

地研通信

発行人 茂木 陽一
編集人 森 岡 洋
発行所 三重短期大学地域問題
総合調査研究室
津市一身田中野字蔵付157番地
〒514-01 TEL(0592)32-2341

題字 岡本祐次学長

第8回地域問題研究交流会報告(要旨)

以下は、1996年2月24日(土)に行われたシンポジウム(於:三重短期大学A B教室)での講演の記録です。当日は講演だけでなく参加者による積極的な討論も行われたのですが、紙数の関係で報告者の講演だけ掲載させていただきます。

講演者: 地研研究員	正田敬志
三重県環境安全部消防防災課	今井 清
防災対策官	朝日伸治
津市防災安全課主査	
挨拶: 地研室長	茂木陽一
司 会: 地研研究員	雨宮照雄

防災と街づくり

— 阪神・淡路大震災をふまえて —

(雨宮)ただ今より第8回地域問題交流会を始めたいと思います。それではまず本学地域問題総合調査研究室の室長であります茂木先生から一言お願い致します。

(茂木)本学の地域問題総合調査研究室の室長をやっております法経科の茂木でございます。本日はみなさんお忙しい中、第8回定期研究交流会にご参加頂きましてありがとうございます。地域問題総合調査研究室ではこれまで各研究員の自主研究の成果の公表、それから地域の問題に関わります重要な論点を広く学外の方の参加を頂きまして、研究室内外の方たちとの研究交流を進めるといふ主旨で、研究交流集会を積み重ねてまいりました。昨年度は掛川市の方から行政担当の方に来ていただきまして、シンポジウムを開催いたしました。本年度は第7回としまして、学内の研究室内の研究交流ということで報告いたしました。第8回目にあたりまして、昨年1月に発生いたしました阪神・淡路大震災、それから一年を経過いたしました。津市および三重県におきましても防災対策や震災対策についての様々な試みが行われてきております。本研究室におきましても正田先生をはじめとして、これら地域防災に関しての自主研究が進められてきております。今日はそのような研究成果を持ち寄りまして、かつ地域の行政

を担当されている方に講師としてご参加いただいた上で、色々な問題点やこれらを相互に研究し、深め合い論じ合う、そういう場を持ちたいということを設定させて頂きました。参加された皆様には色々とお忙しい中、非常な盛況で感謝しております。これからお三方の報告に続きまして、みなさんの方から質疑いただきまして、実りある研究会にしていきたいと思います。では簡単ですが、挨拶にかえさせて頂きます。

(雨宮)本日司会を担当いたします私、本学財政学を担当しております雨宮と申します。よろしく願いたします。さてそれでは早速報告に移らせていただきますが、その前にまず本日の予定をあらかじめ申し上げておきます。本日は三人の方にそれぞれ30分程度でご報告を頂きまして、その後質疑を10分ずつ取っていきます。一応今の予定では二人の方にご報告いただいた後、休憩を入れたいと思っております。それで三人の報告が終わった後、まとめの討論を行いたいと思います。で、5時ぐらいをひとつの終りの目安にしております。それではまず最初に、本学の正田先生の方から阪神・淡路大震災と緊急事態管理というテーマでご報告願いたします。

(正田)それではお手元に原稿があると思ひます

ので、30分という制約がありますから、ちょっとおもしろくないかもしれないですけども、逐一読ませて頂くということで報告をさせていただきます。目次を見て頂きます。3つぐらいに分かれています。はじめに、次に(1)として緊急事態把握体制の不備と初動の遅れ、(2)として地方自治体の緊急事態管理に関して、(3)として災害対策基本法および自衛隊法の一部改正に関して話します。私の報告は、この後の今井先生や朝日先生から行われる県や市の防災の全面的な見直しというような広い範囲ではありませんで、初動期の人命救助に役に立つ72時間に限って議論をします。

はじめに・・・、今回の大震災において初動体制のどうしようもない遅れが、尊い人命や住民の安全・財産の保全に関しての被害を拡大したことは間違いない。防災問題の専門家によると、京大の防災の河田さんという方によりますと、災害等における危機管理、すなわち、エマージェンシーマネジメントは、危機が発生するまでを対象とするリスクマネジメントと、発生してから後を対象とするクライシスマネジメントに分けて考察することができるという。最近はリスクマネジメントということが科学の一分野になりまして、日本リスク学会というものも設立されております。ここでは後者のクライシスマネジメントの問題の中、特に初動期を緊急事態と呼び、そこでの危機管理の問題のみを取り扱っています。緊急事態管理につき、①「戦後の憲法や行政上の法律は戦前の軍事警察国家への反省に立って、私権の大幅な制限や強い公権力の行使を必要とする緊急事態に対応する制度を全く用意してこなかった」、②「戦後のわが国は、長い間、左翼的イデオロギーに阻まれて、こうした論議をすること自体がタブーとされてきた」などの理由を挙げて、「初動体制の遅れや、各行政機関の一元化されないバラバラな対応」を「批判することは自由であるが、正直なところ、今の行政には、このような異常な事態の下で独断専行的に行動する権限もなければ法的手段も与えられていない。」として、行政責任を不問にふそうという論者、成田先生・・・、立派な行政法学者ですけども、成田先生のこの部分に関しては賛同しかねる。むしろどういふ風なクライシスマネジメントにつき、どんな問題がどうあるかを、事態を正確につかみ、教訓を汲み取る中で考えておくことが必要である。また、一方で、今回の緊急事態に対する政府・地方公共団体の対応能力の欠如の構造と原因を正確に問うことなく、「国家緊急権」なる観念のもとに国家の非

常措置権限の一時的強化をとるべきもある・・・、これは読売新聞ですが、「読売総合安保政策大綱」というのが出ております、これについては注3をちょっと見て頂きたいんですけど、5頁の左下ですけども、この点で先ほど私の批判を浴びた成田先生は次のようにおっしゃっています。緊急事態を想定した法の枠組みは無いという口実で古い警察緊急権の理論、これはドイツやフランスの理論です・・・で超法規的措置を持ち出してすべてを正当化することは危険だと思われるという、私も同感であります。基本的人権の保障実現という行政の存在理由からして、このような考えがいかなる意味において正当化されるのか十分な吟味がなされねばならない。ただしその後の経緯をみますと、読売新聞のこういう国家緊急権という提案に対して読売以外では特に関心をよんでいるといった状態ではないという風に思います。

(1) 緊急事態把握体制の不備と初動の遅れ・・・今回の震災における初動体制の遅れとは何を指し、その原因とそのことによりどの程度被害が拡大したのかが見積もられねばならない。このことのトータルな検証は専門家にゆだねるとして・・・、というのはこの後、日本土木学会、日本建築学会、日本地質学会あるいは日本計画行政学会等が何度かに亘って集団的な調査を実施し、報告も出しております。それらの中でやっつけられる部分が、ただし初動期の研究というのは、私の知る限りそういう学会単位では残念ながら今までやられていないので、私のこういう研究も意味があるかなと・・・。人命救助に意味のある72時間を初動期とし、この時期にどのような問題があったのかを、当時の新聞やその後のテレビ報道を手掛かりに考えていく。

①村山首相の災害把握の遅れ・・・大規模災害時の首相への情報伝達経路は図1、3頁ですね。これは、NHKスペシャルのビデオからそのままいただきました。この情報伝達経路を経て、当日午前5時46分に地震が発生してから、首相に第1報が報告されたのが1時間44分後の7時30分であった。こうした遅滞が起こったのにはいくつかの条件が重なった。最大の失態は、災害情報を統括すべき国土庁防災業務課が宿直体制をしいていなかったため、早期の情報収集になんら対応できなかったことである。連絡しても誰もでなかったんですね。第2の不幸は、首相に災害情報を伝えるべき任にある警察庁出身首相秘書官が、当日朝父親の葬儀で北九州におり、これに変わるべき態勢がなんら措置されていなかったことです。この事

態をさらに悪化させたのが、被災地が被害情報を把握・報告できないほど混乱しているという想像力が国土庁側に全く欠如しており、現地からの報告がないまま自ら特段の情報収集活動を行わず、被害報告が現地から寄せられるのを漫然と待っていたという事実である。これはNHKスペシャルでリアルに報道されていたものです。現地の混乱は極に達していた。兵庫県警本部は、マニュアルでは、ポートアイランド内の兵庫県警港島庁舎に災害対策本部を設置する予定であったが、液状化現象で予定施設が使えず、また、ポートアイランドと神戸本土を結ぶ橋梁の接合部に、約50センチぐらいの段差がですね、私が1月末に通った時はそれぐらい開いていまして、交通も不通であったために、結局、県警生田庁舎に災害対策本部を設けたのが午前10時であった。また、兵庫県では県防災係長は朝7時の段階で他の職員の登庁もなく孤立無援で市民からの電話による問い合わせに追われ、被害状況の把握の目処が一切たっていなかった。また、貝原兵庫県知事の登庁は8時20分であり、知事が登庁した時点で対策本部に出動してきた職員はほんの少数だった。その後、数時間にわたって兵庫県においては自衛隊派遣要請の根拠となるべき死傷者数等の数値情報をなんら的確に把握することができず、自主的な派遣要請をなす事もできずに推移しました。また、首相サイドにおいても事態は同様で、テレビでの概括的断片情報から災害の規模の深刻さが想像できるにもかかわらず、首相に何らかの進言や情報伝達を行うべき官邸スタッフが不在のまま事態は推移し、官邸の事務方の責任者ともいうべき石原信雄官房副長官は8時50分ようやく出動し、午前9時20分から予定通り・・・、これは迷いがあったんですよ、五十嵐官房長官と石原官房副長官とで閣議を開いて緊急に対応すべきでないかという話がささやかれたという風に後に石原氏は語っていますが、結局、時間がないので月例経済報告関係閣僚懇談会が始まってしまった。そこに出席した首相や閣僚からは何らのイニシアティブが発揮される気配もなかった。この初動時での、官邸の災害の規模と被害の深刻さへの感覚の欠如と現地の事態への想像力の欠如は致命的であり、被害状況把握をあらゆる可能性をくみ尽くして全力で行う大臣や高級官僚の一人にも思われなかったことは、阪神淡路間の住民のみならず国民にとっての不幸であった。ちょっと厳しいようですがそれでも実際はこういうことだったのではないかと・・・。この間の問題点は、現行法下でも当然整えられてい

なければならない基本的な被害把握・情報伝達システムに欠陥があったことと、大規模災害が、被害情報を把握・報告すべき県庁所在地を含んで起こった場合の対応策が想定されていなかったことであり、後者が致命的であった。これは三重県にとっても心すべきことだと思います。この点で、図2、3頁ですけれども、すでにこういう風に改善が行われて・・・、内閣情報調査室に一元的に情報が集められ、宿直体制も24時間整えられております。元に戻りまして、図2のように、現行の災害対策基本法下での改革が行われ内閣情報調査室への情報収集の一元化と宿直体制が整備され若干の改善が行われたが、この場合でも県庁所在地の都市を直撃する災害が起こり現地が被害の事態把握能力を失った場合の対処システムはなんら確立されていません。これが阪神淡路大震災と奥尻島の違いだというわけです。奥尻島の場合は、札幌の北海道庁はまあ揺れたけどなんら被害を受けなかったので非常に対応が早かった。また、災害が首都を直撃し、霞ヶ関一帯と都庁を含む地域を大規模災害が見舞った場合の被害情報把握体制・危機管理体制はまったく確立されていない。注をちょっと見てください。5頁、この点では石原信雄氏も次の様に語っております。「東京に目を転じた場合、政府の中核がダメージを受けた際の対応は、正直言って、ほとんど検討されていない状況です。官邸なり政府の機関、中核は機能しているという前提でいろいろな防災計画ができており、論議もなされています。それら中核機能がマヒした場合、どこがバックアップするかを早急に決めなければいけないと思います。そこが非常に大きな問題で現在、ブランク状態にあります。」、これは5月に出版された石原氏の退官後の『官邸2668日』という本でありますけれども、現時点96年2月においてもこの状態は変わっておりません。

②自衛隊の出動の遅れと投入部隊数等の不十分さ

1) 自衛隊の出動の遅れ・・・緊急事態発生時の人命救助には、どうしても救出要員を現地に即時・大量に派遣することが決め手となる。今回の震災では、現地の警察職員と消防職員の被災当日からの動員率は、他の例えば兵庫県庁職員などと比べてそうとう高かった、しかしながら、いかなせん被災規模と被災者数に対してその人員は十分とはいえなかったため、現行制度・・・、現行制度とは災害対策基本法下では、自衛隊の災害出動が如何に迅速かつ大量に行われるかが初動期に人命を少しでも多く救う決め手とならざるをえない。今回でも、どれぐらい動員できたらもう何人

救われたかというのはなかなか分かりませんが、ひとつは倒壊した瓦礫の下敷きになって生きていた人、それから特に長田区ですけれどもその上に火災が発生して死んでしまった人、まあこれほどにも正確な数を書いている人はいませんけども、ある報告会では、500ぐらいという数が口頭で出ておった、もうちょっと早ければ500人ぐらい救えたんじゃないか、500人というのは決して少ない数ではなくてその人たちに繋がる人々を考えれば相当な規模であります。この点からいえば、自衛隊の出動は遅れ、さらにその動員数も十分とはいえなかった。このことは石原氏も認めております。1月18日付の新聞によると、貝原俊民兵庫県知事の派遣要請により、1月17日当日午後、第三師団（指令部兵庫県伊丹市）と第二混成団（同・香川県普通寺市）の陸上自衛隊員約1000名が派遣されたという。NHKスペシャルによると、当日2300人までいった、これは諸説がありまして分かりません。また19日までには各地から派遣して1万3000人まで増加したという風に報道されています。けれども、初日この程度くればもっと違ったんではないか、ここで自衛隊法による災害派遣の要請手続きを簡単にみておきます。まず自衛隊法第83条1項は、「都道府県知事その他政令で定める者は、天変地変その他の災害に際して人命または財産の保護のため必要があると認める場合には、部隊等の派遣を長官またはその指定する者に要請することができる」とし、自衛隊災害派遣要請の第一責任者を都道府県知事と現行法ではしている。この点で、今回の災害が兵庫県知事の所在する神戸を中心に起こったことが自衛隊の災害派遣の初動の遅れをもたらす客観的要因となった。次に、自衛隊法第83条2項は、「長官またはその指定する者は、前項の要請があり、事態やむを得ないと認める場合には、部隊等を救援のため派遣することができる。ただし、天変地変その他の災害に際し、その事態に照らし特に緊急を要する場合、前項の要請を待たないで、部隊等を派遣することができる」とし、自衛隊側の要請を待たないでの自主出動権限も定めていたが、現地ではですね、自衛隊部隊のまわりの地域を見たんですね、ひどい、もう出る必要があるという部隊長の判断から防衛庁に問い合わせがあった、防衛庁首脳側は歴史的にシベリアンコントロールの観点から現地の判断を抑えた、とにかく兵庫県に問い合わせを、出動要請をしてくれという要請をしろという指示を出した。通常、都道府県知事は派遣要請に際しては、自衛隊法施行令第106条の定める

以下の手続きをとることになっている。すなわち、「法第83条【災害派遣】第1項の規定により都道府県知事及び前条各号に掲げる者が部隊等の派遣を要請しようとする場合には、次の事項を明らかにするものとしている。次の1から5ですね。

- 1、災害の状況及び派遣を要請する事由
- 2、派遣を必要とする期間
- 3、派遣を希望する人員、船舶、航空機等の概数
- 4、派遣を希望する区域及び活動内容
- 5、その他参考となるべき事項

これは相等詳細にですね、どの区域、何人ぐらい、どういう器材でということを書けとしている、この規定が兵庫県側がかなり金縛りにあった、この規定が兵庫県側をしゅん巡させたのである。被害の数値情報が、当日午前10時になっても皆目つかめない、この数値情報というのが、一日中魔物の様に動きまわった。国土庁側が明快な対応をとろうとしなかったのも、被害の数値情報がついに同日中に入ってこなかったからなんですね。まあ日本の役所の生真面目な所というんですかね、こういう規定を遵守しようという、しかし災害時には間に合わない。これもやっぱり今後の対策としては、正確な数値はつかめないが被害は深刻そうだという時どうするかという・・・、自衛隊側の派遣要請に関する問い合わせにも、自衛隊は何度も働きかけたんですね、兵庫県側は要領を得なかった。最後は自衛隊現地側が次の規定に従って、電話による要請があったと理解してよいですねと兵庫県側を押し切って出動するにいたったのであった。すなわち、自衛隊法施行令第104条2項は、「前項の出動の要請は、文書をもってするものとする。ただし、事態が急迫して文書によることができない場合には、口頭又は電信もしくは電話によることができる」とする。まあ、あとで文書を出せばいい、今回の自衛隊の出動の遅れの原因を関西地方における地方自治体と自衛隊による災害訓練のなかったことに帰そうという主張が一部にあるが、たとえば、石原氏の著作では主としてそういうことが書かれていますが・・・、出動の遅れの原因をそんな一般論にでなく丹念にたどってみると、第一に兵庫県が被害把握能力を喪失していたこと、第二に兵庫県側が被害の数値情報把握を自衛隊災害派遣の要件と考えすぎたこと、第三に災害派遣の要請が送達されてから自衛隊の部隊が現地につくのが遅かったんですね、道路の損壊によって自衛隊の部隊が現地到達できなかったこと、第四に自衛隊の現地各部隊が出動に積極的であったのに、防衛庁長官をはじめ防衛庁首脳が

これに極めて消極的だったこと、特に、当日の朝、防衛庁長官はですね通常のスケジュールで丁度日本に来日していたアメリカの参謀部の人とずっと会談していて、全然対応できなかった。

2) 投入部隊数等の不十分さと救出要員の即時大量投入体制の整備・・・より問題であるのは、自衛隊大量動員のイニシアティブが内閣によってとられず、現地投入の量的規模が決定的に、この3日間には不足しっぱなしだった。このことが問題であったとの反省が、・・・だいたい警察官が先頭にたって、誰が今救って意味があるのか、そして警察官が指示して地元の人が救いにかかるというパターンで救われた例が多いんですが・・・、当時内閣内で最も実質的にイニシアティブを発揮しやすかった石原官房副長官によっても自覚されていないことである。石原官房副長官は異例に長期に官房副長官をやっております、もともと自治省の事務次官から上がった方で、7年間ほどにわたって2668日にわたって官房副長官を務めた、政権が変わっても石原氏は変わらずに、もう本当に日本の行政の権力をたなどころにしたような方なんですけども、その人自身がやはり大量導入がもう少し人命を救えたという反省をずっとされておられない。1995年9月現在、消防庁では、全国で1000人規模の「緊急消防援助隊(救助チーム、医療チームを都道府県の消防本部ごとに編成)」、警察庁では、4000人規模の「広域緊急援助隊」の創設を決定しているが、これとて量的には不十分であるから、結局、現行制度下では自衛隊の災害出動による大量投入に頼らざるを得ない。この場合、出動要請から現地到着までの時間を短縮する出動システムの整備、自衛隊はヘリコプターを持っているんですが、大きいんですねサイズが、これは王寺陸上競技場がヘリポートになったんですけども、あのヘリコプターを見たんですけど、怪け物みたいに大きいんですね。人が100人乗ってもまだ余裕がある、ですからそれと小型ヘリコプターが連携しないとうまくいかないんですね。街の小公園なんかには人や物を降ろすのは小型ヘリコプターですから、自衛隊と民間のヘリコプターを連携させて、海上にある自衛艦から食糧を王寺陸上競技場に大型ヘリで運んで、それから小型のヘリに積み替えて各公園に資材を降ろすということをしてました。自衛隊は災害救助の出動装備が全く不十分、さらに救出器材を自衛隊は持っていなかった。手だけ、手とスコップだけ、チェーンソーとかですね、簡単な簡易クレーンとかこういう物があれば相当助けられたのに助けられなくて、

自衛隊の方にも少しインタビューをしましたけれども非常に悔しがっておられる人もいた。自衛隊の救助装備についてなおも十分計画されていないのは重大な問題です。三重県の新しい防災計画でも装備は県の方で用意をしておいて自衛隊に貸し出す形が考えられている。自衛隊の合意・違憲問題は一応おくとしても、自衛隊は明らかに軍隊であり、災害救助を主たる任務とする機関でないから、この際、自衛隊の定員・予算を削減して、その部分を緊急災害救助組織を創設して、国内の災害や国連の非軍事的人的支援部隊とすることの適否が本格的に検討されてもいいんじゃないか。新聞報道によると、震災直後、米国の緊急事態管理庁(FEMA)のような独立機関を日本にもつくるべきだとの意見も強かったが、「二月下旬の政府調査団によるFEMA視察を境に『組織づくり』への意欲は、内閣では急速にしぼんだ。FEMAが約2500人のスタッフをもち、年間予算は約8億ドル(800億円)に上るといった条件が壁になった」という。現在もこのFEMAにあたる、FEMAほどのものではなくとも何らかの緊急災害救助組織を創設することには、現内閣は消極的です。

(2) 地方自治体の緊急事態管理に関して

① 緊急の整備課題・・・地方自治体の緊急事態管理に関して整備すべき課題は多方面にわたりますけども、この後今井さんと朝日さんの方から詳細に報告していただけるので・・・、ここではそのすべてを取り扱うのではなく、緊急事態管理というテーマの中でも、さらに緊急に何とかしなきゃという課題に絞って検討しました。ただし、道路交通については少し整理がついておりませんで、今回は触れておりません。

1) 被害実態の情報収集体制と情報空白の解消—この点では、被害の数値情報が被災現地で把握できない事態が、被害が深刻であるほど当然起こりうるので、これに変わる被害情報の把握方法の確立と、被害の数値情報が正確に把握できない場合でもどのような事態にたちいたれば被害の概括情報でも自衛隊等の派遣要請をなしうるのかの基準づくりが必要である。この点はですね、今回の12月に行われた、12月1日付の災害対策基本法改正でも何ら改善されずにですね、国会のほうでも気になっていて、まあこれほど直截には指摘していませんけども、ちょっとこういう出動等の基準づくり行うべしとの助告を参議院の付帯決議で出している。参考になるものとして、川崎市では、地震発生後、市内の震度計と連動して震度分布、

液状化危険度、建物被害、道路被害、橋梁被害、ライフライン被害、河川堤防被害、斜面崩壊、火災被害、人的被害を予測し、被害に応じた応急対策の指針を示す「震災対策支援システム」を開発し、実用化を図っているという。また、東京消防庁も「地震被害予測システム」を開発したという風に報道されているが、どんなものかは存じません。今後を見守りたいと思います。地震の起きた場所や震度です、何人ぐらい死ぬ、何人ぐらいどう、どこがだいたい何%ぐらい道路がやられているというものがパソコンでシミュレーションとしてでてくる、それに対する救急対策要員や医師がどれぐらい必要かというのがポイントでそのようなシステムを考えればよい。

2) 防災通信ネットワークそれから防災通信ネットワーク、消防庁が都道府県と結ぶ消防防災無線ネットワーク・・・、これは今、衛星通信でバックアップシステムができました。国土庁が51の防災機関と結ぶ防災無線ネットワーク、これは一部バックアップシステムで、都道府県防災行政無線ネットワークにおいては、都道府県でまちまちです。全くバックアップシステムのないものもございます。市町村防災無線ネットワークについては存じません・・・、これらの充実と衛星通信系によるバックアップシステムの整備が必要である。

3) 無線通信情報の地域的一元管理の必要性ー特に神戸市において消防応援車両が全国から来てくれて、長田区なんかの消火にあたったんですけども、共通波を使用していたため全車が一齐に話すと全然混信して使えなかった、結局走って連絡しあうんですね、1kmにわたって連絡しようとするのもすごく時間がかかる、こういう無線使用不能となった反省につき、無線通信情報の地域的一元管理が必要であり、国の方でもこれは考えているようです。というのは、国の平成7年7月の防災基本計画の見直しにも書かれております。

4) 救急医療体制の確立に関しては、今回の震災では神戸市の救急医療の要と位置付けられていたポートアイランドに位置する神戸中央市民病院が交通の途絶と、水冷式自家発電の機能マヒで役立たなかった、これは非常に痛かったですよね、神戸市ではここに医者と看護婦と資材の集積があった、ところが何の役にも立たなかった。医療機関の建物・施設の耐震化・耐火化が重要であり、また大阪市の救急医療機関をはじめとする近畿一円の医療支援ネットワークが役だったことから、医療支援ネットワークの一層の強化が必要である。これは三重県や津市についてもどうなっているの

かと聞きたいと思います。さらに道路の損壊・道路の渋滞で救急搬送が効率的でなかったことから、ヘリコプター救急搬送体制の確立がどうしても必要である。

5) 大震災対策の強化ーここでは、消防水利の確保ができなかった、水道の破壊で容易ではなかったことから、耐震性防火水槽の街区ごとの整備と、都市部における空中消火の研究開発が延焼防止のためにどうしても必要である。これは県の方の95年10月改定のをみせていただいても、防火水槽の設置について具体的に提案がされてきました。

②広域支援システムの確立・・・被災地においては、災害救助の核となる地方自治体職員自身も被災者であるから、通常時の職員動員は望むべくもない。第1日目は兵庫県職員がだいたい2割弱来たというふうにいわれています。区によっては10%に満たないところもあったようですね、特に兵庫区や灘区なんかでは職員が須磨より西に住んでいるひが多かったんで、地下鉄が完全にやられたこともあって、三宮あたりを越えてこれなかったんですね。災害救助時の行政活動を支えるには他地方公共団体の職員の支援とボランティアの協力が重要となる。この点では近畿・東海一円の地方公共団体は非常に積極的で、兵庫県や西宮市は非常に助かったわけですが、これもまあ、とにかく行こう、無駄うちになっても行こうというなかたちですね、最初から組織的に入っていったわけじゃない。この点で現行災害対策基本法制下の制度は全く不備である。都道府県知事は応援要請を行う権限を有するが、普段からの連携と協力マニュアルの作成、それに従った合同訓練の実施なしには緊急時には有効に機能しないことは明白である。この点で国の防災基本計画の改定に対応して行われた三重県地域防災計画などでも、たぶん今井さんから報告があると思いますけども、広域防災訓練の実施の必要性を「県は、近隣府県との相互の応援体制を確立するために、地震等による大規模な災害が発生し、被災府県等が独自に十分な応急対策活動が実施できない場合を想定した広域合同訓練を実施する」として重視しているが、私の一つの提案としては、やっぱり東海圏や近畿圏を含んだような広域防災会議を、今の中央防災会議や都道府県単位の地域防災会議の外に常設すべきだと政府に提案したいと思います。それから相互の応援体制に関しては、この12月の改正で協定を結ぶことになりました。で、ちょっとエピソードめいた話しになりますが、この下の注

の2ですね、他地方公共団体職員の応援と必要性和効率性について、筆者自身、神戸市と名古屋市に震災発生後約1週間以内にボランティア登録したが、神戸市からは特段の特技がない場合は、寝食につき自己の責任で現地入りするよう連絡を受けて、自信がないのであきらめました、名古屋市からは非常に親切に何度も電話していただきました、保健事務業務ができないか?できない、年齢が行き過ぎてるといので役に立たない、こういうことからみても自治体側は自治体職員が来てくれるのが一番ありがたいということが分かるわけですね、ボランティアにはボランティアの活躍場面があり、ボランティアでもだいたい僕らのような年齢のはあんまり役に立たない、みなさんのような学生が役に立つ、被災地自治体が第一に欲するのは医師とか電気技師とか専門的技能の保持者ですね、それと自治体職員が私は重要だと思います。

(3) 災害対策基本法、自衛隊法の一部改正について

ちょっとここは十分にまとまっておりません。レジュメの7頁に防災臨調というのがあります。総理の私的諮問機関の防災問題懇談会、俗にいう防災臨調が中間的報告をして、そしてそれに対応するような形で7月に防災基本計画の改定とこの12月に災害対策基本法と自衛隊法の一部改正が行われました。ここでは、緊急の対応、改正のポイントを7点ぐらい挙げておきました。あとはちょっと時間がかかっちゃうんで触れません。

① 災害対策基本法第8条の第2項1号から11号にかかわる国及び地方公共団体の防災上の実施努力事項に若干のものを加えたが、このうち私の論点では10号、中央公共団体の相互応援に関する協定制度を創設したということで、さきほど三重県さんが書いておられたように、そういう合同訓練の前提となる相互応援協定、しかしこれは2県間でやるよりも、広域都道府県でやった方が僕は実効性があるんじゃないか、おそらく話し合っただ中部圏や近畿圏でやるという方向になっていくんじゃないかと思います。

次に災害対策基本法の第23条の1項中の地方防災会議の意見を聞いて、災害対策本部を設置するのを削りました、都道府県知事または市町村長の専決で防災対策本部を設置できるようになりました。それから今回ですね、災害対策本部とは別に現地災害対策本部をおいたり、あるいは非常災害対策本部に非常災害現地対策本部を、あるいは緊急災害対策本部に緊急対策現地災害本部、いまま

でそういう現地本部をおける規定がなかったのが不思議な話ですけども、今回これらの整備を行いました。

災害対策基本法第28条の2を新たに創設いたしました、これまでになかった緊急災害対策本部の設置という制度を著しく異常かつ激甚な災害が発生した場合において、内閣総理大臣が非常対策本部を、また、緊急災害対策本部を設置することができる。その長は内閣総理大臣にあてるといたしました。

防災対策基本法の第63条の市町村長の警戒区域設定権等に関連して重大な改正が行われています。これまで同条第2項において「市町村長もしくははその委任を受けて同項に規定する市町村長の職権を行う市町村の吏員が現場にいないとき、又はこれらの者から要求があったとき」に警察官と海上保安官だけが警戒区域決定権を与えられていた。あのこれは長崎の雲仙の噴火でよく聞いた言葉ですが、それから立ち入り禁止区域、立ち入り制限、当該区域からの退去の命令権、今回FEMA型の緊急救助部隊を創設しなかったことから、自衛隊を活用しようという方向に大きく踏み出しております、自衛官も今後ですね災害派遣された自衛官も、警察官、海上保安官同様、市町村町の権限が及ばなかったり職員がいなかったりする時にそういう行政権を行使しうることになったわけです。

右側にいきまして、9頁ですけども、以下あまり詳細に書きませんでしたけども、60条以下、これまで警察官、海上保安官のみ認められていた64条9項の応急公用負担命令権、まあ物資を押収して緊急に用いるとかね、その他の、警察官、海上保安官に与えられた行政権限を自衛官も同等に行えるように全面改正いたしました。さらに今の改正に関連して不十分とみた参議院が付帯決議を付けております。この中では、あたりまえですけども、夜間の災害発生にも対処しうる体制、宿直をちゃんとしろと試みたり、さっきやりましたけども、非常災害対策本部及び緊急対策本部、非常災害対策本部というのは国務大臣、緊急対策本部は内閣総理大臣、の設置にあたっては、災害応急対策を適確かつ迅速に実施するため、当該災害の規模その他の状況に応じる設置基準について早急に検討を行うこと。これがあの、取り方によってはさっきの被害の数値状況がとれなくてもこういう設置基準で自動的にこう、この場合は緊急対策本部だと内閣総理大臣がことにあたる、この場合は本部員は国務大臣が全員あたります。それから8項で、今回自衛隊による災害応急対策を中心

的な柱に改正いたしましたから、これを円滑に行うために災害派遣を命ぜられた自衛隊の活動につき国や地元自治体等の財政負担をしろといっている。最後にですね、レジュメの8頁の4行目ぐらいですね、海外からの関係で災害緊急事態に際し、今回法律の規定によっては被災地の救助に係わる海外からの支援を受入れそこねたので、批判が集まったなど、緊急かつ円滑に受け入れることができない場合において、かつ国会が閉会中である等の場合の、政令制定権も法律で定めました。ただし行政法の立場からみて難しい点がありまして、法治主義に対する明らかな例外であります。いいのかという議論はあります。

(4) 結びに変えて・・・今回の阪神・淡路大震災を自分なりに調査研究してみて、未だに解けない疑問は、初動体制がどうしてこうも遅れてしまったのかという疑問と、若干震度が弱いとはいえ、ちょうど1年前、1994年1月17日午前4時31分、時間も1時間ほどの差なんです、ロサンゼルス市を襲ったノースリッジ地震に比べどうしてこうも被害が大きくならなければならなかったのかという事です。

ノースリッジ地震では、マグニチュード6.7、震源の深さ18km、死者61名、負傷9348名、倒壊建物14000、出火件数100であるのに対して、阪神淡路大震災では、マグニチュード7.2、震源の深さ20km、兵庫県内の被害だけでも95年2月20日集計、現集計では6000人越えますけども、死者5394名、負傷者32898名、全壊建物81208、半壊建物62826、全焼7119、半焼337、出火件数502と桁違いである。この両災害の被害の差違のうちどこまでが自然的で不可抗力のもので、どの部分が社会的・人為的なものであるかを今後とも見極め、減災の立場に立った努力が、行政関係者、研究者、住民相協力してすすめられることを願うものです。以上です。

(今井) それでは、宜しく願い致します。阪神大震災の教訓が入り口の話になるんですが、先程正田先生の方から被害状況あるいは対策の遅れ等の話の中で出ておりますので、あらためて申し上げるまでもありませんが、大きくはやはりひとつは危機管理という点に集約されるんじゃないでしょうか。それからもうひとつはやはり阪神地域では地震が起こらないというような、信じ方といえますか、行政にも地域住民の間にも実際そのような地震に対する備えという認識が非常に低かったのではないかと、そういう所が言えるんじゃない

かと思います。そういった点から行政をはじめとする防災機関、住民の災害に対する日頃の備えというものをどう考えていくのかという所が、大きな教訓なのではないかというふうに思っております。

そこで2番の本県の防災対策という所へ移りたいと思います。まず地域防災計画を見直していますが、防災計画は、先程正田先生がお話しされました災害対策基本法、これに基づいて都道府県・市町村が、当然計画を策定しておかなければならないということでございます。国には防災基本計画というものがありますが、防災計画の内容といたしましては、事前にとっておく対策として予防計画、その中にはハードからソフトまでの計画をしておく、それから発災後の対策として、応急対策計画を策定しており、災害が起こったら直ちにどういふことをしなければならぬかということを決めております。そして一定の応急対策が終わって安定した状態になれば、当然復旧という形になります。従って復旧計画といったものを策定しております。その後復興に向かって行くということになるかと思っております。その中で各都道府県とも、この地域防災計画を風水害編と震災対策編という形で策定しておりますが、市町村ではほとんどが地震編を作成していないというのが実態でございます。

県としましては、この阪神淡路大震災の教訓を三重県の防災対策に是非役立たせなければ、ということで緊急見直しを昨年の4月から10月にかけて行ったところでございます。緊急見直しの中身は、まさに発災後の対応についての部分、応急対策という部分を見直したわけでございます。そして全体計画としては、この緊急見直しに引き続いて7年度の後半からはいわゆるこの直下型地震に対する県下の被害想定調査を8年度まで実施をして、そして被害想定調査の結果を受けて、平成9年度には防災計画の全面見直しを行うという、こういう構えでございます。

そこで緊急見直しの重点的な項目でございますが、先程正田先生のお話にもございましたように、とにかく初動体制がまずかったという、特に夜間とか休日の問題は大変重要でございます。職員自身も被災者になっておるといような状況の中で、いかに発災直後の立上りが出来るかという、この所に焦点を絞っておるわけです。そこで県としましては、県下に震度5の地震が発生したら、全職員が非常体制ということで自動的に登庁すると、こういう措置をとったわけでございます。

災害対策本部は警戒体制、非常体制という場合に設けますが、警戒体制時には県本庁職員の1割程度が、出てまいります。非常体制の場合には本庁約2000名の職員が自動的に、震度5が起これば出てくることとなります。それでこの根拠は、東海地震の被害想定の結果、三重県は最高震度5ということになっており、1600名程度の死傷者・行方不明者がでる、そういう結果がでております。従ってそれをひとつの根拠にして、震度5としております。しかしながら約2000名の職員が、例えば1時間以内に県庁に着けるか、あるいは勤務先の庁舎に着くかというとなかなかそうはまいません。県庁だけでも申しますと、まず1時間以内に着けるのは約600名ぐらいであろうと、これは通勤圏の職員だけでございます。従っていずれにしても県下にちらばっておりますし、居住地との関係で例えば四日市で勤務を持っている職員が災害の状況によっては、四日市には行けない、しかし県庁へは行くことができる、従って自分の勤務している所以外に行けない場合には、もよりの庁舎にとにかく参庁するという仕組みをとっております。

それから宿日直の問題が先程でておりましたが、県の場合には守衛所で宿日直体制をとっております。いろんな情報がそれを窓口にして入るようなかたちになっております。

それからもう一点は、初動体制を確立するという具体的なあり方として、防災計画は策定されていても、具体的に個々の職員が自分の役割は何かということをきちっと把握しておかないと、登庁してきても右往左往するだけといったことになりかねない。従って職員の個々のマニュアルを作成することにしておりまして、この半年かけて各課でそれぞれマニュアル作りをしております。そして最終的には静岡県もやっておるのですが、小さい名刺ぐらいの所へ自分ができたらず第一番に何をするか、そして発災後一日程度の対応を書き込んでおいて絶えずそれを熟知しようというような努力をしております。それから職員が家にいる時には防災計画はないわけですから、その時のために防災手帳を持たせることにしています。それから情報の収集・伝達という問題が先程も出てまいりました。これは②でございませうけれども、現在県のいわゆる被害情報をとったり、あるいは市町村間の防災関係機関の情報の出し入れ、これにつきましては防災行政無線によって行っております。これは地上系と衛星系の2系統を持っておりますが、特に震災時に有効である衛星系の拡充、さら

には県庁が損壊した場合のことを考えいわゆるバックアップ体制として防災行政無線の統制局のサブシステムを県庁近くに設置することとしております。それからこの端末局が市町村、あるいは防災関係機関を含めて93ありますが、これを33増やしてライフライン機関とか国の出先機関ですとかそういう所と情報のやり取りが出来るように考えております。それから市町村と住民との間の情報伝達システムはこれは市町村防災行政無線で行っております。いわゆる同報無線というふうに呼んでおりますが、市町村の役場に統制局がございまして、そして各戸へ受信装置が入っているというのが一番いいんですが、過去に整備されたものは、屋外に音声流れるというものが主流になっております。従ってここ数年屋内への受信装置の配備といったことを行っております。しかしながら県下69市町村の内、未だ65%ぐらいしか整備されておられません。津市もまだこれからやっていただくのだらうと思います。特に三重県は1000kmの海岸線を持っておりそういう中では地震と津波ということを重視しなければならない中で重要な伝達手段と思っております。

次に防災協力体制というものも先程出てまいりました。いわゆる広域ブロックでの連携体制ですが、中部9県1市は昭和53年に締結をしておりますが、これはどちらかといえば風水害というものを重視したものであったわけですが、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて再度締結したところでございます。そしてその主なものは、震度5の地震が起これば当然被災県からの基本的な応援要請というのがいるんですが、しかしそういうことができない状況にあれば、自動的に要請を待たずヘリコプター等で、被害状況の偵察をする。そういう仕組みになっております。それからまたいわゆる応援主幹県というのを設けております。三重県が被災にあった場合には愛知県が応援主幹県ということになっております。こういう役割を持っております。中部圏の中には奈良、滋賀も入っております。それから近畿圏の場合にはこれは今まででございませうでしたが、改めてこの2月20日に締結いたしました。そういうことで近畿圏の協定も結ばれました。だいたい内容的には同主旨でございませう。それぞれの県がヘリコプターの活用を人的・物的な応援を積極的にやろうとそういうふうな仕組みになっております。

また県内の消防機関は15ございませう、すでに応援協定を結んでおります。更に全国緊急消防援助隊が結成されました。更に三重県版の緊急援助

隊の結成も予定されております。更に県内の市町村間の災害応援体制についても69市町村が締結をされるよう働き掛けをしておるところでございます。それから救出・救援・消火体制の確立、これにつきましては発災後72時間が重要な時間と言われておりますが、中でも一日目というのが最も重要です。神戸市の例ですが、1日目は1000人程度救出して半数が生存している。しかし2日目になると救出の数そのものが半分ぐらいに減り、生存率は極めて低くなっている。3日目以降は救出者も生存率も皆無に近い状況になっているわけです。従いまして先程申し上げた緊急援助隊それから警察機関で作られた緊急援助隊といった新たな救助・救援体制を加え、とにかく相互応援体制の中で1人でも多くの命を救う体制をとることとしております。それから医療の問題ですが医療機関相互の協力体制、医療器材の備蓄、情報のネットワーク化、こういったことを7年度、8年度予算をもって対応していくこととしております。

それから消火については防火水槽とかあるいは自然水利との組み合わせの問題ということで、自然水利については非常に水が豊かでございますので兵庫県と同じようなイメージはどうかと思っております。そういう中で、市町村の防災計画の中になると思いますが、消防機関で利用できる自然水利の調査をし、それを防災計画の中へきちっと明記しようという見直しを今やっております。それから耐震性の防火水槽の設置は国2分の1の援助をもって促進を図っているところでございます。

それから自主防災組織の結成・育成ですね。自主防災組織は広くとらえれば消防団も自主防災の組織であるわけですが、各市町村でこれ等の結成について努力いただいているところです。その結成状況は県下では43%ぐらいです。大災害が発生した直後の防災関係機関の対応には、さまざまな条件によっては限界があり、その場合には防災関係機関が現場へ着くまでは、まず住民のみなさんの力で身を守る手立てをこうじて下さることが大切であります。このため市町村に自主防災組織の結成とそれに必要な資機材の保存をしていただきたい、こんな働き掛けをいま行っておるところです。

それからボランティアでございます。まさにボランティア元年といえますか、防災ボランティアがクローズアップされたわけでございますが、阪神大震災の場合ボランティアを受ける側の問題、ボランティアのニーズをどういうふうに現場に生かすか、色々な課題があったと思っております。従いま

してボランティアの受入れ体制として、県の災害対策本部の中に救援対策部門を設けボランティアの方々がどこへ来ていただいてもそのニーズを受けて、必要な災害現場へ行っていただくという、いわゆるハローワーク方式といえますか、そういう体制作りをしております。

それから救援物資等については県がどれほどの緊急物資を持っているのか、あるいは資機材を持っているのかということでございますが、まず資機材につきましては、先程自衛隊が業者だったという話を伺いましたが、まあそういう教訓を受けまして必要な資機材を購入したところでして自衛隊をはじめ関係機関で使って頂くことにしております。

それから備蓄につきましては基本的には市町村の備蓄というものが第一義であるわけですが、そういうことを前提としながら、県としての支援のあり方を検討しているところです。また流通機関の活用についても今調査中であります。最終的には大手の業者と供給契約を結ぶ、まあそういった構えで今やっております。

3番目の災害に強い県土作り対策ということでございます。まず1点目の防災拠点の耐震対策ということで、これは市町村も市町村の庁舎、あるいは住民の避難場所になる学校とか公の施設、それから県でいえば庁舎あるいは出先の県庁舎それから県立学校、そういった施設に対する耐震化は平成7年度の国の補助制度を活用して今耐震調査をやっているところでございます。基本的には56年以前の建築基準法に基づく建物の調査をしているということでございます。それから公共の土木等施設の耐震対策につきましては、道路・橋梁・港湾等々ですね、あるいは溜め池といったものの点検をした上で、補強すべきものを補強していくということで、7年度から取り組んでいるところでございます。

それからライフラインの対策でございますが、機関機関に耐震対策を進めていただくということでお願いをしておるわけでございます。そしてまた発災後の対応としましては、ライフライン機関間の応援体制の構築、ライフライン機関間の情報伝達体制の確立等についてこの防災計画で定めたところです。先程防災行政無線のことを申しあげましたが、情報・通信手段の多重化、パソコンをいかに利用するか、そういったいわゆる新しい情報メディアをいかに使うかということも今後の課題です。

それから県民の防災意識の高揚を図るため、防

災読本というものを配らせていただきました。日頃から皆さん方にいざという時の備えをしていただくということで県下の約60万世帯に配布したところです。啓発は継続してやっていく必要があるというふうに思っております。当然市町村は住民に対して対応を頂かなければならないと思っております。

最後のコミュニティー防災組織作りにつきましては、先程申し上げた通りで、とにかくここ数年の間に地域のコミュニティーの防災組織を今43%、それを今後早い時期に100%にしたい。併せて資機材を持っていただき、いざという時に備えていただきたいと考えております。

自衛隊との関係でございますが、兵庫県は特別な状況にあったようでございますが、三重県の場合は、自衛隊とは常日ごろから連携を密にしております。従って防災訓練にも自衛隊は必ず出ていただいております。発災直後の情報空白期の対応として、被害予測システムというのを被害想定調査と合わせて考えておるわけでございます。とにかくこの震災というのは被害を0に食い止めるというのはなかなか難しい。いかに減災といえますか、被害の状況をいかに少なくしていくか、そのための努力を積み重ねていかなければならないと、そんなふうに思っております。とりあえずこの地域防災計画の見直しと、具体的に一端を説明させていただきます。

(朝日) 津市の防災安全課の朝日と申します。本来ですと防災安全課長の谷中がこの席に座る予定でございましたけれども、急用がございまして、私が代理で参加させていただきます。それではちょっと座らせていただきます。防災安全課というのは平成7年4月1日の、機構改革によって創設された課でございます。これも阪神・淡路大震災を踏まえて津市の体制として組まれたものです。ただ防災だけじゃないもので駐輪場対策、それから交通安全も含めた中で防災担当として位置付けられているというのが防災安全課の現状であります。その中で私自身も去年の4月自治省の派遣職員として、須磨区の災害対策本部の方へ2週間ではありますが、避難所関係に勤務として行かせていただきました。ボランティアではなく仕事の一環として、住民の生の声と神戸市の災害対策本部の方針という形の間に入りまして、須磨区の避難所を回らせていただいたという体験を持っております。その関係で今回ちょっと課長のかわりに私がということで、ご参加させていただいたとい

うことだろうと思います。

私自身も、防災についてはみなさま方同様、みなさま方のほうがまだ知識が多いかもわからない、素人な分野でございます。今までの経歴自体が役所に入ってソーシャルワーカーの・・・、生活保護の担当員ということで、それが非常に長かったというところがございます。それが、防災対策を考えろということで地域防災計画特に震災対策編、いままでは津市においても、暫定的な対策は震災に対してはございましたが、しかしながら本格的な震災対策編という位置付けがなかったもので、その編纂ということが命題として課せられました。じゃあまず震災をどういうふうに考えるんだ、震災対策編の作成にあたってどの様に考えていくかということですね。防災安全課(津市)として、基本構想というものをどの様に立てるのがございます。ただこれはそれに向かって今後数次の修正を行うという形をとっていかなければならない。今回の地域防災計画、津市の震災対策編につきましても、阪神・淡路大震災を教訓に反映できる部分は反映させているというのもございます。手元にある参考資料は地域防災計画の震災対策編として、このようなことを盛り込んだというのをちょっとお渡しさせていただいているんです。それについては今までの方のお話しとだぶった所もございますので、私としてはビジョン的なものをご説明させていただこうということで・・・。

まずおてもとにあるのが安全で安心できる街づくり、言いかえれば防災の面から見れば、災害に強い街づくりの構想・構築ということで、災害に強い都市構造の形成、それから市民防災体制の確立、災害応急復旧対策の整備という三本柱をもって、構成をいたしました。その中で災害に強い街づくりの形成ということで、まず土地利用、安全を重視した土地利用、それから総合的かつ計画的、施設整備の推進、それから面的整備まあ土地区画整備、それから市街地震対策の部分なんです。防災性の強化、総合的な都市防災空間の整備、災害時の緊急活動を支える幹線道路のネットワーク化、防災拠点の整備、耐震性の建築物の恒常体制および整備の強化、公共施設の耐震性の整備、それからライフラインの共同溝、共同収容施設の設備です。これらが災害に強い街づくり、構造的形成ということで位置付けられました。

市民の防災体制の確立ということで、情報システムの整備、それから防災思想・防災意識の普及、防災活動の環境の整備、防災訓練等の実施ということでまとめたと思います。

災害応急復旧体制の整備ということで、職員の体制の整備、防災関係機関相互の連帯体制、救急救護・医療・消火活動体制、緊急輸送活動体制、避難収容活動体制、食料飲料水・生活必需品供給体制、施設整備応急復旧活動体制、二次的な災害の防止体制、防災関係機関との連携体制等々ございます。その3本柱をもとに具体的に災害に強い構造ということです。

災害に強い街づくりとして安全を重視した総合的な土地利用の確保ということで、都市マスタープラン、これは津市で8年度に津市都市マスタープランということで策定される予定でございます。まだちょっと予定なものですから、それに防災的な面を位置付けるということで、策定をうちの方から防災面を働きかけるということで、それから総合的な計画の設備ということで都市防災不燃化促進事業等が、そのようなものもございます。それから土地区画整理事業の一環として津駅前北部地区土地区画整理事業とか、市街地再開発、そういうハードな面で防災面から予防していこうじゃないかという取り組みです。それから総合的な都市防災空間の整備ということで、緑のマスタープラン、緑の基本計画なのですが、これも策定予定でございます。公園を、緑地をいかに防災空間として活用するか、防災面から見るという部分で、延焼遮断空間等に活用できますのでとにかく、こういう大きなハード面の部分を防災面から見るという観点から推進していこうというような考えであります。なぜならば防災という概念、これは私の考え方なのですが、決して特別なものではない。ひとつの教室をみても西から見ると東から見ると、北から見ると南から見ると、これ同じ教室なんです、見た所ね。ただ環境面から西から見たとして、防災面から東から同じものが見えるわけなんです。だから防災上どうのこうのというような話はございますけども、決して特別なものではない、通常行われていることの中でそういう概念、防災上の概念、あぶないんだよという所を取り除けばいいような気は私はいたします。まだまだ防災の担当になって非常に経験も浅いのでこれはあくまで私の考え方でございます。津市がこんなことを言ったとか、そういうものではございませんが、そういう意味でとらえた上のいろんな政策を考えております。

幹線道路のネットワーク化というのも、ひとつの多重化構想、ひとつの道がだめであればもうひとつの道があればいい、だからネットワーク化という円形にする。それから一本ではなく東西道を

2本走らせるとか南北道を2本走らせる、それをもって都心の・・・、道路をネットワーク化すれば、ダブルネットワーク化すれば、ある程度長期的に網羅できるのではないかと。あくまでビジョンですけれども、そういうものを考えております。というのは今まで正田先生、今井防災対策監なり、非常に応急対策の部分为中心で、事後の部分、これをお話しされていまして、私は事前の部分予防対策、災害予防対策の本質ともいう、まあ環境に優しい街づくり、災害に強い街づくり、それから教育上適した街づくり、これが街づくりの概念なんだと思いますのでお話しいたします。だからどういう面から見るとか一つのポイントになるかと・・・。それから道路網にしても結局環状道路を使えば通常非常に便利なわけですから、片一方が渋滞していれば片一方から逃げればいいわけです。それが防災非常時にも非常に役に立つ、活用できるということですね。公園の整備にしてもそうです。公園があれば緑化によって非常に安らぎができます。それから浸水性のある水辺ですね、それがあれば自然水利を利用して消火にも役立ちます。いざとなれば、通常は親水公園として活用していただければいいわけです。これは全て非常時と日常時を決してわけなくていいと思うんです。ただ見方をかえればいいと、その時点でですね、そういう発想の元にはですね、そういう大きな街づくりという、これは僕の専門ではないんですけども、そういう概念から防災をとらえているだけなんです。

それからちょっと緊急的にできることで津市のPRになるかもしれないのですが、先程耐震防火水槽のお話ができましたのでちょっと津市の現状をお話しさせていただきます。耐震防火水槽は、67基を目標にしております。現在の所100トン水が入る耐震防火水槽、100トン水槽が10基ございます。それから40トン水槽が今年末で27基あり、現在37基あるかと思っております。この所管が津市消防本部になっております。

それから津市が行った避難所の整備として、51か所の避難所がございます。その51か所に発電機を3か年計画で配備を予定しております。これもすでにあと8年度、9年度という形で、2か年で整備が完了します。それから無線機の配備を51か所の各避難所に行く、これも3か年計画で計画しております。それからいろいろご指摘はあるかと思っておりますけれども、避難民の方への充実というので、毛布を各避難所にとりあえず100枚ずつ、全避難所に対して5100枚、という形で分散配分を考えて

おります。それからこれは以前からのんですけど、カンパン等非常食のサバイバルフーズを、津市は約5万食準備しています。これはもうすでに震災が起こる前から5万食をキープしております。県下においては一番多いだろうと思います。それから緊急的にやらなければならない事等ですが、消防署においてはエンジンチェーンソーとか活動資機材ですね。ただ通常じゃなくこれは震災の関係ということで緊急の救助資機材を緊急に備えたということでございます。

それからちょっと申し訳ないのですが、初動体制ということをご嫌おっしゃっておりますので、ちょっと初動体制の確立の一環としての津市の職員の非常招集訓練を平成7年度中に2回行いました。5月に第1回目の非常招集訓練を行いまして、1時間以内の参集率が16、17%程度かと思えます。それから1月の段階で再度職員の非常招集訓練を行いまして、1時間以内が60%だったと思えます。これは新聞等で発表させていただいておりますので、また詳細についてのパーセンテージはご確認願えればよいと思うんです。ただこの1年を通じて、職員に対する意識の啓発も累々行われているのが現状でございます。

もちろん一般市民の方々にも防災パンフレットの配布等行って、啓発をいたしております。また1月の防災とボランティアの週間におきましては、市役所の北玄関におきまして防災グッズ展というのを、まあ簡単な非常持ち出し用品などですが、一週間その週間に合わせまして開催をさせていただきました。これも小さなことなんですけど、市役所に来られた一般市民の方が目にふれて、こういうふうなものがあるんだとか、意識の啓発になればという意味では非常にいいと思います。ただ一番忘れてはならないのは、日頃からの危機感というか、もしこんなふうになったら自分はどうするんだ、やはり最終的には行政ではなく、自分の街は自分で守るとするのが最良であり、ここに自主防災組織の意義があるように思います。またそれ以前に自分の身は自分で守る、個人が自分の身を守るというのが防災の基本だと思います。いかに自分の身を守るかを考えて、そういう危機感を常に持つということがちょっと忘れられていたのではないかなという気がいたします。

ただ先程申し上げましたように、神戸の須磨区の災害対策本部の方へ行って、ボランティアの女子大生、ここにも見えますけども女子大生の方、それから非常に若い方が色々みえまして、ボランティアとして来られているわけです。それで「あ

なたはなぜこういうボランティアに来たの」と聞いたら、これは皆さんはちょっと分からないと思うのですが、その子達が言うのには、「安穩とした生活がずっとあった、ただ何かしなければならぬから、ここに地震が起こった、それからこういう状態になった、だから来た」と。これがマスクミ等で取り上げられている部分なんですけども、本心のような気がします。じゃあ何をしたらいいのかというのが今分からない、方向性が出てないという部分もあるんです。たしかに僕らの年代、僕らより上の年代、団塊の世代の年代であれば、社会的には非常に動いた、安保闘争や学生運動というのが学生にはあったのですが、今の若い方々がそういうのを見て、何かしなければならぬとボンと来られたというような方が多い。だからボランティアのノウハウというのはやっているうちにだんだんと身に付けたような感じだったと思えます。

私がちょうど須磨の対策本部でやっていた業務が避難所巡回と避難所勤務ということですが、避難所勤務の中で、4月26日の神戸新聞で神戸市長が避難所を7月末で閉鎖する予定であるという発表が出た直後らいだと思うんです。4月の段階で、避難所閉鎖に向けて、各避難所を回って避難者の方々への意識アンケート、「あなたは今後どうされますか?」、「仮設住宅へ行きますか」、「自立しますか」、「それから今後生活はどうですか」というようなアンケート調査に立ち会いました。非常に避難所の雰囲気を読み取れない、行政としては読み取れない部分があったんです。だからいろんな関係機関と協力をしてそういう調査等を行ったのです。須磨区のある部分では自分の所以外の区以外、須磨区以外の隣の区からの避難者が非常に多い避難所がございました。ほとんどがそうなんですけど、その地域には一時2600人、一つの小学校の体育館に2600人とか3000人、僕が行った所でも多い所で2400人、少ない所で200人ぐらいの避難者の方がいました。僕が行った時点ではある程度の避難所の自治というのは自然に出来上がっている部分があって、ボランティアの方も徐々にいらなくなってきたというのはおかしいですけども、役目がなくなってきたというのが現状でした。それでも近隣の大阪、それから神戸等の学生の方はみえていましたけれども。

そこで避難所の避難民との色々なやりとりの中です、やはり災害は特別なものではないということも先程も申しましたけれども、日常やはり行政に対する何というんでしょうか、ふつふつ

とした感情がそういう状況下に置かれて爆発して出てくる。だから僕ら応援で三重県と静岡県から須磨区に行ったのですが、その時点で、応援体制には非常に暖かい扱い、ボランティアと同じ様な目で被災者の方が見てくれるんです。ただ神戸市の市役所・区役所の人に対しては非常にきつい言葉で、非常に鋭い態度をとられます。まあ極端に言えば巡回に行って三重県津市から来ましたといったら、「兄ちゃんらご苦労さんやなあ」といった感じで、ただそれが神戸市役所の災害対策本部のマークをつけていくと、おまえら何しにきたんやという様な感じですが。防災はやはり、非常時である状態の中で見方が変わるだけで、行政自体のいままでの問題点が吹き出しただけです。色々な見方、情報を出す方も受け取る方も変わっていないのです。ただその空間というか非常時という時、バランスが変わっているだけなんだと・・・ちょっと分かりにくいですかね。見方というのかな、真っ直ぐに見ると上から見るのと横から見るのと、そういう見方が変わっているんだという部分で、ひとつのものをとらえられる。だから私の目からみれば避難者の方が言われことは結局行政サイドの通常のその苦慮等と同じ部分でした。ただ防災上ということでそれほど力をいれ

て見なくてもいいと思うんです。ただ防災に一番必要なのは、防災に強いというのではなく、弱い部分をなくすことです。あるいは防災というはある程度網羅できるのかなと感じました。

ちょっと元へ戻りますけども、一番災害に強い街づくりの根底をなすのが予防計画の部分です。これは県の地域防災計画の事項にはなく、市町村の事項にある部分なのですが、災害予防計画の、都市防災化計画というのを、そういう形で盛り込んだつもりなのです。というのは街はどのような形であれば災害に強い街づくりかということで、作らせていただいたんです。これも現実的には非常に難しい部分でございます。先程の構想的なもの、夢をいわせてもらったんですけども、より現実的にしたのが第1章の災害予防計画の第1節の都市防災化計画という部分で網羅されていると思っただけであればいいと思います。まだまだこれは不十分なものですから、今後改正していく面も色々あろうかと思えます。ただ長期的な目で見ると防災は特別なものではない、長くかかるという部分をご了承いただければいいかと思えます。ちょっととりとめの話になって申し訳ございません。

〔受 入 図 書 一 覧〕

本研究室で平成●年●月以降に受け入れた図書は次のとおりです。

問答式 建設工事紛争予防・解決の手引Ⅰ	物価指数年報 平成6年	日本銀行調査統計局
建設工事紛争実務研究会	文部統計要覧 平成7年	文部省
問答式 建設工事紛争予防・解決の手引Ⅱ	21世紀への施策要覧	月刊同友社
建設工事紛争実務研究会	行政機構図 1995	総務庁行政管理局
建築保全六法 〔全〕	ジェトロ白書 1995	日本貿易振興会
「断筆」めぐる大論争	日本経済の現状 平成7年	経済企画庁調査局
筒井康隆	通産統計ハンドブック 平成7年度	通商産業大臣官房調査統計部
地方財政白書 7年版		国民生活選好度調査 平成6年度
自治省		経済企画庁国民生活局
世論調査年鑑 平成6年版		社会教育調査報告書 平成5年度
内閣総理大臣官房広報室		文部省
社会保障統計年報 平成6年版		中小企業白書 平成7年版
総理府社会保障制度審議会		中小企業庁
統計でみる県のすがた 平成7年版		厚生白書 平成7年版
総務庁統計局		厚生省
学校基本調査報告書 (高等) 平成6年度		観光白書 平成7年版
文部省		環境白書 平成7年版 (総論)
通商白書 (総論) 平成7年版		環境白書 平成7年版 (各論)
通商産業省		環境白書 平成7年版
通商白書 (各論) 平成7年版		防災白書 平成7年版
通商産業省		国土白書 平成7年版
レジャー白書 '95		土地白書 平成7年版
余暇開発センター		通信白書 平成7年版
経済要覧 平成7年版		労働白書 平成7年版
経済企画庁調査局		労働省
経済統計年報 平成6年		
日本銀行調査統計局		

子ども白書 平成7年版 日本子どもを守る会
 情報化白書 平成7年版 ㈱日本情報処理開発協会
 日本労働年鑑 1995年版 大原社会問題研究所
 経済白書 平成7年版 経済企画庁
 建設白書 平成7年版 建設省
 科学技術白書 平成7年版 科学技術庁
 公務員白書 平成7年版 人事院
 家計調査年報 平成6年版 総務庁統計局
 公共施設状況調 平成6年版 ㈱地方財務協会
 市町村別決算状況調 平成5年版 ”
 類似団体別市町村財政指数表 平成7年 ”
 警察白書 平成7年版 警察庁
 国民生活白書 平成7年版 経済企画庁
 婦人白書 1995 日本婦人団体連合会
 図説 高齢化白書 1995 三浦文夫
 総務庁年次報告書 「行政の管理と総合調整」
 平成7年版 総務庁
 ジェトロ白書 1995 貿易編 日本貿易振興会
 消費者物価指数年報 平成6年 総務庁統計局
 地域経済レポート 平成7年 経済企画庁調査局
 学校基本調査報告書(初等編) 平成6年度 文部省
 文教予算のあらまし 平成7年度 文部省大臣官房
 生涯教育・社会教育行政 平成8年版
 文部省内 生涯学習・社会教育行政研究会
 都道府県別経済統計 平成7年版 日本銀行調査統計局
 地域経済総覧'96 東洋経済
 行政機構図 1996年版 総務庁行政管理局
 全国市町村要覧 平成7年版 自治省行政局振興課
 長寿社会基礎資料年鑑 1995・96年版
 エイジング総合研究センター
 データでみる県勢 1996 日本国勢図会地域統計
 地方自治年鑑 1995 ㈱自治研修協会
 日本都市年鑑 1995 全国市長会
 学びへの誘い 佐伯胖他
 部落問題概論 全国解放教育研究会
 部落問題論 和田鶴哉・中村祐三
 現代コミュニケーションと共生・共同 尾関周二
 学校改革論 竹内常一
 言葉という絆 佐伯 胖
 叢書<産心・育
 てる・教える> { 1 教育 中内敏夫他
 2 家族 阿部直也他
 3 老いと「生い」 中村桂子他
 5 社会規範 中内敏夫他
 なぜ学校へ行くのか 大田 堯
 試験と競争の学校史 斎藤利彦
 社会教育法解説/公民館の建設 寺中作雄

社会教育と生涯学習 坪田 護・佐藤晴雄
 家庭教育に関する国際比較調査報告書
 ㈱日本女子社会教育会
 生涯学習の支援 伊藤俊夫
 拓きゆく生涯学習 西野 仁他
 子どもの権利条約 実践ハンドブック 三上昭彦他
 消防設備質疑応答集 ① 消防庁予防課
 ” ② ”
 土地利用・開発の手引 土地利用開発法令研究会
 Lotus1-2-3活用 多変量解析
 石原辰雄他
 高齢社会を生きる高齢社会に学ぶ
 ルイス・ローウィ、ダーレン・オコーナー
 社会教育調査報告書 平成5年度 文部省
 学習ボランティアのすすめ 岡本包治・結城光夫
 生涯学習と学校 熱海則夫・水越敏行
 竹斎日記稿 VI 浅井政弘・上野利三
 地域産業・社会と外国人労働者に関する研究(中
 間報告) 国際連合地域開発センター
 三重県環境白書 平成7年版
 三重県環境安全部政策課
 編年差別史資料集成 第2期 19 近世部落編
 14 秋定嘉和他
 第2期 20 近世部落編
 15 秋定嘉和他
 発展途上国の都市化と貧困層 小島麗逸他
 日本の都市化と社会変動 春田尚徳
 日本の地価の決まり方 西村清彦
 建築法規入門 荒 秀
 集落拡大と集落基盤整備計画 岩田俊二
 都市計画教科書 第2版 都市計画教育研究会
 都市計画と地方自治 日本地方自治学会
 「アーバン・アーキテクチャ」の時代へ
 ジョセフ・ベルモン
 改訂7版 開発許可制度の要点
 建設省建設経済局・民間宅地指導室
 よくわかる住宅産業 池上博史
 大震災 市長は何かができるのか 高秀秀信
 地域・地区防災まちづくり 三船康道
 日本の危機管理はこれでいいのか 竹村健一
 講座学校1 学校とはなにか 堀尾輝久他
 土地地区画整理 大場民雄
 激論・提言 阪神大震災 朝日新聞「論壇」編
 三重の和牛 浦城晋一
 税務統計書(平成6年版)第38号 平成7年度
 三重県税務部税務課

市町村財政の概要 平成6年度
三重県企画振興部市町村課
" (団体個別表) "

阪神・淡路大震災 神戸市立看護短期大学からの
報告 神戸市立看護短期大学
亀山市生涯学習基本構想 亀山市
津の戦災 津平和のための戦争展実行委員会
教育指標の国際比較 平成7年版 文部省
外国人労働者問題資料集成 上巻 駒井 洋
" 下巻 "

天正大地震誌 飯田淑事
三重県自然環境保全調査書
三重県環境部環境保全課
三重県郷土資料解題目録XI
松阪大学女子短大レファレンス研究会
平成2年産業連関表 1. 総合解説編 総務庁
" 2. 計数編(1) "
" 3. 計数編(2) "

戦後国土政策の検証(上) 総合研究開発機構
" (下) "

地域社会と教育 "
構造改革のための経済社会計画 経済企画庁
中部圏基本開発整備計画 国土庁
都市計画法 法務省訟務局職員
商業近代化と都市 所 隆
区画整理対策のじっさい 家本成夫
区画整理対策のすべて
区画整理対策全国連絡会議
中小企業の情報化ビジョン 中小企業庁
水辺空間の魅力と創造 松浦茂樹他
環境と公共性 家本成夫
観光を読む 瀧尾良隆
日本標準産業分類 総務庁
日本標準職業分類 "

'95中小製造業の発展動向 中小企業総合研究機構
中小企業の創造的活動事例調査 "
中国大連地域における中小企業の経営システムに
関する調査研究 "
成長分野における中小企業の活動機会に関する研
究 "
地場産業の経営戦略(総括編) "
企業革新のための中小企業の企業間ネットワー
クに関する研究 "
中小企業の創業支援に関する研究 "
「価格破壊」下の中小企業流通業の研究 "
" "

運輸白書 平成7年度 運輸省
青少年白書 " 総務庁青少年対策本部

働く女性の実情 " 労働省婦人局
保育白書 1995 全国保育団体連絡会
社会保障統計年報 平成7年度 総理府
国民生活適好度調査 平成7年度 経済企画庁
学校基本調査報告書(高等教育) 平成7年度 文部省
我が国の文教施策(教育白書) 平成7年度 "
日本経済の現況 平成8年度 経済企画庁
社会福祉の動向'95 全国社会福祉協議会
保険と年金の動向 1995 厚生統計協会
改正地方財政詳解 平成7年度 地方財務協会
地方財政要覧 平成7年12月 地方財務協会
文部法令要覧 平成8年度
文部省大臣官房総務課
ジェトロ白書 投資編 1996 日本貿易振興会
行政投資 平成7年 自治大臣官房地域政策室
公共施設状況調 平成6年版 地方財務協会
市町村決算状況調 平成6年版 "
類似団体別市町村財政指数表 平成8年 "
伊勢年鑑 1996 伊勢新聞社
危険物規制質疑応答集 消防庁危険物規制課
廃棄物処理の手引 厚生省生活衛生局水道環境部
建築設備設計・施工便覧 新日本法規
地域活性化戦略総合データファイル 地域情報化
編2 自治大臣官房情報管理室
地方財政白書 平成8年版 自治省
中小企業白書 平成8年版 中小企業庁
通商白書(総論) 平成8年版 通商産業省
" (各論) " "
厚生白書 平成8年版 厚生省
科学技術白書 平成8年版 科学技術庁
図説 高齢者白書 1996 三浦文夫
レジャー白書'96 財余暇開発センター

編集後記

平成7年度は前半はオウムの地下鉄サリン
事件と阪神・淡路大震災という日本を震撼さ
せた二つの事件の影響が強く、また景気も低
迷するということで、暗雲がただよってい
た。だが後半に入ると、その影響も徐々に弱
くなり、景気にも明るさが見えだしてきた。
三重短大地研においても「地研年報」の創刊
号を出すなど明るい話題が出てきた。(M)