

栗東市地域防災計画の改定方針（案）

1. 現況

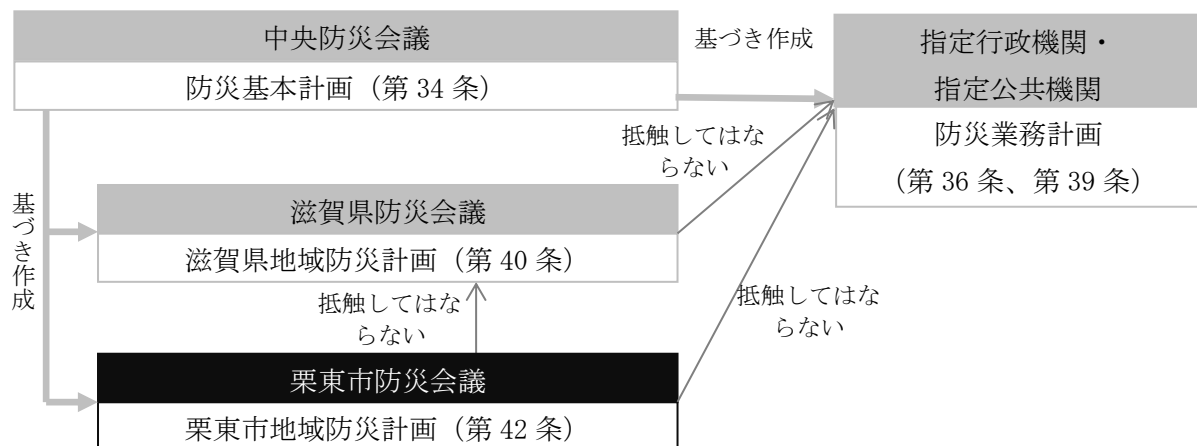
栗東市地域防災計画は、災害対策基本法第 42 条の規定に基づく法定計画であり、市長を会長とする栗東市防災会議が定めるものである。

また、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、住民の生命、身体およ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り、現行計画は、平成 26 年 3 月に作成されている。

【第 42 条第 2 項に規定される計画に定める事項】

- ・ 当該市町村およ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の処理すべき事務又は業務の大綱
- ・ 防災施設の新設又は改良に関する事項
- ・ 防災のための調査研究に関する事項
- ・ 教育および訓練その他の災害予防に関する事項
- ・ 情報の収集および伝達に関する事項
- ・ 災害に関する予報又は警報の発令および伝達に関する事項
- ・ 避難、消火、水防、救難、救助、衛生に関する事項
- ・ 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
- ・ 以上に掲げるもののほか、当該市町村の地域に係る防災に関し市町村防災会議が必要と認める事項

災害対策基本法に定められる防災計画の体系



(1) 計画に関連する法律の改正状況

現行栗東市地域防災計画の検討時以降に改正された地域防災計画に影響がある法律は、主に次のようなものがある。(巻末の参考資料参照)

公布年月	法律名	計画に係る主な改正点
平成 26 年 11 月	災害対策基本法の一部を改正する法律	放置車両対策の強化
平成 26 年 11 月	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律	地域防災計画への土砂災害警戒区域等に係る避難場所、避難経路等の明示
平成 27 年 5 月	水防法等の一部を改正する法律	浸水想定区域を想定しうる最大規模の降雨を前提とした区域に拡充
平成 27 年 7 月	廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律	大規模災害の際は、環境大臣が災害廃棄物処理を代行できること
平成 29 年 5 月	水防法等の一部を改正する法律	リスクが高い区域内の要配慮者利用施設の避難確保計画等の義務化
平成 29 年 6 月	農業災害補償法の一部を改正する法律	農業経営収入保険事業の創設
平成 30 年 6 月	災害救助法の一部を改正する法律	災害救助市の指定

(2) 防災基本計画の改定状況

国の中央防災会議では、平成 26 年 3 月以降、原子力災害対策の見直し、近年の災害対応の教訓を踏まえた対策の強化等、計 6 回の改定を重ねている。

改定年月	主な改定の概要
平成 27 年 3 月	一部改定 ・原子力防災体制の充実・強化に伴う改定（原子力災害対策編）
平成 27 年 7 月	一部改定 ・最近の災害対応の教訓を踏まえた対策の強化に伴う改定（各編）
平成 28 年 2 月	一部改定 ・最近の制度改正、災害対応の教訓等を踏まえた対策の強化に伴う改定（各編）
平成 28 年 5 月	一部改定 ・中央防災会議防災対策実行会議「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」報告を踏まえた改定（各編）
平成 29 年 4 月	一部改定 ・平成 28 年熊本地震及び平成 28 年台風第 10 号災害の教訓等を踏まえた改定（各編）
平成 30 年 6 月	一部改定 ・関係法令の改正、最近の災害対応の教訓を踏まえた改定（各編）

(3) 滋賀県地域防災計画の改定状況

滋賀県防災会議は、近年、毎年の年度末に開催している会議で地域防災計画の改定を行っている。

平成 26 年 3 月以降、平成 27 年 3 月、平成 28 年 3 月、平成 29 年 3 月、平成 30 年 3 月、平成 31 年 3 月の計 5 回の改定を重ねている。

改定年月	主な改定の概要
平成 27 年 3 月	1) 災害対策基本法改正 (H26. 11)、防災基本計画改定 (H26. 11) の反映 2) 土砂災害防止法改正の反映 (H26. 10) 3) 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン改定の反映 4) 県の取組の反映（指定地方公共機関の追加、こころのケアチーム派遣、地震防災緊急事業五箇年計画の見直し、協定の追加等）
平成 28 年 3 月	1) 防災基本計画修正 (平成 27 年 7 月、平成 28 年 2 月) の反映 2) 危機管理センターの運用開始に伴う改定 3) 県の取組の反映（広域火葬体制の整備、新たに締結した災害時応援協定等の追加） 4) その他（参考編から「災害時応援協定編」を分割）
平成 29 年 3 月	1) 防災基本計画改定（平成 28 年 5 月）の反映 2) 近年の災害の教訓を踏まえた防災対策の反映（熊本地震の教訓を踏まえた地震対策の推進、平成 28 年台風第 10 号水害の教訓を踏まえた改定） 3) 県の取組の反映（第 5 次地震防災緊急事業五箇年計画の推進、県と市町との共同による被災者生活再建支援制度の創設、新たに締結した災害時応援協定等の追加） 4) 福井エリア地域原子力防災協議会での議論を踏まえた改定
平成 30 年 3 月	1) 平成 29 年台風第 21 号の教訓を踏まえた改定（災害警戒本部のあり方、風害への対応） 2) 滋賀県地震防災プランの策定に伴う改定（受援計画の策定、市町の受援計画策定支援、要配慮者へ合理的配慮を提供する） 3) 水防法および土砂災害防止法の改正（平成 29 年 6 月）の反映 4) 原子力災害対策指針の改正（平成 29 年 3 月および平成 29 年 7 月）の反映 5) その他、県の取組の反映（新たに締結した災害時応援協定等の追加）
平成 31 年 3 月	1) 多発した災害の教訓を踏まえた改定 2) 滋賀県災害時受援計画策定に伴う改定 3) 国の防災基本計画の修正（平成 30 年 6 月）を踏まえた改定 4) 原子力規制委員会告示一部改正（平成 30 年 2 月 15 日）に伴う改定 5) その他、県の取組の反映（新たに締結した災害時応援協定等の追加）

(4) 計画に関連する国、県の報告書・ガイドライン等の作成状況

近年の災害教訓や関係法令の改正に関連して、避難勧告等の判断・伝達、避難所運営、避難行動要支援者の避難行動支援等の避難に関する市町村のマニュアルづくりを推進・支援するため、国や県のガイドラインが整備されつつある。

また、その他地域防災計画の見直しに参考となる各種防災に関する上位機関の研究成果が、報告書、指針（ガイドライン）、手引きなど様々な形で示されている。

作成年月	資料名
平成 26 年 3 月	災害対策標準化検討会議報告書（内閣府）
平成 26 年 3 月	大規模地震防災・減災対策大綱（中央防災会議）
平成 26 年 3 月	地区防災計画ガイドライン（内閣府）
平成 26 年 8 月	被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会中間取りまとめ（内閣府）
平成 27 年 3 月	避難所の運営等に関する実態調査報告書（内閣府）
平成 27 年 3 月	福祉避難所の運営等に関する実態調査結果報告書（内閣府）
平成 27 年 3 月	大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン（内閣府）
平成 27 年 3 月	滋賀県原子力防災初動対応マニュアル（滋賀県）
平成 27 年 4 月	土砂災害警戒避難ガイドライン（国土交通省）
平成 27 年 4 月	原子力災害対策指針（全部改正）（原子力規制委員会）
平成 27 年 8 月	原子力災害対策指針（全部改正）（原子力規制委員会）
平成 28 年 3 月	原子力災害対策指針（一部改正）（原子力規制委員会）
平成 29 年 3 月	原子力災害対策指針（全部改正）（原子力規制委員会）
平成 29 年 7 月	原子力災害対策指針（全部改正）（原子力規制委員会）
平成 30 年 10 月	原子力災害対策指針（一部改正）（原子力規制委員会）
平成 27 年 5 月	市町村のための業務継続計画作成ガイド（内閣府）
平成 27 年 8 月	避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（内閣府）
平成 29 年 1 月	避難勧告等に関するガイドライン（①避難行動・情報伝達編、②発令基準・防災体制編）
平成 31 年 3 月	避難勧告等に関するガイドライン（①避難行動・情報伝達編、②発令基準・防災体制編）
平成 28 年 2 月	大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き（内閣府）
平成 28 年 3 月	災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引き（内閣府）
平成 28 年 3 月	被災者の住まいに関する相談・情報提供マニュアル（内閣府）
平成 28 年 3 月	復旧・復興ハンドブック（内閣府）
平成 28 年 4 月	避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン（内閣府）
平成 28 年 4 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改定（内閣府）
平成 28 年 4 月	避難所運営ガイドライン（内閣府）
平成 28 年 4 月	福祉避難所の確保・運営ガイドライン（内閣府）
平成 28 年 4 月	水害ハザードマップ作成の手引き（国土交通省）
平成 28 年 6 月	市町村のための水害対応の手引き（内閣府）
平成 28 年 8 月	タイムライン（防災行動計画）策定・活用指針（初版）（国土交通省）
平成 28 年 12 月	熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策のあり方について（中央防災会議）
平成 29 年 3 月	原子力災害に係る滋賀県広域避難計画

作成年月	資料名
平成 29 年 3 月	滋賀県緊急時モニタリング計画（滋賀県）
平成 29 年 3 月	地区防災計画モデル事業報告（内閣府）
平成 29 年 3 月	地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン（内閣府）
平成 29 年 6 月	要配慮者利用施設管理者のための土砂災害に関する避難確保計画作成の手引き（国土交通省）
平成 29 年 7 月	市町村の災害対策本部機能の強化に向けて～防災情報システム活用事例集～（消防庁）
平成 29 年 9 月	南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応のあり方について（中央防災会議）
平成 29 年 11 月	関西防災・減災プラン（関西広域連合広域防災局）
平成 30 年 3 月	洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方（中央防災会議）
平成 30 年 3 月	災害に係る住家の被害認定基準運用指針（内閣府）
平成 30 年 3 月	人とペットの災害対策ガイドライン（環境省）
平成 30 年 4 月	防災における行政の N P O ・ ボランティア等の連携・協働ガイドブック（内閣府）
平成 30 年 5 月	防災拠点等となる建築物に係る機能継続ガイドライン（国土交通省住宅局）
平成 30 年 12 月	平成 30 年 7 月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）（中央防災会議）
平成 31 年 1 月	市町村のための降雪対応の手引き（内閣府）
平成 31 年 3 月	南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン【第 1 版】（内閣府）
平成 31 年 3 月	平成 30 年 7 月豪雨を踏まえ 2019 年度出水期までに実施する具体的な取組

2. 主な改定課題

(1) 法律の改正、またそれを受けた国や県の計画との整合性の確保

- ①災害対策基本法の一部を改正する法律（平成 26 年 11 月）
 - 大規模災害時における道路管理者による放置車両対策の強化
- ②土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成 26 年 11 月、平成 29 年 5 月）
 - 地域防災計画に土砂災害警戒区域ごとの避難場所及び避難経路に関する事項、避難訓練の実施に関する事項等を規定
 - 地域防災計画において、土砂災害警戒区域内の社会福祉施設、学校、医療施設等に対する土砂災害警戒情報の伝達等に規定
 - 土砂災害のリスクが高い区域にある要配慮者利用施設の避難確保計画作成及び避難訓練実施の義務化
- ③水防法等の一部を改正する法律（平成 27 年 5 月、平成 29 年 5 月）
 - 現行の洪水に係る浸水想定区域について、想定し得る最大規模の降雨を前提とした区域に拡充
 - 下水道管理の広域化・共同化を促進するための協議会制度を創設
 - 大規模氾濫減災協議会の創設
 - 水害リスク情報の周知制度の創設（中小河についても過去の浸水実績等を水害リスク情報として住民へ周知する制度）
 - 洪水のリスクが高い区域にある要配慮者利用施設の避難確保計画作成及び避難訓練実施の義務化

(2) 国や県が示す報告書・ガイドライン等の反映

- ①避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン改定の反映
 - 警戒レベルを用いた防災情報の発信
- ②南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドラインの反映
 - 「南海トラフ地震臨時情報」及び「南海トラフ地震関連解説情報」
- ③平成 30 年 7 月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方についての反映
 - 学校における防災教育・避難訓練
 - 住民が主体となった地域の避難に関する取組強化
 - 「防災」と「福祉」の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進
 - 住民主体の避難行動等を支援する防災情報の提供
 - マルチハザードのリスク認識
- ④地区防災計画ガイドラインの反映
 - 地区防災計画制度の運用

⑤県の取組の反映

- 滋賀県災害時受援計画
- 大規模水害対策タイムライン
- 滋賀県地震防災プラン
- こころのケアチーム派遣
- 危機管理センターの運用
- 広域火葬体制の整備
- 地先の安全度マップ
- 原子力防災施策（原子力防災初動対応マニュアル、原子力災害に係る広域避難計画、緊急時モニタリング計画）との連携
- 県と市町との共同による被災者生活再建支援制度の創設 等

（３）業務継続計画策定時に提起された課題の反映

- ①災害対策本部体制（組織）の見直し
- ②各部署間の応援や連携内容等の明確化
- ③扱いづらさの改善

3. 改定方針（案）

- （１）過去の災害の教訓を活かすとともに、上位計画の改定内容を確実に反映する（主な改定課題(1)、(2)に対応）

- ・ 現行栗東市地域防災計画に反映されていない法律、防災基本計画、滋賀県地域防災計画、その他上位機関等の指針や提言等の内容を検討する。
- ・ 滋賀県地震被害想定調査結果（平成 26 年 3 月）を踏まえて、災害予防対策（備蓄計画、避難計画等）を見直す

（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および滋賀県地域防災計画等と内容的に整合を図る。

また、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

“定量的記述”にはある一定の被害想定が必要になるため、滋賀県地震被害想定調査結果を踏まえ、指定緊急避難場所、指定避難所の適否等を検証するなど避難計画を見直す。

- （２）より実践的な体制となるよう災害本部体制を見直す（主な改定課題(3)に対応）

- ・ 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）

栗東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、より実践的な体制になるよう改善する。

(3) 扱いやすくなるように工夫する（主な改定課題(3)に対応）

- ・計画本編は市民を読み手として意識し、記述量を減らして読みやすくする。
- ・市職員が必要とする情報は、通常業務にはない災害時特有の対応業務の手順等であるが、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を持っている。

そのため、具体的にすればするほど厚みが増すものになり、扱いづらいものとなる傾向がある。

特に、計画内容と参考資料が混在、また、市レベルで取組む内容と担当レベルが取組む内容が混在するなど、読み手が必要な情報が探しにくい形態になっている。

そこで、本編は、市民を読み手と意識し、市としての防災施策を記述するもの、マニュアル編は職員を読み手と意識して、具体的な業務プロセスを示すものに分けて全体構成を見直すものである。

なお、「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ている。

4. 計画改定作業体制（案）

地域防災計画改定案の検討は、全庁的な検討体制（作業推進体制）を確立して、合意形成を図りながら進める。

（解説）

地域防災計画の所掌事務は、全部署に関係するものであり、次の観点から、業務継続計画と同様に市職員を構成員とした全庁的な検討体制を確立し、改定案を検討していく。

- ・緊急時に必要な全庁的対応への備えとなる
- ・職員自らが経験のない災害業務を理解することができる
- ・地域の実情を踏まえた計画が立案できる