

中 央 防 災 会 議
議 事 録

内閣府政策統括官（防災担当）

中央防災会議議事次第

日時：平成17年9月27日（火）16:45～17:25

場所：官邸4階大会議室

1．開 会

2．議 題

（1）首都直下地震対策大綱について

（2）建築物の耐震化緊急対策方針について

（3）日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域の指定（諮問）

（4）承認事項

- ・ 会長専決事項の処理について

（5）報告事項

- ・ 「富士山火山広域防災対策」に関する富士山火山防災協議会報告
- ・ 中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会提言
- ・ 都市型震災対策関係省庁局長会議報告
- ・ 全国瞬時警報システム（J-Alert）について

3．会長発言（内閣総理大臣）

4．閉 会

防災担当大臣 ただいまから「中央防災会議」を開催いたします。本日はお忙しいところをお集まりくださいまして、誠にありがとうございます。

先般の台風でお亡くなりになられた方々のご冥福をお祈りいたしますとともに、被災者の方々に心からお見舞いを申し上げます。

それでは、早速議事に入らせていただきます。

議題の第1であります「首都直下地震対策大綱について」から、第4である「承認事項」までを一括して、事務局より説明いたします。

内閣府政策統括官 では、ご説明をさせていただきます。資料が大部にわたりますので、説明資料という形で、1枚紙でご説明いたします。

まず「首都直下地震対策大綱（案）の概要」でございますけれども、これは本年7月に「首都直下地震対策専門調査会」の報告が7月の「中央防災会議」になされたところでございまして、これにつきまして、実施主体の明確化を図ったものでございます。

第1章、第2章、第3章からなっております、第1章は「首都中枢機能の継続性確保」という観点からの対策でございます。1つは首都圏ということでございますので、政治中枢、行政中枢、経済中枢が集まっております。したがって、発災後3日程度、応急対策を実施いたしておりますが、応急対策を実施している間におきましても、その中枢機能の継続性を確保するというところでございます。その対策といたしましては、首都中枢機能に対しての建築物の耐震化、バックアップ機能の充実、事業継続計画の策定・実行。ライフライン・情報インフラ、交通インフラにつきましては、多重化、耐震化、優先的な復旧が必要であるということをお述べております。

次に第2章でございますが「膨大な被害への対応」ということで、「計画的かつ早急な予防対策の推進」の部分では、まず「建築物の耐震化」について述べております。これは最大死者4,200人ということで、建物の倒壊による死者4,200人が想定されますので、これにつきましては、補助制度を活用し、あるいは税制度の整備を検討し、耐震改修法の改正など制度の充実を図り、公共施設の耐震化も図っていく必要があるということになります。

「火災対策」でございますが、火災による死者は、これも最大で6,200人程度が想定されております。したがって、国、地方公共団体によりまして面的整備なり避難地・延焼遮断帯の整備、不燃化の促進などが望まれているところでございます。

「ライフライン・インフラの確保対策」につきましても、多重化、耐震化を図ることが必要であります。

「膨大な避難者、帰宅困難者の対応」でございますが、避難所生活者につきましては、これも最大460万人程度が想定されておりますので、地方公共団体の方で避難所を確保するなり、国、地方公共団体において空き家利用などの多様なメニューということで、規制をしていただくとか、疎開をしていただくとか、ホテルを利用していただくとか、そういった多彩なメニューを提示する必要があるということでございます。

「帰宅困難者対策」でございますが、これにつきましても、お昼に地震が発生した場合には 650 万人が帰宅困難者という想定がされておりまして、この方々が一度に動くということになると相当な混乱が生じます。ということで、むやみに移動を開始しないというのを基本原則といたしまして、この周知徹底を図り、昼間ですから企業といったところに皆さんは集まっておられますので、従業員を一定期間収容していただくといった対策は必要だろうということでございます。

加えて、地域防災力・企業防災力の向上ということで、地方公共団体には自主的な防災活動のための支援を行って地域防災力の向上を図っていただくとか、企業防災力の向上という側面では事業継続計画の策定・実行と、企業にまた地域貢献もしていただくといったことが必要だろうと言われております。

首都圏でございますので、東京都、埼玉、千葉、神奈川といったところがばらばらに防災対策をやるということではなくて、首都圏広域連携体制をとっていただくことと、治安の維持についても同様のことが言われております。

「復旧・復興対策」でございますけれども、これは当然のことをやっていくわけですが、震災廃棄物の処理でございますけれども、この震災廃棄物は阪神・淡路大震災の時の 5 倍の約 9,600 万トンと見込まれております。これにつきましても、どのように廃棄物を処理していくかということを決めておく必要があるということ述べております。

次に、第 3 章「対策の効果的推進」でございますけれども、「幅広い連携による震災対策の推進」ということで、今年度内に地震防災戦略、応急対策活動要領を策定し、地震時経済対策要領につきましてもは来年度策定したいと考えております。

「国民運動の展開」でございますけれども、行政だけではとても対応できないこともございますので、自助・共助・公助と三位一体で社会全体を減災していくことが必要であると述べております。

次に、説明資料 2 でございます。説明資料 2 は「建築物の耐震化緊急対策方針（案）の概要」でございます。

「本方針の背景」でございますけれども、阪神・淡路大震災では約 8 割が建築物の倒壊でお亡くなりになりました。かつ東海地震でも東南海地震でも首都直下地震でも倒壊死者数の想定が 6,700 人、6,600 人、4,200 人と多数になっております。この建築物の倒壊等は、またその他の被害の拡大要因でもございまして、出火・火災の延焼、避難者の発生、救援活動の妨げ、がれきの発生ということが、またその拡大の要因にもなっております。したがって、建築物の耐震化が対策の大きな柱ということでございまして、阪神・淡路大震災より現在まで、震度 6 弱以上の地震は既に 12 回発生しております。そういう状態でございますので、建築物の耐震化を社会全体の国家的緊急課題として、全国展開をしてはどうかということで、緊急対策の方針をまとめたわけでございます。

まず「建築物全般」につきましては、耐震改修促進法の改正など、耐震改修を促進する制度を充実していただくということ。密集市街地、緊急輸送道路沿いの住宅の耐震化を図

るといふことで、耐震化の重点実施が必要であるといふこと。専門家の技術向上なり費用負担の軽減といふことで、補助制度を活用したり、税制度の整備の検討が望まれているところでございます。所有者等への普及啓発につきましては、ハザードマップを整備したり、総合的な対策といふことで、窓ガラス、天井、エレベーター等の対策を実施したり、家具の転倒防止が必要だといふことを述べております。

次に「住宅」につきましては、現状では耐震性がある住宅が75%でございますので、10年後にこれを90%にするといふことを目標に耐震化を促進していったらどうかといふことで、耐震化意識の啓発なり、相談窓口の整備なり、耐震性の確保や関心の高揚を述べております。

「公共建築物等」につきましては、学校、病院、庁舎いずれも防災拠点機能がございませぬので、耐震性リストを作成し、数値目標設定に努めて、重点化して耐震性を確保してはどうかといふことを述べております。

次に、説明資料3でございます。「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る防災対策推進地域の指定について」でございます。この法律は9月1日に施行されております。この法律が施行されますと「中央防災会議」の諮問を経まして、推進地域を指定します。推進地域が指定され、基本計画が策定されて、その基本計画に基づき防災対策が実施されます。したがって、今回はこの地域指定のために、「中央防災会議」に諮問をしたいといふことでございまして、お手元に資料がございませぬが、震度6弱以上なり津波の高さの想定を図を付けてございませぬが、こういったところから絞り込んで、対象の地域を指定したいと思っております。これをできれば今年中もしくは年明けぐらいで、基本計画につきましては今年度中に策定したいといふものでございませぬ。

次に、説明資料4でございますけれども、これは「会長専決事項の処理について」といふことでございまして、本年9月2日に激甚災害の指定をいたしましたけれども、その指定と地域防災計画についての修正の承認でございます。会長先決いたしました事項につきご承認をお願いするものでございませぬ。

以上でございます。

防災担当大臣 それでは、審議の方に移らせていただきます。

先ほど事務局が説明いたしました議題に関連いたしまして、ご質問、ご意見等がございましたら、簡潔にご発言をお願いいたします。いかがでしょうか。

福井委員、お願いします。

福井委員 首都直下地震対策大綱(案)の7ページ目の「1. 首都中枢機能の対象」といふ文章のところなのですが、ここの真ん中辺りに経済機能、つまり首都中枢を麻痺させるような地震が来たときにしっかりガードしなければいけない経済機能に、中央銀行、主要な金融機関及び決済システム、それぞれのオフィス・電算センターとあります。これは大変大事な記述なのですが、この中で中央銀行のところは日本銀行本店そのものでございませぬが、主要な金融機関のところは都市銀行本店とだけ記されていませぬ。

らに決済システムのところが東京銀行協会だけ記されているというのは、ちょっと今の時代に即さないわけでございます。つまり、資金決済と有価証券取引はもう表裏一体となって動いていて、その連携が断たれるとビジネス・コンティニュイティが保たれないという時代に明確になっています。

したがって、例えば、大きな証券会社が無視されているとか、東京証券取引所、その他証券取引のクリアリング機関が無視されているような印象を与えるのは、かえって逆効果だという気がいたします。したがって、かえってこのところは都市銀行本店という括弧書きとか東京銀行協会という括弧書きはない方がいい。もし例示が必要であれば、都市銀行本店など、あるいは東京銀行協会などとしておく方がいいのではないかと。我々日本銀行としては、この金融システムのビジネス・コンティニュイティを守るために、主要な金融機関は銀行という概念を超えて、同じ意識レベルで危機意識を揃えようとして努力しております、非常に率直に歴史的経緯からいって、銀行を中心に意識が先行しているのですけれども、それ以外のところは意識が遅れているところがありまして、そこを揃えるのに苦労しているのです。銀行だけ書かれますと、やはりそれ以外についてはいいかという感じになりかねません。これは言葉が悪いのですけれども、そういう気がいたします。

防災担当大臣 わかりました。貴重なご意見をありがとうございます。そのように改めさせていただきたいと思っております。ほかにございませんでしょうか。

重川委員、お願いします。

重川委員 大綱にも書かれているのですけれども、被災地支援のためのヒト、モノ、情報という3つの観点から、ちょっと申し上げます。

まずモノについては、救援物資が災害の起こるたびに怒濤のように被災地に押し寄せます。被災地の市役所の人には24時間3日間、目の前のトラックから延々と物資を下ろし続けるということで、本来業務が全く手に付かないということがたびたび起きております。勿論必要なものでありますけれども、善意のものだからでは済まされません。やはり必要な物資を必要なときに送るというシステムをきちんとつくるといことと、送る側のモラルやマナーをきちんとするということが求められると思っております。

ヒトにつきましては、やはり全国からの応援の人手が非常に重要です。とりわけ行政職員にしかできないという業務というのがございます。消防の場合には緊急消防援助隊という制度がありまして、登録、訓練、費用負担の明確化など、きちんとしております。長岡市妙見町の雄太ちゃん救出といったような目覚ましい活動は、やはりそういう実績があったからだと思うのですけれども、一般の市町村職員の広域応援につきましては、内閣府がその検討会をスタートされておりますけれども、費用負担とか事前研修あるいは窓口の一本化がまだ遅れているような状況に見受けられます。そういうシステムをつくるのが今回提言されているような大規模災害に是非必要になってくると思っております。

3つ目は情報なのですが、被災者の公的支援の制度が拡充されるにつれて、処理しなければいけない書類の量というのは膨大です。極めてたくさんのファイルがずらっと並びま

す。各課それぞれ書類をつくることになります。そして、被災者は行く先々で同じことを繰り返し繰り返し説明するということになります。やはりこれだけIT化が進んでいて、個人情報保護という観点を考えると、もうちょっと効率よく被災者の発災直後から生活再建を終えるまで一連の、いわば「生活再建支援カルテ」のようなデータベースのようなものを、やはり国の方で公的支援制度を全部視野に入れながら、雛形のようなものをつくり、被災地の自治体職員の方の負担を軽減する、被災者の生活再建を円滑にするということをして是非進めていく必要があると思っています。以上です。

防災担当大臣 ありがとうございます。

1番目のところをご指摘のとおりで、救援物資がどかっと来て、その仕分けとか配送に関し、必要なところになかなか届かないということで、新潟県中越地震の時も県は大変苦労したと思いますが、物流業者、トラック業者などの支援を得て、それを実施していたわけでございます。これについては、なお我々も問題意識は持っておりますので、ご意見をどういうふうに活かせるかどうか、また検討させていただきたいと思います。

2番目のことにつきましては、おっしゃるように検討しなければいけない問題だと思います。私の方も、地方公共団体については、ボランティアで災害の現場を経験するということが、各々の地方公共団体については必要だと思うのです。だから、そういう意味で、できるだけ支援に立ち上がってもらいたいと事あるごとをお願いしておりますが、しかし、それも整理が必要なのだらうと思います。

最後の点は、もうおっしゃるとおりで、相互の負担を軽減するために、なお一層検討しなければいけない課題だと思っています。ありがとうございます。

総務大臣 3番目の件のIT化の話は、ひとつ電気が確保できるかということが最大の問題になるとは思いますけれども、基本的に今、言われたようにマニュアル化して、それがぱんと流れることは可能だと思いますので、検討させます。

防災担当大臣 どうもありがとうございます。溝上委員、お願いします。

溝上委員 説明資料7のエレベーターの件でございますが、ついこの前、M6.0の地震が千葉直下で起きました。25年前にも起きたのですが、そのときにはエレベーターの話は全く出てきませんでした。ここ数年の間に高層の集合住宅等が建ち、また多くのエレベーターを設置したオフィスビルが生まれて、その結果、東京では基本的に震度4でエレベーターがほとんど止まって、中には閉じ込められる事故が起きました。こういう状況は東京ならずとも大阪等大都市では、これからどんどん増えていくだろうと思います。もし超高層ビルに住んでいる人たちがエレベーターを使えなくなったりしますと、もうそこに住めなくなるという不安も伴って、相当多くの方が、顕在化はしないかもしれませんが、ある隠れた避難者になり得るということまで含めると、非常に重要な問題だと思います。湾岸で、例えば、浦安辺りでいろいろ港湾施設のために使うはずの予定の土地に今、高層マンションが建ちつつあります。そこには超高層ですからエレベーターが入っています。高齢者になりますと、エレベーターが使えないとそこに住めないと聞いています。非常に

多くのエレベーターが止まったのですけれども、実際に修理するとなると、業者に頼まなければいけません。これがなかなか時間がかかります。なるべく自助という意味から、できれば最寄りの人、最寄りの地域、あるいはそこに住んでいる人がエレベーターを復旧させる手段がとれるかどうか。そういったことも含めて検討が必要なのではないかと思えます。

こういう実生活の上で出てくるものとして、やはり震度情報というのは非常に重要で、震度計も阪神・淡路大震災以降、もう10年経ちまして、国でも十分にその対応をとっておられると聞いておりますが、是非、震度計が今後老朽化を迎えないように、その前に手を打って、特に都市圏のこのような新たな防災の根を先手必勝型で最小に押さえ込んでいくという視点を持って対応していただければありがたいと思えます。

防災担当大臣 ありがとうございます。国土交通大臣、エレベーターと震度計の話が今、出ましたけれども、何かありますか。

国土交通大臣 1つは、地震が起こったときに、最寄りの階に止まるような装置です。これはもう大部分付いているのですけれども、しっかり普及していくことが大事だと思っております。ここにも書いてありますとおり、地震時の管制運転装置の義務化をしっかり進めさせていただきたいと思っております。

防災担当大臣 ありがとうございます。それでは、震度計の老朽化対策というものを含めまして、検討させていただきたいと思っております。ほかにどなたかございますか。

内閣総理大臣 高速道路とかトンネルは大丈夫ですか。

国土交通大臣 耐震化を今、進めております。去年の新潟県中越地震のときも、新幹線の高架橋は倒れなかったのです。あれはやはり阪神・淡路大震災以後に耐震化を進めたお陰で倒れなかったわけですし、まだそういう橋梁等で不十分なところがありますので、目標を決めて強力に推進していきます。

内閣総理大臣 福岡でもガラスが落ちて、下に人がいなかったからよかったけれども。

防災担当大臣 ガラス落下防止対策はもう既に始めておりまして、報告もいただいております。

国土交通大臣 今、総理からお話ございましたので、窓ガラスの落下防止対策につきましては、昭和53年に建築基準法を改正しまして、それ以前のものが問題なのです。それ以降のものは問題ありません。それ以前のものにつきましては、この福岡の西方沖地震の後に全国の地方公共団体に対しまして、類似の建築物を調査してもらいました。その結果、全国で約36,000件中、1,347件の建築物に落下の危険性があるということが判明しました。今、改修を急いでおりまして、改修済みの建築物が約3割。改修予定の建築物が約1割ぐらいあるのですが、残り900件ぐらいがまだでございます。この900件について、例えば、ガラスにフィルムを張るとか、網入りガラスにするとか、そういう耐震化の改修を今、指導をしているところでございます。

防災担当大臣 小池大臣どうぞ。

環境大臣 私は阪神・淡路大震災の真ただ中にいたのですけれども、あのときにいかに電気、電力が必要かというのを身を持って感じた次第です。ある意味ではこれは各家庭が発電所となることが必要であり、それはソーラー発電なのです。壊れ方にもよりますでしょうけれども、家がそのまま何らかの形で残って、かつソーラー発電で発電できると、電気だけは流れるということもあります。今日は原油高騰の話もありましたけれども、そういうのをひっくるめてソーラーというのは防災の方でも意味があるのではないかと、私は思っておりますので、是非そういう観点からも進めていただきたいと思います。以上です。

防災担当大臣 貴重なご意見、ありがとうございました。耐震化促進の話は。

国土交通大臣 本日、建築物の耐震化緊急対策方針についてご議論いただいております。国土交通省といたしまして、この建築物の耐震化がやはり最優先の課題であると考えておりまして、この国会で耐震改修促進法の改正法案の提案を是非させていただきたいと思っております。

その内容につきましての詳細は省かせていただきますが、国による基本方針、地方公共団体による耐震改修促進計画を策定していただく。また、道路を閉塞させるような住宅等に地方自治体から指導・助言ができるようにするとか、地方公共団体による指示等の対象に学校とか老人ホーム等の追加をするとか、更には特定建築物といいまして、学校とか病院、百貨店などの多数の利用される建築物につきましては、正当な利用なく、そうした地方公共団体の指示に従わない場合には、その建物の耐震性が不十分ですよということを公表するとか、そうしたものを内容とする法案をこの国会でご審議いただけるように、今、準備を進めているところでございます。以上でございます。

防災担当大臣 この首都直下地震につきましては、一番の対策が耐震化ということですので、私どもは政府を挙げて、この耐震化を進めていくという目的を果たしていきたいと思っております。

ほかにご意見がないようでしたら、皆様から幾つか貴重なご意見を頂戴いたしましたので、いただきましたご意見をこの大綱の中に活かしていくということで進めさせていただきたいと思えます。

国土交通大臣どうぞ。

国土交通大臣 せっかくの機会でございます。先般の台風第14号は総雨量が1,300ミリを超えたところもありました。時間雨量も100ミリを超えるような大規模な降雨でございます。

アメリカで発生しました巨大ハリケーンですけれども、これもゼロメートル地帯を中心に浸水して、50万人以上が被災しました。これはそれぞれ、かつて想定していなかった大規模な豪雨であります。なぜそうなってしまったのかというのは別途よく研究しないといけないのですが、国土交通省といたしましても、これまでの対策というものをよく点検させていただきまして、1つはこうした巨大台風が起こりやすくなっておりますので、この

巨大台風による高潮被害の対策。日本でも東京、大阪等にはゼロメートル地帯がございます。高潮被害の対策をしっかりとっていくこと。

それから、こういう大規模な降雨災害からの避難対策。先般の台風第14号でも10の土砂災害被害があったのですが、事前に避難勧告が出ていた地域は1か所だけでございます。特に中山間地における避難をどうするのかというのは、私は非常に重要な課題だと考えておりました、こうした対策につきまして、政府を挙げて、是非戦略を検討しなければならないと思っておりますので、関係機関によろしくお願いしたいと思っております。

防災担当大臣 どうもありがとうございました。

それでは、時間も押しておりますが、いろいろいただいたご意見を反映させていただくということで、本日の案件につきましては基本的に原案のとおりということで、ご了解をいただきたいと思っております。ありがとうございました。

次に報告事項として、富士山火山防災協議会の報告を本来ならば政策統括官に説明させる予定でしたが、時間の都合上でこれをスキップいたしまして、次に進ませていただきたいと思っております。

同じく報告事項でございますが、全国瞬時警報システム、J - A l e r tにつきまして、麻生大臣の方で、3分程度のビデオを用意されておりますので、まずはそのビデオをご覧になっていただきたいと思っております。

(ビデオ上映)

防災担当大臣 どうもありがとうございました。

それでは、麻生大臣からご発言がございます。

麻生大臣 大野防衛庁長官を始め、我々の世代だと空襲警報の経験がおありな方ですが、ほかの方はおありになりませんので、なかなか今の意味がおわかりになるの方が少なくなってきたんだとは思いますが、今、既にいろいろなところにありますので、そんなに頻繁に聞くものではありませんけれども、今の音が鳴ったらとにかくぱっと動くところが大事なところで、山津波が来るときに5秒前に発生するのか、いきなりどーんと山津波が来るのかでは死亡率が全く違いますので、そういった意味では、この音を聞いたなら何だという意識さえ持ってもらえれば、それだけでも大分違うと思っております。

大した金の話でもありませんので、J - A l e r tというのは基本的に国の責任で、山間僻地の方がむしろ問題なのだと思っております。100億円ぐらいのものだと思いますけれども、そういった話で、内閣官房でそういう話は出ていると思っておりますが、今あるシステムを使おうというところがわかりやすくできているのだと思っておりますので、是非ご一考いただければと思っております。

防衛庁長官 J - A l e r t解除の警報もお願いいたします。いつまでも不安に陥れているのはいけませんから、よろしくお願いいたします。

防災担当大臣 それでは、ありがとうございました。先ほどご説明はスキップをしたのですが、既に資料配布をしております「富士山火山広域防災対策検討会」の報

告書と「中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会」の提言。それから、資料7にあります、「都市型震災に対する防災対策推進のため検討すべき課題及びその対策の検討状況」。以上の報告事項について、何かご意見がありましたら承りたいと思いますが、いかがでしょうか。

それでは、ご意見がないようでございますので、次に移らせていただきたいと思います。プレスを入室させますので、しばらくお待ちをいただきたいと思います。

(報道関係者入室)

防災担当大臣 それでは、最後に会長でございます小泉内閣総理大臣からご発言をいただきます。

内閣総理大臣 ご苦労様でした。今日の会議での意見、いろいろ大事な意見がありましたけれども、そのようにしっかりと対策を取っていただきたいと思います。

今このビデオを見ましたけれども、ああいうリスクはあり得ないだろうと思うことに対して対処しなければならぬので、大変だと思いますけれども、その辺も含めてよろしく願います。ご苦労様でございました。

防災担当大臣 ありがとうございます。

(報道関係者退室)

防災担当大臣 それでは、ただいまの会長のご発言にしがいまして、今後とも防災対策の一層の充実に努めてまいりたいと思いますので、委員各位におかれましても、今後ともご協力のほど、よろしく願ひ申し上げたいと思います。

会議終了の後、私の方から審議の内容等を記者発表させていただきますので、ご了承願ひたいと思います。

それでは、これもちまして、本日の会議を終了させていただきます。本日はお忙しいところ、誠にありがとうございました。