

# 地方自治体の地震防災対策

— 東南海・南海地震対策を中心として —

大塚路子

## 目次

はじめに

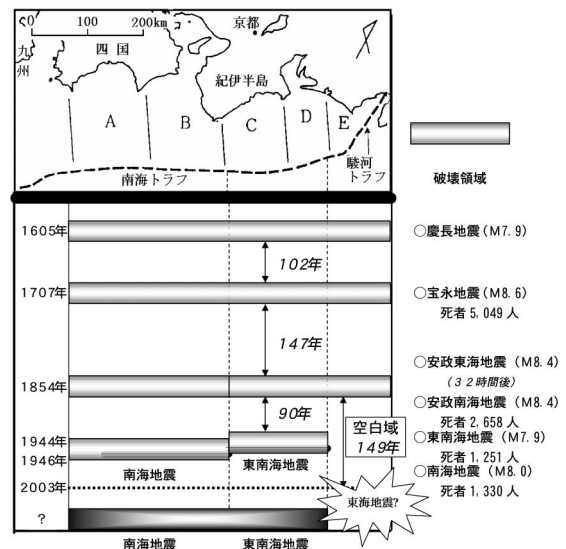
- I 東南海・南海地震対策をめぐる動き
    - 1 これまでの地震防災対策の法制度
    - 2 政府における検討
    - 3 東南海・南海地震対策特別措置法
  - II 地方自治体の地震防災対策の現状と課題
    - 1 各府県の概況
    - 2 府県の地震防災対策
    - 3 各市町の概況
    - 4 市町の地震防災対策
    - 5 自治体間および企業との連携
  - III 国土交通省近畿地方整備局の取り組み
    - 1 東南海・南海地震・津波等広域連携防災対策検討会
    - 2 近畿情報ネット推進協議会
  - IV 東南海・南海地震対策特別措置法と地方自治体
- おわりに

はじめに

今年は死者数千人を出したという1854年の安政東海地震、安政南海地震から150年目の年である。東海地震、東南海地震、南海地震は、駿河トラフ～南海トラフ沿いで過去において100

～150年の間隔で発生しているマグニチュード8程度のプレート間地震である(図1)。古くは684年に、各地の地震動による被害とともに土佐で津波による多数の船の沈没と地震に伴う地殻変動による田畑の水没があったことが記録されている<sup>(1)</sup>。1707年の宝永地震では東海、東南海、南海地震が同時に、1854年には安政東海地震の32時間後に安政南海地震が発生した。直近では、1944年に昭和東南海地震が、1946年に昭和南海地震が発生しているが、駿河トラフ沿いではその時破壊が発生せず、安政東海地震以降歪みが蓄積し続けている。このためいつ起こってもおかしくないと言われる駿河トラフ沿いの大地震が想定東海地震であり、歴史上の東海地震

図1 東海地震と東南海・南海地震



(出典) 中央防災会議資料

(1) 総理府地震調査研究推進本部地震調査委員会編『日本の地震活動—被害地震から見た地域別の特徴— 追補版』1999.3, p.267.

と比べ震源域がかなり狭く想定されている。一方、昭和の南海地震は過去の地震に比べてやや規模が小さいとされ、南海トラフ沿いの巨大地震の今世紀前半での発生が懸念されている。さらに、東南海地震、南海地震が発生した場合、東海地方から九州地方までの広範囲にわたり、地震の揺れや津波による甚大な被害を発生させると考えられている。

これまで、発生の切迫性が指摘されている東海地震については、直前予知を前提とした「大規模地震対策特別措置法」（昭和53年法律第73号）により、地震防災対策の推進が図られてきた。また、約四半世紀の間に新たな学術的知見等が得られたことを踏まえ、平成13年3月中央防災会議に「東海地震に関する専門調査会」が発足し、想定震源域の見直し等が行われた。同専門調査会の検討結果を受け平成14年3月に設置された「東海地震対策専門調査会」では、被害想定や対策についての検討が行われ、平成14年4月には「地震防災対策強化地域」が23年ぶりに修正・拡大された。一方、東南海・南海地震については、平成13年10月に中央防災会議において「東南海・南海地震等に関する専門調査会」が設置され、被害想定や対策の検討が行われた。平成15年7月には「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」（平成14年法律第92号）が施行され、防災対策の取り組みが本格的に始まったところである。

筆者は、平成16年1月に、三重県、和歌山県、大阪府、高知県における地震防災対策およびそれに関連した国土交通省近畿地方整備局の取り組みに関する現地調査を行った。これらの1府3県は、平成14年に連名で東南海・南海地震対策に関する新法制定の要望を関係国会議員に対して行った府県である。本稿は、この調査に基づき、地方自治体の地震防災対策や東南海・南海地震対策をめぐる動きの一端を紹介するものである。

## I 東南海・南海地震対策をめぐる動き

### 1 これまでの地震防災対策の法制度

地震防災対策は、伊勢湾台風を契機として制定された災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に基づく防災基本計画に基づいて推進されてきた。中央防災会議が策定する防災基本計画に基づき、指定行政機関および指定公共機関は防災業務計画を、地方自治体は地域防災計画を策定し、対策に取り組んでいる。

予知の可能性のある大規模地震については、大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号。以下、「大震法」という。）が制定されており、地震の直前予知に基づく避難・警戒体制をとることにより大規模地震による被害の軽減を図る。内閣総理大臣が、大規模地震の発生が切迫し、著しい地震災害が生ずるおそれがあるため対策を強化する必要がある地域を「地震防災対策強化地域」（以下、「強化地域」という。）に指定する。中央防災会議が策定する「地震防災基本計画」に基づき、指定行政機関、指定公共機関、地方自治体は「地震防災強化計画」（以下、「強化計画」という。）を、特定民間事業者は「地震防災応急計画」を策定する。また、「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（昭和55年法律第63号）も制定され、強化地域において、地震防災上緊急に整備すべき施設等に対する国庫補助率の嵩上げが図られている。大震法は、現時点においては東海地震を想定しており、平成14年4月、強化地域は見直しにより6県167市町村から8都県263市町村に拡大した。

また、阪神・淡路大震災後、全国を対象とする地震防災対策特別措置法（平成7年法律第111号）が制定され、「地震防災緊急事業五箇年計画」に基づく防災施設の整備とともに、地震調査研究推進本部が設置され、地震の調査研究が行われている。

## 2 政府における検討

### (1) 地震調査研究推進本部地震調査委員会

地震調査研究推進本部の地震調査委員会は、平成13年9月に「南海トラフの地震の長期評価について」を公表した（表1）。この報告書は想定東海地震の発生が懸念されていることを前提としており、想定東海地震と東南海地震が同時発生する可能性については、適当な時期に再検討する必要があるとしている。これによると、過去の事例から次の南海地震と東南海地震は同時または相互に近接して発生する可能性が高く、後者の場合は東南海地震、南海地震の順番で発生する可能性が高い。30年以内に発生する確率は、南海地震が40%程度、東南海地震が50%程度となっている。

### (2) 中央防災会議

「東海地震に関する専門調査会」における検討過程で、「東南海・南海地震は、現時点では直前予知は困難であるが、今世紀前半にもその発生のおそれがあり、甚大な津波被害等の発生

表1 次の南海地震、東南海地震の発生確率

予想される地震の規模	南海地震	東南海地震
	M8.4前後	M8.1前後
	M8.5前後	
今後10年以内の発生確率	10%未満	10%程度
今後20年以内の発生確率	20%程度	30%程度
今後30年以内の発生確率	40%程度	50%程度
今後40年以内の発生確率	60%程度	70~80%程度
今後50年以内の発生確率	80%程度	80~90%程度
地震後経過率	0.6	0.65

\* 評価時点は全て2001年1月1日現在  
（出典）地震調査委員会資料から作成

表2 東南海・南海地震の被害想定

○建物全壊棟数（朝5時のケース）

（単位：棟）

	東南海・南海地震	東海・東南海・南海地震	（参考）東海地震
揺れ	約170,200	約308,500	約170,000
液状化	約83,100	約89,700	約26,000
津波	約40,500	約42,400	約6,800
崖崩れ	約21,700	約27,200	約7,700
火災（風速により幅あり）	約13,200~40,600	約25,500~81,100	約14,000~50,000
合計	約328,700~356,200	約493,300~548,900	約230,000~260,000

○死者数（朝5時のケース）

（単位：人）

	東南海・南海地震	東海・東南海・南海地震	（参考）東海地震
建物倒壊	約6,600	約12,200	約6,700
津波（住民の避難意識の程度により幅あり）	約3,300~8,600	約3,500~9,100	約400~1,400
崖崩れ	約2,100	約2,600	約700
火災（風速により幅あり）	約100~500	約300~900	約200~600
合計	約12,100~17,800	約18,500~24,700	約7,900~9,200

○経済的被害

（単位：兆円）

	東南海・南海地震	東海・東南海・南海地震	（参考）東海地震
直接被害 （個人住宅の被害、企業施設の被害、ライフライン被害等）	約29~43	約40~60	約19~26
間接被害	約9~14	約13~21	約7~11
合計	約38~57	約53~81	約26~37

\*1 建物全壊棟数および死者数は、水門等が正常に機能した場合の想定

\*2 東南海・南海地震のケースについて、建物の耐震強化により、建物倒壊による死者は約1,400人に減少するとの推算  
（出典）東南海・南海地震等に関する専門調査会資料から作成

のおそれがあること、被災範囲が広域にわたること等から、速やかに地震発生メカニズムや想定される被害等についての検討を行い、必要な防災対策を実施していくことが重要である」との強い指摘がなされた。平成13年10月、中央防災会議に「東南海・南海地震等に関する専門調査会」（座長：土岐憲三京都大学教授（当時））（以下、「専門調査会」という。）が設置された。専門調査会では、東南海・南海地震による揺れの強さや津波の高さの分布、地震・津波による被害想定、これらを踏まえた防災対策等について検討が進められてきた。

#### <被害想定>

専門調査会では、揺れの強さや津波の高さから、人的被害、建物被害、ライフライン被害、経済被害などについての被害想定を行った（表2）。それによると、被害は関東から九州にかけての広範囲におよぶ。死者数が最大になる朝5時発生のケースでは、東南海・南海地震が同時に発生した場合は、死者約1万8,000人、建物全壊約35万6,000棟、経済的被害は約57兆円（最大ケース）、また、東海・東南海・南海地震が同時に発生した場合は、死者約2万5,000人、経済的被害は約81兆円（最大ケース）にのぼる。津波による死者が非常に多いことが特徴である。1995年の阪神・淡路大震災では死者約6,400人、経済被害は約13兆円とされており<sup>(2)</sup>、この被害想定はこれらを大きく上回る。一方、建物の耐震化や住民の避難意識の向上などの防災対策により、被害を大幅に軽減させることができるとしている。

#### <東南海・南海地震対策大綱>

専門調査会では、東南海・南海地震防災対策のあり方全般についての審議結果を中央防災会議に報告したが、この報告において、予防段階から災害発生後までのすべての段階を通して、

総合的な対策を効果的に進めるため、推進地域（後述）以外の地域も含めて広域的に行うべき対策や国や自治体等の各主体が行うべき対策を明確化した東南海・南海地震全体のマスタープランの必要性が指摘された。中央防災会議では、専門調査会の報告を受けて、平成15年12月に「東南海・南海地震対策大綱」を策定した。今後10年程度経過した段階で東海地震が発生していない場合には、東海地震対策と合わせて大綱を見直すとしている。

以下の点が大綱のポイントである。

- ①避難対策等巨大な津波災害に対する対策の推進
- ②広域的防災体制の確立、地域の災害対応力の強化
- ③住宅・公共施設の耐震化など計画的かつ早急な予防対策の推進
- ④時間差発生による災害の拡大防止

今後、大綱を基本として、発災時の広域応急対策マニュアルである「東南海・南海地震応急対策活動要領」を策定することとしている。

### 3 東南海・南海地震対策特別措置法

地震調査委員会の長期評価や専門調査会における検討などから、東南海・南海地震に対する地震防災対策の強化を図る必要性が強く認識されている。また、平成14年6月に和歌山県、三重県、大阪府、高知県の1府3県が、特別立法の制定による東南海・南海地震対策の強化を要望した。そして、同年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<sup>(3)</sup>」（平成14年法律第92号。以下、「東南海・南海地震対策特別措置法」という。）が議員立法として成立、平成15年7月に施行された。

東南海・南海地震対策特別措置法は、津波対策に重点を置いていることを特徴としている。

(2) 阪神・淡路大震災調査研究委員会による算定。

(3) 法では東南海・南海地震を「遠州灘西部から熊野灘及び紀伊半島の南側の海域を経て土佐湾までの地域並びにその周辺の地域における地殻の境界を震源とする大規模な地震」と定義している。

東南海・南海地震の発生により著しい被害が生ずるおそれがあり、防災対策を推進する必要がある地域を東南海・南海地震防災対策推進地域（以下、「推進地域」という。）として指定すること（第3条）、推進地域が大震法第3条第1項の規定による強化地域の指定を受けることになったときは、推進地域の指定を解除すること（第4条）が定められている。また、中央防災会議は東南海・南海地震対策推進基本計画（以下、「基本計画」という。）を（第5条）、地方自治体や指定行政機関、指定公共機関は東南海・南海地震防災対策推進計画（以下、「推進計画」という。）を（第6条）、民間事業者は東南海・南海地震防災対策計画（以下、「対策計画」という。）を（第7条）、それぞれ策定することとされている。財政面では、国が必要な配慮をするものとされているが（第11条）、強化地域と異なり具体的な規定はない。

推進地域については、専門調査会で①震度6弱以上の地域、②津波高3m（浸水深2m）以上で海岸堤防が低い地域、③防災体制の確保、過去の被災履歴への配慮の基準に基づき21都府県494市町村が示され、関係都府県からの指定追加要望を踏まえて、平成15年12月に中央防災会議で21都府県652市町村が推進地域として指定された。

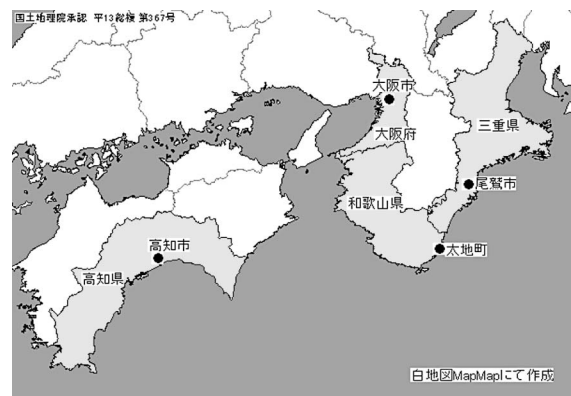
平成16年3月に中央防災会議は、大綱に定められた方針に沿って、地震防災対策の推進に関する基本的方針や、推進計画、対策計画の基本となるべき事項を定めた基本計画を決定するとともに、対策計画を作成しなければならない事業者の所在地を町丁目単位で明らかにした。この基本計画を受けて、地方自治体等は地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備や津波からの避難対策などを示した推進計画を、また病院、旅館、公共交通機関等の民間事業者は津波からの避難対策などを示した対策計画を6月中旬までに策定する。

なお、大震法と東南海・南海地震対策特別措置法のもとでの対策では、自治体レベルでも国レベルでも、安政東海地震のような東海地震領域と東南海地震領域を同時に破壊する地震に対する現実的対策は考慮しにくい仕組みになっており、法体系に左右されないような柔軟な地震対策を考えることが必要<sup>(4)</sup>との指摘もなされている。

## II 地方自治体の地震防災対策の現状と課題

近畿および四国の1府3県の府県庁、市役所、町役場において、聞き取り調査を行った（図2）。これら1府3県の昭和東南海地震、昭和南海地震による被害、中央防災会議専門調査会による被害想定は表3、表4の通りである。

図2 訪問先自治体の所在地



### 1 各府県の概況

#### (1) 三重県

三重県は、人口186.2万人、面積5,761km<sup>2</sup>、65歳以上の老年人口割合は20.5%（全国第26位）である（平成15年10月1日現在）<sup>(5)</sup>。県北部では山地が南北に延び、沿岸部、内陸部には伊勢平野、上野盆地などの平地が分布しているが、県南部には平地はほとんどない。昭和東南海地震では、津市などで震度6を観測、尾鷲市で最大9mの津波が押し寄せ、大きな被害を出した<sup>(6)</sup>。

(4) 石橋克彦「東南海・南海地震について」『自然災害科学』21巻3号, 2002, p.197.

表3 昭和東南海地震、昭和南海地震による被害

○東南海地震（1944.12.7） M7.9

	死者・ 行方不明者	負傷者	住家全壊	家屋流失
三重県	389	608	1,627	2,759
和歌山県	51	74	121	153
大阪府	14	135	199	—
高知県	—	—	—	—
全体	1,251	2,971	16,455	2,912

○南海地震（1946.12.21） M8.0

	死者・ 行方不明者	負傷者	住家全壊	家屋流失	家屋焼失
三重県	11	35	65	23	—
和歌山県	269	562	969	325	2,399
大阪府	32	46	234	—	1
高知県	679	1,836	4,834	566	196
全体	1,443	3,842	9,070	1,451	2,598

\* 被害数は文献により異なる。

(出典) 宇佐美龍夫『最新版日本被害地震総覧』東京大学出版会, 2003.4, pp.331,339. から作成

三重県では、平成16年4月1日から防災・地震対策・危機管理・消防保安が一体となって、新たに防災危機管理局を発足させ、地震防災対策を行っている。最も大きな被害を受ける可能性のある東南海地震を中心とした地震防災対策をこれまで進めてきた。また、平成7年の阪神・淡路大震災を契機として地域防災計画の抜本的な見直しなどを行った。

平成14年4月に県内18市町村が東海地震の強化地域に指定されたが、東海地震と東南海地震、南海地震は連動する可能性が高いと思われるため、東海地震の警戒宣言が出た際には、強化地域の18市町村だけでなく全県で動くことを考えているとのことである。また、平成16年3月に県民や事業者の役割などを規定した地震対策推進条例を制定した。

表4 東南海・南海地震による府県別の被害想定

○死者数（朝5時のケース）

	建物倒壊	津波	斜面崩壊	火災	合計	水門の閉鎖不能等を考慮した場合の増加分	
						避難意識が高い場合	避難意識が低い場合
三重県	約1,300	約400 ～1,000	約300	約20～70	約1,900 ～2,600	約500	約1,100
和歌山県	約1,000	約1,400 ～3,300	約300	約10～40	約2,700 ～4,600	約200	約400
大阪府	約20	—	約30	—	約50	—	—
高知県	約1,200	約1,000 ～2,900	約1,000 ～2,900	約20～70	約2,900 ～4,900	約500	約1,300
全国	約6,600	約3,300 ～8,600	約2,100	約100～500	約12,100 ～17,800	約1,400	約3,200

○全壊棟数（朝5時のケース）

	揺れ	液状化	津波	斜面災害	火災	合計	水門の閉鎖不能等を考慮した場合の増加分
三重県	約29,700	約7,400	約3,800	約2,900	約1,700 ～6,700	約45,600 ～50,500	約4,100
和歌山県	約22,300	約3,300	約15,000	約2,800	約1,100 ～3,800	約44,500 ～47,200	約1,900
大阪府	約700	約12,200	約100	約300	—	約13,200	約40
高知県	約26,700	約1,400	約12,900	約7,500	約2,100 ～7,000	約50,600 ～55,400	約4,900
全国	約170,200	約83,100	約40,500	約21,700	約13,200 ～40,600	約328,700 ～356,200	約16,300

(出典) 東南海・南海地震等に関する専門調査会資料から作成

## (2) 和歌山県

和歌山県は、人口105.6万人、面積4,726km<sup>2</sup>、65歳以上の老年人口割合は22.8%（全国第14位）である（平成15年10月1日現在）。県内の大部分は山地であり、県北部に流れる紀ノ川沿いの低地や和歌山平野を除き、大きな平地はない。傾斜が30度を超える山地が全県の約14%におよび、山地は海岸線まで迫っている<sup>(7)</sup>。また、県南部の海岸部には、南海トラフ沿いで発生する巨大地震に関係した海岸段丘が分布している。昭和南海地震では、県内のほぼ全域が震度5相当の揺れを感じ、御坊市では6.1mの津波が押し寄せた<sup>(8)</sup>。

和歌山県では、平成16年4月1日から総務部危機管理局総合防災課（それ以前は総務部防災局総合防災課）で地震防災対策を行っている。地理的要因により孤立する地域の多発が想定される。また、専門調査会の被害想定では、津波死者数が全都道府県のなかで最大である。県南部は津波到達時間が早く、また高齢化が進んでいるため迅速な避難が困難である。県は、「公助」としてアクションプログラムに基づいた事業を進めるとともに、県民が防災に対し自立しなければならない分野に対しては支援を行う。また、市町村等における防災体制・対策の充実強化を図るため、地域の実情に応じた事業を総合的に補助する「地震防災対策総合補助金」を平成16年度に創設した。

## (3) 大阪府

大阪府は、人口881.6万人、面積1,894km<sup>2</sup>、65歳以上の老年人口割合は17.0%（全国第42位）である（平成15年10月1日現在）。府内の大部分に大阪平野が広がり、その北部、東部、南部は山地に囲まれている。大阪平野を形成する地層は比較的やわらかく、地震動を大きくしたり、地盤の液状化を引き起こすことがある。昭和南海地震ではさほど大きな被害はなかったものの、安政南海地震では、大阪湾北部を約2mの津波が襲い、津波が木津川・安治川を逆流し、多数の死者を出した<sup>(9)</sup>。

大阪府では、地震防災対策は総務部危機管理室で行っている。阪神・淡路大震災以前の地域防災計画では、紀伊半島沖を震源とする海溝型地震を想定していたが、大震災後、市街地を南北に走る上町断層系による地震<sup>(10)</sup>などの直下型地震も想定した地域防災計画を策定し<sup>(11)</sup>、対策を行っている。

## (4) 高知県

高知県は、人口80.7万人、面積7,105km<sup>2</sup>、65歳以上の老年人口割合は25.0%（全国第3位）である（平成15年10月1日現在）。県内のほとんどが山地であり、高知平野などの平野が海岸に沿ってわずかに分布している。県南部、室戸岬周辺などでは、南海トラフ沿いの巨大地震に関係する海岸段丘が分布している。昭和南海地震では高知市で震度5を観測し、沿岸の津波の高さは4～6mに達した。また、高知市周辺で最

(5) 人口、老年人口割合は総務省『人口推計年報』、面積は国土地理院『全国都道府県市区町村別面積調』による。他の府県も同じ。

(6) 前掲注(1) pp.224-227,232-235.

(7) 和歌山県防災会議『和歌山県地域防災計画 基本計画編』（平成14年度修正）p.3.

(8) 前掲注(1) pp.224-227,256-259.

(9) 同上 pp.224-227,244-247.

(10) 地震調査委員会は平成16年3月、上町断層帯の今後30年以内の地震発生確率を2～3%で「高い」と評価、M7.5程度の地震が想定されるとし、地域防災計画の見直しが迫られることになった（「上町断層帯地震確率『阪神大震災』を超える規模に」『毎日新聞』（大阪版）2004.3.11）。

(11) 大阪府防災会議『大阪府地域防災計画関係資料』（平成14年修正）p.3.

大約1m沈降し、海水の流入などの被害が生じた。安政南海地震では津波による大きな被害が生じ、土佐では津波の高さは11mに達した<sup>(12)</sup>。

高知県では、地震防災対策は平成15年4月より設置している総務部危機管理課（それ以前は消防防災課）で行っている。また、知事の直下で動く職として、部長級の危機管理担当理事を配置し、知事を本部長とする「高知県南海地震対策推進本部」を平成15年2月に設置している。県民は、津波に対する意識はあるものの、地震の揺れに対しての意識が低いとのことである。また、高知県は台風が多く、台風に対してはハードの効果が大きかったために、県民は「防災にはハード」という意識があり、意識改革が課題である。自助・共助の育成、県民と協働しながらの取り組みを基本としている。

## 2 府県の地震防災対策

### (1) 地震対策アクションプラン

地震対策アクションプランは、地域防災計画の実効性を高めるために取り組むべき施策をまとめた行動計画として静岡県や愛知県<sup>(13)</sup>などで策定されている。今回訪問した中でも三重県、和歌山県で策定しており、どちらも自助および共助<sup>(14)</sup>を支援する事業に力を入れたものとなっている。

三重県では、「三重地震対策アクションプログラム」を平成15年3月に策定した。平成14年度～平成18年度の5箇年計画であり、(i)生活者の視点に立った防災における協働社会の実現を目指した地震防災対策、(ii)地域特性を踏まえた地震防災対策、(iii)実践的な地震防災対策、(iv)災

害時要援護者に配慮した地震防災対策、(v)最新技術やITを活用した地震防災対策の5つを地震対策の基本理念とし、①地震対策の推進基盤づくり、②防災力向上のための人づくり・まちづくり、③災害時に迅速に対応できる体制づくり、④安定した復旧復興に向けた体制づくりの4つを目標として掲げている<sup>(15)</sup>。

和歌山県では、地震防災対策に全庁的に取り組むため、「地震防災対策アクションプログラム」を平成16年3月に策定した。①大地震に着実に備える、②災害発生時に迅速適切な対策を実施する、③復興を進め安全で安定した生活を構築するの3つを目標として掲げている<sup>(16)</sup>。すべてのアクションに「短期」「中期」「長期」のいずれかの実施期間を設定し、アクションの完了や継続的な実施を目指す。中間報告の段階でパブリックコメントにはかけたが、反応はほとんどなかったとのことである。

高知県のアクションプランは、今後、庁内の南海地震対策推進本部で検討、整理する予定であるが、実行しながら作成していく「後発的なアクションプラン」という今までにない考え方をとっている。

### (2) 被害想定、津波浸水予測

被害想定は、地震防災対策の前提となるものであり、各府県ともに東南海地震あるいは南海地震の被害想定を行っている。

三重県、和歌山県はそれぞれ平成9年度、平成7年度に被害想定を作成しているが、専門調査会の想定を受けて、前提が大きく異なるために見直しを行っているところである。また、三

(12) 前掲注(1) pp.270-273,302-304.

(13) 静岡県「静岡県地震対策アクションプログラム2001」2001.9; 愛知県「あいち地震対策アクションプラン」2002.11.

(14) 今後の防災対策においては、国民・企業が自らを災害から守る「自助」、災害時に国民・企業が互いを助け合う「共助」、国、地方公共団体等行政による施策「公助」の適切な役割分担が必要とされる（『平成15年版 防災白書』2003.7, p.26）。

(15) 三重県「三重地震対策アクションプログラム」2003.3, pp.8,12-13.

(16) 和歌山県「和歌山県地震防災対策アクションプログラム」2004.3, p.4.



重県は、最悪のシナリオとして第14回専門調査会（平成15年9月17日）において発表された、想定東海地震、東南海地震、南海地震が同時に発生した場合の県内152ヶ所の津波シミュレーションをもとに、県内沿岸部における最大浸水深の津波浸水予測図を平成16年3月に作成した。

高知県は、南海地震対策基礎調査で平成5年3月に南海地震の被害想定を行っているが、平成15年に単発型の想定と国の想定とをあわせて被害想定をやり直している。また、津波防災アセスメント調査（津波浸水予測、地震動分布）を平成11年、13年に行い、現在修正作業中である。

平成15年5月に大阪府と和歌山県を事務局とする「東南海・南海地震津波対策検討委員会」（委員長：河田恵昭京都大学防災研究所巨大災害研究センター長）が設置され、詳細なシミュレーションを実施して津波浸水予測図（素案）や、津波ハザードマップ策定指針の作成を行った。これを基に津波対策を主とした東南海・南海地震防災対策の推進を図ることとしている。

### (3) 災害時要援護者対策

災害時要援護者とは、災害時の周囲の変化に迅速・的確な対応行動をとることができず、大きな被害を受ける可能性が高い人々のことであり、具体的には、障害者、乳幼児、高齢者、旅行者、外国人などのことである。少子高齢化の進展による高齢者の増加や国際化の進展による外国人の増加など、災害時要援護者の増加に対応した対策がますます重要となっている。

三重県では、防災情報をインターネットとメールでリアルタイムに配信する「防災みえ.jp」を平成15年9月1日から運用しており、聴覚障害者がリアルタイムで災害情報を入手するのにも役立つのではとのことである。また、行政主導の防災から産学官民の協働による防災を目指して、平成15年7月に設立した住民や産業界及び学識経験者等による防災事業推進委員会では、観光客や災害時要援護者の避難対策についても検討を行う。

和歌山県では、災害時要援護者に対する災害時の対応について周囲の理解を深めるため、平成12年に「和歌山県障害者・高齢者・難病患者防災マニュアル」を作成した。

大阪府では、災害時要援護者に配慮した災害広報や、避難所の福祉の整備、災害時の要援護高齢者・障害者等の安否確認などを行うこととしている。平成12年7月には大阪府指針（重度障害者等の安否確認実施マニュアル作成指針）を策定した。また、外国人に対しては災害時に通訳などのボランティア活動を行うサポーター制度がある。

高知県では、平成16年に関係部署が協力して要援護者対策を検討する予定である。

### (4) 広域防災拠点

広域防災拠点は、災害時には広域応援のベースキャンプや物資の流通配給基地等に、平常時には防災に関する研修などに活用されるものであり、概ね都道府県により1箇所ないし数箇所設置されるものである。

三重県は、平成8年度に三重県防災拠点施設基本構想検討委員会を設置し検討した結果、県内の5つのエリア（北勢、中勢、伊勢志摩、伊賀、東紀州）ごとに1拠点を整備することとした。優先的に整備すべきとした中勢拠点（三重県消防学校に併設）については、平成10年度からヘリポート、保管倉庫、情報通信施設や備蓄防災資機材等の整備を図っている。また、平成16年度からは、孤立化の可能性が高く緊急を要する東紀州拠点の整備を予定している。

和歌山県は、広域防災拠点は現在ないが、「総合防災情報システム機能」と「災害対策本部機能」を持った防災センターを、平成19年度完成を目指して県庁横に計画中である。総合防災情報システムは、防災情報の一元化、高度化、共有化を目的として構築されるシステムである。

大阪府では、府内3ヶ所に広域防災拠点の整備を計画し、平成9年に大阪府泉南市りんくうタウンに「大阪府南部広域防災拠点」、平成15

年に大阪府八尾市八尾空港隣接地に「大阪府中部広域防災拠点」を整備し、平成16年3月に吹田市万博記念公園東地区に「大阪府北部広域防災拠点」を整備した。

#### (5) 住宅の耐震化

昭和56年の新耐震基準施行以前に建築された建物が危険とされ<sup>(17)</sup>、阪神・淡路大震災後、建物の耐震化の必要性が強く認識されるようになった。専門調査会における被害想定では、建物の耐震化により被害は大幅に軽減されるとされ、住宅の耐震化を進めることは重要である。静岡県や横浜市をはじめとして支援制度を設ける自治体は増えているものの、利用が低迷しているところも少なくない<sup>(18)</sup>。

三重県では、平成14年度に長島町および木曾岬町が東海地震の強化地域に指定されたことを契機として、同町において住宅の耐震診断に対する補助をモデル的に実施し、平成15年度からは、全市町村を対象区域として実施している。また、住宅の耐震補強については、平成15年度より低所得者や高齢者のみの世帯を対象に補助事業を開始し、平成16年度より枠を広げて実施する予定である。

和歌山県では、平成7年度に県単独の事業として耐震診断の補助制度を創設したが、利用の少なさから平成13年度をもって廃止していた。しかし、平成16年度から再び耐震診断の補助制度を創設する。また、耐震改修についても県および市町村の負担を各1/3（各30万円を限度）として補助を行う予定である。

大阪府では、平成8年度から、耐震診断に対する補助を行っており、平成15年度は11月末現在で314件行われた。また、府、市町村、建築団体、事業者団体が連携して「大阪建築物震災

対策推進協議会」を平成10年6月に設立し、相談窓口の運営や普及啓発資料の整備などを行っている。

高知県では、診断マニュアルや事例集の作成、診断講習、県民相談体制（平成16年度から）の整備などの耐震対策の環境整備を行っている。住宅耐震診断には補助を行っており、耐震改修補助は今後、庁内の南海地震対策推進本部で検討する。

#### (6) 防災意識の啓発

災害から自らの身を守るためには、一人ひとりが防災に関する意識を高め、防災に関する正しい知識を身につけることが重要である。このため、各府県では様々な啓発施策を行っている。

三重県では、「ちいき防災塾」を開き大学の先生などをよんで勉強会を行っている。また、県政に関するテーマについて、県の職員が老人ホームや学校などで行われる集会等に出向いて話をする「みえ出前トーク」では平成15年度は280テーマを用意し、この中で地震防災対策のテーマを新たに設けたが、好評なのでこれからも続けていく予定とのことである。東海地震に関する情報などのパンフレットを強化地域では全戸配布、それ以外は自治会単位で配布するようにしており、コストはかかるものの周知させるのには一番よいという。

和歌山県では、地震についてのパンフレットを作成し、依頼があれば頒布している。また、シンポジウムを年3回行っているが以前より参加人数が増え、シンポジウムをきっかけに自主防災組織を立ちあげた人もいる。学校や自治会などでの活用を想定した啓発用ビデオを作成予定である。また、平成15年1月から自治会レベルの集会に県職員が出向いて県政の特定のテー

(17) 木造住宅耐震補強事業者共同組合の調査によると、壁の配置などにより昭和56年以降の住宅でも60%に倒壊の危険があると判明した（「木造住宅74%が『危険』」『産経新聞』2004.1.10）。

(18) 「耐震補強 支援制度を使いやすく」『東京新聞』2004.3.10；「住宅耐震化 意識啓発・制度充実を」『毎日新聞』2003.7.25。

マについて説明する「出張！県政おはなし講座」がスタートし、多彩な分野で158テーマを設けたが、申し込みの約半数が「東南海・南海地震について」のテーマを希望した。県民の防災意識は向上しており、これは特別措置法や中央防災会議の被害想定などの影響ではないかとのことである。コストがかからず影響力も大きいいため、わずかなことでもマスコミに公開するようにし、マスコミとの連携を考えている。

大阪府では、地震災害啓発冊子「大地震にそなえを」を市町村の住民向けの窓口等で配布しており、自治会がまとめた部数を要求する場合もある。防災標語の募集や、防災講演会、府広報媒体やホームページによる啓発などを行っている。阪神・淡路大震災から9年が経過し、時の経過とともに府民の防災意識の風化が懸念されるが、防災意識の高揚並びに効果的かつ実践的な防災知識の普及活動を継続して実施する。

高知県では、シンポジウムの開催や県広報誌での特集、テレビやラジオの番組活用などで啓発を行っている。また、研修用ビデオを作成し、県下に500本ほど配布している。地域での勉強会、研修会へ講師派遣をしており、要望は多い。

### (7) 防災教育

地震発生の可能性が高くなっていくと思われる将来の社会において、重要な役割を担うのは現在の子どもであり、子どもたちに対しての防災教育が重要である。また、子どもが学校での学習を親に話すことなどで学校から家庭、地域へと効果が波及する。各府県とも防災教育の重要性を認識した取り組みを行っている。

三重県では、平成14年度に防災学習のモデル事業を阿児町内の小学校で行ったところ、作成したハザードマップが地域で紹介されたり、避難訓練方法が変更されるなど一定の効果があり、地域の防災組織を活性化させる効果もみられた。平成15年度は12事業を行ったが、平成16年度からは県の事業ではなく、学校自体の事業として取り入れる方向で考えている。

高知県では、平成14年度から防災教育を総合学習で取り入れている。平成15年度11校、平成16年度13校のモデル校を指定しており、これからさらに広げていく方向で考えている。現在は20～40才代の防災を担う世代が防災について学習する機会がないが、学校での防災学習により効果が波及し、参加が少ないその世代が防災訓練に参加するようになり、地域のコミュニティも改善するのではないかとのことである。

### (8) 自主防災組織

自主防災組織は、地域住民の連帯意識に基づく自主的な防災組織で、平常時は防災訓練の実施、防災知識の啓発等を、災害時には初期消火、住民等の避難誘導、負傷者等の救出・救護等を行う。組織率の全国平均は61.3%（平成15年4月1日現在）であり、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた災害対策基本法の改正で、自主防災組織の育成が国と地方公共団体の努力義務として規定された。災害による被害を最小限にくい止めるためには、地域住民自らが防災活動を行うことが重要であり、自主防災組織の充実が求められる。

各府県の組織率は表5の通りである。三重県、和歌山県では、既存組織の活性化を課題としてあげており、人材育成のためのリーダー研修会や補助金により対応している。また、和歌山県では、自主防災組織間の連携強化のため、平成16年度に自主防災組織連絡協議会を設立する予定である。高知県では、リーダー研修のほか、平成15年度から総合補助制度（避難経路の手すり、階段の設置などのミニハードも対象とした補助）による財政支援を行っている。大阪府では、助

表5 自主防災組織率

三重県	82.2%
和歌山県	56.6%
大阪府	58.3%
高知県	23.0%
全国	61.3%

\* 平成15年4月1日現在  
 (出典)『平成15年版消防白書』から作成

成制度はないが、自治会を対象とする指導者地域防災セミナーなどを開催して啓発を行っている。

課題としてあげられたのは、組織参加者が高齢であり、実際の災害時に活動できるのかということ、自治組織のない地域等での組織化やリーダーの育成などである。大阪府は、都市部はコミュニティが崩壊し、組織が立ち上げにくいこと、消防団等の活動が活発なところは、消防団等に消防防災活動を任せがちなため自主防災組織の立ち上げ気運がおこらないことを課題としてあげている。対策として、祭りなどの日頃の地域活動の延長として自主防災活動を考えてもらうよう働きかけるとしている。

### 3 各市町の概況

#### (1) 尾鷲市

尾鷲市は、人口約22,800人、面積193.16km<sup>2</sup>、65歳以上の老年人口割合は29.1%である（平成15年10月1日現在）<sup>(19)</sup>。総面積の90%が山林で覆われ、沿岸部にはリアス式海岸が形成されている。平坦地が極めて少なく集落は湾奥に位置している。東南海・南海地震発生から10分ほどで津波が押し寄せ、最大波高は5m以上と想定される<sup>(20)</sup>。また、東海地震の強化地域にも指定されている。

尾鷲市では、総務課防災係が地震防災対策を行っている。財政面の問題からソフト面の対策を重点的に行っている。三重県で「津波浸水予測図」を作成したことにより、尾鷲市の浸水予想区域も明らかになり、避難場所の見直しなど

はこれから取り組むこととなる。また、片田敏孝群馬大学助教授らが尾鷲市をモデル地域として津波の発生から避難開始・終了、あるいは被災までの過程を総合的に扱えるシミュレータ研究を行っており<sup>(21)</sup>、尾鷲市は情報を提供して協力している。高台地域と津波の危険性の高い海側地域では、住民の防災意識の温度差が非常に大きいとのことである。

#### (2) 太地町

太地町は、人口約3,800人（平成15年3月31日現在）、面積5.96km<sup>2</sup>（平成15年10月1日現在）、65歳以上の老年人口割合は32.1%（平成15年3月31日現在）である<sup>(22)</sup>。半島形の町域全体が熊野灘に面し、海岸線はリアス式を形成している。山に囲まれ平野部が少なく、町役場などの中心部は海岸沿いにある。東南海・南海地震発生から10分以内に津波が押し寄せ、最大波高は5m以上と想定される。

太地町では、総務課消防係が地震防災対策を行っている。防災対策を主な業務としているのは1名であり、また、町村レベルでは担当業務以外の様々な仕事もせざるを得ない。防災対策としてやるべきことを認識はしているが、人員の問題によりなかなか動けないのが実情である。専門知識を持った人が必要であり、研究者などとともに計画等を作成していければとのことである<sup>(23)</sup>。

#### (3) 大阪市

大阪市は、人口262.7万人、面積209.32km<sup>2</sup>（平

(19) 人口、老年人口割合は三重県『三重県勢要覧』、面積は国土地理院『全国都道府県市区町村別面積調』による。

(20) 東南海・南海地震等に関する専門調査会「東南海、南海地震に関する報告図表集」2003.12による。以下の市町も同じ。

(21) 「東南海・南海地震 津波の人的被害も想定」『産経新聞』2003.1.6.

(22) 人口、老年人口割合は総務省自治行政局『住民基本台帳人口要覧』、面積は国土地理院『全国都道府県市区町村別面積調』による。

(23) 河田恵昭・人と防災未来センター長は、市町村に防災担当の専門家が少ないことを指摘し、センターによる防災研修の取り組みはそこへ揺さぶりをかけようというものと述べている（「震災教訓に人材育成」『朝日新聞』2004.1.21）

成15年10月1日現在)、65歳以上の老年人口割合は19.2%である(平成15年3月31日現在)<sup>(24)</sup>。24区から構成され、昼夜人口比率は141.0%、外国人比率は3.7%(平成12年10月1日現在)<sup>(25)</sup>でどちらも非常に高い。東南海・南海地震の同時発生により市内は震度5強～6弱程度の揺れとなるとともに、2時間ほどで2～3m程度の津波が押し寄せると想定される。

大阪市では、平成16年4月1日から危機管理室危機管理課(それ以前は市民局市民生活部安全対策課)が地震防災対策を行っている。平成7年の阪神・淡路大震災を教訓に、「大阪市地域防災計画」の抜本の見直しを行った。「災害に強いまちづくりの推進」に取り組んでおり、大阪市を縦断する上町断層系による震度7程度の直下型地震を想定して対策を進めてきた。また、室戸、ジェーン、第2室戸台風をはじめとする各台風を教訓とし、昭和42年に防潮堤計画高を定めた「大阪港高潮恒久計画」を策定するなど高潮対策事業に取り組んできており、防潮扉等を確実に閉鎖すれば、高さ的には津波を防御できると予測している。

#### (4) 高知市

高知市は、人口33.3万人、面積144.98km<sup>2</sup>、65歳以上の老年人口割合は19.5%である(平成15年10月1日現在)<sup>(26)</sup>。西方と北方には山地が連なり、東方は田園地帯、南方は浦戸湾を経て太平洋に臨む。土地は総体的に低く、軟弱な地盤がほとんどを占める。東南海・南海地震では、沿岸部に30分以内に津波が押し寄せ、最大波高は5m以上と想定される。

高知市では、総務部防災対策課が地震防災対策を行っている。平成15年度に地域防災計画

(震災対策編)を全面修正した。住民が汗をかいた以上に行政は汗をかくという考え方で地震防災対策を行っている。これからの行政のあり方と密接にリンクするが、行政は場づくりが仕事であり、住民の活動に対しては最大限の支援を行うと考えているとのことである。高知市においては、住民による津波マスタープラン策定経過を中心に聞き取り調査をした。

## 4 市町の地震防災対策

### (1) 災害時要援護者対策

尾鷲市では、災害時要援護者の居所を把握しており、避難勧告が出されるような場合には市と自主防災組織が協力して安全な場所に移すことにしている。しかし、それ以外の場合は地域の人の助け合いによるしかなく、地域にはリヤカー等を配布している。プライバシーもあり難しい問題であるとのことである。避難情報の伝達についても、特別の方法はなく自主防災組織など隣近所の連携による。災害時要援護者へ情報を伝達するネットワークの構築の必要性は認識しているが、現状での防災情報伝達手段は防災行政無線と防災みえのホームページである。避難所については福祉保健センターを予定しており、こちらはバリアフリーである。

太地町では、一人暮らしの高齢者を対象に年1回「個人カード」(防災連絡先などが記入されている)を作成している。しかし、東南海・南海地震の場合、津波到達時間が非常に早いので、これでは対策にならないのではないかと感じており、対策については頭を悩ませている。町の防災放送は防災無線一本であり、聴覚障害者については近所等で知らせてもらうしかない。個人受信機等も考えているが財源の問題があり

<sup>(24)</sup> 人口は大阪府『大阪府統計年鑑』、老年人口割合は総務省自治行政局『住民基本台帳人口要覧』、面積は国土地理院『全国都道府県市区町村別面積調』による。

<sup>(25)</sup> 総務省統計局『国勢調査報告』による。

<sup>(26)</sup> 人口、老年人口割合は高知県ホームページ<<http://www.pref.kochi.jp/~toukei/t-kochi/jin/nenrei/151001wariai.xls>>、面積は国土地理院『全国都道府県市区町村別面積調』による。

難しいとのことである。

大阪市では、災害時要援護者の安否確認については、地域防災計画の中で、「震災時、地域団体は速やかに居宅に取り残された高齢者、障害者等の安否確認ニーズの把握を行い、区本部及び区ボランティア活動支援センターへの情報提供と協力依頼をする。」とされているが、プライバシー等の問題があり、安否確認は課題である。防災に関する情報も掲載されている「くらしの便利帳」は点字版、録音版もあり、「市民防災マニュアル」は、点字版、外国語版（スペイン語、ポルトガル語、英語、中国語、韓国・朝鮮語、日本語の6カ国語で記述）がある。避難所へ避難した要援護者については、要援護者向け避難所である区在宅サービスセンター及び地域在宅サービスステーションに移送することとしている。また、災害時には外国人の相談窓口を設けることとしている。

## (2) 住宅の耐震化

尾鷲市では、個人住宅の無料耐震診断を行っているが、平成15年度は20件の枠に対して申し込みは11件であった。市民へは尾鷲市の広報で知らせており、平成16年度は50件の枠を設けている。問い合わせは多く、耐震改修費の補助があれば少しは耐震化が進むのではないかとのことである。

大阪市では、昭和56年以前に着工された住宅、学校、病院、店舗、事務所などの耐震診断費用の半額補助の制度「大阪市既存民間建築物耐震診断費補助制度」を平成7年12月から実施していたが、平成15年度で終了する。背景としては、制度の利用が非常に少ないことがあげられる。耐震改修補助については、国土交通省が平成14年度から導入した「密集住宅市街地整備促進事業」を利用し、平成15年11月から「木造戸建住宅等耐震改修補助制度」を設けている。

高知市では、平成15年度から個人住宅の耐震診断に対する補助を開始している。

## (3) 防災施設

尾鷲市では、市役所（1961年築）はまだ耐震化されていない。非常食や毛布、ろ水装置を市役所、公民館、支所（4ヶ所）に配備している。正式な備蓄倉庫は1つであり、さらに2つくらいは必要であるが、財政的な理由からなかなか取り組めず、補助金ではなく交付金があればとのことであった。

太地町では、ハード面の対策は、財源の問題がある上に市町村合併の問題もある。合併の見通しが不明なために、すべてが停止してしまい、取り組むのは難しい状況である。避難場所の確保が課題であり、和歌山県が太地町小長井地区で、「特定利用斜面保全事業」により急傾斜地崩壊危険箇所解消と市町村の土地利用計画事業を一体的に進め、標高12mの所に津波の避難場所を確保する事業を行っている。

大阪市では、情報空白期の対策として、都市防災情報システムの運用を平成13年10月から行っている。これは初期初動の意思決定のためのシミュレーション機能を有した庁内情報ネットワークシステムであり、震源地およびマグニチュードを入れると震度、人的被害（死者数、負傷者数）、建物被害などの結果が出てくる。備蓄倉庫は市内5ヶ所にあり、30万人分の備蓄を行っている。食料については2食分（府の備蓄の1食分を合わせて1日分）、水は1日分を備蓄している<sup>(27)</sup>。本庁舎代替・補完施設である阿倍野防災拠点（あべのフォルサ）は平成16年4月に運用を開始した。

## (4) 津波避難対策

三重県、和歌山県、高知県では、ソフト面における津波対策を充実させる必要から、沿岸市

<sup>(27)</sup> 協定により業者等が平素保管する在庫の一部を市の備蓄とみなす流通備蓄も検討したが、不確実性などから現物備蓄とした。維持管理が非常に大変であるとのことである。

町村において地域住民が主体となった津波避難計画づくりを進めており、地域ごとに住民が地震や津波について学習し、自ら避難場所、避難経路等を検討し、避難計画を作成している。

尾鷲市では、平成14年度夏から沿岸地区について計画作成を行い、平成15年12月をもって全地区で計画が作成された。住民自身が作成する避難計画であるために分かりやすいこと、町を歩いて観察することで防災に関する新たな発見もあることなど、住民の評判は良好とのことである。作成した避難地図は、市の防災計画に記載し、各自主防災会の会長や警察や消防などの防災機関等に配布している。

高知市では、平成13年度から浦戸地区において住民とともに津波防災マスタープランを策定し、平成15年度からは種崎地区で策定中である。浦戸地区は浦戸湾湾口部に位置し、津波による危険度が極めて高い地区である。地区内には5つの地区があるが、策定意義の説明会や勉強会を通じて地域の危険度を理解し、自主防災組織のなかった3地区で自主防災組織を結成した上で、地区代表者による津波防災検討会を設立した。避難行動計画の検討、図上での避難場所・避難経路の選定を行い、現地見学を経て避難計画図を策定、さらに、避難訓練に基づいた再検討を行い、避難計画図が完成した。その過程で避難誘導標識の設置場所の検討も行ったが、標識は県の総合補助金を用いて市が作り、住民が設置している（図3）。標識のメンテナンスは防災キャラクターのシールを貼り替えながら小学生が行うため、子どもたちの防災意識向上にも効果があるとのことである（図4）。また、避難路は住民自身が整備しており、市は道だけ切り開き、杭や手すりは住民が設置した（図5）。住民は、勉強を重ねるに従って行政依存型から住民主導型に変化し、浦戸地区の検討会は1年で終了予定であったが、地域からさらなる検討を求める声があがり、引き続き検討を行っている。一方、現在計画策定中である種崎地区は、砂洲であり高台も高い建物もなく、津波からの

図3 道路標識のポールに設置された津波避難標識



\* 矢印には夜間でも発行する蓄光石、矢印の縁には反射板を使用している。1枚約25,000円と安価であるため、多くの箇所に設置可能であり、設置の際には、コストの観点からなるべく既存のポール等を用いるようにしている。

図4 津波避難標識の防災キャラクターのシール



避難場所がないのが課題である。既存の建物を改修し、屋上を避難場所にする案など、避難場所候補地は8ヶ所挙がっているが、財源不足の中では改修は支援がないとなかなか難しく、高知県単独では不可能なので、検証を行った上で国に要望を出していくとのことである。

(6) 自主防災組織

尾鷲市は、組織率96%である（平成15年7月

図5 住民自身が整備した津波避難路



\* 左側にあるのは避難誘導灯

現在)。自主防災組織に対する実質的な助成は20万円程であり、2～3ヶ所の自治会で1つの自主防災会を組織している。あと3組織ほどで100%になるものの、その残りを組織するのが難しいという。各自主防災会の問題としては、若い人の参加がないことがある。これからは活性化が課題であり、定期的に会議ができる場の提供や援助も必要であるとしている。

太地町には現在自主防災組織は少なく、立ち上げも難しい状況である。

大阪市は、地域振興会を基盤として地域防災リーダーの組織化を行い、組織率は100%である。地域防災リーダー組織は、連合振興町会ごとに5班体制で合計16名の編成を基本とし、全市で331連合ある。しかし、町会に入らない人も多く一人に様々な役が重なることや、高齢化しているという問題もある。これからは集合住宅単位での取り組みも大事になってくるのではとのことである。

## (7) 防災意識啓発

太地町では、町の広報の中で防災に関する情報を掲載している。しかし、言葉の間違いないように堅い文章になるため、住民に伝わらないのではないかと意見もある。また、広報は読まない住民も多く、反応はあまりないそうである。

大阪市では、「市民防災マニュアル」を平成9年3月に全戸配布した。また、2年に1度全戸配布している「くらしの便利帳」の防災のページによる啓発も行っている。また、ホームページや電話帳のレッドページへの防災情報の掲載、市民シンポジウムの開催などを行っている。シンポジウムは平成15年12月に行ったが、反応は少なく、1000人の会場に200～300人であった。

高知市では、平成12年度から「防災人づくり塾」を行っており、定員を50人としているが、応募が多いため毎年定員をはるかに上回る状況である。また、高知県防災キャラクターを活用して、クイズや小学生用DIG(図上訓練)などにより子どもたちへの防災学習に取り組んでいる。

## 5 自治体間および企業との連携

阪神・淡路大震災以降、大規模災害に一自治体で対応するのは困難であることから連携の必要性が痛感され、災害対策基本法の改正もあり、多くの協定が締結されるようになった。しかし、大半が近隣同士の協定にとどまっており、双方が被災することが想定されていない<sup>(28)</sup>との指摘もある。東南海・南海地震のような広域被害が想定される災害では、広域的な連携が重要となる。一方、地震対策の推進における連携として、被害を受けることが予想される府県が情報収集、情報交換を行うことを目的として30府県で構成される「東南海・南海地震に関する府県連絡会」が平成13年11月に設立された。今回訪

<sup>(28)</sup> 「186自治体に災害応援協定」『朝日新聞』2003.1.13; 「巨大地震に備えて 広域連携を考える」『朝日新聞』2003.1.17.



問した自治体においても様々な連携の取り組みがなされている。

自治体間の協定としては、全国知事会の協定、近畿2府7県の協定、紀伊半島3県の協定などが締結されている。しかし、東南海・南海地震は広域的な被害が想定されるため、後者2つの協定は役に立たないのではとの声が多く聞かれた。応援が可能なのは東北地方や北海道地方などからであり、広域応援体制のシステム作りを国に要望しているという。また、大阪府は政令指定都市間の「14大都市災害時相互応援に関する協定」を結んでいる。課題としては、広域災害応援、受援体制の整備などがあげられた。

自治体間の連携施策としては、和歌山県と大阪府が共同で津波対策検討委員会を設けて津波対策についての検討を行っている。また、三重、和歌山、徳島、高知の4県で各種連携協議を行い、国への共同要望を行っている。また、平成16年度に三重、和歌山、高知の3県共同で地域防災実態調査を行う予定である。防災訓練も自治体間で連携して行われている。

企業との協定についても各府県とも積極的に取り組んでおり、放送事業者や運送業者、建設業者、医療事業者のほか、生活物資の調達などのため流通業者と協定を締結している。和歌山県は、株式会社ローソンと平成16年2月に「防災関係の協働事業に関する協定」を締結した。防災関係イベントの広報や帰宅困難者支援、食料品等の物資の調達などが活動内容である。しかし、被害が甚大になると想定される紀南地方にコンビニエンスストアが少ないという問題点を抱えている。大阪府は、帰宅困難者対策について大阪府とともに取り組んでおり、大阪府・大阪市・大阪府石油商業組合の3者で「地震災害時における帰宅困難者に対する支援に関する協定」を平成15年1月に締結した。組合員給油所で帰宅困難者に水道水、トイレ等の提供や道路案内を実施する。この協定については、石油

商業組合から「防災に関して何か協力できることはないか」との申し出があったそうである。一方、市町では、企業との協定を締結しているところは少ないものの、課題としてあげている。

### III 国土交通省近畿地方整備局の取り組み

#### 1 東南海・南海地震・津波等広域連携防災対策検討会

近畿2府4県3政令市や国の機関などで構成する「東南海・南海地震・津波等広域連携防災対策検討会」（事務局：近畿地方整備局企画課・国土地理院近畿地方測量部・気象庁大阪管区气象台技術部）を平成15年6月に設置した。4名の有識者（井上和也京都大学防災研究所所長、甲斐達朗大阪千里救命救急センター副センター長、河田恵昭京都大学防災研究所教授、黒田勝彦神戸大学工学部教授）をアドバイザーとする。検討会は、被害を可能な限り最小化するため、国、自治体及び関係機関がお互いの情報を共有化し、連携を強化し、適切に対処することを目的として、広域連携のあり方を検討する<sup>(29)</sup>。連携対策実現に向けたアクションプランを策定予定である。

平成15年12月の第2回検討会で水門閉鎖や施設被害想定などの連携課題を抽出した。地域差を考慮した詳細な検討の必要性が出てきたため、紀伊半島南部地域、紀伊水道地域、大阪湾・播磨灘沿岸地域の3つの地域別ワーキングを設置した。検討会は防災部局中心であり、地域別ワーキングは土木、港湾関係部局中心である。

#### 2 近畿情報ネット推進協議会

近畿地方整備局管内の2府5県3政令市と日本道路公団、水資源機構などで構成する「近畿情報ネット推進協議会」（事務局：近畿地方整備局企画部情報システム課）が平成15年12月に設立された。同協議会では、東南海・南海地震等大規模自然災害に備えた防災危機管理情報の共有

(29) 「東南海・南海地震・津波等広域連携防災対策検討会（第2回）討議資料」2003.12.3.

化等に資するため、近畿地域の情報化のあり方のビジョンを策定し、実現を目指すことを目的とする。平成16年3月に「近畿情報ネット構想」が策定された。①防災危機管理の高度化、②社会資本の維持管理活動の高度化、③行政サービスの高度化の3つを実現すべき命題として掲げており、近畿地方整備局の光ファイバー網を利用した情報共有ネットワークを構築し、各府県等の災害対策室等で高精細ライブ画像が閲覧可能になるという目標を平成17年度末に設定している。関係各機関が同じ映像の情報を共有して現地状況を瞬時に把握することにより、迅速かつ確かな行動が可能になる。

#### IV 東南海・南海地震対策特別措置法と地方自治体

東南海・南海地震対策特別措置法については、対策が本格的に進むことへの期待の一方、「24年前の大震法に準拠した結果、内容が古くなって現状を反映していない…この法案も結局、精神条項に終わってしまう危険を孕んでいる」<sup>(30)</sup>との指摘もある。

今回聞き取り調査を行った1府3県は、平成14年6月に東南海・南海地震対策の新法制定の要望を行っており、また、三重県、和歌山県、高知県は推進地域に県内全域指定され、大阪府も大部分が指定された。全域指定の3県については、地域指定原案では指定から外れている市町村もあったが、追加要望で全域指定となり対策を行いやすくなったとのことである。東南海・南海地震対策特別措置法の意義や推進地域指定をどう受け止めているかについては、以下のような声が聞かれた。

##### 府県

- ・ 推進地域に指定されることによる意識啓発の効果がある。
- ・ 財政措置がなくても市町村の推進地域指定

の要望が強かったが、指定されるとやはり何かメリットがあるのではという意識が市町村にはあるのではないかと。

- ・ 法の中身よりも国家プロジェクトとして推進していく体制がスタートしたということが大きい。
- ・ 法律に位置づけられたことにより、財政当局などに対し地震防災対策の必要性を説明しやすくなった。
- ・ 県民挙げての地震防災体制の整備、施策の推進の拠り所となる。

##### 市町

- ・ 住民の防災意識が向上する。
- ・ 法は遠いものを感じられ、あまりメリットは感じにくい。
- ・ 住民にとっては、財政面での期待度とのギャップは埋めにくい。
- ・ 推進計画を作成することにより行政サイドの防災対策が進む。
- ・ 防災対策をやらなければならないという意識が首長に根付くのは大きい。
- ・ 国が防災対策を推進すべき地域と認識したことで、防災に関する市民の安心・安全の確保に向けて取り組む理由となる。

また、専門調査会の被害想定や東南海・南海地震対策特別措置法制定を契機に取り組んだ対策としては、以下のようなことが挙げられた。

- ・ 県の被害想定の見直し
- ・ 地域防災計画の修正
- ・ アクションプログラムの作成
- ・ 県民の防災意識の啓発
- ・ 地下構造調査
- ・ 東南海・南海地震津波対策検討委員会による津波シミュレーション
- ・ 防災訓練で東南海・南海地震発生を想定
- ・ 津波ハザードマップの検討

<sup>(30)</sup> 河田恵昭「日本が直面する最大の危機 スーパー広域災害への備えを急げ！」『ガバナンス』17号, 2002.9, p.28.

## おわりに

東南海・南海地震については、対策が本格的に始まったところである。

各自治体とも地震防災対策の問題として財政面をあげており、国に対して東南海・南海地震対策特別措置法第11条に定められた「地震防災対策の推進に必要な財政上及び金融上の配慮」の具体化を求める声が強かった。避難路・避難地を効果的に整備するため「津波対策」という名のもとでの補助金統合の必要性、緊急輸送路としての高速道路の必要性、広域的な災害対応体制の整備の必要性、国の観測体制の整備などもあげられた。また、「尾池和夫氏の主張する地震庁<sup>(31)</sup>のようなものがあれば、自治体の取り組みもまた違ってくるのではないだろうか」との声も聞かれた。

また、特にソフト面の対策に重点が置かれ、住民の意識啓発や子どもへの防災教育の重要性から、様々な取り組みが行われている。防災教

育については取り組みが始まったばかりであり、これからさらなる成果が現れてくることが期待される。一方で、東南海・南海地震は急激に注目を集めることとなったが、集中力が続かずに意識低下する時がくるのではとの危機意識を示す担当者もおり、意識啓発の持続的な取り組みが必要とされる。

東南海・南海地震に次ぐ3番目の特定地域の地震に関する特別措置法「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」が議員立法で平成16年3月に成立した。この法律は、地域性を考慮して積雪寒冷地対策が盛り込まれたのが特徴であり、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域」が指定され、対策が進められていくこととなる。先行する東南海・南海地震対策の例は参考になるものが多いと思われる。推進地域の今後の取り組みに注目していきたい。

(おおつか みちこ 国土交通課)

(31) 「『地震火山庁』創設望む 尾池和夫氏」『読売新聞』2001.5.22.