



内閣府（防災担当）

中央防災会議
防災対策実行会議
「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」
（第17回）
議事概要について

1. ワーキンググループの概要

日時：平成25年11月19日（火）10:00～12:00

場所：中央合同庁舎第5号館3階 内閣府防災A会議室

（出席者：増田主査、吉井副主査、大原、田和、中林、橋本、林（春）、
久田、平野、山崎各委員、東京都、横浜市、(株)ローソン
古屋内閣府特命担当大臣（防災）、西村内閣府副大臣、亀岡内閣府大臣政務官
日原政策統括官、他）

2. 議事概要

「被害想定作業状況等」について事務局より資料の説明が行われた後、各委員に御議論いただいた。「最終報告（素案）」について事務局より資料の説明が行われた後、各委員に御議論いただいた。

委員からの主な意見等は次のとおり。

- 平成16年の被害想定と今回のものを比較すると、この10年間に首都圏は脆弱性が倍になったように見えてしまう。比較対照する上で、今回の計算手法を使って例えば昔の東京湾北部のシナリオを走らせてみたときに、例えば被害が増えるのか減るのか、あるいは規模感として同じなのか。そういう比較はできないか。
- 今回出された揺れによる全壊の耐震化率が何パーセントであるのかというアサンプションと、前回、首都直下地震の地震防災戦略を立てたときの耐震化率が何パーセントで、現時点までに何パーセントの耐震化率が達成されなければいけなかったのか。そのギャップが大きいとすれば、その理由は何であったのかを明確にすべき。
- 基本になる手法の問題、地震モデルの問題と同時に、首都圏の都市状況がどう変わったかということが大きな1つの課題。この10年間に首都圏がどのように変化したのか。人口や建物総数が増えている可能性もあるが、建物の構造別、年代別の基礎的なデータや人口などの基本的なデータがどのようにこの10年間に変化し、今後どのように読み込んでおけばいいのかということを示すことが、大事なのではないか。
- 被害想定というのは基本的にある前提を置いて古いデータから推定していくわけだが、前回のものに比べて地震そのものを変えているなどいろいろな変動の要因がある。だから地震像そのものを変えた効果、都市構造そのものが変わってきた影響、過去10年間に行った対策の効果、被害想定手法そのものについても物的被害・人的被害それぞれの想定手法をそ

れぞれ変えているなど、非常にいろいろなものを変えているため比較にならない。比較になるようなものをぜひつくって、これからどうするべきかという議論をしていかなければいけない。

- これからの地震防災戦略のあり方を考えると、都市構造がこのまま放っておいたらどう変わるのかということ、政策的にどう変えていこうとしているのかということが大事。また、過去の地震防災戦略で進んだという部分は対策によって進んだのかというところが怪しいところがあって、ほとんどは建て替え。つまり、家が古くなったり、世代交代で建てかえをしたりした結果、自動的に新しくなってしまったということ。だから対策効果と言えるのかどうかも微妙だが、その辺も含めて分析は必要。
- 耐震化率79%というものは、集合住宅等の戸建て住宅や木造、非木造全部入った上での79%という値だと記憶している。東京だと密集市街地があって、そこに脆弱な建物が多く、被害が多いというシナリオが考えられるので、耐震化率というときに集合住宅、戸建住宅もしくは木造・非木造というふうに、区分をした上での割合がどう変化したらどうなるということが示せると、対策の効果がはっきりわかるのではないか。
- 被害想定は全壊棟数のように棟数だけが示されるが、被害はある確率で発生しているのだから、存在している建物数がわからないと建物の何割が壊れているとか、燃えているという意味なのかがわからない。資料のどこかに計算で扱っている建物棟数を入れておくと、どのぐらいの被害を受けているか割合がわかるので、理解が正確になるのではないか。
- 平成16年の想定に比べると、そんなに物的な被害は変わっていない。むしろ地震による焼失は大分減っていると読むべきだが、建物倒壊での死者が倍になったり、火災の死者がすごく増えたりしている。その背景は高齢化だとか、いろいろな理由はあると思うが、このデータを素直に読めば人が脆弱になっているというふうに言わざるを得ない。対策については、人のほうが物よりは早く修正が効くような気もするので、そういう意味での効果も大きいのではないか。
- 建物の死者の比較を見ると、火災のほうは逃げまどいということで、今まで定性的にしか言えなかったことを定量的にしたので、その分増えている。つまり、定性的な被害を何とか定量的なところに入れ込むと、どんどん増えてくるということ。被害量に影響を及ぼすような定性的なもので、こういう定量的なところに乗せていないものがあれば、さらに増える可能性は十分ある。
- 企業の本社系機能と継続性の確保という記述があるが、内容としてはサプライチェーン等も含んでいるので、本社系に限らず、企業の事業継続性の確保という形に変えたほうが良いのではないか。
- 原因事象ではなくて結果事象型のBCPをつくることについて明記すべき。特に要員、工場などの設備、そしてIT、オフィスなどの作業環境。この4つが実際の結果事象の対象になる。例えば要員について、50%しか出社できないケース、20%しか出社できないケース、全く社員が出社できないケースについて事業をどのように継続するか。こうした観点でBCPを策定することが必要。
- この報告書自体を誰に向けて発信するかということにもかかわるが、首都だから復旧が迅速であり、着実に復興するという方向をきちんと示しておくことが大事。被害想定では膨大な住宅を失った人たちが避難所へ行くまでのことは書いてあるが、そこから先の方向性を国としても示しておく必要があるのではないか。
- 23区は東京都が避難場所を指定して、かつ、人口も多いことから地域割りを設定して、このエリアの人たちは帰宅困難者も居住者も全て大規模火災に対応するには、命を守るために避難場所へ逃げなさいと決めてある。ただ、具体的にどのように指示が出されて、どのようにリードして避難をするのか。またこれをどのように今後検討していくのかということが非常に

大きな課題。

- この被害想定と2020年の東京オリンピックとを考えると、海外その他に、首都直下地震の被害想定と対策をペアで正しく伝えていかないといけない。将来必ず起きる首都直下の地震に対して、オリンピックの都市整備を通して、オリンピックをより安全に迎えると同時に、オリンピックをきっかけに東京の下町がより安全な市街地に向かっていくのだというような都市づくりの方向性ということも議論をしなければいけない。
- 大都市の特徴は昼間人口が多くて、事業者、企業が担い手なので、救助に関しても自分たち事業者だけではなく地域とどう連携していくか。帰宅困難者の一時滞在施設の提供とか、備蓄とか、最近だとエリア防災は地域連携しながら協議会をつくって対策をするというのが進んでいるが、地域に対してもう少し企業が貢献してもよいのではないか。
- 耐震化について、30年たつとどんどん耐震が劣化することだが、メンテナンスをして、いいものを長く使っていくことも大事。30年でだめになりますなどというのは先進国では日本だけ。耐震等級1ではなくて2、3といいものをつくって、長くメンテナンスしていくとここまで被害が減らせるのだという、それも含めて出していきたい。
- 事前の対策で負傷者に関して全く触れていないが、負傷者全体ではなくて、軽傷者、中等症、重傷者の内訳も出したうえで、軽傷者は自助で対応する。だからそのための応急救護だったり搬送の仕方だったり、それは住民や企業レベルでやらなければいけないし、中等症だと地域の病院やクリニックなどと連携しながら対応していくし重傷者は公助でやらなければいけない。もう少し負傷者の事前対策を入れておいたほうがよい。
- 初期対応の100時間以降で全部ひっくるめられてしまっているが、首都としての長期的影響については頭出ししておく必要がある。特に東京は上京してきている方が多いので、被災されると地元に戻るという人が多数に上る。福島の実例でも全国に被災者が散らばって、生活再建支援の情報を周知するのが大変になったという課題もあることから、被災者が震災後に分散した後のフォローアップ体制が非常に重要。
- 長期的影響として、土地の権利関係が複雑というので、生活再建とか住宅復興とか建物の罹災証明の発行についての課題が噴出すると思われる。また、中小企業は震災後に数年単位で生業が立ち行かなくなると廃業したりする例が出てくることも想定されるので、首都圏の伝統産業とか、世界でもそこでしかつくっていない工業製品をつくっている小さい工場なども含めて、中小企業に対してのフォローアップも課題。
- 構成については100時間以降の復興段階の部分をごくどこまで書き込むか。例えば災害瓦れきとか応急仮設とか、その後の復興住宅などが考えられるが、特に瓦れきはこれだけの全壊棟数が出るとすればかなり大きな問題になるので、復興のところまで書いたほうがよいのではないか。
- この取りまとめで言いたいことというのが明確にあるはずだが、最初から最後まで読んでいかなないとわからないし、最後まで読むと印象がすごく薄くなってしまふ。だからポイントではないが、言いたいことはきちんとまとめて書いておいたほうがよいのではないか。これまでの議論の中で、公助、共助、自助、これを明確に出すということが大事だという話があった。今回、想定の手法も変わってきて、こういう考えで改めてまとめているのだとか、そういったことは明確に書いたほうがよいのではないか。
- 避難の対応とか書いてあるが、避難場所での生活をどうするかという視点がほとんどない。避難場所に食料を置いておきましょうというのはあるが、食料のために煮炊きをしないではいけな。そこには何かしらのエネルギーなり何なりを持っておかなければいけないが、その視点が抜けてしまうと、例えば冬場で多摩地区のほうだと気温が氷点下まで下がるから、生活していられなくなってしまう。
- 大きな災害が起きたときには、多少落ち着いたときに周りからボランティアの方々がいらっし

やると思うが、その方たちをどう考えるか。無秩序に受け入れると現場は混乱して、多分、二次災害の危険が高まると思われる。せつかく来ていただいた方がけがをする。二次災害で命を落とす。これは避けなければいけないことなので受け入れ側としてはある程度考えていくべきではないか。

- 非常用発電の重油というところばかり言及されているが、やはりガソリン、軽油は移動、輸送、救助活動といったところのための重機の基本となる燃料である。そこについては一般の企業では難しいかもしれないが、自衛隊、消防、警察は、ある程度被害想定が出たときに、それに対してどういう活動をするのだというのを机上演習してみて、自分たちの在庫で何日活動できるのか。どれぐらい足りないのかということをも1回把握しておいたほうがよい。
- 全体に公助、共助、自助の考え方が最初にあったはずなので、全体の書きぶりの中できちんと先に書いたほうがよい。医療機関にせよ社会福祉施設にせよ、学校、幼稚園、保育園、そのほかいろいろな施設が壊滅的な状況を起こしたときに、それに対してどう対応するのか、公助と共助の関係性のところが書かれていない。
- 食料など一番生活の基本になる部分だが、交通網が途絶して物流が入りにくいということがある。例えばローソンなどのように全国組織のチェーンを持っているところと、国が協定をしておいて、別の地域から食料を受け入れる。また、生活協同組合なども、そのような協定があると動きやすいので、加えて記しておいてはどうか。
- 被害想定は何を導き出すものなのかということを見ると、結果的に現状あるインフラやいろんな設備等々で、今、発災すれば起こる被害をどれだけ減災できるかということがポイントになる。しかし、事前防災と発災時対応への備えが構成としてわかりにくい。最終的なアウトプットとしては、どういう被害があるか、発災時にはどういう影響が出るか、だから事前にこういうことをやっておかなければいけないという形で整理したほうがよい。
- 自助、共助、公助に関して、自主防災組織等の地域防災力の向上とあるが、組織等の中に例えば自助の基本である家庭というものが入っているのか。また、これを読んだ人が今後、普及・啓発活動していくことや訓練を行うことについての記述がないのではないか。
- 首都直下地震の特徴として、救援資源が足りないのが明らかなので、命を守ることを打ち出してもよいのではないか。特に火災対策というのはこれから非常に重要で、火を消すという努力あるいは火を出さないという努力をもう少し首都圏に住む人たちに自覚してほしい。
- 東京湾北部地震の想定でも震度6弱以上の地域に1,000万世帯があり、罹災証明を区市町村が出すため、建物被害認定調査しようと思うと延べで20万チーム出さないと調査し切れないうほど圧倒的な人工を必要とする業務なのだが、それについて何も触れられていない。しかもその業務というのは発災当日から始めないと間に合わない業務なので、そこを認識してもらうためにはやはり数でインパクトを考えてもらう必要がある。もし1,000万世帯の罹災証明を出そうとしたら、圧倒的な業務量なので、膨大な被災者の発生というのは、実は行政業務も引き起こしているのだという記述もあってよいのではないか。
- 火災の勝負は10時間で決まってしまうというのは間違いないので、なぜ自動車のコントロールが発災直後に大事かというのは、救出救助だけでなく、被害想定を見ても火災を消し止めないと、救出救助の前に広域避難しなければいけなくなる可能性もある。そのような災害要素の流れを理解していただくのに重要なポイントである。
- 構成を簡単に整理すると、影響も含めて被害がどうなりそうかという話と、課題・対策の大きく2つ。また、内容は被災者・被災地対応と首都機能の2つに整理できるのでその4つで分ければよい。また、重要施設の被害については、定量的にできないのであれば定性的に書いておく必要がある。いろんな対策を同時に同じようなウェイトで書くのではなく、火災対策がとにかく一番、首都機能の維持と火災対策が一番重要なので、その重要なところを特に詳しく書いたほうがよい。

<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 参事官補佐 田村 英之

主査 杉本 正和

TEL : 03-3501-5693（直通） FAX : 03-3501-6820