

地 域 防 災 計 画

エンジニアリング本部 都市・地域計画部

高瀬 勝彦

1. はじめに

地域防災計画は、地方公共団体(都道府県及び市町村)が災害対策基本法(都道府県は第40条、市町村は第42条)に基づき、予防、応急対策及び復旧・復興対策に関して作成する災害対策全般にわたる基本的な計画である。

現在、この地域防災計画は東日本大震災を踏まえ、各地方公共団体で見直しが進められている。

本稿では、地域防災計画の概要、課題及び見直しに係る留意点を整理した。また、最後に地方公共団体における地域特性を踏まえた事例を紹介した。

2. 災害と防災

2.1 災害

災害は自然災害と人為的災害に大きく分けることができる。

自然災害は、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火、その他の異常な自然現象(竜巻、なだれなど)による被害である。

人為的災害は、大規模な火事、爆発、放射性物質の大量放出、大型客船の沈没、航空機の墜落、列車の転覆などの事故や武力攻撃、テロ、暴動などの事件がある。

2.2 防災

防災とは、一般的に、災害を未然に防止するための予防と、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぐ応急対策を示すが、災害対策基本法では、災害からの復旧・復興も含めている。

3. 地域防災計画の概要

3.1 体系

国の防災基本計画に基づき、都道府県地域防災計画が作成され、更にこれに準じて市町村地域防災計画が作成される。(図1)

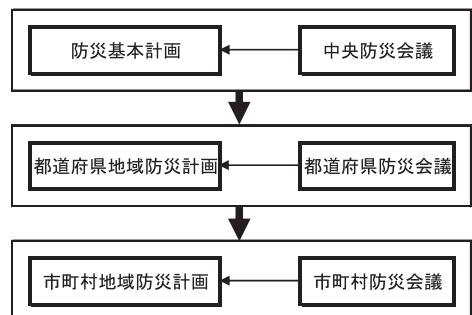


図1 地域防災計画の体系

3.2 構成

地域防災計画は、一般的に「編」、「章」で構成されている。

「編」は、「地震津波対策編」、「風水害対策編」、「原子力災害対策編」などがある。(表1)

「章」は、一般的に「総則」、「予防計画」、「応急対策計画」、「復旧・復興計画」の4つの章から構成されている。(表2)

表1 地域防災計画の「編」の例

・地震津波対策編
・風水害対策編
・原子力災害対策編
・大規模事故対策編
・火山災害対策編
・雪害対策編

表2 地域防災計画の「章」の項目と内容

章	項目	内 容
第1章	総則	計画の目的・構成、基本方針、地域の概要、被害想定等、計画の基本となる事項を定める。
第2章	予防計画	災害に強い安全なまちづくりを進めるための予防対策を定める。
第3章	応急対策計画	災害時の避難、救助、救急等の応急対策を定める。
第4章	復旧・復興計画	災害からの復旧・復興対策を定める。

3. 3 定めるべき事項

地域防災計画で定めるべき事項は、災害対策基本法において、以下の内容が規定されている。

- (1) 地方公共団体及び地方公共団体の区域内の公共的団体その他防災上重要

な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱

- (2) 防災施設の新設又は改良に関する事項
- (3) 防災のための調査研究に関する事項
- (4) 教育及び訓練その他の災害予防に関する事項
- (5) 情報の収集及び伝達に関する事項
- (6) 災害に関する予報又は警報の発令及び伝達に関する事項
- (7) 避難、消火、水防、救難、救助、衛生に関する事項
- (8) その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画
- (9) 上記に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画
- (10) 以上に掲げるもののほか、当該地方公共団体の地域に係る防災に関し防災会議が必要と認める事項

4. 地域防災計画の課題

東日本大震災がもたらした多くの教訓を踏まえて、各地方公共団体が課題を整理している。

以下に東日本大震災を踏まえた地域防災計画の一般的な課題を整理した。

- (1) 被害想定の見直し
- (2) 行政機能の強化
- (3) 帰宅困難者の対策
- (4) ライフラインの強化
- (5) 防災意識の向上
- (6) 自助・共助の強化

- (7) 耐震化の推進
- (8) 広域連携の体制
- (9) 要援護者支援
- (10) 救援物資集配機能の強化

5. 地域防災計画の見直しに係る留意点

総務省消防庁では、東日本大震災を受けて、平成23年6月から、有識者や地方公共団体の防災担当者で構成される「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会」を開催してきた。そこでは、中央防災会議における防災基本計画修正の動きを踏まえながら、地方公共団体が地震・津波対策に係る地域防災計画の見直しを行う際に参考となる留意点を下記のとおりまとめている。

○簡潔明快で、数値目標設定等定量的な記述とし、実行計画として機能するものにすること。

○災害の初動対応について時間経過に即してマニュアル等を作成すること。

○住民避難を柱とした応急対応に留意すること。

○災害対応力を失った場合の支援について必要な事項を定めること。(都道府県においては市町村への迅速かつ適切な代替措置について定めること)

○防災組織体制等の整備方針、整備水準等の基本的考え方を明らかにすることが適當であること。

○緊急防災・減災事業(単独)を活用した避難対策等の一層の推進すること。

6. 地域特性を踏まえた事例

地域防災計画は、地方公共団体が自らの地域の自然環境や社会環境に照らして整備しなければならないものである。

以下に地方公共団体における地域特性を踏まえた事例を示した。

6.1 京都市

国内外から年間約5,000万人が訪れる国際観光都市である京都市は、大規模災害が発生した場合、鉄道や道路の被害などの影響により、約37万人(通勤・通学者数24万人、観光客数13万人)が帰宅困難者になると推定されており、帰宅困難者対策として、以下の4つの対処方針を地域防災計画へ反映させる予定である。

- (1) 正しい情報を伝える。
- (2) 安全な場所にとどまっていたいただく。帰宅の見通しが立つまで、むやみに移動していただかない。
- (3) ターミナルに人を集中させない。
- (4) 帰宅困難者の食糧、防寒具等の支援の充実を図る。



図2 帰宅困難者訓練
帰宅困難者対策情報センターHPより

6. 2 滋賀県

県の北西部に位置する若狭湾沿岸に、福井(敦賀・美浜・大飯・高浜)の原発を抱える滋賀県は、国が示した原発から半径30km 圏内の「緊急防護措置区域」(UPZ)を、最大で敦賀原発から約43kmまで拡大することを地域防災計画に盛り込んだ。

安定ヨウ素剤の服用が必要となる「放射性ヨウ素防護地域」(PPA)は、県独自の拡散予測で美浜原発から最大89kmまで及ぶため、国が目安とする50km圏を拡大して県内全域としている。

また、避難方法を放射線量に応じて、屋内退避、コンクリート屋内退避、避難の3段階に分けている。

平成24年度には以下の項目について見直す計画である。

- (1) ヨウ素剤の配備や服用方法
- (2) 患者の搬送体制などの医療計画
- (3) 放射性物質拡散時の琵琶湖環境リスク
- (4) 近隣府県との広域応援態勢
- (5) 緊急の救助対策
- (6) 避難時の交通対策



図3 放射性物質拡散予測図
滋賀県 HPより

6. 3 東京都

中心部に高層ビルが建ち並ぶ東京都は、高層ビルを大きく揺らす長周期地震動への対策として、家具などの転倒や落下の防止対策の重要性を都民や事業者に周知させることを地域防災計画へ盛り込んでいる。また、平成27年度末までに60%の防止対策を達成するとの数値目標を掲げている。



6. 4 東京都墨田区

平成24年春に東京スカイツリーが開業した墨田区は、東京スカイツリーの高さや区の中央部に位置する地理的利便性を活かし、防災機能を拡充している。

- (1) 高所防災カメラ
- (2) 備蓄倉庫
- (3) 防災行政無線設備
- (4) 災害対策活動スペース
- (5) 災害時一時待機スペース
- (6) 蓄熱槽水(災害時に生活用水として活用)



図5 東京スカイツリーにある高所防犯カメラ
墨田区 HPより

6. 5 浦安市

東日本大震災で受けた液状化被害が非常に大きかった浦安市は、浦安市液状化対策技術検討調査委員会を立ち上げて、国や県の見直し結果等の成果を踏まえて液状化対策を地域防災計画へ反映させる予定である。

なお、東日本大震災時には、市がツイッターを活用して地震速報や液状化情報、給水作業場所、バスの運行状況、被災住宅のごみ回収、地震被害の弁護士相談など市民生活に密着した情報を発信し、被災した市民の安心につなげており、災害時の情報発信の有効な手段として位置づけられている。



図6 液状化現象

浦安市 HP より

6. 6 富士吉田市

市街地が富士山の裾野に南北に長く伸びている富士吉田市は、これまで富士山噴火はタブー視されており、地域防災計画でも「直ちに噴火の発生などを懸念する必要性は小さい」と記述されていた。

東日本大震災を受け、地域防災計画から「直ちに噴火の発生を懸念する必要性は小さい」という文言が削除され、実際に噴火した場合の広域避難体制の整備や、周辺自治体との広域防災体制の

確立が盛り込まれた。

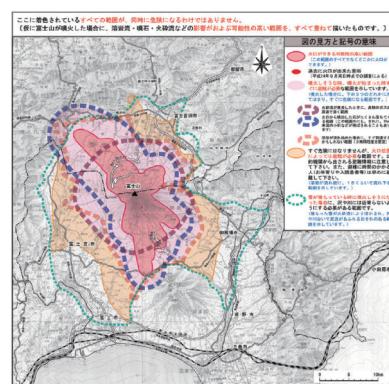


図7 富士山火山防災マップ
内閣府 HP より

7. おわりに

東日本大震災では想定外といわれる被害が多く発生したが、これまで想定されていなかった事象を全て想定することは困難である。

あらゆる事象に対応するためのハード対策は現実的でなく、ソフト対策と組み合わせて被害の軽減を図ることが必要である。

重要なソフト対策として地域住民の防災意識改革が考えられ、行政が地域・コミュニティに働きかけて、地域・コミュニティ全体で連携・結束して防災に取り組むことで、被害を最小限に抑えることができると考える。

地域防災計画は、毎年発生する災害の対応から得た教訓や防災訓練の課題を踏まえて隨時見直される「いきもの」であり、成長し続けるものである。

現在、東日本大震災を踏まえて、ほとんどの地方公共団体が地域防災計画の見直しを進めており、今後、実践的に活用できる地域防災計画が多くの地方公共団体で策定されることが期待される。

＜参考文献＞

- 1) 「災害対策基本法」（昭和 36 年法律第 223 号、最終改正平成 24 年 6 月 27 日法律第 41 号）
- 2) 「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書」（消防庁国民保護・防災部防災課、平成 23 年 12 月）
- 3) 「京都市地域防災計画」（京都市）
- 4) 「滋賀県地域防災計画」（滋賀県）
- 5) 「東京都地域防災計画」（東京都）
- 6) 「墨田区地域防災計画」（東京都墨田区）
- 7) 「浦安市地域防災計画」（浦安市）
- 8) 「富士吉田市地域防災計画」（富士吉田市）