

# 防災基本計画の在り方に関する検討会（第4回） 議事概要

## 1. 検討会の概要

日 時：平成26年4月17日（木）13:00～15:00  
場 所：中央合同庁舎第5号館5階 共用第7会議室  
出席者：吉井座長、木根原委員、島田委員、勢一委員、目黒委員  
日原統括官、佐々木審議官、宮坂参事官 他

## 2. 議事概要

### （1）委員からの発表

#### ＜目黒委員御発表の要点＞

- ・ 総合的な災害管理には事前の対策と事後の対策があり、これをどのように実施していくかが防災計画では問われる。予算制約の点で、リスクという視点から優先順位をつけ、災害リスクとその適用範囲について整理することになるが、ここでも計画が重要。
- ・ 平時のシステムやデータベースと災害時のそれを切り分けるのではなく、平時から業務の中に地域防災計画等に基づくシステムの運用を図っていくことが重要。
- ・ 災害対応の担い手としての自助・公助・公助という視点とハード・ソフト対策という視点から、災害発生時におけるそれぞれの自治体の「あるべき姿」と「ありのままの姿」を作成し、両者の差異を明らかにすることで、適切な災害対応体制を認識することが可能。また、これを見直していけば、「ありのままの姿」が進化することでやるべきことが変わることも分かる。
- ・ 防災基本計画や地域防災計画はその内容を検索しやすくすることが大事。たとえば、自治体が地域防災計画の作成にあたって、誰が何をするかといったことがワンクリックで参照できるようにすべき。とくに、基礎自治体においては防災計画作成に割ける人的資源に限界があり、専門性も低い。
- ・ 防災計画と具体的なアクションプランを連動させる必要。とくに自治体においては、作成した計画を基に、災害発生時の対応をどのように定めるかに力を入れるべき。計画作成だけで疲れてしまう現状は問題。
- ・ 計画の作成にあたっては、災害発生時の状況を想定しても自ずと限界があることから、過去の災害の経験や情報をシステム化・データベース化してマニュアルを作成しやすくすべき。
- ・ 防災計画の在り方として、まずは網羅的な内容を盛り込んだもの（標準系）を専門家が作成し、そこから自治体が地域特性等を考慮して重要性の低いものを差し引いていく。どのように活用していくかも含めて最適な計画ができるようなシステムとして提案することが必要。
- ・ 国、都道府県、市町村で情報共有を図ることが重要。

#### ＜発表後の意見交換＞

- 御発表の中で、一番難しかった点は。
- これから、自治体に使っていただくこと、この作業の必要性を理解いただくことが難しい。現在の地域防災計画の多くは、どのフェーズで誰がどのようなこ

とをするのか、といった内容の記載が一連の流れとして記載されておらず不十分。これを優先順位も含めてどう充実させるかが重要。防災基本計画も、仕事の流れを明確にして、各主体が何をすべきかをもっとはっきりさせるべき。

- 地域防災計画に関連して、応急対策については自治体の規模に応じて事情は大きく異なる。小さな自治体においては少ない職員で多くの業務をこなさなければならず、優先順位づけがより重要な課題となる。何を優先するか、その方向性も含めて防災基本計画で示すということも想定される。
- 概ね、やらなくてはいけないことは50程度に整理できる。その全体を俯瞰してもらうことがまず大事。また、防災部局のみならず、他部局に実施させることも必要。
- 地方公共団体の事前準備について、例えば、民間企業等との協定も、協定だけがあって、中身が決まっていないことが多い。予め関係部局が連携・調整の上、備えておくべき。
- 業務の主体については、現在の地域防災計画でも多くは担当課が明記されている。基本計画は理想論的に業務内容が記載されているが、自治体の人的資源には限界があり、全て実施することは不可能（例えば社会福祉分野）。現実に対応可能なことと不可能なことの整理が必要。自治体には、他部局に対してどこまでできるのか、防災部局から照会をかけるよう助言。
- 業務間の連携が不十分なことも心配。ある部分がうまくできておらず、全体がうまくいかないこともある。関連で、各業務がどこで撤退するか判断は現実には相当難しい。
- 連携の必要性は極めて重要。連携や撤退のタイミングを検討するには、まずは、全体の業務の流れを把握しないと行けない。
- 広域連携は非常に重要であると考えますが、それぞれの自治体の組織文化や考え方があり、実際には難しい。また、計画の作成を専門家の知見にどこまで頼るのかという点は、組織としてのスキルの維持という点から悩ましい問題を含んでいる。
- 広域連携に関しては、大規模災害時は、現実には遠方の自治体の助けが多いにも関わらず、（同時に被災してしまう）近距離の協定が多いのが現実。また、相手が他のどの団体と協定を結んでいるか（発災時には当該自治体も支援しないといけない）までは把握していない。適切な広域応援体制を構築するため、距離とハザードリスクを踏まえた実効的な自治体間のマッチングや、行政職員のOG・OBを有効活用するシステムをつくるのが重要。支援する側は単なる手足ではなく、経験を活かした業務を担うべき。
- 計画でも、マニュアルでも、効率的な防災対策につながる環境を整備することが第一。留意点を列記しても、相当の専門性がないと自治体は使いこなせない。
- 本来は、防災基本計画をブレイクダウンして地域防災計画に記載されるのが、同じ記載になり、差異がなくなってしまうことが課題。

#### <勢一委員御発表の要点>

- ・ 行政計画としての防災基本計画の特徴として、目標提示だけでなくマニュアルとしての性質も含んでいる点を挙げるができる。
- ・ 多様化する災害に対応してきたことが、防災計画のボリュームの増大と内容の重複につながっている。地域防災計画が事前協議から事後報告へ改正され

たことにより、防災基本計画としては、地域防災計画の作成基準を予め示すことで計画間調整を求めることになる。この点からはある程度の分量も一定の合理性があるか。

- ・ 防災基本計画の特色は、最上位計画として下位計画との計画間調整が要請されること、領域横断型であるため関連分野との計画間の調整が要請されること。また、行政計画としての限界は、予見に限界があることと、自助・共助・公助の視点から民間・市民の活動をどこまで促進できるかということ。
- ・ 下位計画である市町村は、防災基本計画・都道府県地域防災計画の修正を受け、どうしても作業が重くなる。
- ・ 地域防災計画の課題は、担当職員数に比して作業が重いこと。内容が重複し、分量も多いし、地方防災会議は日程調整すら大変との声も聴く。
- ・ 最上位計画として、防災基本計画で理念を語ることや、「決めないこと・地方に委ねること」を決めることも必要。また、防災基本計画の機能のある程度特定し、スリムアップが図れるかを検討することも重要。

#### <発表後の意見交換>

- 災害対応は市町村を基本としたボトムアップだが、計画はトップダウンという違いがある。また、災害時には、国がしっかり対応すべきとの声は強まる傾向。この点について考えは。
- 計画体系上は下位の市町村が実務上もっとも重要。地方公共団体の情報をよく把握した上での基本計画づくりが求められる。災害時に国の役割を求める声が高まるのは日本のカルチャーの面もあろうが、国・地方公共団体の役割分担について、国民の理解を深めることも必要では。
- 予見可能性の限界について、中頻度の災害であればある程度予見可能だが、東日本大震災のような大規模災害では、限界がある。想定される最悪のケースを考慮するしかない。また、計画作成コストと効果を比較するのは現実には難しい。
- 地方公共団体において、防災計画と他の計画類との関係性は重要な視点である。例えば、急速に開発が進み、まちの姿自体が変化した場合、それに見合った防災計画に考え直すことが必要。
- 防災の面からは必ずしも望ましくないものでも、開発が進むことはある。都市計画・まちづくりに防災の視点を取り入れることは重要。
- 計画間の調整を図った上で、どのように地域的特性や独自性を出していけるかが課題。都市部と農村部では、防災計画の在り方も変わるはず。

## (2) 内閣府からの説明

### <説明後の意見交換>

- 防災基本計画におけるマニュアルとしての性質と目標設定の混在をどう考えるか。
- スリムアップや機能特化を図る必要がある。災害対応の方針や活動内容を定めるのは、行政計画だけに限られるものではない。
- 地震対策大綱に落とし込んで、基本計画は基本部分に特化するという考えもあるかもしれない。
- 現状の防災基本計画は発災時の対応の記述が多いが、長期的な視点から何を定めるかを定めることも必要。たとえば、計画を二階建てとして、上屋で、災害リ

スクが残っているところはどこなのかを考慮した長期的な目標を定め、下屋で自治体の規模に応じた類型ごとに誰が何をするかを定めるなどの工夫も考えられる。

- 現行の防災基本計画の問題点として、分量が多く内容の重複が多い。論点整理にある構成の見直しは一案。例えば、避難所の運営のように、どの災害でも対応が共通なものはまとめてよい。主体を明確化させる際は、政令市の扱いも検討すべき。
- 地域防災計画等の重点を置くべき点や基準について、法律で定められているものの、何がどの程度記載されていれば十分か一義的に決まらない。仔細に示せばマニュアルのようになるし、地方が調整に無用に難儀してもいけない。このあり方は難しいが、よく検討することが必要。
- 発災後の時期により、業務の濃淡は変わる。そこは、運用でカバーしてきているが、運用するには相当専門性が必要。計画に全てマニュアルの要素を入れてしまうと、かえって膨大な量でやりづらいかもしれない。ただ、まず考え方を整理することはできる。
- 地方公共団体において、限られたリソースの中で、優先順位をいかにつけるか。ここ5年はこれに重点を置く、と示し、PDCAサイクルを回して防災力を高めていけないか。
- 中規模災害までは通常の体制で対応できる。問題は、広域大規模災害の場合。できることは何か。
- 市町村の対応に限界が生じても、県は実働で支援するのではなく、調整事務を担っているのが現実。
- 防災計画体系は、個別法の制定等これまでの経緯がある。地震対策大綱の共通化など、徐々に災害共通の対応を示しつつある。計画体系の整理を考える時期に来ているのではないか。

(以上)