

民主党 防災問題プロジェクト・チーム報告書

「首都直下地震対策について」

2005年5月25日

．はじめに

首都圏において直下型地震の危険性が指摘されている。文部科学省地震調査研究本部の長期評価によれば、30年以内に70%（50年以内には90%）の確率で、マグニチュード7規模の直下型地震が発生するとされており、極めて近い将来に震災が発生することはほぼ確実な状況にある。また首都直下地震が発生した場合、最大で死者1.3万人、負傷者21万人、建物全壊・焼失85万棟、経済損失112兆円もの莫大な被害が生じると想定されており（中央防災会議・首都直下地震対策専門調査会）、その規模は想像を絶する。

世界最大の再保険会社である「ミュンヘン再保険社」が算定した「大都市の災害リスク指数」(Hazard: 災害 × Exposed Value: 経済的価値 × Vulnerability: 防災脆弱性)によれば、東京・横浜の指数は710で世界第1位とされ、第2位のサンフランシスコ(指数167)と比較しても、ずば抜けて高い値を示している。このことから明らかなように、首都直下地震の発生が極めて切迫していること、また発生した場合の影響は極めて甚大なものとなることを、改めて認識しなければならない。

おりしも本年は、阪神大震災の発生からちょうど10年の節目の年にあたる。6,433名もの尊い人命が失われ、約10兆円もの経済損失が生じた阪神大震災の経験は、人口の集積した大都市における震災の結果がいかに悲惨なものとなるのか、われわれ日本人に得がたい教訓を残した。しかしながら今日、その教訓は徐々に風化している感が否めない。

国民に注意を喚起する意味から、本報告に先立ちまず以下の5点につき問題提起を行いたい。

危険情報が知らされていない ～ 首都直下地震に関する“情報かくし”。

首都圏において直下型地震が発生した場合、震災による直接的被害もさることながら、都心に林立する高層ビル、新幹線をはじめとする大規模交通システム、東京湾岸に密集する化学プラント群などにおいて大規模な被害が生じる可能性が高い。さらに大規模ターミナル周辺など、地下街等におけるパニック等の二次被害を考慮すると、震災による直接・間接をあわせた被害は、我が国の歴史上例のない規模となる可能性がある。

しかしながら中央防災会議が作成した「首都直下地震被害想定」では、主に地震による直接的被害のみが想定され、上記の間接被害については極めて過少に評価されている疑いがある。このような過小評価は、震災の危険性についてあいまいな認識を国民に与えかねない。

被害想定にかかる行政の情報公開は不十分であり、国民に危機の実体が正確に伝わっているとは言い難い状況にあるのではないだろうか。

「倒れる住宅」が街に放置されている ～ 住宅が人命を奪う。

阪神大震災における死者の8割以上は、住宅等の建築物が倒壊したことによる圧死であった。また少なくない人々が、倒壊した住宅から脱出することが出来ないうまま、その後生じた火災により死亡した。震災時において、耐震性の低い住宅は、人命を奪う最大の“凶器”となることは明白である。

しかしながら建築基準法上の新耐震基準を満たしていない、いわゆる「既存不適格」住宅は、木造住宅の約4割にもものぼるとされている。東京にもこれら「倒れる住宅」は数多く存在することから、首都直下地震が発生した場合、それに伴う人的被害は甚大なものとなることは間違いない。

その一方で国による住宅耐震化の取り組みは、極めて鈍い状況にある。耐震改修にかかる補助制度の実施は自治体にまかされ、公的補助を利用して住宅の耐震改修が行われた事例は、平成16年度末現在でわずか3,500戸にすぎない。

阪神大震災から10年の年月が経過したにもかかわらず、住宅の耐震化は遅々として進まず、政策の欠陥は今日も続いている。学校等の公共施設についても、耐震化の不備が指摘されているところであり、これらも含め、建築物耐震化への取り組みを抜本的に強化する必要があるのではないか。

延焼対策に手がつけられていない ～ 強制力のある整備手法を模索すべき。

首都直下地震における被害想定によれば、震災による火災の延焼は、環状6号線・7号線に挟まれたエリアで被害が著しく、焼死者は最大で約5,000人にも及ぶとされている。

火災の延焼は、いわゆる木造密集市街地において著しい。都内には、密集市街地が約2,000ha存在するといわれているが、これらのエリアにおいては、建築基

準法上の規定により既存不適格住宅の更新が困難であったり、権利関係の複雑さから危険な空き家の除却が進まない状況にある。また細街路においてブロック塀や自動販売機が無造作に設置されていることから、これらが倒壊すれば救急・救難活動に大きな支障をきたす恐れがある。

いっぽうで、国土交通省や自治体等による防災街区整備事業は、住民や地権者の合意の取り付けに時間を要することから、遅々として進んでいない。

しかしながら諸外国では、防災上危険な住宅・建築物などを強制的に除却する法制度も存在する。また危険なブロック塀を「生垣」などに置き換えたり、細街路における自動販売機の撤去を進める必要がある。住民の合意が必要であることは当然であるが、これら密集市街地対策を進めるため、ある程度の強制力ある手法により事業が進められるよう、新たな方策を模索しなければならない。

また、老人ホームや学校などの施設が、防災上危険な箇所に建設されている事例も散見される。都市計画のあり方も含め、土地利用のありかたについて根本的に見直す必要があるのではないだろうか。

セルフ・ディフェンス能力の向上が必要 ～ 発災直後は「地域で身を守る」。

消防や警察・自衛隊などによる救援活動にはおのずから限界があり、大震災の発生直後においてその能力が不足することは自明である。よって発生直後の救援活動は、近隣住民など地域の連携によるところが大であるのは言うまでもない。事実、阪神大震災では、倒壊した建築物から救い出された人の約6割が、近隣住民の手によるものであったといわれている。

しかしながら都会における地域住民のつながりは極めて希薄な状況にあり、地域コミュニティの力は衰退の一途を辿っている。このような状況では、いざというときに、地域住民の連携を期待することは困難であると言わざるを得ない。

たとえば米国においては、地域におけるボランティアの育成の形で、CERT(Community Emergency Response Team)が組織され、FEMA(連邦危機管理庁)の推奨のもと、さまざまな教育訓練プログラムが実施されている。わが国においても、自主防災組織の組織化が進みつつあるが、必ずしも危機に即応する実態を伴ったものとはいえないことから、これらの例を参考に、教育訓練プログラムの充実等を検討する必要があるのではないだろうか。

日本の危機管理体制は未だ発展途上 ~ 危機は世界に波及する。

政治・経済・行政の中枢が集中する首都・東京での大震災は、未だかつてわが国が経験したことのない危機となることは間違いない。首都における危機管理の不在は、被害の拡大を生み、その影響は全世界に波及する。

阪神大震災は、我が国に危機管理政策において、意識変革をもたらすほどの大きな出来事であった。しかしながら、諸機能の中枢が集中する東京において大規模な危機が発生した場合、どのような対応をとるのかについて、危機管理が十分であるとは言いがたい。

緊急事態法制の整備や危機管理庁設置の是非を含め、我が国の危機管理体制は、未だ発展途上であることは明らかである。

これらの問題意識をもとに、民主党・防災問題プロジェクトチームでは、将来ほぼ確実に発生するとされている首都直下地震について、早急に措置すべき対策について検討を行った。

現在の科学技術では、首都直下地震の予知は不可能であることから、被害を完全に防御することは困難である。しかしながらできるだけ予防措置を講じておくことにより、震災による被害をいかに最小化するか、即ち「減災」を目指し実現することは十分に可能である。

以下、「予防対策～被害を最小化するために」、「応急・復興対策～被害の拡大を防止するために」、「危機管理対策～被害の影響を緩和するために」の3つのフェーズごとに、首都直下地震対策の具体政策について提言を行う。

・被害の最小化のために（震災発生前の予防対策）

1．住宅・建築物の耐震化

阪神・淡路大震災においては、死者の8割が住宅・建築物の倒壊による圧死であった。また密集市街地において多数の住宅・建築物が倒壊することは、火災発生時における延焼危険性を招き、道路閉塞による消火・救援活動の困難とあいまって、犠牲者数が著しく増大する危険性を招く。住宅・建築物の耐震化は急務の課題である。

しかしながら現行の「耐震改修促進法」は、一定規模以上の特定建築物に限り耐震改修の努力義務を定めたものであることから、個人住宅の耐震改修には結びついていない。個人住宅については、現行法のいわば「盲点」となっており、耐震化の進まない最大原因となっている。

よって、既存不適格住宅の耐震改修促進を目的とした「住宅耐震改修促進法」を制定する。なお法制定にともない、耐震改修に関する助成の拡大、公的融資制度の拡充、ローン利子控除等の税制優遇措置の導入など、関連法制・各種制度の整備を行う。

2．延焼火災対策

中央防災会議による被害想定によれば、首都直下地震における想定最大死者数13,000人のうち、半数以上が火災によるものとされており、とりわけ都下の密集住宅市街地における被害は甚大なものとなることが予測されている。

なお密集市街地の整備にあたっては、住民・地権者の合意形成に時間を要し、これが原因となって事業が進まないケースが多い。住民参画の担保は大前提であるが、危険な空家住宅の除却などを積極的に推進し、より迅速に防災街区整備事業が実施されるよう、住民合意形成のあり方について再検討する。

また都内における遊休公有地については、安易な再開発を行うことなく、災害時におけるオープンスペースとしての保全や、防災基地への活用を図る。

3．災害に関する情報公開の徹底

都心に林立する高層ビル、新幹線をはじめとする大規模交通システム、東京湾

岸に密集する化学プラント群、大規模ターミナル周辺に立地する地下街等におけるパニックなどについて、中央防災会議による被害想定は「被害の想定が困難であり、前提条件の設定如何により数値は変動する」として、著しく過少な評価しか行っていない。しかしながらこのような過小評価は、震災の危険性についてあいまいな認識を国民に与えるものである。より詳細・正確な被害想定が可能となるよう、評価方法の検討に取り組む。

災害にかかる危険情報については、一部の自治体でハザードマップの整備などが進みつつあるが、行政側の情報公開が不十分であるために、非常用備蓄の所在や街区の危険性の認識に欠けているケースがある。各種都市施設の危険性や、活断層の所在地、避難経路や避難用備蓄の詳細など、災害安全にかかる情報開示を積極的に行う。

4. 住民参加型のセルフ・ディフェンス能力の向上

大震災における行政の対応力には限界があることから、発災直後は自ら、又は隣近所同士が助け合いながら対応する必要がある。即ち自助・共助の観点から、地域において救急・救命活動が迅速に行われるようにするためには、平時より防災意識向上のための啓蒙・防災教育・避難訓練がよりきめ細かく実施される必要がある。

そのためには、自治町会やマンション管理組合などコミュニティ単位で訓練を行う際には、単に定められたプログラムを消化するのではなく、住民同士が、震災時の対処のあり方についてシミュレーションし、議論できる場が設けられるよう、訓練のあり方を改める。また高齢者・障害者・外国人など災害時要援護者の情報をコミュニティ単位で共有できるよう、自治体や警察など関係機関との連携をはかる。

なお防災の視点からのみでは、平時の取り組みは困難を伴うケースが多い。防災のみならず、防犯・教育・育児などの視点も含めて、地域においてコミュニティ連携のための取り組みが活発に行われるよう、環境整備に取り組む。

5. 民間企業の連携による防災力の向上

首都圏には数多くの企業が立地していることから、震災時の救急・救援活動に

において、これら企業の力を積極的に活用することが重要である。「防災」をキーワードにして、都内の主要地区ごとに立地する民間企業と住民が相互応援体制を構築できるよう、ネットワーク整備を支援する。

また自治体と民間企業の相互応援協定の締結を支援し、予め社屋などの施設を避難施設として登録することや、社員をボランティアとして活用することなどを図る。

またこれら協力企業・事業者に対するインセンティブとして、発災時において固定資産税の減免等をはじめとする税制上の特例措置を導入する。

・被害の拡大防止のために（震災発生直後の応急対策、復興対策）

1. 避難者対応

政府の想定によれば、首都直下地震の避難者は最大で約700万人とされ、うち約460万人が、避難所での生活を余儀なくされるとしている。また、約1ヵ月後における避難所生活者は約200万人とされており、これらの人々に対して仮設住宅を用意する必要がある。

しかしながら、これら避難所の準備や仮設住宅の建設は数々の困難が予想される。とりわけ都内において大規模空地を確保することは容易ではなく、仮設住宅建設のための用地確保は不可能に近い。

これらの問題を解決するため、避難者の受け入れや仮設住宅建設のための用地提供が可能な民間企業・事業者を登録制度を創設し、施設の活用、用地の借り上げなどが行えるよう、現行の災害関係法制の見直しを行う必要がある。

また協力企業・事業者に対するインセンティブとして、発災時における税制上の特例措置を導入する。

2. 災害時の救急・医療体制の充実

首都直下地震の発生により膨大な負傷者が発生することが見込まれるが、都内に立地する医療機関でそのすべてに対応することは不可能である。第一線の地域医療機関と災害拠点病院間の連絡体制を確立するとともに、重傷者の転送など被災地外の医療機関との一体的な対応を可能とする体制を確立する。

また自衛隊など関係機関との連携強化を図るとともに、ヘリコプターや船舶を利用した救急医療体制の充実策を検討する。

また一般市民に対しては、災害時においても迅速・的確な医療行為を可能とするために、医療情報の所持を目的とした「救急救命カード」の普及を図るほか、防災訓練等において一般市民でも可能な救急救命措置の普及を図る。

3. 応援・ボランティア受け入れ態勢の確立

震災発生時には、市民や企業によるボランティア、相互応援協定にもとづく自治体間の応援などが集中することが予想されるが、これらボランティア・応援の

受け入れ態勢は、十分とは言い難い。受け入れ宿泊などに民間企業・事業者の施設や、市民の住宅を活用できる制度を検討する。

また市民によるボランティアの力を最大限まで有効なものとするため、災害ボランティア受け入れにかかるマニュアルや法整備を検討する。また災害ボランティア団体に対する寄付金控除制度の確立を目指す。

4．生活復興

過去の災害においては、各種の公共インフラ施設の復旧・復興が最優先され、被災者の生活基盤回復への援助は必ずしも十分に行われなかった。しかしながら住民の生活基盤の回復なくして、真の意味での被災地復興はあり得ないことから、被災者の生活復興への取り組みをさらに強化する必要がある。

生活基盤の最たるものは住宅である。地震保険の一層の普及を図るほか、公的な住宅再建支援制度を確立するため、既に国会に提出済みの「被災者生活再建支援法一部改正案」の成立を図る。また阪神大震災時に問題となった被災住宅にかかる「2重ローン」について、その負担を軽減するための法改正に取り組む。

また生活支援を含む総合的な「被災者生活復興プラン」を策定し、被災者の生活復興が迅速に行われるよう取り組みを行う。

5．首都復興への取り組み

首都直下地震の復興にあたっては1都3県の財政に過重な負担が生じることが予想される。震災発生直後より首都の復興に迅速とりかかれるよう、首都復興特別法の制定や震災復興基金の設置につき、平時より準備にむけた検討を行う必要がある。また東京の復興にあたっては、災害に強い都市のあり方について検討する必要がある。

．危機管理の具体策

1．首都機能バックアップとしての副首都建設

東京においては、立法・行政・司法の主要施設をはじめ、大企業など経済・金融を含めた主要機能が、霞ヶ関・丸の内など極めて狭小な地域に集中している。この地域が甚大な被害を受けることにより、わが国の主要機能が一気に停止してしまう恐れがある。

これらのリスクを回避するため、首都機能のバックアップとして副首都を建設し、危機管理に対応した行政省庁をおくことを検討する。

2．危機管理に対応した法制度・行政組織の整備

これら緊急事態に際し迅速に対応できるよう国の責務や対処指針を明確にするとともに、基本的人権や民主的統制の原則が担保されるようにするため、「緊急事態基本法案」の早期制定を目指す。

また内閣に危機管理庁を設置し、内閣官房危機管理監・内閣府防災部局、総務省消防庁の機能を移管させることにより、首都直下地震等の緊急事態に関する応急対応・連絡調整機能の飛躍的向上を図る。

以 上