

□阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた 災害対策の取組み

国土庁防災局防災企画課長 野見山 恵 弘

1. はじめに

我が国は、その自然条件から、地震、火山噴火、豪雨などの災害に見舞われやすく、阪神・淡路大震災の惨事はもとより、近年においても雲仙岳噴火災害、奥尻島に壊滅的打撃を与えた北海道南西沖地震等が相次いだところである。

このような災害から国民の生命、身体及び財産を守ることは行政の最重要課題であり、これまで、政府としては、災害対策基本法等の関係法令に基づき国及び地方公共団体等の防災体制を整備するとともに、積極的に防災知識の普及活動を行うなど、国民の防災意識の高揚に努めてきたところである。

2. 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた 災害対策の取組み

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、死者6,300人余、負傷者43,100人余、住家の全半壊が約210,000棟という戦後未曾有の被害が発生し、電気、ガス、水道、

電話などのライフライン、高速道路、鉄道、港湾などの施設も著しく損傷し、また、古い木造住宅の密集した地域において大規模な家屋の倒壊や火災が発生するなど、都市型災害の被害の深刻さをあらためて認識させるものとなった。

国土庁においては、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、災害対策の広汎な見直し及びその推進に取り組んできたところである。

(1) 法令の制定・改正

防災施策全体の基本的枠組みを定める災害対策基本法を改正するとともに、新たな立法を行った。

災害対策基本法については、2回にわたり改正した。1回目の改正においては、阪神・淡路大震災で、道路上の放置車両等により応急対策のための緊急輸送が著しく妨げられたという問題があったことから、災害時の交通規制措置の拡充、警察官、自衛官、消防吏員による放置車両等に対する強制措置及びそれに伴う物件破損についての損失補償等を定めた。

2回目の改正においては、近年の災害発生の状況等にかんがみ、防災問題懇談会(内閣総理大臣が主催)の提言を踏まえつつ、災

害対策のより一層の充実・強化を図るため、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部の組織の充実、本部長の権限の強化等を行ったほか、現地対策本部、市町村長による都道府県知事に対する自衛隊の災害派遣の要請の要求、地方公共団体相互の応援についても新たに規定した。

また、阪神・淡路大震災に対応するため立法された各種特別措置等を踏まえ、将来、非常に大規模な災害が発生した場合、比較的定型的に立法措置が必要となると予想される特別措置について、あらかじめ一般制度化しておく必要があることから、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」を制定した。具体的には、著しく異常かつ激甚な非常災害（特定非常災害）の被害者の権利利益の保全等を図るため、政令で指定して、①行政上の権利利益に係る満了日の延長等、②法人の破産宣告の特例、③民事調停法による調停の申立ての手数料の特例、④建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例、の措置の全部又は一部を講ずることができることとした。なお、「著しく異常かつ激甚な非常災害」とは、極めて大規模かつ稀にみる災害をいうものであり、例えば阪神・淡路大震災もこれに当たるとされている。

このほか、地震から国民の生命、身体及び財産を保護するため、都道府県知事による地震防災緊急事業五箇年計画の作成及びこれに基づく事業に係る国の財政上の特別措置について定めるとともに、地震に関する調査研究の推進のための体制の整備等について定めた地震防災対策特別措置法が議員立法により成立した。

(2) 防災基本計画の改訂

災害対策の根幹となる防災基本計画については、平成7年7月18日の中央防災会議において、昭和46年の修正以来24年ぶりの改訂を行った。新しい計画は、震災対策、風水害対策、火山災害対策等といった災害の種類ごとに、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の各段階で国、地方公共団体、公共機関が実施すべき措置、事業、施策等を具体的かつ実践的に記述している。

防災基本計画の改訂を踏まえ、指定行政機関及び指定公共機関において防災業務計画の改訂が進められているが、国土庁防災業務計画については、平成8年4月に改訂し、非常参集9情報収集、連絡体制、活動体制の確立方策等について一層具体的に記述している。

(3) 災害情報の収集・連絡体制の充実

阪神・淡路大震災のような大規模な地震が発生した場合においては、被害規模が極めて大きく、災害応急対策の中核となるべき行政機関も被災により十分な情報収集連絡が行えなくなること、官邸において迅速かつ正確な情報が必要であることなどが教訓となったところであり、政府においては、各種施策を講じてきているところである。

大規模災害発生時の官邸及び関係機関の即応体制の整備については、総理大臣官邸への迅速な情報連絡を行うため、大地震発生時には早期に現地からの情報を集約し、航空機等を活用して情報収集活動を効果的かつ迅速に推進することとし、また、関係機関の情報を集約するなど情報連絡体制について整備を行うことなどについて閣議決定が行われた(平成7年2月21日)。

平成8年2月23日には、閣僚懇談会において首都直下型等大規模地震発生時における内閣の初動対応について、①内閣総理大臣の職務代行、②参集場所、③参集方法等、④情報伝達方法、⑤閣議等の開催等を内容とする申合せが行われたところである。これにより、内閣総理大臣の職務代行については①副総理たる閣僚②内閣官房長官③国土庁長官④その他の閣僚の順序とし、参集場所については①官邸②国土庁(災害対策本部長室)③防衛庁(中央指揮所)④立川広域防災基地(災害対策本部予備施設)の順序とすることなどとされ、国土庁としても初動体制や施設の整備に万全を図ることとしている。なお、第2次橋本内閣発足後、11月8日に開かれた初閣議後の閣僚懇談会において、所要の改正が行われたところである。

また、災害情報の収集・伝達体制の強化を目的として、国土庁においては従来から中央防災無線網を計画的に整備しているが、阪神・淡路大震災において、被災地における公衆通信回線の輻輳等により被害状況の把握が遅れ、災害対策の迅速な対応及び政府の危機管理体制のあり方等の問題点が指摘されたことを踏まえ、建設省回線と中央防災無線網の接続により都道府県と官邸及び関係省庁等との間でホットラインを確保するよう整備したところである。

さらに、地震発生直後における政府の初動対応の迅速化その他震災対策の充実・強化を図るため、地理情報システム(GIS)を活用した地震防災情報システム(DIS)の緊急整備を進めているところである。平成8年4月からは、このうち、地震発生直後に被害規模を推計する「地震被害早期評価システ

ム(EES)の運用を開始している。

このほか、国土庁においては、夜間、休日における災害の発生に備えた宿日直制度を実施するほか、大規模な地震情報、津波情報等を気象庁から受信した場合、直ちにこれを総理大臣官邸及び関係省庁等に連絡するとともに、夜間、休日においては、国土庁一斉情報連絡装置により国土庁非常災害対策要員、官邸の関係者、関係省庁の職員等に地震情報等を連絡し、関係職員が非常参集を行うこととしている。

3. おわりに

阪神・淡路大震災の発生以降、災害対策の充実については、政府に対して国民の強い関心と期待が寄せられているところであるが、政府としては、地方公共団体と連携し、迅速かつ積極的に災害対策を推進するよう努めているところである。

さらに、住民の安全を守る第一義的責任を負う主体である地方公共団体においても、新しい防災基本計画に沿って、地域防災計画を見直すとともに、実践的な防災訓練を実施するなど積極的に取り組んでいるところである。

また、国民一人一人においても、それぞれの職務に関連した各種災害対策の充実に取り組むとともに、私生活においても、「自分の身はまず自分で守る」との意識のもとに、タンスの転倒防止といった身の回りの安全確保や、飲料水、食料、医薬品等の必需品の備蓄に心掛けることが重要である。