

平成21年度 第20回八都県市首都直下地震対策研究協議会

首都直下地震 防災対策の特殊性

京都大学防災研究所 客員教授 武田文男

本日の発表の概要

- 首都直下地震対策の特徴
- 法的整備の検討が必要な事項
- 留意事項、参考・関連事項
- 首都直下地震防災対策の
特殊性と法整備 etc.

首都地域の現状認識

- 膨大な集積（人、建築物、各種施設 etc.）
- 都県域を超える広域圏
- 中枢機能（国家、経済、交通、情報 etc.）

首都直下地震の被害想定(抄)

○死	者	約1.1万人
○負傷	者	約21万人
○避難	者	約700万人
○帰宅困難	者	約650万人
○建物全壊		約85万棟
○経済被害		約112兆円

首都直下地震対策の特徴

○膨大な被害への対応

○都県域を超える広域の対応

○中枢機能確保への対応

予防対策

- 耐震化、家具固定
- 不燃化、自主防災組織
- ライフラインの強化 etc.

⇒ 法的な義務づけ
誘導施策 等 } により促進

応急対策

情報の収集・連絡、通信の確保、救助、救急、
医療、消火、避難対応、警戒区域設定、
帰宅支援、水・食料・必需品の供給、
応援要請、緊急輸送・交通の確保、
ライフラインの維持、保健衛生の確保、
秩序の維持、危険度判定、住宅の確保 etc.

応急対策の課題

○膨大な応急対策の実施

○広域にわたる対策の実施

- 都県域を超える応急対策
- 他地域等からの応援調整

○防災資源の最適配分

○治安の確保 etc.

応急対策の課題への対応

○自助・共助・公助の連携

○広域調整の仕組みの確立

○国の関与の強化

•緊急災害対策本部の権限強化 等

⇒ 法的に明確化

復旧・復興対策

- 復旧
 - ライフライン・インフラの復旧
 - 公共施設の復旧
 - 廃棄物の処理 etc.
- 復興
 - 住宅・生活の再建
 - 経済・産業の復興
 - 地域社会の復興 etc.

復旧・復興の課題

○復旧

- 膨大な作業への対応

○復興

- 目標が不透明・財政面の不安
- 個別住宅～まちづくり(首都改造)

復興の課題への対応

(1) 自治体と国との役割分担

(2) 財政面の不安解消

(3) 復興体制の整備

(4) 復興の事前準備

(1) 復興の役割分担

○防災基本計画では、

⇒ 自治体が主体＋国の支援

○首都直下地震では、

- 膨大な被害への対応
- 都県域を超える広域の対応

⇒ 国の関与の強化が必要

(2) 財政面の不安解消

- 被災者生活再建支援の財源確保
- 復興メニューの財政負担の情報共有
- 復興基金設置の明確化
- 復興財源調達方法・手順の明確化

(3) 復興体制の整備

- 東京都等は一定の体制を準備
- 国・自治体等が連携できる体制が必要
- 事前に一定の方向性・手順の明確化
- 住民等との協働体制が不可欠

(4) 復興の事前準備

国・自治体を含めた体制の整備

○事前に整備手順を明確化

○事前に体制を整備し、準備に着手

- 復興方針・計画の策定
- 具体的な分野別の施策の選択肢

⇒ 発災時に迅速な合意形成・具体策の実施

中枢機能

○国家中枢機能

- ・立法
- ・行政
- ・司法

○経済中枢機能

- ・金融
- ・産業

○交通中枢機能

○情報中枢機能

国家中枢機能の確保

○国会

- 緊急時立法機能の確保
- 法律・政令・手続等の明確化

○内閣

- 各省庁→業務継続計画（BCP）の策定
- 緊急災害対策本部等危機管理機能の確保

⇒ 国の責務として万全を期す必要

経済（金融、産業）・交通・情報 中枢機能の確保

- 継続性確保に向けて、
関係機関における取組みの強化が必要
- 国全体への影響から、
国の関与の明確化が必要

法的整備の検討が必要な事項(1)

- 自助・共助・公助の連携
- 行政・住民・事業者等の責務
- 予防対策(耐震化等)の義務づけ
- 応急対策における国の役割強化
 - 緊急災害対策本部の権限強化・明確化
 - 広域避難対応、広域応援の調整 etc.

法的整備の検討が必要な事項(2)

－復興の課題への対応－

○国・自治体の役割分担の明確化

○国の関与の強化

○復興体制の整備

○財源確保方策の明確化

○行政と住民等との協働

法的整備の検討が必要な事項(3)

— 中枢機能の確保への対応 —

○ 国家中枢機能の確保

- 業務継続計画(BCP)の法的位置付け
- 国全体としての取組みの明確化

○ 経済等中枢機能の確保

○ 災害緊急事態における緊急措置の拡充

○ 各主体の取組みの明確化

○ 国の役割の明確化

留意事項

- 海外との関係
- 米軍(人、施設等)との協力等
- 対象地域
- 対象災害
- 自治体と住民等との協働

協働の要素

「住民側」

- コミュニティの自治
- リーダーの存在
- 透明性の確保

「行政側」

- 住民に対する意識
- 実現への調整力

両者の関係

- 信頼関係の構築
- 役割分担・相互補完
- 目的・目標の共有
- 窓口の一元化
- 迅速性・弾力性
- 「住民vs行政」⇔「協働」

主な問題点

「住民側」

○コミュニティの崩壊、住民の利害
対立、リーダーの不在

「行政側」

○代表、縦割り、公平、財政、人材

等

首都直下地震における 「協働」の課題

- 大都市のコミュニティ
- 広域・大規模災害
→対応に膨大なエネルギー
- 全体の復興方針との調整

(参考1) 関連地震対策の取組み

	首都直下	東海	東南海・南海	日本海溝等	中部・近畿
被害想定	○	○	○	○	○
法律	—	○	○	○	—
地域指定	—	○	○	○	—
基本計画等	—	○	○	○	—
地震対策大綱	○	○	○	○	○
地震防災戦略	○	○	○	○	—
応急活動要領	○	○	○	○	—

(参考2) 関連法律(1)

- 災害対策基本法
- 災害救助法
- 被災者生活再建支援法
- 災害弔慰金の支給等に関する法律
- 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律
- 建築・都市計画・土地利用等関連法 etc.

(参考2) 関連法律(2)

- 大規模地震対策特別措置法
- 地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律
- 東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
- 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
- 地震防災対策特別措置法
- 武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全確保に関する法律 等 etc.

首都直下地震防災対策の 特殊性と法整備

○各種対策の前提となる法律が未整備

○法律の性格

- | | | |
|---------------------|---|-------------------------|
| •地域立法 | と | 国家立法 |
| •自治体主導
(防災対策の基本) | と | 国 主導
(全体方針、宣言、調整、中枢) |

⇒ 国・地方の調整の仕組みが必要

○発災時期不透明、各種取組みから長時間経過

⇒ 法制定への新たな契機が必要

法律の制定に向けて

○国会への提出方式

- ・政府提案
- ・議員立法

○法案作成への推進力(例)

- ・自治体等(八都県市、知事会等)からの働きかけ

⇒ 「政府と自治体等との協議の場」を提案

⇒ 具体項目の検討協議、共通の考え方を整理

⇒ 法案として整備、国会へ提出準備 etc.