

地方自治体における危機管理

……東海地震に備えた静岡県の対応……

静岡県防災局

技監 小林 恭一

はじめに

「危機管理」という言葉がマスコミを賑わした「阪神・淡路大震災」から、間もなく6年になる。あの災害の後、政府は首相官邸に「内閣安全保障・危機管理室（危機管理センター）」を設け、各省庁の対応体制も整備して、大災害を含む内外の「危機」に24時間体制で対応する体制を整えた。

今年是有珠山の噴火に始まり、三宅島の噴火と全島避難、新島・神津島の群発地震、東海豪雨、鳥取県西部地震、……と日本各地で大きな災害が頻発している。そのたびに内閣危機管理センターが登場し、関係省庁や地方自治体などと連携しながら対応に当たった。その際の行政機関の対応ぶり（危機管理）に対する世論の評価は、一部厳しいものもあったが、総じて「まずまず」ということだったように思う。

おりしも東海地震を取り巻く状況は緊張の度を強めている。御前崎の沈降が鈍化してきているのではないと言われ始めて4年、想定震源域における地震活動の異常な減少（静穏化現象）が始まって2年余。そして三宅島や新島・神津島の噴火や群発地震。

関東地震（1923年）、東南海地震（1944年）、南海地震（1946年）など過去の海溝型の大規模地震の発生前の状況との類似性から、これらの現象と東海地震との関連性を危惧する専門家も少なくない。

20余年前から東海地震の切迫性を指摘され、県を挙げて大規模地震に備えた「危機管理体制」を整えて来た静岡県も、いよいよ未曾有の試練に立

ち向かおうとしている。

このたび、編集部から表題のようなテーマで執筆を依頼された。この4月から静岡県の防災に携わるようになって半年。せっかくの機会でもあるので、東海地震に向けた静岡県のこれまでの取り組みと現在の課題を「危機管理」という視点から整理してみることにしたい。

1. 東海地震とは

東海地震については既によくご存じのことと思うが、大規模地震に備える静岡県の対応を整理するには、あらかじめこの地震について簡単に復習しておく必要があるのご容赦願いたい。

東海地震は、フィリピン海プレートが駿河トラフのところで日本列島を乗せたユーラシアプレートの下に潜り込んでいることに伴う「海溝型」の地震である。100年から150年の周期で東海地方を襲い、相前後して発生することの多い東南海地震や南海地震などと強い関連性を持っているが、1944年の東南海地震の際に連動しなかったため、静岡県からその沖合にかけての広範な地域の岩盤に大きな歪みが残っている（空白域）。このため、フィリピン海プレートの沈み込みが進むに伴って岩盤の歪みがさらに進行すると、遠からず、歪みに耐えきれなくなった岩盤が破壊されて地震に至ると予想されている。地震の規模はマグニチュード8前後の巨大地震である（図1）。

「大規模地震」と言うと、最近では阪神・淡路大震災を引き起こした「兵庫県南部地震」を連想する方が多いが、東海地震は幾つかの点で大きく違われ、南海地震など他の多くの海溝型巨大地震とも

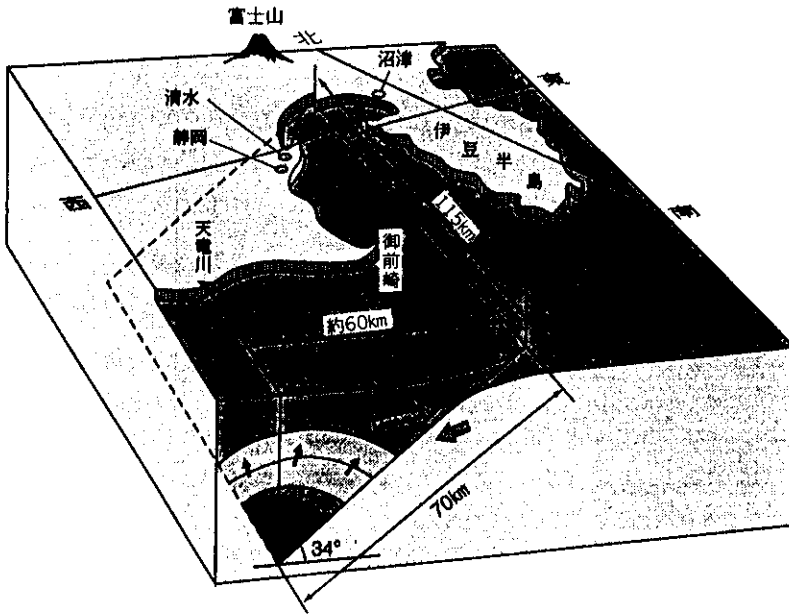


図1 東海地震の震源断層面

異なる点があることに留意しておかなくてはならない。

まず、震源断層面の大きさと変異の量が全く違う。東海地震の震源断層面は南北115 km×東西70 kmに及び、その広さは8,000平方 kmにもなると予想されている。この広大な断層が最大4 mも一気にずれ動くのが東海地震である。

その結果、地震エネルギーの大きさはM8前後になると予想され、内陸型の地震だった兵庫県南部地震(M7.2)に比べると、震源断層面の面積は20倍、変異の量は2倍、エネルギーの大きさは16倍も大きい。大人と子供の違いどころか、プロレスラーと幼稚園児くらいの違いがあるのである。

もう一つは、海溝型巨大地震であるにもかかわらず直下型地震でもあることである。

日本近辺には北海道東方沖から沖縄の南方沖まで、海溝型巨大地震の震源域とされる地域はたくさんあり、しばしばM8クラスの巨大地震を引き起こしているが、普通は「海溝型」の名のとおり日本列島から離れた「海溝」近傍の海底下に震源域がある。震源域が陸地の真下にまで入り込んでいるのは、この東海地震の他には関東地震だけなのである。

東海地震と関東地震の震源域がこのように陸地の直下にまで達しているのは、フィリピン海プレートに乗って北進して来た伊豆半島が、大き過ぎ

てユーラシアプレートの下に潜り込むことができず、このためその両側にある相模トラフと駿河トラフが引きずられて陸地に接近してしまったのが原因だということで、他の海溝型巨大地震とは大きく異なっている。

この結果、静岡市や清水市などの大きな都市を含め、県の大半の地域が震源断層面の直上に丸ごと乗ることとなり、これらの広大な地域が岩盤の跳ね上がりによって直接揺さぶられることになる。しかも、震度に大きな影響を与える震源の深さは、震源断層面が広大であるため、深さ4 kmから58 kmにわたると予想されており、深さ19 kmとされた兵庫県南部地震より浅いところも多い。

このため、静岡県の大半が震度6以上になると想定され、その面積は1,150平方 kmに達する。震度7の地域だけでも100平方 kmで、兵庫県南部地震の3.3倍になる。また、県外も含めて広大な地域に大規模な被害が予想され、ライフラインの途絶、交通網の寸断なども広範囲に及ぶため、県外からの応援などは、発災後当分の間は極めて困難となることが予想されている。

3つ目は大津波の被害である。図1のような位置にある広大な震源断層面がずれ動けば、その直上の海底も大きく変動し、当然大津波が発生する。震源断層面の直上にある清水、焼津、御前崎などには地震直後から津波が繰り返し来襲し、その最

大波高は5 m 以上にもなると予想されているし、震源域から離れた沿岸部にも十分～二十数分後には津波が到達するとされている。特に伊豆半島沿岸部は地形が複雑なため、湾の形や海底地形などによっては10 m を超える大津波の襲来が予想されている地区もある。

2. 東海地震に対する静岡県の対応

東海地震に対する静岡県の対応の歴史を振り返ると、大きく二つの時期に分けられる。

最初は東海地震説発表（昭和51年8月）直後から10年間程度の時期であり、1で述べたような巨大な災害に立ち向かうため、県を挙げて対策に取り組んだ時期である。

また次は兵庫県南部地震（平成7年1月）直後から1～2年の間の時期であり、阪神・淡路大震災の貴重な経験を学び、それまで県として構築してきた地震対策の大幅な見直しに取り組んだ時期である。

以下、これらの2つの時期に分けて、東海地震に備えて静岡県がとってきた対応を整理してみよう。

3. 大規模地震対策特別措置法を中心とする対応

（1）東海地震説の発表と大規模地震対策特別措置法の成立

東海地震が「明日起こっても不思議ではない」として一般に知られるようになったのは、昭和51年8月の地震予知連絡会における石橋克彦東大助手（当時）の発表からである。

この「東海地震説」は、当時急速に進歩しつつあった地震学の成果を踏まえたもので、多くの専門家の支持を受け、しばらくすると定説として世の中に受け入れられるようになった。

東海地震説の示唆するあまりに巨大な被害と、それが目の前に迫っているという指摘に衝撃を受けた静岡県は、県を挙げて対応に奔走することになった。

当時、「地震被害を減少させるためには地震予知は不可欠」とする論が強く、また、地震学の進歩や中国での地震予知成功例などから「地震予知

は可能」とする論も強かったこと、東海地震の予想震源域の相当部分が陸域であるため高密度な観測が可能であることなどから、「地震予知体制を整えて来たるべき東海地震に備えよう」という基本スキームができ上がるまでに、そう時間はかからなかった。

「このスキームを基に国家レベルで東海地震に備えるべき」との論は、静岡県挙げての働きかけと全国知事会、関係国会議員、各省庁担当者、学識者、マスコミなど関係者の熱意と努力により、この種の対策としては異例とも思える早さで具体化し、昭和53年6月には「大規模地震対策特別措置法」として成立することになった。

（2）大規模地震対策特別措置法の考え方

大規模地震対策特別措置法（以下「大震法」という）の最大の特徴は、「地震予知」を法律の根幹として置いていることである。

まず、大規模地震が発生するおそれが特に強く、その地震被害が甚大となるおそれがあるため地震防災対策を強化する必要がある地域が「地震防災対策強化地域」として内閣総理大臣により指定される（大震法第3条）。現在のところ、指定されているのは東海地震に関係する6県、167市町村の地域であり、静岡県はその全域が指定されている。

国は、地震予知のため強化地域内の地震観測体制の強化を図るとともに（同第4条）、「地震防災基本計画」を策定して強化地域における大規模地震への対応体制を整備することが義務づけられている（同第5条）。

強化地域内では、地方公共団体などの関係機関は「地震防災強化計画」を作成し（同第6条）、病院、劇場、百貨店等や危険物施設等は「地震防災応急計画」を作成して（同第7条）、それぞれ地震に備えることが義務づけられている。

大規模地震の予知がなされると、内閣総理大臣は警戒宣言を発することになっており、強化地域内の関係機関や居住者等はただちに所定の対応をとることになる（同第9条）。

このように、あらかじめターゲットゾーンを決めておき、そこに集中的に予算を投下して、地震発生を予知する体制を整備するとともにハード・ソフト両面で地震防災体制の強化を図り、地震が

予知された時および地震が発生した時の対応もあらかじめ決めておくことにより、地震被害の軽減を図ろうとするのが大震法の基本的な考え方である。

「地震予知」が可能であるなら、近い将来の大規模地震の発生確率が高い地域では、このような大震法の考え方は極めて合理的であり、「危機管理」のお手本とも言えるものであろう。

(3) 被害想定 の 作成

「危機管理」は、あらかじめ「危機」の実態をできるだけ具体的に予測することから始まる。

静岡県においても、東海地震が発生した場合にどの地区にどのような被害が発生するかを想定することは急務であった。市町村ごと、地区ごとの具体的な被害想定がなければ、その被害を軽減するにはどうすべきか、あらかじめ講じておくべき対策は何か、などということを実際の意味で考えることはできないからである。

想定災害を「東海地震」に絞ったとしても、被害状況を具体的に、かつ定量的に予測することは極めて難しい作業で、日本で初めて取り組むことも多かったが、静岡県では、全国の多くの専門家の指導、協力を得て、昭和53年には「第一次被害想定」を発表している。

その後、地震防災対策事業の進展、社会状況の変化、地震防災に関する新たな知見などを踏まえて、平成5年に「第二次被害想定」を発表し、同年6月に開かれた県防災会議で県の地域防災計画に取り入れられて現在に至っている。

第二次被害想定を見ると、予知がなされずに地震が突発した場合には、建物被害は29万4千棟、死者は2574人に上るが、予知が成功し警戒宣言が発せられた後に地震が発生した場合には、建物被害は24万棟であり変わらないが、死者は376人に激減することなどが示されている。

この第二次被害想定では、死者の数などを見てお気づきのよう、阪神・淡路大震災における犠牲者の数などと比べると、地震の規模の割に被害が小さ過ぎるのではないと思われる部分もある。

このため、阪神・淡路大震災で得られた貴重なデータや新たな知見などを踏まえて、平成10年度から3年計画で第3次被害想定 の 作成作業に入っ

ており、来年度の県防災会議に報告して地域防災計画に盛り込む予定としている。

なお、県内には地震で大きな被害を発生させるおそれのある事業所や施設も少なくないが、これらの事業所等については所管するそれぞれの法律で安全対策が講じられることとなっているため、地震による被害はそれぞれの法律で許容するレベルに納まるものと考えている。

(4) 地震防災対策事業と財政措置

大きな災害が予想される時に、被害をできるだけ小さくするとともに発災後に迅速な対応ができるようにするため、あらかじめ必要な施設等の整備を行っておくことは、「危機管理」の常道である。

地震による被害の軽減や迅速な対応のためには、避難地・避難路、消防用施設、緊急輸送路、通信施設を初め、津波対策施設、山崖崩れ防止施設などの各種施設を緊急に整備していかなければならない。

大震法では、強化地域内の公共団体等は、これらの施設の整備について「地震防災強化計画」に定めて計画的に実施していくこととされた（大震法第6条第二号）が、その実施には多額の費用が必要となるため、国が補助等の措置を講ずることができることとされている（同第29条）。

静岡県は、地震防災対策事業を緊急に実施していくことが喫緊の課題であると痛感し、国の財政措置が具体化されるのを待つことなく、昭和54年から独自の財源措置を講ずることとした。それが「法人事業税の超過課税」であり、法人事業税について地方税法で定められている税率の1割増しの税金を県内の対象事業所から徴収し、地震防災対策事業に充当することにしたのである。当初5年間の予定だったが税率を下げるなどして延長し、平成5年度まで実施された。

また、大震法定直後から、地震防災強化計画の策定を急ぐとともに、強化地域を所管する他の5県とともに、大震法に盛り込まれた国の特別な財政措置の早期実施を強く求め、この結果、昭和55年5月には、議員立法により「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」（通称「地震財

特法]が成立した。

この法律では、知事は強化地域内で地震防災上緊急に整備すべき施設等に関する計画を策定して内閣総理大臣の承認を受けることになっており、計画に盛り込まれた事業については国の補助事業として確実に事業採択されるとともに、一部の事業については補助率の嵩上げなどの特別な措置も講じられることになっている。

この法律は5年間の時限を限って制定されたが、事業が完了しないため4回にわたって延長され、現在第5期目の5カ年計画が作成されているところである。今後、平成17年3月までの計画で、地震防災対策に必要な残された施設の整備が進められることになっている。

さらに、阪神・淡路大震災の惨状を教訓として、平成7年6月、「地震防災対策特別措置法」が制定された。この法律は、(強化地域に限らず)日本全体の地震防災対策の強化を積極的に図っていくとするもので、都道府県知事は、地震被害が著しいと認められる地区について地震防災上緊急に整備する必要がある施設等に関する5カ年計画を策定し、国はそのうち一定の施設について補助率の嵩上げ、地方債の配慮などを行うことにより、これらの施設等の整備を推進することなどを柱としている。平成12年度末に5カ年計画が終了することになるが、計画された事業で完了していないものも多いため、その延長が望まれるところである。

静岡県では、以上のような各種の財政措置を用いて地震防災対策事業の実施に積極的に取り組み、地震財特法および地震防災対策特別措置法の対象外の事業について行う県単独事業も含めると、昭和54年度から平成11年度までの間に合計1兆3573億円もの事業を実施してきた(表1)。

(5) 応急対応体制の整備

「危機管理」のもう一つの柱は、「危機」が発生した場合の応急対応体制の整備である。

静岡県では、地震防災対策事業の実施と並行して、地震に対する応急対応体制の整備が進められた。県や市町村における災害対策本部の体制整備、防災関係機関を初めとする各種機関の連携体制の確保、各種事業所、学校、病院などにおける対応体制の確保、自主防災組織の整備を中心とする各家庭の地震対策の整備と発災後の協力体制の整備などである。

東海地震はその被害が甚しくかつ広範囲に及ぶと予想されるため、危険地域からの避難、発災後の救出、救護、医療機関への搬送などを防災関係機関がすべてカバーしきれぬものでないことは自明である。また、避難施設での生活など、住民が助け合っていかなければならないことも多い。

このため、自分の身は自分で守ること、近隣住民が助け合って地域を守ること、そのような体制を早急に整備することなどは当初からの目標であり、自主防災組織の育成、自主防災組織が使用する防災資機材の整備などと併せて、災害時における住民および地域の役割(責任分担)の明確化とその徹底などが特に重点的に行われた。

応急対応体制の整備に当たっては、東海地震が予知なく突発する可能性があることも当然考えておかなければならない。「地震予知が可能である」として対応体制を整備することと、「地震予知が必ずできる」として対応体制を整備することとは別のことである。このことは当初から配慮され、地域防災計画にも注意深く記述された。

ただ、法律で定められた仕組だから当然のことなのだが、地域防災計画では、「異常現象の検知→地震防災対策強化地域判定会の招集→警戒宣言の

表1 <静岡県の地震対策事業> (単位:億円…事業費ベース) 平成12年6月現在

種 別	根 拠 法	11年度末累計
地震対策緊急整備事業	地震財特法	6,319
地震防災緊急事業5箇年計画	地震防災対策特別措置法	1,279
その他県単独事業等		5,976
	合 計	13,573

発令→地震災害警戒本部の設置→地震防災計画に基づく地震防災応急対策の実施→地震発生→災害対策本部の設置→災害応急対策の実施→復旧復興対策」というパターンを有力な一つのシナリオとして記述され、訓練もこのシナリオに基づくものが数多く行われることになった。

地震予知型のシナリオでも、職員の動員、情報収集、物資の供給、津波防護、避難生活など県民の生命・身体・財産や生活を地震から守るための体制づくりはそれなりに極めて大変である。このため、「判定会招集」という情報が判明した後の関係機関の対応行動から、知事による県民への呼びかけに至るまで、様々な想定がなされ、それぞれ組織づくりを含めた詳細なマニュアルが整備された。

地震発生のかかなり前の段階で様々な異常現象が起きるようになった時、東海地震の発生を恐れた県民が無用の混乱に陥ることを想定し、それを防ぐための広報対応マニュアルまで準備している。

地震予知がなされれば、運転中に地震に襲われると危険な施設は運転を休止し、津波や崖崩れなどの危険地域の住民は避難を行い、関係機関もあらかじめ万全の体制を敷いて地震を待ちかまえることができる。いつ起こるかかわからない大地震に備えるよりいろいろな面で準備体制の整備もはるかに楽になるため、県民の中にいつしか地震予知に過剰に期待する気持ちが強くなっていったと思われる。

静岡県は、「昭和 58 年日本海中部地震」などを教訓として、東海地震が予知なく突発することに備える体制を強化するとともに、県民へも突発型地震への警戒を強くするよう呼びかけたが、県民の「予知への期待」はその後も続くこととなった。

4. 阪神・淡路大震災と 300 日アクションプログラム

(1) 阪神・淡路大震災の教訓

平成 7 年 1 月に発生した兵庫県南部地震に静岡県は大きな衝撃を受けた。石川知事の強い指示のもと、地震発生当日昼頃にはどのような救援が必要とされているかを調べる先遣隊を神戸に向けて送り出し、翌日からは非常食、毛布、組立トイレ

などの救援物資を 3 月末まで送り続けた。

また、救援物資の搬送と並行して、県庁職員だけでなく、市町村や民間企業、自主防災組織などにも声をかけ、発災翌日から 3 月末まで、合計 1,500 人の応援隊員を現地に送り込んだ。応援隊員は、防災関係者に限らずできるだけ幅広いジャンルにわたるようにし、兵庫県や神戸市の災害対策本部支援、医療福祉支援、消火救援支援、建築物危険度判定作業、救援物資の仕分け作業支援、避難所支援など、応援の手が必要なあらゆる所に出かけ、震災後に必要とされた様々な支援作業を、時には全国各地から集まってきた多数のボランティアの人達と一緒にいった。

1,500 人の応援隊は 1 週間ずつ交代で支援作業を行いながら、それぞれの専門分野について、また経験した様々な分野について、多くのものを見、多くのことを考え、多くのことを学んだ。大規模地震に備えてどんな準備をしておくべきか、これまで東海地震に備えてつくり上げて来た準備体制は良かったのか、どんなことが足りず、どうしておけば良いのか……。その中でも最大のことは、大規模地震が予知されずに起こったときにどんなに大変か、「予知が必ずできる」ことだけを暗黙の前提として対応体制を組んでおくことがどんなに危険なことか、ということを改めて実感したことである。

応援隊員が震災の街を見ながら身にしみて考えたことは、直ちに東海地震対策に生かさなければならぬ。

こうして、後に「地震対策 300 日アクションプログラム」と呼ばれることになった一連の作業が開始された。

応援隊員から集められた提言は 1,600 に及んだが、これらの提言を、知事を筆頭に全庁を挙げた体制で整理・検討し、発災後ちょうど 4 カ月となる 5 月 17 日に、30 項目、556 件のアクションプログラムとして公表した。阪神・淡路大震災の実態を見た者は誰も、あの惨事がすぐにでも静岡県を襲うかも知れないと恐れ、これらの項目をできるだけ限り早期に確実に実施することが必要だと考えた。このため、アクションプログラムは以下の方針で原則として 300 日以内に具体化・実行することが宣言された。

表 2 300日アクションプログラムの主要30項目

1 初動態勢の確立	16 被災者に対する生活相談等
2 災害対策本部運営体制の強化	17 し尿・ごみ対策
3 被害状況の把握と初期情報の収集伝達	18 災害弱者対策
4 津波避難対策	19 外国人対策
5 救出救助対策	20 ボランティア対策
6 発災直後の医療救護	21 被災建築物の応急危険度判定
7 消火対策	22 教育再開対策
8 緊急陸海空路の確保	23 仮設住宅対策
9 ライフライン対策	24 建築物解体・がれき・残骸物対策
10 災害時の広報と生活情報の提供	25 被災者の救済・生活支援対策
11 避難所の確保	26 建築物等の耐震対策
12 避難所の運営体制	27 公共土木施設等の耐震対策
13 緊急物資対策	28 防災訓練
14 水確保対策	29 県民の意識啓発
15 被災者の健康対策・精神保健対策	30 自らの命と地域を守る日頃の備え

- ① 直ちに実施すべき事項については、即実施することとし、必要なものについては補正予算で措置する。
- ② ソフト対策などで急を要するものについては、原則として300日以内で対応する。
- ③ 国の制度改正を要するもの、他県等と協議が必要なもの、大規模なシステムおよび予算等の検討に時間を要するものなどについては、原則として300日以内に取り組みの方向を明らかにし、年次計画を策定して、計画的に推進する。
- ④ 県民、自主防災組織においても、「自らの命と地域は自ら守る」ための対策を自主的に講ずるよう誘導する。
- ⑤ このプログラムの着実な推進を図るため、知事を本部長とする推進会議を設置する。
- ⑥ 平成8年度以降においても、各部局を挙げて、地震対策の総点検を常に行い、いつ地震が発生しても的確な対応ができるよう備える。

(2) 300日アクションプログラム以後の危機管理体制の整備

アクションプログラムの30項目は表2のとおりであるが、その具体的な「アクション」である556の項目は、震災直後の街の中で支援作業を行いながら実感したことを踏まえたものであるだけに、具体的でかつ示唆に富んでおり、紙面の都合

で全部紹介できないのが残念なほどである。

アクションプログラムの公表後、県は組織を挙げてその実現に取り組むことになり、公表直後の6月には早速89事業について78億円の補正予算を組んで、通信機器、救出救助資機材等の整備を行うとともに、推進会議を定期的に開催してその進捗状況を管理するなど、個々のアクションの具体化を図った。

こうして、提示された556の項目のうち554項目について、宣言どおり300日以内に当初の達成目標をクリアし、実現には時間が必要であることがやむを得ない事項についても、進捗状況の管理体制を継続させて引き続き取り組むこととなった。

アクションプログラム以降、静岡県の危機管理体制として整備された主な事項は以下のとおりである。

① 地震対策推進条例の制定(平成8年3月)
地震発生直後の消火、救出、避難等の対策を進めていくためには、行政の積極的な対応とともに、県民の十分な理解と協力が不可欠である。このため、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、県民の一人ひとりが防災を担う主役であることを認識して日頃の備えに努める体制を確立することなどを目的として「地震対策推進条例」が制定され、行政と住民それぞれの責務を明確にして地震対策の推進に取り組んでいくこととされた。

② 緊急防災支援室(スペクト)の設置(平成

8年4月)

静岡県は県域が広いので、県内が9つの行政センターに分けられており、県の災害対策は各センターに設けられた9つの「災害対策支部」を中心に行われることになっている。その災害対策支部を県本部から支援するため、米国のFEMA（連邦危機管理庁）にあるFAST（現地被害調査チーム）を参考に、大規模災害発生時に現地の災害対策支部に駆けつけ、被害の状況や必要となる救援の種類・規模に関する情報の把握、関係機関への伝達、要請等の支援に当たるスタッフとして、緊急防災支援室（SHIZUOKA PREFECTURAL EMERGENCY COORDINATION TEAM）を創設した。スペクトのメンバーは、県の行政部門のほか、市町村の行政部門、警察、消防、医療、教育、電力、電話、ガスなどの各組織から派遣された専門家からなっている。

③ 総合防災支援システム（ASSIST）の運用開始（平成8年5月）

災害発生時に市町村から送られる膨大な被害状況等の情報を迅速に処理するため、静岡県の災害対策本部と9つの災害対策支部間をNTT回線、地上無線、衛星回線の3系統で結び、データ通信により被害情報を集約する情報伝達システム（ASSIST）を導入した。現在では、このASSISTのネットワークは、全市町村や自衛隊にまで拡張されている。

④ 市町村防災態勢実状調査（平成8年度から）

市町村は、防災について第一義的な責任を有するが、東海地震に対する取り組み姿勢や準備体制の整備状況にはばらつきがある。厳しい行財政状況の下で、市町村が防災体制をより一層強固なものとしていくためには、県が緊急性、重要性を踏まえて効率的に市町村の防災対策を推進していくことが必要である。

このため、静岡県では、県地域防災計画に基づき市町村が実施すべき事項を8つの大項目と125の細目に整理し、これらの項目について重要度と緊急度を加味した配点を与え、平成8年度から各市町村ごとの得点（1,000点満点）と達成度という形で調査している。

調査結果については、市町村ごとに対応方針を

明示してその改善を促すとともに、県行政センターや関係部局と連携して、その取り組みを支援している。

⑤ 防災監、防災専任スタッフ及び防災管理監の設置（平成9年4月）

県下9つの災害対策支部の支部長には、従来から県災害対策本部長（知事）の権限の一部を移管して対策の迅速性を確保して来たところであるが、支部管内の出先機関や市町村の地域防災力をさらに強化するため、新たに支部長の権限を代行する防災専任の「防災監」と防災専任の職員（数名）を各支部に配置した。

また、全庁挙げて平常時から防災対策の充実に取り組むため、本庁各部局の幹部や出先主要部局の長を「防災管理監」に任命し、各部局の防災対策を責任をもって推進する責務を負わせることとした。

⑥ 消防防災航空隊の発足（平成9年4月）

静岡県では、昭和63年度から防災ヘリコプターを導入して県警に運用を委託していたが、ヘリコプターを活用した災害発生時の情報収集活動と救出救助活動をさらに強化するため、1機を追加するとともに県下の消防本部から職員の派遣を受け、新たに消防防災航空隊を発足させた。

⑦ 防災船「希望」の配備（平成9年4月）

災害発生時に陸路からのルートが途絶して孤立する可能性の高い伊豆地区に災害対策要員、緊急物資等を搬送したり、孤立地域の住民を救助したりすることを目的として、運輸省のテクノスーパーライナー実験船「飛翔」を災害救助船に改造し、防災船「希望」と名付けて清水港に配備した。「希望」は、総トン数2,785トン、時速80kmで巡航することができる高速船であり、伊豆地区に限らず、陸路が復旧するまで海からの救援ルートを迅速に確保することが期待される。

5. 現在の課題

（1）県民の防災意識の活性化

静岡県民は、もう20年以上もの間、「東海地震は明日起こっても不思議ではない」と言われ続けて来た。当初、予想される被害のあまりの巨大さと切迫性に危機感にかられた県民も、「明日」が

20年以上も続くとさすがに弛緩してくる。「学者はああ言うけれど、結局地震はすぐには起こらないのではないか」と話す県民もいるほどである。

「そんな期待に安住せずに地震に備えるべきだ」ということはわかってはいても、つい易きになってしまうのが人間というものなのかも知れない。

特に若者たちは、ものごころついた時から東海地震の切迫性を言われ続けているため、それが日常になっていて、東海地震への備えの必要性をいくら言葉で言っても、なかなか真剣に考えようとしなない。

阪神・淡路大震災は、東海地震への危機感が風化しかかっていた静岡県民に冷水を浴びせた。県民意識調査で「個人や地域で東海地震に備えておくことが必要だ」とする割合が、大震災直後に跳ね上がっているのを見てもそれがよくわかる。しかし、一時高まった危機感も年を追って急激に下がり、地震後5年経った時点ではほとんど以前のレベルに戻ってしまった。

行政側でどんなに地震対応体制を整備していても、地震による一次被害の多くは県民自身の準備によって決まってしまう。阪神・淡路大震災の死者の8割が住宅の倒壊や家具の転倒等によって発生していたことを考えれば、それがよくわかる。

津波対策、山崖崩れ対策、公共施設の耐震補強など、行政が直接県民の一次被害を軽減させる対策も少なくはないが、消火、救助、災害医療、防疫、避難所、水や食料の確保、適切な情報の提供など、一般に「危機管理体制」として行政に期待されていることの多くは、二次的な被害を減らし避難者の生活基盤を確保することなどはできても、一次被害を減らすことはできない。

静岡県が阪神・淡路大震災後に異例とも言える「地震対策推進条例」まで制定して、「地震対策の推進について県民自身が一定の責務を負っている」としたのもそのような認識からであったのだが、残念ながら、いまだにそのような理念を広く浸透させ実践させることに成功しているとは言えないようである。

このため、住宅の耐震性の確保、家具の固定、ブロック塀の補強など一次被害の軽減策の重要性を認識して実行すること、地震後に備えて消火、救助などを地域で行う体制（自主防災組織）を強

化すること、地震後の生活に備えて水や食料を備蓄しておくことなどを重点として様々なチャンネルで呼びかけを図っており、平成11年度からは、啓発資料「命のパスポート」を作成し、自主防災組織を初め女性団体やPTAなどの各種組織を通じて376万県民のすべてに説明をしながら配布する「防災意識ローラー作戦」を展開するなど、この残された最大の課題に取り組んでいる。

（2）住宅の耐震性の確保

県民自身が取り組まなければならない一次被害の軽減策のうちでも最大のものは、住宅の耐震性の確保である。

県内には108万戸の住宅があるが、そのうち60万戸は建築基準法の耐震基準が強化された昭和56年より前に建てられており、その中には耐震性が十分でないものも相当数あると考えられている。これらの住宅については、耐震診断を早急に行い、耐震性が不足するものについては建て替え、耐震改修、耐震補強等を早急に進めなければ、阪神・淡路大震災の二の舞になってしまう。

行政も様々な対策を講じてきた。耐震診断の普及に力を入れるだけでなく、建築担当部局の職員や協力を申し出てくれる建築専門家などが出前診断を行ったり、精密診断には補助することとしたり、耐震改修には融資制度を設けたりしてきたが、なかなか進んでいないのが現状なのである。

このため、現在県では「住宅耐震改修等促進方策検討委員会（委員長 坂本功東京大学教授）」を設けて、住宅の耐震改修等が進まない原因を分析するとともに、その促進策を検討中である。耐震診断や耐震改修について、これまでの「個人住宅の耐震性の確保は結局は個人次第」というスタンスから相当踏み込んだ推進方策を模索するとともに、できるだけ安価で簡便な耐震改修方法、1室だけの耐震補強、ベッドなど家具や器具の工夫などの耐震措置メニューを充実し、最低限生命だけは守れるような各種の施策についても真剣に検討しているところである。

（3）県の危機管理体制の維持

大規模災害が発生した場合に、その直後の県の役割は大きく分けて二つある。

一つは、土木部局、医療関係部局、警察部局のように、実力部隊をもって直接住民の生命、身体、財産を守るために活動することであり、もう一つは、災害対応部局や市町村などの関係機関、県外からの応援部隊などの調整を図って迅速に対応体制を構築することである。

県に求められる「危機管理体制」とは、「後者のような役割を的確に果たせる体制」という意味で言われる場合が多い。前者については、災害対応が通常業務の延長上にあるために、あえて「危機管理」の概念の中に入れて特別に考える必要がないからかも知れない。

災害が発生した時、どこにどのような被害が出ているのか、現地ですべて対応できているのか、県外にはどのような支援を求めるか、とりあえず使える支援ルートは何か、使えない支援ルートの復旧見込みはいつ頃か、などという情報を迅速に収集し、整理し、優先順位なども含めて判断し、指示や要請の形で発信することが県に求められる「狭義の危機管理体制」の目的であり、いつどこでどのような形で災害が起ころうとも、同じように対応できるようにしておくことがその「整備」であると言ってもよいだろう。職員や家族が被災し、交通機関や電話回線が途絶した状態でも、また、夜間や休日であろうとも、以上のような対応を同じようにできること、それが阪神・淡路大震災が行政に突きつけた課題なのである。

そのためには、情報収集、整理、判断、発信のために、県の対策本部や支部を初め、市町村などにも多数の人員が必要になる。防災部局の人員だけではとうてい足りず、通常は防災とは関係のない部局の職員も動員して対応にあたらなければならない。防災無線や衛星回線など、通常の電話回線以外の通信回線も使用しなければならないし、情報処理のために導入した ASSIST などのコンピューターシステムも操作しなければならない。迅速で的確な対応のためには不断の訓練も必要である。

静岡県は、従前からこのような体制整備を図っており、300日アクションプログラムを実施することによりさらにその強化を図っているが、阪神・淡路大震災の衝撃から5年以上の年月が経過

するに従って、つくり上げた体制を維持することの難しさが次第に現れてきている。このような体制を維持していくためには、組織、人事、予算、宿舍など県の全組織を挙げた配慮を継続的に行うとともに、日常業務の中に「東海地震発生時の対応」を常に入れておく配慮が必要なのだが、県の防災部局以外の組織は通常は災害対策とは関係のない業務を行っているため、どうしても「日常性」が優先されがちになるのである。

このような事態を防ぐ方法は一つしかない。災害発生時に稼働することになる「危機管理体制」を様々な状況設定下で実際に組み上げ、実戦に即した膨大な情報を流して、「情報収集、整理、判断、発信」という一連のシステムを実際に動かしてみる「図上訓練」を頻繁に行うことである。

この図上訓練についてのノウハウは既に確立しており、全庁的な訓練も行っているのだが、全庁的な図上訓練を行う際には通常業務を半日以上ストップすることになるため年に何度も行うことが難しく、また一部省略した訓練になりがちである。しかしながら、東海地震がいよいよその切迫度を強めてきていることもあり、全庁的な図上訓練をさらに頻繁に企画することを予定している。

なお、図上訓練は「情報の収集、整理、判断、発信」の訓練であるから、コンピューターで模擬的に行うことが可能な訓練でもある。コンピューターが時間を追って次々に提示してくる災害関連情報を各災害対策要員が自分に課せられた役割に応じて処理する訓練を行えるようにできれば、全庁訓練をそう頻繁に行う必要はなくなるだろう。

人事異動で新しく災害対策要員に任命された場合などは一人で個人的に訓練することもできるし、庁内 LAN を使って全員が自分の席に座ったまま全庁訓練を行うことや、対応の一部をコンピューターに任せて担当部門ごとに訓練を行うことも可能になるだろう。真の「危機管理体制」を構築し維持していくには、このようなシステムの開発・整備についても真剣に検討すべき課題と考える。

(4) 新しい動きへの対応

阪神・淡路大震災以後、大規模災害の際に幾つかの動きについて特記しておきたい。

① 国の支援体制への対応

一つは、大規模災害が発生すると国が内閣危機管理センターを中心に迅速かつ組織的に対応するようになったことである。災害が発生した場合の行政対応は、災害対策基本法に基づいて行うこととされている。その場合の直接的な責任者は市町村長や都道府県知事であり、国はその支援を行うこととされているのだが、国民は国がリーダーシップを取って大規模な災害に迅速に対応することを期待しており、国もそれに応えようと体制の整備を行っている。そのこと自体は素晴らしいことなのだが、災害対策基本法の建前である現地中心主義を前提とした現在の都道府県や市町村の対応体制との間には調整すべき課題も生じている。

多くの都道府県や市町村は、依然として「現地自治体が災害対策本部を設置して災害に対応し、やむを得ない場合に国に応援を頼む」という災害対策基本法のストーリーのもとに対応体制を組んでいるのだが、国は、阪神・淡路大震災以後、法改正を行い、大規模災害が発生した場合には、都道府県知事の要請なく自衛隊の派遣や消防の緊急援助隊の派遣などをできるように体制を整備している。

国が自衛隊の偵察機やマスコミなどの情報から独自に災害情報を把握して支援活動を始める場合に備え、県としての対応体制の整備を図っているところである。

② マスコミへの対応

もう一つはマスコミ対応である。

東海地震が発生すれば、マスコミを通じた県民への情報提供は極めて重要な業務になるし、全国、全世界にありのままの状況をできるだけ早く伝えて理解と支援を得るようにすることも重要である。

静岡県では、県庁記者クラブなどの意見も聞き、新庁舎にはマスコミのためのかなりのスペースと通信設備など各種施設を準備している。災害対策本部や情報の収集、整理、対策にあたる本部管理室には移動カメラを常置して、中の様子を映像としてマスコミに提供する準備すら整えている。

しかしながら、昨年の茨城県東海村の臨界事故や、今年に入ってからの一連の災害などについてのマスコミ取材の様子などを考え、マスコミに対する対応体制について、改めてその強化を図っているところである。

おわりに

東海地震が「明日起こっても不思議ではない」と言われて20年以上になる。この間、静岡県は宮々と「その時」に備えて準備を進めてきた。地殻の状況は、いよいよ「その時」が近いことを告げている。地震予知ができた場合でも、その被害は極めて大きなものになるだろう。その時、県に期待される「危機管理」を的確に遂行できるよう、県組織はもとより、県内全体制の引き締めを改めて図るべきときが来ていると考える。

