

平成の地震災害対策を振り返って

一般社団法人 神奈川県建設業協会
事業部長 杉原 英和
(元 神奈川県総合防災センター所長)

本日の話

1. 平成の災害を振り返る
2. 法・制度の導入・改正
3. 変化を分野別に考える
4. 将来に向かって

1 平成の災害を振り返る

平成元年～平成10年

- 1989（平成元年） **伊豆群発地震**、伊豆半島東方沖海底火山噴火
- 1991（平成3年） 信楽高原鉄道列車衝突事故、雲仙普賢岳噴火
- 1993（平成5年） **釧路沖地震**、**北海道南西沖地震**
- 1994（平成6年） **三陸はるか沖地震**
- 1995（平成7年） **阪神・淡路大震災**
- 1997（平成9年） 十木卜力号海難・流出油災害

平成11年～平成20年

- 1999（平成11年） 東海村ウラン加工施設（JOC）における臨界事故
- 2000（平成12年） 有珠山噴火、三宅島噴火
- 2001（平成13年） 芸予地震、新宿区歌舞伎町ビル火災
- 2003（平成15年） 宮城県沖を震源とする地震、
宮城県北部を震源とする地震、
平成15年（2003年）十勝沖地震
- 2004（平成16年） 平成16年（2004年）新潟県中越地震
- 2005（平成17年） 福岡県西方沖を震源とする地震、
宮城県沖を震源とする地震
- 2007（平成19年） 平成19年（2007年）能登半島地震、
平成19年（2007年）新潟県中越沖地震
- 2008（平成20年） 岩手・宮城内陸地震、岩手県沿岸北部を震源とする地震

平成21年～平成30年

- 2011（平成23年） 霧島山（新燃岳）噴火、東日本大震災
- 2014（平成26年） 山梨県・埼玉県で大雪、
広島県で土石流災害、御嶽山噴火
- 2015（平成27年） 口永良部島噴火
- 2016（平成28年） 平成28年熊本地震
- 2017（平成29年） 九州北部豪雨
- 2018（平成30年） 大阪府北部を震源とする地震、
平成30年7月豪雨、台風21号、
平成30年北海道胆振東部地震

2 法・制度の導入・改正

▶ 昭和（戦後以降）時代の流れ

南海地震（1946、S21）→災害救助法（1947）

福井地震（1948、S22）→建築基準法（1950）、震度7の制定

伊勢湾台風（1959、S34）→災害対策基本法（1961）

新潟地震（1964、S39）→地震保険に関する法律（1966）

東海地震発生可能性の研究発表：地震学会（1976、S61）

→大規模地震対策特別措置法（1978）

宮城県沖地震（1978、S58）→建築基準法施行令改正（1981）

（新耐震設計基準の導入）

平成前半の大震災（平成7年阪神淡路大震災）



平成7年 阪神淡路大震災の教訓で何が変わったか

▶ 災害対策基本法の改正

<背景>

- ・ 国土庁長官を本部長とする非常災害対策本部の設置（法）
- ・ 内閣総理大臣を本部長とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」の設置（閣議決定）
⇒ 緊急事態の布告なくとも **内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部設置可能**に

<背景>

- ・ **自衛隊派遣**が遅れた
⇒ 知事に限定していた派遣要請権限について、**市町村長にも直接通知可能**に

<背景>

- ・ 自主防災組織やボランティアの重要性が証明された
⇒ 自主防災の育成、**ボランティア**による防災活動の環境整備を **法に明記**

平成7年 阪神淡路大震災の教訓で何が変わったか

▶ 地震防災対策特別措置法の制定（1995年）

<背景>

- ・地震対策を主とする法は「大規模地震対策特別措置法」のみでその対象地域は想定東海地震の影響範囲である。同法は地震予知を前提にしている。

⇒全国を対象として地震防災緊急事業五箇年計画の作成

地震予知を目的にするのではなく地震に関する基礎的な調査研究の推進のために「地震調査研究推進本部」を設置

▶ 建築物の耐震改修の促進に関する法律の制定（1995年）

<背景>

- ・既存不適格建物の被害が大半であった。

⇒既存建物の耐震性を強化しないと犠牲者が減らない、特に多数のものが利用する一定規模以上の建物を「特定建築物」とし、現行の基準に同等以上に耐震性能を確保するよう診断や改修に努めることが求められた。（努力義務）

平成7年 阪神淡路大震災の教訓で何が変わったか

▶ 被災者生活再建支援法の制定（平成7年、1995年）

<背景>

- ・ 阪神淡路大震災で生活基盤を破壊された高齢者等が多く、自力のみでは自立した生活を再建することが困難

⇒全壊・再建築の場合 最大300万円の支援金支給

▶ 医療法の改正（平成18年、2006年）

<背景>

- ・ 発災直後の急性期、多くの医療機関で診療機能がダウンし、殺到する患者に十分な医療が提供できずに多くの方々が亡くなった。

⇒各種の研究・検討→**災害拠点病院**の整備、広域災害・救急医療情報システム（**EMIS**）の整備、災害派遣医療チーム（**DMAT**）の養成等が行われる。

⇒医療法改正（「災害時における医療」が医療計画の記載事項となる）

平成8年～22年 阪神淡路大震災から東日本大震災の間

- ▶ 1999（平成11年） 東海村ウラン加工施設（JOC）における臨界事故
⇒原子力災害対策特別措置法（1999）制定
 オフサイトセンターの整備
 ただし、本県の場合、同法の対象とならない原子力艦の対策
- ▶ 1999（平成11年） 広島豪雨
⇒土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（2000）
- ▶ 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（2002）
- ▶ 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策推進に関する特別措置法」（2004）
⇒首都直下地震対象地域に法の指定が掛かっていない状況

平成8年～22年 阪神淡路大震災から東日本大震災の間

▶ 2004（平成16年）新潟県中越地震

⇒建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部改正

→基本方針の策定（国） 及び 耐震改修促進計画の策定（地方公共団体）による計画的な耐震化の促進 等

⇒避難環境（**車中泊**）の問題、孤立地域発生、情報伝達の問題

▶ 2004（平成16年）スマトラ地震（インド洋**津波**） 30万人以上の犠牲者

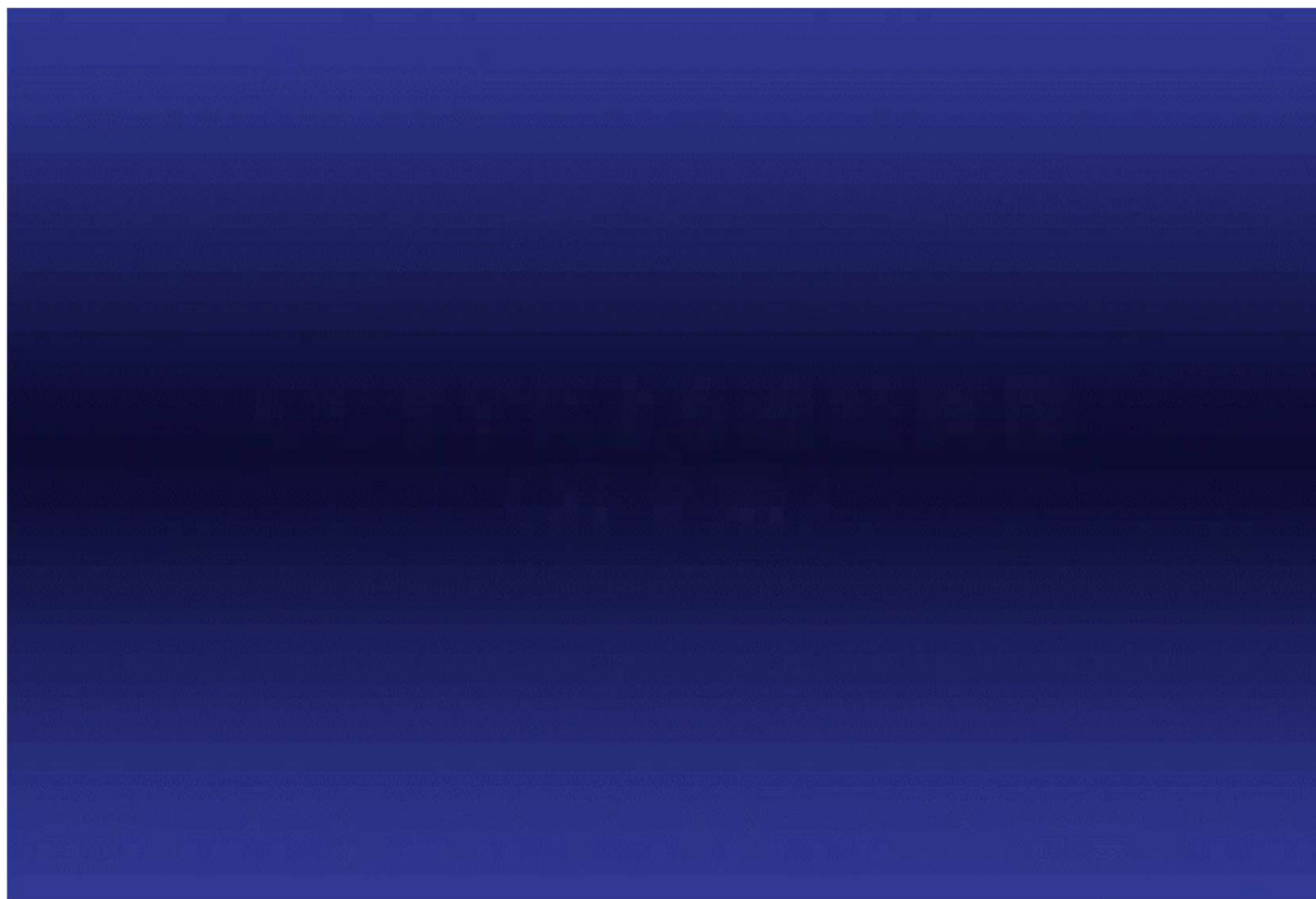
⇒国際的防災協力 2005年国連防災世界会議 神戸

阪神・淡路大震災から10年の節目

「兵庫行動枠組み 2005－2015」

・災害が持続可能な開発の障害になっているとの共通認識のもと、持続可能な開発と防災との関連付けを強化 など

平成後半の大震災（平成23年東日本大震災）



平成23年（2011） 東日本大震災の教訓で何が変わったか

- ▶ 大きな課題 **津波による多くの犠牲者の発生**
- ▶ 背景
 - ・平成16年（2004）スマトラの地震津波被害を見ていたのに
 - ・三陸地方では、歴史的に何回も津波被害に会っていたのに
 - ・地震学者はM9レベルの地震発生を想定はしていなかったが
 - ・この間の地震では津波は来なかった（認知性のバイアス）
 - ・このくらいなら大丈夫さ（正常性のバイアス）
 - ・皆がここで大丈夫と言っているから（集団同調性バイアス）
- ▶ 経緯
 - ・平成23年5月18日、国土交通大臣が、社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会 計画部会に対し、**津波防災地域づくり**についての一定方向性を提示するよう要請。
 - ・平成23年7月6日、同部会が、緊急提言「津波防災まちづくりの考え方」を提出。



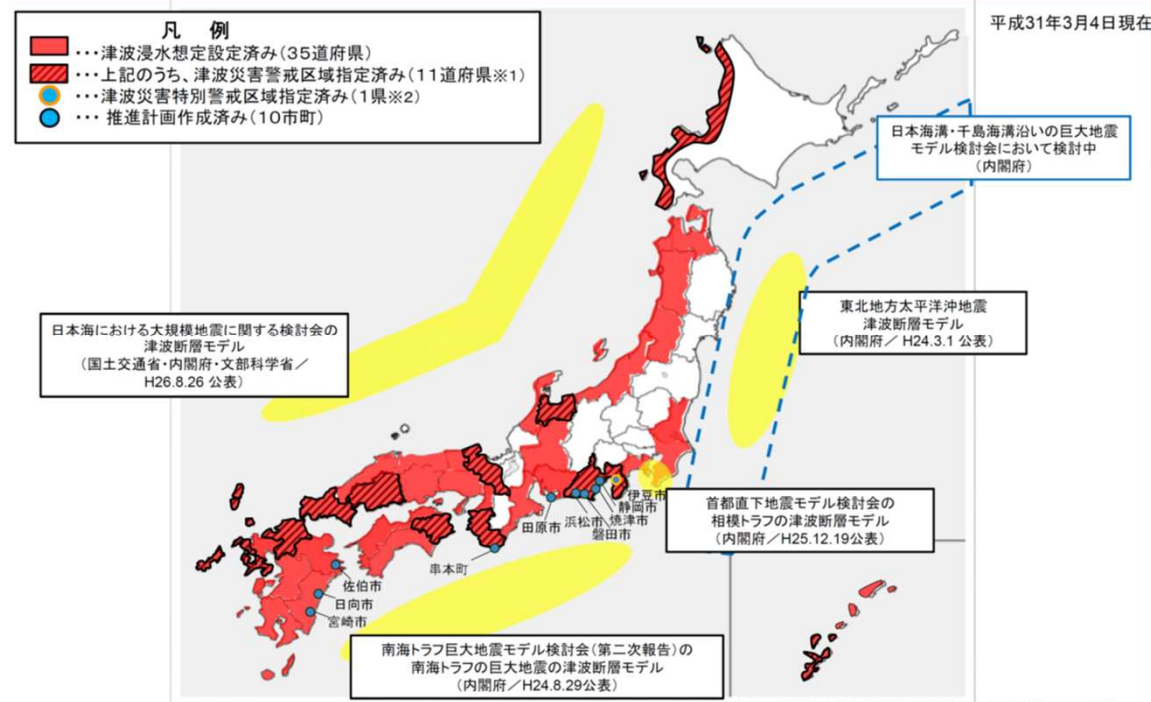
<基本姿勢> 今回のような想定を超える大規模な災害を想定し、「何としても人命を守る」という考え方により、**ハード・ソフト施策を総動員**して「減災」を目指す。

平成23年（2011）津波防災地域づくりに関する法律の制定

<法律の概要>

- ▶ 基本指針 津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針
 - 多重防護、基礎調査・浸水想定 of 指針 推進計画の指針
 - 警戒区域・特別警戒区域の指定に関する指針
- ▶ 基礎調査の実施
 - 最大クラスの津波断層モデルの設定
 - 津波浸水シミュレーション
- ▶ 津波浸水想定の設定
 - 最大の浸水域及び浸水深を公表（県義務）
- ▶ 津波災害警戒区域等の指定
 - 津波災害警戒区域の指定・公表（県任意）
- ▶ 推進計画の作成
 - 市町村が推進計画を作成（任意）

津波浸水想定の設定、津波災害警戒区域の指定及び推進計画の作成状況 国土交通省



平成23年 東日本大震災の教訓で何が変わったか

- ▶ 2012（平成24年）災害対策基本法改正（第一弾）
 - 1 広域災害に対する即応力強化 都道府県・国による調整規定拡充・新設
 - 2 広域災害時における被災者対応の改善 広域避難の調整規定創設
 - 3 教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域防災力の向上
- ▶ 2013（平成25年）災害対策基本法改正（第二弾）
 - 1 広域災害に対する即応力強化等 国による応急措置の代行の仕組み創設
 - 2 住民等の円滑かつ安全な避難の確保
 - ・ 緊急時避難場所の指定（避難所と区別）
 - ・ 避難行動要支援者の名簿作成 ・ 防災マップ作成の努め
 - 3 被災者保護対策の改善
 - ・ 避難所について一定基準を満たす施設の事前指定
 - ・ 罹災証明の遅滞ない交付 ・ 被災者台帳の作成
 - 4 平素からの防災への取組の強化
 - ・ 事業継続の努力責務 ・ 住民の生活必需物資備蓄 ・ 地区防災計画

平成25年（2013）大規模災害からの復興に関する法律

<背景> 東日本大震災の教訓と課題を踏まえた**復興の枠組みの創設**

<法律の概要>

1 復興に関する組織

- ・ 復興対策**本部**の設置 内閣府に復興対策本部を設置することができる
- ・ 復興**基本方針**の策定 政府は当該災害からの復興の基本方針を定める

2 復興計画の作成等

- ・ 市町村は、政府の復興基本方針等に即して、**復興計画**を策定できる。
- ・ 都道府県は、**復興基本方針**を定めることができる。

3 復興計画等における特例の措置

- ・ 協議会の設置等により土地利用基本計画の変更等を**ワンストップ**で。
- ・ 復興計画に記載された復興整備事業について、**許認可等の緩和特例**。
- ・ 市町村からの要請により**都道府県**等が都市計画の決定の**代行可能**に。

4 **災害復旧事業**に係る工事の**国等による代行**

3 変化を分野別に考える

▶ 対策対象地震が変化

従 来：地域で経験している歴史地震
阪神・淡路大震災：M7級直下地震、活断層
東日本大震災：想定外を無くす M9級の地震まで

▶ 地震予知への期待がしぼむ

昭和53年：大規模地震対策特別措置法 東海地震 警戒宣言
平成7年：地震予知推進本部の看板を下ろす
一方で地震調査研究推進本部の設置、確率評価
平成28年：予知情報の困難性認知、東海地震の警戒宣言発令を止める

▶ 耐震化の進展

昭和56年：新耐震基準の制定 既存建築物には適用除外
平成7年：耐震改修促進法の制定
免震、制震技術の進歩（一方で偽装も）

3 変化を分野別に考える

▶ 応急対策が強化されてきた

救助部隊の強化：緊急消防援助隊、広域緊急援助隊（警察）、自衛隊 など

災害医療の強化：災害時拠点病院、EMIS、DMATなど

本部活動：政府本部、現地対策本部、官邸危機管理体制

応援体制：指定業者の拡大、民間の協定締結拡大

▶ 情報が強化されてきた

情報収集ツール：ヘリ映像共有、ドローン、衛星、SNS投稿

情報発信ツール：防災行政無線、登録メール、ツイッター等SNS

地震情報の強化：全市区町村に計測震度計、緊急地震速報の発表、Jアラート

災害情報管理システム：地図等情報、現場写真、TV会議

▶ 被災者支援が強化

災害救助法の柔軟な適用、被災者生活再建支援法の制定、ボランティア

3 変化を分野別に考える（相次ぐ新法設立）

- ▶ 1995（平成7年）地震防災対策特別措置法
- ▶ 1995（平成7年）建築物の耐震改修の促進に関する法律
- ▶ 1998（平成10年）被災者生活再建支援法
- ▶ 1999（平成11年）原子力災害対策特別措置法
- ▶ 2000（平成12年）土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律
- ▶ 2002（平成14年）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
- ▶ 2011（平成23年）津波対策の推進に関する法律
- ▶ 2011（平成23年）津波防災地域づくりに関する法律
- ▶ 2013（平成25年）大規模災害からの復興に関する法律
- ▶ 2013（平成25年）強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法
- ▶ 2013（平成25年）首都直下地震対策特別措置法

4 将来に向かって

- ▶ 日本の防災・危機管理対策は原因別に法体系化⇒大きく一本化すべき
○○地震対策特別措置法、土砂災害防止法、○○津波新法、水防法
原子力災害対策特別措置法、国民保護法・・・etc

リスク認知⇒被害想定・ハザードマップ作成⇒警戒区域設定⇒
本部設置⇒情報・警報発信⇒避難⇒原因除去⇒復旧
- ▶ 防災・危機管理における権限は、規模により広域官庁に引き上げる体制を
自然災害対策は災害対策基本法により市町村が一義的責任
国民保護は法により国が責任、指示により県が避難指示を出す
原子力は法により国が全般を仕切るが、避難勧告等は市町村長が出す
実施することに差はないのに、権限などに差がある⇒もっと単純にすべき
- ▶ その他：防災庁（警察庁のような体制・体系）創設、将来の地震予知制度確立など

ご清聴ありがとうございました。

- ▶ 平成は、災害の時代だったと思います。
- ▶ 災害が発生する毎に、防災に関する法律や制度が創生されてきました。
- ▶ **令和**の時代になっても、この日本は自然災害から逃げられません。
- ▶ 災害で不幸な犠牲者を出さないためには、自助、共助、公助により防災対策を進めていかないといけないと思います。
- ▶ 本日は、地震対策を中心に歴史を振り返りました。
- ▶ 過去は過去ですが、将来のための参考になります。
- ▶ 皆さん、一人ひとりが出来る対策を進めて、災害に強い神奈川を作って参りましょう。