

東海地震対策に係る主な課題とその対応方針について

前回の防災基本計画の見直しにおいては、主として運用面の見直しを行ったが、今回の見直しにおいては制度面も含め抜本的な見直しを行うこととする。

大震法制定以来20数年が経過し、その間社会経済情勢が大きく変化していることから、これまでの東海地震対策に対し関係県などからもいくつかの課題が提示されている。また、今回の強化地域の拡大に伴い、帰宅困難者の問題など新たな課題が生じている。これらの課題を 今回の強化地域の拡大に伴うものと、大規模地震対策特別措置法制定以来20数年間の間の社会経済状況の変化等に伴うものの2つに分類し、これまでの本専門調査会での検討を踏まえ、主な課題とその対応案について以下のとおり列挙した。(対応案の例については、議論のたたき台として提示しているものである)

これらの課題には様々なレベルのものが混在しているが、東海地震対策の枠組みの基本に係わる課題で高度な判断が必要なものについては、本専門調査会でその方向性についてご検討いただき、それを踏まえ関係省庁、関係機関で具体的な対策について検討していくものとする。

また、具体的な行政機関の対応に関する事項については、関係行政機関と対応を検討し、その検討結果を本専門調査会に報告するものとする。

1. 強化地域の拡大に伴う課題

(1) 広域災害に対応するための体制整備。

これまで、東海地震対策については、警戒宣言に基づく避難警戒体制に重点が置かれていたが、今回、強化地域が大幅に拡大したことを踏まえると、啓開宣言時だけでなく発災後の広域輸送ルート確保、広域医療活動、広域輸送活動等についての手順、手続き、資源配分の基本方針等をあらかじめ定め、国と地方公共団体等が一体となった広域の防災体制を確立する必要がある。

なお、広域防災体制の例としては、関東大震災級の地震が発生した場合の国の医療支援、緊急輸送ルートの確保などの応急対策の方針及び手続きを示した南関東地域の地震防災応急対策活動要領(頁参照)がある。

< 対応案の例 >

- ・ 救助、医療、物資確保等について国の支援可能量を把握するとともに、支援の方針及び手続きを明確化した計画を策定
- ・ 国の支援が必要な分野、支援内容について、事前に十分把握し、支援方法のプログラムを策定

(2) 大都市の特有の課題

今回、名古屋市が強化地域に新たに加わったこともあり、大都市特有の課題が顕著になっており、その対応が必要となっている。

帰宅困難者について

警戒宣言が発令されると交通機関が停止することから、大都市においては大量の帰宅困難者が発生することが予想される。警戒宣言がなく突発的に発災した場合も同様である。東京都の想定では南関東地域直下の地震が発生し交通機関がストップした場合、都内に一時最大約700万人の帰宅困難者が発生するとされており（ 頁参照）、このため、東京都では、的確な情報提供、徒歩帰宅支援のための水、食料提供等の対策を講じることとしている。

< 対応案の例 >

- ・ 観測情報等に併せた適切な情報提供と早期帰宅を促す
- ・ 警戒宣言後にバス等の交通機関を動かして輸送を行えないか

新幹線等の滞留旅客者について

警戒宣言が発令されると新幹線等の交通機関が停止することから、強化地域を通過しようとしていた旅客者が大量に駅等で足止めをくらうこととなる。現在、JR東海と駅を有する地方公共団体とで協定を締結し、新幹線滞留旅客をJRと自治体が協力して避難地へ誘導するなどの対策が講じられている。

< 対応案の例 >

- ・ 観測情報等に併せた適切な情報提供と強化地域方面への移動自粛要請
- ・ 警戒宣言後の輸送方策を考えられないか

2. 社会経済状況の変化等に伴う課題

(1) これまでの強化地域内一律の対応から、震度や津波の分布等に応じある程度きめ細かな対応へ

今回、強化地域の指定の際、津波だけによる地域指定が行われたり、市町村の一部が震度6弱以上の市町村も全域を強化地域とした。震度分布や津波の高さの分布はかなり細かく分かっていることから、強化地域内の市町村でも震度6弱に満たない地域や津波浸水の恐れがない内陸部の地域については警戒宣言時にある程度ゆるやかな対応とするなど、地域の実情に応じてある程度きめ細かな対応をとるべきではないか。

< 対応案の例 >

- ・ 強化地域内でも震度6弱に満たない地域を細分化し、交通規制を緩和したり、店舗営業等を通常通り継続するなどの緩和措置をとるべきではないか。

(2) 強化地域外も含めた対策の必要性

強化地域周辺部でも震度5強等の強い揺れや高い津波の来襲が予想されている。地震動や津波のほかにも、地盤の液状化、斜面崩壊、長周期の地震動等により被害が発生する可能性もあることから、これら周辺地域でも適切な防災対策をとる必要がある。国の地震防災基本計画は強化地域内の対策を規定しているものであるが、強化地域外の対策について何らかの方針を示すべき。

< 対応案の例 >

- ・強化地域外も含めた防災対策について、例えば、中央防災会議において大綱のような形で基本方針をとりまとめる

(3) 警戒宣言前からの的確な対応について

東海地震に関する観測情報が出された段階で、社会的にはかなりの混乱が生じると予想される(頁参照)。このため、これら観測情報等の段階においても、適切な情報提供や政府、地方公共団体の準備行動の開始が必要になってくる場合もあると考えられる。

< 対応案の例 >

- ・観測情報等の科学的情報と併せ、国民の方々がとるべき行動についての情報を提供
- ・政府や地方公共団体の準備状況や、今後の予想される対応(例えば交通規制等)について情報を提供

(4) 警戒宣言時の社会経済への影響の最小限化

警戒宣言時における生活物資確保

警戒宣言下での生活物資確保のため小売店舗等はできるだけ営業を継続すべきとしているが、そのための物資搬送を円滑に行う必要がある。

< 対応案の例 >

- ・コンビニ等の物資輸送を必要に応じ緊急輸送扱いにできないか
- ・大口輸送については官が行い地域内輸送は民が分担して輸送するなど、民間用物資輸送のための方策を予め定めておく

警戒宣言時における医療機能確保

医療機関については警戒宣言時に診療停止するところも多いが、地域への影響が大きいことから、対応を明確にすべき。

< 対応案の例 >

- ・発災に備える病院と、地域の医療機能確保のため通常の医療を続ける病院と役割分担すべきか。

警戒宣言時における交通機能確保

警戒宣言時の高速道路や幹線鉄道の規制については、我が国全体への社会経済に与える影響が大きいことから、経済に与える影響を定量的に評価したうえで、現実的な解決策について検討する。

(5) 広報、情報提供のあり方

警戒宣言時の情報を住民の方がどう受け止めるかということをも十分検討しながら、政府としてどういう時点でどのような情報を提供していくかを検討する必要がある。特に、一般の住民の方の多くはマスコミを通じて情報を入手することから、マスコミとの連携も視野に入れつつ、情報提供のあり方について検討する必要がある。

(6) 個人住宅及び多数の者が利用する施設の耐震化について

強化地域内でも個人住宅及び多数の者が利用する施設の耐震化が十分進んでいない状況にあるが、東海地震が切迫している現状に鑑みれば、耐震化推進のために全国ベースで進めている対策に加えて、特に、強化地域内で特別の施策を講じるべきではないか。

< 対応案の例 >

- ・「建築物の耐震改修の促進に関する法律」に基づき、不特定多数の方が出入りする建築物についての耐震診断及び耐震改修の努力義務が規定されているが、強化地域内では、耐震性が問題ない建物はマル適マーク（ 頁参照）のようなマークを貼って、意識啓発を行う
- ・緊急に詳細な地震ハザードマップを整備する
- ・その他抜本的な促進策

(7) 長周期地震動による高層ビル等への影響について

別途WGにおいて検討

(8) 時間の経過を踏まえた警戒宣言時のきめ細かい対応について

警戒宣言は東海地震発生確度が高い場合に発せられるものであるが、この警戒宣言下における避難・警戒体制の維持が困難になってきた場合の対応は、これまであまり論じられてこなかった。

まず、警戒宣言時の経済への影響について定量的に把握したうえで、時間的経過を追った対応方針を示す。

< 対応案の例 >

- ・希望者の強化地域外への大量輸送
- ・強化地域外からの大量の物資輸送（生活必需品等）
- ・経済活動についての対策

(9) その他

災害時要援護者の避難支援、避難生活の支援

ボランティアの活用や自主防災組織の活性化

ナウキャスト地震情報の活用の方向性について検討。ナウキャスト地震情報の活用により被害の軽減、警戒宣言時の各種規制の緩和ができるのではないか。

企業の防災対策への参加

南関東地域震災応急対策活動要領の構成
(昭和63年12月 中央防災会議決定)

南関東地域における地震災害に際し、緊急災害対策本部を中心に関係機関が連携して応急対策を実施する場合の手順等を示すもの。

1 総則

- ・ 緊急災害対策本部の設置、災害応急対策の総合調整等

2 情報・広報活動

- ・ 情報の共有化を図り、その収集、通報、及び連絡の手続を決定

3 緊急輸送のための交通の確保・緊急輸送活動

- ・ 被災都県内外間の「緊急輸送ネットワーク確保計画」を作成
- ・ 「緊急輸送計画」を作成

4 救助・救急・医療活動

- ・ 被災地内医療については、「救護班派遣計画」を作成
- ・ 被災都県で医療活動が困難な場合においては、「広域後方医療実施計画」を作成
- ・ 傷病者の搬送活動等を追加

5 食料、飲料水及び生活必需品の調達、供給活動

- ・ 広域的な物資の調達、安定的な供給活動を実施

6 応急収容活動

- ・ 被災都県内の収容については、要請に基づき、必要な資機材の調達を行うこと
- ・ 被災都県外での収容については、要請に応じて「広域的避難収容実施計画」を作成し、関係省庁等が所要の措置を実施
- ・ 帰宅困難者の収容等を追加

7 ライフライン施設の応急対策活動

- ・ ライフライン事業者が行う上下水道、電気、ガス及び通信施設の機能確保のための応急対策活動の支援

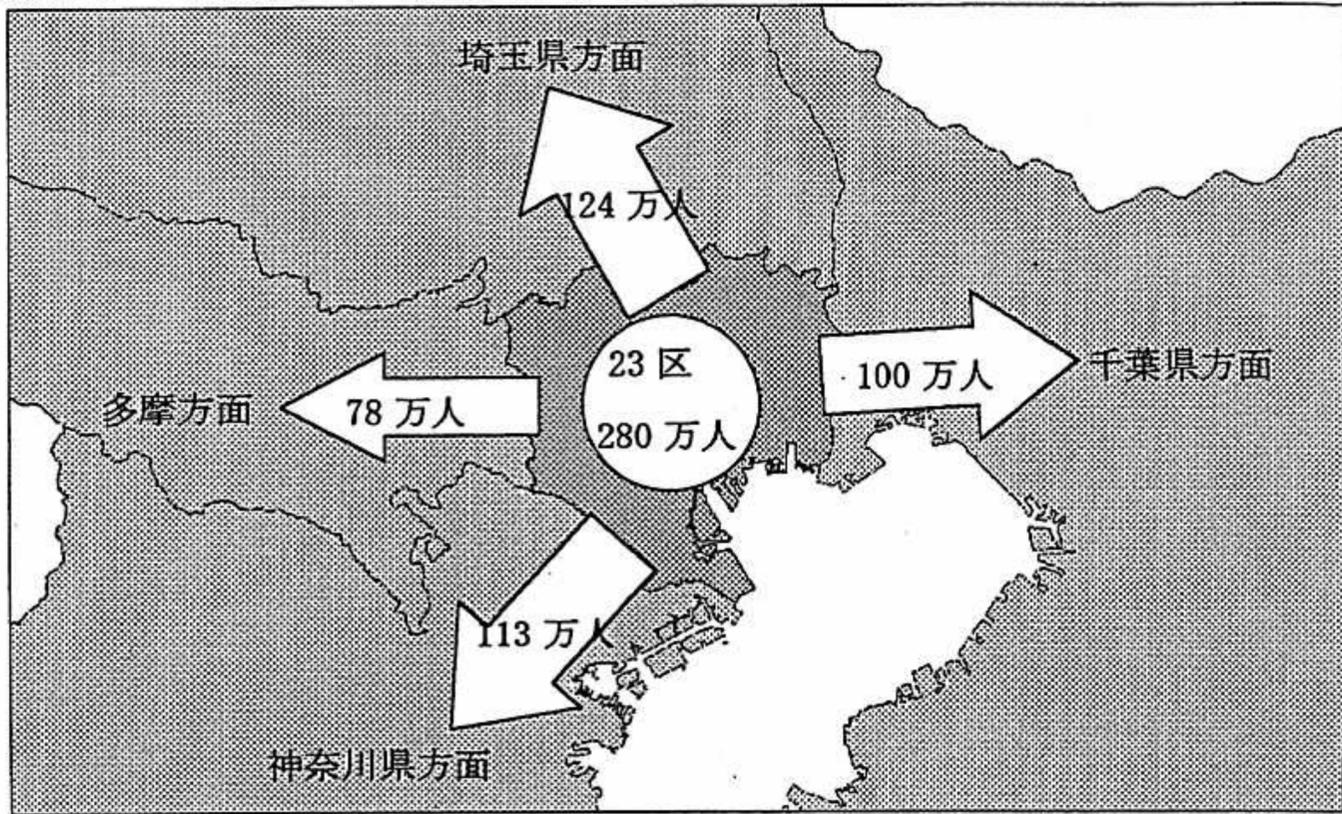
8 保健衛生、防疫、遺体処理活動

9 二次災害の防止活動

10 自発的支援の受入れ

帰宅困難者の発生状況

①方面別の一時的滞留者（徒歩帰宅可能者＋最終的帰宅困難者）発生状況



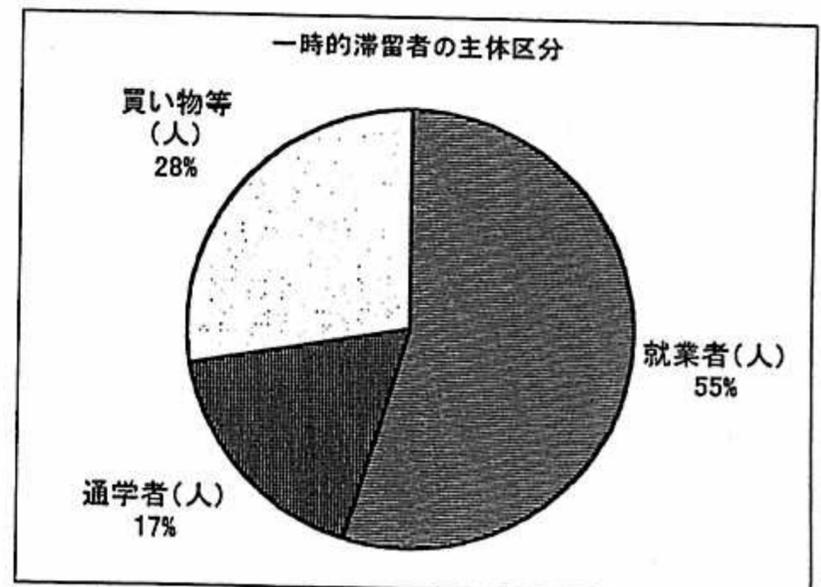
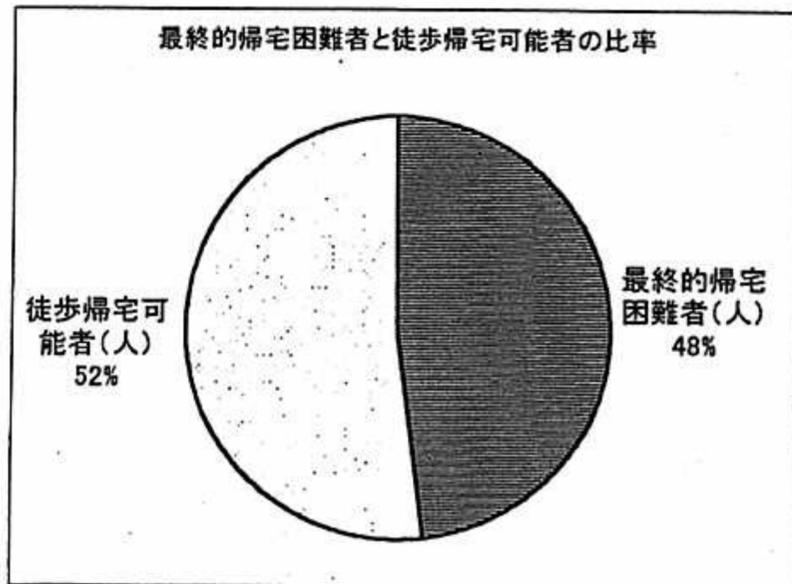
②帰宅困難者の状況

最終的帰宅困難者と徒歩帰宅可能者の比率

最終的帰宅困難者(人)	3,348,023
徒歩帰宅可能者(人)	3,601,402

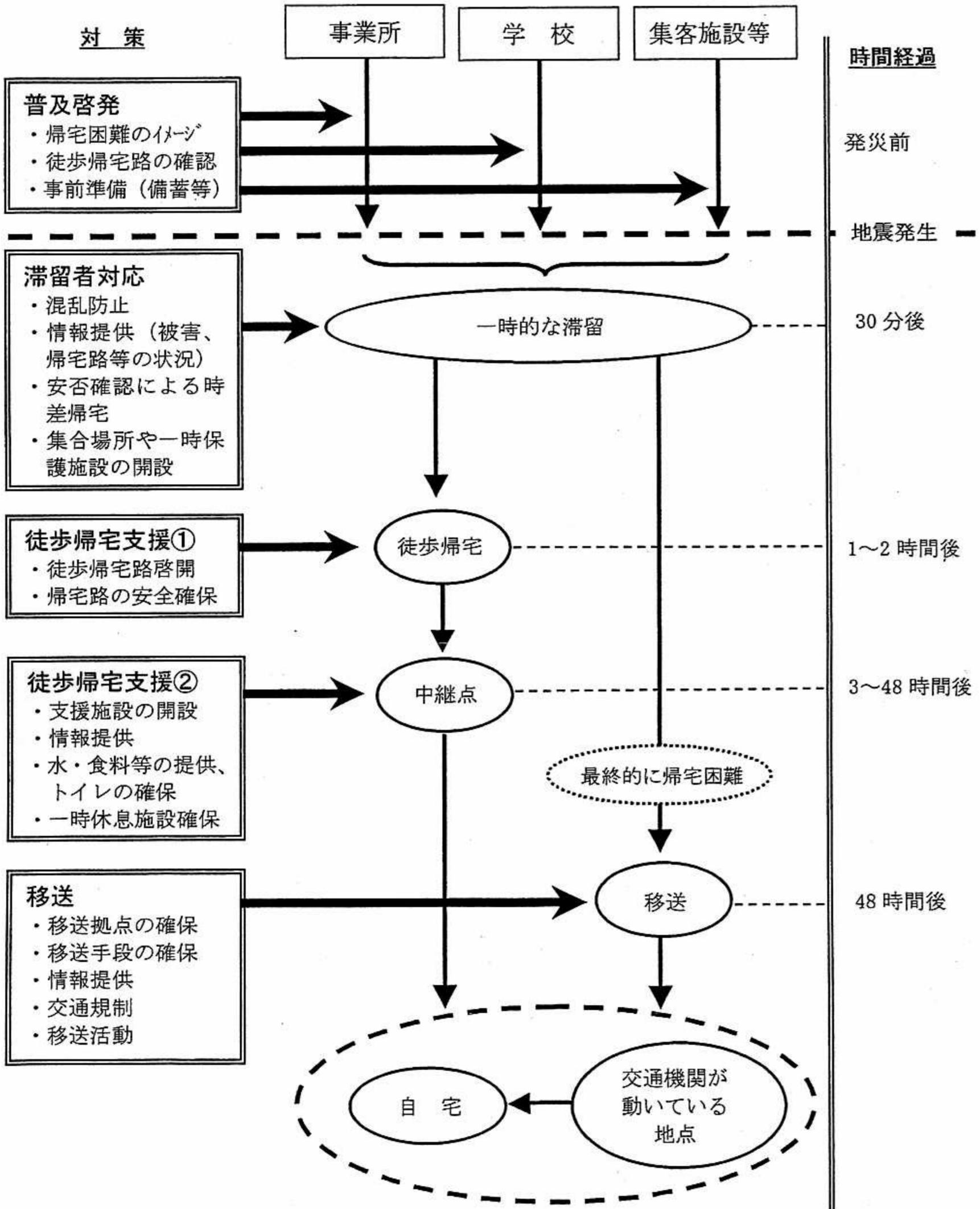
一時的滞留者の主体区分

就業者(人)	3,808,285
通学者(人)	1,216,149
買い物等(人)	1,924,991

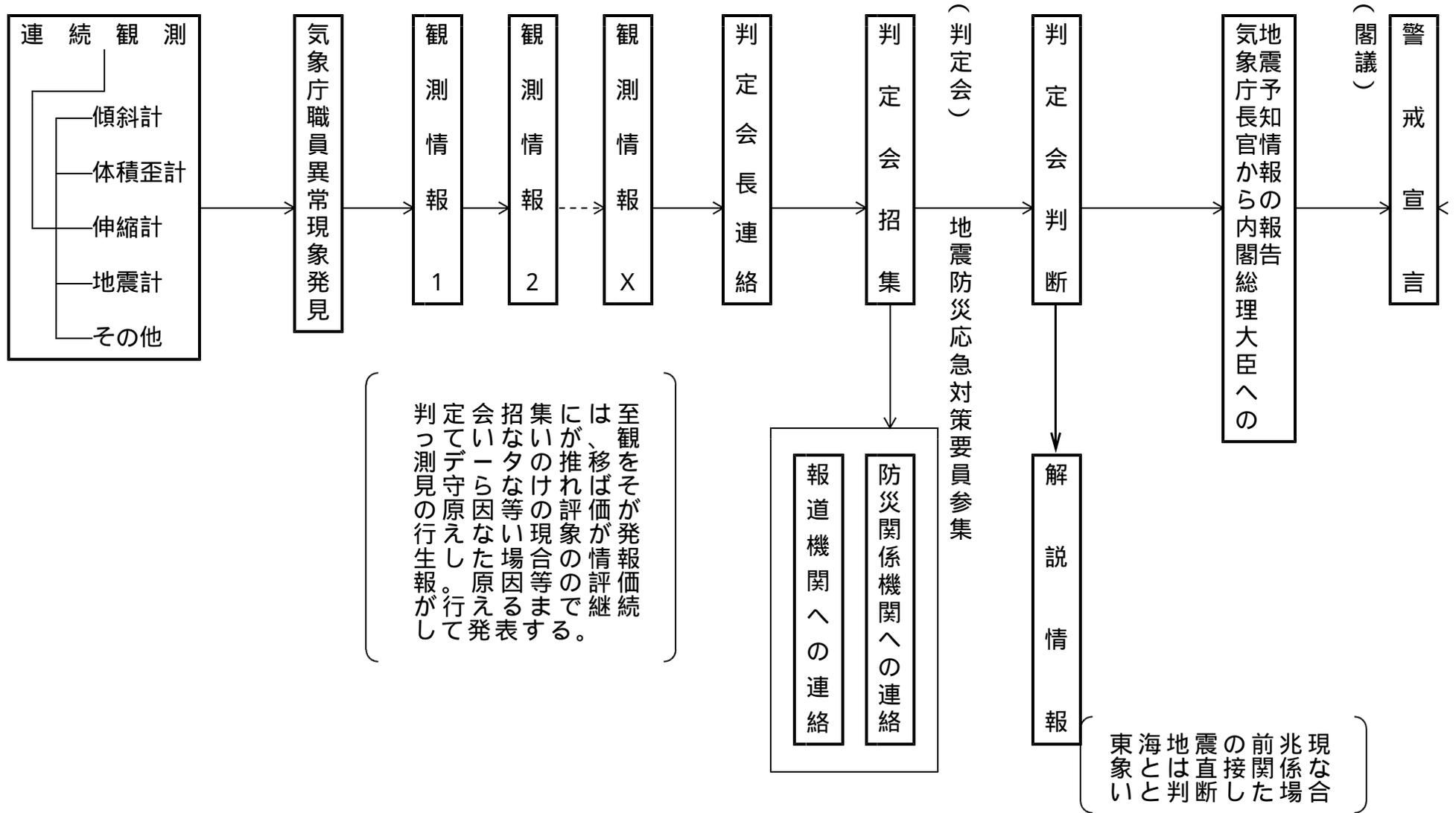


注) 東京都被害想定における「最終的帰宅困難者」(都調査では「帰宅困難者」としている)の想定にあたっては、自宅までの距離が10kmまでは全ての人徒歩で帰宅するが、10km以上では徒歩で帰宅する人が漸減し、20km以上では徒歩での帰宅者はいない設定となっている。

帰宅困難者対策のチャート



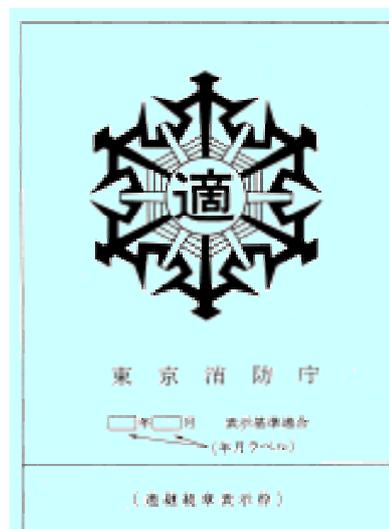
異常現象発見から警戒宣言までの流れ



適マークについて

「適マーク」とは

防火基準適合表示制度に基づき、消防機関が、一定規模以上で、多くの人が入り出する建物について、火災発生時に消火器・非常ベル・避難器具などが有効に使える状態になっているか、また、迅速な消火活動やお客様を安全な場所に避難誘導することができるかなど、ソフト・ハード両面にわたって審査を行い、一定の防火基準に適合した場合に「適マーク」を公布するもの。



防火基準適合表示制度

制度の由来

昭和55年11月に45名の犠牲者を出した川治プリンスホテル「雅苑」火災の大惨事を契機に、旅館・ホテル等不特定多数の者が利用する建物への安全対策の徹底が社会的要求としてクローズアップされたことを踏まえ、当時の自治省消防庁を始め関係機関が検討を重ねた結果、建物の防火安全対策の状況を情報として知らせる制度として開始された。

「適マーク」の交付対象（東京消防庁の例）

用途	規模等
劇場・映画館・公会堂等	左記の用途に該当する部分が、収容人員30名以上で床面積の合計が300㎡以上のもの
百貨店・マーケット・物品販売店舗等	左記の用途に該当する部分が1000㎡以上であるもののうち次のいずれかに該当するもの (1) 売場部分が地階又は3階以上の階に存すること (2) 床面積が1000㎡以上で、消防法上無窓階となる2階に売場部分が存すること
旅館・ホテル・宿泊所等	左記の用途に該当する部分が、収容人員30名以上で地階を除く階数が3以上のもの