

# 広報 ぼうさい

DISASTER MANAGEMENT NEWS

March 2007

3月号

第38号

## 特集：企業防災の推進

● 第22回防災ポスターコンクール 防災担当大臣賞受賞作 ●



まつむらゆうた  
松村優多さん：幼児・小学1～4年生の部  
山口県 周南市立大内保育園



さいとうれいら  
齊藤伶良さん：小学5・6年生の部  
埼玉県 川越市立新宿小学校6年



やまぐちゆり  
山口由梨さん：中学生・高校生の部  
埼玉県 行田市立埼玉中学校2年



さとう  
佐藤みさきさん：一般の部  
新潟県新潟市

## Contents

- 2 巻頭言  
大林厚臣 慶應義塾大学教授
- 4 特集：企業防災の推進  
企業等の事業継続・防災評価検討委員会の成果  
(寄稿) 丸谷浩明 京都大学経済研究所教授  
(寄稿) 長橋和彦 (社)日本建設業団体連合会 常務理事
- 8 災害報告  
国内の災害、海外の災害  
(寄稿) 三宅島への帰島から2年
- 10 防災の動き  
平成18年度政府総合図上訓練  
「災害時の要援護者避難支援対策及び情報伝達に関する推進会議」を開催  
「国際津波・地震フォーラム」の開催  
「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」始まる  
平成18年度「防災とボランティアのつどい」を開催  
「自然災害フォーラム」を開催  
第22回防災ポスターコンクール受賞作品決定
- 18 シリーズ「過去の災害に学ぶ」(第12回)  
1976(昭和51)年酒田大火
- 20 トピックス  
「ぼうさい探検隊」の取り組み  
「第4回防災教育チャレンジプランワークショップ」の開催  
1.17防災未来賞(ぼうさい甲子園)について  
(寄稿) 兵庫県舞子高校の防災教育活動
- 23 Information  
被災者生活再建支援法施行規則の一部改正について  
人事異動  
1月～3月の動き  
3月～4月の予定



# 企業としてのリスクと防災



慶應義塾大学  
経営管理研究科 教授  
大林厚臣

**企**業は経済活動の主要な担い手であり、企業の防災への取り組みは社会の安全に大きな影響をもつ。ただし企業経営の視点からは、災害はさまざまな経営リスクの中のひとつである。そして経営者は、災害による被害のリスクと、業績の変動といった事業のリスクに対して、ともに責任を負っている。ここで問題になるのは、たとえば自社だけが防災対策をしても、それが競争力の負担になるならば、自社の事業リスクが増えかねないことである。企業と従業員の生活を預かる経営者としては、防災対策の必要性を感じていても、人と資金を割きにくいときがある。この意味で防災対策は、経営環境に余裕がある企業の方が進めやすい。逆に、競争が激しい業界では対策が進みにくく、他社の動向を見ながら横並びにとどまる傾向がある。そのような業界では、リーダー的な企業や業界団体の行動が、防災対策を普及させるために有効になるだろう。もし必要な対策が自主的に進まないならば、次善の策として法規制などを検討することになるだろう。

**防**災対策を財務面から考えると、費用は即座に発生するが、効果はすぐに見えないものである。そのような投資を、株主はじめ利害関係者に納得させることも難しい問題である。研究開発やブランド維持と同じような、長期的に必要な投資として支出枠を設ける方法もある。防災の効果を数量化する防災会計は、この問題を解決する試みであり検討を進める意義がある。

稀に起こるが大きな被害をもたらす災害は、さらに別の問題を生む。現代の会社制度は、企業が積極的にリスクを取って新しい事業に挑戦しやすいように、有限責任制を取っている。企業が倒産した場合でも、損失は出資者や債権者に広く分散される。このことは、企業が経済を成長させることを促す一方で、安全追求のインセンティブを弱めることがある。大災害が来たならば、その時は倒産しても仕方がないという考え方が、経営環境が厳しい場合には経済合理性をもってしまう。防災対策、とくに危機と呼ばれるような事態への対策は、金銭評価と有限責任による市場メカニズムではうまく扱えない部分がある。

**市**場メカニズムの不足を補う方法として、先に述べた業界全体での取り組みや法規制のほか、防災に積極的な企業を我々が「選ぶ」という方法がある。防災対策は、企業の社会的責任の一部である。災害に強い企業は、自らの事業継続性を高めるだけでなく、サプライ・チェーンを維持して取引先の事業を守っている。地域の雇用が守られれば、地域社会にも貢献する。また、設備だけ、自社だけが生き残っても事業はできないから、防災対策は、社員とその家族、地域の安全を含めて考えることになる。安全な社会をつくる企業の取り組みが人々から支持されれば、企業イメージを高め、取引や就職先として「選ばれる」企業になって事業にも貢献するであろう。

その一方で我々は、企業防災を正しく評価する必要がある。人間が行う対策に完全がない限り、どのような対策にも限界が存在する。誠実な情報公開は、防災対策の限界と残存するリスクを示すものになるだろう。対策の不足を指摘することは、往々にして進歩や努力を評価するよりも容易である。もし我々が情報に対して過度に批判的であれば、リスクに関わる情報は公開されにくくなるだろう。リスクが発信される社会の方が、リスクが知らされない社会よりも、はるかに安全である。我々はリスクの情報に対して、聞き上手でありたいと思う。

(「企業等の事業継続・防災評価検討委員会」座長)

第22回防災ポスターコンクール表彰式 (2月19日) →本文P17参照



自然災害フォーラムを開催 (1月20日) →本文P16参照



第4回防災教育チャレンジプランワークショップを開催



1.17防災未来賞(ぼうさい甲子園)



インドネシア・スマトラ島で地震発生

(3月6日) →本文P8参照



写真提供：共同通信社

写真提供：兵庫県

→本文P21参照

# 企業等の事業継続・防災評価検討委員会の成果

2月19日に「企業等の事業継続・防災評価検討委員会」(第5回)が開催され、約1年にわたる委員会活動の成果がとりまとめられました。

## これまでの経緯

平成15年9月に設置された中央防災会議「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、民間や市場の力の活用をテーマに、企業や地域の諸団体の活動を支援する方策の検討を行い、平成17年10月に企業の防災力向上のための「事業継続ガイドライン第一版」、企業の防災に対する取組みの「自己評価項目表」等の報告書を取りまとめました。その報告書では、専門調査会終了後も引き続きその成果のフォローアップや今後検討すべき課題を検討することとされました。これを受け、内閣府(防災担当)では、企業防災・事業継続に詳しい専門家の委員に加えて国民生活に密着した主要な業種を代表するオブザーバーの参加する「企業等の事業継続・防災評価検討委員会」を、平成18年2月に設置しました。本検討委員会は、ガイドラインの補足的充実や自己評価項目表の試行・継続的見直しの検討を行うことに加えて、オブザーバー団体における業種別ガイドラインの作成等による事業継続の取組みの促進を目的としました。

## 検討委員会の成果

5回の検討委員会を経て、以下の3つを取りまとめました。

- (1) 事業継続ガイドライン 第一版 解説書
- (2) 「防災に対する企業の取組み」自己評価項目表 第二版
- (3) 防災の取組みに関する情報開示の解説と事例

### 1. 事業継続ガイドライン 第一版 解説書

近年、地震や台風、水害といった自然災害はもとより、重要システムの障害発生や、さらに国外でのテロ事案など、企業経営に影響を与える災害や事故が多発している中で、事業継続に関するニーズが高まってきました。平成17年の「事業継続

ガイドライン第一版」は、こうした背景を受けて、企業の事業継続の取組みを促進するために作成されました。

最近では、企業間の相互連携の進展により、サプライチェーンの複雑化・高度化やアウトソーシングが進んだため、被災時の自社単独復旧の困難さが増えています。他方で、企業を巡っては、利害関係者の信頼確保や有価証券報告書へのリスク情報の開示といった経営の透明性確保など、コンプライアンスや社会的責任(CSR)の要請が高まっています。また、事業継続に関する国際標準化の開始や企業間取引における事業継続の要求といった、デジュレ、デファクト両面での標準化の動きも国内外でみられます。

これらを踏まえ、「事業継続ガイドライン第一版」については、各業界団体で会員企業への普及とガイドラインへの業種の特性の反映をしていただくとともに、委員及びオブザーバーのご意見を踏まえて、ガイドラインの理解と利用を助けるために解説書を作成することとされました。作成にあたっては、広く国民からのご意見も募集しました。

本解説書は「事業継続ガイドライン第一版」を容易に読みすすめることができるよう、最初に解説の項目番号を付記したガイドラインの本文を掲載し、その後に解説を掲載しています。

### 2. 「防災に対する企業の取組み」自己評価項目表 第二版

「防災に対する企業の取組み」自己評価項目表(以下、本表という。)第二版は、業種・業態・事業規模が異なる多くの企業を対象に、各企業が自社の防災に対する取組み状況について自己評価を行うためのものです。そして、企業の防災対策の継続的改善状況や現時点の状況を把握するための参考指標となることを目標としています。

本検討委員会では、平成17年策定の本表第一版について、委員からのご意見に加えて、オブザーバーを通じてその会員企業に実際に利用していただき、使い勝手や設問に対するご意見などを基に改訂版である本表第二版を作成しました。本表第二版では、企業の事業特性に適合しない設問があ

る場合は、記述を変更したり、該当しない設問を削除する等のカスタマイズ（利用者に合わせた修正）などについての解説も盛り込んでいます。

### 3. 防災の取組みに関する情報開示の解説と事例

最近では、企業のさまざまな活動状況を適切に開示している企業が社会的に評価され始めています。開示の場としては、主に企業のホームページが、その形態としては、CSR報告書、社会・環境報告書、環境報告書や毎年の報告が法的に義務付けられている事業報告書、有価証券報告書が使われていますが、最近は企業の防災の取組みに関する情報開示も、これらの報告書の中で行われるようになってきています。

「防災の取組みに関する情報開示の解説と事例」は、情報開示の形態が企業ごとに異なる現状を踏まえ、企業の防災への取組みについて情報を開示しようとする企業が、開示の形態にとらわれることなく開示できることを目的として作成しています。

さらに、開示が望まれる項目を体系立てて整理し、その項目単位に望まれる記載内容を解説しています。各項目には記載内容に関連する事例として、すでに開示を行っている先進企業の情報開示の実例を可能な範囲で掲載しています。

### 4. オブザーバーの取組みの促進

本検討委員会に参加したオブザーバーについて、その業種別にあったガイドラインの作成を行うための助言等を検討委員会内外で進めてきた結果、第5回検討会終了時（平成19年2月）には、参加オブザーバーの約7割が業種別の事業継続ガイドラインを作成済・作成中の状況となりました。

### 5. おわりに

本検討委員会の成果の活用により、各企業等での事業継続の取組みや、防災に対する取組み状況についての自己評価、防災への取組みに関する情報の開示が促進されることが期待されます。

本検討委員会の成果および会議資料は次のホームページでご覧になれます。

<http://www.bousai.go.jp/kigyo-machi/jigyou-keizoku/index.html>



■第5回検討委員会のようす

## 企業等の事業継続・防災評価検討委員会

### 【委員】

- 大林 厚臣 慶應義塾大学 教授
  - 加賀谷哲之 一橋大学大学院 助教授
  - 指田 朝久 東京海上日動リスクコンサルティング  
情報グループリーダー
  - 篠原 雅道 インターリスク総研 主任研究員
  - 高橋 孝一 損保ジャパン・リスクマネジメント  
営業企画部長
  - 田中 誠 公認会計士
  - 中谷 幸俊 アクセンチュア ディレクター
  - 野田健太郎 日本政策投資銀行 政策企画部課長
  - 細坪 信二 特定非営利活動法人危機管理対策機構  
事務局長
  - 丸谷 浩明 京都大学経済研究所 先端政策分析  
研究センター(CAPS)教授
  - 水口 雅晴 東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者  
対策地域協力会 事務局長
  - 渡辺 研司 長岡技術科学大学 助教授
- （敬称略・五十音順、○は座長）

### 【オブザーバー】

- 情報通信ネットワーク産業協会
- (社) 全国建設業協会
- (社) 全国清涼飲料工業会
- (社) 電子情報技術産業協会
- (社) 日本建設業団体連合会
- 日本製薬団体連合会
- (社) 日本即席食品工業協会
- (社) 日本損害保険協会
- 日本百貨店協会
- (社) 日本フードサービス協会
- (社) 日本フランチャイズチェーン協会
- (社) 日本貿易会
- (社) 日本ホテル協会
- (社) 不動産協会

（団体名の五十音順）

### 【経済団体】

- 東京商工会議所

# 日本企業に事業継続計画 (BCP) が根付くために

京都大学経済研究所教授・NPO法人事業継続推進機構理事長

丸谷 浩明



筆者は、内閣府の「企業等の事業継続・防災評価検討委員会」の委員として、企業防災推進の議論に加わらせていただいた。各委員、業界オブザーバー、事務局の的確なご指摘や貴重な情報に触れられたことを、この場をお借りして御礼を申し上げたい。また、私からは、昨年1月から活動を始めたNPO法人事業継続推進機構において議論してきた内容を委員会へ伝える努力をさせていただいた。その一例を図に示したが、今やBCPは、防災対策面での必要性のみならず、企業の外注化やIT依存の脆弱性をカバーする面から、あるいはコンプライアンスや企業の社会的責任の観点からも求められているとの認識を持っている。

本委員会では、企業・組織の防災推進のための相当量の文書ツールが検討・議論された。例えば「事業継続ガイドラインの解説」は、企業の方々からの多くの意見や質問に対して、委員と事務局がわかりやすく正確な回答・説明を用意しようと相当の努力を最後までめたものである。BCPの策定・運用で疑問や悩みを持つ方々に、是非一読をお勧めしたい。

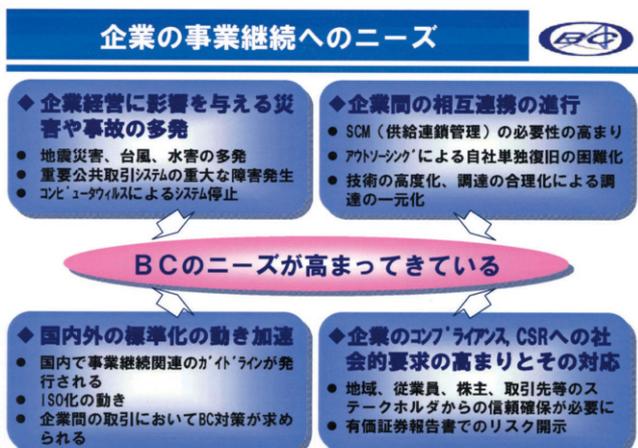
企業へのBCPの普及状況は、策定済みとする企業はあまり増えていないが、検討着手や一部策定の企業は着実に増えているとみており、今や主要企業でBCPを知らないところはむしろ少ないと思われるぐらいの手応えを感じつつある。しかし、企業や自治体等の組織の方々と同様に、何らかの事情で行き詰ったり、基礎的な誤解をしている例に出会うこと多々あり、わかりやすく使いやすいBCP策定のツールの開発・普及、そして専門的な人材の確保・育成が急務であると感じざるを得ない。

また、地域の企業、特に中小企業への普及に取り組む行政や経済団体の動きも増えている。筆者もいくつかの自治体や商工会議所などからご相談を受けているが、担当者の悩みを伺うと、防災計画も持たないことが多い中小企業に、どのようにBCPを説明し、策定着手にこぎつけるか見通しが立たないご苦労があることがわかる。筆者は、徳島県の要請に応え、中小企業向けの県版ガイドラインの策定に協力しているが、事業継続推進機構の仲間とともに独自のステップアップ方式の普及ツールを提案している。その考え方は、中小企業を取引先に持つ企業から教えていただいた「中小企業でもBCPに向けてこれだけは始めて欲しい」という基礎的な防災対策から

始めるものである。緊急時に必ず連絡がとれること、安否確認や避難訓練が行われていることなど基礎的な防災対策は、実は事業継続に不可欠だという点を重視し、BCP特有の分析・検討より前の段階で取り組むようにしてみたのである。そして、お金がかからず企業の経営層の決意があれば始められる対策から先にとりという点も考慮した。

最後に、BCPの普及活動の一端を担う者として、中小企業・大企業を通じて、事業継続の取組みはしっかり根付くことが根本的に重要であることを改めて指摘したい。BCPの様式を埋めることは事業継続力を一時高める効果はある。しかし、一度作った文書や体制が維持・更新できることが肝要である。自社や取引先の人事異動はもちろん、新しい機械、材料、技術、取引先といった状況の変化に対して、担当者から管理職まで自ら進んで事業継続力を維持する対応をとらなければ、一度作ったBCPの効果は急速に薄れてしまう。取引先企業も一時的な対応では決して評価してくれない。したがって、普及を進める立場の方々も、数としての成果を焦らず、社内の広い理解をベースとした着実な進捗を促すべきである。そして、BCPが定着した企業ができれば、取引関係を通じて他の企業にも広がる効果も見据え、地域で継続的な支援や励まし合いができる体制をとることがポイントになると考えている。

(「企業等の事業継続・防災評価検討委員会」委員)



出典：NPO法人事業継続推進機構 標準テキスト

# 業界別事業継続ガイドラインの作成について

## 『建設BCPガイドライン ―首都直下地震に備えた建設会社の行動指針―』

(社)日本建設業団体連合会 常務理事 長橋和彦

日建連は、内閣府の「企業等の事業継続・防災評価検討委員会」にオブザーバーとして参加させていただきました。中央防災会議が平成17年10月に公表した「事業継続ガイドライン（第一版）」を基にし、この委員会での検討結果等を踏まえて、業界向けのガイドラインを作成致しましたので、その内容等を紹介させていただきます。

日建連では、平成17・18年度活動において、わが国経済社会の最大潜在リスクである首都直下地震を念頭に置いた「建設会社における事業継続計画(建設BCP)」について包括的な検討を行いました。そして、昨年7月に「建設BCPガイドライン」を、11月には専門家からの助言も得て初版の内容を補足・修正した「第2版」を発表しました。本ガイドラインは、日建連の会員各社（総合建設業）におけるBCP策定の一助とするため作成されたものですが、会員各社の策定過程において協会会社等のBCP策定も促され、業界を挙げた取組みに発展することを期待しています。

本ガイドラインは、ユーザーの使い勝手等を考えて2部構成としています。第1部は基本編とし、全体像の把握を目的としてBCPそのものや建設BCPのあり方について解説しています。内閣府の事業継続ガイドラインをベースとして、建設会社の特徴等を考慮しました。第2部は実務担当者向けの実践編として、内閣府のガイドラインに記載された事業継続の取組みの流れに従い、項目毎のポイントや策定上の留意点、参考例等を記載しています。また、その文書構成については、モデル企業を設定して具体例を掲載しています。

本ガイドラインで特に説明にページを割いたのは、何故BCPが必要であるのか？という点です。地震等による大規模災害の発生が懸念される中、建設会社にBCP策定が必要とされる理由について、本ガイドラインでは大きく2つ説明しています。第1は、業種を問わず企業に求められるものとして「自社の危機管理体制の強化」、第2は、建設会社に特有のものとして「建設業の社会的使命の達成」です。内閣府のガイドラインで日本におけるBCPは、まずは「大規模地震による広域被害」を想定することが推奨されており、震

災時の建設会社の迅速な事業活動は社会から大きく期待されています。建設会社はCSRの観点からもその期待に応えていかなければなりません。具体的には、機械力を活かした人命救助や支障物撤去作業、建物の被災状況確認や復旧支援、インフラ復旧工事の迅速な実施や施工中現場の2次災害の防止等を通じて、都市機能の復旧、地域住民の安全、民間経済の回復に積極的に貢献していくことが求められています。そうした活動を行うためには、災害発生時に迅速に行動できる体制になっておかねばならず、BCPを策定して平常時から災害時に備えて事業継続への取組みを進めておくことが必要だとしています。

本ガイドラインは会員各社に配付するとともに、実務担当者向けに2回の説明会を実施しましたが、いずれも会員の関心は高く盛況でした。日建連法人会員企業（54社）のBCP策定状況は、昨年10月下旬に実施した調査時点ですが、回答した41社中25社（61%）でBCPの策定が進んでおり、この25社中6社が既に策定済みで、策定中19社のうち12社が18年度中、6社が19年度上期中に完成する見込みでした。他の会員各社も検討に入っていると聞いています。BCPは策定するだけでなく、次のステップとしてそれを実施・運用していくことが重要ですが、数社では既にBCPに則った大規模な社内訓練を行っており心強い限りです。

なお、本ガイドラインは日建連のホームページから会員以外でもダウンロード可能ですので、ご参考になれば幸いです。

<http://www.nikkenren.com/>



■会員会社向け第2回説明会

## 国内の災害

### 新潟県中越地震の避難指示をすべて解除

平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震以降継続していた、旧山古志村梶金、木籠、大久保、池谷、楢木の5地区（141世帯、416名）に対する避難指示を、新潟県長岡市は、平成19年4月1日午前9時に解除することを発表しました（3月5日）。これは、地すべり対策工事等の進捗により安全性が確認でき、併せて融雪による危険性もなくなったと判断されたためです。これにより、新潟県中越地震で発令されていた避難指示、避難勧告（新潟県内で合計24,577世帯81,736名。新潟県調べ）は、約2年5か月ぶりにすべて解除されることになりました。なお、応急仮設住宅では、474世帯、1,389名の方々が生活されています（新潟県調べ、2月28日現在）。

### 玄界島への帰島本格化：

#### 福岡県西方沖を震源とする地震

平成17年3月20日に発生した福岡県西方沖を震源とする地震により、住家全壊107棟、半壊46棟（消防庁調べ）を記録した福岡市西区玄界島では、住民の多くが島内（3か所に分散、100戸）と、対岸の福岡市中央区港2丁目かもめ広場（100戸）にある応急仮設住宅で生活してきました。玄界島で建設が進められていた県営住宅（鉄筋3階建て2棟、4階建て1棟の計3棟、50戸）がこの度完成し、県は地震発生から2年後の3月20日に完成式を行います。翌21日から島民の引越しが始まりますが、応急仮設住宅は玄界島に100戸、福岡市内に20戸残っています（福岡県調べ）。

## 海外の災害

1月末から3月にかけて、国外では、インドネシアで豪雨（ジャカルタを中心とする地域）や土砂災害、南スマトラで地震が相次いで発生しています。また、南米のボリビアでは集中豪雨による洪水等の被害が発生しています。

### インドネシアの洪水災害

1月31日より降り続く豪雨の影響により、2月1日にジャカルタ特別州およびその周辺地域で豪雨による洪水が発生し、被害は、死者・行方不明者20名以上、被災者約34万名にのぼりました（2月5日現在）。2月5日（月）に、わが国政府は、インドネシア政府に対して、約1,500万円相当の緊急援助物資（毛布、スリーピングマット、プラスチックシート、ポリタンク）を供与することを決定し、6日（火）に引き渡しました。



■ボリビア政府への緊急援助物資引渡し式で報道発表を行う白川大使（写真左）とアイマ次官（中央）（2月9日）

### インドネシア西スマトラにおける地震災害

3月6日午前10時49分（現地時間）、インドネシアの西スマトラ州パダン市郊外を震源とする深さ19km、マグニチュード6.4の地震が発生しました（アメリカ地質調査所USGS）。強い地震とその余震により、死者73名、負傷者194名（3月8日現在、西スマトラ州災害調整センター）の被害が発生しています。

### ボリビアにおける集中豪雨災害

ボリビアでは、昨年末からの一連の豪雨によって大規模な洪水被害が発生しており、ボリビア政府によると、被災者は約34万名にのぼり、全国各所で道路等が寸断されるなど甚大な被害が生じています。

わが国政府は、ボリビア政府の要請を受け、被災者に対する支援を目的として、2月9日に、約1,200万円相当の緊急援助物資を供与し、さらに3月6日に約

20万ドル（約2,200万円）の緊急無償資金協力の実施（総額3,400万円の支援）を決定しました。



■ボリビア国サンタ・クルスに到着した日本の援助物資 写真提供：JICA



## 平成18年度政府総合図上訓練

### 訓練の実施概要

政府は、平成19年1月18日、東海地震を想定し、内閣官房、内閣府等17機関から約270名が参加して、東海地震に係わる地震防災対策強化地域である地方公共団体（東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、長野県、山梨県、岐阜県、三重県）と合同で政府総合図上訓練を実施しました。

### 図上訓練の内容

訓練は、東海地震が突発的に発生した場合の緊急災害対策本部（官邸危機管理センター）の初動対応要領や現地対策本部（静岡県庁に職員を派遣）の業務開始直後の調整・連携要領について、関係地方公共団体との連携のもとに、災害応急対策業務の実践的対応能力

を向上させることを目的に行いました。

本訓練は、プレーヤー（訓練対象者）は事前に訓練シナリオを知らされず、コントローラ（訓練進行を管理する者）から、時間を追って逐次与えられる情報に従って情報集約と状況判断を行い、災害応急対策の検討・調整を行う、ロールプレイング方式で行いました。また、関係都県の職員も参加した現地合同対策本部会議や官邸とのテレビ会議などが行われ、本番さながらの訓練となりました。

### 今後の課題

今後は、訓練で得た教訓に基づき、組織体制や業務実施要領の改善を図り、より実効性ある体制を整備していくこととしています。



■溝手防災担当大臣の訓練視察



■情報を地図上で分析、対策の検討



■現地合同対策本部会議、テレビ会議



■関係機関の綿密な調整

## 「災害時の要援護者避難支援対策及び情報伝達に関する推進会議」を開催

### 会議開催の目的

北西太平洋を震源とする地震（平成19年1月13日）による津波においても、千島列島沖を震源とする地震（平成18年11月15日発生）による津波と同様に津波避難についての課題が生じたことから、1月30日に関係省庁による推進会議を開催し、今回の2つの地震における津波避難に関する課題や今後の対応等について情報の共有を図りました。また、前回会議（平成18年11月27日開催）での議論も踏まえ、本推進会議における検討結果を「津波避難についての課題と取組方針」として取りまとめました。

### 市町村の津波避難対策の状況

会議においては、消防庁から、11月と1月の津波に際し、避難勧告等の発令市町村が実施した防災対策や住民の避難状況等に関する調査結果が報告されました。報告によると、1月13日に津波警報が発表された地域の避難率は8.7%であり、11月15日の避難率（13.6%）よりも更に低下しました。ただし、避難対象地区を選別して避難勧告等を発令した市町村においては、選別しなかった市町村よりも避難率が高く、避難対象地区の的確な選別による避難の実効性が確認されました。

また、避難率が高い市町村においては、避難勧告等の伝達に際し、同報無線や車両による巡回広報に加え消防団員等による戸別訪問や自治会等への電話連絡など多様な手段を活用したり、情報伝達や避難支援等について災害時要援護者に配慮した取組を実施するなど、行政側が住民に対して、きめ細かな対応を行っていることが明らかになりました。

### 津波避難についての課題と取組方針

今回の推進会議において、関係省庁間で確認した「津波避難についての課題と取組方針」の概要は、以下のとおりです。

#### ① 津波予報の精度向上と理解の促進

いずれの津波においても、津波警報発表時の予測値と実際の観測値との間で顕著な差が認められた。

このため、津波予報は迅速性を最優先し、地震の解析結果から予測される最悪の津波に基づき発表するため観測値と差が生じることがある旨を、出前講座等の機会を通じて周知・広報を図るとともに、訓練におい

ても、津波予報の適切な利用につながるよう、訓練の企画等を支援する。また、引き続き津波予測のデータベースを改善し、予測精度の向上に努める。

#### ② 市町村における迅速・的確な避難指示等の発令及び避難誘導

いずれの津波においても、津波警報等の対象市町村において避難勧告等を発令しているが、避難対象地域が的確でない事例が見受けられた。

このため、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」や「津波対策推進マニュアル検討報告書」の徹底を図るとともに、今回の津波対応を踏まえた留意点等について内閣府・消防庁連名で都道府県あてに通知を発出した。また、東海地震防災対策強化地域など重要沿岸域の地方公共団体（278市町村）において、平成21年度までに津波ハザードマップや津波避難計画の策定が完了するよう、関係地方公共団体の取組を引き続き支援する。

#### ③ 避難に向けた住民意識の向上

避難勧告等の発令に対し避難しなかった住民が多く、市町村において津波に対する住民意識の向上を図る取組も十分とはいえないことから、「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針」等を踏まえ、「稲むらの火」の物語など地域の災害史等を活用した津波・地震に関する防災教育やリーフレットの作成など、意識啓発活動の促進に努める。また、住民や自治体担当者への津波に対する意識調査を実施し、住民意識の向上に資する新たな施策を検討する。このほか、地震による津波を想定した「津波防災総合訓練」を、住民参加の下に引き続き実施する。

### 今後の取組

今後は、今回の推進会議で確認した「津波避難についての課題と取組方針」等に基づき、各府省庁において津波避難対策に取り組むこととしています。

また、関係省庁共同で津波災害に関するリーフレットを作成し、津波避難の重要性について、住民に対する普及啓発活動を強力に展開していく予定です。

なお、この会議の議事概要は、内閣府ホームページでも閲覧することができます。

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

## 「国際津波・地震フォーラム」の開催

去る1月15日～16日、兵庫県神戸市において、「国際津波・地震フォーラム」が開催されました。内閣府、外務省、アジア防災センター（ADRC）、国連国際防災戦略（UN/ISDR）事務局等が主催したものです。インド洋津波災害の被災国の閣僚をはじめ34か国と国連等国際機関20機関から約300名が参加。国連防災世界会議とインド洋津波災害から2周年の節目に、津波・地震からの復興をテーマとして、兵庫行動枠組（HFA）に沿った防災活動の進展について、情報交換、意見交換を行いました。HFAを実践する国際協力のプロジェクトとして日本の提案により神戸に発足した国際復興支援プラットフォーム（IRP）の活動の一環として、より良い復興のためのノウハウの共有も促進できました。

フォーラムは、1日目の国際シンポジウムと2日目の専門家会合での議論を踏まえて、成果文書である「神戸コミュニケ」を発出し、成功裡に幕を閉じました。ここでは、一般参加者向けの国際シンポジウムを中心にご紹介します。

### 1 国際シンポジウム（1月15日）

#### (1) 開会式

溝手防災担当大臣の挨拶で2日間のフォーラムの幕が上がりました。溝手大臣は、「阪神・淡路大震災は、6,400人を超える尊い命を奪った。こうした自然の脅威に立ち向かうことは、人類共通の課題。このため、災害に備え、社会の脆弱性を減らす努力が必要であり、本フォーラムで活発な議論を期待する」旨の挨拶をされました。



■日本の経験を交えて挨拶する溝手防災担当大臣

岩屋外務副大臣からは、「日本は、災害経験から蓄積した知見を最大限活用して、防災協力を進めている。本日フィリピンのセブで開催される東アジア

サミットでも、安倍総理大臣から、アジア防災センターを活用した防災協力プログラムを発表する」との挨拶が行われました。「被災地域として、世界の復興を積極的に支援したい」とする兵庫県井戸知事その他、オヒロヘニューアンUNDP次席総裁補、プリセーニョUN/ISDR事務局長からも挨拶が行われました。

#### (2) クリントン前国連津波特使ビデオメッセージ

クリントン前アメリカ大統領から、日本政府に対する謝辞とともに、「過去の災害から学び、より安全で確実に復興するプロセスの構築が必要だ」とのビデオメッセージが寄せられました。



■クリントン前米大統領もビデオで参加

#### (3) 基調講演

フレサール世界銀行（WB）上級アドバイザーからは、「災害は人道問題ではなく、開発支援の成果が災害によって破壊されることから、開発問題そのものである。また、気象災害を含む災害の件数と被害は増加傾向にあることから、開発支援に防災対応の観点を取り込むことが必要である」との認識とともに、世界銀行の研究に基づいて特定した脆弱国を対象とした、世界銀行が新たに立ち上げた防災グローバル・ファシリティ（GFDRR）についての説明が行われました。

#### (4) 被災国の経験

インド洋津波災害で甚大な被害を受けたインドネシア、スリランカ、モルディブおよびインドの閣僚より、各国における復興過程の経験と課題につき、データや写真を駆使して説明がなされました。

いずれの国からも、津波につき完全に無知であり、何ら準備ができていなかったことを明白に述べた上で、その状態から、災害の経験を踏まえて、自国の状況に適した形で、次のリスクに備えた社会を構築

してきた復興の経緯が説得力を持って語られ、観客の関心を大いに引きました。また、いずれも多民族国家であることから、防災のための措置を執る際に文化的配慮が重要であり、一律の対応ではうまくいかないことが共通して指摘されました。

#### (5) インド洋津波警戒体制 (IOTWS) の整備状況

ベルナルUNESCO政府間海洋学委員会 (IOC) 事務局長より、インド洋はプレート境界海溝が多く、津波早期警戒体制が必要にも関わらず、政治的注目が不十分で設置されていなかったところ、津波災害の衝撃により一挙に動かすことができたとして、これまでの経緯と成果が紹介されました。

#### (6) パネル・ディスカッション

兵庫行動枠組 (HFA) の進捗状況の検証と、よりよい復興につき議論されました。冒頭のフェラリ・スイス開発協力庁人道支援局副局長の特別スピーチでは、これまで国際防災機関間の会合が中心であったISDRシステムが、各国、国際金融機関、民間部門、市民社会等を含むグローバル・プラットフォームに変容するため、すべての関係者に参加が呼びかけられました。

各パネリストからはHFA実施推進の取組が紹介され、ILOは復興における生計手段の重要性を提示し、インフラのみでなく中の住人にも着目すべきことを提言。UNDPは国連機関の調整に加えてガバナンスの重要性と自治体など不可欠の機関の復興の重要性を述べ、災害後の復興からリスク後の復興への展開を唱道。ADRC鈴木所長からは優れた技術もリスク認識がないと無意味であることから学校や地域の教育を進めており、今後は映像を多用した教育を進めることなどが紹介されました。

内閣府の西川参事官は、わが国の支援全般について紹介し、防災なくして持続可能な開発は不可能であることを改めて強調しました。



■ 防災文化構築の重要性を指摘するパネリスト等

デイビス・英克蘭フィールド大教授は、1972年からの自身の防災分野への関与の中で、インド洋津波後に爆発的に認知と取組が進んだことを指摘。各国が認識する以前から防災の取組を強く唱道してきたわが国の貢献への謝意が述べられました。

会場からはリスク移転の金融ツールの事例を蓄積すべきこと等の指摘がなされ、最後にプリセーニョISDR事務局長が、HFAは気候変動における「適応」の最重要ツールであり、気候変動関係者も防災とHFA促進に取り込むべきとして、初日の幕を下ろしました。

## 2 専門家会合 (1月16日)

地震についてパキスタンから、津波については、タイから災害復興時の課題の報告が行われました。

続いて、デイビス・英克蘭フィールド大教授から、復興の経験から学び、新たな活動にこれを適用する必要性など災害復興時における15の必要条件を紹介した基調講演が行われました。

この後、参加者は、A. 住宅復興、B. 生活復興、C. 復興のための組織・制度の3グループに分かれて討議。これを踏まえ、全体会合が行われました。A班からは、コミュニティ支援が鍵であり、地元の資材を活用すべきことなど、B班からは、被災後の生活復興計画の必要性など、C班からは、復興のための各国の組織のあり方、環境、ジェンダーについて報告が行われました。

専門家会合の議長を務めたマスキリーUNDP防災課長から、「多くの関係者が一堂に会して、災害復興に関して議論を行い、国際復興支援プラットフォーム (IRP) の重要性を確認できた」旨、総括が行われました。

## 3 神戸コミュニケの発出

会議の成果文書として、「神戸コミュニケ～兵庫行動枠組(HFA)のさらなる推進に向けて～」が発出されました。同コミュニケは、持続可能な開発のために災害からのより良い復興に取り組む重要性を確認するとともに、IRPを通じた多様な機関のネットワークを強化し、知識の共有、人材育成、復興ニーズ評価ツールや復興データベースの開発、さらなる対話の促進等の実践的な活動を推進していくことを確認したものです。今回のフォーラムでは、日本の防災分野でのさらなる国際協力活動を世界に発信することとなりました。

<http://www.bousai.go.jp/kyoryoku/seika.pdf>

# 「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」始まる

平成17年2月に中央防災会議が公表した首都直下地震の被害想定によると、首都直下地震の経済被害額は112兆円、建物の全壊・焼失棟数は約85万棟に及ぶ場合もあるとされており、内閣府においては、この公表を受けて、平成17年度に「首都直下地震対策大綱」を作成し、「応急活動対策要領」を策定したところ。首都地域は、政治中枢、行政中枢、経済中枢といった首都中枢機能が極めて高度に集積し、かつ人口や建物が密集していることから、応急活動のみならず、迅速かつ円滑な被災地の復旧復興と被災者の支援が、国家的見地からみても極めて重要であり、国におけるその備えは喫緊の課題となっています。

このため、内閣府では、関係省庁および関係地方公共団体のご協力の下、有識者からなる検討会を設置しました。検討会では、首都直下地震の復旧・復興について、国の対応すべき課題とその対応施策を時系列的、体系的に整理するとともに、国の行政機関間および国と地方公共団体間の連携による国の総合的な復旧・復興対策を実現するために検討が必要な課題を明らかにすることとしました。

## ○第1回検討会

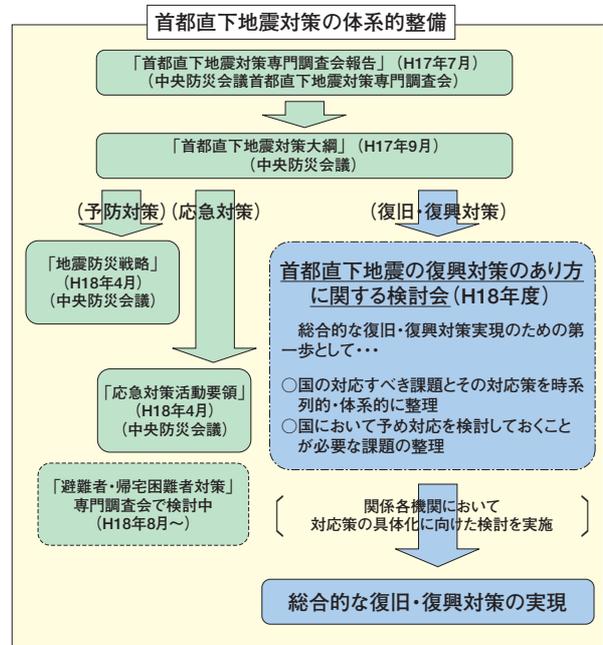
2月6日の第1回検討会では、冒頭、増田政策統括官より「復興対策は、災害対策基本法でも位置づけが不明確で、具体的な検討が遅れている。早急に検討しなければならない課題を議論していただき、課題の洗い出しをお願いしたい。」という挨拶がありました。事務局からの資料説明の後、各委員からは「グランドデザインが必要。人口減少の中では、大きく発展するという復興はない。量ではなく質の向上を考える必要

がある。」「人間力が重要。個人の力を復元し、地域の力にまで高めることが不可欠。」「首都機能と地域コミュニティの両方の視点から検討が必要。」といった意見が出されました。

## ○今後の検討会の進め方

平成18年度中に合計3回の検討会を実施し、今後対応を検討すべき復興対策上の課題を明らかにします。明らかになった課題については、来年度以降順次、関係各機関において対応策の具体化に向けた検討が実施されるよう、要請していくこととしています。

### 「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」の設置について



## 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会

- (座長) 澤井安男 総合研究開発機構理事  
 田近栄治 一橋大学大学院経済学研究科教授  
 永松伸吾 人と防災未来センター専任研究員  
 中村順子 NPO法人 コミュニティ・サポートセンター神戸理事長  
 中林一樹 首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授  
 室崎益輝 総務省消防庁 消防研究センター所長  
 山中茂樹 関西学院大学災害復興制度研究所教授  
 大牟田智佐子 毎日放送ラジオ局報道部  
 中村晶晴 東京都危機管理監  
 藤原雅人 兵庫県国土整備部復興局長  
 樋高雄治 横浜市安全管理局危機管理担当理事



■第1回検討会のようす

## 平成18年度「防災とボランティアのつどい」を開催

平成19年1月21日（日）、損保会館（東京都千代田区）を会場に、平成18年度の「防災とボランティアのつどい」が開催されました。

この催しは、阪神・淡路大震災をきっかけにできた「防災とボランティア週間」にあわせ、防災におけるボランティア活動の理解を広げるため、誰でも参加できるものとして、内閣府が平成7年度から毎年度開催しているものです。

今年は、被災地からの報告、防災ボランティア活動の新たな動きのご紹介、さまざまな活動を紹介するパネル展示などがあり、10代～80代までの幅広い年齢層から、約200名の方が参加し、活発な意見交換や交流が行われました。

午前中は、丸山審議官の挨拶にはじまり、続いて、多くの方に是非知っていただきたい次の3事例について、実際に活動を行っている方々などから紹介をしていただきました。

- 岐阜県恵那市の家具の転倒を防ぐための地域ぐるみの取り組み
- ふだんの活動（福祉など）が断水時に役立った広島県呉市の取り組み
- 三重県鈴鹿市で取り組まれている、紙芝居やマップづくり等、楽しい「ぼうさい」

午後には、次の4つの分科会に分かれて、さまざまな防災ボランティア活動の現状の紹介や意見交換などが行われ、防災ボランティア活動についての理解を深めました。

- 減災に向けた防災ボランティア活動
- 災害後の長期的な支援と防災ボランティア活動
- 地域の助け合いと防災ボランティア活動
- 防災の次世代の担い手と防災ボランティア活動

最後に、全体会で各分科会からの報告が行われ、さらに、質疑応答・意見交換が行われました。

また、会場5階では、展示や実演が行われました。いろいろなかたちで行われている防災ボランティア活動のようすが紹介され、多くの方に見ていただきました。



■「防災とボランティアのつどい」開会



■午前全体会（活動報告）



■午後全体会（質疑応答・意見交換）



■展示のようす

防災フェア  
2007 in 東京

## 「自然災害フォーラム」を開催

～ 自然災害とその対策、防災における連携の重要性を考える ～

平成19年1月20日（土）、ベルサール九段（東京都千代田区）において、内閣府、防災推進協議会、（社）日本損害保険協会主催の「自然災害フォーラム」を開催しました。

このフォーラムは、「防災フェア2007 in 東京」の一環として、多様な主体の自然災害に対する取組や各主体がどのように行動すべきかについて考える機会として開催したものです。

政府の中央防災会議では、自然災害による被害を少なくするため、昨年4月「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針」を決定し、国民の皆さま一人ひとりの防災意識を高め、日頃から具体的な「備え」を実践していただくための国民運動の展開を呼びかけているところです。

本フォーラムは、その国民運動の輪を広げていく取組のひとつとして、「防災とボランティア週間」（毎年1月15日～21日）にあわせ開催したものです。

フォーラムでは、「迫りくる自然災害の脅威とその対策」、「自然災害に備える損害保険」と題した講演と、「自然災害に対する防災の取組みと連携の重要性」と題したパネルディスカッションが行われました。

### — パネルディスカッションの主な発言 —

- ◆ 継続的な防災・減災の取組のためには、「協力」「資力」「体力」「気力」「知力」「魅力」という6つの力が必要。
- ◆ 地域の中で、企業、学校、NPO、ボランティアなどさまざまな主体が、互いに不足している部分を補い合うことで、「連携の力」を発揮していける。



■ パネルディスカッション



■ 会場のようす



■ ガラス破壊実験



■ 展示ブース

フォーラムのようすは、下記ホームページでご覧になれます。

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

ポスター  
コンクール

## 第22回防災ポスターコンクール受賞作品決定

内閣府では、国民一人ひとりに防災意識を高め、日頃から具体的な「備え」を実践していただく国民運動の輪を広げていくため、防災推進協議会との共催で、毎年度「防災ポスターコンクール」を実施しています。

今年度は、「考え、描いて広めよう。防災意識と助け合い」という呼びかけで、昨年10月20日を締切りとして夏休みの期間を中心に作品を募集し、全国から9,192点ものご応募をいただきました。

これらの作品の中から、予備審査、本審査を経て、「防災担当大臣賞（4作品）」、「防災推進協議会会長賞（4作品）」、「佳作（10作品）」および「入選（232作品）」が選出されました。

2月19日の表彰式には、大臣賞と会長賞の受賞者が出席し、溝手防災担当大臣、近衛防災推進協議会会長（日本赤十字社社長）より賞状が授与されました。

入賞作品は、「防災週間」や「防災ポスターコンクール」などの周知ポスターとして、また「防災フェア」などの行事で展示をするなど、防災意識の高揚、防災知識の普及・啓発を目的として全国各地で広く活用してまいります。

次回も、皆様からのご応募をお待ちしております。募集要項は近日中に公開予定です。

なお、受賞作品・応募作品は、次のホームページでご覧になれます。

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

### ■ 防災担当大臣賞（4作品）…………… 表紙に掲載

- 幼児・小学1～4年生の部 松村 優多さん  
(山口県 周南市立大内保育園)
- 小学5・6年生の部 齊藤 怜良さん  
(埼玉県 川越市立新宿小学校6年)
- 中学生・高校生の部 山口 由梨さん  
(埼玉県 行田市立埼玉中学校2年)
- 一般の部 佐藤 みさきさん  
(新潟県 新潟市)

### ■ 防災推進協議会会長賞（4作品）… 裏表紙に掲載

- 幼児・小学1～4年生の部 和田 絵宙さん  
(東京都 稲城市立城山小学校3年)
- 小学5・6年生の部 安田 悠稀さん  
(広島県 廿日市市立宮園小学校6年)
- 中学生・高校生の部 小林 愛佳さん  
(大阪府 大阪信愛女学院中学校2年)
- 一般の部 金井 保憲さん  
(岩手県 紫波郡矢巾町)

### ■ 佳作（10作品）

- 笠原 卓人さん (千葉県 松戸市立松飛台第二小学校1年)
- 竹内 一貴さん (愛知県 美浜町立布土小学校2年)
- 畑 和貴さん (茨城県 牛久市立神谷小学校3年)
- 柏木 祐輝さん (埼玉県 富士見市立つるせ台小学校5年)
- 山本 夏帆さん (愛知県 美浜町立河和南部小学校5年)
- 渡辺 愛さん (三重県 鈴鹿市立飯野小学校6年)
- 岡本 淳史さん (京都府 洛南高等学校附属中学校2年)
- 松永 享子さん (静岡県 富士市立富士中学校2年)
- 鈴木 亜里沙さん (神奈川県 小田原市立城山中学校3年)
- 鈴木 春香さん (富山県 立富山北部高等学校2年)



■ 溝手防災担当大臣から賞状授与



■ 近衛防災推進協議会会長から賞状授与

# 1976(昭和51)年酒田大火



■10月30日午前撮影 火災直後の航空写真

## はじめに -(1976)酒田大火とは-

山形県酒田市は、前近代における大火の発生回数は江戸より多く、大規模火災の多い街である。

1976(昭和51)年10月29日(金)午後5時40分頃酒田市一番の繁華街で出火した火災は、風速25mを越す台風並みの暴風に煽られ、翌10月30日(土)午前5時に鎮火するまで、約12時間に渡って1,774棟を焼く大火となった。

この「酒田大火」による被害は、死者1名、負傷者1,003名、市の中心部の商業区域22.5haを焼失した。被害総額405億円は酒田市の年間予算を大きく上回り、その影響は現在も中心商店街の活動低迷等として残っている。

## 大火の経過と被害

10月29日午後5時40分頃、洋画専門映画館「グリーンハウス」から出火し、午後5時50分、酒田地区消防組合消防本部に119番通報が入り、消防署隊が出動するとともに、同51分、酒田市消防団に対して出動命令が出された。

火災は西北西からの強風に煽られ、午後5時53分、消防車が現場に到着したが、火元から猛烈な勢いで火煙が吹き出し、放水した水柱は強風により霧状に拡散し、市の中心商店街であった中町に飛火した。午後6時30分頃、鉄筋コンクリート地下2階、地上6階の「大沼デパート」に延焼し、北側の耐火建築物へ燃え移った。

午後7時58分、酒田市は災害対策本部を設置するとともに、中町地区の商店街に避難命令を出し、幅の狭い商店街の道路は家財道具を運ぶ市民でごったがえし、さながら第二次世界大戦時の大空襲を思わせた。

火勢は東に向きを変え、酒田市一番の繁華街にある耐火建築物が約2



■10月29日午後8時半頃  
中町2丁目付近延焼中  
(市役所屋上より撮影)



■火炎を噴出する大沼デパート

時間にわたって延焼を抑止していたが、猛烈な火炎に抗しきれず、午後8時頃には、火炎は中町アーケードの上から下へと吹き出し、北側の旧内匠町通りにも延焼を始めた。午後8時30分、市災害対策本部は自衛隊に対して災害出動を要請。午後9時頃には、旧内匠町通りに延焼した火災は、旧内匠町通りを東に延焼しはじめ、午後11時頃、火災は旧浜町に突き当たり、耐火建築物が多かったことから、一時的に延焼スピードを弱めた。11時15分、市災害対策本部は中央公民館、市立港南小学校に避難所を開設した。

旧内匠町通りを東へと延焼した火災は、二番町付近の高台にぶつかりその勢いを増して天満宮や愛宕神社を駆け上がり、火炎放射器のような勢いを維持したまま中心市街地東側に位置する一番町、新井田町へと駆け下った。

午前0時頃、火勢は浜町通り付近で合流し、一番町、新井田町へと進んだ。この時点における焼失家屋は380棟余りであった。さらに中町通りの火勢の大部分は旧浜町から左に折れ、相生町方向に引っ張られていくが、一部は右に折れ、上本町方向に進んだ。その勢いは非常に弱く、ごくゆっくりとしたスピードで燃え移っていった。この頃から、火の玉、火の粉は新井田川を越え東栄町、若浜町、緑町方面の市街地東部に飛散するようになった。

午前1時頃、火災は一番町、新井田町に延焼し始め、旧匠町通りを直進した火勢の一部は新井田町北側で新井田川河畔に達した。一方、旧内町方向に伸びた火勢は弱いながらも、さらなる延焼を食い止めるため破壊消防が行われた。

午前2時頃、火勢は新井田川に到達し、一番町、新井田町は火の海となり、焼失家屋は700棟を超えた。この頃から、新井田川対岸の東栄町などでは、飛火で屋根の一部やテレビのアンテナ、段ボールなどが焼損したが、自衛隊や住民の消火活動により火災までには至らなかった。

午前3時頃、降雨が強まった影響で一番町、新井田町の火勢も衰え始めたものの各所からまだ炎を吹き上げていた。また、消防団を中心とする消火隊は対岸東栄町の新井田川左岸堤防上で垂直放水により飛火の防ぎょ活動を開始した。



主風向（強風）と街路の向きが一致する場合の街路の防火対策等、都市構造の観点から防火対策の新たな見も得られている。

### ○ 応急対応力

酒田大火では、猛烈な火勢、飛び火、延焼、濃煙・有毒煙の影響等により消防隊員の安全が絶えず脅かされていたなど、過酷な条件の中で、延焼阻止・

火災鎮火に向けて、各消防署隊や消防団隊が不屈の精神で消火活動を遂行されたことは賞賛に値する。

大火後、①消防力の強化、②非常時指揮・管理システムの強化、③応急対応者の安全確保策がとられている。

### ○ 住民の防災意識

酒田市民の防災意識は、他地域と比較しても非常に高いレベルにあると考えられる。これは、前近代から昭和戦後期に至る酒田市およびその周辺地域で起きた大火や地震の歴史的背景に加え、都市災害としての酒田大火の経験と記憶の裏づけがあることにほかならない。

1978(昭和53)年、地震予知連絡会が、山形県から秋田県沖合にかけての海域に地震の空白域が存在する可能性があるとして特定観測地域に指定したことから、酒田市民の防災意識は大規模地震にも拡大した。阪神・淡路大震災後は、酒田市に自主防災協議会が設立され、自治会の多くに自主防災会が結成されるなど、住民の防災意識が一気に高まった。

### ○ 住民への広報・情報伝達

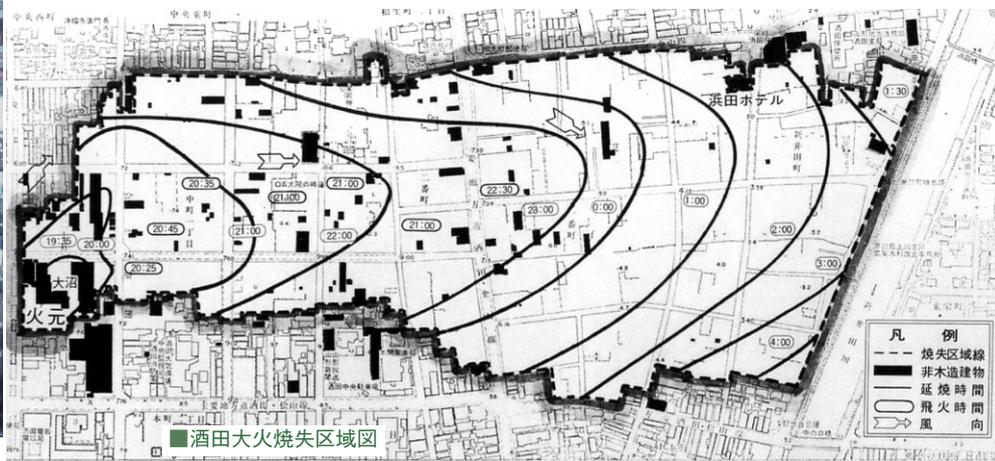
本大火後、火災後の情報が、酒田市災害対策本部より広報として迅速かつ正確に速報され、多くの市民から好評を得た。災害時においては、国民の安全・安心の観点から、住民に対して、災害の状況、避難に関する指示、被災者安否情報の提供、避難解除に関する連絡等、必要な情報や指示を迅速にかつ的確に伝えることが求められる。また、住民の防災意識向上策の観点から、日頃から防災・危機管理に関する教育を行っていくことが重要である。これは、災害時における自助・共助の意識向上につながる事項でもある。

小松 良博：酒田市総務部危機管理室危機管理主査  
「災害教訓の継承に関する専門調査会」小委員会委員(1976酒田大火)



■復興した中通り商店街とセットバック

資料・写真提供：山形県酒田市



午前4時頃、ようやく強風も収まり、雨がさらに強く降り始めたことから火勢は極端に衰え、午前4時50分、佐藤消防署長が相馬酒田市長に対し鎮火を報告。午前5時、鎮圧を宣言し、12時間にわたる炎との戦いは終了した。

### 酒田大火による教訓

酒田大火以後、都市大火（震災による火災を除く）が姿を消した。この理由は、本大火を受けての法制度の本質的な変更はなかったものの、本大火の教訓および酒田市の復興事業の貴重な経験を踏まえて、各地で燃えない街づくり、応急対応力の強化、住民の防災意識の向上、住民への情報伝達の強化等の防火対策がとられたためと考えられる。

### ○ 燃えない街づくり

火災鎮火の翌日から国・県・市が一体となって復興計画の検討作業が進められ、3日目には建築制限区域の指定（建築基準法第84条）を公布、わずか8日間で32haの区域に及ぶ復興計画の原案ができ、災害発生後51日間で復興計画が策定されたことにより、2年6か月という早さで酒田市が復興したことは特筆に値する。

「防災都市の建設」を柱とする酒田市の復興計画は、当時として非常に画期的なものであり、その最大の特徴は、市が復興事業計画の策定、事業実施における各方面との調整・手続等を迅速に進めるとともに、地域住民との協議・合意を踏まえて、区画整理事業、市街地再開発事業、商店街近代化事業等を一気に成し遂げたことにある。このような復興のアプローチは「酒田方式」と呼ばれ、短期間での都市復興の事例として、阪神・淡路大震災の復興都市計画のモデルにもなった。

酒田市の復興計画では、1970(昭和45)年改正の建築基準法を踏まえて、住民の意見を尊重しつつ防災地域を新設（第1種・第2種防火地域の指定）し、公園・緑地等の都市空間の創設、幅員の広い道路網の整備（幅員6～12m）、防火水槽や消火栓の適正配置等、防火対策に配慮しつつ住民にとって住みやすい街づくりが行われた。延焼拡大の原因となったアーケードの使用が不許可となり、日本で初めてセットバック方式（通りに面した店舗の一階部分のみを道路から一定距離を後退させて、二階以上部分を屋根代わりとしてアーケードのような役割にする工法）が採用された。

また、周辺に可燃建築の多いビル設計・防火対策、

## 小学生を対象とした体験型地域防災教育

# 「ぼうさい探検隊」の取り組み

社団法人 日本損害保険協会



■まち歩きの様子

日本損害保険協会では、損害保険業を通して蓄積したノウハウ、知識などを生かし、さまざまな防災、防犯、交通安全事業を展開しています。「ぼうさい探検隊」も、こうした事業の一環として実施しているもので、安全で安心な地域社会の実現に向けた損保協会事業の1つとして特に力を入れて取り組んでいます。以下「ぼうさい探検隊」の概要や趣旨についてご紹介します。

### 1 ぼうさい探検隊とは

「ぼうさい探検隊」とは、子どもたちがグループごとに自分たちの住んでいるまちを探検して、「どんな場所が危ないか」「消火器や防火水槽、防災備蓄倉庫がどんな場所に設置されているか」等を実際に見て回り、探検の結果をマップにまとめて振り返るプログラムです。

子どもたち自身が、楽しみながらまちを探検していくことで、まちの安全・安心への関心を高め、ひいては防災意識の芽生えにつながる……そんな願いが、この「ぼうさい探検隊」には込められています。

### 2 ぼうさい探検隊の効果

「ぼうさい探検隊」の効果は、大きく分けて2つあります。1つは「子どもたちが楽しみながら防災を学び、身近な危険に気づく」こと、2つめは「地域の人たちとの交流を通じて、自分の住んでいる地域に関心を持つ」ことです。学校の先生や保護者、ボランティア、消防や警察の方々など多くの人たちに協力いただくことで交流が図られ、「地域コミュニティ」も強化されます。

### 3 損保協会の取り組み

#### (1) ぼうさい探検隊マップコンクールの実施

2004年度から毎年、小学生を対象に「ぼうさい探検隊マップコンクール」を実施しています。これまで全国の小学校の他、子ども会、ボーイスカウト、ガールスカウト、児童館等から多数の応募をいただいています。応募いただいた作品は、いずれも地域の災害特性をテーマに調べた力作ばかりで、子どもの視点で「安全で安心なまち」にするためのヒントがたくさんつまっています。

#### (2) ぼうさい探検隊リーダーの養成

災害NPOや大学等と連携しながら、大学生を対象とした「ぼうさい探検隊リーダー養成講座」を各地で実施しています。講座を受講した大学生が実際に自ら「ぼうさい探検隊」を企画するなど、地域の防災リーダーとして活躍しています。

#### (3) 防災教育副教材、マニュアル、ビデオ等の作成・提供

ぼうさい探検隊を小学校の授業で実施してもらうよう小学校教諭向けに防災教育副教材を作成するとともに、実施のためのマニュアルや活動概要を紹介したビデオを作成し提供しています。

※「ぼうさい探検隊マップコンクール」にご応募いただいた団体には、マップ作りに必要な備品（マジック、模造紙、のり等）をまとめた「実施キット」を無償で提供しています。

#### (4) 海外への呼びかけ

英語版の「ぼうさい探検隊CD-R」を作成し、海外の小学校等に提供するとともに各国の国際会議等で「ぼうさい探検隊」の取り組みを発表しています。これまで、ユネスコのホームページや海外防災機関の冊子等でも紹介されたことにより、アメリカのエルパソやタイのプーケット、ロシア等からもマップコンクールへの応募をいただいています。

### 4 最後に

「ぼうさい探検隊」は、子どもたちがまちを探検して「防災マップ」をつくるだけでなく、ご指導に当たられる先生方、ご父兄の方々、ボランティア等地域の方々を支えるという、まさに地域ぐるみの取り組みです。作成されたマップは、地域の広報誌に掲載されたり、実際に危険箇所や施設の改善などにも役立っています。安全で安心な地域社会に向けて、少しでも多くの地域で、「ぼうさい探検隊」が取り組まれ、子どもたちの目線で作られた防災マップが活用されることを心より願っています。



■2006年度第3回「ぼうさい探検隊マップコンクール」

防災担当大臣賞の入賞作品

## 「第4回防災教育チャレンジプラン ワークショップ」の開催

2月17～18日に、建築会館ホールにおいて「第4回防災教育チャレンジプランワークショップ」が開催され、のべ300名近い方が参加されました。(主催：防災教育チャレンジプラン実行委員会、後援：内閣府・総務省消防庁・文部科学省・国土交通省他)

防災教育チャレンジプランは、いつやってくるかわからない災害に備え大切な命を守り、できるだけ被害を減らし、万が一被害があった時すぐに立ち直る力を一人ひとりが身につけるため、全国の地域や学校で防災教育を推進するためのプランです。



■大賞受賞団体の発表の様子

全国各地の防災教育への意欲をもつ団体・学校・個人から、より充実した防災教育のプランを募集し、「防災教育チャレンジプラン」として選出した上で、その実践への支援を行います。そして1年間の実践の後、取組の内容や実践成果を、ワークショップを通じて広く公開・共有しています。

1年間の実践により特に優秀な成果をあげたプランに、以下の各賞が授与されました。

### ○2006年度防災教育大賞

・神戸学院大学学際教育機構 防災・社会貢献ユニット  
「先生の悩み解消！～大学生による各教科対応型防災教育キットの作成～」

### ○防災教育優秀賞（以下の3団体）

・社会福祉法人 知恩福祉会 海童保育園「消防署で防災について、体験学習してみよう!!～親子参加&地域との取り組み～」  
・御蔵通5・6・7丁目まちづくり協議会と阪神・淡路大震災まち支援グループまち・コミュニケーション「震災の教訓を活かした現地防災学習」  
・千葉県立市川工業高等学校 建築科耐震研究班「目指せ地域の防災力UP!『木造住宅耐震診断ボランティア』」

### ○防災教育特別賞（以下の3団体）

・kirakira「歌でおぼえよう『災害ダイヤル171』」  
・伊藤貴広「建築士だからこそできる耐震課外授業」  
・学校法人遺愛学院 遺愛女子高等学校「文化財である校舎を災害から守るために、私たちに出来ること」

## 1.17防災未来賞(ぼうさい甲子園)について

### 兵庫県企画管理部防災企画局企画課

兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験を通して得た自然の脅威と生命の尊さや、共に生きることの大切さを考える「防災教育」を推進し、未来に向け安全で安心な社会をつくることを目的として、次代を担う子どもや学生が学校や地域において主体的に取り組む「防災教育」にかかる優れた取り組みを顕彰する「1.17防災未来賞(ぼうさい甲子園)」を、毎日新聞社・(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構との共催により、全国を対象に実施しています。

### ○創設の経緯

ポスト阪神・淡路大震災10周年の取り組みとして、平成16年度(震災10周年)から毎日新聞社と人と防災未来センターが実施した「子どもぼうさい甲子園」と、平成17年度から新たに兵庫県が創設した「1.17防災未来賞」を合わせ、一体的に実施しています。

兵庫県では、震災からの復旧、復興の歩みを通じて、人と人との絆や地域での支え合いの大切さ、日頃からの災害への備えの大切さを学びました。

避けることができない自然災害から、被害を最小限にとどめるため、日頃から災害に備え、減災に取り組む「災害文化」を育てていくことで、今後の安全・安心な社会づくりをめざすこととしました。

このため、将来に向け、子どもたちによる柔軟な発想を活かした活動を通じて、学校から地域へ、そして社会全体へと減災の取り組みを広げていくことを目的として、毎年1月に兵庫県で開催しています。

### ○平成18年度受賞校(応募総数 120校・団体)

【兵庫県立舞子高等学校】(グランプリ) →P22参照

【静岡県立中央養護学校】(ぼうさい大賞・小学校の部)

【静岡県立城内中学校】(ぼうさい大賞・中学校の部)

ぼうさい甲子園URL(毎日新聞社)

<http://www.mainichi.co.jp/kouken/bousai/>



## 兵庫県舞子高校の防災教育活動

— 全国初の環境防災科を設置して —

### はじめに

本校は、神戸市の南西部に位置し、周辺に閑静な新興住宅街が広がる丘陵地帯の一角にある。屋上からは本州と淡路島を結ぶ世界最長の吊り橋「明石海峡大橋」が眺望でき、すぐ下には、12年前の大震災をもたらした「兵庫県南部地震」の震源地が眺められる。

昭和49年(1974)4月に全日制普通科高校としてスタートし、平成14年(2002)4月、その震災の教訓を継承し発信する場として、全国の高校として最初の専門学科が誕生することになった。

### 環境防災科の設置理念

環境防災科では、様々な環境問題とともに、地震や火災・風水害・津波などの防災に関する科学的知識や技能を、座学と実践の両面から総合的・学際的に学んでおり、卒業後、彼らがどのような職業に就こうとも、日々の営みの中で、防災の視点を大切にしながら社会に積極的に貢献できる人材の育成に取り組んでいる。その教育理念は以下の三点に集約できる。

- ① 自然環境や社会環境との関わりの中で「防災」とは何かを考え、共生社会に生きる人間としてのあり方を考えさせる。
- ② 行政機関や教育機関などと連携を密にした実践的・体験的な学習を通して「防災」に関する様々な知識を学ぶとともに、その課題解消に向けて主体的に取り組む人間の育成を目指す。
- ③ 「Think Globally, Act Locally」をモットーに、常に広い視野を持ちながら、かつ地域における市民防災のリーダーとなる人材を育成する。

### 教育活動

環境防災科の進める防災教育は「体験」と「ネットワーク」をキーワードにしている。行政、研究者、NPO、市民、企業、消防、・・・様々なネットワークを通して、震災や防災に関係する話を聞き、ワークショップで発表し、消防学校で訓練を受け、被災地を歩いて話を聞き、博物館を見学して授業を受け、ネパールで「地震に強い学校づくり」を学び、六甲山でフィールドワークをし、地域の小学生と一緒に安全マップを作る。このような体験的な授業を通して、学習した知識と体験を結びつけ、防災の知恵へと高めていくことを目指している。授業でも様々な工夫を行っている。専門文献の購読、新聞、インターネットの情報を使った授業を初め、国際機関(UNCRD、JICA、ADRC)



■小学校への防災の出前授業

の行う途上国行政官の研修を受け入れ、様々な国の専門家と防災に関する意見を交換したり、課題学習として「架空のまちの防災体制」づくりを進めたりと、知識の習得と体験的・実践的な授業を融合した形態を取り入れている。

防災は特殊なものではない。生徒が福祉に興味をもっていれば、福祉と防災のつながりを示す。外国に関心があれば、防災と国際協力について考えさせる。環境の学習が好きな生徒には環境保全と防災の関係を話す。幼稚園や学校の先生を目指している生徒は、防災教育のあり方を考える。座学と実践をそれぞれ縦糸・横糸とした人間教育としての防災教育を推進することが、震災の教訓を生かすことでもありと考えている。特に、3年次の「卒業研究」は、幼い時に体験した大震災を、その後の成長過程と関連付けながら自分の言葉で振り返る作業で、記録は「語り継ぐ」と題して冊子にまとめ、防災関連の機関、研究所、大学、マスコミ、NGO・NPOなどに配布している。

生徒たちがこれまでに学んだ成果は、国連防災世界会議や全国レベルでの様々な会議・シンポジウムにおける実践発表、地域における防災関連行事への協力、小・中学校への防災教育の出前授業、講師派遣等といった形であらわれている。

### おわりに

本科で学んだ最初の卒業生も今年20歳になった。大学進学や公務員など進路は様々だが、多くの生徒がその後も自分の夢と防災を結びつけた生き方を選択し、防災や減災をテーマとしたNPOを立ち上げたり、他府県での啓発活動等に取り組んでいる。「震災体験の継承・発信」「地域への貢献」「若者による防災教育ネットワークの構築」につながる実践教育の礎を築く教育に携われていることを職員ともども誇りに思うとともに、今後より一層の防災教育の充実に取り組んでいきたい。(兵庫県立舞子高等学校長 中杉隆夫)

# 被災者生活再建支援法施行規則の一部改正について

## 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。

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年には、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、現実に負担する経費（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としています。

## 2. 長期避難解除世帯特例とは

「居住安定支援制度」とともに、平成16年に新たに創設された長期避難解除世帯特例（以下、「解除特例」といいます。）は、火砕流等の災害により長期にわたる避難生活を余儀なくされている世帯で、災害対策基本法に基づく避難指示等（※）が解除されないまま通算3年以上経過し、当該避難指示等が解除された後2年以内に災害発生の際に居住していた市町村に戻り居住する世帯を支援するた

め、その際に必要となる移転費や物品購入・補修費等を対象に、法律に定める限度額（300万円）の範囲内で、上限70万円の支援金を支給するものです。

## 3. 三宅島噴火災害における解除特例の適用

解除特例のこれまで唯一の適用例である三宅島噴火災害では、平成17年2月1日に避難指示が解除されました。しかしながら、他方では、島の一部で有毒な火山ガスの発生が継続し、特にその濃度が高い地域については、条例により居住が制限されていることなどから、解除特例の期限である平成19年1月31日までに島に戻る事が困難な世帯がありました。

## 4. 今回の規則改正の内容

このような世帯は、引き続き解除特例による支援が必要であることから、内閣府では施行規則を改正し、解除特例の期限（2年以内）について都道府県の判断で延長することができることとしました。

改正規則は、平成19年1月31日に公布・施行され、東京都はこれを受けて、同災害における解除特例の期限を1年間延長しています。制度上は再延長も可能となっており、今後は火山活動の状況等を踏まえながら、再延長の必要性が検討されることとなります。

（※）避難の勧告・指示（災害対策基本法第60条第1項）、警戒区域設定（同法第63条第1項）

## 内閣府（防災担当）人事異動

平成19年2月1日付	新	旧
参事官補佐（調整担当）	曾我 智也 総務省人事・恩給局専門官 （総務省人事・恩給局総務課企画第二係長併任総務省人事・恩給局総務課企画第一係長）	

## ◆ 1月～3月の動き ◆

- 1月30日 災害時の要援護者避難支援対策及び情報伝達に関する推進会議の開催
- 2月6日 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会（第1回）の開催
- 2月6日 大規模災害発生時における情報提供のあり方に関する懇談会（第1回）の開催
- 2月13日 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」（第4回）の開催
- 2月19日 企業等の事業継続・防災評価検討委員会（第5回）の開催
- 2月19日 第22回 防災ポスターコンクール表彰式の開催
- 2月20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27回）の開催
- 2月23日 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（第3回）の開催
- 3月1日 被災者生活再建支援制度に関する検討会（第1回）の開催
- 3月6日 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会（第2回）の開催
- 3月12日 中央防災会議「災害教訓の継承に関する専門調査会」（第10回）の開催
- 3月14日 大規模災害発生時における情報提供のあり方に関する懇談会（第2回）の開催
- 3月15日 中央防災会議「大規模水害対策に関する専門調査会」（第4回）の開催
- 3月16日 日韓防災会議の開催
- 3月19日 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（第4回）の開催

## ◆ 3月～4月の予定 ◆

- 3月20日 中央防災会議
- 3月20日 火山情報等に対応した火山防災対策検討会（第3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）
- 3月下旬 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）
- 4月下旬 中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」（第28回）

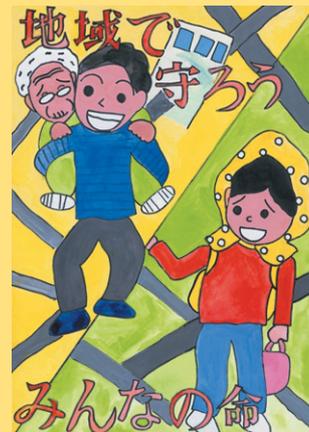
監修 内閣府(防災担当)

〒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>

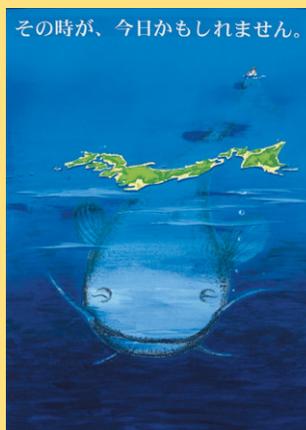
● 第22回防災ポスターコンクール 防災推進協議会会長賞受賞作 ●



和田絵宙さん: 幼児・小学1~4年生の部  
東京都 稲城市立城山小学校3年



安田悠稀さん: 小学5・6年生の部  
広島県 廿日市市立宮園小学校6年



金井保憲さん: 一般の部  
岩手県紫波郡矢巾町



小林愛佳さん: 中学生・高校生の部  
大阪府 大阪信愛女学院中学校2年



◎地下鉄丸の内線「霞ヶ関」下車  
B3b出口より連絡通路へ