

## 生駒市地域防災計画改定の基本方針（案）

【背景】 生駒市地域防災計画は、災害対策基本法第 42 条の規定に基づく法定計画であり、市長を会長とする生駒市防災会議が定めるものである。

市域の災害対策に関する事項を定め、防災活動を総合的かつ計画的に実施することにより災害による被害の軽減を図り、市民の生命、身体及び財産を保護すると共に、社会秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的として作成されるものである。

### （１）防災基本計画

国の中央防災会議では、東日本大震災以降、平成 23 年 12 月に津波災害対策編の追加を行い、平成 24 年 9 月には中央防災会議防災対策推進検討会の最終報告等を踏まえた大規模広域災害への対策の強化を反映し、さらには、平成 26 年 1 月に次の内容を反映した防災基本計画の改定を行った。

ア 災害対策基本法の改正【第 2 弾改正】、大規模災害からの復興に関する法律の制定等を踏まえた大規模災害への対策の強化（各編）

イ 原子力規制委員会における検討を踏まえた原子力災害への対策強化（原子力災害対策編）

### （２）奈良県地域防災計画

奈良県防災会議は、「災害による死者をなくす・人命を守る」ことを最大の目標に、できる限り被害の減少を図ることを目指す」という見直し方針を掲げ、平成 26 年 3 月に次の観点により奈良県地域防災計画の改定を行った。

ア 紀伊半島大水害の経験・教訓を踏まえた見直し

イ 法改正等を踏まえた、大規模広域災害等への対応についての見直し

### （３）生駒市地域防災計画

阪神淡路大震災を契機に抜本的に平成 11 年度に地域防災計画を改定して以来、上位機関との認識の整合を図りつつ、近年の社会状況の変化に対応させながら、10 回以上の時点修正を行ってきた。

しかしながら、国が推進する東日本大震災などの教訓を踏まえた防災対策の基本原則である「減災」、「自助、共助、公助」等のキーワードが反映されておらず、一般的にわかりにくい計画となっている。

◆参考

＝災害対策基本法抜粋＝

- 第十六条 市町村に、当該市町村の地域に係る地域防災計画を作成し、及びその実施を推進するほか、市町村長の諮問に応じて当該市町村の地域に係る防災に関する重要事項を審議するため、市町村防災会議を置く。
- 前項に規定するもののほか、市町村は、協議により規約を定め、共同して市町村防災会議を設置することができる。
  - 市町村は、前項の規定により市町村防災会議を共同して設置したときその他市町村防災会議を設置することが不適当又は困難であるときは、第一項の規定にかかわらず、市町村防災会議を設置しないことができる。
  - 市町村は、前項の規定により市町村防災会議を設置しないこととしたとき（第二項の規定により市町村防災会議を共同して設置したときを除く。）は、速やかにその旨を都道府県知事に報告しなければならない。
  - 都道府県知事は、前項の規定による報告を受けたときは、都道府県防災会議の意見を聴くものとし、必要があると認めるときは、当該市町村に対し、必要な助言又は勧告をすることができる。
  - 市町村防災会議の組織及び所掌事務は、都道府県防災会議の組織及び所掌事務の例に準じて、当該市町村の条例（第二項の規定により設置された市町村防災会議にあっては、規約）で定める。
- 第四十二条 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあっては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）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ってはならない。
- 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。
    - 当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村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（第四項において「当該市町村等」という。）の処理すべき事務又は業務の大綱
    - 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
    - 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
  - 市町村地域防災計画は、前項各号に掲げるもののほか、市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者（以下この項及び次条において「地区居住者等」という。）が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画（同条において「地区防災計画」という。）について定めることができる。
  - 市町村防災会議は、市町村地域防災計画を定めるに当たっては、災害が発生した場合において当該市町村等が円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮するものとする。
  - 市町村防災会議は、第一項の規定により市町村地域防災計画を作成し、又は修正したときは、速やかにこれを都道府県知事に報告するとともに、その要旨を公表しなければならない。
  - 都道府県知事は、前項の規定により市町村地域防災計画について報告を受けたときは、都道府県防災会議の意見を聴くものとし、必要があると認めるときは、当該市町村防災会議に対し、必要な助言又は勧告をすることができる。
  - 第二十一条の規定は、市町村長が第一項の規定により市町村地域防災計画を作成し、又は修正する場合について準用する。

## 【改定の方向性】

### (1) 東日本大震災の教訓をできる限り反映する

- ・地震の被害想定を見直す。
- ・自治体間の応援・受援体制の整備について記載するなど広域防災体制を整備する。

#### (解説)

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（平成 23 年 12 月）では、東日本大震災を踏まえて、地域防災計画の見直しには次の点などに留意する必要があるとされている。

- ・数値目標設定等可能な限り定量的記述
- ・初動対応を時間経過に即して具体的に記述
- ・住民避難を柱とした応急対応
- ・受援計画の記述
- ・緊急防災・減災事業（単独）の活用

一方、定量的記述にはある一定の地震被害想定等が必要になる。

奈良県の地震被害想定調査は平成 16 年度、生駒市の地震被害想定調査は平成 17 年度に実施されており、以降、見直しが行われていない。また、国の評価も直下型の活断層地震については、それ以降生駒断層帯や奈良盆地東縁断層帯等の位置や規模の見直しが行われていない。

ただし、東日本大震災を受け、南海トラフを起源とする地震については、国はその想定規模を見直し、被害を再評価した。

### (2) 上位計画の改定内容を確実に反映する

- ・現行生駒市地域防災計画改定以降に変更されている法律、防災基本計画、奈良県地域防災計画、その他上位機関等の指針や提言内容を反映する。

#### (解説)

災害対策基本法第 42 条第 1 項の規定（「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」、「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ってはならない」）に則り、最新の防災基本計画及び奈良県地域防災計画等と内容的に整合を図る。

また、次のような地域防災計画に関連する法律の改正内容等を反映する。

- ・災害対策基本法等の一部を改正する法律
- ・気象業務法及び国土交通省設置法の一部を改正する法律
- ・大規模災害からの復興に関する法律
- ・建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律
- ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法

さらに、そのほか、次に示すような近年の災害教訓を踏まえ設置されたさまざまな検討会、専門調査会等が示したガイドラインや報告書などの内容を反映する。

- ・平成 25 年 3 月 南海トラフ巨大地震の被害想定（第二次報告）
- ・平成 25 年 5 月 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針
- ・平成 25 年 8 月 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針
- ・平成 25 年 8 月 避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針
- ・平成 26 年 3 月 災害対策標準化検討会議報告書
- ・平成 26 年 4 月 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（案）

### （3）市民にわかりやすく、読みやすい計画となるよう工夫する

- ・重複箇所は避けて、計画本編の記述量を減らす。
- ・基本計画編と震災対策編（現行奈良県地域防災計画は水害・土砂災害等編と地震編）を一本化する。

#### （解説）

災害対策基本法は昭和 34 年の伊勢湾台風の被害を教訓に成立した。このため、同法に基づく地域防災計画は、特に風水害に注力されたものが主流であった。

しかしながら、阪神淡路大震災では、地震が少ない地域でもいつ起こっても不思議ではない地震災害に対する備えの必要性が再認識されたことから、水害等を取り扱う基本計画編に加え、ほぼ同じ内容であるが、一部地震対策に特化した震災対策編を新規に作成することが主流となった。

近年は、地域防災計画に対する住民の関心も高まり、わかりやすさが求められ、水害と地震災害とで重複する内容の記述を避け、計画を減量化する自治体も増えてきている。

また、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第 2 次一括法：平成 23 年 8 月 26 日に成立）が制定され、市の地域防災計画の修正は県知事と協議をして裁可されるものから、報告事項となり、計画づ

くりはより市の裁量に任されるところになった（これまでは県に準じ、基本計画編と震災対策編の編構成としていた）。

#### （４）職員が使いやすくなるよう工夫する

・市職員が必要とする情報には、通常業務にはない災害時特有の対応業務の手順等があるが、それらは全てを計画本編に記述するのではなく、他自治体の先進事例を参考としながらマニュアル編として編集する。

（解説）

地域防災計画は、法定計画であるため、抜け、漏れ、落ちなく災害に係る予防、応急、復旧の全般にかかる対策について網羅、記述しなければならない性格上、具体的にすればするほど厚みが増すものになり、扱いつらいものとなり、普段使われないものになる。

したがって、計画本編に最低限、実施主体や具体的名称を盛り込んだとしても、業務プロセスや細部にわたる具体的な行動については、本編とは別に部署別に行動計画を立案するなどして実効性を高める必要がある。

#### （５）より実践的な体制となるよう災害本部体制を見直す

・現行の災害対策本部体制について、国の標準化の考え方や他自治体先行事例を参考により実践的な体制となるように見直すとともに、災害対策本部運営に係る図上訓練を実施し、検証を行いつつ改善していく。

（解説）

生駒市の現行地域防災計画における災害対策本部体制は、平時の組織がそのまま危機対応時の組織に移行しやすいように配慮したものとなっている。

こうした組織は、本部長・副本部長が全部署を統括しており、各部署への指揮命令が容易であり、全庁的な総合調整が図られやすいというメリットがある反面、大規模な災害発生時には過度に業務が集中する部署が生じて組織が機能しなくなる危険性も秘めている。

したがって、災害対策標準化検討会議報告書（平成 26 年 3 月）において記述される災害対応体制の構築に関する内容や他自治体の先進事例などを参考に災害対策本部体制を見直し、併せて、災害対策本部運営に係る図上訓練を実施して検証するなど、より

実践的な体制になるよう改善する。

#### (6) メンテナンスのしやすさに配慮する

- ・ 計画本編に挿入される更新を伴う数値データ（「平成〇年〇月現在」の表記がある一覧表など）や個別名称などは資料編として編集する。
- ・ 計画本編に影響する見直しが頻繁に発生しないように配慮する。

#### (解説)

国では、次に示すような検討会において、継続して防災に関する研究を進めており、今後も国の防災基本計画や奈良県地域防災計画は、頻繁に見直しされる可能性がある。

- ・ 防災基本計画の在り方に関する検討会
- ・ 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会

市地域防災計画は、阪神淡路大震災以降、概ね1～2年に1度のペースで時点修正を行い、加除に努めてきたが、ページ番号の管理など煩雑な面があった。

### 地域防災計画改定スケジュール（案）

	主要なイベント	摘要
2014/7	第1回防災会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スケジュール</li> <li>・改定方針</li> <li>・その他報告事項</li> </ul>
2014/8 ～ 2015/3	事務局たたき台作成	
2014/11	第1回委員会	主な議事 <ul style="list-style-type: none"> <li>・推進体制（作業部会設置）</li> <li>・スケジュール</li> </ul>
2015/4 ～ 2015/11	作業部会	
2015/7	第2回委員会	主な議事 <ul style="list-style-type: none"> <li>・作業部会進捗確認</li> <li>・その他調整事項</li> </ul>
2015/8 ～10	各課及び関係機関（防災会議委員）意見照会・集約	
2015/11	第3回委員会	主な議事 <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域防災計画（検討素案）</li> </ul> （※承認後（素案）として防災会議へ）
2015/12	第2回防災会議	主な議事 <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域防災計画（素案）</li> </ul> （※承認後（案）としてパブコメへ）
2016/1 ～2	パブリックコメント	
2016/3	第3回防災会議	主な議事 <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域防災計画（案）</li> </ul>
2016/3	奈良県へ報告 印刷製本	