

広 報

# ぼう さい

DISASTER MANAGEMENT NEWS

特集

平成17年版 防災白書を発表

2005年 7 月号

No. 28

平成17年版

## 防 災 白 書



内 閣 府

監修 内閣府防災担当

### C O N T E N T S

- 2 **巻頭言**  
阿部 勝征 東京大学地震研究所教授
- 4 **中央防災会議を開催**
- 5 **特集：平成17年版防災白書を発表**
- 10 **動向・報告**  
インドネシア・ユドヨノ大統領の訪問  
被災者生活再建支援制度の運用改善  
津波避難ビル等に係るガイドラインの策定  
日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の強震動、津波の公表
- 16 **災害報告**  
梅雨前線による大雨の被害、海外の災害  
(寄稿) 福岡県西方沖を震源とする地震への福岡市の対応
- 18 **シリーズ「過去の災害に学ぶ」(第4回)**  
1896年明治三陸地震津波
- 20 **Information**  
「防災の日」「防災週間」について  
防災フェア2005  
防災ポスターコンクール作品募集  
第3回「防災ボランティア活動検討会」を開催  
「みんなで防災」のページ開設  
人事異動  
5～7月の動き  
8～9月の予定  
被災者生活再建支援金の支給状況

## インド洋大津波に学ぶ



東京大学地震研究所地震予知情報センター  
センター長・教授

### 阿部勝征

**ス**マトラ島沖で2004年暮れに発生したM9.0の超巨大地震による大津波は、インドネシアやスリランカ、インド、タイ、マレーシア、ソマリアなどのインド洋沿岸の国々を襲った。死者と行方不明者はインドネシアで約16.8万人、スリランカで約3.5万人、インドで約1.6万人など全体で約23万人に及び、明治三陸地震津波による死者約2.2万人を大きく上回った。

津波の遡上高は、スマトラ島で5~30m、タイで2~10m、スリランカで4~10m、インドで3~5mなどである。各国の関係機関は津波の検潮記録を公開しており、それらの最大振幅から求めた津波マグニチュードMtは9.1である。過去200年間でMt9.0以上の津波は10例あるが、太平洋以外は今回の1例のみである。

この大津波から日本への教訓を3つあげたい。

- (1) 稀ではあるが超巨大地震が起ころうる。発生が懸念されている東海・東南海・南海地震の同時発生や、500年に一度の北海道の大津波発生もその例である。
- (2) 旅先にいたとしても津波から命を守る決断、逃げる勇気が大事である。異様な海鳴りが聞こえたとき、海水が異常に引いていったとき(引き波)、沖合に横一線状の白い筋がみえたとき(押し波)は、高台に逃げる最後のチャンスである。
- (3) 津波には勢いがある。波が砕けても波の高さは低くならないし、低い津波でも勢いを侮ることはできない。

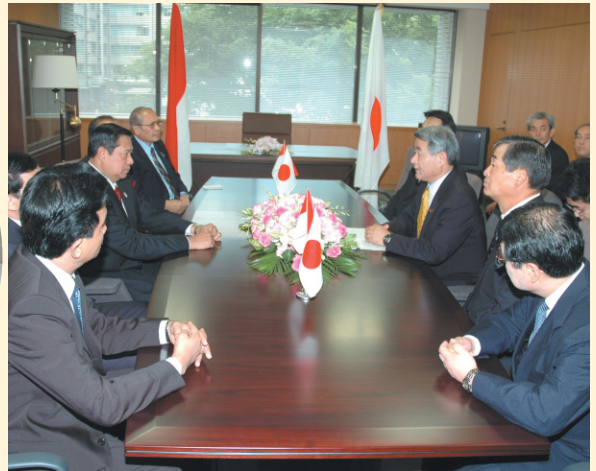
**イ**ンド洋大津波の特徴は、規模の大きな地震によって大規模な津波が発生したこと、それが津波に無防備なインド洋沿岸諸国を襲って多数の犠牲者を出したことである。太平洋には太平洋津波警戒組織が沿岸26か国の協力の下で運営されており、太平洋に発生した地震津波を常時監視し各国へ通報している。今回も地震発生から約15分後にM8.0の地震がスマトラ沖で発生したことで、太平洋に大津波の恐れがないことを配信した。インド洋にはそのような警報組織が存在せず、沿岸各国は不意打ちの大津波に襲われた。

**日**本はTSUNAMIの国である。地震や津波に対して長年培ってきた経験や知識、技術をもつ日本が国際的に役に立てることは多い。とはいえ、今回の大災害を「対岸の大火事」と見てよいであろうか。最近発生した宮城県沖や十勝沖、紀伊半島沖などの地震では強いゆれに見舞われたにも関わらず、津波危険地域の住民の避難率が小さかったことはいささか心許なさを感じる。たまたま幸運なことに「近所のボヤ」であったに過ぎない。今回大津波来襲時の様子は各国でビデオカメラに収められた。希有のことである。それらのテレビ映像に接して、多くの方は「初めて津波の怖さを知った」と感じたに違いない。

中央防災会議専門調査会は、日本中至る所に大津波の危険性があることを警告している。ここで改めて、「地震、海鳴り、そら津波」という標語を肝に銘じておきたい。



**インドネシア・ユドヨノ大統領訪問** (6月1日) →P10参照



**梅雨前線による大雨の被害** →P16参照



■県道大湯高柳線（上越市吉川区上川谷）の土砂崩落現場  
写真提供：新潟県



■崩落した県道



■上流のがけ崩れなどで流された木が橋にかかり  
浸水被害を拡大  
写真提供：大分県九重町



■大分県日田市の土砂災害現場での救助活動状況



写真提供：大分県日田市



# 中央防災会議を開催

平成17年6月14日の中央防災会議においては、平成15年9月から検討が進められている首都直下地震対策専門調査会での審議の途中経過について、伊藤滋座長（財団法人都市防災研所会長）から説明があり、その説明内容をもとに中央防災会議委員によるフリーディスカッションが行われました。

## 伊藤滋座長からの説明内容

首都直下地震の特徴としては、大きく、

- ①政治、行政、経済の首都中枢機能への被害
- ②膨大な被害規模

の2点が挙げられます。

首都地域特有の機能として政治中枢（国会）、行政中枢（中央省庁）、経済中枢（金融決済機能、都市銀行等）がありますが、これらが被災し支障した場合の被害は、日本全国はもとより海外へも広域的に波及します。発生時刻や風速の設定等地震発生条件により想定被害に幅があるものの、揺れによる建物の倒壊による死者の発生や、火災による死者の発生等膨大な被害が想定されます。

これらを踏まえ検討すべき対策のポイントとしてさらに焦点を絞ると、

- ①首都中枢機能の継続性確保に資するBCP（事業継続計画）の策定
  - ②被害の軽減に資する建物の耐震化の推進
  - ③延焼火災防止のため住民による初期消火率の向上
- の3点が特に重要です。

首都中枢機能の継続性確保のためには、発災後3日間において最低限果たすべき目標を設定することが重要です。例えば、中央省庁では、発災直後に情報集約を行い被害規模を把握するとともに、速やかに緊急災害対策本部設置や指示を可能にするなどの目標設定をすることです。このような目標の達成のために予防対策として中央省庁版BCPを策定し、庁舎の耐震強化、データ等のバックアップ機能の充実等を実施しておくことが求められます。

次に建物の倒壊です。これは、死者の発生主な原因となっているだけでなく、出火・火災延焼→避難者の発生→救助活動の妨げ→膨大ながれきの発生等の被害連鎖の根幹をなします。政府は、補助・融資・税制等により建物の耐震化促進に緊急に取り組むことが重要です。

また、次に死者を発生させる主な原因として火災が挙げられますが、首都地域には木造住宅密集市街地が多く、火災による被害が甚大です。これら密集市街地

の改善を着実に進めることも重要ですが、地域住民を主体とする初期消火力の向上に地域全体が取り組むことが近道です。このため、地域コミュニティの再構築や防災訓練の徹底に努めることが求められます。

## 中央防災会議委員からの意見

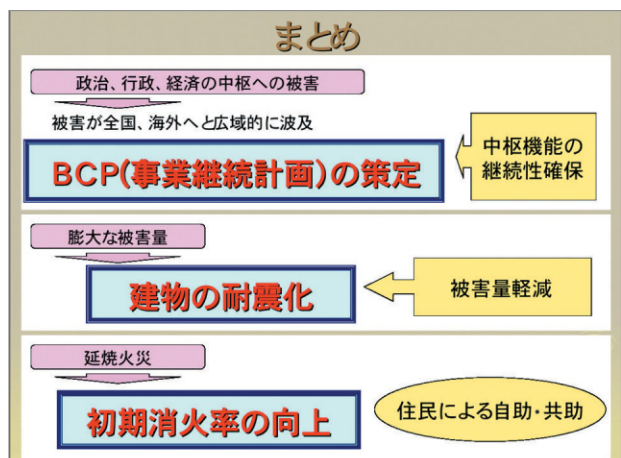
伊藤滋座長からの説明に対して、各委員からは、

- ・BCP（事業継続計画）の策定に力を入れるべき
- ・住宅、学校等建築物の耐震化が重要
- ・防災、防犯、介護等まち全体でコミュニティとして震災対策に取り組むことが必要

等の意見が寄せられ、最後に会長である小泉総理大臣から、「地震がくることを想定して、しっかりと対応してほしい。」との発言で締めくくられました。



中央防災会議で発言する小泉総理大臣



伊藤滋座長の説明資料より抜粋

# 平成17年版 防災白書を発表

平成17年版防災白書がまとまりました。この防災白書は、災害対策基本法第9条第2項の規定に基づき、国会に報告を行った「防災に対してとった措置の概況」および「平成17年度において実施すべき防災に関する計画」をとりまとめたものです。

概要は以下のとおりです。

## 全体構成と要旨

平成17年版防災白書の全体構成を、以下に示します。第1部では、風水害や地震をはじめ、災害が多発した平成16年～平成17年始めの災害状況を報告するとともに、今後も大災害が発生する危険性をふまえ、“迫りくる巨大地震と「備え」を实践する国民



運動の展開へ”を主要テーマに、地震防災戦略や減災社会の実現に向けた「備え」の实践を国民運動で展開する必要があることなどを示しています。

## < 全体構成 >

### 第1部 災害の状況と対策

序章 迫りくる巨大地震と「備え」を实践する国民運動の展開へ

- 1 いつどこでも起こりうる大災害への備え
- 2 迫りくる巨大地震と地震防災戦略
- 3 減災社会の実現に向けて ～災害被害を軽減する「備え」の实践～

#### 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16年に発生した主要な災害とその対策等
- 三宅島噴火災害

#### 第2章 我が国の災害対策の推進状況

- 中央防災会議の活動
- 震災、津波対策
- 風水害対策
- 火山災害対策
- 阪神・淡路大震災10年の総括・検証

#### 第3章 国民の防災活動

- 防災とボランティア
- 民間と市場の力を活かした防災力向上

#### 第4章 世界の自然災害と国際防災協力

- インドネシア・スマトラ島沖大規模地震及びインド洋津波  
インド洋地域の津波早期警戒体制の構築

### 第2部 平成15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17年度の防災に関する計画

# 迫りくる巨大地震と「備え」を実践する国民運動の展開へ

## いつでもどこでも起こりうる大災害への備え

平成16年から平成17年にかけて、わが国では以下に示すような記録的な災害が多発し、平成16年の自然災害による死者・行方不明者は306名に上りました。

- 阪神・淡路大震災以来の最大震度7となる新潟県中越地震の発生
- 地震活動が活発でなかった九州北部で最大震度6弱の福岡県西方沖を震源とする地震の発生
- 観測史上最多の19個の台風の接近（年平均10.8個）、10個の上陸（同2.6個）
- 日降水量400mm以上の集中豪雨が観測史上最多の30回発生

一方で、東海地震や東南海・南海地震などの海溝型巨大地震や首都直下地震等の発生が切迫していると指摘されています。このことから、災害の教訓に学び、国、地方公共団体、民間部門、地域コミュニティ、国民の一人ひとりまで、あらゆる主体が「備え」を実践していく必要があります。

## 迫りくる巨大地震と地震防災戦略

喫緊の課題である迫りくる巨大地震対策において、昨年の防災白書で打ち出した成果重視の行政運営の考え方を防災分野により明確かつ積極的に取り入れる

「新たな防災行政の視点」の最初の試みとして、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・南海地震を対象に地震防災戦略を策定しました。

「減災目標」：今後10年で死者数及び経済被害額を半減

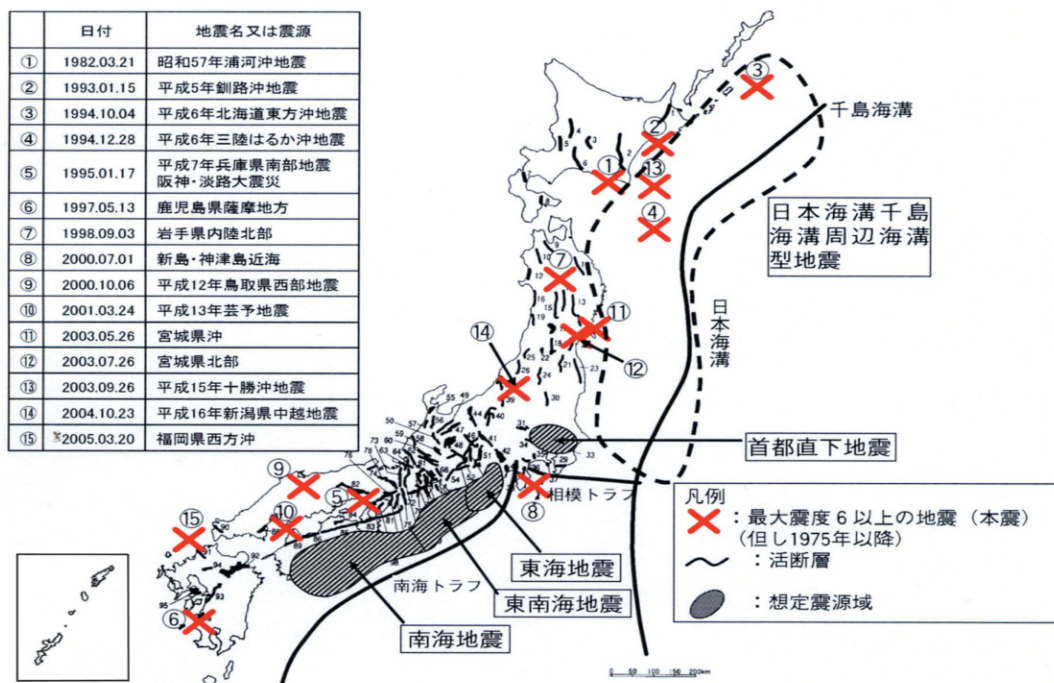
「具体目標」：住宅耐震化率90%、全沿岸市町村で津波ハザードマップ策定等

### 東海地震、東南海・南海地震の地震防災戦略

- 減災目標：国、地方公共団体、関係機関、住民等の社会全体で共有
- 目標達成に向け、各主体に対し積極的に働きかけ、対策を着実に推進する必要がある
  - 関係地方公共団体に対し、地震防災戦略を踏まえた「地域目標」の策定を要請
- 3年ごとにフォローアップ
- 課題：学校、病院施設等公共施設の耐震化などについて数値目標の設定に努めるなど不断の見直しを行う

今後、国は、首都直下地震等の大規模地震について、順次地震防災戦略を策定することとしています。また、全国どこでも起こりうる地震への効果的かつ効率的な対策を推進するため、地方公共団体では、地域特性を踏まえた被害想定の実施、減災目標の策定を図る必要があるとしています。

過去30年の地震と海溝型巨大地震等の震源域





## 減災社会の実現に向けて ～災害被害を軽減する「備え」の実践～

真の減災社会実現のためには、「減災目標」を社会全体で共有し、生命、財産を守る行動を実践する国民運動の展開が必要です。

個人や企業、地域コミュニティに期待される行動のための重点課題として、住宅・建築物の耐震化などをはじめとする6項目を挙げています（下図参照）。

### 地震防災戦略は、減災社会の実現に向けた新しい取組みの第一歩

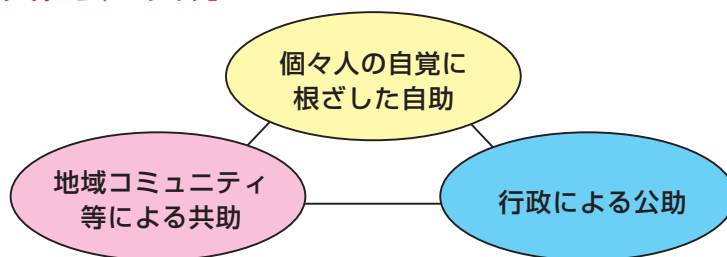
- 地震防災戦略の実践に向けた関係府省、地方公共団体等による一体的な取組み
- 首都直下地震に係る地震防災戦略の策定



地震防災戦略に掲げる人的被害、経済被害を軽減する具体策の実践  
住宅・建築物の耐震化 家具の固定 津波避難意識の向上 企業の業務継続・・・

- 行政による様々な支援、促進策の充実強化の必要性
- 最終的には、個人や企業、地域コミュニティ全体が、自らのリスクととらえ、実際の行動に移さない限り、成果は現れない

### 真の減災社会の実現のためには・・・



基本は、国民一人ひとりの防災意識、地域コミュニティの防災力

- ・災害の知識を事前に身につける
- ・家具の固定、非常持出しの用意や最低限3日分の食料や水の備蓄、避難場所や避難路の確認などの備えに努める
- ・災害時には自らの身は自ら守る、初期消火に努め、車では避難しない等の適切な行動をとる



「減災目標」を社会全体で共有し、生命、財産を守る行動を実践する  
**国民運動の展開へ**

個人や企業、地域コミュニティに期待される行動のための重点課題

- ①住宅・建築物の耐震化が命を救う
- ②ハザードマップで災害リスクを知る
- ③生死を分ける津波避難意識
- ④防災教育・防災訓練で災害時の行動を身につける
- ⑤防災ボランティアと防災まちづくりによる共助の取組み
- ⑥経済被害の軽減に向けた企業防災の役割

## 我が国の災害の状況

### 平成16年に発生した主要な災害とその対策等

○観測史上最多の10個の上陸台風や、阪神・淡路大震災以来の最大震度7を観測した地震等により、全国各地で人的被害・住家等への被害が生じました。(下表参照)

○新潟県中越地震では、阪神・淡路大震災の教訓に基づいて強化された防災体制が生かされ、国の迅速な初動体制が生まれ、警察広域緊急援助隊、緊急消防援助隊や自衛隊、海上保安庁が迅速に派遣されました。しかし、避難先の車中において地震のストレスに起因する疾患による死亡事例が発生するなど新たな課題が発生し、非常災害対策本部の下、関係府省が連携し、12のプロジェクトチームによる対策がとられました。

政府では、今回の教訓を踏まえ、孤立時の情報通信手段の確保方策や孤立集落に対する救助、避難のあり方等、中山間地域の地震災害に特有の課題に対する防災対策の検討を推進しています。

### 三宅島噴火災害

○三宅島では平成12年の噴火以来、火山ガスの放出が継続し、島民は長期にわたる避難生活を余儀なくされました。内閣府、東京都および三宅村は連携して、帰島に向けた安全対策、基盤整備、生活支援などの準備を着実に実施してきました。そして平成17年2月、避難指示が解除され、島民の帰島が開始されました。

## 我が国の災害対策の推進状況

### 中央防災会議の活動

○中央防災会議は、平成16年度に2回開催されました。また、現在、5つの中央防災会議専門調査会が設置され、各課題に応じて検討が進められています。

### 震災、津波対策

○地震に関する調査研究・観測の推進のため、地震発生直後の緊急地震速報の実用化のための新たな地震計の整備が行われています。また、大振幅で継続時間が長いという特徴を有するゆっくりした揺れ(長周期地震動)が構造物に与える影響についての検討等が進められています。

○東海地震対策として、「東海地震応急対策活動要領」(平成16年6月29日中央防災会議幹事会申し合わせ)に基づく具体的な活動内容に係る計画を策定しています。

○東南海・南海地震対策として、「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」の施行(平成15年7月)に伴う対策を推進しています。

○日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策として、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」(平成16年4月公布)の施行(平成17年秋)に向けた検討を推進しています。

### 風水害対策

○昨年7月に、梅雨前線豪雨により新潟・福島豪雨

表 平成16年以降に発生した主要な災害

年月日 平成16年	災害名	主な被災地	死者・行方不明者	負傷者	全壊	半壊	床上浸水
6月27日	佐賀県突風	佐賀	0	15	15	25	—
7月12日～13日	平成16年7月新潟・福島豪雨	新潟、福島	16	4	70	5,354	2,149
7月17日～18日	平成16年7月福井豪雨	福井	5	19	66	135	4,052
7月29日～8月6日	台風第10・第11号及び関連する大雨	中国、四国地方	3	19	11	22	274
8月17日～20日	台風第15号及び関連する大雨	東北、四国地方	10	28	16	88	400
8月27日～31日	台風第16号	西日本を中心とする全国	17	288	35	133	14,565
9月5日	紀伊半島沖・東海道沖を震源とする地震	愛知、三重、和歌山	0	47	0	0	—
9月4日～8日	台風第18号	中国地方を中心とする全国	45	1,365	132	1,396	1,570
9月26日～30日	台風第21号	西日本を中心とする全国	27	98	92	783	5,193
10月8日～10日	台風第22号	東日本太平洋側	9	166	135	287	1,561
10月18日～21日	台風第23号	近畿、四国地方を中心とする全国	98	552	893	7,762	14,289
10月23日	平成16年新潟県中越地震	新潟	46	4,801	2,827	12,746	—
16年～17年冬季	雪害	北海道、東北及び北陸等	88	771	56	7	11
平成17年3月20日	福岡県西方沖を震源とする地震	福岡	1	1,087	133	244	—



や福井豪雨等、記録的な風水害が発生したことを受け、「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」を開催し、避難に時間がかかる高齢者の避難を支援するための「避難準備（要援護者避難）情報」発令の必要性等を含む「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」と「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を示しました。今後、これらのガイドラインを各地方公共団体に浸透させることを図るとともに、市町村を中心とする取り組みを関係府省が連携して支援することとしています。

## 火山対策

- 「活動的で特に重点的に観測研究を行うべき火山」13のうち12火山（海底火山を除く）を含む全国の37火山について、火山噴火の影響範囲や避難施設などを示したハザードマップを作成しました。

また、地方公共団体や関係府省庁による「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、その基本となるハザードマップの作成を進めています。

## 阪神・淡路大震災10年の総括・検証

- 国際社会向けや国民生活に密着した教訓集（日本語、英語）を作成し、震災から10年の節目となる平成17年1月に兵庫県神戸市において開催された「国連防災世界会議」（後述）で、参加者に配布しました。また、同会議の一般参加事業の一つとして、「阪神・淡路大震災総合フォーラム」を開催しました。さらに、行政の初動から復旧・復興までの各段階の169項目について整理した阪神・淡路大震災の教訓を、国内外に向けて発信しました。

## 国民の防災活動

- 平成16年度の災害では、全国から延べ26万人以上がボランティア活動に参加するなど、災害時におけるボランティア活動はなくてはならないものとなっています。内閣府では、防災ボランティアとの意見交換を踏まえ、関係省庁と連携して「防災ボランティア活動検討会」を開催し、災害ボランティア活動の円滑な遂行のためのノウハウの普及や、災害ボランティア活動の安全管理と業務の範囲等、さらなる活動環境の整備のための検討を進めています。
- 市民や企業、NPOなどが主体となって地域の防災力の向上を図る取り組みを推進するため、中央防災

会議「民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会」では、「民間と市場の力を活かした防災戦略の基本的提言」（平成16年10月）を踏まえ、企業評価・業務継続ワーキンググループと防災まちづくりワーキンググループにおいて、提言の具体化に向けた検討が進められています。

## 世界の自然災害と国際防災協力

- 世界では毎年約2億人が被災し、約6万人が死亡、約390億ドルの被害が発生しています。
- 国連防災世界会議が、2005年（平成17年）1月18日（火）～22日（土）に兵庫県神戸市で開催されました。“災害に強い国・コミュニティづくり”をテーマに、参加登録が必要な政府間会合、テーマ別会合には、168か国（38か国の閣僚）、国連等国際機関78機関、NGO、メディアなど4千人以上が参加し、一般参加が可能なパブリックフォーラムには、4万人以上が参加しました。会議では、防災分野の今後10年の世界の災害被害の実質的な軽減に向けた取組事項となる“兵庫行動枠組2005-2015”と、兵庫行動枠組の実施とフォローアップをすべての関係者の行動を呼びかける“兵庫宣言”が共通の声明として採択されました。
- 2004年末に未曾有の被害をもたらしたインドネシア・スマトラ島沖大規模地震およびインド洋津波の発生を受け、わが国は、資金、知見、人的貢献の3点で最大限の支援を実施するとともに、インド洋地域の津波早期警戒体制の構築に向けた支援を行っています。

### 平成15年度において 防災に関してとった措置の概況

平成15年度において各省庁は、予算額約3兆1,600億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ます。

### 平成17年度の防災に関する計画

平成17年度において各省庁は、予算額約2兆5,300億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す。

「平成17年版防災白書」の概要版は、次のURLから全文をご覧ください。

<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h17hakusho.pdf>

## 「日本に学べ！」インドネシア・ユドヨノ大統領が村田防災担当大臣訪問

本年1月の国連防災世界会議以降、内閣府（防災担当）には、防災に関する国際会議への参加要請、インド洋津波災害被災国をはじめとする開発途上国からのハイレベル行政官などの訪問、研修が急増しています。そんな中、外務省を通じ、インドネシアのユドヨノ大統領が日本の防災体制をぜひ学びたいとの依頼があり、訪日に合わせて、村田防災担当大臣を内閣府に訪問されることとなりました。

6月1日午前、ユドヨノ大統領ほか約30名のインドネシア訪問団が内閣府（防災担当）を訪問。ユドヨノ大統領と数名の大臣等は、まず、防災担当大臣室で、笑顔の村田大臣に出迎えられました。村田大臣からは、大統領を歓迎する挨拶及び昨年12月のスマトラ島沖地震及び津波被害に対するお見舞いが述べられました。これに対して、大統領からは今回の暖かいおもてなしとともに先の災害への日本からの支援に対する感謝が述べられ、さらに、災害対策への資金援助だけでなく、継続的な技術協力などにより同様な災害が起こったときに対応できるような協力の要請が行われました。

和やかな面談の後、会場を防災A会議室（非常災害対策本部として使われる会議室）に移して、日本の防災体制に対する説明が始まりました。日本側からは、村田大臣のほか内閣府をはじめとする防災関係府省庁の蒼々たる幹部職員20名が並びました。

両首脳の間には、西川内閣府参事官から、わが国の防災体制について、昨年度の新潟県中越地震への対応事例を紹介するなど制度の具体的な運用を、図表や写真を交えて説明が行われたところ、ユドヨノ大統領以下インドネシア訪問団員は、メモをとるなどして熱心に聞き入っていました。

説明後、団員からは、阪神・淡路大震災の課題、日本の災害対策基本法からインドネシアが学べる点、国、県、市の3層構造の責任分担、建築物の耐震改修、建て替えに対する技術や促進施策など矢継ぎ早に質問が行われ、改めて、防災分野でわが国の経験と知見から学ぼうとするインドネシア側の真剣な態度がひしひしと伝わってきました。

最後に、ユドヨノ大統領から、インドネシアの防災体制強化のために、日本の経験や知見から学ぶことが多いなどの総括とともに、日本と



■ユドヨノ大統領（左）を出迎えた村田防災担当大臣

インドネシア間でさらに防災機関の交流を含め、協議を進めたいとの意向が示され、説明会は成功裏に幕を閉じました。

翌6月2日、小泉内閣総理大臣とユドヨノ大統領の間で、村田防災担当大臣も立ち会いの下、「自然災害の被害を減らすための二国間の協力に関する共同発表」を含む4本の共同宣言が署名されました。防災分野では、インドネシアにおける自然災害を予防し、その被害を軽減する体制の整備に向けた協力強化のために、村田防災担当大臣とインドネシア・アルウィ・シハブ国民福祉担当調整大臣兼国家災害管理調整委員会委員長が共同議長となる「防災対策に関する共同委員会」を設置することとなりました。共同委員会では、ユドヨノ大統領の意向もふまえつつ、日本における自然災害の経験や防災の知見を共有するとともに、インドネシアにおける災害予防の現状を調査し、この強化のための包括的かつ効果的な対策に向けた指針を示す報告書を作成する予定です。



■インドネシア訪問団へ日本の防災体制の説明会を開催



# 被災者生活再建支援制度の運用改善について

## 1. 被災者生活再建支援制度とは

被災者生活再建支援制度は、自然災害により、住居が全壊する等、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（以下、支援金といいます。）を支給し、国がその費用を助成することにより被災者の自立した生活の開始を迅速かつ確実に支援しようとする制度です。

平成11年の制度発足当初は、被災世帯に対し、生活必需品等の調達等に要する経費（生活関係経費）として最大100万円を支援する制度でしたが、平成16年4月から、新たに「居住安定支援制度」が創設され、住宅の解体・撤去費、ローン利子、家賃等、被災者が住宅の再建に際し、現実負担する経費（居住関係経費）に最大200万円を支援することになり、併せて、最大300万円の支援金を支給することになっています。

## 2. 運用改善の趣旨

被災者生活再建支援制度の運用については、平成16年度に発生した一連の豪雨・台風災害や地震災害による住宅の被害状況を踏まえて、水害による住宅の被害認定に関する弾力的な運用、支援金の手続きにおける領収書の提出の廃止等の運用改善を行うことにより、これまで支援制度の積極的な活用を図ってきたところです。しかしながら、さらに制度の運用改善を行うことによりその積極的活用を図る観点から、関係規定を改正し、生活関係経費の経費区分等の廃止及び概算払いの限度額の拡大を行うこととしました。

詳しくは、内閣府HP (<http://www.bousai.go.jp/>) で公開していますが、ここでは簡単な概要を紹介します。

## 3. 概 要

### (1) 生活関係経費の経費区分等の廃止

#### ①生活関係経費の経費区分の廃止

支援金（支給限度額：最大300万円）はその経費の種類により大きく3つに区分されており、具体的には、①テレビ、冷蔵庫など、被災者が生活を再建する際に通常必要となる物品の購入費等を対象とする生活関係経費（通常分）（支給限度額：最大70万円）、②ルームエアコン、医療費など、被災地域や被災者の特別な事情により必要となる経費を対象とする生活関係経費（特別分）（支給限度額：最大30

万円）、③住宅の解体・撤去費や住宅を賃借する場合の家賃などを対象とする居住関係経費（支給限度額：最大200万円）となっていました。この内、生活関係経費（通常分）及び生活関係経費（特別分）の区分を廃止し、生活関係経費（支給限度額：最大100万円）に一本化することになりました。

これにより、生活関係経費合計の支給限度額（最大100万円）の範囲内で、生活関係経費の対象となる経費について、被災世帯はそれぞれのニーズに応じて弾力的に支援金を活用することができることとなります。

#### ②生活関係経費（特別分）に係る地域、購入額及び購入数量の制限の廃止

生活関係経費（特別分）の物品は、ルームエアコン、ストーブ（温風機を含む）、電気ごたつ、電気カーペット、防寒服、ベビーベッド、うば車、学生服、学習机、眼鏡、コンタクトレンズ、補聴器、その他内閣総理大臣が必要と認めた医療用具又は福祉用具と規定され、それぞれ地域、購入額、購入数量について制限を定めていましたが、これらの制限を廃止し、生活関係経費（通常分）と同様、支給限度額の範囲内で、被災世帯がニーズに応じて購入等を行うことができることになりました。

#### (2) 概算払い（前払い）の限度額の拡大

支援金の支給方法には、被災世帯が必要な経費を支払う前に予め支援金を概算で支給する概算払い（前払い）の制度があります。概算払いの限度額については、生活関係経費（特別分）及び居住関係経費については、それぞれ、規則で定める支給限度額に二分の一を乗じて得た額までをその範囲とし、最大で185万円となっていました。これを、生活関係経費（通常分）と同様、規則で定める支給限度額（最大300万円）と同額まで概算で支給することができることになりました。

これにより、被災世帯は、物品購入などに必要な資金を直ちに得ることができるようになりました。

#### (3) 運用改善の適用について

運用改善に係る改正後の関係規定は、平成17年6月22日から施行し、平成16年4月1日以後に生じた自然災害により被災世帯となった世帯に対する被災者生活再建支援金について適用します。

また、三宅島の避難指示解除に伴う被災者生活再建支援金の支給についても適用されます。



## 津波避難ビル等に係るガイドラインの策定

平成16年末に発生したスマトラ島沖地震に伴う大津波による大災害は、全世界に大きな衝撃を与えました。わが国においても、東海地震や東南海、南海地震といった大地震により大きな津波の発生が懸念されています。

津波から身を守るためには、高台に避難することが大原則ですが、高台までの避難に相当の時間を要する平野部や、背後に急峻な地形が迫る海岸集落等、適切な避難場所の確保が容易でない地域も少なくありません。

このような地域における津波避難地、避難路の整備の必要性については、平成15年12月に中央防災会議で提示された「東南海・南海地震対策大綱」においても指摘されているところです。

“津波避難ビル等”とは、このような場合に、一時的または緊急に避難・退避する施設として、堅固な高層建物等の人工構造物を利用するものです。



■三重県志摩市における津波避難ビル

当ガイドラインは、この津波避難ビル等の指定、利用・運営手法等について示すために、昨年10月から今年6月にかけて5回にわたり開催された「津波避難ビル等に係るガイドライン検討会（座長 廣井東京大学大学院教授）」の検討結果を踏まえて、策定されたものです。



■津波避難ビル等に係るガイドライン検討会の様子  
(右から3番目が廣井座長)

以下に、ガイドラインの概要を示します。

### (1) 構造的要件

耐震性として、新耐震基準（1981年（昭和56年）施行）に適合すること、また、津波に対する安全性としてRC（鉄筋コンクリート）またはSRC（鉄骨鉄筋コンクリート）構造であることとしています。階数の目安は以下のとおりです。

想定浸水深	階 数
1 m以下	2階建て以上
2 m	3階建て以上
3 m	4階建て以上

### (2) 位置的要件

津波避難ビル等候補の選定手順は、以下のとおりです。

- ①津波浸水予想地域の確認
- ②避難可能地域を差し引いて避難困難地域を抽出
- ③観光客も考慮した避難困難者数を算出
- ④津波避難ビル等候補がカバーできる範囲を算出
- ⑤避難経路、避難方法の確認

### (3) 選定、新規整備にあたっての留意点

津波避難ビル等を選定、整備する際にあげた主な留意点は以下のとおりです。

- ①避難訓練等を通じ、緊急時に混乱が生じないように配慮すること
- ②耐震性に問題のある施設等については、耐震改修等も考慮すること
- ③避難スペースは、安全な高さに設定し、容易にアクセス可能であること
- ④円滑な解錠が可能であること
- ⑤非常時の機能として、非常用電源、防災倉庫、救護場所等を考慮
- ⑥平常時の機能として、集会所・公民館としての利用、防災意識・避難所であることの認識の向上等を考慮

### (4) 利用・運営に係る留意点

津波避難ビル等を利用・運営する際の主な留意点は以下のとおりです。

- ①解錠については、施設の管理者による解錠が可能な場合は、その管理者が解錠し、それが困難な場合については、施設の管理者、市町村職員、消防団、津波避難ビル等の近隣の町内会、自主防災組織等、関係者間で、鍵の管理、開錠について協議し調整する。
- ②津波避難ビル等への誘導にあたって、案内のための標識を設置すること。その際、標識のデザイン（ピクトグラム）等はできるだけ汎用的なものを利用する。
- ③運営主体、緊急時の役割分担について、地方公共団体、自主防災組織、施設管理者等の関係者間で調整する。
- ④運営内容（市町村との連絡、応急措置、安否確認、避難所等への誘導等）についてもあらかじめ調整する。
- ⑤情報収集・伝達のために、防災行政無線、携帯ラジオ、携帯電話、テレビ、電話・FAX、インターネット等を整備するとともに、非常用電源の整備等にも留意する。

**(5) 指定に係る協議・交渉の留意点**

津波避難ビル等の指定に係る協議・交渉の留意点は以下のとおりです。

- ①既存の施設の指定にあたっては、施設所有者と、使用施設、使用範囲、解錠方法、責任分担等について協議する。
- ②協議については、地域住民等が直接施設所有者と交渉することも考慮する。
- ③外部階段設置、自動開錠機能等の機能付加について

も考慮する。

**(6) 周知、普及・啓発等**

周知、普及・啓発等にあたっての留意点は以下のとおりです。

①周知

地域住民へは、津波避難ビル等が指定・新設されたことを周知する。協議・交渉段階から、ワークショップなどにより周知することも考慮する。

観光客等へは、標識等により、津波の危険地域であることの注意喚起ならびに、一次避難所としての津波避難ビル等を周知する。

②普及・啓発

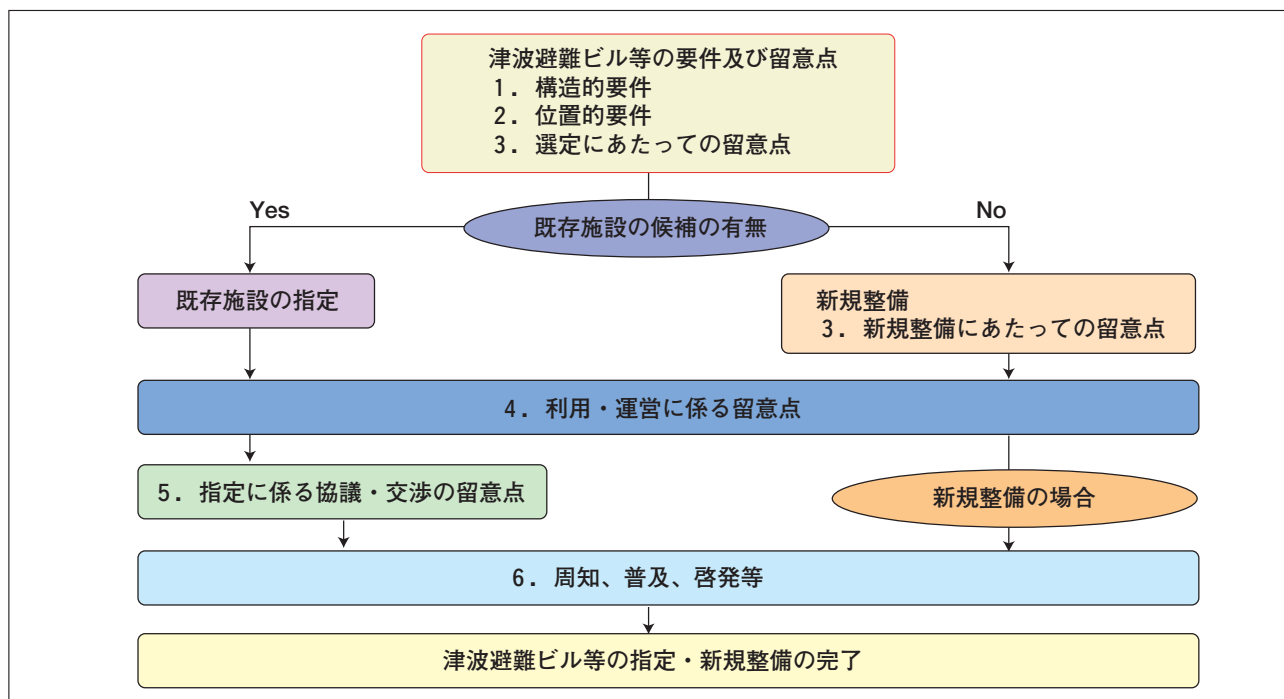
地域住民へ避難の重要性等について普及・啓発するとともに、施設所有者へふだんから津波防災全般について普及・啓発する。

③研修・訓練

地方公共団体職員等を対象とした、津波に係る正しい知識に関する研修を行う。

津波避難ビル等の運営主体を対象とした、津波避難ビル等の解錠操作、各種機器の操作等の研修・訓練について、図上訓練や実地訓練といった形で行う。

今後は、このガイドラインを関係市町村に配布するとともに、津波避難ビル等の普及促進を含めて、津波による避難の困難な地域の縮小のための施策の検討を進めていきます。



■ガイドラインの全体構成

## 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の 強震動、津波の公表について

中央防災会議「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」は、6月22日、地震動の強さおよび津波の高さなどの推計、防災対策の検討対象とすべき地震のとりまとめを行い、その結果を公表しました。

日本海溝・千島海溝周辺では、太平洋プレートが陸側のプレートの下に沈み込むことに伴い、大規模な海溝型地震が多数発生しています。この地域の防災対策を検討するため、平成15年10月、中央防災会議に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」(座長：溝上恵東京大学名誉教授)が設置されました。

この地域では、地震規模から見るとマグニチュード7前後の小さめのものからマグニチュード8を超える巨大なもの、発生機構から見るとプレート境界で発生するものやプレート内部で発生するもの、また、地震の揺れの割に大きな津波を発生するいわゆる津波地震等、多様なタイプの地震が発生しており、繰り返しの特性についてもさまざまなタイプが存在しています。

本専門調査会においては、大きな地震が繰り返し発生している場合については、近い将来発生する可能性

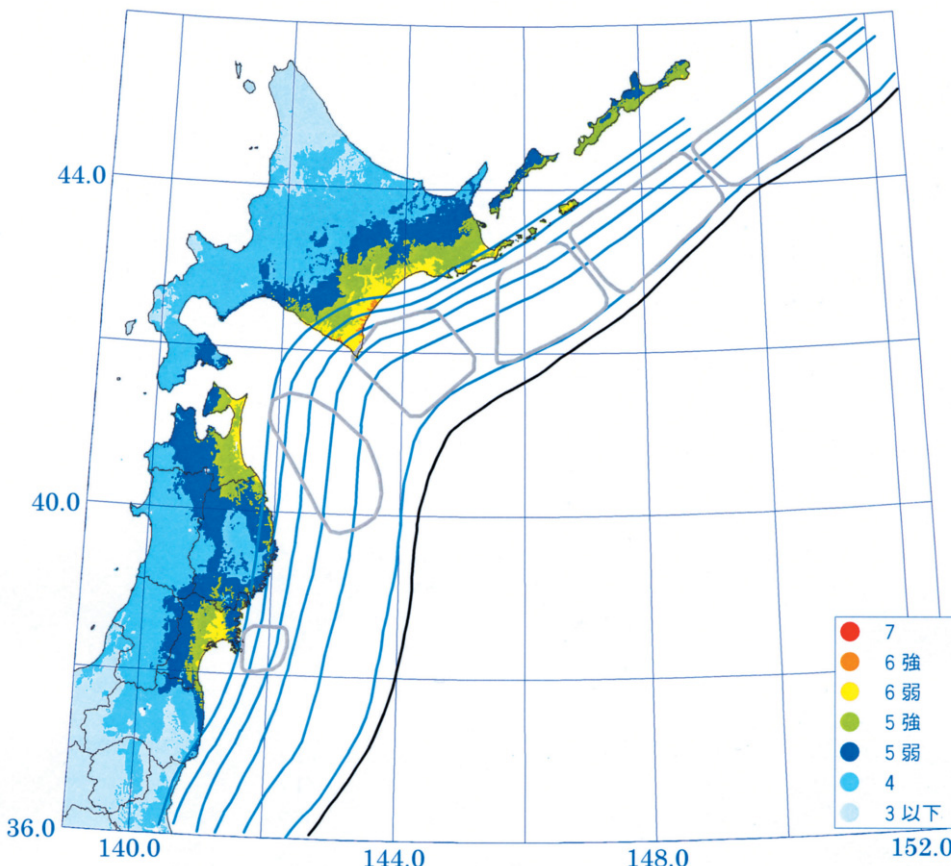
が高いと考え、防災対策の検討対象とすべきであるとしています。ただし、震度分布が周辺の他の領域で発生する地震より小さいものについては除外しています。このことから、択捉島沖の地震、色丹島沖の地震、根室沖・釧路沖の地震、十勝沖・釧路沖の地震、500年間隔地震(北海道の十勝、根室地方にこれまで約500年間で襲来してきたとされる大津波に対応する地震)、三陸沖北部の地震、明治三陸地震、宮城県沖の地震が、検討対象であると整理されました。なお、500年間隔地震については震度分布が不明のため、また明治三陸地震は地震の揺れが小さかったため、津波のみを検討対象としています。

### ○震度分布について

北海道の日高、十勝地方の太平洋沿岸の一部に震度6強、北海道、青森県の太平洋沿岸と、宮城県の北上川沿いなどに震度6弱が見られます。

### ○海岸における津波の高さについて

北海道では、500年間隔地震の津波が支配的で、太平洋沿岸の多くの地域で5m以上、えりも町などでは15m以上の津波が想定されています。一方、東北地方では、明治三陸地震の津波が支配的で、三陸海岸のほぼ全域で5m以上、宮古市などでは20m以上の大規模な津波が想定されており、また宮城県沖の地震でも、大船渡市では10m以上の津波が想定されています。



■検討対象とする地震について推計した震度の最大を重ね合わせた図

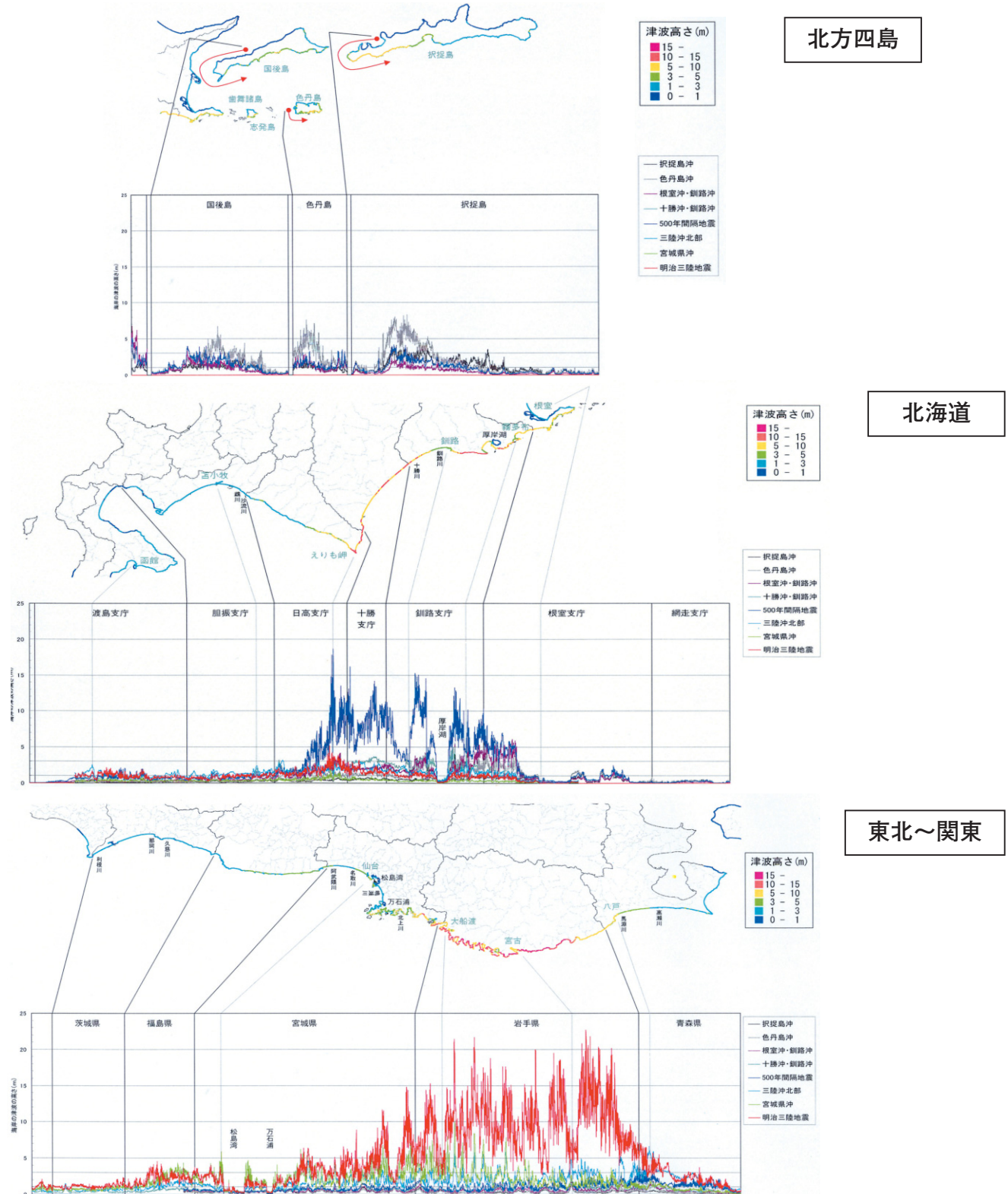


○今後の予定

今後、本専門調査会では、これらの地震をもとに、被害想定を行うとともに、必要な防災対策について検討していく予定です。また、本年秋に施行予定の「日

本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」の施行後、速やかに地震防災対策推進地域の指定や基本計画の策定を実施する予定です。

海岸における津波の高さ分布図（平均潮位時）



北方四島

北海道

東北～関東

## 梅雨前線による被害相次ぐ

6月末から7月にかけて、日本列島に停滞していた梅雨前線の活動が活発化したため、北陸から西日本、九州にかけての各地で大雨や土砂災害による被害が相次ぎました。

### 北陸地方等の大雨による被害

活発な梅雨前線が朝鮮半島から日本付近にのび、東北地方や東・西日本の日本海側を中心に大雨となりました。特に、6月27日から29日にかけて、活発な梅雨前線の影響で新潟県や富山県で300ミリを超える大雨になりました。この期間の雨は1時間降水量では30ミリから40ミリでしたが、連続してほぼ半日程度続いたため特に新潟県などで日降水量は記録的なものとなりました。梅雨前線は30日になって再び富山県付近まで北上し活動が活発となり、富山県などで大雨となりました。

新潟県川口町では1世帯に避難指示、柏崎市他5市では3,782世帯に対して避難勧告が出されました。また、三条市と長岡市では27,095世帯に避難準備情報が出されました。人的・住家被害（消防庁調べ：7月5日17時現在）としては、死者1名、一部破損4棟、床上浸水175棟、床下浸水559棟の被害が発生しました。

内閣府は、6月28日12時30分に内閣府情報対策室を設置しました。新潟県知事より陸上自衛隊に対し孤立住民の救助に関する災害派遣要請があり、柏崎市城東地区で、ゴムボート等により孤立住民の救助活動が実施されました。

### 7月1日からの梅雨前線による大雨の被害

梅雨前線の活発な活動により、7月1日から3日にかけて激しい雨となり、栃木県、富山県、福井県、島根県、広島県、山口県、香川県、愛媛県、熊本県で、被害が発生しました。

死者・行方不明者は5名の方が、富山県南砺市、立山町、香川県丸亀市、愛媛県伊予市、山口県田布施町において発生しています。避難勧告が、愛媛県、香川県の計784世帯に対して出されました。（消防庁調べ：7月5日18時現在）

### 7月8日からの梅雨前線による大雨の被害

7月8日から11日にかけて降り続いた大雨により、静岡県、愛知県、愛媛県、福岡県、長崎県、熊本県、大分県の各県下で、被害が発生しました。

大分県九重町において土石流により1名、日田市に



■避難勧告が出された新潟県柏崎市における浸水状況  
 写真提供：新潟県

おいて2名の方が亡くなられ、さらに車の転落により2名が行方不明、長崎県諫早市においても川に転落し1名が亡くなられ、合わせて死者4名、行方不明者2名の人的被害が発生しました。愛媛県と熊本県、大分県の計789世帯に避難勧告が出されました。

大分県は、九重町と日田市における行方不明者の救助活動等のため、7月10日、自衛隊に対し、災害派遣要請を行いました（消防庁調べ：7月13日18時半現在）。

## 海外の災害

海外でも、6月～7月にかけて、世界各地で、水害による被害が多く発生しています。

中国では、6月中旬からの大雨により、中国南部の浙江省、福建省、江西省、湖南省、広東省、広西チワン族自治区の6つの省や地区で大雨による洪水や地すべり、土砂崩れが相次ぎ、600名を超える死者・行方不明者が発生し、140万人が避難しました。7月10日には、中国南部四川省で、降り続いた豪雨で発生した洪水で、死者37名、数十万人が避難しました。

この他、パキスタン西部で河川増水による洪水が発生、北朝鮮の平安南道で雹と強風を伴う豪雨により土石流や地すべりが発生、インドでモンスーンによる被害、キューバでハリケーンによる被害、オーストラリア東部で洪水が発生するなどの報告がなされています。

■詳しくは、アジア防災センターのホームページをご覧ください。

<http://www.adrc.or.jp>



# 福岡県西方沖を震源とする地震への福岡市の対応

福岡市役所 市民局生活安全・危機対策部 防災課長 泉 正彦

平成17年3月20日(日)午前10時53分、福岡市を中心とした地域は大きな揺れに見まわれました。東区、中央区で震度6弱、早良区、西区で震度5強などが観測され、本市始まって以来の大地震により、人的・物的両面から大きな被害が生じました。

## 被害の概要

3連休<sup>なか</sup>中日の昼前という時間帯で火災が発生せず、鉄道や高架道路などは構造物そのものにほとんど被害がなかったこと、電気、ガス、水道、電話なども大きな被害がなく、ライフラインの機能が確保されるなど幸運な条件に恵まれた面もありました。しかしながら、震源地に近い、玄界島や玄界灘沿岸部の農漁村地域並びに市街地中心部では大きな被害が生じました。

■今回の地震による福岡市の人的・物的被害

人的被害(人)	死者	1	住家被害(棟)	全壊	140
	重傷者	100		大規模半壊	8
	軽傷者	875		半壊	295
	計	976		一部損壊	4,704
				計	5,147

※平成17年6月30日現在

## 緊急対応

本市では3月20日の地震発生後、すみやかに消防へりによる偵察やヘリテレ映像の配信を行い、地震発生27分後の午前11時20分に福岡市災害対策本部を設置。午後0時40分に被害が深刻である玄界島に対し、県を通じて自衛隊の派遣要請を行い、福岡海上保安部へも協力要請を行いました。同島では自衛隊や海上保安部、福岡県警や本市消防も協力して、同日24時までに島民の避難を終了しました。

また、同日深夜までに公民館、市民センター、小学校などに開設した80箇所の避難所に2,759人の方が避難されました。さらに、建物の応急危険度判定、家屋の被害認定調査を実施するとともに、区役所に相談窓口を設置し、り災証明書の発行や被災者からの問い合わせに対応してきました。

## 被災者支援

緊急対応が一段落した後は、平穏な市民生活を取り戻すため、被災された方々への支援、とりわけ市民生活の基礎となる住宅の再建に向けた取り組みが急務となりました。

まずは、国や県のすみやかな協力を得て230戸の応急仮設住宅を早期に確保しました。次に、被災者が円滑に生活再建ができるよう、国の被災者生活再建支援制度を基本にしながら、被害が面的に広がり、高齢化の

進展など地域コミュニティの自力再建が困難な一部の農漁村地域について、「地震被害農漁村特定地域」を指定し、本市独自の支援策を講じました。また、その他の地域についても、本市独自の上乗せを行い、住宅本体の建替え、補修に対する支援を行うこととしました。さらに、市街地でのマンションについて、共用部分の補修に関わる借り入れ金に対する利子補給を行うこととしました。

■被災住宅復旧支援策

区分	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	備考
①地震被害農漁村特定地域再生支援金	・建替え：300万円 ・補修：150万円(1/3)				所得要件なし
②地震被災住宅再建支援金	300万円(1/3)	150万円(1/3)			国の所得要件に準ずる

また、被災者に対する心と体のケアとして、(1)医師、保健師が家庭訪問や避難所の巡回等により心と体の健康相談、(2)精神保健福祉センターに電話相談窓口(心のケアホットライン)の設置、(3)保育所や幼稚園での子どものストレス等への対応方法の周知や子ども総合相談センターでの電話相談の実施、スクールカウンセラーの各学校への派遣などを行ってきました。

## 復旧・復興にむけて

4月12日に市民生活の回復・安定及び都市施設等の復旧・復興を迅速・的確かつ重点的に推進するため、「福岡市地震災害復旧・復興本部」を設置しました。

5月に入ると中旬以降余震も収束に向かい、すべての仮設住宅への入居も終わり、避難所もすべて閉鎖したことなどから、5月31日に福岡市災害対策本部を廃止しました。

## おわりに

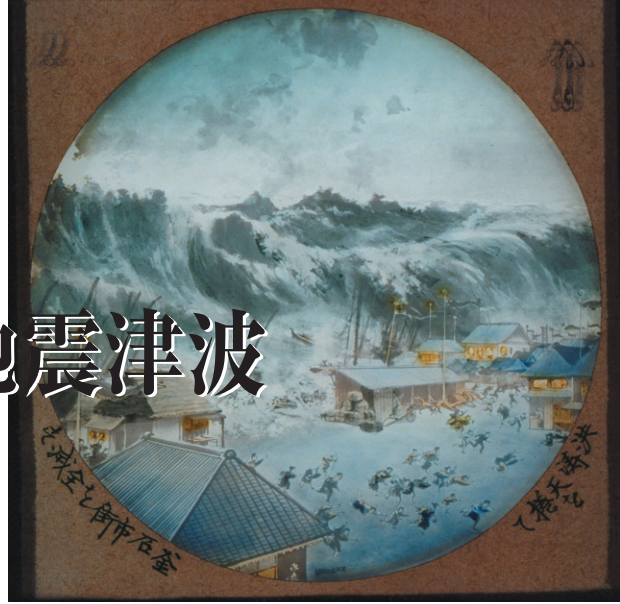
福岡市は、これまで地震のない住みよいまちであると言われてきました。阪神・淡路大震災以降、本市においても一定程度の震災対策は進めてきましたが、ある面ではこの福岡では地震はほとんどおこらないであろうとの気持ちがあったことも否めません。これからは本市が始めて経験した今回の地震の教訓を踏まえ、「地震のないまち」から「地震に備えたまち」づくりを行っていく必要があると痛感致したところであり、今後地震に強いまちづくりに向けてハード・ソフト両面から取り組んでいく考えであります。

最後に今回の地震に対し、国・県をはじめ企業や市民、NPO、ボランティア、など全国各地の皆様方からさまざまな形で心温まるご支援を頂いたことに対し、この場をお借りして心からお礼を申し上げます。



過去の災害に学ぶ(第4回)

# 1896年明治三陸地震津波



明治29年6月15日(旧暦5月5日)、朝からどんよりとした、小雨が降ったりやんだりした日であった。三陸地方の村々は、前年の日清戦争の勝利を祝うべく、凱旋兵とともに端午の節句の日を過ごしていた。午後7時32分頃、人々は地震の揺れを感じた。現在の震度にしてⅡ、Ⅲであると思われる小さなものであったようだ。緩やかな、長く続く地震動であったが、人々はいつものこととさして気に留めることはなかった。この約30分後に巨大な津波が不意に襲来し、我が国の津波災害史上最大の、2万2千人にのぼる死者を出した津波災害となる予兆であるとは誰も思わなかった。

地震の規模の割に非常に大きな津波を引き起こす地震を「津波地震」と呼ぶが、明治三陸地震津波はこの「津波地震」により引き起こされた津波であったと言われている。明治三陸地震津波は、津波そのものの大きさもさることながら、津波襲来の警笛となるはずの地震動が小さかったために、その被害は拡大したといわれている。

## 津波の来襲状況と人的被害

津波の来襲状況について、三陸津波誌には次のように書かれている。「午後七時頃地震があった。強くはなかったが震動時間が長かった。十数分過ぎてからまた微震があって、それが数回続いた。海岸では潮の引くべき時間でもないのに引き潮があった。それからまた潮がさし、しばらくたって8時20分頃海の方から轟然と大砲のような響きが聞こえた。しかし、人々は軍艦の演習くらいに思い、気に留める者もいなかった。まもなく、すごい音響とともに黒山のような波が耳をつんざくばかりに怒号し、一瞬の間に沿岸一帯あらゆる全てのものを流し去ってしまった」。

津波は青森県から宮城県にかけての太平洋沿岸を襲い、最高で38メートルもの打ち上げ高が記録として残っている。次表に県別の被害状況を示す。

■ 明治三陸地震津波の県別の被害

県	死者(A)	負傷者	流失家屋(B)	倒潰家屋	浸水家屋	船舶流失被損	A/B
青森県	343	214	602	264	93	329	0.57
岩手県	18,158	2,943	4,801	726	1,175	5,456	3.78
宮城県	3,452	1,241	3,121	854	2,426	1,145	1.10
計	21,953	4,398	8,524	1,844	3,694	6,930	2.58
北海道	6	5	25			84	

(「日本被害津波総覧第2版」、(東京大学出版会、渡辺偉夫著)、表055-2から抜粋、ただし青森・岩手・宮城の死者数の計は誤りであるため21,953とした)

## 迅速な避難の重要性

多くの人命が失われた明治三陸地震津波だが、人々の生死を分けた事例がいくつか残されている。風俗画報にはこのように記されている。「今より41年前に起こった津波は緩やかに襲来し、家屋の二階にいた者の多くが助かった。明治の津波においては、津波の襲来に驚き慌てて逃げた者は助かり、過去の経験から津波はゆっくりやって来るものと信じていた者は避難が遅れたために、巻き込まれて亡くなってしまった」。これは、安政3年(1856年)に三陸はるか沖で発生した地震津波を経験した者が、緩やかだった前の津波と同じであろうと油断したために命を落とした例である。すなわち、津波には個性があり、過去の経験に基づく行動や思い込みが裏目になる場合もあるということを示唆している。

津波災害から生き延びるための唯一の方法は避難であり、時間との戦いでもある。南閉伊郡海嘯紀事に残されている記述では、「岩手県の某家に滞在していた2人のフランス人宣教師は、津波が来たとの声で急いで逃げようとした。一人は靴を履く間も惜しんで慌てて逃げ、何とか急死に一生を得たが、靴を履こうとして一歩出遅れたもう一人の宣教師は巻き込まれて惜しい命を落とした」とある。逃げるときには金や物に執着せずに、高所に向かって一目散に走ることが重要であると教えてくれている。

## 被災地の復旧

津波被災地における復旧活動は、まず遺体や瓦礫の片づけであった。津波による遺体は一般的に損傷が酷く、身元の確認を含めて遺体捜索、処置が難航する。特に、津波のあった6月は日々炎天となり死体が腐敗して、臭気が酷く遺体の捜索は難航を極めた。被災地では、特に全滅に近かったところほど、事後の片づけには人手が足りず、大変な苦労をせねばならなかった。被災地外からの支援に頼らざるを得なかった集落も多く、山間部からの住民の支援に加え、陸海軍からの支援も入り、ようやく片づけ作業が終了したのは、津波発生から1か月後であった。



被災者の生命をつなぎ、生活の復旧、集落や生業の復興までを支えるには、多額の経費を必要とした。当時、このための経費の源は国からの恩賜金、地方・中央備荒儲蓄金、第二予備金、義援金の5種類であった。備荒儲蓄金は、備荒儲蓄法（現在の災害救助法）に基づき、県、国が支出する災害救援金である。備荒儲蓄法は、1891年の濃尾地震後に策定された法律で、当時被災した農民の救済を主目的に制定されたため、被災者救援のための儲蓄金が絶対的に不足していたこともあり、三陸沿岸の漁民救済のために漁具や船舶等の購入に充てることが許されなかった。それでも、漁民たちは他の救援金を頼りになんとか復旧を果たすことになる。幸いにも豊漁が続き、漁獲量の減少もさほどなく、1年もすると地域に活気が戻ってきた。住まいの再建だけでなく、被災者の仕事の確保が被災地を活性化し、復旧・復興を早めるための重要な要件になることが分かる。

### 被災地復興とその問題点

津波による壊滅的な被害を受けた三陸の村々は、どのように立ち直っていったのか。同じ悲劇を二度と繰り返さぬよう、人々は集落、家の再建に当たり、より高地に住むことを選択した。村の良識ある指導者により高地への移住が提案され、津波の直後は多くの人々が高地に移り住むことになった。しかし、時が経つにつれ、人々は日常生活の利便性を優先して海辺に戻ってしまうことになり、明治の津波災害の37年後の昭和8年（1933年）に、この地を再び大津波が襲うことになる。このときに明暗を分けたのが集落の高地移転の成否であった。ここでは、高地移転が成功した例と不幸にして失敗した事例を紹介する。

明治三陸大津波で204名の死亡者を出した岩手県吉浜村では、当時の村長らが山麓の高地へ移転する計画を立案した。まず低地にあった道路を山腹へ変更し、もともとあった集落を道路に沿って分散して配置するようにした。昭和8年の昭和三陸津波による流失家屋数は、移転後に新たに低地に建った10戸と移転位置の悪かった2戸のみであり、高地移転は成功したと言える。津波が増幅しやすいアス式海岸の湾奥にありながら被害を免れたのは、先覚者の的確な指導のもと村人全員が協力しあって難事業である集落移動を完了できたためである。

一方、吉浜村のすぐ北に位置する唐丹湾の湾奥の唐丹村（小白浜、本郷両地区）でも、明治の津波災害では総戸数290のうち272戸が流失し、人口1,502人中1,244人が亡くなるという壊滅的な被害を受けた。唐丹村の収入役らが中心となり、山腹に宅地を造成して村人たちに移転を勧めた。しかし、一度は移転した村人たちも、豊漁が裏目となり、浜作業などの日常の利便性を求めて徐々に元の海浜部に移り

住むようになる。さらに不運なことに、大正2年に発生した山火事により、山腹に移転した集落の9割が焼失するという被害を機に、最終的には元の場所に集落が再形成されてしまった。その結果、昭和8年の津波で再び260戸あった集落のうち208戸が流失・倒壊するという悲劇が繰り返されてしまった。

同じ時期に移転した2つの村でなぜこれほど対照的な結果になったのか。唐丹村では山火事に見舞われたという不運はあるが、その原因は以下の8項目に整理される。

- (1) 移転した場所から海までの距離が遠すぎたこと
- (2) 移転した先で飲料水が不足したこと
- (3) 交通路が不便であったこと
- (4) 先祖伝来の土地に対する執着心
- (5) 豊漁が契機となり、海辺の仮小屋を本宅とするようになったこと
- (6) 大規模火災が発生し、集落が焼失してしまったこと（唐丹村）
- (7) 仮小屋が定住家屋に発展したこと
- (8) 主に山間部から津波未経験者が移住してきたこと

### 津波災害の教訓

災害は忘れたことにやってくると言われるが、津波災害についてもまさに文字通り、忘れたところに悲劇が繰り返されてきた。私たちは、過去の悲劇から学び、その繰り返し（悪弊）を断ち切る努力を忘れてはならない。そのために必要な対策とは、警報システムや避難計画の整備だけではない。不幸にして津波被災地となった地域が、悲劇を乗り越え、より強いまちを再建することも求められる。

2004年に未曾有の大津波災害となったスマトラ島沖津波災害の被災地では、いままさにその岐路にある。筆者が津波発生から約6か月後に訪れたスリランカの沿岸部集落では、各国の支援により仮設住宅は建設されたものの、住民の生活の糧となる漁業が十分に復旧していなかった。住まいの再建と仕事の確保が同時になされなければ被災地の早期復旧・復興は難しい。同国では海岸線から100mの範囲の土地に利用規制を敷き、いかなる建物も許可なくして建てることはできない。そのため、この土地にもともと住んでいた人々は住まいの再建もままならない状態であった。土地利用規制により危険な地域から住民を遠ざけるのは重要な措置であるが、真に重要なことは、災害の記憶を後世に残し続けることである。それが、次に来る津波災害の被害を軽減するための重要な要件である。

越村俊一：東北大学大学院工学研究科災害制御研究センター助教授、「災害教訓の継承に関する専門調査会」小委員会委員（1896年明治三陸地震津波災害分科会主査）



## 「防災の日」「防災週間」について

9月1日は「防災の日」、8月30日～9月5日は「防災週間」です。

国や地方公共団体などでは、この期間を中心に、防災意識の高揚、防災知識の普及を図ることを目的に、防災フェア、防災訓練、各種講演会などの行事を実施しています。

内閣府では、この防災週間行事として、「防災フェア2005」、「防災ポスターコンクール」を実施します。

### ● 防災フェア2005 ●

内閣府では、9月2日(金)より9月5日(月)まで、「みんなで守ろう わが家 わがまち」をテーマに防災フェア2005を開催します(主催：内閣府、仙台市、防災週間推進協議会)。

本年度は、切迫する宮城県沖地震の再来に備え、災害に強い街づくりと安心できる市民生活の実現に向け、行政、市民や地域、企業、防災関係機関がお互いに連携を深め、防災対策の充実・強化を図るべく取り組みを行っている宮城県仙台市で開催します。

防災に関する知識を楽しみながら学べる展示、ステージイベント等が多数予定されているほか、今年度は新たな試みとして、全国のまちづくり推進者が集う場を設け、各地域における防災まちづくりの状況を報告しあうとともに、ノウハウを交換する「全国まちづくりフォーラム」を開催します。ぜひご来場ください。

日時	平成17年9月2日(金)～9月5日(月)
場所	宮城県仙台市 (AER 5F情報産業プラザ多目的ホール、 仙台駅 2Fコンコース、勾当台公園)
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災見本市(防災関係機関・団体・企業の展示、防災グッズ・非常食等の展示)</li> <li>・ステージイベント(防災クイズ、防災トークショー、チャリティーオークション)</li> <li>・防災関連機器、車輛展示、体験コーナー(消防車輛等の展示、暴風雨体験装置、地震体験等)</li> <li>・基調講演、シンポジウム</li> <li>・防災ポスター・パネル展</li> <li>・全国まちづくりフォーラム(各団体による発表会、講演会、プレゼン等)</li> </ul>

※詳細は内閣府ホームページをご参照ください。

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

作品募集

## 第21回 防災ポスターコンクール

明日はわが身。人を思いやれば、大きな力。

### ニュースの被害が私に起こる？



**募集要項**

**募集対象(応募区分)**

- 児童(小・中学校・中学校1年級) ※幼児も可
- 学生(小・中学校・高校)
- 一般(社会)

**募集期間**

募集期間：8月10日(月)～8月25日(日) 18時迄

作品の募集：8月10日(月)～8月25日(日) 18時迄

作品の規格：①縦横比：3:4(縦長)②紙質：①普通紙(厚み77μm)のA4サイズ(縦横比)②印刷：①両面印刷(表裏)②カラー印刷(表裏)③印刷色：CMYK④印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)⑤印刷色：CMYK⑥印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)⑦印刷色：CMYK⑧印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)⑨印刷色：CMYK⑩印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)⑪印刷色：CMYK⑫印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)⑬印刷色：CMYK⑭印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)⑮印刷色：CMYK⑯印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)⑰印刷色：CMYK⑱印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)⑲印刷色：CMYK⑳印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㉑印刷色：CMYK㉒印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㉓印刷色：CMYK㉔印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㉕印刷色：CMYK㉖印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㉗印刷色：CMYK㉘印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㉙印刷色：CMYK㉚印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㉛印刷色：CMYK㉜印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㉝印刷色：CMYK㉞印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㉟印刷色：CMYK㊱印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㊲印刷色：CMYK㊳印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㊴印刷色：CMYK㊵印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㊶印刷色：CMYK㊷印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㊸印刷色：CMYK㊹印刷サイズ：縦横比3:4(縦長)㊺印刷色：CMYK

平成17年10月20日(木)

主催／内閣府、防災週間推進協議会 後援／総務省消防庁、文部科学省

■第21回防災ポスターコンクール作品募集ポスター



■昨年の「防災フェア2004」のようす(札幌市にて)



## ●第21回防災ポスターコンクールの作品を募集します●

内閣府は、平成17年度における防災週間行事の一環として、関係機関等の協力を得て、広く一般から防災に関するポスター・デザインを公募することにより、防災意識の一層の高揚を図ることを目的に、「第21回防災ポスターコンクール」作品の募集および表彰等を実施いたします。

作品は8月1日～10月20日までに、下記の防災ポ

スターコンクール事務局宛てにお送りください。

ちなみに昨年度は合計で8,435点のご応募をいただきました。

詳しい応募状況、審査結果については、以下をご覧ください。皆様のご応募をお待ちしています。

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

名 称	第21回 防災ポスターコンクール
主 催	内閣府、防災週間推進協議会（防災週間の趣旨に賛同する民間団体が構成）
後 援	総務省消防庁、文部科学省
募集対象	①児童（小学校低・中学年）の部（幼児も含みます） ②児童（小学校高学年）の部 ③学生の部（中・高校生） ④一般の部
募集作品	内 容：①テーマ 地震・火山噴火・台風・豪雨・豪雪などの自然災害を対象にした「防災」に関するもの 例えば、次のことについての重要性を訴える内容のもの ・自然災害の恐ろしさの認識と正しい知識 ・家庭、学校、職場、地域等での防災に関する日頃の心構えや備え ・防災訓練や防災ボランティア、自主的な防災活動への積極的な参加 など ※ 火災予防などの人的災害によるものはのぞきます。 ②これらのテーマを連想させる標語を入れた個人の作品で未発表のもの。 ③幼児および小学生低・中学年は、標語のない絵画だけでも可。 用紙等：①用紙は、A3判以上A2判以下の大きさの画用紙またはケント紙を使用してください。 ②画材、色数は自由とします。
応募期間	平成17年8月1日（月）～10月20日（木）（当日消印有効） ※7月初旬に詳しい応募リーフレットを各都道府県・市町村宛てに送付しております。
作品の送り先	〒170-0013 東京都豊島区東池袋1-42-14 28山京ビル7F 「第21回 防災ポスターコンクール事務局」宛
表彰の種類	①防災担当大臣賞 ・児童（小学校低・中学年）の部（1名）…賞状および副賞図書券7万円＋応募校に図書券12万円 ・児童（小学校高学年）の部（1名）…賞状および副賞図書券7万円＋応募校に図書券12万円 ・学生の部（1名）…賞状および副賞図書券7万円＋応募校に図書券12万円 ・一般の部（1名）…賞状および副賞10万円 ②防災週間推進協議会会長賞 ・児童（小学校低・中学年）の部（1名）…賞状および副賞図書券3万円＋応募校に図書券12万円 ・児童（小学校高学年）の部（1名）…賞状および副賞図書券3万円＋応募校に図書券12万円 ・学生の部（1名）…賞状および副賞図書券3万円＋応募校に図書券12万円 ・一般の部（1名）…賞状および副賞5万円 ③佳作（10名程度）…賞状および副賞図書券1万円 ④入 選（200名程度）…賞状
審 査	防災専門家等から成る審査委員会を設け選考します（平成17年11月頃～）。
審査結果発表	①入選以上の受賞者への通知をもって発表といたします（平成18年1月頃）。 ②入選外の方への通知は省略させていただきます。
表 彰 式	①「防災担当大臣賞」および「防災週間推進協議会会長賞」受賞者を対象に表彰式を行います。（平成18年2月頃） ②上記以外の受賞者に対しては、賞状等の送付をもって表彰に代えさせていただきます。
作品の使用など	①優秀作品は、「防災週間ポスター」をはじめ、防災意識啓発のための各種パンフレット等に幅広く活用するほか、防災関連行事等での展示も行います。なお、この場合、作品の一部トリミング等が行われることがあります。 ②応募作品の著作権は主催者側に帰属するものとし、応募作品は返却しません。
問い合わせ先	内閣府政策統括官 災害予防担当参事官付（普及協力担当） TEL 03-3503-9394（内線51507）

## 第3回 「防災ボランティア活動検討会」を開催

内閣府は、6月10日に、福井県福井市において「防災ボランティア活動検討会」の第3回会合を開催しました。「防災ボランティア活動検討会」は、ボランティア活動の環境整備の具体策を検討するため、ボランティア関係者の参加を得て、今までに3月7日、28日の2回開催し、今回が第3回になります。

### 第3回会合の内容

第3回「防災ボランティア活動検討会」は、全国から集まったボランティア関係者23名、さらに有識者、行政、福井県の傍聴者を加え総計約110名の参加を得て、福井県主催の「災害ボランティア全国フォーラム'05 in ふくい」と連携して開催しました。

前回までの検討会では、関係省庁、関係機関と連携し、当面の方策として先進事例や関連情報の提供を中心とした災害発生時のボランティア活動の環境整備方策の案を提示し、出席者の意見を踏まえたうえでとりまとめを行い、内閣府ホームページで公表していくことなどの対応を打ち出したところです。

今回は次の3つのテーマに分かれ、約3時間にわたり熱心な議論を行いました。

#### (今回のテーマ)

- ・ 防災ボランティア活動に係る人材育成と男女共同参画
- ・ 災害復興期及び平時の防災ボランティア活動
- ・ 災害救援の広域連携、広報支援活動及び情報ボランティア

さらに、今までの議論の成果として、ボランティアセンターの設置・運営、資金、安全衛生についてとりまとめた案やボランティア活動の工夫等をまとめた「お作法ガイド」(案)を、内閣府ボランティアのページに公表したことをご報告し、引き続き検討していくこととしています。

検討会では、

- ・ 平常時には、検討会のようなボランティアが集まる場を設けて、顔つなぎをするとともに、各自のノウハウをつなげていくことが重要。
- ・ 地域で物事を決定する際に、女性の視点を意思決定の過程から組み入れ、人材育成にも生かしていくことが重要。



■ 第3回防災ボランティア活動検討会のようす

- ・ 復興期は、住民一人ひとりの声を大事にし、地域コミュニティを復活させることが求められる。
  - ・ インターネットを使用したボランティア情報の発信は便利である一方、誤情報が流れるなど課題も多く、ボランティア情報を扱ううえでの約束事が必要。
  - ・ 発生確率が高い東海・東南海地震、宮城県沖地震のような広域的な災害については、具体的なボランティアセンターの運営方法を考えるべき。
- などの意見が交わされました。

### 今後の予定

秋に開催する予定の次回検討会では、議論を深め、有効でかつ早急に実施できるボランティア活動の環境整備の具体策を、引き続き打ち出していく予定です。なお、「防災ボランティア活動検討会」の配布資料や発言録は、内閣府防災ホームページの下記のアドレスで見ることができます。

- ・ 第1回会合「<http://www.bousai.go.jp/vol/050307.html>」
- ・ 第2回会合「<http://www.bousai.go.jp/vol/050328-2.html>」
- ・ 第3回会合「<http://www.bousai.go.jp/vol/050622-3.html>」

【参考】なお、内閣府「みんなで防災」のページ (<http://www.bousai.go.jp/minna/index.html>) の「防災ボランティア」の下層に「情報ヒント集」等を掲載しています。



## 「みんなで防災」のページ

平成17年版防災白書では、災害の被害を減らすためには国民一人ひとりが「備え」を実践するよう国民運動を展開することが必要であると述べています。

そこで、内閣府では、皆様の防災の取り組みを支援するため、市民、学校、企業、町内会、ボランティア、NPOなどの方々が、防災の取り組みを始めたいと考えていただいた場合、必要な知識やノウハウなどをすぐに入手できる、「みんなで防災」のページを設置しています。

### 現在の掲載項目：

- ① 防災まちづくり
- ② 防災週間推進協議会
- ③ 防災ボランティア
- ④ 「稲むらの火」と津波対策
- ⑤ 企業防災
- ⑥ 防災教育と広報
- ⑦ 今日から始める私の防災
- ⑧ 防災対策の基本を知りたい

「みんなで防災」のページは、

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

と「みんな」という言葉を使ったアドレスにしています。

また、内閣府防災担当のホームページである「防災情報のページ」からもご覧になれます。

一度ご覧になって、身近な防災について考えてみませんか。



## 内閣府(防災担当)人事異動

平成17年6月1日付	新	旧
参事官補佐 (立川災害対策本部予備施設運用・管理担当)		児島 正明 内閣府大臣官房人事課長補佐へ
平成17年7月15日付	新	旧
企画官		丸谷 浩明 国土交通省大臣官房付へ

## 5月～7月の動き

5月30日	「富士山火山広域防災検討会」(第4回)及び「富士山火山共生ワーキンググループ」(第4回)の開催
6月1日	インドネシア・ユドヨノ大統領 内閣府訪問
6月10日	「津波避難ビル等に係るガイドライン検討会」(第5回)の開催
6月14日	「平成17年版防災白書」閣議決定
6月14日	中央防災会議の開催
6月15日	中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」(第18回)の開催
6月22日	中央防災会議「日本海溝・千島海溝型地震に関する専門調査会」(第10回)の開催
6月29日	「中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会」(第2回)の開催
7月6日	中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」(第19回)の開催
7月11日	「富士山火山広域防災検討会」(第5回)及び「富士山火山共生ワーキンググループ」(第5回)の開催
7月22日	中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」(第20回)の開催

## 平成17年8月～9月の防災関係行事予定

8月30日～9月5日	防災週間
9月1日	防災の日、総合防災訓練
9月2日～5日	防災フェア2005(仙台市)

## 被災者生活再建支援法に基づく 支援金の支給状況

(平成17年6月30日現在)

### (支給申請期間中のもの)

法適用年月日	支援対象
平成16年6月27日	6月佐賀県突風災害 佐賀県(1市)
平成16年7月13日	7月新潟県豪雨災害 新潟県(4市2町1村)
平成16年7月18日	7月福井県豪雨災害 福井県(2市3町)
平成16年8月17日	台風第15号豪雨災害 愛媛県(1市)
平成16年8月30日	台風第16号豪雨等災害 愛媛県(1市)、岡山県(3市1町)、香川県(2市)
平成16年9月7日	台風第18号豪雨等災害 広島県(1市1町)
平成16年9月29日	台風第21号豪雨災害 三重県(1市2町1村)、愛媛県(3市1町)、兵庫県(1市2町)
平成16年10月9日	台風第22号豪雨災害 静岡県(全域)
平成16年10月20日	台風第23号豪雨災害 岐阜県(1市)、京都府(4市3町)、兵庫県(全域)、香川県(4市5町)、岡山県(1市)、徳島県(4市)
平成16年10月23日	新潟県中越地震 新潟県(全域)
平成17年2月1日	三宅島噴火災害(帰島関連分)(1村)※ 東京都三宅村(全域)
平成17年3月20日	福岡県西方沖を震源とする地震 福岡県(全域)

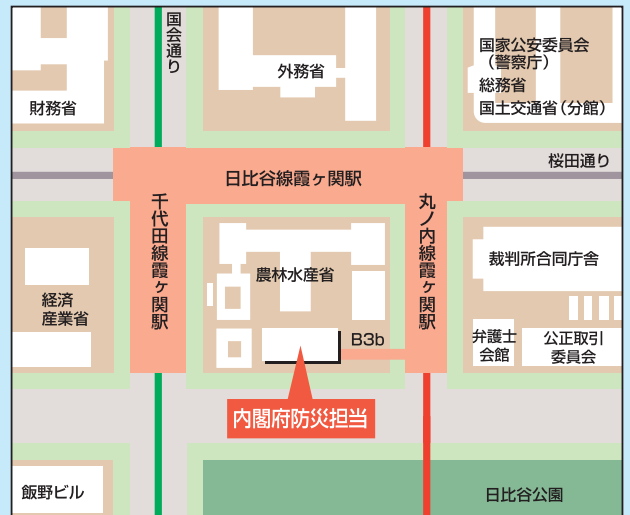
### (制度開始時からの総合計)

既支給世帯数	5,385世帯
支給額	38億6,500万円

※ 帰島に係る長期避難解除世帯特例制度適用による

## 監修 内閣府(防災担当)

〒100-8969 東京都千代田区霞ヶ関1-2-2  
(中央合同庁舎第5号館3階)  
TEL : 03-5253-2111 (大代表)  
URL : <http://www.bousai.go.jp>



◎地下鉄丸の内線「霞ヶ関」下車  
B3b出口より連絡通路へ