

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	防災計画の見直し

根拠法令・事務区分	
執 行 主 体	
財 源	
概 要	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、災害対策基本法の改正など法令の整備に加え、防災基本計画の全面修正、東海地震、東南海・南海地震への対応の充実を図っている。また、兵庫県をはじめとして、県下被災市町においては、地域防災計画の全面改訂を行い、防災体制の整備・充実に取り組んできた。</p> <p>防災計画の整備が進みつつある中、計画そのものの充実もさることながら計画の実効性を確保すべきという指摘や計画策定過程における住民参加が必要との指摘もある。</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>防災基本計画の修正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災基本計画は、我が国の災害対策の根幹をなすものであり、災害対策基本法第34条に基づき中央防災会議が作成する防災分野の最上位計画である。この計画に基づき、指定行政機関及び指定公共機関は防災業務計画を、地方公共団体は地域防災計画を作成している。阪神・淡路大震災以降、6回修正を行っている。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>[平成7年7月18日修正]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自然災害の種類別に体系を構成 ・対応の時間的順序を考慮して各編を構成 ・国、地方公共団体、住民等各主体の責務の明確化 ・自主防災、ボランティアなど国民の防災活動を明示 ・近年の社会・経済構造の変化を踏まえた対応 <p>[平成9年6月3日修正]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事故災害の種類別に体系を構成 ・災害情報の収集・連絡 ・大規模な油流出事故災害及び原子力災害については、被害が発生する前の警戒段階から、大規模油流出事故の場合は警戒本部を、原子力災害の場合は事故対策本部を設置し、政府の対応体制を構築 ・大規模な被害が発生していると認められたときは、直ちに非常災害対策本部を設置し、災害応急対策の総合調整を実施。また、現地災害対策本部の設置も位置づけた。 ・災害応急活動の実施主体、実施内容、相互連携等を規定 <p>[平成12年5月30日修正]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・原子力災害対策特別措置法の制定に伴い、原子力発電所及び再処理施設に加え、加工施設、研究炉、貯蔵施設(保安規定を定める施設)、運搬を対象とした。 ・安全規制担当省庁の危機管理マニュアルの策定を規定 ・緊急事態応急対策拠点施設(オフサイトセンター)の指定、地方公共団体による緊急時モデリング計画及び屋内退避・避難誘導計画の作成、原子力事業者等による防災訓練の実施などの災害予防対策を規定 ・内閣総理大臣による原子力緊急事態宣言の発令及び屋内退避又は避難の指示・勧告等緊急事態応急対策の地方 </div>

公共団体に対する指示についての規定、国民等への情報伝達活動など災害応急対策を規定
 [平成12年12月5日修正]
 ・中央省庁再編に対応するための必要な修正
 [平成14年4月23日修正]
 ・風水害対策編の修正として、都道府県知事による洪水予報河川の指定や河川管理者による浸水想定区域の指定及び公表、住民への周知、都道府県知事による土砂災害警戒区域の指定及び特別警戒区域における開発行為の制限、高潮防災施設整備の推進など規定
 ・原子力災害対策編の修正として、初動体制に関する事項や放射線モニタリング及び救助・救急・医療活動の実施などを規定
 [平成16年3月31日修正]
 ・東海地震に係る地震防災基本計画の修正、東南海・南海地震防災対策推進基本計画の策定に伴う修正
 ・東海地震に係る地震防災基本計画、東南海・南海地震防災対策推進基本計画等に規定された対策のうち、防災基本計画に示すことで、今後、全国的に対応を進めることが必要であるものを規定
 ・緊急地震速報の提供に向けた体制の整備、IT技術の進展を踏まえた防災情報共有体制の整備、応援部隊等の活動拠点の整備を規定

[『平成15年度防災担当職員合同研修資料』内閣府,p47-52]
 [『防災基本計画の修正について』(平成16年3月31日、中央防災会議事務局(内閣府防災担当))]

指定行政機関における防災業務計画

- ・防災基本計画の改訂等を踏まえ、各府省において防災業務計画の修正が行われた。省庁再編後の指定行政機関24府省庁のうち18機関が防災業務計画を制定・修正した。

地方公共団体に対する地域防災計画の見直し等の要請

- ・平成7年2月に地方公共団体に対して、情報の収集・伝達体制や応援体制など9項目について大規模災害も想定した地域防災計画の緊急点検を要請した。[『平成7年版消防白書』消防庁,p24][『平成8年版消防白書』消防庁,p18]
- ・平成7年7月の防災基本計画の修正に伴い、中央防災会議事務局次長(消防庁次長)通知等により、地域の実情に即した具体的かつ実践的な計画とするよう求めるとともに、職員の参集基準の明確化、緊急時の情報伝達方法、参集手段の確保や夜間・休日における防災担当職員による宿日直体制の整備等を要請した。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p293]

地震防災基本計画

- ・大規模地震対策特別措置法の強化地域の指定が行われると、地震予知がなされた場合に備えて、事前に地震災害及び二次災害の発生を防止し、災害の拡大を防ぐための具体的な行動計画(地震防災計画)として、国においては地震防災基本計画を、地方公共団体や指定公共機関においては地震防災強化計画を、民間事業所においては地震防災応急計画をそれぞれ作成している。
- ・地震防災基本計画については、阪神・淡路大震災の教訓等を踏まえ、平成11年7月に地震防災基本計画を大幅に修正した。また、平成15年5月に中央防災会議で「東海地震対策大綱」が決定されたことに伴い、大綱における防災対策を反映するため、平成15年7月に計画を修正した。この修正では、警戒宣言前の異常データ時の情報について整理し、それに対する防災対応を明確にした。また、警戒宣言時の防災対応については、震度分布や津波の高さを踏まえた、きめ細かな対応を可能とすることや帰宅困難者への対応を定めるなど、より実践的なものとなるよう見直しを図った。

[『平成15年版防災白書』内閣府,p93]等

地震防災緊急事業五箇年計画

- ・地震防災対策特別措置法により、都道府県知事は、社会的条件、自然的条件等を総合的に勘案して、地震により著しい被害が生じるおそれがあると認められる地区について、都道府県地域防災計画に定められた事項のうち、地震防災上緊急に整備すべき施設等に関して平成8年度以降の年度を初年度とする地震防災緊急事業五箇年計画を作成することができることとした。
- ・地震防災緊急事業五箇年計画に基づいて当該計画期間内の各年度分の事業として実施される事業のうち、耐震性貯水槽、社会福祉施設、公立小中学校等の施設整備及び防災行政無線等の設備に

係わるものに要する経費に対する補助率のかさ上げ措置を講じることとし、平成13年3月に地震防災対策特別措置法の改正により、平成17年度末まで特別措置を継続することとした。

[地震防災対策特別措置法]

[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p292]

[『平成9年版防災白書』国土庁,p277]

[『平成14年版防災白書』内閣府]

南関東地域直下の地震対策に関する大綱（平成4年8月21日中央防災会議、直近の修正平成12年12月5日修正）

- ・南関東地域直下の地震に対して、国において、傷病者の搬送など人命に直接関係する活動や複数の関係機関が関係する活動などについて事前の準備に関する具体的検討を行い、その成果についてアクションプランとして申し合わせ共有化を図ることとしている。[『南関東地域直下の地震対策に関する大綱』中央防災会議]

南関東地域震災応急対策活動要領（昭和63年12月6日中央防災会議、直近の修正平成12年12月5日）

- ・緊急災害対策本部は、広域後方医療関係機関と協力の上、広域後方医療施設の数、所在地、受入れ割当数等を定めた広域後方医療実施計画を作成することとしている。
- ・厚生労働省、文部科学省、日本赤十字社等は、傷病者の搬送にあたり、トリアージや救急処置等を行うための救護班、搬送に同行する救護班を確保することなどとしている。

[『南関東地域震災応急対策活動要領』中央防災会議]

南関東地域の大規模地震時における広域医療搬送活動アクションプラン（平成10年8月28日申合せ。平成12年12月14日一部改正）

- ・医療関係省庁は、重篤患者の受入や医療活動に従事する医師等の確保について、医療機関等に要請する。
- ・輸送手段については、活用可能な搬送手段に限りがあることから、緊急性・公共性等を判断しつつ、広域医療搬送活動を支援する必要があるとしている。

東海地震対策大綱

- ・東海地震については、警戒宣言時における警戒・避難体制の確立に重点が置かれ過ぎていた恐れがあったことから、阪神・淡路大震災等の経験も十分に生かしたより実効性のある対策を講じるため、平成15年5月29日に、予防段階から災害発生後まで含めた東海地震対策のための全体のマスタープランとして、「東海地震対策大綱」を策定し、東海地震対策を推進するにあたって必要な総合的な対策の進め方を具体的に定めた。[『東海地震対策大綱』中央防災会議]

東海地震応急対策活動要領

- ・東海地震に対し、指定行政機関、指定地方行政機関、地方公共団体、指定公共機関及び指定地方公共機関が効果的な連携をとって迅速かつ確かな応急対策活動を実施するため、平成15年12月に「東海地震応急対策活動要領」を策定し、東海地震注意情報時、警戒宣言時、災害発生時のそれぞれの段階で、各機関が行うべき応急対策活動を定めた。[『東海地震応急対策活動要領』中央防災会議]

東南海・南海地震対策大綱

- ・平成14年7月に東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法が制定され、平成15年12月17日には法第3条の規定に基づき、1都2府18県652市町村を東南海・南海地震防災対策推進地域として指定した。平成15年12月16日には、予防対策から発災時の応急対策、復旧・復興対策までを視野に入れた東南海・南海地震防災対策のマスタープランとして、「東南海・南海地震対策大綱」を策定した。[『東南海・南海地震対策大綱』中央防災会議]

	<p>東南海・南海地震防災対策推進基本計画</p> <ul style="list-style-type: none"> 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第5条の規定に基づき、平成16年3月に、東南海・南海地震対策大綱に沿って、「東南海・南海地震防災対策推進基本計画」を策定し、東南海・南海地震の地震防災対策の推進に関する基本的方針や、指定行政機関、地方公共団体などが定める東南海・南海地震防災対策推進計画及び特定の民間事業者等が定める東南海・南海地震防災対策計画の基本となるべき事項等を定めた。防災関係機関、地域住民等は、この基本計画並びにこれを基本として定められる東南海・南海地震防災対策推進計画及び東南海・南海地震防災対策計画に基づき、的確に地震防災対策を推進しなければならないこととしている。[『東南海・南海地震防災対策推進基本計画』中央防災会議] <p>広域火葬計画</p> <ul style="list-style-type: none"> 厚生労働省は、近隣都道府県等と協力し、広域的な観点から災害時における遺体の円滑な火葬を支援するための計画を策定した。[『厚生省防災業務計画』厚生省] <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組 地域防災計画の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> 兵庫県は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、平成8年8月に地域防災計画を全面改訂、その後も見直しを続けてきたが、平成13年3月に、国の防災計画に対応して、「航空災害」「鉄道災害」「道路災害等」の3つの災害に対応する災害対策を「大規模事故災害対策計画」として策定し、「風水害等対策計画」から独立させた。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県] <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>神戸市は、地域防災計画を見直し、神戸市民の安全の推進に関する条例に基づく「市民の安全を確保するために必要な市全体の計画」として位置づけることや、コンパクトタウンづくりを推進し災害に強いまちづくりを目指すことなどを盛り込んだ。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <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>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p> <p>この数年間の間に、全国の自治体のほとんどが、地域防災計画の見直しを図ったが、適切に行われたのだろうか。地域防災計画を見直すに際しては、地域防災計画のもつ問題性を明らかにすることが欠かせない。</p> <p>問題点 総合性の欠如：第1の問題は「計画内容における総合性の欠如」である。被害の軽減を図るには、被害そのものの発生を防ぐという予防的対策あるいは物理的減災対策、被害の拡大や波及を防ぐという応急的対策あるいは事前防備対策、さらには被害の速やかな回復を図るという復旧対策あるいは被災支援対策を、相互補完的あるいはバランスよく総合的に実施することである。ところがわが国では、応急対策に重点が置かれ、予防対策や復旧対策が軽視される傾向にある。</p> <p>問題点 実効性の欠落：第2の問題は「計画管理における実効性の欠落」である。大震災では、地域防災計画で定められていた多くの内容が計画通りに実行されなかった。計画が計画として機能しなかったのである。その理由として、計画内容が職員に趣致されていなかったことと、記述内容が抽象的で曖昧であったこと、実行不可能な内容が定められていたことなど、を指摘することができる。実行し効果を上げるという実践の立場で、計画が作られていなかったということである。</p> <p>問題点 参画性の欠落：第3の問題は「計画作成における参画性の欠落」である。大震災では、災害直後において市民の協力が十分に得られず、様々な混乱が生じた。それは地域防災計画の策定に市民が関わる機会がなく、その内容についても市民に周知されていなかったためである。計画の内容が市民の生命や生活にかかわるということもあるが、市民の協力と参加がなければ防災目標が達成されない。この現実ゆえに、市</p>	

民の声を計画に反映させる努力がなされなければならない。

以上の問題点について、実効性に関しては、計画の具体化や詳細化が図られ、総じて改善が図られたと言える。しかし、総合性と参画性については、その改善は部分的で、問題が先送りされた感がある。地域防災計画の見直しが一段落した段階で、防災対策があたかも完了したかのような錯覚に陥っている自治体が存在する。計画の策定は防災の終わりではなく、始まりである。計画をどう実践していくか、真摯な挑戦が求められている。(室崎益輝「地域防災計画の見直しは適切になされたか」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ)

地域防災計画の見直しにあたって「阪神・淡路大震災をどのように受け止めるべきか」は、重要な課題である。それは、何を教訓とすべきかの問題でもある。阪神・淡路大震災で発生した地震被害と、発生しなかった地震被害とがあり、特に「発生しなかった地震被害」への配慮が重要であることを示している。それは、地域防災計画の見直しにおいて、計画の前提である「地震被害想定」の意味にかかわる問題である。以前の神戸市地域防災計画が震度5への対応を想定したものであったことは今回の大震災への対応を不十分なものとした1つの要因であるが、同様に阪神・淡路大震災に発生した事態だけを念頭に見直しをすることも、また、片手落ちである。(中林一樹「地域防災計画の見直しについての考察」『地震災害の教訓』(財)都市防災美化協会、地域安全学会震災調査研究会)

(東京都と神戸市の地域防災計画を比較し)被災体験を持たない東京都では「二次被害の防止」のための事項がほとんど検討されていない。これは、被災地の市街地と生活の危険を管理し、安全を確保していくもので、応急復旧や被災者対応、復旧復興につなげる重要な対応であることが神戸市の計画からうかがえる。特に「被害の体系的な把握」は重要な事項であり、関係部局間でいま一度そのあり方を検討すべき課題であろう。(中林一樹「地域防災計画の見直しについての考察」『地震災害の教訓』(財)都市防災美化協会、地域安全学会震災調査研究会)

地震動予測地図の作製は政府の地震対策の主な柱の一つである。しかし、それが本当に対策になるかどうかは問題が少なくない。トレンチによる過去の活動履歴の解明がそもそも、それほど簡単ではない。活動の可能性を確率で表示することの妥当性にも問題がある。地図を一見すると、強震動の可能性が比較的低いところと高いところに、国土を色分けしたように見えるかもしれない。しかしこれからの30年間に、可能性が高いところに地震が起きるとは限らない。逆であっても「予測の外れ」とは言えない。これほど手の込んだことをしなくても、地震防災対策を優先的に進めるべき目標は決まるはずである。(水野浩雄「政府による「地震危険度地図」の作成とその効用」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ)

阪神・淡路大震災の後、地方自治体において被害想定を含めた地域防災計画の見直し作業が急増した。地域防災計画には近未来に予想される直接被害、間接被害ばかりでなく、地域社会や行政、企業等の緊急・応急対応活動、及びそれらの被害による連鎖波及影響までを含めた震災状況の想定と適正な対策が計画され、実施を推進される必要がある。従来の地域防災計画では、被害想定に大半を費やして想定結果への対応策にあまり踏み込まれてきていなかったのではないか。(長能正武「地震防災計画と被害想定」『第3回地震防災シンポジウム(1996)阪神・淡路大震災が問いかけられる地震防災システムのあり方(2) 20カ月を経て得られた教訓と新たな課題』日本建築学会地震害委員会地震防災システム小委員会)

先にも、想定する災害の規模とそこで予想される被害の程度が、これらの予防対策の質・量を規定すると指摘したが、実際にこれらの予防対策計画を見てみると、必ずしもそうともいえない。なぜならば、計画の中には、「諸法規に基づき設計上十分な耐震性が考慮されており、被害は比較的少ないと思われる」とか「災害予防対策には万全を期している」という自信に満ちた表現や、「施設設備の整備をはかる」とか「必要な補強、点検、整備を行う」といった抽象的な表現があちこちに見受けられ、被害予想に連動した具体的な対策が示されているわけではないからである。災害予防計画は、具体的な目標を定めて、それを達成するための活動内容を明示した計画ではないのである。

地域防災計画の次の部分は、災害応急対策である。これは、災害が発生した場合の応急対策の活動体制を定め、それぞれの活動主体がどのように行動するかについて枠組みを示している。活動体制については、当該自治体内の関係機関全体を有機的に結びつけるような内容となっているが、具体的な応急対策計画は各機関が独自に策定した計画の積み上げ方式で策定されており、全体として調整がとれているとはいえない。そもそも地域防災計画をみたこともない自治体職員が少なくない現状で、他の部署の応急対策を十分に理解している職員がはたして何人いるのだろうか。危機管理システムを作る上で重要な役割を果たすと思われる災害応急対策計画の実情は、一般にきわめて心もとない。(眞山達志「地方自治体の危機管理システム」『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』)

以上のように、防災計画、とりわけ大地震を想定したような防災計画は、「性格指標」(重要性、複雑性、完全性、実効性、明細性ないし具体性、未来性、総合性、集権性)のすべての項目で問題をかかえた、きわめて特殊な計画である。そして、そのことが、計画が想定している事態が発生した際に、計画通りに関係者が行動しない(できない)ことにつながるのである。したがって、危機管理をうまく機能させようとするならば、いま検討したような性格指標の各項目について、基本的な改善が必要となるだろう。(眞山達志「地方自治体の危機管理システム」『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』)

自治体(又は市町村防災会議)は、地域防災計画を策定している。しかし、震災時にほとんど役に立たなかったことが、大震災の一つの教訓である。これまでの地域防災計画の弱点は、被災者となる住民との協力体制、協働の防災活動が不明確であること、何より住民が地域防災計画の内容を知らないことにある。総合計画はもとより都市計画マスタープランなど、自治体の計画づくりは、市民参加が当たり前の時代である。埼玉県上福岡市、坂戸市の地域防災計画は、大震災の教訓から、市民参加、住民参加により計画を策定し、災害時の行政、市民、企業の活動体制、活動内容を明らかにするとともに、概要版を全戸に配布するなど情報提供を行い、計画に基づく住民との連携体制づくりを進めている。(若山徹「住民と連携した地域防災計画づくり」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ)

大震災以降、地域防災計画の中でも復興計画が重視されている。既存の被災地の復興は重視する必要があるが、今後震災が想定される地域では、被害が想定されることを改善する予防対策に力を注ぐ必要がある。ちなみに、東京都区部直下の地震では、建物被害による死者は二〇〇〇人と想定されている。都市再生の名の下に、時代遅れの二〇世紀型大規模開発を推進し、災害被害の拡大要因をつくるのではなく、二〇〇〇人の生命を守る住宅の耐震強化や、住民が主体となる地区の防災計画づくりと環境改善に公共投資を集中し、住民のセーフティネットを確立することが、二一世紀型のまちづくりと考える。(若山徹「住民と連携した地域防災計画づくり」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ)

課題の整理

戦略的な災害軽減計画の策定

地方公共団体における復興準備計画の策定推進

計画策定過程における工夫(住民、職員参加等)と効果的な普及

今後の考え方など

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)

上記課題を踏まえて、検討していく。(尼崎市)