

広報 ぼうさい

DISASTER MANAGEMENT NEWS

特集：防災訓練

シリーズ「過去の災害に学ぶ」（第15回）1926年十勝岳泥流災害

平成19年度「防災の日」総合防災訓練（9月1日）



観光客避難誘導および域外輸送訓練



トリアージ訓練



津波漂着者救助訓練（写真提供：静岡県）



内閣府（防災担当）
Cabinet Office, Government of Japan

November 2007

平成19年 11 月号

No.42

泉 防災担当大臣に聞く



いずみ しんや
泉 信也 内閣府特命担当大臣（防災担当）



今年は度重なる地震や台風の上陸などによる自然災害が続いています。このようななか、8月27日に防災担当大臣に就任された泉大臣に、防災にまつわる体験談などを交えながら、防災行政への取組みについての抱負を、佐賀県から内閣府に出向中の立花美奈さんが伺いました。

聞き手：8月27日に防災担当大臣に就任され、福田内閣においても再任され、3か月ほどが経過いたしました。防災行政のトップとして陣頭指揮に当たられたご印象はいかがでしょう。

大臣：就任して3か月が経ちましたが、防災を取り巻く自然条件などが変化しているなかで、防災に携わる皆さんは状況に応じて災害に備える仕組みや種々の検討を行うなど、非常に勉強され努力されていると思います。

聞き手：就任直後の9月5日に、新潟県中越沖地震の被災地（柏崎市）の復旧・復興状況等の現地調査をされましたが、実際に被災地をご視察されてのご所感をお伺いしたいと思います。

大臣：新潟の被災地の現場を見せていただきました。仮設住宅でこれから冬を迎える方々がどんな思いでおられるかなと思いましたし、潰れたままの商店街は店主の意欲の差によって歯抜けの復興にならないように、地元の方々のご努力はもちろんです。市・県あるいは国ができるだけ手を差し延べて後押ししてあげることができたらよいと思います。

聞き手：防災担当大臣としてのこれまでのご経験や陣頭指揮に当たられ、また被災地を実際にご覧になられたご経験を踏まえ、防災行政として、今後どういうところにより力を入れたら良いとお考えでしょうか。

大臣：これはなんといっても、災害をどう未然に防ぐかということが一番重要だと思うんです。

ね。そして、それにはハードとソフトの両面でしっかりと対策をとることが重要です。

施設を耐震化して、災害時に崖崩れなどで大型車両が通れなくなるようなことを防ぐことは、災害に遭われた方々を助けるためにも大変重要なことだと思います。

聞き手：防災担当大臣として、防災行政をたばねるお立場となったわけですが、内閣府のみならず、国全体や地方公共団体の職員を含めまして防災行政にたずさわられる職員に対して、ひと言いただければと思います。

大臣：災害が起きた時には、防災の第一線で働いておられる皆さんも被災者となるわけですよ。ご自分のご家族や家も大変心配なわけですが、使命感に燃え、地域のためを考え、また、ひとりでも早く助けたいと働いておられることに大変感謝致しております。

地方公共団体でもハザードマップを作るなどいろいろな仕組みを考え、対応策のご検討をいただいておりますが、住民の皆さんと災害が起きたときの被害の想定を共有し、日頃から防災訓練を積み重ねることが非常に重要だと思います。

聞き手：震災対策では、家具の固定やガラスの飛散防止といった身近な家庭の防災活動が重要です。家庭の防災活動について大臣のお考えをお聞かせください。

大臣：昼間に災害にあった場合にご家庭で最初に対応するのは、ほとんどお母さん方ということになると思いますので、緊急時の役割は大変

重要だと思います。日頃から地域で連携を図っていただいて、緊急時にどう対応するか考えていただくことが重要ではないかと思います。例えば、災害時に備えて、3日分の食料や水の準備をしたり、今回スタートした緊急地震速報に対して家庭での備えをしていただくなど、防災の重要性を認識していただき、役割を担っていただきたいと思います。

聞き手：これまで政治家として、あるいは、これに先立つ公務員時代のご活躍の中で、防災との関わりにつきまして、何か思い出深いご経験などがございましたら、お伺いしたいと思います。

大臣：海岸関係の仕事に携わったことがあり、少ない予算の中で苦勞しながら高潮堤防や防波堤の計画をとりまとめました。現況の施設の中には耐震設計という考え方があまり普及していない時代のものや老朽化で機能しないものもあり心配です。もう一度どれくらいお金がかかるのかも含めて総点検を行う必要があると思います。この前のインドネシアの津波をみても、海岸線の問題が自分の役所時代の経験からすると非常に心配です。

その一方で、今の財政状況を考えると、これまでで発想を変える必要もあると思います。例えば、河川の堤防には霞堤や信玄堤というものがありますし、場合によっては住民の方々にご理解をいただいて集落を少し移っていただくなど、地域の方々と相談しながら検討していく必要があるかも知れません。

聞き手：子供時代を過ごされた昭和20年代は、日本は台風を中心に数多くの災害に見舞われましたが、泉大臣のこれまでのご経験の中で、災害に関して、こころに残る体験などございましたら、お伺いしたいと思います。

大臣：高校生の頃ですが、高校が自宅から20数キロ離れた久留米市にあり、列車で通学していましたが、昭和28年に九州で大雨があり、洪水のために自宅に帰れなかったことがありました。稲はやられ、交通も途絶え、洪水がいかにも人々の生活を乱すものか経験しました。

昭和37年に名古屋勤務になったとき、伊勢湾台風の後始末をすることになりましたが、伊勢湾台風のすごさを現地の方々からいろいろお聞きしました。私の勤務のときに防潮堤の(ケーソン)第一函目を据え、周辺の方々から枕を高くして眠れると喜んでいただいたと聞いています。

議員になってからは阪神・淡路大震災のとき被災地に行き、寒い季節に電気も食べ物も無い

なかで三晩泊まって被災者の応援をさせていただきましたが、やはり甚大な災害だどつくづく思いました。

聞き手：防災担当大臣あるいは国家公安委員長として多忙な日々を送られていると思いますが、休日はどのように過ごされていますか。

大臣：役目柄、できる限り東京を離れないようにしており、いつでも事が起きたときには陣頭指揮ができるよう毎日家にいます。就任以来、東京を離れたのは福岡に行った1日だけです。

聞き手：ブログで情報発信なさっておられますが、の中で、小学校6年生の頃に病気にかかれた以後は、ご健康で頭痛ひとつない伺いました。防災行政に携わる者としては、健康管理の重要性を痛感していますが、健康の秘訣をご教示願えればと思います。

大臣：健康管理の秘訣はありませんが、丈夫な身体に産んでくれた両親と先祖様に感謝しています。子供の頃は皆勤賞をいただきたくて頑張りました。健康管理はと強いて問われれば、よく眠ることかも知れません。特別のことはしていませんが、子供の頃に走り回って遊び、知らず知らず体を鍛えていたのでしょうか。

聞き手：大臣ご本人がモットーとしていることや座右の銘などがございましたら、お伺いしたいと思います。

大臣：私の高校の校訓である「克己」、「尽力」、「楽天」を自分のモットーにしています。努力する、でもうまくいかないことも、世の中には沢山あります。それはそれで仕方がない。運命として受け入れていくしかありません。

聞き手：最後に、世界の中でも日本は災害大国と言われておりますが、そのような国で生活を営む国民に対して、防災担当大臣として国民の皆さんにお伝えしたいことはどのようなことでしょうか。

大臣：先人が災害を受けた結果として、防災の分野で日本の技術が進んだわけで、これを活かして世界の役に立っていくことが大切だと思います。

また、「自助」、「共助」、「公助」の3つのバランスをとること、特に自分の命は自分で守るということを国民の皆様方にもう一度よく自覚していただく。その上で、弱者の方や子供さんは地域で守り助けていくということだと思います。

そのためにも、ぜひ地域の絆を強めていただき、「共助」という日本の本当に良かった風習を、この防災では生き返らせてほしい、その上で公がお手伝いさせていただくことではないかと思えます。

平成19年度総合防災訓練 (9月1日)

→本文P6~8参照



■静岡県総合防災訓練を視察する政府調査団



■転落車輛からの救出救助訓練

写真提供・静岡県

原子力総合防災訓練 (10月24日)



■訓練 原子力災害対策本部会議



■避難住民に対するスクリーニング訓練

写真提供・経済産業省

新潟県中越地震から3年 →本文P14 参照



■長岡市山古志地区での追悼式 (10月23日)



■4年ぶりに長岡市山古志地区で開催された「山古志 産業まつり」(11月3日)

写真提供・長岡市山古志支所

平成19年中越沖地震の復旧状況



■被災直後

写真提供・新潟県



■JR信越線青梅川駅周辺復旧状況 (JR信越線は9月13日に全線再開)



■三越本店・秋の合同防災訓練（11月11日）
 →本文P10参照

全国各地で「ぼうさいカフェ」を開催



ぼうさいカフェURL:

<http://bousai-cafe.jp/>



■ぼうさいカフェ in ひょうご（10月27日）



■ぼうさいカフェ in みやこじま（11月9日）



■ぼうさいカフェ in わろうべの里（上・下）
 （四街道市、7月22日）



■ぼうさいカフェ in ねりま（9月16日）



■ぼうさいカフェ in やまがた（10月14日）



平成19年度「防災の日」総合防災訓練

防災訓練は、発災時に落ち着いて的確な行動がとれるように習熟しておくとともに、事前準備のあり方を点検・検討する重要な機会でもあります。

このため8月30日から9月5日までの防災週間の期間中、9月1日(土)の「防災の日」に、政府として総合防災訓練を実施しました。

政府における総合防災訓練について

毎年9月1日の「防災の日」に、災害発生時の応急対策に関する準備の検証・確認と、国民の防災意識の高揚を図ることなどを目的として、首都直下地震および東海地震を想定して、政府は、関係地方公共団体等との連携により、総合防災訓練を実施しています。

政府における防災訓練としましては、昭和46年度の「震災対策通信訓練」開始以降、平成19年度で37回目となります。また、東海地震を想定した訓練は、平成19年度で29回目、首都直下の地震を想定した訓練は、平成19年度で25回目になります。さらに、八都府市合同防災訓練と連携しての訓練は、平成19年度で28回目となります。

平成19年度「防災の日」総合防災訓練

平成19年度「防災の日」に行った総合防災訓練の内容は、以下のとおりです。

政府本部運営訓練

本年度においては、内閣総理大臣をはじめとする全閣僚が参加して、東海地震を想定した政府本部運営訓練を三年ぶりに実施しました。訓練は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目的としています。

具体的には、「東海地震応急対策活動要領」等に基づく地震発生までの訓練として、

- ①東海地震注意情報が発出された後に緊急参集チームが参集し、各省庁等の準備行動、政府の対処方針に



■観光客避難誘導および域外輸送訓練のようす（伊豆市土肥港）



■訓練 第1回地震災害警戒本部会議のようす（官邸会議室）

ついでに協議

- ②内閣官房長官による東海地震に関する準備行動開始の記者会見
- ③気象庁長官から内閣総理大臣への地震予知情報の報告
- ④内閣総理大臣他全閣僚による臨時の閣議が開催され、警戒宣言の発出および地震災害警戒本部の設置を決定
- ⑤内閣総理大臣による警戒宣言および国民への呼びかけの会見
- ⑥第1回地震災害警戒本部会議を開催し、内閣総理大臣(官邸)と静岡県知事(静岡県庁)との間でテレビ会議の実施や政府対応方針を決定するなどの実践的な訓練を実施しました。

静岡県総合防災訓練と連携した訓練

静岡県総合防災訓練に連携し、①静岡県庁に木村内閣府副大臣(防災担当)ほかを派遣し、静岡県地震災害警戒本部との現地合同連絡調整会議を開催しました。

②自衛隊、警察広域緊急援助隊、緊急消防援助隊および海上保安庁による発災前の広域的な地震防災応急対策訓練や発災後の地震災害応急対策訓練に加え、災害派遣医療チーム(DMAT)が参加し、航空機等による広域医療搬送訓練を実施しました。

③また、現地訓練会場である静岡県伊豆市土肥会場に政府調査団として内閣総理大臣、防災担当大臣・国家公安委員長、総務大臣、防衛大臣ほかを派遣しました。

八都府市合同防災訓練と連携した訓練

首都直下地震を想定した八都府市合同防災訓練と連携して、自衛隊、警察、消防等が参加して広域的な地震災害応急対策訓練を実施するとともに、現地訓練会場である埼玉県さいたま市の秋ヶ瀬公園に加藤内閣府大臣政務官ほかを派遣しました。

平成19年度静岡県総合防災訓練

静岡県防災局

総合防災訓練の概要

東海地震を想定して9月1日の「防災の日」に実施する静岡県総合防災訓練は、本年度で29回目となりました。本年度は、

- ①東海地震応急対策活動要領に基づく静岡県広域受援計画の実効性の検証
- ②国、県、市町および防災関係機関等の連携強化
- ③孤立地域対策や災害時要援護者対策、滞留観光客対策（避難誘導）など、地域の防災体制の確立
- ④県民の防災に関する意識の高揚と知識・技能の向上

の4点を重点事項に掲げ、8月31日の東海地震観測情報発表から始まる本部運営訓練と、県と合併後もない伊豆市との共催により、市内に4会場を設定した会場型訓練を主体に、県内各地で、約27万人が参加して総合防災訓練を実施しました。

本年度訓練の特徴

1 本部運営訓練

東海地震観測情報発表から発災初期段階までを、県（県本部、方面本部）、市、町および防災関係機関が参加して実施しました。

主な訓練項目

- (1)「東海地震観測情報」等の受・伝達
- (2)地震災害警戒本部・災害対策本部の設置・運営
- (3)県本部、方面本部および市町の各段階における応急対策の立案・調整
- (4)国、警察、消防、自衛隊および海上保安庁等との広域応援・受援に関する調整
- (5)航空偵察の実施およびヘリテレ映像の本部への送受信手順の検証

2 会場型訓練

「平成19年度静岡県・伊豆市総合防災訓練」として、警戒宣言発令時から地震発生後の避難誘導、救出・救助および復旧活動等の地域の特性に応じた実践的訓練を実施しました。

主な訓練項目

- (1)能登半島地震、新潟県中越沖地震などで得られた教訓を踏まえ、自主防災組織と広域応援部隊による被災者の救出・救助訓練
- (2)災害時要援護者の避難誘導や滞留観光客の輸送訓練



■石川静岡県知事の案内で視察する政府調査団

訓練には、静岡県、静岡県警察本部、伊豆市、田方消防本部、警視庁、自衛隊、海上保安庁、伊豆市内の自主防災組織、日赤、各医療関係機関、ライフライン各機関など、延べ3,700人が参加し、実践的な訓練を実施しました。

緊急地震速報（10月1日から運用開始）については、訓練用の速報を作成し、会場内の参加者に対し事前PRと退避行動の訓練を実施しました。

また、4会場のうちの土肥会場においては、安倍前総理大臣を団長とする政府調査団が訪れ、津波漂流者の救助訓練、海上自衛隊や海上保安庁の艦船による観光客の避難誘導・輸送訓練など、内陸型の訓練では行うことができないような訓練を視察しました。

今回の訓練における課題

今回、会場型訓練においては、ヘリコプターを使用している一部の訓練が天候不良のために中止となり、荒天時やヘリコプター欠航時等を考慮した救助活動等のあり方が課題となりました。



■崖崩れ救出訓練



■医療救護訓練

東海地震を想定した広域医療搬送実動訓練を実施

1 広域医療搬送実動訓練の概要

平成19年9月1日(土)の「防災の日」に政府における総合防災訓練の一環として、静岡県内において広域医療搬送実動訓練が行われました。

広域医療搬送とは、東海地震等の大規模地震により多数発生すると想定される重傷患者を、国や都道府県などの関係機関の協力により、被災地内から自衛隊の航空機等において被災地外の災害拠点病院へ搬送するものです。

今年度の実動訓練には、国の関係機関のほか、静岡県など5都県、日本DMAT、関係消防本部、関係医療機関の総勢600名が参加しました。

2 訓練の特徴

今年度の訓練では、静岡県内に計画されている3箇所(浜松基地、静浜基地、愛鷹公園)の被災地内広域搬送拠点と同時に運営するとともに、消防機関や医療機関の参加を得て、被災地外広域搬送拠点から災害拠点病院までの搬送訓練も行なうなど、より実践的・広域的な訓練を実施し、関係機関の習熟を図りました。

また、災害派遣医療チーム:DMAT(災害急性期に被災地に迅速に駆けつけ救急治療を行うための専門的なトレーニングを受けた医療チーム)が参加する訓練としては今回で3回目となります。

3 訓練における課題と対応方針

今回の訓練を踏まえて、主に以下の3点について、今後検証し改善を図っていくこととしています。

①航空機運行不能時への対応

当日は悪天候であったため愛鷹公園会場では自衛隊航空機等による搬送訓練ができず、急遽救急車による搬送や陸路によるDMAT参集を行うことになりました。今回のような航空機等が運行できない場合の代替手段について検討しておく必要があります。

②被災地外広域搬送拠点における運営体制のあり方

③関係機関の役割分担や必要な機器等の明確化

4 避けられた災害死をなくすために

先般の新潟県中越沖地震では全国からDMAT約40チームが被災地に派遣され、被災地内の病院支援を行うとともに、被災地内の病院では治療できない重傷者20数名を治療しながらヘリコプターなどで新潟市

および長岡市の救命救急センターへ搬送したところで

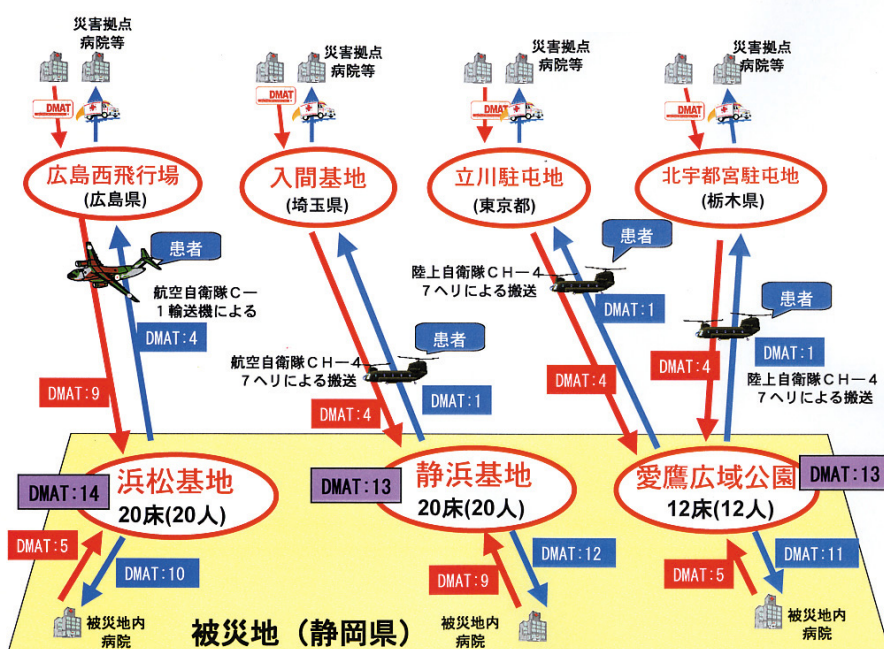
す。今後も、今回のような実動訓練や新潟県中越沖地震等の実災害を踏まえて、広域医療搬送の運営体制について検証し改善を図っていくことで、大規模災害時等における「避けられた災害死」を減らしていきたいと考えています。



■拠点におけるトリアージの状況



■自衛隊C-1輸送機への搬入状況



平成19年度 広域医療搬送実動訓練の概要

八重洲地下街の緊急地震速報への対応と訓練

緊急地震速報への対応を取り入れた防災訓練

東京駅に近い八重洲地下街では、毎年防災週間の一環として防災訓練を実施しています。今年の総合防災訓練は、9月3日朝に、震度6強の地震が到達するという緊急地震速報を受信したという想定で、「こちら防災センター。まもなく地震の大きな揺れが来ます。近くの柱や壁際に寄って身の安全を守って下さい。」という非常放送で開始されました。時間帯や行人の制約などから、緊急地震速報に基づく対応は、飲食店1店舗に限られましたが、その後、防災用品収納庫から必要な資器材を搬送しての対応や、屋内消火栓のホース延長、負傷者の応急手当、担架搬送、AEDの活用などの訓練を実施しました。



■八重洲地下街総合防災訓練のもよう（9月3日）

緊急地震速報の導入

八重洲地下街は、東京駅に隣接する公共通路と196店舗（地下1階）等を抱える、1日の利用者が15万人にのぼる国内最大級の地下街です。

八重洲地下街が他の商業施設に先駆けて緊急地震速報の運用を開始したのは、気象庁から求められ、「緊急地震速報の本運用開始に係る検討会」に委員として参画したことがきっかけでしたが、平成18年10月に緊急地震速報のシステムを導入して見て、減災に有効なシステムであると判断したからです。新潟県中越沖地震の際も地

震速報の受信後、ほぼ予測どおりの時間に揺れ始めました。また、地下のためか揺れは1階級ほど低い傾向があることがわかりました。直下の地震では時間的余裕がないという技術的限界はあるものの、東京に大きな影響をもたらすであろう東海地震には、本システムの役割が期待できると考えます。また、よく言われるパニックについては、八重洲地下街にはどこにいても目に入るほど多数の出入り口（40か所）があるので、特定の出口に殺到するという事態は起きにくいと考えています。

緊急地震速報の運用開始までに行った取組

昨年の運用開始時にマニュアルを作成し、非常放送により滞留者に周知するアナウンスは、できるだけ短くするようにしました。特に音声放送前の報知音が重要ですが、緊急地震速報利用者協議会で推奨音がなかなか決まらず、結果的に複数種となってしまいました。八重洲地下街では、日本放送協会の報知音（チャイム）を使用することとし、提供を受けました。また、10月1日の本運用後、24時間対応の地下駐車場を抱えていることから、防災センターで「震度5弱」以上の緊急地震速報を受信した場合は、いつでも自動放送する仕組みを構築中で、併せてマニュアルも改訂します。

従業員に対しては、先行運用の昨年と今年の運用開始前に、テナントのスタッフを含めて説明会を実施し、速報を聴いた時の対応は、飲食店とそれ以外に分けて例示しています。

- 飲食店**：ガスの元栓を閉鎖する。客席に移動し、お客様にテーブルの下に入って身を守ってもらう。自らも身の安全を守る。
- その他(管理部門の社員、物品販売店舗、サービス店)**：お客様を安全な場所に誘導する。自らも身の安全を守る。

八重洲地下街保安部 戸田正治部長からのメッセージ



緊急地震速報は、東海地震などの巨大地震の到達前に、通行者に少しでも落ち着いてもらう、身構えてもらうことができる減災に有効なシステムです。受信しても一般客に情報を流さない施設もあるが、その施設が直接受信した地震速報に基づいて情報を流せば、減災効果が上がります。また、数秒、数十秒という微妙な到達までの時間を有効にするには、報知音が重要な意味を持ちます。今後、集客施設だけでなく、地域や学校でどんどん取り入れていてもらいたいですが、統一された音で訓練を受けていないと、情報伝達の遅延や混乱も懸念されます。ぜひ、報知音が早期に統一されることを望みます。



■緊急地震速報を受発信する八重洲地下街防災センター

三越百貨店の緊急地震速報への対応と訓練

緊急地震速報の導入と取組

三越百貨店では、「顧客」の安全を、取り扱い商品の安全安心への信頼と同等の最優先の取り組みと位置づけています。緊急地震速報については、上手に運用すれば、人的被害をきわめて少なくすることができると考え、今年4月に日本橋本店への導入を決定しました。

緊急地震速報は、まず本館地下2階で受信し、「震度5弱」以上の場合、自動的に店内放送される仕組みになっています。導入にあたり、速報が流れてからの統一行動等を定め、売り場や事務所などの多様な状況下で個別の対応をする必要があるため、「売り場で事前にしておくこと」、「緊急地震速報放送後の行動基準」の2種類のマニュアルを作成しました。

また、これらのマニュアルなどに基づいた事前の講習会を、部門ゼネラルマネージャー、売り場責任者等約250名に対して行いました。

緊急地震速報を使った防災訓練

三越百貨店では、数年前から、防災訓練のマンネリ化を防止し、訓練後に社内や家庭でも話題になることを目指した「リアル訓練」を実施しています。今年4月に初めて緊急地震速報を起点として行った防災訓練では、総務省消防庁長官が視察されました。

また、9月29日から3日連続で、開店前の時間を利用して、全従業員1,000名を対象とする緊急地震速報



■緊急地震速報対応訓練の様子



■売り場での消火訓練（11月11日）

対応実践訓練を行いました。

11月11日（日）の朝には、開店前から、東京消防庁等との共催で、訓練開始に緊急地震速報を使った防災訓練を、視察者が見守る中で実施しました。

- ・新館3階婦人服売り場で緊急地震速報対応訓練
- ・地震の発生（地震の模擬音を大音響で放送）
- ・照明を落とし（停電を想定）、初期消火訓練、顧客・従業員の避難誘導（約1,000名以上）
- ・高層階からの顧客救助訓練 他

緊急地震速報対応訓練では、チャイム音と共に、売り場従業員が大声で「地震が来ます。まもなく揺れますが、落ち着いてください。」「姿勢を低くして、しゃがんでください。」などの注意を呼びかけ、エレベーターやエスカレータの使用停止、安全な箇所での待避などの行動がとられました。

今後の防災対策について

三越本店では、本館の免震構造化を進めているほか、地震発生時の滞留者対策を含めた対応計画の立案、対応マニュアル、売り場フロア毎の責任者を引き継ぐ「防災ボタンタッチパス」の導入などを進めています。

緊急地震速報については、今後、各店舗への導入を進め、定期的に繰り返し訓練を行い、徹底を図っていく方針です。

三越本店総務室 福井勝三室長からのメッセージ



「安心安全」は、我々のような業種にとって、「ブランド価値」のひとつです。

大地震が明日にでも来てしまう可能性がある中で、緊急地震速報システムをいち早く導入することで、お

ひとりでも死傷者を少なくすることができると考えました。緊急地震速報への対応訓練を始めた当初は、指示待ち状態で何をしてもよいかわからなかった従業員たちが、3日連続で訓練するなかで、日を追うごとに、瞬時に判断し、行動ができるようになりました。

緊急地震速報数秒から数十秒の猶予を生かすには、できるだけシステムを早く導入し、高い防災能力を備えることが大切です。そのため、顧客への情報提供はもちろん、当社の速報への取り組みを問い合わせられてきた事業者などにも、対応を公開しています。

不特定多数の収容施設・集客施設に求められるもの

— 「緊急地震速報」への対応と課題 —

日本大学文理学部社会学科准教授 中森広道



「緊急地震速報」について、今年の2月と本運用開始直前の9月に、全国の18歳以上の男女を対象に、インターネットを通じて意識や評価に関する調査を行った。この中で、「百貨店・地下街など不特定多数の人々が利用する場所で『緊急地震速報』（震度5強を想定）が出された時に何が起るか」という質問に、「多くの人が、出口に殺到して大混乱が起る」と回答した人が8割以上を占めた（表1）。このような施設で「緊急地震速報」が流れた場合、いわゆる「パニック」をはじめとする混乱が生じるというイメージを持つ人が多いことがわかる。

それでは、このような施設の管理者に対して、人々は、どのような対策を望んでいるのだろうか（表2）。まず、「適切なアナウンス」「従業員の適切な指示」が最も多く7割前後を占めている。また、「どういう行動をとればよいか」について、「緊急地震速報」が伝わった時、その場でわかるようにしてほしいと考えている人が多い。さらに「安全な空間をあらかじめ作ってほしい」や「危険な場所をはっきりとわかるようにしてほしい」を選んだ人も過半数を超えている。集客施設などでは、自宅や職場などと違い、具体的な安全な場所や対処方法が十分にはわからない。だからこそ人々は、このような施設では「パニック」などの混乱が起るのではないかと不安を抱くのである。

これまでの研究では、人々のイメージとは違い、災害発生時や災害に関する情報が伝わった際に「パニック」が起きたという事例は実は非常に少ないことから、専門家の間で「パニック神話」と呼ばれている。ただ、ここで「パニックが起るか起らないか」を論じても建設的な対策の話にはならない。また「パニック」以外でも、例えば「何をしたらよいかかわらず、うろろろする」とか「何もしない」といったことも、落下物やガラス等の飛散の危険がある場所にいた場合、問題のある対応となる。大切なことは、「緊急地震速報」が流れた時に、具体的に利用者が何をすればよいかを、利用者自身が判断できるようにしておくことである。そして、このような対策が、人々の不安を軽減させることにつながる。

「緊急地震速報」は、すでに一部のテレビ・ラジオでは放送することが決まっており、携帯電話各社も配信を始める準備を進めている。つまり、各施設では「緊急地震速報」を利用者が得ることを前提に対策を

進めなければならないのである。しかし、そうは言っても施設によっては「緊急地震速報」を一般の人々に伝えるべきかどうか簡単に結論を出せないところもあるだろう。

そこで、この速報を本運用開始前から活用している長野県松本市役所の事例を紹介したい。松本市役所では「緊急地震速報」を受信した際に、利用者には直接伝えず職員だけわかるような対応をしている。ただし、このような対応を有効に生かすために、棚などの転倒防止を行い、事前に庁舎内を調査して安全な場所・危険な場所を把握した上で、この速報が伝わった際に、職員が利用者をどこに誘導するのか、また、どのような姿勢をとらせるのかといった具体的な内容を「フロアごと」よりも細かい「課ごと」に決めてマニュアル化し、訓練を行って徹底をしている。このような成果が今年7月の「新潟県中越沖地震」でも生かされたようである。「緊急地震速報」を利用者に伝えることについて懸念を抱いている施設も、松本市役所が行っているような対策であれば比較的合意を得やすいのではないと思われる。

「緊急地震速報」について、その扱い方について結論を出すには、まだまだ時間がかかるかもしれないが、本運用が始まった現在、各施設において、とにかく「今できること」から準備を進めていくことが、何より大切であり、喫緊の課題ではないだろうか。

表1 百貨店・地下街などで「緊急地震速報」（震度5強）が出された時に何が起るか？（%）

| | 平成19年9月 (1,069名) | 平成19年2月 (1,014名) |
|--------------------------------|---------------------|---------------------|
| 多くの人が、出口に殺到して大混乱が起る | 82.8 | 85.2 |
| 大声をあげたりする人などがいて大騒ぎとなる | 52.8 | 46.9 |
| 地震が来る前にケガ人が出たり、物が壊れたりすることが起る | 41.4 | 43.6 |
| 何をしようかわからない多くの人が、うろろろとする | 60.3 | 53.1 |
| 多くの人が危ない場所から離れたり安全な姿勢をとったり身を守る | 27.0 | 27.3 |
| 何もしない人が多いと思う | 17.8 | 14.2 |
| 特に何も起らないと思う | 1.4 | 1.1 |
| わからない | 2.2 | 1.6 |
| その他 | 0.7 | 0.7 |

表2 不特定多数の人々が利用する施設の管理者に対して望むこと（%）

| | 平成19年9月 (1,069名) | 平成19年2月 (1,014名) |
|--------------------------------|---------------------|---------------------|
| 利用客にも、直接「緊急地震速報」を流すべき | 50.0 | — |
| 「緊急地震速報」は、利用客には伝えず従業員だけに伝えるべき | 22.0 | — |
| どういう行動をとればよいか指示をしてほしい | 63.9 | 64.4 |
| どういう行動をとればよいかチラシやリーフレットを置いてほしい | 34.1 | 22.3 |
| 危険な場所をはっきりとわかるようにしてほしい | 52.7 | 52.1 |
| 安全な空間をあらかじめ作ってほしい | 63.2 | 69.7 |
| 適切なアナウンスを流してほしい | 73.8 | 75.5 |
| 従業員が適切な指示をしてほしい | 68.5 | — |
| モノの固定やガラスに飛散防止のフィルムを貼るなどの対策 | 54.4 | 54.0 |
| エレベーターを、速やかに最寄階に止めてほしい | 64.2 | — |
| 「緊急地震速報」は、このような施設には伝えないでほしい | 1.1 | 1.3 |
| 特に望むことはない | 1.7 | 1.4 |
| その他 | 0.6 | 1.3 |

（注）複数回答。平成19年2月調査の「—」は、選択肢が設定していないことを意味する。

静岡県における災害ボランティア本部の立ち上げと図上訓練

特定非営利活動法人 静岡県ボランティア協会
 事務局長 鳥羽 茂

静岡県の災害ボランティア活動体制と研修

静岡県においては、東海地震がいつ起きてもおかしくないという^{ひっばくかん}逼迫感から、阪神・淡路大震災に学ぶことから始めようと、平成8年度から県の委託を受けた本協会が「災害時のボランティアコーディネーター養成講座」を実施し、平成14年までに約800名が修了した。さらに平成17年から19年までの3か年に、修了者900名を目標に養成講座が継続されているほか、市町で独自に講座を開催するところも増えてきている。

養成講座修了者の中には、自分たちの住む市町で災害ボランティアコーディネーター組織を作り、社会福祉協議会との連携、協力のもとに「市町災害ボランティア本部」の立ち上げ訓練や研修会等を実施している人たちも少なくない。そうした取組みは、現在、県内42市町の内30市町に広がっている。

静岡県の災害時のボランティア活動体制については、県地域防災計画において、大規模災害時にはボランティア本部を三層構造で立ち上げていくことになっている。まず、市町レベルで「市町災害ボランティア本部」を立ち上げる。また、静岡県は広域かつ甚大な被害が出るとされる東海地震に対し、静岡県内を4つの地域に分け、それぞれに設置した地域防災局ごとに救援体制を完結させるとしている。同様に災害時のボランティア活動体制も、県ボランティア本部（1箇所）と、さらに4箇所の県地域防災局管内ごとに「県災害ボランティア支援センター」を立ち上げることになる。

さらに、広域で甚大な大規模災害時におけるボランティア活動では、県という枠を越えた支援体制を考えていく必要がある。そこで、「東海地震等に備えた災害ボランティアネットワーク」（平成17年10月／事務局・静岡県ボランティア協会内）を発足させた。

災害ボランティアによる救助活動図上訓練

このネットワークが主体となり東海地震の発生を想定した「静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練」（以下、図上訓練）が、平成18年に初めて実施された。この図上訓練には、静岡県内の災害ボランティアはもとより、社会福祉協議会、県防災局および地域防災局、さらに、静岡県外からも多数の災害ボランティア関係者が参加した。平成19年2月に行われた第2回図上訓練では、県外の参加者が「西日本チーム」「東日本チーム」の2チームに分かれ、

どのように被災地の静岡県内にボランティアを送り込むことが可能かを検証した。そこで考えられたのが、バックアップセンターを被災地の外に作り、同センターを経由して支援活動を展開するという「バックアップセンター構想」だ。こうした訓練と検証を繰り返すことで、東海地震に限らず、広域大規模地震災害時にボランティア支援活動を展開していく上で重要なヒントを得ることができる。

本年度実施する、第3回目の図上訓練（平成20年2月23日・24日に実施予定）では、県災害ボランティア支援センターを運営する仕組みづくりの検証を行い、県災害ボランティア支援センターの担い手をシミュレーションし、より現実的な訓練を行っていきたいと考えている。

災害時のボランティア活動が実践的に取組まれるようになり12年ほどしか経過していない。今後くるであろう大規模な自然災害に対し、英知を集めどのような対応ができるのか、さらなる訓練と検証を重ねていきたいと考えている。



■第2回静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練の様子（平成19年2月24日、25日 静岡市立城内中学校体育館にて撮影）

滋賀県大津市若葉台自主防災会の自主防災活動

若葉台自主防災会って？

若葉台自主防災会は、滋賀県と京都府の県境にある音羽山の山裾に抱かれた緑豊かな自然に恵まれた地域です。一方、防災面で見ると膳所断層が近くを走るとともに、がけ崩れや土石流の危険箇所もあり、さまざまな防災対策が必要な地域です。ところが、自治会エリア内の世帯数は650を超え、新旧の住民も入り交じり、自主防災活動の基本である地域コミュニティを形成するうえでは、非常にむずかしい地域でもあります。

防災活動のモットー

若葉台自主防災会は、平成14年に自治会組織を母体に結成したものの、3年間は活動が低調でした。ところが、平成17年3月に大津市から地域防災マップが出たのを契機に、当時の自治会長が自主防災活動をまちづくりの中心に据え、防災委員を公募し多くの住民に自ら声掛けをしたところ14名もの委員が集まりました。

地域内に居住する現役の消防職員を指導役に、月1回の防災委員会を開催し、防災委員みんなで考えた自主防災活動のモットーを大切に、楽しみながら防災活動を続けています。

若葉台自主防災活動のモットー

- ①「防災は生活の中で欠かせない」と思ってもらう努力を!
- ②住民が楽しく防災活動に参加できる雰囲気作りを!
- ③背伸びをせずに着実にステップアップを!
- ④防災委員同士の親睦を図って、良いアイデアが!

自主防災の必要性を知る

まずは防災委員と住民の防災知識の向上を目的に、最初の2か月間で防災講習会をブロック単位で4回開催することとし、全世帯に講習会の案内文を配布して参加を呼びかけました。翌年以降は、地域内の30人の組長を対象にした防災リーダー研修という位置づけの講習会として、年度当初に実施しています。

わがまちの防災力を知る

また、地域の防災力を高めて行くためには、「実態を把握することが大切」とのことで、平成17年に20項目にも及ぶ防災アンケートや災害時要援護者の調査も実施しました。このアンケートの結果は惨たんたるもので、消火器設置世帯50%、応急手当の方法を知っている29%、非常持出袋準備世帯27%など、当初予測を下回りましたが、焦らずに少しずつ防災力を高める講習会や訓練を行っています。

参加者本位で訓練を実施

その講習会や訓練もただ実施するだけではなく、参加者から率直な感想や意見を聞くように努めています。

実際に、大津市総合防災訓練や小学校区の防災訓練に参加した人からは、「見るだけではなく参加できる訓練を!」とか、「設営してある水槽の水でバケツリレーをしても…」など、決して参加者が満足していないことが各防災委員を通じて報告されました。

防災委員会では、これらの意見を参考に、より実践的で誰にでも参加することが可能な我がまち独自のミニ防災訓練を実施しています。

そのひとつが、平成17年に実施したバケツリレーです。地域を西から東に流れる川の水を汲んで行う本番さながらの訓練で、ブロックで川の水をせき止め、自治会費により全世帯に配分した防火バケツを使ったバケツリレーを40人から80人がかりで行いました。

また、本年は、水道ホースから直結で水を充填できる訓練用消火器を自主防災会で2本購入し、お互いが顔見知りのご近所のみなさん(組単位)を対象に、30分に限定した消火器取扱訓練を実施しています。子どもからお年よりまで、参加者全員が体験できることに加え、指導している防災委員に終わってからも気軽に再指導を頼めるなど、ほのぼのとした雰囲気での訓練は好評を博し、在宅者の大半が参加しています。



■川をせき止めて実施したバケツリレー



*若葉台自主防災会の安心安全活動から家庭内事故対策、地域の環境保全を含めた防災活動などアイデア豊富な活動は、8月に京都市で開催された「第3回全国防災まちづくりフォーラム活動発表会」で、「発案賞」と「最多得票賞」をダブル受賞しました。

平成19年台風第11号及び前線による大雨の被害状況等

9月13日9時、南大東島の南東海上で発生した台風第11号は、14日には非常に強い台風となり沖縄本島地方の近海を通過し、久米島では15日1時26分に最大瞬間風速、南の風62.8m/sを記録しました。台風は15日から16日にかけて東シナ海を北上し、東北地方では、前線と台風第11号から変わった低気圧の影響で15日夜からの大雨により、岩手県で死者2名、秋田県で死者1名・行方不明者1名、全壊5棟、半壊217棟などの被害が発生しました（10月18日現在）。

秋田県は北秋田市と能代市に災害救助法の適用を決定しました（適用日：9月17日）。また、被災者生活再建支援法を、沖縄県は久米島町に（適用日：9月14日）、秋田県は北秋田市に適用（適用日：9月17日）しました。

さらに、9月16日に発生した台風第12号により、全壊11世帯、半壊8世帯の住宅被害が発生した竹富町に、沖縄県は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：9月18日）。

天皇皇后両陛下が玄界島被災者を慰問

平成17年3月20日に発生した福岡県西方沖地震で被災された福岡市西区玄界島の方々を、10月29日～30日に天皇皇后両陛下が慰問なされました。29日に福岡市内にある仮設住宅を、30日には最も大きな被害を受けた玄界島を慰問なされました。島民に励ましのお言葉を掛けておられました。

福岡市内にある仮設住宅には、現在も玄界島の住民19世帯42人が暮らしていますが、来年3月末には玄界島に新しく建設されている市営住宅等に入居する予定となっています。



写真提供：福岡県

平成16年新潟県中越地震から3年

平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震では、68名の方が亡くなくなりました（消防庁調べ。8月28日現在）。震災から3年を迎えた新潟県では、長岡市で合同慰霊祭が、山古志地区で追悼式が挙行されるなど、各地で亡くなられた方の冥福を祈り、復興を祈願する催しが開かれました。なお、9月30日現在で、139世帯、368名の方が応急仮設住宅に住んでおられます。

また、7月16日に発生した平成19年新潟県中越沖地震の被災者のための応急仮設住宅全1,222戸が9月19日までに完成しました。県管理道路の通行止め箇所は11月13日に1箇所のみとなるなど、復旧が進んでいます。



■新潟県中越沖地震被災者のための応急仮設住宅
—刈羽村源土運動広場—

写真提供：新潟県

Column

被災者生活再建支援法の改正について

災害により被災された方を支援する「被災者生活再建支援法」の改正が11月9日に衆参両議院で可決、成立しました。この改正により、年齢や年収の要件が撤廃されるとともに、支援金の使途を限定せず、定額で渡しきりの支給方法に変更されました。

公布から1か月以内で施行されますが、今年発生した能登半島地震、新潟県中越沖地震、台風第11号及び前線による大雨災害（秋田県北秋田市、沖縄県久米島町）、台風第12号による災害（沖縄県竹富町）の特定4災害については、改正後の新制度で申請が可能となっています。

「地震動」と「火山現象」の予報・警報が始まります。

気象業務法の改正案が、11月14日に衆参両院で可決・成立しました。

この改正により、緊急地震速報は「地震動」の予報・警報に位置づけられることになりました。

また、「火山現象」についても予報・警報の発表が開始され、あわせて「噴火警戒レベル」が導入されます。これらの予報・警報は、12月1日施行の予定です。

「災害時要援護者における避難支援対策に関するシンポジウム」を開催

内閣府では、10月18日に石川県と輪島市との共催により、平成19年3月の能登半島地震で大きな被害を受けた石川県輪島市において、「災害時要援護者における避難支援対策に関するシンポジウム」を開催しました。このシンポジウムは、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に沿った市町村の取組の促進を図るため行ったもので、石川県を中心に全国各地から約300名の方が参加しました。

シンポジウムでは、田口内閣府大臣官房審議官のあいさつにはじまり、梶輪島市長より能登半島地震時の対応の紹介がありました。その後、『輪島市からの発信』と題して、講演とパネルディスカッションを行いました。

講演では、同志社大学の立木茂雄教授により、「平成19年能登半島地震における災害時要援護者への対応について」の題名で、輪島市での高齢者等要援護者マップの活用や、発災後の時間軸に沿った対応について説明がありました。また、災害時の安否確認のために、地理情報システム（GIS）を利用した災害時要援護者マップを作成するなどの提案がありました。

次に、立木教授をコーディネーターとし、内閣府から「政府の取組み状況」について、東洋大学の田中淳教授より、「防災と福祉との連携のあり方」について、輪島市から「今後の取組み」について、金沢市から「金沢市福祉防災台帳」について、それぞれ発表がなされた後、防災と福祉との連携をテーマにパネルディスカッションが繰り広げられました。

会場内では、輪島市の特産物販売や、地震時の写真の展示、防災関連グッズの展示コーナーも設けられ、参加者の方々が熱心に見入っていました。

今回のシンポジウムで、災害時要援護者の避難支援についての取組が少しでも多くの方々に広まることを期待しています。

内閣府では、今後、東京都において今年度2回目のシンポジウムを開催し、新潟県中越沖地震での対応や、要援護者情報の共有と個人情報保護との関係などのテーマについて、講演や発表等を行う予定としています。

多数の方々のご来場をお待ちしています。



■立木先生の講演



■パネルディスカッション



■会場の様子



■特産品の販売コーナー

荒川の洪水はん濫時の浸水想定を公表

中央防災会議「大規模水害対策に関する専門調査会」において、荒川の洪水はん濫時の応急対策等の検討に用いることを目的とした浸水想定をとりまとめました。

これまで、荒川においては、河川整備の目標である200年に1度の確率で発生する洪水流量を対象に、はん濫計算結果を重ね合わせた浸水想定区域図が公表されてきました。

この浸水想定区域図は、さまざまな地点で堤防が決壊した場合の浸水深の最大値を示したものであり、個別箇所では堤防が決壊した場合のはん濫域や浸水深は一部のケースしか公表されていませんでした。

さまざまな箇所では堤防が決壊した場合の浸水想定

避難誘導、救助活動等の具体的な応急対応策は、堤防が決壊する場所によって異なってくることから、本専門調査会では、新たに、堤防決壊箇所が異なる25ケースの浸水想定を作成しました。

類似のはん濫形態を持つものを5つの類型に分類し、各類型毎に、被害が最も大きくなるケース等の代表ケースを選定しました。

なお、河川のはん濫は微妙な地形の相違によっても異なる場合があることから、レーザープロファイラー測量等の最新の技術・情報を用いて、検討を行いました。

代表ケースとしては、川口市（左岸21.0km）で堤防が決壊し、浸水域の人口が約160万人に及ぶケースや、北区（右岸21.0km）で堤防が決壊し、丸の内、新橋付近まで浸水するケース等があります。

洪水規模が増加した場合の浸水想定

さらに、洪水は自然現象であり、荒川の河川整備の目標流量（200年に1度の確率で発生する洪水流量）を上回る洪水が発生する可能性があることや、気候変動により大雨の頻度の増加が予測されていることから、新たに、洪水流量を約1割増（約500年に1回の確率で発生する洪水流量に相当）、約3割増（約1,000年に1回の確率で発生する洪水流量に相当）としたケースの浸水想定を作成しました。

約3割増の洪水流量時に川口市（左岸21.0km）で堤防が決壊した場合、江戸川区が浸水し、はん濫域の人口は約160万人から約220万人に増加。葛飾区役所周辺の浸水深は、0.5m～1m程度から、2階の床が浸水する3m程度に増加します。

このため、避難の対象範囲や避難場所の選定、重要施設の浸水対策等の検討の際には、洪水規模が増大した場合についても留意する必要があります。



図2 200年に1度の確率で発生する洪水流量時の浸水想定

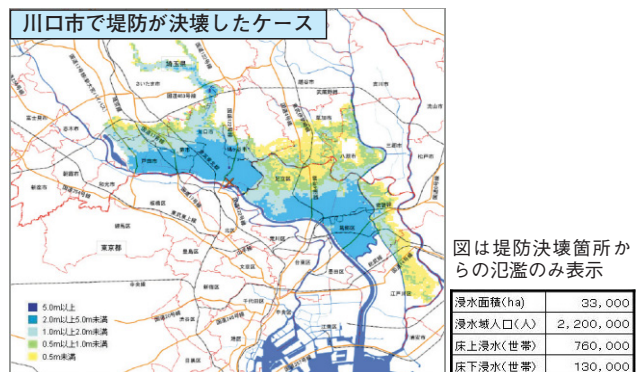


図3 1000年に1度の確率で発生する洪水流量時の浸水想定

おわりに

今後、これらの浸水想定結果を用いて、人的被害や物的被害、経済被害等の想定を実施し、被害軽減を図るための対策の検討を行い、大規模水害対策をとりまとめる予定です。詳細は、以下のURLからご覧ください。

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

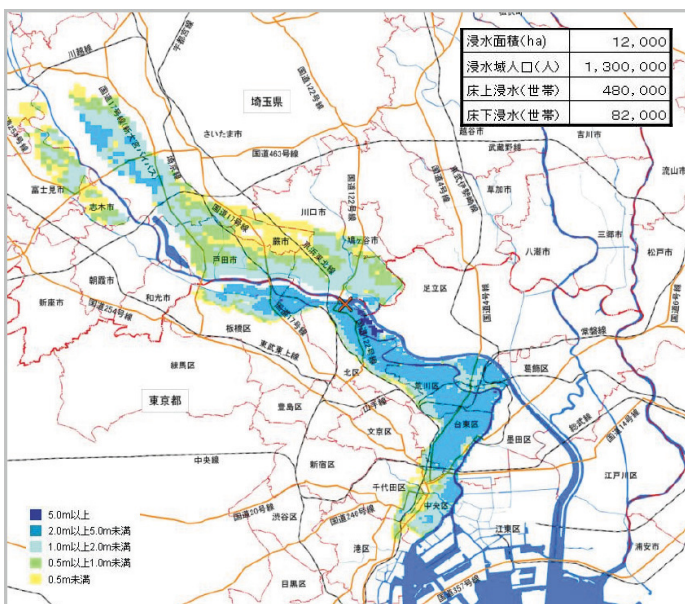


図1 北区で堤防が決壊した場合の浸水想定

中部圏・近畿圏の内陸地震による被害想定結果

中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」（座長：土岐憲三 立命館大学教授）は、平成19年11月1日、中部圏・近畿圏の内陸直下で発生する地震による被害想定結果を公表しました。

専門調査会の検討経過

中部圏・近畿圏の内陸には多くの活断層があり、この地域の市街地が府県境界を越えて広域化していることから、大規模な地震が発生した場合、甚大かつ広範な被害が発生する可能性があります。このため、専門調査会では、中部圏・近畿圏の内陸直下で発生する大規模な地震に備えるための対策について、検討を進めてきました。

平成18年12月には、中部圏・近畿圏に重大な影響を与える可能性のある13の地震について、予測される震度分布を公表しました。その後、得られた震度分布をもとに、各地震が発生した場合に想定される建物被害や人的被害等の推計結果をとりまとめ、平成19年11月1日に公表しました。

被害想定結果について

ここでは、13の地震の被害想定結果のうち、近畿圏

において最大の被害をもたらす上町断層帯の地震と、中部圏において最大の被害をもたらす猿投-高浜断層帯の地震による被害想定結果を紹介します。

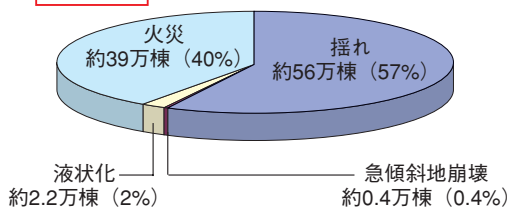
上町断層帯の地震では、大阪府を中心に建物全壊約97万棟、死者数約4万2千人の被害が、また、猿投-高浜断層帯の地震では、愛知県を中心に建物全壊約30万棟、死者数約1万1千人の被害が想定されます。これらの理由としては、都市部直下で地震が発生すること、地盤が軟弱であること、老朽家屋の密集率が高いこと、等が考えられます。

今後は、今回公表した項目以外の、交通、ライフライン、重要文化財、経済等の被害想定を検討を進め、その結果を公表する予定です。さらに、得られた被害想定結果をもとに、被害軽減対策の検討を進め、専門調査会報告をとりまとめるとともに、総合防災対策のマスタープランである地震対策大綱を策定する予定です。

● 上町断層帯の地震による被害 ●

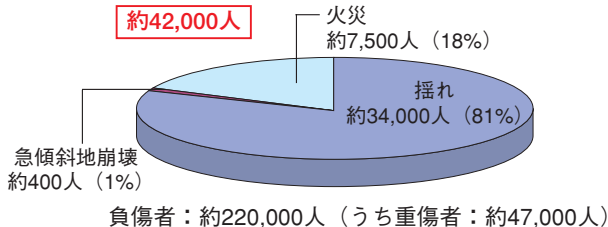
①建物全壊棟数（冬昼12時、風速15m/s）

約97万棟



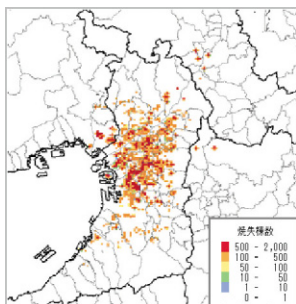
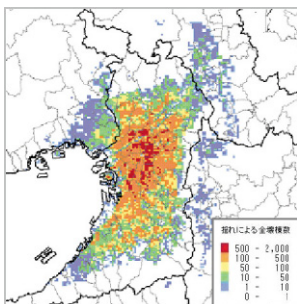
②死者数（冬朝5時、風速15m/s）

約42,000人



（揺れ・全壊棟数）

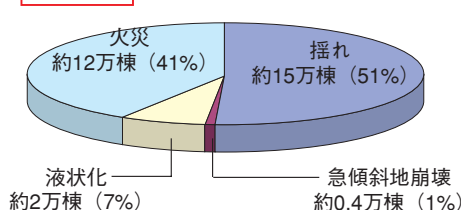
（火災・全壊棟数）



● 猿投-高浜断層帯の地震による被害 ●

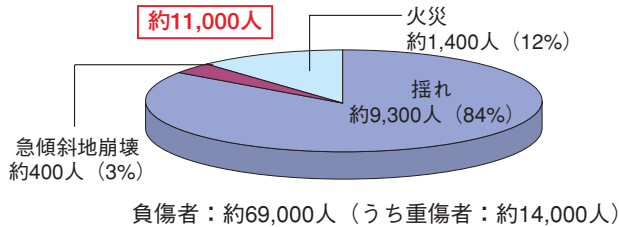
①建物全壊棟数（冬昼12時、風速15m/s）

約30万棟



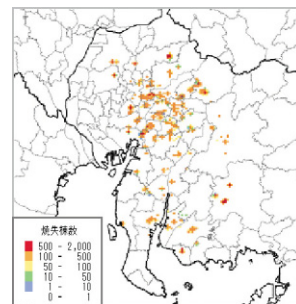
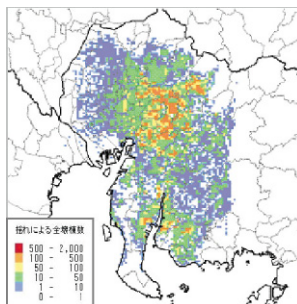
②死者数（冬朝5時、風速15m/s）

約11,000人



（揺れ・全壊棟数）

（火災・全壊棟数）



平成19年防災功労者表彰(続報)

平成19年防災功労者内閣総理大臣表彰式(9月4日)および防災担当大臣表彰式(9月6日)におけるもと、総理大臣表彰受賞者代表の樋口公啓氏の謝辞です。

受賞者名簿は、「広報ぼうさい」9月号(第41号)をご覧ください。



■内閣総理大臣表彰式(9月4日 於:総理大臣官邸)



■防災担当大臣表彰式(9月6日 於:内閣府講堂)

謝 辞

ただいま、栄誉ある表彰を拝受いたしました4個人、11団体を代表致しまして、謝辞を述べさせていただきます。

本日、ここに平成19年防災功労者内閣総理大臣表彰の栄誉に浴しましたことは、受賞者一同、身に余る光栄であり、感謝申し上げる次第でございます。

我が国において毎年多発する災害から、国民の生命と財産を守るためには、国民一人ひとりが防災の知識を身につけ、地域コミュニティや企業が日頃から防災意識を高め、十分な備えをしていくことが極めて重要であります。

私は、企業の経営者の立場から、災害時における事業継続の取組みの促進、立地する地域における企業市民としての役割を認識しての社会の防災力強化に向けて取り組んで参りました。このような賞を賜りましたのは、中央防災会議の専門調査会において共に議論を重ね、成果をとりま

とめた各方面の委員の先生方や事務局の方々、そして全国で草の根活動も含めてさまざまなレベルで防災活動に取り組んで来られているの方々のおかげであり、私は皆様を代表して表彰状を頂戴したものと思っております。

私たちは、今後とも、防災に携わる者の責務として、それぞれの分野においてさらなる研鑽を積み、防災・減災に努めていく所存です。何卒、今後とも皆様からの一層のご指導、ご鞭撻を賜りますようお願い申し上げます。

終わりに、内閣総理大臣をはじめ、ご列席の皆様方の益々のご健勝とご多幸を心より祈念いたしまして、御礼の言葉とさせていただきます。

平成19年9月4日

受賞者代表 樋口公啓
(東京海上日動火災保険株式会社相談役)

河田恵昭教授が国連SASAKAWA防災賞を受賞



河田恵昭教授(京都大学防災研究所巨大災害研究センター長、人と防災未来センター長)が、今年度の「国連SASAKAWA防災賞(UN Sasakawa Award for Disaster Reduction)」を受賞されました。

本賞は、国連国際防災戦略(UN/ISDR)が、国際的に災害軽減活動に貢献された方や団体に贈っているもので、1986年の本賞創設以降、日本人では初の受賞となりました。河田教授の防災分野における長年の研究成果に加え、1995年阪神・淡路大震災をはじめとする日本の災害経験や教訓を近隣諸国や国際社会に発信し、共有してきたことが評価されました。

*国連国際防災戦略(UN/ISDR):1990年代の「国際防災の10年」の活動を引き継ぎ、災害被害の軽減を図るため、ジュネーブにある事務局を中心に、各国、国際機関、地域機関等による防災活動を推進・調整している。

2007年3月25日。出会いと別れの季節である春の日曜日のこの日、東京は朝からあいにくの雨だった。3月1日付で金沢支局から東京社会部に異動したばかりの私は、まだ慣れない新たな仕事の合間の貴重な休日をどう過ごすか、自宅で朝から思案していた。

すると午前9時50分前、携帯電話の着信音が鳴った。「9時40分過ぎ、能登半島で震度6強の地震があった」という本社からの連絡だった。能登半島といえば私が金沢時代に取材で慣れ親しんだ場所。「地震が起きない」といわれていた石川県で大地震、との報に大きな衝撃を受けた。この時点ではどのくらいの被害が出ているのか全くわからなかった。が、とりあえず土地勘のある私が現地に向かうことになり、羽田空港に急いだ。

この日は羽田から直行便がある能登空港が閉鎖されていた関係で、私が輪島市内に着いたのは結局夜8時ごろ。周囲が暗く被害の大きさが実感できなかったが、翌朝に全国的に名高い輪島の朝市通り周辺に向かうと、全壊した無残な姿の木造の家屋の数々が眼前に広がっていた。普段は200以上の店が出てにぎわう朝市には人影がほとんどなく、しんと静まり返っていた。何十年も朝市で店を出してきたある女性が「こんなに恐ろしい目にあったのは初めて」と声を震わせながら話していたのが印象的だった。

今年は地震の恐ろしさを再認識した年だった。能登半島地震に続き、7月16日には最大震度6強の新潟県中越沖地震が発生した。2004年10月23日に起きた新潟県中越地震は発生から3年を迎え、年内にも仮設住宅で暮らす被災者がゼロになる。これら3回の大地震に共通するのは、いずれも地震が起きると想定されていなかった地域で起きたということだ。中越地震で国民の多くが「日本全国どこでも地震は起きうる」と感じたはずだが、実際は静岡県や愛知県など東海地震のおそれがある地域以外では、行政も住民も防災の意識はまだまだ高いとはいえないのが現状だ。

防災意識の低さは地方に限らず、首都圏でも変わらない。今年9月1日、東京都内で防災避難訓練を取材

したときのこと。訓練に参加した27歳女性は「友達から『何でわざわざ訓練なんか参加するの？変わっているね』と言われました」と苦笑いしていた。物理学者にして文筆家でもある寺田寅彦は「天災は忘れた頃にやってくる」という名言を残したが、これは現代でもそのまま当てはまる言葉だろう。

もうひとつの共通点は、いずれも過疎化や高齢化が進んでいる地域だということ。高齢者は耐震性の低い古い木造住宅に住み続ける傾向にあり、地震で被害を受けたのはこうした住宅が多かった。中越沖地震では、亡くなった11人のうち9人が倒壊家屋などの下敷きになった人で、そのほとんどが高齢者だった。

足腰の弱い高齢者や障害者などの「災害時要援護者」をどう支えるか。これは防災対策の中でも最も重要なことだと感じる。高齢者や障害者の場合、避難所までたどりついても、プライバシーが保てず、座り心地の悪い床で過ごす体育館などの避難生活は精神的、肉体的にも大きな負担になる。中越沖地震のときに取材で訪れた柏崎市内の避難所では、高齢者だけが疲弊した表情で避難所に残されていた光景を何度も見た。

「衣・食・住」。普段は当たり前のように世の中に溢れているものが、災害時には本当に貴重だと被災者の皆さんは強く実感するようだ。前出の寺田寅彦は自身の被災経験を踏まえ「大きな地震があった場合に都市の水道や瓦斯が駄目になるといふような事は、初めから明らかに分かって居るが、又不思議に皆がいつでも忘れて居る事実である」とも指摘している。被災者の声に耳を傾け、日々の生活に支障が出ないようにするのが国や自治体に求められることだろう。

小泉純一郎元首相は今年9月、安倍晋三前首相が所信表明演説直後に電撃辞任したことについて「人生には上り坂もあれば、下り坂もある。もうひとつは『まさか』という坂だ」と、驚きの心境を吐露している。前にも書いたが、災害は日本全国どこでも起きうるものだ。災害を「まさか」の事態とは考えず、国や地方自治体は災害対策や

被災者支援の仕組み、住民は精神面や物資面の備えを普段から意識することが欠かせないと感じる。

記者の眼

災害に「まさか」は禁物

日本経済新聞社 社会部 岩崎貴行



過去の災害に学ぶ(第15回)

1926年十勝岳泥流災害

“泥流と大木の奔^{うち}転する物凄い響の裡に、人々は逸早く高所を求めて逃れようとし、遂に遅れた者は忽ちにして姿を泥中に没し、或は家屋に取付いて遠く運ばれ、或は流木に^{すが}縋りて救助を求むるも及ばず。”

上富良野村村長吉田貞次郎のラジオ放送原稿（上富良野町郷土館刊『大正15年十勝岳大爆發記録写真集』より）

十勝岳1926年の噴火では寒冷地に典型的な融雪型泥流を発生し、死者・行方不明者144名を出した。日本の火山泥流対策に先駆的な役割を果たしてきた十勝岳1926年噴火とその後の取り組みの概略をここに紹介しよう。

十勝岳1926年噴火と災害の概要

十勝岳付近の火山活動は20万年ほど前に開始された。現在火山活動を繰り返している新时期十勝岳の噴火は3,500年前から始まった。十勝岳は泥流ばかりでなく山麓の白金温泉まで火砕流を流出する噴火や溶岩流の流出を繰り返してきたことが、噴出物の地質調査により判っている。山頂付近に点在する火口群の中で、62-II火口からは絶えず白色噴煙が認められる。

1887年の噴火後30年余りの静穏期を経て、1923年ごろから十勝岳では噴気活動が次第に激しくなり、当時の硫黄鉱山の採掘は活発になっていった。1926年5月24日に2回の噴火が起こった。2回目の噴火で中央火口丘の大部分が崩壊して直径450m×300mの火口を作り、高温の岩屑^{がんせつ}なだれが発生、急速に残雪を溶かして泥流となった。泥流は美瑛川^{びえい}と富良野川^{ふらの}を流下して25分あまりで山麓の富良野原野の開拓地に到達した。死者・行方不明者は144名、損壊建物は372棟に達した。家畜68頭が失われ、山林や耕地にも大きな災害をもたらした。噴火の後期には少量の火山弾などを放出した。1926年噴火そのものの規模はさほど大きくないが、寒冷地で積雪期に起こる融雪型泥流災害の典型的な事例であり、海外で出版された専門書にも紹介されている。1990年代には泥流を体験した生存者19名の聞き取り調査が行われ、泥流の流下速度や温度、破壊力、流下・堆積状況が取りまとめられている。



■上富良野開拓地での泥流被災状況
出典：『大正15年十勝岳大爆發記録写真集』1980年（上富良野町郷土館刊）

1954年頃から十勝岳は次第に噴気活動が活発化し、1962年の6月29日に噴火が始まった。高度12,000mに達した噴煙は東方に流れ、遠く千島列島まで降灰があった。この噴火は8月末に終息した。積雪期の噴火ではなかったため泥流は発生していない。さらに1988年12月16日から小規模な噴火が始まったが、泥流は発生しなかった。

泥流災害の救援と復旧・復興

1926年の泥流災害が発生した美瑛村、上富良野村、中富良野村の中で上富良野村の死者・行方不明者は137名を占め、被災した田畑の約6割も上富良野村であった。吉田貞次郎村長は災害発生を知って直ちに住民を高台に避難させ、負傷者の救助や炊き出しを指示、被災を免れた鉄道電話を通じて救援を要請した。被災状況の全貌が判明した翌日には寺院に避難所を開設、食料の配給や軍隊からの払い下げによる衣料品の配布を行った。約2.5kmの区間が不通となった鉄道は4日後に復旧し、近隣町村からの奉仕活動による道路開設、流木除去などの復旧作業が始まった。新聞社による義捐金の募集、北海道庁による罹災救助基金の交付があった。吉田村長との協議に基づいて北海道庁は復興予算案を策定し、国庫補助を得て、被災地の復興事業が開始された。泥流堆積物を除去し、客土を行うなどの農地の本格的な復旧には8年を要した。



火山観測所の設置と火山防災マップ

1964年に気象庁は白金温泉に火山観測所を設置し、常時観測を開始した。また、北海道防災会議は「北海道における火山に関する研究報告書 第1編 十勝岳 火山地質・噴火・活動の現況及び防災対策」を1971年に出版した。火山防災対策に言及した官公庁の報告書は日本ではこれが最初であった。

1980年の米国セントヘレンズ火山噴火での火山防災マップ活用成功例や、活用こそ失敗したが火山防災マップの予測どおりに融雪型泥流が発生した1985年の南米コロンビアでの事例を知って、火山専門家の助言を受けて全国に先駆けて速やかに火山防災マップの制作に着手したのは十勝岳の地元自治体であった。上富良野町と美瑛町は1986年から87年にかけて緊急避難図を作成し、全戸に配布した。1988年冬からの噴火ではこの図面に基づいた防災対応が実施された。

防災対策の取り組み

1977～78年の有珠山噴火の後、北海道開発局や北海道庁の砂防担当部局と営林署が連携して、災害復旧ではなく予防型を目指した泥流災害軽減策を検討し始めた。十勝岳を舞台にそれが本格的に実行に移されたのは、1988～89年噴火の後であった。泥流災害を軽減するための種々の砂防施設を美瑛川と富良野川に建設した。白金温泉地区では観光宿泊施設を安全な場所に転移し、非常時には緊急避難路と一時避難所に転用できることを念頭に置いた火山砂防情報センターを設置した。また上富良野町の平野部には避難所機能を持つ草分防災センターが地盤をかさ上げして建設された。上富良野町では1990年から小学校3、4年生を対象とした親と子の火山砂防見学会が毎年継続されており、参加児童総数はすでに2,000名



■白金温泉地区に建設された砂防施設、緊急避難路と防災情報センター



■上富良野町緊急避難図 (1987年発行)

提供：上富良野町役場

に達している。こうした息の長い取り組みが地域の防災力の向上に繋がるに違いない。

噴火災害軽減のために

十勝岳で1926年に発生した融雪型の泥流は、十勝岳での過去の噴火実績から見て、将来再び発生するであろう。日本には同様の噴火を起こす可能性を持つ寒冷地の活火山が多数あり、類似した噴火事象が発生するに違いない。砂防施設などハード設備の整備を進めただけでは災害を軽減することはできない。活火山においては、防災行政関係者のみならず、住民も火山噴火を知り過去の災害事例を学んで火山と共生することが災害の軽減に繋がる。そのためには火山や砂防の専門家と行政機関やマスメディアが連携した日頃からの啓発活動が欠かせない。

宇井 忠英：北海道大学名誉教授・環境防災総合政策研究機構専務理事、「災害教訓の継承に関する専門調査会」小委員会委員(1926十勝岳噴火分科会主査)

「1926十勝岳噴火」URL：

<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1926-tokachiFUNKA/>



木村 勉
内閣府副大臣

このたび、内閣府副大臣を拜命し、防災を担当することとなりました木村勉でございます。

今年に入りまして能登半島地震、新潟県中越沖地震、梅雨前線による大雨や大型の台風などにより、日本各地に大きな被害をもたらしています。これら災害により

お亡くなりになられた方々にご遺族に対しまして、深く哀悼の意を表しますとともに、被災者の方々に心からお見舞い申し上げます。今後とも、これら災害の復旧・復興に向けた必要な対策を講じてまいります。

わが国は、その自然的条件から、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であり、いつ起きてもおかしくない首都直下地震などの大規模地震の発生などが懸念されています。災害から国民の生命、身体、財産を守ることは国政の最重要課題のひとつであると認識しており、防災担当副大臣として、泉大臣を補佐し、災害対策に全力で取り組んでまいります。



加藤 勝信
内閣府大臣政務官

このたび、内閣府大臣政務官に就任し、防災を担当することとなりました加藤勝信でございます。

能登半島地震、新潟県中越沖地震、度々上陸する大型の台風などにより、お亡くなりになられた方々にご遺族に対しまして、深く哀

悼の意を表しますとともに、被災者の方々に心からお見舞い申し上げます。また、被災地の復旧・復興に精力的に取り組んでおられます関係者の皆様に対して、敬意を表します。

9月1日の防災の日には、さいたま市で実施された八都県市合同防災訓練に行っており、多くの住民の方々にご参加頂き、様々な訓練が実施され、日頃から地域の方々の防災意識を醸成していくことが大事であると、これらの訓練を通じて深く感じております。防災担当の大臣政務官として、泉大臣、木村副大臣を補佐し、国民の安全・安心の確保のために貢献してまいります。

三井康壽『防災行政と都市づくりー事前復興計画論の構想』

2007年9月 信山社刊 (定価税別4,800円)



本書は、防災まちづくりに関する歴史、制度、財政、合意形成などに関する包括的で実践的な分析と提言を盛り込む優れた実務的・学術的書籍である。

著者の三井康壽氏は、建設省で都市計画、住宅行政はじめの多彩な業務を担当し、国土

事務次官・総理府阪神淡路復興対策本部事務局長等の要職を歴任した後、現在は、住宅金融支援機構(旧住宅金融公庫)副理事長を務める。

本書ではまず、阪神・淡路大震災が、従来型の防災まちづくりや都市計画のあり方に大きな反省を迫った点を、被害実態を踏まえ克明に明らかにする。行政作用としての防災まちづくりには、都市は安全でない場合がある、といういわば、「非安全原則」によって実施されなければならない、という二律背反的な構図を明確に論じている。いわば都市計画の建前としての「無謬性」に対する限界を踏まえたりスクマネジメントの本来あるべき重大な立脚点が、本書を貫く重大なモチーフと

なっている。

また、安全性と永久性を前提とする伝統的都市計画思想に対して、何よりも人命を優先する観点から必要とされる本質的で現実的な施策への転換を、本書は一貫して示唆している。

さらに本書では、積年にわたる防災まちづくり対策の象徴的存在である木造密集市街地の安全性を高める取組みや住宅の耐震改修について、切迫した政策課題として捉えるべきことなども提言する。

大胆かつ周到に過不足のない分析を行う本書によって、防災の専門家ならずとも、脆弱な防災対策の現状について冷静に実態を把握することができるとともに、行政や政治のみならず、潜在的な災害の被害者として国民の一人ひとりが、政策や制度の何に優先順位をおいて真剣に取り組んでいくべきか、という明確な羅針盤を読み取ることができる。しかも、本書を貫く、「命を守ること」に対する著者のただならぬ敬意と情熱に対して、すべての読者は深い感銘を抱くだろう。国、自治体、関係機関の防災担当者にとっては、本書は必読文献というべきものであるが、それ以外の一般市民、研究者等におかれても、「安全」を考えるうえで、ぜひ一読をお薦めする。

政策研究大学院大学教授 福井秀夫

● 台風第5号による災害の激甚災害指定 ●

8月2日から同月4日にかけて、台風第5号の影響により、西日本の各地と東北地方の日本海側の一部では暴風雨となり、大分県や宮崎県などを中心に大きな被害が生

<参考：復旧事業費の見込額>

| | 農地 | 農業用施設 | 林道 | 合計 |
|------------|--------|--------|-------|--------|
| 復旧事業費の見込み額 | 25.1億円 | 17.7億円 | 8.3億円 | 51.1億円 |

じました。

このため、この災害を激甚災害として指定するとともに、適用すべき措置として以下のとおり指定しました。
 (法第5条) 農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置
 (法第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

<平成19年9月20日公布・施行>

● 能登半島地震による災害の激甚災害指定に関する政令の一部改正 ●

平成19年能登半島地震による災害で、特に中小企業者に甚大な被害が生じた石川県七尾市、輪島市、志賀町、穴水町の区域について、激甚災害に対処するための特別の財政援助に関する法律に基づく局地激甚災害を指定し、平成19年10月24日を期限として中小企業信用保険法による災害関係保証の特例措置を講じてきたところですが、当該地域の復旧に係る資金需要調査に

よると、平成20年4月24日までの間は、引き続き、全ての市町で資金需要があるとの結果であったことなどを踏まえ、以下の措置について、その期限を平成20年4月24日まで延長しました。

(法第12条) 中小企業信用保険法による災害関係保証の特例

<平成19年10月19日公布・施行>

● 新潟県中越沖地震による災害の激甚災害指定に関する政令の一部改正 ●

平成19年8月10日付で、平成19年新潟県中越沖地震による災害で、特に甚大な被害が生じた新潟県長岡市等の区域について、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に基づく激甚災害として指定し、併せて当該災害に対し適用すべき措置として「公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助」

等を指定したところですが、今回の一部改正では、当該激甚災害に対し適用すべき措置として「罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例」を追加しました。
 (法第22条) 罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例

<平成19年11月9日公布・施行>

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>

◆ 9月～11月の動き ◆

9月26日 中央防災会議「大規模水害対策に関する専門調査会」(第6回)
 9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5回)
 10月2日 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」(第8回)
 10月12日 火山情報等に対応した火山防災対策検討会(第6回)

10月18日 災害時要援護者における避難支援対策に関するシンポジウム
 10月24日 平成19年度原子力総合防災訓練
 11月1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31回)
 11月12日 被災者生活再建支援制度に関する検討会(第6回)

◆ 11月～1月の予定 ◆

11月27日 中央防災会議「大規模水害対策に関する専門調査会」(第7回)
 12月2日 近畿府県合同防災訓練
 12月4日 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」(第9回)
 12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32回)

12月下旬 火山情報等に対応した火山防災対策検討会(第7回)
 1月15日～21日 防災とボランティア週間
 1月17日 防災とボランティアの日
 1月下旬 平成19年度政府総合図上訓練
 1月下旬 中央防災会議「大規模水害対策に関する専門調査会」(第8回)

Contents

2 泉防災担当大臣に聞く

内閣府特命担当大臣(防災担当) 泉 信也

6 特集：防災訓練

平成19年度「防災の日」総合防災訓練

(寄稿) 平成19年度静岡県総合防災訓練

東海地震を想定した広域医療搬送実動訓練を実施

八重洲地下街の緊急地震速報への対応と訓練

三越百貨店の緊急地震速報への対応と訓練

(寄稿) 不特定多数の収容施設・集客施設に求められるもの 日本大学准教授 中森 広道

静岡県における災害ボランティア本部の立ち上げと図上訓練

滋賀県大津市若葉台自主防災会の自主防災活動

14 災害報告

15 防災の動き

「災害時要援護者における避難支援対策に関するシンポジウム」を開催

荒川の洪水はん濫時の浸水想定を公表

中部圏・近畿圏の内陸地震による被害想定結果

18 トピックス

平成19年防災功労者表彰(続報)

河田恵昭教授が国連SASAKAWA防災賞を受賞

19 記者の眼

(寄稿) 日本経済新聞社記者 岩崎 貴行

20 シリーズ「過去の災害に学ぶ」(第15回)

1926年十勝岳泥流災害

22 Information

木村副大臣、加藤政務官のご紹介

書評 三井康壽「防災行政と都市づくり」

激甚災害の指定等

9月～11月の動き

11月～1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

※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