



平成23年10月12日
内閣府（防災担当）

中央防災会議
「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」
(第12回)
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時:平成23年9月28日(水)16:00~18:00

場所:中央合同庁舎5号館 2階 講堂

出席者:河田座長、阿部、磯部、今村、岡村、清水、高橋、田中、田村、野田、平原、福和、古村、翠川、山崎各専門委員、平野大臣、後藤副大臣、郡政務官、原田内閣府審議官、原田政策統括官、長谷川官房審議官 他

2. 議事概要

「最終報告」の審議にあたり、事務局より資料を説明し、審議を行った。
委員等からの主な意見等は次のとおり。

- 東日本大震災を経験して、これから大変なのは、津波被害の予測をどのようにしていくかである。過去何回も津波被害の予測をしているが、何%の方が亡くなり、何%の方が生き残るかは、過去ほとんど資料がなく、今回は極端なケースである。
- これまで多くのガイドライン・指針をつくってきたが、今回の経験を踏まえ、見直しが始まる。今回の報告書を踏まえて、宿題がいっぱい出ているが、津波避難というのは昔から大変難しい問題で、一気に解決することはとても無理だろう。
- 今回の大震災の反省は、最大クラスの地震の想定である。これは非常に難しく、津波の高さをどこまで高くしたらいいのかが課題である。今後どのように南海トラフ沿いの巨大地震を調査していったらいいのか、難しい問題である。
- 報告書について、最大クラスの津波と頻度の高い津波という2つのことを明確に定義し、それぞれに対して、最大クラスの津波については生命を守る、頻度の高い津波については生命と財産を守る、と明確に打ち出したことは、歴史的に見ても画期的なことと思う。今まででも海岸保全施設で防護し、それを超えるような場合もあるので避難すると、2段階で考えていなかったわけではないが、このように報告書で2つの津波のレベルを明確に定義し、特に最大レベルの津波が先に書かれているところが今までの考え方とはすごく違ってきたことだと思う。これが是非、実行に移されるように希望する。

- 1960年代、1970年代に猛烈な勢いで海岸保全施設を整備し、50年ぐらい経とうとしていて、施設が相当老朽化している。これから新しいことにどう対処するかの議論も始まるが、それと同時に、既存の施設の老朽化という大きな問題があり、点検・管理という面にも力を入れてやっていかなければいけない。
- 報告について、非常に包括的にまとまったと思う。それに加えて、参考図表集も今回の震災の実態、被害の実態、過去の対策をまとめた素晴らしい内容である。例えば、参考図表集の2ページに今回のような超巨大地震が過去何回あったのかを示しているが、それぞれの地震がある間隔で集中的に発生しており、今は超巨大地震の活動期であると言えるデータかと思う。また、3ページには津波の痕跡を示している。岩手県側は三陸海岸であるので津波が津波高の倍以上遡上し、宮城県は平野部であるので、津波高さと奥まで入った浸水高が変わらないが、逆に浸水範囲が広がっているということも見てとれる。このような報告、資料を基に、次の地域の備えをやらなければいけない。
- 被災地は、現在、復興計画を立案しており、そのビジョンの中で安全・安心がトップに挙げられている。今回の報告書を地域で参考にさせていただき、それを実現していくことが基本になる。ただし、ここに書いてある内容と、現実の対応に大きなギャップがあるところもあり、それをいかに埋めるかが求められている。
- 紀伊半島の尾鷲のまち外れにある須賀利には、600年ほど前に津波と高潮によって居住地域を移転したという言い伝えがあり、お寺などは30m上に移設されている。数千年にわたる歴史を考えると、まちづくりがすべての基本になるが、現在のまちづくりは必ずしもそのような方向に行っていない。より長い時間の中での安全、まちづくりをつくっていく必要がある、そのための基礎データをこれからも出し続けていきたいと思っている。
- 報告書について、地方自治体がこれをしっかりと取り組めるように、行政で早く進めていく必要がある。地震は待ってくれないので、地方自治体は一日も早くということでも取組みにかかっている。
- 三陸沿岸の方々は、この被災の前から、津波防災に対する意識が非常に高かった。それは市民のレベル、行政のレベル両方であったが、それでもこういうことが起こってしまった。それを重く受け取って、考えなければいけない。
- 被災地の市民の方は今も復旧・復興に非常に頑張っている。高台移転は非常に重要だが、それだけで生活は守れない。そのために、もう少し知恵を出していく必要がある。
- 高潮被害も非常に危惧されている。津波のレベル2という考え方は、高潮など他の災害にも広げていくべきである。高潮災害が起きる前に、是非こういう委員会を設けていただければと思う。
- 避難のウェイトが非常に高い津波のレベル2への対策をどう具体化していくのか、徒歩5分という避難の考え方や施設整備の考え方をどう具体化していくのかを検討し、その実効性を高めていくべきである。
- 被災された方々の御苦労は、これからまだまだ続く。阪神・淡路大震災を始めとして、多くの災害で復興格差というものが生まれた。仮設生活から生活再建、そして地域再建、まだまだこれから多くのことを解決していかなければならず、学んでいかなければならない。そういう教訓をしっかり受け、評価し、どう生かしていくのかを考えていくべきである。関東大震災の

後に内務省が『大正震災志』という記録を残したが、そういうことをきちんとやっていくということとはとても大事である。

- 今回、津波のレベル1、レベル2の議論の中で頻度の議論がされたが、それを、例えば、水害、火山、地震、全体的にどう見ていくのかという議論はまだ十分できていない。その整理は、災害対策基本法の予防の考え方を整理することだと思うが、そこに踏み込んでいく必要があるのではないか。
- 大規模災害自体は頻度が低いため、災害種別を乗り越えて相互に学んでいく必要がある。土砂災害防止法の立地規制がほかの災害にどう生かされていくのか、あるいは2000年の東海豪雨を経て水防法改正、総合治水という考え方がほかにもどう生かされてきたのか、そして今回のことがほかの災害、特にしばらく大きな被害を伴っていない火山の避難も含めて、災害種別を超えたものにどう結びつけていくのかを検討していくべきである。
- 今回一番のエポックメイキングだったのは、今までソフトはハードの補完的な役割という考えが多かった中、この災害を受けて、ハードとソフトがバランスよく成り立たなければ被害を防げないということが共通認識になり、そこを進めていくとはっきり書かれたことと知っている。それを一生懸命進めるためには、災害後の人間行動、今後の復旧・復興の在り方についても非常に厳しい目、科学的な目を持ちながら見ていく必要がある。
- ハードとソフトを支える体制はなかなか難しい。研究者、各フィールドの専門職、行政が、様々な専門分野の垣根を超えて、検討していく必要がある。
- 5分で逃げる環境を整えるということを大きく打ち出した。要援護者が5分で避難というのは非常に宿題が重いだが、体制をつくり、それを実現するように、東海、東南海、南海地震に備え、日々努力していく必要がある。
- 報告について、内容が非常に広範囲にわたっており、今回の反省、教訓が大方網羅されている。こうした津波被害を二度と起こさないようにし、今回の被害を最大限教訓としていかなければならない。行政の責任、反省をしなければならぬ部分もあるが、最終的には住民一人ひとりの意識にかかってくる。いかに専門家が一生懸命議論しようと、国で議論がなされようと、地域の一人ひとりがどう認識するかにかかっており、地域の一人ひとりがそういう意識を持てるような仕組みをつくっていかねばならず、自治体もその役割、責任がある。
- 今回、津波のレベル1、レベル2という考え方が出された。非常にわかりやすく、非常にいい考え方が出されたと思う。ただ、単に命とか財産を守るだけではなくて、生業を守る、生活を守る、経済活動、まちをどう守るかということも大きな視点であり、その視点が欠けると、持続する社会、持続できる地域にはなり得ない。つまり、安全なまちづくりプラス魅力のあるまち、あるいは持続できるまちづくりという観点も非常に大事な視点ではないかと思っている。
- 今回の地震でわからないことはいっぱいあるが、1つは地盤沈下という問題がある。検潮観測からは基本的に北海道東岸から東北地方太平洋岸は、年間5mm、大きいところで10mm、50年間ずっと沈降しており、地震が起きても沈降している。ところが、地質年代を見ると、少なくとも6,000年ぐらいを見ると、ほぼ沈降していないと地形・地質学者が言っている。今回の地震でも沈降している。岩手県南部より南では、余効変動で隆起に転じているが現在数cmであり、数十年継続しても、とてもこれまでの沈降分を取り戻せるとは思えない。こういう

パラドックスがあり、これは何を意味しているのか、まだよくわかっていない。今回、あらゆる可能性を考慮と言ったが、本当に考慮されているのかもだんだんわからなくなってくる。こういうことは機会があるごとに話そうと思っている。

- 南海トラフの地震について、海岸線の住民の方々は津波に対してかなり注意を喚起されると思うが、1つ忘れてならないのは、南海トラフの地震の前に、西南日本の内陸地震の活動が増し、危険度が増していく。どこが危険というのが言えないが、決して関西は安全ではない。そういうことをどういうふうに展開していけばいいのかを考えている。
- 今回、日本の防災部局は人数が余りにも足りないことがすごく明らかになった。防災部局の人員をどっと増やさないと、こういった事態が起きたときにとても対応ができない。
- 報告書が出た後、これからが本番である。今までは研究者も含めて、口で言っていることとやっていることが随分違っていた。まず、そこを変えていく必要がある。
- 今まで手がつけられなかった本当にやらないといけないところにメスを入れていかないといけない。人・事・物・金・場の5つが大事である。人の問題は、国民全員がどれだけ本気になれるかであり、災害をどれだけ我がことと思えて、本気に備えられるか、どう誘導するかが大事である。事に関わる組織の問題は、できるだけ人材を有効に活用できるように、組織の問題にメスを入れる必要がある。物の問題について、建物の耐震化と家具固定は確実にやる必要がある、実際には目をつぶっている既存不適格構造物が余りにもたくさんあるので、そういった議論が必要である。金の問題について、きちっと防災予算は増やし、短期的ではなく、確実に継続できるような形で確保する必要がある。場の問題について、国土利用、土地利用の仕方は、1か所に余りにもものが集中し、軟弱な地盤にまちが集中し過ぎているので、戦前に学びながら見直していく必要がある。
- 今回の地震は、今まで考えもしなかったようなメカニズムであった。単に連動しただけでなく、海溝付近の浅いところまで一緒にずれ動いた。それは十分起き得る、当然のメカニズムであったかもしれないが、実際起きる前まで全く想像しなかった。また、千年に1度の地震が、自分が生きている間に本当に起きたことにも愕然とした。こうした希な地震は、今回が終わりではなく、南海トラフでも、ほかの場所でも、どこでも起き得る。これまでの想定は全部見直さなければならない。
- 今回の地震が単にマグニチュード9だから津波が高くなったということだけで片づけてはいけない。マグニチュード以上の影響を及ぼす地震が十分あるということがわかった。
- 地震発生からまだ半年が過ぎたに過ぎず、まだまだわからないことは非常に多い。津波が高かった一方、地震動はそんなに強くなかった。最近の建物は強くなったので地震動被害はもう大丈夫ととられることがないように、この地震から表面的には学んではいけないこともたくさんあり、逆の教訓として残さなければいけないことも多い。
- この報告書の実行力を高めるためには、施策の実施機関である行政や自治体などの力が必要である。今後の調査報告、研究を進める上で、文科省の地震調査研究推進本部との連携、気象庁との連携を取っていく必要がある。
- おそらく何年、何十年後に巨大な地震が起き、ひょっとするとまた同じような教訓を生かすという専門調査会が開かれるかもしれない。災害が起きた後、いろんなことを学んで前進するというのも事実で、阪神・淡路大震災の後も大きく変わり、今回の地震の後も大きく変わると

思う。ただ、そうやって教訓から学んで次に生かすという流れは、どこかでやめなければならない。災害に立ち向かい、待ち構えて、してやったというふうに切り替わるような時期が来ることを願う。

- ペルーにおいても、海溝型巨大地震の発生、それによる津波災害の心配がされていて、津波避難ビルの指定、車避難の問題、ハザードマップの利用、観光客の対策など、まさにここで議論していた問題と同じ問題について考えられている。今回、ここでまとめた教訓はいろいろなところで共有することが重要である。報告書をできるだけ早く英訳して国際社会に発信し、教訓を共有できるような形にする必要がある。
- 今回の災害は広域災害であり、被害も莫大だったが、さまざまな種類の災害が起こった。3連動の地震という巨大地震の発生の懸念があり、今回の教訓は非常に重要だが、これだけではなく、新たな災害も出てくるとされる。そういったものに対してもイメージーションを持って、被害想定、防災対策を考えていかなければいけない。
- 自然に対して謙虚に接し、ハードとソフトを総合的に組み合わせて対策を進めるという報告書がまとまったのは大変によかったと思う。今回の津波では「想定外」という言葉を随分聞いたが、先日の台風12号と15号のときは、各地で観測史上初めての雨が降ったと連日のようにテレビからニュースが飛び込んできた。地震の活動期と言われたり、地球温暖化の影響で豪雨が増えたりという中で、自然災害の多いこの国で、すべての災害において危険が迫ったら逃げ、危険が去ったら戻るといった避難の文化を社会の中に根づかせていかななくてはならない。
- 今回の地震の余震は大変に多く、震源域から離れたところでも誘発された地震が大変に多くなっている。また、首都直下地震、東南海・南海地震についても、大変多くの人たちが不安感を強めており、一刻も早く、それぞれの地域の具体的な防災対策が進んでいくようにこの報告書の内容を生かしていく必要がある。併せて、大変に大きな傷跡が残っている被災地の自治体や被災者の皆さんが明るい展望や希望を持って、これからを過ごしていただけるような被災地の復興も加速させていく必要がある。
- 日本は津波研究、津波防災では世界のトップで、かなり長い間、こういう状態が続いているが、世界の人たちは、なぜ日本で2万人に及ぶような人が死んだんだという疑問を持っている。この報告書は英訳し、国際発信していかなければいけない。日本が津波防災で失意のどん底にあるのではなく、これからもやるという覚悟を国際社会に向かって発信することはとても重要である。
- 東海・東南海・南海地震、あるいは首都直下地震が近々起こらないという保証は決してない。これで終わるのではなく、この後も問題が待ち構えている。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

地震・火山・大規模水害対策担当参事官 越智 繁雄

同企画官 若林 伸幸

同参事官補佐 青野 正志

TEL : 03-3501-5693（直通） FAX : 03-3501-5199