

# 検証テーマ 『県域（県・市町）における防災力向上のための取り組み』

検証担当委員 室崎 益輝

独立行政法人消防研究所理事長

## （要 約）

### 1 はじめに

#### (1) 問題の設定

阪神・淡路大震災では、私たちは、かけがえのない6,434人の命を失った。また、残された被災者は国内外の多くの人たちの支援に支えられ、励まされ、懸命に、復旧・復興に取り組んできた。

大震災は多くのものを私たちから奪った反面、防災対策上、多くの教訓を残した。その一つは、備えの大切さである。兵庫県をはじめ、関西では住民も行政も大地震の発生は関東や東海地方であると思い、突発型の災害への備えを欠いてきた。油断があった。いつ大災害が、自分たちを襲うかもしれないので、家屋の耐震改修や家具の固定をしておかなければならないと行動を起こすことや、県職員も被災するということを想定し、初動対応に必要な職員を庁舎の近くに住むようにするなど、起こりうる様々な事態を想定し、イメージネーションを豊かにして、事前の対策をとっておかなければならないのである。

また、人と人との絆の大切さも忘れてはならない教訓である。震災発生直後、家族、そして近隣の人たちは、声を掛け合って家屋の下敷きとなった人を助けた。また、復旧・復興過程においても、近隣の人々やボランティアの励ましがどれほど、被災者を勇気づけたろうか。私たちは一人で生きているのではなく励まし合って、共に支え合われながら生きていることを改めて確認したのである。

大震災後、住民そして、NPO、行政など様々な団体が大震災の教訓を踏まえて、再びあのような大災害が発生しないよう様々な対策をとってきた。私たちは、震災10年を迎えるにあたり、これまでの対策を振り返り、本当にそれらの対策が有効であったのかを振り返るとともに、東南海・南海地震など、今後の来るべき自然の猛威や事故災害等から被害を軽減するためにはどうすればよいのかを改めて考える必要がある。

ここでのテーマは、県域（県・市町）における防災力向上のための取り組みである。いうまでもなく、県域の防災は、県民、企業、市町、県そして各種団体と様々な主体が共に参画し、取り組んでいくべきものである。それぞれの主体が役割を分担しながら、また連携しあって取り組むべきものである。

これまで、防災というと市町や県の仕事と理解されてきたきらいがあるが、大震災の際がそうであったように、多くの場合、自分の命は自分でしか守れない。自分の命は自分で守るとの「自助」を基本にしながら、自助で十分でないところは、地域で守る「共助」、自助、共助をもってしても対応ができないところは市町や県が行う「公助」が補完するという構造に認識を転換するときがきている。

このような認識に立ち、県の防災対策、さらに、一次的に災害対応に当たる責任を負う市町の防災対策に焦点をあて、その現状の把握・評価と充実のためのあり方について提案する。

#### (2) アプローチ

広域的な災害に対して、被災市町を助け、また防災関係機関の総合調整を行う責務を有

する県と住民に最も近く災害対応の一次的対応にあたる市町について、阪神・淡路大震災後にどのような整備がなされたのかを他都道府県の防災の取り組みと比較するとともに、次の災害に対して、これまでとってきた対策が有効かどうかという視点で、現状を評価し、提言を行う。

## 2 現状と課題

### (1) 県の災害対応能力

#### ア 現状

兵庫県では、阪神・淡路大震災後、防災体制の充実・強化を県政の柱として、災害の備え、初動体制の充実、防災関係機関の連携強化、コミュニティの防災力向上支援、防災基盤の整備等の防災対策に取り組んできた。

ここでは、総務省消防庁「地方公共団体の地域防災力・危機管理能力評価指針」調査報告書（平成15年10月）において、防災力評価指針の案が取りまとめられ、この案に基づいて各都道府県が自己評価を試行的に実施しているため、この結果等を参考に検証する。

#### イ 静岡県、愛知県との比較

静岡県、愛知県の防災対策と兵庫県の防災対策を比較すると、静岡県及び愛知県では、条例により、県、市町村、県民の役割を明確化していること、さらに、アクションプログラムを作成し、現状と目標を明確にしている。また、特に、静岡県では、系統だった訓練が実施されていること、愛知県では、県民の意識啓発に重点をおいていることがわかる。

#### ウ 次の災害への対応の観点からの評価

阪神・淡路大震災から5周年の際に実施した震災対策国際総合検証事業において、吉井博明東京経済大学教授が「初動体制の課題とあり方」のテーマで2000年1月11日（連休明けの早朝）に阪神・淡路大震災と同じ地震が起きたとして、初動体制の評価を行っている。

現状においてもほぼ同じ状態であり、阪神・淡路大震災時と比較しても大幅に初動体制は改善しているといえる。

しかし、その他の面（予防対策等）については、客観的なデータが不足しているため評価はできないが、阪神・淡路大震災の被災地は復旧・復興事業の市街地再開発事業などにより大幅に改善されているが、その他の地域については大きな改善はみられないことが懸念される。

#### エ 課題

県では、ハード、システムについては、整備されてきつつあるが、消防庁の調査で、兵庫県の50点以下の項目としては、「リスク把握・評価、被害想定」（30.74）、「評価・見直し」（25.85）がある。

##### (7) リスク把握・評価、被害想定

リスク把握・評価、被害想定で低くなっている要因としては、「風水害に関するリスク把握・被害影響」（43.12）、「風水害に関する情報共有・目標設定」（25.0）、「危険物施設事故に関するリスク・被害想定」（4.2）があげられる。これについては、河川の浸水予測図、土砂災害の警戒区域・特別警戒区域の指定が現在準備中であり、これらを作成した上で県庁内や市町、防災関係機関との情報交流、さらに、被害軽減に向けた目標設定を行う必要がある。

また、「危険物施設事故に関するリスク・被害想定」（4.2）が低い。

さらに、「原子力災害に関するリスク・被害想定」（0.0）については、県内に原子力施設がなく、被害想定を詳細に行う必要性は高くないと考える。

## (1) 評価・見直し

「被害軽減の目標と評価」(6.7)についても十分になされていない。

中・長期的な目標を設定し、〇〇年までには、〇〇の整備をするということを明記していく必要がある。そのためには、現在の整備状況を明確化していく必要があり、県をあげて、県の防災力を把握し、中・長期的な目標を設定し、庁内の役割分担を明確にし、それを計画的に実施していくことが課題になる。

また、防災局職員などの関係職員の初動体制は改善されているが、その他の県職員全体の復旧・復興までを通じた対策については、十分な研修や訓練がなされていないこと、県民の意識啓発については、体系的・戦略的な取り組みや推進体制が固まっていないこと、市町の防災体制支援については、不十分であることなどの課題がある。

## (2) 市町の防災力

### ア 現状

県内市町においても、阪神・淡路大震災後、全ての市町で阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた地域防災計画の修正を実施している。しかし、市町間に防災体制の整備に差があり、特に小規模自治体ほど防災業務が十分には対応されていない実態がみられる。

このため、具体的に、各市町の防災体制の整備状況を検証するため、毎年度総務省消防庁により実施されている消防防災・震災対策現況調査のデータ及び平成16年4月末にこのレポートのために県内市町を対象に実施した「市町防災体制整備状況に関する調査」結果等をもとに、県の防災体制同様、次の事項について取りまとめた。

### イ 次の災害が発生した場合の対応の評価

次の大規模災害が発生した場合の対応だが、国全体として、消防機関の緊急消防援助隊や警察の広域緊急援助隊の制度が大震災後整備され、実働部隊の救助については大きな改善があった。

平成16年台風第23号は、兵庫県内に大きな被害を与えたが、初動時から消防の応援や復旧・復興に関する技術職員の派遣など、阪神・淡路大震災の被災市町を中心に県内市町の相互応援が迅速に実施されたことは評価されてよい。

しかし、救助以外の市町が行う災害対応については、一般的には、阪神・淡路大震災の被災地では、比較的進んでいるが、それ以外の市町では、阪神・淡路大震災前の状態と大きく改善されていないことが懸念される。

今後は、更に県災害対策本部と県代表消防本部（神戸市消防局）や各ブロックの代表消防本部との連携の強化や市町相互の応援体制の確立など、県内の広域応援がより円滑に行われるよう連携の強化に努めるべきである。

一方で、住民の防災意識が必ずしも高いとはいえ、また住宅の耐震改修も目立って改善されているわけでもない現状からいえば、大きな被害が再び発生する危険性は十分にあると考えられる。

### ウ 課題

#### (7) 住民、県との役割分担の明確化と整備目標の設定

市町は、災害発生時にその災害状況等に応じて対策を実施していくこととなるが、被害の程度やマンパワーの実態に照らすと市町対応だけでは限界がある。

実際、阪神・淡路大震災においても、地域住民が協力し合って初期消火や救助作業を行った結果、多数の人命を救ったことは記憶に新しい。このように一人一人が「自分たちの命・地域は自分たちで守る」という意識のもとで防災活動を行うことが防災体制強化において必要となる。こうした視点から「自助」「共助」「公助」におけるそれぞれの役割を見直し、地域住民の防災教育や自主防災組織等の育成・強化を図るなど、行政や地域が一体となって地域防災力の向上に取り組まなければならない。

住民そして、市町、県の役割を明確に示した上で、防災対策を進めていく必要がある。

さらに、施策にあたっては、整備の現状と目標量を明確にした上で進めていく必要がある。

#### (イ) 防災体制の充実・強化

市町の防災組織の整備状況は、阪神・淡路大震災を契機とし、また近年の災害の多発等とも相まって、徐々に整備はされているが、大災害に対して機動的な対応をとれるようにすることや、平常時において大規模災害対策を推進するには組織基盤の強化が今後とも必要となる。

現在、県内市町が抱える課題として、「防災専任担当者・課の配置・充実」、「災害対策本部事務局職員の充実」があげられる。

#### (ウ) 防災施設、資機材の整備

庁舎、市町立小・中学校の耐震化の状況や備蓄状況については十分に整備されていない。これらの施設や資機材の整備について、県レベルと比較して、市町レベルでは災害が発生する頻度はどうしても対象とする範囲が小さいために少なくなり、他の行政課題と比較して、財政措置が認められにくいということ、さらに、また、必要な整備量を客観的に示すことが現状では困難であるという課題もある。

また、平成16年台風第23号災害でも問題となったように、県の地方庁舎や市役所などの1階が浸水するなど、災害対応に当たる機関そのものの活動に大きな支障を来しかねない事態が発生した。庁舎等の整備にあたっては、耐震性の確保とともに立地条件等を考慮して、重要な機器類の配置や各種回線等の安全性の確保、更なる改良も必要になってこよう。

#### (エ) 防災研修の推進

防災研修の目的は防災に携わる職員及び組織の災害対応能力の強化、及び組織間の連携強化である。

防災担当課は、研修を通じて、災害時の対応をイメージし、必要な対策を推進できる職員を育成していかなければならない。

ひとたび大規模な災害が発生すると、地方公共団体における災害対応は職員を総動員して取り組まざるをえないため、人材を育て上げることが防災力の向上につながることで、そのためには非常に時間がかかることから、早急に取り組まなければならないことをもっと認識しなければならない。

また、大災害に効果的に対処するためには、ただ研修を実施するのではなく、体系的な研修の実施及び、防災対策上の役割・責任に応じた研修の実施が必要である。

しかし実際には、平成15年度中に、防災担当者を研修に参加させた市町は、22市町(25.0%)に止まる。また、防災対策をイメージさせるための効果的・実践的な研修や過去の災害事例を用いた研修シナリオ等による研修については、如何に実施するかが課題となっている。

#### (オ) 県の支援体制

災害対応に極めて重要な位置を占めている市町の防災対応について、その支援をする県の体制が十分ではない。

県では、直接の支援窓口として、各県民局の市町振興・防災担当があたっているが、県民局においても防災専従の職員を置いているのは淡路県民局のみで、他の県民局においては、1人の担当者のうちの何割かが防災に割かれている現状である。

また、県(防災局)から市町への財政支援がないなど支援体制が確立されていない。

### 3 提案

#### (1) 幹部職員をはじめとする行政職員の意識改革

日本は、その地質、地形、気象等の自然条件から、地震、台風、火山噴火、水害、火災等の自然災害の発生率が高く、世界でも有数の災害が多い国である。

また、経済社会の発展に伴い、一旦事故が起これば大災害につながる可能性もある。現実に毎年、自然災害等で命や暮らしを奪われる被害が後を絶たない。

さらに、このような自然災害だけでなく、わたしたちの身の周りには、様々なリスクがとりまいている。交通事故、犯罪、そして、国際的紛争など、至る所に危うさ、リスクが満ちている。

一方、これらのリスクへ準備や意識があるだけで未然に防止することができ、また被害を軽減化できる。

このような中、行政は、総合的な地域の経営者として、住民自らが行うリスク管理について支援を行うとともに、行政自らの役割である防災基盤など整備や災害時の応急対策、復旧・復興対策を的確に果たしていく必要がある。

行政の行う安全・安心の施策は、住民生活にとっていわば土台にあたる部分であり、日頃は目立たない部分であるが、きわめて重要な部分であり、災害時などにその真価が問われることになる。

このため、まず自分たちの地域が災害などのリスクに対してどのような状態におかれているのかについて、行政が被害想定を行い、行政職員とりわけ幹部職員が明確に認識しておく必要がある。

その上で、県・市町の幹部職員そして、防災部局の職員が自分達の役割と働きがいをも明確にしていくことが必要なことである。

## (2) 国・県・市町・県民の役割分担の明確化と防災基本条例の制定

大規模災害の発生時には、行政のみでの対応には限界があることから、家屋の倒壊や同時多発火災の現場から人々の救出や避難を行うには、住民相互や自主防災組織、事業所の防災組織などによる地域の助け合いが非常に大切になっている。

一方、防災は、国・県・市町で行う仕事ととらえている人がいる。防災は、本来、住民の仕事であり、住民が一人ではできない部分を住民が連携して行い、また、住民や地域社会が担うのがふさわしくない部分に対して行政が役割を担っていくというように、自助を基本にしながらか、共助、公助が補完していくしくみに変換していく必要があるし、社会の意識もそのように変えていくことが求められる。

そのためには、県民、市民が参加して行政とともに、住民がすること、市町がすること、県がすること、国がすることを共に考え、明確にする必要があり、その検討の成果を、それぞれの役割、そして、それぞれの行動目標を示した防災基本条例としてまとめていくことを提案する。

## (3) 防災部局の防災に関する他部局の総合調整の権限の付与

県では、平成8年度から防災監職を設け、知事の補佐として特別職相当の防災監が全部局の危機管理事案を総括することになっている。防災監に特別職相当の権限があるため、各部局に対する指揮命令が可能であり、全庁的な総合調整が可能になる。

防災を重視する市町においてもこのような仕組みを採用することが求められる。助役や部長職などが、まず防災監（あるいは危機管理官）を兼務してそのような機能を果たしていくことも考えられる。

また、このことは災害時のみならず、平常時においてもあてはまる。防災部局は、自分たちの守備範囲の職務のみならず、県全体、市町全体の減災や予防のための施策を体系的・総合的にとりまとめ、調整していくことが求められる。

## (4) 減災、予防のためのアクションプログラムの作成

県や市町では、その時点、その時点で必要と思われる施策を予算の制約を受けながら実施している。

しかし、このことは、場当たりの感じが否めない。限られた予算の制約下でしかも最大限の成果を生む責務が県や市町には課せられており、この成果重視の行政運営から考えると、防災においても、被害をもたらす要因、被害を小さくする要因を分析し、効果的な

対策を選択し、そこに資源を集中するという「減災」の考え方を実施していくことが求められている。

全体として、体系的、総合的に考えて、有効な施策を決定していく必要がある。このため、国、県において、必要な整備水準の考え方を明確にする必要がある。

必要な整備水準を明らかにするとともに、一方で現在の整備量を定期的に把握し、〇〇年で〇〇%まで整備をするというアクションプログラムを作成すること、そして、そのアクションプログラムの進捗状況を行政の責任として、毎年度公開することを提言する。

#### (5) 1年を通じた各部局の系統だった研修・訓練の実施

災害時には県職員全員が防災要員となり、各所属、各持ち場で県民の生命・財産の安全のため一丸となって活動する必要がある。このため、1年を通じ系統だった研修・訓練を実施すべきである。

その際には、各持ち場で求められる技術（スキル）があり、それを明確にした上で研修計画を立てる必要がある。

また、体制としては、各部局の総務担当主幹などをチーフとして、研修実施を行うとともに、その研修全体のサポーターとして、防災部局が助言と全体の進行管理を行うことが求められる。

#### (6) 計画・マニュアルの作成・修正→研修・訓練の実施→計画・マニュアルの評価・見直しの循環の確立

組織の欠陥として、課なら課のみ、係なら係のみの縦系列で仕事がなされ、横との連携が十分にっていないケースがみられる。計画やマニュアルを作成してもそれだけで完結し、それが研修さらには、訓練とつながっていく仕組みになっていない。

防災担当課においては、課室長が、また、県や市町全体においては、それぞれ権限のあるものが全体を把握し、連携をつける仕組みをもたらせていくべきであろう。

#### (7) 県の市町防災体制の支援

災害対策基本法において、市町村に一次的災害対応を行う役割が与えられているが、市町の規模等によっては組織的計画的な災害対応を行うことが困難なことが多い。

そこで、平常時及び緊急時に市町を支援するために、次に掲げるようなバックアップ体制を構築する必要がある。

##### ア 市町の活動環境の改善

###### (ア) 市町の防災体制の点検、訓練の実施の支援

具体的に、市町がどれくらいの防災体制、施設・設備の整備をすればよいかについての客観的な基準を県において示していく必要がある。その上で、財政的・技術的な支援を行っていく必要がある。

また、県の防災担当部局において、市町支援の位置づけを明確化し、支援ツールを整備し支援にあたることが求められる。

さらに、地域防災計画の作成には、各市町ともかなりの労力と費用が必要となっている。そこで、市町独自で考える部分と共通で記載する部分にわけ、共通の部分については、モデルを作成して統一化することが有効と考える。

###### (イ) 各県民局単位で協議会を設置し、各市町の防災対策についての情報交換や広域としての相互支援対策の充実を図ること

訓練や研修を合同で行うことや、広域の防災計画を作成することなども考えられる。

###### (ウ) 市町の応急対策を支援する情報（隣接市町の状況等）の提供

###### (エ) 効果的な広報による混乱防止

###### (オ) 災害救助法の早期適用等による財政負担に対する不安の早期解消

##### イ 被災地への県職員の派遣

県との協議を必要とする業務や市町単独では意思決定が困難な業務について市町が現場で即決即断できるよう、必要に応じて現地の状況を把握する能力・技術を有した県職

員を被災地に派遣することが求められる。

そのため、平常時から、派遣要員の選定と研修・トレーニングを防災担当部局の責任で行っていく必要がある。

**ウ 激甚な被災市町の業務の代行 等**

## (本 文)

### 1 はじめに

#### (1) 問題の設定

阪神・淡路大震災では、私たちは、かけがえのない6,434人の命を失った。また、残された被災者は国内外の多くの人たちの支援に支えられ、励まされ、懸命に、復旧・復興に取り組んできた。

大震災は多くのものを私たちから奪ったが、防災対策について、多くの教訓を残した。その一つは、備えの大切さである。兵庫県をはじめ、関西では住民も行政も大地震の発生は関東や東海地方であると思い、突発型の災害への備えを欠いてきた。油断があった。いつ大災害が、自分たちを襲うかもしれないので、家屋の耐震改修や家具の固定をしておかなければならないと行動を起こすことや、県職員も被災するということを想定し、初動対応に必要な職員を庁舎の近くに住むようにするなど、起こりうる様々な事態を想定し、イマジネーションを豊かにして、事前の対策をとっておかなければならないのである。

また、人と人との絆の大切さも忘れてはならない教訓である。震災発生直後、家族、そして近隣の人たちは、声を掛け合って家屋の下敷きとなった人を助けた。また、復旧・復興過程においても、近隣の人々やボランティアの励ましがどれほど、被災者を勇気づけたろうか。私たちは一人で生きているのではなく励まし合って、共に支え合われながら生きていることを改めて確認したのである。

大震災後、住民そして、NPO、行政など様々な団体が大震災の教訓を踏まえて、再びこのような大災害が発生しないよう様々な対策をとってきた。私たちは、震災10年を迎えるにあたり、これまでの対策を振り返り、それらの対策が有効であったのかを振り返るとともに、東南海・南海地震など、今後の来るべき自然の猛威や事故災害等から被害を軽減するためにはどうすればよいのかを改めて考える必要がある。

ここでのテーマは、県域（県・市町）における防災力向上のための取り組みである。いうまでもなく、県域の防災は、県民、企業、市町、県そして各種団体と様々な主体が共に参画し、みんなで取り組んでいくべきものである。それぞれの主体がそれぞれの役割を分担しながら、また連携しあって取り組むべきものである。

このような認識に立ち、県の防災対策、さらに、一次的に災害対応に当たる責任を負う市町の防災対策に焦点をあて、その現状の把握・評価と充実のためのあり方について提案する。

#### (2) アプローチ

広域的な災害に対して、被災市町を助け、また防災関係機関の総合調整を行う責務を有する県と住民に最も近く災害対応の一次的対応にあたる市町について、阪神・淡路大震災後にどのような整備がなされたのかを他都道府県の防災の取り組みと比較するとともに、次の災害に対して、これまでとってきた対策が有効かどうかという視点で、現状を評価し提言を行う。



## 2 現状と課題

### (1) 県の災害対応能力

#### ア 現状

兵庫県では、阪神・淡路大震災後、防災体制の充実・強化を県政の柱として、初動体制の充実、災害への備えの充実、防災関係機関の連携強化、コミュニティの防災力向上支援、防災基盤の整備等の防災対策に取り組んできた。

#### (7) 初動体制の整備

初動体制の整備では、施設の整備として、全国自治体初の災害対策専用庁舎として、大規模災害発生後のライフライン途絶時にも災害対策機能が十分発揮できる「災害対策センター」を平成12年8月に設置するとともに、災害対策本部の初動要員を確保するため、交通途絶時でも30分以内に参集できるよう県庁周辺に災害待機宿舎を3棟（全76戸）設置した。

また、勤務時間外においても常時4名の職員が宿日直する「24時間監視・即応体制」、携帯電話等による非常参集連絡の整備、災害待機宿舎に居住する初動要員（業務要員）や災害対策本部事務局職員（防災局職員）の訓練など繰り返し行っている。

さらに、情報通信システムの整備では、通信衛星を利用した防災・行政ネットワークにより、本庁、県民局、関係地方機関、市町、消防本部等防災関係機関を接続し、災害・気象情報、地域災害情報の迅速な収集・伝達を行う「兵庫衛星通信ネットワーク」、そして、災害情報や気象観測情報の収集・提供、被害予測などの機能を持ち、地震災害だけでなくあらゆる災害に迅速に対応できる総合情報ネットワークシステムとして、平成8年9月からフェニックス防災システムの運用・管理を行っている。

#### (4) 平時における備えの充実

計画については、大震災の経験を踏まえて、地域防災計画を全面修正するとともに、海上災害、原子力災害、航空事故災害、鉄道事故災害、道路災害に対応できるようそれぞれの個別の事故災害対策計画を作成した。また、大震災の教訓を踏まえて石油コンビナート等防災計画を修正した。

組織については、知事を補佐する危機管理の責任者として「防災監」職を平成8年4月に創設するとともに、防災体制の強化のために、防災局（3課2室、職員数約80人）を設置した。

さらに、調査研究として、平成8～10年度に兵庫県に大きな被害をもたらすと考えられる5つの地震について地震被害想定調査を実施するとともに、平成10～12年度に津波被害想定調査、平成7～8年度さらに平成10～16年度に活断層調査を実施している。

#### (ウ) 消防・防災基盤の整備

防災拠点に関しては、被災者用物資・救助資機材の備蓄機能や救援物資の集積・配送機能、応援要員の集積・出動機能を備えた広域防災拠点として、平成11年3月に西播磨広域防災拠点、平成13年8月に但馬広域防災拠点、そして、現在県域の総合的な防災拠点として、三木震災記念公園（仮称）を整備中である。

災害時の迅速な人命救助や物資搬送に大きな効果を発揮するヘリコプターの活用については、県内のヘリコプター臨時離発着場適地を平成10年6月に、ヘリポート3倍増計画として、従来の79カ所から243カ所に拡大した（平成16年9月現在255カ所）。また、各消防本部から派遣された8人の消防職員によって兵庫県消防防災航空隊を編成し、県消防防災ヘリコプターを活用して消防防災活動を実施している。

その他、県有施設の耐震化を計画的に進める県有施設耐震化の推進、さらには、平成8～12年度の1次、平成13～17年度の2次の地震防災緊急事業5カ年計画を作成・推進しているところである。

## イ 概括的な評価

初動体制については、阪神・淡路大震災から5周年の際に実施した震災対策国際総合検証事業において、吉井博明東京経済大学教授が「初動体制の課題とあり方」で2000年1月11日（連休明けの早朝）に阪神・淡路大震災と同じ地震が起きたとして、初動体制の評価を行っている。

現状においてもほぼ同じ状態であり、防災体制の抜本的整備により初動対応は大幅に迅速化していると言える。

兵庫県の初動体制の改善

	1995年 阪神・淡路大震災	2000年 阪神・淡路大震災	改善状況
震度情報入手	6時50分	5時50～55分	60分
第1回災対本部会議	8時30分	6時20分	130分
防災担当者最初登庁	6時40分	5時46分	54分
県警から被害第1報	6時55分 (内容粗い)	6時30分 (内容格段に充実)	25分
被災市町から第1報	7時頃	6時20分頃	40分
自衛隊派遣要請	10時00分	6時30分	210分
広域消防応援要請	10時00分	6時30分	210分
県警の広域応援要請	6時45分	6時30分	15分
県ヘリによる情報収集開始	9時15分 (県警ヘリ)	7時頃	2時間
県職員の非常参集 (2割達成時)	14時頃	7時頃(注)	6～7時間
建設業協会への重機等の支援要請	11時00分	7時頃	4時間
知事によるヘリ視察	13時30分	7時頃 (ヘリで代替)	6時間半
被害の概要把握	当日夕方	正午頃	6時間

(注) 交通機関がストップし、厳しい交通規制が敷かれることを考えると、5割以上の職員が参集するには、なお相当の時間を要するものとみられる。

(震災対策国際総合検証事業検証報告より)

また、計画については、県内で発生する可能性のあるすべての災害類型について、地域防災計画で基本的対応が定められているし、防災組織については、防災専任の専門職が設置されるとともに、それを支える組織体制が整備されている。

消防・防災基盤については、広域防災拠点をはじめ、ハード整備が準備進められているとともに、県有施設耐震化の中長期の方針ができたことは評価ができる。

## ウ 「地方公共団体の地域防災力・危機管理能力評価指針」による評価

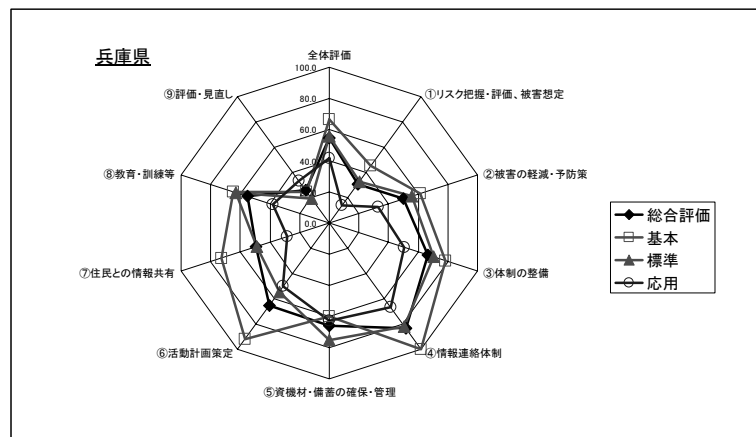
総務省消防庁が平成15年10月時点での各都道府県の自己評価を実施しているので、この結果を参考に評価したい。

同報告書では、地域防災力・危機管理能力の評価指標として、災害に備えるためなど危機管理における施策実施の流れ（「リスク把握・評価」→「被害の軽減・予防策」→「体制整備、計画策定」→「評価、見直し」）に沿ってたてた9つの指標に基づき評価することを提案している。また、9つの指標を内容によって、基礎（災害のリスクに関係なく、最低限実施すべき対策）・標準（災害のリスクがある程度見込まれる場合に実施が望ましい対策）・応用（より効果的で高度な災害対策を実施するための対策）の3つにそれぞれ分類している。

項目	内容
① リスク把握・評価、被害想定	体制整備や計画策定の前提となるリスク評価や被害想定の実施状況を評価する。
② 被害の軽減・予防策	直接的に被害を軽減する対策（耐震工事等）と併せて、災害対策に関する施設・設備の整備状況を評価する。また、ソフト的な被害予防対策も対象とする。
③ 体制の整備	防災のための組織体制、防災体制の裏付けである条例・基本計画等の策定状況など、基本的な体制を評価する。平常時の体制と緊急時の体制をそれぞれ評価する。
④ 情報連絡体制	情報連絡のためのハード整備と運用体制を評価する。バックアップ体制や予警報の伝達体制、防災情報システムの導入状況とその機能等も評価する。
⑤ 資機材・備蓄の確保・管理	活動に必要な資機材と被災者用の備蓄の確保状況を評価する。なお、事前の備蓄だけでなく、緊急時における外部からの協力（公的、民間）の可能性も把握する。また、管理体制も評価する。
⑥ 活動計画策定	対応項目毎に、活動計画の具体的策定状況を評価する。役割分担やマニュアルの有無も評価する。
⑦ 住民との情報共有	住民に情報を提供し、情報の共有化を図る対策の実施状況を評価する。
⑧ 教育・訓練等	対象別に分けて、教育・訓練の状況を評価する。また、自主防災組織の組織率、育成策、防災担当職員の防災活動に関する専門性、図上訓練の実施状況等も評価する。
⑨ 評価・見直し	体制や計画等が、訓練の評価や実際の災害対応の評価によりフィードバックされて見直しが行われているかを評価する。

## (7) 全体の評価

全体評価では、兵庫県は、全国第7位（東京都 69.4、埼玉県 69.1、石川県 66.5、福島県 65.0、静岡県 56.5、栃木県 56.1、兵庫県 54.8、長野県 54.4、山口県 53.8、富山県 53.4 の順）となっている。



また、9つの指標の各総合点について、兵庫県は、全国平均と同様の傾向が見られ（レーダーチャートの形がほぼ同じ）、各指標において、全国平均を上回っている。

### ○ 全国平均を大きく上回る指標

全国平均を大きく上回る指標として、教育・訓練等（平均+20.38）、住民との情報共有（平均+18.98）、資機材・備蓄の確保・管理（平均+15.63）があげられる。

「教育・訓練等」が高い理由

- ・ 自主防災組織のリーダー育成等に熱心に取り組んでいること
- ・ 地震・津波に関する広報・啓発活動とともに、住民向け、職員向けの教育・

訓練に熱心に取り組んでいること 等

「住民との情報共有」が高い理由

- ・ 地震、風水害とも防災マップを作成していること
- ・ 地震・津波、高潮災害、土砂災害についての広報・啓発活動を積極的に行うとともに、地震・津波を想定した住民向けまたは職員向けの訓練を実施していること 等

「資機材・備蓄の確保・管理」が高い理由

- ・ 資機材・食料・日用品等の広域備蓄を実施していること
- ・ 食料・日用品等の流通備蓄を実施していること 等

### ○ 低い水準の指標

大項目又は中項目で 50 を下回る水準の指標、低い理由等は別紙のとおり。また、このうち、大項目・中項目で 50 未満の指標は次のとおり。

(大項目・中項目で 50 未満の指標)

【リスク把握・評価、被害想定(30.74)】

- ・ 風水害に関するリスク把握・被害影響(43.12)
- ・ 風水害に関する情報共有・目標設定(25.00)
- ・ 危険物施設事故に関するリスク・被害想定(4.17)
- ・ 原子力災害に関するリスク・被害想定(0.00)

【住民との情報共有(49.98)】

- ・ 防災マップ(共有)(33.33)

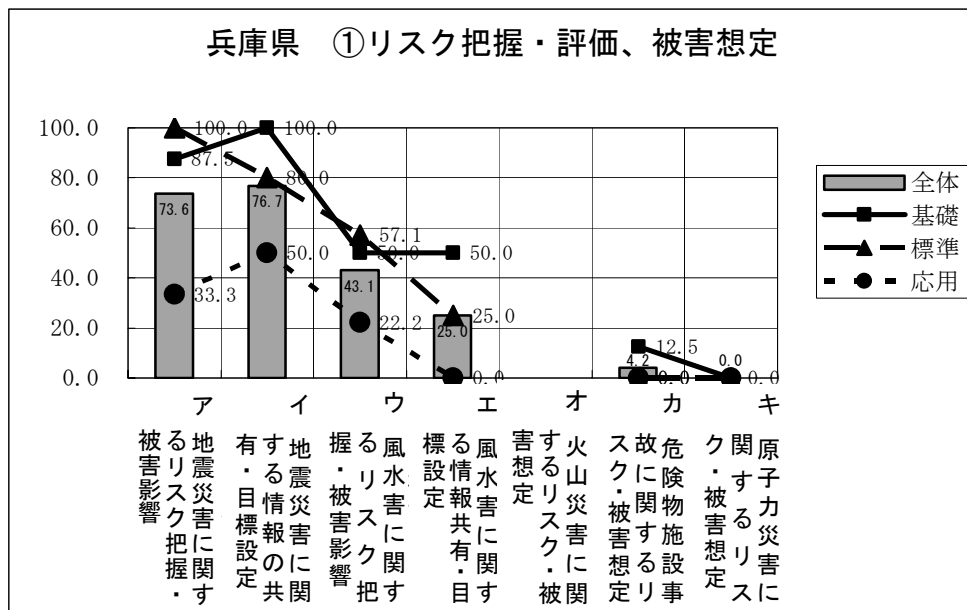
【評価・見直し(25.85)】

- ・ 被害軽減の目標(6.67)
- ・ 教育訓練の評価(37.5)

とりわけ、50 を切る低水準の分析と対応案は別紙のとおりで防災力の向上のためには、対応案のような施策を実施することも一考であろう。

### (4) 個別の評価

#### ① リスク把握・評価、被害想定



(消防庁調査結果より)

地震については、平成 8～10 年度に地震被害想定調査を実施し、兵庫県に大きな被害をもたらすと考えられる 5つの地震について、地震ごとの被害を示している。

ハザードマップの作成状況

種類	作成機関	名 称	内 容
地震	中央防災会議	○ 東南海・南海地震地震動	○ 同左
	県	○ 兵庫県地震被害想定調査報告書 ◇ 有馬一高槻断層帯～六甲・淡路島断層帯地震 ◇ 山崎断層帯地震 ◇ 中央構造線断層帯地震 ◇ 日本海沿岸地震 ◇ 南海地震	○ 県内に大規模な被害を及ぼす可能性の高い5つの地震についての被害想定調査報告書
津波	中央防災会議	○ 東南海・南海地震津波浸水予測図	○ 50mメッシュの調査結果
	県	○ 兵庫県沿岸域における津波被害想定調査報告書 ◇ 南海地震 ◇ 日本海沖活断層地震	○ 沿岸域 200mメッシュで計算 ○ 神戸、阪神南、南淡町、明石 25mメッシュ
水害	国	○ 洪水浸水想定区域図 ◇ 円山川水系円山川 (豊岡市・出石町・日高町・城崎町) ◇ 円山川水系出石川 (豊岡市・出石町) ◇ 淀川水系猪名川・藻川 (尼崎市・伊丹市・川西市) ◇ 加古川水系加古川 (加古川市・高砂市・小野市・播磨町・滝野町・社町) 揖保川水系揖保川 (姫路市・龍野市・太子町・御津町・揖保川町・新宮町・山崎町・一宮町)	○ 河道の整備状況を勘案し、氾濫した場合に想定される浸水の状況をシミュレーションした図 ○ 県は市町が洪水ハザードマップを作成する際の助言・資料提供等を行う。 ○ 洪水ハザードマップについては、4市6町(川西市・加古川市・小野市・社町・滝野町・黒田庄町・揖保川町・山崎町・宍粟郡一宮町)で作成
土砂災害	国	○ 土砂災害危険箇所図 (神戸市・西宮市・芦屋市・宝塚市)	○ 六甲砂防工事事務所において、六甲山系の地滑り等の危険箇所を記載
	県(関係部局)	○ 土砂災害危険箇所図	○ 県内の地滑り等の危険箇所を記載した図 ○ 関係部局(農地防災室・治山課・砂防課)所管分が含まれる。
	県(治山課)	○ 山地災害危険地区箇所図	○ 県内の把握している山腹崩壊危険地区等の危険箇所を記載した図
	県(砂防課)	○ 土砂災害危険箇所図 (各戸配布:神戸市・西宮市・芦屋市・宝塚市・三木市・西脇市・小野市・大河内町・神崎町・家島町・龍野市・安富町・一宮町・山崎町・千種町・山東町・関宮町・朝来町・城崎町・日高町) その他:川西市・香寺町・市川町・福崎町・波賀町・竹野町・但東町・出石町	○ 各市区町単位で地滑り等の危険箇所及び避難所・注意事項等の防災情報を記載した図(県助成事業)

兵庫県調査(H16.3)より

津波災害については、平成10～12年度に南海地震をはじめとする津波被害の想定とその対策について検討した。

土砂災害については、土砂災害危険箇所図について全県を範囲として作成し、これに基づき28市町でハザードマップが作成されている。土砂災害防止法に基づく警戒区域、特別警戒区域の指定作業は現在進行中である。

また、河川については、国において、1級河川の円山川水系円山川、円山川水系出石川、淀川水系猪名川・藻川、加古川水系加古川、揖保川水系揖保川で洪水浸水想定区域図が策定されている。県管理の2級河川においても、現在洪水浸水想定区

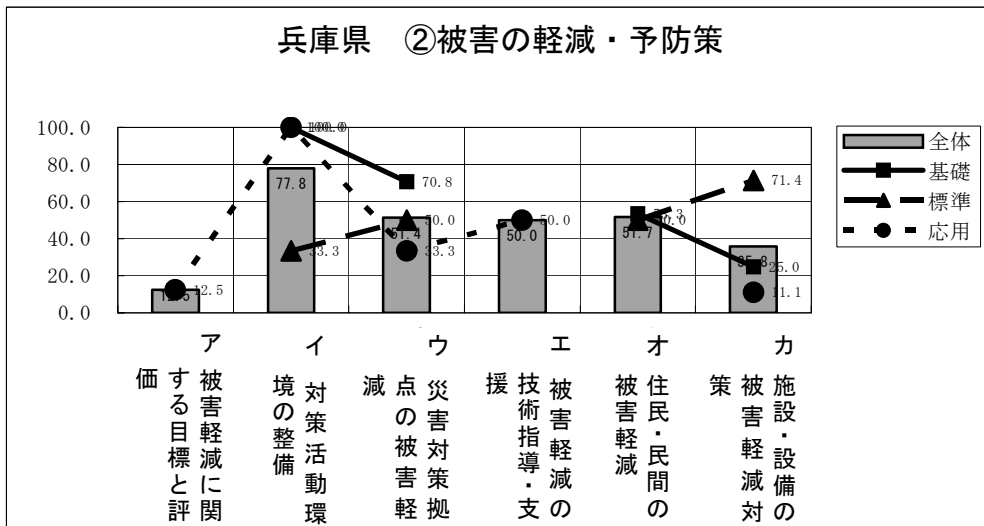
域図の作成を検討中である。

風水害に対するリスク把握・被害影響、風水害に関する情報共有・目標設定は、これらの土砂災害の警戒区域・特別警戒区域、河川の洪水浸水想定区域図が整備されてくれば改善されることになる。

危険物施設事故についての被害影響調査は、対応が主に市町消防本部において行われること、更には原子力災害による被害影響調査は県内に原子力発電所が立地しないことからそれぞれ行われていない。

また、高潮に対する被害想定調査（浸水予測図作成）は実施していない。

## ② 被害の軽減・予防策



(消防庁調査結果より)

地震災害に対しては、民間住宅の耐震化について、無料の耐震診断事業を平成 12 年度から実施し、3 箇年で 39,322 戸の利用実績（わが家の耐震診断推進事業）があった。また、平成 15 年度からは、耐震診断・改修計画策定及び耐震改修工事に要する費用に対して補助を行う制度を実施（わが家の耐震改修促進事業）しており、また平成 16 年度からは、従来の耐震改修工法と同等以上の耐震性を持った、より簡便で低コストの新しい耐震改修工法を開発し、「わが家の耐震改修促進事業」の補助対象工法としての活用を図ることにしている。

一方、県有施設（約 3,800 棟）について、平成 16 年度中に、耐震診断を終わり、この結果に基づいて、計画的な耐震化を推進していくことにしている。

### ○ 県有施設耐震診断推進事業

実施年度	H14～15	H16	計
棟数	765	426（予定）	1,191
経費（千円）	618,436	229,556	847,992

### ○ 県有施設耐震化の全体整備計画（耐震化見込み施設数）

対象	耐震化時期	施設数
県立学校	第 1 期施設（16～20 年度）	44 校
	第 2 期施設（21～25 年度）	46 校
県営住宅	第 1 期施設（16～20 年度）	27 団地
	第 2 期施設（21～25 年度）	50 団地
一般庁舎等	第 1 期施設（16～22 年度）	23 施設
	第 2 期施設（23～37 年度）	約 100 施設

※ 各施設の耐震化整備にあたっては、a 災害時における施設用途が、災害応急活動に必要な施設又は避難所等として位置づけられた施設かどうかと b 兵庫県地域防災計画で想定される5つの地震における想定震度階に対する構造耐力上の安全性（耐震性能）を2つの尺度として、耐震化が必要な施設を第1期、第2期に分類し、計画を実施する。

また、水害防止のための施設（河川・海岸・ため池施設、内水の排除対策施設、港湾・漁港の防災施設）、地盤災害の防止のための施設（砂防設備・地すべり防止施設・急傾斜地崩壊防止施設・治山施設・土地改良施設等）の整備を実施している。

しかしながら、県有施設の耐震化を除き、〇〇年までに、〇〇施設を整備するとの被害軽減に向けた目標設定が不明確であり、公表が十分にされていない。

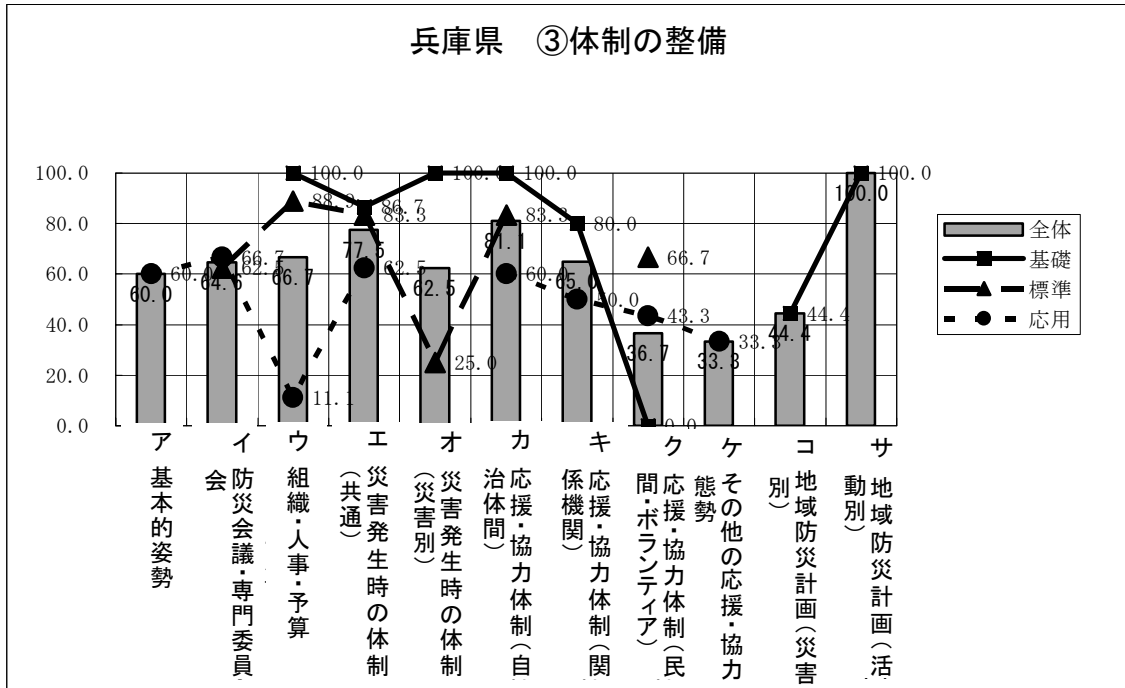
兵庫県の地震防災施設の整備状況

項 目	兵庫県	全 国
医療機関耐震化率	61.7%(9)	56.1%
社会福祉施設耐震化率	63.6%(32)	67.2%
小中学校等耐震化率	42.9%(26)	45.9%
小中学校等体育館耐震化率	47.3%(26)	48.8%
盲学校等耐震化率	30.6%(42)	61.9%
盲学校等体育館耐震化率	44.1%(29)	57.4%
公的構造物耐震化率	52.3%(24)	52.7%
海岸保全施設整備率	82.1%(8)	40.7%
河川管理施設整備率	35.3%(17)	32.1%
土石流危険渓流対策着手率	29.3%(12)	21.7%
山腹崩壊危険地区、崩壊土砂流出危険地区整備着手率	43.2%(18)	40.3%
地すべり危険箇所（地区）対策着手率	48.5%(13)	34.8%
急傾斜地崩壊危険箇所対策着手率	20.2%(41)	32.1%
ため池耐震化率	35.0%(32)	45.1%

内閣府・地震防災施設の現状に関する全国調査（H15.1発表）

さらに、防災拠点として、全国自治体初の災害対策専用庁舎として、平成12年8月に災害対策センターを整備したのをはじめ、広域防災拠点として、西播磨広域防災拠点及び但馬広域防災拠点を整備しており、現在、地域の総合的な防災拠点として、三木震災記念公園（仮称）を整備中である。

### ③ 体制の整備



(消防庁調査結果より)

阪神・淡路大震災後、防災体制の強化を図っている。まず、知事を補佐する危機管理の責任者として、「防災監」職を平成8年度から設置した。また、平成13年度から防災局を設置し、現在、4課2室、職員数約80名の体制となっている。これらが、災害時には、知事、防災監を支える災害対策本部事務局要員となる。

災害時の体制として、宿日直体制をとるとともに、待機宿舎を3棟建設して初動要員(76人)を確保し、交通途絶時においても30分以内に災害対策本部に駆けつけられるようにしている。

さらに、専門家との連携体制においても、風水害等対策計画、地震災害対策計画、海上災害対策計画、原子力等防災計画、大規模事故災害対策計画で各専門委員会(延36人)を設置し、専門家から助言を得られる体制を確保している。

また、地域防災計画は、兵庫県で考えられる災害別に整備されている(風水害等、地震災害、海上災害、原子力等、大規模事故災害対策計画)。

広域応援については、「近畿2府7県震災時等の相互応援に関する協定」の締結(平成8年2月)、岡山県、鳥取県との「災害時の相互応援に関する協定」の締結(平成8年5月)、「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」の締結(平成8年7月)を行い、特に近畿2府7県とは、毎年備蓄物資等の資料の交換、合同防災訓練の開催を行っている。

ライフライン・放送などの防災関係機関や民間企業との応援協定については、放送、報道、食糧物資、水道、医療、捜索、住宅、道路啓開、交通、輸送等の分野で協定を締結している。

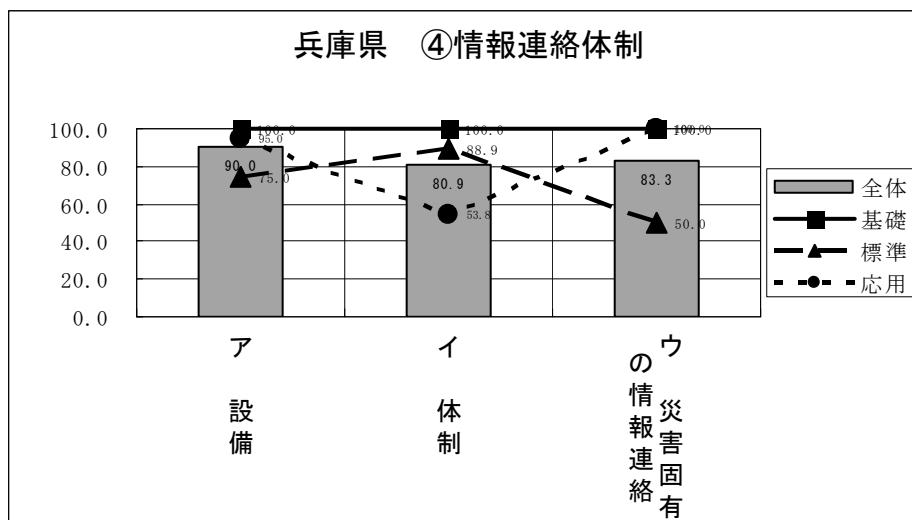


兵庫県 の 応 援 協 定

分野	担当部局	協定対象	協定内容	締結年月日
自治体	県（防災局）	全都道府県	全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定	H8.7.18
		近畿2府7県	近畿2府7県震災時等の相互応援に関する協定	H8.2.20
		岡山県	災害時の相互応援に関する協定	H8.5.31
		鳥取県	災害時の相互応援に関する協定	H8.5.31
放送	県（防災局）	NHK、サテレビ、ラジオ関西、兵庫FM放送	災害時における放送要請に関する協定 ※ 放送内容 ・ 気象庁等からの警報等の通知、要請 ・ 市町が行う警報の伝達等	S53.4.1～ H3.4.1
		毎日放送、朝日放送、関西テレビ、読売テレビ、ラジオ関西	※ 関西インターメディアは、アジアを中心に14カ国を対象として、その国の言語で放送を行っているため締結した。	H8.6.12
		関西インターメディア		H8.7.18
		NHK	緊急警報放送の要請に関する覚書	H60.9.1
		ラジオ関西	防災情報提供と放送に関する覚書	H11.1.13
報道	県（防災局）	県編集部会	災害時における報道要請に関する協定（加盟10社）	H9.5.15
食糧物資	県（農林水産部）	兵庫県食糧事務所長	災害救助法が発動された場合における災害救助用米穀の緊急引渡しに関する協定	S62.3.30
		販売業者	災害救助に必要な米穀の調達に関する協定	H8.3.29
		製造業者	災害救助に必要な食料の調達に関する協定	H8.7.11
		販売業者	（育児粉乳、調理缶詰、レトルト食品、ハム、ソーセージ、即席麺、梅干、味噌、醤油、ビスケット等）	H8.11.2
	県（産業労働部）	製造業者 販売業者	災害救助に必要な生活物資の調達に関する協定（毛布、下着、タオル、おむつ、生理用品、哺乳瓶、 TENT、ビニールシート）	H8.6.11 ～H9.1.13
水道	県（企業庁）	市町ほか	県水道災害相互応援に関する協定	H10.3.16
医療	県（健康生活部）	県医師会	災害時の医療救護に関する協定	H2.8.18
		（社）県柔道接骨師会	災害時におけるボランティア活動に関する覚書	H9.10.21
		労働福祉事業団	災害時の医療救護活動に関する協定書	H9.11.28
捜索	県（防災局）	日本レスキュー協会	災害時における災害救助犬の出動に関する協定	H11.11.10
住宅	県（県土整備部）	プレハブ建築協会	災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定	H9.1.4
		住宅金融公庫大阪支店	災害時における住宅復興に向けた協力に係る基本協定書	H16.1.17
道路啓開	県（防災局、県土整備部）	建設業協会	災害時における応急対策業務に関する協定	H9.1.13
交通	県警（生活安全部）	警備業協会	災害時における交通誘導業務に関する協定	H8.4.1
輸送	県（防災局）	トラック協会	災害時における物資等の輸送に関する協定	H10.9.1
その他	県（防災局）	高輝度光科学センター	緊急時モニタリングの実施等における協力に関する協定（原子力災害発生時のモニタリング実施、評価、助言）	H15.1.23

兵庫県資料より

#### ④ 情報連絡体制



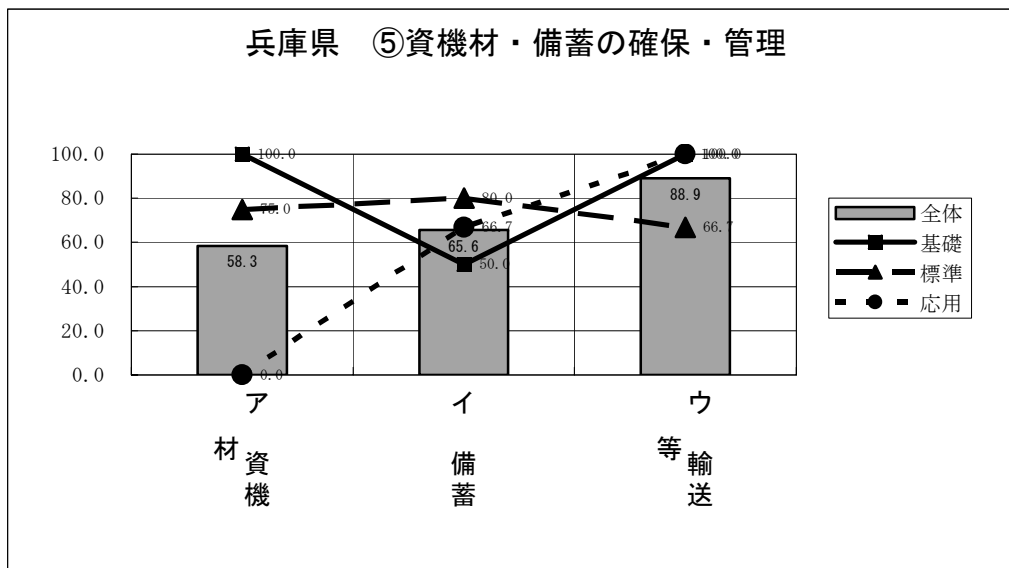
(消防庁調査結果より)

通信システムについては、平成8年9月から、防災関係機関間の防災情報の共有、災害情報や気象観測情報の収集・提供、被害予測などの機能を持ち、地震災害だけでなくあらゆる災害に迅速に対応できる総合情報ネットワークシステムとして、フェニックス防災システムの運用・管理を行っている。平成14年度からは既存システムの充実を図り、災害時の必要な要員数や救援物資の量の推計・分析、初動対応を示したガイダンスなどの機能を備えた災害対応支援システムを追加している。また、平成14年度からシステムの改修を行い、平成16年4月からは、新システムを運用開始し、インターネットや携帯端末により防災気象情報等を提供している。

また、通信衛星を利用した防災・行政無線ネットワークにより、本庁、県民局、関係地方機関、市町、消防本部等防災関係機関を接続し、災害、気象情報、地域災害情報の迅速な収集・伝達を行っている。自衛隊との間ではホットライン（専用回線）を設置している。

連絡体制については、勤務時間外においても、宿日直者常時4名の体制により対応している。

⑤ 資機材・備蓄の確保・管理



(消防庁調査結果より)

大震災の経験を踏まえ、流通在庫備蓄では、災害発生後被災地でニーズが生じる時間内に調達できないものを中心に、次の通り現物備蓄を推進している。(西播磨・但馬広域防災拠点に一定数量を備蓄済み)

兵庫県の備蓄の考え方

備蓄の種類	備蓄の考え方
被災者用物資	大震災の経験から、被災者用物資は、大規模災害時に特に大量に必要となると考えられるが、県の役割が市町備蓄の補完であることから、基本的には流通在庫備蓄により対応する。 但し局地的に大量の需要が生じた場合、被災地外からの供給が途絶えた場合等に備え、最低限必要な数量として、当面、食糧(100,000食)、毛布(66,000枚)、ビニールシート(6,666枚)を現物備蓄する。 食糧についてはアルファ化米、クラッカーを基本に、高齢者、乳児用としてお粥、粉ミルク・哺乳瓶を備蓄する。
被災者用資機材	個人では保有が困難で、かつ阪神・淡路大震災で行政が調達に時間を要した仮設トイレ(1,000基)、仮設風呂(24基)を現物備蓄する。
救助用資機材	大震災の経験から、大規模災害時には、各救助機関の装備量を上回る資機材が緊急に必要となることが想定されるため、人命救助システムの小隊用資機材(40セット(1セット25人用))を現物備蓄する。
広域防災拠点用資機材	大震災で、消防学校等の物資基地の運用に必要なとなったテント、パレット等(所要の数量)を現物備蓄する。

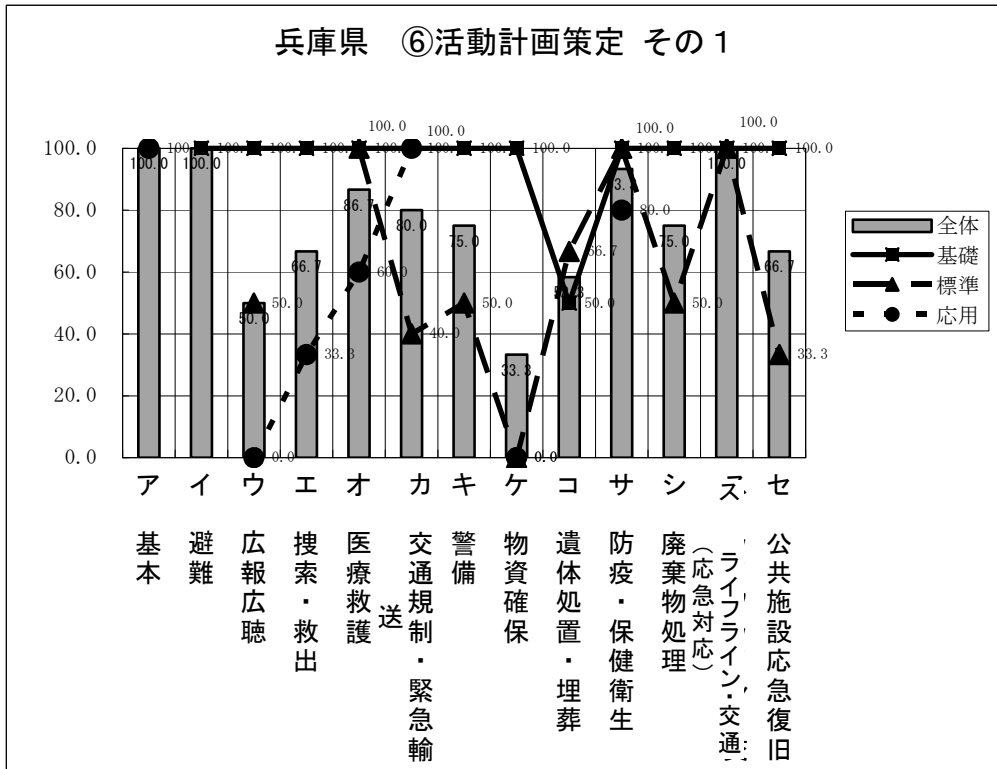
※ 備蓄数量算定の基本的考え方

被災者用物資・資機材については、既往災害の最大値として、阪神・淡路大震災時の実績(ピーク時30万人)を、また、救助用・広域防災拠点用資機材については、阪神・淡路大震災時の応援要員数等の実績を基準とし、当面保有すべき数量を算定している。

また、食糧(米穀、食料、生活物資)について、流通備蓄の協定を製造業者や販売業者と締結している。

輸送面に関しては、広域防災拠点を県内各地に整備するとともに、広域防災拠点が整備されるまでの間広域輸送拠点を活用することとしている。輸送手段としては、兵庫県トラック協会と災害時における物資等の輸送に関する協定を締結（平成10年9月1日）するなど輸送手段の確保を図っている。

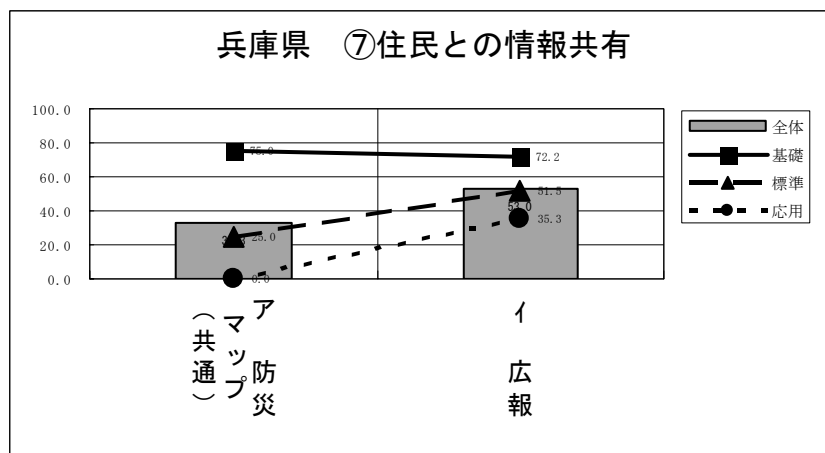
### ⑥ 活動計画策定



(消防庁調査結果より)

県地域防災計画の整備及び同計画において、担当部署を明確にしている。また、地域防災計画を受けて、県庁内各部局、各県民局単位にマニュアルが整備されている。しかし、同マニュアルの整備が、大震災後見直しをしていない部局があり、同マニュアルに基づいた研修や訓練が課題となっている。

### ⑦ 住民との情報共有

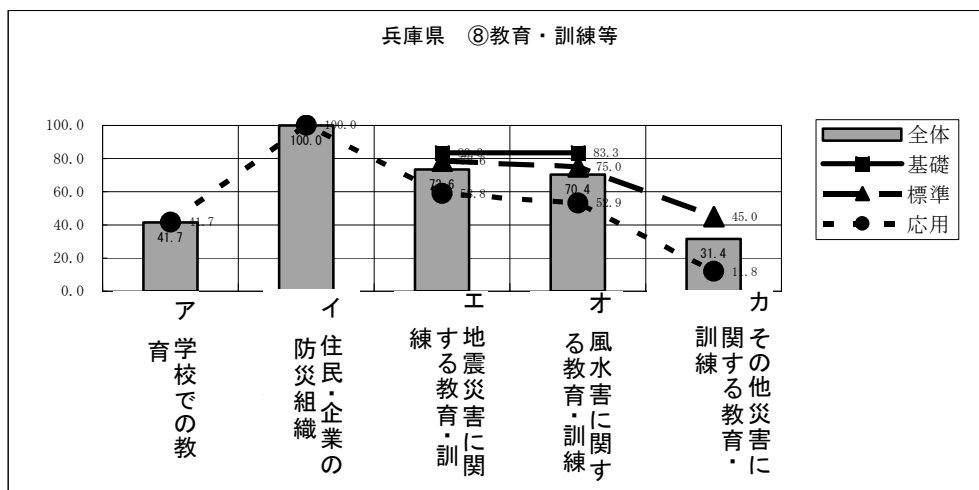


(消防庁調査結果より)

県民との情報共有について、特に防災マップについては、住民に身近な市町が対応するという役割分担をしている。

その他、従前より、県民の防災に関する啓発活動として、県のホームページからの地震被害想定結果の情報発信、土砂災害危険箇所図の作成・配布をはじめ、県広報誌への防災関係情報の掲載、活断層調査結果説明会等、防災関係情報を発表してきたが、平成16年4月からフェニックス防災システムをweb化し、気象情報や津波浸水予測図など一部情報をインターネットやiモードで公開している。また、河川水位や道路の交通規制情報を同様に公開されている。

### ⑧ 教育・訓練等



(消防庁調査結果より)

県民対象の防災教育として、平成11年度から、県民局単位でのひょうご防災カレッジの開催している。自主防災組織対象には、平成14～16年度に講師団を編成し出前方式で各地に派遣する地域防災リーダー講座を実施した。また、住民参加型の図上訓練を普及させるため、平成15年度から指導者研修会を開催している。

また、平成16年度からは、体系的・実戦的な防災に関する知識・技術を有する地域リーダーを育成するための講座(合計約50時間)を県立広域防災センターで開催している。

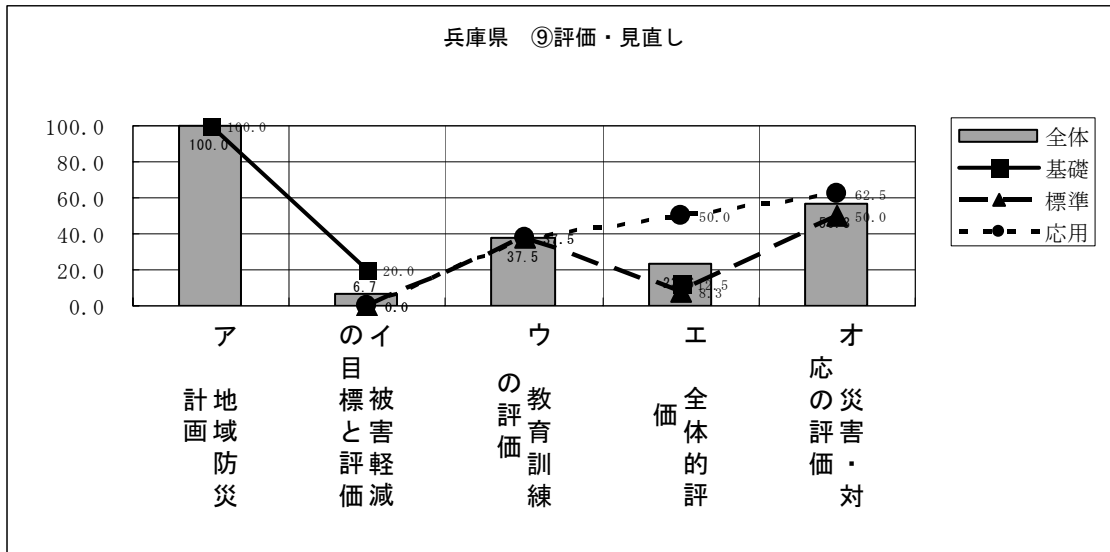
県の防災担当者等を対象とした教育としては、専門的・体系的な研修として、人と防災未来センターの災害対策専門研修がある。また、平成9年度からは、実務者向けの講座として、ひょうご防災カレッジ専門講座が神戸市内で3日程度開催されている。

訓練として、毎年度9月1日の防災の日周辺に防災関係機関との連携を確認するための総合防災訓練や1月17日に、防災訓練を実施している。

しかし、県防災担当職員の修得すべき知識・技術内容が具体的に定められておらず、また、それに対応する研修・訓練も年間を通じて体系だって位置づけられていない。

また、事業者向けの積極的な広報・啓発はされていない。

## ⑨ 評価・見直し



(消防庁調査結果より)

県地域防災計画は、2年に1度見直すこととし、フォローアップ整理表を設けて体系的に見直している。また、災害対応の反省点・教訓をまとめ、県地域防災計画に反映をさせようとしている。

しかし、被害軽減の目標と評価、教育訓練の評価について、内部評価や外部評価を実施し、その結果を施策等に反映させることについては十分にはなされていない。

## エ 他府県の防災対策

兵庫県の他、他府県においても阪神・淡路大震災後、防災体制の充実に取り組んでいる。ここでは、昭和51年に東海地震説が発表されて以来、地震対策を最重要課題の一つとして積極的に取り組んでいる静岡県、さらには、平成14年に地震防災対策強化が従来の1市から名古屋市を含む58市町村に拡大指定された愛知県の取り組みをみていく。

### (7) 静岡県

静岡県では、昭和55年度から「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（地震財特法）」に基づく緊急整備事業、平成8年度から「地震防災対策特別措置法」に基づく地震防災緊急事業五箇年計画により、①避難地、②避難路、③消防用施設、④緊急輸送路及び関連施設、⑤通信施設などの整備を行っている。

また、同県では様々な県単独事業による地震対策事業も行っており、これらの財源として、昭和54年度から平成5年度までの15年間にわたって、法人事業税の超過課税を実施している。

昭和54(1979)年度から平成4(2002)年度の地震対策事業は、1兆5,669億円にのぼっている。

阪神・淡路大震災後は、改めて地震対策の総点検を行い、平成7年5月に行動計画「地震対策300日アクションプログラム」をまとめた。更に平成13年5月には阪神・淡路大震災からの教訓や最新の研究成果などを地震対策に反映させた「第3次地震被害想定」を発表するとともに、同年9月には、「地震対策アクションプログラム2001年」を作成している。このプログラムは、新たな災害軽減の概念として「減災(ミティゲーション)」の考え方に基づき、被害が増加する要因の一つ一つを冷静に分析し、必要な備えを行い、被害を最小限に抑えていくための行動計画としてまとめられている。現在同計画に基づき事業が展開されている。

○ 地震対策推進条例

東海地震や神奈川県西部の地震などの大規模な地震による災害から県民の生命、身体及び財産を守るため、県及び市町村並びに県民の責務を明らかにするとともに、地震による建築物の倒壊の防止等の災害予防、地震発生後における緊急交通の確保その他の特に重要な地震防災のための措置について定めることにより、地震対策の的確な推進を図り、もって県民が安心して暮らせる地震災害に強い県づくりを行うことを目的として平成8年3月に制定した。

○ 地域防災力の向上に関する施策

a 木造住宅耐震補強推進施策「TOUKAI-0（東海・倒壊－ゼロ）」の展開（平成13年度～）

- ・平成13年度から約60万棟を対象とした簡易耐震診断を実施するとともに、平成13年度～17年度に講習を受けた建築の専門家の無料派遣による精密診断の実施
- ・平成14年度から平成18年度にかけ、耐震補強補助制度（30万円上限）を実施

b 自主防災組織活動支援「地域防災指導員」の養成

- ・平成14年度から育成し、自主防災組織に直接入り膝を交えながら地域の課題の検討を手伝うほか、地域の地図を広げ危険箇所の確認や災害時の行動確認をしながら実施するゲーム感覚の簡易型図上訓練DIG(Disaster Imagination Game)の実践的指導などを行っている。

c 災害ボランティア

- ・平成8年度から平成14年度にかけて819人のボランティアコーディネーターの養成を行い、受け入れ体制を整備
- ・災害時に災害ボランティアの受け入れ本部を迅速に立ち上げるための初動資金の確保のため、「災害ボランティア活動ファンド」を平成14年度に公益信託方式で設立した。

○ 防災に関する行政組織体制の強化

a 緊急防災支援室（通称SPECT「スペクト」）の設置

- ・平成8年度に、防災に関する従来の行政組織に加え、緊急時に県の災害対策本部から各地の県支部に要員を派遣し、被災状況の確認や救助要請などの調整支援にあたる組織を設置した。この組織には、県職員その他、市、消防、警察そして電力、ライフライン機関からも職員の派遣を受け、総勢27名で組織している。なお、平常時は、災害発生時における支部の初動態勢を迅速・的確に立ち上げることができるよう、地域の地理・地形の実情把握、災害応急対策に必要な知識・手法を習得するための研修・訓練を行うとともに、支部、市町村の防災体制強化のための支援、市町村地域防災計画の修正指導等を行っている。

b 支部体制の充実

- ・災害時に各地域で県の支部機能として指揮をとる9地域の行政センターには、所長（災害時には支部長）を補佐する防災専任の防災監1名と数名の防災スタッフを配置し、本部だけでなく支部体制の強化を図っている。

c 職員の参集

- ・災害時に指揮をとる幹部職員及び災害対策本部・支部の立ち上げなどに必要な要員は勤務地から30分以内に参集可能な地域に居住させている。

d 1年を通じ系統だった防災訓練の実施

- ・毎年4月の全職員動員訓練、医療救護・緊急輸送、物資確保、航空消防活動などの分野別実践訓練、9月1日の総合防災訓練、毎年1月の分野別実践訓練を集大成した総合的な大規模図上訓練の実施

#### (イ) 愛知県

愛知県では、阪神・淡路大震災後、初動体制の整備として、平成7年度に、防災監の設置、防災幹部職員の公舎居住化、幹部職員に携帯電話配置、通信担当職員の24時間勤務化、激甚災害時参集場所登録制度、総理大臣官邸とのホットラインの開設、平成8年度に防災ヘリコプターを導入している。また、情報通信網の整備として、平成8年度に、衛星通信車載局の配備、県庁・東三河事務所に「耐震通信局」の設置、平成9年度に新総合通信ネットワークの整備、震度情報ネットワークの運用開始、平成10年度にヘリコプターテレビ電送システムの整備をしてきた。また、平成8年度から14年度まで防災ボランティアコーディネーターの養成、平成9年度には避難所運営マニュアルを作成している。

平成13年9月の東海地震の想定震源域の見直し以降では、平成13年度に知事を会長とする「愛知県地震対策会議」を設置し、対策を協議することとしたことをはじめ、次の対策がとられている。

- 防災体制の強化
  - a 防災局設置と組織の拡充
    - ・平成14年度に防災局を設置するとともに、平成15年度には防災局を部組織に格上げした。また、防災課に県、市町村、ライフライン機関職員等で構成する「あいち防災支援チーム」を新設した。
  - b 情報伝達体制の充実強化
    - ・平成14年度に防災情報システム等、平成15年度に防災GIS（地理情報システム）、高度情報通信ネットワーク（衛星系）の整備を実施
- あいち地震対策アクションプランの作成
  - ・平成14年度に、地震対策会議において、地震に強い愛知県を目指して、地域防災計画（地震災害対策計画）の実効性を高め、また、県の地震防災対策への積極的な取り組みを示すことによって県民に安心を与えるため、今後県が取り組むべき地震防災施策を体系化した行動計画（平成14年度から18年度までの5カ年計画）を策定。
- 県民の防災意識向上対策
  - a 地震防災に係る県民の意識調査を実施（平成13年度から隔年実施）
  - b 地震防災リーフレット約260万部を作成し全戸に配布（平成13年度、平成16年度）
  - c あいち防災カレッジを開催し、防災リーダーの養成を開始（平成14年度～）
- 耐震化対策
  - a 県有施設耐震化対策
    - ・平成14年度に防災上重要な県有施設等の耐震診断結果の公表
    - ・一般県有施設耐震改修5カ年計画で、平成14年度から5カ年で45施設を耐震改修することになっている
  - b 民間住宅等の耐震化促進
    - ・平成14年度から、耐震診断マニュアルの作成及び診断員の養成、耐震診断を実施する市町村への補助制度を創設
    - ・平成15年度からは、耐震整備補助事業を実施する市町村への補助事業を創設、また、緊急市町村地震防災対策事業費補助金に避難所耐震化事業を追加。
- 愛知県地震防災推進条例の制定
  - ・平成16年度に県、市町村、県民、事業者、自主防災組織、ボランティア等がその責務や役割を認識し、一体となって地震防災対策に取り組む防災協働社会の形成を促進するために制定。

#### (ウ) 兵庫県との比較



静岡県、愛知県の防災対策と兵庫県の防災対策を比較すると、静岡県及び愛知県では、条例により、県、市町村、県民の役割を明確化していること、さらに、アクションプログラムを作成し、現状と目標を明確にしているということがあげられる。また、特に、静岡県では、系統だった訓練が実施されていること、愛知県では、県民の意識啓発に重点をおいていることがわかる。

## オ 課題

兵庫県では、初動体制の整備として、初動体制の整備に関して、ハード・ソフトの防災体制の維持管理と活用能力の向上が求められる。

また、備えの充実のうち、計画については、地域防災計画の実効性を高めるための、計画をブレイクダウンした要領、マニュアル等のプログラムの整備、組織としては、防災に加え、有事その他の危機管理全般を総合的に所管する組織の設置と全庁的な危機管理体制の充実が求められる。

消防・防災基盤の整備に関しては、津波防護施設ほか地震防災施設全般において整備目標の設定等の計画的整備が求められる。

## (2) 市町の防災力

### ア 現状

県内市町においても、阪神・淡路大震災後、全ての市町で阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた地域防災計画の修正を実施している。しかし、市町間に防災体制の整備に差があり、特に小規模自治体ほど防災業務が十分には対応されていない実態がみられる。

このため、具体的に、各市町の防災体制の整備状況を検証するため、毎年度総務省消防庁により実施されている消防防災・震災対策現況調査のデータ及び平成16年4月末にこのレポートのために県内市町を対象に実施した「市町防災体制整備状況に関する調査」の結果等をもとに、県の防災体制同様、次の事項について取りまとめた。

### (7) リスク把握・評価、被害想定

地震被害の危険性については、24市町が独自で想定を行い、22市町では、兵庫県の実施している地震被害想定調査結果や、土砂災害危険箇所図などを基に、災害危険性を把握している。

また、地域の災害危険性について防災地図（ハザードマップ）として公開している市町は、16市34市町（平成15年6月現在）である。

### (1) 被害の軽減・予防策

（総合的地域防災拠点施設）

県内市町において、①災害発生時の情報収集・分析・意思決定・指揮に関する機能「総合監理機能」、②平常時における防災教育・訓練・研修のための機能「防災教育機能」、及び③災害対策用の資機材、食料、燃料等を備蓄する機能「備蓄機能」の3つの機能すべてを満たす施設として、次の9施設が整備されている。

兵庫県内の総合的・地域防災拠点施設一覧

防災拠点施設名	所在地	事業主体	完成年月	建物階数 (地上・地下)	延床面積 ㎡
尼崎市防災センター	尼崎市昭和通 2-6-75	尼崎市	昭和61年 7月	(5・0)	4,753.28
尼崎市北部防災センター	尼崎市上ノ島町 3-2-1	尼崎市	平成2年 6月	(4・0)	2,408.57
加古川市防災センター	加古川市加古川 町友沢137-1	加古川市	平成12年 5月	(2・0)	1,929.00
加西市防災センター	加西市北条町東 高室993-1	加西市	平成10年 12月	(2・0)	6,414.93
黒田庄町防災ステーション	多可郡黒田庄町 田高216-27	黒田庄町	平成16年 3月	(1・0)	235.02
赤穂市防災センター	赤穂市加里屋 1120-120	赤穂市	平成10年 8月	(3・0)	3,588.64
山崎防災センター	宍粟郡山崎町鹿 沢65-3	山崎町	平成12年 3月	(5・0)	3,456.40
円山川防災センター	城崎郡日高町西 芝字清水	日高町	平成11年 3月	(2・0)	700.22
和田山町防災ステーション	朝来郡和田山町 枚田609	和田山町	平成13年 4月	(2・0)	856.66

(地域防災拠点、コミュニティ防災拠点)

兵庫県では、災害時に防災拠点としての機能を果たす広域防災拠点、地域防災拠点、コミュニティ防災拠点の整備について、重層的に行うことになっている。

防災拠点の種類

	役割・機能	配置・規模
広域防災拠点	<p>(役割)・大規模災害時の救援・救護、復旧活動等の拠点</p> <p>(機能)・救助資機材等の備蓄機能</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域内外からの物資の集積・配送機能</li> <li>・救援・復旧活動に当たる部隊の集結・出動機能</li> </ul>	<p>(配置)・陸路や空路等により地域内外から1時間以内で救援・復旧のための人員や物資が到着できることを基本とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地連担型地域：半径15kmをカバー圏域として内陸部及び臨海部に配置</li> <li>・市街地分散型地域：地形や人口分布に応じて配置</li> </ul>
地域防災拠点	<p>(役割)・地域の救援・救護、復旧活動の拠点</p> <p>(機能)・広域防災拠点から搬送される緊急物資、復旧資機材の集積・配送機能</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の救援活動のための集結・出動機能</li> <li>・緊急物資、復旧資機材の備蓄・保管機能</li> <li>・情報通信機能</li> <li>・広域避難地としての機能等</li> </ul>	<p>(配置)・各市町に1箇所以上配置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・物資・要員の集結や広域防災拠点とのアクセス性（幹線街路などとの接続）に配慮</li> <li>・市街地連担型地域では、周辺建築物の不燃化の促進により防災性を向上</li> </ul> <p>(規模)・市街地連担型地域：概ね4ha</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地分散型地域：概ね2haを標準、但し広域防災拠点に隣接する場合は自衛隊駐屯に必要なスペースを除く1ha</li> </ul>
コミュニティ防災拠点	<p>(役割)・地域社会における地区住民の避難地及び防災活動の拠点</p> <p>(機能)・災害時における避難、応急生活が可能な機能</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域防災拠点から搬送される緊急物資、復旧資機材の集積・配送機能</li> <li>・情報通信機能</li> </ul>	<p>(配置)・市街地連担型地域：概ね1近隣住区（小学校区）に1箇所</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地分散型地域：拠点候補施設の規模の実情を踏まえつつ、コミュニティ防災拠点への至近性を高めるため複数配置</li> </ul> <p>(規模)・市街地連担型地域：オープンスペースの規模は概ね1ha、施設全体で2㎡×対象人口の有効面積確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地分散型地域：少なくとも2㎡×対象人口の有効面積確保</li> </ul>

地域の救援・救護・復旧活動の拠点となり、各市町1箇所以上配置することになっている市町地域防災拠点については、市町地域防災計画40市町で指定がなされていない。（これを受けて、県防災局から、平成15年9月に地域防災拠点が未指定又は集積・保管機能を持たない防災拠点を指定している市町について、緊急物資等の集積配送先を暫定的に定めるよう要請し、定めてもらっているところである。）

（市町有施設の耐震化）

市町有施設の耐震化の状況については、現状では、市町有施設全体として、耐震率が47.6%（全国51.0%）、平成19年度の耐震率が48.9%（全国52.6%）、また、その中でも拠点施設となるものについては、耐震率が49.0%（全国51.1%）、平成19年度の耐震率が51.1%（全国53.6%）となっている。

また、災害対策本部となる庁舎では、52.17%、平成19年末では、52.54%、小学校の

耐震性は、47.09%、平成 19 年末では、49.49%、中学校の耐震性は、47.08%、平成 19 年末では、53.00%となっている。公共施設、とりわけ小中学校や庁舎の耐震性の強化はそれぞれ避難所となったり、児童・生徒の教育の場であること、さらには災害対策の中心であることから、緊急に行う必要がある。

市町有施設の耐震改修状況

	兵庫県		全国	
	H15 耐震済	H19 耐震済予定	H15 耐震済	H19 耐震済予定
全公共施設	47.6%	48.9%	51.0%	52.6%
拠点施設	49.0%	51.1%	51.1%	53.6%
庁舎（拠点施設）	52.17%	52.54%	—	—
小学校（避難場所指定）	47.09%	49.49%	—	—
中学校（避難場所指定）	47.08%	53.00%	—	—

総務省消防庁「公共施設等の耐震改修状況調」（H15.4.1）より

#### (ウ) 体制の整備

##### (防災会議・専門委員会)

防災会議の開催状況をみると平成 14 年度中に実施した市町が、19 市 9 町（31.8%）となっている。

また、災害ごとの専門委員会を設置しているのは、2 市（姫路市：テロ、健康危機管理、高砂市：テロ）となっており、必ずしも十分とはいえない。

##### (組織・人事・予算)

防災の専門職として、理事クラスで神戸市が危機管理監を設置している。また、部長クラスとしては、姫路市（防災監）、小野市（市民安全部長）が設置されている。

防災担当課については、課名に消防、防災、または危機管理等の文言を含む市町が 10 市 1 町ある（神戸市：危機管理室、姫路市：消防局防災課、尼崎市：総務部防災対策課、明石市：総務部防災安全課、西宮市：土木総括室防災対策課、芦屋市：総務部防災対策課、伊丹市：自治人権部生活安全室防災課、宝塚市：総務部総務室防災課、川西市：総務部行政室防災安全課、小野市：防災企画グループ、山崎町：環境防災課）。

なお、消防部局が防災部門を担当している市町が、平成 15 年度まで姫路市、尼崎市の 2 市であったが、平成年 16 度からは姫路市の 1 市のみとなった。また、土木部局が防災を所管しているところとして、西宮市がある。

防災担当の人員の状況は、市レベルでは平均 2.1 人で 1 人以上の担当者がいるところが、14 市（全体の 60.86%）となっている。また、町レベルでは、0.44 人で、1 人以上の担当者がいるところは、5 町となっている。

予算面からみると、防災予算が一般会計に占める割合が 0.1%未満の団体で最も多く 57(67.1%)ある。次に 0.1～0.5%が 13(15.3%)、1%以上が 9 (10.6%)、0.5～1%未満が 3 (3.5%)と続く。

一般会計に占める防災予算の割合（平成16年度）

0.1%未満	0.1～0.5%	0.5～1%	1%以上
57 団体 (67.1%)	13 団体 (15.3%)	3 団体 (3.5%)	9 団体 (10.6%)

（市町防災体制整備状況に関する調査より）

具体的な支出項目について、施設・設備の整備としては、平成15年度において、備蓄物資（39団体）、耐震性貯水槽（27団体）、防災指器材等（23団体）、防災行政無線（11団体）などの順となっている。

（災害発生時の対応）

防災所管課による宿日直体制をとっている市町は9町となっている。

また、災害対策本部の事務局職員のうち、30分以内に50%以上の職員が参集できるとする市町が63市町（全体の74.1%）で、そのうち100%の職員が参集できるところが26市町となっている。

（応援・協力体制）

市町相互応援協定は、平成16年4月現在、阪神・東播磨・西播磨・但馬・丹波・淡路の旧県民局単位の災害応急対策活動の相互応援に関する6協定をはじめとする57協定が締結されている。この内、県外の市町村を相手先を含む協定が41（71.9%）ある。

（地域防災計画）

すべての市町において、阪神・淡路大震災後に同震災の教訓や国などの制度の充実を踏まえた計画の修正がなされている。

また、特定災害対策計画を策定している市町は次のとおりとなっている（平成15年4月現在）

特定災害対策計画の作成状況(H15現在)

特定災害対策計画	市町名
大規模火災防衛・事故災害対策 ・放射性物質事故災害対策 ・海上事故災害対策 ・鉄道事故災害対策 ・道路事故災害対策 ・その他事故災害対策	神戸市
大規模・特殊災害応急対策計画 ・航空機事故災害応急対策 ・海上災害対策 ・放射性物質事故災害対策	尼崎市
大規模火災等対応計画 ・雑踏事故対策計画	明石市
海上災害対策編	西宮市
海上災害対策編	洲本市
海上災害対策編 突発重大事案の初動対策	芦屋市
特殊災害対策計画	伊丹市
大規模火災の応急対策計画 放射性物質による災害の応急対策計画 その他の災害応急対策計画 突発重大事案の応急対策計画	龍野市
大規模事故災害等対策計画	宝塚市

## (I) 情報連絡体制

防災無線の整備状況については、同報無線のみの整備が 8 市町、移動無線のみの整備が 35 市町 (39.8%)、同報・移動併設が 59 市町 (67.0%)、地域防災無線が 4 市町 (4.5%) となっており、いずれも全国平均を下回っている。

	市町村数	同報系		移動系		地域防災系	
		整備済団 体数	整備率 (%)	整備済団 体数	整備率 (%)	市町整備 済団体数	整備率 (%)
兵庫県	88	35	39.8%	59	67.0%	4	4.5%
全国	3,235	2,161	66.8%	2,812	86.9%	263	8.1%

市町村の防災無線通信施設整備状況 (H15.3.31) 総務省消防庁地方防災行政の現況より

また、同報系以外の住民への伝達手段として、農漁協等通信設備 20 市町 (22.7%)、広報車 86 市町 (97.7%)、サイレン 76 市町 (86.4%)、半鐘 20 市町 (22.7%)、報道機関 30 市町 (34.1%)、自主防災組織 52 市町 (59.1%) 等が活用される体制になっている。

さらに、勤務時間外における市町の情報連絡体制については、市町の受信者としては、宿日直の職員 54 市町 (61.3%)、守衛等 31 市町 (35.2%)、民間委託警備員等 17 市町 (19.3%)、消防機関 35 市町 (39.8%)、その他 2 市町 (3.1%) となっている。住民への伝達者としては、受信者 48 市町 (54.5%)、自動伝達 1 市 (1.1%)、職員登庁後 61 市町 (69.3%)、その他 8 市町 (9.1%) となっている。

## (II) 資機材・備蓄の確保・管理

県と市町との役割分担については、兵庫県地域防災計画では、県が 1 日分、市町が 2 日分で、市町は 2 日分のうち 1 日分を、現物で備蓄することとなっている。

県が平成 8～10 年度に実施した地震被害想定調査の 5 つの地震被害想定のうち、各市町で最大となる避難者数を基に備蓄をしていく必要があるが、この基準を充足している市町は多くはない。とりわけ、淡路島の各市町の備蓄状況が低い。

県外市町村と比較した場合においても概ね全国平均を下回っている。

地震防災施設の整備状況に関する調査

品 目	指 標	兵庫県内市町	全国市町村平均
備蓄倉庫	人口1万人あたりの備蓄倉庫床面積	72.4 m <sup>2</sup> /万人	63.6 m <sup>2</sup> /万人
乾パン	人口1万人あたりの備蓄量	386.7 食/万人	1,301.7 食/万人
インスタント麺	〃	8.1 個/万人	138.9 個/万人
米	〃	584.0kg/万人	733.6kg/万人
缶詰	〃	227.7 缶/万人	926.7 缶/万人
水	〃	6,445.3 リットル/万人	2,617.2 リットル/万人
ろーそく	〃	11.7 本/万人	118.1 本/万人
懐中電灯	〃	10.3 個/万人	14.2 個/万人
毛布	〃	310.6 枚/万人	432.0 枚/万人
被服	〃	9.1 個/万人	127.4 個/万人
医療品	〃	1.7 個/万人	3.5 個/万人
浄水器	〃	0.6 個/万人	0.7 個/万人
応急仮設テント	〃	0.8 張/万人	2.7 個/万人
担架	〃	1.5 台/万人	2.9 台/万人
災害用トイレ	〃	8.1 個/万人	23.5 個/万人

内閣府発表資料より（平成14年1月）

また、備蓄倉庫については、平成14年度現在、84市町が826棟の備蓄倉庫を整備する一方、2市町が23棟を借り上げている。

(カ) 活動計画策定

マニュアル類については、避難所運営マニュアルを作成している市町が41市町村（46.6%）、災害弱者支援マニュアルが3市町（3.4%）、災害ボランティア活動支援マニュアルが2市町（2.3%）作成されている。また、神戸市では、風水害対応マニュアル及び事故災害対応マニュアル、芦屋市では、災害対策本部各班マニュアル、伊丹市では、地域防災無線運用マニュアル、滝野町では、町職員行動マニュアル、三原町では職員用防災ハンドブックが作成されている。

(キ) 住民との情報共有

住民に対する防災に関する広報活動状況については、広報紙、講演会・研修会、新聞、ラジオ・テレビ、冊子・パンフレット、映像資料、起震車等による地震体験などにより行われている。

(ク) 教育・訓練

教育訓練については、総合訓練が63市町で98回が実施され、36,948人が参加している。職員参集、情報伝達、消火、避難誘導、救急救助、給食給水、応急物資輸送等の個別訓練は、47市町で、83回実施され、58,928人が参加している。また、市町によっては、定型的な会場型訓練しか実施していない例が見受けられる（平成14年度の実績。総務省消防庁「地方防災行政の現況」より）。

(ケ) 評価・見直し

地域防災計画の見直しでは、平成10年度から14年度までの5カ年間で、毎年度防災会議を開催している市町が、神戸、阪神南、阪神北、東播磨地域の市町をはじめ、15市町（17.0%）あるが、県内市町全体としては、平成13年度29市町（32.9%）、平

成 14 年度 25 市町 (28.4%) という状況になっている。

## イ 県内市町の防災事業例

ここでは市レベル、町レベルでそれぞれ代表的事例をとりあげて検証する。

### (7) 市レベル

#### (A市)

神戸・阪神地域にある A 市では、土木局土木総括室にある防災対策課が防災を担当している。防災を専任とする職員は 7 名である。

地域防災計画類の整備では、平成 8 年度以降毎年度地域防災計画を修正している。また、特殊災害に関しても、海上災害対策編、原子力災害対策編を作成しており、ハザードマップについては、土砂災害危険予想箇所図を各戸配布するとともにホームページでも掲載をしている。

今後の防災対策の充実としては、平成 17～18 年度に防災行政無線の整備を行うことにしている。

A 市の平成 16 年度の防災対策経費は次のとおり。

○ 防災対策経費	50,185
(主なもの)	
・土砂災害情報相互通信システム事業	7,397
・総合防災訓練関係経費	6,309
・水防対策経費	5,620
・備蓄庫関係経費	3,576
・備蓄食糧	3,092
・宅地防災工事融資預託金	2,200
・防災行政無線整備事業費	2,000
・防災講演会関係経費	299

#### (B市)

播磨地域にある B 市では、死者 11 人を出した平成 13 年 7 月の市民夏まつり花火大会事故以来防災・危機管理体制の充実・強化に取り組んでいる。

防災の担当課は、総務部に防災安全課が設置され、6 名の職員が専任で防災に取り組んでいる。地域防災計画においても、毎年修正を行うとともに、平成 15 年 3 月には、集団災害等発生時における関係機関の基本連携計画を作成し、また、ハザードマップについては、これまで避難場所マップを作成してきたが、平成 16 年度中には、防災アセスメントを実施し、ハザードマップを作成することになっている。

また、ハード整備については、防災行政無線（同報系）を平成 7 年度から、地域防災無線を平成 9 年度から、備蓄倉庫を平成 7 年度から、飲料水兼用耐震性貯水槽を平成 7 年度から順次整備している。

その他、特筆すべき事業として、平成 15 年度からは、地域での防災活動リーダーを養成するための市民防災大学を開催している。

平成 16 年度の事業としては次のものがあげられている。



単位：千円

事業名（当初予算額）	事業内容
災害対策一般事務事業 31,140	防災会議の開催、地域防災計画の見直し、防災訓練の実施、防災無線の維持管理など災害対策にかかる経費
① 防災会議の開催 1,022	・地域防災計画の作成及び実施の推進を図り、防災関係機関の連携を強化するため、防災会議開催に要する経費
② 防災訓練の開催 3,020	・大地震による災害を想定し、ライフライン等の防災関係機関との連携のもとに防災訓練の実施に要する経費
③ 防災アセスメントの実施 16,025	・学識経験者等専門家の指導助言を受けながら地震、台風、津波高潮等に対して脆弱な地域や箇所を抽出するため、調査方法や災害規模の設定等防災アセスメントを実施し、ハザードマップ作成に要する経費
④ 防災無線新設 3,200	・同報系防災無線の増設に要する経費
⑤ 防災無線維持管理	
⑥ 物資の備蓄 911	・災害時に食料・物資が必要な人数を15,000人（人口の約5%）と想定し、食料等必要物資を市内6箇所の備蓄倉庫等に備蓄（食糧については、1人3食分）。平成12年度からは、避難所となる小・中学校にも食糧、毛布等を順次備蓄（平成15年度末現在39校で備蓄済み）
⑦ その他防災一般事務 1,428	・県防災ネットワークにかかる経費など防災一般事務経費
安全管理事務事業	市政における防災安全の徹底を図り、安全安心のまちづくりの一層の推進に係る経費
① 市地域防犯アドバイザー報酬 600	・庁外の専門家にアドバイザーに就任いただき、市の地域防犯施策に対し、指導・助言いただくための経費
② 自主防災組織への災害図上訓練（DIG）の実施 300	・地域防災力の強化を図るため、自主防災組織に対し、災害図上訓練（DIG）の実施による意識啓発のための経費
③ 市民防災大学設置・運営 500	・災害発生時に地域での防災活動のリーダーを養成するための経費
④ 職員の意識改革 742	・危機管理、安全管理に対する職員の一層の意識改革を推進するための研修及び専門家からの指導助言にかかる経費
⑤ 防災・防災啓発紙作成・配布 1,600	・災害時の心得や避難所情報、地域防犯情報を保存版として、年1回全戸配布して市民にお知らせするための経費
⑥ 防犯協会運営補助 3,200	・防犯協会への運営補助を通して、犯罪のない安全なまちづくりを推進する。
⑦ その他庶務 1,783	・防災安全施設の推進に伴う事務経費

#### (イ) 町レベル

##### (C町)

但馬地域にあるC町では、総務課が防災を担当し、防災の専任職員はいない。防災担当者の防災事務の占めるウェートは、約6割程度。防災予算は、一般会計の0.1%未満である。地域防災計画は、昭和60年度の後、平成12年度に改訂している。

当該町の課題として、避難所の耐震化が指摘されているが、各施設の設置主体や町

財政上の課題があり、現実には対応が困難となっている。

当該町の平成 16 年度予算については、次のとおり。

	(単位：千円)
○ 災害対策費	1,682
(主なもの)	
・避難所・集合場所表示看板設置工事	500
・県衛星ネットワーク管理運営協議会負担金	390
・県災害対応総合情報ネットワークシステム管理運営協議会負担金	390
・防災会議委員報酬(2人)	100

(D町)

丹波地域にあるD町では、地域振興課が防災を担当している。防災専任の職員はなく、担当職員のうち、防災業務の占める割合は、約4割である。

市町地域防災計画等の整備については、平成11年度に修正を行っており、平成14年度には、防災マップを作成している。

また、施設・設備の整備では、平成14年度に水防用資材等の資材庫を整備するとともに、平成15年度には、防災行政無線を整備した。

平成16年度予算では、前年度の270,505千円から、7,776千円と大幅に減少しているが、これは防災行政無線の整備が大きい。

○ 防災諸費	7,776千円
(主なもの)	
・戸別受信機等購入費	3,465
・戸別受信機等設置工事費	1,365
・兵庫県防災訓練負担金	668
・自主防災組織育成助成事業助成金	500
・衛星通信ネットワーク管理運営協議会分担金	390
・災害対応総合情報ネットワークシステム管理運営協議会分担金	390
・兵庫県消防防災ヘリコプター運航連絡協議会負担金	360
・防災会議委員報酬	31

(E町)

淡路地域にあるE町では、防災業務は、町長公室が行い、防災担当者はいない。また、防災担当者の防災業務の占める割合は約5割程度である。また、防災担当課において、勤務時間外でも常時1人の職員が宿日直する24時間監視即応体制をとっている。

これまでE町は、地域防災計画類の整備として、昭和62年度の修正から12年ぶりに平成11年度に地域防災計画を修正するとともに、防災ハンドブックの作成を行い、また、津波災害対応マニュアルを作成してきた。また、施設・設備としては、平成15年度に防災広報車を導入したこと、さらに平成16年度には、防災放送・照明塔設置が計画されている。

E町では、東南海・南海地震による被害がとりわけ懸念されており、災害対策費は、平成16年度においては、前年度の2,517千円から、65,067千円と約26倍増になっている。

E町の平成16年度予算は次のとおりとなっている。

	(単位千円)
○ 災害対策費	65,057
(主なもの)	
・防災放送照明塔設置工事費	33,500
・住宅地区改良事業等計画基礎調査委託料	10,500
・避難路用地購入費	10,000
・サイレン吹鳴装置更新工事費	1,000
・避難階段設置工事費	1,000
・投光器購入費	210

#### (ウ) 市町事業例からわかること

市町の防災事業例から、防災専任職員がいる市町ほど、多彩な独自事業が展開されていることがわかる。防災専任職員がいない市町では、分担金などいわゆる義務的経費の占める割合が大きく、独自施策が展開しにくいことがわかる。

#### ウ 次の災害が発生した場合の対応の評価

次の大規模災害が発生した場合の対応だが、国全体として、消防機関の緊急消防援助隊や警察の広域緊急援助隊の制度が大震災後整備され、実働部隊の救助については大きな改善があったと思える。

平成16年台風第23号は、兵庫県内に大きな被害を与えたが、初動時から消防の応援や復旧・復興に関する技術職員の派遣など、阪神・淡路大震災の被災市町を中心に県内市町の相互応援が迅速に実施されたことは評価されてよい。

しかし、救助以外の市町が行う災害対応については、一般的には、阪神・淡路大震災の被災地では、比較的進んでいるが、それ以外の市町では、阪神・淡路大震災前の状態と大きく改善されていないことが懸念される。

今後は、更に県災害対策本部と県代表消防本部（神戸市消防局）や各ブロックの代表消防本部との連携の強化や市町相互の応援体制の確立など、県内の広域応援がより円滑に行われるよう連携の強化に努めるべきである。

一方で、住民の防災意識が必ずしも高いとはいえず、また住宅の耐震改修も目立って改善されているわけでもない現状からいえば、大きな被害が再び発生する危険性は十分にあると考えられる。

#### エ 課題

##### (7) 住民、県との役割分担の明確化と整備目標の設定

市町は、災害発生時にその災害状況等に応じて対策を実施していくこととなるが、被害の程度やマンパワーの実態に照らすと市町対応だけでは限界がある。

実際、阪神・淡路大震災においても、地域住民が協力し合って初期消火や救助作業を行った結果、多数の人命を救ったことは記憶に新しい。このように一人一人が「自分たちの命・地域は自分たちで守る」という意識のもとで防災活動を行うことが防災体制強化において必要となる。こうした視点から「自助」「共助」「公助」におけるそれぞれの役割を見直し、地域住民の防災教育や自主防災組織等の育成・強化を図るなど、行政や地域が一体となって地域防災力の向上に取り組まなければならない。

住民そして、市町、県の役割を明確に示した上で、防災対策を進めていく必要がある。

さらに、施策にあたっては、整備の現状と目標量を明確にした上で進めていく必要がある。

##### (1) 防災体制の充実・強化

市町の防災組織の整備状況は、阪神・淡路大震災を契機とし、また近年の災害の多

発等とも相まって、徐々に整備はされているが、大災害に対して機動的な対応をとれるようにしたり、平常時において大規模災害対策を推進するには組織基盤の強化が今後とも必要となる。

現在、県内市町が抱える課題として、「防災専任担当者・課の配置・充実」、「災害対策本部事務局職員の充実」があげられる。

#### (ウ) 防災施設、資機材の整備

庁舎、市町立小・中学校の耐震化の状況や備蓄状況については十分に整備されていない。これらの施設や資機材の整備について、県レベルと比較して、市町レベルでは災害が発生する頻度はどうしても対象とする範囲が小さいために少なくなり、他の行政課題と比較して、財政措置が認められにくいということ、さらに、また、必要な整備量を客観的に示すことが現状では困難であるという課題もある。

また、平成16年台風第23号災害でも問題となったように、県の地方庁舎や市役所などの1階が浸水するなど、災害対応に当たる機関そのものの活動に大きな支障を来しかねない事態が発生した。庁舎等の整備に当たっては、耐震性の確保とともに立地条件等を考慮して、重要な機器類の配置や各種回線等の安全性の確保、さらにはなどの改良も必要になってこよう。

#### (イ) 防災研修の推進

防災研修の目的は防災に携わる職員及び組織の災害対応能力の強化、及び組織間の連携強化である。

防災担当課は、研修を通じて、災害時の対応をイメージし、必要な対策を推進できる職員を育成していかなければならない。

ひとたび大規模な災害が発生すると、地方公共団体における災害対応は職員を総動員して取りまざるをえないため、人材を育て上げることが防災力の向上につながることで、そのためには非常に時間がかかることから、早急に取り組まなければならないことをもっと認識しなければならない。

また、大災害に効果的に対処するためには、ただ研修を実施するのではなく、体系的な研修の実施及び、防災対策上の役割・責任に応じた研修の実施が必要である。

しかし実際には、平成15年度中に、防災担当者を研修に参加させた市町は、22市町(25.0%)に止まる。また、防災対策をイメージさせるための効果的・実践的な研修や過去の災害事例を用いた研修シナリオ等による研修については、如何に実施するかが課題となっている。

#### (オ) 県の支援体制

県ではこれまで、西播磨地域広域防災体制モデル事業(広域計画作成、合同訓練の実施等)、県民局ブロック(旧)ごとの市町間広域応援協定締結指導、ひょうご防災カレッジ専門講座の開催、県民局における市町支援体制の整備(防災担当の設置、県民局への権限委譲)などの支援を行い、県民局に市町地域防災計画の協議等市町を助言する体制が整備されているという成果がある反面、県民局に防災専従の担当者がないなど、支援体制は十分ではない。

### 3 提案

#### (1) 幹部職員をはじめとする行政職員の意識改革

日本は、その地質、地形、気象等の自然条件から、地震、台風、火山噴火、水害、火災等の自然災害の発生率が高く、世界でも有数の災害が多い国である。

また、経済社会の発展に伴い、一旦事故が起きれば大災害につながる可能性もある。現実には毎年、自然災害等で命や暮らしを奪われる被害が後を絶たない。

また、このような自然災害だけでなく、わたしたちの身の周りには、様々なリスクがとりまいている。交通事故、犯罪、そして、国際的紛争など、至る所に危うさ、リスクが満

ちている。

一方、これらのリスクへ準備や意識があるだけで未然に防止することができ、また被害を軽減化できる。

このような中、行政は、総合的な地域の経営者として、住民自らが行うリスク管理について支援を行うとともに、行政自らの役割である防災基盤など整備や災害時の応急対策、復旧・復興対策を的確に果たしていく必要がある。

行政の行う安全・安心の施策は、住民生活にとっていわば土台にあたる部分であり、日頃は目立たない部分であるが、きわめて重要な部分であり、災害時などにその真価が問われることになる。

このため、まず自分たちの地域が災害などのリスクに対してどのような状態におかれているのかについて、行政が被害想定を行い、行政職員とりわけ幹部職員が明確に認識しておく必要がある。

その上で、県・市町の幹部職員そして、防災部局の職員が自分達の役割と働きがいをも明確にしていくことが必要なことである。

## (2) 国・県・市町・県民の役割分担の明確化と防災基本条例の制定

大規模災害の発生時には、行政のみでの対応には限界があることから、家屋の倒壊や同時多発火災の現場から人々の救出や避難を行うには、住民相互や自主防災組織、事業所の防災組織などによる地域の助け合いが非常に大切になっている。

一方、防災は、国・県・市町が行う仕事ととらえている人がいる。防災は、本来、住民の仕事であり、住民が一人ではできない部分を住民が連携して行ったり、また、住民や地域社会が担うのがふさわしくない部分に対して行政が役割を担っていくというように、自助を基本にしなが、共助、公助が補完していくしくみに変換していく必要があるし、社会の意識もそのように変えていくことが求められる。

そのためには、県民、市民が参加して行政とともに、住民がすること、市町がすること、県がすること、国がすることを共に考え、明確にする必要があり、その検討の成果を、それぞれの役割、そして、それぞれの行動目標を示した防災基本条例としてまとめていくことを提案する。

## (3) 防災部局の防災に関する他部局の総合調整の権限の付与

県では、平成8年度から防災監職を設け、知事の補佐として特別職相当の防災監が全部局の危機管理事案を総括することになっている。防災監に特別職相当の権限があるため、各部局に対する指揮命令が可能であり、全庁的な総合調整が可能になる。

防災を重視する市町においてもこのような仕組みを採用することが求められる。助役や部長職などが、まず防災監（あるいは危機管理官）を兼務してそのような機能を果たしていくことも考えられる。

また、このことは災害時のみならず、平常時においてもあてはまる。防災部局は、自分たちの守備範囲の職務のみならず、県全体、市町全体の減災や予防のための施策を体系的・総合的にとりまとめ、調整していくことが求められる。

## (4) 想定地震（想定災害）別災害対策実施要領の作成

想定地震ごとに実効性のあるマニュアルを作成する。

## (5) 危機管理基本指針に基づく個別の危機管理マニュアル等の作成

個別の事案ごとに対応できるマニュアルを作成する。

## (6) 減災のためのアクションプログラムの作成

県や市町では、その時点、その時点で必要と思われる施策を予算の制約を受けながら実施している。

しかし、このことは、場当たりの感じが否めない。限られた予算の制約下でしかも最大限の成果を生む責務が県や市町には課せられており、この成果重視の行政運営から考えると、防災においても、被害をもたらす要因、被害を小さくする要因を分析し、効果的な

対策を選択し、そこに資源を集中するという「減災」の考え方を実施していくことが求められている。

全体として、体系的、総合的に考えて、有効な施策を決定していく必要がある。このため、国、県において、必要な整備水準の考え方を明確にする必要がある。

必要な整備水準を明らかにするとともに、一方で現在の整備量を定期的に把握し、〇〇年で〇〇%まで整備をするというアクションプログラムを作成すること、そして、そのアクションプログラムの進捗状況を行政の責任として、毎年度公開することを提言する。

#### (7) 防災研修・訓練の計画的実施

災害時には県職員全員が防災要員となり、各所属、各持ち場で県民の生命・財産の安全のため一丸となって活動する必要がある。このため、1年を通じ系統がった研修・訓練を実施すべきである。

その際には、各持ち場で求められる技術（スキル）があり、それを明確にした上で研修計画をたてる必要がある。

また、体制としては、各部局の総務担当主幹などをチーフとして、研修実施を行うとともに、その研修全体のサポーターとして、防災部局が助言と全体の進行管理を行うことが求められる。

#### (8) 県の市町防災体制の支援の充実

災害対策基本法において、市町村に一次的災害対応を行う役割が与えられているが、市町の規模等によっては組織的計画的な災害対応を行うことが困難なことが多い。

そこで、平常時及び緊急時に市町を支援するために、次に掲げるようなバックアップ体制を構築する必要がある。

ア 県民局における防災対策専門員の配置

イ 人と防災未来センター専任研究員による助言体制の整備

ウ 県、警察、消防、ライフライン関係機関等からなる市町支援チームの編成

## 4 終わりに

県、市町では、阪神・淡路大震災後に体制の整備がなされてきたが、これが次の災害で本当に役立つかは、不断の訓練などたゆまぬ努力が必要である。また、いたずらに努力するのみならず、県民など幅広い参加を得て、役割分担をし、減災のプログラムを1歩一歩進めていくことが肝要である。

そして、誰の目からみてもその進捗状況がわかるようにわかりやすい形で県民参加のもとで進行管理ができるようになることを願ってやまない。