

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 22 年 4 月 21 日(水)17:30～18:00

場 所：官邸 4 階大会議室

## 1 開 会

## 2 議 題

( 1 ) 「平成 22 年度総合防災訓練大綱」について

( 2 ) 「災害時の避難に関する専門調査会」の設置について

( 3 ) 承認事項

- ・ 会長専決事項の処理について

( 4 ) 報告事項

- ・ 大規模水害対策に関する専門調査会報告について
- ・ チリ中部沿岸を震源とする地震による津波について

( 5 ) 「首都圏水没～被害軽減のために取るべき対策とは～（大規模水害対策に関する専門調査会報告の概要）」

- ・ 説明：秋草 直之

「大規模水害対策に関する専門調査会」座長

(中央防災会議専門委員)

## 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） 防災担当の中井でございます。本日はお忙しいところをお集まりいただきまして、誠にありがとうございます。

ただいまから「中央防災会議」を開会いたします。どうぞよろしく願います。

議題1の「平成22年度総合防災訓練大綱」から議題4の報告事項までを一括して、中央防災会議幹事会会長である泉内閣府政務官より御説明をいたします。泉さん、お願いします。

内閣府大臣政務官（防災） 防災担当大臣政務官の泉でございます。それでは、議題1～4までお手元の資料に沿いまして、御説明を申し上げたいと思います。

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。左側が詳細なもの、右側がその概要を整理したものととなっております。御確認ください。説明は右の概要資料に沿って説明させていただきたいと思います。

まず本日の会議で御決定いただきたい事項2件ということで、1件目は「『平成22年度総合防災訓練大綱』について」でございます。この大綱は国等の防災関係機関が防災訓練を実施する際の指針を示すということでありまして、**資料1-1**をごらんください。毎年9月1日に行っております官邸での政府本部運営訓練におきましては、初めて東海地震、東南海・南海地震が連動して発生した場合を対象として実施することとしたいと考えております。この3つの地震は過去に連動して発生したことが知られておりますけれども、連動して発生した場合には死傷者が最大2万5,000人ということで、甚大な被害が想定をされております。

関係省庁におかれましては、お手元に参考資料として配付しております被害想定を踏まえていただき、それぞれの所管事項について訓練計画を策定いただくようお願いを申し上げます。訓練につきましては、実施後にしっかりと評価、検証を行い、防災体制の必要な見直しを行いまして、災害への備えを更に確かなものにしていきたいと考えております。

次に、2件目の「『災害時の避難に関する専門調査会』の設置について」でございます。**資料2**をごらんください。写真の載っている資料であります。

平成21年7月、中国・九州北部豪雨、8月の台風第9号、平成22年2月のチリ中部沿岸を震源とする地震による津波など、近年発生した災害に対して適切な避難行動がとられていないこと。また、災害に関する情報が適切に伝達されていないことなど、避難の課題が指摘をされている状況でございます。そのためにこのたび災害時の避難に関する専門調査会を設置して、避難をめぐるさまざまな課題に対する対応策を検討し、とりまとめたと考えております。

以上、この2件が決定事項ということでございます。

引き続き、承認事項につきまして、御説明をさせていただきます。次の**資料3**であります。表になっているものですが、前回の中央防災会議以降、都道府県の地域防災計画の修正、また激甚災害の指定など、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。

激甚災害の指定の欄の4番目は、去る2月28日に我が国に到達したチリ中部沿岸を震源とする地震による津波がもたらした養殖施設の被害に係るものであります。

なお、その指定に併せて、近年の養殖施設の高度化等へ対応するということがございまして、補助の対象地域を見直す制度改正も同時に行うことにしたところでございます。これら同災害の激甚災害指定、制度改正に係る政令について、昨日、閣議決定をさせていただきました。

最後に報告事項について御説明をいたします。まず、大規模水害対策に関する専門調査会報告の大きい紙の資料4 - 1であります。利根川、荒川の洪水氾濫、東京湾の高潮氾濫が発生した後の被害を最小限にとどめるための対策について、大規模水害対策に関する専門調査会において検討され、今般、報告書を取りまとめたいただきました。

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けれども、内容につきましては後ほど、専門調査会の座長を務めていただいた秋草専門委員より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たいと思います。

今後この報告を踏まえて、大規模水害対策大綱を策定する予定でございます。

次に、チリ中部沿岸を震源とする地震に伴う津波についてであります。資料5 - 1をごらんください。2月27日チリ中部沿岸を震源とするマグニチュード8.8の大地震が発生し、翌28日に日本へ津波が到達しました。これによって岩手、宮城を中心に甚大な水産関係の被害が発生いたしました。今回の津波では、我が国では幸い人的な被害はありませんでしたが、指定された避難所への避難率が低いということが指摘されたところであります。

それを踏まえて資料5 - 2の緊急住民アンケート調査結果を見ていただければと思います。それによりますと、例えば指定の避難所、それ以外の場所への避難を併せた避難率が37.5%でありまして、その際に多くの方が指定の避難所以外の場所に避難をしていたということが改めて確認されました。

また、避難しなかった方々の半数以上が、その理由として、浸水するおそれのない地域にいたったという御判断をされている。これはハザードマップを作成している市町村では、高さ10メートルなどの過去最大級の津波を想定して浸水予想地域を設定していたということがございまして、そういったものに基づいて避難指示などの発令を行った結果、今回は3メートルということが一般には警報として伝わっておりましたので、避難対象地域が広過ぎて住民の避難が行われなかったことが考えられます。

そして、避難所から帰宅したきっかけとしては、津波の第一波が小さかったことというものを挙げている一方で、津波の高さが第二波以降で最大となる可能性があることを知っていた方は、知識のない方に比べると避難先からの帰宅時間がより遅くなる傾向も確認されました。

今回の津波に対する避難の教訓としましては、津波の危険性の周知、知識の普及啓発が非常に重要であるということとはもとより、予想される津波の高さに応じて、市町村が適切に避難指示等を発令することができるように、二段階などの避難対象地域を示したハザードマップの作成、住民への周知の徹底が必要であることを認識したという状況であります。

これらのアンケート調査結果を更に詳細に分析・検証して、避難指示等を発令する自治体、関係機関ともよく相談をしながら、住民の避難のあり方について検討をしてみたいと考えております。

最後に資料5 - 3であります。遠地津波の予測精度のさらなる向上に向けて、予測結果と比較するための海外の観測点を増やしたり、津波を予測するシミュレーションの高度化を図るなどの取組みを気象庁において進めていただくこととしております。

また、中井大臣から御指示がございまして、この大型連休の際に防災の政務官として、チリの方へ派遣をされるということも併せて御報告をさせていただきたいと思っております。

以上でございます。

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、審議に入ります。議題4のチリ中部沿岸を震源とする地震による津波について、泉田委員から発言を求められております。泉田委員、どうぞ。

泉田委員 御指名をありがとうございます。全国知事会でも今回のチリの地震・津波の対応で、特に避難について問題があると考えておりました、調査を行っているところでございます。先ほど数字の方で約30パーセントの方しか避難されなかったという報告がありましたけれども、質の面でも問題があるのではないかと思っています。

特に災害時要援護者が避難されるまでには時間がかかるわけございまして、その災害時要援護者の避難体制がしっかりとれていたのかどうか、自主防災組織を組織した上で、早めに避難をするということができていたのかどうかについては、大変大きな問題点を抱えているだろうという認識を持っておりますので、今まで行った緊急調査に加えまして、今回避難対象となった地域全体の実態調査も併せて実施をしたいと考えております。

特に災害時要援護者が災害によって大きな犠牲を払われる、また、命を落とされるということになってしまうと、これは政府のみならず、自治体においても大変な失態となると思っております。ここは一つ肝を据えて、しっかりと腰を据えて対応をしてみたいと思っておりますので、知事会も調査させていただきますが、市町村と都道府県は対等というのがルールでございますので、ぜひ国からこの調査についての御支援をいただければと思います。どうかよろしく願いいたします。

内閣府特命担当大臣（防災） ありがとうございます。ほかに議題1～4につきまして、御質問、御意見がございましたらどうぞ。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御了解いただけますでしょうか。

（「はい」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、そのように決させていただきます。

ここでプレスを入室させますので、しばらくお待ちください。

(報道関係者入室)

内閣府特命担当大臣(防災) 次に議題5であります。先ほど報告がありました大規模水害対策に関する専門調査会において、座長としてとりまとめに御尽力いただきました秋草中央防災会議専門委員から「首都圏水没～被害軽減のために取るべき対策とは～」と題して、専門調査会報告について御説明をいただきます。よろしくをお願いします。

秋草直之座長(中央防災会議専門委員) ただいま御紹介がありました、中央防災会議の大規模水害対策に関する専門調査会の座長を務めさせていただいています、秋草でございます。よろしくをお願いします。

「首都圏水没～被害軽減のために取るべき対策とは～」と題して、専門調査会の報告を説明させていただきます。報告書はお手元にあります分厚い資料が全体の報告でございますが、簡単にその内容について説明申し上げます。

( P P )

最初のページでございますが、これは皆さん御案内のとおり、2005年に発生いたしましたハリケーン・カトリナの写真でございます。1,800人以上の犠牲者を出しまして、いろいろな課題を残しております。孤立者の問題、情報システムの問題、いろいろと出ております。

( P P )

では、首都圏ということ言いますと、これは昭和22年に関東地方を襲いましたカスリーン台風でございます。当時は終戦直後でございます、いろいろと大変だったのですが、東京から60キロ北にあります、今でいう埼玉県に加須市のところで決壊しまして、4日間かけて東京に水が流れ込んでまして、東京の半分が水没したという大変な洪水でございます。

東京の治水は江戸時代から行われてきてまして、まだまだできておりませんが、もう一度これを反省しまして、いろいろな課題を見ることが必要だと思います。

( P P )

一方、最近の気象現象を見ますと、30年前の10年と最近の10年を見ますと、1時間に50ミリ以上降った回数が大体1.5倍に増えております。また、1日100ミリ以上の雨が降った回数は大体1.2倍増えていまして、温暖化現象といえますか、台風も含めて、次第にこういう雨がが増えていっていると思っております。

( P P )

そういう中で、左は平成18年7月の九州の熊本と鹿児島県の境目に降った雨、右が平成17年の14号によります四国の高知の北の方の大雨でございます。黄色、だいたい、赤が500ミリ以上降った地域でございます、これに関東地方の利根川の上流域を重ね合わせますと、大体こんな形になります。ちょうど赤いところが利根川の上流域になります。ですから、このくらいの範囲の雨が日本では時々起きているということになります。九州の場合には3日間で680ミリ、四国は580ミリでございます。ちなみにカスリーン台風は320ミリでございます、かなり

大規模な雨が最近では起きているということが言えます。

( P P )

そういう背景がありまして、3年前にこの調査会が発足しました。皆さんの御協力によりまして、いろいろな課題が浮き出たと思っています。特に昭和22年と今と大分環境が違っている。ここにありますように、県によって違いますが人口が大体2倍半から3倍に増えている。ビルがたくさん建っているという問題、高速道路あるいは新幹線等ができています。更に地下の問題が出ています。非常に大きな地下街があちこちにできています。

また、土地としては江東デルタのところだと、終戦後から大体2メートル沈んでおりまして、まさに非常に危険な状態になっているところでもあります。そういう背景でもって、この委員会を発足しまして、いろいろな課題を抽出しました。

( P P )

5点ございまして、第1点は利根川の上流、旧大利根町のところが決壊したときのシミュレーションでございます。水は、足立区、葛飾区、江戸川区に流れてまいります。江戸川区の左側を流れてまいります。かなりのスピードで出てまいります。浸水面積が530平方キロ、被災者が230万人、死者総数が約2,600人、孤立者が110万人でございます。これに対して改めて対策が必要となります。また、高潮もございまして、これには入っていませんが、高潮についても東京湾等の対策が必要だと思えます。

( P P )

2番目に地下空間でございます。御存じのとおり東京を中心としまして、地下道、地下街、地下鉄、駐車場等々、地下を中心とした生活圏、企業がありまして、もし止水をしなかった場合には、地下鉄の線路がまさに水路になって出てまいりまして、非常に早い勢いで都心に迫ってまいります。これをどうするかという問題があります。特に地下の場合にはお互いに権利関係、つながり関係がわからないという状況でございます。そういうのをもう一回見直して、対策委員会をつくる必要があります。

( P P )

電気は水に弱いということを言われていますが、ほとんどの設備がビルの地下に入っております。電力は来るけれども、機能しないという状況があります。エレベーターが止まり、下水道が止まり、すべて止まってしまうということで、最近は特に10~20年の間に社会インフラが非常に電子化されていまして、それに対してあまり手が打たれていないということで、改めてこういうことが必要であります。

( P P )

同じように、逃げられない方、病院などの場合や介護者の場合に対して、やはり電気設備を水に浸からない、あるいは防水設備が改めて必要になると思っています。

( P P )

4番目はインフラの問題でございます。特にビルの上に逃げてもインフラが止まってしまう。水道、下水道等々が使えなくなります。そうすると地震の場合はまだ動けますが、水害の場合は周辺が浸水して動けない孤立者に対して、どう対応

するかということが大きな問題になります。

( P P )

最後の5番目でございます。これは御存じのとおり、洪水というのは時間差がございます。先ほどの利根川の中流で起きたときには、下流まで大体2～3日かかります。荒川の場合でも丸1日くらいで入っています。時間差がある中で、それぞれの場所にどういう時間軸で精密な情報を伝えていくかということが必要でございます。

ちなみにアメリカではカトリーナの後にそういう情報室をつくって、テレビでもモバイルでもインターネットでも同じ情報をそれぞれの場所に伝えていくということをやったそうでございます。そういうことも必要だと思います。情報共有あるいは情報を得ることが避難の前提になりますので、これは非常に重要になります。

( P P )

まとめて言いますと、今、言いましたいろいろなことがあります、自分たちでやること、あるいは国でやるがございます。

特に電気通信設備等の止水の問題、地下空間の止水の問題、地下空間管理者による避難確保計画の問題が、それぞれの企業などで実際に必要なると思います。

また、国としては広域な避難計画、避難誘導、状況の正確な通知、また、後始末として排水機能問題があります。さらに、水害の場合には後から出てくる自動車とか家電とか、そういう水害廃棄物をどうするかという問題が出てまいります。そういうことを含めて、是非国として対策を行う必要があると思っています。

治水は江戸時代から行われているわけでございますが、自然と完全に闘うことはかつては不可能でございまして、ある意味では水害と向き合いながら、被害をいかに軽減するかということが非常に重要だと思っていますので、そういうことを中心として、今回はまとめていただきました。

どうもありがとうございました。

内閣府特命担当大臣(防災) 秋草座長、ありがとうございました。この御説明について御質問がございましたら、どうぞ。

よろしゅうございますか。ありがとうございます。大変重大な御提起をいただきまして、それぞれの部署でよろしく願いいたします。

それでは、最後に中央防災会議会長の鳩山内閣総理大臣から御発言をいただきます。総理、よろしく願いします。

鳩山中央防災会議会長(内閣総理大臣) 中央防災会議は以上として、一言お礼方々申し上げたいと存じます。御多忙中、お運びをくださいましたことを心から感謝を申し上げます。

今、秋草委員からの御報告をいただいて、「降れば土砂降り」という昔の子どもの頃に大学受験で覚えた言葉を思い出したわけでございます。地球環境問題が大変取り沙汰されている。地球の環境が悪化されているという状況の中で、こういった、まさに「降れば土砂降り」現象が現実になっているというデータも、今は公表していただいたわけでございます。

今お話がありましたように、首都圏で大規模な水害が発生するという危険性もかなり高まっているのではないかと。そのための防災対策が本当に十分かどうかということで、今日はいろいろとシミュレーションのお話もいただいて、私どもは政府としても自治体の皆さんとしても、やらねばならないことをしっかりと点検をしていかなければならないと、肝に銘ずるべきだと考えた次第でございます。特にこれから雨のシーズンになれば、その可能性は十分あると認識を進めるべきだと、改めて感じたところでございます。

また、先ほど泉政務官の方からも説明がございましたけれども、チリの地震による津波の被害がございました。そのことに関しては、ある意味での万全を期していただいた。中井防災担当大臣がしっかりと指導をしていただいたことを大変ありがたく思っております。

その結果として、激甚の指定、いわゆる水産の被害がかなり出たわけですが、上限を緩和していただくことができた結果として、多くの方、被害に遭われた方に対する対策も十分講ずることができたかと思っております。

一方で、避難が果たして十分行き届いていたかどうかという御指摘もあったわけですが、そういったさまざまな問題点なども、こういうときにしっかりと点検をして、二度と起こらないようにすることも大事ではないかと思っております。

また、今年の秋口でしょうか。大規模な総合の防災訓練を行うということでございます。東海、東南海、南海、すべて連動した中での大変大規模な災害が発生するということを想定しての総合訓練でございます。その件に関しても是非地震のメカニズムなどについての最新の科学的な知見なども踏まえた対策を講ずる必要があるかと思っておりますが、皆様方の地域におきましても、いつ何が起きるかわからない。「天災は忘れたころにやってくる。」寺田寅彦先生がおっしゃったという話もありますが、天災は最近もう忘れないうちにどんどんやってきて、世界に大変多くの地震が起きているというのが実態であります。

地震だけではありません。さまざまな防災対策を万全を期していかなければならないと思っております。政府もしっかりやりますし、自治体の皆様方にもしっかりとやっていただきたいと思いますし、さまざまな知見を持っておられる方々の知見を衆知を結集して、大きな災害が起きたときにもしっかりとした対策が講じられるように万全を期してまいりたいと思っておりますので、今後ともどうぞよろしくお願いいたします。長くなりましたが、心から感謝を申し上げます。ありがとうございます。

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、今後とも災害対策の一層の充実に努めてまいりますので、各委員の御協力をよろしくお願いいたします。本日の審議の内容につきましては、記者会見で私から発表することいたします。

これもちまして、本日の会議を終了いたします。ありがとうございました。