



首都直下地震対策検討ワーキンググループ（第10回） 議事要旨

1. 検討会の概要

日時：令和7年1月16日（木） 9：00～11：00

場所：中央合同庁舎第8号館3階 災害対策本部会議室

（対面・オンラインのハイブリッド開催）

出席者：増田主査、家田主査代理、大原委員、河村委員、楠委員、栗岡委員（代理）、近藤委員、指田委員、佐藤（主）委員、大門委員、高岡委員、田村委員、長谷川委員、平田委員、廣井委員、矢入委員、山中委員（代理）

2. 議事要旨

事務局から、「首都直下地震対策検討に関する今後の議論の進め方等について」及び「首都直下地震の被害想定について」について、資料に基づいて説明を行い、委員間で議論を行った。委員からの主な意見は次のとおり。

- 今後公表される被害想定を基に各自治体が防災対策を検討することを勧案すると、建物被害・死者数・経済被害等については、被害の地域的な分布も示してはどうか。
- 平時からできないことは非常時にもできない。昨今はプッシュ型での給付や医療関係の情報連携など、非常時にも役立つと思われる取組が平時から進んでいるので、報告書の中では、平時から行っている仕組みが非常時にどういう形で活用できるのか、という観点を意識していただきたい。
- ドローンの活用についても、非常時にのみ物資輸送の許可が出ても、平時に輸送していなければ対応できない。規制改革を行い、ドローン輸送を普段から行えるようにしておく、非常時でも速やかに対応できる。
- 災害時には様々な関係者間の連携が必要になるため、情報共有や意思疎通などのあり方についても報告書の中で具体的に取り上げていただきたい。情報共有に関しては、ポータルサイトにアクセスすれば必要な情報を全て入手できるようなシステムの構築についても言及すべき。
- 震災では被災地域内のほとんどの住民が水・電気・通信・交通の被害を体感するので、被害想定においては死者数・建物被害の推計結果を示すだけでなく、「幹線道路の●%が通れなくなる」「停電エリアは●戸で、停電は●日間程度続く」といったより実感が湧く表現を記載するよう努めてほしい。
- 死者数・建物被害について試算するとしても、その母数である暴露の人口や棟数がどれくらいによって読者の受取りは全く異なる。単に首都圏の人口・建物の総数を母数とする

のではなく、想定される相応の被害があったエリア内の人口・建物棟数を母数にして記載するなど、読者の受取りを意識していただきたい。

- 曝露量が膨大な首都直下地震への対策においては、首都中枢機能の確保など、より多くの住民に寄与する施策を重点的に取り組むことが重要である。報告書には、その観点からの施策が重点かということを記載すべきである。
- 報告書には、首都機能の移転に係る政府のこれまでの検討過程についても記載すべきである。そして、この過程を認識したうえで首都中枢機能の確保に係る検討を進め、政治中枢機能や行政中枢機能のみならず経済中枢機能についても 23 区外への移転を推進するよう強くメッセージを発信すべきではないか。
- 首都中枢機能については、四全総などの多極分散型国土の形成を基本理念とする開発計画の議論が歴史的背景にあって今がある。報告書の作成に当たっては、死者数・全壊数等の被害想定試算や、多くの住民に寄与する施策としての首都中枢機能の確保など、前回ワーキンググループ報告書のそれぞれの項目の内容を 10 年前からどう進化させて深みを持たせたかという点が重要であり、数字の持つ意味などについてよく考える必要がある。
- 報告書の作成にあたり、最初に方針の合意が必要である。特に、①想定外をなくすためにどういった事象まで考えるか、②人口流入・高齢化といった 10 年後の社会変化をどこまで踏まえるか、③堤防決壊等の過酷事象をどう捉えるか、④被害想定を踏まえた減災目標、⑤災害関連死のような現在では対応しきれていない課題への今後の対応のあり方については、このワーキンググループで方針の合意をとる必要がある。
- 災害関連死による死者数の推計に向けてはまだ不透明な点が多く、今後重点的に議論を行う必要がある。①医療・介護の被災をどう推計するか、②救急活動を阻害する帰宅困難者の移動や経済活動を抑制できるか、③避難所環境を改善できるか、④多数発生すると想定される重傷者を救出・手当できるか、⑤発災 4 日目以降の飲食の手配ができるか、という点を今後よく検討する必要がある。
- 今後算出される経済被害を踏まえ、経済を含めた首都中枢機能における BCP の作成や、発災後に規制緩和を行う状況について経済界と合意をとることになるので、被害想定と対策についてよく検討すべきである。
- H25 の被害想定では教育関係の記載が抜けている。能登半島地震では教育機会の喪失を契機に被災地からの人口流出が起きたが、このような事象を被害想定に組み込む必要がある。
- 能登半島地震から得られた教訓として、都道府県の役割や都道府県間の連携の仕組みが非常に弱かったことも挙げられる。
- 事務局にて提示いただいた「対策の方向性」にそれぞれの対策がどの程度寄与するかを整理し、対策の優先順位付けを行うべきである。
- H25 報告書の対策事項のうち本ワーキンググループで委員から指摘があった対策については、それぞれの対策について、なぜこの 10 年で課題が解決されずに残っているのかということを定量的に分析し、理由を明確にしていきたい。
- 報告書は国全体として対策を考えるためだけのものではなく、企業や住民にとってどういうことが起こり得て、どういう問題があるのかを自分事として受け止めていただく必要が

ある。そのため、報告書に加え、ライフライン被害等の身近に起こりうる事象や地図に落とし込んだ被害想定などを数ページにまとめた、国民にとってわかりやすい資料も作るべきである。

- 首都直下地震対策の基本計画は閣議決定文書なので文言の厳密性を求められるが、国民に対してわかりやすい計画にする必要がある。このワーキンググループの報告書も多くの国民に見られる文書であることから、作成にあたっては分かりやすさも意識した作業をしてほしい。
- 平成 25 年の被害想定と今回の WG で示された被害想定における被害量の差や平成 25 年の被害想定からの定性的被害の変化については、増減等の要因や取組を整理し、文言で示していただきたい。
- 自治体の災害対応の体制についての議論が不足している。特に、災害対応における都道府県のリーダーシップによる市町村への支援体制、応援受援体制、ボランティア等の事業者の役割について議論し、報告書にて言及すべきである。
- 首都直下地震で 1.5 次避難を行う場合の被害想定や拠点についての議論も必要ではないか。
- 能登半島地震では幹線道路の寸断による救助・復旧の遅れが一番大きな問題になったが、千葉県の外房地域なども高規格道路が整備されておらず、同様の事態が懸念されている。この背景には、自治体において、インフラ整備を担う土木技術者の担い手不足や若手への技術継承ができていないという課題があり、その対応についても、報告書で言及すべきである。
- 能登半島地震を踏まえると、例えばトラックや重機の運転、看護師の資格等を持つ人をデータベース化しておく、ボランティアとして呼びかけやすいといったことや、社会福祉協議会との関係構築、企業での自社提供可能な物品のリストアップなどの平素からの準備が必要との指摘があり、報告書で言及すべきである。
- 首都圏に住む人の命を守ることを最優先で行うことと国の中枢機能を守ることはどちらも非常に重要であり、被害想定はこの 2 つが重要だとわかるよう作成すべきである。
- 報告書では、国としてやらなければならないことを最優先に実施する、多くの死者が出ることを防がなければならない、という 2 点をメッセージとして強く発信してほしい。また、「首都圏に住む人の命を守ること」は報告書の柱の 1 つに位置付けるべきである。
- 事務局が提示された議論の方向性自体には異論はないが、首都中枢機能の維持や物的被害の軽減に重要な役割を果たす「予防力の強化」についても方向性の 1 つとして位置付けてはどうか。
- 被害想定は①発災直後、②発災からの初期対応、③初期対応以降、④復興の 4 段階のフェーズに分け、時系列ごとにまとめていただきたい。
- 被害想定公表にあたっては、被害量に加えシミュレーション手法やモデルの選定理由も公表し、この計算が最大の被害量になるということを示していただきたい。その上で、道路情報や人口密度等の簡単なパラメーターを入力することで被害想定が出力されるような数式やプログラムの配布についても検討していただきたい。

- 報告書について、網羅的な記載は読者に散漫な印象を与えるため、重要事項・改善すべき事項・早急に対応すべき事項は他の施策と書き分けるべきである。
- 本 WG の報告書はメディアを通じて一般的にも知れ渡る。一般の方々に防災対策について考えていただけるよう、10 年前には無かった対策や一般の方々もできる対策は具体的に示すべきである。報告書の公表に合わせて、メディア報道を意識した、被害想定などを図解等にまとめた資料もあるとより効果的である。
- 10 年前からの一番大きな違いは首都圏の外国人数の増加。そのため、大使館との具体的な連携のあり方、外国人観光客の避難・帰国のプロセス、誹謗中傷やデマ対策については 10 年前よりも具体的に記載していただきたい。
- この 10 年でできなかったこととして、災害対応に関する技術の研究開発があげられる。これまで、国の災害対応に関連する予算の数%しか研究開発についてこなかった。インフラ・建物の被害棟数予測など、技術開発が必要な分野があるため、報告書ではこのことについて言及していただきたい。
- 府省連携に関しては、SIP（戦略的イノベーション創造プログラム）の「スマート防災ネットワーク」にてデジタルによる府省連携を行う技術が開発され、実装に向けて取り組まれているので、報告書に記載し、取組を周知していただきたい。
- 首都直下地震は首都圏のどこでも発生し得る。また、地震の規模も都心南部地震ほど大きいとは限らない。都心南部地震にのみ着目すると、それよりも被害の小さい他の地震動シナリオへの対策が疎かになるため、被害想定の実現や公表においてはこの点を留意すべきである。
- 能登半島地震では、建物が耐震化されていないことが大きな被害を生んだ。能登半島地震からの示唆として、建物の耐震化も挙げるべきである。
- 複合災害のシナリオ作成にあたっては、東京消防庁が過去に精緻なシナリオを作成しているため、参考にしていただきたい。
- 能登半島地震では消防水利が不足したが、首都圏では消防水利の老朽化という別の問題がある。首都圏固有の問題についても考慮する必要がある。
- 能登半島地震では支援環境の確保のために道の駅が活用されたが、首都圏の中心部には道の駅がほとんどなく、オペレーションスペースがないことが大きな課題である。
- 首都圏は学校が多く、長距離通学をしている生徒も多いので、被災後の学校再開にはかなりの時間がかかると想定され、生徒の教育機会の確保が大きな問題である。能登半島で行われた中学生の疎開の教訓を首都直下地震対策にも生かすべきである。
- 能登半島地震を踏まえ、全国の自治体が地震対策の見直しを図っており、また首都圏の自治体は本 WG の報告書と被害想定が公表されれば、それらを踏まえ更なる防災対策の見直しを行うだろう。そのため、本 WG の報告書では、平成 25 年の報告書から新たに加えた取組、能登を踏まえた取組、対策を強化する取組がわかるよう記載すべきである。
- 本 WG の報告書を作成する目的は、国民に首都直下地震を我が事として捉えていただくことである。そのため、報告書では、被災者が体験するであろう被害の様相を強調して記載い

ただきたい。また、首都直下地震で想定される死者や建物被害はほとんどが木造住宅密集地域における建物倒壊と火事に起因するが、そのほかの要因でも非常に多くの方々が被災するため、木造住宅密集地域のみを強調してはいけない。

- 国民に首都直下地震のための事前の備えを検討していただくためには、簡単な地震シミュレーションモデルによる試算ツールの公表は非常に有意義だと思うので、ぜひ検討していただきたい。
- この10年で国民の情報収集手段は大きく変化しており、また、フェイクニュースを積極的に拡散する方もいる。政府のデマ対策・情報発信のあり方については、専門家等の意見もよく聴取して検討を進めていただきたい。