

特定非営利活動法人 大規模災害対策研究機構
(東海・東南海・南海地震津波研究会)
平成18年度理事会兼総会 記念講演(その2)

講演要旨

日時 : 平成18年6月12日
会場 : 大阪国際交流センター 小ホール

演題 : 「奈良県地域防災対策アクションプログラムについて」
講師 : 奈良県総合防災監 松田光央氏

講演の要旨

特定非営利活動法人大規模災害対策研究機構が4月に設立され、本日総会が開催されたこと、お慶び申し上げます。

大規模地震がいつ起こってもおかしくないといわれており、本日早朝、大分県中部を震源地として震度5弱の地震が発生するなど、多くの方が関心を寄せられている中、講演会を開催され、私ども奈良県の地震防災対策アクションプログラムについてお話しする機会を与えて下さった河田先生に熱く御礼を申し上げます。

今回は、大きく4つの観点から奈良県地震防災対策アクションプログラムについて説明いたします。1つ目に地震防災対策の流れについて、2つ目に平成14～16年度に実施した第2次奈良県地震被害想定調査について、3つ目に平成17年度策定の奈良県地震防災対策アクションプログラムについて、最後に平成18年度予定の市町村地震防災対策アクションプログラムガイドライン策定について説明いたします。

1. 地震防災対策の流れ

- ・ 奈良県は平成14～16年度の三カ年で第2次地震被害想定調査を実施し、平成17年度には地域防災計画の見直しを行うと共にアクションプログラムを策定した。
- ・ 市町村独自の地震防災対策アクションプログラムを作る必要があるとの考えから、平成18年度には市町村のアクションプログラム策定支援のためのガイドラインを作成する。そのガイドラインに基づき、できれば平成19年度以降、各市町村でのアクションプログラム策定を予定している。
- ・ 平成15年4月、中央防災会議から東南海・南海地震被害想定結果が公表された。本県では、県南部7市町村で震度6弱の想定がなされた。しかしながら、河田先生を始めとする専門の先生方、各市町村長から、全県的な防災対策推進の必要性、県全域で地域指定を受けるべきとの指摘や要望があり、最終的には全市町村で東南海・南海地震防災対策推進地域の指定を受けた。

2. 第2次奈良県地震被害想定調査

- ・平成14年11月、被害想定調査検討委員会を立ち上げ、延べ10回開催した。
- ・河田先生を始め、委員8名の先生方にご指導いただいた。

内陸型地震

- ・本県は面積3,700km²、人口約142万人、北部に奈良盆地、南部に山岳地域を有している。本県の特性として、面積の約2割、人口約9割を占める奈良盆地に8つの活断層が集中している。8つの活断層のうち、奈良盆地東縁断層帯・中央構造線断層帯・生駒断層帯について説明する。

奈良盆地東縁断層帯

- ・本県に最も大きな被害を及ぼすと考えられている。
- ・京都府城陽市から奈良市、奈良市東大寺、天理市（山の辺の道）、桜井市までの全長約35km。
- ・地震発生により奈良盆地東側を中心に震度7、死者約5,200人、避難者（最大）435,000人と想定されている。

中央構造線断層帯

- ・香芝市から御所市、五條市にわたる全長約74km。
- ・地震発生により奈良盆地南西部を中心に震度7、死者約4,300人、避難者（最大）393,000人と想定されている。

生駒断層帯

- ・生駒山西側（大阪府）に位置し、全長約38km。
- ・地震発生により奈良盆地北西部を中心に震度7、死者約4,300人、避難者（最大）431,000人と想定されている。

- ・以上3断層帯による地震は揺れが震度5弱～7と想定され、地盤の悪い地域では液状化発生の可能性が高い。
- ・死者の約85%が揺れによるものである。
- ・建物被害の約95%は揺れ、残り5%は液状化と斜面崩壊によるものである。
- ・最大と見られる1週間後の避難者数は約435,000人。
- ・地震発生後、ライフラインはほとんどストップしてしまう。特に、道路・鉄道における被害の可能性が高い。
- ・本県の特徴として、大阪や京都等への通勤・通学者、あるいは年間300万人といわれている観光客の帰宅困難が予想される。

海溝型地震

- ・海溝型地震については、中央防災会議「東南海・南海地震等に関する専門調査会」で想定された東海地震・東南海・南海地震・南海地震の組み合わせによる5つのパターンについて想定している。
- ・5つのパターンのうち東南海・南海地震同時発生について説明する。

東南海・南海地震同時発生

- ・県南部の一部市町村（約7市町村）で震度6弱、死者は4人、避難者（最大）

5,500人と想定されている。

- ・ この想定結果は、本県が「海なし県」であるため、津波による影響がないことによる。
 - ・ 東南海・南海地震同時発生時には地震の揺れが震度5強～6弱で、1分以上続くと想定されている。
 - ・ 奈良盆地の15市町村において液状化の可能性が高い。
 - ・ 死者は4人で、全て斜面倒壊によるものである。
 - ・ 建物被害は、全壊約1,250棟、半壊約1,200棟。
 - ・ 最大と見られる1週間後の避難者数は約5,500人。
 - ・ 地震発生後のライフライン被害は10%であるが、地形等の影響により復旧には長期化が予想される。
 - ・ 県南部の地形から、斜面災害等の理由により住民等の孤立化が予想される。
 - ・ 東南海・南海地震が同時発生すると、関東から九州まで広域で甚大な被害が発生するため、他府県から本県への応援は期待できないと考えられる。
-
- ・ 以上の状況の中、本県の地震防災におけるターゲットは、内陸型地震は奈良盆地東縁断層帯・生駒断層帯・中央構造線断層帯の3地震、海溝型地震は東南海・南海地震とする。
 - ・ 内陸型地震の今後30年間の発生確率は、0～5%と低いですが被害規模が大きい。海溝型地震の今後30年間の発生確率は、50～60%と高いが被害規模が小さい。このことから、いつ起こるか分からない内陸型地震は応急対策を中心に実施し、海溝型地震は長期的な戦略計画によりハード対策も含めて着実に実施する。

3. 奈良県地震防災対策アクションプログラム(平成17年度)

- ・ 被害想定調査を基に、平成17年度に策定した「奈良県地震防災対策アクションプログラム」について説明する。

(1) アクションプログラムの策定手順(奈良県)

1) アクションプログラムの策定体制について

- ・ 全庁的な合意形成を得るため、知事をトップに各部局長から構成される「地震対策推進会議」を設置、重要事項の決定、「地震対策調整会議」への指示等の役割をもつ。
- ・ 「地震対策調整会議」は、総合防災監を中心として関係59課の課長から構成され、地震防災対策推進のために各部局の地震対策推進調整会議やワーキンググループ、地震防災対策アクションプログラム策定の作業部会への指示・調整の役割をもつ。
- ・ 「地震防災対策アクションプログラム策定作業部会」は関係59課の係長クラスから構成され、アクションプログラム素案の作成を行う。
- ・ アクションプログラム策定過程において、「アクションプログラム策定検討委員会」の委員8名の先生方を始め、策定プロジェクトメンバーである14名の先生方には随時指導・助言をいただいた。

2) アクションプログラム作成の「奈良県方式」と呼ばれるものについて

- ・ 本県のアクションプログラムは全国で 10 番目に策定されるものである。
- ・ 他府県とは若干異なる「奈良県方式」による策定手順に対して、河田先生を始めとする先生方より評価をいただいている。
- ・ 「奈良県方式」とは、『職員の職員による策定』に拠った点が評価されたのではないかと考えている。
- ・ 本県のアクションプログラムは、地震防災の主たる担い手である県職員が継続的に策定作業に積極的に参加し、職員相互の議論・合意の下に策定された計画である。
- ・ 平成 17 年 4 月中旬、「プログラム策定作業部会」等を中心として、プログラムの必要性について共通認識を持ってもらうために研修会を開催した。4～7 月にかけての「作業部会」、6 月の「重点課題検討会（10 回）」を開催、59 課のべ 592 名（係長クラス）の参画を得て全体のフレーム、施策の柱、あるいは重点課題の抽出等を行い、全庁的な位置付けで策定した。
- ・ 策定過程を通じて、専門的立場から先生方の指導・助言をいただいた。
- ・ 「作業部会」で作成された素案を基に、関係各課で事業化の検討を繰り返した。
- ・ この間に、8 名の委員からなる「検討委員会」を 3 回開催し、河田先生を始めとする先生方からご意見をいただき、プログラムへ反映させた。
- ・ 2 月には中間報告を作成し、県民から意見をいただく「パブリックコメント」を実施し、最終報告として 3 月にとりまとめを行った。

(2) アクションプログラムの概要

- ・ 本県のアクションプログラムは「奈良県地域防災計画」に基づき実施する施策のうち、今後 30 年を見据えて、平成 18 年度からの当初 10 か年で重点的に取り組む事業の実施計画として策定した。
- ・ 基本理念には『21 世紀前半の地震活動期を生き抜くため、防災協働社会を実現し、安全・安心の奈良県づくりを目指す』ことを掲げている。
- ・ 減災目標は『大規模地震発生時の想定人的被害（第 2 次奈良県地震被害想定調査値、2004 年）を今後 10 年間で半減』とし、基本的には国の考え方に準じている。
- ・ 本県の 30 年後を見据えた長期ビジョンである「やまと 21 世紀ビジョン」および国の地震防災戦略との整合性もとられている。
- ・ 地震防災対策の目的である『地震災害の軽減』を図るため、10 の「施策の柱」を策定し、その柱を推進するため 41 の「施策項目」を設定した。
- ・ ・1 の「施策項目」を推進するために 94 の「アクション目標」を設定し、「アクション目標」を推進するために 301 の「アクション項目」を設定した。「作業部会」等の検討段階では、569 の「アクション項目」が挙げられていたが、精査の後、最終的には 301 項目に落ち着いた。
- ・ 301 の「アクション項目」にはそれぞれ実施期間、実施主体、県の役割、担当課を明記している。
- ・ 国の地震戦略に準じ「減災目標」を定め、「減災目標」を実現するために 28 の「具

体目標」を設定している。

- ・ 地震被害の軽減を図るための「施策の柱」には、『地震に強い県土をつくる』・『地域の防災力を向上させる』から『復興を視野に入れる』までが含まれ大きくは次の4つに分類される。

予防対策として『地震に強い県土をつくる・地域の防災力を向上させる』。

地震発生時には初期の対応が非常に重要であるため、災害対応の資源として『的確な情報処理を実施する・人的資源を確保する』。

地震発生時に何をすべきか、応急対策として『県民に対して5つのサービスを行う』を掲げ、「いのちを守る(被害者の救出・救助)」、「安全・安心を守る(安否の確認)」、「生活基盤を安定させる(インフラ整備の復旧)」、「県民の生活を支援する(避難生活の支援)」、「古都奈良のイメージを守る(奈良県の特色である文化財の保護)」以上5つの項目を考えている。

被災者のくらし等の支援を含めての復旧・復興として、『復興を視野に入れる』。

- ・ 減災目標を達成するための28の具体目標を設定しているが、アクションプログラムは今後30年を見据えての10か年で重点的に取り組む事業の実施計画であるため、本県では5年後の中間目標を掲げており、10年後の目標は国の防災戦略に掲げられた数字と整合を図り設定するとしている。
- ・ 「住宅の耐震化率」、「家具の固定率」、「自主防災組織の組織率」等は、国の防災戦略で地域目標を設定するよう求められている項目である。
- ・ 「災害時要援護者支援マニュアルを策定した市町村の割合」、「り災証明発行業務マニュアルの作成」、「市町村の研修会の開催」については、平成16年度に発生した新潟中越地震の教訓を踏まえて、先生方の助言により設定した項目である。
- ・ アクションプログラム推進については、301の「アクション項目」全てに実施期間を設定し、推進することになっている。「アクション項目」全てに実施主体はどこなのか明記すると共に、県の役割(直接・支援・助言)、県の担当課・窓口も記載し、計画的な推進のために防災統括室を中心として振興管理を行い、必要に応じて見直しを行う。
- ・ 「アクション項目」の実施期間については、可能な限り『短期(概ね2年程度で完了または集中実施)』と位置付けている。特に、計画マニュアル、指針等の見直し、防災訓練の実施や啓発事業は早急に、継続的に実施する必要があるため、301項目中228項目(76%)について『短期』としている。
- ・ 総合防災情報システムの整備、河川・砂防情報システムの機能強化や公益防災拠点の整備等の43項目については『中期(概ね5年程度で完了)』と位置付けている。
- ・ 道路網の整備、災害応急拠点施設の耐震化等については計画的に取り組む必要があり、財政的な制約があることから、43項目については『長期(10年以上継続的に実施)』と位置付けている。

4. 市町村地震防災対策アクションプログラムガイドライン策定事業(平成18年度)

- ・ 防災の分野において、国や県だけでなく市町村においても、目標を設定し戦略的

に事業を展開していく必要がある。ある意味では、地震防災の最前線は市町村である。そのため、本県では平成 18 年度に「市町村地震防災対策アクションプログラムガイドライン」を作成し、平成 19 年度以降に全ての市町村でアクションプログラムを策定する予定である。

- ・ 本年度の進め方として、既に県下各市町村長を対象としたトップセミナーの開催（平成 18 年 4 月 7 日）アクションプログラム策定のモデル市の選定を終了した。
- ・ 平成 18 年度には天理市をモデルとしてアクションプログラムの策定を行う。その際、19 年度以降の他の市町村のアクションプログラム策定がスムーズに進むように、できる限り多くの他の市町村の防災担当者にも参加してもらおう。同時に、19 年度以降の他の市町村のアクションプログラム策定がスムーズに進むよう、県ではガイドラインを作成する。

- ・ 本県では、重点施策に関して「出前トーク」を県民に対して開催している。
- ・ 県民からの希望で最も多いのは、「みんなで取り組む震災対策」である。
- ・ 県民の災害に対する関心も高まっている中で、本県の防災情報 HP を活用してもらうために、アクションプログラムは勿論の事、被害想定調査、被害情報、警報・注意報の発表状況等を公表している。
- ・ 今後とも、更なる情報充実を図り、県民の皆様に活用してもらえる情報提供を行っていきたいと考えている。
- ・ 21 世紀前半の地震活動期を生き抜くために、バランスの取れた「自助・共助・公助」による防災協働社会を実現し、安心・安全な奈良県づくりを目指して、今後とも国あるいは他府県、市町村、防災情報機関との連携も強化しつつ、今回策定したアクションプログラムを確実に推進していききたい。