

□南海トラフ巨大地震に備える地域の防災力

政策研究大学院大学 教授

防災・復興・危機管理プログラム ディレクター 武田 文男

1. はじめに

本年5月28日、中央防災会議防災対策推進検討会議に設置されている南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループが、「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」を公表した。

政府としては、これを踏まえ、①南海トラフ巨大地震対策のマスタープラン、②予防対策の目標を整理した事前防災戦略、③応急対策の具体的な活動内容に係る計画を今年度中のできるだけ早い時期に策定する予定としている。

本稿においては、「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」をベースに、南海トラフ巨大地震対策における地域防災力の役割の重要性を示すとともに、今後の課題等について述べることをしたい。

2. 南海トラフ巨大地震対策において求められる地域防災力の役割

(1) 検討に際しての観点

「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」（以下、「最終報告」という。）は、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループが検討する際の重要な観点の1つとして、「命を守る」ことを基本として、被害の最小化を主眼とする「減災」の考え方にに基づき、住民避難を中心に、住民一人ひとりが迅速かつ主体的に避難行動が取れるよう、自助、共助の取組を強化し、支援していく必要がある旨示している（最終報告P2）。

(2) 対策の基本的方向

最終報告の「南海トラフ巨大地震対策の基本的方向」において、地域防災力の役割に直接関連する項目として示されている主なものを挙げると次のとおりである。

- 津波からの人命の確保への対応の考え方として、津波対策の目標は、津波から「命を守る」ことであり、海岸保全施設等の整備・維持を前提として、住民等の避難を軸に、情報伝達体制、避難場所、避難施設、避難路を整備するとともに、最も重要なことは、一人ひとりが主体的に迅速かつ適切に避難することであり、防災教育、避難訓練、災害時要援護者支援等の総合的な対策を推進する必要があることを示している（最終報告P4）。
- 超広域にわたる被害への対応の考え方として、被災地域では、発災直後は特に行政からの支援の手が行き届かないことから、まず地域で自活するという備えが必要であり、食料や飲料水、乾電池、携帯電話の電池充電器、カセットコンロ、簡易トイレ等の家庭備蓄を1週間分以上確保するなどの細かい具体的な対応を推進する必要があること、さらに、災害時要援護者の対応も避難者同士で助け合うなど、地域で自ら対応することへの理解が必要であることを示している（最終報告P6）。
- 計画的な取組みのための体系の確立の考え方として、総合的な津波避難対策を推進すること、行政、民間事業者及び地域住民等が一体となっ

た対策を推進すること、地域全体として統一的・実効的な対策を推進すること等の観点から、対策推進のための法的な枠組の確立が必要であると述べるとともに、国の各機関、地方公共団体、指定公共機関、地域、各種団体、国民一人ひとりが地震防災対策全般を理解し、それぞれの対策の位置付けと方向性を明確にすることによって、効果的に対策を推進するため、予防から応急、復旧・復興までの対策のマスタープランを新たに策定して、着実にその進捗を図る必要があることを示している（最終報告 P 8）。

- 戦略的な取組みの強化の考え方として、防災対策が有効に実施されるためには、住民一人ひとりが主体的に行動することが重要であり、このため、今後、地域防災の主体を担い、防災活動に大きな役割を果たすこととなる小・中学校の児童・生徒が災害や防災・減災に関する基本的な知識を系統的に学び、災害に関する情報を理解し判断できる能力を持つことが必須となること、また、これらと防災訓練の習熟によって、生涯にわたって災害から命を守り、生きることの大切さを育む文化を醸成する必要がある旨示している（最終報告 P 9）。
- 訓練等を通じた対策手法の高度化の考え方として、防災訓練は、災害時の応急活動が迅速かつ適切に行われるよう、防災体制を実効性のあるものとし、地域全体の災害対応力を高めることから、極めて重要なものであること、訓練は行政だけで完結させることなく、行政・地域住民・事業者等の地域が一体となって実践的に行うことで、組織体制の機能や連携の確認を行い、訓練の結果をフィードバックし、防災計画の修正に反映させる PDCA サイクル（計画 Plan - 実行 Do - 評価 Check - 改善・改良 Action）により不断の見直しを行い、更なる高度化を図る必要があること、津波からの避難については、避難訓練を繰り返し実施することにより、避難行動が個々人に定着することが重要であり、訓

練は、津波高や津波到達時間等を想定に盛り込むなどにより、それぞれの地域の状況を踏まえた実践的な訓練を行うことが重要であることを示している（最終報告 P10）。

(3) 具体的に実施すべき対策

最終報告の「具体的に実施すべき対策」において、地域防災力の役割に直接関連する項目として示されている主なものを挙げると次のとおりである。

- 津波避難計画の策定に関して、避難誘導等に従事する者の安全確保にも留意の上、消防団、自主防災組織、町内会、民間事業所等が参画し、地域ぐるみで津波避難計画の策定を行うことが重要である旨示している（最終報告 P13）。
- 初期消火対策として、国、地方公共団体は、地震に伴い火災が発生した際の初期消火率向上を図るため、家庭用消火器・簡易消火器具の保有、風呂水のためおき等の消火資機材の保有の促進や、家具等の転倒・落下防止対策の実施による防災行動の実施可能率の向上、消火活動を行う消防団・自主防災組織の充実等を図る必要があることを示している（最終報告 P21）。
- 防災教育等に関して、自主防災組織や学校単位、企業単位等地域の実情に合わせた防災教育の推進を図る必要があること、国、地方公共団体、関係機関は、地域住民や企業に対し、南海トラフ巨大地震等に関する正確な知識や日頃からの備え（食料・水及び生活必需品等の備蓄物資、自宅の耐震診断・耐震改修、家具の固定、ブロック塀・自動販売機等の倒壊・転倒防止措置等）についての普及啓発を重点的に実施する必要があること、自力脱出困難者の救出や負傷者の応急処置等の防災訓練や、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援を地域において定期的・継続的に実施する必要があること等を示している。さらに、学校教育における防災教育の充実・向上を図るとともに、児童・生

徒等による地域防災活動への参画や学校と地域との連携を促進する必要があること、また、災害時の避難や生活再建の混乱を軽減するため、地域の住民に対して、避難所の運営のあり方、罹災証明の申請、住宅再建等のプロセスを防災教育の中に取り込んでいくことも必要であること等を示している（最終報告 P25, P26）。

- 総合的な防災力の向上として、巨大な地震災害への対応水準を持続的に高めていくためには、地域の地震リスク特性や防災力の現状について、広く社会全体で共有化を図り、地域全体で防災力の底上げを図る必要があること、南海トラフ沿いで発生する地震は、頻度が比較的高い場合でも人の一生のスパンを超えるような頻度で発生すること、また、レベル2の津波はその発生頻度が極めて低いことから、南海トラフ沿いで発生する地震に対する防災意識を高め、次の世代へと着実に継承していくことが何より重要であり、対策の持続的な実施の大前提になるものである旨示している。また、住民避難については、避難施設等の整備や避難計画等の策定といった行政の対応だけでは不十分であり、地域住民・事業者の日常的・継続的な努力があって初めて効果を発揮するものであり、南海トラフ巨大地震に対処するためには、住民や企業、NPO等の主体的な参加・連携による地域の総合的な防災力の向上が不可欠であること、このため、地方公共団体は、平常時から地域コミュニティの再生を図るとともに、自主防災組織活動カバー率の向上、自力脱出困難者救出用の資機材の自主防災組織への配備等により自主防災組織の育成・充実を図る必要があること、また、消防団の装備・施設の充実や消防団参加促進事業を実施すること等により消防団の充実を図る必要があること等を示している（最終報告 P26, P27）。
- 企業等と地域との連携として、企業等は、平常時から、地方公共団体の防災関係部局や消防団、自主防災組織等の地域防災を担う団体と連

絡・連携体制の強化を図るとともに、従業員の消防団、自主防災組織等への参加促進等により、地域防災力に積極的に貢献する必要があること、また、災害が発生した際には、地域住民、行政、取引先企業等と連携し、地域の一日も早い復旧・復興を目指す必要があること、地域貢献には、援助金、敷地の提供、物資の提供等が一般的であるが、技術者の派遣、保有する資機材を使った救援活動等のような企業の特色を活かした被災者支援も求められることから、企業等は、地方公共団体と地域貢献に関する協定をあらかじめ締結するなどにより、平常時から連携のための備えをしておく必要があること等を示している（最終報告 P28, P29）。

- 消防力の充実・向上として、地方公共団体は、平常時から地域コミュニティの再構築、自主防災組織の育成・充実、婦人防火クラブ・少年消防クラブ・幼年消防クラブの活性化、防災教育の充実、訓練の実施等を行うとともに、常備消防及び消防団を充実させることによって、初期消防力の充実・向上を図る必要があること、自主防災組織等は、災害発生時に、消防機関と協力・連携しながら、初期消火活動等に当たる必要があること等を示している（最終報告 P30）。
- 避難所運営への対応に関して、発災時には、甚大な被害と膨大な避難者への対応が必要のため、避難所運営そのものに地方公共団体職員が主体的に関わることは困難であり、このため、地方公共団体は、避難所の管理者や自主防災組織等が地域住民等の協力を得て、避難所を運営する体制を構築し、運営内容を周知するよう平常時から検討し、発災時のスムーズな避難所運営が可能となるよう努める必要があること。その際、地域住民等以外に避難所の運営に精通したボランティアに関わってもらうことも念頭に置くことが必要であること等を示している（最終報告 P35）。

- 災害時要援護者の支援体制の整備として、災害時要援護者の支援に当たっては、行政機関だけでなくきめ細かい対応を行うのは限界があることから、地域による助け合いが重要であり、地域防災力向上のための人材育成、意識啓発のほか、特に、災害時に自力で避難等の行動をとることが困難な高齢者や障害者等に関して、災害時要援護者名簿の作成・活用を進める必要があること等を示している（最終報告 P37）。
- 孤立可能性の高い集落への対応として、地方公共団体は、孤立する可能性がある集落において、被災時における外部との通信確保に向けた備えの充実を図るため、衛星携帯電話、MCA無線、市町村防災行政無線、簡易無線機、公衆電話等の多様な通信手段の確保等を進め、停電によりこれらの設備が使用できなくなることも想定して、通信設備用の非常用電源を確保する必要があること、また、発災時にこれらの通信機器や非常用電源を確実に使えるようにするため、防災訓練等を通じた使用方法の習熟を図るとともに、自主防災組織や消防団等による発災時の被害状況把握のための体制を構築する必要があること、さらに、集落の孤立への対応については、ヘリコプターの活用が有効ではあるが、機数が限られており、不足する可能性があるため、地方公共団体は、孤立する可能性がある集落において、集落規模に応じて、他地域からの応援がなくても対応できる大量（1週間程度）の水、食料等の生活物資、医薬品、医療用資器材、簡易トイレ、非常用電源のための燃料等の公共施設の備蓄倉庫、家庭、自主防災組織等への備蓄を促進し、孤立に強い集落づくりを進める必要があること等を示している（最終報告 P50）。

3. 地域防災力の現状と課題

地域の防災は消防が中心となって推進されており、消防機関は、常備消防である消防本部（全

国で791本部、消防職員約16.0万人、H24.4.1現在）及び非常備消防である消防団（全国で2,234団、消防団員約87.4万人、H24.4.1現在）で構成されている。これら消防機関は「公助」の役割を果たしているが、消防団員は他に本業を持ちながら、自らの地域は自らが守る、という尊い郷土愛護の精神に基づいて活動しており、「共助」の性格も持つと考えられる。

東日本大震災においては、27名の消防職員及び254名の消防団員の方々が死亡・行方不明となったが、その多くが、住民の避難誘導や防潮堤の門扉閉鎖等の業務に従事して尊い犠牲となられたところである。

今後、南海トラフ巨大地震対策に備えるためには、地域防災のかなめとなる消防機関の充実が不可欠であるが、消防団員については、団員数の減少、団員の高齢化等の厳しい現状が近年続いている。

今後、抜本的な制度の見直し等も視野に入れながら、消防職員及び消防団員の増加、設備・装備の充実、従事業務の安全確保等を図り、消防を中心とした地域防災力の向上を一層推進しなければならない。

地域の防災を支える「共助」としては、消防団とともに、自らの地域を守る自主防災組織等が重要な役割を果たしている。自主防災組織は、地域住民の連帯意識に基づき自主防災活動を行う組織で、平成24年4月1日現在、全国で150,512組織が結成されており、自主防災組織活動カバー率（自主防災組織の組織されている地域の世帯数÷管内全世帯数×100%）は77.4%となっている。

また、家庭の主婦等を中心に組織された自主防災組織である婦人（女性）防火クラブは、平成24年4月1日現在、全国で10,134組織、約152万人が活動している。

少年消防クラブは、10歳以上の少年少女を中心に編成されてきており、平成24年5月1日現在、全国で4,749団体、約42万人が活動している。

幼年消防クラブは、9歳以下の児童、幼稚園・保育園の園児等を対象として編成されており、平成24年5月1日現在、全国で13,662団体、約116万人が参加している。

これら自主防災組織等は、「共助」の役割を果たす地域防災力の中核として、ますます重要性を増してきており、消防機関等の「公助」の手がなかなか届かないと想定される南海トラフ巨大地震等に備えて、一層の拡充が図られるべきである。

さらに、地域住民の組織ではないが、大規模災害時等のさまざまな局面において、地域防災力の役割を果たす防災ボランティアの方々に、地域住民のために、円滑かつ効果的に活動していただけるような環境整備も重要な課題である。

また、企業が地域防災に果たす役割も大きい。企業が自らの業務を継続することができるように計画を策定し、対応するとともに、地域社会の重要な構成員として、その持てる力を大いに発揮して地域防災に貢献することが重要である。

4. 法制上の課題対応

(1) 災害対策基本法等の見直し

東日本大震災の教訓等を踏まえ、今後の災害対策を充実・強化するための災害対策法制のあり方を見直しが進められ、平成24年6月及び平成25年6月の2度にわたり、災害対策基本法の大規模な改正が行われた。平成25年6月には、関連して災害救助法等の改正、大規模災害からの復興に関する法律の創設が行われた。

(2) 地域防災力の向上に資する主な対応

これらの法制の見直しにより、地域防災力の向上に関連する各種課題への一定の対応が図られているところであり、その主な項目を挙げると次のとおりである。

- ・地域の住民が防災に寄与する取組みの例として、過去の災害から得られた教訓の伝承を追加したこと。(H24改正, 災害対策基本法第7条第2項)

- ・施策における防災上の配慮等として、過去の災害から得られた教訓の伝承を追加したこと。(H24改正, 災害対策基本法第8条第2項)
- ・自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから知事(市町村長)が任命する者を都道府県(市町村)防災会議の委員として追加したこと。(H24改正, 災害対策基本法第15条第5項)
- ・災害予防として行う事項に関し、防災教育に関する事項を追加し、災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、それぞれ又は他の災害予防責任者と共同して、防災教育の実施に努めなければならないものとしたこと。(H24改正, 災害対策基本法第46条第1項, 第47条の2)
- ・災害対策に関する基本理念として減災の考え方を定めたこと。(H25改正, 災害対策基本法第2条の2)
- ・市町村の責務として住民の自発的な防災活動の促進を追加すること、国及び自治体はボランティアとの連携に努めること、災害対策に必要な物資若しくは役務の供給又は提供を業とする者は災害時においても事業活動を継続するとともに国及び自治体の防災施策に協力するよう努めなければならないこと、地域の住民が防災に寄与する例示として食品・飲料水その他の生活必需物資の備蓄及び防災訓練を追加したこと。(H25改正, 災害対策基本法第5条～第7条)
- ・市町村内の一定の地区内の居住者及び事業者が共同して行う防災訓練、備蓄、相互支援その他地区における防災活動に関する計画(地区防災計画)に関する規定を定めたこと。(H25改正, 災害対策基本法第42条第3項, 第42条の2)
- ・避難行動要支援者名簿の作成等に関する規定を定めたこと。(H25改正, 災害対策基本法第49条の10～第49条の13)
- ・災害応急対策実施責任者は、災害応急対策に従事する者の安全の確保に十分配慮して、災害応

急対策を実施しなければならないものとしたこと。(H25改正、災害対策基本法 第50条第2項)

5. おわりに

これらの改正等は地域防災力の一定の向上に寄与し得るものであるが、あくまで災害対策全般に適用されるものであることから、南海トラフ巨大地震対策を念頭に置いた場合、必ずしも十分とは言えないものと考えられる。

南海トラフ巨大地震対策は、これまで、東海地震対策と東南海・南海地震対策のそれぞれについて講じられてきた。

法制としても、大規模地震対策特別措置法・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、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法がそれぞれ制定され、運用されてき

たところである。

今回、最終報告で示されたように、最新の科学的な知見を踏まえて、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定した対策の必要性が高まっていること、この南海トラフ巨大地震による被害については、西日本を中心に、東日本大震災を超える甚大な人的・物的被害が発生し、我が国全体の国民生活・経済活動に極めて深刻な影響が生じる、まさに国難とも言える巨大災害になるものと想定されること等から、従来の特別措置法を抜本的に見直し、新たな特別法の制定に向けての取組みを進めることが求められる。

一般法である災害対策基本法が、大幅な見直しが行なわれたこの機に、特別法としての南海トラフ巨大地震対策に関する特別措置法等の制定を図り、一般法・特別法あわせて、巨大災害に備え地域防災力の向上を含めた対策の充実強化に資する法制の実現を期待するものである。