

時 期	その他
区 分	災害対策の法制度等
分 野	災害対策の法制度等
検 証 項 目	防災体制の見直し

根拠法令・事務区分	
執 行 主 体	
財 源	
概 要	<p>阪神・淡路大震災においては、初動対応から救助活動、応急対策、被災者の生活再建、都市、産業、医療・保健・福祉、教育・文化の復興、そして事前対策の重要性など、非常に多岐にわたる教訓が示された。</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、国や被災自治体をはじめとする地方公共団体においては防災体制の整備等に取り組んでいる。東海地震、東南海・南海地震の同時発生が懸念される中、防災・危機管理体制の一層の充実が求められる。</p>

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
そ の 他	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>初動体制の整備 ID001</p> <p>緊急参集チームの創設等</p> <p>大規模地震等発生時における内閣の初動体制の決定</p> <p>内閣危機管理監、内閣官房副長官補付室（安全保障・危機管理担当）の設置</p> <p>官邸危機管理センターの整備</p> <p>緊急事態発生時における閣僚の参集手段・場所等の明確化</p> <p>緊急災害対策本部の設置要件の緩和、組織の強化</p> <p>現地対策本部の設置の法定化</p> <p>内閣府、警察庁、防衛庁、消防庁、海上保安庁をはじめとする関係省庁の体制整備 等</p> <p>被害情報の収集体制の整備 ID003</p> <p>内閣情報集約センターの設置</p> <p>地震防災情報システム（DIS）の整備</p> <p>人工衛星等を活用した被害早期把握システムの整備</p> <p>中央防災無線網の強化</p> <p>緊急支援情報システムの整備</p> <p>光ファイバーネットワークの構築</p> <p>海底地殻変動等の監視</p> <p>気象観測、地震、津波、火山活動等の監視体制の充実 等</p> <p>広域応援体制の整備</p> <p>緊急消防援助隊の整備</p>

- ・大規模災害時における人命救助活動等をより効果的かつ充実したものとするため、全国の消防機関相互による迅速な援助体制として、平成7年6月に緊急消防援助隊が発足した。
- ・緊急消防援助隊は、都道府県指揮隊、救助部隊、救急部隊、消火部隊、指揮支援部隊、後方支援部隊、航空部隊、水上部隊、特殊災害部隊（平成16年4月からは特殊災害部隊及び特殊装備部隊に分割）で構成される。大規模災害時には、消防庁長官の要請（消防組織法第24条の3）又は指示（消防組織法第24条の3第5項）に基づき、被災地に係る市町村長の指揮下で活動する。
- ・発足当初においては、緊急消防援助隊は消防庁の要綱において位置づけられていたが、平成15年9月の消防組織法の一部改正（平成16年4月施行）により、消防組織法に位置づけられた。また、大規模な災害で2以上の都道府県に及ぶもの、毒性物質の発散等により生ずる特殊な災害等の発生時には、消防庁長官は、援助隊の出動のため必要な措置を指示するものとし、指示を受けた地方公共団体の側には、出動すべき法的拘束力が生じることとした。これにより、被災地外からの消防力の投入責任を国が負うものであり、指示を受けた出動活動により増加し、新たに必要となる費用については、国庫負担を導入した。
- ・緊急消防援助隊として必要な部隊や装備をどう配備・充足するかについて、総務大臣が「緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的な事項に関する計画」を策定した。計画には、援助隊を構成する消防隊の編成と装備の基準、登録目標数及び車両資機材等の年次整備計画等を規定する。
- ・消防庁においては、これまでアナログ無線に係る全国共通波の増設等の対策を講じてきたが、今後は、消防救急無線のデジタル化を推進していくこととしている。また、今回の消防組織法の改正において、緊急消防援助隊の出動時の無線運用基準をはじめとする消防の応援等に関する情報通信システムの整備・運用のため必要な事項について、消防庁長官が定めることとした。

[『平成15年版消防白書』消防庁]

#### 広域緊急援助隊の設置

- ・阪神・淡路大震災の教訓等を踏まえ、大規模災害時に、都道府県の枠を越えて広域的に即応でき、かつ、高度の救出救助能力等を有する災害対策専門部隊として、全国の機動隊員、交通機動隊員等から成る広域緊急援助隊（総数約4,000人）を設置した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p62][『平成7年警察白書』警察庁,p60]
- ・広域緊急援助隊は、国内において大規模な災害が発生し、又は発生しようとしている場合において、被災地又は被災が予想される地域を管轄する都道府県公安委員会の援助の要求により、直ちに警察航空隊のヘリコプター等で当該地域に赴き、被災状況・交通状況等に関する情報収集、救出救助活動、緊急交通路の確保のための措置及び緊急通行車両の先導等の活動に従事するものである。平素から救出救助活動等の災害警備活動の練度の向上を図っているほか、広域的な派遣訓練を実施するなど、災害発生時の緊急出動に備えている。[『平成8年版防災白書』国土庁,p62][『平成7年警察白書』警察庁,p60]

#### 自衛隊の災害派遣

- ・阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、平成7年12月の災害対策基本法の改正において、自衛隊への派遣要請に関する市町村の権限について規定がなされた。（災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の一部を改正する法律（平成7年12月8日法律132号））
- ・都道府県知事等の災害派遣の要請が迅速に行われるよう、自衛隊法施行令を一部改正し、災害派遣を要請しようとする場合に明らかにすべき事項を簡素化した。[『平成9年版防災白書』国土庁,p280]
- ・原子力災害対策特別措置法（平成11年制定）において、原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）が緊急事態応急対策を的確かつ迅速に行うため、防衛庁長官に対して自衛隊の支援を要請することができることと規定されたことに伴い、自衛隊法を一部改正し、1)原子力災害対策本部長の要請により、部隊などを支援のために派遣することができる、2)原子力災害派遣を命ぜられた自衛官が必要な権限を行使できる、3)原子力災害派遣についても、必要に応じ特別の部隊を臨時に編成することなどができる、4)原子力災害派遣を行う場合についても、即応予備自衛官に招集命令を発す

ることができる、こととした。[『平成15年版防衛白書』防衛庁,p181]

- ・自衛隊法第94条において、市町村長、警察官及び海上保安官がその場にはない場合に限り、警察官職務執行法及び海上保安庁法の一部を、自衛隊法第83条第2項(災害派遣)の規定により派遣を命ぜられた部隊等の自衛官の職務の執行に準用できることとした。また、自衛隊法第94条の2及び3の規定により、自衛隊法第83条第2項(災害派遣)又は第83条の3(原子力災害派遣)の規定により命ぜられた部隊等の自衛官は、災害対策基本法に定める次の応急措置を講じることができることとした。(地震防災災害派遣時には適用されない)[『平成15年度防災担当職員合同研修資料』内閣府,p177]

#### 地方公共団体間の広域応援体制

##### 都道府県間の応援協定の締結

- ・阪神・淡路大震災以降、都道府県間の協定締結が進み、既存協定の見直しも含め、全国で合計22の協定が締結されている。この結果、阪神・淡路大震災以後、全国すべてのブロックで広域防災応援協定の締結又は既存協定の見直しがされたことになり、また、その補完として他のブロックとの境界にある県間の協定も締結されている。都道府県単位の消防広域応援体制の整備については、平成15年4月1日現在、38都道府県で整備が図られている。[『平成15年版消防白書』消防庁]

##### 全国都道府県による広域応援協定の締結

- ・平成8年7月には、全国知事会で、全都道府県による応援協定が締結され、地震等による大規模災害が発生した場合において、各ブロック知事会で締結している相互応援協定又は都道府県間で個別に締結している災害時の相互応援協定では被災者の救援等の対策が十分に実施できない場合に、被災県の要請に基づき、全国知事会の調整のもと広域応援を遂行することとされた。[『平成15年版消防白書』消防庁]
- ・また、原子力災害時の相互応援に関する協定が、14道府県(北海道、青森、宮城、福島、茨城、新潟、石川、福井、静岡、京都、鳥根、愛媛、佐賀、鹿児島)で締結されている。

##### 市町村の相互応援協定の締結

- ・平成15年4月1日現在、広域防災応援協定を有する市町村数は、2,360団体となっている。[『平成15年版消防白書』消防庁]

#### 災害医療体制の整備

##### 災害拠点病院の整備(平成8年5月~)

- ・厚生労働省においては、阪神・淡路大震災の教訓を生かし、災害時における初期救急医療体制を充実強化するため、24時間緊急対応し、災害発生時に被災地内の傷病者等の受入れ及び搬出を行うことが可能な体制等を整えた医療機関を災害拠点病院として指定・整備を推進している。平成16年9月1日現在で47都道府県、545病院が指定されている。

##### 広域災害・救急医療情報システム

- ・厚生労働省においては、平常時には救急医療施設からの的確に情報を収集し、医療施設、消防本部等への必要な情報の提供を行うことにより救急患者の医療を確保し、災害時には医療機関の稼働状況、医療スタッフの状況、ライフラインの確保、医薬品等の備蓄状況等の災害医療に係る総合的な情報収集・提供を全国的なネットワークで行うことを目的とする「広域災害・救急医療情報システム」の整備を進めている。平成16年4月末現在で、全国で42都道府県が導入している。[『平成16年度防災担当職員合同研修資料』内閣府,p270]

#### 関係省庁の連携

##### 大規模災害に際しての応急救護活動に関する申し合わせ

- ・厚生労働省と消防庁は、大規模災害の発生に際し、迅速かつ円滑な応急対策の実施に資するため、平成8年5月9日に、医療機関及び消防機関の応急救護活動に際し申し合わせを行った。[『21世紀の災害医療体制 災害にそなえる医療のあり方』厚生省健康政策局指導課監修,p214]
- 海外からの支援受入れに関する関係省庁連絡会議申合せ

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・海外からの支接受入について防災基本計画に規定を設けた上で、平成10年1月20日に、海外からの支接受入れ可能性のある分野毎の対応省庁及び対応方針、支接受入れ手続き等を定めた関係省庁間の申し合わせを行った。この申し合わせを踏まえ、平成10年6月23日には南関東地域震災応急対策活動要領を修正し、海外からの支援に関する規程が盛り込まれた。[『南関東地域震災応急対策活動要領』中央防災会議]</li> <li>現地対策本部の設置及び運営等に関する申し合わせ</li> <li>・現地対策本部の設置及び運営等について、平成12年12月14日に、中央防災会議主事会議において申し合わせを行った。[「現地対策本部の設置及び運営等について」中央防災会議主事会議申合せ]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>防災・危機管理体制の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・組織体制の改編：防災を県の最重要課題に格上げするとともに、災对本部会議事務局長となる知事公室次長（消防防災担当）その下で作業を受け持つ事務局として、防災企画課と消防課の2課を配置した。[『阪神・淡路大震災復興誌第5巻』（財）阪神・淡路大震災記念協会,p540]</li> <li>・また、平成8年には、危機管理専門の防災監を置き、自然災害、大規模事故、感染症など、あらゆる危機に対処する体制の整備を進めている。</li> </ul> <p>初動体制の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時の緊急事態の発生に備えて、職員による宿日直体制や災害待機宿舎に入居する防災要員による待機体制を構築し、24時間監視・即応体制の充実を図っている。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</li> <li>・災害対策要員等への連絡手段として、幹部職員等に対する携帯電話又はポケベルの貸与、緊急時呼び出しシステムの構築を図っている。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</li> </ul> <p>初動活動のための施設整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対策センターの整備</li> <li>・県本庁舎の耐震補強</li> <li>・有線通信システム及び無線系通信システムの改善整備</li> <li>・携帯電話等の活用</li> <li>・幹部職員等に対する携帯電話又はポケベルの貸与</li> <li>・緊急時呼び出しシステムの構築</li> </ul> <p>[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p> <p>地方公共団体等との相互応援協定の締結</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・近畿2府7県（大阪府、京都府、兵庫県、奈良県、和歌山県、福井県、三重県、徳島県、滋賀県）による近畿2府7県震災時等の相互応援に関する協定、岡山県、鳥取県との3県による相互応援協定、全国都道府県による全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定、などの広域応援協定を締結した。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>市 町</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>【神戸市】</p> <p>初動体制の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域防災計画で職員配備計画を見直し「所属動員」「指定動員」「直近動員」の3区分を設け、動員先の明確化を図っている。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</li> </ul> <p>初動活動のための施設整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・阪神・淡路大震災で被災した生田消防署、葺合消防署の両庁舎を統合し、新たに中央消防署新庁舎（中央区小野柄通2丁目）が平成12年3月に完成し、4月より業務を開始している。同庁舎は、神戸市内の公共施設では初めて免震構造を取り入れた他、110室の職員待機宿舎を併設している。[『神戸市消防局における復興及び体制強化の取り組み状況』神戸市消防局p4]</li> </ul>

	<p>地方公共団体等との相互応援協定の締結</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・四都市消防相互応援協定（名古屋市、京都市、大阪市、神戸市） 災害時における相互応援協定（神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市、三田市、吉川町、三木市、稲美町、明石市） 大阪湾消防艇相互応援協定（神戸市、大阪市、堺市高石市消防組合） 13大都市災害時相互応援に関する協定（13指定都市） などの広域応援協定を締結した。[『神戸市地域防災計画 防災データベース』神戸市]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
これまでの各方面からの指摘事項	
<p>重傷患者を、病院から近くの自衛隊基地にヘリコプターでピストン輸送。そこで大型輸送機に移し、東京や大阪など遠隔地の空港まで一気に運ぶ - 東海地震が起きたときの静岡県構想だ。南海地震の震源域にある本州最南端の和歌山県串本町。昨年11月、県の大型船と漁船の間で医薬品など緊急物資をリレーして運ぶ初めての訓練があった。だが、津波が押し寄せる状況下では「ヘリコプターによる空輸は欠かせない」と、木村良樹知事自ら認める。しかし、輸送機1機の搬送能力は、重傷患者の場合、最大で1日10人ほど。航空自衛隊の輸送機は全国から集めても約50機。基地まで運ぶヘリも足りない可能性がある。</p> <p>けが人などの搬送だけではない。05年に開港する中部国際空港の地元、愛知県常滑市。東海・東南海地震が同時発生すると、揺れと火災で建物の3割が全壊・焼失すると予測されている。約4年分の建物火災に相当する40件の出火が想定される。しかし、ポンプ車は13台。「5件消せるかどうか」と地元の消防署長は危機感を募らせる。阪神大震災で神戸市には、全国の消防本部の約半数から延べ2万8千人が駆けつけた。生活の救援でも、最大で全国156の自治体や自衛隊などから、延べ1万4千台の給水車が投入された。しかし、今後の大地震では、とても期待できない。「東海」「東南海」「南海」の三つが同時発生するような広域地震。被害が甚大な地域は、東京都から宮崎県までにわたり地域人口は約4千万人に及ぶ。応援を予定している相互の自治体がともに被災する可能性も大きい。中央防災会議は「人や物資の絶対量が不足し、他地域からの十分な応援が期待できない」「がけくずれや津波で交通が寸断され、輸送が非常に困難になる」と警告する。</p> <p>阪神大震災後、ブロック単位など近隣の都道府県同士の災害応援協定が結ばれた。その数は28にのぼる。しかし、消防庁の研究会が昨年まとめた報告書は、こう指摘する。「隣接県との協定による応援は、極力要請しない」応援協定が逆に混乱を招きかねないという指摘だ。自治体同士の相互協力という大原則が、巨大地震を前に崩れ始めている。小学校の空き教室に、バスケットや米、毛布、非常トイレなどがずらりと並ぶ。人口43万人の神奈川県横須賀市には、こんな「防災倉庫」が23ヵ所ある。食糧は39万食分に相当する。避難地になる学校や公園には、100トンの非常用貯水槽も45基など、住民1人1日20リットルを3ヵ月間給水できる量を蓄える。「応援がすぐには来ないことを念頭に置いている」と、市消防局の蛭田茂防災課長は説明する。中央防災会議の「東南海、南海地震等に関する専門調査会」で座長を務める土岐憲三・立命館大教授は言う。「自分のまちは自分で守る。そういった自立した地域防災力が、行政にも住民にも求められている（「応援協定 広域被災協力の限界」平成16年1月14日、朝日新聞）</p> <p>災害対策基本法は、災害の場合の対処方法を決めた基本法であるが、避難勧告、警戒区域の設定は、市町村長の権限としている。これは市町村原則主義である。現場をよく知る市町村長の方が適切に対応できるという発想に基づく。しかし、市町村で対応できるのは小規模災害であるから、この法律は実は小規模災害対策基本法とでもいべきであろう。雲仙の災害とか大地震のような大規模災害の場合には、国家が大災害と認定して、権限を掌握して、責任を負って、対応すべきである。（阿部泰隆「防災・災害法制の現状と問題点 阪神・淡路大震災を中心として」『阪神・淡路大震災 法と対策 ジュリスト臨時増刊1995年6月20日号』）</p>	
課題の整理	
<p>実践的な防災・危機管理体制の整備</p> <p>大規模な災害に対処するための体制整備</p>	
今後の考え方など	
<p>震災体験の風化を防ぐための神戸市職員震災バンクを活用し、震災経験やノウハウを次世代に引き継ぐことで、震災で得た教訓を今後の防災対策の充実に役立てていく。（神戸市）</p>	

各方面からの指摘を踏まえ、これからの体制整備を進めていく。(尼崎市)