

## 「東海地震対策大綱について」

内閣府（防災担当）上総周平参事官

ただ今御紹介いただきました、内閣府参事官の地震火山担当をしております上総と申します。

今日は東海地震対策大綱について、皆様の前でお話させていただく機会をいただきまして、誠にありがとうございます。また先程来、静岡県の防災会議をずっと聞かせていただいておりますが、プロジェクト TOUKAI 0 をはじめ、他に先んじた取組みを大変熱心になされておられますことに敬意を表する次第でございます。

それでは早速ですが、今年の 5 月に決めました東海地震対策大綱について、御説明させていただきますと思います。

【図 2】 この図はすでに何度か見られたかもしれませんが、東海地震の発生が相当差し迫っている、ということを示す図です。

この南海トラフと駿河トラフはつながっているわけですが、これが周期的に動いて、破壊されていくということが、100 年あるいは 150 年間隔で起こります。

この前大きな破壊が起こったのは 1854 年の安政の地震です。ここでは途切れがない絵になっておりますが、実際は 32 時間の差をもって、この安政東海地震と安政南海地震が発生しております。

その後、昭和に入って、南海・東南海の地震が 1944 年・46 年と、ここは 2 年差で起こ

りましたが、その時に駿河トラフの部分が破壊せず、エネルギーがたまっておるとい  
状況が続いておりまして、空白域がもうすでに 150 年になろうとしているということで、  
東海地震発生 of 切迫性が強く言われているところです。これはもう皆様御案内のとおり  
です。

【図 3】 この図は、この東海地震に対して、これまでどういう対策をとってきたか、  
ということを示しています。昭和 53 年に大震法（大規模地震対策特別措置法）という  
法律が定められまして、これに基づいて観測体制の強化、あるいは警戒宣言が出された  
ときの避難警戒体制への取組み、それから予防対策の取組みをやってまいったわけです。

観測の強化ということでは、地震計とか歪計・傾斜計といったものを相当の密度で整  
備し、気象庁で 24 時間で監視しているという状況です。また G P S での観測も駆使し  
ているところです。

それから、東海地震の、他の地震と大きく違うところとしましては、予知を前提とし  
た避難警戒体制を作っている、という事です。こういったことから、中央防災会議では  
地震防災基本計画を作成する、あるいは指定行政機関・指定公共機関といったところで  
も計画を作る、さらに特徴的なのは、民間事業者、大きな百貨店等の民間事業者の方  
にもそういう防災応急計画を作っていただく、という事を特色としてやってきたわけ  
です。

さらに、予防対策の推進としまして、いわゆる地震財特法という、昭和 55 年 5 月に  
きた法律ですが、少し補助率の嵩上げをするという法律がございます。この地震財特  
法にもとづいて、強化地域内での避難地・避難路の整備等を進めてきたわけです。

こういったことが今までの取組みですが、ひとつの反省としまして、東海地震につ  
いて、特に警戒宣言が出た時の話に特化したもの、あるいは強化地域以外の対策はもうい

らない、といった感じで、警戒宣言時のこと、あるいは強化地域することに注目が集まりすぎたこと、あるいは地震が必ず予知できるのだと、これは誤解な訳で、前兆滑り＝ブレスリップという現象があった場合に限って予知ができるだろうということなのですが、それが東海地震については、全てのどのような場合でも予知できるんだ、といった誤解があったのではないかと、という反省があるわけです。

そういうことから、今回、大綱を作るにあたりましては、見直すべき点はしっかりと見直して、より具体性を持った現実性のある防災対策を作っていく、という姿勢で取り組みました。

東海地震対策についての一連の見直しを行った背景としましては、20年来観測体制の強化をしてきた結果として、データの蓄積が相当できたということがあります。

【図4】 これは20数年前（1978年）の1年間での地震のデータを、深さ方向にどうかということで、震源を深さ方向に落としたものです。1978年の1年間のデータと、97年の1年間のデータを比べますと、相当な密度差がありますが、観測網の整備によるものです。そういったことから、震源がこういう形、深さであると、それによってすなわちプレートの位置がどういうところに分布するか、ということがわかってきたわけです。

【図5】 そういったことから、想定震源域が今までは20数年前からこういう矩形の所を想定していたのが、さらにもっと震源がどこになるのかというのがよくわかってきて、この紫色のなすび型の部分で起こるだろうということが、相当の確度でわかってきました。こういったことから、先ほど知事さんの冒頭の御挨拶でもありましたように、今まで得られた知見を基に、平成13年にもう一度被害想定なりをやり直した、ということとです。

【図6】 その結果としまして、震度分布も今までから相当違ってきた。

この赤が以前のものですが、こういう風に、やや今までよりも西へ広がっているということが解ってきた。それから津波の高さにしても、さらに精度良く現れるようになってきました。

【図7】 もっとも、静岡県は見直し前からそのまま全域強化地域に入っておったわけですが、その後のデータでも、やはり静岡県さんは全域が強化地域でございます。

ちなみに強化地域の考え方ですが、中央防災会議では震度6弱以上の地域、あるいは津波ですと20分以内に到達し、かつ沿岸で3m以上、地上で2m以上といったところを強化地域としての対象に考えて、この「黄色」の部分、さらに地元の関係県の御意見もいただきまして、この「青」の部分も入れ、従来の6県167市町村から8都県263市町村に広げた、ということです。

【図8】 こういった事がわかってきたことから、大綱を作ろうということになってきたわけですが、当初申し上げましたように、東海地震はもうほんとに切迫しているであろう、それから被害想定も相当明らかになってきた、最大死者数は9,200名ということで、数字の精度自体にはいろいろ意見はございますが、大きな被害が想定される、ということはもう間違いないわけです。にもかかわらず、地域住民の方、あるいは企業の皆さんの意識は残念ながらまだまだ高くはない。それから経済社会情勢も、少子高齢化が進んでいる、それから従来のコミュニティーというものが廃れてきた、それから財政事情が逼迫していると、こんな状況から、もう一度東海地震についての対策を、全体のマスタープランとして考えていくべきだろうということで、この大綱が今年5月に発表されたわけです。

この大綱を作りますには、形式的なものであってはいけないと、実践的なもの、現実的なものを目指そうということでまとめられました。

【図9】 これから更に詳しく御説明いたしますが、四つの柱を考えております。

一つ目は、被害軽減のための緊急耐震化対策等の実施。

二つ目が、地域における災害対応力の強化。これは知事さんの先ほどの冒頭のお言葉でいくと「防災力」という言葉で直してもいいかもしれませんが、地域でどう対応していくか、その力を高めようということ。

三つ目が、警戒宣言前からの的確な対応。従来で行きますと、警戒宣言が出ますと病院での診療は一切停止ということでしたが、それで本当にいいのだろうか、というようなことの見直しをしております。

それから四つ目が、地震発生時の広域的な体制を早く確立するにはどうしたらいいかということ。こういった四つの視点で、大綱がまとめられております。

【図 10】 一つ目の緊急耐震化対策、これは先程来会議でも出ておりましたように、やはり阪神淡路での教訓として、死者の 8 割強は建物が壊れての圧死、というのがあるわけですから、そういったことから、建物が壊れて人が亡くなるということを防ぐことを、一番大きな地震対策の柱にするべきだろうという考え方です。

現状を見ますと、木造住宅の 6 割が耐震基準を満たしていない。公的建物、学校とか病院等でも、クエスチョンマークが付くのが学校で 45%、病院で 42%という状況でございます。あの、やはりすばらしいのが、静岡県さんだけでこの数字をみますと、クエスチョンマークがつくのが学校で 30%、病院で 35%と、それだけ静岡県では公的建物の耐震化も進めておられる証しであるわけですが、ただ強化地域全体を見ますと、まだこういった状況です。

それから、阪神淡路で 8 割強であったわけですが、東海地震での建物倒壊によって亡くなる方の数は 6,700 人で、全体 9,200 人という想定に対してパーセンテージは 7 割強です。阪神淡路よりはやや低くなりますが、阪神淡路は津波はなかったわけで、東海地震では津波によって亡くなる方も相当数おられるので、パーセンテージは少し低くなりますが、やはり相当数の方が建物がつぶれることで亡くなるという想定がされているということなんです。

そういった事から、住宅の耐震化、このあたりも静岡で進められておられますプロジェクト TOUKAI 0 の、先ほど御説明もございましたが、こういった事を強化地域全体に広げていきたいということから、色々な策を考えているわけです。

地震ハザードマップ、それから住宅性能表示を利用しようとか、こういった事を内容に含めております。それから各種の支援制度、静岡県さんも先んじてこの制度を導入されておられますが、耐震診断・補強への助成とか、あるいは先ほども御紹介がありました効率的な耐震補強策を開発あるいは普及していこう、という事を打ち出しております。

それから、公共建築物の緊急耐震化ということで、まず耐震診断を急いでやり、その結果をリストにして皆さんに公表しようと、この病院、あるいはこの学校は、まだ地震時の手当てができていませんということ、大変インパクトの大きい公表になるかもしれませんが、そういった事をあらかじめ情報として皆さんにお伝えすべきであろうということで、大綱に盛り込まれているところです。

それから、ただ危ないということを発表するだけではいけませんので、その補強についても計画的に進めていく事を打ち出しているわけです。

あと、津波対策についても考えております。これは堤防の整備などを内容とするものです。

こういった緊急的な耐震対策の実施を、一つ目の柱として挙げております。

【図 11】 次が、地域における災害対応力の強化です。これももう何度も出ておりますように、自助・共助、まずは自分の身は自分で助ける、さらには地域のコミュニティの力で助ける、こういった事の重要さは阪神淡路からの大きな教訓なわけです。そういった意味で、ボランティアとか NPO、企業等の重要性といったものも高まっているということです。

そのためには、いろんな知識の徹底的な普及が必要です。先ほど少し触れましたが、東海地震は予知できる場合とできない場合があり、前もってのアナウンスがなくて突発

的に起こることだって当然あり得る、といった事もしっかりとみなさんに知っていただく必要があります。それから被害はどういう事が起こりうるか、例えば、家が壊れることで亡くなるということがたくさんあるんだと。静岡県ではそういう取り組みを、テレビでのコマーシャル放映もされながら、大変活発に取り組んでおられるわけですが、先ほどの知事さんのお言葉では、まだその広がりが十分でないという思いをお持ちだということを知り、そういうものかなと、更に進めていかなければならないなと感じたところです。被害がどういうことで起こるか、だからどういう備えをしなければならないか、こういったことをしっかりと知識として持っていただく必要があるだろうと考えておるところです。さらには、発生したときにはどういう行動をとるべきか、こういうこともよく知っていただく必要があるだろうと思っております。

そのためには、防災活動をやっていく上で色々な情報を共有することと、それから防災活動に参加連携する場を設ける、こういったことも大事だと考えておるところです。

色々な情報を共有していくことは、ほんとに防災面では一番大事なことと思っております。こういった災害の防災力の強化を、二つ目の柱で挙げておるところです。

【図 12】 三つ目が、警戒宣言前の的確な対応。今回の大綱では、従来やられてきたことに更にもう少し現実的な、実践的なものに考え方を整理しております。

これまで、どのような場合に予知されるかというのが不明確な部分がありましたが、先ほど少し触れましたように、前兆すべりという現象に限って言えば、的確な警戒避難を事前にとれるだろうが、それ以外の場合はなかなか難しい、突発的に発生する場合もある、といった事をまず知って対応する必要がある。それから、観測体制についても従来なかなか発表しておりませんでした。後でもう少し詳しく触れますが、観測情報という、いわば青信号、少し異常なデータが出たという青信号の情報と、いやもう次の避難に向けての行動を準備すべきだというような黄色信号の情報、こういうものを色分け

をしっかりと、情報を一般の方に早くお知らせすることに切り替えていこうという事を考えております。

それから、これまでは警戒宣言が出されると、病院とか百貨店とかコンビニエンスストアとか、こういったところは一律に営業を止めていただくという取り決めでしたが、これからは震度に応じて、耐震性のある建物、あるいは鉄道、こういったものは営業をそのまま続けることも可能にすべきだろう、それから物資の確保という意味でも、コンビニエンスストアといったもので営業継続が可能なものはそのまましていただく、という方向を出してきたわけです。

【図 13】 最後でございますが、四つ目として、災害発生時における広域的防災体制。

これまでどうだったかと申しますと、まずはやはり被害状況報告をもらって、人・物資の不足量がどうだという情報も得て、県なり市町村から要請をいただいたうえで次の広域的なアクションをとることにはしていたわけですが、これではなかなか上手くいかないことが阪神淡路の教訓からも出てまいりました。必要量の把握、活動の調整には大変時間がかかると、特に広域的な災害で大きな被害が出ている地域からは、これだけ大きな被害があるという情報を発信することさえ不可能なこともあり、迅速な対応が取れなかったということがありますので、これからはあらかじめ被害を想定して、派遣内容、それから輸送する物資なり人なりの量をあらかじめ計画的に定めておこうと。それを定めた上で、地震が発生したならば被災情報がなくてもその計画に基づいて直ちに救援部隊、医療チーム等の派遣を開始していく、ということにしていきたいと考えています。当然初めの想定がずれることはありますが、まずは行動を起こし、さらに入ってきた現地からの情報をもとに派遣体制を徐々にアジャスト・調整していくという風にしていくのが良いのではないかという事をまとめたわけです。また、この活動の計画を立てるに当たっては、どこからどこへ持っていくかという、具体性を持った形で取りまとめる必



要があるだろうという事を大綱でまとめたわけです。さらに具体的な活動要領については、年内にとりまとめていこうとしているところです。

【図 14】 以上が大綱での大きな四つの柱ですが、では、この大綱に基づいて今後どうか、ということで、一つ目には「緊急対策方針」なるものを、これはもう今月末あるいは来月初めの閣議で決定していこうと思っております。

これは人命に関わる密接なことについて、いつまでに誰がやるかということをも明確にしていこうという考えから、この「緊急対策方針」をまとめるものです。例えば、病院・市役所等の公共建築物の耐震診断を、ここ2、3年の間に、平成17年を目途に実施しようとか、あるいは道路、鉄道、港湾といったものの耐震点検、これは国土交通省がやることとなりますが、いつまでに誰がやるかということをも明確に期限を切って定めたもので、まもなくその対策方針が出されます。それに基づきまして、具体の「活動要領」というものを年内にとりまとめることにしているところです。それが一つです。

それから二つ目は、大震法にもとづく「地震防災基本計画」の見直しをしよう。来週、中央防災会議が7月28日に開催予定でございますが、ここで、この基本計画の見直しをしようとしております。これは先ほども触れましたけれども、異常データがつかめた場合に、今まであまり出していなかった情報をどう出していくかを明確にしようという事を、この基本計画の見直しの中に盛り込んでおります。

「赤情報」、これは仮の名前ですが、従来の地震予知情報と呼んでいたものを赤情報、それから「黄情報」、もうぼちぼちその準備行動に移っていただかないといけない相当顕著な観測データをつかんだ場合には黄情報というものを出そうと、それから「青情報」、これは少し異常なデータが見つかったけれども、全体の観測網の中で1箇所しかまだない、というような時には、そういったデータが1箇所でも見つかったら青情報として出していこう、と考えているところです。そういった情報は、場合によっては行動に混乱を起こさせる可能性のあるものですが、そういう情報の明確な整理をして、赤・黄・青

といったふうに分けて、これから周知の期間を置いて、皆さんに実際に公表していきま  
すということを考えているところです。

それから、警戒宣言が出たときの防災対応について、先程来申し上げておりますが、  
大綱を踏まえてさらに実践的、具体的な中身をこの基本計画に盛り込もうということで  
進めております。たとえば、帰宅困難者が相当数出るだろうと思われませんが、こういっ  
た方への対応をどうしていくかも含め、計画の見直しを来週の中央防災会議で行うこと  
にしているところです。

その他、書いてありますように、建物の耐震性の現状公表とか、知識のPRとか、こ  
ういったことを、これからこの大綱を踏まえてどんどん進めて行きたいと考えていると  
ころです。

以上、与えられた時間を少しオーバーしたかもしれませんが、今年5月に出されまし  
た東海地震対策大綱についてと、それから今後どういうアクションをしていくかという  
ことについて、御説明をさせていただきました。

御清聴ありがとうございました。