

中央防災会議「東海地震対策専門調査会」
(第4回)

資 料

平成14年8月9日
中央防災会議事務局

目 次

地震防災基本計画の見直し（平成11年）の経緯と検討結果について	1
東海地震の地震防災対策強化地域に係る地震防災基本計画の修正について	2
東海地震対策に係る主な課題とその対応方針について	12
南関東地域震災応急対策活動要領の構成	17
帰宅困難者の発生状況	18
異常現象発見から警戒宣言までの流れ	20
適マークについて	21
東海地震に係る地震防災対策強化地域	22
東海地震対策についての検討の流れ	23
東海地震に係る被害想定について	24
東海地震対策専門調査会で取り扱う被害想定項目	26
東海地震に係る被害想定項目とそれぞれの想定手法の概要	27
被害想定手法	31

地震防災基本計画の見直し(平成11年)の経緯と検討結果について

初動対応や避難生活など阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて東海地震対策を一層充実させるため、平成8年度から旧国土庁で「東海地震に係る地震防災計画点検調査」を実施してきたが、その結果も踏まえ、平成11年に「中央防災会議地震防災基本計画専門委員会」(座長：伊藤和明防災情報機構会長)を設置し、地震防災基本計画の見直しについてご検討いただいた。

この地震防災基本計画の見直しのポイントは以下のとおり。

- 1．防災関係機関の警戒宣言時の初動対応を迅速に行うため、判定会招集連絡報の時から準備的対応を行うことが盛り込まれた。
- 2．高齢者等の避難を考慮し、山間部等においては車両で避難できることとした。
- 3．高齢者や子供等災害弱者の保護のため、安全性が確認できれば屋内で避難生活を運営することができることとした。

これを踏まえ、平成12年5月に「東海地震に地震防災強化地域に係る屋内避難施設の選定及び安全確保のための指針」を策定

- 4．自宅で避難している居住者が各自で生活必需品を確保できるよう、食料等生活必需品を販売する小規模小売店の営業の確保に努めることとした。
- 5．金融機関はキャッシュサービス等の営業を継続するよう努めることとした。

東海地震の地震防災対策強化地域に係る 地震防災基本計画の修正について

平成11年7月27日
国土庁防災局

1. 東海地震対策の現状

東海地震については、大規模地震対策特別措置法に基づき静岡県をはじめとする6県167市町村が地震防災対策強化地域に指定し、総合的な対策を講じている。

地震予知のための観測体制の整備

警戒宣言時の避難や交通対策等を定めた地震防災計画の作成

地震防災上緊急に整備すべき施設の整備

防災訓練の実施

2. 地震防災基本計画の目的

「地震防災基本計画」は、内閣総理大臣が、気象庁長官から地震予知情報の報告を受け、警戒宣言を発した場合の、国の地震防災に関する基本方針や、指定行政機関、地方公共団体の「地震防災強化計画」及び民間事業者等の「地震防災応急計画」の基本となるべき事項等を定め、強化地域における地震防災体制の推進を図ることを目的とするものである。

3. 修正の基本方針

大震法制定以来20年の間に、地震防災上重要な施設等の整備が進み、各種施設の地震防災性が向上する一方で、高齢者等の災害弱者の増加、産業の進展に伴う東名高速道路や東海道新幹線などの東西交通量の拡大など同体制を取り巻く状況も大きく変化した。

こうした中で、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は戦後の我が国の大都市直下を襲った初めての大地震であり、震災対策をさらに積極的に推進する必要があることが再認識されたところである。このため、阪神・淡路大震災のさまざまな教訓を踏まえ、以下のような視点を基本方針として地震防災基本計画を見直すことにより、東海地震対策の一層の充実を図っていく必要がある。

警戒宣言時の初動対応の迅速かつ的確な実施

防災関係機関の警戒宣言時の初動対応を迅速かつ的確に行うためには、関係機関の連携のもと実践的な備えを事前に講じておくことが必要である。特に、地震防災応急対策の実施に必要な要請手続き等について、その相手方や必要な情報を明確にしておくことや、地震防災応急対策の実施状況に関する情報を総合的に収集・分析し、関係機関の間で共有することが必要である。

また、警戒宣言時に講じる地震防災応急対策を混乱を避けながら円滑に実施するため、判定会招集連絡報を活用した職員の非常参集など準備的対応の実施が必要である。

災害弱者対応を含めたきめ細かな避難対策の実施

阪神・淡路大震災では、想定を越えた多くの避難者で、多くの施設が避難所になるなどの混乱が生じた。このような混乱を避けながら円滑に避難対策を実施するためには、日頃から被害想定等を通じた避難場所や避難方法について定めておくとともに、高齢者等の災害弱者に対するきめ細かな対応などについても検討しておく必要がある。

さらに、避難対象地区外の居住者等について、人命の安全の確保を第一義としつつ、地域住民の日常生活への影響の軽減を図っていく必要がある。

広報及び情報伝達の充実

阪神・淡路大震災でのマスコミの果たした役割や高度情報化の進展を踏まえると、警戒宣言時の住民の混乱防止のためには、地震予知情報をはじめとして判定会招集連絡報、東海地域の地震・地殻活動に関する情報などの正確かつ確実な情報伝達に加え、マスコミを通じた冷静な対応の呼びかけや、住民等が必要とするきめ細かな情報の提供が重要である。

耐震化等の進捗状況に応じた地震防災応急対策の実施

阪神・淡路大震災では、建物等の倒壊による多数の死傷者が発生したことから、建物等の耐震化の向上を図る必要がある。また、建築物等の耐震性を確認するとともに、大震法制定以来20年間の建築物等の耐震化等の状況を避難対策等の地震防災応急対策の実施に反映させていく必要がある。

4．修正の主なポイント

以上の方針に基づき地震防災基本計画の修正を行ったが、主なポイントは以下のとおり。

(1)防災関係機関の役割の明確化や連携の強化

警戒宣言が発令された場合、内閣総理大臣を本部長とする地震災害警戒本部が設置されることになっている。警戒宣言時の初動対応を迅速かつ的確に行うため、地震災害警戒本部の迅速かつ的確な運営、地震防災応急対策の実施に関する総合調整の実施、本部長の防災関係機関に対する必要な指示等を明確にした。

また、地方公共団体間の災害応援協定に基づき警戒宣言時に必要な対応をとることや自衛隊の地震防災派遣など地震災害警戒本部及び防災関係機関間の要請及び連絡調整の方法等について平常時から整備しておくことを明確にした。

政府地震災害警戒本部の総合調整機能等の明確化

- ・警戒宣言が発せられた場合には、法に基づき、地震災害警戒本部を迅速に設置し、的確かつ円滑にこれを運営するものとする。このため、地震災害警戒本部の設置及び運営に関する事項について具体的な要領を定める。
- ・地震災害警戒本部及び防災関係機関は、現地に職員を派遣するなどにより地震防災応急対策等の実施状況に関する情報を収集し、かつ共有する。
- ・地震災害警戒本部は、防災関係機関に対し、地震防災応急対策の実施に関し総合調整を行う。
- ・地震災害警戒本部長は、特に必要があると認められるときは、その必要な限度において、防災関係機関に対し必要な指示を行う。

防災関係機関の連携の強化

- ・強化地域内外の地方公共団体は、災害応援協定に基づいた応援を東海地震の発生後に円滑に行うことなどのために、警戒宣言が発せられた場合に必要な対応を相互にとる。
- ・警察は、必要に応じ、広域緊急援助隊を派遣するなど、防災関係機関等が実施する地震防災応急対策に協力するものとし、消防は、緊急消防援助隊の広域応援出動体制を整えるものとする。
- ・複数の防災関係機関が関係する地震防災応急対策については、これを円滑に実施するため、平常時から地震災害警戒本部と防災関係機関との間の要請及び対応の在り方等を整備しておく。

自衛隊の地震防災派遣等

- ・地震災害警戒本部長が法に基づいて派遣要請をした場合の当該要請内容的確かつ迅速に実施するため、各計画主体と防衛庁（自衛隊法第8条に規定する部隊等（以下、「部隊等」という。）を含む。）との間で、必要に応じて派遣要請の具体的内容について調整する。このため、関係する各計画主体は、避難のために必要な情報の伝達、情報の収集、人員及び物資の緊急輸送等に対する体制など、法に基づく地震防災派遣の具体的内容、部隊等との連絡及び調整方法等を明示する。

(2)東海地震に係る情報を活用した準備的対応の実施

防災関係機関は、警戒宣言が発令された場合、地震防災応急対策を実施することになっている。警戒宣言時の対応を混乱を避けながら円滑に講じるため、気象庁が「判定会招集連絡報」を発表した場合に、職員の緊急参集等の準備的な対応を講じることや気象庁が「東海地域の地震・地殻活動に関する情報」を発表した場合に、解説情報と観測情報の区分に応じて必要な対応を講じることとした。

判定会招集連絡報の活用

- ・防災関係機関は、気象庁が判定会招集連絡報を発表した場合、警戒宣言時に実施する地震防災応急対策を混乱を避けながら円滑に講じるため、担当職員の緊急参集等地震防災応急対策の準備的な対応を講じる。この場合、判定会招集連絡報は、気象庁が強化地域に係る大規模な地震発生のおそれの有無について検討に入った旨を伝える情報であることに留意する。

東海地域の地震・地殻活動に関する情報

- ・防災関係機関は、気象庁が東海地域の地震・地殻活動に関する情報を発表した場合、当該情報が判定会招集連絡報とは異なり、東海地域の観測データの変化やその評価を伝える情報であることから、平常時の活動等を継続しつつ、解説情報と観測情報との区分に応じて必要な対応をとるものとする。

(3)避難対策等の充実

警戒宣言が発令された場合、津波危険予想地域や山・崖崩れ危険予想地域の住民は市町村が定める避難地へ避難することになっているが、混乱を避け

ながら円滑に避難を実施するため、きめ細かな対応を明確にすることとした。

具体的には、高齢者等の災害弱者の保護のため、安全性を勘案のうえ、必要に応じて屋内における避難生活を運営することができることや山間地で避難地までの距離が遠く、徒歩による避難が著しく困難な地区の居住者等については、地域の実情に応じて車両を活用の適否を検討することを新たに具体的に示した。

さらに、地方公共団体が、滞留旅客又は避難者のために避難所を設置するなどした場合、避難生活の状況に応じて災害救助法が適用されることを新たに確認した。

また、各種防災施設の整備等の状況や被害想定の実施などによる検証を通じて避難計画を見直していくことを新たに示した。

避難対象地区内の居住者等の避難行動等

- ・警戒宣言が発せられた場合、避難対象地区内の居住者等は、地方公共団体の指示に従い、指定された避難地へすみやかに避難するものとする。
- ・避難対象地区内の居住者等は、避難地、避難路、避難方法及び家族との連絡方法等を平常時から確認しておき、警戒宣言時に対する備えに万全を期するよう努めるものとする。
- ・避難対象地区の居住者等が避難地まで避難するための方法については、徒歩によるものとする。ただし、地方公共団体は、山間地で避難地までの距離が遠く、徒歩による避難が著しく困難な避難対象地区の居住者等については、地域ごとの実情に応じて車両の活用 of 適否を検討するなど、避難行動の実効性を確保するよう努めるものとする。
- ・各種防災施設の整備等の状況や被害想定の実施などによる検証を通じて避難計画を見直していくものとする。

避難生活の維持・運営

- ・避難対象地区の居住者等は、自主防災組織等の単位で互いに協力しつつ、避難行動を行うとともに、避難生活の運営に努めるものとする。
- ・地方公共団体は、避難した者が避難地で自主防災組織を中心として円滑に避難生活を運営することができるよう、これについて必要な支援を実施するものとする。
- ・避難地で運営する避難生活については、原則として屋外によるものとする。ただし、老人、子供、病人等災害弱者の保護のため、安全性を勘案のうえ、必要に応じて屋内における避難生活を運営することができるも

のとし、国及び地方公共団体等は、そのための指針を定めるものとする。

- ・国は、地方公共団体等が滞留旅客又は避難対象地区の居住者等のために避難所を設置するなどした場合には、これらの者の避難生活の状況に応じて、災害救助法を適用するなどして、必要な支援を実施するものとする。

滞留旅客等に対する措置

- ・市町村以外の計画主体で、避難誘導及び保護を実施すべき機関においては、規制等の結果生じる滞留旅客等に対する具体的な避難誘導、保護並びに食料等のあっせん、市町村が滞留旅客等の保護等のために実施する活動との連携体制等の措置を明示するものとする。

災害弱者への配慮

- ・防災関係機関と地域住民との連携による地震防災体制の構築に当たっては、特に、老人、子供、病人等災害弱者への配慮に努めるものとする。
- ・地方公共団体及び自主防災組織は、警戒宣言が発せられた場合において、老人、子供、病人等災害弱者の避難について必要な支援を行うものとする。また、地方公共団体は、外国人、出張者及び旅行者等については、関係事業者と連携しつつ、避難誘導等適切な対応を実施するものとする。

(4) 避難対象地区外の居住者等の日常生活の確保

警戒宣言が発せられた場合、強化地域内の人口の9割を占める避難対象地区以外の居住者等は、耐震性が確保された自宅での待機など安全な場所で行動することを明確にした。

強化地域内では、生命の確保を第一として各種地震防災応急対策が実施されることになっており、これを基本としつつ強化地域内の日常生活への影響についても配慮することも重要であるという考え方を新たに明確にした。

警戒宣言が発令された場合、東名高速道路、中央自動車道などの通行が規制されるが、道路の交通状況や地域住民の日常生活への影響等を総合的に判断して効果的な交通規制を行うことを新たに明確にした。

また、食料等生活必需品等の売り惜しみ、買い占め、物価の高騰が生じないように、生産者及び流通業者等に対し必要な要請及び指導を実施するとともに、食料等生活必需品を販売する小規模小売店やATM・CDだけでも必要に応じて営業を継続することなどについて配慮することとした。

避難対象地区外の居住者等の対応

- ・警戒宣言が発せられた場合、避難対象地区以外の居住者等は、耐震性が確保された自宅での待機等安全な場所で行動するものとする。
- ・国及び地方公共団体は、避難対象地区以外の居住者等については、警戒宣言が発せられた場合において各自で食料等生活必需品を確保するよう、平常時からこれについて周知徹底するとともに、食料等生活必需品などを販売する小規模小売店の営業の確保に努める。

生活必需品の確保等

- ・国及び地方公共団体は、警戒宣言が発せられた場合に、食料等生活必需品等の売り惜しみ又は買い占め、物価の高騰が生じないように、関係する生産者及び流通業者等に対して、このために必要な要請及び指導等を実施するものとする。

金融対策

- ・強化地域内の居住者等の日常生活に極力支障をきたさないよう、必要な範囲内で、キャッシュサービス等金融機関に係る営業を継続するよう努めるものとする。

交通対策

- ・強化地域内の交通規制については、地震防災応急対策の実施状況、道路交通の状況、交通規制に伴う地域住民の日常生活への影響等を総合的に判断して効果的に行うものとする。

(5)警戒宣言時の情報伝達及び広報の充実

警戒宣言時の住民の混乱防止のため、正確かつ確実な情報伝達を行うことになっているが、交通に関する情報、ライフラインに関する情報、生活関連情報など住民等が必要とするきめ細かな情報について広報することについて具体的な内容を示した。

また、広報手段としてテレビ、ラジオ等のメディアを活用するとともに、外国人など情報伝達について配慮を要する者に対して、外国語放送など様々な広報手段を活用することについて新たに示した。

警戒宣言時の広報、放送等

- ・各計画主体は、その有する責務に応じて、冷静な対応を呼びかけるとともに、地震予知情報等の内容、交通に関する情報、ライフラインに関する情報、生活関連情報など居住者等に密接に関係のある事項について、広報を実施する。
- ・広報手段については、テレビ及びラジオ等のメディアを活用するほか、同報無線や自主防災組織による情報伝達を実施する。なお、外国人等情報伝達について特に配慮を要する者に対する対応については、外国語放送など様々な広報手段を活用するよう努めるものとする。
- ・各計画主体は、強化地域外の居住者等に対しても、地震予知情報等の内容、交通規制の実施状況などについての的確な広報を行い、これらの者の冷静かつ適切な対応を促すよう努める。
- ・各計画主体は、居住者等からの問い合わせに対応できるよう、そのための窓口等の体制を整備するものとする。

教育及び広報等

- ・地方公共団体は、気象庁が発表する東海地域の地震・地殻活動に関する情報等を通じて、強化地域に係る居住者等が東海地震に対する防災意識を向上させ、これに対する備えを充実させるために必要な措置を講ずるよう努める。
- ・地方公共団体は、住居の耐震診断と必要な耐震改修の実施について教育・広報を行う。

(6)地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備

東海地震が発生した場合の直接的被害を極力軽減することや地震防災応急対策又は災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため、建築物・構造物等の耐震化を図るとともに、避難地、避難路、緊急輸送ネットワーク、消防用施設等地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備の推進について新たに明確化した。

5 . 今後の対応及び課題

- (1) 中央防災会議で地震防災基本計画が修正されると、関係省庁、地方公共団体及び指定公共機関が作成する地震防災強化計画、特定の民間事業者が作成する地震防災応急計画についても、各組織において検討のうえ具体的な対応について修正が行われる。

この修正を契機に再度、東海地震に対する防災意識の向上を図るとともに、住民及び各機関が的確な判断に基づいて行動できるよう、それぞれの対応を点検し、見直しを推進することにより東海地震対策の一層の充実を図っていく。

- (2) 今回の修正に伴う課題の推進状況について関係省庁による連絡会議等を通じて点検していくとともに、「屋内避難を実施するための指針」や「判定会招集連絡報が発表された場合に講じる準備的な対応の方針」を示すことにより、対応の具体化を進めていくこととする。

なお、施設の耐震化等の状況に応じて避難対策、交通対策などについて引き続き検討を行っていくことが必要である。

- (3) 社会環境の変化、施設整備の強化等に応じ絶えず地震防災基本計画等の見直しを行い、実態に即したものとすることとする。

- (4) 大震法制定以来20年間、各種防災施設等の整備や耐震化が進んだが、目標整備水準に達していない事業や阪神・淡路大震災の知見等から新たに必要となった事業など整備が十分に進んでいないものもある。これらについて、地震財特法を活用するなどして整備の促進を図る必要がある。

中央防災会議地震防災基本計画専門委員会専門委員

(敬称略・五十音順)

阿部 勝征	東京大学地震研究所教授
伊藤 和明	文教大学教授
井野 盛夫	(財)静岡総合研究機構防災情報研究所長
岡田 恒男	芝浦工業大学教授
片山 恒雄	科学技術庁防災科学技術研究所長
島崎 邦彦	東京大学地震研究所教授
濱田 政則	早稲田大学理工学部土木工学科教授
廣井 脩	東京大学社会情報研究所長
溝上 恵	東京大学名誉教授
吉井 博明	東京経済大学コミュニケーション学部教授