

「防災に関してとった措置の概況」

及び

「平成15年度において実施すべき  
防災に関する計画」

要 旨

内 閣 府

この報告書は、災害対策基本法第9条第2項の規定に基づき、国会に対して「防災に対してとった措置の概況」及び「防災に関する計画」の報告を行うものである。

## < 全体構成 >

### 第1部 災害の状況と対策

#### 第1章 我が国の災害の状況

- ・ 災害を受けやすい日本の国土と自然災害の状況
- ・ 平成14年に発生した主要な災害とその対策

#### 第2章 我が国の災害対策の推進状況

- ・ 防災訓練
- ・ 防災情報システム整備の基本方針
- ・ 地震防災施設等の整備の現状に関する全国調査の実施
- ・ 東海地震対策
- ・ 東南海・南海地震対策
- ・ 風水害対策
- ・ 火山災害対策
- ・ 災害復旧・復興対策
- ・ 阪神・淡路大震災への復興対策等

#### 第3章 国民の防災活動

- ・ 国民の防災に関する意識
- ・ 企業と防災
- ・ ボランティア
- ・ 生活から考える防災まちづくり

#### 第4章 世界の自然災害と国際防災協力

- ・ 世界の自然災害の状況
- ・ 国連防災世界会議の開催
- ・ 国際防災戦略（ISDR）の推進
- ・ アジア防災センター

### 第2部 平成13年度において防災に関してとった措置の概況

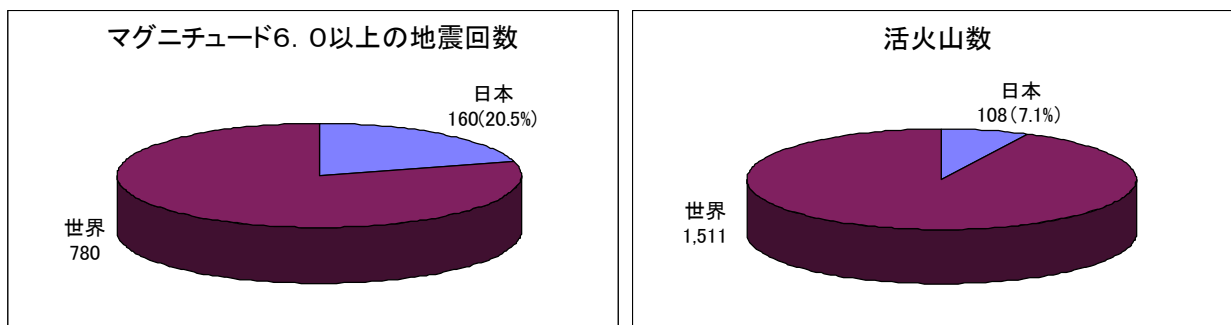
### 第3部 平成15年度において実施すべき防災に関する計画

第1部 災害の状況と対策  
 第1章 我が国の災害の状況

【災害を受けやすい日本の国土と自然災害の状況】

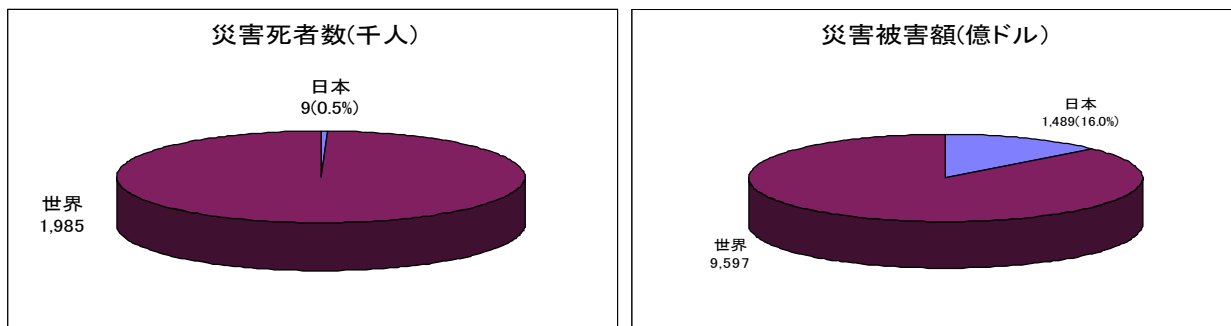
我が国は、その位置、地形、地質、気象などの自然条件から、地震、台風、豪雨、火山噴火などによる災害が発生しやすい国土となっている（図表1）。

（図表1 世界の災害と比較した日本の災害）



（注）1994年から2002年の合計。日本については気象庁、世界についてはUSGS資料をもとに内閣府において作成。

（注）活火山は過去およそ一万年以内に噴火した火山等。日本については気象庁、世界についてはスミソニアン研究所の資料（1994年）をもとに内閣府において作成。



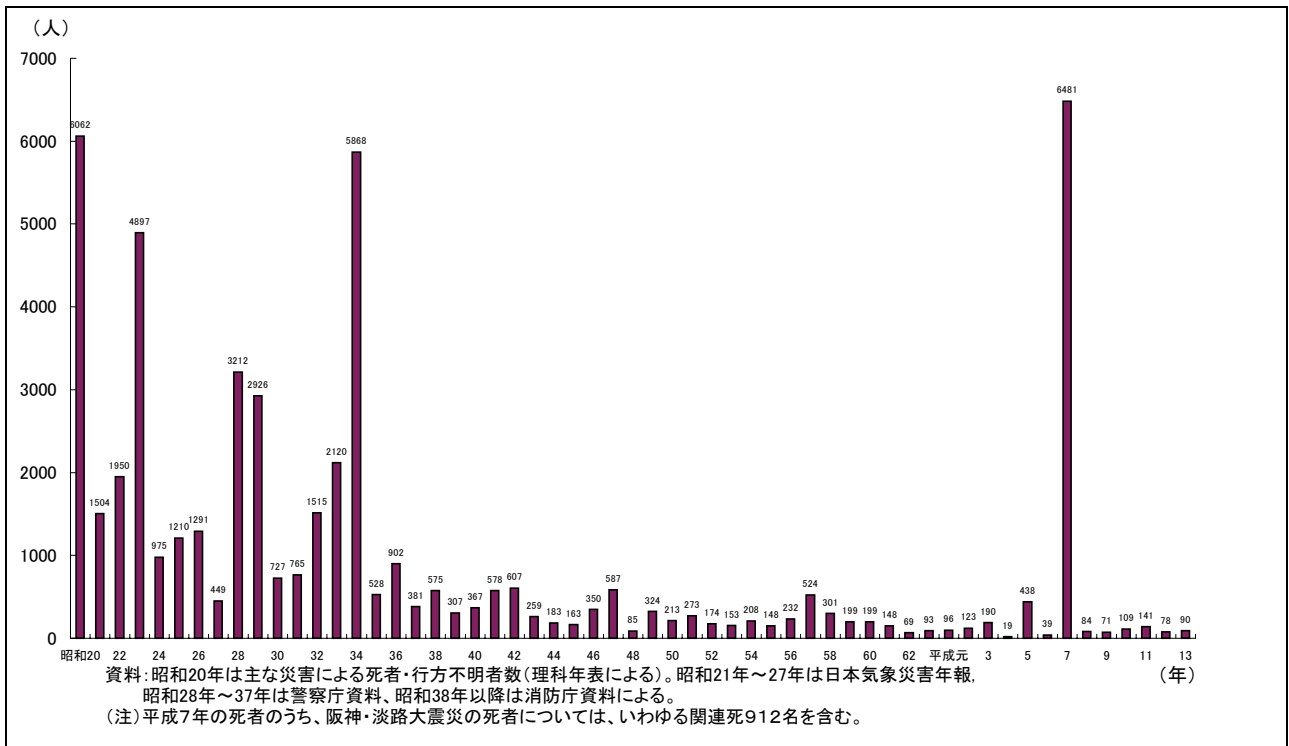
（注）1972年から2001年の合計。CRED資料をもとに内閣府において作成。

（注）1972年から2001年の合計。CRED資料をもとに内閣府において作成。

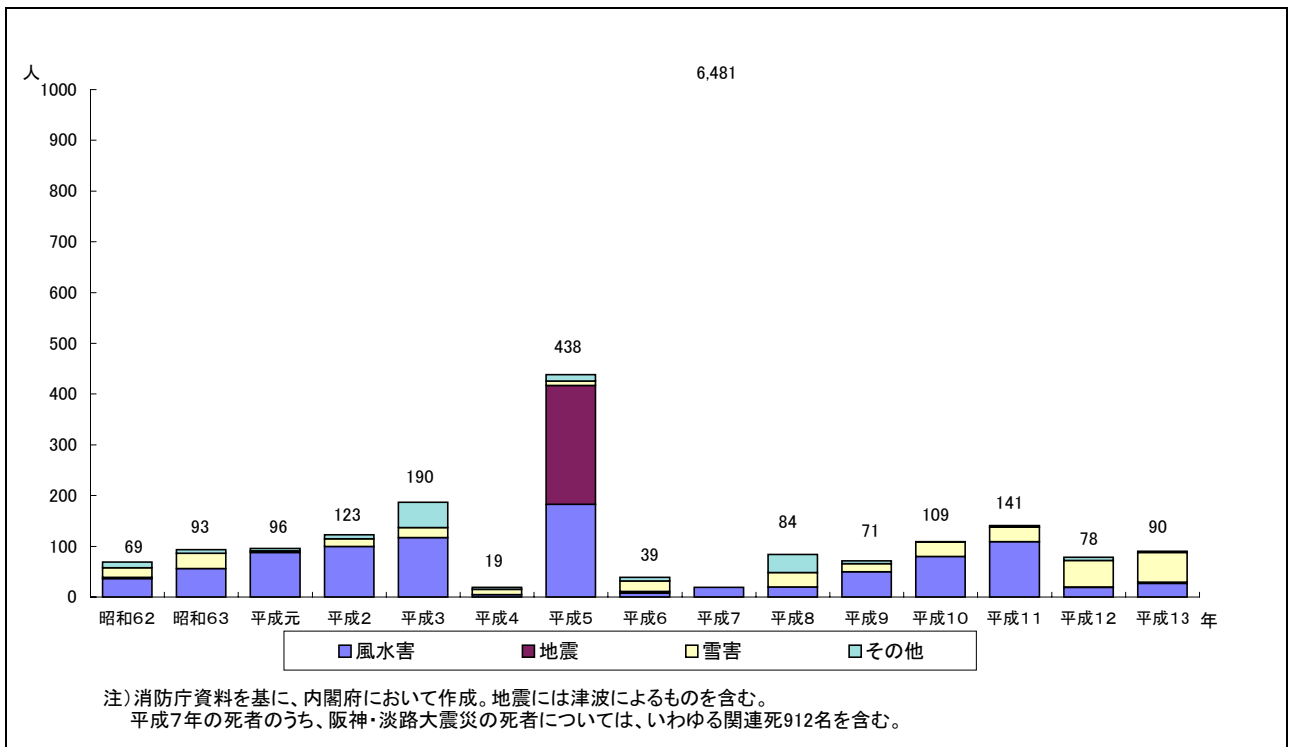
我が国では、毎年、自然災害により多くの尊い人命や財産が失われているが、昭和30年代以降、死者・行方不明者数は、長期的に見れば漸減傾向にある（図表2）。

災害原因別死者・行方不明者数については、地震により多くの死者・行方不明者を出した平成5年及び7年を除くと、土砂災害を始めとする風水害・雪害によるものが大きな割合を占めている（図表3）。

(図表2 自然災害による死者・行方不明者数)



(図表3 災害原因別死者・行方不明者数の推移)



【平成14年に発生した主要な災害とその対策】

平成14年は、梅雨前線や台風等による風水害が7月から9月にかけて発生した。7月に2個以上の台風が日本に上陸したのは平成5年以来9年ぶりで、一方、例年台風の多い9月には日本本土に接近したものはなかった。また、林野火災による被害が多く発生し、焼損面積が264,279haに達した(図表4)。

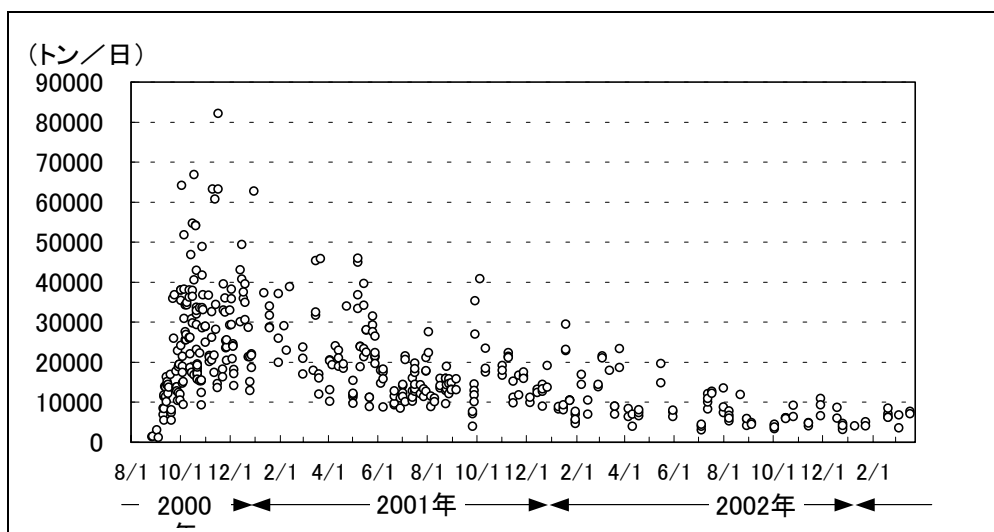
(図表4 平成14年に発生した主要な災害)

年月日 平成14年	災害名	主な被災地等	死者・行方不明者	負傷者	全壊	半壊	一部損壊
7.9 - 11	台風第6号	ほぼ全国	7	30	21	29	210
7.13 - 16	台風第7号	東日本を中心とする全国	0	9	6	25	198
10.1 - 2	台風第21号	東日本、北日本	4	108	12	64	2,360

火山活動が続く三宅島について、平成14年7月、「活動火山対策特別措置法」を適用し、全島を避難施設緊急整備地域に指定した。この指定を受けて策定された避難施設緊急整備計画に基づき、政府は脱硫装置を備えたクリーンハウスの建設等の支援を実施し、平成15年3月にクリーンハウスが完成した。

三宅島の火山ガス放出量は、長期的には低下傾向にあるものの、平成15年3月現在においても1日あたり3,000~10,000トンの二酸化硫黄の放出が継続している(図表5)。

(図表5 三宅島の火山ガス(二酸化硫黄)放出量の状況)



(注) 2000年11月16日の値は、上層で拡散した火山ガスの影響を受け、過大評価となっている可能性がある。

2001年9月28日の値は、前線の通過により風が不規則に変動した影響を受け、過大評価となっている可能性がある。

## 第2章 我が国の災害対策の推進状況

### 【防災訓練】

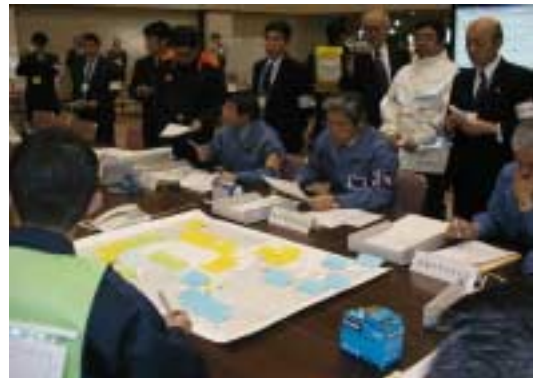
大規模地震の発災時等には、防災関係機関、地域住民等が緊密な連携のもと、情報の収集・伝達体制、救急・救助、医療、消火等の災害応急活動を迅速かつ適切に実施する必要があり、実践的な防災訓練が不可欠である。

政府は、毎年9月1日の「防災の日」に東海地震及び南関東地域直下の地震を想定した大規模な総合防災訓練を実施しており、平成14年度は、東海地域を中心として、内閣総理大臣新官邸の運用開始後初めてとなる、地震災害対応訓練を実施した(図表6左)。

平成15年1月には、南関東地域直下の地震を想定し、大規模な図上訓練を、関係省庁及び関係地方公共団体(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市及び千葉市の七都県市)と初めて合同で実施した(図表6右)。

平成15年3月の中央防災会議において、9月1日「防災の日」に南関東地域直下の地震対応訓練を中心に、全閣僚が参加しての政府本部運営訓練等を実施するとともに、平成16年1月には、東海地震を想定し、関係地方公共団体との合同による図上訓練を実施すること等を内容とする「平成15年度総合防災訓練大綱」を決定した。

(図表6 左：9月1日の地震災害対応訓練 右：1月の図上訓練)



### 【防災情報システム整備の基本方針】

防災に関する情報は、平常時、災害時を問わずあらゆる防災活動の基礎であり、その情報共有化は防災協働社会の前提条件となる。

平成14年10月、中央防災会議の下に「防災情報の共有化に関する専門調査会」を設置し、防災情報共有化のあり方について審議を行っている。

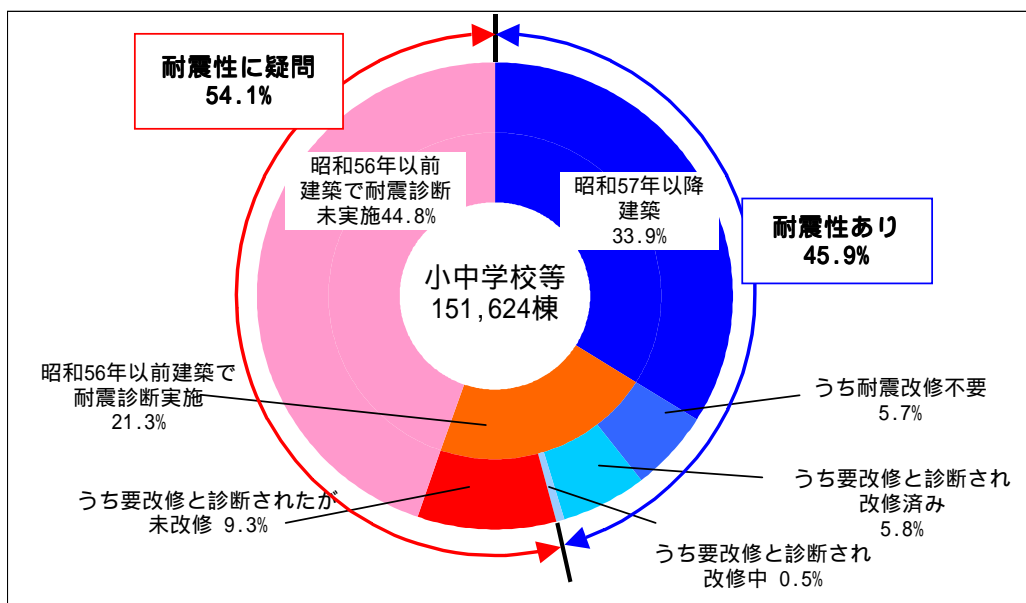
行政内部における情報共有化の総合的な推進方策については、平成15年3月に中央防災会議において、情報を標準化・共通化する共通プラットフォームの構築等が「防災情報システム整備の基本方針」として決定され、この方針に基づき「防災電子政府」の構築が図られることとなった。

【地震防災施設等の整備の現状に関する全国調査の実施】

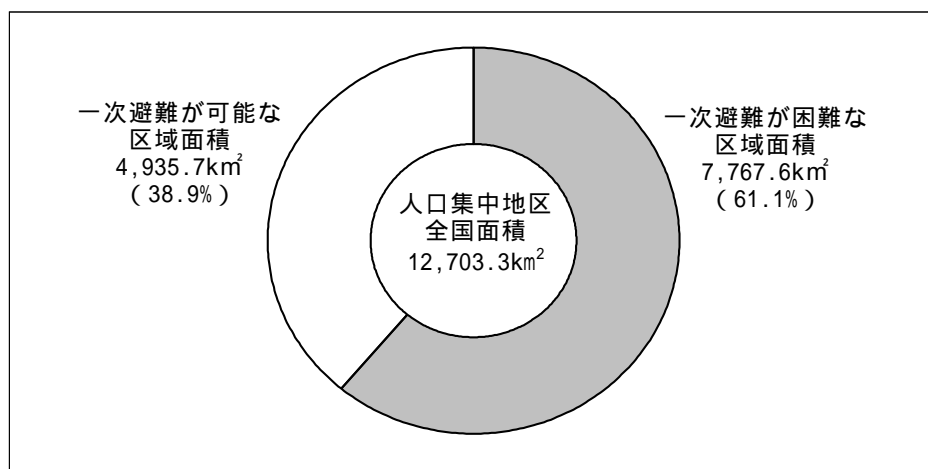
我が国の地震対策の現状を把握・分析するため、平成13年度末現在における地震防災施設等の整備の現状に関する調査を内閣府において全国で初めて一斉に実施し、平成15年1月に最終報告としてとりまとめた。

調査の結果、発災後に必要となる対策に比べ、建築物の耐震化や避難地・避難路の整備など人命に関わる事前の対策が進んでいないこと、都道府県ごとにばらつきが見られることなどが分かった（図表7、8）。

（図表7 小中学校等の耐震化の状況）



（図表8 一次避難地の整備状況）

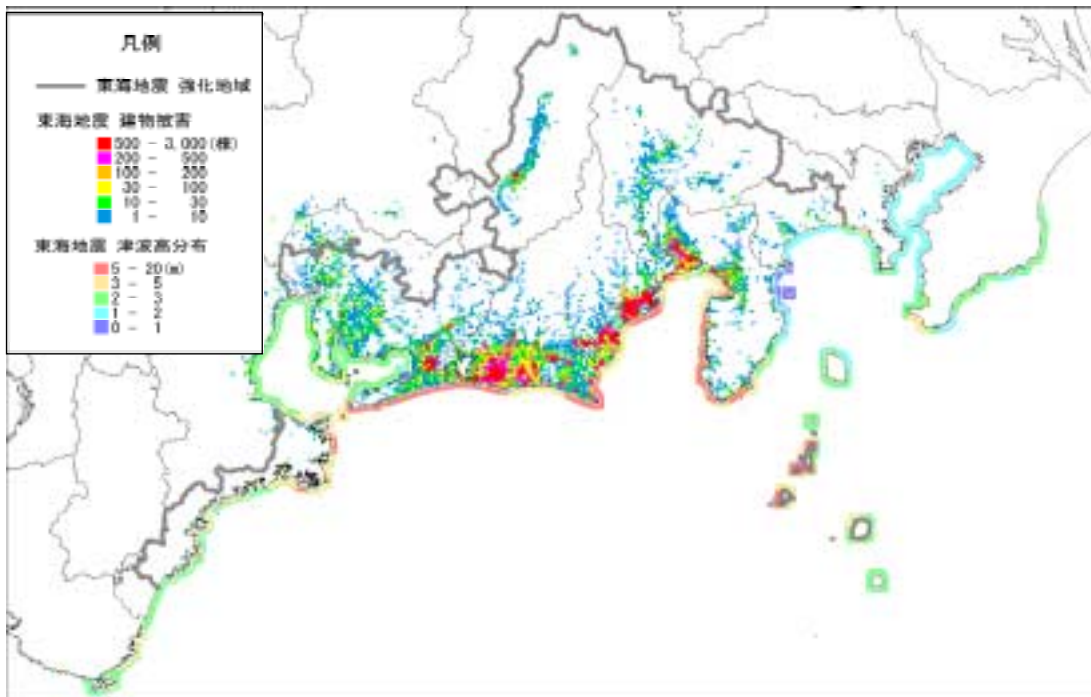


今後、都道府県が作成する地震防災緊急事業五箇年計画の推進等、地震防災対策推進の重要な基礎資料として活用することとしている。

【東海地震対策】

平成 15 年 3 月、「東海地震対策専門調査会」は、東海地震対策の基礎とするため、新たな想定震源域に基づく被害の検討を中央防災会議に報告した。同報告では、阪神・淡路大震災を超える大被害が広域に発生することが想定される(図表 9)ため、同調査会では、広域的な防災体制の確立等の対策を検討することとしている。

(図表 9 東海地震による建物被害及び津波の高さの分布：冬の朝 5 時、予知なしを想定 (揺れ、液状化、津波、火災、急傾斜地崩壊による被害の合計))



\* 建物被害の数字は 1 km 四方単位での全壊棟数

(参考) 東海地震が発生した場合は、下記被害が想定される。

	予知なし	予知あり
死者	約 7,900 人～約 9,200 人	約 2,000 人～約 2,300 人
建物全壊棟数	約 23 万棟～約 26 万棟	約 22 万棟～約 23 万棟
経済被害	最大約 37 兆円	最大約 31 兆円

なお、死者、建物全壊棟数については、冬の朝 5 時に地震が発生した場合を想定。

調査会の検討を踏まえ、政府は、東海地震に係る防災対策を予防から復旧・復興の全体にわたり総括的にまとめた東海地震に係る地震防災対策についての大綱、及び主に発災時の具体的行動について定める活動要領を新たに作成し、より具体的・実践的な防災対策を推進していく予定である。

警戒宣言時の対応についても、「大規模地震対策特別措置法」に基づく「東海地震の地震防災対策強化地域に係る地震防災基本計画」や「強化計画」を必要に応じ修正することとしている。



【東南海・南海地震対策】

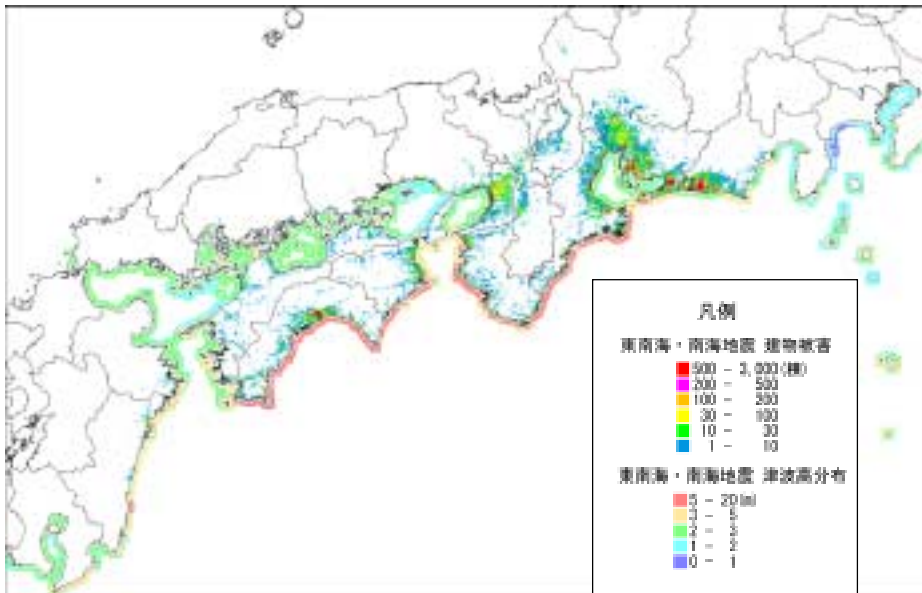
東南海・南海地震は、約 100～150 年間隔で発生しており、今世紀前半にも発生するおそれがあるとされており、その地震災害、特に津波災害については、極めて広い地域において甚大な被害が予想されるため、今のうちから事前の防災対策を進める必要がある。

平成 14 年 7 月、議員立法により「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が公布され、本年 7 月に施行が予定されている。

同法においては、東南海・南海地震による地震災害を防ぐため、著しい被害が生ずる恐れのある地域（東南海・南海地震防災対策推進地域）を指定し、津波からの避難対策も含め必要な防災対策に関する計画を策定するとともに、観測施設等を含めた地震防災上緊急に整備すべき施設の整備等について規定している。

平成 15 年 4 月、「東南海・南海地震等に関する専門調査会」において、想定される地震の揺れの強さや津波の高さの分析及び、人的被害や建物被害等の被害想定について検討結果をとりまとめた（図表 10）。

（図表 10 東南海・南海地震による建物被害及び津波の高さの分布：冬の朝 5 時を想定（揺れ、液状化、津波、火災、急傾斜地崩壊による被害の合計））



\* 建物被害の数字は 1 km 四方単位での全壊棟数

（参考）東南海・南海地震が発生した場合は、下記被害が想定される。

死者	約 11,900 人～約 17,400 人
建物全壊棟数	約 33 万棟～約 35 万棟
経済被害	約 40 兆円～約 56 兆円

なお、死者、建物全壊棟数については、冬の朝 5 時に地震が発生した場合を想定。

## 【風水害対策】

平成 14 年 4 月に洪水、土砂災害、高潮の風水害に関して、以下の防災基本計画の修正を行った。

### 洪水

都市部において多く発生している集中豪雨と、それに伴う地下街への浸水被害の増加を契機として、

- ・洪水予報河川、浸水想定区域の指定及び公表
  - ・洪水予報等の住民、地下管理者等への的確かつ迅速な伝達
- 等を追加。

### 土砂災害

平成 11 年 6 月、広島県を中心に発生した土砂災害を契機として、

- ・土砂災害警戒区域の指定
- ・円滑な警戒避難のための事項の住民への周知

等を追加。

### 高潮

平成 11 年 9 月、熊本県で発生した高潮災害を契機として、

- ・高潮防災施設整備の推進
  - ・ハザードマップ作成の促進及び災害関連情報の住民等への周知
- 等を追加。

最近は各自治体で、自然災害による被害の可能性を示すハザードマップや被害想定などの防災情報が数多く提供されるようになった。

水害においては、特にハザードマップが有効で、洪水時等の影響範囲を示すことで、被害の予防や軽減に対する日頃の活動や備えの必要性を啓発できる。洪水ハザードマップについては、217 市町村で作成が完了（平成 15 年 3 月現在）している（図表 11）。

（図表 11 洪水ハザードマップの例）



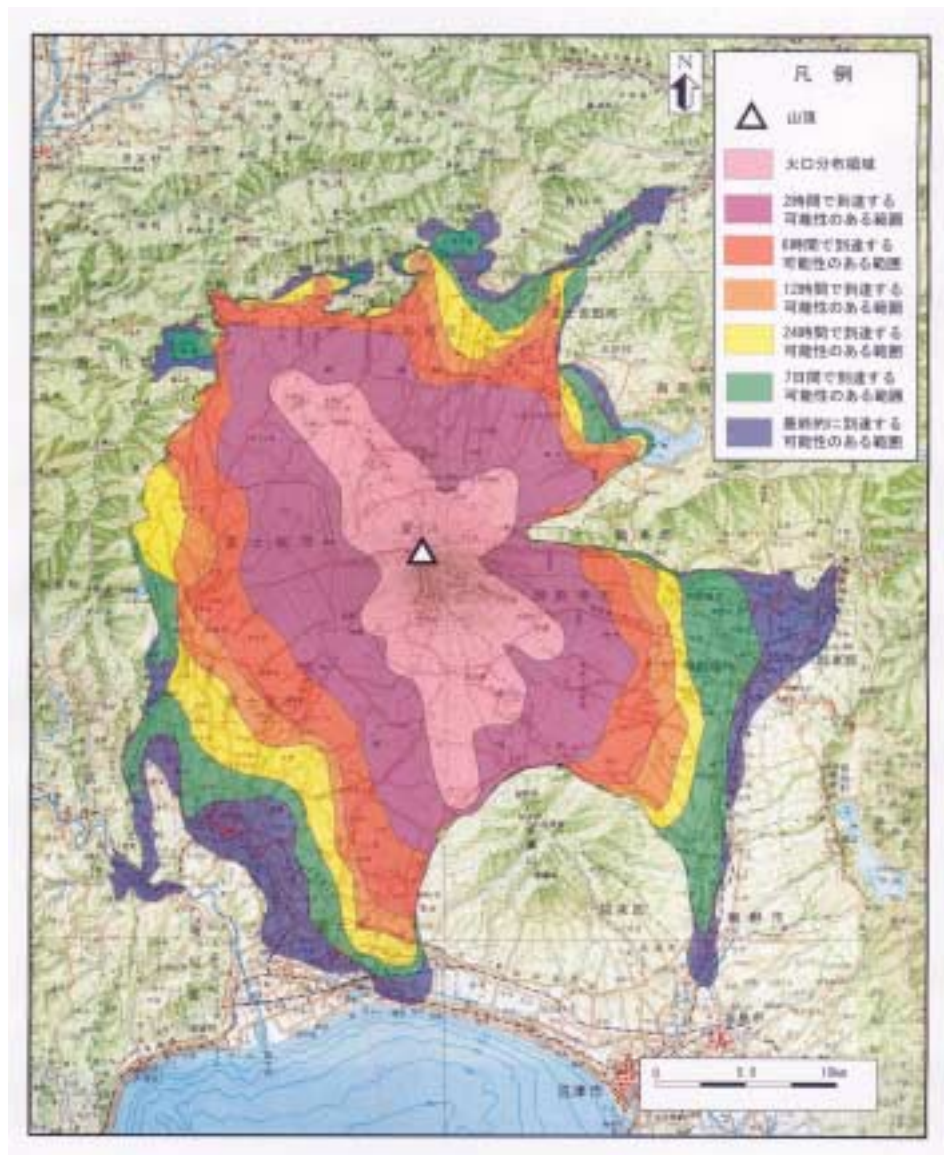
## 【火山災害対策】

平成 15 年 2 月現在、「活動的で特に重点的に観測研究を行うべき火山」に分類される 13 火山のうち 12 火山（海底火山である伊豆東部火山群を除く）を含む、全国の 32 火山についてハザードマップが作成されている。

平成 12 年の有珠山噴火に際しては、ハザードマップが事前に住民に周知され、避難の必要性が理解されており、またハザードマップを参考に避難の範囲を決めて避難指示が出されたために、事前の円滑な住民避難につながった。

富士山では、山梨、静岡、神奈川、東京の各都県、地元市町村、内閣府、国土交通省、消防庁、気象庁により「富士山火山防災協議会」を開催し、連携を取りつつ富士山火山防災対策の検討やその基本となる火山ハザードマップの作成を進めている（図表 12）。

（図表 12 富士山噴火による溶岩流の想定到達範囲）



### 【災害復旧・復興対策】

自然災害により生活基盤に著しい被害を受け、経済的理由により自立して生活を再建することが困難な被災世帯に対しては、「被災者生活再建支援法」に基づき、最高 100 万円の被災者生活再建支援金が支給される。平成 14 年においては、台風第 6 号豪雨災害に適用している。

### 【阪神・淡路大震災への復興対策等】

阪神・淡路大震災については、被災地の復興を目指して、政府は地元地方公共団体と連携の下、被災者の住宅再建、生活再建支援、各種インフラの復旧、産業復興の対策等に取り組んできている。

「人と防災未来センター」は、第 1 期施設である「防災未来館」の昨年 4 月の開館に続き、本年 4 月には第 2 期施設である「ひと未来館」が開館した（図表 13）。

（図表 13 人と防災未来センター）



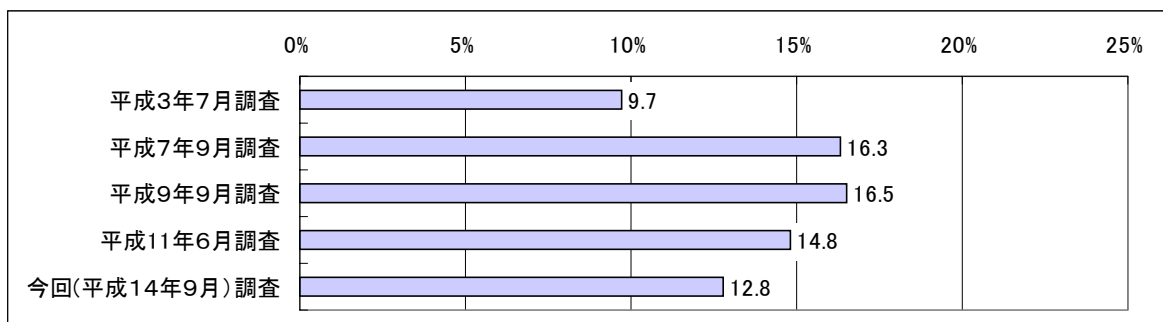
### 第3章 国民の防災活動

#### 【国民の防災に関する意識】

平成14年9月に政府広報室(内閣府)により、「防災に関する世論調査」が実施された。

この中で、「家族との連絡方法などを決めている」と回答した者は、平成3年の調査では9.7%であったが、阪神・淡路大震災直後の平成7年9月の調査では、16.3%に急上昇した。しかし、その後、減少傾向に転じており、阪神淡路大震災で高まった防災意識について、風化の兆しが見られる(図表14)。

(図表14 大地震に備えて「家族との連絡方法などを決めている」と回答した者の割合)

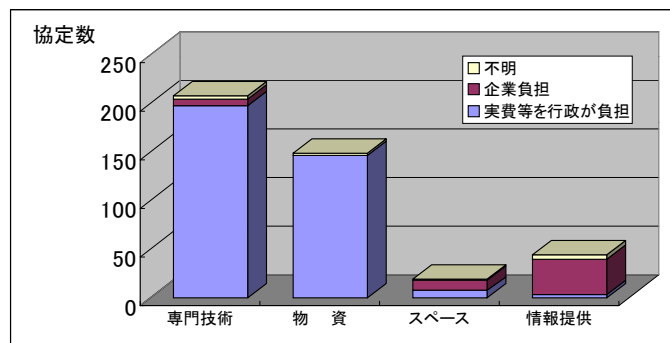


#### 【企業と防災】

阪神・淡路大震災の際には、企業の活動が目覚ましく、災害時における企業活動の重要性が再認識された。

行政と企業の連携の一つの形態として、近年、地方自治体と企業とが協定を結び、災害時に企業の地域防災活動が円滑にスタートするような仕組みを構築している事例が増加している(図表15)。

(図表15 市区町村と企業との協定)



## 【ボランティア】

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災において、各種のボランティア活動及び住民の自発的な防災活動についての防災上の重要性が広く認識された。

内閣府では、毎年1月の「防災とボランティア週間」に、防災とボランティアに関する普及・啓発の行事開催等を通じて、災害発生時におけるボランティア活動や自主的な防災活動の重要性に対する認識を一層深め、災害に対する備えの充実・強化を図ることとしている。

平成14年度は、静岡県において、「地域とボランティアの連携」をテーマに、災害時だけでなく、日常からの防災まちづくり活動について、参加者とともに考える「防災とボランティアのつどい」を静岡県と共同開催した（平成15年1月19日、静岡県地震防災センター）。

平成9年1月に発生したナホトカ号海難・流出油災害や平成12年9月の東海豪雨災害などにおいても多数のボランティアが活動しているように、最近の主要な災害ではボランティア活動の事例が増加している（図表16）。

（図表16 最近の主要な災害ボランティア）

災 害	ボランティア数 (のべ人数)	備 考	主な活動内容
北海道南西沖地震 (1993年7月)	9,000人	北海道把握(奥尻町、江差町) (7月~11月)	救援物資の搬入・搬出・仕分け
阪神・淡路大震災 (1995年1月)	1,377,300人	兵庫県把握 (1月~翌年1月)	炊き出し、救援物資の仕分け・配送、被災者の安否確認、被災者に対する情報提供、高齢者等災害弱者の介護や移送
ロシアタンカー「ナホトカ号」海難・流出油災害(1997年1月)	274,607人	消防庁把握(福井県・石川県・京都府他) (1月~3月)	重油の回収作業
鹿児島県出水市土石流災害 (1997年7月)	3,049人	鹿児島県把握 (7月~8月)	炊き出し、援助物資の仕分け、遺留品探し・洗浄、土砂撤去
北海道有珠山噴火災害 (2000年3月~7月)	9,293人	北海道把握 (4月~10月) *10月20日現在	避難所の世話・警備・管理、被災者の心のケア、情報発信、広報誌配布、物資輸送・配布、引っ越し手伝い、除灰作業
東京都三宅島噴火災害 (2000年6月~)	250人	三宅島社会福祉協議会把握 (7月~8月) 東京都三宅村が、9月2日に住民の島外避難指示を発令した。	各家屋の火山灰除去作業 (島外への避難後は、避難者の電話帳の作成、広報誌の発行、島民連絡会会議や地域でのふれあい集会の開催など)
秋雨前線豪雨災害(東海豪雨) (2000年9月)	19,598人	愛知県把握 (9月)	家具の移動、がれきや土砂の撤去、清掃、避難所の世話、子どものケア、高齢者の介護
鳥取県西部地震 (2000年10月)	5,348人	鳥取県社会福祉協議会ボランティアセンター把握 *11月12日現在	託児所の支援、高齢者・障害者の支援、避難所の世話、家具・部屋・ブロック塀の片づけ、屋根のシート張り、泥の撤去、家屋周辺の清掃
芸予地震 (2001年3月)	3,174人	内閣府報告書より	がれきの除去、屋根のシート張り、家屋周辺の清掃
高知県南西部豪雨災害 (2001年9月)	11,488人	高知県社会福祉協議会把握	家具などの運搬や清掃、ゴミ回収
台風第6号による豪雨災害 (2002年7月)	約890人	大垣荒崎地区水害ボランティアセンター把握	清掃の手伝い

(注) 経済企画庁「平成12年度国民生活白書」(1999年)

(財) 日本防火協会「災害ボランティアに対する支援のあり方等に関する調査研究報告書」(2000年)

兵庫県「阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録」(1996年)

内閣府「災害ボランティア活動事例詳細調査報告書」(2002年)

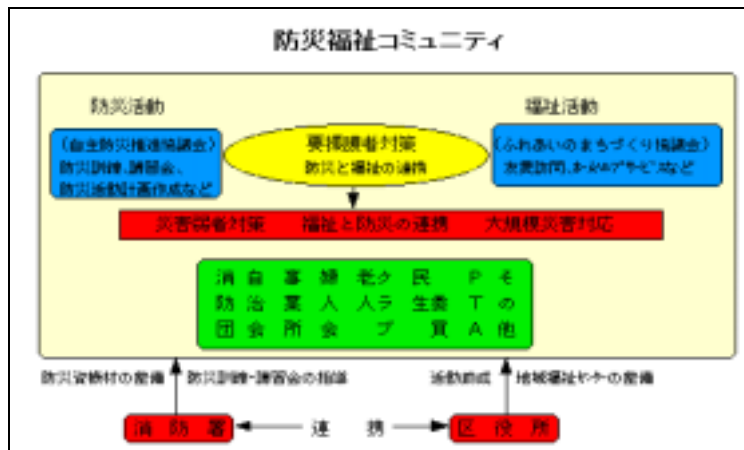
等から作成

【生活から考える防災まちづくり】

阪神・淡路大震災において、要救出者 35,000 人のうち約 8 割の 27,000 人が家族や近隣者により救助された。これは、「日常生活における人々の結びつきは、お互いの心配りや助け合いを通じて、平素の生活自体を豊かにするという観点からだけでなく、災害時に人の命を救う上で大きな力を発揮するという意味でも重要である」ということを再認識させる契機となった。

被災地の神戸においては、震災後、そのような認識が定着し、「福祉活動」と「防災活動」を結合させた「防災福祉コミュニティ」が小学校区を単位として拡大していった(図表 17)。

(図表 17 防災福祉コミュニティ)



しかしながら、都市部では、高度成長による都市化の進展に伴い、居住地の遠隔化が進む一方で、通勤、通学、買い物等の生活圏が拡大し、地域コミュニティと生活圏の乖離が拡大してきた。これに伴い、従来からの地縁に基づいた地域コミュニティが弱体化してきている。他方、行政区域を超えた様々な経済・社会活動等を手がかりに、新たな「つながり」が生まれ、住宅地、商店街、業務市街地において、新たなコミュニティ活動が生まれてきている。

一方で、過疎地においては、人口減少、高齢化の進行により、住民相互間の助け合いや農林地の維持・管理等が困難となっている。このため、過疎地においては、都市との交流・連携を図ることと合わせて、国土保全的な観点からの防災対策も重要である。

また、インターネットの普及等により、地縁と不可分の関係にあった従来のコミュニティの仕組みから離れて、市民、企業、NPO等が、さまざまな形で参加するという新しい形のコミュニティが生まれつつある。これにより、多様な主体による新たな連携の可能性が開かれてきている。

## 第4章 世界の自然災害と国際防災協力

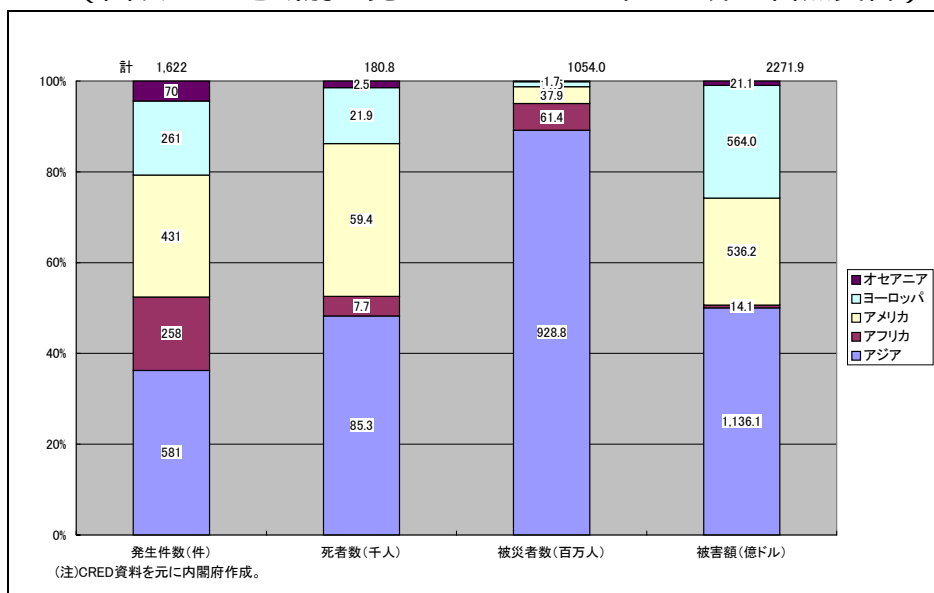
### 【世界の自然災害の状況】

1977年から2001年までの25年間に、全世界で少なくとも述べ41億人が被災し、約150万人の生命が失われた。特に、90年代は、阪神・淡路大震災等、先進国を大きな災害が見舞ったため、直接被害総額は、約9,320億ドルに上っている。

昨年は、アフガニスタン、イラン、中国の地震、アジア、ヨーロッパ各地の長期降雨による大規模な洪水、韓国の台風等の災害が発生している。

特に、アジア地域は災害が多発しており、この5年間の世界全体に占めるアジア地域の災害の割合は、災害発生件数で約4割、死者数で約5割、被災者数で約9割、直接被害額で約5割と、大きな割合を占めている。(図表18)

(図表18 地域別に見た1997-2001年の世界の自然災害)



### 【国連防災世界会議の開催】

1990年より国連を中心として進められた「国際防災の10年」の活動では、中間年の1994年に横浜で、防災分野では初めての国連会議を開催し、その後の防災対策の指針となる「横浜戦略」を採択した。

2001年の国連総会で、「横浜戦略」のレビューを行うことが採択された。このレビューを総括し、21世紀の新たな国際防災戦略を策定するため、日本政府は、各国等と協力しつつ、2005年1月に兵庫で「国連防災世界会議」を開催することを検討している旨を国連の場で公式に表明した。



### 【国際防災戦略（ISDR）の推進】

国際連合が推進している「国際防災戦略（ISDR）」活動を支援するため、国内に関係省庁からなる「国際防災連絡会議」を設置するとともに、2003年1月には兵庫で「アジア防災会議 2003」を開催した。

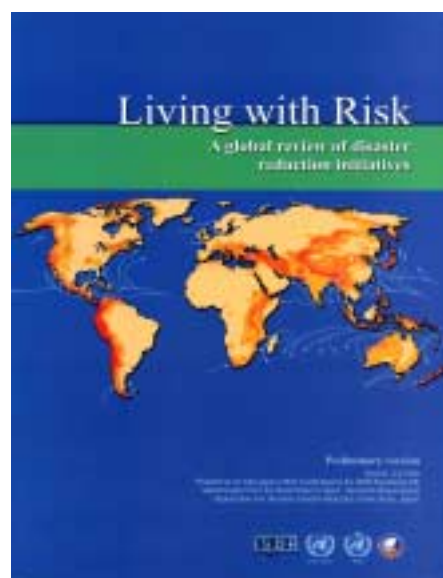
「アジア防災会議 2003」は、アジアを中心とする24カ国、26国際機関の参加のもと、都市における災害対策、異常気象への対応、NGO等様々な主体との連携の必要性等について議論された（図表19）。

日本政府の全面的な協力により、国連の防災機関である国際防災戦略（ISDR）は、初の世界防災白書を作成し、2002年8月に東京で公表した（図表20）。

（図表19 アジア防災会議 2003）



（図表20 世界防災白書）



### 【アジア防災センター】

災害の形態や防災対策に共通点を有するアジア地域の国際防災協力を推進するため、1999年、兵庫に、アジアの24カ国をメンバー国とするアジア防災センターが設立された。

同センターは、インターネット等を活用して、最新の災害情報等を提供するとともに、アジアの防災責任者を集めた会議を定期的で開催している。

平成15年1月に開催された第5回アジア防災センター専門家会議では、災害による被害を軽減するための教育、メディア、科学技術等の多様な分野との連携、コミュニティレベルの活動を強化するための地方政府、NGO等との連携を推進していくため、同センターが中核となり、アジアでの協力体制を構築していくこととなった。

## 第2部 平成13年度において防災に関してとった措置の概況

平成13年度において各省庁は、予算額約3兆9,700億円をもって科学技術の研究、災害予防、国土保全、災害復旧等の防災に関する具体的措置を実施している。

## 第3部 平成15年度において実施すべき防災に関する計画

平成15年度において各省庁は、予算額約2兆6,700億円をもって科学技術の研究、災害予防、国土保全、災害復旧等の防災に関する具体的措置を講じる予定である。

(図表21 防災関係予算の推移)

(単位：億円、上段：当初、下段：実績)

	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
科学技術の研究	781	735	(471) 493	(435)	(424)
災害予防	11,422	10,115	(9,565) 10,604	(8,905)	(7,909)
国土保全	24,005	23,761	(18,460) 22,388	(16,529)	(15,867)
災害復旧等	9,419	6,892	(2,660) 6,184	(2,634)	(2,517)
合計	45,628	41,503	(31,096) 39,670	(28,503)	(26,717)

平成13年度以降については、独立行政法人の予算は含めていない。