戦ノウハウ(21)

—防災施策の優先順位(その4)—

財団法人消防科学総合センター
調査研究課長 日野 宗 門

1. 防災アセスメントや被害想定の結果を地域防災計画に反映させる

防災アセスメント(基礎アセスメント)や被害想定を実施したならば、その結果を地域防災計画に反映させる必要があります。

復習になりますが、防災対策(≒地域防災計画)の検討に際して最も重要な情報は、災害が発生したときに、「どこで」、「どのくらいの」危険や被害が予想されるかということです。

また、災害が「いつ」(あるいは、「どのくらいの頻度で」)発生するかも重要になります。

これまで3回にわたり述べてきた防災アセスメントや地震被害想定は、これらのうち特に、「どこで」、「どのくらいの」危険や被害があるかを表1に示した内容と詳しさを把握する作業でした。

表1 防災アセスメント、地震被害想定で把握できる項目

方 法		把握できる内容と詳しさ		
		ど こ で (危険な地域は?)	どのくらい (危険の程度は?)	備 考
防災アセスメント (基礎アセスメント)		危険地域を詳しく把握	危険度を4ランク程度で把握	風水害危険度・火山災害危険度も把握
地震被害 想 定	想定単位 大	危険地域を大まかに把握	被害量を把握	
	想定単位 小	危険地域を詳しく把握	被害量を把握	

(注) 地震被害想定における「想定単位大」とは、想定単位をメッシュサイズで表現した場合は概ね500m～1km程度の詳しさのものとします。前回述べた「都道府県実施の被害想定」、「簡易型地震被害想定システム(自治省消防庁)の被害想定」などがこれに該当します。また、「想定単位小」とは、典型的には縮尺1万分の1～5千分の1で作成された地形分類図をベースにした被害想定が考えられます。

表 1 を参考に、防災アセスメント結果等を地域防災計画へ反映させる際の基本的な考え方を示したのが表 2 です。

表 2 防災アセスメント結果等を地域防災計画へ反映させる際の基本的な考え方

方 法		基 本 的 な 考 え 方
防災アセスメント (基礎アセスメント)		<ul style="list-style-type: none"> • 地域を限定して（危険地域を絞りこんで）対策を講じる場合に特に有用 • 防災面からみた地域特性の把握や基本方針の策定において特に有用 • 目標値が必要な場合は、被害想定（想定単位大で可）と組み合わせて用いると効果的
被害想定	想定単位大	<ul style="list-style-type: none"> • 目標値を必要とする場合に有用 • 想定単位が大きいことから地域を限定して（危険地域を絞りこんで）対策を講じることには不適なため、防災アセスメントと組み合わせて用いると効果的
	想定単位小	<ul style="list-style-type: none"> • 目標値を必要とする場合に有用 • 地域を限定して（危険地域を絞りこんで）対策を講じる場合に有用

表 3 には、表 2 の考え方をベースに防災アセスメント結果等の地域防災計画（震災対策編）での活用方法を示しました（ただし、表 3 に示した震災対策編の構成は例示です）。皆さんのところで防災アセスメントや地震被害想定を実施されたときには参考にしてみてください。

ところで、被害想定といえば通常は「地震被害想定」を意味しますが、水害や火山災害を対象とした被害想定もないわけではありません。しかし、実際には被害想定よりも災害履歴範囲や浸水予想範囲、土砂災害危険箇所、火砕流到達予想範囲などを表示したハザードマップなどの作成が中心となっています。それは、これらの災害では、影響範囲（浸水予想範囲、火砕流到達予想範囲など）や危険箇所に関する情報の方が被害想定結果よりも防災対策に役立てやすいという事情があるからと思われます。

地域防災計画の風水害編、火山災害編への反映の仕方は、この点で表 3 とは少し異なりますが、基本的な考え方に変わりはありません。

2. 地域防災計画の見直しの視点

1 で述べたことは、地域防災計画を見直す際の重要な視点ですが全てではありません。筆者は、地域防災計画の見直しに際しては、表 4 の視点がポイントになると考えます。

表3 地域防災計画（震災対策編）における防災アセスメント結果等の活用方法（例）

地域防災計画（震災対策編）構成例	活用データ（注）			防災アセスメント結果等の活用方法（例）
	アセス	想定 （大）	想定 （小）	
第1編 総則				
第1章 計画の目的・性格等				
第2章 地震防災面からみた本市の特性				
第1節 自然的条件	○			地形・地質（地盤）等の自然的条件データをもとに概況を記述
第2節 社会的条件	○			社会的条件データをもとに概況を記述
第3節 本市の地震災害の特色	○			自然的・社会的条件データ及び地震履歴データをもとに災害特性を記述
第3章 基本方針				
第1節 災害の想定		○	○	結果を要約して提示するとともに、計画の前提とするべき災害を設定
第2節 基本方針（防災ビジョン）	○	△	○	結果に基づき対策の基本的な考え方を記述
第4章 防災関係機関等の業務大綱				
第1節 実施責任				
第2節 処理すべき事務又は業務の大綱				
第5章 計画の運用等				
第2編 災害予防計画				
第1章 防災基盤の強化				
第1節 都市構造の防災化				
第1 建築物不燃化の推進	○		○	火災，地震動，地盤の液状化等の危険の高い地域で対策推進
第2 避難地等の整備	○		○	地震動，地盤の液状化，火災等の危険度を考慮した避難地等の整備
第2節 施設・構造物等の安全化				
第1 建築物等の耐震性の確保	○		○	地震動，地盤の液状化危険等を考慮した建築物の耐震性の確保
第2 河川施設等の安全対策	○		○	地震動，地盤の液状化危険等を考慮した河川施設等の安全対策の推進
第3 道路・交通施設等の安全対策	○		○	地震動，地盤の液状化危険等を考慮した輸送・交通施設等の安全対策
第4 上水道施設の安全対策	○		○	上水道被害の大きい地域を考慮した上水道の安全対策の推進
第2章 市民等の防災力の向上				
第1節 自主防災体制の整備	○	△	○	結果をもとに市民等の防災力向上を推進
第2節 防災知識の普及	○		○	危険地域の周知，危険地域住民等に重点を置いた防災知識の普及
第3節 防災訓練の充実	○	△	○	結果を参考にした地震防災訓練
第3章 効果的な応急活動のための事前対策				
第1節 応急活動体制の整備				
第1 防災中枢機能等の確保・充実	○		○	結果を考慮した防災中枢機能等の確保・充実
第2 防災拠点施設の確保・充実	○		○	結果を考慮した防災拠点施設の確保・充実

地域防災計画（震災対策編）構成例	活用データ（注）			防災アセスメント結果等の活用方法（例）
	アセス	想定（大）	想定（小）	
第3節 災害対策本部体制の整備	○		○	結果を考慮した災害対策本部体制の整備
第4節 応援協力体制の整備	○		○	結果を考慮した応援協力体制の整備
第5節 備蓄物資の整備		○	○	結果を考慮した備蓄物資の整備
第2節 情報管理体制の整備				
第1節 被害情報等の収集管理体制の整備	○		○	被害集中が予想される地域に対する被害情報収集体制の整備
第2節 情報通信施設等の整備				
第3節 広報・広聴体制の整備				
第4節 二次災害の防止体制の整備	○		○	地震動、地盤の液状化危険を考慮した消防施設の耐震化及び火災危険の高い地域での消防力・消防水利の整備
第5節 救出救助体制の整備		○	○	負傷者数にもとづく救出体制の整備
第6節 避難活動体制の整備		○	○	建物被害等にもとづく避難所整備及び運営体制の整備
第7節 輸送・交通体制の整備	○	○	○	地震動、地盤の液状化危険を考慮した輸送・交通体制の整備
第8節 医療救護体制の整備			○	負傷者数等にもとづく医療救護体制の整備
第9節 災害弱者安全確保体制の整備				
第10節 給水体制の整備	△	△	○	上水道被害を考慮した給水体制の整備
第11節 食糧供給体制の整備			○	建物被害数等にもとづく給食体制の整備
第12節 生活必需品等供給体制の整備			○	建物被害数等にもとづく生活物資供給体制の整備
第13節 住宅の確保体制の整備			○	建物被害数等にもとづく住宅確保体制の整備
第14節 ごみ・し尿・がれきの処理体制の整備			○	建物被害数等にもとづくごみ・し尿・がれき処理体制の整備
第15節 保健衛生・防疫体制の整備	○		○	地震動、地盤の液状化危険を考慮した保健衛生・防疫体制の整備
第3編 災害応急対策計画				
第1章 被害情報等の収集伝達	○		○	被害集中が予想される地域における被害情報等の効果的な収集方法
第2章 広報・広聴				
第3章 二次災害の防止		○	○	出火件数を考慮した消防活動方法
第4章 救出救助活動		○	○	建物被害数、負傷者数を念頭に置いた効果的な救出救助活動方法
第5章 避難対策の実施		○	○	建物被害数、罹災者数を考慮した避難所運営方法
第6章 輸送・交通対策の実施	○		○	地震動、地盤の液状化危険を考慮した輸送・交通規制方法
第7章 医療救護		○	○	重傷者数、負傷者総数を念頭に置いた医療救護方法
第8章 災害弱者の支援				
第9章 保健衛生・防疫対策				
第10章 遺体の搜索、収容及び火葬		○	○	死者数にもとづく遺体の収容・処理・火葬方法

地域防災計画（震災対策編）構成例	活用データ（注）			防災アセスメント結果等の活用方法（例）
	アセス	想定（大）	想定（小）	
第11章 飲料水の供給	△	△	○	上水道被害にもとづく効果的な給水方法 建物被害数等にもとづく効果的な給食方法 建物被害数等にもとづく効果的な生活物資供給方法 建物被害数等にもとづく効果的な住宅確保方法 建物被害数等にもとづく効果的なごみ・し尿・がれきの処理方法
第12章 食糧の供給		○	○	
第13章 生活必需品等の供給		○	○	
第14章 住宅の確保		○	○	
第15章 ごみ・し尿・がれき等の処理		○	○	
第16章 文教対策の実施				

（注）アセス：防災アセスメント（基礎アセスメント）

想定（大）：被害想定（想定単位大） 想定（小）：被害想定（想定単位小）

○：単独でも十分な効果を期待できる △：「防災アセスメント」又は「想定（大）」と組み合わせると効果的

表4 地域防災計画の見直しの視点

構成等	見直しの視点
総 則	<ol style="list-style-type: none"> ① 防災面からみた地域の自然的・社会的条件を具体的に記述する。 ② 想定される被害程度を明示する。計画の前提とするべき災害を設定する ③ 防災ビジョンを提示する（目標を設定する）
災害予防計画	<ol style="list-style-type: none"> ① 防災ビジョンおよび想定される被害程度にリンクさせる ② 予防対策の到達点を整理する ③ 普段の業務において使う計画とする ④ 重要度、緊急度の視点から予防対策を整理する ⑤ 応急対策需要の主要発生源である住家被害対策を具体化する ⑥ 人的資源の発掘・活性化の方策を具体化する
災害応急対策計画	<ol style="list-style-type: none"> ① 防災ビジョンおよび想定される被害程度にリンクさせる ② 緊急度と重要度を考慮した業務分類・活動体制とする ③ 情報管理を重視する ④ 広報の位置づけを強化する ⑤ 勤務時間内、勤務時間外の防災力の変化を考慮する ⑥ 防災基幹施設の被災やマンパワー低下に配慮する
災害復旧計画	<ol style="list-style-type: none"> ① 被災者の立場に立ったサポート体制を強化する ② 災害復興まで視野に入れる
計画策定および計画実効化の前提条件	<ol style="list-style-type: none"> ① 地域防災計画を名実ともに地域防災行政の基本文書として位置づける ② 首長が高い危機管理意識を持つ。全課、全職員が当事者意識を持つ ③ 地域防災計画を実質的なものにするための仕組みを設ける <ol style="list-style-type: none"> ア 各課の施策・事業を地域防災計画にもとづきチェック イ チェックを受けた事業・計画に優先的に予算を配分 ウ 防災会議に実質的なチェック機能を持たせる エ 自主防災組織、ボランティア、物資の輸送・調達を担う関係機関等々、当該地域の重要な防災力を構成する団体、機関の代表も防災会議のメンバーに加える ④ 大規模災害時の防災活動のイメージを具体的に有する

これらの視点の全てについて解説すると、1年分の紙幅が必要になりそうです。そこで詳細は筆者の書いた「地域防災計画の現状と問題点」（京都大学防災研究所編：地域防災計画の実務，pp. 9-36，鹿島出版会，1997年4月）にゆずることにし、ここでは筆者が最重要な視点と考える「普段の業務において使う計画とする（災害予防計画）」について解説するに止めます。

さて、どんなに立派な内容が記述された計画であっても使われなければ意味がありません。

地域防災計画は発災時にはそれなりに使われているようですが、平常時においても使用している課は防災主管課と一部の課に限られるようです。

「災害に強い地域」は一朝一夕には実現しませんが、少しでも早く実現させるには防災主管課や一部の課にのみ防災対策をまかせるのではなく、各課が行う日々の業務、日々の施策の中に「安全」や「安心」を織り込み、それを10年、20年と積み上げていくことが必要です。

厳しい財政事情の下では、時間を味方にしたこのような総力的な取組こそが対策の本道といえます。

そのためにも、地域防災計画は全課が日常普段から使うものになっていなければならず、また、そのことがさらに充実した内容を保証することになります。

「地域防災計画の抜本的な見直し」などと声高に言わなくても、日常的に使用していれば実践的な地域防災計画が自然にできあがります。むしろ、そのような位置付けと運用がなされていない現実があるならば、それを改めることこそが優先されるべきと考えます。この意味においては、「地域防災計画を名実ともに地域防災行政の基本文書として位置づける（計画策定および計画実効化の前提条件）」の視点も同じ趣旨です。

以下次号