

中央防災会議
「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」(第九回)

今後の地震対策のあり方について (骨子案)

平成14年5月29日

今後の地震対策のあり方について（骨子案）

はじめに

1. 我が国の地震防災対策の変遷

（作成中）

2. 我が国の地震防災対策の現状と課題

（1）我が国を取り巻く地震の現状

（作成中）

（2）我が国の地震防災対策の現状

①阪神・淡路大震災以降の対策の充実

阪神・淡路大震災において明らかとなった耐震基準を満たさない家屋や密集市街地の存在等の我が国の都市社会の脆弱性や情報集約体制や広域的応援体制等の応急対策の不備等を克服するため、減災の思想をもとに様々な対策を展開。

（ア）地震に強いまちづくりに関する主な対策

- ・住宅・建築物、都市構造物の耐震化…都市構造物の耐震基準の見直し等
- ・全国における総合的・計画的な地震防災対策の推進
…地震防災対策特別措置法の制定とこれに基づく避難路整備、小中学校の耐震化 等

（イ）応急体制の整備

- ・情報に関する体制の整備…内閣情報集約センターの設置、地震被害早期把握システムの整備等
- ・広域応援体制の整備…広域緊急援助隊、緊急消防援助隊の整備等
- ・医療・輸送活動に関する体制の整備…緊急時用ヘリポートや災害拠点病院の指定等
- ・ボランティア活動への支援…特定非営利活動促進法の制定、被災建築物応急危険度判定制度の創設等

(ウ) 復旧・復興対策…被災者生活再建支援法の制定等

(3) 地震防災対策の現状の課題

①阪神・淡路大震災後の対策において残された課題

(ア) 行政の実践的な防災対応力の不備

- ・災害時の行動手順が不明確、防災に精通した人材が不足など防災機関の対応能力が脆弱。
- ・初動体制や装備・用語の不統一、防災情報システムの個別開発等広域災害時の連携に支障。

(イ) 個人や企業の防災への参画の仕組みの未整備

- ・個人や企業の危機管理能力の向上や、震災に強い地域コミュニティの形成・熟成についてどのようなアプローチをしていくのかが不明。

(ウ) 効率的・効果的な地震防災施設整備手法の不備

- ・それぞれの地震防災施設の関連性を考慮せずに実施。
- ・計画の進捗によって防災安全性がどの程度向上したのか等の総合的評価が不明。
- ・施設によっては、防災上のあるべき整備水準が明示されていないものも存在。
- ・小中学校等の公共建築物、個人住宅等民間建築物の耐震化の遅れ。
- ・防災上危険な密集市街地については、権利関係の輻輳や高齢者・低所得者といった居住者の特性等がボトルネックとなり、その解消が非常に困難。

②我が国の経済・社会情勢の変化に伴う課題

(ア) 経済情勢の変化

- ・低成長時代における公共投資のあり方が問われており、より効率的で効果的な手法によって最大の効用を得ることが必要。
- ・経済のグローバル化の潮流にあつては、国際競争力の維持・強化の観点から、災害リスクを社会全体の中でどのように回避するかを国家的戦略として考えることが必要。

(イ) 地域コミュニティの衰退と社会参加意識の高まり

- ・ 旧来の地縁的な地域コミュニティの衰退。
- ・ 生活圏の広域化は、地域社会とのつながりを低下させており、地域の防災力を著しく低下させているとともに、帰宅困難者問題などの課題も提示。
- ・ 一方、社会活動への参加意識の高まりと住民参加型行政への要求。

(ウ) 国民の安全意識の高まり

- ・ 阪神・淡路大震災以降、次第に防災に対する国民意識は低下している一方、社会不安や信用不安から国民の安全意識は近年非常に高まり。
- ・ 東海地震や東南海・南海地震についての関心の高まり。

(エ) 少子高齢化の更なる進展

- ・ 少子高齢化の進展の中で、地震防災対策においても、バリア・フリーに十分配慮することが必要。
- ・ 被災時において情報弱者が生じないように、情報のバリア・フリー化を推進することが必要。

(オ) ITをはじめとする技術開発の加速

- ・ 先端技術は、便利さと脆弱性を併せ持つ諸刃の剣であり、我が国の経済社会が便利脆弱社会とならないよう、技術開発やシステム開発に被災時の危機管理を内包させることが必要。

3. 地震対策を進めるに当たっての留意事項

(1) 想定すべき地震及びその発生状況

過去の実績等に照らして通常想定される最大の地震を基に最悪の状況を考慮して対策を講じることを基本とすべき（通常想定出来ないほどの希な最悪の状況の想定は、投入可能な予算・人的資源が限られていることから、対策の実現を遅らせ、効果的ではない。）。また、想定される地震の特性、被害、対策に要する期間・効果等を考慮し、優先順位を付け、対策を講じる必要がある。

なお、対策の実施に当たっては、想定する地震被害・対策の程度等について、できる限りの説明を行い、国民の合意を得るよう努める必要がある。

(2) 効率的な地震対策の実施

地震対策は、対策全体として効果を発揮するものであり、予算等の防災対策に投入可能な限られた資源を有効に活用するため、対策実施の優先順位、効果的手段の選択・組み合わせを考慮し、総合的かつ計画的に実施する必要がある。

(3) 人的被害と経済被害の軽減

人的被害の軽減を第一に考えるべきである。なお、地震による経済被害は大きく、迅速な復旧・復興の確保や我が国全体の経済への悪影響を最小限にするためにも、経済被害の軽減の重要性を十分認識して対策を講じるべき。

(4) 予防対策と復興対策のバランス

地震による被害には、人命や文化財への被害等回復不能なもの、また、経済的被害についてもグローバルに見た経済基盤の喪失等回復が困難なものがある。このため、対策の費用対効果も考慮しつつ、回復不能なものを中心として予防対策に重点を置くべき。

(5) 個人財産の支援について

個人財産の資産保全に係る対策は、原則、当該個人において行うべきことであるが、地域や街の保全のための地震対策であって、周辺への被害の軽減効果等公共性が認められる場合については、個人財産に係るものであっても、行政としても支援を検討すべき。

(6) 地方自治体と国の関係

一義的には市町村が地震防災対策の責務を有し、被害の程度により、都道府県、国が各の役割を担っている。広域的・国家的甚大な地震災害への対応に関しては、国や都道府県が連携して対応できる連携対応ガイドラインの作成等の仕組み・枠組みの整備、広域被害想定等基本的情報の提供等を行うとともに、発災時には関係自治体と連携しつつ国が責任を持って対応すべき。

(7) 地震防災情報の提供のあり方

一般の国民に提供する場合には、具体的にどのように行動すれば良いかが分かるような形で提供することが望ましく、研究・観測機関がなるべく

解りやすく発表した等身大の情報を基に、防災機関・行政は、一般国民のどうすればよいかの判断に結びつくような形での情報を提供するよう努める必要がある。

(8) 地震防災対策における行政の役割と自助・共助の関係

自宅における耐震化や初期消火等々地震防災対策における自助・共助の果たす役割は極めて大きい。このため、行政は防災施設の整備、広域防災体制の確立等行政でなければ出来ない対策を的確に推進するとともに、自助・共助の推進のための支援や防災関係情報の提供等を通じ、自助・共助の重要性の広報、支援を積極的に行うべきである。

4. 今後の地震対策の基本的戦略

(1) 基本的な考え方

- ①阪神・淡路大震災以降、地震防災対策が相当充実強化が図られているが、これまでは制度や組織体制の整備など枠組みの整備が中心に行われてきた。しかし、それが効果的に運用されたり社会的定着が図られていない等のため、求める効果が十分得られていないものが見受けられる。そのため、今後は一般社会においても防災行政においても、実効性をあげるための様々な工夫が必要。
- ②阪神・淡路大震災後に高まった防災への関心は、時間の経過とともに人々の意識の中から次第に風化しつつあり、多大な犠牲の上での教訓を活かしていくためには、社会システムの中の一部として、防災の確固とした定着を目指すことが必要。
- ③また、真に災害に強い社会は、可能な限り平常時の社会システムを災害時にも活用できるようにすることが基本。
- ④これまで、防災は経済原理を効果的に活用してこなかった。しかし、社会の質・量ともに充実した防災力の向上のためには、防災分野においても積極的な民間活用等により、防災上の優位性と経済上の優位性の整合を図る社会的な転換が必要。

(2) 取るべき対応

- ①防災機関は災害対応のプロ集団であるべきであり、あらゆる事態へのイメージネーション能力を備え、迅速に判断し、適切に対処することが求められることから、具体的な行動のあり方や広域的連携の体制等も含めて、各関係機関が被災時の実践的な危機管理体制の確立を図ることが必要。
- ②発災初期の救助活動から建築物の耐震化の推進や密集市街地の解消等を含め広範な地震防災対策を効率的・効果的に実施するためには、行政のみならず、住民、企業、NPO・NGO等様々な主体が防災対策に関心を持ち、これに参加するような防災協働社会の形成が必要。
- ③災害時にのみ機能するシステムや機器等は、平常時のものとの二重投資が必要であり、かつ、習熟が困難であるといった問題があり、効率的・効果的でないとともに、実践的でないため、防災機器の平常時の利活用から市場原理に基づく防災活動の実施を含め、防災が平常時の経済社会活動の根幹を成すような様々な仕組み・システムを構築。
- ④低成長時代においては投資余力が減退し、防災のためだけに整備するということが困難な場合もあり、既存の資源を生かしつつ、地震防災施設相互の関連性等を考慮し、他の施策との融合・連携を図りながら、効率的・効果的な施設整備を進めることが必要。
- ⑤ITを初めとする先端技術の進展も活用し、総合的な防災関係情報システム等の整備・活用等を通じ、行政の対応能力を向上するとともに、住民等様々な主体が防災に関心を持ち、防災対策に参加する基盤を形成することが必要。

5. 今後の地震防災対策の基本的方向

地震対策は今後も各種の対策を総合的に進める必要があるが、真に安全で安心な社会を形成していくため、特に、以下のような点について推進を図ることとする。

(1) 実践的な危機管理体制の確立等

- ① 国及び地方公共団体等の役割、目標の明確化及び効果的な連携体制の構築
地震災害の規模や態様、対策の内容に応じた国と地方公共団体等の役割や目標を

明確にした上で、緊急時の的確な対応のための防災体制の充実・強化や効果的な連携体制を構築。

② 徹底して実践的である地震防災体制の確立

防災機関における防災活動の具体的手順等を明らかにしたマニュアルの作成、実践的な防災訓練の実施や手法等の開発、防災に関する専門職員の育成や機動的な専門組織の整備及び災害時の医療活動や物資の緊急輸送等についての各機関の連携等により、災害時に徹底して具体的に動ける地震防災体制を確立。

③ 広域的防災体制の確立

広域防災活動に関する計画の作成、防災体制や資機材・装備・情報等の共通化・標準化及び広域的救助等の迅速・的確な実施体制の整備等により、複数都道府県にまたがる広域的な地震災害に的確に対応できる体制を確立。

(2) 防災協働社会の実現

① 住民、企業、NPO等と行政の連携による地域の防災対策の推進

住民、企業、NPO・NGO及び行政等の様々な主体の参加・連携により、地域の防災計画の検討、行政計画への反映及び地域内での啓発等、自助・共助も含めた防災対策を推進。

防災教育や人材育成を総合的に推進し、国民や地域の防災対応能力の向上を図るとともに、学識経験者等の専門家によるサポート体制を構築。

② 企業防災の推進

防災の観点からの企業評価の確立等により、従業員・顧客の安全確保、経済損失の最小化等を図るとともに、被災地への物資・サービスの提供等の多様な機能を発揮できる企業との連携の仕組みを構築。

③ 平常時の社会システムの災害時における活用

災害時のみ使用する機器やシステムは、効率的・効果的な機能が発揮できないおそれもあり、通信や物流・販売等の平常時の社会システムが可能な限り災害時にも活用できる体制を整備。

④ 防災情報共有社会の実現

防災協働社会実現の前提として、国、地方公共団体及びその他防災関係機関の間やそれらと住民等との間で防災情報を共有するシステムを構築。

⑤ 震災に強い都市の整備

密集市街地の解消や都市部におけるオープン・スペースの確保を図るため、民間事業者や土地所有者がプロジェクトのメリットを感じるような開発手法の活用など震災に強い都市基盤の整備を推進するとともに、消防防災基盤の整備を推進。

通信、電力、ガス、水道等のライフライン機関と防災機関の連携等により、災害時においても様々な防災対策の基礎となるライフライン機能の確保を推進。

⑥ 国際的な防災協力の推進

災害大国である我が国の経験も活かし、海外の大規模災害への迅速で効果的な支援体制を平常時から整備。また、我が国の被災時における海外からの支援の円滑な受入れ体制等を構築。

(3) 効率的・効果的な防災対策の推進

① 限られた予算の中でのハード・ソフト両面にわたるメリハリのある対策の推進

進捗状況を把握するための指標や目標等を明らかにするとともに、限られた予算の中での効率的・効果的に事業等を展開。

② 住宅や防災上重要な公共建築物等の耐震化の推進

ハザードマップの作成や多様な支援による総合的な施策を展開し、住宅の耐震診断・耐震改修等を強力に推進。

既往の耐震化計画・施策を含む耐震化推進のプログラム等により、住宅及び庁舎、学校、病院、社会福祉施設等の公共建築物等の耐震化を強力に推進。

③ 防災への市場原理の導入

防災に着目した製品の性能標準の設定や防災配慮型製品の表示等、防災性に優れた製品等が市場において評価される仕組みを構築し、その普及を支援。また、被災時を含めたトータルの社会コストが低減される仕組みを構築。

④ 被災者のニーズに合った多様な生活支援

真に支援を必要とする被災者に対して、公平性・透明性等も考慮した上で、被災者の経済的能力、被害の状況等に応じた多様な生活支援策を用意。

⑤ 地震防災のための調査研究の推進

地震発生メカニズム、構造物の減災、防災システム等、効果的に被害の軽減を図るための調査研究を推進

(4) 先端技術を活用した防災対策の推進

① ITを駆使した情報システムの開発

迅速かつ的確な情報の収集・共有化を図るため、ITを駆使し発災直後から復旧・復興を見通した防災情報システムを開発。

② 各種バリアを解消する技術・システムの開発

災害時に援護を必要とする人々についての的確な情報伝達や避難誘導を可能とする技術等を開発。また、災害時に人が立ち入ることが困難な場所での作業や情報収集のためのロボット等を開発。

③ 便利脆弱社会の弊害を克服する技術・システムの開発

電化や情報化に頼りきった便利快適な社会状況の下で生じる災害時の停電や通信遮断等による混乱を克服できるような平常時に利用するシステムを開発。

6. 当面行うべき具体的施策

(早急に着手すべき施策を記述)

7. 今後引き続き検討すべき課題