



地区防災計画ガイドライン

(パブリックコメント案)



 **内閣府 (防災担当)**
Cabinet Office, Government of Japan

平成 26 年 3 月

地区防災計画ガイドラインの発行に当たって

我が国は、これまで多くの自然災害に見舞われてきましたが、近年は、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模地震の発生が懸念される中、安心・安全に関する地域住民の皆さんの関心が高まってきています。

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災が契機となり、地域のきずなの大切さや地域における自発的な自助・共助による防災活動の重要性が認識されることとなりました。そして、平成23年3月に発生した東日本大震災等を経て、自助・共助の重要性が改めて認識されているところです。

このような状況を踏まえ、平成25年6月に災害対策基本法が改正され、市町村の一定の地区内の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災活動に関する計画に関する「地区防災計画制度」が創設されました。

本制度は、市町村の判断で地区防災計画を市町村地域防災計画に規定するほか、地区居住者等が、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる仕組み（計画提案）を定めています。

本制度は、平成26年4月に施行される予定ですが、それに先立ち、内閣府では、「地区防災計画ガイドライン」を作成しました。本ガイドラインは、これから地区防災計画の作成を検討している地区居住者等が、地区防災計画を作成するための手順や方法、計画提案の方法等について説明しています。

本ガイドライン作成に当たりまして、アドバイザーとして御指導いただきました室崎益輝先生（神戸大学名誉教授）、矢守克也先生（京都大学防災研究所教授）をはじめ、御協力いただきました多くの方々に厚く御礼申し上げます。

本ガイドラインが、地域の防災活動を促進するとともに、地域コミュニティにおけるさらなる共助の促進に寄与することを期待します。

平成26年3月

内閣府政策統括官（防災担当）付
普及啓発・連携担当参事官室

目 次

はじめに～ガイドラインの活用方法～ 3

1 地区防災計画とは

2 ガイドラインの内容と活用方法

3 専門家のアドバイスの重要性

第1章 制度の背景 10

1 自助・共助の重要性

2 地域防災力の現状と課題

3 地区防災計画による地域防災力の向上

第2章 計画の基本的考え方 16

1 地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画

2 地区の特性に応じた計画

3 継続的に地域防災力を向上させる計画

第3章 計画の内容 19

1 地区の特性と想定される災害

2 地域コミュニティを維持するためのプロセス

3 計画の作成方法

4 情報収集・共有・伝達

第4章 計画提案の手続 33

1 市町村地域防災計画に地区防災計画を規定する方法

2 計画提案の流れ

3 計画提案に当たっての留意事項

第5章 実践と検証 37

1 防災訓練の実施・検証

2 防災意識の普及啓発と人材育成

3 計画の見直し

最後に 42

付録 43

はじめに ～ガイドラインの活用方法～

1 地区防災計画とは

平成 25 年の災害対策基本法改正において、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が新たに創設されました。

我が国の防災計画は、国レベルの総合的かつ長期的な計画である防災基本計画と、地方レベルの都道府県及び市町村の地域防災計画があり、それぞれのレベルで防災活動が実施されています。

東日本大震災において、自助、共助及び公助がうまくかみあわないと大規模広域災害後の災害対策がうまく働かないことが強く認識されました。

その教訓を踏まえて、平成 25 年の災害対策基本法改正では、自助及び共助に関する規定がいくつか追加されました。

その際、防災計画体系の中に、地域コミュニティにおける共助の推進のために「地区防災計画制度」が新たに創設されました（平成 26 年 4 月 1 日施行）。

同制度は、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（以下、「地区居住者等」といいます。）が行う自発的な防災活動に関する計画ですが、市町村地域防災計画の中に同計画が規定されることによって、市町村地域防災計画と地区防災計画とが連携して、共助の強化により地区の防災力を向上させることを目的としています。

また、地区居住者等が市町村防災会議に対して計画に関する提案（計画提案）を行うことができることになっており、市町村防災会議には、それに対する応諾義務が課せられています。

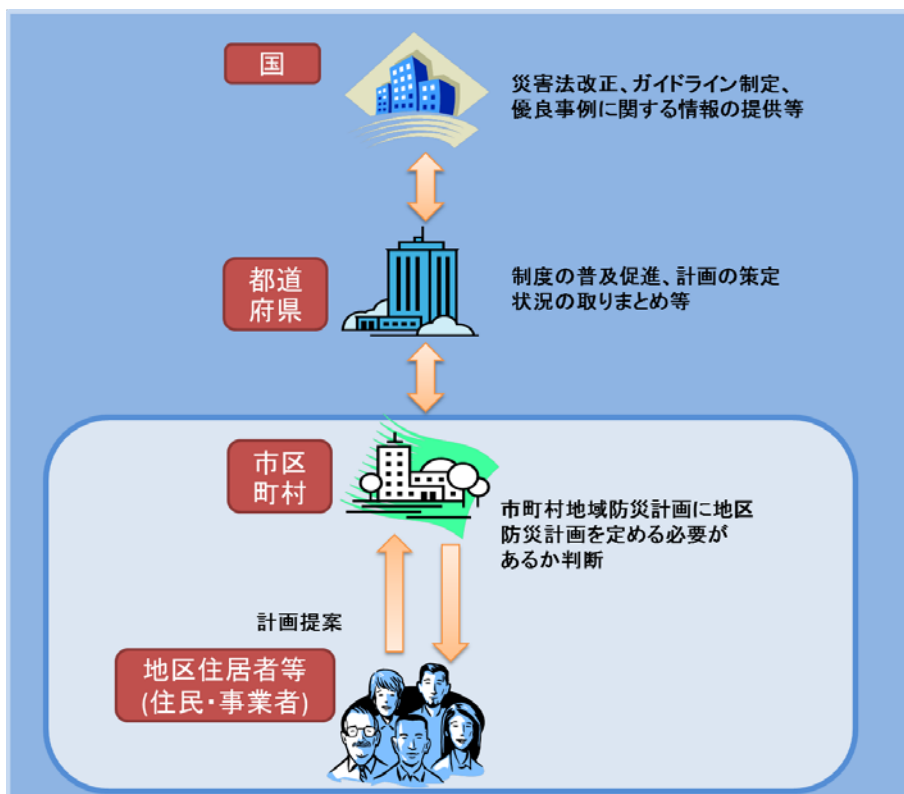


図表 防災計画の全体像

防災計画－計画的防災対策の整備・推進

- ・ 中央防災会議 : 防災基本計画
- ・ 指定行政機関・指定公共機関 : 防災業務計画
- ・ 都道府県・市町村防災会議 : 地域防災計画
- ・ **市町村の居住者・事業者** : **地区防災計画**

図表 地区防災計画制度の全体像のイメージ



<用語解説> 「災害対策基本法」

災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）は、災害対策に関する基本法です。昭和 34 年の伊勢湾台風を契機に、昭和 36 年に制定されました。この法律を中心に我が国の各種災害法制が展開されています。

防災に関する「基本理念」や「責務」、中央防災会議等の「防災に関する組織」、防災基本計画等の「防災計画」について定めているほか、「災害予防」、「災害応急対策」、「災害復旧」、「財政金融措置」等について規定しています。

なお、平成 7 年の阪神・淡路大震災等の際に改正が行われてきましたが、平成 23 年の東日本大震災での教訓を踏まえ、平成 24 年及び平成 25 年に大改正を実施しています（災害法制研究会編（2014）、原田（2013）、佐々木（2013）参照）。

<コラム> 防災に強い都市づくり～コミュニティレベルでの防災計画の推奨～

東日本大震災や阪神・淡路大震災での教訓を受けて、都市づくりの際に防災という観点が大変重要視されるようになってきています。そのような観点から、室崎（2005）では、防災に強い都市づくりの課題について述べていますが、その中でコミュニティレベルでの防災計画づくりを推奨しています。以下では、その部分を紹介いたします（以下抜粋）。

防災都市づくりのフレーム

防災都市をつくるということは、災害に備えるためのハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアを充実することに他ならない。ハードウェアとは「ものづくり」、ソフトウェアとは「しくみづくり」、ヒューマンウェアとは「ひとづくり」である。すなわち、防災都市づくりは、防災ものづくり、防災しくみづくり、防災ひとづくりに分けられる。

（中略）

(4) 計画策定によるしくみづくり

しくみづくりでは、防災都市のビジョンや戦略を指し示す防災計画の策定が欠かせない。いうまでもなく、行政レベルの地域防災計画の充実をはかることが欠かせないが、市民も参加した形でのコミュニティレベルの防災計画づくりを推奨したい。そのなかで、非常時の高齢者等に対する支援の具体化をはかる、日常時の防災まちづくりの協議をみんなで進める、地域のNPOや企業などとのつながりを築く、といった取組みが期待される。

この計画策定においては、行政の計画であっても企業の計画であっても地域の計画であっても、その進捗状況を絶えずチェックしその効果を検証するという実行管理が欠かせない。「誰が何時までに如何に達成するか」を常に明らかにして取り組むということである。「この3年で家具の転倒防止を100パーセントやりきり、予想される死者の数を1/3にする」といった形で計画を管理するということである。

（後略）

2 ガイドラインの内容と活用方法

本ガイドラインは、災害対策基本法に基づき、地区居住者等が、地区防災計画について理解を深め、地区防災計画を実際に作成したり、計画提案を行ったりする際に活用できるように、制度の背景、計画の基本的な考え方、計画の内容、計画提案の手続、計画の実践と検証等について説明しています。

本ガイドラインの使い方としては、まずは、①本ガイドラインの概要で全体像を把握していただき、次に②防災活動を行う方々や活動を行う団体の方々の目的やレベル、地区の特性等に応じて、本体の必要な部分を参照していただき、さらに、それを踏まえ、③地域コミュニティの課題と対策について検討を行い、④地区コミュニティの地区防災計画を作成するとともに、計画に沿った活動の実践や見直しにも活用いただくことが有効です。

本ガイドラインは、災害対策基本法に則って、地区居住者等が、行政と連携して地区防災計画を作成したり、計画提案を行ったりする際に活用できるように、地区防災計画の基本的な考え方、計画の内容、計画提案の手続、計画の実践と検証等の在り方についてまとめたものです。

使い方としては、まずは、概要版を読んで、実際に防災活動を行う者、活動団体等のレベルに応じて、本体の必要な頁を参照にすることが有用です。

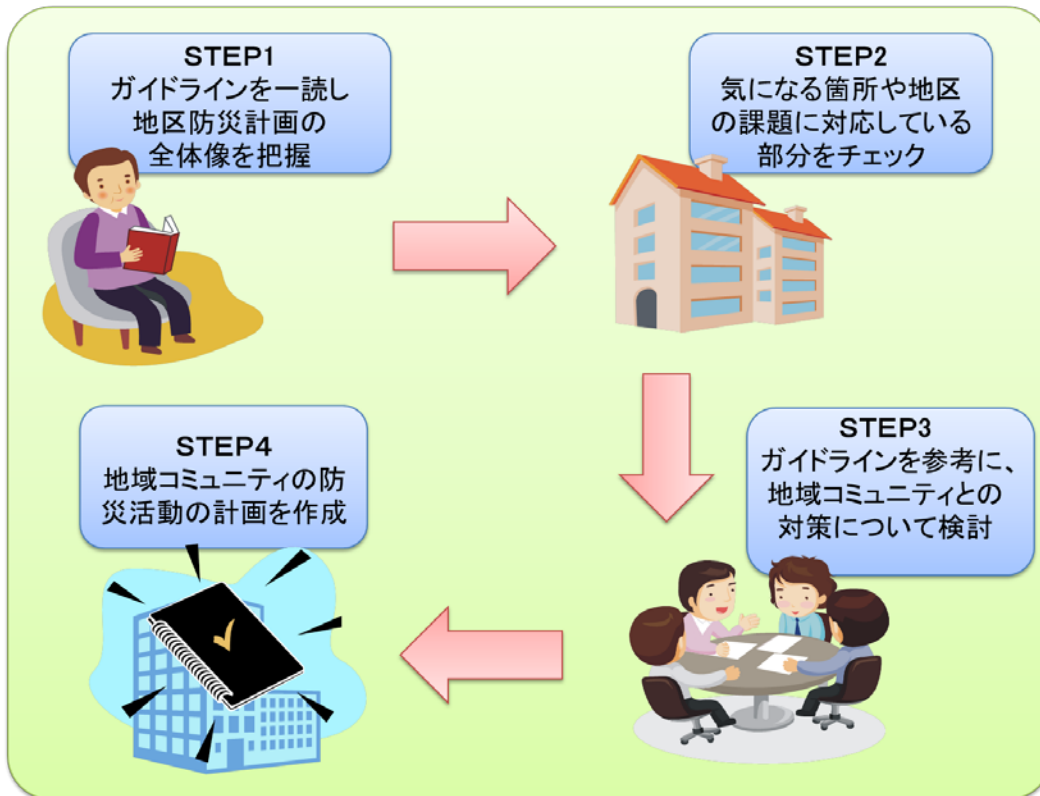
本ガイドラインは大きく5章構成となっています。第1章では地区防災計画制度の背景について、第2章では計画の基本的な考え方について、第3章では計画を作成するための具体的な方法や内容等について、第4章では市町村に作成した計画を提案する場合の手続について、第5章では作成した計画をもとに、実際に防災訓練の実施や計画の見直しの方法等について説明しています。

第2章では、自然条件や社会条件等の地区の特性を踏まえて、当該地区防災計画に必要な各項目を参照しながら計画を作成できるような構成になっています。

また、巻末には、地区防災計画の作成に向けてのQ&Aを掲載しています。

本ガイドラインを効果的に活用する場合には、できるだけ早い段階から、行政担当者、コンサルタント等の専門家の解説・アドバイスを求めることが有効です。

図表 ガイドラインの活用方法の例

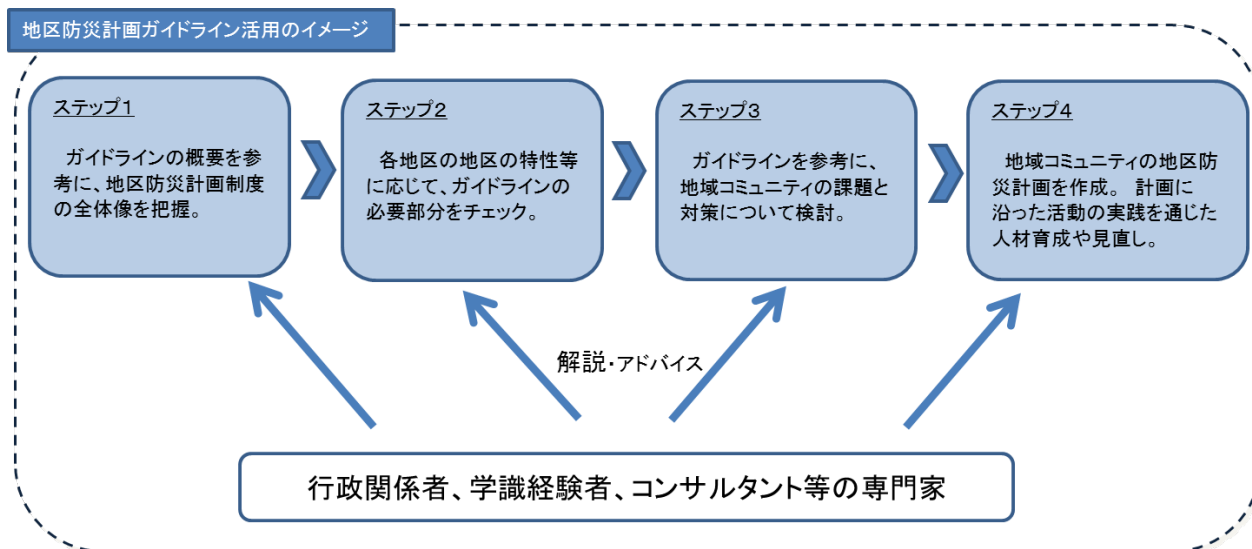


3 専門家のアドバイスの重要性

本ガイドラインを効果的に活用するには、できるだけ早い段階から、行政関係者、学識経験者、コンサルタント等の専門家の解説・アドバイスを求めることが有効です。

地域コミュニティの防災を考えるに当たって、他の先進的な取組事例や最新の行政の取組状況等を踏まえることが有効であることから、本ガイドラインを効果的に活用し、地域コミュニティの防災力を高めるためには、できるだけ早い段階から、行政関係者、コンサルタント等の専門家の解説・アドバイスを求めることが有効です。

図表 ガイドライン活用のイメージ



<用語解説> 「地域コミュニティ」

地域コミュニティとは、地域住民が生活している場所、消費、生産、労働、教育、衛生・医療、遊び、スポーツ、芸能、祭り等地域住民の相互交流が行われている地域社会等を指すことが多く、市町村内の町内会・自治会等をイメージするとわかりやすいと思います。地域コミュニティの特徴としては、①地域住民間の情報共有（ネットワーク）、②信頼関係、③お互い様の意識（互酬性）等があげられます。

近年は、マンションの増加、転勤の増加等に伴い、町内会・自治会への加入者が減少傾向にあり、地域コミュニティの範囲やその活動に変化が生じています。そして、防災分野でも、マンションの居住者が、独自の防災活動の計画を作成するような例もみられるようになってきました。



第1章 制度の背景

1 自助・共助の重要性

東日本大震災では、住民自身による自助、地域コミュニティにおける共助が避難所運営等において重要な役割を果たしました。

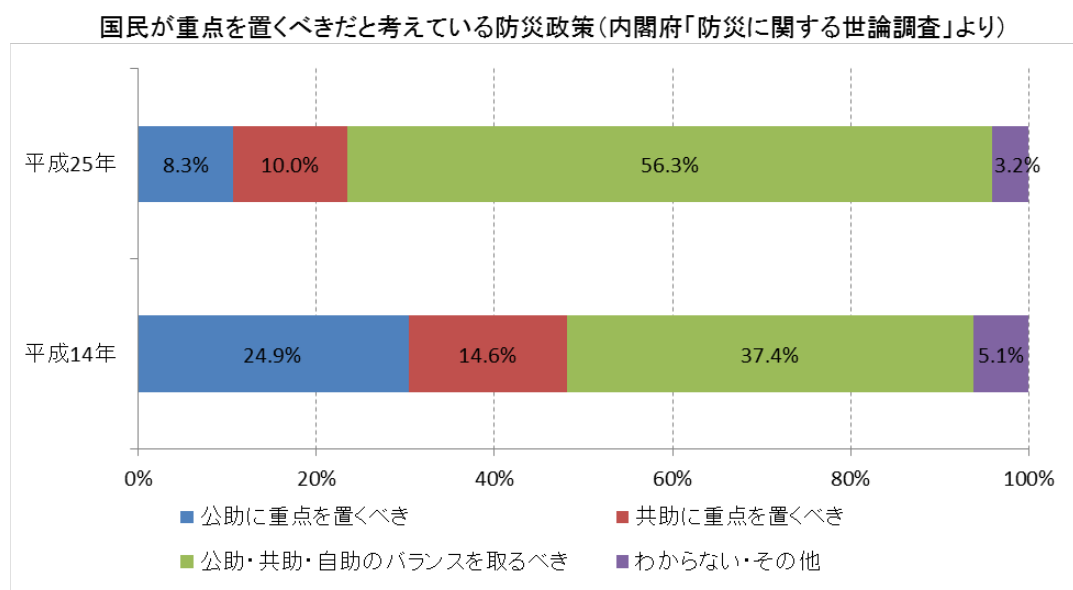
今後、発生が懸念される首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害に備え、自助・共助の役割の重要性が高まっています。

東日本大震災では、地震・津波によって一部の市町村の行政機能が麻痺したため、住民自身による自助、地域コミュニティにおける共助が避難所運営等において重要な役割を果たしました。

このような東日本大震災での経験を踏まえ、今後、発生が懸念される首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害に備え、自助・共助の役割の重要性が高まっています。

また、国民の意識も変化しており、平成25年に内閣府が実施した「防災に関する世論調査」では、国民が重点を置くべきだと考えている防災政策に関する質問で、「公助に重点を置くべき」という回答が8.3%と大幅に減少し（平成14年比16.6ポイント減）、「公助、共助、自助のバランスが取れた対応をすべき」という回答が56.3%と大幅に増加しています（同18.9ポイント増）。これは、東日本大震災を踏まえてのことであると思われます。

図表 国民が重点を置くべきだと考えている防災政策（内閣府（2014）より）



<コラム>東日本大震災における共助による支援活動について

東日本大震災における共助による支援活動については、従来、政府において、NPO等支援側の動向については分析がされた例がありましたが、支援側の個々人の傾向や被災地の受援側が支援活動をどのように感じているかについては、十分な分析がなされていませんでした。

そこで、災害時の共助による支援活動の裾野を広げる観点から、支援側及び受援側の双方の傾向を調べるため、内閣府では、平成25年3月に、東日本大震災での共助による支援活動について、インターネットを利用した意識調査を実施しましたここでは、以下のような分析がなされています。

- ①支援側の誠意が受援側に高く評価されており、受援側の満足度が高い。
- ②発災から1か月以内の支援活動が（支援側及び受援側の双方にとって）重要。
- ③現地での支援活動のほか、中間・後方支援活動を行った者も多い。
- ④ICT等による情報発信が支援側及び受援側の双方にとって大きな役割。
- ⑤震災後、支援側及び受援側とも支援活動への参加意思を持つ者が増加。
- ⑥今後、支援側及び受援側を結びつける「マッチングの仕組み」が重要。

（内閣府（2013b）、三浦・西澤・筒井（2013）参照）

<用語解説> 「首都直下地震」と「南海トラフ巨大地震」

「首都直下地震」とは、首都及びその周辺地域の直下で発生するマグニチュード7クラスの地震及び相模トラフ（相模湾から房総半島南東沖までの海底の溝）沿い等で発生するマグニチュード8クラスの海溝型地震のことを言います。中央防災会議のワーキンググループの平成25年の報告では、いくつかのタイプに分けて想定を行い、30年以内に70%の確率で起きるとされるマグニチュード7級の首都直下地震が都心南部直下で発生した場合には、最悪の場合、死者が2万3千人、経済被害が約95兆円に上るとの想定が発表されています。同報告では、建物の耐震化の推進や出火防止策の強化等事前に対策を講じれば被害は大幅に減るとし、しっかりとした備えが重要だと指摘しています。

「南海トラフ巨大地震」とは、南海トラフ（駿河湾から日向灘沖までの太平洋沖の海底の溝）沿いで発生する最大クラスの地震（マグニチュード9級）のことです。この巨大地震については、平成24年度に中央防災会議のワーキンググループから報告が出されており、最大で死者32万3千人、約170兆円の直接被害と約45兆円の生産・サービス低下への影響が出るとされています。同報告では、耐震化や津波避難対策等の防災・減災対策を講じれば、被害量は確実に減じることができる旨指摘しています。



2 地域防災力の現状と課題

従来、地域防災力向上のために活躍していた、消防団、自主防災組織等は、少子高齢化等社会の変化に伴い活動が形骸化したり、停滞する等の問題が発生しています。

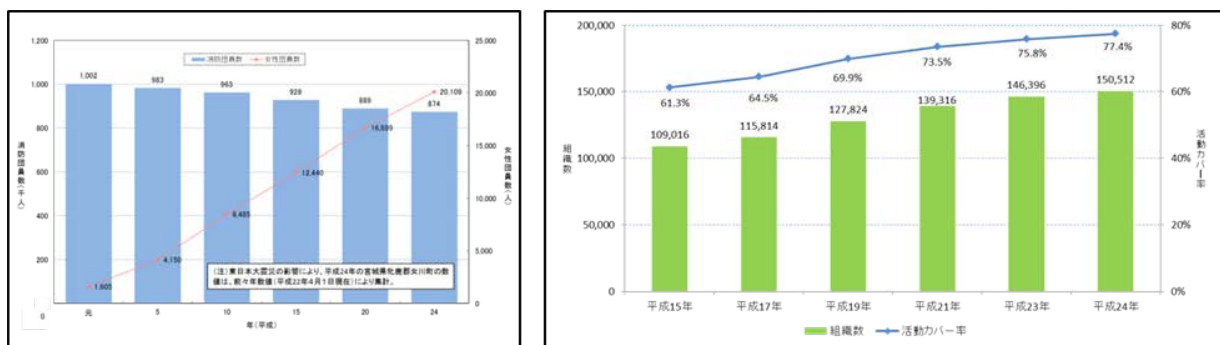
このような状況を踏まえ、地域コミュニティにおける共助による防災活動を強化する必要があります。

従来、地域防災力向上のために活躍していた、消防団、自主防災組織等は、少子高齢化等社会の変化に伴い活動が形骸化したり、停滞する等の問題が発生しています。

消防団員数は、平成 25 年 4 月 1 日現在で約 86 万 8,872 人（前年比 0.6%減）、自主防災組織数は、15 万 3,600（前年比 2.1%増）で活動カバー率は 77.9%（前年比 0.5 ポイント増）となっています。

このような状況を踏まえ、地域コミュニティにおける共助による防災活動の強化を模索する必要があります。

図表 消防団員数（左）と自主防災組織数（右）の変遷（内閣府（2013a）より）



<コラム> 「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」

平成7年に阪神・淡路大震災が、平成23年に東日本大震災等が発生したほか、近年、局地的な豪雨、豪雪、台風等による災害が各地で頻発し、住民の生命、身体及び財産を災害から守る地域防災力の重要性が増大しています。さらに、首都直下地震や南海トラフ地震等の発生が懸念される中で、地域防災体制の確立が喫緊の課題となっています。

一方、少子高齢化の進展、被用者の増加、地方公共団体の区域を越えて通勤等を行う住民の増加等の社会経済情勢の変化により、地域における防災活動の担い手を十分に確保することが困難になっています。

このような現状に鑑み、住民の積極的な参加の下に、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を図り、住民の安全の確保を図るため、衆議院総務委員長提出により「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」（平成25年法律第110号）が制定されました。

同法においては、市町村が、地区防災計画を定めた地区について地区居住者等の参加の下、地域防災力を充実強化するための具体的な事業に関する計画を定めることになっています。また、地区居住者等は、市町村に対し、事業に関する計画の内容の決定又は変更について提案することができます（同法第7条第2項・第3項。平成25年4月1日施行）。

3 地区防災計画による地域防災力の向上

共助による地域防災力強化の観点から、平成 25 年災害対策基本法改正において、地域コミュニティの地区居住者等による防災活動に関する地区防災計画制度を創設しました。同制度は、地区居住者等が市町村防災会議に対して、地区防災計画について提案することができる計画提案という住民参加型の仕組みを採用しています。

ここまで述べてきたような背景を踏まえ、中央防災会議防災対策推進会議（2012）では、「コミュニティレベルで防災活動に関する認識の共有や様々な主体の協働の推進を図るため、ボトムアップ型の防災計画の制度化を図り、可能な地域で活用を図るべきである。」（31 頁）とされたことを受け、共助による地域防災力強化の観点から、平成 25 年災害対策基本法改正において、地域コミュニティの地区居住者等による防災活動に関する地区防災計画制度を創設しました。

同制度は、地区居住者等が市町村防災会議に対して、地区防災計画について提案することができる計画提案という住民参加型の仕組みを採用しています。

災害は忘れた頃に起こるともいわれ、今後は、同制度を活用して、地域コミュニティごとに効果的な防災活動を実施できるように、地区の特性を踏まえた実践的な計画作成を行い、地域防災力を向上させることが重要です。

【コラム】地域防災力について

自然の脅威からは逃げることはできず、また、災害の発生を防ぎきることはできません（中央防災会議（2012）参照）。

そのため、地域コミュニティが協力して、発災直後に生じた被害に素早く対応して被害を拡大しないようにしたり、被災者に適切な支援をしたり、被害から回復すること等が重要になります。

このような地域コミュニティの対応には、「地域防災力」の向上が重要だといわれますが、この「地域防災力」という用語は、端的に言えば、防災活動によって災害による被害を軽減し、被災後の速やかな回復を図る地域コミュニティの力のことであり、地域社会のインフラ整備のようなハードから地域住民の防災意識の啓発のようなソフトまで多義的な意味を含んで使われています（矢守（2011）、鍵屋（2005）参照）。

第2章 計画の基本的考え方

1 地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画

地区防災計画は、地区居住者等により自発的に行われる防災活動に関する計画であり、地区居住者等が活動する地域コミュニティが主体となったいわゆるボトムアップ型の計画です。また、地区居住者等による計画提案制度が採用されていることもボトムアップ型の一つの要素です。

地区防災計画は、地区居住者等により自発的に行われる防災活動に関する計画です。

計画の内容については、地区居住者等が地区の特性や自らの防災活動に関するレベルに応じて、自由に運用できるように制度設計されています。

また、地区居住者等が、自ら計画の素案を作成し、市町村防災会議に提案するという計画提案制度が採用されています。

地区防災計画のこれらの特徴は、地区のことをよく知っている地区居住者等が参加することによって、地域防災力の底上げを効果的に図るためのものです。そして、このような特徴を持つ地区防災計画は、地区居住者等が活動する地域コミュニティが主体となったいわゆるボトムアップ型の計画であるといえます。

2 地区の特性に応じた計画

地区防災計画は、あらゆる地区を対象にしており、各地区の特性や想定される災害等に応じて、多様な形態をとることができるように設計されています。また、計画の作成主体、防災活動の主体、防災活動の対象である地域コミュニティ（地区）の範囲、計画の内容等は地区の特性に応じて、自由に決めることができます。

地区防災計画は、都市部、郊外、住宅地、商業地、工業地、マンション、戸建住宅等の区別なくあらゆる地区の地区居住者等を対象にしており、その範囲も自治会、町内会、小学校区、マンション単位等多様なものが想定されています。

また、計画に基づく防災計画の活動主体である地区居住者等としては、地域住民、自主防災組織、企業、地域の協議会、学校、病院、社会福祉法人等多様な者が想定されています。

そして、各地区の①沿岸部、内陸部、山沿い、山間部等のような自然特性、②都市型、郊外型等のような社会特性、③想定される災害特性等に応じて、多様な形態をとることができるようになっていきます。

このように、地区防災計画においては、計画を作成したり、その計画に基づいて防災活動を行う主体を自由に設定できるほか、防災活動が実施される範囲、計画の内容等についても、地区の特性に応じて、自由に決めることができます。

なお、市町村防災会議は、これらの防災活動の主体と連携して地域防災力を高めるため、地区防災計画を市町村地域防災計画に規定することができる制度になっています。

3 継続的に地域防災力を向上させる計画

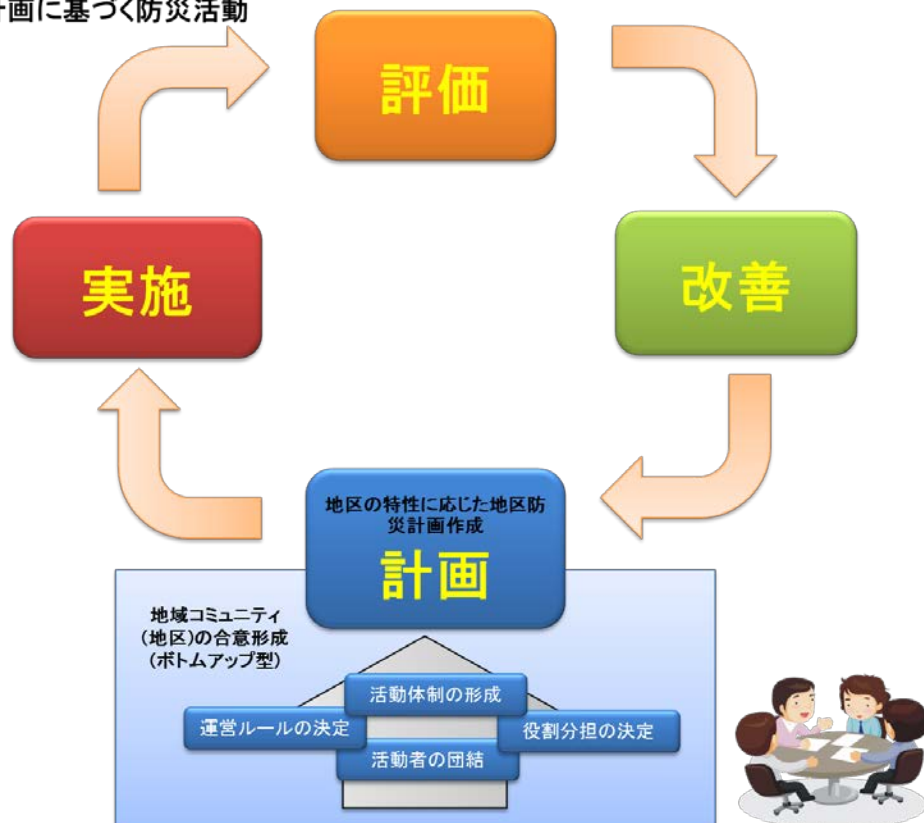
単に計画が作成されるだけでなく、計画に基づく活動が実践されるとともに、定期的に見直しが行われ、防災活動が継続されることが重要です。

地区防災計画を作成するに当たっては、計画に基づく防災活動によって、地域の防災力の向上が図られることが重要です。

そのため、単に計画が作成されるだけではなく、防災活動の主体である地区居住者等と市町村等が連携すること、計画に基づく防災活動が地区居住者等によって実践されること、地区居住者等による防災活動が形骸化しないように定期的に地区居住者等による計画の見直しが行われること等が重要であり、これらが適切に行われることによって、長期的に計画に基づく防災活動が、地区居住者等によって継続されることが重要です。

図表 地区防災計画作成への流れ

地域防災計画に基づく防災活動



第3章 計画の内容

1 地区の特性と想定される災害

地区防災計画は地区の特性に応じて、自由な内容で防災計画を作成することが可能になっています。計画を作成するに当たっては、地区における過去の災害事例を踏まえ、想定される災害について検討を行い、実際に活動を行う活動主体の目的やレベルにあわせて、地区の特性に応じた項目を計画に盛り込むことが重要です。

地区防災計画は地区の特性に応じて、自由な内容で防災計画を作成することが可能になっています。

法律上例示されている内容は、①防災訓練、②物資及び資材の備蓄、③地区居住者等の相互の支援となっています。

計画を作成するに当たっては、これらの例示も参考に、計画の内容を考えることとなりますが、④計画の名称、⑤計画の対象範囲（位置・区域）、⑥活動方針、⑦活動目標（指標等）、⑧長期的な活動予定等を定めておくことが有用です。

また、地区の自然特性を把握し、地区における過去の災害事例を踏まえ、想定される災害について検討を行い、実際に活動を行う活動主体のレベルにあわせて、地区の特性に応じた項目を計画に盛り込むことが重要です。地区で想定される災害としては、例えば、沿岸部であれば、地震や地震による津波、高潮等によって、建物倒壊、浸水等の危険性がある場合が想定されますし、山間部であれば、豪雪、地滑り等が想定されます。

さらに、地区内の地区居住者、要配慮者の方々等の状況、昼間と夜間の人口の違い、地域コミュニティ内のネットワークの状況、信頼関係・協力関係の状況、帰宅困難者の発生の可能性等を踏まえ、具体的に計画内容を決めることが有用です。

2 地域コミュニティを維持するためのプロセス

地区防災計画を作成して地域防災力を高める目的（基本方針）は、地域コミュニティでの地域住民の生活を維持・向上することにあります。

そのためには、地域コミュニティのメンバーが協力して防災活動体制を構築し、自助・共助・公助の役割分担を意識しつつ、平常時に地域コミュニティを維持するための活動と、災害時に発生するリスクと優先される重要な要素を整理しつつ、災害時に何をいつまでにどのくらい対応すべきかを整理した上で地区防災計画を作成することが重要になります。

ここでは、地区の特性と想定される災害と整理した後に地区防災計画を作成するに当たってのプロセスの例を、事業者の事業継続に関する内閣府（2013C）も参考に、考えてみたいと思います。

（1）方針の策定

地区防災計画を作成して地域防災力を高める目的（基本方針）は、地域コミュニティでの地域住民の生活を維持・向上することにあります。そのためには、まず、地域コミュニティのメンバーが協力して防災活動を行える活動体制を構築することが必要です。

活動体制が構築されたら、自助・共助・公助の役割分担を踏まえつつ、その体制のメンバーが、地域コミュニティでの住民の生活を維持・向上させるために、平常時に個々がどのような役割分担を担っているか整理してみましょう。

（2）分析・検討（重要な要素の決定・影響度の分析）

平常時の役割分担を整理したら、地域コミュニティにおいて重要な要素は何か（例 要配慮者の保護、学校の維持、病院・社会福祉施設の維持、地域のモニュメントの保護等）を考えましょう。

また、それらの重要な要素が、災害時に、地域コミュニティにおける生活を維持するに当たって、どの程度の影響があるのかを整理し、それらの重要な要素の優先順位付けを行う（例 要配慮者の保護）とともに、災害時に重要な要素を妨げる原因等（例 地震による建物倒壊、火災の発生、物資の供給ネットワークの途絶等）について分析を行います。

(3) 戦略及び対策の検討・決定

上記を踏まえつつ、地域コミュニティでの生活を維持するために、行政による公助に期待できることと自分自身や地域コミュニティによる自助・共助によって対応すべきことを整理し、地域コミュニティ全体で何ができるのか、また、そのための災害時の活動体制（役割分担）を話し合い、何をどの程度、いつまでに対応すべきか決定しておくことが重要です。

(4) 地区防災計画の作成

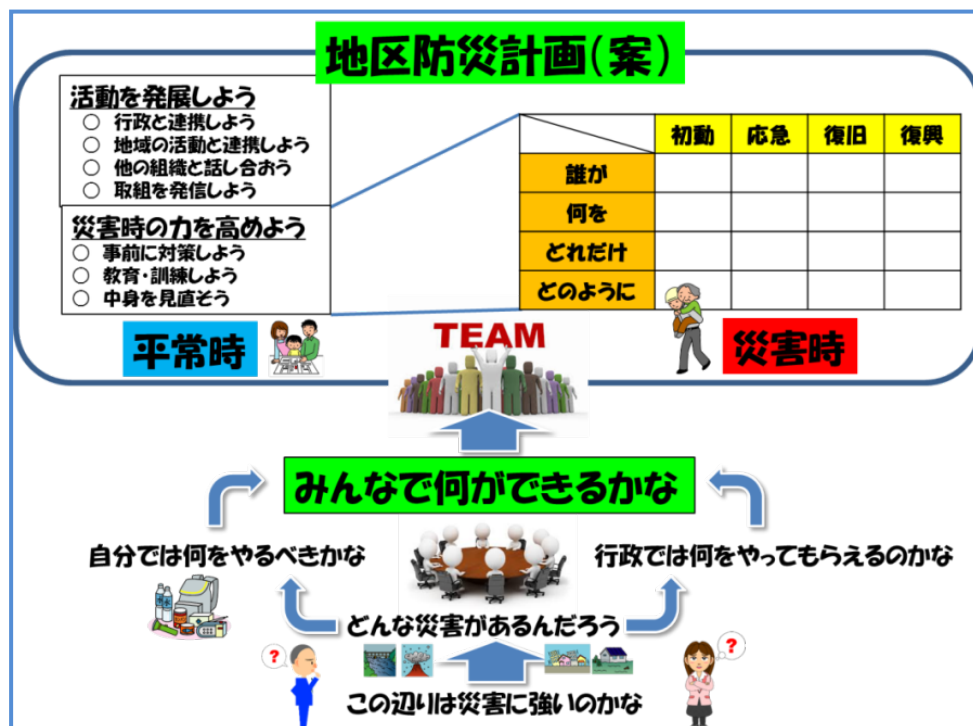
それらの話し合いを受けて、①平常時には、事前対策、教育・訓練、活動の見直し等を行って災害時の対応力を高めたり、行政、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携を進めたり、その取組を発信することによって防災活動を発展させ、②災害時に、誰が、何を、どれだけ、どのようにすべきかを、初動、応急、普及及び復興の各フェーズに分けて整理した災害時の体制と手順を明確にした地区防災計画を作成することになります。

(5) 実施

地区防災計画作成後は、食料・飲料水・防災資機材等の備蓄や耐震化の促進といった事前対策を実施したり、地域コミュニティにおける教育・訓練等を実施し、災害に備えることとなります。

そして、上記が達成された後に、実際に地区防災計画が災害時に機能するのかわか、訓練を実施し、見直し・改善を行うことが重要になります。

図表 地区防災計画作成のイメージ



なお、平常時及び災害時の防災活動等としては、以下のようなものがあります。

(1) 平常時の行動

計画に基づく平常時の活動としては、防災訓練（情報収集・共有・伝達訓練を含む）・避難訓練のほか、活動体制の整備、連絡体制の整備、防災マップ作成、避難路・避難場所等の確認、災害時に要配慮者支援の取組や実効性のある防災訓練等優先される活動の整理、食料・飲料水・防災資機材等の備蓄、救助技術の取得、防災教育等啓発活動の実施等が想定されます。

(2) 災害時の行動

災害時の活動としては、身の安全を守る、出火防止、初期消火、住民の助け合いの活動、救出及び救助、率先避難、避難誘導、避難の支援、情報収集・共有・伝達、物資の仕分け、炊き出し、避難所運営、在宅支援者への支援等が想定されます。

(3) 消防団・各種地域団体等との連携

平常時・災害時ともに、行政機関のほか、消防団、各種地域団体、ボランティア、事業者等との連携・協力が重要になります。

図表 平常時及び災害時の活動の例

平常時の活動の例	災害時の活動の例
<ul style="list-style-type: none"> ・防災訓練・避難訓練 （情報収集・共有・伝達訓練を含む） ・活動体制の整備 ・連絡体制の整備 ・防災マップ作成 ・避難路・指定緊急避難場所、指定避難所等の確認 ・災害時の影響度分析 ・要配慮者支援の取組や実効性のある防災訓練等の優先される活動の整理 ・食料、飲料水、防災資機材の備蓄 ・救助技術の取得 ・防災教育等の普及啓発活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・身の安全を守る ・出火防止、初期消火 ・住民間の助け合い ・救出及び救助 ・率先避難、避難誘導、避難の支援 ・情報収集・共有・伝達 ・物資の仕分け・炊き出し ・避難所運営
<p>・消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携</p>	

3 計画の作成方法

上記のような地区防災計画の特性を踏まえて、市町村と連携しつつ、計画を作成するには、活動主体の目的やレベルに応じて、例えば、以下のような項目を検討することが重要になります。

(1) 地区の特性の把握と防災マップ作成等

①災害履歴の調査

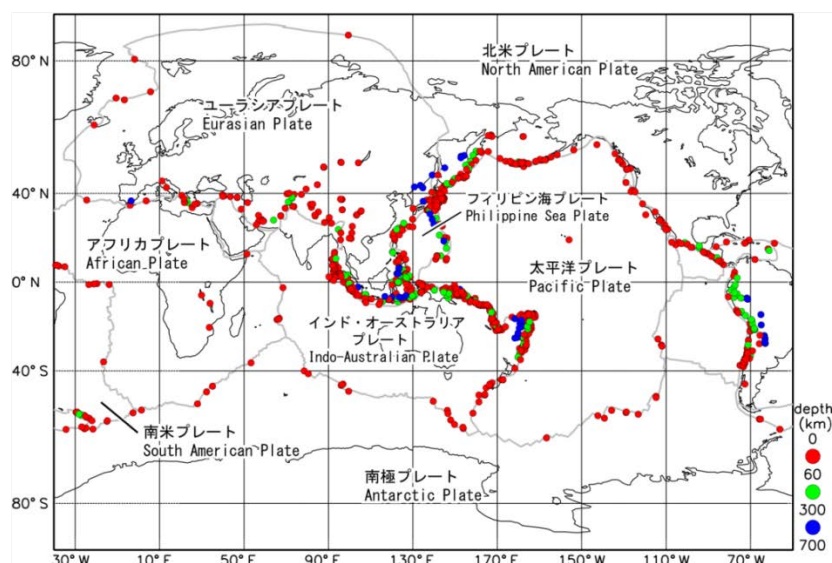
日本で想定される災害には、どのような種類があるのでしょうか。

日本は、その位置、地形、地質、気候等の自然的な条件から、暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑り等による災害が発生しやすい国土となっています。例えば、世界で発生するマグニチュード6以上の地震の約2割が日本周辺で発生しています。

そこで、各地区で過去に発生した大規模な自然災害を調べ、どのような災害によってどのくらいの被害が発生し、災害対応において、どのような問題があったのか、そこから判明した教訓は何か等について知ることが、地域コミュニティにおける災害対策を考えるにあたり、重要になります。

図表 世界のマグニチュード6以上の震源分布
(内閣府 (2013a) より)

世界のマグニチュード6以上の震源分布とプレート境界



(注) 2003年～2012年
出典: アメリカ地質調査所の震源データをもとに気象庁作成

②行政による被害想定 of 把握

各地方公共団体において、地域防災計画等で被害想定等（想定地震震度分布、出火延焼拡大エリア、建物倒壊及び浸水危険区域、地滑り危険、土石流発生区域等）を推定したり、ハザードマップ等を作成している場合には、それらを調べ、地区内の災害対策を考えることが重要です。

③地区特性 of 把握

実際に地区を歩いたり（防災まち歩き）、行政関係者、研究者、コンサルタント等の専門家によるワークショップ等を通じて、実際に、地区内の危険箇所を把握することが重要です。

具体的には、①及び②で調べた各地区において過去発生した災害も踏まえつつ、地区の地形を調べながら、危険になりそうな場所（豪雨時に土砂崩れ、がけ崩れが起こりそうな場所、火災時に火が燃え広がりそうな場所、地震発生時に建物が倒壊しそうな場所、津波が来たら浸水等による被害を受けそうな場所等）、地区の避難路、指定緊急避難場所、指定避難所等、消火栓や防火貯水槽等の消防水利の所在について確認します。

なお、平成 25 年の災害対策基本法改正において、災害の危険が切迫した場合にける住民等の安全な避難先である「指定緊急避難場所」（災害の種類ごとに指定）と被災者が一定期間滞在する場所としての「指定避難所」を区別して、市町村が指定することになっています（第 49 条の 4～第 49 条の 8 参照）。

図表 地域の危険箇所把握の視点の例

地域の危険箇所把握の視点の例

- 地域内の危険物集積地域、延焼拡大危険地域、土砂災害危険区域、ブロック塀の安全度等の実態を把握しておきます。
- 地域の実態に即した消防活動、要配慮者に配慮した避難誘導等の対応策について十分理解しておきます。
- 地域内の消火栓や防火貯水槽等の消防水利の所在を確認するとともに、消火用の水利として古井戸、小川等の活用も検討します。
- 地域の災害履歴や、災害に関する伝承等を知ることにより、予防・応急活動に効果的に活用します。
- 市町村等が作成した「ハザードマップ」を活用し、災害に応じた危険箇所を把握します。

<コラム>「防災まち歩き」

実際に自分の住む地区を歩いてみて、地区内の自然、施設、人、災害時に危険なところ等を記録する作業を「防災まち歩き」と呼びます。

この「防災まち歩き」によって、身近な危険について実際に目で見て認識し、災害に備えることができるほか、自主防災組織、消防署、消防団、事業者、学校等が協力して行うことにより、それぞれが連携して、地域防災力を強化することができます。また、大人が、子供に過去に起こった災害やその教訓を教えたり、小中学生が協力して実施することにより、世代間の連携を図ることもできます。なお、「防災まち歩き」の一般的なイメージは、以下のようになります。

1) 準備

- ・街区地図を準備し、まち歩きのコース、エリアを決めます。
- ・消防署、消防団、自主防災組織等まち歩きに協力してくれる人をさがします。

2) まち歩きの流れ

- ・まち歩きは10人程度までのグループで行うのが理想的です。
- ・まちや自然の特徴、災害時に危険な所や防災施設等を地図に記入し、必要に応じて写真撮影します。また、気づいたことや聞き取った内容をメモします。
- ・なお、まち歩きに当たっては、交通等に十分注意する必要があるほか、夏場は熱射病等に注意し、また、冬場は防寒に心がける必要があります。

3) まち歩きの結果の活用

- ・まち歩きで分かったこと、災害時の避難行動等について話し合い、防災マップ作り、災害図上訓練(DIG)等を実施します。

<用語解説>ハザードマップ

ハザードマップとは、災害による被害を予測し、その被害範囲を地図化したものです。予測される災害の発生地点、被害の拡大範囲及びその程度、避難経路、指定緊急避難場所、指定避難所等の情報を地図上に図示します。災害発生時にハザードマップを利用することにより、地域住民等は、迅速・的確に避難を行うことが可能になります。



<用語解説>「ワークショップ」

ワークショップとは、まちづくり等のために、地域社会の課題を解決するための改善計画を立てる等のための共同作業のことで、多くの関係者が参加し、自由に発言することにより、多様な意見が反映されるというメリットがあります。

一方で、議論が拡散し、まとめることが難しくなる場合もあります。そのため、ワークショップにおいては、行政関係者、研究者、コンサルタント等の専門家がファシリテーターとして関わるのが有用です。

また、このワークショップでの議論の内容を広報誌等にまとめて広く地域の関係者に知らせたり、地域全体の意見募集を併用することも重要になります。

なお、防災まちづくりを検討する際には、災害図上訓練(DIG)を取り入れたワークショップが実施されることがあります。

④要配慮者の状況把握と訓練

東日本大震災では、犠牲者の過半数を65歳以上の高齢者が占め、また、障害者の犠牲者の割合が、健常者の2倍程度に上ったと推計されています。

こうした被災傾向は、過去の大規模な震災・風水害等においても共通してみられるもので、災害時に自力で迅速な避難行動をとることが困難な者に対する避難支援等の強化が重要になっています。

そのためには、日頃から、地区居住者等と要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者）が顔の見える関係を形成し、災害発生時に、要配慮者が迅速に避難できるような体制を整えて、実際に近い形で訓練しておくことが必要です。

なお、平成25年に改正された災害対策基本法においては、災害発生時の避難に特に支援を要する者の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成等が市町村長に義務付けられたことを受け（第49条の10～第49条の13参照）、一定の条件のもとで避難支援者となる地区居住者等に名簿情報が提供される場合もあり得ます。その際には、個人情報の取扱いに十分に留意することが必要です。

⑤防災マップの作成

防災まちづくりワークショップ、防災まち歩き等、地区内を実際に歩くイベント等を行い、地区を示す地区内にある消火栓、防火水槽等の防災設備の位置、危険箇所等を示したマップ及び市町村が想定している地域の危険度を示した「ハザードマップ」を重ね合わせて「地区防災マップ」を作成します。なお、ハザードマップでハザードとされていない地域まで浸水等の被害が発生する場合もあり、ハザードマップはあくまでも想定の一つであり、災害時には、より安全に行動することに留意

する必要があります。

このマップを基に、地区内の居住者や事業者が地域の安全な場所及び危険な場所を認識し、災害時に安全な場所に避難するための方法等について検討します。

(2) 活動体制の整備

地区防災計画を作成するための活動体制としては、例えば、町内会・自治会、小学校区、マンション単位等の自主防災組織、婦人防火クラブその他防災関連の地域住民によって構成された NPO、事業者、事業者によって構成された協議会等の例が考えられます。

事業者が中心となって活動体制を検討する場合には、転勤、異動等を前提に活動体制を検討する必要があり、前任の後任への引継等について配慮する必要があります。

地区内で自主的な活動体制を整備するためには、その体制を取りまとめる会長をおくほか、副会長ほか活動に参加するメンバーの仕事の分担を具体的に決め、班を編成しておくことが有用です。

なお、班編成は、組織の規模や地域の実情によって防災活動に関する状況が異なることを踏まえ、最低限の班編成から徐々に編成を充実させることやメンバーの平常時及び災害時における仕事の分担を決めておくことが重要です。

図表 班編成の例

編成班名		日常の役割	災害時の役割
総務班	→	全体調整 災害時要援護者の把握	全体調整 被害・避難状況の全体把握
情報班	→	情報の収集・伝達 広報活動	状況把握 報告活動
消化班	→	器具点検 防災広報	初期消火活動
救出・救護班	→	資機材調達・整備	負傷者等の救出 救護活動
避難誘導班	→	避難路(所)・標準点検	住民の避難誘導活動
給食・給水班	→	器具点検	水、食糧等の配分 炊き出し等の給食・給水活動
連絡調整班	→	近隣の防災活動の主体・ 他機関団体との事前調整	他機関団体との調整
物資配分班	→	個人備蓄の啓発活動	物資配分 物資需要の把握
清掃班	→	ごみ処理対策の検討	ごみ処理の指示
衛星班	→	仮設トイレの対策検討	防疫対策、し尿処理
安全点検班	→	危険箇所の巡回・点検	二次災害軽減のための広報
防犯・巡回班	→	警察との連絡体制の検討	防犯巡回活動
応急修繕班	→	資機材、技術者との連携検討	応急修理の支援

(3) 避難路、指定緊急避難場所、指定避難所の整備

避難については、市町村や消防機関等と十分協議の上で避難計画をつくり、関係者に周知徹底しておくことが重要ですが、その際には、指定緊急避難場所及び指定避難所やそこに至るまでの避難路を定め、安全に避難する方法について十分に検討しておくことが重要です。

具体的には、地区の地形、危険な施設の場所、建物耐震化の状況等を考慮し、避難時間等を考慮の上で、避難路を決めます。経路選定については、災害によって異なった経路を選定したり、代替ルートについても決めておくことが重要です。

また、要配慮者を支援する方法についても決めておくことが重要です。

さらに、指定避難所等には、必要な食料、飲料水、資機材等を準備することが重要です。

(4) 初動対応等

災害発生時に、被害を最小限にとどめるためには、地区内の多様な主体が連携し、防災設備を活用して、出火防止、初期消火、救出・救助等の初動対応を適切に行うことが重要です。

①出火防止・初期消火

地震発生時の火災は、被害をずっと大きくするため、出火防止が重要です。地震発生の際に火災を未然に防止することができれば、火に追われて避難する必要もなく、負傷者を落ちついて救出・救護をすることが可能になります。地区内で出火した場合には、消火器等を使用して、初期消火及び延焼防止を行う必要があります。

②救出・救護

災害発生時には、建物倒壊や落下物等による多数の負傷者が発生し、救出・救護が必要な事態が生じる場合があります。

その場合には、倒壊物やガレキの下敷きになった人を、資機材を活用して救出にあたるほか、負傷者には、応急手当等を行い、病院へ搬送する等の支援を行うことが必要です。

また、必要と認められる場合には、速やかに消防機関等の出動を要請するほか、二次災害防災に努めることも必要であり、あらかじめ救出・救護計画を定めておくことが有用です。

(5) 避難所の開設及び運営

災害時に、地区の被災者の安全及び避難所に滞在する被災者の生活を確保するために、関係者の安否確認、指定避難所等の開設・活用・運営方法、給水、給食、避難者の受入れ方法、要配慮者への支援方法等について、行政機関、施設管理者等と調整し、決めておくことが重要です。

(6) 食料、飲料水、資機材の備蓄

発災時の初期消火、救出・救護活動、避難誘導、炊き出し等地域の防災活動を効果的に行えるよう初期消火、救出・救護、炊き出し用機材等の資機材等の備蓄に努める必要があります。

具体的には、地域の実情や組織の構成等からみて、どのような資機材を備えるべきか、その保管場所をどうするか等について、市町村、消防機関等の支援を受けて十分検討することが重要になります。

図表 防災資機材の例

目的	防災資機材
①情報収集・共有・伝達	携帯用無線機、受令機、電池メガホン、携帯用ラジオ、腕章、住宅地図、模造紙、メモ帳、油性マジック 等
②初期消火	可搬式動力ポンプ、可搬式散水装置、簡易防火水槽、ホース、スタンドパイプ、格納器具一式、街頭用消火器、防火衣、蔦口、ヘルメット、水バケツ、防火井戸 等
③水防	救命ボート、救命胴衣、防水シート、シャベル、ツルハシ、スコップ、ロープ、かけや、くい、土のう袋、ゴム手袋 等
④救出	バール、はしご、のこぎり、スコップ、なた、ジャッキ、ベンチ、ハンマー、ロープ、チェーンソー、エンジンカッター、チェーンブロック、油圧式救援器具、可搬式ウィンチ、防煙・防塵マスク 等
⑤救護	担架、救急箱、テント、毛布、シート、簡易ベット 等
⑥避難所運営等	リヤカー、発電機、警報器具、携帯用投光器、標識板、標識、強カライト、簡易トイレ、寝袋、組立式シャワー 等
⑦給食・給水	炊飯装置、鍋、こんろ、ガスポンベ、給水タンク、緊急用ろ水装置、飲料用水槽 等
⑧訓練・防災教育	模擬消火訓練装置、放送機器、119番 訓練用装置、組み立て式水槽、煙霧機、視聴覚機器(ビデオ・映写機等)、住宅用訓練火災警報器等
⑨その他	簡易機材倉庫、ビニールシート、携帯電話機用充電器、除雪機 等

(7) 近隣の地区居住者等、自主防災組織、消防団、地域活動団体等との連携

大規模災害の発生時には周辺地域等、広範囲で被害が発生することが想定されるため、近隣の地区居住者等、自主防災組織、消防団、地域活動団体等と連携することが重要です。

そのため、これらの者と、平常時から情報交換、人的交流、防災まちづくりの共同実施等を行い、友好的関係を築くとともに、いざというときの応援要請の在り方等連携方法についてあらかじめ決めておくことが重要です。

特に、大規模災害時には、市町村や常備消防の対応だけでは限界があるため、消防団との連携が大変重要になります。また、日頃から、地区居住者等が防災活動の体制を維持したり、防災知識や技術を身に付けるためのアドバイザーとして、消防団との交流を図り、地域を守る組織として協力し合うことも重要です。

また、事業者と効果的に連携することによって、従業員の地域の防災活動への参加、企業の保有する物資や資機材の提供等による協力が得られる場合があります。

なお、防災士会等地区で積極的な防災活動を行っている NPO やボランティアの協力を得ることも、防災知識を身につけるに当たり有用です。

(8) 帰宅困難者対策等

商業施設を有する事業者等が、地区防災計画を作成するに当たっては、帰宅困難者対策について配慮する必要があります。つまり、不特定多数が集まる集客施設が立地する地区や商業地域では、大規模災害時に帰宅困難者が発生することが考えられることから、統計データ等を活用して地区内の昼間人口を把握したり、地区内に滞在する買い物、観光客、従業員等の安全を確保するために、指定緊急避難場所及び指定避難所等を記載した「防災マップ」等を作成することが重要です。



4 情報収集・共有・伝達

防災活動を担う地区居住者等が、平常時から災害に関する情報を収集・共有し、また、地区居住者間で伝達しておくことは、大変重要です。

また、発災時には、適切な災害対策を行い、デマ等によるパニックに陥らないためにも、例えば、気象庁が発表する特別警報、警報、注意報等の防災情報を入手する等正確な災害に関する情報を収集・共有・伝達することが重要になります。

この点、災害関係の情報は、地区の実情や災害の種類により様々な内容となることから、災害発生に備え、発災時に伝達すべき情報や情報伝達のための媒体・メディア等の手段を事前に決めておき、地区居住者等の間だけでなく、防災機関等と共通の意識を持っておくことが重要です。

また、例えば、地区居住者等の間で、市町村等から情報を入手する係、事前に担当する区域、担当するメディア・媒体等を分担し、発災時における情報の収集・共有、伝達等の役割を明確化しておくことも有用です。

近年は、災害情報の収集・共有・伝達するための媒体・メディア等の手段が多様化しています。防災行政無線や広報車のような行政サービス以外に、例えば、ラジオ、テレビ等のマスコミから、コミュニティ FM のような地域密着型のメディア、ツイッターやフェイスブック等インターネット上の SNS 等まで、多様な ICT サービスが存在しています。

一方で、災害によっては、携帯電話が使えなくなったり、停電が発生したり、インターネットが利用できなくなったりするため、災害によっては、上記の ICT サービスのうちのいくつかが利用できなくなる場合も想定されます。

地区によって想定される災害にあわせて、災害情報の収集・共有・伝達に利用するサービスを決め、いざというときに迅速に対応できる体制を整えておくことが重要です。

なお、東日本大震災での経験を踏まえ、行政、事業者等と連携して、携帯電話の位置情報、カーナビ情報等のビッグデータ（市販のデータベース管理ツールや従来のデータ処理アプリケーションで処理することが困難な巨大で複雑なデータの集積物のことです。）を各地区の地区防災計画の作成に活用したり、広域的な視点から災害情報共有システムと連携して、ICT を発災時の迅速な防災・減災活動に活かすこと（マクロ的視点）のほか、SNS 等によって地区内でリアルタイムに共有される情報を活用すること（ミクロ的視点）が課題として指摘されており、今後、マクロ的視点及びミクロ的視点を組み合わせた対応が重要になると考えられます。

<コラム> 「かんさい生活情報ネットワーク協議会」

平成 25 年 6 月に発足した南海トラフ巨大地震等の災害時に関西のライフラインを担う事業者、地方公共団体、報道機関、有識者等が災害情報（停電、通信途絶、電車運行状況等）を迅速に共有するためのシステム（かんさい生活情報ネットワーク）を運営する団体（会長：室崎益輝神戸大学名誉教授）。

大阪府危機管理室、NHK 大阪放送局、（財）関西情報センター、関西電力、大阪ガス、NTT 西日本、朝日新聞大阪本社、FM ちゃお、毎日放送、サンテレビ等約 100 機関をメンバーに構成されており、日本で初めて、多様なライフライン事業者等の間で、インターネットのクラウドサービスを活用して、災害情報を収集・共有・伝達するサービスを構築しています。



第4章 計画提案の手続

1 市町村地域防災計画に地区防災計画を規定する方法

地区防災計画制度は、市町村と地域コミュニティが綿密に連携して地域の防災力を高めることを想定しています。

そのため、①日頃より市町村と地域コミュニティが連携しており、その連携を強めるため、市町村防災会議が、地域コミュニティにおける防災活動計画を地区防災計画として市町村地域防災計画に規定するのが想定されている一つの形です。

一方、②地域コミュニティの地区居住者等が、市町村地域防災計画に抵触しないような地区防災計画の素案を作成して、市町村防災会議に対して提案を行い（計画提案）、その提案を受けて市町村防災会議が、市町村地域防災計画に地区防災計画を定める場合があります。

地区防災計画制度は、市町村と地域コミュニティが綿密に連携して地域の防災力を高めることを想定しています。

そのため、①日頃より市町村と地域コミュニティが連携して活動を行っており、その連携を強めるため、地域コミュニティにおける防災活動に関する計画を地区防災計画として市町村地域防災計画に規定するのが望ましい形です（災害対策基本法第42条第3項）。

一方、上記①のように市町村防災会議の判断で地区防災計画を定める場合のほか、②地域コミュニティの地区居住者等が、市町村地域防災計画に抵触しないような地区防災計画の素案を作成して、市町村防災会議に対して提案を行い（計画提案）、それを受けて市町村防災会議が、市町村地域防災計画に地区防災計画を定める場合があります（同法第42条の2）。

2 計画提案の流れ

計画提案を行うためには、地域コミュニティにおいて防災活動を行う地区居住者等が、地区防災計画の素案とともに市町村防災会議に提案することが必要になります。計画提案に対しては、市町村防災会議が、市町村地域防災計画に規定する必要があるか否かを判断することになり、必要がないと判断した場合は、その旨及びその理由を提案者に通知することになります。

計画提案を行うためには、地域コミュニティ（地区）において防災活動を行う地区居住者等が全員の名前で提案書を作成し、地区防災計画の素案とともに市町村防災会議に提案することが必要になります。

全員の名前で提案書を作成することとしたのは、地区防災計画は、単に計画が作成されるだけでなく、計画に基づいて活動が実践されることを重視していることから、地区防災計画に基づいて防災活動を行う者が誰であるのかを明確化したいと考えたからです。そのため、必ずしも望ましいことではありませんが、地区防災計画の対象地区が、一部いわゆる虫食いのような形になる場合もあり得ると考えています。

事業者が作成主体となる場合には、代表のみの名前でも提案できる場合が想定されますが、その場合は、実効性を担保するため、社員等の役割分担について、計画に記載することが望ましいと考えています。

なお、計画提案に当たっては、当該地区の地区居住者等であることを証明するために住民票、商業登記関係書類等が必要になります（災害対策基本法施行規則第1条）。

計画提案が行われた場合は、市町村防災会議が、市町村地域防災計画に規定する必要があるか否かを判断することになり、必要がないと判断した場合は、その理由を提案者に通知することになります。

図表 計画提案の流れ



<コラム> 計画提案制度

地区防災計画と同じように住民等の組織から自治体への計画提案の仕組みを持つ制度として、都市計画提案制度（都市計画法第 21 条の 2～5）や景観計画の提案制度（景観法第 11 条～第 14 条）があります。

計画制度は、平成 14 年の都市計画法改正により創設されました。その背景としては、近年、住民やまちづくり NPO などが主体となったまちづくりの取り組みが各地で見られますが、地区ごとの詳細な計画を実現するには、権利者や住民の理解や合意が重要であり、自治体が全市的な観点から制約をかけるのみならず、地域から自治体に向けて提案できる制度創設が求められたということがあります。

これらの計画提案制度では、地区内の地権者等が計画の素案を作成し、必要書類をそれぞれ都市計画審議会や都市景観審議会に提出します。

そこで審査基準を満たし、関係する市の条例や上位計画、都市全体のバランスや方針との整合性を判断し、適合する場合は上位のマスタープランに位置づけし、地区ごとにより詳しい内容の制限を付与することや、時には緩和することが可能です。また、適合しないと判断した場合にはその理由を提案者に通知することになっています。

3 計画提案に当たっての留意事項

市町村防災会議においては、計画提案の趣旨を踏まえ、計画提案が行われた場合は、地区居住者等からの発意を積極的に受け止めていく姿勢が望まれています。地区防災計画は、市町村地域防災計画に位置付けられるものです。それにふさわしい内容や活動範囲が必要になります。

例えば、1人や1家族による防災計画のようなものが計画提案として市町村防災会議に提案された場合は、一般には、防災活動の範囲が極めて限定されていますので、市町村地域防災計画に位置付けるのになじまないと判断されることが想定されます。



第5章 実践と検証

1 防災訓練の実施・検証

地区居住者等が、災害時に実際に地区防災計画に規定された防災活動を実施できるように、市町村等と連携して、毎年防災訓練を行うことが重要です。

また、防災訓練の結果については、専門家も交えて検証を行い、地区居住者等が、その課題を把握し、活動を改善することが重要です。

地区居住者等が、災害時に実際に地区防災計画に則った適切な活動ができるように、市町村等と連携して、毎年災害時を想定した防災訓練を実施することが重要です。

また、防災訓練の結果については、専門家も交えて検証を行い、地区居住者等が、その課題を把握し、活動を改善することが重要です。

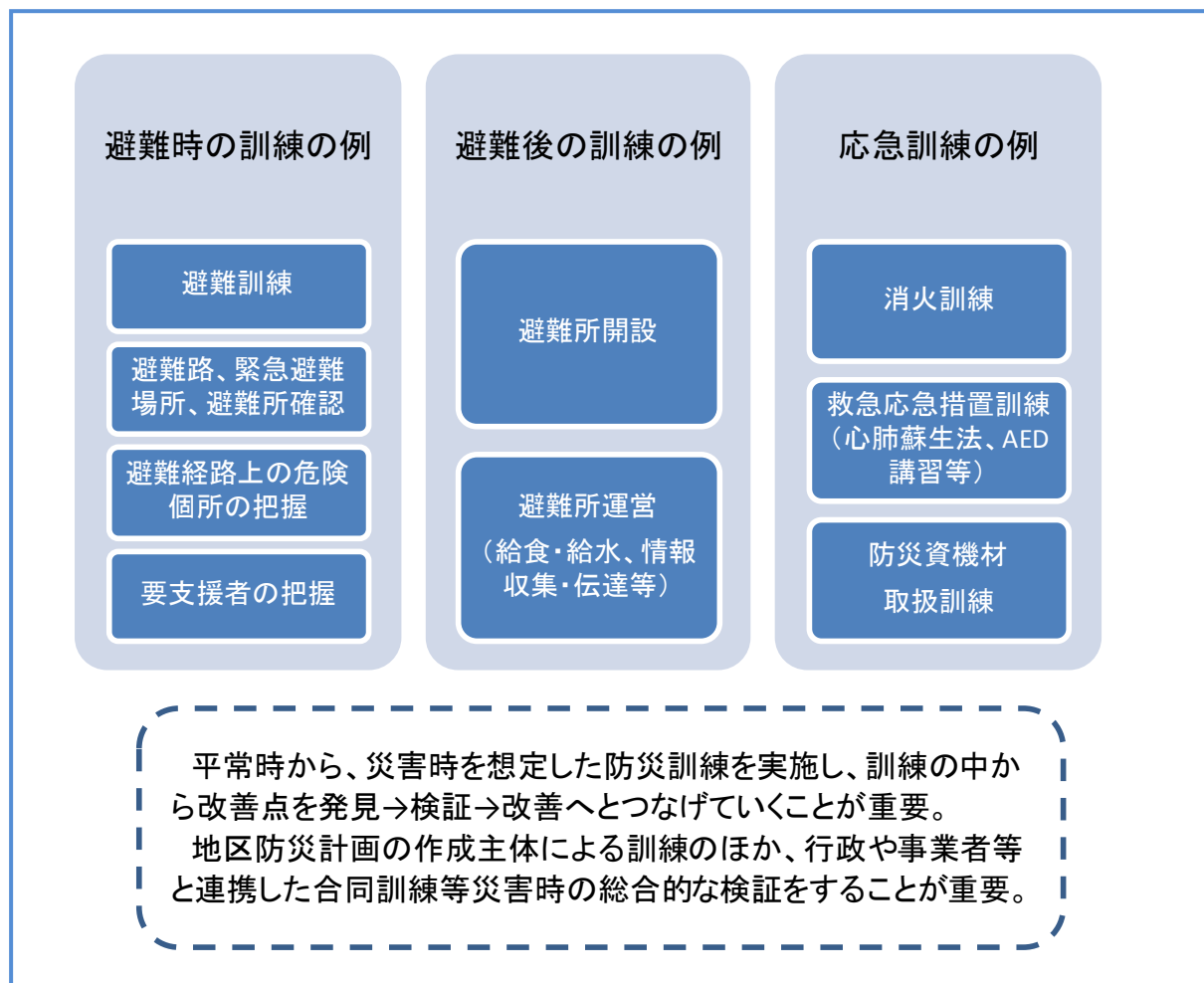
なお、地区居住者等による自主防災組織、小中学校区単位での訓練、マンション間の合同訓練のほか、避難所単位、事業者、学校、病院等との合同訓練等災害時の総合的な動きを検証することが望ましいです。

<コラム> 平成 25 年度総合防災訓練大綱

災害が発生した場合、国の行政機関、地方公共団体、その他の公共機関等の防災関係機関が一体となって、国民と連携しつつ対応することが求められています。

中央防災会議では、平成 25 年度に、防災関連機関が相互に連携して、防災訓練を総合的かつ計画的に実施する際の指針を示すとともに、平成 23 年の東日本大震災や昨今の社会状況等を踏まえ、防災訓練を通じて、より多くの国民が防災や減災に関する意識を高めることができるよう、訓練を実施する際の基本的な考え方について示しています。

図表 主な訓練の例



2 防災意識の普及啓発と人材育成

地区居住者等の防災意識を向上させるため、クロスロードゲーム、防災運動会、DIG（災害図上訓練）、HUG（避難所運営ゲーム）等の普及啓発活動や小中学生に対する防災教育を実施することが重要です。

共助による防災活動を促進するためには、地域コミュニティに住む一人ひとりの防災意識を高め、地域コミュニティ全体で防災に取り組むことが地域防災力の向上につながります。

地域コミュニティ全体の防災力を上げていくためには、防災運動会、DIG（図上訓練）、クロスロードゲーム、HUG（避難所運営ゲーム）等の意識啓発行動や小中学生に対する防災教育等を実施することが重要です。

図表 普及啓発活動の例

普及啓発活動の例	内 容
クロスロードゲーム	災害時の切迫した状況下での判断・行動について、多様な考え方があること、そのような状況への備えに気づきあうための二者択一式ゲーム。
防災運動会	担架リレー、バケツリレー、土嚢積みリレー、防災クイズ等防災をテーマにした運動会。地区の行事とともに実施したり、幅広い年代が参加することを想定。
DIG（災害図上訓練）	地区に災害が発生したことを想定して、大きな地図を使用して、入手した情報を踏まえ、災害の状況、予測される危険等を記入する訓練。
HUG（避難所運営ゲーム）	避難者の事情に応じて、避難所に見立てた平面図に適切に避難者を配置できるか、トラブルにどう対応するか等避難所運営を模擬体験するゲーム。

また、防災意識を醸成する方法としては、以下のようなものがあげられます。

- ・ 防災について、会合で話し合う機会を増やすこと。
- ・ 地域の行事やイベントでの防災を意識づける機会を増やすこと。
- ・ 市町村や消防機関等の講演会や研修で行政担当者等からの説明を受けること。
- ・ 災害現場を視察し、被害状況や教訓を学ぶこと。
- ・ 地区における過去の災害事例、災害体験をまとめた広報紙の作成や配布。
- ・ 防災知識に関するチラシやパンフレットの作成や配布。

なお、共助の取組を推進するに当たっての留意点としては、以下のようなものがあります。

- ・ 共助の取組は、一部の方の参加だけでは達成できません。地域に住む一人ひとりの防災意識を高め、地域全体で防災に取り組むことで、地域防災力は高まります。
- ・ DIG（災害図上訓練）等の普及啓発活動のほか、小中学生等の「防災教育」が大切です。災害への危機意識や防災への理解を促すことが、災害時に子供たちの命を守ることになります。
- ・ 防災・減災の活動に限らず、日頃からのコミュニケーションや地域活動に積極的に参加し、いざ災害が起きたときの助け合いが大切です。



3 計画の見直し

防災訓練の検証結果等を踏まえ、PDCA サイクルに従って、地区防災計画について見直しを行うことが望ましいです。

防災訓練の検証結果等を踏まえ、PDCA サイクルに従って、毎年の市町村地域防災計画の見直しと連動する形で、地区居住者等全員の名前で計画の見直し案を提案する等地区防災計画について見直しを行うことが望ましいです。

<コラム>PDCA サイクルについて

「地区防災計画の作成 (PLAN)」、「緊張感を持たせた訓練の実施、防災意識の啓発を組み込んだ幅広いイベントの推進 (DO)」、「訓練・イベント終了後の成果発表と状況確認、問題点のチェック (CHECK)」、「地区防災計画の改善、防災訓練の改善等防災活動改善のための行動 (ACTION)」という PDCA サイクルにより、一つ一つ機能を高めながら組織的に整理し、実践的な行動へと結び付けることが重要となります。この PDCA を繰り返して、計画の見直し、改定を行う仕組みを構築する必要があります。

図表 計画の見直し



最後に

災害は忘れた頃に起こるともいわれています。

地区防災計画を活用して、いざというときに地域コミュニティごとに効果的な防災活動を実施できるようにすることが重要です。

そのためには、地区の特性を踏まえた実践的な計画作成を行い、また、作成を通じて地域コミュニティにおける共助の意識を醸成させ、人材育成を進めることによって、総合的に地域防災力を向上させることが重要です。

災害は忘れた頃に起こるともいわれていますが、災害時は計画外のことが多数発生するので、全てを計画化することはできません。災害時に地域コミュニティにおいて適切に対応できる体制を整備し、人材を鍛えることが重要です。

また、地区居住者等が、地区防災計画を活用して、地域コミュニティごとに効果的な防災活動を行い、地域防災力を向上させることは、地域コミュニティにおける地域住民の生活を維持・向上させるために重要なことです。地域コミュニティにおけるネットワーク、お互い様の意識（互酬性）、相互の信頼関係等が構築されている地域では共助による活動が盛んであり、防災や復興にも良い影響があるといわれています（川脇・奥山（2013）参照）。

日頃のコミュニティにおける良好な関係が地域防災力向上にとっても重要であるといえます。さらに、防災活動をきっかけとして共助による活動が活発化し、地域コミュニティの良好な関係を構築する可能性もあります。

今後、地区防災計画制度が、地域コミュニティの維持・向上や地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与することを期待します。

付 録

1 関係条文等

○災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抄）

（市町村地域防災計画）

第四十二条 1・2 （略）

3 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。

4～7 （略）

第四十二条の二 地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る地区防災計画の素案を添えなければならない。

2 前項の規定による提案（以下この条において「計画提案」という。）は、当該計画提案に係る地区防災計画の素案の内容が、市町村地域防災計画に抵触するものでない場合に、内閣府令で定めるところにより行うものとする。

3 市町村防災会議は、計画提案が行われたときは、遅滞なく、当該計画提案を踏まえて市町村地域防災計画に地区防災計画を定める必要があるかどうかを判断し、その必要があると認めるときは、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めなければならない。

4 市町村防災会議は、前項の規定により同項の判断をした結果、計画提案を踏まえて市町村地域防災計画に地区防災計画を定める必要がないと決定したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を、当該計画提案をした地区居住者等に通知しなければならない。

5 市町村地域防災計画に地区防災計画が定められた場合においては、当該地区防災計画に係る地区居住者等は、当該地区防災計画に従い、防災活動を実施するように努めなければならない。

○災害対策基本法施行規則（昭和 37 年総理府令第 52 号）（抄）

（地区居住者等による提案）

第一条 災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号。以下「法」という。）

第四十二条の二第二項の規定により共同して計画提案を行おうとする者は、その全員の氏名及び住所（法人にあつては、その名称及び主たる事務所の所在地）を記載した提案書に次に掲げる図書を添えて、これらを市町村防災会議に提出しなければならない。

- 一 地区防災計画の素案
- 二 計画提案を行うことができる者であることを証する書類

（参考）

○消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律

（平成 25 年法律第 110 号）（抄）

第二章 地域防災力の充実強化に関する計画

第七条 市町村は、災害対策基本法第四十二条第一項に規定する市町村地域防災計画において、当該市町村の地域に係る地域防災力の充実強化に関する事項を定め、その実施に努めるものとする。

- 2 市町村は、地区防災計画（災害対策基本法第四十二条第三項に規定する地区防災計画をいう。次項において同じ。）を定めた地区について、地区居住者等（同条第三項に規定する地区居住者等をいう。次項において同じ。）の参加の下、地域防災力を充実強化するための具体的な事業に関する計画を定めるものとする。
- 3 地区防災計画が定められた地区の地区居住者等は、市町村に対し、当該地区の実情を踏まえて前項に規定する事業に関する計画の内容の決定又は変更をすることを提案することができる。

2 参考文献等

- ・ 鍵屋一（2005）「地域防災力強化宣言」（ぎょうせい）
- ・ 川脇康生・奥山尚子（2013）「ソーシャルキャピタルと復興」
NPO 白書 2013（大阪大学 NPO 研究情報センター）所収
- ・ 災害法制研究会編（2014）「災害対策基本法改正ガイドブック」（大成出版社）
- ・ 佐々木晶二（2013）「災害対策基本法等の一部を改正する法律と防災まちづくり
について」Urban Study57 号（民間都市開発機構）
- ・ 消防庁（2011）「自主防災組織の手引き - コミュニティと安全なまちづくり -
（改訂版）」
- ・ 中央防災会議（2013a）「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」
- ・ 中央防災会議（2013b）「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」
- ・ 中央防災会議（2012）「防災対策推進検討会議最終報告」
- ・ 内閣府（2014）「防災に関する世論調査」
- ・ 内閣府（2013a）「平成 25 年版防災白書」特集
- ・ 内閣府（2013b）「東日本大震災における共助による支援活動に関する調査報告書
～支援側及び受援側の意識の変化について」
- ・ 内閣府（2013c）「事業継続ガイドライン第三版
－あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応－」
- ・ 原田保夫（2013）「災害対策法制について」東北大学講演資料・講演録
- ・ 三浦光一郎・西澤雅道・筒井智士（2013）「共助による支援活動」
広報ぼうさい（内閣府）第 73 号
- ・ 室崎益輝（2005）「防災都市づくりの 5 つの課題」
季刊ひょうご経済（ひょうご経済研究所）第 85 号
- ・ 矢守克也（2011）「概説「地域防災力」とは」
災害対策全書 4（ぎょうせい）所収

3 アドバイザー・執筆関係者一覧

【アドバイザー】（敬称略）

室崎 益輝	神戸大学名誉教授
矢守 克也	京都大学防災研究所教授

【執筆関係者】

西澤 雅道	内閣府（防災担当）普及啓発・連携担当参事官室総括補佐
筒井 智士	同 主査
田中 行男	一般財団法人関西情報センター専務理事
深野 二郎	同 理事
竹中 篤	同 理事
西田 佳弘	同 新事業開発グループリーダー
坊農 豊彦	同 情報化推進グループ
堀口 浩司	株式会社地域計画建築研究所取締役副社長
石川 聡史	同 主査
清水 紀行	同 主任