

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 23 年 10 月 11 日（火） 9：55～10：20

場所：官邸 4 階大会議室

1 開 会

2 会長発言（内閣総理大臣）

3 議 題

（1）「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」報告

説明：河田恵昭（同専門調査会座長：関西大学教授）

（2）今後の防災対策に関する各府省庁の取組状況について

（3）「防災対策推進検討会議」の設置について

4 閉 会

○平野内閣府特命担当大臣（防災） おはようございます。閣議が長引きまして、開催が遅れましたことをお詫び申し上げます。防災担当大臣の平野達男でございます。

ただいまから「中央防災会議」を開会いたします。

委員の皆様方におかれましては、本日はお忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

今回の会議は、野田内閣として、初めての中央防災会議であります。委員の皆様方の英知を結集し、災害対策の充実を図ってまいりたいと考えておりますので、どうぞよろしくお願いをいたします。

それでは、議事に入らせていただきます。

まず、中央防災会議会長であります野田内閣総理大臣から御発言をいただきます。

○野田内閣総理大臣 中央防災会議開催に当たりまして、一言ごあいさつを申し上げたいと思います。

まずは、東日本大震災、そして、台風 12 号、15 号などで残念ながら亡くなられた皆様に対して、心からお悔やみを申し上げるとともに、被災をされている皆様にお見舞いを申し上げたいと思います。

東日本大震災の発生を受けて、今までの想定を大きく上回る規模の災害についても、防災対策の充実を図ることが喫緊の課題であります。よく「想定外だった」という言葉がありますが、あらゆることを想定するのが、本当は危機管理だったのだらうと思います。

そういうことを踏まえまして、4月に設置された東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会が、先月 28 日に、地震・津波対策の全般的な見直しについて、最終報告をとりまとめていただきました。今日はこの報告の内容を受けまして、防災担当大臣を中心に、従前の想定を超える災害にも耐え得る防災対策をしっかりと進めていきたいと考えておりますので、よろしくお願いを申し上げます。

○平野内閣府特命担当大臣（防災） ありがとうございます。ここで報道の方は退室してください。

（報道関係者退室）

○平野内閣府特命担当大臣（防災） それでは、議事に移ります。

議題につきましては、通して説明をしました後、御審議いただきたいと思います。

まず、議題 1 であります。

資料 1-1、1-2 を基に、東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会の河田恵昭座長から、専門調査会の報告をしていただきます。河田座長、よろしくお願いたします。

○河田座長 河田でございます。

本日は 12 回の専門調査会での審議を経て、9 月 28 日に公表しました報告について、御説明させていただきます。

資料 1-1 と記載された A3 判の資料で説明させていただきます。

まず、2段目のオレンジの「今回の地震・津波被害の特徴と今後の想定津波の考え方」のところをごらんください。

今回の地震・津波被害の特徴と検証ですが、巨大な地震・津波によって、およそ2万人に達する死者、行方不明者、また、内閣府の調査でいきますと、16兆9,000億に及ぶ物的被害が発生しております。事前にはマグニチュード9.0の地震というものを想定できませんでした。被災地を襲った10メートルを超える浸水高。浸水面積も561平方キロにわたる広大な面積が津波で浸水したわけであります。

従来から海岸保全施設等がありましたけれども、およそ、その2倍を超えるような津波がやってまいりました。直後に大津波警報等が出ましたけれども、実際には、その2倍以上の津波が被災地を襲ったということであります。

反省と教訓を基に防災対策全体を再構築するという一方で、次に防災対策で対象とする地震津波の考え方といたしましては、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討するという一方で、これまでやってきておりますが、更に古文書等の分析、津波堆積物の調査、いろいろな科学的知見に基づく想定地震・津波を設定し、これらについて、地質学等の関連学問分野の成果を結集した研究を充実させていかなければいけないということ、それについても、津波対策を構築するに当たってのこれからの想定津波の考え方が大変重要であります。

今後、2つのレベルの津波を想定するという一方で、1つは発生頻度は極めて低いものの、甚大な被害をもたらす最大クラスの津波。1,000年に1回あるいは2,000年に1回といった津波を対象として、住民の命を守ることを最優先とし、住民の避難を軸に減災という考え方で対策を確立していく。

更に、発生頻度は高く、津波高は低いものの、大きな被害をもたらす津波であります。これは津波常襲地帯によって少し値は変わりますが、通常50年～150年に一度発生するような津波でございます。これは海岸保全施設等を整備しまして、防災を目的とするということに進んでおります。

次に「地震・津波対策の方向性」です。

津波被害を軽減するための対策につきましての基本的な考え方は、先ほど申し上げました最大クラスの津波に対しては、被害の最小化を主眼とする減災の考え方にに基づき、ハード対策とソフト対策を組み合わせる。そして、強い揺れ。例えば今回の場合は、震度5強以上、あるいは長い揺れ、今回の場合も1分以上揺れておりました。こういったときには迷うことなく、自ら高い避難場所へ逃げるということでもあります。

津波の到達時間が短い地域では、おおむね5分程度で避難できるようなまちづくりを目指す。一応ここでは人口密集地というものを想定しておりますが、それ以外の埋め立て地等のいろいろな条件の難しいところがあります。それについては、当該の市町村がそれぞれ個別的・具体的に検討していただきたいということでもあります。

「(2)円滑な避難行動のための体制整備とルールづくり」であります。

まず、津波警報と防災対応につきましては、この情報の受け手の立場に立って、発信していただくということでもあります。更に情報伝達体制の充実・強化では、広域停電が起きましたし、市役所あるいは町役場等の庁舎が被災し、そこでの職員が死亡するということが起こっております。複数の手段で、情報が的確に関係者に伝わるような方策を講ずるべきです。

地震・津波観測体制の充実ということで、地震計ではなくて、海域部に海底地震計あるいはブイ等を使いまして、リアルタイムにこの津波を補足するということがあります。

津波避難ビルの指定、避難場所や避難路の整備につきましては、まちづくりと一体になった、こういった施設等の整備、避難路等の整備をやっていただきたい。

避難誘導、防災対応に関わる行動のルール化につきましては、防災対応をしておりました消防団、消防署職員が250名を超える犠牲者が出ております。こういった避難誘導に関わる行動ルール等のいわゆるルール化を決めたいということがございます。

次に「(3) 地震・津波に強いまちづくり」では、津波がやってくるまでにはリードタイムがあります。ですから、多重防護と施設整備によりまして、粘り強い海岸保全施設を整備していただく。そして、道路あるいは鉄道等を盛土構造にして、二線堤、三線堤として活用するようにしたい。

行政関連施設、福祉施設等は浸水リスクが少ない場所に建設。特に先ほど申し上げました市役所、町役場等が被災いたしますと、災害対応は大変難渋いたします。また、避難場所、福祉施設、病院等も被災しますと、大変なことになります。そういった重要な施設につきましては、浸水リスクが少ない場所に建設する。

地域防災計画と都市計画の有機的な連携ということで、長期的な視点で安全なまちづくりをやっていただきたいということでもあります。

「(4) 津波に対する防災意識の向上」では、ハザードマップの充実。ハザードマップが意味するところを住民の方がきちんと理解する。特に今回ハザードマップが安心マップになっていた形跡があります。また、徒歩避難は原則の徹底等と避難意識の啓発であります。徒歩による避難を原則としたい。ただし、今回は生存者の57%が車で避難し、その3分の1が交通渋滞に巻き込まれたということもわかっております。

避難者が自動車で安全かつ確実に避難できる方策についても、今後検討する必要があると考えています。防災教育の実施と地域防災力の向上のところでは、継続的かつ充実した防災教育を是非お願いしたいと考えています。

さて、被害想定でありますけれども、東日本大震災を踏まえた被害想定手法・項目の見直しということで、今回、住民の避難率等の実態が非常に詳しく入手されております。こういったものを使いまして、将来起こるであろう東海・東南海・南海地震あるいは首都直下地震での被害の評価を正確にする。

更に次に書いてありますのは、将来起こるであろう最悪の被災シナリオを想定した対策。すなわち今回の地震・津波が真夜中に起こった場合、あるいは真冬に起こった場合。こう

いった場合には、被害の出方が随分変わってまいります。こういった複数のシナリオを想定する。更に、揺れによる被害を軽減するための方策につきましては、今回はやや長周期の地震波が卓越いたしましたので、住宅等の被害は直下型地震に比べると少のうございました。しかし、建築物の計画的な耐震化、必要性の啓発活動は、これまで以上に強化していただきたい。

更に長周期地震動対策、液状化対策につきましては、将来の東海・東南海・南海地震あるいは首都直下地震では、特に首都圏では、今回の揺れのおよそ2倍以上の揺れが襲ってくるのがわかっております。ですから、長周期地震動対策、液状化対策は、更に必要だと考えています。

今後に向けてですが、今後の大規模地震に備えてということで、もう我が国のどこでも地震が発生し得るものとして、これらへの備えを万全にすべき。あるいは先ほどから何度も申し上げておりますが、東海・東南海・南海地震あるいは首都直下地震の発生が喫緊の課題になっております。こういった災害が起きますと、我が国全体が大きな被害を受けることにつながるということで、国土全体のランドデザインの観点が必要です。

そういったことをいろいろ書かせていただいておりますし、今後、東海・東南海・南海の三連動が実は想定されているわけですがけれども、津波に関しましては、時間差で起こった場合の方が大きくなる危険性があります。また、それに続いて、内陸地震あるいは台風災害などの複合災害が連続的に発生するというので、被害が非常に大きくなることも心配しております。

産業につきましても、経済の停滞はとても大きな被害をもたらしております。災害対応計画、このBCPと呼んでおります事業継続計画の策定を全企業にお願いする。

また、首都直下地震対策は、これまでのようなマグニチュード7クラスの直下型だけではなくて、関東大震災クラスのマグニチュード8の地震についても検討するというので、私どもの専門調査会では、防災対策については、防災基本計画の中で津波対策を格段に拡充していただきたい。

これを受けて、地方公共団体等に対するガイドライン・指針等は十分に検証し、見直す。

今年50年を迎えております災害対策基本法等の抜本的な見直し、危機管理体制の在り方についての検討をしていただき、今回の震災の記録を後世へ引き継ぎ、知見や教訓を諸外国に発信する必要があります。

そういったことで一番上に主旨が書いてございますが、委員各位の総意といたしまして、東日本大震災のつらい経験と厳しい教訓は、過去、現在、そして未来をつなぐ証拠として、また、災害に負けない国土づくり、地域づくりへの知恵として、永遠に引き継ぎたい。

更に、政府においては、本報告を踏まえ、我が国における地震・津波対策全般について必要な見直しを実施し、今後の防災対策に万全を期し、ひいては国民の生命、財産を守るという行政としての根幹的な責務を十分に果たすことを期待する次第であります。

2ページ目は、これまでの私どもの調査会の検討の背景を示してございますし、また、

右には今回の地震津波の発生被害状況であります。

1つ申し上げておきたいのは、今回の地震はまず深い海域で発生し、次に浅い海域で発生したために、西側にあります東北地方に津波が重なってまいりました。これは東、つまり環太平洋地域については、この津波は重ならなかったわけで、我が国だけが非常に巨大な津波に襲われたのは、こういう理由からでございます。

以上でございます。

○平野内閣府特命担当大臣（防災） 河田座長、どうもありがとうございました。

続いて、議題2に移ります。

資料2を基に、中央防災会議幹事会会長であります郡大臣政務官から、御説明をいたします。

○郡内閣府大臣政務官（防災担当） 防災担当大臣政務官の郡でございます。

それでは、今後の防災対策に関する各府省庁の取組状況について、御説明をさせていただきます。資料2をごらんいただきますと、各府省庁の主な取組みをまとめたものでございます。

まず「1. 地震・津波に関する調査・研究」についてです。

地震に関する評価方法の見直し、海溝型地震・津波に関する総合調査、東日本大震災における地震・津波による被災の実態調査などであります。

「2. 災害対策全般」については、ただいま河田座長から御報告ありました、専門調査会による地震・津波対策の全般的な見直しを始めとして、災害対策法制の見直し、防災基本計画の見直し、地域防災計画の見直しへの支援などがございます。

続いて1～2ページ目にかけてですが「3. 予防、復旧・復興対策（全国ベース）」については、学校における防災教育・防災管理等の見直し、海岸対策や海岸防災林の再生、津波防災まちづくり、ガス・電気の災害対策などがございます。

2ページ目「4. 応急対策のあり方」については、内閣府において大震災の対応の全般的な検証を行っているほか、災害警備計画の見直し、通信インフラ、災害医療体制、津波警報の改善、自衛隊の対応に関する教訓のとりまとめなどがございます。

「5. 被災者支援（全国ベース）」については、被災者の生活再建支援、高齢者や障がい者などの災害時要援護者対策、避難所の生活環境対策、男女共同参画の視点からの対策、支援物資の輸送がございます。

3ページ目「6. 三連動地震、首都直下地震等大規模地震・津波対策」についてですが、三連動地震や首都直下型地震に係る想定の見直しや帰宅困難者対策、首都中枢機能の確保に係る検討、津波避難の強化、危機管理体制の強化などがございます。

以上で資料2の御説明を終わります。

○平野内閣府特命担当大臣（防災） ありがとうございました。

それでは、議題3、防災対策推進検討会議の設置について、私から御説明をさせていただきます。

本日の中央防災会議におきまして、新たな専門調査会として、防災対策推進検討会議を設置することを御了承いただきたいと思います。

東日本大震災における政府の対応を検証し、その教訓を総括した上で、首都直下地震やいわゆる三連動地震等の大規模災害や頻発する水害・土砂災害に備え、防災対策の強化を図ることが必要でございます。

防災対策推進検討会議の検討テーマとしましては、本日、河田座長から報告をいただきました専門調査会等々の報告も踏まえまして、まず1つ目は、東日本大震災への政府各機関の対応に係る検証及び得られた教訓の総括でございます。

災害対策法制のあり方の見直し、特に今回の震災を踏まえますと、今の法制の立て付けと実際の被害の状況には乖離があるというようなことも指摘されております。

自然災害対応に関する体制のあり方でございます。

想定される大規模災害への対応の在り方などであります。

併せて、先ほど郡政務官から、各省庁の取組みの紹介がされましたけれども、どちらかというと、これは各省が独自の取り決めをされているということで、これは全体を俯瞰して統括的に調整をするという機能が必ずしも十分ではございませんで、中央防災会議にその役割を今後お願いする形になると思いますが、その前段として、この専門調査会でさまざまな御議論をいただくということも考えたいと思います。

会議の構成でございますけれども、関係閣僚及び学識経験者で構成ということで考えております。

今後のスケジュールにつきましては、裏面でございますが、10月下旬から11月上旬に第1回会議を開催いたしまして、来年夏ごろに最終報告を行います。この報告を、災害対策関連法制の改正や大規模地震・津波対策の見直しなどに反映していきたいと考えております。

以上で説明を終わります。

それでは、審議に移ります。

これらの議題につきまして、御質問、御意見等がございましたら、よろしく願いいたします。

防衛大臣、どうぞ。

○一川防衛大臣 直接、防衛省に関わることと関係ないかもしれませんが、私はこの近年、我が国を襲っているいろいろな地震を中心とした災害を見ておりますと、新潟の中越地震、能登半島地震あるいは北九州方面の地震等々、地震の予知がされていない地域で大災害が発生したケースも非常に多いわけです。

今回も想定外の災害でございますけれども、私はやはり日本列島全体、先ほど河田さんのお話もありましたように、我が国のどこでも地震が発生し得るということを前提に物事を是非、法制度も含めて、しっかりとした対策を、この機会に我が国はつくり上げるべきではないかということ強く感じておりますので、ひとつよろしく願い申し上げます。

○平野内閣府特命担当大臣（防災） ほかにございますでしょうか。よろしいでしょうか。
ありがとうございます。

それでは、議題3の防災対策推進検討会議の設置について、御了承をいただいたということではよろしいでしょうか。

（「異議なし」と声あり）

○平野内閣府特命担当大臣（防災） ありがとうございます。

委員の選任につきましては、官房長官と防災担当大臣の私に御一任いただければと存じますが、よろしいでしょうか。

（「異議なし」と声あり）

○平野内閣府特命担当大臣（防災） ありがとうございます。

なお、この検討会議の事務局として、内閣府防災担当に関係府省庁の職員からなる防災対策推進室を設置したいと考えております。課題の重要性にかんがみ、優秀なスタッフをそろえたいと考えておりますので、各大臣の格別の御協力をお願いいたします。

それでは、官房長官から一言お願いいたします。

○藤村内閣官房長官 内閣官房長官の藤村でございます。本日は本当にありがとうございました。

防災対策の強化は、省庁横断的に取り組むべき大変重要な課題でございます。先ほど防災担当大臣からお話のあった防災対策推進検討会議につきましては、省庁間の調整を十分に行っていただく必要があります。その意味からも検討会議の事務局の体制につきましては、各府省庁からしかるべき人材を出していただきたく、私の方からもどうぞよろしくお願いいたします。

本日は誠に御苦勞様でございました。ありがとうございました。

○平野内閣府特命担当大臣（防災） ありがとうございます。

最後に、総理から、一言お願いいたします。

○野田内閣総理大臣 河田座長を始め、専門調査会の皆様におかれましては、短期間に集中的に精力的に御議論をいただいて、最終報告をおまとめいただきました。まずは心から感謝を申し上げたいと思います。

この最終報告を踏まえて、今日設置された防災対策推進検討会議において、先ほど来、いろいろと指摘がありましたけれども、災害対策基本法は50年ですか。この基本法も含めて、関係法制の見直しと大規模災害に対する対応をしっかりと議論していかなければいけないと思います。

その際に、先ほどの報告書の主旨というところで御指摘をいただいておりますけれども、「政府においては、本報告を踏まえ、我が国における地震・津波対策全般について必要な見直しを実施し、今後の防災対策に万全を期し、ひいては国民の生命、財産を守るという行政としての根幹的な責務を十二分に果たすこと」、これが我々の大きな命題だと思っております。

関係閣僚の皆様におかれましては、しっかりと連携をして、国民の生命と財産を守るた

めに十二分な責務を果たすために御努力をいただきますように、改めてお願い申し上げたいと思います。

どうもありがとうございました。

○平野内閣府特命担当大臣（防災）　ありがとうございました。

今度とも災害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、引き続き、御協力をお願いいたします。

本日の審議の内容等につきましては、この後の会見において、私か記者発表をすることとさせていただきたいと思います。

これもちまして、本日の会議を終了いたします。どうもありがとうございました。