地方自治体における防災行政のあり方及び防災対策の方策に関する調査

報告書

2008（平成20）年3月

中村八郎＆都市防災研究会

はじめに

この調査は、平成 20 年 2 月に日本共産党川崎市議会議員団から中村が調査の依頼を受けて実施したものである。調査の目的は、一言で言えば「わが国の自治体における防災対策のあり方」を明らかにする、というものである。

周知のようにわが国には 47 都道府県及び 2 千数百の市町村が存在し、それぞれの地域の特性に応じて防災対策を講じている。しかしながら、わが国の自然特性や国土利用のあり方から毎年のようにどこかの自治体で地震災害や風水害が発生しており、その度に地域住民に多くの死傷者が発生し、多大な住民財産が失われ、被災者は元の生活を回復するために長期間の困窮生活を強いられる現実が、続いている。

近年の災害は、国土や地域社会が荒廃した状況の中で発生した戦後の風水害や地震災害、あるいは市街地火災とは異なり、世界有数の経済力と近代施設によって整備された都市や地域社会において発生し、一旦被災すると膨大な富（国民財）が失われると共に、住民の生活再建は困難を極める社会環境にある、という特質が指摘される。昭和 36 年に法制化された災害対策基本法をはじめ、諸々の防災関連法等により制度的には防災行政の一層の強化が図られてきたにも拘らず、こうした被災傾向にあるということは、防災対策をより総合的に推進することの重要性を示唆している。

防災対策の第一線に位置する自治体は、それぞれ地域の特性があり、防災対策の内容も異なることから一般論・一括論は適切ではないが、一方において共通の法制度による計画作成と実施が図られているという状況があり、例えば被災自治体における被害傾向や防災対応では同様の課題が指摘されるように、共通点が多々見られることも事実である。

こうしたことから本調査では、近年に発生した地震災害における教訓及び防災課題を整理し、主として自治体における防災問題を明らかにした。次いで、自治体の防災対策の現況について政府による実態調査などを活用し、自治体対策の全国的な水準を整理すると共に、2 つの先進自治体の視察調査を通じて実際の対策に関し状況を調査した。

これらの結果を踏まえ、調査の主目的である「自治体における防災対策の今後の方向」を提言としてまとめた。ここでは防災対策が極めて多岐にわたることから、防災対策の基本、地域社会における「防災まちづくりの推進」、大規模災害発生時における自治体の緊急対応、災害復興対策と自治体の事前準備、そして個別の重要防災対策のあり方、の５つの観点から整理した。また、自治体防災対策上の考え方に関する若干の問題を、おわり稿の中で指摘した。

なお、本調査は中村の責任においてまとめたものであるが、災害教訓と防災課題の検討や自治体の視察調査等については私的研究会「都市防災研究会」を設けて行った。

本報告書が自治体防災対策の一助となれば幸いである。

2008 年 3 月 31 日

中村　八郎

地方自治体における防災行政のあり方及び防災対策の方策に関する調査

はじめに

目　次

第１章　総　論　…………………………………………………… 1

１－１　調査の目的等　1

（１）調査の目的

（２）調査の全体構成

（３）調査の方法

１－２　調査の内容について　2

１－３　調査結果の概要について　4

第２章　阪神・淡路大震災以降の地震災害からみた教訓と防災課題　…… 9

２－１　20 世紀末から現在までに発生した被害地震の整理　10

（１）20 世紀末から現在までに発生した被害地震の概要と特徴

（２）兵庫県南部地震の概要と特徴

２－２　被害地震から指摘される教訓　17

（１）20 世紀末から現在までに発生した被害地震における教訓の整理

（２）阪神･淡路大震災における教訓

２－３　災害の教訓から導かれる防災課題の分析と整理　31

（１）総合課題

（２）予防課題

（３）応急課題

（４）復旧・復興課題

（５）災害の教訓から導かれる防災課題の全体整理

第３章　政府及び自治体の防災政策・対策の現状　…………………… 41

３－１　国の防災政策と自治体の防災対策の動向　41

（１）阪神･淡路大震災以後にとられた政府の主な対策

（２）自治省（現総務省消防庁）が自治体に行った指導

（３）1995 年の防災基本計画改訂について

（４）地震防災対策特別措置法について

（５）その他の国の防災政策に係る重要事項

３－２　自治体における防災対策の現状　54

（１）『地震防災対策施設の整備状況に関する実態調査』の結果

（２）『地震防災対策の体制等に関する調査』の結果

３－３　被災者生活再建支援制度にみる現状　69
（１）被災者生活再建支援法と自治体防災
（２）支援金の支給状況
３－４　先進自治体の防災対策の現状　72
（１）A 市における防災対策の状況
（２）B 市における防災対策の状況

第４章　自治体の防災対策の今後の方向　……………………………　81
４－１　防災対策の基本　81
（１）自治体の防災計画と基本的な課題
（２）防災対策における総合的な施策の展開
（３）地域社会における社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の形成
４－２　地域社会（コミュニティ）における「防災まちづくり」の推進　86
（１）安全･安心の地域づくり・防災まちづくりの日常的な推進
（２）防災まちづくりの推進と自治体の役割
４－３　大規模災害発生時における自治体の緊急対応　89
（１）災害時の応急対策と自治体対応の特性について
（２）発災直後の緊急事態向け危機管理体制の整備について
（３）危機管理体制の整備と方法
４－４　災害復興対策と自治体の事前準備（災害復興の要点）　96
（１）災害復興の基本事項
（２）災害復興期の課題と復興の考え方
（３）自治体の災害復興に係わる事前準備のあり方
４－５　個別の重要防災対策のあり方　101
（１）地域社会における災害危険と減災目標の設定
（２）土地利用の適正化と緑地等の安全資源の保全
（３）公共建築物など公的施設の耐災化の促進
（４）地域社会における協働の防災まちづくり
（５）私有財産の安全改善に係る支援施設
（６）災害時の応急対策の充実
（７）大量危険物取扱い施設の対策
（８）復旧・復興対策に向けた事前準備
【 用語の解説 】　……………………………………　113
おわりにあたって　……………………………………　119
資料編　……………………………………………　123

第１章　総　論

１－１　調査の目的等

（1）調査の目的

本調査は、わが国の地方自治体が今日抱える防災課題を明らかにし、これら課題に対応した防災対策は如何にあるべきか（施策等の方針）、また、それは如何なる対策の推進によって減災効果をあげ、実際的に市民の生命、身体及び財産を災害から保護することが可能かを検討し、提示することを目的とする。

（2）調査の全体構成

本調査は、平成 19 年度、20 年度の 2 ヵ年を想定し、初年度は自治体防災の基礎となる防災課題の整理、現状における防災対策の（水準の）把握、そして自治体防災対策のあり方（方向性）について調査し、整理・提案を行う。また、次年度の平成 20 年度は、前年度調査の結果を踏まえ、具体的に川崎市をモデル都市として現状の把握、防災上の重要課題の明確化及びこれらに関する対策の方向性の提案、そして地域社会における防災力向上に関する総合的・具体的な方策の検討を行うものとする。

したがって、本調査は具体的なフィールド（特定の自治体）を対象として、そこにおける具体的・実際的な方針や対策を明らかにするものではない、という点で基礎的調査ということができる。

（3）調査の方法

調査方法は、政府機関による各種の防災関係の文献、内閣府による防災対策の実態に関する報告、各種の災害被害調査報告書等に関する調査などを通じ、できるだけ客観的、全国的な視野から全国自治体における防災課題や防災対策の実状について整理した。加えてこれらを補い、検証する目的から「先進自治体」へのヒアリングを通じての実状把握を行った。なお、本調査においては自治体の防災課題の整理（第 2 章）、自治体へのヒアリング調査（第 3 章 3－4）の実施について、随時に私的研究会を実施し、討議を通じて進めた。

調査の実施は中村（都市防災研究者）が中心となって行い、殊に第 3 章の３－１，３－２及び第 4 章は中村が整理した。また、実施時期は平成 20 年 2 月及び３月において行った。

１－２　調査の内容について

本調査の内容は、以下の内容をもって第 2 章、第 3 章、第 4 章にそれぞれ整理した。

■ 第２章「阪神・淡路大震災以降の地震災害から見た教訓と防災課題」について；

最近の被害地震災害を抽出し、そこでの被害の特徴から教訓と今後に向けての課題を整理した。対象とした地震は、わが国の防災行政が阪神・淡路大震災を契機として発生被害の軽減対策や防災活動体制の充実強化、広域的な支援体制の整備、あるいは発生地震に関する全国的な即時観測体制の充実、地域的な地震発生確率の研究・公表など、といった対策を重視するようになり、大きくその重点対策が変わったことから、阪神震災以降に発生した被害地震とした（概ね震度 6 規模以上の地震とした、但し、北海道南西沖地震は阪神震災以前であるが、典型的な津波災害地震であったことからこれを加えた）。なお、地震災害の教訓を踏まえての防災課題の整理については、特に都市部の自治体を念頭において、より分り易くするため、総合課題、予防課題、応急課題、復旧・復興課題に区分して整理をおこなった。

■ 第 3 章「政府及び自治体の防災政策・対策の現状」について；

自治体における防災対策の現状について調査した。まず、阪神・淡路大震災を契機としてわが国の防災政策が大きく転換したこと、自治体の防災対策はその依拠する法体系から政府（中央防災会議等）の方針及び計画、指導に強く規定されていることから、政府の政策等についてその動向を具体的に概観した。

次に自治体の防災対策の現状について整理した。自治体（市区町村）は、その規模の大小、都市部と農漁村など地域特性の違い、大規模地震発生の切迫性など状況は様々であり、したがって一括りに自治体の防災対策を論じることには問題がある。しかし、資料等の制約上、全国自治体の平均的対策状況を把握することとした。なお、これを多少でも補う意味も含めて、先進自治体とされる「A 市」と「B 市」（いずれも政令指定都市）の視察調査を実施した。

第 3 章では次の 3 項目について整理を行った。

① 内閣府が平成 13 年度に実施した「地震防災緊急事業五箇年計画」に関する全国調査の結果から見た進捗情況

② 内閣府並びに消防庁が平成 13 年度に実施した「防災基本計画（中央防災会議）」に記載された自治体の対策事項（特に防災対策に係る計画・措置事項、体制整備事項）に関する全国調査の結果から見た進捗状況

③ 「先進自治体における現状」として、A 市、B 市に対する聞き取り調査を通じての主として地域社会に対する取り組みの現状

■ 第 4 章「自治体における防災対策の今後の方向」について；

自治体における防災対策については第 2 章の防災対策の整理から明らかになったように、広範な分野、多岐にわたる対策事項が指摘される。本章では、自治体の防災対策に係る今後の方向として、基本的な事項及び阪神震災以降に防災上の論点になっている「地域社会の防災対策あるいは地域住民による防災への取り組み」、「行政組織の危機管理能力の向上」、「被災自治体の特に住宅を含む市街地の復興対策」に関する方向性について特段に意識して整理・提言した。また、これら 3 点の対策はあまりに基本的かつ包括的と思われるので、個別の防災施策・対策について別途特に重要と思われる事項を取り上げてその対策のあり方について整理・提言した。

阪神・淡路大震災で明白になったように、自治体が直面する防災課題は極めて広範であり、多岐に亘る。これらの課題について１つ１つ自治体として如何にあるべきか、（自治体が置かれた状況を踏まえ）現実的で効果的な方策が要求されている。本章では都市部の自治体にとって共通課題となっている対策のうち、特に重要と思われる施策・対策について整理・提言している。

１－３　調査結果の概要について

本稿では、第 2 章、3 章、4 章における調査結果について概要を記す。

■ 本調査・第２章では、自治体における防災対策上の課題を把握、整理することを目的とした。防災課題は多岐多様にわたることから、整理方法として防災施策と対応させてより分かり易くするため、以下のような総合課題、予防課題、応急課題、復旧課題、復興課題の５つのカテゴリに区分して整理した。

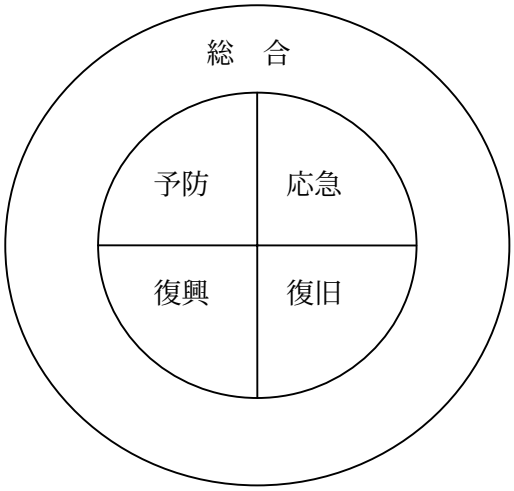
地震現象そのものに係る観測･研究については市町村の主要業務ではないことから除外した。

＜災害の教訓から導かれる防災課題の区分＞

■　防災課題の定義

○総合課題：予防課題等の防災課題４要素の基本となる課題
○予防課題：災害を未然に防止するために主として地域・市街地における環境の安全化を図るための課題
○応急課題：発生した災害の拡大を抑え、当面の生活や産業活動等の維持を図る課題
○復旧課題：被災直後の現状回復のための課題
○復興課題：住宅、暮らし、産業の再建を通して、都市・地域の再度災害を未然に防止し、都市・地域の機能を再整備するための課題

■　課題相互の関係イメージ



20 世紀末以降の地震災害の教訓から導き出された防災課題の特徴を要約すると以下の諸点であった。

＜　課題の特徴　＞

① 検討対象とした近年の地震災害の教訓から導かれた（自治体の）防災課題は、区分した 5 分野の全てにわたっており、自治体防災の対策が全般的に不十分な状況にある。

② 阪神・淡路大震災は、わが国における大都市圏を襲った地震として、極めて広範で多岐にわたる教訓が示され、同時に防災課題を提起した。その後全国各地で発生した震災の教訓はその大半が阪神震災と重なっている。このことは、阪神・淡路大震災で提起された防災課題が極めて総合的であったことと、同時に依然として未達成な状況にあることを物語っている。

③ 阪神・淡路大震災は、予防対策、応急対策、復旧・復興対策のほぼ全分野における課題を明らかにしているが、津波対策、大量危険物取扱施設や原子力発電所の対策、中山間地域における対策などについては課題になっていない。（したがって、阪神震災の教訓並び

に課題を基本に据えて、地域特性を加味して防災対策を講じていくことが重要)。

④ 総合課題は、防災対策上の基礎的な措置、計画、体制等に係わる事項であり、こうした分野の課題が依然不十分な状況は、特段の大きな予算措置を必要としないだけに、自治体の認識度合いの欠如という側面が現れている。

⑤ 分野別で見ると、応急課題と復興課題に極めて多くの事項が指摘できた。このことは自治体における応急対策と復興対策面が極めて不備な状況にあることと、地域社会が行政及び防災機関の対応能力を超越した絶対的危険状況にある（したがって地域環境の安全化の遅れ）という 2 つの側面を示している。

⑥ 防災課題に係る前項の問題は、応急対策、復興対策及び災害発生の未然防止対策に係る事前の対策が不十分な状況にあることを物語っている。しかし、こうした全般にわたる事前対策が不備な状況にあることから、今後の対応としてはこれらを統合的な施策として構築し、推進していくことが重要となる。

⑦ 以上の防災課題の整理から、各自治体は、特に地域社会における安全化、防災化という視点から戦略的に被害の未然防止、及び応急対策、復興対策の事前施策を推進し、同時に、地域特性を考慮して外的な危険影響である津波、大量危険物施設や原発施設への対応について推進していくことが求められている、といえる。

■ 第 3 章では自治体における防災対策の現状について整理した。まず、阪神・淡路大震災以降に政府によって取られた関係法等の整備状況、自治体に対する指導状況、防災基本計画（中央防災会議）の改訂等について整理をした。その上で自治体の防災対策の現状を政府が実施した全国調査によって、また、実際に「先進自治体」への調査を行うことによって把握した。その概要は次の通りである。

① 「地震防災緊急事業五箇年計画」に関する全国調査の結果から見た現状（要旨）

・地震防災施設等の整備状況は、第 1 期「五箇年計画」後の状況で見ると消防活動用施設と防災行政無線などの施設整備を除いては著しく遅れている。

・地震防災上重要な施設（医療施設、社会福祉施設、小中学校等、公的建造物）の耐震化に関しては全国平均でみるといずれも 50%前後であり、対策の強化が必須の状況にある。

・特に、災害時の避難施設となっている学校や医療救護活動の拠点となる医療施設の耐震化の遅れは、災害時の被災自治体の混乱を施設環境面の不備にあることを裏付けている。

・土砂災害危険箇所対策施設（砂防施設、地滑り防止施設等）については全国平均の整備率がいずれも 40%以下であり、対策の遅れが顕著である。

・災害時の応急対策にとって欠かせない自家発電設備の整備、防災備蓄の整備、応急救護設備の整備などについては、施設の耐震化に比して財政負担が少ないにも拘らず、実態は極めて深刻な状況にある。

・阪神震災後、自治体は広域的な相互応援協定によって災害対応を推進する取り組みを強めてきたが、そうした応援活動を施設面で担保する緊急輸送関連施設（緊急輸送路、同ヘリポート、同港湾及び漁港）の整備についても、ヘリポートを除いては整備が大きく遅れている。

② 「防災基本計画（中央防災会議）」に記載された自治体の対策事項（特に防災対策に係る計画・措置事項、体制整備事項）に関する全国調査の結果から見た現状（要旨）

・応急対策に関する措置状況（制度・しくみ・計画の整備状況）は全体的に遅れが顕著となっている。

・比較的進んでいる事項として「行政間の情報連絡の多重化」「夜間・休日の情報収集計画」「避難施設の指定」があるが、大半の対策事項は 50%未満であり、措置自体が行われていない団体が多い。

・さらに重要な問題は、措置状況が数 10%の整備率であっても、その“実行性”についてみると「十分に達成されている」とする団体は、数%という極めて深刻な状況にあり、措置の実際化、例えば訓練による習熟、職員への徹底等の点で問題が認められる。

・主要な応急対策の実施状況では、「地域防災計画への位置付け」があるとする団体は多いが、「実施状況」について「十分できている」とする団体はほとんどの対策が数%ときわめて低い状況にある。これは阪神震災後、各自治体では地域防災計画の修正を行っているが、実行性の面で不十分（事前の整備、充実が図られていないなど）であることを物語っている。

③ A 市、B 市に対する聞き取り調査における現状（要旨）

・地域防災計画について、A 市は各対策を長期と短期と区分して整理し、B 市は総合基本計画と連動した「安全都市づくり推進計画」を作成するなど、両市共に実効面で機能させる工夫をしている。

・地域の自主防災組織については、両市共に小学校区を基本単位とし、かつそれぞれの歴史的な地域事情を踏まえて推進している（A 市は「学区防災安心まちづくり委員会」、B 市は「防災福祉コミュニティ」）。

・市民への防災普及に関しては、A 市では対応窓口は消防署、各種防災マップの作成配布等を通じて、B 市は「B まちづくり学校」「B 市民夏季防災大学」など市民教育を中心として積極的に実施している。

・災害時要援護者への対応については、A 市では対象者を限定しないで、対応は市民（地域）が中心になって行う方針であり、B 市は市内の「先行地区」をモデル（手上げ方式）として普及させる方針とそれぞれ独自の考え方であった。

・公共施設の耐震化については、両市共に推進計画を策定して取り組んでいる。一方、住宅の耐震化については、A 市の場合「診断」は平成 8 年度から、「改修助成」は平成 15 年度から実施しており、着実に実績を上げつつある。一方、B 市の場合は本年度から取り組みを開始している。

・防災対策における市と区役所の業務分担では、A 市の場合、区の防災計画は特になく、区役所の総務課庶務係が一般的な日常防災業務の窓口となっている。しかし具体の対応は消防が行い、災害時は市災害対策本部に組み込まれる。B 市では、区が防災計画マニュアルを作成し、避難所の指定・運営管理など避難所業務全般や遺体の保管を行い、災害時には対策本部を各区にも設置する、という形態である。

■ 第４章「自治体の防災対策の今後の方向性として」では、今後の自治体における防災対策について提案を行った。4 章は大きく防災対策の要点（4－1)、地域での防災まちづくりの推進（4－2)、大規模災害時の緊急対応（4－3)、災害復興対策と事前準備（4－4)、そして個別の重要防災対策のあり方（4－5）によって構成している。

① 「防災対策の要点」では、最初に防災計画と基本的な課題について触れた後、防災対策を講ずる上での前提事項（あるいは、自治体の防災計画や対策が実効性を発揮する上で不可欠な事項）として、「防災対策における総合的な施策の展開」の重要性、及び「地域社会における社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の形成」の重要性について強調した。

② 「地域社会における防災まちづくりの推進」では、「安全・安心の地域づくり・防災まちづくりの日常的な推進」の必要性、及びそうした防災まちづくりへの「自治体の役割」の重要性について提案した。

③「大規模災害時における自治体の緊急対応」では、先ず「初災時の応急対策と自治体対応の特性」について整理し、今日、各自治体が最も重視するようになっている「発災直後の緊急事態向けの危機管理体制」について概要を整理し、最後に「危機管理体制の整備と方法」について提起した。

④「災害復興対策と事前準備」では、まず、災害復興の基本事項を整理し、災害復興の課題と復興の考え方を述べた後、自治体の災害復興に係る事前準備のあり方について整理した。特にここでは、防災まちづくり（まちの再建)、市民生活、地場産業・経済の 3 分野の再建が重要であり、これらを統合させて復興構想及び復興計画を作成して取り組むことの必要性を提案した。

⑤ 「個別の防災対策のあり方」では、自治体の防災対策にとって特に重要な事項として、

・地域社会における災害危険と減災目標の設定
・土地利用の適正化と緑地等の安全資源の確保
・公共建築物など公的施設の耐震化の促進
・地域社会における協働の防災まちづくり
・私有財産の安全改善に係る支援施策
・災害時の応急対策の充実
・大量危険物取扱い施設の対策
・復旧復興対策に向けた事前準備

の８つに分野を取り上げ、個別具体の対策事項に関してはこれらの中に含め、それぞれについて対策の方向性を提起した。

第２章　阪神･淡路大震災以降の地震災害からみた教訓と防災課題

本章では、わが国における都市・地域社会（高度経済成長期の都市の膨張とバブル期の都市開発等によって基本的に形成された都市地域（注１））が抱える防災課題を、最近の地震災害における教訓から整理することにより、自治体が推進すべき防災対策の方向性を明らかにする。

注 1）わが国の多くの都市は、第二次世界大戦による空襲によって壊滅的に破壊され（1945 年）、戦後、バラック建物による再建から、1960 年代に始まる経済の高度成長と共に都市に人口・産業が集中する中で膨張と本格的な土地利用の高度化という形で都市形成が進められてきた。そうした急速かつ過度な、特に中核都市および大都市圏の形成は、80 年代後半から始まるバブル経済と土地投機によって無秩序な開発を一層加速し、戦後復興から取り残された市街地をも巻き込んだ市街地の再編成と地域社会の混乱を生み出した。この間、大都市は水害を除いては大規模地震による災害をほとんど経験することはなかった。こうしたわが国の都市形成の経緯を見たとき、20 世紀末以降の地震災害は戦後半世紀を通じて形成された都市および大都市地域の防災課題を検証する上で重要な意義をもつと考えられる。

本章での防災課題の整理方法は、平成 5 年（1993 年）・北海道南西沖地震及び平成 7 年（1995 年）・兵庫県南部地震以降に発生した被害地震について、それぞれ被害の概要及びその特徴を整理し、これらの地震災害における教訓とされる事項を分析する。この場合、教訓についてはすでに既存の関係文献等で指摘されている事項及び新たな観点から検討を加えて分析を行う。その上で、本調査が目的とする都市が対処すべき防災課題を中心に検討し、整理する。なお、ここにおける防災課題とは、防災対策上必要かつ重要と考えられる対策（施策又は事業、あるいは考え方）とする。

２－１　20 世紀末から現在までに発生した被害地震の整理

ここでは次節で整理する地震災害の教訓を導く上で基礎となる地震災害の概要と特徴について整理する。取り上げる地震は、兵庫県南部地震（1995 年）以降、現在までに発生した最大震度 6 以上の揺れを記録した被害地震とし、これに大きな津波被害を発生させた北海道南西沖地震（1993 年）の計 13 の地震とした。

なお、兵庫県南部地震に関しては、戦後における大都市圏を襲った唯一の地震災害であり、その被害規模の甚大さと共に今日の都市防災対策に対する多くの教訓を残した（現在のわが国における地震防災対策にとっての基本的な方向性を提示した）災害であることから、別途に整理した。

（１）20 世紀末から現在までに発生した被害地震の概要と特徴

○表中における整理項目は、被害の概要、被害地域等、そして被害の特徴とした

地震災害 1)発生日時 2)地震規模 3)最大震度	□被害の概要 ▽被害地域等 ○被害の特徴
①北海道南西沖地震 1) H5(1993). 7.12(月)22:17 2) M7.8(34km) 3) 6	□北海道奥尻島の西方沖で発生し、地震の空白地帯となっていた場所であった。奥尻島で震度６、江差で震度５、函館で震度４を記録している。 □津波は地震発生後 5 分後には奥尻島に達し、島内では最高約 30m の高さにまで遡上した。津波は数回にわたり来襲した。 □死者 202 名、行方不明者 29 名、重傷 81 名、軽症 240 名であり、奥尻町では死者・行方不明者 199 名（８７％）となっている。 □北海道では建物被害が全壊 601 棟、半壊 408 棟、一部破損 5488 棟であった。また奥尻島の住家被害は全壊 432 棟、半壊 81 棟、一部破損 401 棟で、全壊には青苗地区の火災による全焼 192 棟が含まれている。 □青苗地区の火災については、津波襲来後 2 箇所から出火、強風により延焼した。津波被害を免れた住家もこれにより焼失してしまった。 □急傾斜地が多数崩壊し、死傷者の発生や道路の寸断などを引き起こした。
	▽北海道南西岸地域に大きな被害。特に奥尻町に甚大な被害を生じた。 ▽陸上の被害だけでなく、海洋部分（浅海資源）にも被害が生じた。
	○津波で海岸低地集落・市街地が壊滅、津波からの逃げ遅れ ○被害のほとんどは奥尻島に集中している。 ○被害は奥尻島に集中、津波による死者多数、延焼火災の発生、急傾斜地の崩壊 ○漁船の被害が 1514 件、浅海資源にも大きな被害が生じた。
②阪神･淡路大震災 (兵庫県南部地震)	□　別掲
	▽　別掲
	○　別掲
③鳥取県西部地震 1) H12(2000). 10.6(金)13：30 2) M7.3(9km) 3) 6 強	□負傷者 182 名（141 名)、住家全壊 435 棟（394 棟)、住家半壊 3101 棟（2494 棟)、住家一部損壊 18544 棟（14134 棟）である。[（）内は鳥取県分]（※島根県の一部損壊 3456 棟と突出） □死者、火災が発生せず。 □沿岸部で液状化、境港が側方流動（液状化）で被害あり。 □住民避難（最大時）2755 名（10/7)（2622 名）
1) H12(2000). 10.8(日)20：51 2) M5.0 3) 5 弱	▽震度 6 以上の地域は鳥取県に限られる。
	○中山間地の地震被害であり、高齢化が進んでいる地域の被害であった。

地震災害 1)発生日時 2)地震規模 3)最大震度	□被害の概要 ▽被害地域等 ○被害の特徴
④芸予地震 1) H13(2001). 3.24(土)15:27 2) M6.7(46km) 3) 6 弱 最大余震 1) H13(2001).3.26(月)0 5:40 3) 5 強	□安芸灘を震源地とする M6.7 の地震。広島県で震度 6 弱、広島県、愛媛県、山口県で震度 5 強を記録。 □被害は、広島県を中心に愛媛県、山口県で住宅被害が発生。死者 2 人、負傷者 288 人、住家全壊 70 棟、半壊 774 棟、一部破損 49,223 棟、広島県内で火災 4 件発生。
	▽広島県、山口県、愛媛県（震度６弱は広島県の 3 町のみ、他は震度５強であった）
	○震度 6 を上回るような極めて強い地震動はなかったが､軟弱地盤のため比較的強い地震動（震度５強）が震源に近い地域だけではなく広域に及んだ。 ○広島県を中心に死負傷者、住家全半壊、火災等が発生。広島県、山口県、愛媛県では宅地被害が多かった。 ○広島県呉市では、宅地の崖崩れが多く、降雨による二次災害防止のため 3 月 30 日から 5 月末まで避難が断続的に続いた。 ○電力、都市ガス、水道、電話等が一時停止したが、3 月 30 日までに機能回復した。また、新幹線、高速自動車国道、石油コンビナートに被害が発生した。
⑤平成 15 年宮城県沖を震源とする地震（気仙沼沖近く） 1) H15(2003). 5.26(月)18：24 2) M7.1(72km) 3) 6 弱	□死者　０、重傷者 25 名、軽傷者 147 名 □建物全壊 2 棟、半壊８棟、一部損壊 1,617 棟 □火災発生 4 件（建物火災は岩手県１、宮城県２の 3 件） □停電世帯 35,900 戸、ガス停止 2,931 戸(秋田県のみ)、水道停止 5,600 戸、エレベーター閉じ込め 5 件（仙台市） □東北新幹線高架橋で 6 箇所、23 本の橋脚が被害 ＊仙台管区気象台発表（6 月 10 日）資料
	▽岩手県南部、宮城県北部（震度 6 弱地域は石巻市、湧谷町、栗駒町，金成町、桃生町など）
	○女川原発 3 号機停止、福島第 1、第２発電所停止 ○震度 6 弱に対して建物全半壊が少なかった ○新幹線橋脚被害：国鉄構造設計基準（1983 年）以前もの、震災地域想定範囲の宮城県内約 3,000 本は補強済、範囲外の岩手県内（未補強）で被害発生。 ○RC 建築被害：遠野市庁舎（1964 年築)、釜石市小佐野小学校（1973 年築）で柱のせん断破壊 ○仙台市内ではエレベーター内閉じ込めが 5 件発生
⑥宮城県北部を震源とする地震 1) H15(2003). 7.26(土)07：13 2) M6.4(12km) 3) 6 強 ①00:13 ②07:13 ③16:56 注 1)	□死者　０、重傷者 51 名、軽傷者 626 名 □建物全壊 1,247 棟、半壊 3,698 棟、一部損壊 10,975 棟 □鹿島台町国保病院、公立深谷病院で被災（入院患者移送） □火災発生 3 件（建物火災は１件のみ） □停電世帯　約 115,000 戸、断水世帯 13,925 世帯（1 市７町)、なお、ガスの停止はなかった。
	▽塩釜市と石巻市の間の位置する鳴瀬町、矢本町、南郷町、河南町、鹿島台町などで震度 6 の地震が３回発生
	○負傷者の大半が家具の転倒、ガラス、熱湯などが原因 ○一日に３回の震度６以上の連続地震 ○建物被害が顕著であった（注１－１） ○新幹線は 10:00 に注意運転、10:30 に平常運行を再開

地震災害 1)発生日時 2)地震規模 3)最大震度	□被害の概要 ▽被害地域等 ○被害の特徴
⑦北海道十勝沖地震 1) H15(2003). 9.26(金)04：50 2) M8.0(45km) 3) 6 弱 1) H15(2003). 9.26(金)06：08 2) M7.1(21km) 3) 6 弱	□死者 0 名、行方不明者 2 名、重傷者 69 名（68 名）、軽傷者 780 名（779 名）、住家被害全壊 116 棟（116 棟）、半壊 368 棟（368 棟）、一部損壊 1580 棟（158 棟） □北海道南岸に 2～4mの津波発生（４mはえりも町百人浜）、漁船の打ち上げ（釣り人２人行方不明） □石油タンクの火災が発生 □道内 5 水系 14 河川で堤防天端亀裂、堤防沈下。十勝川の堤防崩壊 □建物内の非構造材の落下等（特に公共施設に多かった。特に釧路空港ターミナルビルの天井の落下が顕著な例） □泊原子力発電所 1 号機は出力低下、異常なし
	▽北海道南東部を中心に、震度６弱から震度５強を観測。また同沿岸において最大 4 メートルの津波も観測されている。
	○苫小牧市「出光興産北海道製油所」で 26 日原油タンク炎上、28 日ナフサタンクで火災発生（30 日鎮火） ○（やや）長周期地震動による石油タンクの火災 ○津波警報地域の３割の自治体で避難勧告がでなかった。
⑧新潟県中越地震 1) H16(2004). 10.23(土)17：56 2) M6.8(13km) 3) 7 ＊注2	□死者　68 名、重傷者 635 名、軽傷者 4,169 名 □建物全壊 3,175 棟、半壊 13,794 棟、一部損壊 104,840 棟 □火災発生 9 件 □新潟県中越地方に M6.8 の地震。新潟県川口町で震度 7、小千谷市、山古志村、小国町で震度 6 強、長岡市、十日町市、栃尾市等で震度 6 弱を記録。その後、当日中に震度 6 クラスの地震を 4 回記録し、12 月末まで有感地震が続いた。 □新潟県を中心に死者 68 人、重傷者 633 人、軽傷者 4,172 人、住家全壊 3,175 棟、半壊 13,808 棟、一部破損 103,854 棟、火災 9 件発生。
	▽地震発生当日の余震を含めて、震度６強以上を観測した市町村は、川口町（震度７）、小千谷市、山古志村、小国町、十日町市である。しかし、土砂災害などは長岡市など広範囲にわたっている。
	○死者数は、平成に入ってから発生した地震では、阪神淡路大震災及び北海道南西沖地震に次いで多く、高齢者が多い。家屋被害や土砂崩壊による直接的な被害者が 16 人である一方、間接的な関連死は 52 人に上るとされている。 ○新潟県中越地方は、全国有数の地滑り地帯であり、今回の地震に伴い中山間地の地盤・山腹等を崩壊させ、住宅・宅地の被害、道路途絶による集落の孤立、河道閉塞に伴う天然ダムの出現により住宅や集落の水没、棚田等の農地や養鯉池等に発生させた。 ○庁舎の被害、通信途絶、地盤災害による交通網の途絶、行政の初動活動の遅れ等から情報孤立地域が発生した。 ○上越新幹線、在来線（上越線）、関越自動車道、一般国道・県道等が寸断し、救助・救援活動が遅れた。 ○宅地・地盤の被害とともに余震が頻発し、10 月 26 日には約 10 万 3 千人の想定を超える避難者が発生した。さらにガス、水道等のライフラインの復旧に時間がかかったため避難生活を長期化させた。 ○避難先は公設避難所だけでなく、余震からの安全確保や避難所に入ることが出来ない等のため自動車、車庫、農業用ビニールハウス、テント等様々であった。車中泊をしていた者では、エコノミークラス症候群による死亡事例も見られた。

地震災害 1)発生日時 2)地震規模 3)最大震度	□被害の概要 ▽被害地域等 ○被害の特徴
⑨福岡県西方沖地震 1) H17(2005). 3.20(日)10：23 2) M7.0(9km) 3) 6 弱 （4 月 20 にも 5.8M ,5 強が発生）	□死者　1 名、重傷者 163 名、軽傷者 875 名 □建物全壊 141 棟、半壊 323 棟、一部損壊 4,756 棟 □人口 700 人、232 世帯の玄海島のうち 214 棟が一部損壊以上の被害、道路の沈下、よう壁（石段「がんぎ段」に囲まれた石積よう壁）の崩壊、地割れなどによって、ほぼ壊滅状態となる。 □火災発生：2 件
	▽福岡市玄海島、福岡市街地（中央区大名、今泉、天神地区など） ＊「警固断層北西部」が活動したと考えられており、「警固断層」が福岡市内直下を通っていることから、断層近傍の地域で集中的に被害が生じたと推定されている
	○玄海島のほとんどの家屋が被害、しかし人的被害は少なかった。また、島内コミュニティが強く、地震発生当時は男は出漁中であったが、女性が中心となり避難者の確認、消防団と共に各家のガス栓の閉鎖、電気ブレーカー落としを行い、二次被害を防止した。 ○玄海島：急傾斜地を利用した宅地での擁壁、木造住宅のほとんどが被害をうけ、230 世帯 700 人が当日の内に島外避難（福岡市中央区の九電記念体育館）を余儀なくされた。 ○福岡市内のビル被害は断層（警固断層）近傍に集中したが、ほとんどが外装材や外壁、内壁、窓ガラス破損、天井落下、ドアの開閉不能等の非構造部材の損傷であった。 ○福岡市内の警固断層沿いの集合住宅等において、（特に SRC 造では建物の層間変形に対応できず）間仕切壁の亀裂やドアの開閉不能など二次部材（非構造部材）の被害が多数発生した。 ○島には用地の制約、学校閉鎖などから、仮設住宅 100 戸を玄海島に、100 戸を福岡市かもめ広場に建設 ○成功裏に進んだ特徴的な復興計画（玄海島）作り（島民の全員合意）
⑩千葉県北西部を震源とする地震 1) H17(2005). 7.23(土)16：35 2) M6.0(73km) 3) 5 強	□死者　0、重傷者 4 名、軽傷者 34 名 □全壊　0 棟、半壊 0、一部損壊 12 棟 □火災発生　3 件 □千葉県北西部に M6.0 の地震。東京都足立区で震度 5 強、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県で震度 5 弱を記録。 □東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県で、重傷者 4 人、軽傷者 34 人、住家一部破損 12 棟、建物火災 3 件、エレベーター閉じ込め 78 件。
	▽東京都、千葉県の震源付近が中心。震度５強は東京都足立区で観測。震度５弱は横浜市や川崎市でも広範囲に観測されている。
	○今回の地震で停止したエレベーターは、約 64,000 台でほぼ全て地震時管制運転装置が作動したものであった。エレベーター閉じ込め 78 件のうち、73 件が地震時管制運転装置付きのエレベーターであったが仕様通りの動きをしなかったこと、地震規模に対して停止したエレベーターが多く救出までに最大で 170 分、平均で約 50 分と時間がかかった。 ○首都圏の鉄道網が一時運転を中止し、買い物や行楽帰り等の帰宅者に混乱を生じさせた。 ○東京都から気象庁への震度データの伝達に約 20 分かかり、都庁内サーバーの処理能力の改善が必要とされた。
⑪平成 17 年宮城県沖地震 1) H17(2005). 8.16(火)11：46 2) M7.2(42km) 3) 6 弱	□死者　0、重傷者 12 名、軽傷者 88 名 □建物全壊 1 棟、半壊 0、一部損壊 984 棟
	▽全体的な状況は、宮城県における被害が多い。人的被害（軽傷者）は宮城県が最も多いが、住家被害（一部損壊）は福島県が最も多くなっている（全体の半数以上を占めている）。
	○特に大きな被害は発生していない

地震災害 1)発生日時 2)地震規模 3)最大震度	□被害の概要 ▽被害地域等 ○被害の特徴
⑫平成 19 年能登半島地震 1) H19(2007). 3.25(日)9:41 2) M6.9(11km) 3) 6 弱	□死者　1 名（輪島市にて灯篭の下敷き）、重傷者 91 名、軽傷者 265 名 □住家全壊 684 棟、半壊 11733 棟、一部損壊 26935 棟、火災なし □発生：平成 19 年（2007 年）3 月 25 日 9 時 41 分、M=6.9 □旧門前町地域への被害集中 □寺社等の文化財への被害発生
	▽被害は旧門前町（現：輪島市）に多かった。震度 5 強以上の地域はすべて石川県内である。震度 6 強は七尾市、輪島市、穴水町で観測されている。
	○輪島市内市道道下深見（とうげふかみ）線にて大規模な土砂崩落、市道五十洲深見（いぎすふかみ）線の被災にて、輪島市門前町の 2 地区が一時孤立（26 日解消） ○地場産業（輪島塗）への被害 ○観光業への風評被害などの影響
⑬平成 19 年新潟県中越沖地震 1) H19(2007). 7.16 (月)10:13 [祝日] 2) M6.8(17km) 3) 6 強 1) H19(2007). 7.16 (月)15:37 2) M5.8(23km) 3) 6 弱	□死者 11　名、重傷者 190 名、軽傷者 2,153 名 □建物全壊 1,244 棟、半壊 5,241 棟、一部損壊 34,277 棟 □新潟県上中越沖で M6.8 の地震。新潟県柏崎市、長岡市、刈羽村、長野県飯綱町で震度 6 強、新潟県上越市、小千谷市、出雲崎町で震度 6 弱を記録。 □新潟県を中心に死者 15 人、重傷者 329 人、軽傷者 2,016 人、住家全壊 1,319 棟、半壊 5,621 棟、一部破損 35,070 棟、火災 1 件発生。
	▽震度５強以上の地域は新潟県と長野県の 2 県にまたがっている。主な被害は震源付近の柏崎市に集中している。
	○死者は、高齢者が多く、間接的な関連死は 4 人に上る。 ○住家被害では、旧耐震基準の木造家屋や間口の広い木造店舗等、宅地災害に伴う住家被害が発生。 ○土砂災害や地盤災害に伴う鉄道、幹線道路の途絶。 ○電力、都市ガス、上下水道の供給処理が一時停止し、さらに地盤の液状化等に伴うガス、水道等の復旧の遅れから市民生活に大きな影響を及ぼした。 ○世界最大級の発電量を有する原子力発電所の被害。 ○避難者は 17 日が最大で約 12,500 人、そのうち、柏崎市で約 11,400 人と集中している。

＊注１）：宮城県北部地震における震度６以上の内容

発生日時	発生時刻	地震規模	最大震度
7月２６日	00：13	5.5M	6 弱
	07：13	6.2M	6 強
	16：56	5.4M	6 弱

＊注１－１：応急危険度判定の結果（7.27～8.3）

	木造	S　造	RC　造	計
危険	1,174	37	49	1,260
要注意	2,117	47	18	2,181
調査済	3,498	235	71	3,804
計	6,789	318	138	7,245

＊注２）：新潟県中越地震における震度６以上の内容

発生日時	発生時刻	地震規模	最大震度
10 月 23 日	17：56	6.8M	7
	18：11	6.0M	6 強
	18：34	6.5M	6 強
	19：45	5.7M	6 弱
10 月 27 日	19：45	6.1M	6 弱

（2）兵庫県南部地震の概要と特徴

兵庫県南部地震に関しては、総務省消防庁による「阪神・淡路大震災について（確定報）（平成 18 年 5 月 19 日、消防庁）」が整理、公表しているので、これにより整理を行った。

	□被害の概要
	▽被害地域等
	○被害の特徴
兵庫県南部地震 1) H7(1995). 1.17 (火)5：46 2) M7.3(16km) 3) 7 ※注1	□神戸市を中心に人口が集中している阪神地域で発生した直下型地震であった。人口・資産などが集中している都市が被害を受けたことにより、直接的な被害も大きく、また経済的な間接被害も甚大なものとなった。 □被害の概要 （1）人的被害 死者 6,434 名（H17.12.22 日修正）、行方不明者 3 名 負傷者：重傷 10,683 名　軽傷 33,109 名　計 43,792 名 （2）施設関係等被害 ①住家被害 全壊 104,906 棟 （186,175 世帯）　半壊 144,274 棟 （274,181 世帯） 一部破壊 390,506 棟　計 639,686 棟 ②非住家被害　公共建物 1,579 棟、その他 40,917 棟 ③文教施設 1,875 ヶ所 （3）土木施設被害 道路 7,245 ヶ所、橋梁 330 ヶ所、河川 774 ヶ所、がけ崩れ 347 ヶ所 ブロック塀等 2,468 ヶ所 （4）ライフライン被害 水道断水 約 130 万戸（ピーク時）（厚生省調べ） ガス供給停止 約 86 万戸 （ピーク時）（資源エネルギー庁調べ） 停電 約 260 万戸 （ピーク時）（資源エネルギー庁調べ） 電話不通 30 万回線超 （ピーク時）（郵政省調べ） （5）交通関係被害 ①港湾関係：埠頭の沈下、港湾周辺道路の液状化、ガントリークレーンの被害などで港湾機能が停止 ②鉄道関係：山陽新幹線の高架橋等の倒壊・落橋による不通を含む JR 西日本等合計 13 社において不通 ③道路関係：地震発生直後、高速自動車国道、阪神高速道路等の 27 路線 36 区間について通行止め等。 □神戸市の被害の概要（上記以外の項目） 避難者数：236899 人（599 避難所、H7.1.24 にピーク） 火災発生件数：175 件（1 月 17 日～27 日）
	▽被害地域等 神戸市、芦屋市、西宮市、北淡町を含む阪神地域

	○神戸市の沿岸地域を中心に地盤の影響により、震度７と判定された「震災の帯」が形成された。 ○戦後、発展した巨大都市を襲った直下型地震として、多くの人的被害、建物被害が生じた。 ○被災した建物の多くは既存不適格建物であり、新耐震基準の建物の被害は多くなかった。 ○ライフラインなどの都市機能への被害も甚大で、直後の応急対策活動から復旧活動を進める上でも、深刻な影響が発生した。 ○被害が集中したのは、老朽木造家屋が集中する地域であり、そのような地域では広範囲な倒壊が発生し、同時多発した火災により広範囲に焼失する地域もあった。 ○神戸市では、港湾施設への被害、長田区などを中心としたケミカルシューズなどの地場産業への被害など、地域経済にも大きな影響を与えた。 ○高架の高速道路の倒壊など日本の安全神話が崩壊した。 ○行政における防災の計画の不備等により混乱を生じた。 ○行政等の防災関係機関では、職員参集率の低さ、施設の被害等により初動体制に混乱が生じた。 ○倒壊家屋等からの人命救助、医療機関のおける応急医療、広域的な救急搬送など震災時における医療救護が混乱した。 ○震災直後から避難所へ避難者が殺到し、混乱を生じた。冬季の避難生活により高齢者を中心に肺炎等の疾患が流行し、死者も発生した。 ○応急仮設住宅の建設場所やその入居手続きなどでも混乱を生じた。特に応急仮設住宅は高齢者を優先するなどの配慮がなされたが、従前の居住地から遠い、近隣住民と別々になってしまうなど、仮設住宅の生活で孤立する住民も多く、孤独死も発生している。 ○恒久的な復興住宅への入居においても、応急仮設住宅と同じような課題が生じ、高齢者を中心に孤立する住民の多かった。 ○復興を進めるにあたって、手続き、合意形成等、都市部における様々な課題が明らかになった。

※注1:各地の震度

震度 7	神戸市須磨区鷹取、長田区大橋、兵庫区大開、中央区三宮、灘区六甲道、東灘区住吉、芦屋市芦屋駅付近、西宮市夙川付近等のほぼ帯状の地域や、宝塚市の一部及び淡路島の東北部の北淡町、一宮町、津名町の一部の地域（地震発生直後に行った気象庁地震機動観測班による現地被害状況調査の結果判明。）
震度 6	神戸、洲本
震度 5	豊岡、彦根、京都
震度 4	奈良、津、敦賀、福井、上野、四日市、岐阜、呉、境、高知、福山、鳥取、多度津、徳島、岡山、高松、大阪、舞鶴、姫路、和歌山、津山、加西、相生、南部川、坂出、多賀、美方、高野山

２－２　被害地震から指摘される教訓

（１）20 世紀末から現在までに発生した被害地震における教訓の整理

前節２－１で概観した被害地震について、それぞれ教訓を分析整理する。なお、兵庫県南部地震については別途（２）として整理する。

地震名	教訓
①北海道南西沖地震 1) H5(1993). 7.12(月)22:17 2) 7.8(34km) 3) 6	１．津波災害への対応のあり方 ・津波からの避難に対して過去の教訓（日本海中部地震）が逆に避難を遅らせてしまった。 ・津波警報の発令が間に合わない、又は情報を入手してからほとんど避難する余裕がない場合の緊急避難先をどう確保するのか。 ・高い防潮堤と漁業・観光との兼ね合いなど、津波防災施設がどうあるべきか ・津波による水産業環境の破壊による地域経済の復興への影響（津波による海底環境の変化） ・津波による遭難者の捜索、遺体検案体制の確立 ・（特に津波による被災を受けた）大量のがれきの処分をどのようにするか（仮置き場及びその後の処置） ２．土砂災害による２次被害への対応 ・急傾斜地の崩壊危険地の防災対策（建物被害による死傷者の発生、道路寸断による交通途絶による影響）
②阪神･淡路大震災 **(兵庫県南部地震)**	（別掲）
③鳥取県西部地震 1) H12(2000). 10.6(金)13：30 2) 7.3(9km) 3) 6 強 1) H12(2000). 10.8(日)20：51 2) 5.0 3) 5 弱	１．生活再建策のあり方 ・生活再建への支援策の在り方（県と市が共同出資の基金創設） ・被災住宅本体への支援策の在り方をどうするのか（本体への支援も可能になっているが、金額等課題もある） ２．行政の危機管理体制の確立 ・県職員の市町村への応援派遣体制の確立（本地震では有効に機能） ・県の災害対策体制の見直し（防災センター設置による場所と情報の集約）
④芸予地震 1) H13(2001). 3.24(土)15:27 2) 6.7(46km) 3) 6 弱 **最大余震** 1)H13(2001).3.26(月)05:40 3) 5 強	１．宅地災害への対応 ・老朽化した民有宅地における安全対策への指導、危険区域からの移転、危険宅地に関する財政上の支援。 ２．行政の防災体制に関して ・休日における非常参集等行政の防災体制の強化 ３．災害時要援護者への対応 ・避難誘導及び避難所において、高齢者等の災害時要援護者への配慮や支援。
⑤平成 15 年宮城県沖を震源とする地震 **（気仙沼沖近く）** 1) H15(2003). 5.26(月)18：24 2) 7.1(72km) 3) 6 弱	１．地震の発生確率想定の地域防災への考慮の在り方 ・地震調査委員会（2030 年頃までに 98%の確率で発生すると想定している「宮城県沖地震」との関係について）が、場所、深さ、発震機構が想定宮城県沖地震とは異なると発表。地震調査委員会の地震発生確率（想定）に疑問符が生まれる（正確な情報発信の欠如）。 ２．地震対策の状況と被害の地域的な偏り ・震度の割りに建物被害が少なく、また人命被害も少なかったことから、地方都市や市町の建物の強さが示された（仙台市５弱又は４、1978 年の宮城県沖地震では６弱） ・断水が岩手県のみ、ガス停止が秋田県のみとライフラインの被害に大きな偏りが見られた。

	・新幹線線橋脚被害は未補修の岩手県内に限られ、宮城県内に於ける補強対策の効果が見られた（但しこの規模の地震動の場合として）。 ・1978 年 6 月の宮城県沖地震の際に多数発生したブロック塀等の倒壊被害（これによる人命被害も）は、全体で 15 件と少なく、その後対策が進められてきた結果と推測される。
⑥宮城県北部を震源とする地震 1) H15(2003). 7.26(土)07：13 2) 6.4(12km) 3) 6 強 ①00:13 ②07:13 ③16:56 注 1)	1．短時間に連続発生する地震への対応 ・同じ地域が深夜、早朝、夕方の 3 回に渡って震度６以上の大規模地震に連続して襲われ、結果的に建物被害を大きくした（しかし、人命被害は余震への注意喚起もあって少なくて済んだ） 2．自宅内の耐震対策の在り方 ・負傷者の多くが家具類の転倒等によるものであり、家庭内防災対策の重要性を改めて実証する災害となった。 3．ライフライン被害の対応（早期復旧） ・仙台市は震度 5 弱又は４であり、大都市部における被害は少なかった。 ・水道（30 日午後 4 時全戸復旧)、電気の復旧（26 日 23 時全線復旧）が早く、大都市部との違いがでた。
⑦北海道十勝沖地震 1) H15(2003). 9.26(金)04：50 2) 8.0(45km) 3) 6 弱 1) H15(2003). 9.26(金)06：08 2) 7.1(21km) 3) 6 弱	1．長周期地震動対策 ・超高層ビルにおける（やや）長周期地震による震動対策 2．建物の地震被害対策 ・建築物の非構造部材の被害対策→特に不特定多数の人が集まる場所（これらはよく避難場所としても指定されている）における２次被害の防止 ・阪神の建物被害率関数が全国標準として使用されることが多いが、地域性の考慮が必要である。 3．広域応援体制の確立 ・石油タンクなどの危険物施設の防災対策と広域的な応援体制のあり方 4．津波対策 ・津波からの避難勧告の基準の明確化 ・漁港、漁船の津波対策の在り方（津波による漁船等の打ち上げ） 5．２次被害防止対策 ・地震による河川堤防の崩壊による 2 次災害の危険
⑧新潟県中越地震 1) H16(2004). 10.23(土)17：56 2) 6.8(13km) 3) 7 ＊注2	1．情報孤立化への対応 ①県と自治体又は自治体相互に関して ・庁舎の耐震化、デジタル移動無線など通信手段の確保 ②行政と市民相互に関して ・ホームページ、メール配信等を活用した市民等への情報提供 ・市民の安否情報システムの構築 2．集落孤立化への対応 ・孤立化に備えた通信連絡網、飲料水、プロパンガス等のライフラインの整備 ・臨時ヘリポート等緊急活動に備えた集落整備 3．避難生活への対応 ①想定を超える避難者への対応 ・平常時から各家庭、住宅における家具の転倒防止、耐震化の推進 ・避難所の耐震化、避難候補施設等の確保 ②長期化する避難生活への対応 ・プライバシーの確保、暖房設備等生活維持のための施設の改善、ストレスや体調不良等に対する心のケア対策 ・日常から避難所生活に備えた「避難所運営マニュアル」の作成と訓練 4．災害時要援護者への対応 ・災害時における避難誘導と避難所における介護、生活用品等の調達体制の整備 ・在宅避難者の安否確認と緊急対応への体制整備 ・福祉避難所の確保と移送体制の整備 5．庁舎、避難所等防災活動拠点施設の耐震化

	・庁舎及び避難所等の防災活動拠点施設の耐震化促進 6．復興に関して ・集落のまとまりを重視した仮設住宅の配置 ・住宅再建及び生活支援、農林業、養鯉業、畜産業等の生業再建を柱とした復旧から復興への施策展開
⑨福岡県西方沖地震 1) H17(2005). 3.20(日)10：23 2) 7.0(9km) 3) 6 弱 (4月20にも5.8M ,5強が発生)	1．地震学的な地震の発生確率や活断層調査結果などの地域防災計画上の考慮のあり方 ・(福岡市直下の活断層である)「警固断層」は、発生間隔が1万5千年に1回程度と推測されていた。その後音波探査やトレンチ調査によって3,100年～5,500年と修正された。しかし、今回、同断層は博多湾まで伸び、さらにその先の「警固断層北西部」の活動とされたが、これにより“活断層”の長さについての不確実性と、動いていない福岡市内の「警固断層」近傍での被害集中という活断層に係る未解明問題を提示した。 2．急傾斜地における防災のあり方 ・急傾斜地における住宅（崖崩壊やよう壁の崩壊を含めて）の被災危険が改めて実証された（島内でも平坦地の住宅は軽微な被害であった)。 3．日常のコミュニティと災害復興への効果 ・玄海島における二次被害の防止、復興計画の迅速な合意にみられたコミュニティ（住民の活動･連帯意識）の力と規模の効果（行政施策が個々人の状況を反映できる、あるいは代表委員会の設置）が発揮され、震災の影響を最小限に止めた希少な事例である。 ・また、福岡市が採った玄海島に対する避難政策、復興政策等には、対応システムも含めて、的確･迅速かつ島民意向の尊重という点において（規模の問題が残るにせよ)、一つのモデルとなる。 4．都市内震災被害の特徴 ・福岡市中心街（天神1丁目）のオフィスビル（SRC造、10F）では窓ガラスの28%（444枚）が破損し、通行人に負傷者が発生。窓枠の固定工法やガラスと窓枠の充填材によっては、破損落下の危険性（通行人への）を示した。 ・集合住宅のドアが開閉不能となる事例が多く発生し、万が一の場合の避難を困難にする状況が発生し、改めて集合住宅の地震時ドア対策の重要性を再認識させた（九州大・河野)。 ・高層マンションにおける家具転倒等による負傷者が高い比率で発生した（山口大・村上)。
⑩千葉県北西部を震源とする地震 1) H17(2005). 7.23(土)16：35 2) 6.0(73km) 3) 5 強	1．エレベーターの閉じ込めに関して ・地震時にエレベーターの安全性を確保し、閉じ込めを極力生じさせない地震時管制運転装置の検討と設置の義務化 ・地震時の安全性を確保しつつ装置を作動させる地震の揺れの大きさの検討 ・利用者に対する地震時管制運転装置付きエレベーターの運行に関する情報提供 2．鉄道網の一時停止に伴う乗客の混乱 ・乗客への迅速な情報提供（被害状況、対応状況、復旧見通し、代替交通機関の状況等） ・復旧体制の確保 3．気象庁への震度情報伝達の遅れに関して ・システムの点検と状況に応じた処理能力の向上 4．行政の初動体制に関して ・休日における非常参集等行政の防災体制の強化
⑪平成17年宮城県沖地震 1) H17(2005). 8.16(火)11：46 2) 7.2(42km) 3) 6 弱	1．公共施設の非構造部材の耐震補強とその確認 ・公共施設における非構造部材の補強とその施工状況の確認

⑫平成 19 年能登半島地震 1) H19(2007). 3.25()9:41 2) 6.9(11km) 3) 6 弱	1．文化財被害・伝統産業への防災対策 ・寺社等における被害対策（石造構造物、大規模木造物等）→文化財の防災対策 ・伝統的産業の復旧・復興対策の在り方 2．人口高齢化地区への復興の在り方 ・人口高齢化地区の復興（高齢者の自宅再建：戸建指向が強いか？） 3．市町村合併と地域防災体制の在り方 ・行政区域が広域になることにより被災程度に差が生じるため住民の被災意識の温度差 ・行政区域が広域になることにより被災程度に差が生じるため特定の地区への復旧・復興の予算配分が必要となる（どの程度予算を重点的に手当てすることが妥当かなどの議論が生じる） ・平常時の防災対策で努力しているところの取り組みが衰退する（合併により有効な対策を実施しているレベルに合わせるのではなく、低いレベルに合わせているのではないか。） 4．地方における復旧対策における交通インフラ早期復旧の重要性 ・高速道路、自動車専用道路の早期復旧体制の在り方 5．観光業への風評被害対策 ・観光業の風評被害対策
⑬平成 19 年新潟県中越沖地震 1) H19(2007). 7.16 (月)10:13 2) 6.8(17km) 3) 6 強 1) H19(2007). 7.16 (月)15:37 2) 5.8(23km) 3) 6 弱	1．老朽家屋の耐震化、宅地災害への対応 ・住宅の耐震化、家具の転倒防止等を推進する。 ・宅地の亀裂、擁壁崩壊等への迅速な対応 2．土砂災害への対応 ・地震に伴う鉄道、幹線道路の法面の崩壊防止措置の実施 3．水道、ガス等のライフラインの耐震化 ・耐震管の敷設 4．避難生活への対応 ・飲料水、仮設トイレ等の備蓄 ・プライバシーの確保、冷房設備等生活維持のための施設の改善、ストレスや体調不良等に対する心のケア対策 ・避難所運営を支える体制等の整備 ・在宅避難者への配慮 5．災害時要援護者への対応 ・要援護者の避難誘導と避難所における介護、生活用品等の調達体制の整備 ・在宅避難者の安否確認と緊急対応への体制整備 ・福祉避難所の確保と移送体制の整備 6．ボランティア受け入れ体制の整備 ・ボランティアを迅速に受け入れるため、ボランティアコーディネーターの養成等を図る。 7．市民の防災意識の啓発 ・市民の防災意識の啓発、日常から備えること、災害時の防災活動、防災市民組織の結成等について日常的に防災意識の向上を図る。 8．原子力発電所の安全性検討 ・原子力発電所周辺の地震環境及び想定地震の再検討、施設の再整備 ・二次部材・設備等の安全性強化 ・休日等における災害時活動体制の構築

（2）阪神・淡路大震災における教訓

阪神・淡路大震災に関しては、内閣府が総合的に教訓情報として整理・公表しているので、ここでは内閣府の整理項目や時間区分を参考とし、また内閣府の整理内容を基本にまとめる。

1. 第1期・初動対応（初動72時間を中心として）

1-01. 被害発生

【01】地震動と地質・地盤

・地震防災における都市が立地する地盤の影響の十分な考慮
・埋立地や沿岸地域における液状化対策
・斜面地の崩壊防止対策

【02】人的被害

・高齢者等の災害時用援護者対策の推進
・低耐震性の住居に居住する市民への対策（耐震補強の推進、建て替えの推進、家具の固定の推進等）
・被災後の疾病や孤独氏などの震災関連死の防止対策

【03】建築物の被害

・既存不適格建築物の耐震対策や建て替えの推進
・災害時における重要機能を有する建物の耐震対策の優先実施（避難所となる施設、病院、行政関連施設、放送等の防災関連機関の施設等）
・老朽木造建物密集地域の更新の必要性
・非構造部材や外装材の落下等の防止対策、ブロック塀の倒壊防止対策

【04】火災の発生と延焼拡大

・出火・延焼防止対策
・避難時のブレーカー遮断の実施など通電火災対策の周知
・都市空間としての延焼阻止要素（広幅員道路・公園・不燃建築物等）の整備

【05】道路・鉄道・ライフラインの被害

・液状化、側方流動等による道路橋の落橋対策
・鉄道橋脚の落橋やトンネルの崩落対策の推進
・脱線被害の防止対策の推進
・不特定多数の人が集まる駅舎の耐震補強の推進
・ライフラインの耐震性向上及び代替供給手段の確保

【06】港湾・河川・産業施設の被害

・河川管理施設・海岸保全施設の耐震性向上
・港湾施設の耐震性向上と経済的な波及被害の防止
・危険物の漏洩・漏出防止対策及び緊急避難計画の立案

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

・防災関係機関における非常用回線の確保

・被災地安否確認システムの整備等による輻輳対策

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

・初動の災害対策要因の確保策
・職員の家族等の安否確認対策
・災害対応に必要な資料・データ等のバックアップ対策
・（再）防災関係機関における非常用回線の確保
・自治体内の情報共有・組織間の情報共有の確立
・住民の情報へのニーズ把握とそれに対する情報提供方法の確立
・り災証明発行や家屋解体処理などの被災住民に対する業務体制の確立と情報通信システム等の活用による効率化
・災害対策業務遂行のための職員教育の必要性

【03】政府および国の防災関係機関の初動

・国の機関内の情報共有と一元的危機管理体制の確立
・被害概要情報の早期収集・推定と救援体制の早期確立

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

・被災地内外それぞれへの情報発信のあり方
・人種、被災程度、障害等の様々な被災者の情報ニーズ・提供手段への対応
・様々な情報受発信システムの相互連携による被災情報の提供方策の確立
・被災地全体としての公平な被災状況の報道

1-03. 被災者行動

【01】避難行動

・避難収容施設の収容量を超えた被災者対応策のあり方
・防災関連施設への避難者対策と応急活動への支障の軽減策のあり方
・収容超過、二次災害による再避難対策

【02】避難所の開設

・事前の避難所開設手順の準備
・避難収容施設の建物応急危険度判定の実施体制
・高齢者等の災害時要援護者への対応策の準備

1-04. 救助・救急医療

【01】救出・救助

・日ごろからの地域コミュニティの形成による相互扶助意識の醸成
・地域住民による救助資機材の事前準備
・救助能力を超過した救助要請数への対応のあり方

【02】被災地医療機関

・病院建物、診療機器、ライフラインの耐震性向上、代替手段の確保
・医療従事者の参集体制の準備
・病院の震災時治療体制やトリアージ等の応急医療体制の事前計画の準備

・入院患者・在宅療養者への対応策の検討
・応急医療用医薬品の備蓄

【03】病院間連携・患者搬送

・ヘリコプターの活用等広域搬送体制の事前計画
・行為規範掃除における情報連絡体制・設備の準備

【04】諸外国からの救援

・救援受け入れ是非の検討態勢の早期確立
・受け入れ態勢の早期整備計画の準備

1-05. 火災対応

【01】状況把握・部隊運用の決定

・同時多発火災や複数の救助現場への事前対応計画の準備

【02】消防要員の確保と消防隊の出動

・消防職員の早期参集体制の整備

【03】消防施設・資機材と水利の確保

・消防施設の耐震性確保
・震災時の救助活動のための資機材・燃料の準備・応急調達のあり方
・震災時活用可能水利の確保

【04】広域応援

・被災地情報の入手と応援体制の早期確立
・被災地への早期到着のための交通渋滞への対策
・被災地内の地理に不案内な応援部隊への誘導・案内体制の確立
・応援部隊との情報共有・部隊連携のあり方
・応援部隊の宿泊施設の確保

【05】市民・関連組織の消防協力

・消防団・市民・事業所による初期消火力の向上

1-06. 緊急輸送

【01】道路交通

・道路施設の耐震性向上
・道路施設の被災状況の早期収集と応急復旧体制の確立
・渋滞対策と緊急車両の通行確保
・渋滞緩和のための被災情報及び通行可能路線の情報提供

【02】ヘリコプター輸送

・ヘリコプター及びヘリポートの確保
・被災地上空の航空管制体制の早期確立

【03】海上輸送

・港湾施設の耐震性向上
・災害対策への船舶の活用方策の検討

1-07. 緊急食糧・物資調達と配給

【01】必要量の把握と調達

・緊急食料・物資の必要量の把握・想定のあり方

・被災地内における物資調達のための備蓄・事前協定の締結

・広域応援体制の早期確立

・被災者の物資へのニーズの把握と対応策

【02】輸送網・輸送手段

・緊急物資の輸送・被災地内配送手段の確保

【03】物資の受入と仕分け、配送

・（再）緊急物資の輸送・被災地内配送手段の確保

・地域における物資受け入れ・配給態勢の事前計画の準備

【04】避難所の物資調達と配給

・物資配布における混乱防止策のあり方

1-08. 保健衛生

【01】遺体対応

・遺体収容場所の確保

・震災時の遺体検死・検案体制の確立

・多数の遺体の火葬対応、広域的な火葬の応援体制

【02】トイレの確保とし尿処理

・早期かつ大量の仮設トイレ等のし尿処理手段の確保

・災害時要援護者等の利用を考慮したトイレの確保

・し尿処理の改修・処理策の事前計画

1-09. ライフライン関係の緊急対応

【01】通信事業者の対応　【02】電力事業者の緊急対応　【03】ガス事業者の緊急対応

【04】水道事業者の緊急対応

・ライフライン施設の耐震性向上と代替手段の確保

・避難所、病院等への優先供給体制の確立

・広域応援体制の事前計画（とライフライン事業者間の調整）

1-10. 企業の緊急対応

【01】被害把握と緊急措置

・被害の早期把握と緊急対応

・従業員及び家族の安否確認

・事業継続計画の事前策定

【02】社会貢献、地域貢献

・事業所施設の避難所等への地域開放、物資提供等の地域貢献の事前検討

1-11. 二次災害・被害拡大防止

【01】避難勧告

・二次被害危険箇所の早期把握と避難情報提供手段の確保

【02】被災建築物の応急危険度判定

・応急危険度判定士の早期確保・判定実施

・応急危険度判定士への移動手段確保、安全確保、活動作業への補助体制の確立

・被害調査等との混同回避のための広報の充実

【03】土砂災害、河川堤防等への対応

・二次被害防止のための応急工事等の早期実施

【04】治安・金融維持対策

・巡回パトロール等などの被災地内の治安対策

・社会的混乱防止のための金融関連の特例措置の実施

2. 第 2 期・被災地応急対応（地震発生後 4 日～3 週間）

2-01. 避難所の運営と管理

【01】避難所の運営

・避難所運営体制の事前計画・訓練の実施

・ボランティアの活用方策の検討

【02】避難所の生活環境

・避難者の健康管理・衛生管理対策

・災害時要援護者への避難所内での配慮のあり方

・避難生活長期化へ対応するための仮設シャワー・仮設風呂。洗濯機等の設備の設置

【03】避難所間・避難所内外の格差

・公的な避難所以外の自主的に設置した避難所への避難者の把握と支援体制の確立

・在宅被災者への対応のあり方

2-02. 被災生活の支援・平常化

【01】食糧・物資供給体制の再構築

・食糧・物資の安定供給体制の早期確立

・義援物資の保管・仕分け・配給体制の確立

・被災者のニーズに合わせた物資の確保

・食糧における栄養面の考慮の必要性

【02】災害時要援護者への対応

・災害時要援護者の実態把握体制の確立

・災害時要援護者の臨時受け入れ施設の確保

・高齢者、外国人、身体障害者、精神障害者、知的障害者等への生活支援のあり方

・各種社会福祉施設の早期復旧、被災者受け入れ態勢の確立

・被災した子供たちへの支援体制の確立

【03】被災者への生活情報の提供

・個々人の事情を反映した生活情報の提供のあり方

【04】動物愛護対策

・避難所におけるペットの収容のあり方

・ペットの一時預かり体制の確立

2-03. 被害把握・り災証明

【01】被害調査

・効率的な被害調査体制の確立

・被害調査のための職員研修のあり方

・被害調査の整理への情報通信システムの活用策

・被害調査内容についての住民との認識の違いによる再調査等への対応策

【02】り災証明書の発行

・り災証明発行における情報通信システムの活用

2-04. ボランティア

【01】ボランティアの種類・活動内容 【02】ボランティアの受入と組織化

・ボランティアの受け入れ窓口・調整等のためのボランティアセンターの早期設立

・ボランティアへのニーズの把握

・専門ボランティアの活用策の検討

【03】ボランティアの問題点

・ボランティアの活動保険の加入徹底

・ボランティア活動と地域の自立の調整

・ボランティア活動への資金・物資などの支援のあり方

2-05. 都市基盤・サービスの復旧

【01】上水道の復旧 【02】下水道の復旧 【03】電力の復旧 【04】ガスの復旧

【05】電話の復旧

・ライフラインの応急復旧と本復旧の早期開始

・ライフライン間の復旧工事の相互調整

・病院・避難所等重要施設への代替供給・処理手段の提供

【06】道路交通規制と道路復旧

・被災道路の早期復旧

・緊急輸送ルートの設定と交通規制の徹底

・被災地内の交通渋滞による事故等の防止

【07】鉄道の復旧

・鉄道施設の早期復旧と代替輸送バスの確保

【08】港湾施設の復旧と船舶利用

・港湾施設の早期復旧

・代替輸送・各種応援人員の宿泊施設としての船舶の利用

【09】震災ゴミの処理

・震災ゴミの仮置き場確保、輸送手段の確保

・処理場の早期復旧

・環境への影響調査体制の確立

・不法投棄等への取り締まり強化体制の確立

【10】歴史遺産・文化施設等の復旧

・被災文化財の復旧・修復への支援のあり方

・観光業への支援のあり方

【11】測量基準点の復旧と地形図の修正・提供

・測量基準点の早期復旧と再測量の実施

・地形図の修正・提供及びそれらへの GIS（地理情報システム）の活用方策のあり方

【12】学校教育の再開

・被災児童・生徒の安否確認

・避難所として使用されている施設における学校再開手順のあり方

・被災児童等への学業支援のあり方

・被災地外へ避難した児童・生徒の避難先での学校の受け入れ態勢の確立

3. 第 3 期・本格的復旧・復興始動期（地震発生後 4 週間～6 ヵ月）

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

・避難者減少による避難所統廃合のあり方

・ボランティア活動と避難者の自立支援のあり方

・長期避難者への避難所の環境改善等の支援のあり方

【02】避難所の解消

・避難所の統廃合と学校再開のあり方

・経済的等により避難所から出られない被災者への支援のあり方

・公的な避難所以外の自主的に設立した避難所の解消策のあり方

【03】公的住宅等の一時提供

・被災者が利用しやすい公的住宅等の一時提供のあり方

【04】応急仮設住宅の供給体制

・国・県・市町村の応急仮設住宅供給体制の役割・費用・用地確保等の分担の早期確立

・応急仮設住宅への入居意向状況の把握

【05】応急仮設住宅の建設・入居

・建設用地の確保及び事前の選定

・仮設住宅建設に伴う都市基盤施設の整備のあり方

・自己所有地における仮設住宅建設への支援のあり方

・高齢者・障害者に対して配慮した仮設住宅の建設

・従前居住地から遠距離の仮設受託入居による地域コミュニティの崩壊対策

・仮設住宅入居の抽選等の選定からさかのぼって検討される必要のある仮設住宅団地での

近隣関係構築のあり方

3-02. 住宅と生活の再建

【01】住宅の補修

・住宅補修による対応の可能性の検討

・解体以外で対応可能な住宅における支援策のありかた

【02】住宅の再建

・復興促進と既存不適格建築物への法運用等の緩和策のあり方

・区分所有建築物の補修・再建における合意形成のあり方

・罹災都市借地借家特別措置法の有効性

・住宅滅失戸数の把握

・被災後の住宅再建計画の立案のあり方

【03】各種住宅再建支援策

・低利融資、利子補給等の持ち家再建支援策のあり方

・二重ローン対策、借地借家人への支援策のあり方

【04】義援金

・義援金の配分基準、方法、対象等のあり方

・自治体間の義援金の格差の問題

【05】公的支給・貸付制度

・自治体間の公的な支援策の格差

・支援受給に関連する震災関連死の認定

【06】復興基金

・復興基金の創設のための資金調達

・復興基金の運用、基金による支援策の検討

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【01】復興への国・政府の取り組み

・復興体制の確立と復興予算確保や被災者への公的支援のあり方

【02】自治体の復興計画づくりと体制

・復興計画策定期間の設定のあり方

【03】復興都市計画の決定

・復興都市計画決定における早期の復興体制への移行と十分な住民同士の合意形成のバランスのあり方

・既存の都市整備事業のメニューの有効性の検討

・地域の特性等を配慮した事業計画の立案

・住民の合意形成の図り方

【04】まちづくりの始動

・まちづくり協議会結成と専門家の役割

・まちづくり協議会の活動支援のあり方

3-04. 被災建物の解体とガレキ処理

【01】公費負担での解体撤去・受付

・公費負担による解体撤去のあり方

・マンションなどの解体における住民の合意形成のあり方

・円滑な解体工事進捗のための各種首謀の活用のあり方

・効率的な手続き等のための GIS 技術の活用方策

【02】災害廃棄物の処理・処分

・仮置き場の確保及び運搬における交通渋滞の影響

・震災に関連するガレキ発生量の推定

・リサイクル体制の早期確立

【03】環境対策の実施

・解体工事等における粉塵やアスベスト飛散対策の確立

・野焼きにおける煙・ダイオキシン等の環境汚染対策

・広域的なガレキ処理の受け入れ態勢の確立

3-05. 産業の復旧・復興

【01】産業被害と金融面の対応

・震災関連の間接被害の防止と支援策のあり方

【02】製造業・地場産業

・地場産業復興を組み込んだ復興計画立案のあり方

【03】商業・小売業・観光等

・中小規模の事業者への復興支援のあり方

【04】港湾と貿易

・港湾の早期本格復旧と貨物取り扱い量の回復策のあり方

4. 第 3 期以降も続く課題（地震発生後 6 ヵ月以降）

4-01. 生活の再建

【01】仮設住宅の生活と支援

・健康支援対策・孤独死対策

・仮設住宅におけるコミュニティ作り支援のあり方

・恒久住宅への移行支援及び長期入居者への対策

・高齢者・障害者のための仮設住宅の環境改善支援

【02】民間住宅の再建・供給

・被災者の社会経済的状況による格差の発生

・従前に比較して、民間賃貸住宅の家賃の高騰

・権利関係、資金調達等で再建が困難な状況に陥っている住宅等への支援対策

【03】災害公営住宅の供給

・災害公営住宅の供給と復興にあわせた見直しの必要性

・被災者の状況に応じたコレクティブハウジング（協同建築集合住宅）等の様々な新しい

取り組みの導入

【04】恒久住宅への移行措置

・恒久住宅入居選定基準のあり方

【05】雇用の確保

・復興事業等による一時的な雇用の確保

・被災地経済の復興による恒久的な雇用の確保

【06】市外・県外被災者への対応

・市外・県外被災者の実態把握のあり方

・市外・県外被災者への地域情報提供手段のあり方

【07】心のケア

・こころのケアに関する総合的な支援体制の確立

・被災生活による精神的な影響等を考慮した長期的な支援のあり方

【08】市民生活

・復興した市街地における新たなコミュニティ形成への支援

・被災者の長期的な支援策のあり方

4-02. 産業・都市の再生

【01】人口の回復

・人口減少による地域の商業、再建住宅への入居等への影響に対する対策

【02】第 2 段階都市計画

・震災復興都市計画事業の推進における課題への随時の対応

【03】まちづくり

・まちづくりにおける行政の支援のあり方

・まちづくり協議会の発展的解消のあり方

【04】産業・経済の再生

・地域経済復興のための支援のあり方

【05】自治体財政

・行財政の改善への取り組み

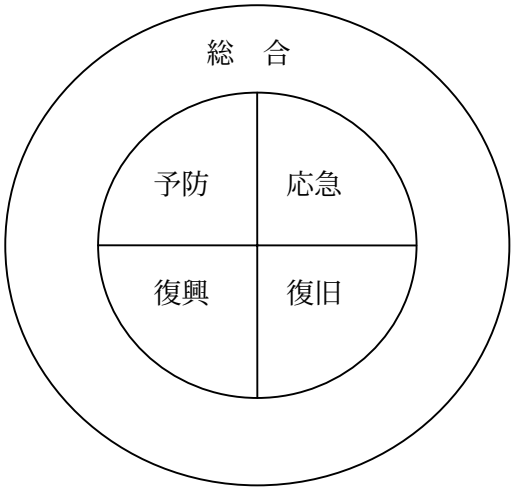
２－３　災害の教訓から導かれる防災課題の分析と整理

20 世紀末以降に発生した地震災害の教訓等によれば、災害に強いまちづくりや市民等の自主防災活動等にみられる予防対策、あるいは防災活動、救助・救急、避難誘導や災害時要援護者への支援等にかかる応急・復旧対策、住宅・くらし・産業の再建等にかかる復興対策等に分類することができる。そこで、災害の教訓から導かれる防災課題を予防課題、応急課題、復旧課題、復興課題に分類し、さらにそれぞれの４つの防災課題の基本となる総合課題を加えて、５つの防災課題として表―「災害の教訓にから導かれる防災課題」として整理した。また、５つの防災課題のうち、主なものについて以下に分析を加える。

■　防災課題の定義

○総合課題：予防課題等の防災課題４要素の基本となる課題
○予防課題：災害を未然に防止するために主として地域・市街地における環境の安全化を図るための課題
○応急課題：発生した災害の拡大を抑え、当面の生活や産業活動等の維持を図る課題
○復旧課題：被災直後の現状回復のための課題
○復興課題：住宅、暮らし、産業の再建を通して、都市・地域の再度災害を未然に防止し、都市・地域の機能を再整備するための課題

■　課題相互の関係イメージ



（1）総合課題

① 地震・被害想定の信頼性の向上

地震の想定を行う場合、日本では活断層の調査とその断層による地震の発生確率を推計しており、これが地震・被害想定の基礎となっている。

しかし、阪神淡路大震災（②）や平成１５年宮城県沖を震源とする地震（⑤）では、地震の発生確率が低い地域で被害地震が発生し、被害想定の信頼性自体が問われることとなっている。

このため、地震発生確率に関する信頼性の向上を図るとともに、地震による被害想定のみならず、既に東京都等が実施している地域が潜在させている地震危険度を明らかにする「地域危険度」を測定し、防災対策へ反映する方法についても検討する必要がある。

② 実効性のある防災計画の策定

ここでは、３つの課題が指摘できる。

第１は、想定される災害に対して、減災目標と年次別事業計画を明らかにして、取り組むことの必要性である。

現行の防災計画では、災害を未然に防止するための予防計画、あるいは応急活動を迅速に実施するために行う事前対策など計画されているが、これをどのセクションがいつまでに実施するのかが明らかにされていない。このため、実質的に進捗状況を管理しようがない計画となっている。

第２は、発災直後から、防災計画を活用できるように簡潔・実用的なものにすることの必要性である。

自治体によっては、阪神・淡路大震災等の教訓から、既に各対策部局・活動班における対応マニュアルの準備、各職員の被災直後の対応マニュアルなど工夫し準備している例も多い。

第３は、防災計画策定における市民・事業者の参画である。

地域の少子高齢化、行政職員の減少の一方、市民の多様な価値感に基づく行政課題の増加等が進む中で、防災対策においても「自助、共助、公助」の役割分担と連携が必要とされてきている。しかし、防災計画上は、計画策定にあたり市民等の参画が極めて少なく、行政による市民等への役割の押し付けになっている可能性がある。このため、特に減災計画について、市民等の参画のもとで検討され、その結果について、市民等も一定の責任を果たしていく構造にしていくことがのぞましい。

③　災害時における職員の対応能力の向上

災害時における職員の対応能力を向上するために、被害の拡大防止及び市民生活の維持の視点から実践的な防災訓練を継続的に実施することが必要である。例えば、被災直後の本部運営訓練、被災概況の把握と広域応援要請訓練、避難所開設・運営訓練、また、大量なり災証明発行に係る調査発行訓練等が考えられる。

④　地域社会における市民・事業者の役割

地域社会における災害の発生を抑制し、発生した災害の拡大を防ぐためには、市民・事業者等の防災力を向上する必要がある。阪神・淡路大震災等（②⑧⑨）においても、災害時の救出・救助、復興における地域コミュニティの重要性が指摘されている。このため、防災に関する地域コミュニティのあり方、市民や自治会・自主防災組織等の防災活動のあり方、また、行政による情報提供や地域における防災活動を誘導する仕組みなど検討する必要がある。

（２）予防課題

①　家屋の耐震化

家屋の被害は、人身被害や避難者を発生し、道路等を閉塞することにより人命救助等の緊急応急活動等の障害となる。また、り災世帯への生活支援や倒壊家屋のがれき処理、また応急仮設住宅等の確保等行政の財政への影響も深刻である。このため、住宅等の民間建築物の耐震化を推進することは、自治体の震災対策において重要な課題の一つであり、国の支援制度もあり各自治体で実施してきているがあまり進んでいないのが実情である。このため、耐震診断・改修制度の推進方策を検討するとともに、簡易改修制度や普及方法等について検討する必要がある。

② 避難所等公共施設の耐震化

公共施設は、不特定多数の市民等が日常的に利用しており、何時発生するかわからない地震災害に備えて耐震化を推進する必要がある。特に、各自治体において小中学校は、避難所に指定されている例も多く、日常の児童生徒の安全と共に、災害時の応急生活の拠点となることから耐震整備を早急に実施する必要がある。

③ 木造密集市街地における防災対策の推進

木造密集市街地では、大地震に伴い家屋の倒壊、出火延焼、道路閉塞による消防等緊急車両の通行障害や被災者の避難障害が発生することが予想され、早急な整備が必要とされている。しかし、木造密集市街地は、一般的に狭小宅地で土地・家屋の権利が複雑であるため、必要な整備が困難な状況にある。このため、市街地整備のみならず、市民の防災意識の啓発、家庭の防災対策の推進、さらに自主防災組織の結成等地域で協力する防災体制を構築することが必要である。

④ 宅地・急傾斜地における崩壊危険防止対策

阪神・淡路大震災等（①②④⑧⑨⑬）においては、宅地・急傾斜地の崩壊危険防止対策が必要とされた。特に、近年ではいままで行ってきたコンクリート擁壁だけではなく、自然と共生し、緑化手法を取り入れた危険防止対策が課題である。

（3）応急課題

① 初動体制の確立

被災直後の迅速な対応は、被害の拡大を防止し災害を最小限に抑えるために欠かせない。このため、夜間・休日等の職員の参集体制、被害状況の迅速な把握と広域応援要請の実施、救急・救護、延焼防止、避難誘導、緊急交通網の確保等被災直後からの緊急活動体制の構築が課題である。

② 地域における安否確認と避難誘導体制の確立

地域においては、被災後、高齢者や障害者等をはじめ避難を必要とする人が、安全で迅速に避難できる体制を構築する必要がある。このため、自治会、自主防災組織、民生委員や福祉関係団体等が相互に連携して、日常から被災直後の住民の安否確認・避難誘導体制を構築する必要がある。

③ 避難所の開設・運営体制の構築

被災後は、迅速に避難所を開設し、避難者を適切に受け入れると共に、避難生活にあたっては、一定のルールのもとで避難者、行政、学校等が相互に連携して運営にあたる必要がある。このため、平常時から避難所周辺の自治会、自主防災組織、学校職員、行政等が避難所の開設や運営方法について検討し、その手順をマニュアルとして取りまとめ、定期的な訓練により見直し、災害時に備えることが必要である。

④ 帰宅困難者対策

前項における災害の教訓では特に取り上げられていないが、都市において災害時に想定される課題として考えられることから、次に述べる。

大地震に伴う交通機関の運休等により、通勤・通学者、買い物客等が主に駅ターミナル周辺に帰宅困難者として滞留することが予想される。このため、学校・事業所等においては、災害時に生徒や従業員が帰宅困難者になることを想定して、必要な物資の備蓄や徒歩帰宅時の対応方法について検討する必要がある。また、行政においても、帰宅困難者の発生に備えて、一時滞留場所の確保、安全な帰宅支援の方策について検討する必要がある。

（4）復旧・復興課題

阪神淡路大震災等の被災地では、市民生活の再建に関して様々な課題が議論されている。そこで、ここでは市民生活の復旧・復興を視点にいくつかの課題を指摘する。

① 復興に備えた準備

市民生活の復興を円滑に進めるためには、行政は被災直後から、災害対策本部の立ち上げとともに復興対策本部を立ち上げ推進する必要がある。このため、平常時から復興本部等体制の整備、復興手順、復興を推進するにあたって必要なしくみや制度等の構築を図る必要がある。

② 従前のコミュニティを単位とした仮設住宅地の設置

阪神淡路大震災等（②⑧）では、地域の復興にあたり、居住者の生活環境が大きく変わることへのストレスを防ぐため、従前のコミュニティを単位とした居住地の再建が重要とされた。このため、地域の応急復旧期から従前のコミュニティによる仮設住宅地等の確保、仮設住宅地における仮設店舗や仮設事業所立地等への支援、福祉介護施設再開の支援等を推進する必要がある。

③ 住宅確保と地域復興の連携

阪神淡路大震災等（②⑧）では、地域の復興には、居住者の「生活」を再建することが重要とされた。このため、従前居住地において借地・借家層も含めた住宅確保を図り、居住者の生活や雇用を支える商業や地場産業等の再建、非常時の医療救護体制の確保等相互に連携して地域復興を図る必要がある。

④ 都市（地域）復興過程における様々な課題

阪神淡路大震災では、被災後、都市復興を迅速に実施するため被災地の建築規制、復興計画の立案と都市計画指定、まちづくり協議会の設置と事業の推進等が図られてきた。その結果、次に指摘するような様々な課題が明らかになった。

ア　被災地における建築制限、既存の都市計画の手続きに沿った計画案の縦覧、まちづくり協議会等における住民合意形成のあり方

イ　土地区画整理事業等の法定事業は、財源は確保されているものの地域の実情を踏まえた事業が実施しにくい、また、密集事業等の任意事業は、地域の実情を取り入れやすいが財源の確保が困難等のように事業手法の選択と財源の確保のあり方

ウ　被害が少なく、行政による復興まちづくりの指定がされていない地域におけるまちづくり支援のあり方

エ　復興まちづくり終了後の協議会活動のあり方

（5）災害の教訓にから導かれる防災課題の全体整理

ここでは２－１で整理した「被害地震の概要と特徴」の地震番号と対応させ、各地震災害から導かれた課題について全体の項目を表形式によって整理する。

表―災害の教訓にから導かれる防災課題

課題項目		課題の内容	被害地震
総合課題	地震・被害想定	○地震発生確率に基づく情報提供の在り方	②⑤
		○長周期地震による超高層ビル、長大構造物の被害想定	⑦
		○活断層に係る研究強化	②⑨
	防災計画	○被害想定を踏まえた減災目標の設定	②
		○実用性、実効性の確保	②
		○計画策定における市民等の参画	②
		○予防・復興計画の充実	②
	防災体制	○緊急時対応能力の向上 ・図上訓練等による緊急時オペレーションの習得	② ④ ⑧ ⑫
		○合併市町村における防災意識の向上、防災対策の推進、復旧・復興の取り組みのあり方	⑫
	地域社会における市民・事業者の役割	○地域コミュニティの育成 ・市民、事業者、学校等の地域課題の解決に向けた連携	②
		○地域コミュニティによる防災対策の推進 ・行政による災害情報の提供 ・地域における市民（団体等）防災活動環境の整備	②⑧⑨
予防課題	災害に強いまちづくり	○土地利用、公共施設整備等災害に強い都市構造の構築	②
		○津波防災施設と漁業・観光産業との兼ね合い	①⑦
		○地震による河川堤防の崩壊防止対策	⑦
		○宅地・急傾斜地の崩壊危険対策、自然と共生した災害対策の推進	① ② ④ ⑧⑨⑬
		○老朽木造密集地域等市街地の地震対策の推進	②
		○家屋の耐震化	② ③ ⑧ ⑫⑬
		○超高層ビルの長周期地震による地震対策	⑦
		○延焼遮断帯、不燃建築物の整備等都市空間の耐火性の向上	②
		○安全な避難路・避難空間の体系的整備	①②
		○拠点構造物の防災的強化、庁舎の耐震化	②⑧
		○避難所の耐震化、避難候補施設等の確保	⑧
		○避難所、公共施設における非構造部材の防災対策	⑦
		○交通ネットワークの防災性能の強化	②⑩
		○災害に強いライフラインの構築	② ⑤ ⑥ ⑬
		○災害情報の収集・伝達体制の構築	②

		○家具・備品の固定、ガラスの飛散防止、集合住宅のドア対策・エレベータの閉じ込め対策等住宅やオフィスビル等の防災対策の推進	⑥ ⑨ ⑩ ⑬
	集落の孤立化への対応	○孤立化に備えた通信連絡網、飲料水・プロパンガス等の備蓄	⑧
		○臨時ヘリポートを備えた集落整備	⑧
	防災訓練・市民啓発	○防災訓練、市民の防災意識の啓発	①②
	市民・企業の自主防災活動	○災害時における市民、企業の役割の明確化	②
		○自主防災組織の育成と強化	②
		○市民の防災意識向上	②⑬
		○企業の防災活動の強化	②
応急課題	**防災活動**	○災害発生時の初動体制の確立と対応内容の明確化	②
		○夜間・休日等における行政の防災体制の強化	②④⑩
		○災害対策本部、区役所等のバックアップ機能の整備	②
		○初動期の情報収集・伝達体制の整備	②
		○職員動員・配備体制の確立、災害対応の明確化と均等化、災害対応の調整機能の整備	②
		○平常時からの空地の把握と災害時における有効活用態勢の整備	②
		○応援部隊や災害ボランティアの受け入れ態勢の整備	②
		○県職員の市町村への派遣体制の確立	①
	情報収集・伝達・広報	○気象庁震度情報伝達のあり方 ・複数ルートの確保 ・情報量の増加に応じた処理能力の向上	②⑩
		○自治体相互の通信の確保 ・デジタル移動無線など通信手段の確保	⑧
		○行政と市民相互の通信確保 ・同報無線の整備等災害時情報伝達態勢の整備、災害情報収集体制の整備 ・ホームページの活用、メール配信による市民への情報提供、市民の安否情報システムの構築	②⑧
		○マスコミ機関との連携、広報紙の充実、マルチメディアの活用	②
		○津波情報伝達態勢の整備	②
	広域連携・応援要請	○自衛隊、海上保安庁等関係機関への早期派遣要請体制の改善	②
		○応援要請態勢、協定の改善、応援受け入れ態勢の整備	②
		○国際救助隊、海外部隊の受け入れ態勢の改善	②
	救助・救急・医療体制	○消防、医療機関、日赤等の協力による災害時医療体制の構築	②
		○災害救急医療情報収集・伝達態勢の構築	②
		○医薬品・医療機器の備蓄、調達態勢の構築	②
		○災害時道路規制の徹底	②
		○医療チーム受け入れ態勢の整備	②
		○メンタルケア体制の整備	②
		○市民への応急処置法の周知	②
	消火対策	○消防署等拠点施設の耐震化、耐震性防火貯水槽の整備等震災対応の消防水利の整備	②

		○震災時における消防体制の強化、情報収集態勢の整備、災害時交通規制の徹底、広域応援体制の整備	②
		○消防団の強化、資機材備蓄の強化	②
	石油タンク等危険物施設	○石油タンクなど危険物施設の防災対策強化	⑦
	原子力発電所の安全性	○原子力発電所の立地のあり方 ・活断層調査の強化、想定地震の再検討	⑬
		○二次部材・設備等の地震対策	⑬
		○夜間・休日等における災害時活動体制の構築	⑬
		○自治体との防災活動の連携	⑬
	避難誘導・避難生活支援	○避難準備・勧告・指示の発令等情報伝達態勢の整備	②
		○避難所運営態勢の構築、避難所運営マニュアルの作成と訓練	②⑧⑬
		○住民の意向を尊重した避難誘導のあり方	⑨
		○長期化する避難生活への対応 ・プライバシー確保・冷暖房設備等施設の改善、ストレス・体調不良等へのケア対策	⑧⑬
		○避難所等救助拠点への情報伝達態勢の整備	②
		○在宅避難者への対応	⑬
		○津波避難勧告の基準の明確化、津波避難態勢の構築	②⑦
	災害時要援護者への支援	○避難誘導支援、避難所での介護支援・生活用品等の調達体制整備	④⑧⑬
		○在宅要援護者の安否確認と緊急対応への体制整備	②⑧⑬
		○福祉避難所の確保と移送体制の整備	⑧⑬
	救援・救護対策	○災害時要援護者への対応態勢の整備	②
		○応急物資の備蓄、物資の運搬・配給態勢の構築、救援物資の受入・配分態勢の構築	②
		○救護所の設置・運営態勢の構築	②
		○遺体の捜索・埋火葬態勢の構築、津波による遭難者の捜索・遺体検案態勢の確立	①②
	被災地安全確保対策	○被災宅地・建築物の危険度判定体制の確立	②
		○危険物・毒劇物取扱施設等への安全確保対策の確立	②
		○ダイオキシン、埃・粉じん等被災地環境管理対策の構築	②
	ライフライン対策	○施設の耐震化、早期復旧態勢の構築	②
		○応急給水態勢の強化	②
		○迅速で正確なライフライン情報の提供	②
		○日常の空地管理態勢と連携した復旧拠点の提供	②
		○ライフライン事業者相互の連携強化	②
	交通・輸送対策	○災害時交通規制態勢の整備	②
		○緊急道路啓開、緊急輸送道路の確保	②
		○代替交通の確保	②
		○災害時空路・海路の確保方策の構築	②
	ボランティア活動	○ボランティア教育の推進、ボランティア活動を支援する専門的人材の養成、ボランティア組織のネットワークの構築	②⑬

		○災害時のボランティア活動支援態勢や活動条件の整備	②
	がれき処理	○大量のがれき処理対策	①②
	二次災害防止	○集中豪雨や余震に伴う危険崖地の応急対応、防災工事の促進	②④
		○二次災害発生に関する情報収集・伝達体制の整備	②
		○避難体制の確立と避難所の安全確保対策	②
		○二次災害防止に係るコミュニティの役割	⑨
	文化財	○文化財の防災対策のあり方	②⑫
復　旧課題	**生活安定対策**	○応急仮設住宅の供給に関する用地確保、被災者ニーズへの対応体制の確立	②
		○避難生活の長期化時における教育再開方策の構築	②
		○義援金配分、災害見舞金等の支給方策の構築	②
		○被災後経済秩序安定化方策の構築	②
復　興課題	**復興体制**	○復興本部の役割、復興本部条例等のあり方	②
		○復興に関する市民、事業所・商店会、行政等の協働体制の構築	②
		○人口高齢化地域における復興のあり方	⑫
	復興方針・復興計画	○生活再建・産業再建・まちづくりが相互に支えあう復興のあり方	②
		○計画策定体制の構築、復興計画策定におけるパブリックコメント（合意形成）のあり方	②⑨
		○住宅再建及び生活支援、農林業・養鯉業・畜産業等の生業再建を柱とした復旧から復興への再建方針の確立	⑧
	住宅・宅地の復興	○地域の復興を考慮した仮設住宅のあり方 ・集落のまとまりを重視した仮設住宅の配置	⑧
		○住宅再建に関する個人補償のあり方（民間自力再建への支援）	②
		○自力再建への支援 ・被災マンションの診断・調査支援、マンション補修・再建支援 ・持家補修・再建支援、民間賃貸住宅供給支援 ・民間賃貸住宅入居支援 ・金融支援の在り方 ・情報提供、相談体制の整備	①②③
		○借地借家人への支援、権利関係の調整・調停のための体制整備	②
		○コミュニティの形成に考慮した住宅団地の整備 ・既存コミュニティの維持、地域特性への配慮、福祉施設の併設、NPO・地域住民等による管理体制等の整備	②
		○福祉、都市づくり、産業・雇用と連携した住宅供給施策の推進	②
		○民間宅地の安全対策の指導、危険区域からの移転・改修に関する財政上の支援	④
	くらしの復興	○仮設診療所の設置支援等地域医療体制の再建支援	②
		○社会福祉施設の再建支援	②
		○在宅福祉サービス体制の整備	②

		○健康相談・メンタルヘルスケアの実施	②
		○教育・文化・社会教育施設の再建支援	②
		○ボランティア・ＮＰＯ等の市民活動との連携	②
		○生活再建基金の創設等支援策の構築	①②
	産業の復興	○くらしに役立つ生業再建を柱とした復興の在り方	①②⑧
		○一時的事業スペースの確保	②
		○事業再建のための金融支援	②
		○雇用・就業支援	②
		○物流等の情報支援	②
		○伝統産業の復旧・復興のあり方	⑫
		○観光業の風評被害への対応	②⑥⑫
	都市（地域）の復興	○都市復興方針、復興対象地区の設定、建築制限の実施、復興都市計画の策定のあり方	②
		○復興事業における合意形成のあり方	②
		○狭小宅地・老朽木造密集市街地における土地区画整理事業等事業と密集住宅市街地整備事業、住宅地区改良事業等との役割分担や合併施行のあり方、減歩率設定のあり方、合意形成のあり方	②
		○土地区画整理事業地区等都市計画事業地区における公費解体家屋の評価・補償等のあり方	②
		○土地区画整理事業区域内における狭小宅地の集約換地のあり方	②
		○震災復興における市街地再開発事業の導入の検討 ・事業地区の規模、保留床の設定 ・住民合意の形成 ・密集住宅市街地整備事業、住宅地区改良事業等の事業手法の選択のあり方 ・従前居住者、商業者等に対する再入居支援	②
		○密集事業は、法定事業に比べ強制力がなく地域の実情や住民要求を踏まえた特徴ある事業運用が可能であるが、強制力がないこともあって、例えば、住宅再建が先行すると街路の新設が難しく、時間の経過の中での合意形成のシステムをつくることが課題である。	②
		○木造密集地区の基盤整備を密集事業で運用することは十分かのであるが、街路拡幅部分の買収など財源の確保が課題である。	②
		○まちづくり協議会における行政支援のあり方 ・白地地域における支援の充実	②
		○復興まちづくり終了後の活動のあり方 ・自治会への移行 ・まちづくり会社の発足 ・ＮＰＯ法人化 ・コミュニティビジネスの開始 ・引き続き、まちづくり協議会として活動	②
		○平常時から復興まちづくり意識の啓発、訓練のあり方	②

第３章　政府及び自治体の防災政策・対策の現状

自治体の防災対策は、国（中央防災会議）の計画及び方針（これらに根拠を置く関係省庁の補助金等を含めて）によって強く規定されている。地震防災対策に関しては、阪神・淡路大震災の教訓を活かすために、新たに法制化が幾つか行われ、また諸計画の改訂･修正等がほぼ全面的に行われている。こうした点から、阪神・淡路大震災を境として大きく充実・改善がおこなわれた内容を再確認し、対策の実行水準を概観することによって、今日のわが国及び自治体の防災対策の現状をおおむね把握することが可能である（注１）。

３－１　国の防災政策と自治体の防災対策の動向

（１）阪神･淡路大震災以後にとられた政府の主な対策

防災対策に係わる法制度は、個別の安全化･規制法等を含めると極めて多岐にわたるが、総合的･基本的な法制度としては以下の 4 つの法律があり、従来、わが国の防災対策（の枠組み）はこれらによって推進されてきた。

① 災害対策基本法（昭和 36 年 11 月制定）：

行政等の防災体制の整備、防災計画の作成、災害予防・災害応急対策・災害復旧対策等の基準を定めて、国･都道府県・市町村、指定行政機関および指定公共機関等が一体となり、総合的に防災（震災）対策を推進する。

② 大規模地震対策特別措置法（昭和 53 年法第 73 号）：

大規模地震の発生により著しい被害が生じるおそれがあり、地震防災に対する対策を強化する必要がある地域については、同法により地震防災強化地域を指定して、内閣総理大臣による警戒宣言が発せられた場合の応急措置等を定め、震災対策を推進する。

③ 災害救助法（昭和 22 年法第 118 号）：

災害による被災者等の救助について、収容施設の供与、食料品、飲料水、医薬品等の給与、生活必需品の給与又は貸与、被災住宅の応急修理、生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、その他の被災者救助を行い、生活再建を支援する。

④ 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和 39 年法第 150 号）：

公共土木施設等の被災について、地方公共団体に対する国の特別の財政援助措置等により、早期の復旧を行う。

なお、事前の防災関係施設の整備については、国土交通省、農林水産省、自治省(現総務省)消防庁等が国庫補助金等の交付制度等により地方公共団体への支援を行ってきている。

以上のほかに、地震の調査、観測、研究等については、文部科学省組織令（昭和 59 年政令第 227 号）に根拠を置く測地学審議会の策定する地震予知計画に沿って実施されている。また、地震予知の手法開発に関しては、「地震防災対策強化地域判定会」の判定は、地震防災対策強化地域判定会要綱（昭和 54 年 8 月 7 日）第 13 規定に基づき、「地震予知連絡会」は昭和 43 年 5 月の閣議了解によって設置された国土地理院長の懇談会が、さらに「地震予知推進本部」は昭和 51 年 10 月の閣議決定により設置されてきた機関が推進してきた（平

成 7 年の地震防災対策特別措置法の施行によって設置されて推進本部となった)。

1995 年 1 月に発生した阪神･淡路大震災は、以上の防災政策の結果として多くの防災行政の不備を露わにし、(多大な被害と犠牲を踏まえて) 政府は震災後数年間のうちに次表に掲げる震災対策を講じてきた。これによりわが国の防災行政は事実上新たな段階に入った。

特に平成 7 年の地震防災対策特別措置法の制定は『地震予知』に偏重してきた地震研究に対して、「地震調査研究推進本部」を設置して新たな推進体制を整備するとした点、あるいは応急対策に重点を置いてきた震災対策に対して『地震防災上緊急に整備すべき施設等』の計画的整備（知事による「地震防災緊急五箇年計画」の作成）を定めて予防対策に大きく踏み出した点が注目される。

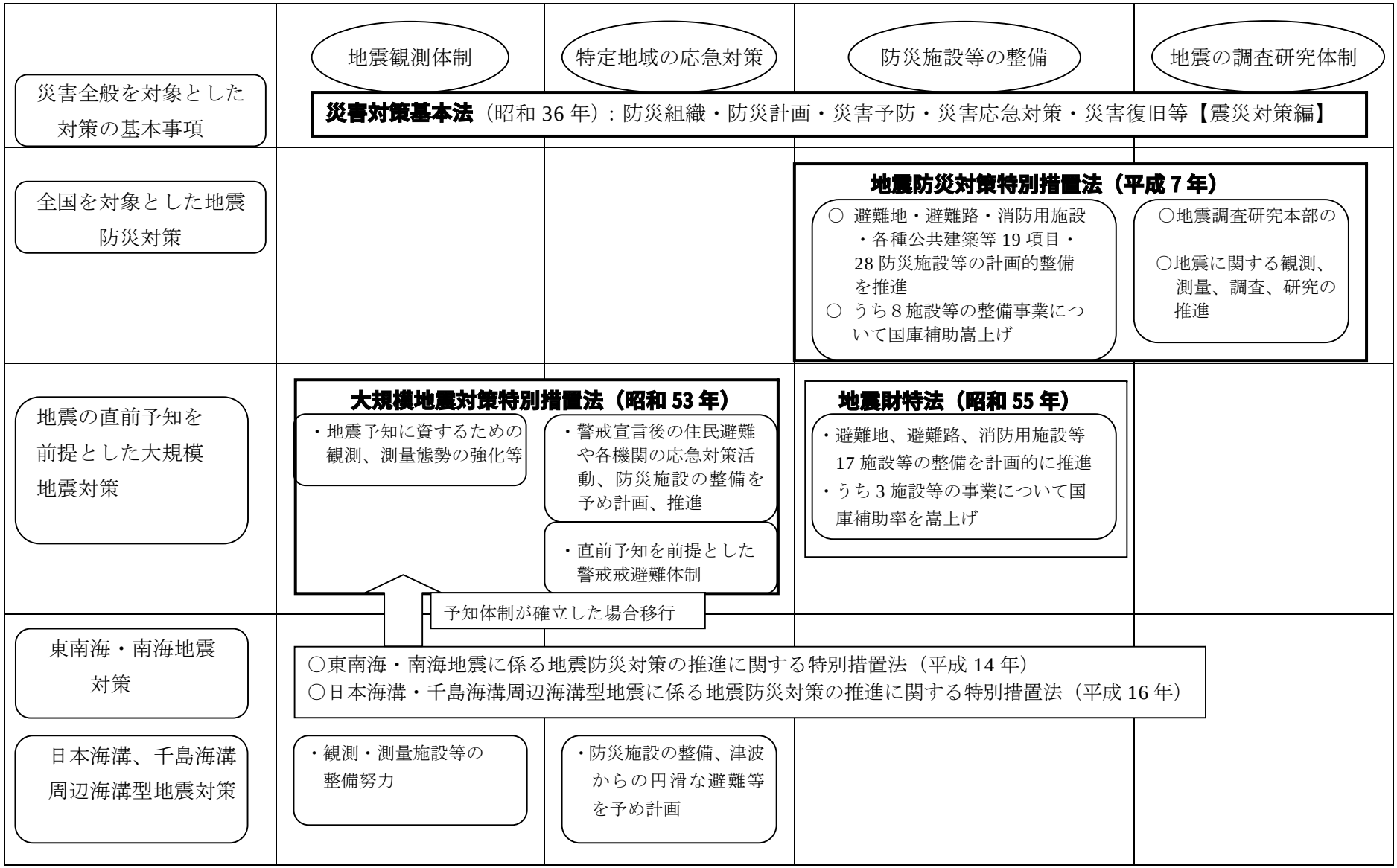
なお、防災対策と関係法に係る理解を促すため、次々頁に「表―地震防災に関する法体系」を掲示した。

阪神･淡路大震災以後の政府によってとられた主な制度･体制･計画

実施された対策	対　策　の　概　要	備考
1．災害対策基本法の改正（平成 7 年 6 月及び 12 月）	①　災害時における緊急通行車両の通行確保措置（自衛官、消防吏員による緊急通行車両の通行確保措置） ②　国の緊急災害対策本部を「災害緊急事態の布告」を要件とせずに設置可能 ③　市町村長が都道府県知事に対して自衛隊の災害派遣要請を求めることができる。	最終改正：平成 17 年 10 月
2．地震防災対策特別措置法の制定（平成 7 年 6 月、法律第 111 号）	①　19 項目の「地震防災上緊急に整備すべき施設等」について地震防災緊急事業五箇年計画（知事の作成）を作成して整備する。 ②　地震調査研究推進本部（本部長・文部科学大臣）を設置して、地震に関する観測、測量、調査及び研究について施策の立案、事務の調整、計画策定、総合的評価、広報等を行う。	注）18 年に修正：地震災害の程度に関する事項等の印刷物による周知義務が追加
3．建築物の耐震改修の促進に関する法律の制定（平成 7 年 10 月、法律第 123 号）	□新耐震基準を満たさない既存建築物の耐震性の向上が重要であるとの認識から、既存建築物の耐震性を向上させるために同法を制定 ①　耐震改修に伴う公的融資利率の引き下げ ②　優遇税制の適用	最終改正：平成 17 年（法 20 号）
4．防災基本計画の改訂（平成 7 年 7 月及び平成 9 年 6 月）	・主な改訂分野 ①　国、公共団体、地方公共団体、住民の役割の明確化 ②　具体的、実践的な計画内容を記述 ③　災害分野別の防災計画の作成	
5．防災業務計画、地域防災計画の修正	①　指定行政機関、指定公共機関の大半が防災業務計画を修正した。 ②　自治省（現総務省消防庁）は地方公共団体（自治体）に対して重要事項を明示し、地域防災計画の修正を指導した。(→　大半の自治体が修正を行った)	
6．地震情報の把握、収集・連絡体制等の整備	①　全市町村に震度計を設置（消防庁） ②　全国 1,000 箇所に地震計を設置(防災科学技術研究所) ③　約 20ｋｍ間隔の全国的な震度観測網を構築（約 600 箇所)。また、地方公共団体の震度計を含めてデータの収集を行い、震度情報等を発表（気象庁、平成 9 年	

	11 月から運用） ④　活断層調査の実施（科学技術庁、現文科省交付金） ⑤　画像送信装置を搭載したヘリコプターの導入（警察庁、消防庁、海上保安庁、建設省、防衛庁） ⑥　内閣総理大臣への災害情報の直接送信システム構築 ⑦　都道府県と官邸との情報ネットワークの構築（国土庁（現内閣府）） ⑧　地震防災情報システムの整備（GIS 及び防災情報データベースの活用と意思決定支援）	
7．耐震基準の見直し等	○　建築物に関する耐震基準の見直し 土木工作物、危険物貯蔵施設に関する耐震基準見直し	建築基準法は平成 12 年
8．密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（9 年 5 月）	○　大規模地震時に市街地大火を引き起こすなどの防災上危険な状況にある密集市街地の整備を総合的に推進することを目的とした法律を制定	
9．「地域防災計画における津波対策強化の手引き」の作成（平成 10 年 3 月）	○　（北海道南西沖地震の経験を踏まえ）津波対策の強化を進めるために津波に係る防災計画の基本方針並びに策定手順等についての提言をまとめて「地域防災計画における津波対策強化の手引き」を作成するとともに、津波浸水予測図を作成するための手法を示した「津波災害予測マニュアル」を作成	
10．被災者生活再建支援法（平成 10 年 5 月制定）	○　自立した生活を再建することが困難な被災者に対し、支援金を支給することにより、被災者の生活の立ち上がりを迅速かつ確実に支援することを目的に議員立法により制定	最終改正：平成 19 年（法 114 号）
11．災害救助法（平成 11 年 7 月改正）	○　国が地方公共団体、日赤その他の協力の下に、応急的に必要な救助を行うもので、知事の権限等について改正（救助の種類、程度、方法及び期間等について規定）。	最終改正：平成 18 年（法 53 号）
12．南関東地域直下における地震対策に関する大綱の作成、改訂（平成 10 年 6 月）	○　首都地域の地震対策について、昭和６３年に関東地震と同様の M8 クラスの地震被害想定を実施し、これを踏まえて「南関東地域震災応急対策活動要領」を策定。平成４年に南関東直下の M7 クラス地震を対象に「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」を策定。 ・阪神震災で明らかになった大規模地震に対する大都市の脆弱性から、平成 10 年に大綱、要領を改訂し、政府の防災体制の充実が図られた。	
13．中央防災無線網の充実強化（平成 11～13 年）	○　阪神･淡路大震災を教訓に、ヘリコプター等による災害映像の伝送及びテレビ会議が行える画像伝送回線の整備、首都直下型大規模地震発生時の地上系の既存通信網のバックアップとなる衛星通信回線を利用した情報伝ナッツシステムの構築などの整備を実施	
14．地震防災基本計画の改訂（平成 11 年）	○　昭和 54 年に、中央防災会議は大規模地震対策特別措置法に基づき、警戒宣言が発せられた場合の国の地震防災に関する基本方針、指定行政機関や地方公共団体が定める「地震防災強化計画」及び民間事業者が定める「地震防災応急計画」の基本となる事項等定める「地震防災基本計画」を策定した。中央防災会議は、初動対応の迅速かつ的確な実施、きめ細かな避難対策の実施、広報及び情報伝達の充実等の観点から改訂を行った。	

参考：表－地震防災対策に関する現状の法体系



（2）自治省（現総務省消防庁）が自治体に行った指導

自治省は、阪神･淡路大震災後に地域防災計画の見直しが必要であるとし、平成 7 年 2 月 6 日付け消防庁次長通達「地域防災計画に係る緊急点検の実施について（消防災第 29 号)」及び同年 7 月 18 日付け中央防災会議事務局次長･消防庁次長通達「防災基本計画の修正に伴う地域防災計画の見直しの推進について（中防消第 20 号)」により、都道府県及び都道府県を通じて市町村を指導している。これらは、防災基本計画とともに、全国の自治体における地域防災計画修正の指針となり、現在の地域防災計画の基本となっていることからここにその内容を掲載することとする。

地域防災計画に係る緊急点検の実施について

（平成 7 年 2 月 6 日消防災第 29 号　各都道府県あて消防庁次長）

地域防災計画は、地方公共団体における総合的な災害対策の基本となるものであり、災害に強い安全な地域社会づくりや発災時の迅速かつ適切な応急対策の実施に当って、極めて重要な役割を果たすものである。その整備充実については、かねてからご尽力いただいているところであるが、兵庫県南部地震において甚大な被害が生じたことに鑑み、大規模直下型地震においても万全な対策がとられるよう計画をさらに具体的かつ実践的なものとする必要がある。

ついては、本年 1 月 19 日の全国消防防災主管課長会議において、見直しの推進強化を依頼したところであるが、貴都道府県の地域防災計画及び管下市町村地域防災計画について下記の点に留意して早急に点検を実施されたい。

おって、今回の地震災害に係る問題点等の検討を踏まえ、さらに見直しの推進を図っていく予定であるので了知願いたい。

記

1．緊急に点検すべき事項

（1）被害想定について直下型地震等により、当該地方公共団体の中枢機能に重大な影響が及ぶ事態を想定していること。

（2）職員の動員配備体制について

休日、夜間等においても職員の参集及び連絡が適切に対応できる体制となっていること。

（3）情報の収集、伝達体制について

休日、夜間等についても市町村、都道府県、国、その他防災関係機関との連絡が迅速かつ円滑にできる体制となっていること。

（4）応急体制について

近隣市町村のみならず、都道府県の区域を越えた地方公共団体間の広域体制について、円滑に実施できる体制となっていること。また、自衛隊派遣の要請に当っても、災害の態様に応じた適切な要請がなされる体制となっていること。

（5）被災者の収容、物資等の調達について

被害想定に基づく被災者に対応できる収容施設及び生活必需物資が確保されているとともに、医療及び緩急衛生対策が十分検討されていること。

（6）防災施設の整備について

避難施設、水利施設、通信施設等の防災施設整備が被害想定に対応できるものであること、またこれらの施設については耐震性が十分確保できているものであること。

（7）消防団、自主防災組織の育成強化について

住民に対して防災意識の普及啓発を行うとともに、消防団及び自主防災組織の果たすべき役割を明確化し、育成強化を図ることとしていること。

（8）防災訓練について

自衛隊等防災関係機関、消防団及び住民等との連携をとって実施されるような体制となっていること。

（9）災害弱者対策について

情報伝達時、避難時等に置いて災害弱者へ配慮された体制となっていること。

2．点検後の措置について

地域防災計画を点検し、見直すべき事項については修正等を行うこと。また、職員に対し地域防災計画の内容を周知徹底し、適切な対応が大規模災害発生時にとれるようにするとともに、地域住民に対しても広報に努めること。

防災基本計画の修正に伴う地域防災計画の見直しの推進について

（平成 7 年 7 月 18 日　中防消第 20 号　各都道府県知事あて　中央防災会議事務局次長）

防災基本計画の修正については､本日付け中防消第 19 号で中央防災会議会長より通知したところであるが、防災基本計画の修正に当っては、阪神･淡路大震災など近年経験した大規模な災害の経験と社会構造の変化等を踏まえて、全面的に見直すこととし、国、公共機関、地方公共団体、住民それぞれの役割を明らかにしつつ、具体的かつ実践的に定めたところである。

貴都道府県におかれては、この点を踏まえつつ、下記の事項に留意して、地域防災計画の見直しを速やかに推進されたい。

なお、貴官下市町村に対しても、この旨周知徹底の上、宜しくご指導願いたい。

記

1．地域防災計画の修正に当っては、各地方公共団体の自然的、社会的条件等を十分に勘案し、地域の実情に即したものとするとともに、具体的かつ実践的な地域防災計画とされたいこと。

2．地域防災計画の見直しとともに、必要に応じマニュアルの充実を図り、関係者への周知徹底や防災訓練の実施等により、その実効性の向上に努めること。

3．修正後の防災基本計画は、災害に関する経験と対策の積み重ね等により随時見直し、必要に応じて修正を加えていくこととしており、地域防災計画についても、この趣旨を踏まえ　適宜見直しに取り組まれたいこと。

（3）1995 年の防災基本計画改訂について

ここでは、自治体の防災対策を強く規定している防災基本計画について再確認する。

政府（中央防災会議）は、阪神・淡路大震災から半年後の 1995 年 7 月に防災基本計画の大幅な修正（改訂）を行った（注２）。その後も部分的な修正を経て現在の計画に至っている。地方自治体（各防災会議）の防災対策の基本は、地域防災計画（都道府県及び市区町村が作成する地域防災計画）によって総合的･計画的に推進することとなっており、地域防災計画は国の防災基本計画に基づいて作成（整合を図る）することが求められていることから、1995 年 7 月の防災基本計画における改訂事項（自治体の防災対策において明らかとなった防災上の課題に関する強化・改善を目的とした修正であったことから）が、その後の自治体における防災対策を強く規定することになった。

政府中央防災会議による防災基本計画の大幅な訂正（修正）と国（自治省等）による計画の修正に係る指導などもあって、阪神・淡路大震災以降、全国的に都道府県及び市町村の地域防災計画の見直しが行われてきた。そしてほとんどの自治体では大幅な地域防災計画の見直しが完了している（その後、平成の大合併などもあって、現在再修正が進んでいる）。

以下に、防災基本計画における自治体防災対策に係る改訂事項及び当時の自治省等の省庁が都道府県に行った指導内容を整理する。

なお、これらの事項･内容は、総務庁行政管理局が行った地域防災計画等に係る調査（全国 20 都道府県及び 121 市区町を対象、平成 9 年 3 月末時点）において改善の必要が認められた事項である。これらは防災基本計画において修正（改訂）された全ての事項ではないが、前記したように現状の自治体防災計画を基本的に特徴付けている。総務庁はこの調査結果を踏まえて、震災から 3 年後の平成 10 年 1 月 16 日に関係省庁に対して都道府県並びに市町村への「指導の徹底を図る」旨の勧告を行っている。

注 1）通常、災害は地域社会において発生することから、現場にあって防災業務が実態化される。このことから、法定防災対策の実施は第一義的には自治体、特に市区町村が担い、国や広域自治体（都道府県）は総合調整や広域的･総合的な業務、市町村支援を行う仕組みとなっている（災害対策基本法）。また、防災対策を実体のあるものとするには現場レベルにおける体制の改善や施設の整備が欠かせない（したがって自治体レベルにおける政策転換、さらには予算措置を必要とする）ことから、国の制度整備によって広範な対策が自治体レベルで自動的・必然的に整う、というものではない。しかし、防災対策に係る国の指導や予算措置は制度整備が前提になることから、自治体防災の推進にとって国における方針や計画等の見直しは必要条件であり、その上で実際の整備状況を検証することが重要である。

注 2）政府は、防災基本計画の改訂と共に、計画の根拠となる災害対策基本法についても、1995 年 6 月（公布、9 月施行）及び 1995 年 12 月（公布、施行）に以下の内容について一部改正を行っている。

- 6 月改正の内容：（阪神･淡路大震災において、路上放置車両及び一般車両の侵入等による応急対策のための緊急輸送が著しく妨げられた問題に対する改善として）災害時の交通規制措置の拡充、警察官･自衛官･消防吏員による放置車両に対する強制措置及びそれに伴う物件破損についての損失補償等。
- 12 月改正の内容：（災害対策の強化を目的として）緊急災害対策本部の設置要件の緩和及び組織の充実、緊急災害対策本部長（内閣総理大臣）の権限強化、現地対策本部の法定化、災害派遣された自衛隊部隊（自衛官）の救援活動に必要な権限の付与、ボランティアの防災活動、災害弱者、海外からの支援の受入れ等に関する防災上の必要な措置、地方公共団体相互の応援に関する所要の措置など。

総務庁の調査による改善が必要な事項に係る国の指導状況

防災対策に関する事項	防災基本計画の改訂その他国の指導事項	総務庁行政監察局による関係省庁に対する改善方策
（1）初動体制	□　地方公共団体は、それぞれの機関において実情に応じ職員の非常三週体制の整備を図るものとする。その際、参集基準の明確化、連絡手段の確保、参集職員の職場近傍における宿舎の確保、携帯電話など参集途上での情報収集伝達手段の確保等について検討すること。（防災基本計画）	○　発災時の初動対応が迅速かつ的確に実施されるよう、震度階等を考慮した職員の参集基準及び災害対策本部の設置基準の策定、災害対策本部長の指揮権限の委任規定の整備並びに本部要員の事前指定を行うよう都道府県及び市町村に対し指導を徹底すること。 　また、都道府県との連絡手段が途絶した場合の自衛隊の連絡窓口等を地域防災計画等に明記するよう市町村に対し指導を徹底すること。（自治省）
（2）医療救護対策	□　地方公共団体は、地域の実情に応じて、災害時における拠点医療施設を選定する等、災害発生時における救急医療体制の整備に努めるものとする。（防災基本計画） □　厚生省は、災害時に迅速かつ的確に救援･救助を行うための広域災害･救急医療情報システム、地域の医療機関を支援するための災害拠点病院（基幹災害医療センター）の施設・設備の整備について積極的に推進するよう指導している。（「災害時における初期救急医療体制の充実強化について」（平成 8 年 5.10 付　厚生省健康政策局長通知））	①　広域災害･救急医療情報システムの整備を推進すると共に、早急に基幹災害医療センターを指定し、災害拠点病院として必要な施設･設備の整備を推進するよう都道府県を指導すること。（厚生省） ②　都道府県が医療救護体制に組み入れている国立病院等を市町村の医療救護体制にも組み入れるよう市町村を指導すること。 　また、災害拠点病院の派遣可能救護班数を把握し、地域防災計画等に明記するよう都道府県及び市町村を指導すること。(厚生省)
（3）緊急輸送道路	□　地方公共団体は、関係機関と協議の上緊急輸送ネットワークの形成を図ると共に、関係機関等に対する周知徹底に努めるものとする。（防災基本計画）	①　緊急輸送道路については、隣接都道府県間で路線指定の整合性を図るよう都道府県に対して指導を徹底すること。（建設省） ②　緊急輸送道路として指定されている路線については、交通規制計画路線に指定するよう都道府県公安委員会への指導を徹底すること。（国家公安委員会（警察庁））
（4）避難対策	□　地方公共団体は、都市公園、公民館、学校等公共的施設等を対象に、地域の人口、誘致圏域、地形、災害に対する安全性等及び想定される地震の諸元に応じ必要な数、規模の避難場所をその管理者	①　避難地・避難路 住民の迅速かつ確実な避難が行われるよう、避難地、避難路を地域防災計画等で定めるよう市町村に対し指導を徹底すること。 また、ｉ）避難者の安全を確保するため、

	の同意を得た上で、あらかじめ指定し、住民への周知徹底に努めるものとする。(防災基本計画)	輻射熱等の危険のある避難地･避難路及び液状化危険区域内にある等の避難地･避難路について、指定の見直しを含めた安全性の確保対策を講じること ⅱ）避難路の案内標識について、外国語の表示、夜間照明の設置等により有効な避難が行われる対策を講じること ⅲ）広域避難地での貯水槽等による水の確保、応急資機材等の確保を促進することについて市町村に対し指導を徹底すること。(自治省) ② 災害弱者の避難誘導対策 災害弱者の避難誘導対策を地域防災計画等に定めていない市町村に対して、自主防災組織の活用などによる災害弱者（外国人を含む）に対する具体的な避難誘導計画を作成するよう指導を徹底すること。(自治省)
（5）同報系無線の整備	□ 津波に対する警戒情報、震災時等の避難、救護に関する情報等を迅速かつ的確に地域住民に伝達するため、通信手段の整備を促進すると共に伝達方法の確立と周知徹底を図るよう指導する。特に、津波警報及び警戒宣言の発令時には、短時間で多数の住民等の避難が必要となることから、即時同報性を確保するよう指導する。(自治省・消防庁防災業務計画)	○ 住民に対して津波等の発生を迅速かつ確実に周知するため、特に津波等の危険がある市町村を重点として同報系無線設備の整備を積極的に行うよう指導を徹底すること。(自治省)
（6）避難所対策及び被災者への情報伝達対策	□ 地方公共団体は、(中略) 想定される地震の諸元に応じ必要な数、規模の避難場所をその管理者の同意を得た上で、あらかじめ指定し、住民への周知徹底に努めるものとする。 □ 地方公共団体は、あらかじめ避難場所の運営管理のために必要な知識等の住民への普及に努めるものとする。 地方公共団体は、住民等からの問い合わせに対応する体制についてあらかじめ計画しておくものとする。(防災基本計画)	○ 被害想定に応じた避難所数(面積)を確保し、地域防災計画等に定めるよう市町村を指導すること。 また、避難所の運営管理を円滑かつ適切に行うためのマニュアルを作成すると共に、避難者への避難情報等の伝達･周知手段、住民等からの被害情報、生活関連情報等の問い合わせに対応するための体制を地域防災計画に定めるよう市町村を指導すること。 (自治省)
（7）被災証明の交付	□ 各種の支援措置を早期に実施するため、地方公共団体は、発災後早期に被災証明の交付体制を確立し、被災者に被災証明を交付するものとする。(防災基本計画)	○ 被災者の生活再建等の支援措置を早期に実施するため、被害認定及び被災証明交付の担当組織を地域防災計画に定め、これらの事務処理を迅速かつ適正に行うために必要な体制を整備するよう市町村を指導すること。(自治省)

（８）応急仮設住宅の確保対策	□　地方公共団体は、災害に対する安全性に配慮しつつ、応急仮設住宅の用地に関し、建設可能な用地を把握するなど、あらかじめ供給体制を整備しておくものとする。（防災基本計画）	○　大規模災害に備え、必要とされる応急仮設住宅の建設用地を管内市町村と調整して把握するよう都道府県を指導すること。（厚生省）
（９）応急必需品等の確保状況	□　地方公共団体は、大規模な地震が発生した場合の被害を想定し、必要とされる食料その他の物資についてあらかじめ備蓄･調達体制を整備し、それらの供給のための計画を定めておくものとする。（防災基本計画）	①　食料等の応急必需品の確保･調達方法を講ずるよう市町村に対し指導を徹底すること。（自治省） ②　仮設トイレの確保･調達方策を講ずるよう紙と湯損に対し指導を徹底すること。（自治省） ③　被害想定に応じた応急必需品の確保について、都道府県と市町村との間で分担を決めるなど効率的な方策を講ずるよう都道府県に対し指導を徹底すること。（自治省）
（10）救援物資の集積、管理･配送対策	□　地方公共団体の備蓄拠点については、輸送拠点として指定するなど、物資の緊急輸送活動が円滑に行われるようあらかじめ体制を整備するものとする。（防災基本計画）	○　援助物資の受け入れ、配分のための基本となる施設及び救援物資の管理･配送担当組織を地域防災計画等に定めるよう都道府県及び市町村に対し指導を徹底すること。（自治省）
（11）防災訓練の実施	□　防災訓練には住民はもちろんのこと、防災関係機関等を含め、情報伝達・広報訓練、交通対策訓練、混乱防止訓練、ライフライン復旧訓練などの個別訓練を有機的に連携させた総合的な形での実施が必要である。（平成 8 年 3 月消防庁震災対策指導室「市町村地域防災計画（震災対策編）検討委員会報告書）	○　地域防災計画等に定める総合防災訓練を実施するよう市町村に対し指導を徹底すること。 　また、自衛隊等の関係機関、自主防災組織、地域住民等の参加を広く求め、総合的、実践的な応急対策訓練となるよう訓練内容の充実について市町村について指導を徹底すること。（自治省）
（12）住民の自主活動	□　地方公共団体は、自主防災組織の育成、強化を図るものとする。 □　地方公共団体は、日本赤十字社、社会福祉協議会等やボランティア団体との連携を図り、災害時においてボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする。（防災基本計画）	①　自主防災組織の結成が進んでいる市町村の取り組みを紹介する等に効果的な措置を講じて自主防災組織の結成を推進すると共に、災害時に迅速かつ的確な活動を確保するため、自主防災組織内の体制整備が促進されるよう市町村に対し指導を徹底すること。（自治省） ②　防災ボランティアの受け入れ態勢の整備、専門的ボランティアの事前登録・研修の実施、ボランティアコーディネーターの養成･登録等ボランティアによる防災活動について地域防災計画に定めるよう都道府県及び市町村に対し指導を徹底すること。（自治省）
（13）消火･救出対策	□　地方公共団体は、平常時は自主防災組織の研修･訓練の場となり、災害時においては避難、備蓄	○　自主防災組織の育成強化及び災害時の初動対応のため、自主防災組織に対し初期消火や救助･救護用資機材の支給等の

	等の機能を有する活動の拠点となる施設の整備を図ると共に、消火、救助、救護のために資機材の充実を図るものとする。（防災基本計画） □　自主防災活動に必要な資材の支給やその購入補助、組織ごとの活動拠点の整備等自主防災組織の育成に関する補助･援助事業を計画に定めておくとともに、防災に関する知識や技術を習得するための訓練の実施、市町村主催の防災訓練への参加、活動マニュアル等の作成配布、防災講習会の開催など自主防災組織の育成方法を明確にする必要がある。 （平成8年3月消防庁震災対策指導室「市町村地域防災計画（震災対策編）検討委員会報告書」）	措置を講ずると共に、これらの資機材の操作方法、応急手当の技術等についての講習会等を行うよう市町村に対し指導を徹底すること。（自治省）
（14）公共施設等の耐震化	□　地方公共団体は、学校及び医療機関等の応急対策上重要な施設について、耐震性の確保に特に配慮するものとする。 □　地方公共団体は、既存建築物の耐震診断・耐震補強等を促進する施策を積極的に実施するものとする。（防災基本計画）	①　公立学校及び社会福祉施設について、耐震診断を計画的に実施するとともに、耐震改修の実施を推進するよう都道府県及び市町村を指導すること。（文部省、厚生省） ②　既存不適格建築物の耐震改修が促進されるよう、建築物の耐震改修の促進に関する法律（平成7年法律第123号）に基づく耐震改修計画の認定制度の周知、相談窓口の開設及び改修についての指導強化を図るよう所管行政庁を指導すること。（建設省）
（15）がれき等の処理の対策	□　地方公共団体は、がれきの処理処分方法を確立するとともに、仮置場、最終処分地を確保し、計画的な収集、運搬及び処分を図ることにより、がれきの円滑かつ適正な処理を行うものとする。（防災基本計画） □　市町村は、生活ごみや災害によって生じた廃棄物（がれき）の一時保管場所である仮置場の配置計画、し尿、生活ごみ及びがれきの広域的な処理･処分計画を作成すること等により、災害時における応急体制を確保すること。（厚生省防災業務計画）	○　災害時におけるがれきの処理体制を整備するため、あらかじめがれきの広域的な処理･処分計画の作成、がれきの仮置場及び最終処分地の把握、他の地方公共団体や廃棄物処理団体との協力体制の整備を行うよう市町村を指導すること。 また、遺体の処理、埋葬等を円滑に行うため、協定の締結等により他の地方公共団体との協力体制を整備するよう市町村を指導すること。（厚生省）

	□ 地方公共団体は、遺体の処理については、火葬場、柩等関連する情報を広域的かつ速やかに収集し、棺の調達、遺体の搬送の手配等を実施するものとする。また必要に応じ、近隣地方公共団体の協力を得て、広域的な火葬の実施に努めるものとする。（防災基本計画）	

（4）地震防災対策特別措置法について

現在の自治体防災計画は、上記（2）及び（3）でみた地域防災計画に対する国の指導事項及びその内容に沿って推進されているといってよい。いうまでもなく、自治体はそれぞれ自然条件や社会的条件が異なることから、地域防災計画への記載内容や実施方法についても当然差異がある。

しかし、地域防災計画は災害発生時の応急対策及びその事前整備対策を中心とすることから、直接被害そのものの抑制が課題として明白になった阪神･淡路大震災直後に地震防災対策特別措置法が制定され、同法に基づく地震防災緊急事業五箇年計画を（知事が関係市町村長の意見を聞いて）作成し、各種防災関係施設について緊急に耐震性の強化をはじめ、整備充実を図ることとなった。特に「計画」の対象施設として、重要な公共建築施設や公共土木施設の耐震化や整備充実、及び老朽住宅密集市街地の地震防災対策が含まれていることなどから、地震被害の発生を未然に防止する上で極めて重要である。

同法は特別措置法であり、地域防災計画との関係では、災害対策基本法第 40 条で規定する都道府県地域防災計画に定められた事項についての『事項別の計画』として位置づけられる。従来、自治体においてこうした計画を必ずしも策定してこなかった（結果として直接被害の拡大を招いてきた）点を考慮するならば、地域防災計画と一体の計画に位置づけて策定、推進することが強く望まれる。

（5）その他の国の防災政策に係る重要事項

自治体の防災対策との関係では、以上の全国を対象としたもののほかに、大規模地震対策特別措置法に基づき国の「地震防災基本計画（昭和 54 年策定、平成 11 年改訂）」により基本事項を定めて自治体が作成する「地震防災強化計画」、「南関東地域直下の地震対策に関する大綱（1992.8）」及び「南関東地域地震応急対策活動要領（1988.12）」（いずれも 1998 年 6 月改訂）、さらに「首都直下地震対策大綱（平成 17 年 9 月）」、「地震防災戦略（平成 17 年 3 月）」などがある。

これらはいずれも対象地域における自治体の防災対策を強く規定する重要な計画あるいは大綱等であるが、ここでは政府中央防災会議が示した『地震防災戦略』について概要を示す。これらは現在、政府が被害想定を公表し、対策大綱を定めている東海地震、東南海･南海地震、そして首都直下地震に係る自治体が “地域の減災目標”を定めて取り組んでいる事項である。以下、参考までにそれぞれの防災戦略の内容を掲載する。

ⅰ）東海地震の地震防災戦略（平成 15 年→10 年後）

○　減災目標：今後 10 年間で**死者数** 約 9,200 人から約 4,500 人に半減させる
経済被害額 約 37 兆円から約 19 兆円に半減させる
○　具体目標：・住宅の耐震化率 75%から 90%へ（死者数約 3,500 人減）
・津波避難意識の向上（同　約 700 人減）
・住宅の耐震化に伴う出火の減少（同　約 300 人減）
・海岸保全施設の整備（同　約 100 人減）
・急傾斜地崩壊危険箇所の対策（同　約 90 人減）
・資産喪失；住宅等の耐震化（被害額約 12 兆円減）
・地域外等への波及（同　3 兆円減）
・生産活動停止；労働力、事業用資産の確保（同　約 2 兆円減）
・東西幹線交通寸断；新幹線高架橋、道路橋の耐震化等（同　約 2 兆円減）

ⅱ）東南海・南海地震の地震防災戦略（平成 15 年→10 年後）

○　減災目標：今後 10 年間で死者数 約 17,800 人から約 9,100 人に半減させる
経済被害額 約 57 兆円から約 31 兆円に半減させる
○　具体目標：・住宅の耐震化率 75%から 90%へ（死者数約 3,700 人減）
・津波避難意識の向上（津波ハザードマップの 100%作成と周知）
（死者数約 3600 人減）
・海岸保全施設の整備（同　約 800 人減）
・急傾斜地崩壊危険箇所の対策（同　約 300 人減）
・住宅の耐震化に伴う出火の減少（同　約 300 人減）
・資産喪失；住宅等の耐震化等（被害額約 19 兆円減）
・地域外等への波及（同　約 4 兆円減）
・生産活動停止；労働力、事業用資産の確保（同　約 3 兆円減）
・東西幹線交通寸断；新幹線高架橋、道路橋の耐震化等（同　約 1 兆円減）

ⅲ）首都直下地震の地震防災戦略

○　減災目標：今後 10 年間で最大死者数 約 11,000 人から約 5,600 人に半減させる
避難所避難者数、帰宅困難者数を半減させる
経済被害額 最大約 112 兆円から約 70 兆円へと 4 割減少させる
○　具体目標：・住宅の耐震化率 75%から 90%へ
・公共建築物の耐震化率の向上
学校（54%）→2010 年までに非耐震施設の 3 割を耐震補強
災害拠点病院等（43%）→同　非耐震施設の 5 割を耐震補強
防災拠点等　→ 1 都 3 県で耐震化率 100%
・密集市街地の不燃化、共同建替え、不燃領域率 40%確保等
・生産活動の停止による被害の軽減等；企業の事業継続計画作成
（大企業 100%、中小企業 50%）
・今後の課題；避難所生活者対策、帰宅困難者対策

３－２　自治体における防災対策の現状

わが国の自治体防災対策を全国的かつ総合的に把握する調査は、自治省等による断片的なものを除くと従来行われてこなかった。その主たる要因は防災対策が極めて多岐にわたり、指導（所管）省庁が広範にわたること、対策による効果自体が地域特性によって異なり、共通の評価指標がなかったことなどが指摘される。

しかし、平成 7 年 6 月に地震防災対策特別措置法が制定され、これに基づいて全国の都道府県で「地震防災緊急事業五箇年計画」（平成 8 年～12 年）が策定されたこと等（注１）によって、地震防災対策の強化が図られてきたことからその進捗状況を客観的把握する必要が生まれ、国（内閣府）は平成 13 年度に全国的・総合的な防災対策の実態調査を実施した。

こうした防災対策に関する全国的･総合（網羅）的な調査は、災害対策基本法が制定された昭和 36 年以来の長い防災行政の歴史において始めての試みであり、これ以後も実施されていないことから貴重である。実施から既に 6 年を経ているが、阪神･淡路大震災直後から第 1 期「五箇年計画」の終了時の統計であること、その後一部の対策を除いて飛躍的に進展した状況はみられないことなどから、基本的には今日の防災対策の実状をほぼ表現していると考えられる。

しかし、この調査は、比較的対策が進んでいる大都市部と相対的に遅れている地方の市町村を押しなべて平均化していること、条件を異にする全国の自治体を一律に評価（指標）していること、評価の指標が必ずしも確立していない分野が少なからず見られることなど、さまざまな課題を含んでいる。そうした限界を持ちつつも自治体の防災対策の現状を映しだしている重要な調査結果であると考えられる。

以上の点を踏まえた上で、ここでは平成 13 年度に国によって行われた「地震防災対策に関する全国調査」に結果から自治体における防災対策の現状を概観する。

（注 1）地震防災対策については、「地震防災緊急事業五箇年計画」の他に、災害対策基本法を根拠とする「防災基本計画」及び「地域防災計画」、大規模地震対策特別措置法（平成 7 年 6 月）に基づく「東海地震の地震防災強化地域に係わる地震防災基本計画」及び「同地震防災計画」、あるいは「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」並びに「南関東地域地震応急対策活動要領」などによって推進されてきた。

○　調査の概要

「地震防災対策に関する全国調査」は大きく『地震防災対策施設の整備状況に関する実態調査』（注 2）と『地震防災対策の体制等に関する実態調査』（注 3）から構成されている。前者は地震防災対策特別措置法で規定されている 19 項目の地震防災施設等に係わる全国地方公共団体（47 都道府県及び 3,225 市町村）の整備状況についてのものであり、後者は防災基本計画及び南関東直下地震大綱･要項事項、東海地震・地震防災基本計画事項に係わる関係する全国地方公共団体（同前）、指定行政機関（19 省庁）、指定公共機関（60 機関）の実施状況についてのものである。

ここでは上記の調査結果のうち、『地震防災対策施設の整備状況に関する実態調査』については全国平均の整備状況を百分比で、また、『地震防災対策の体制等に関する実態調査』については全国共通に実施すべき対策事項である防災基本計画の規定事項に関する実施状況を、それぞれ自治体の場合についてみることとする。なお、後者の調査項目は極めて多岐にわたることから主要事項を抽出して示す。

（注 2）『地震防災対策施設の整備状況に関する実態調査』:
- 地震防災対策特別措置法（平成 7 年 6 月法律第 111 号）の第 3 条で定める「地震防災緊急事業五箇年計画の内容」として掲げる 19 項目の施設等について、主務大臣の定める基準に適合する整備状況に関する全国の都道府県及び市区町村における実態調査。

（注 3）『地震防災対策の体制等に関する実態調査』:
- 「防災基本計画」及び「南関東直下地震大綱･要項事項」、「東海地震・地震防災基本計画」の事項に係わる措置あるいは整備状況に係わる全国地方公共団体（都道府県及び市区町村）、指定行政機関（19 省庁）、指定公共機関（60 機関）における実施状況調査。なお、後 2 者についてはそれぞれの計画が対象とする地域に対して実施されている。

（1）『地震防災対策施設の整備状況に関する実態調査』の結果（整理表）

地震防災特別措置法に基づき全国の知事が策定した「地震防災緊急事業五箇年計画」内容についての進捗状況を調査したものであるが、阪神･淡路大震災の直後から取り組まれた第一期五箇年計画（平成 8～12 年）が完了した時点での関係施設の整備状況を物語る資料として、唯一のものである。

次頁の整理表中における施設名称の○番号は同法の第 3 条の項目番号である。指標とは、それぞれの施設の整備状況を評価する上の基準であり、その内容については定義として示している。整備率は、全国平均値であり百分比（%）によって示されている。

なお、法第 3 条の 19 項の「老朽住宅密集市街地に係る地震防災対策」については、的確な評価指標を設定することが困難なこともあり、調査は行われたが統一的な集計は行われていない。

（整理表）地震防災施設の整備状況に関する全国調査結果の内容

地震防災施設名称等		指　標	定　義	備　考 （定義の説明）	全国 平均
（1） 避難活動 関連施設	① **広域避難地**	広域避難困難区域率	人口集中地区における広域避難地*から歩行距離２km 以遠の距離にある面積の割合	＊広域的な避難に利用される 10ha 以上の公共空地（建設省告示）	50.7%
	① **一次避難地**	一次避難困難区域率	人口集中地区における一次避難地*から歩行距離500ｍ以遠の距離にある面積の割合	＊主として近隣の住民が避難する１ha 以上の公共空地（建設省告示）	59.6%
		1 キロメッシュあたりの一次避難地の箇所数	人口集中地区における１キロメッシュあたりの一次避難地の箇所数	―	1.3 箇所／k㎡
	① **全避難地**	人口 1 人当たりの避難地面積	人口 1 人当りの避難地面積*	＊人口集中地区以外も含む、全ての避難地の面積	14.9 ㎡／人
	② **避難路**	避難路未整備区域率	人口集中地区における避難路*からの直線距離が概ね 500m以遠の区域面積の割合	＊広域避難地又はこれに準ずる安全な場所に通ずる幅員 15m以上の道路又は幅員 10m以上の緑道	29.7%
（2） 消防活動 関連施設	③ **消防水利**	消防水利充足率	消防水利*の基準（消防庁告示）に対する整備水利施設数の割合	＊消防に必要な水利施設及び消防水利として指定されたもの（消火栓、防火水槽、プール、井戸等・消防庁告示）	78.6%
	③ **消防用施設**	消防用施設充足率	消防用施設*の基準数に対する整備施設数の割合	＊本調査においては消防ポンプ自動車、はしご車、化学消防車、救急自動車、救助工作車	93.8%
	④ **消防活動用道路**	消防活動用道路用整備区域率	人口集地区における避難路*から直線距離が 140m 以遠の区域面積の割合	＊消防自動車が通行可能な幅員６ｍ以上の道路	17.6%
（3） 緊急輸送 関連施設	⑤ **緊急輸送路**	緊急輸送路における要対策箇所整備率	地域防災計画において指定された緊急輸送路における道路防災総点検による要対策箇所*に対する整備改良済み箇所数の割合	＊H8 年の「道路防災総点検について」において耐震化等の対策が必要とされた橋梁、横断歩道橋、共同溝、開削トンネル、掘割道路、盛土、よう壁、ロックシェッド・スノーシェッド	32.6%
	⑤ **緊急輸送ヘリポート**	防災拠点施設におけるヘリポート整備率	地域防災計画に定められた地方公共団体庁舎、災害拠点病院及び緊急輸送拠点等の施設数に対する整備済み及び整備中のヘリポート数	―	72.5%
	⑤ **緊急輸送港湾**	緊急輸送港湾の耐震強化岸壁整備率	地域防災計画において緊急輸送活動を行うための重要な港湾に位置づけられている、あるいは位置づける予定の港湾における計画耐震強化岸壁数*に対する整備済み及び整備中の耐震強化岸壁数の割合	＊「港湾における大規模地震対策施設整備の基本方針（H８年 12 月）」に基づき計画されている耐震強化岸壁	46.8%

	⑤ **緊急輸送漁港**	緊急輸送漁港の耐震バース整備率	地域防災計画において緊急物資輸送活動を行うための重要な漁港に位置づけられている、あるいは位置づける予定の漁港に整備されているバース数の総数に対する、整備済み及び整備中の耐震バース数の割合	―	11.5%
（4） 共同溝等	⑥ **共同溝等**	都市計画道路における共同溝等整備率	人口集中地区における都市計画道路の共同溝及び電線共同溝の整備済み及び整備中の割合	―	0.4%
（5） 防災上重要な施設の耐震化	⑦ **医療機関**	医療機関耐震化率	医療機関棟数*に対する、耐震化された棟数の割合	＊医療法第 1 条の５に基づく「病院」のうち、歯科を除く医療機関	56.7%
	⑧ **社会福祉施設**	社会福祉施設耐震化率	社会福祉施設*棟数に対する、耐震化された棟数の割合	＊公共、民間を問わず乳児院、知的障害児施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム等	67.0%
	⑨ **小中学校等**	小中学校等耐震化率	全小中学校等*棟数に対する、耐震化された棟数の割合	＊国立、国公立、私立の小学校、中学校、高校、高専、大学、短大、幼稚園	45.7%
	⑨ **小中学校等体育館**	小中学校等体育館耐震化率	全小中学校等*体育館棟数に対する、耐震化された体育館棟数の割合	＊国立、国公立、私立の小学校、中学校、高校、高専、大学、短大、幼稚園の体育館	48.4%
	⑩ **盲学校等**	盲学校等耐震化率	全盲学校等*棟数に対する、耐震化された棟数の割合	＊国立、公立、私立の盲学校、ろう学校若しくは養護学校	60.5%
	⑩ **盲学校等体育館**	盲学校等体育館耐震化率	全盲学校等*体育館棟数に対する、耐震化された体育館棟数の割合	＊国立、公立、私立の盲学校、ろう学校若しくは養護学校の体育館	57.6%
	⑪ **公的建造物**	公的建造物耐震化率	公的建造物棟*数に対する、耐震化された棟数の割合	＊公立体育館、コミュニティセンター、公民館等の公的建造物	52.8%
（6） 海岸・河川施設	⑫ **海岸保全施設**	海岸保全施設整備率	津波被害の発生のおそれのある海岸における海岸保全区域*内の海岸総延長距離に対する、整備済み及び整備中の予測津波高を確保した海岸保全施設の海岸保全施設の総延長距離の割合	＊海岸法第 3 条における防護すべき海岸に係る一定の区域	60.3%
	⑫ **河川管理施設**	河川管理施設整備率	平成 7 年実施の「河川堤防耐震点検・対策全体計画」の結果における要対策区間の整備済み及び整備中の区間距離の割合	―	29.0%
	⑬ **砂防設備**	土石流危険渓流対策着手率	地震発生により、家屋密集地区に被害を及ぼす危険性が高い土石流危険渓流のうち、対策済み及び対策実施中の渓流数の割合	―	21.9%

（7） 土砂災害危険箇所対策施設	⑬ **保安施設**	山腹崩壊危険地区、崩壊土砂流出危険地区整備着手率	地震発生により、家屋密集地区に被害を及ぼす危険性が高い山腹崩壊危険地区、崩壊土砂流出危険地区のうち、崩壊防止施設の整備済み及び整備中の地区数の割合	―	40.3%
	⑬ **地すべり防止施設**	地すべり危険箇所（地区）対策着手率	地震発生により、家屋密集地区に被害を及ぼす危険性が高い地すべり危険箇所（地区）のうち対策済み及び対策実施中の箇所数（地区数）の割合	―	34.7%
	⑬ **急傾斜地崩壊防止施設**	急傾斜地崩壊危険箇所対策着手率	地震発生により、家屋密集地区に被害を及ぼす危険性が高い急傾斜地崩壊危険箇所のうち、対策済み及び対策実施中の箇所数の割合	―	32.3%
（8） 地域防災拠点施設等	⑭ **地域防災拠点施設**	広域圏における地域防災拠点整備率	県広域圏における圏域をエリアとする総合的な地域防災拠点施設*の整備割合	＊本部機能、教育機能、備蓄機能を全て備えた施設	43.3%
	⑭ **輸送拠点施設**	緊急輸送路における輸送拠点整備箇所数	緊急輸送路に指定されている各路線において、沿線に整備された「道の駅」等輸送拠点の整備割合	―	1.1 箇所／ 50km
	⑭ **河川防災センター**	河川総延長に対する河川防災センター整備率	河川管理施設の応急復旧工事を実施するための空間又は設備を有する河川防災センターの整備割合	―	0.05 箇所／ 50km
（9） 防災行政無線等	⑮ **同報系防災行政無線**	同報系防災行政無線整備率	同報系防災行政無線を整備済みの市区町村数の割合	―	65.3%
	⑮ **移動系防災行政無線**	移動系防災行政無線整備率	移動系防災行政無線を整備済みの市区町村数の割合	―	86.6%
	⑮ **地域系防災行政無線**	地域系防災行政無線整備率	地域系防災行政無線を整備済みの市区町村数の割合	―	7.4%
	⑮ **地域衛星通信ネットワーク設備**	地域衛生通信ネットワーク設備整備率	地域衛生通信ネットワーク設備を整備済みの市区町村数の割合	―	83.5%
（10） 自家発電設備	⑯ **自家発電設備**	自家発電設備整備率	地域防災計画に定められた地方公共団体庁舎や災害拠点病院、緊急輸送拠点における自家発電設備の整備割合	―	50.2%

(11) 備蓄倉庫・備蓄品	⑰ **備蓄倉庫**	人口 1 万人あたり備蓄倉庫延べ床面積	市区町村人口に対する備蓄倉庫*の整備割合	＊地方公共団体が新たに設置した備蓄倉庫及び既存建物施設の一部を利用した備蓄倉庫、学校備蓄室を含む	62.2 ㎡／万人
	⑰ **備蓄品（乾パン）**	人口 1 万人あたり備蓄量（乾パン）	市区町村人口に対する乾パンの備蓄割合	—	1294.4 食／万人
	⑰ **備蓄品（米）**	人口 1 万人あたり備蓄量（米）	市区町村人口に対する米の備蓄割合	—	729.4 kg ／ 万人
	⑰ **備蓄品（毛布）**	人口 1 万人あたり備蓄量（毛布）	市区町村人口に対する毛布の備蓄割合	—	429.5 枚／万人
(12) 応急救護設備等	⑱ **テント**	人口 1 万人当り応急救護設備量（テント）	市区町村人口に対するテントの整備割合	—	2.74 張／万人
	⑱ **トイレ**	人口 1 万人当り応急救護設備量（トイレ）	市区町村人口に対するトイレの整備割合	—	23.53 個／万人

1）自治体（市区町村）における地震防災施設の整備状況の特徴

① 避難活動関連施設（避難地･避難路等）について

・全国の人口集中地区（概ね都市部と考えてよい）において、避難地が未整備の区域は広域避難地で 51%、一次避難地で 50%であり、地区面積の過半の区域で避難地が未整備状態である。また、避難路については人口集中地区の 30%が未整備区域となっている。

・1 k ㎡当りの一次避難地箇所数は 1.3 箇所、1 人当りの避難地面積は 15 ㎡でありおおむね充足していることから、都市部では避難地の配置が不均衡であるといえる。

② 消防活動関連施設について

・消防活動関連施設は、消防水利が 79%、消防設備（消防車、救急車等）が 94%と高い整備率である。これは通常災害（火災）への備えということ、整備基準が設けられていること等によるものいえる。しかし、消防活動が困難な区域（道路が未整備）は人口集中地区の 18%存在する。なお、消防水利の対象を消防法 20 条 2 項を対象としているが、地震時を想定した場合、一般上水道の消火栓は使用が困難となるので、実際の整備率はこれよりも下回ることとなる。

③ 緊急輸送関連施設について

・重要施設（災害対策本部施設、災害拠点病院緊急輸送拠点等）におけるヘリポートの確保は全国平均で 72.5%と整備が進んでいる。しかし、緊急輸送港湾の耐震岸壁（耐震バース）の整備 47%、緊急輸送道路の橋梁、擁壁等の耐震化 33%、緊急輸送漁港の耐震岸壁 11.5%という低い水準にある。

④ 防災上重要な建築物の耐震化について

・これら施設における耐震化整備率の全国平均は 40～60%台である。中でも小中学校等及び体育館は 50%未満であり、課題が多い。また、防災上重要な機能を果たす医療基幹施設や公的建築物の耐震かも 50%台に止まっている。

⑤　海岸･河川施設について

・津波被害の恐れのある海岸（海岸保全区域内）で予測津波高を確保している海岸保全施設の整備率は 60%、「河川堤防耐震点検･対策全体計画」における要対策区間内の整備率は 29%であり、河川管理施設の整備の遅れが顕著となっている。

⑥　土砂災害対策施設について

・これら施設の整備状況は 20～40%台であり、全般に低い水準にある。特に土石流危険渓流は 22%という状況にある。

⑦　防災拠点施設について

・都道府県の広域圏における防災拠点施設（広域圏域をエリアとする総合的な地域防災拠点施設）の整備率は 43%であり、過半の地域では未整備状態である。

⑧　防災行政無線等について

・防災行政無線等の整備は全体的に進んでいる。内容をみると、同報系無線が 65%、移動系無線が 87%、地域衛星通信ネットワークが 84%であるのに対して、地域系防災無線の整備（普及率）は 7.4%ときわめて低い。

⑨　自家発電設備について

・庁舎や災害拠点病院などにおける自家発電設備の整備率は 50%であり、通信や各種機器、証明等はすべて電源なしに機能しない現状からみると防災対策の実行性の面で課題が多い。

⑩　備蓄倉庫・備蓄品について

・備蓄倉庫や備蓄品に関する適切な評価指標、基準はない。災害の規模や被災範囲等によっても異なる。実数としては、備蓄倉庫面積は全国平均で人口 1 万人当り 62.2 ㎡、乾パン備蓄量が同約 1300 食、米が同 730ｋg、毛布が同 430 枚である。

⑪　応急救護設備について

・応急救護設備とは、仮設テント、担架、投光器緊急電源装置、災害用トイレなどである。これらについての整備状況は極めて低い水準となっている。

冒頭で記したように、以上の整備状況は全国平均値であり、これをもって特定の自治体における防災対策を判断あるいは評価することはできない。全般的に言えることは、（本調査では地域別現状を掲載していないが）南関東地域の都市部や東海地震の地震防災強化地域など、これまで長期にわたり対策を推進してきた地域は、全国平均を大きく上回る整備水準にある、ということである。このことは防災館系の施設整備には時間を要すること、と同時に政府による財政支援と計画的・着実な取組みによって、大きな進展が可能であることを物語っている。

2）特に、学校施設（公立小・中学校）の耐震化整備について

学校施設は、児童生徒の学習･生活の場として安全性の確保が図られなければならないと同時に、地域住民にとっては災害時の応急避難所や地域防災活動の拠点などとして機能することが期待あるいは計画されている。

こうしたことから学校施設に対しては、改築や補強による耐震化に要する費用の 2 分の 1 若しくは 3 分の 1 を市町村等に国庫補助することでその推進が図られてきている（注１）。

公表された最近の文部科学省の調査（「平成 19 年 4 月 1 日現在耐震化改修状況調査（小中学校）」）によれば、全国公立小中学校数 129,559 棟のうち耐震性あり（耐震性が確認されている建物（注２））が 75,923 棟（58.6%）、耐震性なし＋未診断が 53,636 棟（41.4%）となっており、比較的手厚い国庫補助制度が準備されている学校施設においても、耐震化が容易に進捗していない状況がわかる（学校の耐震化率に関しては、都道府県による格差が著しいがここでは省く）。

（注１）学校施設の耐震化に関する国庫補助制度：

・「大規模地震対策特別措置法（昭和 53.6）」及び「地震防災対策強化地域における地震防災対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和 55.5）」によって、東海地震に係る地震防災対策強化地域（東海６県、現在８都県）では公立非木造校舎の補強と改築について国庫補助 2 分の 1 という措置により耐震促進が図られてきた。

次いで、「地震防災対策特別措置法（平成 7.6）」によって地震補強事業の国庫補助対象が全国に拡大された。これは同法に基づく「地震防災緊急事業五箇年計画」に位置づけて非木造校舎の耐震化を図る場合は国庫補助の特別措置（補助率１／３から１／２に嵩上げ）が講じられてきた（18 年同法の延長・改正により体育館についても対象）。

さらに、平成 18 年度より、「安全・安心な学校づくり交付金」が創設され、自治体が策定する「（学校）施設整備計画」に記載された事業全体を対象とした交付金が執行されるようになっている。

（注２）「耐震性あり」:

・昭和 57（1982）年以降に建築された校舎数、昭和 56 年以前の建物で耐震診断の結果「耐震性あり」及び「改修済み」校舎の合計数である。

次頁のグラフは、平成 14 年から平成 18 年までの 5 年間における全国公立小中学校の耐震診断実施状況と耐震改修の進捗状況である。なお、この期間は「地震防災対策特別措置法」に基づく「第二期・地震防災緊急事業五箇年計画」とほぼ一致している。これによると（昭和 56 年以前建築校舎の）耐震診断の実施率は約 30%から 68%と倍以上の増加であるのに対して、耐震化率では 45.7%から 54.7%と、わずか 9%の増加にすぎない。

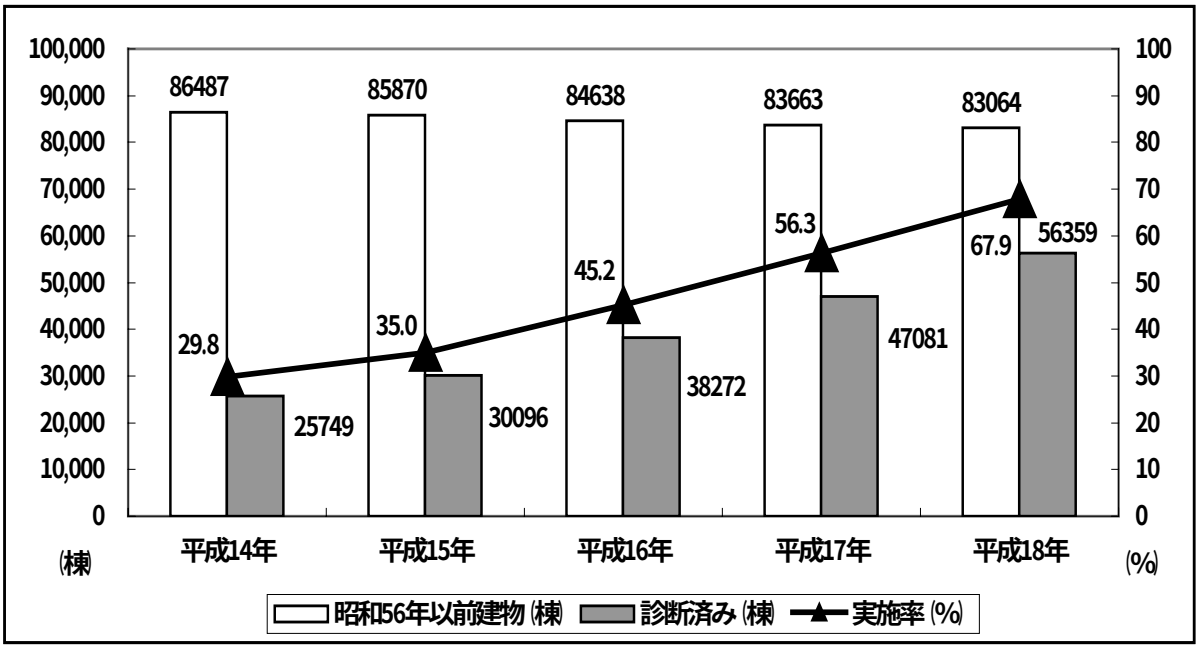
こうした傾向から、地方自治体におけるこの間の財政状況の悪化、少子化の進行による小・中学校の統廃合、さらには市町村合併による学校計画の見直しといった問題が推測される。

なお、比較的財政基盤が強い政令指定都市の場合、平成 18 年度時点の学校施設の平均耐震化率は 66.5%である。また、全国的にみると地震防災強化地域として先行した 8 都県（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、静岡県、愛知県、岐阜県、三重県）は全国平均を上回るレベルにある。

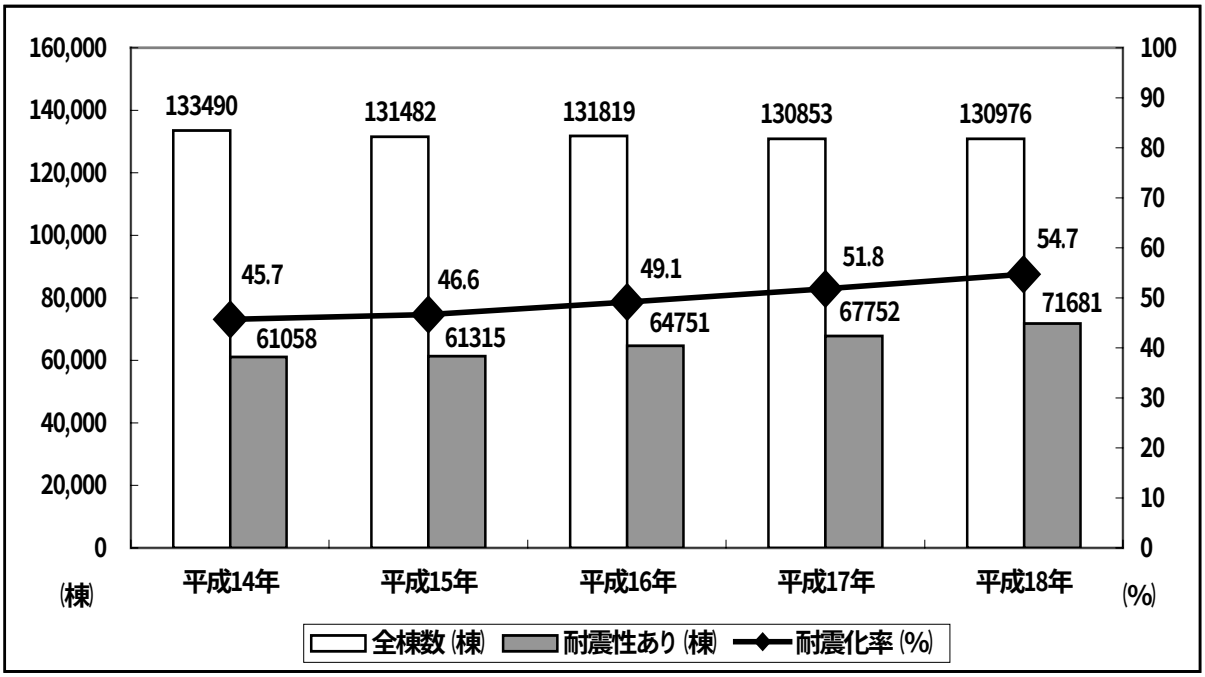
自治体の財政状況の悪化という点でいえば、学校に限らず他の公共施設についても同様であることから、「地震防災対策特別措置法」で位置づけられた各防災関係施設の耐震化に関しても、「第二期・地震防災緊急事業五箇年計画」後、すなわち現在においても大きな進展は見られないものと推測される（その後、総合的な全国調査は実施されていない）

表―平成 14 年～18 年までの全国小・中学校施設に関する耐震診断及び耐震改修の実施状況

（文科省の公表資料より）



耐震診断の実施状況



耐震改修の実施状況

3）「老朽住宅密集市街地に係る地震防災対策」について

地震防災対策特措法 3 条(地震防災緊急事業五箇年計画の内容)の第 19 項には「老朽住宅密集市街地に係る地震防災対策」が定められている。しかし、上記の全国調査においては「密集市街地の安全化」に関しては整備の評価(指標の設定）が困難であることなどから、適切にその整備状況を把握することができず、集計していない。

ここではその存在実態のみを掲載し、全国的に整備対象になる市街地の現状を示す。調査は国土交通省が行い、平成 15 年 7 月 11 日に記者発表したものである。

表―「地震地等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地」

都道府県別	重点密集地区			都道府県別	重点密集地区		
	都市数	地区数	合計面積		都市数	地区数	合計面積
北海道	1 市	1 地区	1 ha	滋賀県	1 市	2 地区	10 ha
青森県	3 市	14 地区	51 ha	京都府	3 市	63 地区	373 ha
岩手県	—	—	—	大阪府	8 市	33 地区	2,295 ha
宮城県	3 市	7 地区	39 ha	兵庫県	3 市	11 地区	295 ha
秋田県	—	—	—	奈良県	9 市町	15 地区	77 ha
山形県	—	—	—	和歌山県	8 市町	17 地区	61 ha
福島県	—	—	—	鳥取県	1 町	2 地区	5 ha
茨城県	—	—	—	島根県	—	—	—
群馬県	—	—	—	岡山県	3 市	6 地区	36 ha
埼玉県	6 市	11 地区	120 ha	広島県	4 市町	11 地区	127 ha
千葉県	5 市	48 地区	474 ha	山口県	1 市	1 地区	11 ha
東京都	18 区	37 地区	2,334 ha	徳島県	4 市町	8 地区	18 ha
神奈川県	4 市	31 地区	749 ha	香川県	1 市	1 地区	3 ha
新潟県	—	—	—	愛媛県	1 市	1 地区	3 ha
富山県	1 市	1 地区	4 ha	高知県	1 市	6 地区	58 ha
石川県	1 市	3 地区	35 ha	福岡県	11 市町	26 地区	194 ha
福井県	—	—	—	佐賀県	3 市町	7 地区	23 ha
山梨県	—	—	—	長崎県	1 市	5 地区	297 ha
長野県	1 市	5 地区	10 ha	熊本県	1 市	4 地区	46 ha
岐阜県	1 市	1 地区	4 ha	大分県	2 市	3 地区	27 ha
静岡県	1 市	1 地区	1 ha	宮崎県	1 市	1 地区	28 ha
愛知県	3 市	6 地区	142 ha	鹿児島県	2 市	5 地区	17 ha
三重県	5 市町	6 地区	19 ha	沖縄県	—	—	—
				全国合計	124 市町	400 地区	7,971 ha

（2）『地震防災対策の体制等に関する調査』の結果

本調査は、防災基本計画に記載された市町村が実施すべき対策事項に関する推進状況について、国が平成 13 年度に全国調査した結果である。

先に見たように、政府は防災基本計画を阪神･淡路大震災の直後にほぼ全面的に改訂を行った。その特徴の 1 つは、各防災対策主体（国、地方公共団体、指定行政機関、指定公共機関等）を明示して推進すべき対策事項を記載している点である。したがって、自治体が作成する地域防災計画に記載すべき事項（地域防災計画は防災基本計画に基づき策定されることから、防災基本計画の記載事項はそれぞれの地域防災計画の内容を規定することとなる）についても、予防・応急・復旧復興の全分野について多岐にわたる対策事項が新たに、かつ具体的に記載された。そのほとんどは改訂によって新たに記載されたものであるが、内訳をカテゴリーで分類して記すと次のような内容である。

□　防災基本計画における自治体の対策に係る事項

ア）防災対策の措置状況に関する事項（174 項目）	イ）防災応急対策の実施状況に関する事項（140 項目）
①　施設、システムの耐震性（29 項目）	①　都市施設の応急対策（3 項目）
②　際が情報の収集、連絡体制（17 項目）	②　発災直後の情報の収集･連絡（17 項目）
③　職員の対応体制、中枢機能確保（14 項目）	③　活動体制の確立（9 項目）
④　相互応援･連絡体制（14 項目）	④　救助･救急、医療･消火活動（16 項目）
⑤　救助・救急、医療体制（8 項目）	⑤　交通確保、緊急輸送（16 項目）
⑥　緊急輸送体制（9 項目）	⑥　避難･収容活動（19 項目）
⑦　避難・収容体制（16 項目）	⑦　生活物資等の供給（3 項目）
⑧　生活物資等の供給体制（9 項目）	⑧　保健衛生、防疫等（8 項目）
⑨　二次災害の防止、復旧復興（8 項目）	⑨　施設の応急復旧、二次災害の防止（9 項目）
⑩　被災者への情報提供（5 項目）	⑩　被災者への情報伝達（８項目）
⑪　防災訓練の実施（6 項目）	⑪　自発的支援の受入（7 項目）
⑫　防災思想･知識の普及（13 項目）	⑫　災害の復旧･復興（13 項目）
⑬　国民の防災活動環境整備（16 項目）	⑬　被災者への支援（9 項目）
⑭　津波対策の推進、その他（10 項目）	⑭　津波発生直前対策（3 項目）

『地震防災対策の体制等に関する調査』は、これらの全ての事項（計 314 項目）について全国の都道府県及び市区町村を対象に実施されたものである。ここでは全項目について記すことはできない（また公表もされていない）し、対策の 1 つ 1 つを取り上げて分析することが目的ではないので、主要な事項 36 項目を抽出して（全国の）自治体の防災対策の現状について、概略みることとする。これによって、前項でみた「地震防災施設の整備状況に関する調査結果」と併せ、自治体における防災対策の現在の水準、傾向についてはほぼ把握することができよう。

なお、整理については、「措置に係る防災対策（22 項目）」と「体制等の整備に係る防災対策（14 項目）」を取り上げ、前者については「措置を実施するための制度･しくみ・計画が既にあるか、ないか」を、そして「その対策の実効性についてどのように自己評価しているか」について実数（市町村団体数）と百分比（回答総数に対する割合 %）を示した。

その１　主要な防災対策事項に関する自治体（市町村）の現状：防災対策の措置状況

以下、「応急対策の措置状況」について 22 項目を抽出して、調査結果の現状を一覧表によって示す。表中の小計数値は回答を寄せた市町村数である。

注）整理表内の記号の説明

A 「制度・しくみ・計画の有無」：
- ○ 制度･しくみ･計画がある
- △ 関連する制度がある
- × できていない

B「実行性についての自己評価」：
- ◎ 十分達成されている
- ○ ある程度達成されている
- □ どちらともいえない
- △ あまり達成されていない
- × 達成されていない

	A.制度･しくみ・計画の有無（小計は回答総数）				B.実行性についての評価（小計は回答総数）					
	小計	○	△	×	小計	◎	○	□	△	×
①市町村～都道府県、市町村～国等の間の情報伝達ルート（防災無線、衛星電話通信など）の多重化が図られている	2244	1914	155	175	2167	487	1362	96	90	132
	100 %	85.3 %	6.9 %	7.8 %	100 %	22.5 %	62.9 %	4.4 %	4.2 %	6.1 %
②被災現場等における情報の収集連絡要員の指定等、夜間･休日における情報収集･連絡の組織（体制）についての計画がある	2262	1597	350	315	2174	233	1195	260	232	254
	100 %	70.6 %	15.5 %	13.9 %	100 %	10.7 %	55.0 %	12.0 %	10.7 %	11.7 %
③平時より、総合的な防災情報（地震被害想定に基づく被害分布、避難地、避難路等）を網羅した地図（防災マップ）を作成している	2271	851	368	1052	2114	102	631	150	334	897
	100 %	37.5 %	16.2 %	46.3 %	100 %	4.8 %	29.8 %	7.1 %	15.8 %	42.4 %
④情報通信施設の耐震化、停電対策（非常電源の整備）が図られている	2242	1210	352	680	2134	203	981	175	294	481
	100 %	54.0 %	15.7 %	30.3 %	100 %	9.5 %	46.0 %	8.2 %	13.8 %	22.5 %
⑤情報通信施設機能について、有線･無線系、地上系･衛星系を確保するなど多重化が図られている	2257	1325	307	625	2133	235	1027	169	213	489
	100 %	58.7 %	13.6 %	27.7 %	100 %	11.0 %	48.1 %	7.9 %	10.0 %	22.9 %
⑥非常時の職員参集基準（震度区分、自主参集基準等）が明確になっている	2277	1865	193	219	2196	384	1260	194	193	165
	100%	81.9%	8.5%	9.6%	100%	17.5%	57.4%	8.8%	8.8%	7.5%
⑦交通の途絶、職員の家族等の被災等により職員の参集が困難な場合を想定した災害応急対応の方法が整備されている	2260	569	277	1414	2091	69	367	224	264	1167
	100 %	25.2 %	12.3 %	62.6 %	100 %	3.3 %	17.6 %	10.7 %	12.6 %	55.8 %
⑧職員の活動手順（要領、マニュアル等）を作成し、使用する資機材や装備の使用方法を含めて、訓練を通じて習熟が図られている	2270	785	460	1025	2119	61	409	266	523	860
	100 %	34.6 %	20.3 %	45.2 %	100 %	2.9 %	19.3 %	12.6 %	24.7 %	40.6 %
⑨　災害対策本部等防災中枢機能を果たす施設､設備の充実及び安全性の確保が図られている	2257	1048	433	776	2124	137	685	297	403	602
	100 %	46.4 %	19.2 %	34.4 %	100 %	6.5 %	32.3 %	14.0 %	19.0 %	28.3 %

⑩災害時における拠点医療施設（災害拠点病院等）を選定する等救急医療体制の整備を図っている	2184	1092	369	723	2055	114	768	258	305	610
	100%	50.0%	16.9%	33.1%	100%	5.5%	37.4%	12.6%	14.8%	27.9%
⑪公民館、学校等公共施設を対象に、地域の特性、地震の諸元に応じ必要な避難施設数を指定している	2252	1613	266	373	2158	183	1236	221	203	315
	100%	71.6%	11.8%	16.6%	100%	8.5%	57.3%	10.2%	9.4%	14.6%
⑫避難施設又はその近傍で、食料、水、非常用電源、常備薬、炊き出し用具、毛布等避難生活に必要な物資等が備蓄されている	2267	900	433	934	2138	53	480	218	539	848
	100%	39.7%	19.1%	41.2%	100%	2.5%	22.5%	10.2%	25.2%	39.7%
⑬大規模地震が発生した場合の被害を想定し、必要な食料その他の物資（自主備蓄分）について計画的に備蓄を図っている	2262	876	299	1087	2119	72	475	146	401	1025
	100%	38.7%	13.2%	48.1%	100%	3.4%	22.4%	6.9%	18.9%	48.4%
⑭公共施設、設備が被害を受けた場合の応急復旧のため、あらかじめ体制の確保、資機材が整備されている	2266	458	347	1461	2079	20	187	202	361	1309
	100%	20.2%	15.3%	64.5%	100%	1.0%	9.0%	9.7%	17.4%	63.0%
⑮地方公共団体間の広域防災訓練を実施している	2246	630	264	1352	2072	83	415	107	206	1261
	100%	28.0%	11.8%	60.2%	100%	4.0%	20.0%	5.2%	9.9%	60.9%
⑯訓練参加者が、時間経過に従った付与状況に基づいて意思決定を行う等、実際の災害と同じような状況を想定した実践的な訓練（図上訓練等）を実施している	2268	582	316	1370	2095	51	364	141	258	1281
	100%	25.7%	13.9%	60.4%	100%	2.4%	17.4%	6.7%	12.3%	61.1%
⑰防災アセスメントを行い、危険箇所、避難地、避難路等を示した防災活動に資する「防災マップ」や「地区防災カルテ」を作成し、住民に配布・周知している	2271	740	343	1188	2102	56	460	174	319	1093
	100%	32.6%	15.1%	52.3%	100%	2.7%	21.9%	8.3%	15.2%	1093%
⑱自主防災組織の育成、強化を図るため、具体的な施策を講じている	2246	1084	429	733	2129	97	648	259	472	653
	100%	48.3%	19.1%	32.6%	100%	4.6%	30.4%	12.2%	22.2%	30.7%
⑲日本赤十字社、社会福祉協議会、その他ボランティア団体と活動体制等について日頃から連携を図っている	2265	1001	549	715	2142	53	612	319	508	650
	100%	44.2%	24.2%	31.6%	100%	2.5%	28.6%	14.9%	23.7%	30.3%
⑳災害時におけるボランティア活動の調整を行う体制が整備されている	2243	733	428	1082	2093	38	303	268	432	1052
	100%	32.7%	19.1%	48.2%	100%	1.8%	14.5%	12.8%	20.6%	50.3%
21 企業に対し防災マニュアル等の作成指導を実施している	2211	207	176	1826	2012	13	106	94	166	1633
	100%	9.5%	8.0%	82.6%	100%	0.6%	5.3%	4.7%	8.3%	81.2%
22 企業の地域防災訓練への参加呼びかけ、防災に関するアドバイス等を実施している	2213	384	275	1554	2036	20	222	154	277	1363
	100%	17.4%	12.4%	70.2%	100%	1.0%	10.9%	7.6%	13.6%	66.9%

その２　主要な防災対策事項に関する自治体（市町村）の現状：防災応急対策の実施状況

以下、「防災応急対策の実施状況」について、14 項目を抽出して調査結果の現状を一覧表によって示す。
回答した団体数は市町村数である。

注）整理表内の記号の説明

A　「実施状況」　：◎ 十分できている
○ ある程度できている
□ どちらともいえない
△ あまりできていない
× できていない

B　「計画への位置づけ」：有り（地域防災計画に記載している）
なし（地域防災計画への記載がない）

	A.実施状況 回答総数 2,294 団体、NA は無記入						B.計画への位置付け 全 2,294 団体		
	◎	○	□	△	×	NA	有り	無し	NA
①発災直後の被害の第一次情報（人的被害、建築物被害、火災、津波、土砂災害等）について消防機関との連携を行い概括把握の工夫を含め、いち早く把握できる体制ができている	182	1375	259	231	189	58	1806	375	113
	7.9%	59.9%	11.3%	10.1%	8.2%	2.5%	78.7%	16.3%	4.9%
②災害発生後、直ちに情報通信手段の機能確認方法、体制ができている	133	1160	286	318	341	56	1481	685	128
	5.8%	50.6%	12.5%	13.9%	14.9%	2.4%	64.6%	29.9%	5.6%
②　発災後の初動期（災害対策本部設置前）における職員の非常参集、情報の収集・連絡体制が確立している ③	358	1623	102	108	55	48	2134	79	81
	15.6%	70.7%	4.4%	4.7%	2.4%	2.1%	93.0%	3.4%	3.5%
④災害対策本部（及び現地災害対策本部）の設置等に関し、設置基準の具体化、手続き等について周知が図られている等即応体制ができている	264	1495	182	183	119	51	2070	136	88
	11.5%	65.2%	7.9%	8.0%	5.2%	2.2	90.2%	5.9%	3.8%
⑤他の地方公共団体に応援を求める場合の目安、手順等に基づき、被害の規模に応じて、迅速な応援依頼を行う体制ができている	123	982	288	375	471	55	1651	528	115
	5.4%	42.8%	12.6%	16.3%	20.5%	2.4%	72.0%	23.0%	5.0%
⑥被災地方公共団体と医療機関及び医療機関相互の間で、情報交換、連携等の協力体制ができている	80	852	296	455	546	65	1544	619	131
	3.5%	37.1%	12.9%	19.8%	23.8%	2.8%	67.3%	27.0%	5.7%
⑦避難場所となる施設の開放、受け入れ手順が円滑に実施できる体制ができている	143	1321	307	316	154	53	1968	222	104
	6.2%	57.6%	13.4%	13.8%	6.7%	2.3%	85.8%	9.7%	4.5%
⑧避難場所における情報の伝達、食料等の配付、清掃等の避難所運営について、避難者、住民、自主防災組織の協力を得て適切に行う体制ができている	74	824	391	456	497	52	1527	643	124
	3.2%	35.9%	17.0%	19.9%	21.7%	2.3%	66.6%	28.0%	5.4%

⑨高齢者、障害者等の健康状態には特に配慮し、福祉施設への入所、ホームヘルパーの派遣、車椅子の手配等を福祉事業者、ボランティア団体と協力して実施する体勢ができている	44	659	413	462	655	61	1157	1003	134
	1.9%	28.7%	18.0%	20.1%	28.6%	2.7%	50.4%	43.7%	5.8%
⑩被害状況、余震の状況、二次災害に関する情報、安否情報、ライフラインや交通施設等の復旧状況、医療機関の状況交通規制の状況など各種情報の集約体制及び適切な提供･伝達体制ができている	76	965	391	388	413	61	1657	506	131
	3.3%	42.1%	17.0%	16.9%	18.0%	2.7%	72.2%	22.1%	5.7%
⑪発災後速やかに住民等からの問い合わせに対応する専用電話を備えた窓口を設置すると共に、所要の人員配置を行う等、住民対応の集中管理体制ができている	43	538	316	441	893	63	938	1220	136
	1.9%	23.5%	13.8%	19.2%	38.9%	2.7%	40.9%	53.2%	5.9%
⑫ボランティアの受入に関し、被災地のニーズの把握、ボランティアの受付、調整（コーディネイト）等の体制ができている	38	562	341	530	762	61	1384	767	143
	1.7%	24.5%	14.9%	23.1%	33.2%	2.7%	60.3%	33.4%	6.2%
⑬再度災害防止と快適な環境形成を目指し、防災まちづくりを実現すると共に、計画作成段階からあるべき都市像を明確にし、住民の理解を求める体制ができている	27	292	358	372	1,149	96	595	1519	180
	1.2%	12.7%	15.6%	16.2%	50.1%	4.2%	25.9%	66.2%	7.8%
⑭津波予報によって浸水が発生すると判断した場合、速やかに的確な避難勧告、避難指示を行い、安全かつ災害弱者にも配慮した避難誘導を行う体制が整備されている	49	329	106	96	170	1544	526	228	1540
	2.1%	14.3%	4.6 %	4.2%	7.4%	67.3%	22.9%	9.9%	67.1%

３－３　被災者生活再建支援制度にみる現状

（1）被災者生活再建支援法と自治体防災

・平成 10 年 5 月に施行された被災者生活再建支援法は、阪神・淡路大震災を契機に被災者の生活再建支援方策として国民的な運動を背景に議員立法により制度化されたものである。制度の趣旨は自然現象により被害を受けた被災者に対し、都道府県が相互扶助の観点から基金を拠出し、住宅の建設・購入・補修・賃借などに被災の程度に応じて一定額の支援金を支給するものである（国は支援金額の１／２を補助)。制定当初は金額が少ない、住宅再建に使えない、支給対象が分りにくいなど様々な問題が指摘されたが、平成 18 年に大幅改正が行われて現在は概要以下のようになっている。

① 対象となる被災世帯

ア 自然災害により住宅が「全壊」した世帯

イ 同　住宅が半壊又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯

ウ 災害により危険な状態が継続し、居住不能な状態が長期間継続している世帯

エ 住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住が困難な世帯（大規模半壊世帯）

② 支援金の支給額

以下の 2 つの支援金の合計額（世帯人数 1 人の場合は 3／4）

ⅰ）住宅の被災程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）

住宅の被害程度	全　壊 (上記アに該当)	解　体 （上記イに該当）	長期避難 （上記ウに該当）	大規模半壊 （上記エに該当）
支給額	１００万円	１００万円	100 万円	５０万円

ⅱ）住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）

住宅の再建方法	建設・購入	補　修	賃　借 （公営住宅以外）
支給額	２００万円	100 万円	50 万円

「支援法」は防災上の事後救済対策としての復興対策支援であり、『生活再建』とはいっても住宅再建等に対する直接支援と考えてよい。社会環境の変化を考慮し最も基本となる住宅再建等を対象としている点に重要な意義を持つ。また、被災住宅に関しては自己責任に基づく民間地震保険制度があるが、公共団体による相互扶助制度として制度化したことの意義は大きいといわなければならない。しかし、一方において将来大都市圏の大規模災害に基金（現状拠出額 600 億円）が対応できるかという不安を残している。

（2）支援金の支給状況

・実際に同法に基づく支援金の支給状況を内閣府がまとめた「被災者生活再建支援制度に係る支援金の支給について」（次頁）を見ると、平成 11 年から平成 20 年 1 月までの 9 年間で 33 災害が対象となり、計 15,553 世帯に対して、約 151 億 2,800 万円が支給されている。この間の災害が大都市ではなく比較的小規模な地方都市や中山間地域で発生していることを考えるならば、住宅被害の深刻さが注目される。

住宅災害の防止には、事前の耐震改修や浸水危険地区などからの集団移転といった未然防止対策が有効であることはいうまでもない。しかし、現状では住宅の耐震改修のための社会システムが整備されていないこと、危険な傾斜地などの崩壊により住宅が被災するケースも少なくない（住宅の耐震性とは関係しない）こと、傾斜地等の崩壊危険地や浸水危険低地などからの個別転出は根本的な対策にならない（危険地区への再居住を必然とする）ことなどから、事前の未然防止対策が円滑に進展する社会環境にあるとはいえず、また、既存の危険な市街地や集落を短期間に改善して安全化を図るには、土地利用の制限や跡地利用などの政策的な取り組みなしには効果的な対策に結びつかない。こうした状況を鑑みるならば、住宅被災者への公的支援は最善の対策とはいえなくも、現状では極めて重要な役割を果たしているし、被災自治体にとっては災害復興における重要施策になっていることが、この間における支援金の支給状況が示している。

被災者生活再建支援制度に係る支援金の支給について

（平成20年4月30日現在）

年	法適用年月日	対象災害	対象都道府県名	市町村名	支援金の支給状況	
					既支給世帯数	支援金支給額（千円）
H11	6/29	6月末豪雨災害※	広島県	全域適用	65	53,685
	9/24	台風第18号災害※	熊本県	全域適用	106	80,375
			山口県	下関市、宇部市、山口市、防府市、小野田市、大嶺町、秋穂町、阿知須町、山陽町	83	61,571
			愛知県	豊橋市	37	28,545
			福岡県	北九州市	12	6,857
			合　計		238	177,349
	10/28	10月末豪雨災害※	岩手県	軽米町	21	17,600
H12	3/31	有珠山噴火災害※	北海道	全域適用	262	213,549
	6/26	三宅島噴火災害※	東京都	三宅村	1,484	1,178,659
	9/11	東海地方豪雨災害※	愛知県	名古屋市、半田市、東海市、大府市、豊明市、阿久比町、東浦町、美浜町、稲武町	9	6,212
			岐阜県	上矢作町	9	7,261
			合　計		18	13,472
	10/6	鳥取県西部地震※	鳥取県	全域適用	366	280,971
			島根県	安来市、伯太町	20	17,278
			合　計		386	298,249
H13	3/24	芸予地震※	広島県	呉市	52	42,508
	9/6	台風第16号等豪雨※	高知県	土佐清水市、大月町	30	24,252
	9/8・11		沖縄県	沖縄市、渡名喜村	10	6,665
			合　計		40	30,916
H14	7/10	台風第6号豪雨※	岐阜県	大垣市	0	0
	7/11		岩手県	釜石市、東山町	0	0
			合　計		0	0
H15	7/18	7月梅雨前線豪雨※	福岡県	福岡市、飯塚市、太宰府市、志免町、穂波町	15	11,713
	7/20		熊本県	水俣市	15	10,247
			合　計		30	21,960
	7/26	宮城県北部を震源とする地震※	宮城県	全域適用	516	397,907
	9/26	十勝沖地震※	北海道	全域適用	56	30,477
H16	6/27	佐賀県突風災害※	佐賀県	佐賀市	13	14,622
	7/13	新潟県豪雨災害※	新潟県	長岡市、三条市、見附市、栃尾市、中之島町、三島町、和島村	317	403,776
	7/18	福井県豪雨災害※	福井県	福井市、鯖江市、美山町、今立町、池田町	30	24,579
	8/17	台風第15号豪雨※	愛媛県	新居浜市	29	32,508
	8/30	台風第16号豪雨等※	愛媛県	大洲市	0	0
			岡山県	倉敷市、笠岡市、玉野市、寄島町、岡山市	38	33,176
			香川県	坂出市、観音寺市	2	2,298
			合　計		40	35,474
	9/7	台風第18号豪雨等※	広島県	呉市、倉橋町	12	20,448
	9/29	台風第21号豪雨※	三重県	津市、紀伊長島町、海山町、宮川村	17	28,219
			愛媛県	新居浜市、西条市、四国中央市、小松町	80	77,143
			兵庫県	赤穂市、上郡町、上月町	19	23,914
			合　計		116	129,276
	10/9	台風第22号豪雨※	静岡県	全域適用	107	111,069
	10/20	台風第23号豪雨※	岐阜県	高山市	0	0
			京都府	舞鶴市、宮津市、大江町、加悦町、伊根町、京丹後市、福知山市	26	32,209
			兵庫県	全域適用	1,227	733,918
			香川県	高松市、坂出市、さぬき市、東かがわ市 三木町、綾上町、綾南町、国分寺町、飯山町	52	64,838
			岡山県	玉野市	6	12,090
			徳島県	徳島市、鳴門市、小松島市、吉野川市	0	0
			合　計		1,311	843,055
	10/23	新潟県中越地震	新潟県	全域適用	5,182	7,302,990
H17	2/1	三宅島噴火災害（帰島関連分）	東京都	三宅村	1,080	666,595
	3/20	福岡県西方沖で発生した地震	福岡県	全域適用	235	268,357
	9/4	台風第14号豪雨	鹿児島県	垂水市、錦江町	43	40,870
	9/6		高知県	四万十市	5	7,953
			山口県	美川町、岩国市	8	9,515
			宮崎県	全域適用	1,192	1,094,242
			合　計		1,248	1,152,580
H18	6/12	平成18年梅雨期豪雨	沖縄県	那覇市	8	7,923
	7/19		長野県	岡谷市、諏訪市、塩尻市、下諏訪町、辰野町	17	23,327
	7/22		宮崎県	えびの市	1	204
			鹿児島県	全域適用	224	247,734
			合　計		250	279,188
	9/17	台風第13号豪雨等	宮崎県	全域適用	116	104,573
	9/16		沖縄県	石垣市、竹富町	34	51,341
			合　計		150	155,915
	11/7	佐呂間町竜巻災害	北海道	佐呂間町	10	6,199
H19	3/25	平成19年（2007年）能登半島地震	石川県	全域適用	760	1,134,854
	7/16	平成19年（2007年）新潟県中越沖地震	新潟県	全域適用	1,844	3,252,828
	9/14	台風第11号及び前線による大雨災害	沖縄県	久米島町	52	43,125
	9/17		秋田県	北秋田市	33	47,750
			合　計		85	90,875
	9/18	台風第12号災害	沖縄県	竹富町	6	7,125
制度開始時からの総合計					15,993	18,408,645

（注1）対象災害中※印は申請期間の終了した災害を示す
（注2）千円未満を四捨五入した数値である
（注3）H17三宅島噴火災害（帰島関連分）は長期避難解除世帯特例経費等（平成17年2月1日以降支給分）である

第４章　自治体の防災対策の今後の方向

第２章２－３「災害の教訓から導かれる防災課題の分析と整理」において、防災課題に係る全般的な主要事項について整理を行った。そこでは総合、予防、応急、復旧・復興のそれぞれについて課題を列挙すると共に主要課題について対応の方向を示した。また、第３章では自治体の防災対策の現状について整理した。

本章では、これらを踏まえ、さらに自治体防災に係る最近の動向を鑑みて、特に防災上重要と考えられる対策について、その方向性の提案を行う。

４－１　防災対策の基本

【要旨】　現状における災害危険等を考慮した場合の自治体防災計画の基本的な分野として、災害の未然防止対策の推進、発災時（緊急事態時）の対応体制の整備、災害後の復興に関する事前の準備、の３点が指摘できる。

そして、防災対策を実施する上での共通する基礎的な課題として、地域社会の安全管理に関する「防災対策における総合的な施策の展開」及び「地域社会における社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の形成」の２点が重要な要件になるものと考えられるので、「対策の方向性」に入る前にこれらについて整理した。

（１）自治体の防災計画と基本的な課題

防災に関する自治体計画としては、地域防災計画（災害対策基本法）をはじめとして、水防計画（水防法)、都道府県が作成する石油コンビナート等防災計画（石油コンビナート等災害防止法)、地震防災緊急事業五箇年計画(地震防災対策特別措置法)などがある。これらの法に基づく防災計画のほかに、行政基本構想（地方自治法（2 条 4 項）に基づく「総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」において防災計画を位置づける場合、また、都市計画マスタープラン（都市計画法（18 条の 2 項）に基づく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」）において主として施設面の防災計画を位置付ける場合がある。さらに、自治体によっては別途「防災まちづくり計画」などを独自に作成している団体もある。

こうした防災に係る計画の様々な策定手段がある中で、地域防災計画は全ての都道府県及び市町村が策定する義務を有し、この計画に基づく防災対策の実施が自治体の中心的な事務となっている。地域防災計画は、その法規定によって国（中央防災会議）の防災基本計画に基づいて作成されることとされており、都道府県の地域防災計画、そして市町村の地域防災計画は防災基本計画との整合性が求められている（注 1)。

災害対策基本法に基づく地域防災計画は、予防対策、応急対策、復旧･復興対策によって構成される。その意味で一応あらゆる災害フェーズ（予防、応急、復旧･復興）に対応できる構成となっている。また、政府・中央防災会議は、阪神・淡路大震災の経験を踏まえて平成７年及び９年に防災基本計画を修正し、災害特性に応じて震災対策編、風水害対策編、火山災害対策編、雪害、林野火災、さらには大規模な事故や火災への対策を定め、災害種別に「編」を設

けて計画を整備したことにより、現在では自治体の地域防災計画も災害種別の計画を整備するようになっている。

以上が、防災対策に関する自治体計画の概ねの枠組みである。しかし、実際はこれらの計画内容が着実に実施に移されているわけではない。自治体行政における防災対策が容易に進展しない要因として、予算措置の難しさの他に、防災施策が総合性に富んでいること、非日常的な観点に依拠している点などが指摘される。通常、災害を引き起こす危険要素の多くは日常的な社会活動の価値観に規定され、その時々の必然性・合理性をもって蓄積されている。それゆえ、自治体防災行政についても日常的な施策や業務に非常時の価値観を導入していくことが必要になる。防災対策のうち特に予防防災の分野については、福祉や教育、各種都市建設に係る施策、あるいは総務部門の業務の係る防災面の視点が重要である。防災のテーゼ「防災は日頃の備え」とはこのことを指す。そうした観点から、地域社会における防災対策の中心的計画である地域防災計画の内容について、まず、実際的で今日的な行政課題として以下の 3 点を指摘しておきたい。

（注 1）防災基本計画と地域防災計画：

・防災対策は、その特性上地域社会を基本として（したがって地域固有の自然的・社会的条件を強く反映させて）展開されるものであるが、法定計画では国の防災基本計画によって自治体の地域防災計画の方向付けが行われ、また主要施策の内容をも規定するという作成体系になっている。その点では中央集権的な性格を色濃く持った計画であり、自治体の独自性を計画内容に取り入れにくい側面を否定できない。しかし、ここではそうした上位下達型計画体系の是非は、本テーマの本旨でないので問わない。

課題 i：災害の未然防止対策の推進

実際に多くの自治体が作成している地域防災計画の「予防計画」は、狭義の予防対策事項（災害対策基本法第 46 条「防災機関が災害応急対策を実施する前提としての災害予防」）を基本としており、災害の発生を未然に防止する広義の予防対策（同法第 8 条事項）を重視する計画にはなっていない。

こうした点から現状の地域防災計画では馴染みにくい、土地利用の防災面からの規制、施設的環境の耐災性の向上等の未然防止に係わる予防対策については都市計画や建築行為に係る規制・誘導、あるいは地震防災緊急五箇年計画への位置づけとその推進などによって具体化を図ることが必要となる。しかし、施設等の耐震化には多大な経費を必要とすること、行政内の他部局との連携や業務内容の改善などについて、庁内調整の難しさなどから必ずしも計画的に取り組まれてはいない、という課題がある。

課題 ii：発災時（緊急事態時）の対応体制の整備

現状の地域防災計画は、その計画内容に占める分量からも分かるように、災害発生直後の応急対策及び復旧対策として実施すべき事項を中心に整理し、加えて、これら応急及び復旧対策を円滑に実施するための事前計画を「予防対策」と位置付けて計画を策定している。しかし、こうした応急対策を重視している計画にも拘わらず、実際に大規模災害に見舞われた自治体においては常にその対応の不備が指摘されている。例えば、被災直後の災害対策本部の立ち上げ、（人命救助や避難勧告・指示等の）対応方針の決定、避難所における避難者対

応、外部応援の要請などの緊急を要する措置などの混乱や遅れがある。ここには計画内容に関して実効性が伴っていない、あるいは実行能力が欠如している、という課題がある。

課題iii：災害復興に関する事前の準備

地域社会全体が大きな被害を受けるような災害では、市民生活や産業の再建、地域の再編整備が不可欠になるが、こうした地域社会の復興に関して多くの被災地では、円滑に対処できず、被災者と自治体との間で対立を深める状況が生まれることが珍しくなく、復興段階においてさえ犠牲者の発生や地域経済の衰退を招いている。災害復興は極めて総合的かつ高度な対応を必要とし、事前の準備なしには困難な対策である。しかし、一般的に地域防災計画では復旧対策事項は整理しているが、復興対策に関する事項（再度災害の防止を基本とした地域再生計画）についてはほとんど計画していない、さらには復興に関する「事前準備」の内容についての理解が進んでいない、という課題がある。

以上の３課題は、地域防災計画との関係における課題であるが、一般的な「地域社会の安全管理」に関しては、以下の「防災対策における総合的な施策の展開」と「地域社会における社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の形成」の２点が基礎的課題として指摘できる。これらは、防災対策を検討する上での前提事項でもあるので、対策の方向性を述べる前に整理しておきたい。

（２）防災対策における総合的な施策の展開

防災（減災）対策に妙手や奇策はないことから、災害危険の実態と対応させて予防、応急、復旧・復興の各フェーズにおける現状の個別対策を評価し、総合的に必要性・緊急性の視点から重要施策を明らかにした上で、それらに対して地域社会を構成する市民・事業者と協力・協働して取り組むことが重要である。

第１に、予防、応急、復旧・復興分野における統合的で均衡ある対策の推進である。

予防防災対策は、災害発生を未然に防止するための対策であるが、前記したように広義と狭義の対策がある。広義の予防対策事項は災害対策基本法８条２項１～７号に規定する事項であり、治山・治水や建物の不燃堅牢化、都市の防災構造化までも含む。近年の災害で課題となっている住宅、公共施設、道路、ライフライン施設等の耐災性の向上、また都市構造や土地利用に関する防災的視点からの規制強化・誘導といった防災上の対策は広義の予防事項である。これらについてはそれぞれ個別法等で整備することになるが、地震防災特別措置法（平成７年施行（注２））基づく地震防災緊急事業五箇年計画を策定して促進することとなっており、これの計画的な推進が必要となっている。なお、特に遅れが顕著となっている密集市街地をはじめ地域社会の生活環境の安全化に係る改善対策については最重要課題である。

一方、同法第 46 条１項の１～5 号に規定する狭義の予防事項は、主として組織体制の整備、訓練、物資・資材等の備蓄など応急対策を円滑に実施するために事前に準備する事項であり、これについては既にほとんどの地域防災計画に位置付けられている。従って、その整備・充実等を如何に具体化していくかが課題であり、ここでは目には見えにくい組織上の対応能力の向上（実際的な訓練など）が急務である。

（注２）地震防災特別措置法（平成７年施行）：
・　阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、地震防災上緊急に整備すべき施設（19 項目の地震防災施設等）を明らかにし、その整備を計画的に進めるために制定された法律。同法に基づき都道府県知事が地震防災緊急事業五箇年計画を作成できるとされ、平成８年度を初年度とする第一次五箇年計画が、13 年度から第二次計画が作成され、事業の推進が図られてきた。
・「五箇年計画」は、知事の作成事項ではあるが、作成に際して知事は「あらかじめ、関係市町村長の意見を聞かなければならない」としており、実質的に関係市町村計画の積み上げ方式であること、また地域防災計画における並列的記述事項を予算的・時間的に実施計画化する点で意義がある。

第２に、地域社会における市民・事業者等と連携した取り組みの必要性と強化である。

地域社会の防災対策が自治体や関係事業者のみでは推進･実施ができないことは自明であり、地域社会を構成する市民・事業者等による取組み、又これと自治体が連携して取り組むことが必要となっている。それゆえ、自治体は災害危険の実態に配慮した上で、自治体・防災関係機関による対策では対処できない防災課題を明確にすること、同時に防災協働社会づくりを推進するための市民・事業者等を含む体制づくりが必要である。こうした地域防災体制は災害時の防災活動はいうまでもなく、日常の安全・安心のまちづくりに関しても連携・共同して取組めるなど、前項で指摘した予防･応急･復旧･復興のそれぞれの段階において対応できることが重要である。

特に、地域社会が抱える災害危険の実態を分かりやすいハザードマップ（災害危険診断地図）などの形で公表し、関係機関や市民･事業者の間で具体の災害危険の現状を共有することが必要である。その上で自治体、市民・事業者が連携して「安全･安心な地域づくり」に日常的に取り組むことのできる制度的環境を整備することが重要である。

第３に、防災対策の基本は、災害の未然防止対策としての予防防災である。

特に、生活圏における地域防災においては、災害の未然防止対策の欠如あるいは不備が災害被害を引き起こし、それによる被害拡大を防ぐ対策として応急、復旧対策が実施される関係にあることから、予防防災は基本であり、応急及び復旧対策は補完的対策としての地位にある。しかしながら、自然外力（地震力や降雨量など）の不確実性、複雑な社会環境や自然や社会条件の絶えざる変化は、災害の発生機構に対する知見の制約と一旦対策を講じると一定期間固定化する予防対策などを考慮すると、事前の未然防止対策のみで災害発生の防止を達成することには限界があることもまた現実であり、被害の拡大抑制と再度災害の防止の観点から応急及び復旧・復興対策について事前に準備しておくことが必要である。

（３）地域社会における社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の形成

上記したように地域社会の災害危険に対して、「予防、応急、復旧・復興分野における統合的で均衡ある対策」を推進し、「地域社会における市民・事業者等の含む取り組み」と「日常的な安全・安心地域づくり・防災まちづくりの推進」を展開していくためには、コミュニティ側にそれに対応できる、あるいは受け入れられる社会環境が必要である。それは地域における“コミュニティ機能”あるいは“人的関係資源”とでもいうものであり、今日では『社会関係資本』（ソーシャル・キャピタル）として通常呼ばれている概念である（注 3）。

地域防災の分野においては「地域防災力の向上」が度々課題となってきたし、今日その重要性は行政防災との相対的関係においても意義を増している。「地域防災力」には、住民が自主的・組織的に災害時の防災活動を行う能力（体制、技能）、そうした活動を担保する備蓄や訓練などの事前準備、そして地域環境（地域を構成する施設）の安全改善や防災施設の整備、地域環境の安全な管理などの能力が包含されるものと考えられるが、こうした「地域防災力」の充実や強化は、まさに「信頼」・「互酬の規範」・「ネットワーク」を要素とするソーシャル・キャピタルに支えられ、その存在あるいはその質量の大きさによって規定される。

このことは、地域の社会的環境が社会関係資本（人的関係資源）の乏しい状態のままでは、防災対策を総合的に推進・展開していくことが困難であることを物語る。

一般に言われる都市部及び地方部におけるコミュニティの衰退は、人々の協力関係や協働の取り組みをますます困難にしていることは明らかであり、「安全・安心の地域づくり、防災まちづくり」という包括的な地域防災の推進にとっては、コミュニティ機能の再生あるいは形成は必須の要件となってくる。そこでは必然的にソーシャル・キャピタルをいかに培養あるいは醸成するか、という課題に直面する。

以上の視点で従来から全国的に進められてきた「市民自主防災組織」をみた場合、既存の地縁組織と表裏一体をなす町内会・自治会等の組織は、住民相互の助け合いという互酬の規範を目指してはいるが、その多くは役員など一部の住民によって担われているのが実状であり、また自治体や消防機関との連携は考慮されても、地区内外の様々な市民組織・グループとの連携はほとんど図られていない。これをソーシャル・キャピタルが未成熟の証として断ずることは容易だが、上記した内容の「地域防災力の向上」を約束できる住民相互の信頼、地域社会における互酬性の規範、そして水平的なネットワーク（地域の内外を問わず、市民各層の団体・組織・グループの結びつき）を要素とするソーシャル・キャピタルを地域社会において如何に培養していくか、その結実として「自主防災組織」を含む地域防災体制像をどう構想するか、が自治体と市民にとっての最大の課題といえる。

（注 3）『社会関係資本』（ソーシャル・キャピタル）：
「コミュニティ機能の再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書（平成 17 年・内閣府経済社会総合研究所編）」。この中でソーシャル・キャピタルを「（構成員相互の）信頼，互酬性（助け合い）の規範、（水平的）ネットワーク」（ロバート・パットナム）として紹介している。また、山内直人・伊吹英子（大阪大学大学院・NPO 研究センター）らの「日本のソーシャル・キャピタル（2005 年）」もほぼ同様な捉え方をしている。

４－２　地域社会（コミュニティ）における「防災まちづくり」の推進

・【要旨】地域社会においては、コミュニティ自らが安全・安心のまちづくり（防災まちづくり）活動に取り組む必要がある。防災まちづくりは地域的公益性を安全の視点から追求する活動といえるが、その目的は、組織的なコミュニティ活動を通じて地区環境の安全改善により危険度の軽減を図ること、住民の協力・共同体制を整備して防災活動力を向上させることである。自治体はこうしたコミュニティ活動の醸成と発展に支援する必要がある。

（１）安全・安心の地域づくり・防災まちづくりの日常的な推進

防災の基本は、地域社会から被害を生じさせる要因を除去、改善、抑制することにある。例えば、不安定地盤の改善、住宅や事業所等の施設の安全化、道路や公共施設の耐震化、堤防やよう壁等防災施設の強化・充実、緑地・空地による災害拡大の抑制などである。これらの防災対策は危険の内容や度合によって異なることから、防災･減災対策を効果的に進めるためには、地域社会を防災的観点から総点検し、危険性の実態を把握することが何より重要となる。

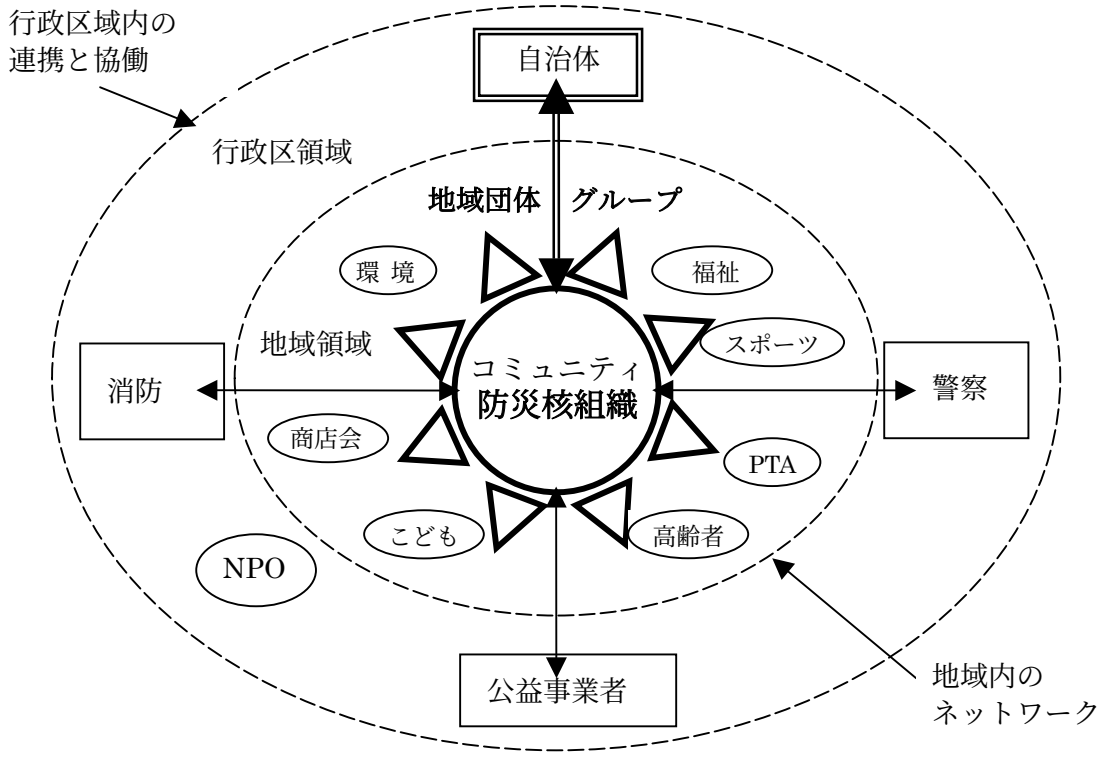
しかし、コミュニティレベルにおいて防災まちづくりに取組む場合、先ず、関係者が地域の現状について知ることは欠かせないことから、自治体が地域社会の抱える災害危険の実態をハザードマップなどの形で公表（注 1）し、さらにこれを基本としてコミュニティ自身が中心となって調査し「地区ハザードマップ」を作成して、関係機関や市民･事業者の間で共有することが重要となる。こうした現実に関する共通認識を住民間あるいは地域内で形成することによって、はじめて連携と協力の必要性を実感し、まちづくりの重要さを自覚する。

その上で自治体は、市民･事業者等が地域社会で協力・協働によって取り組むべき防災課題を提示し、防災対策の基本的な考え方と具体的な施策の方向性を示すことが必要である。そして、必要な防災対策の具体化を図るために、市民･事業者等が安全・安心まちづくりに取り組める環境整備（各種支援制度等の仕組みづくり）を進める必要がある。

このような「防災まちづくり」活動を推進する組織は、コミュニティの構成員で組織されるべきであるが、住民や事業者のみならず、地域内で様々な活動を行う地縁団体、商店会、あるいは PTA など各種団体、グループとの連携が図ることが重要である。例えば、図表に示すような関係を考慮して組織されることが望ましいと考えるが、図中における『核組織』とは地縁的組織でも有志による協議会でも構わない。例えば、国分寺市泉町三丁目地区連合自治防災会（注 2）の場合、10 の地縁組織（自治会・管理組合等）の代表と住民有志によって核組織を設置し取組んでいるが、地区内の様々な団体と連携してイベント開催、災害時要介護者対策を進めており、また市をはじめ関係機関と連携・協働して防災まちづくりを推進している。

こうした幅広いネットワークを形成することにより、家庭防災の普及のみならず、個別私有施設の改善を促進し、学校など公共施設における防災上の課題の指摘が可能になる。また、地域を総合的に評価して適切な安全化方策について、住民間の合意形成や自治体との協働活動へと発展させることが期待でき、何より前項で記したソーシャル・キャピタルの培養を可能にする。さらに、地域における現実的課題と環境改善活動との時間的ギャップ（直面する大きく複雑な防災課題と一朝一夕には改善できない地域環境との落差）は、災害時における組織的な防災活動の必要性と重要性について、住民の理解を促す。

図表―コミュニティにおける「防災まちづくり」組織のイメージ



（注１）ハザードマップの公表：

・ハザードマップの公表については、最近法的に規定が進んでいる。「洪水ハザードマップ」の作成・公表は水防法第 15 条 4 項で、「土砂災害ハザードマップ」の作成・公表は、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（01 年）及び水防法及び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（05 年）により、それぞれ義務付けている。これにより、近年洪水あるいは土砂災害ハザードマップを作成し、市民に頒布する自治体が次第に増えている。詳しくは、月刊自治研 2007 年 5 月号「自治体政策としてのハザードマップ」の 66～68ｐを参照。

また、地震災害に関するハザードマップについては、平成 18 年６月の「地震防災対策特別措置法」の一部改正により、「都道府県は、・・当該地域における地振動の大きさ、津波により浸水する範囲及びその水深並びに地震災害の程度に関する事項（市町村の場合これに加えて（筆者注）、「地震災害に関する情報、予報及び警報の伝達方法、避難場所その他の地震が発生した時の円滑な避難を確保するために必要な事項」）について、これらを記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講ずることにより、住民に周知させるように努めなければならない」（第 18 条 1、２項（想定される地震際が当の周知））こととなり、自治体の努力義務が法規定された。

（注２）国分寺市泉町三丁目地区連合自治防災会：

・当防災会は、地区（人口約 3,300 人、1,650 世帯）内の 10 自治会・管理組合等を構成団体として、昭和 59 年 1 月に市と「防災まちづくり推進地区」協定を締結し、20 年以上にわたって自主的に防災活動に取り組んできている。活動の内容は、地区内環境点検（危険箇所点検）、防災普及（親子映画会、月刊防災ニュース発行、消火器共同購入等）、防災訓練・講習会（防災コンクール、応急救護講習、体験学習等）、要介護者対策、防災施設・設備の管理（防災倉庫、防災井戸、地域消火器等）など、広範囲に及んでいる。会の運営役員は 60～70 名おり、毎月 2 回の定例会議（役員会・総務部会）と年 1 回の総会、随時の専門部会によって運営されている。

（2）防災まちづくりの推進と自治体の役割

自治体は、コミュニティにおいて、市民・事業所等が「防災まちづくり」活動を自発的に取り組めるよう条件整備をおこなう必要がある。阪神・淡路大震災の重要な教訓として「地域社会での防災まちづくり」「日常的なコミュニティ活動」の重要性が指摘されている。前項でみたように地域の防災まちづくりは「地域的な公益性」を安全・安心の側面から追求し、公私に係る諸施設の改善や組織的活動体制の整備へと繋げていくものであり、それはコミュニティ活動を通じた自治的取り組みによってのみ可能と考えられる。自治体においては、この点を再認識して地域協働の防災まちづくりが開始され推進されるための支援制度を準備し、具体の方策を講じることが必要である。

例えば、自治体が保有する防災情報の提供、防災学習の場の提供、助言者としての専門家バンクの整備など活動開始のための要件が重要となる。また、災害危険に関する情報提供（ハザードマップ等）、防災技術の普及や施設改善のための資金等に関して、自治体は適宜・適切な方法で提供あるいは支援すべきである。さらに、公益的機能の高い施設や災害の拡大をもたらす施設の改善・整備については、たとえ私的施設であっても財政的支援を行うなどの措置が必要である。住宅の耐震改修や道路に面したよう壁の改善への助成はこれに該当する。

そして、上記の個別支援施策と並行して、自治体はコミュニティによる自主的な「防災（安全・安心）まちづくり活動」や「市民・事業所による組織的な防災活動体制づくり」を制度的に担保（民間による公益活動の促進を政策化）し、地域活動を安定的に促進することが何よりも重要である。

この場合の重要な点は、地域社会はその構造も組織・団体の内容も多様であり、程度の差や対象は違っていても、何らかの“防災問題（安全・安心課題）”を抱えている地域が大半である、という認識である。したがって、「地域活動を醸成し、促進する」制度の準備も特定の事業の導入ではなく、活動方針や目的をもったコミュニティ組織の活動を包括的に支援する、あるいは連携と協働を保障し合う制度であることが重要である。近年、自治体の間では「まちづくり条例」等を策定する市町村が増えているが、こうした条例によって地域におけるまちづくり活動を醸成し、包括的に支援する自治体の役割を規定するなどの工夫も考えられる。

これは、今日の自治体等の機関と市民個々人との垂直的な社会関係の中に、新たな「コミュニティの意思」（コミュニティ内の合意形成を意味する）を具現化していく主体組織を位置づけ、構築する作業であり、自治的コミュニティを基礎とした将来の社会システムづくりの準備でもある。

４－３　大規模災害発生時における自治体の緊急対応

【要旨】大規模な災害が発生した場合、自治体は災害対策本部を設置して対応することになる。しかし、阪神･淡路大震災で顕在化（「行政危機管理の欠如」等の指摘）したように、非常時体制（臨時の業務体制）は従来必ずしも効果的に機能してこなかった。その後マニュアルの整備などによる「改善」が行われているが、膨大な被害量（防災需要）に対処できる体制整備に関しては基本的に困難な状況にある。こうした発災直後の緊急対応体制に関しては「緊急事態向けの危機管理体制」として特別に整備することが必要である。

（１）災害時の応急対策と自治体対応の特性について

自治体は大規模な災害発生には災害対策本部を設置して災害応急活動を実施することとなる。しかし、自治体の組織・機構は災害時等の非常時を想定したものではないことから、別途災害時用の組織体制を予定し、これを地域防災計画に位置付けている。しかし、こうした応急対策のための事前準備体制は、自治体における以下の組織上の特性などから、災害発生時において効果的に機能しにくいという実態がある。

① 行政組織は基本的に平常時の事務事業を遂行する体制にあり、災害時の防災活動に必要な24 時間緊急対応かつ膨大な防災需要に応える体制にはない。

自治体の勤務体制（緊急対応が可能な時間）は 8h／24hかつ 240 日／365 日であり、何時発生するかわからない災害に対して、即応可能な時間帯の確率は年間でみれば約 20%にすぎない。こうした時間的不整合に対して、各自治体は阪神震災以降、庁舎近傍への宿泊等により 24 時間対応体制を整える団体が増えているが、その機能は情報収集と災対本部設置準備であり、即、対策本部組織が実質的に稼動するわけではない。

また、災害時発生時に必要になる防災活動（防災需要）は、自治体が普段行っている事務と大きく異なり、かつ膨大な事務量が発生する。こうした普段とは異質で膨大な防災対策事務（防災需要）に対しては、自治体の行政能力は基本的に適応が難しく、否応なく重点対応（取捨選択）をせざるをえない。

② 行政組織（市町村）は消防隊を除いて実動部隊を持たない、また資源（資機材等）もほとんど持たない。（県警は交通規制、若干の人命救助、治安活動、避難者誘導など）

災害時には人命救助、救護、負傷者搬送、医療活動、消火、水防、ガレキ除去、道路啓開、物資の輸送、土木・建築物の応急復旧、ライフラインの復旧、避難所運営や管理、さらに被災者への様々な生活支援等々の防災活動が必要になる。これらの防災活動業務（防災需要）は、消防業務を除いては自治体の日常業務とは無関係であり、技術・手段において知識、方法に欠け、その意味でほとんど素人集団である。近年は自治体現業部門の外部委託化が強まっていることから、この傾向が益々進みつつある。

なお、阪神震災以降、広域応援体制（自治体間相互応援）が飛躍的に進んだが、近傍自治体は同時被災し、一方遠方自治体は即応性に難点があり、緊急対応体制が本質的に改善されたわけではない。先ずは、域内の防災資源の発掘とその活用・運用体制の整備が重要である。

③　行政機関の災害時活動の機能は、対策本部長による判断・指示と人員・施設の運用であり、運用の本質は自己の組織内はいうまでもなく、関係機関や団体に対する活動要請と調整の権限である。現状では、こうした自治体の応急時の機能（権限）を十分に活かすに至っていない。

阪神震災以降、情報連絡体制の充実が全国的に前進した点（行政無線、衛星通信等）は評価されるところであるが、情報施設・設備の整備と（収集された）情報資料の整理や分析能力の向上とは別物である。自治体（対策本部長）が「要請と調整」権限を発揮するには、諸情報を分析した上で、迅速・円滑かつ的確な措置判断が可能であることが必要である。この点に関する組織的な能力向上はほとんど図られていない。この問題についても結果として、阪神震災以後の水害や地震災害において災害対策本部が十分機能しない状況がみられる。

以上の諸事項は自治体の怠慢に因るものではなく、日常の市民需要を縦割りの業務遂行によって合理的に処理するために組織されている自治体の特質といえる（とはいえ、自治体は法律上災害時の応急活動における第一義的役割を担っている）。そうした自治体が発災直後に応急活動体制を確立し、活動能力を高めるためには、先ず、地域内における防災活動機能（＝公私の機関、団体）と施設・設備を迅速・的確に運用できるかどうかに掛かって来る。これを可能とする行政能力、即ち緊急事態時の危機管理能力は通常業務能力とは全く異質であり、また一般的なリスク・マネージメント（危機管理）とも異なる。したがってその整備については、別途に緊急事態用の行政システム（クライシス・マネージメント＝危機管理体制）として再構築することが必要となる。組織を横断的・統合的に指揮できる災害対策本部設置の意義はこの点にあるといって過言ではない。

（2）発災直後の緊急事態向け危機管理（クライシス・マネージメント（又はコントロール））体制の整備について

①　緊急事態時の危機管理の概念

・地域社会において災害等の緊急事態が発生した場合の危機管理を、特にクライシス・マネージメント（又はコントロール）と呼ぶ（注 1）。一般に、緊急事態時とは想定外の事態発生とそれの急展開という状況を指し、これへの組織的対応は限られた情報の中で迅速かつ高度な判断を要することから、通常のリスク・マネージメント（統計的・確率的な予測に基づく危機の回避、被害の軽減、早期回復による拡大防止等の管理）とは対処の方法を異にする。

災害発生直後の危機管理（クライシスマネージメント）では、緊急事態に対して迅速適切な判断と対処を行うことにより被害の軽減と抑制を図ること、あるいは社会機能の早期復元を図ることである。こうした大規模災害時等における緊急事態時の地域社会の状況は、概ね次の４点に要約することができ、ここでの危機管理は時間的制約と不十分な状況把握のなかで、被害の大小を決定づける重要な判断を迫られる形勢として特徴付けられる。

ⅰ）都市機能や社会秩序が破綻し、市民の日常生活が崩壊（社会状況）
ⅱ）防災需要が急増する一方、行政機能が低下する事態（対応能力）
ⅲ）初期災害事象による１次被害で終息させられるか、２次被害等による拡大に至らしめるかの重要局面（事態の流動性）
ⅳ）社会的混乱による現場情報の把握が極めて困難な状況（現状把握）

こうした地域状況（緊急事態）における組織的な防災対応は、災害対策本部（指揮本部）の立ち上げ、被害の拡大を引き起こす事態への迅速な対応、そして対応力不足を補充する外部支援の早期実施、の遂行である。これらの迅速な実施と円滑な運営を図ることが緊急事態時における危機管理（クライシス・マネージメント）ということができ、ここでの必須要件は組織的（災害対策本部並びに本部長）な迅速・的確な判断能力である。

（注１）クライシス・マネージメント：
・リスク・マネージメント（又はリスクコントロール）は想定される危機事態全般について回避・軽減・回復などの対応概念であるが、リスク・マネージメントの延長上あるいはその枠外として生じる緊急事態時は、時間的・体制的に極めて限定された中での、被害抑制対処が要求され、これには特別な対応能力が必要であることから、特にクライシス・マネージメントと性格づけられている。

② 大規模災害等における緊急事態時と危機管理

・緊急事態時における危機管理を理解するために、発災前後における状況が自治体対応にとってどのような事態であるか、について図表－１「緊急事態時（災害発生直後）におけるクライシス・マネージメント概念と内容」を用いて説明する。

通常、行政機能は日常の市民サービス業務（市民生活需要）に対応できる業務遂行体制（組織の所掌事務及び人員体制）をもって運営される。この場合、日常業務であっても多少の事務量等の変化やトラブルが発生する（その多くは１，２の部門業務の範囲で納まる）ことから、業務遂行体制は平均的な市民生活需要を若干上回るように余裕を持たせているのが普通である。しかし、大規模災害の場合、発災を境として市民生活需要は防災活動需要（被害に対応する各種の活動需要）へと変質すると同時に、事務量は一気に増大することとなる。これに対して行政機能は、職員参集の遅れ、所有する施設・設備の損傷（被災）等により急速に低下することが避けられない。

このように発災による社会環境の転換は、需要（防災活動需要）の急増と質的変化を生じさせ、一方、行政は各種の支障と業務内容の転換によって機能低下せざるを得ないという、需給の逆転と不整合を不可避とする。こうした行政機能と地域需要との質量のギャップ状況が緊急事態時であり、これへの対処が危機管理の対象となる。

③ 緊急事態時における危機管理の内容

上記のように緊急事態時における危機管理の対象は、行政機能と地域需要との質量のギャップを如何に迅速に縮小するか、であり、自治体はこれを具体のシステムとして実施する必要がある。そしてこのシステムを実際に運用する場が制度上の災害対策本部（指揮本部）である。

図表－２「緊急事態時（災害発生直後）における危機管理の内容」によって危機管理の仕組みを見ると、この場合の危機管理の目的は、発生被害への対応による防災需要の低減及び災害の拡大防止による防災需要増大の防止であり、これへの緊急時体制としての災害対策本部の確立、限られた防災力の集中投入による保有機能の効果的活用、防災力の不足を補う外部支援による防災機能の充実強化などが必要となる。こうした危機管理の目的と役割を支える要件として情報の収集・分析があり、実際の場面では情報の分析と事態推移の見積り（状

況の現状把握と展開の予測）を行った上で、対応措置の判断を迅速・的確に行うことが基本的な内容となる。

以上述べた危機管理（クライシス・マネージメント）の内容について主要事項を列挙すると以下の事項になる。

○災害対策本部（指揮本部）の立ち上げと運営
- ・情報の収集、分析と事態の展開の予測（災害見積もり）
- ・自前（自治体・関係機関）の対応能力の見積もりと効果的な対処方策の判断
- ・防災需要に対する対応の実施（措置の指示、関係機関への要請）
- ・組織の横断的・統合的な運用

○発生被害への対応による防災需要の低減及び災害の拡大防止による防災需要増大の防止と被害の拡大を引き起こす事態への迅速な対応
- ・早期の救助・救出、救護の実施（人命の保護）
- ・災害波及防止による物的被害の阻止（被害の拡大防止）
- ・社会秩序の安定と回復（社会機能の混乱と市民の動揺による被害防止）

○対応力不足に対する外部支援の早期実施
- ・大規模災害時における自前の対応能力の不足への補充
- ・外部支援（広域支援等）を要請し、受け入れと効果的な投入

（3）危機管理体制の整備と方法

大規模災害が発生した場合やそのおそれが生じた際に設置される災害対策本部が、上記の危機管理体制を確立するためには事前の準備が必要である。事前準備としては必要な施設・設備整備面の整備、組織体制や本部の設置・運営といったマニュアル整備などの準備、そして災害状況を想定した訓練による判断技能の修得が重要となる。こうした事前の施設的準備、組織的準備、そして判断力の修得はクライシス・マネージメントの効果的な遂行にとって不可欠な要件であり、特に判断能力を養う上で重要な訓練・演習は自治体等の機関において遅れている分野であり、地域防災計画やマニュアルが実効性を伴わない大きな要因となっている。

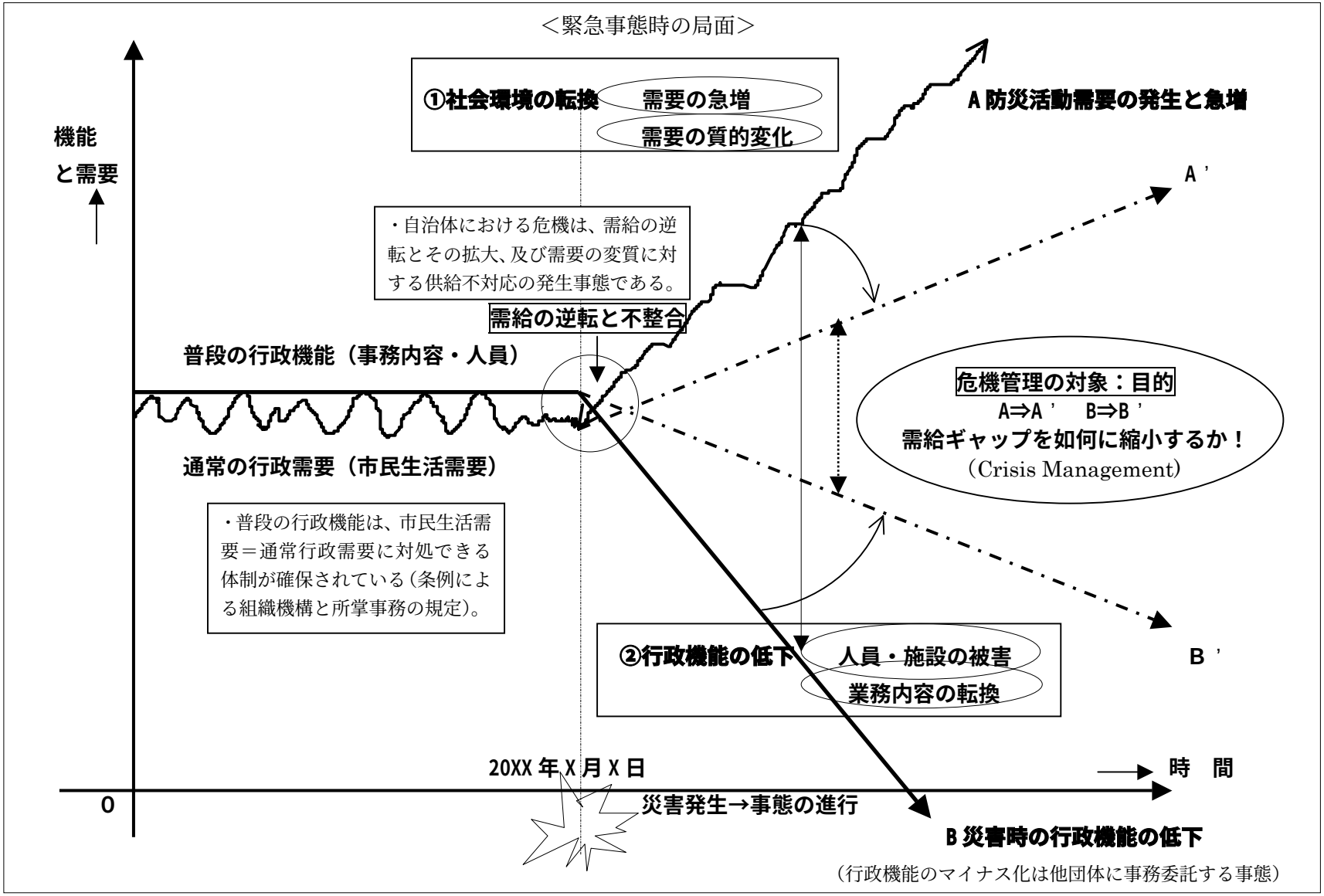
施設・設備等の整備については、通信施設・設備の整備と一般住民への情報伝達が最重要であることから、情報の収集・整理・連絡・伝達など情報通信に係る施設・設備の整備が中心となる。ここには耐震性の確保、停電時の電源、通信手段の多重性などが当然の条件とされ、その上でバックアップについても考慮される必要がある。

防災組織体制や災害対策本部の設置・運営については、通常地域防災計画の中で定めているし、本部の立ち上げや運営に関してもマニュアル等を整備している自治体が少なくない。しかし、これまでの経験からも実際の災害は様々な条件下で発生していることから、十分な組織体制が組めない場合（休日・夜間など）、トップ不在の場合（代行順位）、ほとんど情報が入らない場合などを想定した体制とマニュアル整備が必要である。特に災害対策本部の運営に関しては、事務局担当部署の任務と事務の遂行方法（被害情報の整理・分析等）、対策実施部門との連携（情報共有）、市民広報やメディア対応などにおける整備が一般に遅れている。

組織的な判断技能を修得する訓練・演習は、通常、図上訓練などと呼ばれているが、内容的には特定の災害状況を設定し、限られた情報把握の中で必要な措置について判断する訓練であ

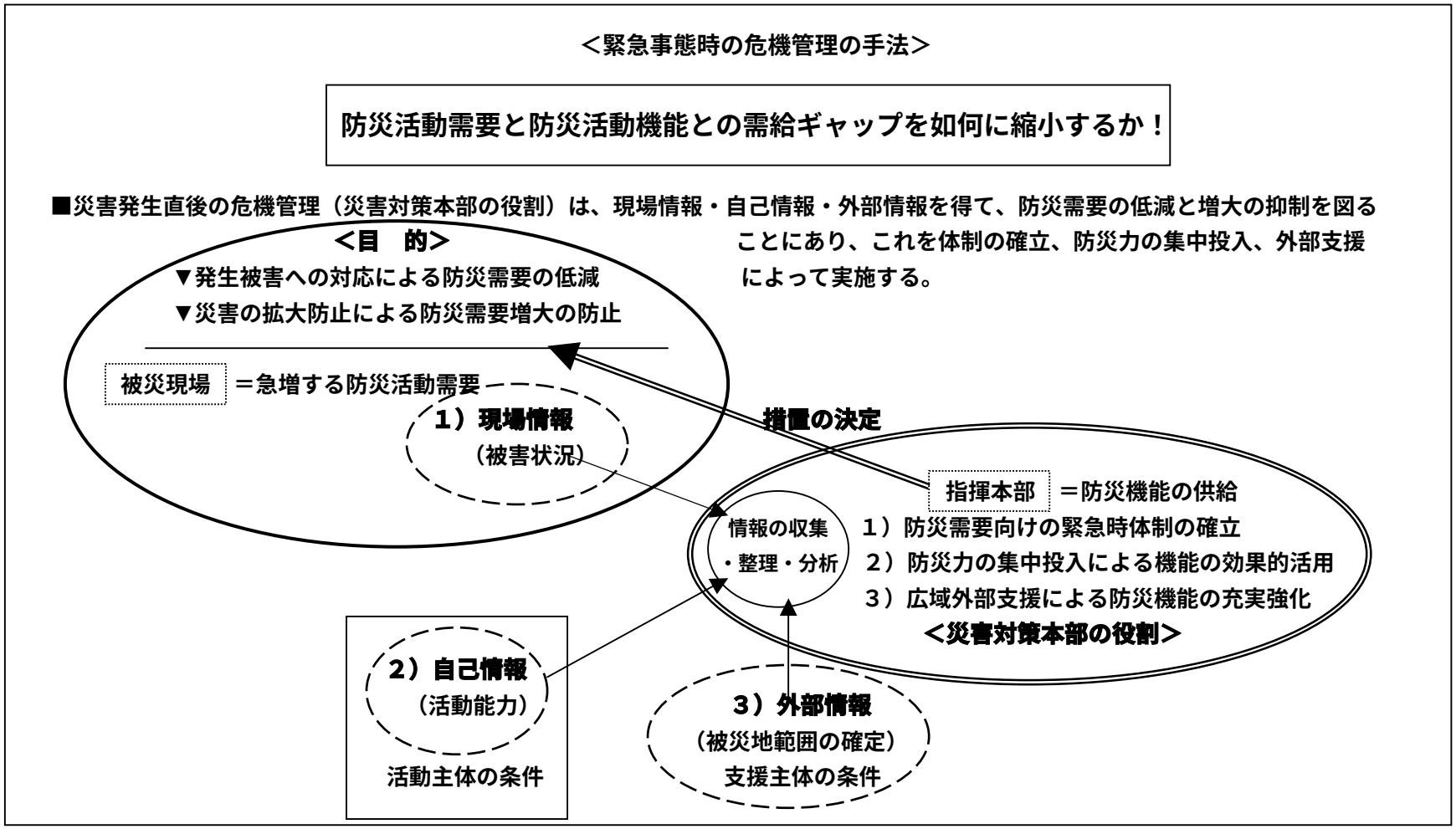
る。災害状況については場面を設定する場合と災害事態を時間経過により展開させていく場合があり、判断・措置も中枢（災害対策本部）の場合と部門ごとの場合がある。いずれも特定状況（状況付与という）の下で対応・措置の判断力を養うものであるが、こうした訓練・演習は技能の習熟のみではなく、実際に施設・設備の整備状況を点検し、組織体制やマニュアル内容の検証といった目的をもっている。今後、特に災害対策本部要員及びトップにおけるこうした訓練が、事前準備の一環として行われることが必要となっている。

図表－１「緊急事態時（災害発生直後）におけるクライシス・マネージメント概念と内容（中村）



注）Crisis management の概念は需要と供給の関係によって表現でき、局面を如何に迅速に復元するかの“管理作業”といえる。

図表－２「緊急事態時（災害発生直後）における危機管理の内容



[図表解説]： 緊急事態時の危機管理（crisis management）の目的は、防災活動需要（被災者需要）と防災活動機能との需給ギャップを如何に縮小するか！であり、対応措置の迅速な決定と実施につきる。この判断に必須な要素が情報―現場情報、自己情報、外部情報―の収集とその分析、及び事態の推移（見積り）である。これらは災害対策においては対策本部（指揮本部）で行われなくてはならない。こうした意思決定プロセスを組織的に実施する技能は自治体の通常事務を通じては養われることはなく、状況における訓練によってのみ形成される（中村）。

４－４　災害復興対策と自治体の事前準備（災害復興の要点）

【要旨】被災後、災害復興を円滑に推進するための要点は、（防災）まちづくり、生活再建、地場産業の再建の３分野を如何に関連させ、統合的に進めるかに懸かっている（三位一体の復興計画の作成）。そうした３分野を統合した復興計画を作成し円滑な推進を可能にする要件は、それぞれの分野における日常的な取組みである。

（１）災害復興の基本事項

大きな災害被害が予測される地域で、事前の未然防止対策が不十分、あるいは対策が間に合わない場合、甚大な被害を発生させる可能性を考慮しなければならない。こうした地域を抱える自治体は、可能な限り事前の予防対策を講じつつも、被災後にどのような手順、方法で地域を復旧あるいは復興させるか、というマニュアル（地域復興マニュアル等）を準備しておくことは、特に円滑な復興にとって有効であり、ひいては被害の拡大防止にもなる。

農漁村集落や市街地が大きな被害を受けるような大災害の場合、通常、自治体は「復興構想・計画」を策定し、関係住民の合意を図った上で復興施策や事業に取組むことになる。そして、この「復興計画」では、①防災まちづくり（集落移転や市街地の再構築あるいは面的整備など再度災害を防ぐ防災に配慮したまちづくり）、②市民生活の再建（生活援護と住宅の再建）、そして、④地域経済を支える地場産業（農・漁業、商・工業、観光業など）の再建が復興施策の主要分野となる。このことは大都市・地方都市あるいは市街地・農漁村地域を問わず共通している。しかし、実際の災害復興の内容、方法等は、当然、被災の状況や地域の特性、そして地震、台風・集中豪雨、土砂崩壊、延焼火災、津波の襲来、火山噴火など災害種によって異なる。

一般的にいえば、被災後は、破壊あるいは消滅した集落や市街地の再建（器づくり）に注目が集まり、公共事業を主とする地区の再建・復興が先行しがちである。反面、経済活動支えていた地場産業の復興や住民生活の再建は後手に回り、（制度的支援の範囲で）事業者、住民の自助努力という状況になることが多く、結果として復興期においても被災者に矛盾が集中する事態となっている。原則論になるが、被災地の復興には、災害復興公共事業への補助金や生活再建・事業再建に係る多様な政府助成金等が投じられることとなる。したがってこうした資金が効果的に被災地の復興へと役立てられなければならない。ここでの復興とは、生活の再建、地場産業の再建、まちの再建であり、決して、まちだけがきれいに生まれ変わればよいのではない。まちという器は立派になっても産業が衰退し、人々の生活に展望が生まれなければ復興とはいえない。こうした視点から復興対策あるいは復興準備計画を位置づけている地域防災計画は、残念ながらほとんど見出せない。

ここには、まちづくりは公共が、生活再建は市民の自助で、産業は事業者がという官民の役割分担観があり、また公共施設の早期整備こそが円滑な災害復興の前提になるとの共通の認識がある。ゆえに、災害復興における市民生活の再建や地場産業の再建が公共事業（まちづくり）と切り離して進められることを常とする。しかし、一部の特殊事例を除き、多くの災害復興段階に見られる行政と被災者の間に生じる対立や混乱、被災者の困窮と生活再建の長期化、そして産業の衰退という図式は、これまでの災害復興政策の考え方、即ち官民の役割分担観やまちづくり先行主義の中に矛盾を含んでいる、といわなければならない。

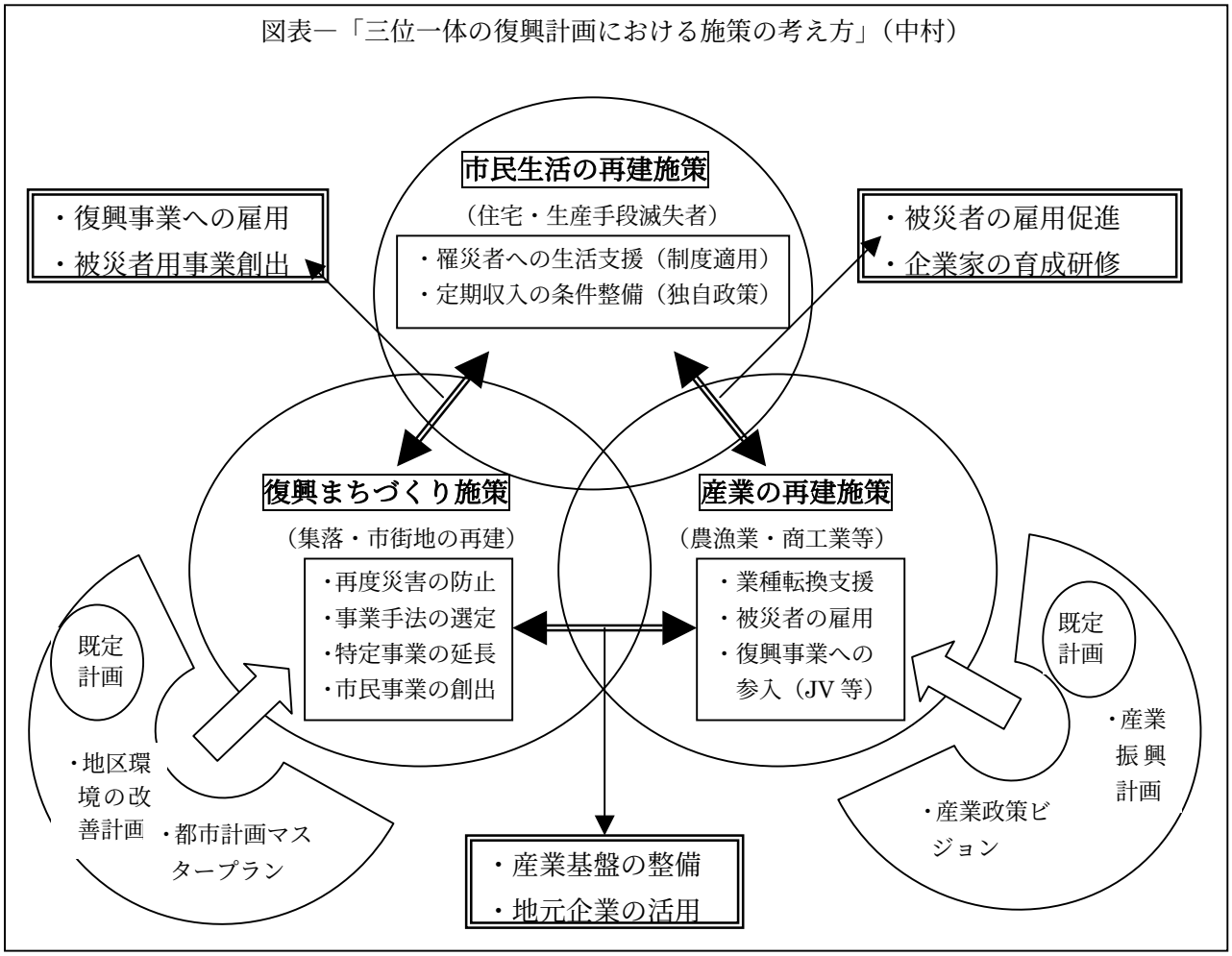
（2）災害復興期の課題と復興の考え方

「まち･生活･産業」が共に再建される内容であってこそ再度被災しない災害復興といえる。実際、社会活動ではこれら 3 者が相互に有機的な関連をもって機能しているのであり、それぞれを分離して追及し、かつ後追いで整合を図ろうとするところに無理がある。

確かに、危険箇所の改善、公的住宅の供給、市民サービス施設の再建などまちづくり公共事業には早期整備が必要なものもある。しかし、いわゆる都市計画的に（面的事業によって）まちが整備されても、元の地域に戻って被災者が自立して生活できるとか、被災事業者が事業を再開できる保障は何処にもない。住民が住宅を再建するには安定した収入（雇用等）を見込めることが必要であり、事業を再開するには製造設備・建屋の整備、流通経路や社員の確保が必要である。経済基盤が崩壊した地域で、収入の閉ざされた被災者や事業者がまちの整備を行っている期間（早くても 2 年間）に生活や事業の再開準備を整えることはきわめて難しい。ここでは正常に社会活動が行われているときの官民の役割分担観は通用しないのである。

したがって、経済基盤を失った被災地復興では、まち・市民生活・地場産業の再建をいかに関連させ、統合的に施策を組み立てるか、という復興計画の考え方と内容が重要になる。下記の「図表―三位一体の復興計画における施策の考え方」は、災害復興計画における考え方を示したものである。こうした三位一体（統合）の復興計画の策定とその推進が自治体に問われている。

図表―「三位一体の復興計画における施策の考え方」（中村）



[図表解説]：・市民生活の再建施策、復興まちづくり施策、産業の再建施策は災害復興における主要３要件であり、これらを相互に関連させて復興計画が策定される必要がある。
・図表中の◀▶は主要な３施策の相互関連性を示す。▭内は政策的に関連させる必要のある事項。
・「既定計画」とは、通常の行政運営において策定されている分野別計画を指す。これらの計画は被災後の場合、事業手法は変わっても、その理念や方針は基本的に活かされるべきである。
・復興まちづくりにおける「特定事業の延長」とは、特に早期の完了を要しないもの。例えば公園の整備、街路樹の植栽などであり、「市民事業の創出」（地域協働型事業）の可能性のあるものである。

（３）自治体の災害復興に係わる事前準備のあり方

災害復興について災害対策基本法は多くを規定していない。防災の定義（第２条）では「災害を未然防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」とし、災害復興を含めてはいないし、災害復旧に関する条項は設けているが復興条項はない。しかし、同法第 88 条（災害復旧事業費の決定）では「災害復旧事業費を決定するにあたっては、主務大臣は、再度災害の防止のため災害復旧事業とあわせて施行することを必要とする施設の新設又は改良に関する事業が円滑に実施されるように十分な配慮をしなければならない」と規定して、原形復旧ではなく改良復旧主義を明記して、復興の目的とする再度災害の防止を方向付けている。

阪神・淡路大震災後、中央防災会議は防災基本計画を改定し（平成７年７月）、震災対策編第１章災害予防に「災害復旧・復興への備え」が新たに設けられ、復興に関して「復興対策の研究：『国土庁（現内閣府）は、被災地方公共団体が復興計画を作成するための指針となる災害復興マニュアルの整備について研究を行うものとする。また、東海地震等あらかじめ大規模災害が予想されている場合について、事前復興計画の作成、復興シミュレーションの実施について研究を行うものとする。』」とする事項が付加された。以後、国（現内閣府）は平成８年以降、復興施策についての調査研究を進めてきている。また、同計画の第３章　災害復旧・復興では「被災地の復旧・復興は、被災者の生活再建を支援し、再度災害の防止に配慮した施設の復旧等を図り、より安全性に配慮した地域振興のための基礎的な条件づくりを目指すものとする。また、災害により地域の社会経済活動が低下する状況にかんがみ、可能な限り迅速かつ円滑な復旧・復興を図るものとする」との方向性が示された。

以上の法及び防災基本計画を考慮し、自治体によって整備が望まれる災害復興ための事前準備について整理する。

① 復興マニュアル＝事前の復興準備対策の整備

「まち・生活・産業」を統合した三位一体の復興計画を、被災直後に白紙の状態から策定することは容易でない。したがって普段から復興計画を作成するための手順、方法、組織編成などを『復興対策マニュアル』として整備しておくことが必要となる。その場合の主たる復興対策は以下の３分野である。

ｉ）防災まちづくり（地区の再建）

この場合の防災まちづくりでは、再度災害の防止を基本とした被災市街地の再編整備、集落の再建・整備が目的となる。特に後者では火山や津波などの影響を考慮して従前地区から

の集団移転が必要になる場合もある。一般に幹線道路・鉄道・河川・海岸護岸・港湾などの土木施設や地区道路網、公共建築物などの基盤施設は、早期整備が円滑な災害復興の必要条件であるとの共通認識が行政側にある。しかし、こうした復興命題に沿った地区の先行整備では、住民との合意形成が不十分な状況や住宅再建の見通しが立たない段階で計画決定手続きが進められ、混乱を生じさせる場合が少なくない。そこには再度災害防止計画と住民の経済・生活要件との不整合という計画内容に係わる問題も含まれる。

復興まちづくりで重要な課題は、被災地区は従前に何らかの防災上の問題を抱えており、既に防災まちづくりの観点から地区の安全改善や整備について方針や方法（事業手法等）の地区検討が行われていなければならない、ということである。普段から十分な時間と住民合意の下で地域環境の改善、都市計画マスタープラン等に基づく地域づくりの推進が図られていることにより、被災後は既定の整備方針の延長上に復興事業の進め方（事業手法）を再検討することとなり、合意の円滑化は容易となる。したがって、この場合は事業手法に関するマニュアルの整備によって対応が可能である。

ii）生活再建

被災者の生活再建は、各種災害支援制度に基づく被災者生活援護対策の円滑な実施、住宅再建や住宅確保への支援対策の推進が基本となる。被災者は通常、住宅の破壊と共に、農地や漁業施設・工場など生産手段の滅失あるいは失業などによる収入の道が閉ざされる。

定期収入の道を絶たれた被災者が生活を維持するために、各種の経済的支援制度を迅速に適用すること、そして住宅再建資金の貸付制度、被災農林水産業の再建支援や被災中小企業の再建支援などに関する制度を積極的に紹介して、生活再建の方途を共に探る事務運営が自治体には求められる。この場合、法令の文章を広報する方法ではなく、職員がその内容を充分理解した上で個々の被災者条件に合わせて説明し、被災者と共に現実的な再建の道を検討する体制が必要である。また、重要な点は生活再建に係わる貸付資金制度は一定期間後から返済が必要であり、定期収入が予定できてこそ利用が可能になる。したがって自治体には、再建貸付制度の利用は雇用対策の充実と連動しているとの認識が必要になる。

以上のような被災者の生活再建に係わる自治体の支援事務は、被災後に準備なしで対処できる業務内容ではなく、制度に関する事前学習、支援事務運営マニュアルの準備、そして何よりも雇用対策の事前検討（災害復興過程及び地場産業の再建によって雇用環境を如何に創出するか）が必要である。

iii）産業・経済の再建

大規模災害では農林水産業や商工業等が壊滅的な被害を受け、その再建が容易に進まず地域経済が衰退する事例は少なくない。被災後の産業の再建は経済情勢や産業構造など地域を越えた市場動向との関係もあり、高度な情勢分析と計画性が要求される。

計画行政を推進することになっている今日の自治体は、産業政策についても普段から「産業振興計画」や「産業政策ビジョン」などを作成し、産業構造の転換や基盤整備などの推進を図っている（ねばならない）。したがって、被災後の産業復興についても既定の振興計画の延長上に位置づけることが基本になる。その意味で普段から産業振興政策を周到に樹立し、

これの計画的な推進こそが被災農林水産業の再建や中小の商工業、観光業の再建にとっての事前準備となる。なお、産業再建支援（施設の復旧・整備、資金の融資、補助等）の実施では、農漁協や商工会などの団体との連携が欠かせないことから、共通の支援事務マニュアルが準備されるべきである。

② ３分野再建対策を統合した復興計画作成の重要性

復興計画の要点は、前項の３分野再建対策をどのように地域の特性や被災状況を反映させ、また関連させて作成するか、である。3 分野の再建対策が個別に推進されるようであれば、従来の復興と大差はなく、復興矛盾が再生されよう。

３分野再建対策の統合では、図表一「三位一体の復興計画における施策の考え方」に示すような地区整備（防災まちづくり）における復興需要をどれだけ地元還元できるかであり、防災施設の整備や整備手法のあり方が重要となる。そこでは産業再建施策と被災者の生活再建（雇用の確保）との連動、復興まちづくりへの地元事業所の活用や被災者の雇用などが追及されるべきであり、当然安易な外部事業者の導入は避けなければならない。こうした３分野統合復興計画を、産業構造や地域経済と被災者階層に配慮し、専門家の支援を得て作成することが必要である。

４－５　個別の重要防災対策のあり方

【要旨】本節では個別的な対策の方向性について整理する。取り上げる重要対策事項とは、第３章で検討した全国自治体の平均的な対策状況を踏まえ、遅れている対策であって防災上重要度の高い８分野における主要な事項を抽出した。したがって、特定の自治体にとっては既に対策済みの事項や地域特性から不必要な事項も含まれている。

また、対策の内容については、同様の対策事項でも自治体の事情により最適な方策は異なることから、基本的な方向性を示すに留めている。このため具体性に欠ける側面が少なからず認められる。

（１）地域社会における災害危険と減災目標の設定

①　近年の発生災害が物語る地域社会の災害危険

1995 年１月の阪神淡路大震災、2000 年９月の東海豪雨災害は共にわが国を代表する大都市で発生した災害である。一方、2004 年に集中的に発生した台風・集中豪雨では各地の地方都市が大きな水害に見舞われている。そして 2004 年 10 月の新潟県中越地震や 2005 年３月の福岡県西方沖地震、また今年３月の能登半島地震は中山間・漁村地域を襲った災害である。

こうした最近の災害（被災の内容）をみても分ることであるが、大都市や地方都市あるいは中山間地域や漁村を問わず、地域社会における災害危険は依然として解消されていないし、中には道路や公共施設等の整備が進み利便性は向上したが災害危険は返って深刻化している状況さえ見られる。

地域社会における災害危険の内容は様々である。例えば、都市や地域レベルでみれば、傾斜地や埋立て造成地など不安定地盤地における市街地の形成、大都市内部に見られる過密住宅地や住工混在地の存在、都市内河川等の改修の遅れ、公共土木・建築施設にみられる耐震性の欠如、そしてライフライン施設の広域化と事故や被災による波及・拡大の傾向などが一般的に指摘できる。また、日常的に市民生活が営まれている生活圏では、耐震性に欠ける戸建て住宅や集合住宅、不安定なよう壁や重量塀等の存在、宅地の細分化と小規模住宅の増加（過密化）が生み出す延焼火災の危険、あるいは住宅内家具類（什器）の増大と安全対策の遅れなどの問題が普遍的に存在する。

②　防災計画における被害想定と減災目標の設定

地震被害想定（注１）は地域防災計画を策定する際の前提として、ほぼ全都道府県において調査が行われており、市区町村はこの結果を踏まえてそれぞれの地域防災計画を策定している。被害想定は、将来発生が予測されるその地域における大規模地震（通常は既往の最大規模地震あるいは異なる震源による数種の大規模地震等）を設定し、それによる被害を定量的に算定したものであり、想定被害量である。また、風水害についての被害想定調査はあまり聞かないが、過去の水害実績（浸水区域や浸水深）等を踏まえて防災計画（風水害編）を作成している。

地震被害想定では、人的被害量、罹災者数、家屋・建築物の全半壊棟数、火災の発生件数、延焼火災による消失棟数及び焼失面積、道路やライフライン施設の被害箇所数・影響世帯数、津波の浸水区域、崖・傾斜地の崩壊箇所数などが一般的に算出される。無論こうした被害量の算定は地震規模と震央箇所の設定に大きく左右されるものであるが、発生日時やそのときの気象条件などによっても異なる結果となる。

一方、風水害については、堤防の改修や治水ダムの整備が進み大河川の決壊と大規模水害については、ほとんど克服されたとする見方があるが、流域の市街化等による土地利用の変化などにより支流河川の決壊や都市部の中小河川からの溢水水害は解消されていない。こうした中で、現在では過去に経験した水害実績を想定して、雨水浸透策から遊水池の整備・堤防の強化あるいは治水ダムの整備などいわゆる流域全体で進める総合治水対策が講じられる傾向にあるが、一方において、都市部では地下空間の利用が進んだことにより新しい水害被害の危険が高まっている。

地震被害想定の結果や既往水害の被害は、ほとんどの場合、自治体等による現状の応急的な対応力では大きな減災効果を期待することが難しいほどの被害規模となっている。確かに地震被害想定は仮定の域を出ないものであり、既往水害は施設整備以前の実績であるが、防災対策(地域防災計画といってもよい）を講じることによって被害想定結果をどれ程低減できるか、を検討する必要がある。残念ながら、地域防災計画の執行によって当初の想定被害量をどれ程低減できるか、という計画目標を設定している計画書は見当たらない。

地域防災計画等の防災関係の計画は必要な実施対策を整理したものであるが、今後は防災施設・設備あるいは態勢をどれだけ整備するかだけでなく、それによる成果や効果を被害想定結果と対応させて数値による減災目標を示すことが必要になっている（注２）。

自治体の地域防災計画が被害想定結果を前提として作成される限り、計画の実施による効果として被害の低減量を示すことは計画の本来の姿である。こうした地域防災計画における減災目標（値）を設定は、計画内容をより本質的な対策内容へと導く指針を与える点で重要な意義がある。

（注１）地震被害想定：
　特定の地震により発生が想定される人的・物的被害量。一般に地域防災計画（震災編）は地震被害想定結果を前提において作成される。また、中央防災会議は平成 15 年に東海地震及び東南海・南海地震について、また 17 年に首都直下地震についてそれぞれ被害想定結果を公表している。
（注２）防災計画による減災目標：
　一般に被害の低減量を計画目標として設定する方法を指す。中央防災会議は平成 17 年 3 月に「具体的な被害軽減量を数値目標として定め、それに向けて被害要因の分析に向けた効果的な対策を選択し、戦略的に集中していくことが必要」として地震防災戦略を決定した。ここにおいて東海地震、東海・南海地震による死者数、経済被害額等について今後 10 年間の減災目標を設定している。また、同年 9 月に「建築物の耐震化緊急対策方針」を決定し、被害軽減対策に中でも死者数の軽減（半減）の最も効果的なものが建築物の耐震化であり、住宅については耐震化率 75%を今後 10 年間で 90%まで引き上げるとした。現在、政府戦略に基づき関係都道府県はそれぞれ住宅・建築物耐震化 10 年計画を策定している。

（2）土地利用の適正化と緑地等の安全資源の保全

① 都市計画等による土地利用規制の適正化と危険地域での開発抑制

・都市計画事務を扱う自治体（都道府県及び市町村）は都市計画法に基づく土地利用規制について方針を策定し、原案作成、公告縦覧、都計審等をへて決定する権限をもっている。災害危険は自然条件に強く規定され、例えば、軟弱地盤地における地震動の増幅や液状化の発生、急傾斜地の崩壊、低湿地への雨水排水等の流入など地形・地盤がもつ負の要件が被害を発生させ易い。こうした自然条件を有した地域の開発等については、これまで工学技術により都市的土地利用を可能にしてきたが、基本的に不利な条件であることには変わりはない。

わが国では多くの都市が河口沖積低地に形成・発達し、平野部が狭いことから郊外丘陵地の市街化や海岸を埋立て造成して工業や住宅を立地させ、次第にその規模を大きくしてきた。前記したように災害の発生という点で不利な条件にあるこれらの場所は、基本的に人口、産業の過度な集中は避けるべきである。特に、海岸埋立て造成地を住宅地として利用することはライフライン被害が市民生活の麻痺に直結することから極力抑制されるべきである。従来自治体は地域の発展を追及するあまり、そうした不安定地盤への土地利用を積極的に誘導してきた経緯があり、その傾向は今日も続いている。地域社会の長期的な安全・安心を担保していくためには、都市計画・建築行政による土地利用に係る適正化は災害危険の蓄積を避ける上の根本課題であることから、（自治体政策等において）改めて土地利用について再検討し、防災的な観点から規制制度を活用することが重要である。

② 市街地内の緑地・オープンスペースの保全と確保

・市街地内に残された緑地、傾斜地、農地（生産緑地）などの保全は防災上特に重要になっている。都市を構成する様々な構造物を耐災的に改善し、管理していくことは無論重要であるが、災害の拡大を防止するためには適切に空間を確保していくことも重要である。オープンスペースの少ない三大都市圏の特定市（注１）では、都市計画で線引きされた市街化区域内に都市農地（制度上の「生産緑地地区」等（注２））があちこちに存在し、小規模とはいえ都市農業が営まれている。土地バブルと生産緑地法の改正（平成３年）を経て、少なくない農地が「宅地化農地」（生産緑地指定を受けない農地）となったが、郊外市街地内には未だ少なくない都市農地があり、市街地内の貴重なオープンスペースとなっている。のみならず、防災面でも火災の延焼阻止、最寄りの退避場所、雨水の地下浸透効果による河川や下水道への負荷の軽減など多様な機能を果している（注３）。これらの農地（「生産緑地地区」等）には、主として都市緑地の提供という環境側面から税制上の優遇措置（農地並み固定資産税・都市計画税及び相続税納税猶予制度）と用途転換の制約と適正管理が義務付けられているが、期限付き（指定時点から 30 年間）である。

わが国の都市がもつ構造的な災害への脆弱性は、過密な木造住宅による市街地と狭隘な区画道路にある。それは狭小な宅地規模と緑地オープンスペースの不足を内容とする無計画な市街化（いわゆるスプロール化）の結果と言い換えてもよい。そうした中で都市内農地は過密性を緩和し、延焼阻止や雨水浸透等によって災害の拡大を防止し、様々な防災活動の場を提供する機能を果たしている。現在自治体は市民農園やふれあい農園などを通じて一定の保

全策を講じているが、地域社会の側から防災面の公益機能を評価して将来的にその保全を図っていく必要がある。併せて、市街地内に存在する民間樹林地や高木等の樹木についても防災面からも評価し、保全していくことが重要となっている。

（注１）特定市：
　地方税法付則第 29 条７に規定する都の特別区、首都圏、近畿圏若しくは中部圏にある指定都市、又は首都圏の既成市街地若しくは近郊整備地帯、近畿圏の既成都市区域若しくは近郊整備区域若しくは中部圏の都市整備区域にその全部若しくは一部が所在するもの。
（注２）生産緑地地区：
　昭和 63 年の政府「総合土地対策要綱」（閣議決定）の具体化の一環として、平成 3 年に生産緑地法（49 年制定）の一部改正が行われ、三大都市圏の特定市における市街化区域内の農地を、生産緑地地区として指定する「保全する農地」と開発を促進する「宅地化する農地」に区分し、前者について営農と管理義務（指定 30 年後以降買取請求可）及び税制優遇の対象とした。
（注 3）例えば東京都内では、いわゆる「防災協定農地」として、平成 19 年時点で 18 区市において災害時に都市農地が活用できるよう生鮮食品の供給や緊急避難場所の提供等を内容とした協定を結んでいる。こうした「協定農地」の中には一時的な退避場所のみならず、仮設住宅の建設地、復旧用資機材置場として予定されているものもある。（「都市農業の新たな芽生え」平成 20 年 3 月・東京都産業労働局農林水産部、東京都農業会議）

（３）公共建築物など公的施設の耐災化の促進

①　公共建築物等の耐震化対策

・学校、庁舎、福祉施設、医療施設、文化施設などの公共施設は、日常的に市民が利用し、また災害時には応急防災活動の拠点あるいは復旧・復興のための基幹的施設として機能することになっている。いうまでもなく行政管理施設の被災による犠牲者の発生は極力避けなければならないし、その被災は防災活動（避難、医療等の）機能を著しく低下させる。しかし、こうした重要施設が地震に対して十分な耐震性を備えているかというと、第 3 章で見たように全国的には極めて不備な状況にある。

例えば、市町村が設置・管理している公立小中学校の場合、2005 年の文科省報告書によると全体棟数 131,819 棟のうち耐震性が確認されている建物は 49.1%（64,751 棟）、耐震性が確認されていない建物 50.9%（67,068 棟）（注１）という状況にある。地域の学校は、普段子ども達が一日の大半を過ごす学習と生活の場であると共に、災害時には罹災者等が一時的とはいえ避難生活を送る極めて重要な施設（地域防災拠点）である。さらには地域住民のスポーツ・文化活動の場として日常的に地域コミュニティの一翼を担っている。こうした施設が耐震性を欠いていたり、水害の影響を受け易い低湿地地区に立地しているというのは重大な問題である。なお、学校施設の耐震化率は地域により格差が大きく、例えば問題とされる「昭和 56 年以前に建築された施設の耐震化率」は全国平均で 20.8%に過ぎない（「昭和 56 年以前に建築された公立小中学校施設の耐震化・耐震診断の状況[都道府県別比較]（文科省報告書）」参照）。

こうした公共建築物に関する耐震化状況は、福祉施設やコミュニティ施設などについても大差はなく、その対策は急務である。第 3 章でみた「地震防災施設の整備状況」（地震防災対策特別措置法（1995 年 7 月施行）に基づく地震防災施設について全国調査。内閣府が取りまとめ（平成 15 年 1 月最終報告））は、公共建築物をはじめインフラ関連施設の耐震化など人命に関わる事前対策の遅れは一目瞭然である。これらの対策は膨大な予算措置を必要とする事から政府による特段の支援が欠かせないが、自治体としても計画的、重点的な整備を図る必要がある。

なお、何よりも先ず自治体は耐震診断調査を行って、個々の施設の実態を市民に公表すべきであり、その上で市民・議会で対策の議論がなされなければならない。ここにおける「予算措置ができない、市民が不安を持つ」といった見解は、事態の深刻さに対する無理解というほかはない。

＊１）耐震性が確認されていない建物：
「昭和 56 年以前の建物のうち、耐震診断未実施建物」及び「耐震性がない建物で未改修のもの」の合計をいう。ちなみに前者は 46,366 棟、後者は 20,702 棟となっている（文科省報告書、　2005 年 3 月）

②　道路、特に生活道路の整備

道路は、その位置と規模等により避難路、消防活動用道路、緊急輸送路あるいは延焼の遮断など防災対策上において多様な機能が期待されている。それらは主として行政が路線指定し、整備等を行うのが一般的である。避難路や緊急輸送路については既設道路を指定する場合が多いが、大きな課題は密集市街地などで消防活動用道路の確保が遅れていることである。消防活動用道路といっても、実態は災害発生時に地域住民が人命救助や消火活動といった防災活動を行う空間であり、避難する上で必要な「災害時にも通れる道」である。大地震時には 4~5m程度の区画道路が沿道からの倒壊・落下障害物によって容易に閉塞し、地区内での防災活動が大きく阻害され、被害を拡大させたことは阪神震災の貴重な教訓である。幹線道路の整備・確保が重要であることは無論であるが、住宅地区や商業地区内に多数存在する狭隘道路の改善は、被害の拡大を防止する上で決定的に重要である。こうした身近な生活道路の整備が全国的に遅れている背景には、無秩序な宅地形成と狭小宅地であること、その後の面整備事業等が容易に受け入れられなかったことなどによるが、生活環境の改善や生活道路整備に関する優先順位の低さという問題も指摘できる。しかし、都市部の生活圏における災害発生を抑制し、拡大を防止する上で生活道路の改善、耐震化は、管理者である自治体が最も重視すべき課題であり、地域住民と共に具体的な方策づくりを開始すべきである。また、中山間地域においては防災活動を阻害するだけでなく、道路崩落等が他のライフラインをも切断し、地域の孤立に繋がることからその対策は急務である。

③　津波防止施設の整備

津波対策については、これまで情報伝達の円滑化などによる早期避難を重視して進められて来た。しかし、北海道南西沖地震津波の例もあるように震源地の位置や発生時間によっては避難の時間的余裕が常に確保できるとは限らない。したがって、避難行動の安全性を高める上でも、津波の勢力を減衰し影響範囲をできる限り小さくする施設的な対策が欠かせない。

沿岸部への津波防潮堤の整備、河口部における（遠隔操作のできる）水門の設置、そして身近な場所への津波避難施設の確保などが最低限必要となる。全国には過去の被災経験から独自に津波防止施設の整備を進めてきた自治体もあるが、多くの海岸隣接地域では沿岸低地に漁村集落等が形成され、埋立て造成地に漁業施設や危険物施設が立地しているところや高潮防潮堤の整備さえ整っていない場所もある。第 3 章でみた内閣府「地震防災施設の整備状況」では海岸保全施設の整備率は全国レベルでは 40%に過ぎない。

海岸隣接自治体は、過去の経験等を踏まえ、その危険性を住民に周知徹底すると同時に、それぞれの海岸地形の特性や施設の立地状況を考慮して避難計画の整備と並行して津波防止施設の整備を早急に図る必要がある。

④ ライフライン事業者への要請・指導

・ライフライン施設の被災や機能停止は市民生活や（防災活動を含む）地域活動を混乱させ、被害の拡大を招く。上水道の供給停止が消火活動を妨げ、電力の停止が行政や医療機関の機能を麻痺させるなどであり、また市民の自立生活を困難にする。大規模地震ではほぼ確実にライフライン施設の被災が予測されることから、被災を前提に地区的な代替対策を講じておくべきである。ライフライン施設の耐災性については様々な考え方がある。施設の耐震化やフレキシブル化の向上、施設の多重化とネットワーク化、代替施設の確保、重要施設優先の応急復旧体制の準備等であり、自治体（主として県）は事業者の自主性に委ねるのではなく、施設特性と社会的影響の度合いに応じた対策を要請していく必要がある。

一方、ライフライン施設の弱点は、広域的な連続施設という特徴にあることから、別途に供給施設を確保するなど地区的な代替手段を準備して、非常時の地域自立性を高めていくことが自治体（そして地域住民）として重要になる。

（4）地域社会における協働の防災まちづくり

① 住民、事業者そして自治体による協働の取り組み

阪神淡路大震災では、大都市神戸市内の犠牲者のうち 83.3%が住宅の倒壊による圧死等であり、12.8%が火災による焼死等であった。また、新潟県中越地震では中山間地域の傾斜地や道路がいたるところで崩壊して孤立集落が多数発生し、1978 年の宮城県沖地震ではブロック塀・門柱の倒壊によって多数の死傷者を出している。これらはそれぞれ地震発生の時期や時間は違うが、地域社会における日常生活には多くの危険が存在していることを物語っている。

こうした地域問題は、そこで生活を営む住民や経済活動に携わる事業者と深く関係していることから、行政の対策には限界がある。そこでは地域社会を構成する住民・事業者による安全　改善や安全管理、そうした地域の取り組みに即した自治体による対応や支援など、地域協働の安全・安心まちづくり（防災まちづくり）の推進が不可欠である。しかし、こうした異なる主体相互の連携による対策は、その重要性は理解されてきているが、実態は極めて遅れている分野である。

地域社会において協働の防災まちづくりを推進するためには協力体制づくりが欠かせな

いが、そこでは災害危険に関する情報や防災対策の関する知識の習得、そして防災技術や改善のための資金を必要とする。自治体はそうした地域協働の防災まちづくりに関する仕組み（制度）を準備し、これを促進するための支援を行うことが重要になる。

阪神淡路大震災の重要な教訓として「地域社会での防災まちづくり」の重要性が強調された。‘ 80 年代、東京等では防災まちづくりに取り組む地区があちこちに見られたが、現在ではその多くが（防災課題を残したまま）取り組みに終止符を打っている。行政が「住民自身による地域防災（自助・共助）の重要性」を強調するようになるのとは逆の動向である。地域の防災まちづくり活動は“ 地域的な公益性 ”を安全・安心の側面から追求し、諸施設の改善や体制の整備へと繋げていくものであり、それはコミュニティ活動を通じた自治的取り組みによってのみ可能になると考えられる。自治体はこの点を再吟味して、地域協働の防災まちづくりが開始され、推進されるための仕組み（注１：支援制度）を準備し、地域社会の実情に即して具体の支援策を講じていくことが必要である。

（注１）支援制度：
自治体の支援策は、様々な地区特性に対応でき自主性を損なわないように、地域防災活動を包括的に支援する制度が重要となる。通常、行政支援は期間の限定や対象事項の特定を行うのが一般的であるが、総合的に取り組む安全な地域づくりへの支援には有効といえない。

② 危険な密集市街地の改善促進

密集市街地は、通常狭小な木造住宅が集積していることだけでなく、道路形態が狭隘であり未接道な宅地が少なくない、また木造共同住宅が混在し、空地が極端に少ないなどを共通の地区構造としている。こうした地区は地震等による市街地大火の危険性が高く、甚大な被害を生じさせる可能性をもっているが、一面で土地や家屋の権利関係が複雑な場合が多く、住民の力だけで地区の安全化を図ることは容易でない。行政側が現状の危険性を周知し、積極的に改善方策について複数案を提示し、地域住民の中で現実的な対策を検討することが必要となっている。

何をもって「危険な密集市街地」とするかは難しい。実際、危険な市街地は急傾斜地や河川沿いの低地など各所に存在する。これについて国交省は「地震時において大規模な火災の可能性があり、そのままでは今後 10 年以内に最低限の安全性を確保することが見込めないことから、重点的に改善が必要な密集市街地」を重点密集市街地と位置づけている。そしてこうした重点密集市街地は全国で約 8,000ha 存在するとしている。しかし、狭小宅地と老朽木造住宅、細街路･行き止まり路が多く道路等の公共施設が不十分な密集市街地は、平成 13 年時点で全国に約 25,000ha（東京・大阪で各々6,000ha）存在すると推計されている（国交省）。

前記した「重点密集市街地」については、現在、様々な事業が実施、予定、又は構想されているが、その多くは国が準備した密集住宅市街地整備促進事業（注２）と地方公共団体独自の改善策であり、殊に後者が 124 地区を占めている。このことは地区の多様性･複雑性ゆえに画一的な事業はなじみにくく、自治体がいかに苦心しているかを示唆している。これらは“ 現在進行中の対応地区 ”といえるが、密集市街地全体から言えば 3 分の１程度であり、大半の密集市街地は未着手であり、自治体にとってそれらの改善促進は地域的及び都市防災上の重要課題である。こうした災害に脆弱な市街地について、自治体は地域住民及び事

業者と協力して地域の実情に適した安全・安心なまちづくりに取り組む必要がある。その場合、いわゆる（区画整理や再開発など）面整備事業の導入のみではなく、生活道路や公園、公私の住宅整備などを通じた修復改善型のまちづくりによる方法も選択肢に含めるなど、現実的で着実な安全水準の向上の道を考慮すべきである。

（注 2）密集市街地整備促進事業：
阪神淡路大震災の教訓等を踏まえ、平成 9 年 5 月に制定した「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」に基づく事業。同法は一層の整備改善を目的に平成 15 年に一部改正して特定防災街区整備地区、防災街区整備事業、防災公共施設の整備などが創設された。

（5）私有財産の安全改善に係る支援施策

自治体にとって市民の私的財産に対する補助金等の経済支援は常に悩ましい問題である。通常行政は、私的財産に対して公益上の必要なコントロールを法的な規制や誘導手段によって行っている。しかし、福祉目的の住宅改修への低利融資や生産緑地地区に対する優遇税制など、私有財産への様々な経済的支援策が講じられてきた経緯もあるが、私的施設の安全改善への経済支援は資産価値の形成にも通じるとの理由から、必ずしも自治体の共通認識とはなっていない。しかし、支援対象が明らかに公益性を有する場合は別問題である。そうした対象として住宅の耐震診断及び耐震改修工事や崖・よう壁の改善がある。

地震による倒壊家屋は、私有物件の被害ではあるが道路閉塞による緊急車両の進入阻止、地域住民の避難障害、火災の延焼拡大などによる地域的影響（災害の拡大要因として作用）が大きく、住宅の耐震化は高い公益性を伴うとする考え方が共通認識になりつつある。また、住宅を失った罹災者の増大は、災害救助制度に基づく公的支援（生活支援、仮設住宅やその後の復興住宅建設等）の増大へと連動することから、間接的ではあるが公益性を色濃く含んでいる。

現状では、災害の拡大要因になり易い木造住宅の耐震改修は、阪神淡路大震災によって重要課題として指摘されてきたが、その後それ程対策は進展していない。そこには所有者の経済的負担、住宅業界への不信、耐震工法への理解不足、耐震工事の効果が分りにくいなど様々な阻害要因があると思われる。こうした問題については関係分野において解消する努力がなされなければならないが、これらの問題にかなり対応した支援制度を整備している静岡県や愛知県の場合、着実に耐震改修の実績を上げている。このことは、自治体による的確な支援策が準備されれば、住宅の耐震化ひいては地域社会の安全化が進むことを示しており、自治体による総合的で適正な支援制度による住宅の耐震改修の促進が望まれる。

また、都市化と共に大都市郊外の丘陵地における住宅開発が進んだ結果、傾斜地住宅が急増した。これらの宅造地ではよう壁の安定と住宅の安全は直結いている。しかし、宅地造成後 30～40 年を経過すれば、よう壁にも様々な傷みや歪みが出てくる。豪雨や地震時におけるよう壁崩壊は下位の道路への影響は無論、土砂や崩壊住宅が崩落することによって大きな被害へと拡大する危険性を含んでいる。実際、宮城県沖地震や阪神震災ではそうした丘陵住宅地が崩壊しているし、1982 年 7 月の長崎豪雨水害でも傾斜地住宅地の大規模な崩壊が発生して大被害が発生している。通常、よう壁の改修は住宅の建替えをも必要になることが多く、経費面で容

易に取り組めない事情がある。また、敷地境界問題やよう壁の所有関係などもあって、費用負担の点でも改修が難しい施設となっている。

しかし、地域の安全化にとって改修等が必要な場合には、自治体は道路管理者として、また地域の安全確保の観点から関与することが必要である。この場合、よう壁の改修計画支援や住民間の費用負担への助言、そして低利融資制度による工事費用への支援などが考えられる。いずれにせよ都市化の時代に形成された広大な丘陵住宅地では大小さまざまなよう壁に傷みや歪が生じてきていることから、前述した地域的な防災まちづくりも含めて自治体による対応と支援策が重要になっている。

（6）災害時の応急対策の充実

① 災害時応急対策のための事前準備

災害発生時、自治体は人命救助、救護・医療、消火、災害情報の伝達（避難勧告・指示等）、避難生活の確保、避難施設の運営管理、飲料水・食料等の供与、応急仮設住宅の建設等々、被災者等に対する実に様々な応急活動の迅速な実施が求められる。こうした応急対策の円滑な実施は、計画の整備のみでは難しく、事前の準備が整っていてこそ可能である。それらは施設や設備等の整備や食料・生活物資・資機材の備蓄、訓練による技術の習熟等である。こうした事前準備は、その効果が災害発生時において顕在化するものであることから、一般に行政効果として現れにくく、ややもすると無駄に帰するとの考えが働き、特に財政事情が逼迫している自治体の状況下にあっては先送りされる傾向がある。

こうした事前準備は、予算を伴うものであることから一気の達成は困難であるが、被害想定を踏まえて必要な整備量を市民に公表し、計画的に整備していくことが重要である。なお、食料や資機材に関する備蓄について、民間事業者との協定等によって調達する方法が多くの自治体で計画されているが、全ての必要量をこうした協定に依存することは迅速性、確実性の点で問題があり、最小限の自己保有が必要であることは言うまでもない。

② 避難対策の充実

被害想定などから災害により多くの避難者の発生が予測される場合、避難計画の充実とその事前準備が欠かせない。特に、安全な避難施設の確保、避難生活のための設備や備蓄、そして施設の運営管理体制については十分な配慮が必要である。近年の災害では、避難勧告や指示の遅れ、避難施設の被災、あるいは余震から避難施設の安全が確保できない、トイレが使用できない、備蓄がないなど様々な問題が報告されている。被災者の安全確保は自治体の重要な責務であり、その充実が急務となっている。また、学校体育館のような大空間に数百人もの老若男女が雑魚寝を続ける避難所生活が一般化しているが、こうした非人間的な避難形態そのものを改善していく努力と工夫が必要がある。

③ 災害時要援護者対策の充実

前項のように、現在ほぼ全自治体において災害時の避難計画が作成されている。しかし、災害時要援護者に係る避難施設への避難誘導体制づくり、地域社会における支援体制の整備

に関しては極めて不十分な状況にある、といわざるを得ない。要援護者対策に関しては、地域社会における支援体制を抜きには成立しないことから、各自治体が管内地区それぞれの実情を考慮して検討することにならざるを得ない。したがって、ここでは自治体の対応に関する基本的な方向性について提案する。

・自治体は、要援護者向けの避難施設（二次避難所等）の確保とそこでの支援体制を事前に整備する（二次避難所として福祉関係施設、地区公民館等が考えられる）。
・自治体は、二次避難施設等には必ず救護所を併設し、職員等による救護体制を事前に整備しておく。
・避難施設までの避難誘導に関しては、地域住民による引率避難を基本とし、その体制づくりを明確に地域組織等に要請する。この場合、自家用車等の使用を容認する。
・地区の諸事情等（高齢化率が非常に高い、地域組織が極めて弱体であるなど）により、地域組織側において体制が組めない場合は、自治体側が引率避難への支援を行う。
・各地区の要援護者に関する情報（対象者の人数、名簿、必要な支援事項等）については、地域組織・当人と協議の上、提供する。

（7）大量危険物取扱い施設の対策

石油コンビナート等の危険物取扱い施設や火災や爆発の原因となる物質を大量に扱う施設に関する防災対策もまた重要である。地震による大量危険物施設災害としては、新潟地震（1964 年）における昭和石油の原油タンク火災と油流出、宮城県沖地震（1978 年）での原油の海上流出、北海道十勝沖地震（2003 年）での原油タンク及びナフサタンクの炎上などの事例がある。

これらの施設災害は、一度発生すると周辺への影響が必須であることから、普段から施設の耐震性の確保、緩衝地帯の整備（施設外への影響の緩和）、発災を想定した防災訓練の実施などが重要となるが、発災の際は地元消防力のみでは対応が困難であることから、様々な状況を想定した緊急消防援助隊の応援体制を前提とした対応訓練を重ねておくことが特に重要となる。

防災基本計画における「震災対策編」では石油コンビナート等の地震時対応について、特に自治体への対応規定はなく、施設管理者に対して対応計画の作成、二次災害防止のための施設点検、応急措置、速やかな関係機関への連絡等を求めている。しかし、同計画の「危険物等災害対策編」では予防、応急、復旧に係る対策の方針及び重要対策事項とそれに対応する自治体の役割が記されている。

危険物施設が立地する自治体は、何よりも先ず、地域防災計画において「危険物等災害対策編」を策定することが必要であり、これに基づいて具体の対策を講じていくべきである。

なお、特に石油コンビナートには「石油コンビナート等災害防止法」（s50 年・消防庁、経産省）が整備されている。

（８）復旧・復興対策に向けた事前準備

① 復興に係る事業制度の事前整備

自治体が災害復興に習熟することはその発生頻度からいって不可能であり、また普段から訓練を積んで修得することも得策とは思われない。しかし、初めて直面する災害復興に係る事務を円滑に推進するためには、必要となる事務事業（所管省庁、根拠法、制度の概要、適用対象と返済等の要件など）に関する事前準備を整えておくことが重要となる。それらは概ね以下の事項である。

なお、これらの支援制度はその多くが申請主義であり、手続きの複雑さや厳密性を伴うことが多く、特に災害後という特殊な環境下にあって利用しにくさが指摘されてことから、分野別の窓口を設置したり、職員が対象者に出向いて説明することなどが欠かせない事務である点を付記しておきたい。

・被災市街地の復興事業に係わる事業制度について整理しておく。特に、市街地等の再建事業に関しては計画作成や関係者の合意形成絵旬と方法、特例等について整理しておく。
・被災した農漁業者、商工事業者に対する国、国民金融公庫、農林漁業金融公庫等の各種災害復旧・復興支援制度を整理しておく（運転資金・設備復旧資金の低利融資、高度化資金・近代化資金・体質強化資金の貸付、天災融資法による施設復旧・経営の維持安定化資金融資等）。
・災害救助法の適用基準及び被災者への被災証明についての認定方法、早期の被災証明の交付手順と方法、体制を整理しておく。
・被災市民への災害援護資金並びに生活福祉資金の貸付等の生活支援（災害救助法）に係る分野、項目について整理しておく（特に、具体的な事例を設定して整理することが重要）。
・災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給（災害弔慰金等支給法）に関する事務手続き、体制を整理しておく
・災害被災者支援法の内容と対象者の認定、申請手続き等の簡素化について整理しておく。
・災害義捐金等の配分等の取扱いに関し前もって検討機関を構想しておく。
・納税期限の延長、徴収猶予、減免、医療費負担の減免及び保険料の減免など被災者の負担軽減措置について、あらかじめ検討し整理しておく。
・住宅の喪失者に対する仮設住宅の提供、災害公営住宅の建設、公営住宅への特定入居、空き家の活用、住宅再建への支援あるいは災害危険区域からの集団移転など、住宅に確保について段階的な対応方法と多様な手段、体制を（被害想定を踏まえて）整理しておく。

② 復興体制の事前準備

被災後の復興事務を円滑に進めるためには前項の事項について事前準備を進めておくと共に、推進体制について検討し、準備しておくことが必要である。災害復興事務は、通常被災者への救援対策（応急対策）と時間的に重なることから煩雑さは免れないが、復興対策（計画策定及びその推進）は災害対策本部事務とは別であり、新たな体制が必要となる。

４－４（２）で述べたように、復興の基本は市民生活の再建、地場産業の再建、そしてまちづくり（市街地再建）である。これらの３要件を相互に関連付け、並行して推進すること

が重要となることから、復興計画を作成する体制に関しては、行政内で作成するのではなく、関係分野の市民・事業者団体や組織の代表、経済・まちづくり・福祉などの専門家を含めた「復興基本構想策定検討会議（首長の諮問会議）」を組織して検討することが必要である。

その上で、復興構想及び計画の関係者・機関における合意等の手順と方法をあらかじめ定めておくことが重要である。

③ 復興課題への対応

・災害復興において混乱が生じやすい課題は、市街地の再建と地場産業の再建である。これらは「再建」とはいえ、実際には将来に向けた再編成を含む復興が求められる。したがって、社会・経済の動向を分析した上で将来構想を短時間にまとめるという困難な作業が必要となる。

これに対応するためには、例えば、地場産業の再建で言えば、やはり普段から産業（農漁業あるいは商工業）振興計画を策定して、振興施策を推進していることが復興構想の検討の際に有効となるし、市街地の再建に関しても、（甚大な災害を被る市街地は生活環境や防災上の問題が大きな地区であることから）普段から自治体と地域関係者の間で地区の環境改善などまちづくりに取り組んでいることが重要となる。そうしたまちづくりを通じて、地区の整備構想や改善課題が地域内で整理されていれば、被災後の計画づくりや協議の場づくりの点において、被災前の活動経験や実績が有効に作用する。

災害復興に関しても“普段からの取り組み”が重要という鉄則は通用するのであり、このことは阪神・淡路大震災で被災した尼崎市築地地区の災害復興事業が、多くの被災地区の中にあって極めて円滑に進められた事例が実証している。

【　用語解説　】

・□印は本文中の注釈において解説を加えている項目である。

（ア、イ、ウ、エ、オ）

○ **安全資源：**

災害を発生させる要因には、地震や降雨だけではなく様々な自然条件や社会条件があるように、災害の発生を抑制あるいは拡大を防止する自然条件や社会条件（公園緑地、空地、火災の延焼を防ぐ防火建築物、耐震性構造物等）もある。後者を安全要因あるいは安全資源、前者を災害要因あるいは危険要因という。

○ **移動系防災行政無線：**

災害時等に備えた行政無線には固定系、移動系、地域系などがある。携帯又は車等に搭載して移動先からも通信が可能な行政無線システム。

○ **一次避難地：**

災害時に備えた市街地等の避難場所は、広域避難地、避難所、一次避難地、一時集合場所等のように、各自治体において避難場所の機能により様々な名称が付けられており統一されていない。ここでいう一次避難地とは、住民の生活場所に近い危険を避ける場所として概ね 1～数 ha 程度の空地を定める場合を指している（地域によっては「一時（いっとき）避難場所」と呼んでいる）。なお、広域避難地は、一次避難地の安全が脅かされるような場合に難を避けるための約 10ha 規模の避難地をいう。

○ **衛星通信ネットワーク**

人工衛星を経由した電波通信回線で、地上の直線的通信が困難な遠方や高い山を介した地域との安定的な通信が可能となり、国、県等の防災無線通信として一般的に使用されている。

○ **応急仮設住宅：**

災害後、災害救助法に基づき被災者（住宅喪失者）が住宅を確保（再建、公営住宅入居等）するまでの間（約 2 年以内）、生活をおくるために自治体が応急的に建設する住宅。様々な形態があるが、一般に一戸当たりの建設費が規定されていることから、簡易プレハブ住宅として公共空地等に建設される。光熱費については自己負担である。

（カ、キ、ク、ケ、コ）

○ **河川防災センター：**

河川管理施設の応急復旧工事等を実施するための空間又は設備等を有する施設で、現状では国が管理する一級河川等に多く整備されている。

□ **「学校の耐震化に関する国庫補助制度」：**第 3 章３－２（１）２）・注１）参照

□ **「耐震性あり」：**同上・注 2）参照

○ **救護所：**

災害時等に負傷者等の応急医療活動を実施するために、行政、消防機関、医療機関などによって避難所あるいは災害現場近傍に設置される医療活動所。重篤者あるいは正規医療を必要とする場合は医療施設に搬送される。

○ **減災目標：**

行政が防災対策を講じる場合、対策を実施することによる効果の明確化と計画的な対策の推進を図るために設定する被害の低減量で、実数あるいは百分比として目標値を示すもの。中央防災会議は平成 17 年 3 月「具体的な被害軽減量を数値目標として定め、それに向けて被害要員の分析に向けた効果的な対策を選択し、戦略的に集中していくことが必要」として地震防災戦略を決定した。（第 4 章４－５（１）・注 2）参照）

○ **心のケア：**

災害等による直接被災の結果として受ける「心的外傷」後遺症。特に子どもたちに多く現れる後遺症とされ、心理的、保健的、医療的なケアが必要とされている（メンタル・ケアとも）。

○ **広域応援要請：**

災害時において被災自治体から他自治体に対する防災活動の応援要請で、一般に都道府県の枠を越えて行う広域的な要請をいう。大規模な地震災害や風水害の際には都道府県内では対応することが困難であることから阪神・淡路大震災以降に一般に自治体間協定などにより準備されるようになった。

○ **帰宅困難者：**
大災害発生時等に、交通機関が停止あるいは道路交通が麻痺することによって、自宅に戻る手段を失い、都心部やターミナルなどに滞留を余儀なくされる通勤通学者。大都市圏では都心部・副都心部等に数十万人、数百万人に帰宅困難者が発生するものと予測されている。

○ **緊急時のオペレーション：**
自治体等の災害対策本部等における防災活動業務の一つ。災害発生時には救助、医療、消火、避難、応急復旧などの緊急を要する業務が発生する。これらの業務を迅速かつ円滑に遂行するために行政及び関係機関間の総合調整や情報の収集・分析・判断等の一連業務をいう。

○ **拠点構造物：**
災害時に様々な防災活動を実施する上で拠点となる施設であり、災害対策の本部となる庁舎、避難所となる学校、医療活動の中心を担う病院、救援物資集積所などが該当する。

○ **緊急輸送路：**
災害時等における緊急物資、支援要員等を被災地に搬送するための道路で、一般に広域幹線道路が事前に指定される。またヘリポート、港湾等から被災地内の物資中継所、各種拠点施設との連絡道路なども該当する。

○ **建築物の危険度判定：**
地震災害における家屋等の被害状況について、居住の可否の観点から応急的に危険性を判定するもので、通常「危険」「補強対策が必要」「居住可能」の 3 段階によって判断される。応急危険度判定は、都道府県等が実施する講習会を通じて養成された「応急危険度判定士」によって災害直後から実施されるが、法律に基づいた制度ではない。

□ **「クライシス・マネージメント」：**第 4 章 4−3（2）・注 1）参照

○ **コミュニティ・ビジネス：**
特に災害対策との強い関係性はないが、大災害等では被災地において被災者生活の再建、地場産業の復興、地域づくりなどの面で、行政等の公共事業の及ばない又は行政が実施できない分野などに多岐にわたる公益業務が発生することから、地域社会に係るこれら業務を市民が事業として実施する形態。

○ **広域避難地：**一次避難地の項を参照。

□ **「国分寺市泉町三丁目地区連合自治防災会」：**第 4 章４－２（１）・注２）参照

（サ、シ、ス、セ、ソ）

○ **災害拠点病院：**
災害発生時おいて、被災負傷者等の緊急医療活動の中心を担う地域の医療機関で、都道府県等が普段から指定し、地域防災計画等に記載されている。災害拠点病院には一般病院と基幹病院（広域二次医療圏に１病院、研修機能の整備等）があり、普段から医薬品・医療機材の備蓄やヘリポートの確保等が必要となる。

○ **災害時要援護者：**
災害時に自力による行動が困難で家族や地域の援助等を必要とするもの。具体的な対象者について定義はないが、通常は高齢者、福祉介護対象者、障害者、傷病者、乳幼児が対象者とされるが、災害情報の取得が困難な外国人を含める場合もある。

○ **災害公営住宅：**
災害によって居住の場を喪失した被災者で、自力による住宅の確保が困難な被災者を対象として供給される公営住宅。

○ **再度災害防止計画：**
再度災害防止計画は、復興都市計画と異なり、総合的な地域復興計画における防災計画とも言える計画であり、市民生活、地場産業そしてまちや地域の再建を含んだ防災的観点からの復興計画である。

□ **「三大都市圏の特定市」：**第 4 章４－５（２）・注 1）参照

□ **「支援制度」：**第 4 章４－５（４）①・注 1）参照

○ **情報連絡の多重化：**
自治体間、関係機関間で災害時の情報連絡に関して、複数の通信手段を準備しておくこと。一般電話のほかに無線通信、衛星通信など。

○ **地震防災施設等：**

地震防災対策特別措置法第 3 条で定める「地震防災緊急事業五箇年計画の内容」として掲げる 19 項目の施設をいう。避難地、避難路、消防用施設、消防活動用道路、緊急輸送関連施設、共同溝等、医療機関、社会福祉施設、小中学校等、盲学校等、公的建造物、海岸・河川施設、土砂災害危険箇所対策施設、地域防災拠点施設等、防災無線施設等、自家発電設備、備蓄倉庫・備蓄品、応急救護設備等、密集市街地。

○ **消防活動用施設：**
消防隊が防災活動を行う上で必要な施設で、各種消防車両、消防水利（貯水槽、消火栓、自然水）などが対象となる。

○ **消防活動用道路**
災害時における主として消防活動に要する道路であり、通常道路法上の道路は幅員４M 以上を指すのに対し、消防活動用道路は倒壊落下物による障害を考慮して幅員６M 以上としている。防災上の「消防活動困難区域」は消防活動用道路が不足している地域を言う。

○ **地震発生確率：**
特定地域における将来の地震発生の可能性を百分比によって示したもので、通常、過去の地震経歴や蓄積されたストレス等から向う 30 年間の発生確率を持って表現する。兵庫県南部地震を境に、それまでの場所・規模・時期を示す「地震予知」から、特定地域あるいは活断層における地震発生を現在から一定期間内に発生する確率によって表現する方法に転換した。

○ **地震規模：**
地震（地殻の破壊やズレ移動）が発生することによって発生するエネルギー量で、世界共通のマグニチュード（M）として表される。なお、揺れの大きさについては震度（1～7）が使われる。

○ **地震被害想定：(4 章 4－5 参照)**
地震の発生場所、規模、時間等を設定し、自然条件や社会的条件などを考慮して、被災地域における被害を数量的に推定し、地域防災計画策定の前提とされる。通常、行政区域単位に死者、建物倒壊など事象ごとの被害量を、過去の被害地震から得た係数を用いて算定する。

○ **地震地域危険度：**
特定地域で地震が発生した場合に発生する災害事象（災害種）の発生可能性の度合いであり、通常、地図上のメッシュ（250×250m、500×500m等）又は町丁目ごとに 5 段階等のランク付けを行った位置情報として表現される。災害事象の発生可能性を場所あるいは区域の特定を行い表現したものがハザードマップである。

○ **地震防災情報システム：**
地震防災対策・対処方針等に必要な各種情報をコンピューターによって収集、整理、処理（分析）を瞬時に行うシステム（地震震度の分布、降雨情報、被害発生場所の地図上表示、道路機能等）、さらに、これらの情報を駆使して災害や被害量の予測、防災対策の判断、対応計画の作成、応援要請の内容、防災対策の監理、応急復旧計画等を行う情報処理システムをいう。

○ **地震防災戦略：**
地震被害を軽減するために減災目標を設定し、被害を軽減できる対策事項を具体的に選定して、期間を決めて計画的・重点的に推進する地震対策。現在、政府（内閣府）は東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震の３つの大規模地震を対象として「地震防災戦略」を進めている。

□ **「地震防災緊急事業五箇年計画」が策定されたこと等」：**第 3 章３－２前文・注 1）参照

□ **「地震防災対策施設の整備状況に関する実態調査」：**第 3 章３－２前文・注２）参照

□ **「地震防災対策の体制に関する実態調査」：**第 3 章３－２前文・注 3）参照

○ **情報ネットワークの確立：**
行政等が災害対策を講じる機関・団体間に構築する情報の連絡網で、現在、都道府県と官邸、都道府県と管内市町村、各行政機関と防災関係機関などの間に無線通信・衛星通信等によって整備が進んでいる。

○ **市民自主防災組織：**
地域社会における市民等による災害時の防災活動協力組織。自治体及び消防による資機材等の支援、指導の下に、町内会・自治会を母体として全国的に結成が進んでいる。災害時における地域住民の「共助」活動として大きな期待が寄せられているが、一方組織の活性化が課題となっている。

○ **震災ゴミ（災害廃棄物）：**

災害の発生に伴って発生する廃棄物の総称。災害後は瓦礫、建築廃材、破損家財をはじめ、あらゆる生活用品、産業用物品が日常の分別あるいは処理システムが崩壊した中で大量に発生することから、その対策が大きな課題（環境汚染、処分方法等）となっている。

○ **自助・共助・公助：**
特に明確な定義はないが、一般に防災対策における市民（国民）の規範ともいえる概念であり、「自らできることは自分で、個人や家庭単位でできないことは地域の相互協力活動で、それでもできないことは行政による支援によって」と解されるが、市民防災に限定せず災害対策一般を対象とした概念としては行政責任の点で問題を含む。

○ **図上訓練：**
元来は軍事用語（「マップ・マヌーバー」）で、行政や企業等の組織が行う防災訓練方法の一つであり、コントローラー（統制・状況付与者）とプレイヤー（訓練対象者）によって訓練体制が形成され、災害状況を設定した上で時間経過とともに順次コントローラー側から状況付与が行われ、プレイヤーは情報の収集・整理・分析を行った上で、災害対応を判断し措置の調整などを行う演習であり、通常地図を用いて行う。阪神・淡路震災では従来の展示型総合防災訓練の成果が示されなかったことから、近年では国、自治体等で頻繁に行われるようになった。

○ **即時観測体制：**
気象庁は、兵庫県南部地震後、震度計算法の改良や震度階の見直し（10 段階震度階級）を行い、平成 8 年 4 月から 10 段階の震度階級で、震度 7 も震度計で観測して即時に観測・情報発表できる体制をつくり、震度情報を即時に一般提供している。これには気象庁の震度観測点約 610 点、各地方自治体の気象観測点約 2,830 点からなる高密度な観測網が可能としている。なお、自治体の震度データはそれぞれ都道府県に集約されると共に、気象庁にも伝送される。（自治体の震度観測点は、消防庁「震度情報ネットワークシステム整備事業」によって整備された）

□ **「生産緑地地区」：**第 4 章４－５（２）・注 2）参照

○ **絶対的危険状況：**
災害発生の危険性が極めて大きな状況にあって、現状の対策（地域防災計画における対策事項）を講じても災害発生を防止することが不可能な社会状況であり、防災対策の内容あるいは推進方法の根本的な見直し、転換を示唆する状況。

○ **専門家バンクの整備：**
自治体のまちづくりの分野では、‘80 年代に住民組織の活動を支援する専門家として登録制による「専門家バンク」制度を整備する自治体が生まれた。防災まちづくりの分野は、特に専門知識や活動の進め方などの点で住民の立場からの助言・指導者がする専門家が重要であることから、自治体が人材バンクとして整備すること。

○ **相互応援協定：**
市町村、都道府県等の自治体が、災害発生時の防災活動に関する人員・物資等について、相互に応援し合う目的で普段から協定している協力関係であり、阪神・淡路大震災を契機として全国的に協力協定が進んだ。

□ **「社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）」：**第 4 章４－１（３）・注３）参照

（タ、チ、ツ、テ、ト）

○ **大量危険物取扱施設：**
延焼・爆発等の危険がある石油系物質や高圧ガス物質を大量に生産・加工・貯蔵等の取り扱いを行っている施設。

□ **「耐震性が確認されていない建物」：**第 4 章４－５（３）・注１）参照

○ **建物の不燃堅牢化：**
建築物の耐火性と耐震性を向上させることにより延焼火災や地震に対する強化を図って耐災性のある建築物にすること。

○ **地域防災計画：**
災害対策基本法に基づき都道府県及び市町村によって策定される防災計画で、国が策定する防災基本計画に整合して策定することが求められている。指定行政機関、指定公共機関が策定する計画は防災業務計画という。

○ **地域防災拠点施設：**
一般に都道府県内における広域圏を管轄する活動拠点施設をさすが、市町村の防災中枢拠点（通常市町村庁舎）を除く防災活動拠点についても用いられる。
□ **「地震防災特別措置法（平成 7 年施行）」：**第 4 章４－１（２）・注２）参照
□ **「自治体の防災対策の現状」：**第 3 章前文注１）参照
○ **手上げ方式：**
災害時要援護者対策として、地域の住民防災組織等が事前に対象者を予定する場合、対象者名簿は個人情報に係わり取扱いが困難であることから、希望者を募り支援計画を作成する方法。本人申請による援護対象者名簿の作成方法の別称。
○ **同報系防災行政無線：**
防災行政無線の一種で、一般に地域に配備されたハンザマスト上に備えたスピーカーにより、多くの住民等に同時に情報伝達を行う無線通信機能。
□ **「都市農地の多様な機能」：**第 4 章４－２（２）・注 3）参照
○ **都市の防災構造化：**
地域生活圏というよりも、都市を全体的な観点から幹線道路網・河川や防火建築帯によって防火区画を形成し、あるいは大規模な公園緑地などによって延焼の防止、避難場所の確保を行って、主として大規模市街地火災に対処できる都市構造を推進する都市防災計画の考え方。東京都の延焼遮断帯構想は都市の防災構造化に該当する。
○ **都市計画マスタープラン：**
都市計画法の第 18 条 2 項に規定する「市町村の都市計画に関する基本的な方針」の通称であり、都市計画の基本計画である。同法によりその策定を市町村に義務付けている。なお、市町村が基本方針を定める場合は、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じることが求められている。

（ナ、ニ、ヌ、ネ、ノ）

○ **二次災害：**
地震の揺れによる直接被害ではなく、直接被害が引き金になって発生する被害で、余震による被害、火災発生、堤防決壊による浸水害、危険物施設の損壊による有害物質の漏洩などがあり、災害の波及・拡大を起こす。

（ハ、ヒ、フ、ヘ、ホ）

○ **ハザードマップ：（地震地域危険度の項参照）：**
地域の災害履歴や自然条件、社会的条件等の調査を通じて災害発生の可能性を定性的に決定し、該当箇所や地区を地図上に示した災害危険診断図。近年法律が整備・改正されたことから洪水ハザードマップ、土砂災害ハザードマップ、津波浸水ハザードマップ等が自治体によって策定されるようになったが、地震災害ハザードマップの作成は進んでいない。
□ **「ハザードマップの公表」：**第 4 章４－２（１）・注 1）参照
○ **バックアップ機能：**
防災対策上重要な施設、設備などが被災して機能が麻痺する場合に備えた代替の施設や設備であり、予めトラブル等の発生を前提に整備する機能。
□ **「地震被害想定」：**第 4 章４－５（１）・注 1）参照
○ **避難所、二次避難所（福祉避難所）：**
災害による住宅の喪失または居住の場が危険となって被災者が一定期間避難生活をおくる場所。通常、公立学校の体育館などが避難所として事前に計画されている。また、高齢者・障害者の場合、体育館等での多人数集団生活は困難であることから、要援護者向けとして別途に福祉施設、公民館、コミュニティ施設等を二次避難所としている。
○ **復興都市計画：**
災害により甚大な施設被害を被った市街地では、施設の個別復旧ではなく再度災害を防止する目的から、区画整理、市街地再開発、密集住宅市街地整備、住宅地区改良事業などの事業制度を導入して地区の再編成事業を実施する場合が一般的である。これらは都市施設の確保を含めた都市計画事業とし

て行われることから復興都市計画と呼んでいる。

○ **復興シミュレーション：**
被災後の復興計画における施策・事業は多岐にわたり、また複雑であることから、実施時期、実施機関、実施態勢等を考慮した手順の模擬試行を行うことを通じて事前の調整を行う。また、復興シミュレーションの公開を通じて市民及び関係者の合意形成に役立てる。現状では復興シミュレーションは行われていない。

○ **防災協働社会づくり：**
地域社会における防災対策の推進を、自治体、消防・警察等防災機関、公共事業者など従来の関係機関に加えて、地域商工事業者団体・組織、各種の市民・団体・組織（防災組織、町内会等地縁団体、PTA、福祉団体、その他ボランティア団体）など地域社会で活動あるいは地域を構成する全ての団体・組織が協同し、それぞれの分野で防災対策の普及と実施を担う地域防災体制づくり。

□ **「防災基本計画の大幅な修正（改訂）」：**第 3 章３－１（３）・注）参照

□ **「防災基本計画と地域防災計画」：**第 4 章４－１（１）・注 1）参照

（その他）

□ 「密集市街地整備促進事業」：第 4 章４－５（４）②・注 1）参照

○ **輸送拠点施設：**
災害救援物資等の緊急輸送に関する輸送中継拠点、緊急輸送港湾・漁港及び緊急輸送ヘリポートなど緊急輸送に必要な重要施設。

○ **ライフライン：**
都市・地域活動や市民生活を支える施設（生命線）である道路、鉄道、上下水道、電力、ガス、通信などを指し、予防・応急・復興期を通じて防災対策上の最重要施設となっている。

○ **り災証明書：**
災害直後に市町村が調査を通じて行う被災者の被害状況に関する証明書。災害被害の統計の基礎資料になるのみならず、災害救助に係る各種の公的被災者支援は罹災程度に応じて実施される。

□ **「わが国における都市・地域社会」**：第 2 章前文注１）参照

おわりにあたって

本調査の目的とする「自治体の防災対策の方向」については、初期の道筋に沿って概ね整理することができたものと考えている。時間的な制約や公表資料の不足といった問題もあって実証面での不備や不十分な点が少なからず残ったことは否めないが、本調査で提案した自治体防災行政のあり方と対策の方向性が防災対策の現場をはじめ、各方面において活かされれば幸いである。また、こうした調査の機会を与えていただいたことに感謝を申し上げる次第である。

最後に、本論では触れることができなかった２,3 の問題について付記しておきたい。

□　自治体防災行政における理念の重要性について

「地域社会おける安全・安心の確保」は市民にとって最も基本的な生活要件である。自治体は、地域社会を災害の発生しにくい環境に整え、管理し、あるいは災害から守っていく上で、重要な役割と責任を有している。しかし、地震被害想定などによる被害の大きさや阪神・淡路大震災で突きつけられた脆弱な地域社会という現実を前に、自治体の非力さを知ると共に、被害の軽減を図る上で何が（対策事項）効果的で、実際的かを戦略的に設定し、現実的な防災政策によって展望を描くことができていない。

このような状況の中では、「防災都市づくり」あるいは「安全・安心な地域づくり」のような目指すべき社会像を明確にした上で、地域防災力の向上、市民参加（参画と協働）、生活環境の安全改善、防災情報の提供と共有、行政部門と関係機関の連携などの主要な方策を提示していくことが必要である。自治体をはじめ様々な社会活動部門による協調と連携・協働を必要とする防災行政においては、理念の確立が重要になる。

○総合防災対策の困難性：

本調査の各章における整理に際して意識的にこだわったように、防災対策は予防・応急・復旧復興のそれぞれの分野で必要な対策を総合的に取り組むことが重要である。この場合、予防対策分野についていえば、地域の安全を脅かすような（開発行為や施設建設等の）行為は公益性に反するし、安全確保に貢献する行為は公益的ということができる。自治体の施策や事業は凡そ公益的でなければならないが、市民生活や民間部門の事業活動を通じて行われる様々な施設建設等の場合も、当然ながら地域の安全確保という視点が必要であり、それぞれ公益性の確保を目的とした法規制が自治体事務を通じて働いているし、そうした価値観を醸成していくことが欠かせない。また、応急対策分野では、都市レベルの対策は行政や防災関係機関が中心的になり、そして、身近な生活圏レベルの対策では、自治体と市民・事業者が地域の実情を踏まえ協働して取り組むことが重要となる。

このような予防対策や応急対策は、実際には相互に関連付けて進められなければならない。例えば、堤防決壊による水害や火災の延焼拡大など、１地区の対策だけでは防止できないという問題の場合、大災害では大半がそうしたケースであるが、早期避難勧告と避難活動や大規模延焼火災の阻止活動など（都市レベルの応急対策）を充実させつつ、可能な地区では施設面の耐災化あるいは組織的な避難や消火活動態勢の充実（地区レベルの予防・応急対策）を図るなどである。しかし、自治体と市民・事業所との間に連携体制がない、地域組織に互酬の関係や力量がない場合は地区レベルの対策はほとんど進展しない。

○地域社会における組織活動及び市民意志の未形成：

地域社会においては常に災害危険の蓄積が進行している。防災対策上最も重要にして普遍的な住宅等の民間施設の場合、建設時には都市計画や建築基準法などの法的規制（許可、確認など）を経て建設される。しかし、その後の施設の維持管理に関しては（消防法による査察や法改正による新たな消防設備の設置などを除き）、ほとんど行政の手から離れている。いうまでもなく、どのような施設でも年数を経れば老朽化し安全性は低下するし、施設の改修により耐震性を損ねる場合もある。こうした問題に対して行政（法）の関与はなく、所有者・管理者に公益的観点が欠落していれば自己の都合が優先し、災害への備え（公益性の確保）は後回しになる。

実は、このような問題が地域社会には山積みしている。耐震性に欠ける多数の住宅、崩壊により道路や下位の住宅に影響する老朽よう壁、道路に面した重量塀、緊急車両が進入できない狭隘道路、老朽化した事業所施設、密集住宅地の防火性能を欠ける住宅、などは全て地域の安全確保と強く関係する私有物件に係る公益的な問題である。コミュニティや地域的共同関係（互酬の規範）が衰退した現在、こうした地域課題について、自治体がどう関与していくか、という重要な課題がある。現状では、住民や事業所が安全確保の観点から取り組めるような仕組みを促し、これを支援する方策が自治体に求められている。

○自治体における災害対応力の相対的低下：

自治体は、財政の逼迫、職員の削減と嘱託職員の増加、さらには様々な社会的危機への対応等々、防災部門の事務は増大かつ複雑化している。また、近年は非常時への対応について指揮権限の強化や円滑化を目的に、首長に直結する組織機構（危機管理室等）を採用する自治体が増えている。これは一つの対応策ではあるが、非常事態時体制に限定されものであり、日常的な自治体業務は依然として縦割り行政の域を出ていない状況があり、防災性や安全確保の視点が行政組織の各部門に浸透しているか、となると新たな課題も生じている。自治体の現業部門（公共施設の夜間・休日管理、保育園や福祉行政、清掃業務など）が民間委託やアウトソーシングによって直接管理から離れていく状況は、非常時対応を基本的に困難にしているし、開発許可事務の迅速化や建築確認事務への民間参入、土木建築施設の維持管理体制の軽減などは、顕在化しにくいが、安全確保を脅かす傾向の日常的な進行という側面を持っている。

こうした中で、自治体が第 4 章で提言した多岐にわたる防災対策を推進するためには、行政事務全体の見直しと総合的な防災行政事務の確立、そして、何よりも市民・事業所による地域防災への関与が不可欠であり、協働社会の形成に向けて共通の目標となる防災理念が必要となっている。

□「自助・共助・公助」について

以上のような様々な困難な問題に直面している自治体行政にあって、なお自治体は「災害から地域と市民の生命、身体及び財産を保護する」ことが求められている。こうした中で政府を含む行政側から「自助・共助・公助」が防災対策の理念として強調されるようになった。本調査の中では、この防災理念としての「自助・共助・公助」については特に触れなかったのでここで若干触れておきたい。

結論を先に述べると、地域社会における「自助・共助」はその社会（コミュニティ）を構成する住民・事業者それぞれの責任範囲における本来的役割といえよう。しかし、「公助」について

は行政責任の後退であり、その限りにおいて責務遂行が難しい行政に対する市民・事業者による“公助”というのが適切である。

本調査の中で見てきたように、各自治体が地域防災計画を策定する際に前提としている地震被害想定結果（被害規模）は、自治体の保有する施設、要員及び組織的な能力をもってしても対応が困難な状況が一般的となっている。そうした行政防災（極論すれば応急対応）の限界の到達点が、住民等の防災活動（自助・共助）を主役とし、行政を脇役（公助）にするという「自助・共助・公助」論が阪神震災以降に登場した。

地域社会が既成の地縁組織であれ、新たなコミュニティ団体であれ、隣保協同の関係が維持されていれば「共助」は成立しよう、またそれは地域社会の構成員として当然のあるべき姿でもある。しかし、現状は無秩序な民間集合住宅の開発、大型店の進出による商店街の衰退、昭和 40～50 年代に開発されたニュータウンの高齢化、人々の頻繁な移動等々によって、地域コミュニティが崩壊あるいは衰退しており、「共助」が容易に成立しにくい現実がある。これらは政策の失敗である。こうした地域事情を考慮せずに、「自助・共助」の美名の下に住民等に過大な防災活動を分担させる考え方は、結局、地域防災力の充実には結びつかない。先ずは地域コミュニティの再構築を促し、地域社会の意志を自治体行政に反映させる政策が先行されなければならない。

さらに、行政による住民あるいは地域に対する“公助”という理念にいたっては深刻である。市民生活の安全確保は自治体による自治義務の範疇に含まれ（地方自治法『地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること』、『防犯、防災、罹災者の救護、交通安全の保持等を行うこと』など）、災害対策に関しても災害対策基本法において、都道府県及び市町村の責務が明記されているし、実際に自治体は法に基づく防災会議を設置して、地域防災計画を策定し、防災業務を遂行しており、そのための予算と権限を付託されている。こうした地域防災に係る主体を“補助的な支援者（公助）”として位置付ける考え方は、法定社会システムに反し、受け入れられない理念といわざるを得ないことを指摘しておきたい。

□　「災害危険地区と被災確度の高い住民」について

一般に、災害時に避難行動をはじめとする緊急あるいは応急対応が困難な人々として、高齢者、傷病者、障害者、乳幼児、情報取得が困難な外国人などを指して呼ばれ、これらの人々を「災害時要援護者」として防災対策上の重要事項に位置付けている。それはそれで大切な防災上の視点であり、本調査でも重要防災対策のあり方として「災害時要援護者対策の充実」を取り上げている。しかし、特に都市においては、木造密集市街地や老朽木賃アパート、あるいは軟弱低地地区や危険な傾斜地や沢地などにおける無理な造成地、あるいは狭隘道路で形成された木造密集市街地などは基本的に災害の危険性が高い場所であり、経済的理由からそこを離れられない階層が少なくない。阪神・淡路大震災の経験を見るまでもなく、災害ではそうした“災害危険地区”において大きな被害が発生している。これらの人々は、明らか被災し易い場所への居住を余儀なくされているという点において潜在的な“被災確度の高い住民”に外ならない。それは前記の「災害時要援護者」と重複する場合もあるが、応急対策では対処が難しいという点で基本的に次元を異にする。

経済事情から日常的に危険な環境に住まざるを得ない潜在的な“被災確度の高い住民”への防災対策は、もう一つの重要な視点であり分野である。このような被災確度の高い住民は都市内に

あって“ 災害危険地区 ”を形成することから、危険な市街地の安全改善や低家賃公営住宅の供給、危険な場所における防災工事や移転の斡旋などの都市づくり、住宅対策が該当する。そして、これらは個々人の自助努力や地域的相互扶助の域を超えたものとして、日常行政業務を通じて取り組むことが必要である。それは現状の（応急対策を基本とする）防災行政の範疇外かもしれないが、防災対策が予防（災害の未然防止）という観点を含む以上、直視しなければならない対象である。

今後、年金生活高齢者等がますます増大し、そうした生活環境の拡大が十分予測される中で、従前住民が居住できなくなり新たな災害危険地区が再生産されるような大規模開発とは別の、低所得階層が低家賃の安全な（公営）住宅に住めるような住宅環境の整備と公共施設の充実を図る必要がある。こうした地区整備は、行政が中心となり住民と共に「防災まちづくり（住宅＋まちづくり）」に取組むこと以外に方法はなく、防災上の緊急課題になっていることを指摘しておきたい。

資料編

２．地震防災対策特別措置法

（平成七年六月十六日法律第百十一号）

最終改正：平成一八年六月二一日法律第八〇号

（目的）

第一条　この法律は、地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、地震防災対策の実施に関する目標の設定並びに地震防災緊急事業五箇年計画の作成及びこれに基づく事業に係る国の財政上の特別措置について定めるとともに、地震に関する調査研究の推進のための体制の整備等について定めることにより、地震防災対策の強化を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

（地震防災対策の実施に関する目標の設定）

第一条の二　災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）第十四条第一項に規定する都道府県防災会議及び同法第十七条第一項に規定する都道府県防災会議の協議会（地震災害（地震動により直接に生ずる被害及びこれに伴い発生する津波、火事、爆発その他の異常な現象により生ずる被害をいう。以下同じ。）の軽減を図るため設置されているものに限る。）は、同法第四十条に規定する都道府県地域防災計画及び同法第四十三条に規定する都道府県相互間地域防災計画（第三条第二項において「都道府県地域防災計画等」という。）において、想定される地震災害を明らかにして、当該地震災害の軽減を図るための地震防災対策の実施に関する目標（第三条第二項において「実施目標」という。）を定めるよう努めるものとする。

（地震防災緊急事業五箇年計画の作成等）

第二条　都道府県知事は、人口及び産業の集積等の社会的条件、地勢等の自然的条件等を総合的に勘案して、著しい地震災害が生ずるおそれがあると認められる地区について、災害対策基本法第四十条に規定する都道府県地域防災計画に定められた事項のうち、地震防災上緊急に整備すべき施設等に関するものについて平成八年度以降の年度を初年度とする五箇年間の計画（以下「地震防災緊急事業五箇年計画」という。）を作成することができる。

２　都道府県知事は、地震防災緊急事業五箇年計画を作成しようとするときは、あらかじめ、関係市町村長の意見を聴かなければならない。

３　都道府県知事は、地震防災緊急事業五箇年計画を作成しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。この場合において、内閣総理大臣は、同意をしようとするときは、関係行政機関の長の意見を聴かなければならない。

４　前三項の規定は、地震防災緊急事業五箇年計画を変更する場合について準用する。

（地震防災緊急事業五箇年計画の内容）

第三条　地震防災緊急事業五箇年計画は、次に掲げる施設等の整備等であって、当該施設等に関する主務大臣の定める基準に適合するものに関する事項について定めるものとする。

一　避難地

二　避難路

三　消防用施設

四　消防活動が困難である区域の解消に資する道路

五　緊急輸送を確保するため必要な道路、交通管制施設、ヘリポート、港湾施設（港湾法（昭和二十五年法律第二百十八号）第二条第五項第二号の外郭施設、同項第三号の係留施設及び同項第四号の臨港交通施設に限る。）又は漁港施設（漁港漁場整備法（昭和二十五年法律第百三十七号）第三条第一号イの外郭施設、同号ロの係留施設及び同条第二号イの輸送施設に限る。）

六　共同溝、電線共同溝等の電線、水管等の公益物件を収容するための施設

七　医療法（昭和二十三年法律第二百五号）第三十一条に規定する公的医療機関その他政令で定める医療機関のうち、地震防災上改築又は補強を要するもの

八　社会福祉施設のうち、地震防災上改築又は補強を要するもの

九　公立の小学校若しくは中学校又は中等教育学校の前期課程のうち、地震防災上改築又は補強を要するもの

十　公立の特別支援学校のうち、地震防災上改築又は補強を要するもの

十一　第七号から前号までに掲げるもののほか、不特定かつ多数の者が利用する公的建造物のうち、地震防災上補強を要するもの

十二　津波により生ずる被害の発生を防止し、又は軽減することにより円滑な避難を確保するため必要な海岸法（昭和三十一年法律第百一号）第二条第一項に規定する海岸保全施設又は河川法（昭和三十九年法律第百六十七号）第三条第二項に規定する河川管理施設

十三　砂防法（明治三十年法律第二十九号）第一条に規定する砂防設備、森林法（昭和二十六年法律第二百四十九号）第四十一条に規定する保安施設事業に係る保安施設、地すべり等防止法（昭和三十三年法律第三十号）第二条第三項に規定する地すべり防止施設、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和四十四年法律第五十七号）第二条第二項に規定する急傾斜地崩壊防止施設又は土地改良法（昭和二十四年法律第百九十五号）第二条第二項第一号に規定する農業用用排水施設であるため池で、家屋の密集している地域の地震防災上必要なもの

十四　地震災害が発生した時（以下「地震災害時」という。）において災害応急対策の拠点として機能する地域防災拠点施設

十五　地震災害時において迅速かつ的確な被害状況の把握及び住民に対する災害情報の伝達を行うために必要な防災行政無線設備その他の施設又は設備

十六　地震災害時における飲料水、電源等の確保等により被災者の安全を確保するために必要な井戸、

貯水槽、水泳プール、自家発電設備その他の施設又は設備
十七　地震災害時において必要となる非常用食糧、救助用資機材等の物資の備蓄倉庫
十八　負傷者を一時的に収容及び保護するための救護設備等地震災害時における応急的な措置に必要な設備又は資機材
十九　老朽住宅密集市街地に係る地震防災対策
二十　前各号に掲げるもののほか、地震防災上緊急に整備すべき施設等であって政令で定めるもの
2　地震防災緊急事業五箇年計画は、都道府県地域防災計画等に実施目標が定められているときは、当該実施目標に即したものでなければならない。
3　地震防災緊急事業五箇年計画に定める事業のうち、市町村が実施する事業については、災害対策基本法第四十二条 に規定する市町村地域防災計画に定められたものでなければならない。
（地震防災緊急事業に係る国の負担又は補助の特例等）
第四条　地震防災緊急事業五箇年計画に基づいて実施される事業のうち、別表第一に掲げるもの（当該事業に関する主務大臣の定める基準に適合するものに限る。第三項において同じ。）に要する経費に対する国の負担又は補助の割合（以下「国の負担割合」という。）は、当該事業に関する法令の規定にかかわらず、同表のとおりとする。この場合において、これらの事業のうち、別表第二に掲げるもの（都道府県が実施するものを除き、当該事業に関する主務大臣の定める基準に適合するものに限る。）に要する経費に係る都道府県の負担又は補助の割合（以下「都道府県の負担割合」という。）は、同表に掲げる割合とする。
2　前項に規定する事業に係る経費に対する他の法令による国の負担割合が、同項の規定による国の負担割合を超えるときは、当該事業に係る経費に対する国の負担割合又は都道府県の負担割合については、同項の規定にかかわらず、当該他の法令の定める割合による。
3　国は、地震防災緊急事業五箇年計画に基づいて実施される事業のうち、別表第一に掲げるものに要する経費に充てるため政令で定める交付金を交付する場合においては、政令で定めるところにより、当該経費について前二項の規定を適用したとするならば国が負担し、又は補助することとなる割合を参酌して、当該交付金の額を算定するものとする。
（地方債についての配慮）
第五条　地方公共団体が地震防災緊急事業五箇年計画に基づいて実施する事業に要する経費に充てるため起こす地方債については、法令の範囲内において、資金事情及び当該地方公共団体の財政状況が許す限り、特別の配慮をするものとする。
（財政上の配慮等）
第六条　国は、この法律に特別の定めのあるもののほか、地震防災対策の強化のため必要な財政上及び金融上の配慮をするものとする。
（地震調査研究推進本部の設置及び所掌事務）
第七条　文部科学省に、地震調査研究推進本部（以下「本部」という。）を置く。
2　本部は、次に掲げる事務をつかさどる。
一　地震に関する観測、測量、調査及び研究の推進について総合的かつ基本的な施策を立案すること。
二　関係行政機関の地震に関する調査研究予算等の事務の調整を行うこと。
三　地震に関する総合的な調査観測計画を策定すること。
四　地震に関する観測、測量、調査又は研究を行う関係行政機関、大学等の調査結果等を収集し、整理し、及び分析し、並びにこれに基づき総合的な評価を行うこと。
五　前号の規定による評価に基づき、広報を行うこと。
六　前各号に掲げるもののほか、法令の規定により本部に属させられた事務
3　本部は、前項第一号に掲げる事務を行うに当たっては、中央防災会議の意見を聴かなければならない。
4　本部の事務を行うに当たっては、気象業務法 （昭和二十七年法律第百六十五号）に基づく業務が円滑に実施されるよう配慮しなければならない。
（本部の組織）
第八条　本部の長は、地震調査研究推進本部長（以下「本部長」という。）とし、文部科学大臣をもって充てる。
2　本部長は、本部の事務を総括する。
3　本部に、地震調査研究推進本部員を置き、関係行政機関の職員のうちから文部科学大臣が任命する。
4　本部の庶務は、文部科学省において総括し、及び処理する。ただし、政令で定めるものについては、文部科学省及び政令で定める行政機関において共同して処理する。
5　前各項に定めるもののほか、本部の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。
（政策委員会）
第九条　本部に、第七条第二項第一号から第三号まで、第五号及び第六号に掲げる事務について調査審議させるため、政策委員会を置く。
2　政策委員会の委員は、関係行政機関の職員及び学識経験のある者のうちから、文部科学大臣が任命する。
（地震調査委員会）
第十条　本部に、第七条第二項第四号に掲げる事務を行わせるため、地震調査委員会を置く。
2　地震調査委員会は、前項の事務に関し必要があると認めるときは、本部長に報告するものとする。
3　地震調査委員会の委員は、関係行政機関の職員及び学識経験のある者のうちから、文部科学大臣が任命する。
（地域に係る地震に関する情報の収集等）
第十一条　本部長は、気象庁長官に対し、第七条第二項第四号に掲げる事務のうち、地域に係る地震に関する観測、測量、調査又は研究を行う関係行政機関、大学等の調査結果等の収集を行うことを要請することができる。
2　気象庁長官は、前項の規定による要請を受けて収集を行ったときは、その成果を本部長に報告するものとする。
3　気象庁及び管区気象台（沖縄気象台を含む。）は、第一項の事務を行うに当たっては、地域地震情報センターという名称を用いるものとする。

（関係行政機関等の協力）
第十二条　本部長は、その所掌事務に関し、関係行政機関の長その他の関係者に対し、資料の提供、意見の開陳その他の必要な協力を求めることができる。
（調査研究の推進等）
第十三条　国は、地震に関する観測、測量、調査及び研究のための体制の整備に努めるとともに、地震防災に関する科学技術の振興を図るため必要な研究開発を推進し、その成果の普及に努めなければならない。
2　国は、地震に関する観測、測量、調査及び研究を推進するために必要な予算等の確保に努めなければならない。
3　国は、地方公共団体が地震に関する観測、測量、調査若しくは研究を行い、又は研究者等を養成する場合には、必要な技術上及び財政上の援助に努めなければならない。
（想定される地震災害等の周知）
第十四条　都道府県は、当該都道府県において想定される地震災害の軽減を図るため、当該地域における地震動の大きさ、津波により浸水する範囲及びその水深並びに地震災害の程度に関する事項について、これらを記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講ずることにより、住民に周知させるように努めなければならない。
2　市町村は、当該市町村において想定される地震災害の軽減を図るため、当該地域における地震動の大きさ、津波により浸水する範囲及びその水深並びに地震災害の程度に関する事項並びに地震災害に関する情報、予報及び警報の伝達方法、避難場所その他の地震が発生した時の円滑な避難を確保するために必要な事項について、これらを記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講ずることにより、住民に周知させるように努めなければならない。

附　則　抄
（施行期日）
1　この法律は、公布の日から起算して二月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。
（地震防災緊急事業に係る国の負担又は補助の特例等に関する規定の失効）
2　第四条（別表第一及び別表第二を含む。以下同じ。）の規定は、平成二十三年三月三十一日限り、その効力を失う。ただし、地震防災緊急事業五箇年計画に基づいて実施される事業に係る国の負担金、補助金又は交付金のうち平成二十三年度以降に繰り越されるものについては、第四条の規定は、同日後においても、なおその効力を有する。

附　則　（平成九年六月一一日法律第七四号）　抄
（施行期日）
第一条　この法律は、平成十年四月一日から施行する。

附　則　（平成一〇年六月一二日法律第一〇一号）　抄
（施行期日）
第一条　この法律は、平成十一年四月一日から施行する。

附　則　（平成一〇年九月二八日法律第一一〇号）
この法律は、平成十一年四月一日から施行する。

附　則　（平成一一年七月一六日法律第八七号）　抄
（施行期日）
第一条　この法律は、平成十二年四月一日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。
一　第一条中地方自治法第二百五十条の次に五条、節名並びに二款及び款名を加える改正規定（同法第二百五十条の九第一項に係る部分（両議院の同意を得ることに係る部分に限る。）に限る。）、第四十条中自然公園法附則第九項及び第十項の改正規定（同法附則第十項に係る部分に限る。）、第二百四十四条の規定（農業改良助長法第十四条の三の改正規定に係る部分を除く。）並びに第四百七十二条の規定（市町村の合併の特例に関する法律第六条、第八条及び第十七条の改正規定に係る部分を除く。）並びに附則第七条、第十条、第十二条、第五十九条ただし書、第六十条第四項及び第五項、第七十三条、第七十七条、第百五十七条第四項から第六項まで、第百六十条、第百六十三条、第百六十四条並びに第二百二条の規定　公布の日
（国等の事務）
第百五十九条　この法律による改正前のそれぞれの法律に規定するもののほか、この法律の施行前において、地方公共団体の機関が法律又はこれに基づく政令により管理し又は執行する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務（附則第百六十一条において「国等の事務」という。）は、この法律の施行後は、地方公共団体が法律又はこれに基づく政令により当該地方公共団体の事務として処理するものとする。
（処分、申請等に関する経過措置）
第百六十条　この法律（附則第一条各号に掲げる規定については、当該各規定。以下この条及び附則第百六十三条において同じ。）の施行前に改正前のそれぞれの法律の規定によりされた許可等の処分その他の行為（以下この条において「処分等の行為」という。）又はこの法律の施行の際現に改正前のそれぞれの法律の規定によりされている許可等の申請その他の行為（以下この条において「申請等の行為」という。）で、この法律の施行の日においてこれらの行為に係る行政事務を行うべき者が異なることとなるものは、附則第二条から前条までの規定又は改正後のそれぞれの法律（これに基づく命令を含む。）の経過措置に関する規定に定めるものを除き、この法律の施行の日以後における改正後のそれぞれの法律の適用については、改正後のそれぞれの法律の相当規定によりされた処分等の行為又は申請等の行為とみなす。
2　この法律の施行前に改正前のそれぞれの法律の規定により国又は地方公共団体の機関に対し報告、届出、提出その他の手続をしなければならない事項で、この法律の施行の日前にその手続がされていないもの

については、この法律及びこれに基づく政令に別段の定めがあるもののほか、これを、改正後のそれぞれの法律の相当規定により国又は地方公共団体の相当の機関に対して報告、届出、提出その他の手続をしなければならない事項についてその手続がされていないものとみなして、この法律による改正後のそれぞれの法律の規定を適用する。

（不服申立てに関する経過措置）

第百六十一条　施行日前にされた国等の事務に係る処分であって、当該処分をした行政庁（以下この条において「処分庁」という。）に施行日前に行政不服審査法に規定する上級行政庁（以下この条において「上級行政庁」という。）があったものについての同法による不服申立てについては、施行日以後においても、当該処分庁に引き続き上級行政庁があるものとみなして、行政不服審査法の規定を適用する。この場合において、当該処分庁の上級行政庁とみなされる行政庁は、施行日前に当該処分庁の上級行政庁であった行政庁とする。

２　前項の場合において、上級行政庁とみなされる行政庁が地方公共団体の機関であるときは、当該機関が行政不服審査法の規定により処理することとされる事務は、新地方自治法第二条第九項第一号に規定する第一号法定受託事務とする。

（手数料に関する経過措置）

第百六十二条　施行日前においてこの法律による改正前のそれぞれの法律（これに基づく命令を含む。）の規定により納付すべきであった手数料については、この法律及びこれに基づく政令に別段の定めがあるもののほか、なお従前の例による。

（罰則に関する経過措置）

第百六十三条　この法律の施行前にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

（その他の経過措置の政令への委任）

第百六十四条　この附則に規定するもののほか、この法律の施行に伴い必要な経過措置（罰則に関する経過措置を含む。）は、政令で定める。

２　附則第十八条、第五十一条及び第百八十四条の規定の適用に関して必要な事項は、政令で定める。

（検討）

第二百五十条　新地方自治法第二条第九項第一号に規定する第一号法定受託事務については、できる限り新たに設けることのないようにするとともに、新地方自治法別表第一に掲げるもの及び新地方自治法に基づく政令に示すものについては、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとする。

第二百五十一条　政府は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保の方途について、経済情勢の推移等を勘案しつつ検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

第二百五十二条　政府は、医療保険制度、年金制度等の改革に伴い、社会保険の事務処理の体制、これに従事する職員の在り方等について、被保険者等の利便性の確保、事務処理の効率化等の視点に立って、検討し、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

附　則　（平成一一年七月一六日法律第一〇二号）　抄

（施行期日）

第一条　この法律は、内閣法の一部を改正する法律（平成十一年法律第八十八号）の施行の日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

二　附則第十条第一項及び第五項、第十四条第三項、第二十三条、第二十八条並びに第三十条の規定　公布の日

（職員の身分引継ぎ）

第三条　この法律の施行の際現に従前の総理府、法務省、外務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、労働省、建設省又は自治省（以下この条において「従前の府省」という。）の職員（国家行政組織法（昭和二十三年法律第百二十号）第八条の審議会等の会長又は委員長及び委員、中央防災会議の委員、日本工業標準調査会の会長及び委員並びに　これらに類する者として政令で定めるものを除く。）である者は、別に辞令を発せられない限り、同一の勤務条件をもって、この法律の施行後の内閣府、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省若しくは環境省（以下この条において「新府省」という。）又はこれに置かれる部局若しくは機関のうち、この法律の施行の際現に当該職員が属する従前の府省又はこれに置かれる部局若しくは機関の相当の新府省又はこれに置かれる部局若しくは機関として政令で定めるものの相当の職員となるものとする。

（別に定める経過措置）

第三十条　第二条から前条までに規定するもののほか、この法律の施行に伴い必要となる経過措置は、別に法律で定める。

附　則　（平成一一年一二月二二日法律第一六〇号）　抄

（施行期日）

第一条　この法律（第二条及び第三条を除く。）は、平成十三年一月六日から施行する。

附　則　（平成一二年三月三一日法律第三三号）　抄

（施行期日）

第一条　この法律は、平成十二年四月一日から施行する。

附　則　（平成一三年三月三一日法律第二〇号）

この法律は、公布の日から施行する。

附　則　（平成一三年六月二九日法律第九二号）　抄

（施行期日）

第一条　この法律は、平成十四年四月一日から施行する。

附　則　（平成一七年四月一日法律第二五号）　抄

（施行期日）

第一条　この法律は、平成十七年四月一日から施行する。

附　則　（平成一七年一一月七日法律第一二三号）　抄

（施行期日）

第一条　この法律は、平成十八年四月一日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

一　附則第二十四条、第四十四条、第百一条、第百三条、第百十六条から第百十八条まで及び第百二十二条の規定　公布の日

二　第五条第一項（居宅介護、行動援護、児童デイサービス、短期入所及び共同生活援助に係る部分を除く。）、第三項、第五項、第六項、第九項から第十五項まで、第十七項及び第十九項から第二十二項まで、第二章第一節（サービス利用計画作成費、特定障害者特別給付費、特例特定障害者特別給付費、療養介護医療費、基準該当療養介護医療費及び補装具費の支給に係る部分に限る。）、第二十八条第一項（第二号、第四号、第五号及び第八号から第十号までに係る部分に限る。）及び第二項（第一号から第三号までに係る部分に限る。）、第三十二条、第三十四条、第三十五条、第三十六条第四項（第三十七条第二項において準用する場合を含む。）、第三十八条から第四十条まで、第四十一条（指定障害者支援施設及び指定相談支援事業者の指定に係る部分に限る。）、第四十二条（指定障害者支援施設等の設置者及び指定相談支援事業者に係る部分に限る。）、第四十四条、第四十五条、第四十六条第一項（指定相談支援事業者に係る部分に限る。）及び第二項、第四十七条、第四十八条第三項及び第四項、第四十九条第二項及び第三項並びに同条第四項から第七項まで（指定障害者支援施設等の設置者及び指定相談支援事業者に係る部分に限る。）、第五十条第三項及び第四項、第五十一条（指定障害者支援施設及び指定相談支援事業者に係る部分に限る。）、第七十条から第七十二条まで、第七十三条、第七十四条第二項及び第七十五条（療養介護医療及び基準該当療養介護医療に係る部分に限る。）、第二章第四節、第三章、第四章（障害福祉サービス事業に係る部分を除く。）、第五章、第九十二条第一号（サービス利用計画作成費、特定障害者特別給付費及び特例特定障害者特別給付費の支給に係る部分に限る。）、第二号（療養介護医療費及び基準該当療養介護医療費の支給に係る部分に限る。）、第三号及び第四号、第九十三条第二号、第九十四条第一項第二号（第九十二条第三号に係る部分に限る。）及び第二項、第九十五条第一項第二号（第九十二条第二号に係る部分を除く。）及び第二項第二号、第九十六条、第百十条（サービス利用計画作成費、特定障害者特別給付費、特例特定障害者特別給付費、療養介護医療費、基準該当療養介護医療費及び補装具費の支給に係る部分に限る。）、第百十一条及び第百十二条（第四十八条第一項の規定を同条第三項及び第四項において準用する場合に係る部分に限る。）並びに第百十四条並びに第百十五条第一項及び第二項（サービス利用計画作成費、特定障害者特別給付費、特例特定障害者特別給付費、療養介護医療費、基準該当療養介護医療費及び補装具費の支給に係る部分に限る。）並びに附則第十八条から第二十三条まで、第二十六条、第三十条から第三十三条まで、第三十五条、第三十九条から第四十三条まで、第四十六条、第四十八条から第五十条まで、第五十二条、第五十六条から第六十条まで、第六十二条、第六十五条、第六十八条から第七十条まで、第七十二条から第七十七条まで、第七十九条、第八十一条、第八十三条、第八十五条から第九十条まで、第九十二条、第九十三条、第九十五条、第九十六条、第九十八条から第百条まで、第百五条、第百八条、第百十条、第百十二条、第百十三条及び第百十五条の規定　平成十八年十月一日

（地震防災対策特別措置法の一部改正に伴う経過措置）

第八十九条　附則第四十一条第一項又は第五十八条第一項の規定によりなお従前の例により運営をすることができることとされた附則第四十一条第一項に規定する身体障害者更生援護施設（附則第三十五条の規定による改正前の身体障害者福祉法第二十九条に規定する身体障害者更生施設で、重度の肢体不自由者を入所させるもの又は同法第三十条に規定する身体障害者療護施設に限る。）又は附則第五十八条第一項に規定する知的障害者援護施設（附則第五十二条の規定による改正前の知的障害者福祉法第二十一条の六に規定する知的障害者更生施設（通所施設を除く。）に限る。）は、障害者支援施設とみなして、前条の規定による改正後の地震防災対策特別措置法第四条の規定を適用する。

（罰則の適用に関する経過措置）

第百二十一条　この法律の施行前にした行為及びこの附則の規定によりなお従前の例によることとされる場合におけるこの法律の施行後にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

（その他の経過措置の政令への委任）

第百二十二条　この附則に規定するもののほか、この法律の施行に伴い必要な経過措置は、政令で定める。

附　則　（平成一八年三月三一日法律第一六号）

（施行期日）

第一条　この法律は、公布の日から施行する。ただし、別表第一の改正規定は、平成十八年四月一日から施行する。

（経過措置）

第二条　この法律による改正後の地震防災対策特別措置法別表第一（公立の小学校若しくは中学校又は中等教育学校の前期課程の木造以外の屋内運動場の補強に係る部分に限る。）の規定は、平成十八年度以降の年度の予算に係る国の補助（平成十七年度以前の年度の国庫債務負担行為に基づき平成十八年度以降の年度に支出すべきものとされた国の補助を除く。）又は交付金の交付について適用し、平成十七年度以前の年度の国庫債務負担行為に基づき平成十八年度以降の年度に支出すべきものとされた国の補助及び平成十七年度以前の年度の歳出予算に係る国の補助で平成十八年度以降の年度に繰り越されたものについては、なお従前の例による。

附　則　（平成一八年六月二一日法律第八〇号）　抄

（施行期日）
第一条　この法律は、平成十九年四月一日から施行する。

別表第一　（第四条関係）

事業の区分	国の負担割合
耐震性貯水槽、可搬式小型動力ポンプその他の政令で定める消防用施設の整備で地方公共団体が実施するもの	二分の一
へき地における公立の診療所であって政令で定めるものの改築	二分の一
児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）第七条第一項に規定する乳児院、知的障害児施設、盲ろうあ児施設（通所施設を除く。）、肢体不自由児施設（通所施設を除く。）、重症心身障害児施設若しくは情緒障害児短期治療施設、生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第三十八条第一項に規定する救護施設、老人福祉法（昭和三十八年法律第百三十三号）第五条の三に規定する養護老人ホーム若しくは特別養護老人ホーム又は障害者自立支援法（平成十七年法律第百二十三号）第五条第十二項に規定する障害者支援施設（同条第六項に規定する生活介護又は同条第十三項に規定する自立訓練を行うものに限る。）のうち、木造の施設の改築	三分の二
公立の小学校若しくは中学校又は中等教育学校の前期課程の校舎又は屋内運動場で、木造以外のものの補強	二分の一
地震災害時において迅速かつ的確な被害状況の把握及び住民に対する災害情報の伝達を行うために必要な防災行政無線設備その他の政令で定める施設又は設備の整備で地方公共団体が実施するもの	二分の一
地震災害時における飲料水、電源等の確保等により被災者の安全を確保するために必要な井戸、貯水槽、水泳プール、自家発電設備その他の政令で定める施設又は設備の整備で地方公共団体が実施するもの	二分の一
地震災害時において必要となる非常用食糧、救助用資機材等の物資の備蓄倉庫の施設の整備で地方公共団体が実施するもの	二分の一
負傷者を一時的に収容及び保護するための救護設備等地震災害時における応急的な措置に必要な政令で定める設備又は資機材の整備で地方公共団体が実施するもの	二分の一

別表第二　（第四条関係）

事業の区分	都道府県の負担割合
児童福祉法第七条第一項に規定する乳児院、知的障害児施設、盲ろうあ児施設（通所施設を除く。）、肢体不自由児施設（通所施設を除く。）、重症心身障害児施設若しくは情緒障害児短期治療施設、生活保護法第三十八条第一項に規定する救護施設、老人福祉法第五条の三に規定する養護老人ホーム若しくは特別養護老人ホーム又は障害者自立支援法第五条第十二項に規定する障害者支援施設（同条第六項に規定する生活介護又は同条第十三項に規定する自立訓練を行うものに限る。）のうち、木造の施設の改築	六分の一

３．愛知県内における耐震診断への取り組みの概要

（１）県の主な取り組み（愛知県建築指導課ホームページより作成）

①愛知県木造住宅耐震診断員の登録

県では、市町村木造住宅耐震診断事業に従事する耐震診断員を登録しています。耐震診断員は、建築士資格（１級・２級・木造建築士）を有し、県が開催した耐震診断技術等に関する講習会を受講しています。また診断では、原則診断住宅に近い診断員を派遣することとなるため、地元で活躍する建築士といえます。

②愛知県建築物耐震改修促進計画－あいち建築耐震プラン 2015－の策定について

県における住宅・建築物の耐震化を促進するための計画として「愛知県建築物耐震改修促進計画－あいち建築耐震プラン 2015－」を 2007 年 3 月に策定した。

この計画は、建築物の耐震改修の促進に関する法律第 5 条第 1 項に規定する都道府県耐震改修促進計画として、2015 年（平成 27 年）までの 9 年間を計画期間に、住宅及び多数の者が利用する建築物の耐震化率を少なくとも 90%とすることを目標として耐震化を促進するための基本的な方策等を定めたものである。

今後、この計画に基づき、各行政機関との連携、地域組織との協働などを通じて、住宅・建築物の耐震化を総合的かつ計画的に推進し、目標の実現を目指す。

③地震相談窓口 耐震関係トラブル防止

住宅地震相談員が、県内の相談コーナーで、住宅に対する地震相談や一般建築相談（技術的な相談）に応じている。

④耐震診断員概算工事費講習会

住宅所有者の耐震改修工事に対する関心がもっとも高くなっていると考えられる耐震診断結果の報告時に、耐震改修工事に要する概算工事費等の情報を提供することによって、住宅所有者が円滑に耐震改修に取り組めるように、現在県に登録している約 2700 名の耐震診断員を対象に耐震改修の概算工事費や改修工事のイメージを提示してもらうための講習会を開催した。

（２）愛知県建築物地震対策推進協議会（協議会のホームページを参考に作成）

①設立目的

建築物の総合的な地震対策の推進を図るため、耐震診断や耐震改修等の普及・啓発等、建築物の震前対策の推進と、地震により被災した建築物及び宅地の危険性を判定する被災建築物応急危険度判定制度及び被災宅地危険度判定制度の適正な運用と連携を図ることにより、県民生活の安全に資すること。

②メンバー

県、市町村、建築関係 10 団体

③協議会の主な活動項目

・総会・幹事会の開催
・判定士手帳・機関誌の配布
・コーディネーター講習会の開催

・備品の整備
・判定模擬訓練の実施
・伝達訓練の実施
・傷害保険積立額
・耐震改修研修会履修者名簿の管理更新費積立額
・耐震改修研修会履修者名簿の管理更新費積立額

４．神戸市地域防災計画（防災事業計画）　安全都市づくり推進計画（平成 18～22 年度）

平成 18 年 6 月　神戸市防災会議・神戸市

目次

第１章　長期的な視点に立った危機管理・防災戦略
　第１節　危機管理・災害対策の総合的・計画的な推進
　　１ 神戸市民の安全の推進に関する条例
　　２ 地域防災計画
　　３ 国民保護
　　４ 危機管理基本指針の策定・推進
　　５ 東南海・南海地震対策の推進
第２章　地域の防災力・防犯力の強化
　第１節　安全で快適な住宅・住環境の形成
　　第１項　安全な建築物の誘導
　　１ すまいの安心支援センター
　　２ 住宅性能表示制度の普及促進
　　３ 神戸市安全安心実施計画の推進
　　４ すまいの耐震化
　　５ 公共建築物の耐震性の向上
　　第２項　良好な住環境の形成
　　１ 土地区画整理事業の推進
　　２ 市街地再開発事業等の推進
　　３ 住宅市街地総合整備事業(密集市街地整備型)の推進
　　４ 近隣住環境整備の推進
　　５ マンションへの支援
　　第３項　水とみどりを生かしたまちづくりの推進
　第２節　区を中心とした安全で安心なまちづくり
　　１ 区災害対策本部機能の強化
　　２ 区を中心とした市民・事業者との連携
　第３節　安全で安心なコミュニティづくり
　　１ 防災福祉コミュニティの推進
　　２ 多様な地域活動の支援
　　３ 企業・事業所等の誘導
　第４節　防犯まちづくりの推進
　　第１項　防犯まちづくり支援事業の展開
　　１ 自主防犯活動の推進
　　２ 犯罪の発生しにくい「すまい・まち」づくりの推進
　　３ 防犯意識の啓発・人材育成
　　第２項　地域における連携の強化
　　第３項　子どもの安全確保
　　１ 学校園の安全対策
　　２ 青少年の健全育成
　第５節　多様化する危機事象への対応
　　１ 放火防止対策
　　２ 交通安全対策に関する取り組み
　　３ 消費者の安全・安心の確保
　　４ アスベスト対策
第３章　危機管理・災害対応力の強化
　第１節　危機管理体制の強化
　　１ 初動体制の強化
　　２ 新たな危機管理情報システム等の構築
　　３ 危機管理・防災対応に関するマニュアルの作成・充実
　　４ 広域連携の推進
　　５ 消防力の強化
　　６ 救急救命体制の強化
　　７ 医療体制の強化
　　８ 健康危機管理体制の充実・強化
　　９ 防災訓練の推進
　第２節　災害時に自立生活が可能な環境づくり
　　第１項　災害時要援護者支援のための仕組みづくり
　　１ 福祉意識の啓発・人材の育成
　　２ 地域での助け合いの仕組みづくり
　　３ 福祉情報システムの整備
　　４ 社会福祉施設の災害時の利用
　　５ コミュニケーション手段の確保
　　６ 高齢者・障害者等の緊急通報システムの充実
　　７ こうべユニバーサルデザインの推進

8 外国人への対応
9 外来者等への対応
第２項 ボランティアとの連携強化
1 ボランティアネットワーク等との連携
2 災害時ボランティアセンターの充実
3 災害時のボランティア情報提供体制の充実
第３項 被災直後の供給処理体制の充実
1 非常用食料・物資の備蓄
2 飲料水の確保
3 災害時のトイレ機能確保
4 下水道処理水の再利用と雨水の有効利用
第４章 災害に強い安全都市基盤の構築
第１節 災害に強い多核ネットワーク都市の形成
第１項 計画的な土地利用の誘導
1 健全な市街地の誘導
2 みどりの聖域づくりの推進
3 人と自然の共生ゾーンの整備
第２項 多重性のある広域交通ネットワークの整備
1 道路ネットワークの形成
2 鉄道ネットワークの形成
第３項 ライフラインネットワークの整備
1 共同溝・電線共同溝の整備
2 水道の強化
3 下水道の強化
第４項 水と緑のネットワークの形成
1 河川緑地軸の整備
2 街路緑地軸の整備
3 山麓緑地軸の整備
4 臨海緑地軸の整備
第２節 防災拠点の整備
第１項 地域防災拠点づくり
1 学校施設の防災拠点機能強化
2 公園整備、公園施設の防災機能強化
3 地域福祉センターの整備
4 民間施設との連携
第２項 防災中枢拠点・総合拠点等の整備
1 防災中枢拠点、バックアップ拠点の強化
2 防災総合拠点の整備
第３項 広域防災拠点の整備
1 陸の拠点
2 海の拠点
3 空の拠点
第４項 防災施設の充実
1 備蓄拠点の充実
2 ヘリポートスペースの充実
3 避難施設の指定・周知の推進
第３節 自然災害等災害予防対策の推進
第１項 土砂災害対策の推進
1 治山事業
2 砂防事業
3 地すべり対策事業（県実施）
4 急傾斜地崩壊対策事業（県実施）
5 道路防災対策事業
第２項 宅地災害対策等の推進
1 既成宅地の安全対策
2 宅地造成工事等の指導
3 急傾斜地崩壊危険区域
4 宅地災害未然措置の取組み
第３項 洪水・浸水対策の推進
1 河川洪水対策
2 都市の浸水対策の推進
3 高潮・沿岸部都市浸水対策の推進
4 ため池防災対策の推進
5 津波対策の推進
第４項 大規模地震対策の推進
1 地震防災対策緊急事業５ヵ年計画
2 耐震化の推進
3 液状化対策の推進
第５項 火災予防への取組み
1 大火災及び多数の死傷者の発生が予測される地域等

２ 実態把握及び自主防災体制の強化
３ 市民による自主防災組織の確立と防災活動の推進
４ 消防団による防災活動の推進
５ 思想の普及
６ 火災予防広報
７ 住宅防火の推進
８ 地下駅火災対策施設の整備
第５章　安全で安心なまちづくりに関する意識の普及・啓発と人材の育成
第１節　災害に関する情報の提供と防災意識の普及啓発
第１項　災害に関する情報の提供
１ 災害に関する緊急情報の提供
２ ハザードマップの公開
３ 「神戸ＪＩＢＡＮＫＵＮ」の充実・公開
第２項　防災意識の普及啓発
１ 市民向け啓発
２ 事業者向け啓発
第２節　人材の育成
１ 市民等の育成
２ 学校教育との連携
３ 職員の危機対応力の強化
第３節　被災による教訓の継承・発信
１ 災害経験の記録と継承
２ イベント等による継承
３ 施設整備等による継承