

山下塾 第7弾 防災と三助

山下 輝男

第二回講座 大規模地震等対策に係る最近の動向

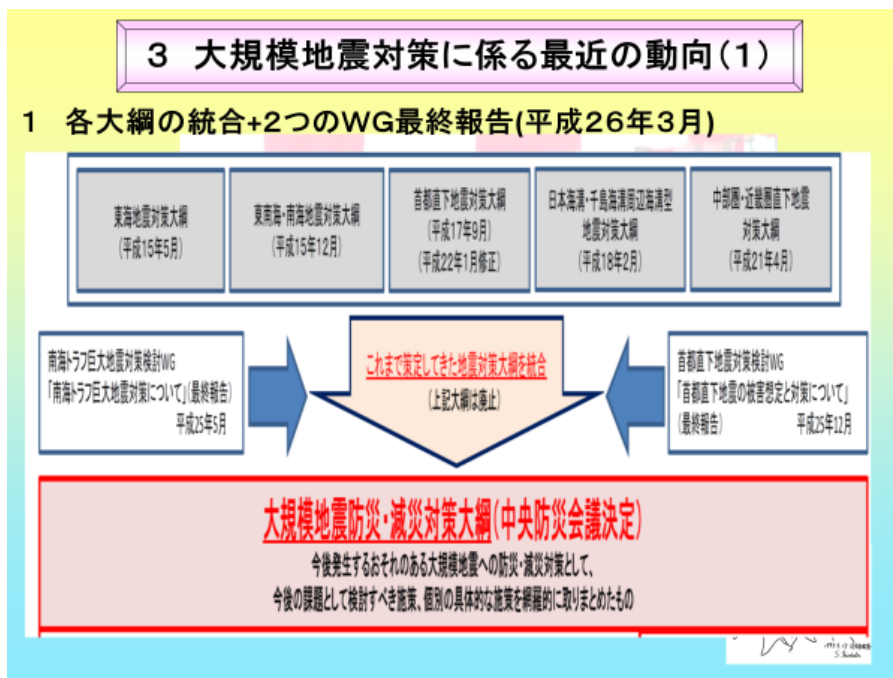
初めに

第二回講座では、大規模地震等対策に係る最近の動向について説明します。

大規模地震対策に係る最近の動向

東海地震対策大綱をはじめとする幾つかの地震対策大綱が鼎立し、これに近年の知見を加えたワーキンググループの最終報告があり、これまで策定されてきた地震対策大綱を整理する必要があるのではないかと議論が起きました。

これまでの地震対策大綱に記載していた、今後の課題として検討すべき項目、個別の具体的な施策は、各地震に共通の内容が多く、特別措置法で定める地震防災対策推進地域等の地域に関わらず、今後、防災・減災のための大規模地震対策として一体的に進めていく必要があるものである。このため、これまで策定してきた地震対策大綱を統合するとともに、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ最終報告及び首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告において明らかになった検討課題等を追加し、新たに大規模地震防災・減災対策大綱としてとりまとめることとなりました。



本大綱は、事業や計画で具体化されておらず今後の検討事項となる施策も含め、幅広く施策をまとめたものである。

これらの大規模地震に対する膨大な量の被害に対しては、災害対策の主体である市町村と国・都道府県との連携による対応の強化・充実は不可欠であるが、行政による公助だけでは限界があり、社会のあらゆる構成員が連携しながら総力を挙げて対処しなければ

ばならない。このため、本大綱では、行政による「公助」だけでなく、「自助」「共助」により取り組むべき施策についても記載し、社会全体の取組の重要性を示している。

中央防災会議は、定期的に関係府省からの報告により、本大綱に基づく対策の具体化及び推進の状況について把握し、整理するものとされている。また、課題についての検討成果、施策の推進状況等を踏まえ、必要に応じ本大綱の見直しを行っていくものである。

防災・減災対策大綱の概要

中央防災会議が決定した「大規模地震防災・減災対策大綱」の概要をその目次構成を紹介するので理解して貰いたい。関連ある対策の全てが網羅されているのが、確認頂けよう。

1. 事前防災
(1) 建築物の耐震化等
(2) 津波対策
(3) 火災対策
(4) 土砂災害・地盤災害対策
(5) ライフライン及びインフラの確保対策
(6) 長周期地震動対策
(7) 液状化対策
(8) リスクコミュニケーションの推進
(9) 防災教育・防災訓練の充実
(10) ボランティアとの連携
(11) 総合的な防災力の向上
(12) 地震防災に関する調査研究の推進と成果の防災対策への活用
2. 災害発生時の効果的な災害応急対策への備え
(1) 災害対応体制の構築
(2) 原子力事業所への対応
(3) 救助・救急対策
(4) 医療対策
(5) 消火活動等
(6) 緊急輸送のための交通の確保・緊急輸送活動
(7) 食料・水、生活必需品等の物資の調達
(8) 燃料の供給対策
(9) 避難者等への対応
(10) 帰宅困難者等への対応
(11) ライフライン及びインフラの復旧対策
(12) 保健衛生・防疫対策
(13) 遺体対策
(14) 災害廃棄物等の処理対策
(15) 防災情報対策
(16) 社会秩序の確保・安定
(17) 多様な空間の効果的利用の実現
(18) 広域連携・支援体制の確立
3. 被災地内外における混乱の防止
(1) 基幹交通網の確保
(2) 民間企業等の事業継続性の確保
(3) 国、地方公共団体の業務継続性の確保
4. 様々な地域的課題への対応
(1) 地下街、高層ビル、ターミナル駅等の安全確保
(2) ゼロメートル地帯の安全確保
(3) 石油コンビナート地帯及び周辺の安全確保等
(4) 道路交通渋滞への対応
(5) 孤立可能性の高い集落への対応
(6) 沿岸部における地場産業・物流への被害の防止及び軽減

(7) 積雪・寒冷地域特有の問題への対応
(8) 文化財の防災対策
(9) 2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向けた対応
5. 特に考慮すべき二次災害、複合災害、過酷な事象への対応
6. 本格復旧・復興
(1) 復興に向けた総合的な検討
(2) 被災者等の生活再建等の支援
(3) 経済の復興
7. 対策の効果的推進


大規模地震対策に係る最近の動向 2

最近の動向のうち、影響度が大きいのは、大震法の見直しであろう。我が国の地震防災に関する法体系は、直前における地震予知の可能性のある大規模地震対策とそれ以外の地震対策に大きく区分されている。予知可能性のある東海地震については、昭和53年に大規模地震対策特別措置法（大震法）として整備され、地震予知に資するための観測・測量体制の強化、警戒宣言後の住民避難や各機関の応急対策活動・防災施設の整備をあらかじめ計画すること及び直前予知を前提とした警戒避難体制が計画された。そして、他の地震についても、予知体制が確立した場合は、大震法の体制に移行することとされてきた。

大規模地震対策に係る最近の動向(2)

2 大震法の見直し？(2016年7月報道)
地震対策は、予知可能な地震(東海地震)とそれ以外の震源域ごとの地震に区分して対処が計画されてきた。
予知可能な地震対策＝大規模地震対策特別措置法(大震法1978制定)
他の地震も予知可能性に応じ大震法に移行

○検討課題
①対象地域を南海トラフ巨大地震に拡大するか否か
②予知可能とした大震法の枠組みを維持するか否か
大地震の予知は可能なのか？



報道によれば、政府の中央防災会議は9月9日、東海地震に備えた大規模地震対策特別措置法（大震法）の約40年ぶりの抜本見直しに向けた議論を始めたと言う。発生が確実とはいえない段階での住民の事前避難や鉄道の運行停止のあり方など、減災対策を検討する。「確実な予知はあり得ない」との前提に立ち、東南海、南海地震と連動した南海トラフ巨大地震への対応も含め、年度内に報告書をまとめる。

大震法では東海地震が予測される場合は警戒宣言を出し、対象地域で鉄道の運行停止などが可能になる。ワーキンググループは今後、発生確実といえないものの「可能性が高まっている」とみられる場合、津波が数分で到達する沿岸部の住民や高齢者などの避難の必要性について検討する。

大規模地震については2013年に中央防災会議の調査部会が「現在の科学的知見からは確度の高い地震の予測は難しい」とする報告をまとめた。今回はこの前提に基づき、対策の対象範囲を東海地震だけでなく南海トラフ全域に広げる方向だ。

大震法は地震を確実に予測できるといった誤解を招く恐れがあるため、「撤廃も考える必要がある」という指摘もあった由。

大規模地震対策に係る最近の動向 3

我が国の防災対策は、大規模災害が起きた都度、新たな防災対策が採られてきた。その状況は、スライドのとおりである。

平成27年（2015年）12月、河野太郎内閣府特命担当大臣（防災）を座長として「『防災4.0』未来構想プロジェクト」を内閣府に立ち上げた。このプロジェクトは、地球温暖化に伴う気候変動により激甚化する災害に対し、企業や国民一人一人にとって真に

必要な防災対策は何か、骨太の提言を行うとともに、災害リスクと向き合う国民運動へと展開し、社会全体の意識改革とその取組の推進を目的としている。

我が国では過去の痛ましい災害による被害を教訓として発展してきた。一方、最大規模の災害を想定した防災対策における取組は途上の段階であり、特に、国民、企業等が災害リスクに主体的に向き合い、災害に対する「備え」の意識は十分とはいえないのが現状である。

また、すでに極端な集中豪雨が発生するなど、気候変動がもたらす災害の激甚化に備えるために、どのようなことに取り組みなければならないのか、企業や国民一人一人のあらゆる目線で必要な対策を検討することが必要である。

こうした背景を踏まえ、地域、経済界、住民、企業等の多様な主体のそれぞれが、防災を「自分ごと」として捉え、相互の繋がりをネットワークを再構築することで、社会全体のレジリエンスを高め、自律的に災害に備える社会を、「防災4.0」の目指す姿と捉えている。

大規模地震(災害)対策等に係る最近の動向(3)

3 「防災4.0」へ

- ・ 大災害を機に新たな措置が講じられてきた。
「防災1.0」伊勢湾台風(昭和34年)
「防災2.0」阪神・淡路大震災(平成7年)
「防災3.0」東日本大震災(平成23年)
・ 大規模地震の被害想定、対策の見直し
・ 減災の理念導入
・ 原子力政策の見直し

「防災4.0」
地球温暖化に伴う気候変動がもたらす災害の激甚化

多様な主体が参画する契機づくりとなり、国民の一人一人が防災を「自分ごと」ととらえ、自律的に災害に備える社会に向けた新たな防災のフェーズ(「防災4.0」)へ

「防災4.0」の目指す姿

防災基本計画の修正等

防災基本計画は、災害対策基本法(第34・35条)に基づき、中央防災会議が作成する基本指針を示す防災計画で、防災分野の最上位計画である。

防災に関する総合的かつ長期的な計画、中央防災会議が必要とする防災業務計画および地域防災計画作成基準を示し、防災予防、発生時の対応、復旧等を記してある。

本基本計画は、随時修正されてきた。過去10年ほどの修正事項は次のとおりである。

○災害への備えを実践する国民運動の展開、地震防災戦略の策定、インド洋津波災害を踏まえた津波防災対策の充実、集中豪雨時等の情報伝達及び高齢者等の避難支援の強化等、最近の災害対策の進展を踏まえ修正。

○防災基本計画上の重点課題のフォローアップの実施、国民運動の戦略的な展開、企業防災の促進のための条件整備、緊急地震速報の本格導入、新潟県中越沖地震の教訓を踏まえた原子力災害対策強化等、近年発生した災害の状況や中央防災会議における審議等を踏まえ修正。

○東日本大震災を踏まえた地震・津波対策の抜本的強化、最近の災害等を踏まえた防災対策の見直しの反映。

○災害対策基本法の改正、中央防災会議防災対策推進検討会議の最終報告等を踏まえた大規模広域災害への対策の強化(各編)

○原子力規制委員会設置法等の制定を踏まえた原子力災害対策の強化(原子力災害対策編)

○災害対策基本法の改正、大規模災害からの復興に関する法律の制定等を踏まえた大規模災害への対策の強化(各編)

○原子力規制委員会における検討を踏まえた原子力災害への対策強化(原子力災害対策編)

○災害対策基本法の改正(放置車両及び立ち往生車両対策の強化)、豪雪の教訓を踏まえた修正(自然災害対策に係る各編)


- 最近の災害対応の教訓を踏まえた対策の強化に伴う修正（各編）
- 最近の制度改正、災害対応の教訓等を踏まえた対策の強化に伴う修正（各編）
- 28年5月 一部修正
 - ・中央防災会議防災対策実行会議「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」報告を踏まえた修正（各編）

これらの修正を踏まえた防災基本計画は次の3本柱で構成されている。

4 防災基本計画の骨子修正 (H28/5/31)

災対法に基づき中央防災会議が作成する政府の基本的計画で防災に関する最上位計画

- 1 周到かつ十分な災害予防
 - ・ハード・ソフト両面
 - ・災害に強い国・街づくり
 - ・施設管理者の安全対策推進
 - ・国民の啓蒙
 - ・防災研究・観測
 - ・体制や資器材等の充実
- 2 迅速かつ円滑な災害応急対策
 - ・被害規模の早期把握
 - ・適切な資源配分
 - ・被災者のニーズ対応、要配慮者対応
 - ・広域的な応援体制等
- 3 適切かつ速やかな災害復旧・復興
 - 施設復旧、被災者援護により被災地の復興を期す



3つの大震災の比較

我が国が経験した3つの大震災を比較してみよう。特徴的なのは、死亡者の死亡原因が大きく異なる。焼死であり、圧死であり、そして水死である。

また、直接的な関係はないのかもしれないが、大震災が起きる時というのは政治情勢が不安定であるということだ。

ボランティア参加する人が次第に増えているのも特徴的だ。旧軍隊や自衛隊の災害救援活動そして外国軍隊の援助も興味深い。阪神淡路大震災においても幾何かの外国軍の援助があった。

5 3つの大震災の比較			
	関東大震災	阪神淡路大震災	東日本大震災
生起年月日	T12. 9. 1	H7. 1. 17	H23. 3. 11
地震	M7.9 相模湾北西沖 大正関東地震 最大震度7(小田原)	M7.3 淡路島北端部 兵庫県南部地震 最大震度7(神戸市等)	M9.0 宮城県男鹿半島沖 東北地方太平洋沖地震 最大震度7(栗原市)
死者・行方不明者数 と死者内訳	10.5万人 87%が焼死	6440名弱 84%が圧死	1.9万人 91%が溺死
建物被害	全壊 10.9万戸 全焼 21.2万戸	全壊 10.5万戸 全焼 7千戸	全半壊 38万戸以上
特性等	加藤友三郎総理急逝 臨時代理 流言飛語	自社さ連立政権 ボランティア元年	民主党政権 地震津波原発事故の広域複合災害
自衛隊の災害派遣 実績	陸海軍約10万人が 治安維持や救援活動 に従事 外国軍隊の支援も	延べ225万人	延べ1,067万人 米軍TOMODATI作戦
ボランティア数	東京帝大生	約150万人	190のボラセン設置 93万人(社協把握分)

キーワード▶ [三助](#)・[中央防災会議](#)・[公助](#)・[共助](#)・[大規模地震対策](#)・[大規模地震対策特別措置法](#)・[大規模地震防災](#)・[減災対策大綱](#)・[大規模災害対処](#)・[山下塾](#)・[山下塾第7弾](#)・[自助](#)・[防災](#)・[防災基本計画](#)・[防災4.0](#)

いいね! 1

INDEXへ戻る

次の記事 [山下塾第7弾 第三回講座 応急対策活動と国民の役割](#)

前の記事 [山下塾第7弾 第一回講座 大規模災害対応の理念・基本等](#)

[ページの先頭へ](#)

関連サイト

[防衛省](#)

[統合幕僚監部](#)

[陸上自衛隊](#)

[海上自衛隊](#)

[航空自衛隊](#)