

中央防災会議
議事録

内閣府政策統括官（防災担当）

中央防災会議議事次第

日 時：平成 20 年 2 月 18 日（月）17:30～18:00

場 所：官邸 4 階大会議室

1 開 会

2 議 題

(1) 防災基本計画の修正について

(2) 承認事項

- ・ 会長専決事項の処理について

(3) 報告事項

- ・ 中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果（基本被害及び文化遺産の被災可能性）について
- ・ 災害教訓の継承に関する専門調査会報告

(4) 中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について

- ・ 説明：土岐 憲三 中央防災会議専門委員

「東南海、南海地震等に関する専門調査会」座長

3 会長発言（内閣総理大臣）

4 閉 会

○防災担当大臣 ただ今から「中央防災会議」を開会いたします。本日はお忙しいところ、お集まりいただき、誠にありがとうございます。

議事に入ります前に、当会議の委員の任命について御報告申し上げます。前回の中央防災会議以降、日本電信電話株式会社の三浦社長が昨年7月6日付けで、日本放送協会の福地会長が本年2月5日付けで、それぞれ委員に任命されました。

また、今回の会議は福田内閣として初めての中央防災会議でございます。委員の皆様、どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、早速議事に入ります。

議題（1）「防災基本計画の修正について」から議題（3）「報告事項」まで、一括して事務局より説明いたします。

○政策統括官（防災） それでは、お手元の資料に沿って御説明申し上げます。

まず、本日の中央防災会議で御決定いただきたい事項は、議題（1）「防災基本計画の修正について」でございます。説明資料1をご覧ください。

防災基本計画は、災害対策基本法に基づく計画であり、関係機関の防災業務計画及び地域防災計画の基本となるものでございます。今般の改正におきましては、中央防災会議が、近年発生いたしました災害の状況等を踏まえ、防災上の重要課題を把握し、防災基本計画に的確に反映させるとともに、それらの重点課題について措置状況をフォローアップすることを明記しております。

また、国民運動の戦略的な展開、企業防災の促進のための条件整備、被災地の復興支援強化、緊急地震速報の本格導入、原子力災害対策の強化等を追加いたしております。

特に、原子力災害対策の強化につきましては、新潟県中越沖地震の教訓を踏まえ、周辺住民への迅速かつわかりやすい情報提供体制の強化や原子力事業者の自衛消防体制の整備など、必要な対策を新たに盛り込んでおります。

次に、承認事項につきまして、御説明申し上げます。

説明資料2をご覧くださいと存じます。

前回の中央防災会議以降、会長専決いたしました事項につきまして御承認をお願いするものでございます。

そのうち、上から2件目の「降積雪期における防災態勢の強化について」は、雪害に備え、昨年末に中央防災会議会長より指定行政機関の長や関係道府県防災会議会長等に対して通知を行ったものでございます。

上から4件目の「激甚災害の指定」につきましては、新潟県中越沖地震を始め、昨年発生いたしました災害のうち、激甚災害に指定をしたものの一覧でございます。

続きまして、報告事項について御説明を申し上げます。

報告事項は2点ございます。

まず1点目でございますが、資料3-1、資料3-2の資料3をご覧ください。「中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について」でございます。

これは中央防災会議の「東南海、南海地震等に関する専門調査会」におきまして、中部圏・近畿

圏の内陸地震発生時の建物被害や死傷者数などの基本被害の想定結果及び文化遺産の被災可能性について、とりまとめたものでございます。被害想定結果の詳細につきましては、後ほど専門調査会の土岐座長より御紹介をしていただくこととなっております。

なお、今後、交通、ライフライン、経済等、その他の被害想定結果等につきましてもとりまとめを行いまして、これらを踏まえまして、被害の軽減に向けて実施すべき対策のマスタープランであります「地震対策大綱」を平成20年度内を目途にとりまとめることといたしております。

最後でございますが、資料4をご覧くださいと思います。これは中央防災会議の「災害教訓の継承に関する専門調査会」におきまして、1847年の善光寺地震、1990年からの雲仙普賢岳噴火など、4つの災害に関する調査を終了し、報告書としてとりまとめたものでございます。

以上で説明を終わらせていただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

○防災担当大臣 それでは、審議に入ります。事務局が説明しました議題に関連しまして、上川男女共同参画担当大臣から発言を求められております。

上川大臣、よろしくお願いいたします。

○男女共同参画担当大臣 今回の防災基本計画の修正に当たりまして、男女共同参画の視点を取り入れた防災体制の確立の必要性を盛り込んでいただきましたことを大変意義深く思っております。

防災は、男女の身体的差異に配慮した対策が求められることは勿論、日常的な防災の啓発や、地域で予想される危険を見極めて効果的な対策を立てるためには、地域での生活に根ざした女性の視点が重要であります。

また、被災時には、すぐに仕事に復帰する男性に対し、女性が生活の復興に係る負担の多くを負うという状況がございます。

こうしたことから、今後、防災に関する政策、方針決定や現場における女性の参画を進め、男女双方の視点に配慮した実効性のある取組を一層推進する必要があると考えております。関係各位の皆様のお力をお願い申し上げます。

以上です。

○防災担当大臣 ありがとうございます。

ほかに御質問、御意見等ございましたら、どうぞお願いいたします。よろしゅうございましょうか。

それでは、本日の案件につきましては、原案のとおりとすることよろしゅうございましょうか。

(「はい」と声あり)

○防災担当大臣 ありがとうございます。

それでは、プレスを入室させますのでお待ちください。

(報道関係者入室)

○防災担当大臣 次に、議題(4)「中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について」でありますが、「東南海、南海地震等に関する専門調査会」の土岐座長から説明していただきます。

土岐先生、どうぞよろしくお願いいたします。

○土岐専門委員 御紹介いただきました土岐でございます。しばらくお時間をいただきまして、中

部圏あるいは近畿圏に近いところで内陸地震が起こりますと、どういう災害になるかということをお報告申し上げます。

なお、それに先立ちまして、この絵の背景にあります写真は 1995 年の兵庫県南部地震の際の同時多発火災であります。こういうことが将来起こる可能性が大いにございます。このことを頭のごきにお留めいただければ幸いです。

(P P)

ご覧のように日本列島を取り巻いてたくさんの断層がございますが、この辺りの海溝型のもは今日の主題でございませんで、内陸の方に目を移しますと、この辺り、すなわち中部山岳地帯に大変たくさんの断層がございます。それと、いま一つは近畿圏あるいは中部圏を含みます内陸の断層でございます。

(P P)

では、そういう内陸の断層による地震がどういふふうにして起こるのか。御承知のように、日本の近海にあります断層の地震活動というのは、活動期と静穏期が大体 100 年～120 年ぐらいがセットになりまして、何度も起こっております。

今、我々はここの活動期というところにいるわけでございますが、目を転じまして、100 年前はどうであったかと言いますと、ここの図になります。これは 1944 年、1946 年の東南海・南海地震でございますが、この地震に先立って内陸の赤い地震が幾つも起こっているわけでございます。こういうことを何百年ずっと繰り返しているわけですから、今回も多分間違いなく同じでしょうというわけでありまして、海溝型の地震ですが、東南海・南海地震が、これから 30、40 年の間に間違いなく起こるといふことが言われておるわけでありまして。そういうことは、とりもなおさず 30、40 年以内に、このような内陸型の地震がたくさん起こる。その先駆けが神戸の地震でありましたし、鳥取県西部の地震あるいは福岡県西方の地震でございました。そういうことで、我々はこれから先、5 年か 10 年かわかりませんが、こういうふうには内陸の地震がたくさん中部圏あるいは近畿圏に起こるであろうといふことを案じておるわけでございます。

(P P)

ただいま申しましたように、中部圏あるいは近畿圏にたくさんの内陸地震がございます。そのうちで特に都市圏に大きな影響を及ぼすであろう内陸の地震、あるいは 400 年以内に起こったものももうしばらく起こらないだろうといふことで省きまして、細かい検討過程は飛ばしますが、13 ばかりの断層につきまして、一つずつ丁寧にどういふ災害になるかといふことを算定いたしました。

今日はその中の 1 つ、すなわち名古屋に影響を与えるであろう猿投―高浜断層帯、大阪に影響を及ぼします上町断層帯、それから文化財のたくさんございます京都市内を通過している花折断層帯の 3 つにつきまして、駆け足でございますが御報告申し上げることにいたします。

(P P)

まず上町の断層であります。これは大阪の伊丹空港の辺りから始まりまして、南に行きまして豊中、それから大阪駅あるいは梅田の辺りから南に向かって御堂筋といふのがございます。その御堂筋と大阪城との間辺りをずっと南に走ってまいります。それから、ずっと南に行くと堺辺りまで届

くような 40、50 キロある大きな断層でございます。それがどういうふう将来活動するかというのは、なかなか人間わざでは定めることはできませんが、いろんなケースを想定いたしました。

その結果の 1 つがここにありまして、震度 7 に達するのが赤いところ。それから、震度 6 強。震度 6 強と申しますと、先般ありました新潟県の中越地震、あのときはひどい災害になりましたが、あの揺れが震度 6 強でございます。ですから、あの程度の揺れが大阪市内を全部のみ込んで、更に外の市まで及びそうだということが案じられるわけでございます。

(P P)

では、そういう地震が起こったらどんな災害になるであろうかというのは、先ほどのお手元の資料 3-1 に書いてありますので詳しくは申し上げませんが、ざっと 100 万棟ぐらいの建物は壊れるでしょう。そのうちの 6 割ぐらいは揺れによるものであり、4 割ぐらいが火災によるものではなからうかと思っております。

更に、では死者はどうだろうかということになりますと、約 4 万人ということでありまして、そのうち揺れによるものが 3 万人余り、すなわち建物倒壊より重要な点は、ここです。要するに、死者というのは建物が壊れて、それに打たれて命を失う。まさしく神戸の地震で起こったことと同じようなことでありまして、ここにありますように冬の朝 5 時であります。こういう時間帯が非常にまずいということでございます。

ちなみに、首都直下の場合はどうでしょうかということになりますと、建物は似たようなものでざっと 100 万棟であります。著しく違いますのは人命であります。首都直下の場合は 1 万人余りですが、上町断層では 4 万人。こうやって申しますと、関東、東京の人で大阪より少ないのはけしからぬと言う人はめったにいないと思いますが、中にはそういう方もおります。

それで、なぜそんなに違うのかと申しますと、実は大阪というのは非常に地盤が悪うございます。現在、地表から見ただけではなかなかわかりはしないんですが、土地の来歴を見ますと非常に地盤が悪い。

(P P)

更にもう一つ不都合なことは、ここにありますように、昭和 55 年以前の古い耐震基準の木造の密度です。これは密度のワースト 10 です。大阪と東京だけではございません。全日本の市区町の古い木造の密度の高いところを調べますと、ワースト 10 のうちの 8 つが実に大阪なんです。これはやはり大阪にこういう弱い建物があつて、それが壊れて打たれて命を落とすというシナリオでございます。だから、これを何とかしなければいけないと思うわけでございます。

(P P)

今度は名古屋の方に影響を与えます猿投-高浜であります。ここの辺りです。名古屋はこの辺りで、断層が上町断層より離れておりますものですから、建物倒壊数も 30 万棟辺りでありますし、死者も 1 万人程度で何とか済むのではないかということでございます。

(P P)

さて、今度は文化遺産の防災の問題について、少しお話しさせていただきたいと思っております。

(P P)

我が国の重要文化財、勿論国指定でございますが、その半分以上というのは赤で書きました中部と近畿圏でございます。

(P P)

重要文化財より更に大事な国宝に目を転じますと、実に8割。これが中部圏で、ここを併せて8割と申しますが、結局は近畿地方、4分の3から8割は京都、奈良に固まっているわけです。

ちなみに、関東圏にも10と書いてありますが、御当地東京都下には実は1つしかございません。これだけいっちゃって、だれかご存知の方はおられるのでしょうか。また、後でお考えください。ここで言ってしまったのでは面白くございません。決して23区ではございません。

(P P)

そういった文化財がたくさん近畿地方にあります、実はその近畿地方は、地震で見ますと近畿トライアングルと言われたり、能登半島で地震が起こったり、新潟で起こったりというようなことで、ひずみ集中帯というようなことも地震学の方々は言うておられるわけですが、それがどうも近畿地方に重なってくるわけでありまして、この活断層がたくさん集まっているところに文化財が重なってくる。この不幸な偶然を何と心得るかということが、私どもの最大の関心事でございます。何もここを選んでつくったわけではないと思うんですが、一体これはどうだということでありましょうか。

(P P)

文化財は特に京都に多うございますが、京都の町の中を花折断層という活断層が通っております。これが動いたらどうなるかというのを、先ほどと同じように被害予想してみますと、大体こんな数であります。先ほどの猿投―高浜、要するに名古屋に影響を与えるであろう断層と似通ったものでございますが、実は、数が問題なのではなく中身でありまして、この絵であります。

(P P)

絵のこの辺りが滋賀県で、これが琵琶湖です。こちらが京都盆地であります。その中で花折断層が動いたときには赤いところが震度7になる。オレンジ色に見える茶色のところが震度6強でございます。震度6強は先ほど御説明申し上げましたから繰り返しません、それが京都盆地のほとんど全域を覆うわけでありまして、なおかつご覧いただきたいのはここに国宝だとか重要文化財、こういうふうにとくさんのものが震度6強の揺れの中に入ってしまったおる。震度7のものもあるというわけでありまして、これは大変な被害に遭うでしょうと考えざるを得ないわけであります。

(P P)

今のは500メートルメッシュですが、私の研究している、もう少しメッシュを細かくしてやってみましても、小さいものは50メートルなんです、やはり同じことでございます。

(P P)

何よりも怖いのは文化財が壊れても引き起こせば使えるわけですが、火災で灰になればどうしようもないわけでありまして、何よりも火災が怖いございます。

それで、火災がどうなるかというのを調べてみたのが、500メートルメッシュなのでありますが、500軒～2,000軒ぐらゐの家が焼けるであろうというところを赤く塗ってあるわけです。その中に、

例えばここにありますように、清水寺、銀閣寺云々が含まれてしまいますし、更に重要文化財、国宝というのが幾つも火災の延焼が起これるところに入っております。

(P P)

この火災のありようを動画でご覧にいれようと思います。それがこの絵でございまして、ここが鴨川であります。これが五条通、東山、祇園であります。祇園町辺りから火が出た。それから、建仁寺の辺り。五条の南から火が出たときに西風が5メートル毎秒ぐらいで吹いておりますと、東山通を越えて清水寺の方に火が及ぶ。これは決していい加減な絵ではございませんでして、科学的な根拠に基づくシミュレーションでございまして。

(P P)

今度は、私自身が研究してやっていることとありますが、これは1900年ごろの京都の町の市街であります。当時はこの辺までしか人は住んでいなかった。これは伏見でございます。ところが、100年経った今は端から端まで人が住んでおります。

これが何を示しているかと申しますと、これは西暦800年平安京ができたころを表しておりますが、どの時代にどういってお寺がどういふふう被害を受けたか。赤いのは火災であります。長いのは長い間火災の影響を受けてほうっておかれた。それでまた再建されたというものであります。ということは、100年前までは周囲に家がありませんから、外から火が来る、延焼ということ全く考えずに済んだわけです。ですから、今、残っているわけです。これらはすべて世界遺産として登録されているものです。今、残っているのはそういうわけなんです。

(P P)

もう一回、動画をご覧にいれようと思います。これも私自身が研究してやっておるわけですが、災害を受けまして、特に火災であります。火災の結果、見捨てられた、廃寺になったものが多数ございます。その廃寺になったものを今からご覧にいれようと思います。

見方は先ほどと同じように、これは京都盆地で、これが西暦800年ごろの人が住んでいたところとあります。それが時代とともにだんだん東へ北へと移ってまいりまして、戦国時代にはこんなところにしか人が住んでいなかったんです。それでもたくさんのお寺さんやお宮さんが焼けて、黒いところは見捨てられた、廃寺になったということの意味しておるわけとあります。

膨大な資料からこういうものをつくり上げたわけとありますが、何が起こったか。京都の1200年の歴史を見ますと、ご覧のように、1470年応仁の乱のころにたくさんのお寺が焼けてしまっ見捨てられたということが固まって起これているわけです。

もう一回は、1870年ごろ廃仏毀釈が起これた。これはある種の政治的なあつれきだと思ひます。

それで私どもが心配しておりますのは、次、二千何十年かはわかりませんが、要するに京都の町などというものは100年前と今とはまるっきり様子が変わっているわけです。最初の絵でご覧いただいたような同時多発火災が起これたら、悲惨なことになるのではないかと何よりも心配でありまして、3回目を起これしてはいけません。過去に2回、こういうことが起これたんですが、それを繰り返さないようにしなければいけないというのが、私の今日の結論とあります。

(P P)

少し時間をオーバーしてしまいましたが、結局、内陸地震が起こりますと甚大な被害が起こります。あるいは文化遺産が失われる可能性が高うございますということでありまして、これからこういったような交通の問題、コンビナートの問題を更に詰めまして、日本の社会・経済にどのような影響を及ぼすかということを経済の結論にしようとしているところでございます。

以上でございます。ありがとうございました。

○防災担当大臣 土岐先生、ありがとうございました。

これまでの御説明について、御質問、御意見等がございましたらお願いいたします。

まず、渡海文部科学大臣、よろしく願いいたします。

○文部科学大臣 先生、ありがとうございました。

災害から文化財という貴重な国民的財産を保護するという事は、我が国にとっては極めて重要な課題であると認識をいたしております。これまで文部科学省としても、重要文化財の国庫補助、修理事業を行う際に、耐震性の性能向上のための補強工事を行ったり、防火対策として消火設備の設置を助成するなど、さまざまな対策を講じてきておりますが、こうした対策は個々の文化財を対象としたものであって、本日の資料にあるような大規模災害において、水道等のインフラが使用できないなどの状況が生じれば、その保護が十分に図られないおそれもあると考えております。

そのため、大規模災害時の文化財防災に関して、文化財保護を担当している文部科学省として、引き続き防災対策を推進していく所存ではございますが、消防や町づくりなど、さまざまな行政分野におかれましても、それぞれの施策をお進めいただく中で文化財防災への御配慮をいただくようお願いをしたいと思いますと考えております。

○防災担当大臣 ありがとうございます。

続きまして、増田総務大臣、よろしく願いいたします。

○総務大臣 ただいまとの関連でございまして、昭和 24 年の法隆寺金堂壁画が焼損した日がちょうど 1 月 26 日でございまして、私ども総務省で消防庁を持っておりますが、この 1 月 26 日を消防庁と文化庁と共同で文化財防火デーと定めまして、毎年この日を中心として、訓練や消防設備の点検等を全国的にそれぞれの地域で実施をしております。先般、韓国の南大門の火災といったようなこともございましたし、こうした訓練を常日ごろから、繰り返し継続的に緊張感を持ってやるのが大事だと思っております。文化財を守るために消防機関と文化財関係者が連携して、今後も万全の対応をしていきたいと考えております。

○防災担当大臣 ありがとうございます。

ほかに御質問、御意見等ございましたらお願いいたします。

重川委員、どうぞ。

○重川委員 文化財も貴重な国の財産ですが、やはり国民も貴重な国の財産でございまして、このたび防災基本計画の中でも、被災地、被災者の生活再建というところの記述が強化されまして、先般、被災者生活再建支援法という法律が見直されました。早速、能登半島地震の被災地などでは大変その効果が上がっております。具体的には年を取っているとか、経済的な余裕がないために、住宅を直したいんだけどもあきらめて公営住宅に入らざるを得ないという方の 2 割～3 割ぐらい

が、支援金を使って何とか頑張ってみようという、住宅再建を自力でされるということで非常にありがたい改正だと思っております。

その制度ともう一つ、住宅を再建するときに厚生労働省さんが所管されている住宅の応急修理制度という制度があります。

その2つを使いながら、被災者の方は住宅を何とか再建していこうとするんですが、今、2つの制度でばらばらなんですけれども、被災者とすれば、やはり1つの枠の中で使えるようにということを望んでいらっしゃる声が非常に多いものですから、できればそういう方向で、被災者の生活再建の後押しをするためにも被災者にとって使いやすい、使い勝手のいいということで御検討いただければ大変ありがたいと思います。

○防災担当大臣 貴重な御意見をいただきまして、ありがとうございました。

被災者再建支援法につきましては、被災地の方々に大変喜んでいただいております。ただ、今、御指摘がございましたように、また、総理が一番気にしておられます、一体となってということが欠けておるとすれば、これから検討させていただきたいと思います。

ほかにございませんでしょうか。

国土交通大臣、どうぞ。

○国土交通大臣 先ほど上川さんからお話がありましたけれども、私、玄界島に行って来たんです。あそこは250棟ぐらいの家が全部が壊れたんです。それは昼の10時ごろで、ほとんど男の人が出漁していなくて、あとは老人、子ども、それから御婦人なんです。あそこには婦人消防隊というのがあるんです。というのは、過去の歴史で2回全焼したところがあるらしいんです。40年だれも人が住まなかったときもあるそうです。そういうことから、DNAに植え付けられたような、婦人がやられて1人も死ななかったということを知りまして、非常に感動しました。頑張ってください。

○防災担当大臣 ありがとうございました。

鳩山大臣。

○法務大臣 1ページの活断層の絵なんですけれども、プレートテクトニクスというか大きなプレートの沈み込みがありますね。そのことによって、この活断層の位置が急速に変わるとか、あるいは新しい活断層が生まれるという心配はないんでしょうか。

○土岐専門委員 それは多分阿部先生の御専門でしょうが、私の知る限り、太平洋プレートが幾ら押し寄せてきても断層がずれて地震になるぐらいでありまして、それが動いてしまう、どこか行ってしまうということはおおよそ考えられないことだと思います。それは御安心いただいてもいいと思います。それより先に動いてしまう、活動することが大変なんです。

○防災担当大臣 貴重な御意見ありがとうございました。

お伺いしました御意見につきましては、今後、幅広く生かしてまいりたいと思います。

最後に福田内閣総理大臣から御発言をいただきます。よろしく願いいたします。

○内閣総理大臣 災害はいろいろな種類がございますが、その中で、政府はただいま自然災害の場合には犠牲者ゼロ、こういうことを目指していろいろ検討しているところでございます。

今日は、中部圏・近畿圏の内陸地震で想定される甚大な人的・物的被害について御報告をいただ

きました。これに引き続きまして、交通、ライフラインを含めた地震被害の全体像を早急に明らかにしていただきたいと思っております。その上で、後世に引き継ぐべき国宝建造物等の滅失を防ぐための工夫を含め、これらの地震被害の軽減を図るための対策を講じるようお願いをしたいと思います。

また、政府の防災対策の在り方は不断の見直しが必要でございまして、今回、防災基本計画を改正しましたが、今後、これを着実に実行して下さるよう、よろしくお願いいたします。

以上であります。

(報道関係者退室)

○防災担当大臣 ただいまの総理の御発言に従いまして、今後とも防災対策の一層の充実に努めてまいりますので、委員各位におかれましても、今後ともお力添えをくださいますよう、心からお願いを申し上げます。

なお、会議終了後、私から審議の内容等につきましては記者発表をさせていただきますので、御了承ください。

これもちまして、本日の会議を終了いたします。本日はお忙しいところ、本当にありがとうございました。