

BCAO静岡勉強会

地域防災計画と コミュニティ防災

2015年9月16日

丸谷 浩明 経済学博士



東北大学 災害科学国際研究所 教授

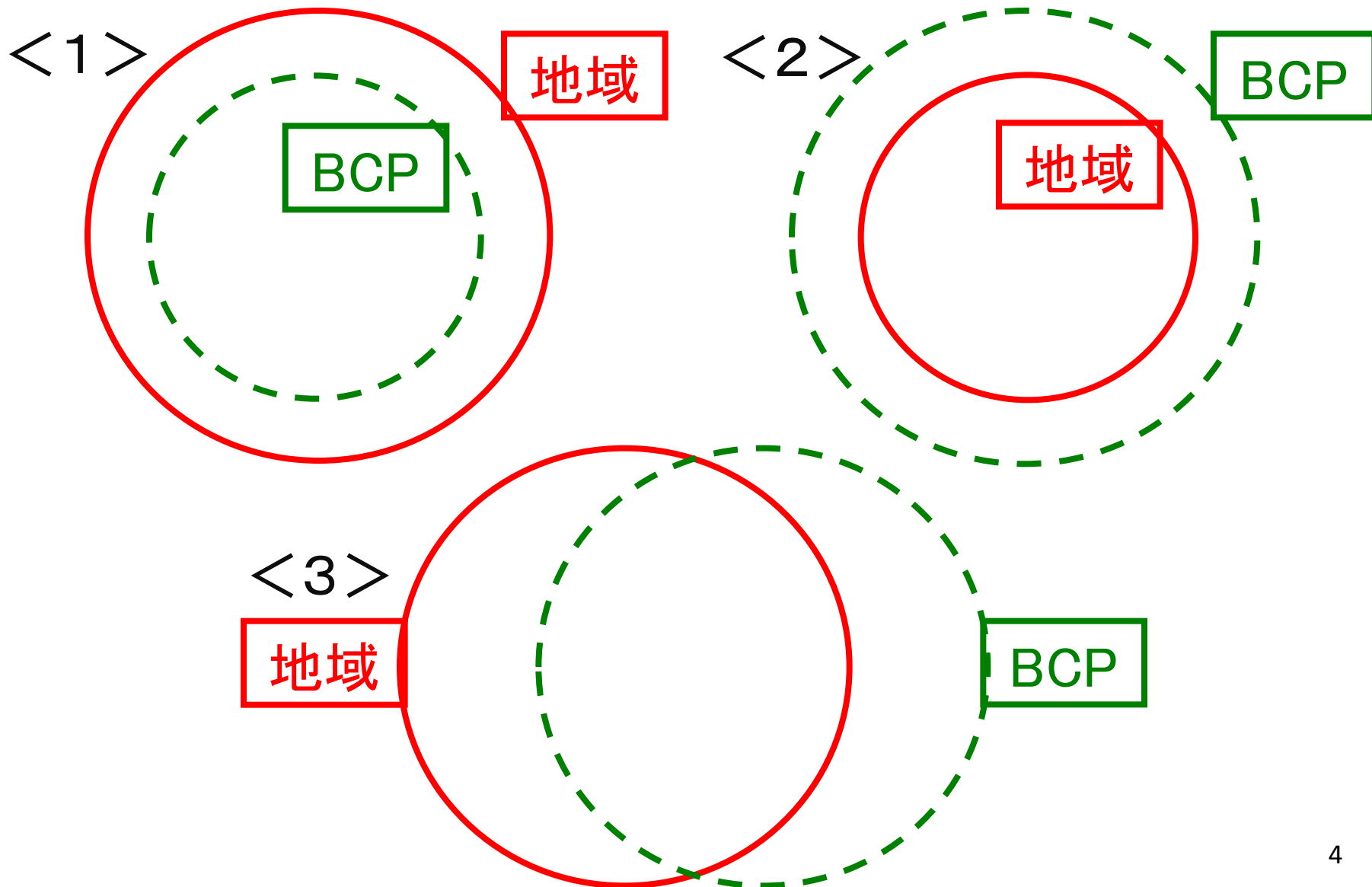
NPO法人 事業継続推進機構 副理事長

目次

1. 企業の地域防災とBCPの相互関係
2. BCPと両輪の地域防災
3. 地域防災計画と地区防災計画
4. 内閣府「地区防災ガイドライン」のポイント

1 企業の地域防災と BCPの相互関係

1.1 企業の地域防災とBCPの相互関係は？



1.2 企業の地域防災の方がBCPよりも広い点とは？

- ① BCPは、企業・組織の単位（あるいはそのグループ）のもの。
- ② 企業の地域防災は、地域を範囲として多くの企業・組織をともに含む
- ③ 参考：地域防災計画(DCP)は、地域に含まれる企業・組織の関係も含むのでBCPより広い

1.3 BCPの方が企業の地域防災よりも広い点？

- ① 企業の地域防災は、企業・組織の復旧の面では、現地での早期復旧戦略
- ② BCPは、この戦略に加え、代替拠点、代替サプライチェーンなどの代替戦略を持つことが強く推奨されている。つまり、「戦略の種類」においてBCPの方が広い

→反論：

- * 代替戦略を持たないBCPも多い（代替拠点を持つ余裕がないなら、できるレベルのBCPでよいと指導）
- * 代替拠点が用意されていても、現地での早期復旧が可能ならその方が事業継続しやすい

1.4 BCPとDCPの重なる部分とは？

- ① 一般的な型：予防対策としての協力（備蓄、消火訓練）や応急対応時の強力などが中心
- ② 防災隣組型：企業連合の防災の傾向が強いが、共同での事業継続の目的も大きい
- ③ 香川型：市町村地域継続計画（MCP）では、地域の重要産業の選定、目標復旧時間（重要産業の復旧目標）、明確な指揮者（市町村長等）、ガバナンス（地域防災会議等）

→ BCPの視点からの疑問：

* 地域外の代替拠点、代替サプライチェーンを用意せずに目標復旧時間が達成できるか

* MCPは、計画としてまとめられるか自体が今のチャレンジ

1.5 防災と事業継続のポイント比較

防災

事業継続

人員の生命・身体の安全

物的損害の軽減

優先復旧拠点の選択

現地の
被害復旧

現地での
事業継続

代替地・協定
での事業継続

被災地の地域貢献

サプライチェーン管理

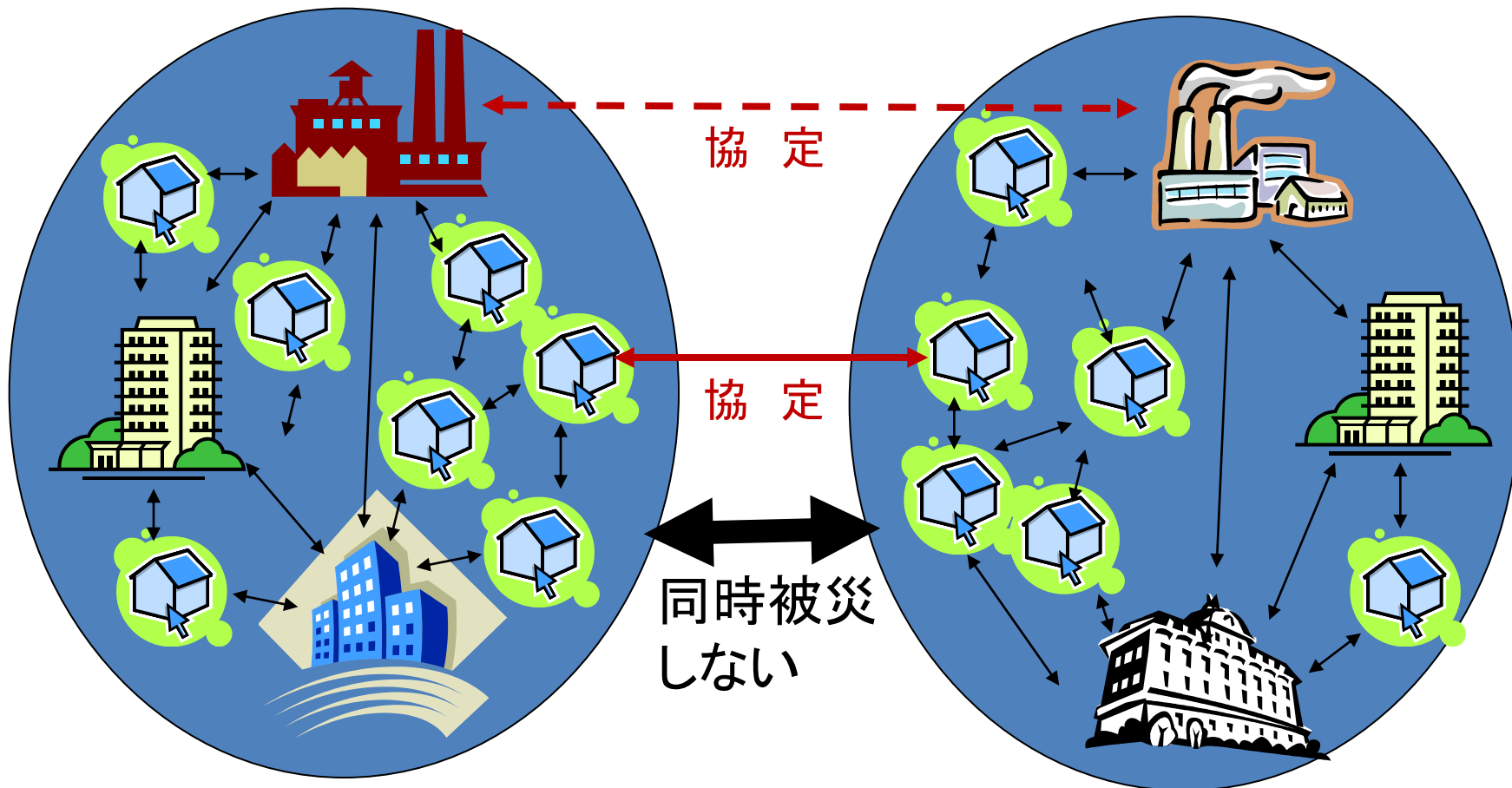
情報喪失の回避

情報の継続的可用性

補強費用確保

資金繰り・投資

1.6 事業継続：離れた場所の同業他社との協定



事業継続のための域内連携

事業継続のための域内連携

2 BCPと両輪の 地域防災

2.1 事業継続をめざしても必要な防災視点

- ① 企業や地域住民が被害を受けた場合、地域内の各主体の相互支援が有効。体力のある企業には特に期待が高い
- ② この相互支援は、企業の地域における社会的責任の面からも、強く求められている。⇒企業防災の範疇（「BCP以前に人道的に必要なこと」ともいえる）
- ③ 特に、大都市部での勤務時間内の発災の場合、帰宅困難者の発生。企業の地域協力がなければ解決できない。（そもそも、企業の都心集積が主要因の一つ。協力すべき）

2.2 地域防災がBCPを有効にする

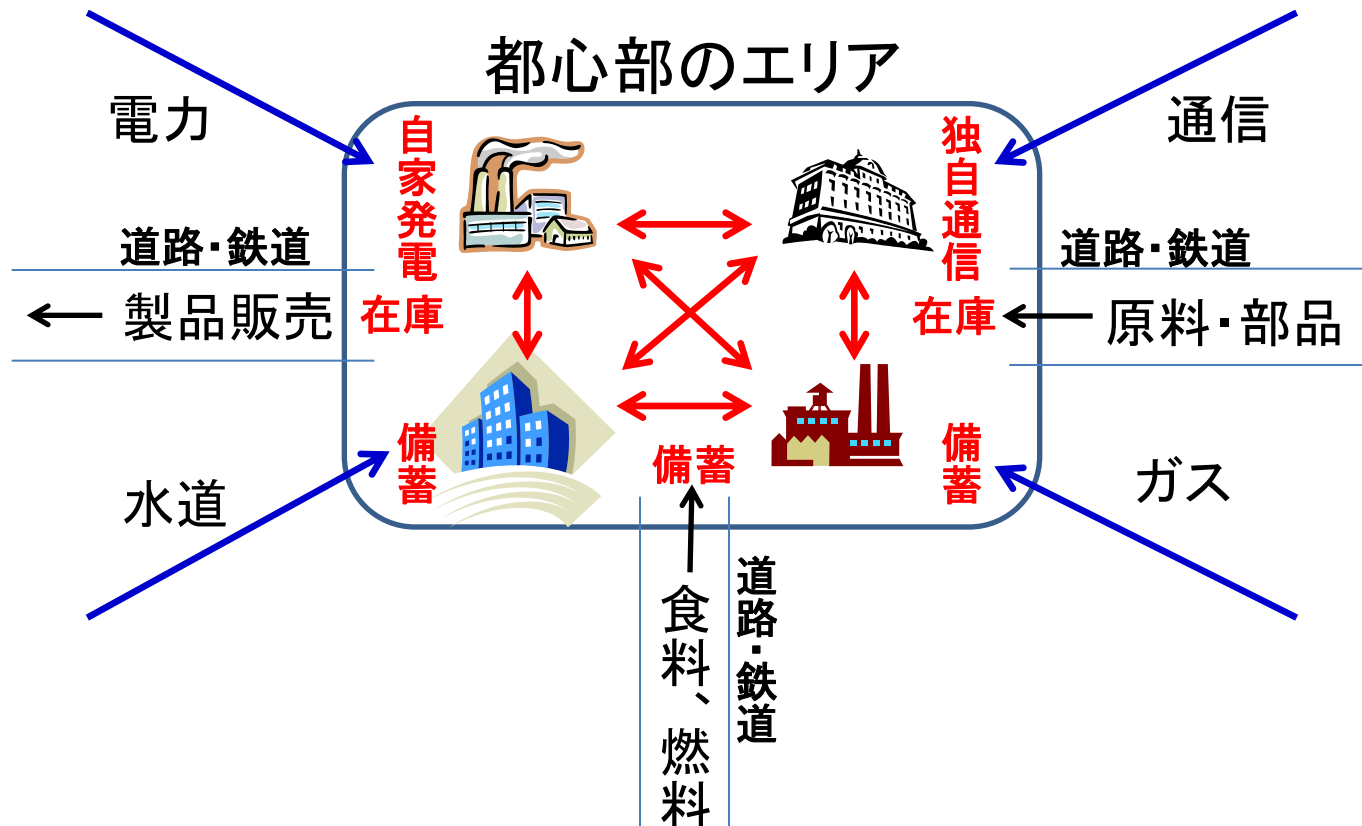
- ① 地域防災により、防災力が高まり、事業継続に必要な資源の確保をより確かなものにできれば、現地復旧での事業継続が早まる
- ② 地域内での主体が、共通資源を融通し合ったり、備蓄の分担が機能すれば、現地復旧の事業継続にもプラス
- ③ 代替拠点に転出して営業した企業でも、現地に戻ってくる可能性はかなりある(有能な社員、密接な取引先、地域の市場)。そのためにも地域防災協力をする
- ④ BCPの普及が中小企業、中堅企業等に対してあまり進んでいない中で、地域防災が地域内の企業へのBCPの普及を促進する可能性がある

2.3 地域防災はBCPを引っ張るな！

- ① 地域防災の側が、企業の代替拠点での継続を、地域を見捨てるなという圧力を掛ける傾向。
- ② 代替戦略を妨げると、企業が地元で拠点再建する体力を奪い、地域の経済復旧、雇用確保も実現しない
- ③ 企業の社会的責任には、供給責任を果たすことも必要。代替拠点で果たせる可能性があるなら、それも考えるべき
- ④ 企業・組織の単独のBCPでは限界があるという主張は、多くの場合、現地復旧だけを想定。現地復旧が当面できない甚大な被害も考えるべき ←東日本大震災。南海トラフ地震でも、現地復旧ができないことを想定すべき

2.4 依存先の問題を地域防災は考えている？

- ① ライフライン、インフラ、サプライヤー等の依存先は、地域内に全てが含まれるわけではなく、地域内でコントロールしきれない (例：首都直下地震発生時の食料供給)



3 地域防災計画と 地区防災計画

3.1 日本の防災計画の体系

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

3.2 地域防災計画の作成の留意点

- ① 我が国の防災は、市町村が主な担い手。それを都道府県が支え、それを国が支える。
- ② 市町村が機能できない場合には都道府県の代行、都道府県が機能しない場合には国の代行も積極的に位置づけ。
- ③ したがって、我が国の具体的な防災対策は、「防災業務計画」とともに、まさに「地域防災計画」を通じて推進される。
- ④ 地域防災計画は、上位計画である「防災基本計画」に定められた地方公共団体の果たすべき役割、地域の実態を踏まえて作成・修正する必要。
- ⑤ なお、特殊な事情がある場合には、適宜必要な事項を付加し、作成する。

3.3 地域防災計画の作成・修正の手順例

- ① 地域の災害に関する最新情報を収集し、盛り込むべき対象を把握。
- ② 地域における対象災害の被害想定を作成・修正（地元の有識者、防災コンサルタント等の支援も）
- ③ 防災基本計画等の上位計画の改定内容、策定・改定された国等のガイドライン、国からの関係通知等を踏まえる
- ④ 作成・修正の目的、達成すべき目標、地域・自組織における課題等を明らかにし、作成・修正の方針等を決定
- ⑤ 具体的な地域防災計画の作成・修正案の作成作業
- ⑥ 有識者に対する意見聴取と対応した修正、パブリックコメント等による意見募集、防災会議における承認
- ⑦ 計画変更に伴う業務継続計画（BCP）、各種マニュアル等の見直し

3.4 地区防災計画制度の概要

(平成26年4月1日施行、災対法第42条3項、42条の2)

1. 制度の趣旨

これまで防災計画：

- 国の防災基本計画、都道府県・市区町村の地域防災計画

東日本大震災等では、地区内の居住者や事業者等が、「自助」・「共助」の精神に基づき、地元自治体等と連携し、自発的に地区における防災活動を担う例がみられた

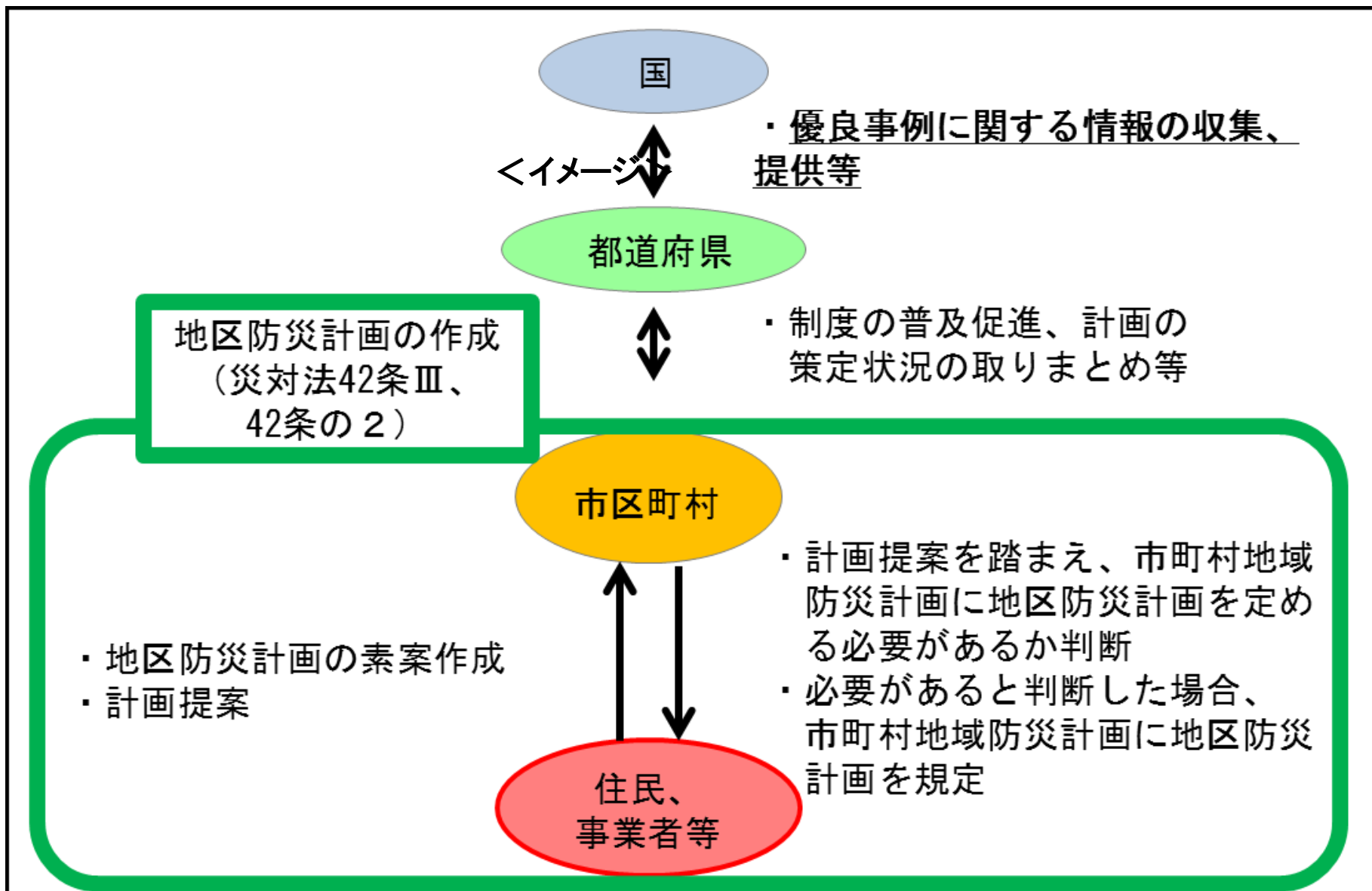
これらを促進し、ボトムアップ型による地域の防災力を高めるため、地域の特性を踏まえコミュニティレベルの防災活動を内容とする「地区防災計画」を市区町村の地域防災計画に定めることができることとした

3.5 地区防災計画制度の概要(続き)

2. 制度の特徴

- 地区の地域特性や社会特性などを踏まえ、地区に居住等する者が自ら計画を作成することができる
- 地区内の居住者等が地区防災計画を作成し、当該計画を市区町村の地域防災計画の一部として提案することができる
- 計画内容には、計画の対象範囲、活動体制とともに、防災訓練、物資等の備蓄、地区独自のハザードマップや避難計画の作成、避難所運営、居住者等の相互支援体制(例：要配慮者の避難支援など)など、様々な防災活動を含めることができる

3.6 地区防災計画制度の概要(続き)

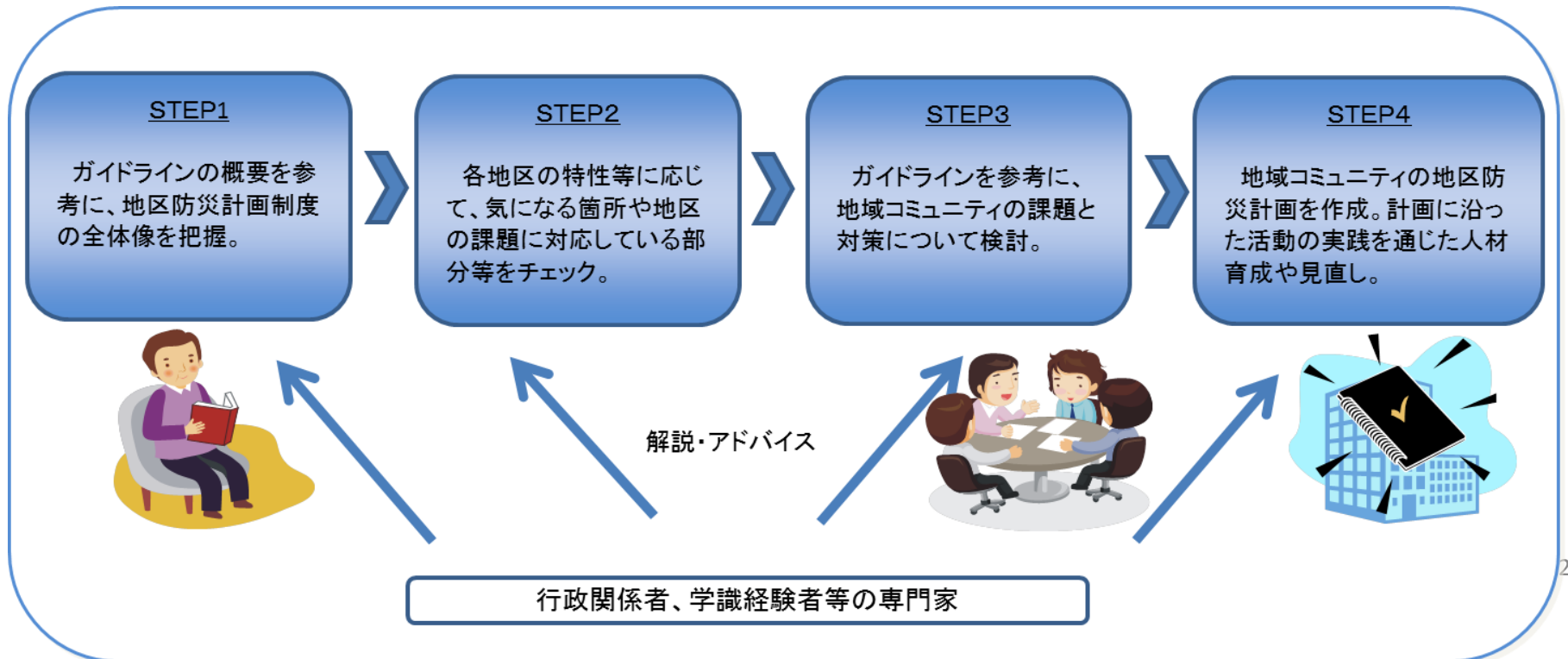


4 内閣府「地区防災計画」 ガイドラインのポイント

地区防災計画ガイドラインの活用方法

- ①本ガイドラインの概要で全体像を把握 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 ③それを踏まえ、地域コミュニティの課題と対策について検討、④地区防災計画を作成、計画に沿った活動の実践を通じた人材育成や見直しにも活用が有効。

また、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、学識経験者等の専門家の解説・アドバイスを求めることが有効。



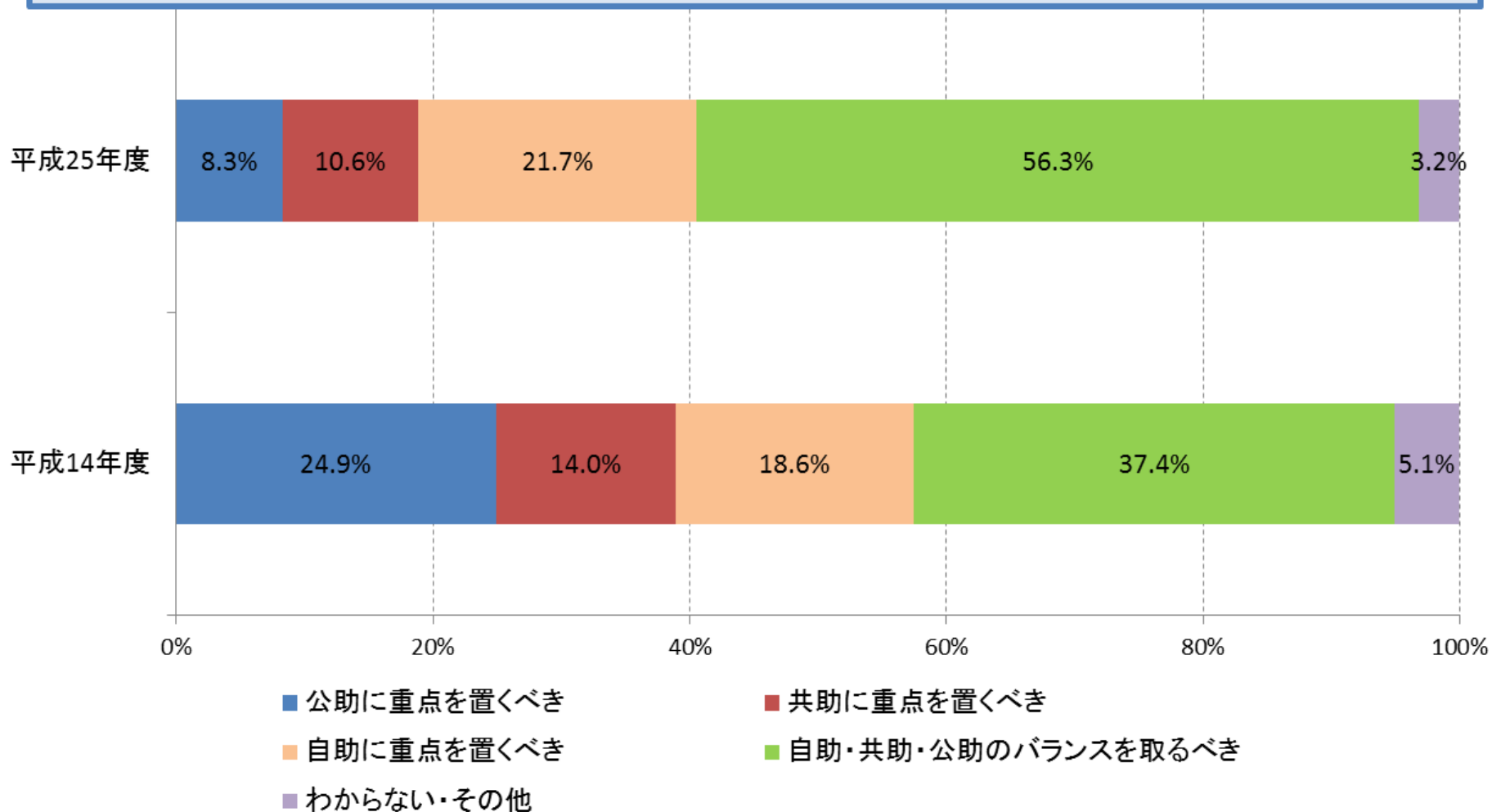
自助・共助の重要性

東日本大震災では、地震・津波によって市町村の行政機能が麻痺してしまい、地域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。

東日本大震災での経験を踏まえ、今後、発生が危惧されている首都直下地震、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。

第1章 制度の背景

国民が重点を置くべきだと考えている防災政策（内閣府「防災に関する世論調査」より）



第2章 計画の基本的考え方

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、地区居住者等の意向が強く反映され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。

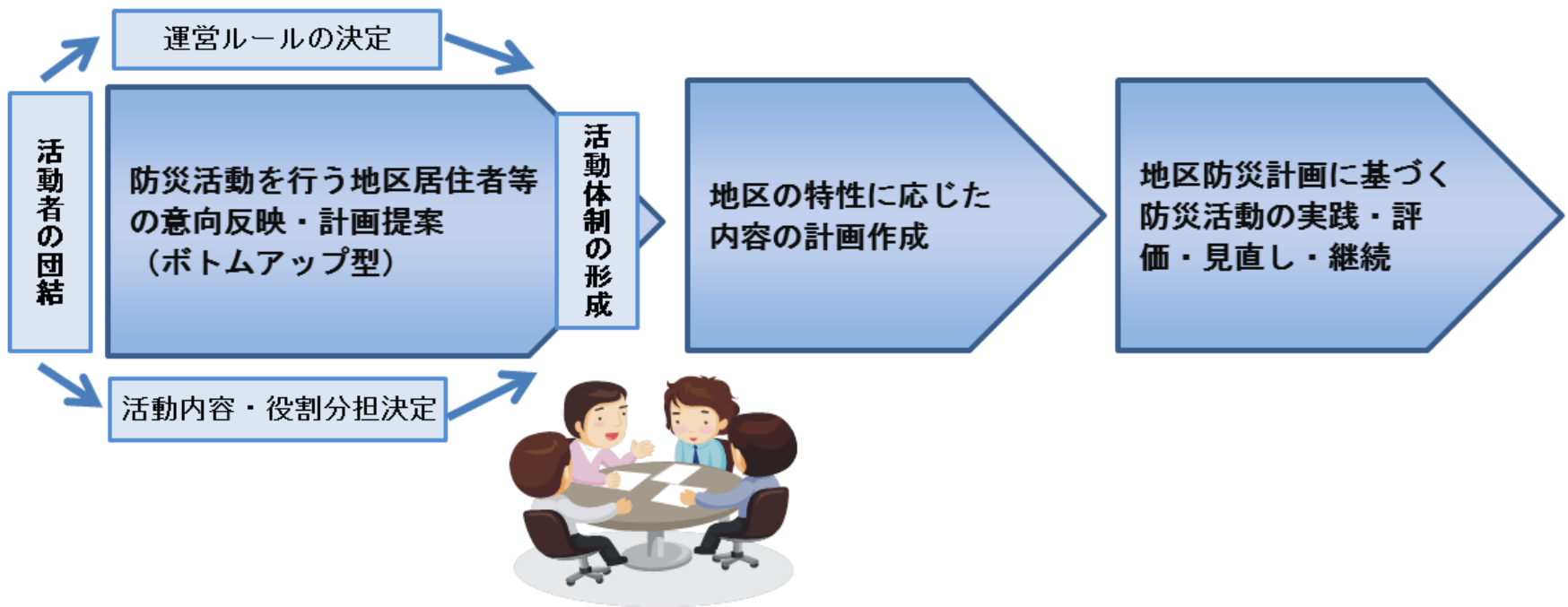
地区の特性に応じた計画

地区防災計画は、都市部のような人口密集地、郊外、海側、山側、豪雪地帯、島嶼部等あらゆる地区を対象にしており、各地区の特性（自然特性・社会特性）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おり、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。

継続的に地域防災力を向上させる計画

地区防災計画については、単に計画を作成するだけでなく、計画に基づき防災活動を実践し、その活動が形骸化しないように評価や見直しを行い、継続することが重要です。

第2章 計画の基本的考え方



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、自由な内容で計画を作成することが可能です。法律上、防災訓練、物資及び資材の備蓄、地区居住者等の相互の支援が例示されています。地区の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、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。

防災活動の例

平常時、発災直前、災害時、復旧・復興期の各段階で想定される防災活動を整理することが重要です。また、行政関係者、学識経験者等の専門家のほか、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携が重要になります。

第3章 計画の内容①

①平常時	②発災直前	③災害時	④復旧・復興期
<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 ・避難路の確認 ・指定緊急避難場所、指定避難所等の確認 ・要配慮者の保護等地域で大切なことの整理 ・食料等の備蓄 ・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"> ・情報収集・共有・伝達 ・連絡体制の整備 ・状況把握（見回り・住民の所在確認等） ・防災気象情報の確認 ・避難判断、避難行動等 	<ul style="list-style-type: none"> ・身の安全の確保 ・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、在宅避難者への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者に対する地域コミュニティ全体での支援 ・行政関係者、学識経験者等が連携し、地域の理解を得て速やかな復旧・復興活動を促進

・消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携

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する目的（基本方針）は、地域防災力を高めて、地域コミュニティを維持・活性化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・活性化させるための活動、地域で大切なことや災害時にその大切なことを妨げる原因等について整理し、「災害時に、誰が、何を、どれだけ、どのようにすべきか」等について地区防災計画に規定することが重要になります。

第3章 計画の内容②

地区防災計画(案)

活動を発展させよう

- 行政と連携しよう
- 地域の活動と連携しよう
- 他の組織と話し合おう
- 取組を発信しよう

災害時の力を高めよう

- 事前に対策をしよう
- 教育・訓練をしよう
- 中身を見直そう

平常時



TEAM



災害時



	直前	初動	応急	復旧	復興
誰が					
何を					
どれだけ					
どのように					

みんなで何ができるかな

自分では何をやるべきかな



行政では何をやってもらえるのかな

どんな災害があるんだろう



この辺りって災害に強いのかな



第4章 計画提案の手続

市町村地域防災計画に地区防災計画を規定する方法

地区防災計画を規定する方法としては、①市町村防災会議が、地域の意向を踏まえつつ、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場合、②地区居住者等が、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。

計画提案の流れ

計画提案の主体は、実際に防災活動を行う地区居住者等のほか、自主防災組織等において、計画に基づく防災活動についてメンバーの理解が十分に得られており、実際に防災活動を実施できる体制にある場合には、これらの自主防災組織等の役員等が、共同して計画提案を行うことも可能です。

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し、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。

第4章 計画提案の手續



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。

第5章 実践と検証①

避難時の訓練の例

避難訓練

避難路、指定緊急避難場所、指定避難所等確認

避難経路上の危険個所の把握

要配慮者の把握

避難後の訓練の例

避難所開設

避難所運営

(燃料調達、給食・給水、
情報収集・共有・伝達等)

応急訓練の例

消火訓練

救急応急措置訓練(心肺
蘇生法、AED講習等)

防災資機材
取扱訓練

平常時から、災害時を想定した防災訓練を実施し、訓練の中から改善点を発見→検証→改善へとつなげていくことが重要。
地区居住者等による訓練のほか、行政や事業者等と連携した合同訓練等災害時の総合的な検証を行うことが重要。

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、災害に対応できる人材を育成するため、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の実施が重要です。

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、毎年の市町村地域防災計画の見直しと連動する形で、地区居住者等が計画の見直し案を提案する等定期的に地区防災計画について見直しを行うことが望まれます。

第5章 実践と検証②

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。

第5章 実践と検証②



最後に

「災害は忘れた頃にやってくる」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。

また、防災活動をきっかけとして共助による活動が活発化し、良好な地域コミュニティの関係を構築することにつながることもあります。

今後、この地区防災計画制度が、地域コミュニティの維持・活性化やまちづくりにも寄与することを期待します。

ありがとう
ございました

丸谷 浩明 経済学博士



東北大学 災害科学国際研究所 教授

NPO法人 事業継続推進機構 副理事長