

地震・津波災害からすべての県民の命とくらしを守るために 地震・津波防災への提言（案）

2012年12月3日

日本共産党神奈川県委員会

1. はじめに

3. 11東北太平洋沖地震による巨大な地震・津波は、東北地方を中心として関東地方・神奈川県でも甚大な被害をもたらしました。東日本大震災によって1万数千人もの命が奪われ、数十万人もの方々が被害に苦しんでおられることに際して、日本共産党神奈川県委員会としても深い哀悼の意を表すものです。

今回の巨大な地震・津波は、あらためて自然の猛威をあらわにしました。しかし同時に、自然災害は防げなくとも、命や安全、財産を守る——そのために国民的な模索と努力が始まっています。

地震津波の研究者・専門家の間では、東日本大震災での甚大な被害を教訓として急ピッチで巨大な地震・津波の予測や災害想定へとりくまれており、地域では住民の共同で避難・消防訓練や啓発活動が広範に始まっています。

こうしたなかで、巨大な地震・津波の発生時に甚大な人的・物的被害へと直結しかねない、都市や地域の災害に対する脆弱性が、一大焦点となりつつあります。例えば国連防災世界会議では「災害の予防、軽減、備え、脆弱性軽減について特に重点を置く」としていわゆる予防対策が強調されるなど、公的責任による未然防止のとりくみが注目されています。

しかし、東日本大震災後にすすめられている県下での防災計画の見直しでは、巨大地震・津波への抜本的な公的対策が見送られる一方で、「『自助』『共助』による取組の強化」が見直しの「基本的な考え方」とされています。まさに国や自治体が求められている“災害につよい都市づくり、まちづくり”に逆行した動きだといわざるをえません。今こそ政治の果たすべき責任は極めて大きくなっています。

日本共産党神奈川県委員会は、県民のいのちとくらし・財産をまもり災害につよい安全・安心の都市・地域をつくっていくために、この「地震・津波災害対策」の提言をとりまとめました。

私たちはこの「提言」をもとに、県・市町村や国へ災害対策の抜本的強化をもとめていくとともに、広範な県民の皆さんとご一緒に、県民の命と安全を最優先とする政治への転換をよびかけるものです。

2. 県委員会の地震・津波防災『提言』の基本的視点

日本共産党神奈川県委員会は、地震・津波災害から全ての県民の命やくらしを守るために、国や自治体の災害対策の見直しや実施にあたって以下の基本的視点を生かすことを提言します。

I 【被害想定】東日本大震災の悲痛な教訓を生かすために、防災計画等の見直しにあたっては、地震・津波想定最新の知見を反映して、最大・最悪の被害想定を行うこと。

2011年9月、中央防災会議の専門調査会報告では「確からしさが低くても、地震・津波被害が圧倒的に大きかったと考えられる歴史地震については、十分考慮する必要がある」、「今回、従前の想定をはるかに超えて甚大な被害が発生したことを重く受け止め、これまでの想定の方を根本的に改め」としています。

これと同時に、この間、南海トラフ巨大地震や県の津波浸水予測など、これまで想定されていた規模を上回る地震・津波の予測が次々と公表されてきました。巨大地震・津波への万全の備えを実施するためには、最大の地震・津波想定の新たな知見を、迅速に防災計画の被害想定へ反映することが不可欠です。

(1) 津波による被害想定の見直し

現在、県による津波被害の想定では「南関東地震と神縄・国府津—松田断層帯の連動地震」による被害が最大で、最大津波高 10.6m(藤沢、地盤変位の考慮あり)、8,640人(全体で 11,380人)の死者が想定されています。

南海トラフ巨大地震(東海・東南海・南海の連動地震)による津波では、中央防災会議によれば、県内で死者 2,900 人、建物全壊 4,000 棟が想定(2012 年 8 月)されていますが、まだ県による被害想定は公表されていません。

その上、新たな津波浸水予測(県により2012年3月公表)では、慶長型地震・明応型地震による津波高は最大で 14m を超える規模(鎌倉)とされているものの、これも県による被害想定は公表されていません。

各地震での最大規模の津波による被害想定を、県や市町村によって早急に明らかにすることをもとめます。

(2) 地震動による被害想定の見直し

県の被害想定(2007~08 年)では、「南関東地震」(大正型関東地震を想定、マグニチュード 7.9、以下 M7.9 のように表記)と「神縄・国府津-松田断層帯の地震」の連動地震による被害が最大となり、建物被害では全壊棟数が 47 万棟、火災被害では焼失棟数が約 20 万棟、津波を含む死者数は 11,380 人と想定されてきました。

しかし、横浜市の被害想定(2012 年 10 月公表)では、「大正型関東地震よりも市内の震度が大きく、津波の影響も考えられる」ことから元禄型関東地震(M8.1)を被害想定の対象とし、被害規模が引き上げられました。

また、東京湾北部地震(首都直下型)は、震源がより浅く、地震規模がより大きく見直され、東京都の新たな被害想定では、死者 9,700 人、負傷者 147,600 人、建物被害 304,300 棟とされました。横浜市の被害想定でも死者数が 460 人となり、すでに 2007~08 年調査による全県の被害想定 440 人を上回っています。

こうした動向から、地震被害でも新しい知見にもとづく最大・最悪の被害想定へと見直すことが急務です。

(3) 被害種別ごとに正確な被害想定を

最後に、被害想定全体を見直すにあたっては、液状化被害・盛り土地盤や急傾斜地の崩壊などの不安定地盤の被害、木造密集市街地での被害、臨海部埋め立て地(コンビナート地区)での被害など総合し、各地震ごと・市町村ごとに正確な被害想定を県や市町村で行うことをもとめます。

II あらゆる地震・津波災害から全ての県民の命とくらしを守るために、防災計画を抜本的に見直し、予防対策を中心とした災害対策に改めること。

そのためにも地震・津波防災を「自助」「共助」まかせとせず、国や自治体が責任をもって対応すること。

(1) 予防対策の強化を軸とする総合的な災害対策の充実を—防災の自己責任にもとづく応急対策偏重の災害対策からの転換を

「あらゆる地震・津波災害から全ての県民の命とくらしを守る」—この大目標を実現していくためには、予防対策を中心とする災害対策が不可欠です。

しかし県や横浜市で 2012 年に「修正」された防災計画では、災害発生後の消防や避難といった応急対策が中心です。しかも応急対策中心の弱点に乗じて、「『公助』による応急活動だけでは…県民の『いのち』を守ることは困難」(神奈川県『地域防災計画』、2012 年4月修正)とし、「自助」・「共助」を一面的に強調する、言い換えれば災害対策における自己責任を強調していることは、見過ごせない大問題です。

横浜市による被害想定によれば、元禄型関東地震では建物倒壊による死者数が 2,235 人(朝 5 時)、火災による死者数が 1,548 人(冬 18 時)と想定されています。しかも人口密集の大都市部では、様々な被害が同時多発する危険性もあることから、個々の被害の発生や拡大を防ぐことこそ重要です。

東日本大震災でも、仙台市などの地滑り対策が宅地造成値の被害を軽減し、岩手県普代村では防潮堤と水門が命を守るなど、予防対策が効果を発揮しました。

今こそ、土地や建物の耐震・耐浪といった、予防(未然防止)対策中心の災害対策へと転換すべき時です。

(2) 予防対策を中心とする災害対策は、公的責任を基礎に

予防対策の充実には、一定の費用がかかることから、国や自治体の公的責任による計画的な推進が不可欠

です。しかし県の『地域防災計画』での予防対策は総じて脆弱で、とりわけ、民有地・民有施設に対する予防対策には「個人資産にかかわること」だとして極めて消極的な姿勢です。

土壌の液状化・盛り土対策・高層建築物対策では予防対策の公的支出はなく、急傾斜地崩壊防止対策や住宅・建築物の耐震化・木造密集市街地対策では公的な支出と体制の不十分さが一因となって、予防対策の遅れが目立っています。

こうした予防対策の遅れは、個々の県民の被害を深刻化させるだけでなく、火災等を通じた被害拡大の要因となりうるものです。民有地・民有施設も含めた全危険箇所に対して、公的責任を基礎とした予防対策の抜本的な強化をはかる必要があります。

III 地域での災害特性に対応でき、住民の命と財産の保護の最優先とするまちづくり・都市づくりをすすめるために、災害対策見直しや地域の防災活動の強化など、あらゆる場面で住民参加・参画を重視すること。

災害対策では、住民を主人公としてすすめることが重要です。

災害対策の見直しを住民参加で行うとともに、予防対策でも応急対策でも、地域(コミュニティ)の防災力の充実が、国や自治体の公的責任とともに不可欠となります。

- (1) 災害対策・避難計画が、各地域での災害特性に対応し、被害想定にみあったものとなっているかを検証する地域の安全総点検運動を、住民本位・住民参加ですすめること。
特に、高速道路の復活等、災害対策に名を借りた大型公共事業が実施されようとしているなかで、住民の命と財産の保護を最優先とする防災計画の見直しを、住民参加ですすめること。
- (2) 地域の防災力の充実のために、各地域での避難計画・消防対策への住民参加を広げること。とりわけ地域の災害弱者(障がい者、高齢者、子どもなど)を守ることへの住民の理解と協力を広げること。その際、防災教育を重視すること。

3. 地震・津波防災における5つの重点的『提言』

—大規模地震・津波災害対策の抜本的な転換を

【1】 東北地方・被災地はもちろんのこと、神奈川県内でも東日本大震災での被害からの復旧をはかるとともに国の復興支援策を根本的に転換し、県民の命と財産を守る災害対策の教訓として生かすこと。

- (1) 横浜市内で発生した住宅地・液状化被害地域での個人補償を前進させること。
- (2) 福島第一原発事故による放射能汚染にたいして、民有地も含む徹底した除染作業を行うこと。また県民への公開のもと東京電力や政府への除染費用を請求すること。
- (3) 国の復興支援対策を根本的な転換させ、今後の災害対策に生かすこと
 - ① 個人の生活と生業の再建に必要な公的支援を行うこと、②全ての被災者を支援の対象とすること、③復興支援の「期限切れ」による打ち切りをやめさせ、被災者の生活・生業再建まで継続すること。

【2】 津波対策を総合的・抜本的に強化する

県の津波想定では、相模湾沿岸での波高が 10m を超えるとされており、この巨大な津波から県民の命を守るためには、確実に避難できるための警戒体制、警報等の伝達体制、安全な避難場所の確保が最優先の課題です。

同時に、会計検査院の調査によれば、全国で地震・津波対策が未確認である堤防が河川で約4割、海岸で約6割に上り、水門・防潮施設の約3分の1で閉門が津波到達に間に合わないことが明らかになりました。津波の威力を減らすためにも、各施設での耐浪性を総点検するとともに、海岸保全施設での津波対策の強化が急務です。

(1) 津波発生の迅速な察知と伝達の体制を早急に整える

- ① 相模湾、東京湾での GPS 波浪計の設置や水圧式津波計との連動などを国にもとめ、津波の発生を迅速に察知する体制を整えること。
- ② 全住民への津波避難情報伝達体制(沿岸部での津波警報伝達システムの整備、伝達手段の多様化など)を確立し、警報等の迅速な伝達体制を整備すること。

(2) 津波避難の体制ならびに避難場所確保の強化

- ① 津波の危険性のある全ての地域で、津波ハザードマップの作成と全域での標高表示の実施すること。
- ② 津波避難場所の確保では、避難ビルの取り決めなどがすすめられていますが、想定される津波高に対して避難場所の確保が困難な地域もあります。県では避難タワーの設置補助をモデル事業実施にとどめるなど、安全な避難場所と確保のための対策が不十分です。避難の必要な全ての地域で、国・県・自治体の責任と積極的関与で、安全な避難場所を確保すること。
避難場所となる公共施設の耐浪性の点検と対策を実施すること。
- ③ 津波避難の初動体制を確立するために避難時の行動ルールの確立と周知、避難訓練などを強化すること。

(3) 海岸保全施設の耐浪性、水門・防潮施設での津波対策を可能な限り強化すること。

海岸保全施設、河川保全の堤防、耐浪対策、津波到達時間を念頭においた水門・防潮施設の運用強化を行うこと。

【3】 建物・土地での災害の予防(未然防止)対策を抜本的に強化すること

(1) すべての建物被害への予防対策を強化すること

建物の倒壊や火災などによる予防対策は大変遅れています。特に民有地・民有施設では、公的責任・公的負担による耐震対策が実施されていないか、または実施されていても耐震対策の対象範囲や補助額等が非常に不十分な状態にあります。建物内での住民の命や財産の被害防止はもちろんのこと、人口密集地での建物倒壊や火災による被害の拡大を防止する観点からも、建物被害への予防対策を抜本的に強化すべきです。

- ① 木造住宅耐震化では、2015 年に 90%完了とする現行の計画を改め、全ての住宅の耐震改修が早急に完了するよう、目標年度を定めた実効性のある計画を実施すること。

その際、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」では耐震化を義務化していないことから、県ならびに市町村行政による耐震診断・耐震改修の補助額を抜本的に増額すること。

また、耐震化の早急な完了に向けて、安全性と両立させた工法(家屋内の一部シェルター化)やコスト等の検討をすすめ、制度利用促進の広報・推進の体制の強化を行うこと。

- ② 面積で全国3位(国土交通省調べ、2012 年)の密集市街地対策では、住生活基本計画(全国計画)で2020 年までの問題の解消が目標とされているものの、2003 年以降の減少幅が小さい(2003 年/2012 年対比で 59ha 減、7.9%減、ただし抽出基準は一部異なる)。

住民の移転の強行や、地区内住民の安全を考慮しない姿勢での延焼遮断帯の道路建設優先を見直し、延焼防止と地区内住民の人命・財産保護とを両立する立場で、地区内(建物含む)の不燃化・耐震化や狭隘道路の整備等を、目標年度を明らかにしてすすめること。

また、横須賀などの対象外地域については、国の密集市街地の規定のみにとらわれることなく、安全性の調査と対策をすすめること。

- ③ 公共施設の耐震対策を早急に完了すること

公共施設は、地震の発生時に、①施設利用者や就労者の保護、②庁舎などを中心に発災時の指令塔としての機能、③学校など避難場所としての機能、といった災害対策の要の役割が求められるため、耐震対策を完了させることが急務です。

- 庁舎や災害弱者などの公共施設の耐震性を総点検し、耐震対策を完了すること。

- 避難場所となっている学校などの公共施設については、避難者の規模に対応した備蓄、井戸や分散型のライフライン・ソーラーパネルの設置、厨房施設の整備など避難所として機能を拡充すること。また対象施設を拡大するとともに、それら施設の廃止をしないこと。
- ④ 長周期地震動対策として高層建築物への対策を充実すること
長周期地震動にも対応させるよう、高層建築物の耐震診断、耐震補強を推進し、国や自治体による必要な補助を行うこと。
- ⑤ 高速道路・鉄道・橋梁等の耐震性の緊急点検と補修を行うこと。
- ⑥ ライフライン関連施設の被害想定と、耐震性の総点検および必要な補修を行うこと。
またライフラインがダメージを受けた際に早急に復旧できるよう、将来的には、ライフライン供給の分散化・地域化を検討すること。特に広域化している県営水道を見直し、分散型の上下水道へと転換すること。

(2) 不安定地盤対策を強化、新設すること。

不安定地盤対策では、盛り土、液状化危険地盤、急傾斜地危険地域(県下で7163箇所)の全面的な情報の公開と対策をすすめるべきです。関東大震災時に、神奈川県では急傾斜地の崩壊による被害が甚大であったことをふまえ、県下約7千ヶ所の急傾斜地箇所の被害想定と整備対策、盛り土および液状化危険箇所の全面公開と被害想定をおこない、それに基づく対策を推進することをもとめます。

- ① 急傾斜地崩壊防止対策については、「かながわグランドデザイン」で2014年までの重点整備地域を定めていますが、その対象を危険箇所ランクⅠ(人家5戸以上・県内で2,511ヶ所)かつ川崎市・横浜市・横須賀市・鎌倉市に限定しています。補修対象となる危険箇所ランクと地域(全県)を拡大し、目標年度を明らかにして取り組むこと。
- ② 以下の土地・建物への耐震対策では、いずれも意識啓発等にとどまり、補助金を含む公的責任による対策ははかられていない。民有地・民有施設への新たな公的耐震対策の法制度化を国に求めていくと同時に、その立法化以前にも県や市町村として独自の施策を検討すること。
 - (宅地)盛土地盤対策では、民有地での土壌改良支援等の対策を新設すること。
 - 液状化対策では、液状化危険地域の実態の把握と公表をすすめ、液状化対策工事への公的な補助を実施すること。液状化対策推進事業などに、民有地への補助も検討すること。

【4】 発災時に、すべての県民の命とくらしを実際に守れるよう、応急対策を抜本的に強化すること

(1) 大規模火災や津波発生時の避難路・避難場所の安全性確保へ緊急にとりくむこと。

- あらゆる災害に対応できる避難路・避難場所の安全総点検と安全性確保に取り組むこと。
- 県内で木造密集市街地の最も多い横浜市では、元禄型地震の際に「緊急輸送道路不通区間数」183ヶ所になると想定されている。災害対策・避難対策にとって不要不急の高速道路など大型公共事業を見直し、生活道路拡幅等の避難路(+消防車の入れる道路)を確保すること。
また死傷者防止と避難路確保の視点から、ブロック塀倒壊対策をすすめること。

(2) 消防の「広域化」をやめ、特定の区域内での消防力増強を。

- まずは各市町村の消防力が国の基準を満たしているか総点検し、不備がある場合には早急に拡充すること。
- 公設消防の広域連携は、あくまで各市町村・各地区での消防力の強化へ優先的に取り組み、その上で相互の連携を強める取り組みをすすめること。

(3) 医療・救命体制の強化と住民への周知を

- 自治体の責任で、緊急時の市町村・地区内の全ての医療機関の役割と連携を明らかにし、各機関への協力を依頼すること。
- 緊急時の救命・医療活動が混乱なく行われるよう、各医療機関の役割と受診ルールについて住民に周

知をはかり、住民の防災訓練等のなかへ救命活動を位置づけること。

(4) 災害弱者・要援護者の万全な避難対策を

個人情報保護に留意しつつ対象となる要援護者(団体)・災害弱者の把握をすすめ、避難誘導者や避難場所の確保、避難生活に必要な資材や医療・介護に必要な薬剤等の確保をすすめ、避難訓練を定期的実施すること。

【5】 巨大な被害を発生させうる特定地域(テーマ)での災害対策の抜本的転換を

(5) 臨海の都市部における津波・地盤・耐震被害への万全な対策を

横浜駅周辺地域の地上・地下街での津波・浸水対策として、災害発生の迅速な伝達体制を確立させ、避難者の規模に対応できる避難経路・避難場所を確保すること。

(6) コンビナート災害対策

- 危険物が大量に存在する県下のコンビナート地区(京浜・根岸・久里浜の各特別防災地区)では、ひとたび災害が発生すれば危険物の複合的な災害が連鎖的に発生し、同時多発的な大災害となる危険性があります。

まず被害の未然防止を抜本的に強化するために、危険物別の所管官庁のタテ割り規制を改めながら、危険物施設・タンク等での耐震・耐浪対策を各事業者にも早急に実施させることが必要です。

臨海部埋め立て地の液状化や護岸の耐震化などでは、抜本的な対策を公的責任で実施することが必要です。

- 最悪の災害を想定して、自治体・事業者・住民の連携でコンビナート地区で働く労働者と近隣住民の確実な避難と消防の対策をはかること。

また、コンビナート災害時に避難・消防・救命にあたる指揮体制と官民共同の消防体制を確立し、日常的な人材交流も含む防災訓練等を実施すること。

近隣市街地への被害の拡大を防ぎコンビナート就労者の避難を容易にする防災遮断策を公的責任で検討、実施すること。

(7) 原子力災害

- ① 横須賀を母港とする米軍原子力艦船が、三浦半島で想定される大地震によって深刻な原子力災害を起こす可能性があり、原子力艦船の横須賀母港を撤回させることが必要です。母港撤回までの間、原子力艦船の安全対策と事故に備えた体制を確保すること。
- ② 東海地震の想定震源域にある浜岡原発の廃炉に向けて、県や市町村としても力をつくすこと。廃炉の前後でもありうる浜岡原発での原子力災害の発生を想定した災害対策を明らかにすること。

4. 終わりに一災害対策の抜本的強化のために、県民と日本共産党との共同をよびかけます

全ての県民の命と財産を守るためには、防災を「自己責任」とする姿勢をあらため、公的責任を基礎とする防災対策・防災体制の確立が不可欠です。なかでも民有地・民有施設を含む全危険箇所への予防対策の実施を重視する必要があります。

こうした災害対策の抜本的な転換のためには、そして産業立地・大企業優先の都市開発から災害につよい都市・まちづくりへと政策を転換し、不要不急の大型公共事業から県民のくらしと防災優先へ国や自治体の財政を切りかえることが、どうしても必要です。

日本共産党は、これまで住民を主人公とする政治への転換をいっかんして主張してきました。すべての県民の皆さんの命とくらし・財産を守る防災計画とまちづくりをすすめるために、皆さんへ私たち日本共産党との幅広い共同をよびかけます。