

# 東日本大震災を踏まえた 地域防災計画の見直しに向けて

東京理科大学総合研究機構教授 小林 恭一

東日本大震災から8か月が経ち、全国の多くの市町村では地域防災計画の見直しを始めているようだ。大震災を引き起こした東北地方太平洋沖地震は、M9.0という日本の観測史上最大となる地震だった。特に巨大津波と原発事故は想定を遙かに超えるもので、「災害対策」という概念すら根底から揺さぶられた。消防庁も「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（以下「消防庁検討会」という）」を設置して検討を進めていると聞く。

本稿では、全国的に地域防災計画の見直しの動きがあるこの機会に、市町村の地域防災計画はいかにあるべきか、考えてみたい。

## 1 地域防災計画

（資料1）は、災害対策基本法（災対法）に定める「市町村地域防災計画」に関する条文（抜粋）である。

一般に、市町村の防災対策を考えるには、その市町村が置かれている地形・気象その他の状況をもとに、主なりリスクを分析し、災害ごとに被害を予測し、これに対応するための方法を考え、組織と担当を決め、他の機関の役割や住民の受け持つべき仕事なども決めておくことが必要である。

また、災害が発生する前に、あらかじめ訓練その他の準備を行い、想定されるリスクをできるだけ軽減するためにハード・ソフト両面で計画的に整備を行うとともに、万一被災した場合に速やかに復旧や復興ができるよう、その方針や各種制度の利用方針などもできるだけ決めておかなければならない。

こう考えると、災対法42条には、市町村が防災のためにあらかじめ決めておかなければならないことが網羅されていることがわかる。

東日本大震災の被害状況や災害対応の実態を踏まえ、また、M9.0の巨大地震が日本列島の地殻構造に与えた影響を勘案して、まずは、地域防災計画の前提となるリスク、特に大地震や津波のリスクを見直し、その上で地域防災計画を見直していくことが必要になる。

国の中央防災会議が定める「防災基本計画」はまだ改定されていないが、その見直しの前提になる「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会（以下「中央防災会議調査会」という）」の検討結果は、10月1日の中央防災会議で報告され、「防災対策推進検討会議」が設置されて更なる検討が始まっている。

市町村としては、とりあえず、上記専門調査会の考え方や消防庁検討会の議論などをベースに地域防災計画の見直し作業を行うことになる。

### （資料1）災害対策基本法第42条（市町村地域防災計画）

- 1 市町村防災会議は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。
  - 2 市町村地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。
    - 一 当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町及び当該市町村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
    - 二 当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生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
    - 三 当該市町村の地域に係る災害に関する前号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
- （後略）

## 2 地域防災計画の実態

冒頭にも述べたように、東日本大震災は、国民にも行政サイドにも、「災害対策」の位置づけを根本から見直す必要があることを改めて教えてくれた。

これまでも、「21世紀の日本は(大地震や噴火が頻発する)大地動乱の時代」、「(地球温暖化による)世界的異常気象の世紀」などと、これから大規模災害が頻発するようになることは警告されていたが、東日本大震災を経験して、その意味を身にしみて実感させられた。私たちは、今度こそ、本気で「災害対策」に取り組まなければならない。

そのような観点から、これまでの市町村地域防災計画を見てみると、災対法42条の理念に沿ってきちんと作られているものは、あまり多くないように見える。

現行の多くの市町村地域防災計画の問題点として、以下の点があげられる。

- ① 計画が総花的・抽象的で、具体性に欠ける。
- ② 整備に関する数値目標や達成計画が示されていない。
- ③ 達成計画の進捗状況を市町村防災会議でチェックする仕組みが書かれていない。
- ④ 災害対策本部の初動対応が具体的に書かれていない。
- ⑤ 具体的な行動計画などの詳細については個々のマニュアルなど詳細計画に委ねるべきことも多いが、地域防災計画の中で位置付けられておらず、実施状況が担保されていない。

## 3 数値目標と達成計画は不可欠

今回、地域防災計画を見直すとすれば、「津波の想定は従来どおりで良いのか」、「巨大広域災害への対応をどの程度想定するのか」、という視点は欠かせないだろう。中央防災会議調査会の報告書や今後の専門調査会の検討結果などをもとに、もう一度自分たちの市町村の被害想定を行うところから始めなければならない。

被害想定の結果、現行の防災体制のままでは大きな被害が出るのが予想されるのであれば、その被害をどの程度に抑えるのか、という目標を設定し、そのために必要なハード・ソフト両面の防災体制の目標を数値等で具体的に定め、現況とのギャップを埋めるための行程表を作成しなければならない。

地域防災計画には、そのような検討を経た上で、数値目標と達成計画を具体的に書く必要がある。具体的な達成時期と達成計画を書き込めば、毎年の市町村防災会議でその達成状況を報告しなければならないことは当然である。

## 4 地域防災計画の作成や改定は 全庁あげて取り組むべきもの

大規模な災害が発生すれば、市町村は全庁をあげて取り組まざるを得ない。このため、地域防災計画には全職員に大規模災害時の役割が定められるのが普通である。事前の防災体制の整備についてもほとんど全部局が関わっており、計画には当然記載がある。

それにもかかわらず、これまで、地域防災計画の改定などを行う際には、原案づくりが一部の防災担当職員に丸投げされ、なかなか「全庁あげて作成する」という体制にならなかったきらいがあるようだ。それは、市町村にとって、全庁をあげた大規模な災害対策は、「必要ではあるが実際に起こることはほとんどないもの」と捉えられて来たためではなからうか。

だが、3月11日以降、そのような希望的認識は根底から転換せざるを得なくなったと考える必要がある。

3で述べたような具体的な防災体制の整備計画を作り、達成時期や達成計画を明確にするには、当然、財政当局とのシビアな議論が必要になる。他の事業との優先順位づけなどについて、市町村長の覚悟も不可欠である。庁内での調整に、相当長い期間が必要になるかも知れない。

それでも、東日本大震災の教訓を真摯に受け止め、必要な災害対策を着々と実施していこうと考えるなら、そのようなプロセスは不可欠である。

市町村防災会議に間に合わせるため、数値目標や達成計画を盛り込むことを避けるようでは、地域防災計画を見直す意味はない。地域防災計画の見直しを行うなら、被害想定によって更なる整備が必要になる事項について幅広く検討し、その達成計画を地域防災計画に明記する方向で、市町村長を含めて全庁的に議論することが不可欠だと考える。

## 5 災害対策本部の初動マニュアルと 地域防災計画

多くの市町村職員にとって、これまで、災害対策本部を立ち上げ、全庁あげて災害対応に取り組むという経験はあまりなかったはずだ。地域によっては、台風や集中豪雨関連の災害対応には慣れている場合もありそうだが、地震や津波となると初めて経験する人が殆どだろう(今回の大震災で、東日本の市町村の職員には大きな蓄積ができたが・・・)

突然大地震に襲われて生命の危険を感じた場合、生理的・本能的な反応として誰でも頭が真っ白になり、普段どおりものを考えることができるようになるまでにしばらく

時間がかかる。

そんな中で、災害対策本部を立ち上げ、通常とは異なる業務を行い、通常とは異なるプロセスで意思決定を行っていくためには、各自の役割に応じたマニュアルを準備し、訓練を重ねておくことが不可欠である。

地域防災計画が市町村防災会議によって作成される立前になっている以上、市町村の非常時体制の各役割に応じた細かいマニュアルを、地域防災計画の本文に入れ込むことはそぐわないし、違和感もある。分厚くなって使いにくくなる、というデメリットも大きい。

だが、災害対策本部の立ち上げと運営には、様々な自治体の経験の積み重ねに基づく細かなノウハウがあり<sup>1)2)</sup>、マニュアルの形でオーソライズしておくべき事項でもある。私としては、この種のマニュアルは地域防災計画の中で何らかの形で位置付け、マニュアル作成とそれに基づく訓練の実施が確実に行われるよう担保すべきものとする。

重要なのは、机上で考えるだけでは、具体的な行動内容を記した役立つマニュアルを作ることは不可能、ということである。とにかく一度マニュアルを作り、図上訓練や実戦経験を踏まえて、不断に改善していく必要がある。

また、マニュアルは、頭が真っ白になっている時には読めないと知っておくべきである。特に、小さい字で書いてあるマニュアルは、読んでも頭に入らない。マニュアルは、

それを読んで初動対応を行うツールでなく、それを元に訓練を行うためのツールと考えた方がよい。ただし、マニュアルをベースに大きな字で書いた担当ごとのチェックリストは役に立つ。これを担当ごとに貼り出すなどして、担当者全員で情報共有しながら、業務を進めるのが効果的だと思う。

## 6 終わりに

冒頭に述べた消防庁検討会の検討も随分進んでいるようだ。本誌が出る頃には、報告書が出され、それに基づく消防庁の方針も示されているかも知れない。本稿で述べたようなことはその中には書かれていないかも知れないが、東日本大震災の教訓を真に役立つ地域防災計画として活かしていくには不可欠なことだと思う。市町村は、「もう3月11日以前の日本には戻れない」ということを改めて認識し、災害対策に取り組んでいただきたいと思う。

### 【参考文献】

- 1) 小林恭一・森民夫：防災監のための危機管理講座 (1)～(9), 消防科学と情報No.85 2006(夏期)～No.93 2008(夏期), 財消防科学総合センター, 2006～2008.
- 2) 小林恭一：災害対策本部の初動と応急対応, 災害危機管理論入門, pp117～pp152, 弘文堂, 2008.

新発売

エコ

ホースレス

スイッチオンですぐ救助

テイセン

**LUKAS**  
**eDRAULIC**  
イードロリック

- 世界に先駆けたプロ用電動油圧救助器具
  - 2電源方式 (Li-Ion充電電池、AC100V)
  - わずらわしいホース接続が不要、スイッチオンで直ちに救助開始\*
  - パワーユニットやホースリールがなく、省スペース、軽重量を実現
  - 従来エンジン式よりエコロジー\*
- \* Li-Ion充電電池使用の場合

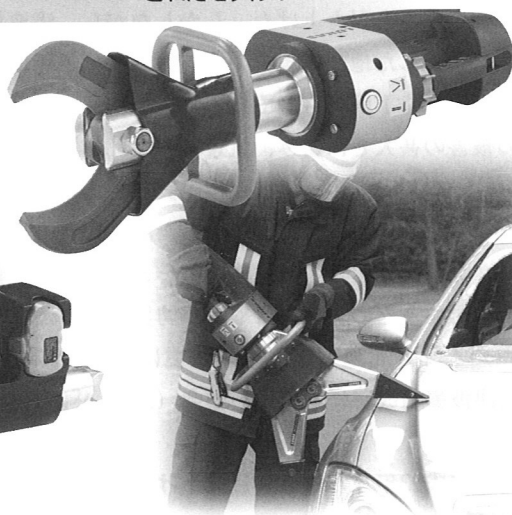
eドロリックスプレッター

**SP300E** 従来より狭い隙間に差込み、滑りにくい新型チップを採用!

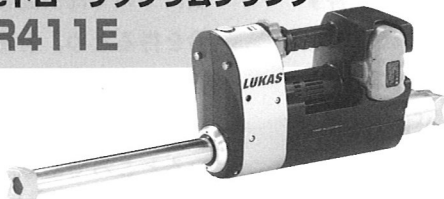


eドロリックカッター

**S311E** 切断力と扱いやすさのバランスがとれたモデル!



eドロリックラムシリンダー  
**R411E**



帝国繊維株式会社

本社/東京都中央区日本橋2丁目5番13号  
TEL: 03-3281-3033 FAX: 03-3274-6397