



平成25年1月21日
内閣府（防災担当）

南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ（第11回） 議事概要について

1. 第11回ワーキンググループの概要

日時：平成24年12月20日（木）15:00～17:00

場所：中央合同庁舎5号館 防災A会議室

出席者：河田主査、田中（淳）副主査、阿部、井出、尾崎、清水、菅原、田村、村野の各委員、株式会社イトーヨーカ堂、加賀谷政務官、原田政策統括官、佐々木官房審議官 他

2. 議事概要

事務局から「ライフライン・経済被害想定」及び「地震防災減災戦略プラン骨子」について説明を聴取し、委員間で議論を行った。委員からの主な意見等は次のとおり。

- 間接被害の推計について、例えば生産・サービスが一定期間以上停止することにより国際的なシェアが奪われ、元に戻れなくなるという、いわゆる履歴効果は考慮されているのか。大地震によって国家が衰退のプロセスをたどるという歴史もあり、被害を公表する際には、このような歴史的視野も加味し、事前の防災・減災の必要性について説明することが重要ではないか。
- 被害想定的前提となる条件や制約によって出てくる数字が変化することから、前提条件についてしっかりと議論し、明らかにすることが必要。
- 南海トラフ巨大地震における被害想定趣旨は、東日本大震災を踏まえ、最大限のリスクを示さないことによって起きた不幸をどう防ぐかということからスタートしている。従来の量的な手法に囚われるのではなく、想定外を防ぐための質的検討、なかでも外債発行や地震保険のような国の財政支出に関わる問題を、マクロな視点で議論すべきではないか。
- 東日本大震災において、代替空港への緊急着陸、停電による復旧活動の遅れ、自動車が放置された状況での道路啓開、燃料を運搬するドラム缶や燃料をドラム缶に入れる施設の不足など、様々なヒヤリハットやボトルネックとなるところを議論すべきではないか。
- 水道やガス等のライフラインについては、それぞれの被害によって引き起こされる生活支障が網羅的に検討されているのかが分かりにくい。また、それぞれの復旧に対して最もボトルネックとなるものを明らかにすることが必要。その上で、それぞれのシナリオを集めれば、全体的なシナリオの組み立てが見えてくるのではないか。
- 経済被害の場合、最悪の被災シナリオに対応することは困難であり、現実的にどのレベルで対策を講じるのかという情報が必要。

- 発災後、ボトルネックとして事前に想定したものの解消を重点的に行えば、復旧・復興のシナリオが好転していく、という道筋を示すことが必要ではないか。
- 人的・物的制約のもとで事前に復興計画を策定するためには、「いつまでに何パーセント復旧するか」という議論をすることが必要であり、その根拠としては東日本大震災のデータを用いるしかないのではないか。
- 国や地方公共団体ではなく一企業に対して数字を示して、発生確率が定義できないような災害の対策をとらせるようにすべきなのか。特に準指定公共機関は対策を迫られることになる。そのことも踏まえ、この被害想定を明確にすべき。
- 今は確かにレベル2の発生確率は分かっていないが、いずれ確率として評価すべきであり、対策と同時並行で行っていくべきではないか。
- 国家として一定の備えをすることは必要であり、例えば、100年に1回の災害に備えるために期間100年の超長期国債を発行して備えるという感覚でもよいのではないか。そうすれば、想定される被害量に対して、この投資額でどれだけのものが防げるかという限度を議論することができるのではないか。
- 被害額を示すことで、企業がこの問題に真剣に向き合う契機とし、BCP策定等の動機付けとなるのではないか。そして、事前復興のための事業実施の枠組みの議論に使えるのではないか。
- 東日本大震災では地震保険の半分が支出されてしまった。今回の想定では最大で18倍の建物被害を出しており、地震保険はもたないということなどを、一つ一つきちんと記述すべきではないか。
- 防災・減災対策に特効薬はなく、いろいろなものを組み合わせなければならないが、どの対策が最も効果があるのかということは最悪のシナリオを想定してみなければ分からない。経済被害を過少に評価すると対策の内容が網羅的になり、やりやすいところから手をつけるということになってしまいかねない。数値としてどの程度精緻かということではなく、投資の順序や優先順位を検討するための指標とすべきではないか。
- 対策の優先順位をつけることは重要であり、そのためにはボトルネックとなるものを把握することが重要。被害量については、従来の考え方をなぞるのではなく、項目によって出す意味をしっかりと検討することが必要ではないか。
- 間接被害は考慮しなければならない事象が多く、全てを数値化することは困難。数値が小さく出してしまうと、逆に人々を安心させてしまう懸念もあるため、間接的な影響はシナリオで示すという考え方もあるのではないか。
- 間接被害を定量的に算出しようとする、間接被害の捉え方、評価法によって結果が変わってしまうという問題が必ず生じる。また、火山や水害等の他の災害について、算定方法が異なるものを、被害額だけを比較して優先度を判断してしまうということも定量化の大きな問題。
- 被害想定は対策につなげていくことが大きな目的であり、対策には公として行うものと民間が行うもの、施設整備等の具体的なものと人々に対する啓発等抽象的なものがある。まず検討する必要があるのは行政がとるべき対策であり、そのために必要な被害想定は何か、公表の仕方も含め整理すべきではないか。
- 経済被害について、単に一年間で想定される被害額のみを示すのは乱暴ではないか。主要な

項目について、東日本大震災で明らかになった危険な部分を丁寧に集め、対策と効果を示すことも重要ではないか。

- 被害額は計算するけれども、公表する際にはざっくりと丸めて出せばよいのではないか。
- 予防対策ではなく応急対策をあらかじめ検討するに当たって、例えば何万戸停電するという定量的な情報は必要。
- 民間企業の観点からすると、多種多様な災害がある中で企業が対策を行う災害の峻別が必要であり、災害のレベルによって、どこにどのようなリスクが発生し、どこまで対策に投資できるかを見極めるために経済被害が使えるのではないか。更に、対策の効果や具体的な方策が分かれば行動を起こしやすいのではないか。
- 過去のデータをもとに計算しているが、例えば前提となる震度と復旧日数の関係がはっきりしておらず、結果が不確かになるところがどのケースにもある。計算の結果と実際とは異なる形で出てくるので、数字とともに計算の前提条件と課題を明らかにすることが重要。
- 建物の倒壊から先の被害については、仮定を重ねる上でのボトルネックを明らかにし、その変化によって結果が大きく変わるということを示すしかないのではないか。
- 住宅の耐震化について、古い家が新しい家に建て替わることで耐震化率が向上しており、古い家そのものの耐震化は進んでいないのが現状である。防災減災戦略プランを策定するに当たっては、このような数字をきちんと評価できるように、実効性のあるものとすべき。
- 命を守るためには、まず、地震で建物が倒壊しないようにすることが重要。行政としては、小中学校を含む公の建物の耐震化を進めるとともに、子供たちに避難の重要性を教育し、民間の協力も得ながら避難場所の確保に取り組むことが重要。そして、その空白地で緊急避難のためのタワー、高台、築山等を整備していくしかない。
- 経済被害について、ここまでいくと財政的に破綻してしまうという数値を算出してもよいが、比較的頻度の高い地震の被害想定を出して、官民での対応を議論すべきではないか。
- 南海トラフの地震については、発生頻度が比較的高い地震が民間の投資の一つの目標となる。また、対策の目標や効果については、人的被害と物的被害とで必ずしも分けられるものではなく、考え方を明示することが必要ではないか。
- 民間の経営判断や、投資判断に委ねられる領域について、行政として実効性のある対策がないのに目標を立てるのは困難ではないか。
- 社会福祉施設ではBCPの策定があまり進んでいないにも関わらず、行政は福祉避難所として協定を結び、近隣の要援護者を受け入れるようにしているという状況がある。まず「自分のところにいる人々の命を守れるのか」という議論をすべきであり、BCPの考え方を社会福祉施設等にきちんと浸透させていくことが必要。
- 企業がBCPを作成するに際しては、第一に「従業員の命を守る」、第二に「近隣に被害が及ぶようなものの流出等を防ぐ」、第三に「企業活動を目標日数で復旧させる」といったプライオリティをつけて策定している。
- 行政が一番対策の力点を置いていかなければならないのは社会福祉施設や保育園、幼稚園等の要援護者の施設であり、BCPの考え方を浸透させていくことが必要。また、効果的に数字を示すことは、国民への啓もう等に非常に意味のあることであり、事前対策のインセンティブを与えるよう、経済被害と戦略プランを公表していけばよいのではないか。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

調査・企画担当 参事官 藤山 秀章

同企画官 若林 伸幸

同参事官補佐 藤田 士郎

TEL : 03-3501-5693（直通） FAX : 03-3501-5199