

地域防災計画の見直しと災害に強い 安全なまちづくりの推進について

自治省消防庁防災課

災害対策官 木 幡 浩

戦後最大となった阪神・淡路大震災を契機として、政府においては、防災対策の全面的な見直しを推進し、災害時の交通規制の強化に係る災害対策法の改正を行うとともに、7,900億円の緊急防災対策費を含む補正予算の編成を実施した。また、7月18日には防災基本計画の全面的な修正を行い、加えて、地震防災上緊急に整備すべき施設の整備推進と調査研究体制の確立を内容とする地震防災対策特別措置法が議員立法により制定されたところである。

そして、今般の臨時国会には、防災問題懇談会の提言を受けて、国の防災体制の見直しを中心とした災害対策基本法の改正案と消防の広域応援体制の強化を図るための消防組織法の改正案が提出された。さらには、経済対策の一環として、第2次補正予算においても多額の防災関係経費が計上されるとともに、地方単独事業についても防災基盤等の整備として3,000億円程度の追加が要請されることとなった。

このように、政府においては全力を挙げて防災対策の強化を推進しており、今後は、防災の第1線である地方公共団体がいかに必要な体制強化を進めるか、またいかに防

災事業の推進を図っていくかが焦点になってくると考えられ、地方公共団体には大きな期待が寄せられるところである。

本稿では、紙面の都合もあり、今後の課題とされる地域防災計画の見直しと災害に強い安全なまちづくりについて述べることにするが、上記の様々な防災対策の見直しに関し、質問等があれば、遠慮なく当課にお尋ねいただきたい。

1 地域防災計画の見直しの推進について

7月18日に全面修正された新しい防災基本計画は、従来の防災基本計画とは異なり、災害の特性に応じて震災対策編、風水害対策編等が定められるとともに、国、地方公共団体、住民等の各主体がどのような役割を担うべきか具体的に記述されている。

また、予防、応急、復旧に加えて、復興という段階が新たに盛り込まれ、さらには、ボランティアや海外からの支援の受入れ、都市化、情報化、高齢化、国際化等に配慮した防災対策など、新しい課題に対応した対策が

定められている。

地方公共団体においては、このような点も十分踏まえつつ、地域防災計画の見直しを推進する必要があるが、これについては、去る8月7日、中央防災会議の事務局を務める消防庁が、関係省庁の参加を得て、地域防災計画担当部長会議を開催し、見直しのための留意事項を示したところである。

全体にわたって留意すべき事項を述べると、まず、発生する災害の特色やその対応は地域々々で異なるものであり、地域の実情を十分に踏まえ、具体的に実践的なものとする必要がある。

また、これらの実効性を高めるためには、必要に応じ、具体的な手順等を定めたマニュアル(手引き書)を作成するとともに、積極的に訓練や研修を行い、災害に対する一人ひとりの対応力を高めていくことが必要である。

さらに、この会議では、被害想定や被災者の収容、物資等の調達、防災施設の整備、災害弱者対策など10項目について見直しに当たったポイントを示しているが、これらの全項目について所要の見直しを行うには相当の時間を要するものと考えられる。このため、情報の収集連絡体制や、職員の動員配備体制など、緊急を要するものから早急に見直しを進める必要がある。

そして、今後修正される関係省庁の防災業務計画や再修正が予想される防災基本計画等も踏まえながら、適宜見直しを行い、より適切な地域防災計画としていくことが重要と考えられる。

以下、差し当たって見直しが必要と考えられる3項目について、そのポイントを述べ

ることとする。

①職員の動員配備体制

災害時の初動対応は、被害の程度を大きく左右する極めて重要なものであり、休日、夜間でも職員の参集及び連絡が適切にかつ速やかに対応できることが必要である。

このため、例えば震度6では自動的に職員が参集するなどの参集基準の明確化、携帯電話や原動機付き自転車などの連絡手段・参集手段の確保、職場近郊での参集職員の宿舎の確保などについて検討する必要があると考えられる。

また、阪神・淡路大震災でも見られたように、大規模災害時には、職員自体も被災し、防災担当職員が十分に参集できない場合があり、こうした事態も想定し、防災を直接担当する職員以外の職員の参集体制についても十分検討することが必要である。

②情報の収集・伝達体制

阪神・淡路大震災では、広域応援等の初動対応を行うのに必要な情報を十分に得ることができず、その対応に困難をきわめたところである。

このため、まず第一に、休日、夜間でも市町村、都道府県、国、その他防災関係機関との連絡が迅速かつ円滑にできる体制となっていることが必要である。

災害の情報を受けて知事、市町村長等に伝えるだけでなく、直ちに国や防災関係機関に的確な情報を伝達し、また適切な情報を収集することのできる職員の24時間体制を確保する必要がある。

現在、国や市町村ではおよそ職員による24時間体制がとられているが、都道府県では整備されていないところも多く、災害発

生直後の情報収集伝達や広域応援の実施に関し、危惧されるところである。この点については、防災問題懇談会でも指摘されているところであり、職員による 24 時間体制の整備に多少時間を要するにしても、それに代わるシステムを早急に確立しておくことが肝要である。

また、衛星系の地域通信ネットワークの整備を早急に推進し、仮に一つの通信手段が使用できなくとも通信が可能となるよう通信ルートの多重化を図るとともに、監視カメラやヘリコプターからの画像情報による状況把握と伝達を可能とする画像伝送システムの整備が重要である。

さらに、地域防災無線の整備などによって気象警報等の災害情報を住民に伝達するとともに、災害時には不安な心理にかられる住民に正確できめ細かな情報を伝える防災行政無線の整備についてその推進を図る必要がある。

③応援体制

阪神・淡路大震災では、41 都道府県 451 消防本部による消防応援が行われたほか、毛布、食料、簡易トイレ等の物資の支援、延べ約 20 万人に上る都道府県・市町村職員(消防、警察を除く。)による支援など全国的な応援が行われたところである。

大規模災害時には、このような地方公共団体による広域的な応援活動が非常に重要であり、消防はもとより、食料や医療、資機材の応援や人材の派遣等について近隣地域を超えた広域の応援体制を整備する必要がある。

このため、広域応援協定を締結し 7 応援を要請する場合の基準や手続きを明確にする

とともに、応援を受け入れる場合の役割分担など受け入れ体制の整備についてもあらかじめ十分協議しておくことが必要と考えられる。また、広域応援の活動拠点の確保やネットワーク化、物資の広域的な備蓄方法、広域応援に必要な情報伝達体制の整備などについても検討しておく必要がある。

なお、消防の広域応援については、去る 6 月 30 日、迅速な人命救助等を目的とした緊急消防援助隊が発足した。また都道府県における広域防災応援協定については、大震災前は延べ 40 団体間 6 協定の締結に過ぎなかったが、大震災後は全ブロックで協定の見直し、または新規協定の締結に向けての取り組みが行われ、新たに 5 協定が締結されているところである。

一方、自衛隊派遣の要請についても、災害の種類や規模などに応じて適切な対応ができるようにしておくことが大事である。

自衛隊への要請手順や両者の連絡調整窓口、派遣要請を行う場合の活動分野などを定め、平常時から自衛隊との連携を強化しておくことが必要であり、災害が発生し、必要があると認める場合には、直ちに派遣要請を行うことが重要である。

2. 災害に強い安全なまちづくりの推進について

阪神・淡路大震災を踏まえて、防災機能を向上させる社会資本の整備や防災体制の強化に資する事業を積極的に推進し、災害に強い安全なまちづくりを進めることは 9 現下の最も重要な課題である。

第1次補正予算の編成については冒頭述べたとおりであるが、消防庁においても、緊急消防援助隊の資機材や画像伝送システム、コミュニティ防災資機材といった新規事業をはじめ、耐震性貯水槽などの整備を推進するため、当初予算(175億円)とほぼ同等の152億円に上る補助金を確保したところである。

こうした中、平成8年度から5年間にわたって災害に強い安全なまちづくりに資する事業をこれまでの2倍程度に大幅に拡大しようという「消防防災1兆円構想」が自治大臣から提唱され、また自治省の来年度重点施策においても「災害に強い安全なまちづくり」がそのトップに捉えられ、最重点課題として取り組むこととされた。

また、9月20日決定された14兆円を超える史上最大の経済対策においては、地方単独事業1兆円の追加の中で、防災基盤等の整備として3,000億円程度が要請されることとなった。一方、第2次補正予算の中でも、防災対策の充実は重要な課題の一つであり、消防庁としても、130億円の予算を確保する中で、震度情報ネットワークや耐震性貯水槽、画像伝達システム、ヘリコプターの整備等について92億円の補助金を確保したところである。

しかるに、地方公共団体の取組み状況を見ると、このような補正措置が行われることが防災の分野では初めてということもあって、とまどいも見受けられるが、地方公共団体は、このような補正措置等を活用して、積極的に事業を推進する必要がある。

とりわけ、国の補正予算に係る事業については、一定の交付税措置がなされる補正

予算債が地方負担額の100%に充当されることとなっており、この際、その十分な活用を図ることが適当と考えられる。

また、現在、緊急を要すると考えられるのが、様々な施設の耐震化であり、公立学校をはじめとして、避難地となる公共施設や公用施設、災害対策の拠点となる庁舎、消防庁舎等の公用施設、さらに橋梁等の道路や福祉施設などの耐震化を積極的に進める必要がある。

このため、自治省では、高等学校の耐震化については、臨時高等学校整備事業債(充当率100%、交付税算入率50%)の対象地域を全国に広げるとともに、その他の耐震化については新たに緊急防災基盤整備事業債(充当率90%、交付税算入率50%)を創設し、支援することとしたところである。

また、緊急防災基盤整備事業債は、今後5年間で地域防災計画に基づき重点的に整備すべき防災基盤もその対象としており、これを活用してヘリポートや備蓄倉庫、情報通信施設等の整備を進めることが必要である。このほか、防災拠点、避難地・避難路、防災センター、自主防災関係の施設の整備など防災まちづくり事業を活用した事業や災害時の水利の確保に資する水道管の耐震化なども積極的に推進することが望まれる。

なお、防災拠点とは、平常時には防災訓練等の拠点となり、災害時には災害応急活動の拠点、住民の避難地となるもので、典型的には防災センターや資機材、物資の備蓄倉庫、耐震性貯水槽、通信施設などで構成されるものである。

コミュニティの範囲ではコミュニティ防災拠点、小中学校区の範囲では地域防災拠

点、市町村や都道府県を超えた応援に活用されるものは広域防災拠点と位置づけられ、特定のものには、地方公共団体の庁舎が被災した場合のバックアップ施設を整備するほか、ヘリポート等の整備を図ることとしている。

また、災害に強い安全なまちづくりの事業内容については、消防防災本来の事業の推進が必要なことはいうまでもないが、そうした狭い意味での防災にとらわれず、広い意味での防災を考え、事業を企画し、推進していくことが重要である。

街路や街路樹の整備に当たっては、延焼の防止に配慮した幅員や樹木の種類を選択したり、学校や公園などにも防災の機能を

付加して防災拠点として活用するなど、あらゆる面で防災機能の向上に配慮することが必要と考えられ、このような不断の努力によって地域の防災力は格段に向上するものと考えられる。

本年5月に行われた総理府調査において、防災対策の充実を望む国民の要望がこれまでの3倍に急増しているように、災害に強い安全なまちづくりを進めることは時代の要請である。上記に述べたような事業の積極的な推進は、これまでの消防防災の分野における慣例を覆すかもしれないが、最近の消防防災をめぐるこうした状況を適切に認識し、今年度の補正から積極的に事業展開するよう強く望まれるところである。

