



地区防災計画ガイドライン

～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～

Community Disaster Management Plan Guidelines

平成 26 年 3 月

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

目 次

はじめに ～ガイドラインの活用方法～ 7

 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 13

 1 自助・共助の重要性

 2 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 17

 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 20

 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

 4 情報収集・共有・伝達

第4章 計画提案の手続 36

 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 40

 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

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 47

最後に 49

付録 **51**

- 1 地区防災計画の項目の例（イメージ）
- 2 関係条文等
- 3 参考文献等
- 4 アドバイザー・執筆関係者一覧

コラム・用語解説目次

- <用語解説> 「災害対策基本法」 8
- <コラム> コミュニティレベルでの防災計画について 9
- <用語解説> 「地域コミュニティ」 12
- <コラム> 釜石の奇跡について 13
- <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 14
- <用語解説> 「首都直下地震」と「南海トラフ地震」 15
- <コラム> 稲むらの火について 15
- <コラム> 地域防災力について 16
- <コラム> 防災まち歩きについて 27
- <用語解説> 「ハザードマップ」 28
- <用語解説> 「ワークショップ」 28
- <コラム> タイムライン事前行動計画について 33
- <コラム> かんさい生活情報ネットワーク協議会について 35
- <コラム> 計画提案制度について 38
- <コラム> 総合防災訓練大綱について 40
- <コラム> 個別訓練タイムトライアルについて 43
- <コラム> PDCA サイクルについて 44
- <コラム> 米国の CERT (Community Emergency Response Teams) について . 45
- <コラム> 防災とソーシャル・キャピタルについて 46

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地域コミュニティの地区居住者等が、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。

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、地域の意向を踏まえつつ、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、地区の意向を踏まえつつ、市町村防災会議の判断で、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ことを想定しています（災害対策基本法第42条第3項）。

また、上記①がなされない場合に、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

計画提案は、地域コミュニティにおいて実際に防災活動を行う地区居住者等が、地区防災計画の素案を作成して、共同して、市町村防災会議に提案を行う制度です。

また、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、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。

計画提案を行うためには、当該地区において防災活動を行う地区居住者等が提案書を作成し、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。

また、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、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。

地区防災計画では、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、計画提案を行う方々には、地区防災計画に基づいて行われる防災活動をしっかり行っていただきたいと考えており、実際に活動体制が機能するか、活動の実効性があがることが重要です。

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、法人の登記事項証明書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には、市町村防災会議が、当該計画を市町村地域防災計画に規定する必要があるか否か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14参照）。

図表 14 計画提案の流れ



<コラム> 計画提案制度について

防災の分野で計画提案制度を採用するのは、今回の地区防災計画制度が初めてですが、計画提案制度自体は、平成 14 年の都市再生特別措置法制定及び都市計画法改正により初めて創設されました。

その背景としては、近年、住民やまちづくり NPO 等が主体となったまちづくりの取組が各地で見られるところ、都道府県又は市町村が全体的な観点から制約をかけるのみならず、地域住民が市町村に向けてボトムアップ型で提案ができる制度の創設が求められたということがあります。なお、その後、他の法律でも同じような仕組みが設けられるようになりました。

地区防災計画制度も、これらの先行的な計画提案の仕組みを参考に作られました。

3 計画提案に当たっての留意事項

計画提案の素案を作成するに当たっては、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ので、それにふさわしい内容や活動範囲が必要になることに留意する必要があります。

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には、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ので、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、極めて対象範囲が限定された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には、一般には、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。



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、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。

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等と連動する形で、定期的に地区居住者等が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れます。

具体的には、地域防災力を高め、地域コミュニティを維持・活性化するため、活動の対象範囲や活動体制(役割分担)を変える必要はないか、地区における重要なことに変化はないか、長期的な活動予定に変更はないか、実際の活動が実体のあるものになっているか、防災訓練、備蓄等の事前対策、教育・訓練等が十分に行われているか等について、1年に1回以上見直すことが大切です。

なお、計画提案の制度では、地区居住者等によるユニークな計画をできるだけ市町村地域防災計画に盛り込むことができるようにしていますが、定期的な計画の見直しを通して、内容が古くなったり、形骸化した計画については、積極的に修正・廃止等を行うことを想定しています(図表 17 参照)。

<コラム> PDCA サイクルについて

地区防災計画の作成を通して、地域防災力を向上させるためには、「地区の特性と想定される災害の整理及び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等 (DO)」、「訓練・イベント終了後の成果発表と状況確認、評価、問題点のチェック等 (CHECK)」、「地区防災計画、防災訓練等の見直し・改善のための行動等 (ACTION)」という PDCA サイクルにより、機能を高めながら、実践的な行動へと結び付けることが重要になります。

この PDCA サイクルを繰り返して、計画の見直しや改定を行う仕組みを構築する必要があります。

図表 17 計画の見直し



<コラム> 米国の CERT (Community Emergency Response Teams) について

CERT は、我が国の自主防災組織の仕組みを参考に、1985年にロサンゼルス市消防局によって考案された地域コミュニティにおける災害対策のための制度で、その後大きく発展し、全米で採用されるとともに、各国の制度づくりに大きな影響を与えています。

この CERT は、米国では、地縁による組織の設立が困難であるため、地域の防災ボランティアの育成という形で開始され、定着しています。CERT の組織等では、米国の災害現場における管理手法等を標準化したマネジメントシステムであるインシデント・コマンド・システム (ICS) がベースとなっており、行政と効果的に連携しています。

(自治体国際化協会 (2013) 参照)

2 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。