

津波対策検討委員会 提言 (素案)

平成17年3月

津波対策検討委員会

はじめに

1. わが国の津波対策の現状と課題	2
(1) 警報・情報提供の現状と課題	
(2) 予報対策の現状と課題	
(3) 発災後対策の現状と課題	
(4) 津波防災知識の蓄積・復旧の現状と課題	
2. 今後の津波対策の基本的方向	4
3. 緊急的に対応すべき具体的な目標と対策	5
(1) 警報・情報提供	
(2) 予報対策	
(3) 発災後対策	
(4) 津波防災知識の蓄積・普及	
4. 中長期的に対応すべき目標と対策	8
(1) 緊急対策を踏まえた中長期的津波対策	
(2) 人口動態を踏まえた対策	
(3) 地球温暖化による海面情報に対する対策	
5. おわりに	10

はじめに

わが国は、歴史的に幾度となく大津波を経験し、その痕跡は国土や文化に、指紋や遺伝子のように刻印されているといってもよく、その対策についても、世界から先進的であると評価されている。

しかし、多くの国民は、大規模な津波が家系の数世代に1回しか発生しないことから、実感を持ってその恐ろしさを受け止めている人は少なかった。

この度のインド洋大津波は、改めて津波被害の恐ろしさと悲惨さをリアルな映像で如実に教えてくれた。看過できない重要な知見や教訓も得ることができた。

そこで、わが国の今までの津波対策を今回の津波を踏まえ広範囲にわたって再点検した。

そもそも、津波対策は津波による災害を知り、弱いところを知り、それに対してとりうる対策を知って、広範かつ総合的に取り組むことが必要である。

その観点から、事前予防対策としてのハード整備中心の考え方から、事前から事後にわたりハード整備とソフト対策を合わせて展開して被害最小化を目指すという考え方へ転換した対策を、強力に推進することこそ、今後の基本的方向である。

この基本的方向に従い戦略的に対策を講じるため、人的被害を最小化することを緊急的な対応、物的被害を含めて被害を最小化することを中長期的な対応と考え、それぞれ目標と具体的な対策を明示した。

被害の最小化は行政だけではできない。国民及び各界各層の自覚と行動が不可欠である。この提言により官民の様々な取り組みが始まることを強く希望する。

1. わが国の津波対策の現状と課題

わが国は、その近海で4つのプレートがせめぎ合っているため、大規模な海溝型地震が発生しやすく、過去に大きな津波被害を約10年に1回程度の頻度で被っている。

加えて、わが国は、国土の10%程度しか宅地等の利用地がなく、沖積平野や海沿いに人口や産業が集積せざるを得ない宿命を持ち、その危険な地域でも、緻密かつ立体的な利用に加え地下利用も高度に進んだ都市を形成している。

東海・東南海・南海等海溝型地震の発生可能性の高さが指摘され、それに伴う大規模な近地津波の発生が想定されている。また、北米太平洋沿岸のカスケディア地震*、チリ地震に伴う大規模な遠地津波も懸念される。近地津波は、地震発生から来襲するまでの時間が極めて短く、また、地震による大被害を受けたあと、二次災害として津波被害を生じさせる。

こうした状況のもと、事前から事後にわたる対策の現状と課題は、次の通りである。

(1) 警報・情報提供の現状と課題

- ① 地震発生後3～5分で津波警報が発表できるところまで迅速化。
しかし、東海・東南海・南海地震等では、地震発生後数分以内で第一波が到達と想定。
- ② 津波の高さは、海岸・海底地形等の影響を大きく受ける。津波発生時の住民の避難率が低く、住民が津波の本質を理解できる情報の提供が不十分。また、外国語での情報提供が不十分。
- ③ 観光客等の外来者等に津波情報を伝達するための施設等が不十分。
- ④ 走行中の車両、運行中の列車、船舶等への迅速な津波情報提供の仕組みが不十分。
- ⑤ 潮位、波高観測の即時化、沖合での観測が不十分。また、各機関の潮位観測の基準面が不整合で、地方公共団体や住民等にとってわかりにくい情報。
- ⑥ 災害時要援護者対策としての情報伝達のあり方が未確立。

* カスケディア地震とは、カナダとアメリカの国境付近を中心とした北西太平洋沿岸で、300年から350年周期で発生してきたマグニチュード8から9クラスの地震で、前回は1700年に発生。現在、発生の危険性が指摘されている。

(2) 予防対策の現状と課題

- ① 津波防護機能を有する施設の適切な点検や性能評価が不十分。また、津波防護機能確保に関する成果目標指標が不十分。
- ② 重要沿岸域[†]の海岸堤防は、耐震性の未確認が59%、開口部閉鎖機能の未確認が55%。
- ③ 津波ハザードマップの公表市町村が重要沿岸域でもわずか10数%。
- ④ 地形、避難時間を考慮した避難場所、避難路の整備が不十分。
- ⑤ 平地部が多く避難場所の確保が困難な地区において、津波避難ビルの指定が不十分。
- ⑥ 海岸線付近にある道路、鉄道および空港においても、想定津波高に対する安全性の点検が不十分。
- ⑦ わが国は、臨海部にLNGや有害物質の貯蔵施設等の多くが立地。多くの場合これらの施設は津波に対して未対策。
- ⑧ 津波による船舶、貨物等の流出により、港湾の機能低下、背後地の被害拡大を生じるおそれ。

(3) 発災後対策の現状と課題

- ① 被災情報の収集に当たって、市町村から、都道府県、国土交通省への情報収集の仕組みがうまく機能していないとの指摘。
- ② 港湾施設の利用可否情報等の迅速な把握システムが未整備。
- ③ 緊急輸送道路や重要港湾などの被災により、広域輸送ネットワークの機能が確保できないおそれ。
- ④ 被災し孤立した地区の救難、救援、緊急復旧のため、情報収集・救難・救援用ヘリコプター等の機能および救援・緊急復旧に資する防災拠点等が不十分。
- ⑤ 被災地で大量に発生する塩水を含んだ瓦礫の処分が問題。
- ⑥ 災害に強い街づくり計画や地域づくり計画が未策定であり、適確かつ迅速な復興が困難。

(4) 津波防災知識の蓄積・普及の現状と課題

- ① 重要沿岸域でも約2割の市町村が津波防災訓練を未実施。
- ② 大規模災害の原因等を迅速に調査、究明し、行政を再点検し反映させる仕組みが未整備。
- ③ 行政、研究者、市民が、津波防災に関する情報を容易に入手できない状況。

[†] 重要沿岸域とは、東海・東南海・南海地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による津波被害が想定される沿岸域（平成16年8月調査時点で402市町村が該当）。

2. 今後の津波対策の基本的方向

これまでの津波対策は、想定津波を防御する海岸堤防等のハード整備を中心とした防災対策であり、想定を超えた津波については対処方針すらなかった。

今後は、現状と課題を踏まえ、投資規模や対応時間が限られている中でできるだけ早期に地域の安全度を高め、津波被害全般を最小化することが基本的命題である。

被害の大きさは、海岸堤防等ハード機能による津波危険度軽減レベルと、地域における社会組織の防災力や土地利用形態に内在する耐災性・災害許容性といったソフト機能のレベルで決まる。

したがって、被害最小化を目指すには、的確かつ着実なハード整備による危険度軽減と合わせて、地域の防災力や耐災性・災害許容性というソフト機能を高める対策を講じることが必要である。

つまり、ハード整備とソフト対策を一体的に行う総合的な減災対策へ転換した政策を強力に推進しなければならない。

なお、とり得る個々の対策は相互に関連するため、地域の実状を踏まえ、減災効果の早期発現を目指して、関係者間で密接に連携を図り、取り組まなければならない。併せて、画一的な現在のハード整備については、地域に合った多様な手法で実施できるようにすべきである。

この考え方に立脚し、自助、共助、公助の役割分担と連携のもと、津波に対して取りうる対策を、事前から事後まで含めて広範かつ総合的に講じていかなければならない。

また、津波災害は、発生間隔が長いという特性から、住民の津波防災意識が風化しやすい。自助・共助・公助は、住民の意識の上に成立する。風化しないよう、防災教育、広報や訓練の継続を怠ってはならない。

3. 緊急的に対応すべき具体的な目標と対策

減災対策としてまず行うべきことは、緊急的に必要な対策を講じて、「人的被害を最小化する」ことである。

このために、海沿いの地域の人々は、地震が発生すれば高いところへ避難しなければならないということを、自助として住民の責務であると認識するよう、啓発を行うべきである。

この自助を支援する立場として、行政は、津波情報を迅速かつ的確に提供し、避難通路・避難場所の確保や、津波防護機能を有する施設による津波危険度の軽減といった避難環境を整え、救難・救助を行うという観点から、対策を総合的に講じるべきである。

この場合、情報受信側である住民の理解度レベルと津波防護機能を有する施設の機能発現レベルが決定的な意味合いを持つことを認識しておかなければならない。

そこで、発生確率が高いとされる東海・東南海・南海等の海溝型地震による津波に対し、人的被害を最小化することを目標とし、今後、概ね5年以内に緊急的に対応すべき具体的な対策を以下にとりまとめた。

(1) 警報・情報提供

1) 津波予報の充実

- ・ ナウキャスト地震計による地震観測網を充実するとともに、緊急地震速報の技術を活用し、津波予報発表を迅速化。
- ・ 津波予報等を市町村に直接伝達できる仕組みを構築。
- ・ 津波の高さの表現方法等に関する知識の普及・啓発。

2) 津波情報の的確な伝達、提供

- ・ 津波浸水想定区域図において浸水深、流速等の、わかりやすい情報を提供。
- ・ 即時浸水地域予想情報の提供システムを、モデル地区において構築。
- ・ 観光客等の外来者、道路利用者、運行中の列車、船舶等については、携帯電話等といった情報通信機器、情報提供施設の活用等、多様な手段を用いて情報を提供。

- ・ 災害時要援護者が利用する施設への津波関係情報の伝達方法を確立。

3) 津波観測の充実

- ・ 沖合いを含む、より多くの地点における津波即時観測データを充実し、関係機関等で共有するとともに公表。

(2) 予防対策

1) 避難対策の充実

- ・ 重要沿岸域のすべての市町村で津波ハザードマップが策定できるよう、津波浸水想定区域図を作成、公表。
- ・ 重要沿岸域において、避難場所・避難路を確保し、避難困難地の解消を支援。
- ・ 津波避難ビルについては、必要な要件等を取りまとめ、普及促進。
- ・ 海岸、港湾の利用者等が円滑に避難できるよう、対策を強化。
- ・ 走行中の車両、運行中の列車、船舶が避難しやすい環境の整備。

2) 津波防護機能を有する施設の整備

- ・ 海岸保全区域台帳の調製・公表、津波防護機能を有する施設の耐震調査等の点検・性能評価、海岸保全基本計画の見直しを重要沿岸域で概成。
- ・ 重要沿岸域のうち、地域中枢機能集積地区[‡]において、開口部の水門等の自動化・遠隔操作化等を概成。堤防等の耐震化、嵩上げの整備促進。地域に合った整備手法の確立。
- ・ 重要沿岸域の港湾において、防波堤の耐震化、嵩上げ等を推進。

3) 海岸付近に存在する施設の津波対策の促進

- ・ 海岸付近に施設を有する施設管理者は、想定津波高に対する安全性を点検し、連携を図りながら対策を実施。
- ・ 港湾における総合的な津波対策計画を行政（港湾管理者、地方整備局、海上保安部署、地方運輸局等）および民間関係者で策定し、対策を実施。
- ・ 原油、LNG等の有害危険物(HNS)を満載したタンカー、臨海施設が津波被害を受けた場合の防除体制の確立。貨物や小型船舶等

[‡] 背後に救援、復旧等の危機管理を担う施設（市町村役場、警察・消防署、病院等）がある地区等。

の流出防止策、船舶の避難対策を推進。

- ・ 旅客船舶における津波来襲時の安全を確保するよう、旅客航路事業者を指導。

4) 土地利用・住まい方の減災化

- ・ 津波に強い街づくりのため、沿岸部における面的開発等には減災対策を盛り込むことなどを事業者に対して推奨。
- ・ 街づくり計画や地域づくり計画に反映するため、災害に強い地域のあり方について検討。

(3) 発災後対策

1) 広域的な被災情報の収集

- ・ 国と地方公共団体の間の被災情報収集体制を強化。
- ・ ヘリコプター等の一層の活用による情報収集能力向上。
- ・ 人工衛星を活用した情報収集システムの構築

2) 被災時の広域的な輸送ネットワークの確保

- ・ 救援活動や物資輸送を行う上で重要な役割を果たす緊急輸送道路確保のため、道路橋の耐震補強や高規格幹線道路等道路ネットワークの整備等を促進。
- ・ 被災を受けた道路について、障害物の除去や応急復旧など迅速な啓開の実施。
- ・ 港湾施設の利用可否情報を一元的に管理しユーザーへ提供するシステムを構築。
- ・ 重要沿岸域の港湾における耐震強化岸壁等の整備を促進。レーザー測深技術等を活用した探知システムを充実し、これと連携した航路等における障害物の緊急撤去体制を確立。

3) 孤立地区対策等の促進

- ・ 重要沿岸域の必要な地区における津波・高潮防災ステーション、河川防災ステーション、道の駅、臨海部防災拠点等の拠点となり得る施設の機能拡充とその整備促進。防災活動支援情報を整備し関係機関で共有。
- ・ 各行政機関の広域連携オペレーションの確立
- ・ ヘリコプターの救難、救援能力を向上。
- ・ 臨時ヘリポートの選定と情報共有。
- ・ N G O等の協力を得るシステムを構築。

4) 復旧・復興対策の強化

- ・瓦礫処理等に資する災害対策用機械の技術開発及び支援体制の強化等を推進。
- ・災害に強い地域への復興を支援する施策の充実。

(4) 津波防災知識の蓄積・普及

1) 津波防災知識の蓄積

- ・防災意識の風化を防止し認識を高めるため、津波防災総合訓練を毎年実施。
- ・重要沿岸域の港湾における陸域・海域の津波の挙動を予測する図を整備。
- ・陸上・海底地形の情報が一体となった三次元データベースを構築。
- ・精密地形データ等を重要沿岸域において整備。
- ・津波防災情報に関する情報共有の仕組みを構築。

2) 津波防災の調査研究と行政への反映

- ・津波災害等に関して、専門的知見を活かした調査研究を行い、不断に行政に反映させるための仕組みを構築。
- ・津波の発生メカニズム、津波に対する構造物の耐力性能、陸域・海域における津波の挙動および被害の波及等に関する調査研究を推進。

4. 中長期的に対応すべき目標と対策

減災対策の目標は、「物的被害を含めて被害を最小化する」ことである。

津波のリスクは、世代を超えて引き継がざるを得ない宿命にあるため、その軽減策は、子々孫々の土地利用や住まい方そのものに組み込まれ、日常生活自体が減災思想を反映したものであることが理想である。

国土条件が厳しいわが国においては、地域の中枢機能や、経済・社会の中枢機能が集積している地域における防護レベルを着実に向上していくとともに、万が一、想定を超える津波に見まわれても壊滅的被害とならないよう、まちづくり等の機会を逃さずさまざまな対策を講じていかなければならない。

加えて、津波災害のリスクの高い場所における居住等の生活領域を減少させ、リスクの低い場所へ誘導していくことも重要である。

一方、わが国は、人口減少期を迎え、20～30年後、人口が暫減するとともに、その構成も大幅に変化する他、地球温暖化に伴う海面上昇が予測されている。こうした世界でも類を見ない人口動態や自然条件の変化に対して、科学技術的な知識や知見を集積活用しつつ、対策を講じていくことが必要である。

いずれにしても、新しい政策展開が不可欠であり、国民の理解を得て様々な仕組みを構築しなければならない。

この考えのもと、人口動態や自然条件の変動を考慮しつつ、「物的被害を含めて津波による被害を最小化する」ことを目標に、概ね20年程度の間に講ずべき中長期的な対策を以下にとりまとめた。

（１）緊急対策を踏まえた中長期的津波対策

１）警報・情報提供

- ・ 津波地震に対する地震規模等の推定方法の開発等を行い津波予測を一層高精度化。
- ・ 地形や土地利用変化の影響を反映した津波シミュレーションの再計算。
- ・ 即時浸水地域予測情報の提供システムを確立、高精度化。

２）予防対策

- ・ 避難場所・避難路等を整備し避難困難地解消を支援
- ・ 重要沿岸域を中心に、海岸保全施設等の必要な耐震化、堤防嵩上げ、開口部の水門等の自動化・遠隔操作化等を推進。
- ・ 必要な港湾で防波堤の整備と貨物等の流出防止対策を措置。海岸付近に施設を有する施設管理者は必要な対策を措置。
- ・ 防災に配慮した国土利用計画（市町村計画）策定を促進。

３）発災後対策

- ・ 港内における沈没船等の障害物の緊急撤去システムを全国で構築。
- ・ 必要な地区において、津波・高潮防災ステーション、河川防災ステーション、道の駅、臨海部防災拠点等の拠点となり得る施設を整備。

- ・瓦礫処理等に資する災害対策用機械の技術及び支援体制等を確立。

4) 津波防災知識の蓄積・普及

- ・得られた知見や調査研究成果を行政や社会へ普及促進。

(2) 人口動態を踏まえた対策

- ・増加する災害時要援護者への支援対策を充実。
- ・生活領域を津波災害リスクの低い場所へ移動させる土地利用誘導政策を充実。

(3) 地球温暖化による海面上昇に対する対策

- ・海面上昇に備えた津波防護機能の保全のあり方を検討。
- ・自然災害の外力増加に対しても強靱である国土構造、経済社会への誘導政策を検討。

5. おわりに

今回の提言は、津波対策に特化して取りまとめられたものとしては、初めての提言である。国土、社会資本整備、交通政策の各審議会にまたがるテーマを、当委員会が、国土交通行政全般に渡り再検討を加え、明確な戦略のもと、短長期の取り組み方針に言及し、広範囲かつ具体的な方向性をとりまとめたことは、意義深い。

提言内容の実現に向け行動計画を立てて、実行に移していかなければならない。インド洋大津波のさらなる分析や解析によって得られる知見についても、積極的に行政に取り入れていくことが肝要である。国民的議論が必要な新しい政策にも果敢に挑戦していくべきである。

また、地震防災対策の一環として、そのフォローが必要であるとともに、各省庁が横断的に講じるべき津波防災対策の施策で、さらに検討を要するものは、省庁連携の下に、専門的知見をもって推進すべきである。

この提言が歴史的価値を持つに至るかどうかは、行政のみならず国民及び各界各層の取り組み次第である。