

京阪神都市圏における広域的オペレーションの展開

平成14年4月22日

内閣官房都市再生本部事務局
内閣府（防災担当）
国土交通省近畿地方整備局

1 想定地震

京阪神都市圏は、大都市直下における大震災のすさまじさを見せつけた阪神・淡路大震災を経験しているが、さらに有馬・高槻断層や生駒断層、花折断層、山崎断層などが存在しており、内陸直下型地震が発生する可能性をはらんでいる。

また、今世紀前半にも東南海、南海地震の発生が懸念されており、東海から九州にかけての太平洋沿岸等における津波の被害など広域にわたって地震災害が発生する恐れがある。

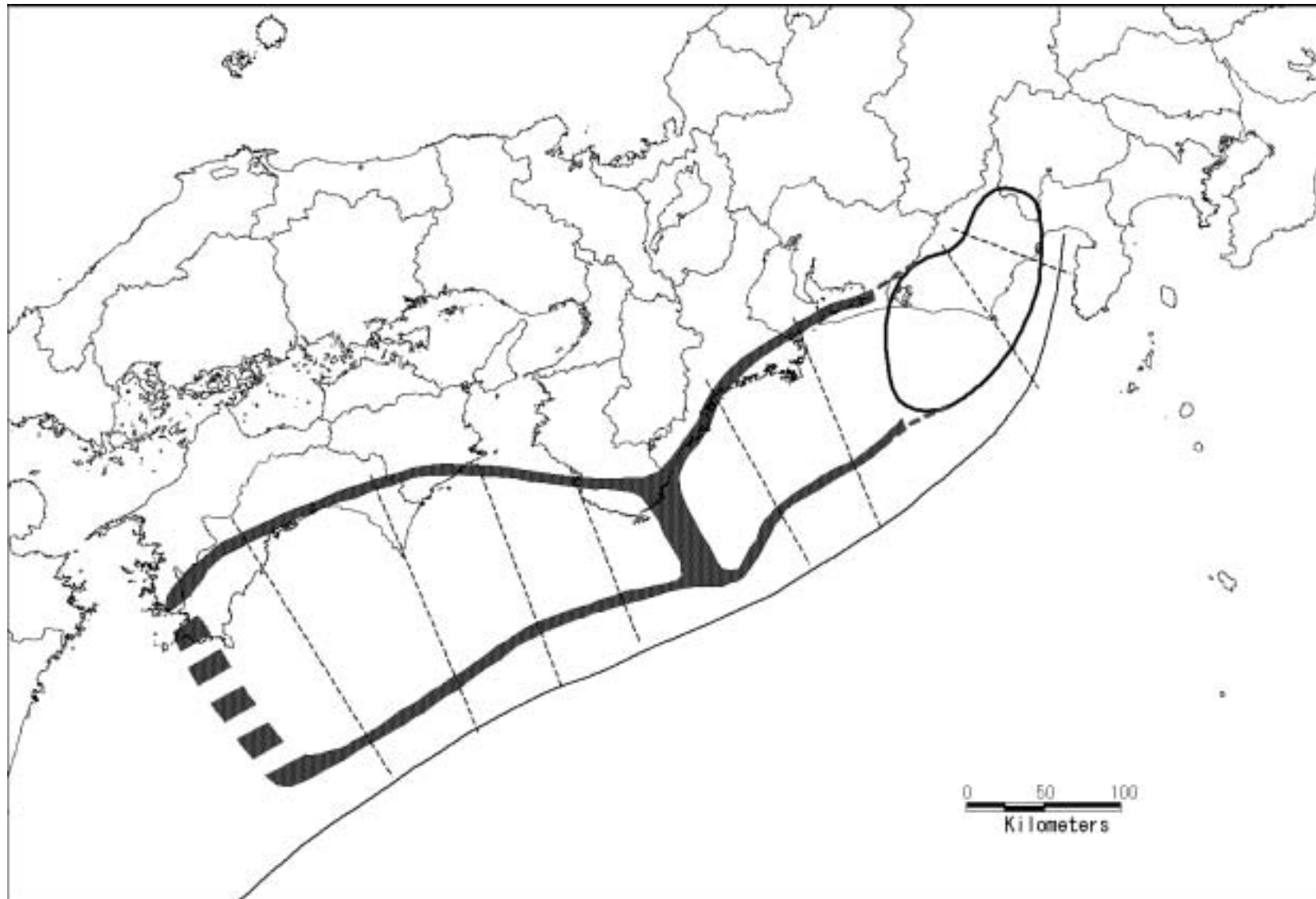
このため、中央防災会議に「東南海、南海地震等に関する専門調査会」が設置され、東南海、南海地震により予測される地震動や津波の高さの分布等、想定される被害及びそれらに対する防災対策を検討するとともに、甚大な被害が発生する恐れのある内陸部の直下型地震も検討対象とすることとされたところである。「東南海、南海地震等に関する専門調査会」では、秋頃に、東南海、南海地震、内陸直下型地震の被害想定を出す予定となっている。

したがって、本委員会では「東南海、南海地震等に関する専門調査会」において検討される以下の地震を想定し、検討を進めることとする。

【東南海、南海地震等に関する専門調査会における検討】

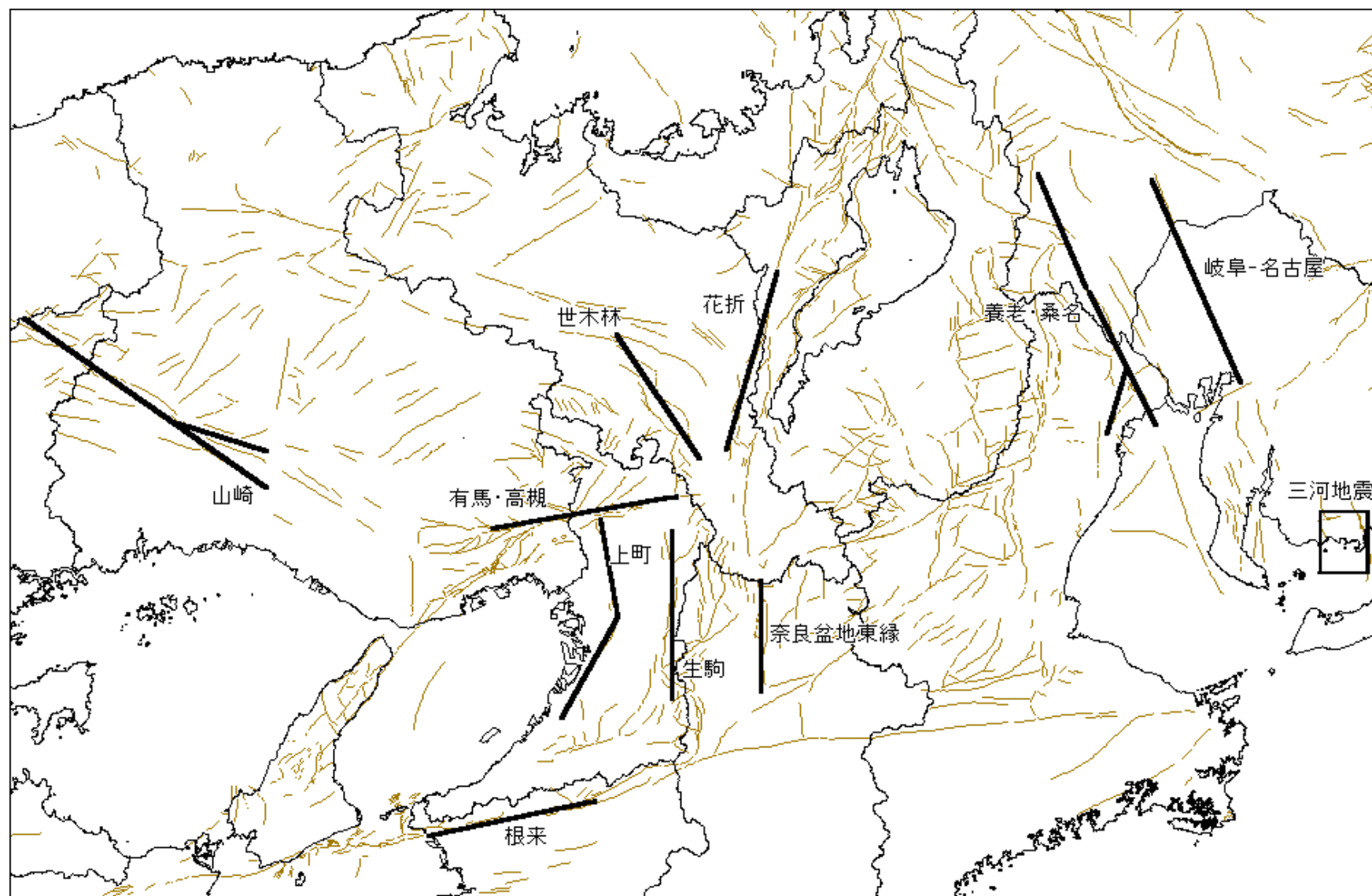
- 東南海、南海地震（5つの発生形態で被害想定）
 1. 想定東海地震、東南海地震、南海地震の震源域が同時に破壊される場合
 2. 東南海地震と南海地震の震源域が同時に破壊される場合
 3. 想定東海地震と東南海地震の震源域が同時に破壊される場合
 4. 東南海地震単独で発生する場合
 5. 南海地震単独で発生する場合
- 内陸直下型地震（山崎断層、有馬・高槻、上町、根来、生駒、世木林、花折、奈良盆地東縁、養老・桑名、岐阜・名古屋、三河）

■ 想定地震域とセグメントの概念図



出所：東南海、南海地震等に関する専門調査会第3回資料

■ 東南海、南海地震等に関する専門調査会における想定地震案



出所：東南海、南海地震等に関する専門調査会第3回資料

* 調査会における検討状況により一部変更があり得る。

2 大規模震災時における広域的オペレーションの必要性

(1) 地域的オペレーションと広域的オペレーション

地方公共団体による地域的オペレーションの展開

防災対策については、一義的には地方公共団体が実施するものであり、ひとたび災害が発生すれば、地方公共団体は直ちに災害対策本部を設置し、応急・復旧活動（地域的オペレーション）を展開する。

【地域的オペレーションの例】

- ・被害状況の把握
- ・救出・救助活動
- ・消火活動
- ・重傷患者の搬送
- ・避難所の開設
- ・緊急物資の調達と輸送
- ・災害ボランティアとの連携調整 等

広域的オペレーションの必要性

稠密な市街地が連担している大都市圏においては、行政界と市街地の広がりが必要でも一致せず、複数の地方公共団体の相互連携・調整を図りながら、応急・復旧活動を行う必要がある。また、全国・海外から被災地域に救援物資や人員が投入されることになるが、複数の地方公共団体が同時被災した場合にはその配分調整や広域輸送ルートの確保、輸送手段の確保調整等も必要となる。

したがって、広域的あるいは激甚な被害をもたらす大規模震災時には、国と地方公共団体等による合同現地対策本部を設置し、被害情報や被災者支援に関する情報、被災地域外からの支援に関する情報等を、国と地方公共団体、関係機関等が共有するとともに、地方公共団体が実施する地域的オペレーションと十分に連携・調整を図りながら、地方公共団体単独では対応することが困難な広域的な対策等の広域的オペレーションを展開する。

【広域的オペレーションの例】

- ・被災情報の一元的把握と分析
- ・全国からの食糧・毛布・衣類・医薬品等の救援物資の調達及び配分調整、輸送ルート・輸送手段の確保
- ・全国からの緊急消防援助隊・広域緊急援助隊・自衛隊等の広域支援部隊及び応急危険度判定士等の災害ボランティア等の受入れ・配分調整
- ・海外からの支援要員・救援物資の受入れ及び現地派遣・配分調整（領事館等との連携を含む） 等

なお、政府中枢においては緊急災害対策本部（又は非常災害対策本部）が設置され、災害対策の基本方針を決定するとともに、想定外の事態に直面した場合には制度的枠組みの検討・決定、高度に政治判断が必要な事象等が発生した場合の最終判断等が行われる。

（２）本委員会において検討する広域的オペレーションの範囲

広域的あるいは激甚な被害をもたらす大規模震災時には、建物倒壊や火災等により多数の負傷者が発生し、さらには余震等で新たな負傷者が発生するおそれがある。何よりもまず人命救出と生存維持を最優先に取り組むべきである。

発災直後においては、集中的に救出救助、消火活動、救護班の派遣、避難所の開設、救援物資・応急復旧資機材の調達、活動要員の確保等の地域的オペレーションの需要が増加するとともに、地域的オペレーションを支援する、救援物資や応急・復旧資機材等の広域輸送、トラックやヘリコプター等の輸送手段の確保、支援人員の受入れ等の広域的オペレーションの需要が増加する。

一方、広域防災については、広域応援協定等が締結されているものの、今まさに、国、地方公共団体等が協力のもとより具体的な議論が始まったところであり、各主体が最も共通認識を得やすい、重要で緊急対応が必要な課題から検討を進めていく必要がある。

このため、本委員会においては、人命保護（救出）と生存維持を最優先に、発災後に集中する応急需要への広域的な対応を主眼とし広域防災拠点の整備・連携、ネットワーク化の推進方策について検討課題とする。

■ 応急・復旧活動の時間的経過

3 京阪神都市圏における基幹的広域防災拠点の必要性

(1) 府県境を越えた稠密な市街地の広がり

京阪神都市圏は、稠密な市街地が府県境を越えて連担していることから、ひとたび大規模な地震が発生すると、広域的あるいは甚大な被害をもたらすことが想定される。

大規模震災時には、迅速かつ円滑で効果的な応急・復旧活動を展開する必要があるが、大規模被災による混乱の中で単独府県市がすべて対応することは困難な場合があるとともに、複数の被災府県市間の総合調整や広域的な災害対策活動の展開が不可欠である。

また、広域的オペレーションの展開のためオープンスペースが必要であるが、京阪神都市圏の都市構造や市街地特性、甚大な被害が発生する稠密な市街地の広がりの中では、被災時においてオープンスペースを確保することは現状では困難である。

このため、国、府県市等が協力・相互連携し、総合調整を行うための、基幹的広域防災拠点を含めた広域防災拠点が必要である。

(2) 我が国の経済社会における京阪神都市圏の位置づけ

京阪神都市圏は、首都圏に次ぐ我が国第二の大都市圏であり、我が国の経済社会全体に大きな影響力を与えている。

したがって、京阪神都市圏が大規模被災すれば、関西経済社会のみならず我が国社会経済に多大な影響を及ぼすことが想定されることから、国としても京阪神都市圏の速やかな復旧等を積極的に支援する必要がある。

また、京阪神都市圏は、我が国にとって貴重な歴史文化資源を数多く生みだし、受け継いでいる地域であることも考慮する必要がある。