

教訓ノート 2-2

2. 非構造物対策

防災計画



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



世界銀行

著者

池田誠：アジア防災センター

教訓ノート2-2

2. 非構造物対策

防災計画

日本の防災体制は、災害予防、事前準備、緊急対応、さらに復旧・復興のすべての段階に対応している。国と地方自治体の役割と責任が明らかにされ、公共部門と民間部門の両方の関係者の関与を定めている。日本は災害により被災した経験を活かして、国そして地方自治体レベルでの防災計画を繰り返し改定してきた。東日本大震災では、複合かつ巨大災害に対して、防災計画の弱点が明らかになった。政府と自治体はこのたびの震災の教訓を踏えて今、防災計画の見直しを始めている。

知見

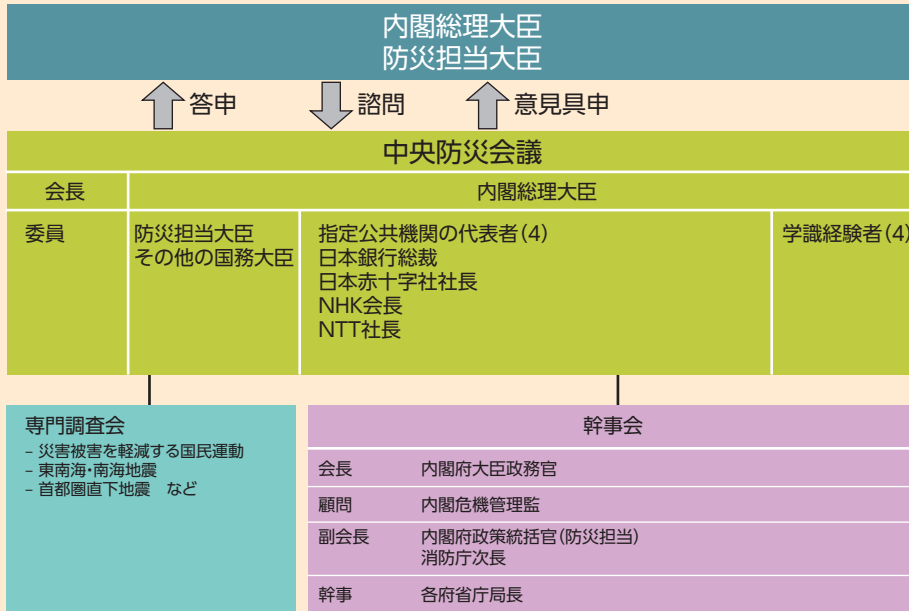
日本の防災体制

災害対策基本法 1940年代および50年代、日本は台風や地震にたびたび襲われた。特に、1959年の伊勢湾台風は甚大な被害を及ぼし、その結果、1961年に災害対策基本法が可決した。

同法では以下を制定している。

- 中央防災会議は、防災の全体方針を策定し、国の調整機関として機能する。同会議の会長は内閣総理大臣とし、委員は省庁、日本放送協会、日本銀行、日本赤十字社などの公共機関、学識経験者の代表から構成される（図1）。

図1：中央防災会議の構成



出所：内閣府

- ・ 国・県・市町村レベルにおいて、国、自治体、住民組織、並びに市民について防災の役割と責任を明示し、国と自治体に対して防災計画の策定を求めている。また、全省庁と公共機関はそれぞれの分野での防災計画の作成を求められている。
- ・ 内閣は防災の状況と防災事業の予算を説明する白書を国会へ提出しなければならない。国会では衆議院と参議院の両院で災害対策特別委員会を設置し、政府の災害対策を常時モニタリングしている。

その後1995年、阪神・淡路大震災が発生し、対策・予防を中心とした災害対策基本法の見直しが進められ、1995年に災害対策基本法が改正された。

中央防災会議 以下の役割を果たす：

- ✓ 防災基本計画の策定と実施、調整。
- ✓ 緊急対応についての計画策定と、その実施、調整。
- ✓ 防災上の重要事項について内閣総理大臣又は防災担当大臣への意見具申。
- ✓ 内閣総理大臣又は防災担当大臣の諮問に対する防災上の重要事項についての審議。

内閣府は本会議の事務局である。防災担当大臣は内閣府の職員の補佐を受け、防災および大規模災害対策に関する基本政策の立案ならびに総合調整を監督する権限を持つ。また、情報の収集、その他の緊急対応も担当している。

防災基本計画 災害対策の根幹をなす計画である。災害対策基本法に従い中央防災会議が作成する。対策の実施にあたる政府、公的機関、地方自治体の責務を明確にしている。予防、事前準備、緊急対応、復旧・復興など一連の災害対策について記載している。

防災基本計画に基づき、指定行政機関と指定公共機関は防災業務計画を作成する。県並びに市町村防災会議は地域防災計画を作成する。

同会議は技術的事項の調査を行う専門調査会を設置できる。東日本大震災後、同会議は災害対策基本法の改正や修正について検討を行った。また、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は、震災について報告書を作成した。この報告書を受け、政府は複合巨大災害の対策を強化することを目的として2011年12月27日に防災基本計画を改訂した。

防災基本計画の主な改訂は以下のとおりである。

- 津波防災に関する項目を追加する。
- 震災を踏まえ津波・地震防災対策を根本的に強化する。
 - － あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波に備える。
 - － 複合・広域災害への備えを強化する。
 - － 土地利用など津波に強いまちづくりを目指す。
 - － 避難、防災教育、ハザードマップなどを整備する。
 - － 国民に防災知識を普及する。
 - － 研究および観測態勢を充実させる。
 - － 津波警報の伝達を強化する。
 - － 地震被害を軽減するため耐震補強などを推進する。
- 避難所での弱者考慮や警報避難などの対策の見直し。

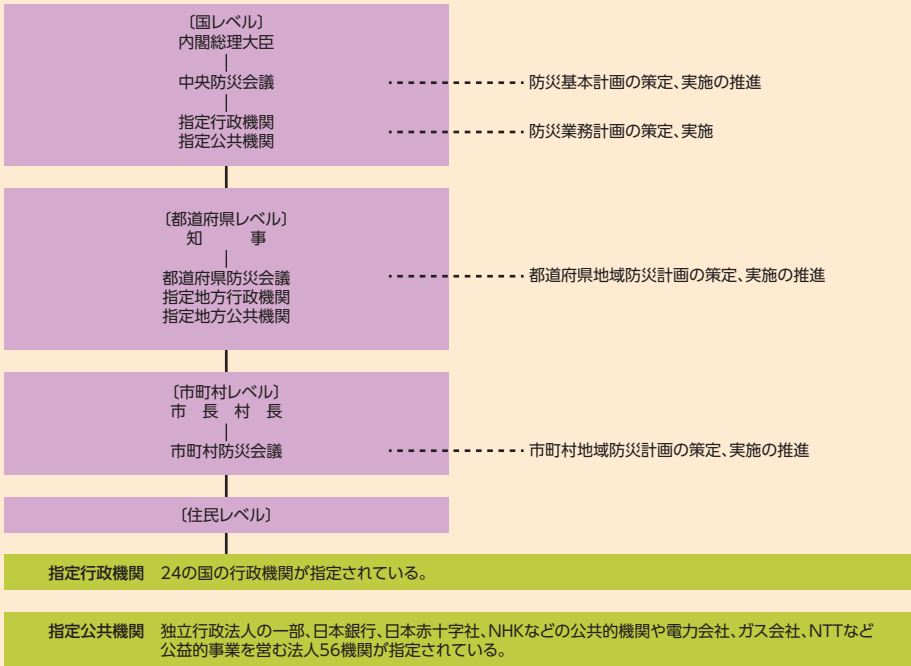
地方の防災計画の改訂

市町村は防災において中心的な役割を果たす。災害対策基本法では、市町村は、地域防災計画、警報体制、避難勧告・指示の発令、水防、救助活動などの緊急対応を制定する責任がある（図2）。しかし、災害によって市町村が非常に広範囲かつ甚大な被害を受け、主な機能の大半を果たせない事態となった場合は、代わって県が避難勧告や指示を発令する。

地域防災計画は以下を含む。

- 行政機関や、公益・公共事業者、赤十字社、公共機関などの指定公共機関の役割の指定。

図 2：日本の防災体制の概要



出所：内閣府

- 以下の計画策定：防災施設の新設・改良、調査研究、教育・訓練その他の災害予防、情報の収集・伝達、災害に関する予報・警報の発令・伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策・災害復旧。
- 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づくり。

県防災会議が県の地域防災計画の策定ないし改訂を希望する場合、事前に内閣総理大臣と協議しなければならない。その後、内閣総理大臣は中央防災会議に意見を聞く。県の防災会議が防災計画を策定ないし改訂した場合、計画概要を公表し、その普及に努めなければならない。

東日本大震災を受け、全国の自治体は複合・巨大被害への対策を強化するため、防災およびリスク管理体制の見直しに着手した。

消防庁は地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化について検討委員会を設置した。この委員会の目的は、(i) 東日本大震災で地方自治体が取った対応の検証と、(ii) 防災対策の基礎となる地域防災計画の見直しにあたり自治体を支援することである。特に、避難や訓練など緊急対応を重視している。

この検討委員会は地方防災計画の改訂にあたり、以下の主な勧告を行った。

- ✓ 簡潔明快で数値目標を設定するなど定量的な記述とし、実行計画として機能するように作成する。
- ✓ 災害の初動対応について時間経緯に即して作成する（マニュアルなど）。
- ✓ 住民避難を柱とした応急対応に留意する（住民への避難等の情報伝達）。
- ✓ 災害対応力を失った場合の援助の受け方について必要な事項を定める。都道府県は市町村へ迅速かつ適切な支援を行う。
- ✓ 防災組織体制の整備方針、整備水準等の基本的考え方を明らかにする。
- ✓ 緊急防災・減災事業を活用した避難対策を推進する。

地域防災計画見直しのための具体的行動

今回の大震災で被災した自治体は防災体制の強化に着手した。例えば、岩手県は2012年1月の非公式な市町村長の会議で、東日本大震災の経験に基づいて防災計画の修正を提案した。これは、起こりうる最大規模の地震および津波に対して災害対策を強化することを目的としている。

修正される計画には、大規模災害の発生時に市町村からの要請がくるより前に、県が市町村を支援する手順が盛り込まれる。また、県庁や市庁舎に衛星携帯電話など複数の通信設備を設置する計画も示している。こうした修正は、庁舎の停電や倒壊で3月11日後に行政機能が損失したり、停止した経験に基づいて提案された。被災した市町村と連絡がつかない場合は、県が速やかに調査団を派遣する。さらに、大規模災害の場合には、県が市町村の支援を行えるとする権限を知事に与える。

震災後、岩手県、宮城県および福島県以外の多数の自治体でも防災計画の見直しに着手した。例えば、川崎市では今までの計画ではほとんど言及していなかった津波対策を見直

し、追加している。また、埼玉県は帰宅困難者対策、緊急時の物資提供方針、広域放射線汚染対策を検討することとしている。

教訓

日本においては、国と自治体がそれぞれ、防災計画づくりで役割を担い、互いを補完し合っている。国は、全体的な防災戦略の策定、調整および法制化、予算配分を担当している。地方の防災計画で自治体が重視しているのは、組織と活動の調整、教育、訓練、情報・警報の発令および伝達などの予防対策、緊急時の避難・救助活動および救援物資の供給・配布、復興段階での復旧と生活再建の調整である。また、国は緊急対応と復興に対して多額の資金を提供する。

1995年の阪神・淡路大震災の教訓から、防災に関する法律とその政策はすでに強化されてきていた。近年は、大規模地震災害の対策づくりが優先されてきている。そこでは、巨大な海溝型地震に対処する法律が可決し、被害が広範囲に及ぶ可能性のある大都市での地震対策計画が策定された。また、防災に関する全体的な法体制も強化されてきている。東日本大震災後、こうした対策がこれまで以上に重視されてきており、災害対策基本法の全面改正が2011年12月に提案された。

このような改訂が進められているのは、頻度が低くても巨大な広域災害に対応する体制が必要とされており、訓練、緊急対応、避難における自治体の役割の強化が求められているためである。

途上国への提言

- ・ 国と地方の防災計画は、地域内外の災害からの教訓を学びつつ頻繁に見直すべきである。国に委員会を設置し、国と地方の防災計画の改訂時期とその内容を調整することは有用である。国と自治体の協議により、役割と活動が補完され相乗効果が期待できる。
- ・ 地方での防災計画は、将来起きる自然災害への対策を明確にする上で有用である。予防、緊急対応、復旧・復興について役割と責任を明確にすべきである。さらに、強化する必要がある能力を明確にすることも有益である。
- ・ 緊急対応、救助および避難の役割を定め地方での主な関係者と合意すべきである。民間企業や住民組織がこのような協定を締結することで、地方自治体の正式な要請や許可がなくとも災害の発生と同時に業務を開始することができる（KN4-1）。

著者

池田誠：アジア防災センター

参考文献

Nishikawa S. 2010. "From Yokohama Strategy to Hyogo Framework: Sharing the Japanese Experience of Disaster Risk Management" *Asian Journal of Environment and Disaster Management* 2 (3) 249-262.

Cabinet Office, Japan. 2004 *White Paper on Disaster Management*

Cabinet Office, Japan. 2011 *Disaster Management in Japan*.

Tanaka S. 2008. *Local Disaster Management and Hazard Mapping*. International Centre for Water Hazard and Risk Management, Public Works Research Institute. Tsukuba

消防庁（2011）「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」

http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai_kento/houkokusyo/index.pdf