

# 広報 ぼうさい

DISASTER MANAGEMENT NEWS

## 特集：中央防災会議を開催

緊急地震速報の一般提供に向けて

災害報告 平成19年（2007年）能登半島地震

シリーズ「過去の災害に学ぶ」（第13回）

1923（大正12）年 関東大震災



能登半島地震政府調査団（石川県知事、輪島市長と協議）



能登半島地震の被災地を視察する安倍総理大臣（写真提供：石川県）



内閣府（防災担当）

Cabinet Office, Government of Japan

May 2007

平成19年 **5** 月号  
No.39

# 緊急地震速報の本運用まもなく開始



元東京大学地震研究所教授  
(財)地震予知総合研究振興会  
地震調査研究センター所長

阿部 勝 征

**緊**

急地震速報とは、大地震が発生したとき、気象庁が震源近くの地震計でP波をとらえて震源の位置と規模を秒単位という短時間で算出し、それから予想される各地の震度などを、大きなゆれをもたらす主要動（S波や表面波）の到達前に発表して警戒を促すシステムである。各種の地震波が異なった速度で伝わる性質を利用している。震源が遠いほど大きな揺れが来るまでの時間は長くなり、発生場所によっては数10秒の余裕がある。これを活用して大きな揺れの到達前に個人の身の安全を図ることや企業の事業継続等のために適切な対策をとることができることから、地震被害の軽減が可能となる。気象庁は2007年秋にテレビなどを通して震度5弱以上が推定された場合の情報提供を目指している。

速報には様々な限界がある。(1)内陸の浅い地震の場合に情報発信が主要動の到達前に間に合わないことがある。最大震度4以上の96例の地震を対象に調査したところ、提供までの所要時間は平均6秒であった。利用者が情報を入手するまでには、放送などの伝達に要する数秒がこれに加わる。(2)各地の震度の推定精度が十分でないこともある。推定震度と実際の震度を比較したところ、最大震度4以上となった174地域のうち、154地域（89%）で震度階級で±1以内の誤差があった。なお、発表の頻度については、過去の最大震度5弱以上の事例から、全国に約200ある地域のうち80%以上の地域では、発表されるケースは2年に1回以下と予想されている。

**情**

報の適切な利活用が図られれば、かなりの減災効果が期待される。しかし、新しいがゆえに情報の提供は混乱を招く可能性があるため、あらかじめ速報の特性や限界について理解してもらうように、本運用に先立って確実な普及に向けての周知・啓発を十分に尽くさねばならない。先日の中央防災会議で、会長である安倍総理大臣から「今後は、政府一体となって、国民への普及・啓発に取り組んでいただくようご協力をお願いしたい」とのご発言があり、それを受けて内閣府は関係省庁連絡会議を設けた。今後の活動を期待したい。情報伝達の手段としては、放送・情報通信等のメディアの多様化にも対応する必要がある、将来的には、国が進めている「全国瞬時警報システム（J-Alert）」の利用もありうる。

喫緊の課題として、情報の出し手側においては精度の向上を図ること、情報の伝え手側としては迅速・正確に情報を流すこと、情報の受け手側としては情報の限界と「心得」を十分に理解しておかねばならない。受け手側の基本的な「心得」は「あわてずに、まず身の安全」である。よちよち歩き始めた緊急地震速報が「命を救う情報」として大きく成長してほしいと願っている。

（中央防災会議委員、気象庁「緊急地震速報の本運用開始に係る検討会」座長）



平成19年（2007年）能登半島地震（3月25日発生）➡本文P10～12参照

■政府調査団による被災地の視察（3月25～26日）



溝手防災担当大臣



■輪島市の被害状況



■輪島市門前町の被害状況



■平沢内閣府副大臣の現地視察（3月27日）

■安倍総理大臣による被災地の視察（4月13日）



■和倉温泉旅館協同組合、輪島温泉観光旅館協同組合の方々が安倍総理大臣を表敬訪問（5月15日）

■ソロモン諸島の地震・津波災害

（4月2日発生）➡本文P13参照



写真提供：JICA



# 中央防災会議を開催

平成19年3月20日、総理官邸において、中央防災会議が開催されました。

議事については、まず、「平成19年度総合防災訓練大綱」について決定いたしました。「総合防災訓練大綱」は、防災訓練を総合的かつ計画的に実施する際の指針を示し、より多くの国民が防災に関する意識を高めることができるよう、国等の防災関係機関が訓練を実施するにあたっての基本的な考え方を示すものであり、毎年度中央防災会議において決定しているものです。

次に、中央防災会議委員である阿部東京大学地震研究所教授（当時）から、緊急地震速報についてご説明いただき、委員による意見交換が行われました。阿部委員からは、さまざまな施設において、減災に向けた利活用に管理者が取り組むことを期待すること。家庭などの一般向けには、「緊急地震速報利用の心得」の周知徹底が必要であること。緊急地震速報の利活用の促進、利活用に伴う混乱防止に向けた政府一丸の取組が必要であることなどについて説明がありました。

その後、阿部委員の説明に関連して、国土交通副大臣から、国土交通省としては、この秋からの本運用を目指して、緊急地震速報とその使い方の周知に努めるなど、その準備を進めていること。今後とも、国土交通省の所管行政分野における利活用を積極的に推進すること。他の府省庁において、さらなる周知と利活用の推進をお願いしたいことなどについて発言がありました。

意見交換では、NHK会長から、このシステム



■中央防災会議のもよう（3月20日）

を放送で行った場合、国民に大変な影響を及ぼすことになるため、緊急地震速報の利活用の促進に関する周知・広報や混乱防止に向けた対策について政府一丸となって取り組んでもらいたいことなどについて発言がありました。

さらに、経済産業副大臣から、経済産業省所管の電力業界、ガス業界、石油業界、鉄鋼業界などでも、先行的提供を受けており、それぞれの現場に応じた取組が行われ始めていること。経済産業省としても、本システムの普及について、関係業界への十分な周知を含め、関係省庁とできるだけ協力して行きたいことなどについて発言がありました。

最後に総理から、各省所管分野において、緊急地震速報を有効に利活用するための方策について検討を進めることや政府一体となって、国民への普及・啓発に取り組むことなどについて指示がありました。



■阿部元東京大学地震研究所教授による緊急地震速報についての説明



# 平成19年度総合防災訓練大綱

## 訓練大綱が中央防災会議で決定

災害が発生した場合においては、国の行政機関、地方公共団体、その他の公共機関が一体となって、国民と連携しつつ対応することが求められています。

いつでもどこでも起こりうる災害に備えて、防災関係機関の災害応急に関する準備の検証・確認と国民に対する防災意識の高揚を図っていく必要があります。このため、防災訓練は、きわめて重要な意義を有しています。

去る3月20日に、中央防災会議は、「平成19年度総合防災訓練大綱」を決定しました。

この総合防災訓練大綱は、平成19年度において、国の行政機関、地方公共団体、その他の公共機関などが相互に連携して防災訓練を総合的かつ計画的に実施する際の指針を示すとともに、防災訓練等を通じて、より多くの国民が防災に関する意識を高めることができるよう、訓練を実施する際の基本的な考え方を示したものです。

## 平成19年度防災訓練大綱の概要

政府は訓練大綱に基づき、東海地震（予知された場合）及び東南海・南海地震を想定した訓練を中心に、大規模水害の発生を想定した水害対処訓練、津波を想定した津波防災総合訓練、原子力災害を想定した原子力防災訓練等を行う事としております。なお、詳細については、以下のとおりです。

### (1) 地震を想定した総合防災訓練

#### ① 「防災の日」政府本部運営訓練

「防災の日」9月1日(土)に内閣総理大臣を始めとする全閣僚が参加して、東海地震（予知された場合）を想定し、関係地方公共団体及び指定公共機関等と連携して、東海地震応急対策活動要領に基づき、地震予知に対応した地震防災応急対策の実施体制の確保等を図る訓練を3年ぶりに実施します。

なお、訓練の内容は以下のとおりです。

##### a 政府本部運営訓練

- ・ 緊急参集チームの参集、協議
- ・ 地震予知情報の報告
- ・ 臨時の閣議
- ・ 地震災害警戒本部の設置、会議の開催・運営
- ・ 内閣総理大臣、官房長官及び防災担当大臣による会見等



■平成18年度総合防災訓練のまよう

##### b 情報の収集・伝達に関する訓練

- ・ 東海地震に関連する情報等の伝達
- ・ 中央防災無線網、衛星通信装置等のシステムの活用等

### ②政府総合図上訓練

東南海・南海地震を想定し、平成20年1月に、初めて東南海・南海地震応急対策活動要領に基づき、緊急災害対策本部事務局の業務について訓練を実施してその業務遂行能力の向上を図るとともに、広域的な災害応急対策の実施・調整等に係る検証を行います。

なお、主な訓練項目は以下のとおりです。

- ・ 発災直後の対処体制の確立
- ・ 被害状況に応じた災害応急対策の実施

### ③現地訓練

- ・ 静岡県総合防災訓練と連携して、9月1日に静岡県伊豆市において訓練を実施します。
- ・ 八都府市合同防災訓練と連携して、9月1日にさいたま市において訓練を実施します。
- ・ 近畿府県合同防災訓練と連携して、12月に奈良県において訓練を実施します。

### ④津波防災総合訓練

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による津波を想定し、7月に宮城県気仙沼市において訓練を実施します。

### (2) 水害対処訓練

台風等の水害により、大河川が破堤し、大規模な水害が発生したことを想定した図上訓練を実施します。

### (3) 原子力災害を想定した原子力防災訓練

日本原燃(株)六ヶ所再処理施設における事故を想定して、10月に青森県六ヶ所オフサイトセンターにおいて訓練を実施します。



# 「東南海・南海地震応急対策活動要領」に基づく具体的な活動内容に係る計画

平成19年3月20日開催の中央防災会議幹事会において、『東南海・南海地震応急対策活動要領』に基づく具体的な活動内容に係る計画』を申し合わせました。

本計画は、「東南海・南海地震応急対策活動要領」(平成18年4月中央防災会議決定)で定められている政府の応急対策活動のうち、救助部隊の派遣や物資の支援などの具体的な活動の計画を、「東南海、南海地震等に関する専門調査会」の被害想定を基に定めたものです。本計画は、「救助活動、消火活動等に係る計画」、「医療活動に係る計画」、「物資調達に係る計画」、「輸送活動に係る計画」の4つの計画で構成されています。

「救助活動、消火活動等に係る計画」は、倒壊した家屋に閉じこめられた人の救助や、火災の消火活動等に関して、地元で対処しきれないと考えられる部分を被災地外からの応援で対処するための計画です。救助部隊は、被害の大きい静岡県、愛知県、三重県、和歌山県、徳島県、高知県などを中心に2日間でのべ7万3千人余りが派遣され、消火部隊に関しては、発災後12時間後までに静岡県、愛知県、三重県、和歌山県、徳島県、高知県に合計3千4百人が派遣されるなど、最終的には、これらの応援部隊は全体として12万人余りが派遣される予定です。

「医療活動に係る計画」は、クラッシュ症候群などの重傷患者を自衛隊機などで被災地外へ運び、被災地外の医療機関で治療を行う広域医療搬送計画です。被害想定では、静岡県、愛知県、三重県、和歌山県、徳島県、高知県の6県で計584人の重傷者の搬送が必要とされており、広域医療搬送には専門的訓練を受けた災害派遣医療チーム(DMAT)が217チーム必要とされますが、実際に派遣可能なのは109チームにとどまり、残りは救護班で補うこととされています。

「物資調達に係る計画」は、被災地内で不足すると考えられる飲料水、食料、毛布、おむつなどの物資を被災地外から調達し、これらの物資を被災地内に設けられた広域物資拠点に一旦運び込んだ後、被災地内の避難所等に供給されることとなっています。

「輸送活動に係る計画」は、救助部隊や支援物資などの輸送に関する計画で、輸送に利用する道路(緊急輸送ルート)が定められています。

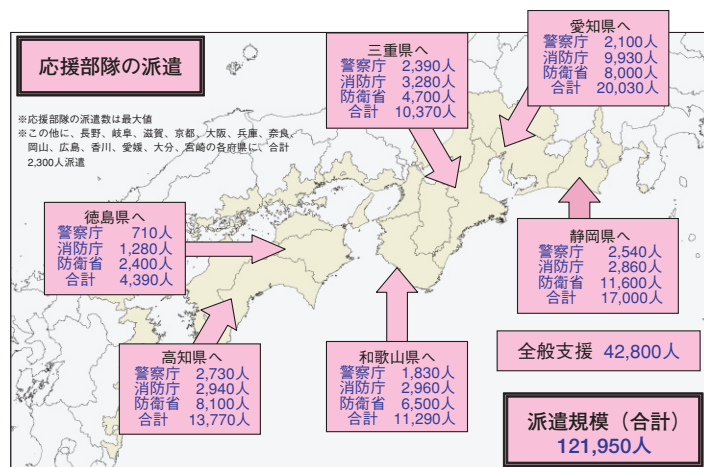


図1 応援部隊の派遣内訳

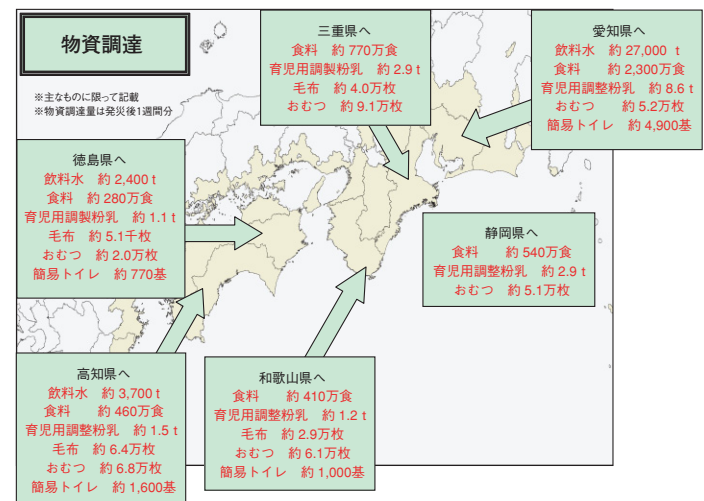


図2 被災地外からの物資調達

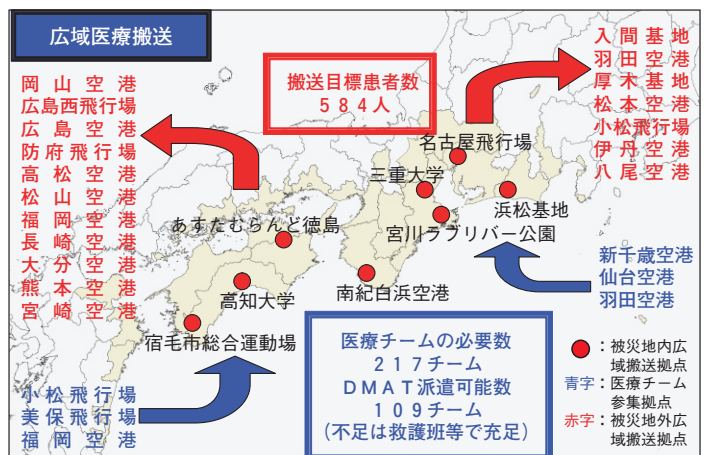


図3 広域医療搬送計画

東南海・南海地震が実際に発生した場合には、各地の被災状況が明らかになる前に、これらの計画をもとに応急対策活動が迅速に開始されることとなります。

# 緊急地震速報の一般提供に向けて

緊急地震速報は、震源に近い観測点で得られた地震波を使って、直ちに震源、地震の規模および各地の震度などを推定し、地震発生から数秒程度ですばやく情報を提供するものであり、地震の大きな揺れが始まる前の防災対応に役立てていただくことを目的としています。現在、気象庁を中心に「緊急地震速報」の本年秋の一般の方々への提供開始を目指して、政府一体となって周知・広報等の取組を進めています。

## 緊急地震速報の概要

地震発生直後に震源に近い観測点でP波をとらえ、それを直ちに解析することによって、震源や地震の規模（マグニチュード）、各地での主要動（強い揺れをもたらすS波）の到達時刻や震度を、秒単位の短時間で推定することができます。これらの情報を強い揺れが到達するまでの短い時間に伝え、何らかの対策を講ずることができれば、地震被害の防止・軽減が可能となります。

例えば、数秒から数十秒程度の短い時間であっても、地震による強い揺れが始まる前に、走行中の列車のスピードを少しでも落とすことができれば、脱線事故などの低減につながることを期待されます。エレベーターを最寄りの階に停止させることにより、閉じ込め事故を防止したり、工場や工事現場など危険なところで働いている方が、安全なところへ避難したり、安全な体勢をとることも可能となります。また、家庭や学校、オフィスなどで倒れてきそうな家具や書棚などから離れたり、丈夫な机の下に避難することにより身を守ったりすることもできます。

しかし、緊急地震速報は、震源に近いところでは情報を発表してから主要動が到達するまでの時間が数秒ときわめて短く、情報が間に合わない場合があることや、震源、マグニチュード、震度等の推定の精度が十分でない場合があるなど、技術的な限界もあります。緊急地震速報を適切に活用するためには、このような特性や限界を十分に理解する必要があります。

## 一般への提供に向けた検討

気象庁では、緊急地震速報の導入を図るため、平成17年11月に学識者、関係機関からなる「緊急地震速報の本運用開始に

係る検討会」（検討会座長：阿部東京大学地震研究所教授（当時）。以下「検討会」という。）を発足させ、緊急地震速報の提供に向けた検討を進めてきました。検討会が平成18年5月にとりまとめた中間報告では、「広く国民への情報提供を直ちに開始した場合には混乱を生じるおそれがあることから、十分な周知・広報等を行った上で提供を開始する。一方、すぐにも適切な利活用を図ることが可能な利用者に対しては、地震被害を少しでも軽減するという観点から、先行的に提供を開始すべきである。」という提言がなされました。

気象庁では、この提言を受けて、列車やエレベーターの制御、工事現場の作業員の安全確保などの分野の利用者に対し、平成18年8月から緊急地震速報の先行的な提供を開始しています。

検討会では、さらに一般の方々への緊急地震速報の提供に向けた検討を進め、平成19年3月の「最終報告」において、緊急地震速報を入手した利用者が適切な行動をとることができるよう、「緊急地震速報の利用の心得」をとりまとめました。

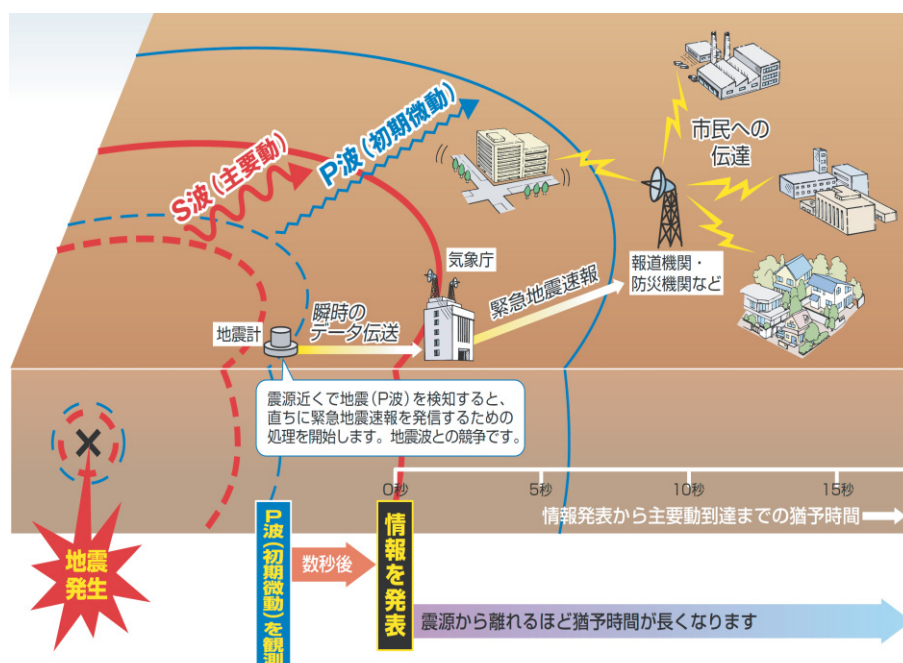


図 緊急地震速報の原理



## 利用の「心得」と今後の取組み

緊急地震速報はすでに述べたように、適切に活用されれば地震災害の軽減に役立つ情報です。そのため、できるだけ早く一般への提供を開始すべきですが、一方で、緊急地震速報の理解の不足から、混乱や損害などが発生するおそれもあり、提供開始にあたってはこれらを防止するための方策を講じる必要があります。

この「心得」は、「状況に応じて、あわてずに、まず身の安全を確保する」ということを基本とし、「家庭」、「不特定多数の者が出入りする施設」、「屋外」、「乗り物で移動中」の4つの場面における具体的な対応行動の指針を示しています。緊急地震速報を有効に活用するため、情報を受けとった時、どのように行動すればよいかということについて、この指針を参考に家庭や職場などで考えていただくことが重要です。

また、検討会の最終報告では、最終報告のとりまとめから6か月程度を、利用者の準備や「心得」の周知等のための準備期間とした後、広く国民へ緊急地震速報の提供を開始することが適当であるとしています。

関係省庁においては、これらを踏まえ、本年秋の一般への提供開始を目指して、関係機関との連携のもと、緊急地震速報の特徴や限界、利用の「心得」の周知・広報等の取組を推進しています。

## 政府の取組

平成19年3月20日に開催された中央防災会議（会長：内閣総理大臣）において、緊急地震速報の提供に向けての取組が、同会議委員でもある阿部検討会座長により紹介されました。また、総理からは、関係閣僚に対し、「緊急地震速報を有効に利活用するための方

# 緊急地震速報利用の心得の概要

### <基本的な考え方>

地震で建物の倒壊が発生するような震源の近傍では、緊急地震速報の提供から主要動が到達するまでの猶予時間は、あっても数秒以下であるため、緊急地震速報を利用して建物の外へ脱出することは極めて困難です。従って、緊急地震速報を受信した際の最善の行動は、「あわてずに、まず身の安全を確保する」ことです。

また、さまざまな場面における具体的な対応行動の指針は次のとおりですが、緊急地震速報を有効に活用するためには、この指針を参考にして、速報を受けたときにどのように行動すれば良いかを自ら考えておくことが重要です。



■小学校における緊急地震速報を利用した避難訓練  
写真提供：源栄東北大学教授

### 【家庭】

- 頭を保護し、大きな家具からは離れ、丈夫な机の下などに隠れる
- あわてて外へ飛び出さない
- その場で火を消せる場合は火の始末、火元から離れている場合は無理して消火しない
- 扉を開けて避難路を確保



### 【不特定多数の者が出入りする施設】

- 基本的には施設の従業員等の指示に従う
- その場で、頭を保護し、揺れに備えて身構える
- あわてて出口・階段などに殺到しない
- 吊り下がっている照明などの下からは退避する





策について検討を進めるとともに、政府一体となって、国民への普及・啓発に取り組んでいただきたい。」との指示が出されました。

これを受けて、政府では「緊急地震速報の周知・広報及び利活用推進関係省庁連絡会議」を設置し、3月28日に第1回会合が開かれました。連絡会議では、各省庁の所管分野における緊急地震速報を有効に利活用するための方策の検討と、国民への普及・啓発への取組等について、情報交換や施策の調整を行うとともに、各省庁の取組のとりまとめを行っています。

## おわりに

緊急地震速報の有効な利活用は、直接人命を守る契機となりますが、身の安全の確保のためには、何といっても住宅や建造物等の耐震化が重要です。もう一度、

(参考)

### 「緊急地震速報」を活かすために

「緊急地震速報」が運用されても、地震への備えができていなければ身の安全を守ることはできません。「緊急地震速報」を活かすためには、以下のような点を、あらためて徹底することが不可欠です。

- 住宅・建造物の耐震化、家具の転倒防止
- 備品の落下防止やガラスなどの飛散防止
- 安全な場所の確認
- 防災訓練の実施

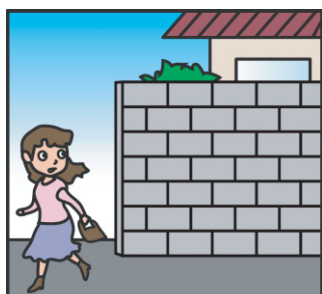
身の回りの耐震診断、耐震補強を確認して、地震災害による被害を少しでも軽減し、安全・安心な社会を構築していきましょう。

## 周囲の状況に応じて、あわてずに、まず身の安全を確保する

<さまざまな場面における具体的な対応行動の指針の例>

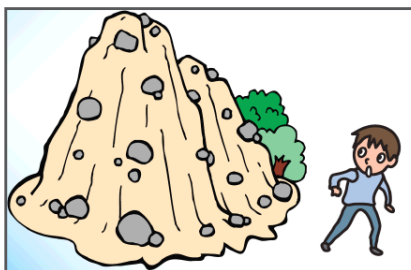
### 【屋外】

- ブロック塀の倒壊や自動販売機の転倒に注意し、これらのそばから離れる



- 壁、看板、割れたガラスの落下に備え、ビルのそばから離れる。丈夫なビルのそばであればビルの中に避難

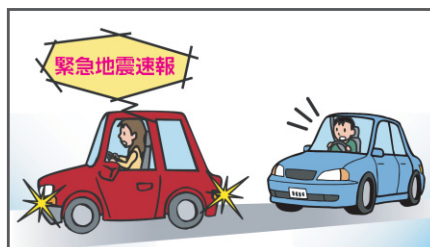
- 山やがけ付近では落石やがけ崩れに注意



### 【自動車運転中】

- 後続の車が情報を聞いていないおそれがあることを考慮し、あわててスピードを落とさない
- ハザードランプを点灯するなどして、まわりの車に注意を促したのち、緩やかにスピードを落とす

- 大きな揺れを感じたら、できるだけ安全な方法により道路状況を確認して安全な場所に停止



### 【鉄道・バスに乗車中】

- つり革、手すりなどにしっかりつかまる



### 【エレベーター利用中】

- 最寄りの階で停止させ、速やかにエレベーターから降りる



# 平成19年（2007年）能登半島地震

## 地震の概況

平成19年3月25日（日）9時41分、能登半島沖（北緯37.2度、東経136.7度）を震源とする、深さ11km、マグニチュード6.9の地震が発生しました。

各市町村の最大震度（震度5弱以上）は、以下のとおりです。

- 震度6強 石川県 七尾市、輪島市、穴水町
- 震度6弱 石川県 志賀町、中能登町、能登町
- 震度5強 石川県 珠洲市
- 震度5弱 石川県 羽咋市、宝達志水町、かほく市、富山県 富山市、滑川市、舟橋村、氷見市、小矢部市、射水市  
新潟県 刈羽村

この地震に伴い、津波注意報が出され、最大波は石川県珠洲市で22cm、金沢市で18cmを観測しましたが、11時30分にすべてが解除されました。

この地震により、死者1名、負傷者336名、全半壊家屋1,977棟等の被害が発生しています。

## 人的・住家被害の状況

都道府県名	人的被害(人)			住家被害(棟)			
	死者	行方不明者	負傷者 (重傷) (軽傷)	全壊	半壊	一部破損	建物火災
新潟県			1 3			3	
富山県			1 12				
石川県	1		27 291	609	1,368	12,323	
福井県			1				
計	1		30 306	609	1,368	12,326	

(注) 消防庁調べ：5月21日 11:00現在

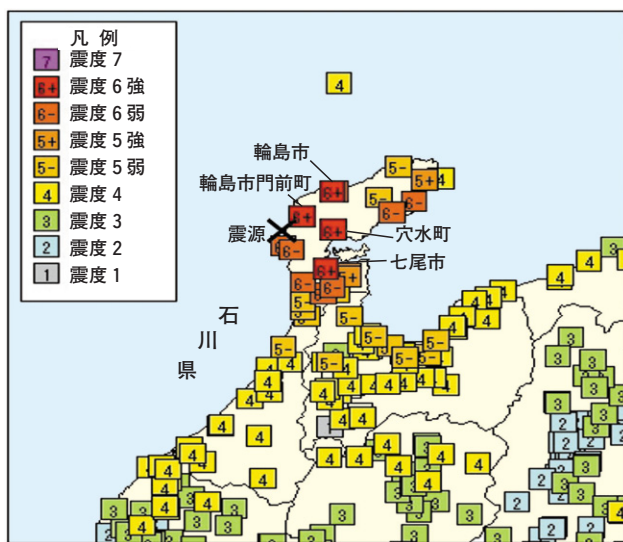
## 政府の主な対応

政府は、3月25日9時45分に緊急参集チームを招集し、官邸対策室を設置しました。また、内閣総理大臣から「被害状況の確認と住民の安全確保に万全を期すように」との指示がなされました。

被害状況等を把握するため、溝手防災担当大臣を团长とする政府調査団を石川県へ派遣（3月25日～26日）、平沢内閣府副大臣を石川県へ派遣（3月27日）しました。4月13日には、安倍内閣総理大臣が現地を視察しました。

3月25日17時、3月26日18時30分、3月30日17時の3回にわたり、災害対策関係省庁連絡会議を開催しました。

また、被害状況や地元地方公共団体からの要望の把



■ 3月25日9時41分の震度分布図 (出典) 気象庁資料

握のため、1か月にわたり、現地（輪島市役所）に連絡対策室を設置（3月25日～4月24日）しました。

## 災害派遣の実施

### <自衛隊の災害派遣>

石川県知事からの災害派遣要請を受け、輪島市、穴水町、志賀町、七尾市において、自衛隊が給水・給食支援、入浴支援等を実施しました〔派遣規模(延べ)：人員約2,730名、車両約1,050両(水トレーラーを含む)、航空機約60機〕。

### <広域応援>

警察庁は愛知県警察、岐阜県警察、福井県警察および新潟県警察の警察広域緊急援助隊246名を石川県に派遣し、住宅街等において新たな被災者の有無について捜索活動等を実施しました。

消防庁は、石川県からの派遣要請を受け、京都府、福井県、滋賀県、富山県、東京都、大阪府、兵庫県



■ 関係省庁連絡会議の模様



## 政府の主な対応

3月25日	
9:45	緊急参集チーム招集、官邸対策室を設置 自衛隊、広域緊急援助隊、緊急消防援助隊の派遣
17:00	「能登半島沖を震源とする地震に関する災害対策関係省庁連絡会議」を開催 石川県は七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、中能登町、穴水町および能登町に災害救助法を、また、県内全域に被災者生活再建支援法に基づく支援金支給制度を適用（適用日3月25日）
3月25日～26日	
	溝手防災担当大臣を団長とする政府調査団を石川県へ派遣
3月26日	
18:30	「平成19年（2007年）能登半島地震に関する災害対策関係省庁連絡会議」を開催
3月27日	
	平沢内閣府副大臣を石川県へ派遣
3月30日	
17:00	「平成19年（2007年）能登半島地震に関する災害対策関係省庁連絡会議」を開催
4月13日	
	安倍内閣総理大臣による現地視察を実施
4月20日	
13:00	「能登半島地震の復旧・復興対策に関する関係省庁局長会議」を開催 「平成19年能登半島地震による石川県鳳珠郡能登町等の区域に係る災害」を激甚災害に指定（4月20日閣議決定、4月25日公布）

緊急消防援助隊87隊349名を石川県に派遣し、輪島市門前地区等において、倒壊家屋等の検索活動を実施しました。

## 主な災害対応

石川県は七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、中能登町、穴水町、能登町に災害救助法を、県内全域に被災者生活再建支援法に基づく支援金支給制度を適用しました（適用日：3月25日）。

「平成19年能登半島地震による石川県鳳珠郡能登町等の区域に係る災害」を激甚災害に指定し、石川県内の3市3町について、公共土木施設災害復旧事業等に



■総持寺（門前町）の被害状況



■輪島市門前町の被害状況



■興禪寺（門前町）の被害状況

関する特別の財政援助、農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置、中小企業関係の特例措置等を適用（4月20日閣議決定、4月25日公布）しました（22ページ参照）。

応急仮設住宅については、計10か所334戸が建設され、入居を開始しています。

輪島市（4か所250戸）、宅田町（20戸）、山岸町（50戸）、門前町館（30戸）、門前町道下（150戸）、穴水町（1か所45戸）大町（45戸）、志賀町（2か所19戸）、富来領家町（10戸）、鶴野町（9戸）、七尾市（3か所20戸）、小島町（10戸）、田鶴浜町（5戸）、中島町浜田（5戸）

その他、3月27日に、石川県社会福祉協議会に石川県社協災害対策ボランティア本部、輪島市社会福祉協議会に輪島市災害ボランティアセンター輪島、輪島市災害ボランティアセンター門前、穴水町社会福祉協議会に穴水町災害対策ボランティア現地本部を設置（3月27日）しました。

## 三重県中部を震源とする地震が発生

平成19年4月15日（日）12時19分頃、三重県中部（北緯34.5度、東経136.2度）を震源とするマグニチュード5.4（震源の深さ約16km）の地震が発生し（気象庁調べ・速報値）、三重県亀山市で震度5強、三重県鈴鹿市、津市、伊賀市で震度5弱を観測しました。

この地震により、三重県と愛知県で、重軽傷者13名、住家の一部破損122棟の被害が発生しました（平成19年4月20日19時現在。消防庁調べ）。

# 能登半島地震における石川県の対応

## 石川県危機管理監室危機対策課

3月25日の日曜日午前9時41分、石川県の能登半島沖を震源とする深さ11km、マグニチュード6.9、最大震度6強の地震が発生しました。

この地震により、石川県では死者1名、負傷者318名、住家の全半壊1,850棟（5月18日現在）など、能登を中心に県政史上未曾有の被害を受けました。

### 石川県の緊急対応

県では、発災後、職員の手ほとんどが自主登庁し、午前10時15分に緊急消防援助隊の派遣を要請するとともに、午前10時45分には、知事をはじめ副知事、部長局長による本部員等連絡会議を開催しました。同会議には、金沢地方気象台や自衛隊も参加し、災害情報の共有や初動対策について確認し、午前11時8分に防衛省に対して自衛隊の災害派遣を要請しました。

また、午後0時半には、知事を本部長とする県災害対策本部を立ち上げ、本部員会議で、現地の状況を確認するとともに、県奥能登総合事務所に県現地災害対策本部を設置しました。

能登の3市4町においても、それぞれ災害対策本部が設置され、県では、午後4時30分に、七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、中能登町、穴水町、能登町に災害救助法の適用を決定しました。

震災当日（25日）の午後11時現在で県が把握した被害状況は、死者1名、負傷者173名、住家全半壊175棟、避難者数2,497名、断水13,250世帯、道路通行止め22箇所、能登空港使用不能等と、十分に被害の全容が把握できていない状態でしたが、県は、緊急期の対策として、情報収集をはじめ、関係機関と連携し、毛布等の救援物資の提供、救護所への医師等の派遣、応急危険度判定士の派遣等二次災害の防止に努めました。

震災2日目以降は、健康管理・心のケア活動、ボランティアの受け入れ、道路・港湾・空港等の公共土木施設の応急復旧等に、県、市町、関係機関が連携、一丸となって取り組みました。

4月2日には、県内全市町に対し、被災者生活再建支援法の適用を決定するとともに、4月20日には、政府の迅速な対応により、異例のスピードで局地激甚災害の指定も受けました。

### 能登の復旧・復興に向けて

地震発生から約1か月が経過したゴールデンウィー



■石川県災害対策本部会議の模様

ク前には、被災者の方々の仮設住宅への入居や、能登の温泉地での営業再開、能登有料道路の全面開通等の応急復旧の見通しが見えてきたことから、県では、4月24日、現地災害対策本部を撤収し、翌25日には「石川県能登半島地震復旧・復興本部」を設置しました（災害対策本部は存続）。

今回の地震は、県内の観測史上、過去最大の地震であり、手探りで対応した部分もありましたが、谷本知事の陣頭指揮の下、応急対策を実施してきました。この間、ボランティアの皆様をはじめ、全国各地の方々から多大なご支援を賜るとともに、国の関係者や、被災経験のある新潟県、兵庫県の方々などからもさまざまなアドバイスや人的支援をいただき、心からお礼申し上げます。

今後、道路等を含めた公共施設の復旧作業や、被災された方々が一日でも早く安心して暮らせるよう、被災地の復興に向けて、県民一丸となって取り組んでいかなければなりません。過疎、高齢化が進行し、財政力も弱い能登の復旧・復興は、まだまだ道半ばであり、今後とも、関係各位のご支援を何卒よろしくお願いいたします。



■輪島市に開設された仮設住宅



## 海外の災害

### ソロモン諸島で地震・津波災害が発生

南太平洋に位置するソロモン諸島では、4月2日（月）午前7時40分（日本時間5時40分）頃、首都ホニアラ北西345kmのニュージョージア諸島で、マグニチュード8.1（震源の深さは10km）（米国地震調査所）の地震が発生し、その後、遡上高最大約9mに及ぶ大規模な津波が押し寄せました。

ソロモン諸島政府は非常事態宣言を発出し、各国に支援を要請しました。ソロモン政府国家災害委員会によれば、5月17日現在、死者52名、被災者約5,000名（推定）、全壊・半壊家屋900～2,500棟（推定）の被害が発生しています。また同国の国家災害委員会はムンダに事務所を設置し、緊急援助活動の調整にあたっては、離島の被災地まで緊急援助物資をボートで輸送しています。

4月4日（水）、わが国政府は、震災および津波による被害を受けたソロモン諸島政府に対し、初動の支援として、約1,300万円相当の緊急援助物資（毛布、プラスチックシート）の供与を決定しました。

また、4月10日（火）、1) 国連児童基金（UNICEF）に対して30万米ドル（約3,500万円）、2) 国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）に対して20万米ドル（約2,300万円）の緊急無償資金協力を、それぞれ実施することを決定しました。

4月18日（水）から5月2日（火）にかけて、国際協力機構（JICA）が、同国に対する今後の人道・復興開発支援のため派遣していた「ソロモン諸島地震・津波被害復旧復興支援プロジェクト形成調査団」の報



■避難した人々から話を聞く調査団



■損壊した病院関係者の住居

写真提供：JICA

告によると、今回の被災により33人（全国52人）の死者を出したギゾ島では、南岸から西岸に面する村ではほとんどの家屋が流失するなど津波によって壊滅的な被害が発生しています。また、人的な被害の特徴として、死者には子どもが多く（ギゾ島では33名の死者のうち21名が子ども）、津波についての知識が乏しかったことが明らかになりました。

さらに各省庁への聞き取りから、災害時に中心的な役割を果たす国家災害管理事務所の人材不足や、災害情報の伝達のための放送・通信機材の不足などの問題が確認されました。

### ウルグアイにおける集中豪雨被害

ウルグアイでは、5月上旬の集中豪雨によって、同国中部に位置するソリアノ県、ドゥラスノ県、トレインタ・イ・トレス県を中心に、大規模な河川氾濫が発生しました。一連の豪雨により死者は2名、被災者は11,717名（現地時間5月10日現在）にのぼり、給水、電力供給、道路等のインフラ施設にも被害が発生しています。9日、同国下院議会は国家災害非常事態宣言を発出しました。

5月11日（金）、わが国政府は、ウルグアイ政府に対し、約1,000万円相当の緊急援助物資（スリーピングマット、毛布、プラスチックシート）を供与することを決定しました。



■ホニアラ国際空港に到着した緊急援助物資

出典：JICA国際緊急援助隊事務局



■ソロモン諸島の被災者に届けられた救援物資



写真提供：IFRC

## 「被災者生活再建支援制度に関する検討会」始まる

内閣府では、「被災者生活再建支援制度に関する検討会（座長：伊藤滋 早稲田大学特命教授）」を設置して、3月1日に第1回を開催しました。

この検討会は、被災者生活再建支援制度について、平成16年の制度改正から3年が経過したことから、その総合的な検討を行うことを目的としたもので、年内のとりまとめを目指しています。また、7月頃には中間とりまとめを行い、制度のあり方について方向性を示す予定です。

### 被災者生活再建支援制度とは

平成10年5月に議員立法により、被災者生活再建支援法が制定されました。被災者生活再建支援制度（以下、「支援制度」といいます。）は、同法に基づき、自然災害により、住宅が全壊する等、生活基盤に著しい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拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するとともに、国が基金に対してその費用の一部を補助することにより、被災者の自立した生活の開始を支援する制度です。当初は、生活必需品の購入等に要する経費（生活関係経費）として最高100万円を支給するものとされました。

### 支援制度の拡充（居住安定支援制度の創設）

一方で、被災者の安定した居住の確保は、自立した生活再建を支援する上で最重要課題のひとつであるとの意見があり、法においても「住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする（附則第2条）」と規定されました。また、衆議院災害対策特別委員会における附帯決議において、「施行後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。」とされました。

このような法の附則や国会の附帯決議、さらには、全国知事会等の要望等を背景に、平成16年には法改正が行われ、従来の支援制度に加えて居住安定支援制度が創設されました。これにより、被災した住宅の解体、撤去及び整地に要する費用、新たな住宅取得のための借入金等の利息や居住のための借家の家賃等につき、最高200万円の支給が行われることとなり、生活関係経費と併せて最高300万円の被災者生活再建支援金を支給することとしました。



■検討会のようす

### 検討会設置について

平成16年の法改正に際しては、再び衆議院災害対策特別委員会及び参議院災害対策特別委員会の附帯決議がなされました。同決議においては、「居住安定支援制度等の充実を図るため、本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」とされています。

本年3月で居住安定支援制度の創設から3年が経過し、この間、大きな自然災害も発生していることから、平成16年の附帯決議も踏まえて、支援制度の施行状況を分析した上で、総合的な検討を行うため、検討会を設置しました。

### 被災者生活再建支援制度に関する検討会 委員

石川 嘉延	静岡県知事
(座長)伊藤 滋	早稲田大学特命教授
小幡 純子	上智大学大学院法学研究科教授
重川 希志依	富士常葉大学大学院環境防災研究科教授
田近 栄治	一橋大学国際・公共政策大学院教授
福和 伸夫	名古屋大学大学院環境学研究科教授
松原 一郎	関西大学社会学部教授
室崎 益輝	総務省消防庁消防研究センター所長

### 第1回検討会（3月1日）

冒頭、溝手防災担当大臣より「自然災害が多発するわが国において、災害からの復旧・復興は常に大きな課題であり、中でも、被災された方々の生活再建は重要である。検討会においては、支援制度の在り方に関して幅広い観点からの審議をお願いしたい。」という挨拶がありました。事務局からの説明の後、各委員からは「現在の国の制度には落ち度があるために、県が補充している。」「予想される大規模災害の際の実現可



能性を考えた議論が必要。」「住まいの再建は生活再建、地域の再生にとって重要であり、融資や補修などと組み合わせた総合的な検討が必要。」などの意見や議論がありました。

### 第2回検討会（5月14日）

前半は、実際に支援金の支給を行った被災自治体など、4人の関係者をお招きして、直接、意見を伺う機会を設けました。関係者からは「全国一律の運用は、結果的に国の財政負担を増やす場合がある。国は、被害に応じて資金を一括して自治体に給付し、自治体の裁量で執行できる制度を検討すべき。」「支給要件や使途が細かく定められていることの弊害が大きい。」「地域の人たちが自分自身で立ち直ることが復興。その上で、現実に自立できない人に必要最小限の支援をするのが支援制度の役割である。」「住宅の再建が進まないと、まちの復興も、地域の復興も進まない。すまいの再建が一番重要。」などの意見がありました。後半は、

関係者の意見を踏まえて、委員の間で議論が行われました。

### 第2回検討会 ヒアリング対象者

泉田 裕彦 新潟県知事  
森 民夫 長岡市長  
小林 郁雄 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク代表  
山崎 登 NHK解説主幹

### 今後について

当面、7月の中間とりまとめまでに月に1回程度の頻度で検討会を開催する予定です。今後も、各方面からの多様な意見・要望をお聞きしながら、幅広く検討してまいります。

検討会の資料や議事概要は次のURLでご覧になれます。

<http://www.bousai.go.jp/hou/kentou/index.html>

## Topics

# 災害に係る住家の被害認定に関する講習会を開催

平成19年2月27日から3月20日にかけて、全国12会場において「災害に係る住家の被害認定に関する講習会」を開催しました。

延べ1,600名を超える地方公共団体職員および建築士等の方が参加し、被害認定の概要や被害認定の調査・判定方法について、演習を交えた講習を行い、活発な意見交換、質疑応答が行われました。

### 住家の被害認定講習会における演習問題例

問2. 全壊か否かを判定してください



【東京理科大学真鍋研究室資料】

(答) 全壊判定

災害に係る住家の被害認定とは、地震や風水害等の災害により被災した住家の被害程度（全壊、半壊等）を認定することをいいます。この被害認定の結果は、災害の被害規模の把握や被災者に対するり災証明書の発行に活用されます。また、災害発生時の速やかな被災者支援のためには、地方公共団体による迅速かつ的確な住家の被害認定が必要となります。

この度の講習会開催にあたっては、受講者の理解を深めるため、新たに講習テキストを作成するとともに、被害認定の調査・判定方法について演習を行うなど工夫を行いました。

講習会で使用したテキスト等については、今後の被害認定業務における資料としてご活用いただけるよう、ホームページで公開するとともに、CD-ROMを全都道府県・市町村に配布しています。

講習会の資料は次のURLでご覧になれます。

<http://www.bousai.go.jp/hou/unyou.html>

# 「噴火時等の避難体制に係る火山防災対策のあり方(仮称)骨子」まとまる

平成18年2月、気象庁の発表する火山情報に対応した避難の実施時期や対象範囲の明確化、現地対策本部の設置など広域的な防災体制の構築等全般的な富士山火山防災対策のあり方などを示した「富士山火山広域防災対策基本方針」が、中央防災会議において決定されました。

内閣府では、この成果を踏まえ、より効果的な噴火時等の避難体制に係る火山防災対策の充実を図るため、学識者および行政機関からなる「火山情報等に対応した火山防災対策検討会」(座長：田中淳東洋大学教授)(以下「検討会」という。)を開催し、検討を進めてきました。

昨年11月の第1回開催以来、3回の検討会を経て、平成19年3月に、「噴火時等の避難体制に係る火山防災対策のあり方(仮称)骨子」(以下「骨子」という。)をとりまとめました。

骨子においては、火山災害から住民等の安全を確保するために、解決すべき主な課題として、

- ① 現行の火山活動度レベルは、主として噴火規模によって表現されているため、避難準備や避難の判断等具体的な防災対応との関連が必ずしも明確でない。
- ② こうした現状もあり、火山活動度レベルと住民等の避難行動の開始時期、避難対象地域等をリンク

させた具体的な避難計画等が検討されていない。  
③ 複数の市町村にまたがる場合に、広域的な対応が必要となるが、噴火時等の火山防災対策の整合がとられていない場合や、火山現象が急変した場合等に、避難勧告や指示の内容や時期が異なることがある。

が挙げられています。

- 骨子においては、これらの課題に対し、
- 主として噴火規模により区分されている現行の火山活動度レベルから、避難行動等の防災対策を踏まえて区分した「新しいレベル」への改善
- ハザードマップに基づき、避難対象地域、避難時期、避難経路、避難場所、登山規制範囲等およびそれらとレベルとの関係を検討した上での避難計画の策定
- 噴火時のみならず平常時から関係市町村、関係都道府県および関係行政機関等による連携体制の必要性など、わかりやすい火山情報への改善や、噴火時に備えた避難体制の充実に向けての対策が示されています。

今後の検討会では、骨子を基に、具体的な対策事例の検討や地方公共団体へのヒアリング等を実施するなど、避難体制の充実について具体的な検討を行い、「噴火時等の避難体制に係る火山防災対策のあり方(仮称)」をとりまとめる予定です。

## 噴火時等の避難体制に係る火山防災対策のあり方(仮称)骨子

<p><b>目的</b> より効果的な火山防災体制を構築するための火山情報と避難体制のあり方を検討</p>	<p><b>避難体制の充実</b></p> <p>&lt;平常時の体制&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関係市町村、関係都道府県及び関係行政機関等より構成される協議会等を設置</li> <li>・ 避難準備情報や避難勧告等の発令の時期と避難対象地域等について、具体的な基準等をあらかじめ定めておくことが必要</li> <li>・ 市町村境界を越えた避難に備えた広域的な防災体制を構築</li> <li>・ 火山活動の異常時に市町村長が合同で避難等の判断が行えるような体制の構築</li> </ul> <p>&lt;噴火時等の異常時の体制&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 火山活動が活発になった場合には、必要に応じ協議会等の構成機関からなる合同本部等を設置</li> <li>・ 合同本部等は、市町村長の避難勧告等の判断を支援</li> <li>・ 火山の状況や地元の事情に詳しい専門家等が連携し、火山活動の状況について専門的な検討を行って合同本部等に報告</li> </ul>										
<p><b>課題</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 現行の火山活動度レベルは、主として噴火規模によって表現されているため、具体的な防災対応との関連が必ずしも明確でない</li> <li>② 火山活動度レベルと住民等の避難行動の開始時期、避難対象地域等をリンクさせた具体的な避難計画等が検討されていない</li> <li>③ 複数の市町村にまたがる噴火時等の火山防災対策の整合がとれていないものがある</li> </ul>	<p><b>避難計画の策定</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各活火山において、噴火時に発生するおそれのある火山現象(噴石、火砕流、融雪型火山泥流等)に対応した避難計画を作成</li> <li>・ 避難計画の策定にあたっては、ハザードマップに基づき、避難対象地域、避難時期、避難経路、避難場所、登山規制範囲等及びそれらとレベルとの関係を検討</li> <li>・ 防災対策を進めるため危険な範囲や避難場所等を記載した火山防災マップが必要</li> </ul>										
<p><b>対象となる火山現象</b></p> <p>噴火開始後から避難までの時間的余裕がほとんどなく、生命に対する危険性が高い噴石、火砕流、融雪型火山泥流の3つの現象について優先的に検討</p>	<p><b>平常時における住民等への啓発</b></p> <p>火山防災マップの配布や火山防災マップを活用した訓練、学校や地域における防災教育等の実施</p>										
<p><b>火山活動度レベルの改善</b></p> <p>火山活動度レベルについて、避難、避難準備及び登山規制等の具体的な防災行動に結びつくよう区分し、各レベルにキーワード(「避難」、「避難準備」、「注意」等)を設定し、わかりやすく表現</p>	<p><b>今後の検討の方向</b></p> <p>平成19年度以降に、個別の代表的な火山の事例を検証し、避難体制の充実について具体的な検討を行い、「噴火時等の避難体制に係る火山防災対策のあり方(仮称)」をとりまとめる。</p>										
<p><b>検討会の開催の経緯</b></p> <table border="0"> <tr> <td>平成18年11月2日(木)</td> <td>第1回検討会開催</td> </tr> <tr> <td>平成19年1月10日(水)</td> <td>第2回検討会開催</td> </tr> <tr> <td>平成19年3月20日(火)</td> <td>第3回検討会開催</td> </tr> <tr> <td>平成19年3月22日(木)</td> <td>骨子公表</td> </tr> <tr> <td>平成19年6月7日(木)</td> <td>第4回検討会開催予定</td> </tr> </table>	平成18年11月2日(木)	第1回検討会開催	平成19年1月10日(水)	第2回検討会開催	平成19年3月20日(火)	第3回検討会開催	平成19年3月22日(木)	骨子公表	平成19年6月7日(木)	第4回検討会開催予定	
平成18年11月2日(木)	第1回検討会開催										
平成19年1月10日(水)	第2回検討会開催										
平成19年3月20日(火)	第3回検討会開催										
平成19年3月22日(木)	骨子公表										
平成19年6月7日(木)	第4回検討会開催予定										



# 「災害時要援護者の避難支援における 福祉と防災との連携に関する検討会」結果報告

平成16年の一連の風水害等における対応に関し、避難勧告等の情報伝達や高齢者等の避難支援についての課題が明らかになったことから、内閣府では、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」をとりまとめ、関係省庁連携の下に、市町村を中心とした取組の促進を図っているところです。

しかし、市町村における取組の現状を見ると、個人情報保護をめぐるなどいから福祉部局と防災部局での情報共有が進んでいないなど、多くの課題に直面している状況が見られました。そのため、平成18年度は取組のさらなる促進を図ることを目的として、特に「福祉と防災との連携の確保」を主要テーマに「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会」を新たに立ち上げました。

この検討会では、市町村における先進的な事例や平成18年7月豪雨の被災地を委員が自ら現地調査を実施し、取組にあたっての課題やポイントについて検討を行い、「ガイドライン」の手引きとなるものを取りまとめました。

報告書の作成にあたっては、特に、要援護者情報の共有の進め方や福祉避難所などについて具体的な方策を提示しています。

この報告書については、消防庁・厚生労働省・内閣府の連名で各地方公共団体に対し通知を行っており（平成19年4月18日付）、市町村はじめ関係機関での活用と、積極的な取組が期待されるところです。

本検討会の成果及び議事概要等は、内閣府防災担当のホームページで閲覧することができます。

<http://www.bousai.go.jp/>

## 取組にあたってのポイントと対応策

### I 災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携

- 防災関係部局と福祉関係部局との連携
  - ・災害時要援護者支援班の設置は、市町村における支援体制を確立するための第一歩
- 市町村が行う要援護者対策に対する都道府県の支援・協力
  - ・市町村や関係機関等を交えた検討会や研修会の実施、先進的な取組事例の紹介、モデルプランの作成等の支援

### II 平常時からの福祉関係者との連携

- 情報共有等による福祉関係者との連携強化
  - ・平常時から福祉関係者と要援護者について議論する場を持ち、災害時の役割や情報伝達体制を定めておく

### III 避難準備情報等の発令の判断基準の設定

- 地域特性を踏まえた避難準備情報等の判断基準の設定
  - ・ハザードマップを作成し、地域の実情を加味して避難準備情報等の具体的な判断基準を設定
- 早期の避難準備情報等の発令と適切な伝達手段の確立
  - ・適切なタイミングで踏踏することなく避難準備情報等を発令
- 地域住民への避難準備情報等の適切な周知
  - ・ハザードマップの配布等を通じて、要援護者や支援者に対して避難準備情報等の意味を周知

### IV 要援護者の範囲の決定

- 支援すべき要援護者の優先度の検討
  - ・支援対象者は、①支援の必要性②家族・地域の支援力③居住地の災害への脆弱性といった3つの視点から検討

### V 関係機関共有方式による要援護者情報の共有

- 個人情報保護条例の規定をもとにした関係機関共有方式の積極的活用
  - ・目的外利用・第三者提供が可能とされる個人情報保護条例の規定をもとに、関係機関等と要援護者情報を共有
- 行政内部における情報共有
  - ・要援護者情報が外部に漏洩などすることのないよう情報の管理・更新方法を検討
- 行政外の関係機関等との情報共有と守秘義務の確保
  - ・行政外の関係機関等に提供する際には、誓約書などにより守秘義務を確保するとともに、住所や氏名等の基本的な情報の提供にとどめる
- 要援護者情報の活用方策の検討
  - ・避難支援プラン作成の際、同意が得られない要援護者については、情報を行政内部のみで共有し、活用

### VI 住民等と連携した地域防災力の強化

- 日常の活動を通じた地域防災力の強化
  - ・研修会などを通じた地域の要援護者支援に関する人材の育成
- ワークショップや訓練を通じた地域防災力の強化
  - ・地域住民も参加した要援護者マップの作成や要援護者搬送訓練の実施

### VII 福祉避難所の設置・活用による支援

- 福祉避難所の設置に係る事前準備
  - ・平常時から、社会福祉施設等と協議し、災害時における福祉避難所としての活用について協定を締結しておく
- 発災時における福祉避難所での対応
  - ・発災時には、福祉避難所をできる限り早期に開設し、要援護者に対する適切な支援を実施

# パンフレット「竜巻等突風災害とその対応」について

内閣府および気象庁は、関係省庁から構成される竜巻等突風対策検討会における検討を踏まえ、竜巻等の突風に際してどのように行動すればよいかをわかりやすく伝える意識啓発パンフレットを作成し、公表します。

竜巻等の突風災害については、昨年9月の宮崎県延岡市や昨年11月の北海道佐呂間町でも見られたとおり、突発的な破壊力が大きく、人命のみならず、住家、交通、ライフラインなどに甚大な被害をもたらします。こうした局地的な突風災害は、これまでは予測が困難であり、事前の避難等の対策が取りづらいいものと考えられていましたが、今般の甚大な被害を踏まえ、政府では、昨年11月から、関係省庁の課長級で構成される「竜巻等突風対策検討会」を開催し、対策について検討してきました。その検討を踏まえ、内閣府および気象庁では、竜巻などの突風からの身の守り方など個人レベルでの対策の周知をすすめるため、パンフレット「竜巻等突風災害とその対応」を作成し、公表します。

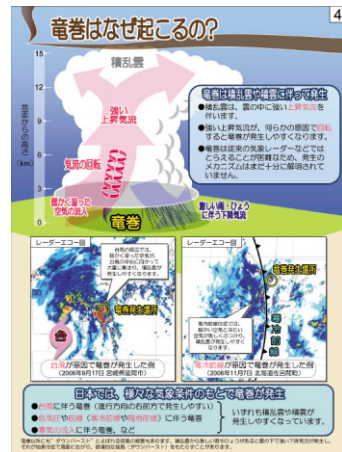
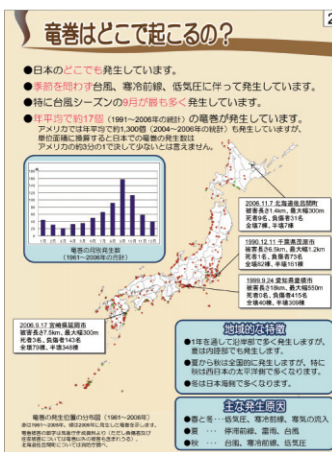
本パンフレットの冒頭では、日本での竜巻の発生分布、月別の発生数や、竜巻による被害の特徴などを写真やイラストを用いて解説しています。

また、「竜巻がなぜ起こるか？」について、発生メカニズムや最近の竜巻発生時の気象状況などからその主な原因を、レーダーエコー図などを用いて解説しているほか、突風に関する気象情報として、現在進められている観測技術・予測技術の高度化と今後の情報提供のイメージについても解説しています。

さらに、竜巻等の突風に際して個人レベルでどのように行動すればよいかをわかりやすく伝えるため、竜巻接近時に現れる特徴を目撃者の証言とあわせて掲載し、屋内外にいる場合の身の守り方（「窓を開けない」、「建物の最下階に移動する」、「頑丈な机の下に入り、両腕で頭と首を守る」など）について、イラストや写真でわかりやすく解説しています。

本パンフレットは、関係省庁、都道府県、市町村などに配布されるほか、下記のホームページからもダウンロードできます。

<http://www.bousai.go.jp/tornado/index.html>





## 第7回日韓防災会議の開催

3月16日（金）に「第7回日韓防災会議」が、韓国から消防防災庁 方基成（バン・ギソン）防災管理本部長ほか8名の防災実務者、日本からは溝手顕正防災担当大臣をはじめとする内閣府および国土交通省の防災実務者が出席のうえ、東京都内において開催されました。

日韓防災会議は、1998年10月8日の日韓首脳会談の際に取り交わされた「21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップのための行動計画」において「両国は、両国の災害への対応に関連する制度、防災体制及び施設についての情報・意見交換を通じ、協力を推進する。」こととされたことを踏まえ、1999年度から、日韓防災会議を、東京と韓国で相互に開催しています。

会議では、両国の災害状況と災害対策について、それぞれ次の報告を行いました。

### ■ 日本

- ① 平成18年3月以降に発生した災害への対応・対策（7月豪雨、台風第13号等）
- ② 災害被害を軽減する国民運動の推進
- ③ 大規模水害対策に関する検討状況
- ④ 近年の土砂災害対策

### ■ 韓国

- ① 平成18年7月台風及び集中豪雨への対処
- ② 携帯電話緊急災害文字放送サービス（CBS）
- ③ 復旧支援システム

これらの報告事項を踏まえ、災害救助に関する国・都道府県・市区町村の役割分担、BCP（事業継続計画）普及のインセンティブ、CBSシステムの運用などについて意見交換を行い、今後の両国の災害対策の一層の推進に役立つものとなりました。

また、昨年度韓国側から提案のあった防災担当職員の交流について、覚書の締結を行いました。

さらに、同日午後、日本側の案内により、韓国側は、荒川下流河川事務所および東京駅周辺防災隣組を視察しました。

第8回会議は、平成19年度中に韓国で開催する予定です。



■ 溝手防災担当大臣からのごあいさつ



■ 会議のようす



■ 覚書への両国代表の署名



■ 東京駅周辺防災隣組の視察

# 1923(大正12)年関東大震災

## — 揺れと津波による被害 —

### 関東地震の実像

関東地震に際しては、東京での大火災による被害があまりに大きかったために、東京の地震だと思っている人が多いことと思うが、図から分かるように、震源域は相模湾を中心に広がり、住家の全潰率から評価した震度分布を見ても、神奈川県から千葉県南部を中心に震度7や6強の地域が広がっている。それらの広がり、1995年の兵庫県南部地震の実に10倍以上に達する。

関東大震災の死者・行方不明者は約10万5千人で、我が国の自然災害史上最悪である。そのうち、火災による死者は約9万2千人で圧倒的に多いが、それ以外の約1万3千人のうち、強い揺れで住宅が全潰したことによる死者数は約1万1千人とこれまた非常に多い。この数は兵庫県南部地震による直接の死者数約5千5百人や、我が国で最大級の内陸直下地震と言われている1891(明治24)年の濃尾地震の7千2百人を遙かに上回るものである。地域別には、震源域の直上で震度7の激震地区を広くもつ神奈川県がその約半分を占め、人口密集地の東京市を含む東京府がそれに次いでいる。この他にも津波による死者200~300人、土砂

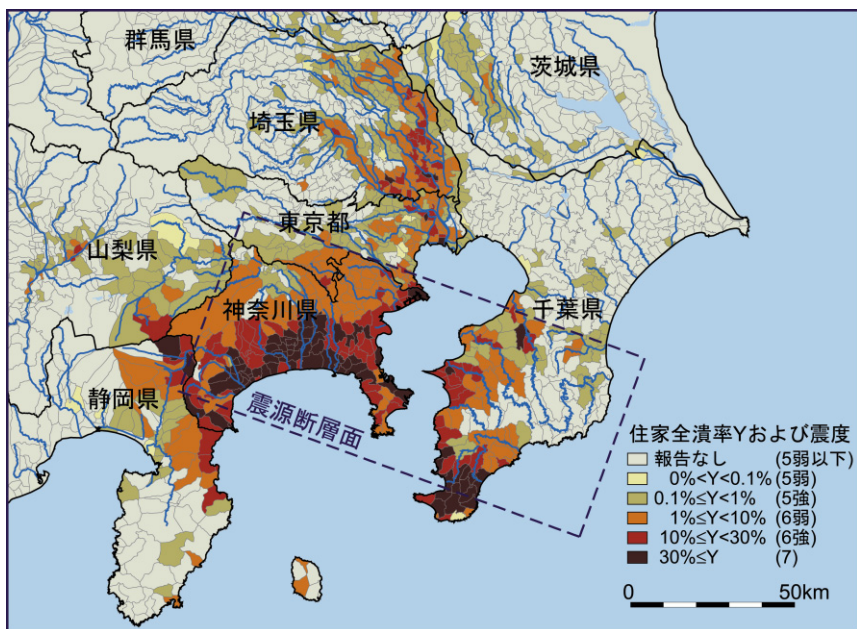
災害による死者700~800人の大半も神奈川県で発生している。そういう面から見れば、関東地震は神奈川県を中心に南関東一帯に被害を及ぼした地震ということが出来る。

### 横浜での揺れと被害

神奈川県での揺れが強かったことは、横浜市と東京市の住家全潰棟数を見ても明らかである。当時の横浜市は人口約42万人で東京市の約220万人に比べ1/5の規模の都市であった。一方横浜市の住家全潰棟数は約1万6千棟と東京市の1万2千棟をはるかにしのぐものである。特に大岡川と中村川・堀川に挟まれた埋立地では、全潰率が80%以上に達するところが多い。この地域は現在のJR関内駅を中心とした横浜の中心地である。火災の発生場所も全潰率の高いこの地域に集中し約290か所に及ぶ。この数は、東京市での数の2倍以上で、密度にすると数倍以上となる。このことは火災の発生と建物の全潰が密接に関連することを示しており、建物の耐震性を上げることの重要性を示唆する結果である。このような指摘は震災直後からすでにあり、都市部に限ってではあるが、翌1924年の市街地建築

建築物法(1919年公布、1920年施行)の改正において、我が国初の耐震基準が規定され、今日の建築基準法のもととなった。

一方、横浜市の中心地でも、火災に巻き込まれずに多くの人々の命を救ったところもある。横浜公園である。同じくらいの広さがあった東京本所の陸軍被服廠跡地(現在、両国国技館の北隣にある東京都慰霊堂の敷地)で、火災旋風によって4万人余りもの人々が亡くなったのと対照的である。2つの避難地は周辺がすべて延焼地域となった点や、数万人にも及ぶ避難民が殺した点など共通する点が多いが、被服廠跡地は避難民とそれぞれが運び込んだ家財道具ですし詰め状況になっていたのに対して、横浜公園では、周囲



■住家全潰率と震度分布

(注) 破線は推定された震源断層の地表への投影を表す。

出典：武村雅之著『関東大震災—大東京圏の揺れを知る』鹿島出版会(2003)





で住宅の全潰率や出火点密度が高かったために、皮肉にもほとんどの避難者が着のみ着のまま、家財道具を避難地に運び込む余裕がなかった点が大きく異なっていた。

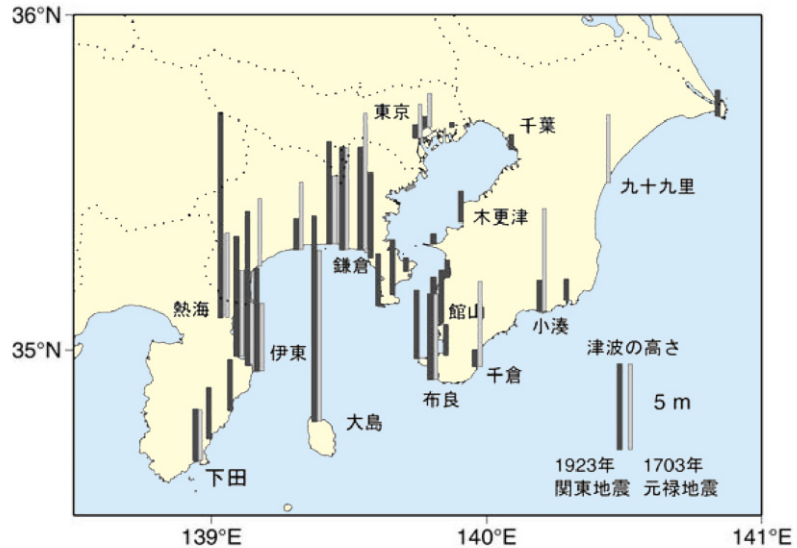
横浜公園でも旋風が起こり、園内の建物はほとんど焼け落ちたが、樹木が多くそれらが火の粉を遮ったことや、折から水道管が破裂して園内に大きな水溜りを生じたことに加えて家財道具のような燃え易いものが少なかったことが幸いしたものと考えられる。避難時の家財道具の運搬は、スムーズな避難行動の妨げとなる他に、延焼火災に燃え草を供給することになるとい問題がある。さしずめ現在での自動車による避難への警鐘になる出来事である。

### 土砂災害と津波

地震による強い揺れによって箱根、丹沢を中心に多くの土砂災害が発生した。中でも箱根火山の一角にある小田原市(旧片浦村)根府川では、熱海線(現在の東海道線)の根府川駅の裏山が崩れ、停車中の汽車が海中に没して多くの死者を出したほかに、本震によって箱根の大洞山が崩れ、白糸川を流れ下った岩屑なだれ(山津波)が根府川集落を埋めて、逃げ遅れた住民が多数巻き込まれ命を落とした。

また、地震の際に各所で崩壊した土砂は溪床部に堆積し、溪流を堰止めていた場所も多かった。神奈川県伊勢原市大山(旧中郡大山町)では地震発生後2週間が経過した9月12~15日の集中豪雨によって、これらの崩壊土砂が土石流となって一気に流れ下り大きな被害を出した。また、翌年の1月15日に発生した丹沢の余震によってもさらに崩壊が促進された。関東地震による土砂災害は、中山間地に限らず、三浦半島や房総半島などの広い範囲で発生し、横浜、横須賀、鎌倉などの市街地およびその周辺部にも被害が及んでいる。現在これらの地域では宅地化が進み、同様の土砂災害が発生した場合には多くの人命が失われる可能性がある。

一方、先に述べた根府川での犠牲者の中には、白糸川河口付近で遊んでいた子供達約20名も含まれていた。根府川地区の海岸部では、本震から5分後に高さ5~6mの津波が押し寄せた。海からの津波と白糸川からの山津波によって挟み撃ちになって命を落としたのである。関東地震の津波は、あまり知られていないが、それによる死者は1993年の北海道南西沖地震を上回るほどのものであった。震源が相模湾にあったため



■関東大震災(1923)と元禄地震(1703)時の津波の高さ  
出典:羽鳥徳太郎・相田勇・梶浦欣二郎『南関東周辺における地震津波』(1973, 東京大学地震研究所編「関東大地震50周年論文集」)

に、早いところでは地震後5分程度で津波が襲来しており、相模湾や伊豆半島東岸で大きな被害を出した。そんな中で、伊豆半島の宇佐美や下田では1703年の元禄地震や1854年の安政東海地震の津波による災害経験が生かされ、家屋の流失は多数に及んだが、地震直後の適切な避難行動によって人的被害は最小限に食い止められた。

### 教訓を後世に伝える

以上のように関東大震災は様々な面で我々に防災上の重要な示唆を与えてくれるが、これもひとえに、地震後に震災予防調査会などによって行われた科学的な調査結果や、国や地方公共団体が行った被害調査結果が残されているお陰である。特に、国が行った国勢調査方式の被害調査は、被害の全容を掴むために大変重要な意味を持つ。また警視庁建築課や各警察署が行った東京市内における迅速な建物調査は、のちの耐震基準制定に大きな役割を果たすとともに、旧東京市内の詳細な震度分布を知る上で欠くことのできないデータとなっている。関東地震発生当時と比べ、学問は細分化し行政組織も複雑になっている。これらの状況下で震災発生時にどのように官学民が一致団結して被害の調査を実行するか。またどのような形で後世にそれらの結果を伝えて行くか。日頃から考えておくことが、災害軽減のための対策と並んで重要な課題であると言える。

武村 雅之:鹿島建設(株)研究・技術開発本部・小堀研究室次長、「災害教訓の継承に関する専門調査会」委員、「1923関東大地震小委員会」委員

■「1923関東大震災」(第1編)は以下のURLでご覧になれます。  
<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1923--kantoDAISHINSAI/index.html>

## 激甚災害の指定

激甚災害制度は、災害復旧に要する事業費等が一定の基準を超える場合に、「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（以下「法」という。）」に基づき、当該災害を「激甚災害」として政令で指定し、併せて当該災害に対し「適用すべき措置」を指定することにより、災害復旧事業の国庫補助のかさ上げ等地方公共団体に対する特別の財政援助等を実施するものです。

### ● 平成19年能登半島地震についての激甚災害の指定 ●

平成19年能登半島地震について、局地的な災害によって大きな復旧費用が必要になった市町を単位として、政令により局地激甚災害の指定を行いました。具体的な対象区域及び適用措置は以下のとおりです。

#### 【政 令 名】

平成19年能登半島地震による石川県鳳珠郡能登町等の区域に係る災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令（平成19年4月25日公布・施行）

#### 【対象区域及び適用措置】

石川県鳳珠郡能登町（法2章、5条、6条、24条）  
 石川県七尾市（法2章、12条、13条、24条）  
 石川県輪島市（法2章、5条、6条、12条、13条、24条）  
 石川県羽咋郡志賀町（法2章、5条、6条、12条、13条、24条）  
 石川県鳳珠郡穴水町（法2章、5条、6条、12条、13条、24条）  
 石川県珠洲市（法5条、6条、24条）

なお、指定にあたっては、公共土木関係及び農地等の措置に係る局地激甚災害指定基準を、査定見込額が明らかに現行の指定基準（※）を超えると見込まれる

場合には、中小企業関係の特例又は森林関係の措置と同一政令において早期に指定を行えるよう改正し（平成19年4月19日中央防災会議決定）、この災害に遡及適用しました。

（※）現行の指定基準では、確定した査定事業費を指標とし、年度末に一括して指定を実施。

#### <参考：適用措置>

- （法2章）公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助
- （法5条）農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置
- （法6条）農林水産業共同利用施設災害復旧事業費の補助の特例
- （法12条）中小企業信用保険法による災害関係保証の特例
- （法13条）小規模企業者等設備導入資金助成法による貸付金の償還期間等の特例
- （法24条）小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等

このほか、最近の激甚災害の指定状況については、以下のホームページをご覧ください。

<http://www.bousai.go.jp/gekijin/index.html>

## 内閣府（防災担当）ホームページをリニューアル

### ～災害被害を軽減する国民運動のページを開設～

内閣府（防災担当）では、本年4月にホームページのリニューアルを行いました。トップページからは災害時の政府の取組状況などを示した災害緊急情報に容易にアクセスできるほか、ユーザビリティの観点からページ間を移動しやすくする工夫と各分野の掲載項目の整理により、目的の情報に到達しやすくなりました。

さらに、「災害被害を軽減する国民運動のページ」を開設しました。このページでは、「災害の一日前に戻れるとしたら、あなたは何をしますか」と自然災害に遭われた方々に問いかけ、聞き取った様々な教訓や身につまされる体験をとりまとめた「一日前プロジェクト」をはじめ、「減災の取組み」や「災害の記録」などを紹介していますので、ぜひご覧ください。

内閣府（防災担当）のページ  
<http://www.bousai.go.jp>

リンク

災害被害を軽減する国民運動のページ  
<http://www.bousai.go.jp/km/>



## ● 内閣府(防災担当)人事異動 ●

平成19年3月31日付	新	旧
参事官補佐(業務担当) (参事官(災害応急対策担当)付)		判田 乾一 国土交通省河川局砂防部砂防計画課付(4月1日付静岡市建設局土木部理事)へ
平成19年4月1日付	新	旧
企画官 (参事官(総括担当)付)	伊丹 潔 国土交通省大臣官房付(独立行政法人都市再生機構ニュータウン業務部チームリーダー)から	青木 栄治 国土交通省総合政策局総務課国際建設経済室長へ
参事官補佐(総括・調整担当) (参事官(災害予防担当)付)	中島 壮一 国土交通省総合政策局総務課国際協力官から	松家 新治 国土交通省国土計画局大都市圏計画広域地方計画官へ
参事官補佐(企画担当) (参事官(災害予防担当)付)	大川 稔 農林水産省農村振興局整備部設計課付(独立行政法人水資源機構管理事業部施設課課長補佐)から	荘田 祐次 農林水産省九州農政局整備部地域整備課課長補佐(総務)へ
参事官補佐(施設担当) (参事官(災害応急対策担当)付)	山崎 豊彦 国土交通省大臣官房技術調査課付(関東地方整備局長野国道事務所副所長)から	吉岡 正人 国土交通省大臣官房技術調査課付(辞職)へ
参事官補佐(業務担当) (参事官(災害応急対策担当)付)	五十嵐 祥二 国土交通省河川局砂防部砂防計画課付(中部地方整備局河川部河川環境課長)から	
参事官補佐(調整担当) (参事官(災害復旧・復興担当)付)	菊地 芳和 総務省大臣官房秘書課課長補佐(消防庁国民保護・防災部防災課主幹)から	西岡 雅人 総務省大臣官房秘書課課長補佐(消防庁国民保護・防災部防災課防災情報室課長補佐)へ
参事官補佐(調整担当) (参事官(災害復旧・復興担当)付)	椎名 大介 国土交通省住宅局住宅総合整備課付(独立行政法人都市再生機構本社業務第一部[課長代理])から	松井 康治 国土交通省中国地方整備局建政部都市・住宅整備課長へ
参事官補佐(東南海・南海法担当) (参事官(地震・火山対策担当)付)	佐藤 豊 気象庁地震火山部管理課調査官(総務部企画課企画係長)から	中村 浩二 気象庁地震火山部津波監視課調査官へ
参事官補佐(広域防災担当) (参事官(地震・火山対策担当)付)	佐藤 泉 国土交通省住宅局住宅総合整備課付(国土技術政策総合研究所住宅研究部住宅計画研究室研究官)から	地下 調 国土交通省住宅局住宅総合整備課付(消防庁予防課国際規格対策官兼課長補佐)へ
行政実務研修員 (総括担当)	浅尾 真吾 三重県四日市建設事務所総務管理室から	丸小野 高康 宮崎県総務部危機管理局危機管理室へ
行政実務研修員 (総括担当)	小木野 真也 静岡県東部農林事務所から	金子 雅也 静岡県防災局防災政策室へ
行政実務研修員 (災害予防担当)	河内 紳吾 兵庫県企画管理部企画調整局総務課から	多治比 寛 兵庫県企画管理部防災企画局企画課へ
行政実務研修員 (災害予防担当)	竹内 敏行 京都市消防局山科消防署から	
行政実務研修員 (災害予防担当)	大石 真裕 熱海市総務部企画政策課から	西岡 俊彦 長崎県危機管理防災課へ
行政実務研修員 (災害予防担当)	千葉 陽 横浜市安全管理局警防部指令課から	岡本 憲司 石川県危機対策課へ
行政実務研修員 (災害応急対策担当)	川部 浩史 東京消防庁警防部警防課から	鈴木 崇 東京消防庁企画調整部企画課へ
行政実務研修員 (災害応急対策担当)	立花 美奈 佐賀県土づくり本部河川砂防課から	三上 晴由貴 新潟県防災企画課へ
行政実務研修員 (地震・火山対策担当)	山形 守 徳島県土整備部道路建設課から	清水 透 徳島県商工労働部地域経済課へ
行政実務研修員 (地震・火山対策担当)	尾寄 純 東京消防庁企画調整部企画課から	中垣 宏隆 福岡県総務部消防防災安全課へ

### ◆ 3月～5月の動き ◆

3月20日 中央防災会議	4月26日 中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」(第28回)
3月20日 第3回火山情報等に対応した火山防災対策検討会	4月27日 緊急地震速報の周知・広報及び利活用推進関係省庁連絡会議(第2回)
3月26日 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」(第5回)	5月14日 被災者生活再建支援制度に関する検討会(第2回)
3月28日 緊急地震速報の周知・広報及び利活用推進関係省庁連絡会議(第1回)	5月23日 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」(第6回)
3月29日 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会(第3回)	

### ◆ 5月～7月の予定 ◆

5月28日 緊急地震速報の周知・広報及び利活用推進関係省庁連絡会議(第3回)	6月29日 被災者生活再建支援制度に関する検討会(第4回)
5月28日 被災者生活再建支援制度に関する検討会(第3回)	6月下旬 大規模水害対策に関する専門調査会(第6回)
5月29日 大規模水害対処訓練	7月中旬 中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」(第29回)
5月31日 大規模水害対策に関する専門調査会(第5回)	7月30日 被災者生活再建支援制度に関する検討会(第5回)
6月上旬 火山情報等に対応した火山防災対策検討会(第4回)	7月下旬 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」(第7回)
6月25～27日 アジア防災会議2007(於：カザフスタン)	

## Contents

### 2 巻頭言

阿部勝征 元東京大学地震研究所教授

### 4 特集：中央防災会議を開催

中央防災会議を開催

平成19年度総合防災訓練大綱

「東南海・南海地震応急対策活動要領」に基づく具体的な活動内容に係る計画

緊急地震速報の一般提供に向けて

### 10 災害報告

平成19年(2007年)能登半島地震

(寄稿)能登半島地震における石川県の対応

海外の災害

### 14 防災の動き

「被災者生活再建支援制度に関する検討会」始まる

(トピックス)災害に係る住家の被害認定に関する講習会を開催

「噴火時等の避難体制に係る火山防災対策のあり方(仮称)骨子」まとまる

「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会」

結果報告

パンフレット「竜巻等突風災害とその対応」について

第7回日韓防災会議の開催

### 20 シリーズ「過去の災害に学ぶ」(第13回)

1923(大正12)年 関東大震災

### 22 Information

激甚災害の指定

内閣府(防災担当)ホームページをリニューアル

人事異動

3月~5月の動き

5月~7月の予定



©地下鉄丸の内線「霞ヶ関」下車  
B3b出口より連絡通路へ

編集：(株)防災&情報研究所

〒103-0005 東京都中央区日本橋久松町4-7 日本橋エビスビル7F / tel. 03-3249-4120 / fax. 03-3249-7296

URL : <http://www.idpis.co.jp/> e-mail : [idpis@cd.inbox.ne.jp](mailto:idpis@cd.inbox.ne.jp)

※本誌についてのご意見などは (株)防災&情報研究所までご連絡ください。

印刷・製本：社会福祉法人 東京コロニー