

## 第6節 震災対策

## 地震災害の現況と最近の動向

## 国内の地震災害

平成24年中に震度1以上が観測された地震は、3,139回（前年10,522回）で、このうち、震度4以上を記録した地震は81回（前年326回）となっており、東日本大震災の余震の影響が大きかった前年を大きく下回っているが、平成22年以前と比べると依然多くなっている（第1-6-1表）。

## 震災対策の現況

## 1 震災対策の推進

東日本大震災を踏まえ、中央防災会議をはじめとする各機関により対策が講じられているが、これまでも、特に甚大な被害を及ぼすと想定されている東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震及び中部圏・近畿圏直下地震について法律・地震対策大綱等が整備され、対策が講じられているところである（第1-6

第1-6-1表 最大震度別地震発生状況の推移

区分 年	震度1	震度2	震度3	震度4	震度5弱	震度5強	震度6弱	震度6強	震度7	計
平成15年	1,344	573	191	63	2	0	5	1	0	2,179
平成16年	1,316	619	217	77	12	11	2	2	1	2,257
平成17年	1,055	486	122	38	4	5	2	0	0	1,712
平成18年	862	340	113	25	3	0	0	0	0	1,343
平成19年	1,351	520	170	48	4	2	1	2	0	2,098
平成20年	1,216	483	163	34	6	0	1	1	0	1,904
平成21年	1,068	399	124	36	3	0	1	0	0	1,631
平成22年	883	294	99	32	5	0	0	0	0	1,313
平成23年	6,365	2,833	998	255	45	17	4	4	1	10,522
平成24年	2,010	816	232	65	12	4	0	0	0	3,139

（備考）「気象庁資料」により作成

第1-6-2表 平成24年1月から平成25年9月までの国内の主な地震災害（震度5強以上）

平成25年10月29日現在

発生日	発生時刻	震央地名	地震の規模 (マグニチュード)	最大 震度	震源 深さ	震度5強以上の市町村名	主な被害状況等
平成24年2月8日	21時01分	佐渡付近	5.7	5強	14km	新潟県：佐渡市	【住家被害】一部破損1棟 【非住家被害】公共建物7棟、その他2棟 【その他】文教施設5箇所
平成24年3月14日	21時05分	千葉県東方沖	6.1	5強	15km	茨城県：〔震度5強〕神栖市 千葉県：〔震度5強〕銚子市	
平成24年5月24日	0時02分	青森県東方沖	6.1	5強	60km	青森県：東北町	【非住家被害】一部破損19箇所
平成24年8月30日	4時05分	宮城県沖	5.6	5強	60km	宮城県：仙台市、南三陸町	【人的被害】重傷2人、軽傷2人
平成25年2月2日	23時17分	十勝地方中部	6.5	5強	108km	北海道：浦幌町、釧路市、根室市	【人的被害】重傷1人、軽傷13人 【住家被害】一部破損1棟
平成25年2月25日	16時23分	栃木県北部	6.3	5強	10km	栃木県：日光市	
平成25年4月13日	5時33分	淡路島付近	6.3	6弱	15km	兵庫県：〔震度6弱〕淡路市 兵庫県：〔震度5強〕南あわじ市	【人的被害】重傷11人、軽傷24人 【住家被害】全壊8棟、半壊101棟、 一部破損8,305棟 【非住家被害】その他34棟
平成25年4月17日	17時57分	三宅島近海	6.2	5強	20km	東京都：三宅村	【人的被害】軽傷1人
平成25年5月18日	14時48分	福島県沖	6.0	5強	46km	宮城県：石巻市	
平成25年8月4日	12時28分	宮城県沖	6.0	5強	58km	宮城県：石巻市	【人的被害】軽傷4人
平成25年9月20日	2時25分	福島県浜通り	5.9	5強	17km	福島県：いわき市	【人的被害】軽傷2人 【住家被害】一部破損2棟

－3表)。

消防庁では、これらの法律等に基づき、震災対策に係る国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡、地域防災計画及び地震防災強化計画等に関する

る助言、防災訓練の実施、防災知識の普及啓発、震災対策に関する調査研究等の施策を推進しているほか、緊急消防援助隊の充実強化、震度情報ネットワークの整備（P.235参照）、地方公共団体における防災

第1－6－3表 大規模地震対策の概要

項 目	内 容	東海地震 地震防災対策強化地域 8都県 157市町村	東南海・南海地震 地震防災対策推進地域 21都府県 414市町村	日本海溝・千島海溝 周辺海溝型地震 地震防災対策推進地域 5道県 117市町村	首都直下地震	中部圏・近畿圏 直下地震
被害想定	想 定 地 震	東海	東南海＋南海	宮城県沖	東京湾北部	上町断層
	死 者 数(人)	約9,200	約17,800	約290	約11,000	約42,000
	全壊建物数(棟)	約460,000	約628,700	約21,000	約850,000	約970,000
	経済的被害(円)	約37兆	約57兆	約13兆	約112兆	約74兆
基本法令	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地震予知に資する観測・測量体制の強化</li> <li>・直前予知を前提とした警戒避難態勢</li> </ul>	大規模地震対策特別措置法(S53)				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・観測・測量体制の整備努力</li> <li>・防災施設の整備、津波からの円滑な避難計画等</li> </ul>		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(H14)	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(H16)		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難地、避難路、消防用施設等の整備推進のための国庫補助率向上等</li> </ul>	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(S55)				
		地震防災対策特別措置法(H7)				
大 綱	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央防災会議の各震災に関する専門調査会から「予防対策から復旧・復興まで含めた総合的な対策の基本方針」の必要性の指摘を受け策定</li> <li>・中央防災会議が決定する</li> </ul>	H15.5策定	H15.12策定	H18.2策定	H17.9策定 H22.1修正	H21.4策定
基本計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各基本法令に基づき作成</li> <li>・強化(推進)地域の行政機関、民間事業者等が定める応急(対策)計画の基本となるべき事項等を定めたもの</li> <li>・中央防災会議が決定する</li> </ul>	地震防災基本計画 S55.4策定	推進基本計画 H17.3策定	推進基本計画 H18.3策定	—	—
応急対策活動要領	<ul style="list-style-type: none"> <li>・それぞれの大綱に基づき作成</li> <li>・緊急災害対策本部や防災関係機関が行う具体的な応急活動等に関する要領を示したもの</li> <li>・中央防災会議が決定する</li> </ul>	H15.12策定 H18.4修正	H18.4策定	H19.6策定	H18.4策定 H22.1修正	—
地震防災戦略	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人的被害、経済被害の軽減に関する今後10年間の目標を定めたもの</li> <li>・中央防災会議が決定する</li> </ul>	H17.3策定 住宅耐震化や津波避難意識の向上等による死者、経済被害の半減	H17.3策定 住宅耐震化や津波避難意識の向上等による死者、経済被害の半減	H20.12策定 住宅耐震化や津波避難意識の向上等による死者4～5割減、経済被害の1/4減	H18.4策定 住宅・建物耐震化や密集市街地の整備等による死者半減、経済被害4割減	—

(備考) 首都直下地震の被害想定については、中央防災会議において、現在見直しが行われている。

基盤の整備及び公共施設等の耐震化を促している。

### (1) 南海トラフ<sup>\*1</sup>巨大地震対策等

#### ア 東海地震対策

東海地震については事前の予知の可能性があることから、昭和53年（1978年）12月に施行された大規模地震対策特別措置法により、東海地域を中心とする1都7県の157市町村（平成25年4月1日現在）が地震防災対策強化地域として指定され、東海地震の予知情報が出された場合の地震防災体制を整備し、地震による被害の軽減を図ることとしている。

また、東海地震に関連する現象について調査が行われた場合に「東海地震に関連する調査情報（臨時）」が、観測された現象が東海地震の前兆現象である可能性が高まった場合に「東海地震注意情報」が、東海地震が発生するおそれがあると認められ、内閣総理大臣により警戒宣言が発せられた場合に、「東海地震予知情報」がそれぞれ発表されることとなっており、これらの情報が発表された場合には政府として防災対応を行うこととされている（第1-6-1図）。消防庁においても「東海地震に関連する調査情報（臨時）」が発表された場合にはあらかじめ指定された職員が参集し災害対策室を設置するほか、「東海地震注意情報」及び「東海地震予知情報」が発表された場合には全職員が参集し災害対策本部

第1-6-1図

東海地震に関連する情報と防災対応

情報名	主な防災対応
東海地震予知情報 ※「警戒宣言」に伴って発表	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地震災害警戒本部設置</li> <li>●地震防災応急対策の実施</li> </ul>
東海地震注意情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>●準備行動（準備体制）開始の意志決定</li> <li>●救助部隊、救急部隊、消防部隊、医療関係者等の派遣準備の実施</li> <li>●住民に対する適切な広報</li> </ul>
東海地震に関連する調査情報 臨時	●情報収集 連絡体制
定例	●防災対応は特になし

を設置して災害応急対応にあたることとしている。

#### イ 東南海・南海地震対策

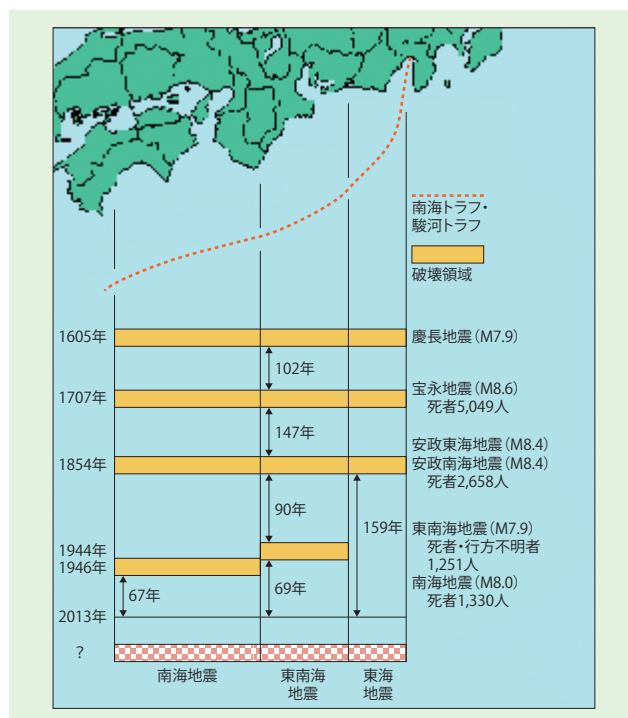
東南海・南海地震は、歴史的にみて100年から150年の間隔で発生しており、その規模はマグニチュード<sup>\*2</sup>8クラスとされている。昭和19年（1944年）に東南海地震、昭和21年（1946年）に南海地震が発生して以降、すでに60年以上が経過していることから、今世紀前半にも発生が懸念されている（第1-6-2図）<sup>\*3</sup>。このため、東南海・南海地震が発生した場合は著しい地震被害が発生する可能性のある地域を「東南海・南海地震防災対策推進地域」として1都2府18県の414市町村（平成25年4月1日現在）を指定し、地震防災対策の強化が図られている。

#### ウ 南海トラフ巨大地震対策

東日本大震災の教訓を踏まえて、平成23年8月に「南海トラフの巨大地震モデル検討会」が内閣府に設置され、科学的知見に基づき南海トラフの巨大地震対策を検討する際に規定すべき最大クラスの地

第1-6-2図

東海地震と東南海・南海地震



\*1 南海トラフ：駿河湾から遠州灘、熊野灘、紀伊半島の南側の海域及び土佐湾を経て日向灘沖までのフィリピン海プレート及びユーラシアプレートが接する海底の溝状の地形を形成する区域

\*2 マグニチュード：震源での地震エネルギーの大きさを示す値。マグニチュードが大きくても、震源が深かったり遠かったりすれば、揺れは一般的に小さくなる。マグニチュードが1増えると、エネルギーは約32倍になる。

\*3 マグニチュード8～マグニチュード9クラスの南海トラフの地震が今後30年以内に発生する確率は、地震調査研究推進本部の地震調査委員会の公表によると、60%～70%となっている。

震・津波の検討を進めることとされた。同モデル検討会は、同年12月に南海トラフの巨大地震モデルの想定震源域・想定津波波源域の設定の考え方などの「中間とりまとめ」を公表し、平成24年3月には、最大クラスの震度分布・津波高（50mメッシュ）の推計結果を第一次報告として公表した。続いて、同年8月に10mメッシュによる津波高及び浸水域等の推計結果を第二次報告として公表した。

一方、南海トラフ巨大地震に対する対策を検討するため、平成24年3月、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」が設置され、同年7月には、当面取り組むべき対策等を取りまとめた中間報告を、同年8月には、モデル検討会の10mメッシュによる津波高等の公表に合わせて、第一次被害想定（人的被害及び建物被害）を、また平成25年3月には、第二次被害想定（施設等の被害及び経済的な被害）を公表した。更に、同年5月には、同ワーキンググループより、南海トラフ巨大地震の基本的方向、具体的に実施すべき対策、今後検討すべき主な課題などを示した最終報告が公表された。

## (2) 首都直下地震対策等

### ア 東日本大震災以前の取組

首都地域は、人口や建築物が密集するとともに、我が国の経済・社会・行政等の諸中枢機能が高度に集積している地域であり、大規模な地震が発生した場合には、被害が甚大となり、かつ影響が広域に及ぶものとなるおそれがある。平成15年から開催された中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」

によると、南関東地域においては、200～300年に一度、大正12年（1923年）の関東地震と同様のマグニチュード8クラスのプレート境界型地震が発生し、その間にマグニチュード7クラスの地震が数回発生する可能性が高いとされている（第1-6-3図）<sup>\*4</sup>。

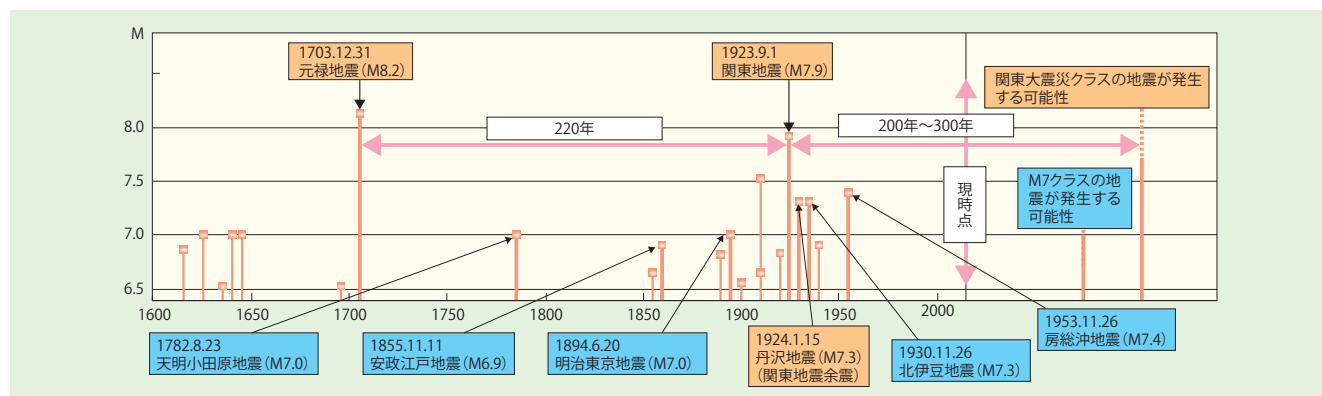
このため、マグニチュード7クラスの首都直下地震が発生した場合の被害想定を行う（平成16年12月及び平成17年2月）とともに、平成17年9月に、首都地域の特性を踏まえた首都中枢機能の継続性確保や膨大な被害への対応を対策の柱とする首都直下地震対策大綱が策定された。

その後、首都直下地震において想定される膨大な数の避難者・帰宅困難者への対策を検討するため、平成18年より中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」が開催され、平成20年10月に同調査会報告書が取りまとめられた。それを受け、平成22年1月の中央防災会議において、大綱の修正がなされ、地方公共団体の連携による広域的な避難体制の整備、翌日帰宅や時差帰宅による一斉帰宅の抑制、帰宅困難者等一時滞在施設の確保等の具体的な対策の必要性が盛り込まれた。

### イ 東日本大震災の教訓を踏まえた取組

平成23年9月に、内閣府と東京都を共同事務局とし、関係府省庁、地方公共団体及び経済団体等からなる「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」が設置され、平成24年9月には、帰宅困難者対策を官民が連携・協働して実施するための報告書・ガイドラインが取りまとめられた。

第1-6-3図 この400年間における南関東の大きな地震



\*4 南関東で発生するマグニチュード7程度の地震が今後30年以内に発生する確率（平成25年1月1日時点）は、地震調査研究推進本部の地震調査委員会の公表によると、10%程度となっている。



一方、平成24年3月には、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」が、同年5月には、内閣府に「首都直下地震モデル検討会」が設けられた。同ワーキンググループは、同年7月に被害想定を待たずとも取り組むべき対策と今後重点的に検討すべき課題を中間報告として取りまとめた。

また、同モデル検討会においては、最新の科学的知見を踏まえて、従来検討していた18タイプのマグニチュード7クラスの首都直下地震の見直しと、相模トラフ<sup>\*5</sup>沿いで発生する最大クラスの地震・津波を新たに想定対象に加えた検討が進められている。今後、同ワーキンググループより被害想定及び最終報告が公表され、それを踏まえ政府として大綱等の修正を行っていく。

### (3) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策

日本海溝・千島海溝周辺では、過去において大津波を伴う地震が多数発生しており、東北地方太平洋沖地震もこの領域で発生している。日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に備え、地震防災対策を推進する必要がある地域を「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域」として1道4県の117市町村（平成25年4月1日現在）を指定し、地震防災対策の強化が図られている。

### (4) 中部圏・近畿圏直下地震対策

中部圏・近畿圏の内陸には多くの活断層があり、次の東南海・南海地震の発生に向けて、中部圏及び近畿圏を含む広い範囲で地震活動が活発化する可能性が高い活動期に入ったと考えられるとの指摘もある。この地域の市街地は府県境界を越えて広域化しており、大規模な地震が発生した場合、甚大かつ広範な被害が発生する可能性がある。中部圏・近畿圏直下地震への防災対策については、中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」において検討された。

同専門調査会では、地震が発生した場合の「応急対策」等具体的に検討するための地震として、中部圏・近畿圏に存在する11の活断層で発生する地震と、名古屋市直下及び阪神地域直下に想定したマグニチュード6.9の地震について、想定震度分布等を

公表するとともに、建物被害、死者数等の推計結果（第1-6-4表）をはじめ、文化遺産の被災可能性、経済、交通、ライフライン被害等の推計結果、上町断層帯による浸水可能性の評価結果を公表している。これらの被害想定結果を踏まえ、平成20年12月には、被害軽減を図るための対策を含んだ「中部圏・近畿圏の内陸地震に関する報告」が取りまとめられた。

なお、平成21年4月、中部圏・近畿圏直下地震対策のマスタープランである「中部圏・近畿圏直下地震対策大綱」が中央防災会議で決定された。

## (5) その他

### ア 防災基盤の整備と耐震化の推進

平成7年（1995年）1月に発生した阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、総合的な地震防災対策を強化するため、同年7月に「地震防災対策特別措置法」が施行された。同法に基づき地域防災計画に定められた事項のうち、地震防災上緊急に整備すべき施設等に関して、すべての都道府県において「地震防災緊急事業五箇年計画」が作成され、これらの計画に基づき、避難地、避難路、消防用施設、緊急輸送路の整備、社会福祉施設・公立小中学校等の耐震化及び老朽住宅密集市街地対策等が実施されてきている。

同計画は、第1次地震防災緊急事業五箇年計画（平成8年（1996年）度～平成12年（2000年）

第1-6-4表

中部圏・近畿圏直下地震に係る被害想定

地震区分	死者数(人) (冬朝5時、風速 15m/sの場合)	全壊建物数(棟) (冬朝12時、風速 15m/sの場合)
猿投—高浜断層帯	約11,000	約300,000
名古屋市直下M6.9	約4,200	約140,000
加木屋断層帯	約4,100	約120,000
養老—桑名—四日市断層帯	約5,900	約190,000
布引山地東縁断層帯東部	約2,800	約83,000
花折断層帯	約11,000	約380,000
奈良盆地東縁断層帯	約3,700	約140,000
京都西山断層帯	約13,000	約400,000
生駒断層帯	約19,000	約560,000
上町断層帯	約42,000	約970,000
阪神地域直下M6.9	約6,900	約290,000
中央構造線断層帯	約11,000	約280,000
山崎断層帯主部	約7,500	約180,000

(備考) 1 中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」資料により作成  
2 数字は概数

\*5 相模トラフ：房総半島沖から相模湾にかけて海底に横たわる細長い凹地

度)、第2次地震防災緊急事業五箇年計画(平成13年度～平成17年度)、第3次地震防災緊急事業五箇年計画(平成18年度～平成22年度)、第4次地震防災緊急事業五箇年計画(平成23年度～平成27年度)と策定され、防災基盤の整備に向けた事業への積極的な取組が続けられている。

消防庁では、大規模地震発生時に、避難所や災害対策の拠点となる公共施設等について、地方単独事業として行われる耐震改修事業に対し、地方債と地方交付税による財政支援を行っている。なお、平成21年度からは、地震による倒壊の危険性が高い庁舎及び避難所について、事業費の90%を起債対象とし、その元利償還金の2/3を交付税算入とする地方財政措置の拡充を行った。さらに、東日本大震災の教訓を踏まえて平成23年12月に新たに設けられた「緊急防災・減災事業(単独)」の対象とすることとし、平成25年度においても、地方公共団体が緊急に防災・減災に取り組むために措置された「緊急防災・減災事業」(起債充当率100%、交付税措置率70%)の対象としている。

また、耐震診断・改修工事の効果的な実施手法や事例を紹介する「防災拠点の耐震化促進資料(耐震化促進ナビ)」を平成17年度に作成し、すべての地方公共団体に配布するとともに、消防庁ホームページにおいて公表している(参照URL:<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/taishin/index-j.html>)。

## イ 消防力の充実強化

### 〔1〕 耐震性貯水槽の整備

大規模地震発生時には、地震動による配水管の破損、水道施設の機能喪失等により消火栓の使用不能状態が想定され、消火活動に大きな支障を生ずることが予測される。

このため、消防庁では、地震が発生しても消防水利が適切に確保されるよう、国庫補助による耐震性貯水槽の整備を進めているところであり、平成25年4月1日現在、全国で、96,457基が整備されている。

### 〔2〕 震災対策のための消防用施設等の整備の強化

地震防災対策強化地域における防災施設等の整備や地震防災緊急事業五箇年計画に基づく防災施設等の整備については、国の財政上の特例措置が講じられている。また、地方単独事業についても地方債と地方交付税の措置により地方

公共団体の財政負担の軽減が図られてきた。大規模地震発生後における防災活動が迅速かつ的確に行われ震災被害を最小限に抑えるためには、今後とも中・長期的な整備目標等に基づき、より一層の消防防災施設等の整備促進を図っていくことが必要である。

## ウ 津波対策の推進

我が国においては、地震とそれに伴い発生する津波によって、過去に大きな被害が生じている。東日本大震災においても津波によって甚大な被害が発生した。

これを受け、第177回国会において、議員立法により、津波対策を総合的かつ効率的に推進するために「津波対策の推進に関する法律」が成立し、平成23年6月24日に公布・施行された。同法律では、津波対策に係る基本的認識や11月5日を津波防災の日とすること等が定められた。

同年12月には、1)都道府県知事が、最大クラスの津波が悪条件下において発生することを前提に津波防災地域づくりを実施するための基礎となる津波浸水想定を設定、2)その上で、当該津波浸水想定を踏まえて、ハード・ソフト対策を組み合わせた市町村の推進計画の作成、都道府県知事による津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域の指定等を、地域の実情に応じ、適切かつ総合的に組み合わせることにより、最大クラスの津波への対策を効率的かつ効果的に講ずることなどを主な内容とする「津波防災地域づくりに関する法律」が成立し、同月公布・施行された。

一方、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下「津波避難対策検討ワーキンググループ」は、津波避難対策の基本的な考え方及び具体的な方向性について示した報告を平成24年7月に取りまとめた。同報告が示した津波避難対策の基本的な考え方は「素早い避難」が最も有効で重要な津波対策であること、津波による人的被害を軽減するためには、住民等一人ひとりの迅速かつ主体的な避難行動が基本となること、その上で、海岸保全施設等のハード対策や確実な情報伝達等のソフト対策は、全て素早い避難の確保を後押しする対策と位置付けるべきものであることである。

実効性のある津波避難対策を実施するためには、都道府県が津波浸水想定区域図を作成すること、そ

れに基づき、市町村が避難対象地域の指定、避難場所等の指定、避難指示等の情報伝達、避難誘導等を定めた具体的な津波避難計画を策定する必要がある。

消防庁では、こうした地方公共団体の取組を推進するため、平成24年度に有識者及び地方公共団体関係者等による「津波避難対策推進マニュアル検討会」を開催し、2市町（徳島県海陽町・愛知県弥富市）において津波避難計画の検討や津波避難訓練を行い、それらの内容を「津波避難対策推進マニュアル検討会報告書」としてとりまとめるとともに、地方公共団体に通知した（平成25年3月）。

本報告書では、津波避難を円滑に実施するためには、地域の実情を踏まえつつ、広域的かつ統一的な考え方に基づいた避難計画を策定する必要があることから、都道府県が市町村に示すべき指針の参考となる「市町村における津波避難計画策定指針」を提示するとともに、住民等が安全に避難するため、その地域の情報に詳しい住民が直接参加し、計画を策定する際の参考となる「地域ごとの津波避難計画策定マニュアル」を提示している。

また、平成25年度においては、津波避難の専門家を市町村に派遣するなど、市町村における津波避難計画の策定を促進している。

なお、平成16年度に開催した「防災のための図記号に関する調査検討委員会」では、津波避難に係る標準的図記号として、「津波注意」、「津波避難場所」、「津波避難ビル」の3種の図記号を決定した（第1-6-4図）。これらの図記号は、平成20年7月に国際規格化（ISO化）されるとともに、平成21年3月にJIS（日本工業規格）化されている。

さらに、地方公共団体が整備する津波避難タワーや、住民の避難経路となる避難路・避難階段、浸水想定区域内からの公共施設等の移転などに係る地方単独事業に要する経費については、従来より地方債と地方交付税による支援を行ってきており、平成

25年度においては「緊急防災・減災事業」により支援を行っている。

## エ 地域防災計画（震災対策編等）の作成・見直しへの取組

地震災害は地震動による建築物の損壊のみならず、津波、火災、山崩れ等による二次的災害も含んだ複合的な災害であり、被害も広範囲に及ぶという特性を有するものであるため、地域防災計画において、他の災害とは区分して「震災対策編」等として独立した総合的な計画を作成しておく必要がある。

さらに、平成23年12月の防災基本計画の修正により、これまで震災対策編の一部とされていた津波災害対策について、新たに独立して「津波災害対策編」が設けられた（震災対策編は「地震災害対策編」とされた。）。

また、地域防災計画の作成・見直しにおいては、被害想定に基づく防災体制の見直しや、近隣地方公共団体における計画との整合性に留意するとともに、職員参集・配備基準をはじめ各種応急体制の整備・充実、災害時における職員の役割や関係機関等との連絡体制等を明確にするなど、地域防災計画の実効性の向上に努めることが重要である。

## 2 地方公共団体における震災対策

地方公共団体においては、地域の実情に即した震災対策を推進するため、消防力の充実強化、地域防災計画の作成・見直し、避難場所や避難路・避難階段の整備、地域住民に対する防災知識の普及・啓発、津波対策、物資の備蓄、地震防災訓練等について積極的に取り組んでいる。

第1-6-4図 ISOにより国際標準化が決定した「津波に関する統一標識」の図記号（ISO20712-1:2008）





## (1) 地域防災計画（震災対策編等）の作成状況

平成25年4月1日現在、すべての都道府県において、震災対策に関する事項を地域防災計画の中で、「震災対策編」（又は「地震災害対策編」）として独立の項目を設けて定めている。一方、市区町村（全1,742団体）においては、「震災対策編」（又は「地震災害対策編」）として独立の項目を設けているものが1,359団体、「節」等を設けているものが239団体、「その他の災害等」として扱っているものが35団体となっている。

## (2) 震災時等における相互応援協定等の締結状況

大規模な地震は、甚大な被害を広域にわたって及ぼすことが予想されることから、対策を迅速かつ的確に遂行するため、地方公共団体においては、地方公共団体相互間で、震災時等における相互応援協定を締結している。

さらに、阪神・淡路大震災を契機に、平成8年（1996年）7月、全国知事会において「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」が締結され、各都道府県間等の応援協定では対応できないような災害が発生した場合における、全国レベルでの相互応援体制が整備されている。このため、東日本大震災では、全国知事会が協定に基づき、被災4県からの要望等に基づき、食料品、生活用品、燃料

等の救援物資を提供している。

なお、地方公共団体においては、公共機関等との間で、物資、災害復旧、救急救護、放送要請及び輸送などに係る応援協定を締結している（第1-6-5表）。

## (3) 備蓄物資・備蓄倉庫等の状況

災害に備えて地方公共団体は、食料、飲料水等の生活必需品、医薬品及び応急対策や災害復旧に必要な防災資機材の確保を図るため、自ら公的備蓄を行うほか、民間事業者等と協定を結び、震災時に必要な物資の流通在庫を確保することに努めている（第1-6-6表）。

## (4) 震災対策施設等の整備事業

平成24年度において、震災対策施設等の整備促進のため、都道府県が実施した事業費は約1,139億円、また、市区町村が実施した事業費は約960億円である（第1-6-7表）。

## (5) 震災訓練・震災対策啓発事業の実施状況

平成24年度においては、46都道府県と929市区町村が総合防災訓練を実施している（第1-6-8表、第1-6-9表）。

## (6) 津波対策の実施状況

大規模な地震が発生した場合、沿岸地域では津波の発生が予想されることから、地方公共団体におい

第1-6-5表 地方公共団体と民間団体等との応援協定の締結状況

（平成25年4月1日現在）

区 分	団体数	放送要請に関する協定	救急救護に関する協定	輸送に関する協定	災害復旧に関する協定	物資に関する協定	その他
都道府県	47	47	47	46	47	47	46
市区町村	1,742	495	778	519	1,318	1,412	743

（備考）「消防防災・震災対策現況調査」により作成

第1-6-6表 主な備蓄物資の状況

（平成25年4月1日現在）

区 分	団体数	備蓄物の保有状況														
		食糧	食糧の内訳						飲料水	毛布等	ローソク	懐中電灯	テント	担架	簡易トイレ	浄水器
			乾パン	インスタント 麺類	米	缶詰										
						主食	副食									
都道府県数	47	46	37	38	42	36	37	44	47	36	38	29	16	42	18	
市区町村数	1,742	1,485	925	476	1,239	673	627	1,363	1,604	646	1,282	942	965	1,184	596	

（備考）1 「消防防災・震災対策現況調査」により作成

2 公的備蓄または流通在庫のいずれかを確保している団体数を計上



ては各種の津波対策が進められている。

平成25年4月1日現在、海岸線を有する市区町村は646団体であり、その中で過去の地震の記録や海岸の地形等を踏まえ、津波浸水予想地域を定めている団体が539団体、地域防災計画へ記載している団体が383団体、津波災害を想定した避難地が16,238箇所定められている。

また、緊急時に住民が迅速・的確に行動する必要があることから、津波を想定した訓練が平成24年度は371団体で実施されている。

第1-6-7表 震災対策施設等整備事業費

(平成24年度)  
(単位:百万円)

事業名	都道府県事業費		市区町村事業費	
	国庫	単独	国庫	単独
避難地・避難路整備事業	22,820	47,601	2,921	6,052
防災行政無線整備事業	0	6,262	23,510	33,190
備蓄倉庫整備事業	2	269	963	2,957
防災センター整備事業	0	48	2,272	1,984
防災資機材整備事業	617	3,542	746	5,092
耐震性貯水槽整備事業	147	5	2,301	3,309
大震用車両整備事業	0	274	31	51
地震観測機器整備事業	0	27	55	152
備蓄物資整備事業	12	5,624	352	5,507
その他	14,347	12,268	2,004	2,574
小 計	37,946	75,919	35,153	60,868
合 計	113,865		96,021	

(備考) 1 「消防防災・震災対策現況調査」により作成  
2 端数処理をしているため、各数値の合計と合計欄が一致しない場合がある。

第1-6-8表 都道府県における震災対策訓練の実施状況

(平成24年度)

区 分	総 合 訓 練	うち広域応援を含んだもの	
		うち自衛隊が参加したもの	
訓練実施延べ回数	81	42	73
参加人員	265,086	128,402	247,713
団体数	46	31	44

(備考) 「消防防災・震災対策現況調査」により作成

第1-6-9表 市区町村における震災対策訓練の実施状況

(平成24年度)

区分	震災総合訓練	個別訓練							
		職員参集訓練	情報伝達訓練	消火訓練	避難誘導訓練	救急救助訓練	給食・給水訓練	応援物資搬送訓練	その他の訓練
訓練実施延べ回数	1,340	387	1,161	777	941	592	523	166	910
参加人員	3,479,822	103,087	574,374	369,456	819,807	341,005	321,473	47,848	282,966
団体数	929	290	412	172	315	157	145	67	197

(備考) 「消防防災・震災対策現況調査」により作成

## 震災対策の課題

### 1 耐震化の一層の推進

大規模地震発生時に、避難所や災害対策の拠点となる公共施設等の耐震率は82.6%（平成24年度末現在）となっており、早急かつ計画的な公共施設等の耐震化を推進することが必要である。

### 2 南海トラフ地震・首都直下地震などへの対策、津波対策の推進

過去には、東海地震、東南海地震、南海地震が同時期に発生していることが分かっており、今後、東海地震が相当期間発生しなかった場合には、東海地震、東南海地震、南海地震が連動して発生する可能性も生じてくると考えられる。

東日本大震災の教訓を踏まえて、最大クラスの南海トラフ地震や首都直下地震などへの対策を推進していく必要がある。

また、市町村における津波避難計画の策定の促進など、津波対策を推進していくことが必要である。

# 国土強靱化と南海トラフ地震や首都直下地震への対応

## 1 国土強靱化

東日本大震災における教訓を踏まえ、今後発生が想定される南海トラフ地震・首都直下地震等の大規模災害に備えた事前防災・減災等を推進するため、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」が第185回臨時国会において成立したところである。

国土強靱化に向けた取組を進めることは、人命を守るだけでなく、いかなる事態が発生しても機能不全に陥らない経済社会システムを確保すること等を通じて、我が国の競争力を向上させ、国際的な信頼の獲得をもたらすものとされている。

消防庁としては、国土強靱化について、具体的に、以下のような方針に基づき今後対応していくこととしている。

南海トラフ地震や首都直下地震等の広域的大規模な災害が発生した場合における消防活動体制の強化及び地域防災力の向上を実現するため、常備消防力の強化、消防救急無線のデジタル化、消防防災施設の整備、消防団・自主防災組織等の地域防災リーダーの育成等による地域防災力の充実強化、業務継続体制の強化等をより一層推進する。

大規模災害時に、人命救助、火災防御、救急活動等に即応する緊急消防援助隊の体制を強化するため、高度な車両・資機材等の着実な整備、G空間情報を活用した緊急消防援助隊応急体制の強化、情報通信機能の充実、情報収集機能を備えた消防防災ヘリの整備等を推進する。また、石油コンビナート等の特殊災害に即応するエネルギー・産業基盤災害即応部隊を緊急消防援助隊に創設し、その部隊の中核となる高度な特殊車両等を配備する。あわせて、他機関との連携訓練の充実及び消防庁におけるオペレーション能力の向上を図る。

東日本大震災において住民等に対する災害

情報伝達の在り方が重要課題であると再認識されたことを踏まえ、災害情報をより迅速かつ確実に伝達するため、防災行政無線のデジタル化を始めとした地方公共団体の実情に応じた災害情報伝達手段の多重化・多様化及びJアラート自動起動機の整備等による適切な災害関連情報の収集・提供等を実現する。

切迫する大規模地震に備え、石油コンビナート災害に対する防災体制の充実強化、消防設備等の耐災害性強化等の火災予防・危険物事故防止対策を推進する。また、石油コンビナート等のエネルギー・産業基盤における応急対応に資するリモート操作可能な災害対応ロボット等のG空間×ICTを活用した車両・資機材等を研究開発する。さらに、関係機関と連携した合同訓練、民間事業者を含む関係者間の連携強化等により、被害状況等の情報共有や大規模・特殊災害対応体制・装備資機材等の機能向上を図る。

今後は、各省庁の対応方針を中心に、国土強靱化に関する施策の策定に係る基本的な指針になる「国土強靱化政策大綱」が今年12月に策定される予定である。また、脆弱性評価に基づき、来春、国土強靱化に係る国の他の計画等の指針となる「国土強靱化基本計画」が定められる予定であり、それらに基づき国による施策の実施が行われることとなる。

## 2 南海トラフ地震や首都直下地震への対応

### (1) 南海トラフ地震対策の経緯

南海トラフ地震については、中央防災会議防災対策推進検討会議の下に平成24年3月に設置された「南海トラフ地震対策検討ワーキンググループ」において、南海トラフ地震を対象として具体的な対策を進め、特に津波対策を中心として実行できる対策を速やかに強化していくことが重要との認識の下、同年

7月に津波に強い地域構造の構築や安全で確実な避難の確保等を内容とする中間報告が取りまとめられた。同年8月には被害想定第一次報告として、建物被害・人的被害等の推計結果が取りまとめられ、また平成25年3月には被害想定第二次報告として、施設等の被害及び経済的な被害が取りまとめられた。そして、同年5月には最終報告が取りまとめられたところである。

一方、南海トラフ地震対策を推進するための法的措置については、「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の一部を改正する法律案」が第185回臨時国会において成立したところである（同法により「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」に改題）。

この法律においては、東日本大震災の教訓を踏まえ、①津波避難の用に供する津波避難タワー等の避難場所や、避難場所までの通路、階段等の避難路の整備に係る特例、②住居の高台移転とあわせて必要となる施設の移転を支援するため、集団移転促進事業において施設の移転に係る土地取得造成を支援する特例を設けるほか、施設の建替えについても支援、③集団移転促進事業を行う場合の農地法の農地転用許可要件の緩和、④集団移転促進事業に係る土地利用に関する許認可等の手続の円滑化への配慮が新たに規定された。

## (2) 首都直下地震対策の経緯

首都直下地震については、中央防災会議防災対策推進検討会議の下に平成24年3月に設置された「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」において、最新の科学的知見に基づいて、相模トラフで発生する規模の大きな地震も対象地震として、東日本大震災の教訓を踏まえた、首都直下地震対策について検

討されているところである。平成24年7月には同ワーキンググループにおいて中間報告が取りまとめられ、当面取り組むべき事項として、政府の業務継続の在り方の見直し、膨大な数の帰宅困難者等への対策、膨大な数の避難者への対策等があげられた。

一方、首都直下地震対策を推進するための法的措置については、「首都直下地震対策特別措置法案」が第185回臨時国会において成立したところである。

法律の主な内容としては、内閣総理大臣が著しい被害が想定される地域を「緊急対策区域」と指定し、「緊急対策推進基本計画」を策定する。これをもとに「緊急対策実施計画」が策定され、政府及び各行政機関の業務の継続に関する事項、行政中枢機能の一時的代替に関する事項等が内容として盛り込まれ、東日本大震災の教訓を活かし、震災時においても行政機能を維持することができるよう取組が行われることとなる。

## (3) 消防庁の取組

消防庁においては、南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模地震に備え、国土強靱化における取組同様、ハード・ソフトの両面から、より一層の消防防災体制の充実強化に取り組むこととしている。

また、首都直下地震等の大規模地震時における消防庁の災害応急対策業務等の業務継続性を確保するため、首都直下地震対策検討ワーキンググループの中間報告を踏まえ、消防庁業務継続計画を見直し、消防庁の代替拠点である自治大学校における災害応急対策業務の実施に必要な環境の確保や災害応急対策業務に必要な情報システムのバックアップの確保等について取り組んでいる。