

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 20 年 12 月 12 日（金） 17：15～17：41

場 所 官邸 4 階 大会議室

1 開 会

2 議 題

(1) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略

(2) 承認事項

・会長専決事項の処理について

(3) 報告事項

・首都直下地震避難対策等専門調査会報告

・「首都直下地震応急対策活動要領」に基づく具体的な活動内容に係る計画

・中央省庁業務継続計画の策定状況について

・中部圏・近畿圏の内陸地震に関する報告

(東南海、南海地震等に関する専門調査会報告)

(4) 首都直下地震に係る避難者・帰宅困難者対策について

・説明： 中林 一樹 中央防災会議専門委員

「首都直下地震避難対策等専門調査会」座長

3 会長発言（内閣総理大臣）

4 閉 会

○内閣府特命担当大臣（防災） ただいまから、中央防災会議を開会いたします。

本日は、お忙しいところをお集まりいただきましてありがとうございます。

今回の会議は、麻生内閣として初めての中央防災会議でございます。委員の皆様、どうぞよろしくお願いを申し上げたいと思います。

総理は、所用によりまして遅れて来られると伺っておりますが、先に議事を進めるよう指示を受けておりますので、進めさせていただきます。

それでは、早速議事に入ります。議題1から議題3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 内閣府政策統括官の大森でございます。お手元の資料に沿って御説明を申し上げます。

お手元の資料は、左右に分けて置かせていただいておりますが、右が詳細な報告書、左がその概要を整理したものとなっております。説明は、左の資料に沿って進めさせていただきます。

まず、本日の会議で御決定いただきたい事項は、議題の1の「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」でございます。

資料の1-1を御覧いただきたいと思います。この戦略は、被害想定を基に、人的被害、経済被害について今後10年間に達成すべき定量的な減災目標と、その具体的な実現方法を定めるものでございます。

まず2ページをお開きください。2ページの左側の上から2番目にお示しをしておりますが、この地域におきまして、これまでマグニチュード7以上の大きな地震が繰り返し発生しております8つのタイプの地震を、近い将来、発生する可能性が高いと考え、検討対象としてまいりました。

これらの地震は、一番右の図に示すように、地域によっては15メートル以上の津波が生じ、津波による被害が大きいことが特徴となっております。

1ページに戻っていただきたいと思います。今回の戦略では、これらの地震それぞれの被害想定結果に基づきまして減災目標を設定しております。今後10年間で死者を4割から5割軽減させ、経済被害額を4分の1軽減させることとしております。

具体的には、海岸保全施設整備の推進等、ハード対策を進めるとともに、住民の避難意識の向上のための津波ハザードマップの作成支援、津波防災訓練の実施等、ソフト対策を推進していくこととしております。

そのほか、人的被害・経済被害軽減のため、住宅・学校等の建築物の耐震化などの各種対策を講じていくこととしております。

次に、承認事項でございます。資料の2をお開きいただきたいと思います。前回の会議以降、会長専決いたしました事項につき、御承認をお願いするものでございます。

特に一番下の「激甚災害の指定」でございますが、6月14日に発生した岩手・宮城内陸地震と、7月末に発生した富山県、石川県における豪雨を、局地激甚災害に指定したものでございます。

続きまして、報告事項について御説明をいたします。報告事項は4点でございます。

まず1点目の「首都直下地震避難対策等専門調査会報告」でございますが、資料3-1を御覧ください。

首都圏においては、マグニチュード7クラスの地震がある程度の切迫性を持って懸念されております。こうした中、首都直下地震発生時の避難者・帰宅困難者に係る対策については、これまで専門委員会において検討され、今般、報告書を取りまとめていただいたところでございます。

この報告書の中で、多岐にわたる対策が提言されております。ここに内容を記しておりますけれども、後ほど専門委員会の座長でございます中林先生から詳しく御紹介をいただくことになっておりますので、ここでは説明を省略させていただきます。

次に、2点目でございますが、『首都直下地震応急対策活動要領』に基づく具体的な活動内容に係る計画』でございます。資料の4-1を御覧いただきたいと思っております。

この計画でございますが、これは首都直下地震の被害想定に基づきまして、救助などの応援部隊の派遣、また物資調達、広域医療搬送などに関する活動内容を具体的に定めたものでございます。それぞれについては、囲みの中で概要をお示ししております。この計画につきましては、昨日の中央防災会議幹事会で申合せを行い、決定いただいたところでございます。

次に、資料5を御覧いただきたいと思っております。3点目の、「中央省庁業務継続計画の策定状況について」でございます。これは、首都直下地震発災時の各省庁の機能を継続する機能継続性の確保を図る計画でございますが、これにつきましては昨年の6月の中央防災会議におきまして、総理の指示を受け、その後1年程度を目途に策定することとしていたところでございますが、この度、すべての省庁において計画の策定を終えましたので、ここに御報告をいたします。

各省庁におきまして、左下の欄の例示にございますように、応急対策業務や継続の優先度が高い通常業務を「非常時優先業務」として計画に位置付け、具体的な対応の検討をいただいているところでございます。

最後でございますが、資料6-1を御覧いただきたいと思っております。「中部圏・近畿圏の内陸地震に関する報告」でございます。

まず資料の2ページをお開きいただきたいと思っております。検討の経緯を御説明申し上げます。東南海・南海地震は今世紀、21世紀前半にも発生する状況にあることが懸念されております。右の上の図でお示ししているとおり、過去3回の例によりますと、西日本の内陸地域では東南海・南海地震の前後に地震活動が活発化する傾向が見られます。したがって、中部・近畿圏の内陸における地震活動や、その対策を調査すべきとして、専門調査会において右下の図にありますように13の活断層を対象として検討し、報告を取りまとめていただきました。

次の3ページにございますように、特に大阪の上町断層帯や愛知の猿投-高浜断層帯による地震の被害が大きくなっているところでございます。これらの地震対策につきましては、1ページに整理させていただいているところでございます。

今後、専門委員会の報告を踏まえまして、地震対策大綱を策定する予定でございます。説明は以上でございます。

○内閣府特命担当大臣（防災） それでは、審議に移ります。事務局が説明をいたしました議題に関連いたしまして、御質問、御意見等がございましたらお願いをいたします。

それでは、プレスを入室させますので、しばらくお待ちいただきたいと思っております。

(プレス入室)

○内閣府特命担当大臣（防災） 次に、議題4、「首都直下地震に係る避難者・帰宅困難者対策について」ですが、首都直下地震避難対策等専門調査会の中林座長から説明をしていただきます。中林先生、よろしくお願い申し上げたいと思います。

○中林専門委員 首都直下地震避難対策等専門調査会で座長を務めさせていただきました中林一樹と申します。本日は、10月に取りまとめました専門調査会の報告を基に、首都直下地震に係る避難者・帰宅困難者対策について報告をさせていただきます。

まず始めに、首都直下地震に関する基本的な事項を説明させていただきます。過去、南関東で発生した地震を見ますと、相模湾や房総半島沖で発生いたしました関東大震災のようなマグニチュード8クラスの地震は、200年から300年間隔で発生いたしております。

一方、マグニチュード7クラスの内陸で発生する地震につきましては、今後30年以内に70%程度の確率で発生するのではないかと推定されております。この地震が、対策を急がなければならない首都直下の地震と言えます。

次に、首都直下の地震で想定される被害について、都心部での揺れが強い「東京湾北部地震」のケースを説明いたします。

この地震では、震度6強または震度6弱の強い揺れが区部を中心に広がります。冬の夕方、強風の下で地震が発生いたしますと、全焼または全壊の建物が約85万棟、死者が1万1,000人と想定されております。

また、経済的な被害ですけれども、建物の被害などの直接被害と生産額の低下などに伴う間接被害を合わせまして112兆円に上ると推定されてございます。

このような被害に対する対策といたしまして、これまで中央防災会議では「首都直下地震対策大綱」、「首都直下地震応急対策活動要領」、そして「首都直下地震の地震防災戦略」の3つが決定されています。

「地震対策大綱」は、首都直下地震対策のマスタープランに相当するものでございます。「応急対応策活動要領」は、政府の応急対策を担う各省庁の役割を明記したものです。また、「地震防災戦略」は、想定される被害につきまして10年でおおむね半減する目標を示しているものでございます。

このうち、「地震対策大綱」には避難者・帰宅困難者対策の重要性が示されておりますが、より具体的な対策を検討するために設置されましたのが、今回の避難対策等専門調査会でございます。

次に、避難者・帰宅困難者について、課題と対応の全体像を説明させていただきます。首都直下地震では、約700万人の避難者が発生し、そのうち約460万人が避難所生活を余儀なくされると推定されております。ちなみに、阪神・淡路大震災での避難所生活者は約32万人、新潟県中越地震では約10万人でございました。

この膨大な数の避難者の発生によって、避難所や応急住宅の不足が大きな課題となり、その対応として利用施設の拡大や応急住宅需要の低減のための対策が重要となります。

また、地震の発生時に外出中の人、平日の昼間ですと約2,100万人、そのうち帰宅困難者が約650万人と推定されております。これらの人々が一斉に帰宅を始めた場合には、大きな混乱が予想

されますので、一斉帰宅の抑制や滞留者への対応、またスムーズな徒歩帰宅の支援のための対策が重要となります。

更に、トイレの不足の問題など、避難者と帰宅困難者に共通する課題への対応も必要です。

以上が、避難者・帰宅困難者対策の全体像です。ここからは、専門調査会報告に示されました対策のポイントについて説明を申し上げます。

まず、発災直後から問題となります帰宅困難者対策についてでございます。専門調査会では、人々の帰宅行動によってどのような問題が発生するのか、徒歩で帰宅する際に道路がどのような状況になるかということ把握するためのシミュレーションを実施いたしました。

この地図に示されておりますように、地震発生後に多くの人々が一斉に帰宅を始めますと、路上で1平方メートル当たり6人以上という満員電車並みの混雑状況となる箇所が多数発生するわけです。

このような状況の中で、例えば丸の内を起点として人々が一斉に帰宅した場合、どれだけの時間がかかるかもシミュレーションいたしました。例えば、和光市までは通常徒歩で5時間で帰れるわけですが、約15時間と大幅に所要時間が増加いたします。しかも、そのうち約9時間は満員電車状態の路上を歩くこととなります。横浜市まででも、通常8時間のところが約15時間かかるということとなります。

このシミュレーションによって、一斉に帰宅した場合には、路上で大混雑が発生することがわかり、帰宅行動を分散させることの重要性が明らかとなりました。

また、シミュレーションの結果から、さまざまな条件によってこうした混雑状況が改善されることもわかりました。例えば、2分の1の人が発災当日は勤務先等にとどまって翌日帰宅するというケースでは、満員電車状態の道路を3時間以上歩く人の人数は約4分の3も減少いたします。

また、発災当日でも3時間の時差の中で分散して帰宅していただきますと、約2割減少いたします。

更に、安否確認が一定時間内にできれば約1割、帰宅経路の混雑状況が完全に把握できて帰宅者に伝達できれば、約6割減少するということがわかってまいりました。

こうした検証を踏まえまして、1番は企業に対して翌日帰宅や時差帰宅を要請する。

また、複数の安否確認方法で、家族の間の安否確認を確実に行うよう周知・広報する。

更に、多数の方が一斉に利用できるように、安否確認システムの一層の技術改善を検討する。

そして、道路の混雑情報などをさまざまな手段によって収集し、徒歩帰宅者に提供するシステムについても検討するといった対策を講じていくことが重要だと言えます。

また、都心で滞留する帰宅困難者が、情報を求めてターミナル駅に集中することが予想されます。駅周辺での混乱の発生を抑えるために、行政、鉄道事業者、駅周辺の事業者による混乱防止のための組織づくりと、対応訓練などの対策を継続することが重要です。

更に、徒歩帰宅者のためのトイレの不足も深刻な問題です。例えば、世田谷区内の国道246号線沿いでは、発災直後から一斉帰宅が始まりますと、この沿道でトイレが不足する状態が17時間継続する可能性がございます。このためにも、翌日帰宅などによって需要の集中を抑制するとともに、

平時から災害用トイレの適切な配置計画を検討しておくことも必要となってまいります。

次に、避難者対策について御説明させていただきます。専門調査会では、東京 23 区におきまして各区ごとに避難の必要となる住民の方を自区内の避難所に収容した場合を推計いたしました。この場合には、約 60 万人分の避難所が不足するということがわかりました。23 区内で融通し合って広域的な避難を行ったとしても、約 49 万人の避難所の不足が発生いたします。

こうした避難所の不足に対する対策として、現在避難所に指定されていないさまざまな公的施設・民間施設等の活用や、更にもっと広域的に地方公共団体が連携した避難体制の整備が重要となります。

また、避難所の後に仮住まいをする必要が出てまいります。この応急住宅につきましては約 162 万戸の需要が発生すると見込まれました。これに対して、応急仮設住宅の供給量は半年間で最大で約 12 万戸、1 都 3 県の建設可能な用地も最大で約 20 万戸分しかございません。これだけでは、大幅な不足が発生いたします。

したがって、応急修理によって使用できる住宅を可能な限り活用して、自宅への早期復帰を推進することや、民間賃貸住宅の空き家、空き室を応急住宅として活用していくことが重要となります。

以上のポイントをまとめますと、12 ページの図のようになります。避難者対策、帰宅困難者対策は行政だけで取り組むものではありません。国民一人ひとりや企業が自ら考えて取り組む「自助」、地域の人々や企業・団体が力を合わせて助け合う「共助」、そして「公助」の適切な役割分担により進めていく必要がございます。

また、避難者や帰宅困難者への対策を講じていく上では、一人ひとりの家族の安全と、自宅を確保するための住宅や建物の耐震化・不燃化が大前提となります。

首都直下地震におきましては、過去の地震では見られなかった膨大な数の避難者・帰宅困難者が発生し、これに対する対策が必要となります。政府を始めとする関係機関はしっかりと連携していただき、官民を合わせた国民運動的な対策の展開に取り組んでいただきたいと思います。

駆け足でございましたが、私からの報告は以上とさせていただきます。

○内閣府特命担当大臣（防災） 中林座長、ありがとうございました。

これまでの御説明につきまして、御質問、御意見がございましたらお願いをいたしたいと思っております。

（特に委員より発言なし）

よろしゅうございますか。

それでは、本日の案件につきましては原案のとおりとすることでよろしゅうございますでしょうか。

（「異議なし」と声あり）

○内閣府特命担当大臣（防災） ありがとうございます。

それでは、最後に麻生内閣総理大臣から御発言をいただきます。

○内閣総理大臣 それでは、御審議をいただきましてありがとうございました。

今日の会議で、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」を決定させていただきます。

た。閣僚各位は、この戦略に示されました対策を着実に実施していただきたいと存じます。

また、今日の報告を踏まえて、首都直下地震の発生時に、避難者や帰宅が困難になる方についての対策の検討、各省庁で策定をいたしました業務継続計画の不断の見直しをお願いしていきたくと存じます。

本年は、岩手・宮城内陸地震、集中豪雨、いろいろ災害がありましたけれども、災害対策に対するときの国民の期待というのは非常に大きなものがあります。したがって、防災担当大臣を中心に是非各省庁が連携をして、いわゆる災害対策というものが着実に推進されますよう、合わせてお願いしてごあいさつに代えさせていただきます。よろしくごお願い申し上げます。

(プレス退室)

○内閣府特命担当大臣（防災）　ただいまの総理の御発言に従いまして、今後とも防災対策の一層の充実に努めてまいりますので、委員各位におかれましても今後とも御協力をよろしくごお願い申し上げます。

なお、会議終了後、私から審議の内容等を記者発表いたしたいと思ひますし、議事録については追って事務局より委員の皆様へ御確認の上、公表させていただきますと思ひますので、御了承をいただきますと思ひます。

これをもちまして、本日の会議を終了いたします。

本日は、お忙しいところ誠にありがとうございました。