＜2011 年度総会記念講演＞

東日本大震災に係る 京都府の対応状況について

京都府危機管理･防災課参事
木 村 兼 喜

日頃は、京都府の危機管理・防災にご協力を賜り、有り難うございます。私は、担当して 3 年になりますが、担当した途端、新型インフルエンザ、去年は鳥インフルエンザ、口蹄疫と、矢継ぎ早に対応に追われました。“疫病神”というアダナが付いているそうで、秘書課に行くと、ドキッとされます。

今日は、東日本大震災に対する京都府の対応について、1 つは、被災地に対して京都府はどのような支援をしているのか、もう 1 つは、今回の地震の経験を、京都府の防災対策にどのように生かしていくのか、の 2 つの見地から説明をさせていただきます。

京都府の災害支援の状況

支援はカウンターパート方式

京都府では、昨年の 12 月に、兵庫県、大阪府、徳島県、滋賀県、和歌山県、鳥取県の 2 府 5 県で、関西広域連合を立ち上げました。まだ生まれたばかりで、3 月に、各都道府県の知事が委員を務める委員会を開催し、今後の取り組みを決めようとしていた矢先の 3 月 11 日に、震災が起こりました。しかし、かなりすばやい対応ができ、13 日には委員会を開催して支援を決定しています。

支援の方法は、マスコミでも取り上げられていますが、日本で初めての「カウンターパート」方式です。和歌山県の仁坂吉伸知事の提案で、京都府と滋賀県は福島県を、大阪府と和歌山県は岩手県　兵庫県・鳥取県・徳島県は宮城県を支援するというように、相手方を定めて支援する、従来とは異なる方法です。この方法は、中国の四川大地震で用いられましたが、中国は建物の資材と建設の支援で終わっています。我われは被災地の生活支援にもふみ込んでいます。

私は、3 月 14 日の朝に、知事から「夕方、現地に向い、事務所を建ててこい」と言われて行ってきました。大阪府も、宮城県に向けてその日に出発し、北陸自動車道から新潟経由で福島県の災害本部をめざしたのですが、福島第 1 原発の事故が悪い方に進んでいたため、新潟県の災害本部で情報収集することになり、夜中に着きました。新潟県は、新しい防災センターをもっていて、知事の決定が知事の生の声でスピーカーから流れます。その時は、「福島県に行っている職員はすべて引き上げてこい」という知事の声が流れて、びっくりしました。大型テレビを見ると、水素爆発の危険性が放映されていて、ドキッとしたことを覚えています。結局、その日は新潟県で 1 泊し、次の日に福島県に入りました。

しかし、県庁のある福島市までは入れず、会津若松市で、関西広域連合の京都府と滋賀県の事務所を設置しました。それから少し経って、福島県庁に行きましたが、非常に慌ただしい雰囲気に包まれていました。災害本部の前にたく

被災地（相馬市内）

相馬港

さんの報道陣がいて、夜中にバタバタ音がするので覗いてみると、医療関係者が記者会見をしていました。原発から 20 キロ圏内にある病院で、医療関係者が患者を残して避難したという報告でした。

相馬市（火力発電所付近）

シャトルバスで避難者を受け入れ

京都府内への避難者の受け入れは、シャトルバスを活用しています。京都府の防災服は、背面に大きく青で「京都府」と書かれています。避難所では、遠い所から来たということで、非常に感激してもらいました。東北の人にとって、関西は遠いところです。福島県の人の生活圏は関東ですから、避難先は新潟県や群馬県まで。それにガソリン不足もあって、足がない。そこでシャトルバスを用意して、避難者を迎え入れることにしました。この対応は、広域連合のなかでも好評でした。

5 月までに京都府内の住宅へ入居された方は 694 人。そうした方々に復興支援の情報を提供するため、登録制度を設けています。また、被災者の困り事は、雇用や住宅などさまざまですから、そこへ行けばどんな内容も相談できるよう「ワンストップ相談室」を設けています。

物的・人的支援

物的な支援はこれまで 86.5 トン。一方的に

避難所運営を支援する職員

送るのではなく、現地のニーズにあった品物を送っています。時期によって必要とする品物は変わってきます。3 月 14 日と 18 日に初動対応として、飲料水・乾燥米飯、毛布等を発送しました。3 月 28 日からは、おかず、スープ、栄養調整食品などに限定して、府民から寄付を受け、発送しました。支援物資の仕分け作業には派遣職員も当たりました。初めのうちは水などをたくさん必要とされてましたが、最近は、缶詰などが必要になっています。

仕分けに従事する京都府職員

人的支援は、職員の派遣が延べ 3697 人（5 月 24 日現在）。現地の連絡や避難所支援、医師・保健師などです。これからは、農林や土木などの技術系の職員を、1 年間などの長期派遣することになります。ボランティアは、災害ボランティアセンターから 92 人を派遣しました。派遣した職員は 24 時間対応していましたので、会津若松市からも頼りにされていました。こうした対応で、関西や京都府とのなじみが深まったように感じます。

京都府の地域防災対策の見直し

では、京都府は、東日本大震災の経験の何を、防災対策のなかで生かしていくのかということについて、お話ししたいと思います。

確認の意味で、日本を取り巻くプレートについて説明させていただきます（**図 1 参照**）。太平洋側と日本海側は、ずいぶんと海底の状況が違います。太平洋側の方が、非常にプレートが多いですね。日本海側には海底にプレートがない。今回起こった地震は、太平洋プレートが沈み込むような形で跳ね上がって地震が起き、それにともなって大津波が起きました。図に点線で書かれている日本海側のプレートは、あるかない

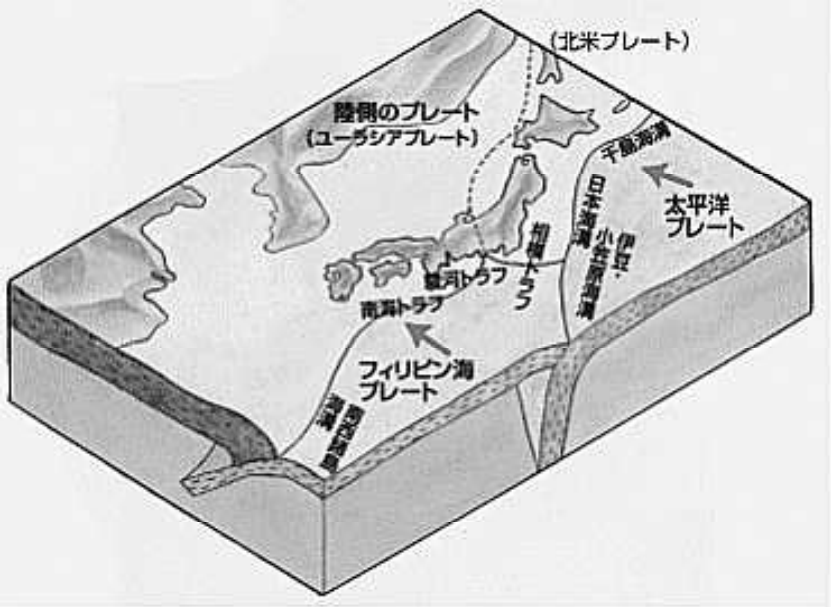

図１　日本列島とその周辺のプレート

かわからないのですが、過去に、どうもそこにあるプレートが動いて起きたのではないかという地震が認められるため、書かれています。

京都を見ていただきますと、福井県から西はプレートがありません。本当は、はっきりとはわからないのですが、ほぼないだろうというのが、定説になっています。ただ、海底を調べたわけではないので、京都府は早急に調査するよう政府に要望しています。とくに福井県の若狭湾には原発が非常に多いので、地震対策や津波対策に生かせるように要望しています。

東南海地震は、南海トラフのプレートが動いて起こるだろうと言われています。30 年以内に 60 %の確立で起こると言われていますから、非常に高い確立です。

専門家による防災計画の見直しに着手

どこの府県でも同じですが、京都府にも「地域防災計画」があります。それに加えて、具体的に事業をどのように進めていくのかといった防災の「推進プラン」を、300 項目に分けて策定しています。現在の「推進プラン」は、昨年、10 年計画のものを作りました。例えば、耐震化でしたら、10 年で 90 %以上にするという目標を立て、それを毎年度チェックしながら進めています。

しかし、今回の地震で、これまでの防災計画が、全然、役に立たなかったことがわかりました。そこで、これからどうしたらいいのかということを、行政マンだけで議論していても始まらないので、地震、津波、液状化、原子力などの専門分野の先生 9 人に加わってもらい、総合的に考えていただく専門家会議を設けました。

見直すにあたって、まず、今回の地震の特徴などを、下記のように整理しました。

・東日本大震災は、わが国観測史上最大のマグニチュード 9.0。東日本の複数の都県が被災した広域災害。
・地震・津波・原子力の複合災害であり、一部市町村等の行政機能も喪失（大きく低下）し、まち全体が集団移転するという新しいケースが発生。
・多数の死者数、行方不明者数（約 2 万 6000 人）。また、避難者数（約 19 万人）も多数。被災県を超えた避難も発生し、長期化が懸念。
・福島第 1 原発等の原子力災害は、現行の枠組みを超えたもの（避難区域が半径 20km、屋内避難は 20km ～ 30km など）。現在も収束の

見通しが立たず、レベル７という最高レベルとなり、予断を許さない状況。

・生活基盤（ライフライン、道路、学校、病院等）に多大な被害が発生。現状復旧が著しく困難な地域もあり、復旧・復興には多くの期間が必要（Ｍ５～７程度の余震続発）。

このように、今回の地震は、これまで想定していた災害とは異なる、広域対応や原子力災害に対応することが迫られることになりました。

防災対策見直しのスキーム

見直しのスキームは、

① 京都府のこれまでの取り組みをふまえる。
② 多様な分野の専門家の知見をふまえる。
③ 地震・津波・原子力を個別に扱うのではなく、京都府を襲う危機として総合的にとらえる。
④ 短期的に対応すべき点、中長期的に対応すべき点に分けて、その双方を考える。

というものです。

こうした観点から見直した結果、地震については、これまでの防災計画で一定程度の備えができているのではないかと考えています。

津波に関しては、少なくとも緊急に調査が必要ではないかというご指摘をいただきました。京都府の防災計画では、舞鶴湾で最高の津波を1.1 ｍと想定しています。それ以外に「駆け上がり」「遡上波」というものがあります。これは、波の高さではなく、陸にどれだけ波が上がってくるかというもので、記録では2.3ｍというものがあります。そうした過去の事実もふまえ、今後の対応が必要になっています。

また、液状化への対応が必要になっています。これは非常に難しい問題で、京都府南部には鴨川と桂川、宇治川の３川が合流している地域があり、小椋池の干拓地もあって、どういう影響を受けるのかが懸念されます。京都府の防災計画にも、液状化につい触れていますが、千葉県の例をみると、中長期的に対応が必要だというご指摘を受けました。

原子力対策

すぐにやらなければならない対策としてご指摘をいただいたのが、原子力です。とくに、今回の福島第１原発の事故で問題となったのが、緊急時避難計画区域（EPZ）です。図 2 は、京都新聞（2011 年 5 月 21 日）に掲載された、高浜原発と大飯原発からの距離を表わした地図です。これまでの原子力対策では、10km 圏内が重点対応の範囲になっていて、福井県の高浜原発から 10km 圏内には、舞鶴市と綾部市の一部が対象になっています。その範囲に、舞鶴市は数十人、綾部市は 1 万 2000 人ほどの方が住んでいます。また、国の指針にしたがい、環境のモニタリング施設や被爆医療の施設をもっています。

しかし、今回、この前提が崩れてしまいました。福島県では、避難地域が、当初 3km だったのが 10km になり、20km になるというように、1 日で避難区域が広がりました。それに対応して、京都府の防災計画も 20km にすべきではないかというご意見が出されました。30km という意見も出ていますが、30km は、福島県では屋内待避の圏域です。

20km になると、避難対象者は 8 万 8000 人と、かなり増加します。30km にすると、十数万人。ただ、20km の避難計画を立てれば 30km も対応できるため、20km でいいのではないかというご意見もあります。EPZ のゾーンが広がったことで、環境モニタリングの設置や、被爆医療施設の指定も増やしていかなければなりません。

防災会議で暫定防災計画を策定

こうした意見をふまえて、京都府では、5 月 20 日の防災会議で「暫定防災計画」を策定しました。防災会議は、60 数機関が集まり、計画を決める、防災では最高の機関です。圏内の避難にあたって、判断の基準となる放射線量を

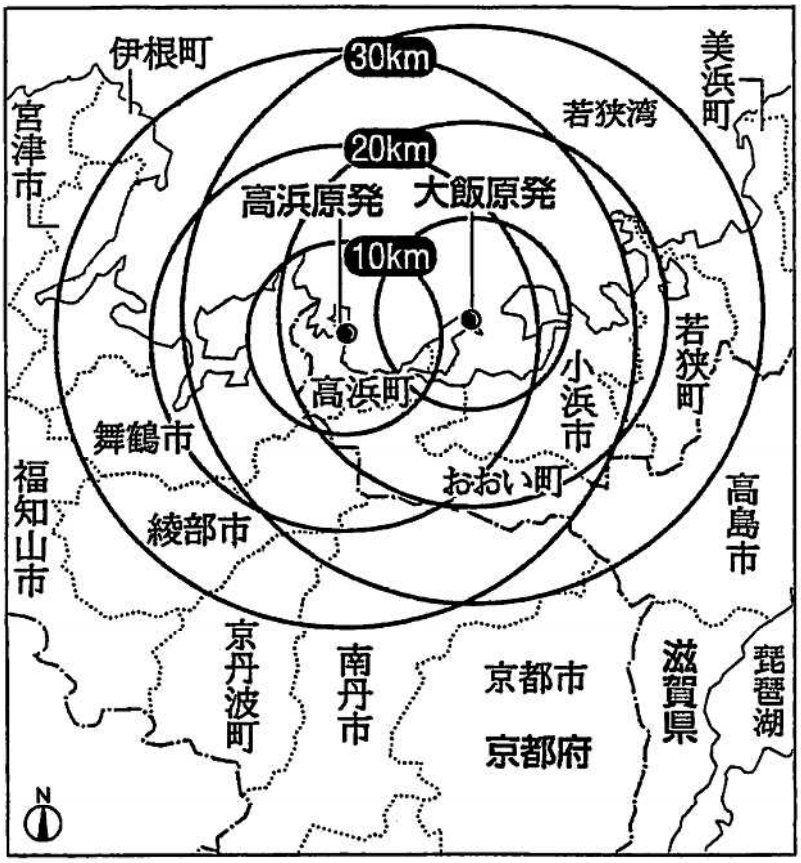

図2　高浜・大飯原発からの距離（「京都新聞」2011 年 5 月 21 日）

どのように定めるべきかということです。

国の考え方は、国際原子力機関（IAEA）で定めている国際基準に則っています。被災直後の第 1 段階、それが長引いたときの第 2 段階、終息に向かう第 3 段階と、3 つの段階に分けています。被災直後の第 1 段階は、50 ミリシーベルト／アワーで避難勧告が出されます。第 2 段階は、20 ミリシーベルト／アワーを目安とするのが、IAEA の考え方です。終息に向かう第 3 段階は、1 ミリシーベルト／アワー。学校は、3.8 マイクロシーベルト／アワーになると避難勧告が出されます。これは年間にすると 20 ミリシーベルトです。京都府も、この国際基準をもとに計画を立てる必要がありました。

これまでの防災計画は、どこにも 20 ミリシーベルトというのは書かれていません。「安全神話」があったため、原子力事故は、2 日から 1 週間で終わるという想定で作られていました。したがって、防災訓練も、避難が長期におよんだ場合の対応はありません。ただ、20 ミリシーベルトでいいかどうかは、意見がわかれるところです。放射線量をモニタリングしながら対応していくことになりますから、今後の展開によっては、この基準も変わってくる可能性があります。とりあえず、暫定的に定めています。

また、原子力防災対策の重点範囲を 20km に拡大すると、これまで高浜原発だけが対象だったのが、大飯原発も含まれてきます。したがって、大飯原発からもトラブルの情報を受けるための調整が必要になっています。また、放射線をモニタリングする施設の整備も必要になってきます。放射線を可視化するためには、監視施設の強化しかありませんから、5 月中には設置したいと考えています。

防災計画のなかで最大の問題点は、市町村の集団移転です。高浜原発の場合は、舞鶴市の広

い範囲が 20km 圏内に入りますから、移転しなければなりません。もちろん市役所機能も移します。どのようなルートで、どのような手段で、どこへ避難するのかを考えていかなければなりません。避難計画は、一時的には市町村の役割ですが、こうした広域対応が必要な場合は、市町村だけではとうてい無理なため、京都府も加わって議論をしている状況です。高速道路があるので、避難は府内だけではなく、兵庫県に行かれる方も多いでしょう。また京都市内にも短時間で避難可能です。混乱なく、すばやく対応するには、この地区の方はこの場所にというように、カップリングを地区ごとに決めていかなければならないと考えています。

できる対策から、スピード感をもって対応

こうした広域災害に対応するため、関西広域連合では、夏をめどに、「関西広域防災計画」をつくる予定です。今までのように、都道府県単独でつくる計画よりも、広域的に、さらに深く対応できるような計画を立てる準備をすすめています。

それもふまえて、舞鶴市などの計画をすすめていかなければならないと思っています。時間的な問題があるので、いったんは単独でつくり、関西広域連合の防災計画ができたら、それとの調整を図っていくことになります。

国の状況をみますと、原発事故の専門調査団が立ち上がり、12 月をめどに中間報告を、来年の夏までに最終報告をするということです。地震と津波は、秋頃の報告をめどに検証が始まっています。

我われは、それらを見ながら、できるものから順次、先に取り組もうと考えています。まずは、液状化対策。専門家に相談しながら始めたいと思っています。

津波対策は、防波堤を設置するには時間がかかるので、まずはソフト面での対策が必要です。沿岸部の学校では防災教育が充分でないところもあるので、とくに府北部沿岸部の学校には、高台に避難する訓練に取り組んで欲しいと思っています。防災訓練は、繰り返すことで、災害時に素早く対応できるようになります。愚直ですが、そういうところから進めていかなければならないと思っています。

（この原稿は、2011 年 5 月 24 日に、京都地方自治総合研究所総会記念講演で話された内容をもとに作成しました。）