



起きてはならない最悪の事態の見直しに向けて

令和4年5月24日

内閣官房国土強靱化推進室



1. これまでの懇談会でいただいた主なご意見について

(1) 主なご意見の分類・整理

○前々回のナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会(第63回)において、委員からいただいたご意見から、特に起きてはならない最悪の事態の見直しにあたり、考慮が必要な項目・視点を次のとおり分類・整理。

■起きてはならない最悪の事態の見直しに向けて

<4つの基本目標・8つの事前に備えるべき目標について>

- 4つの基本目標の考え方として、1つ目の目標について、犠牲を最小限にするという観点から、関連死を含めて可能な限りゼロにするという取組及び4つ目の目標について、迅速さに加え、着実に復旧復興が可能となる体制確保を位置付ける必要もある。
- 8つの事前に備えるべき目標2の中で関連死を最大限防ぐことを明示するとともに、避難所だけでなく在宅避難者を含む被災した方全員の関連死を最大限防ぐという取組みが重要である。

<45の起きてはならない最悪の事態について>

- 最悪の事態6-1は、施設など物的被害による最悪の事態の発生を表したものであり、電力ひっ迫による大規模停電のような最悪の事態が発生するということも念頭に置いた最悪の事態を起こさないものとすべき。
- 目標8において、地域の合意が得られない限り復興事業を進めることはできないことから、新たな最悪の事態として、例えば「目指すべき復興目標像の共有化ができず、復興が大幅に遅れる」といった取り組み課題を設定すべきである。

<脆弱性評価全体について>

- 現行の起きてはならない最悪の事態のように網羅的に脆弱性を検討することも必要である一方、シナリオを絞ったより具体的な脆弱性の検討も並行して行っていくことが必要である。

2. 起きてはならない最悪の事態について (1) 基本計画見直しの手順

- 基本計画の見直しにあたっては脆弱性評価を実施することとなっており、脆弱性評価の実施にあたっては起きてはならない最悪の事態を想定しなければならない(基本法第17条第1、3項)。
- 基本計画の見直しに向けたスタートとして、現行の起きてはならない最悪の事態に関して設定されている8つの事前に備えるべき目標と45の起きてはならない最悪の事態の見直しを検討する。

①国土強靱化基本計画の見直しの検討着手

②起きてはならない最悪の事態の見直し

※現行は8つの事前に備えるべき目標と45の起きてはならない最悪の事態を設定

③指針を作成し、脆弱性評価を実施

※H30評価では最悪の事態ごとのフローチャート分析、KPI評価を実施

④国土強靱化基本計画(案)の作成

⑤「国土強靱化基本計画」閣議決定

国土強靱化基本法

(H25年法律第95号)

第17条第1項

国土強靱化推進本部は、国土強靱化の推進を図る上で必要な事項を明らかにするため、脆弱性評価の指針を定め、これに従って脆弱性評価を行い、その結果に基づき、国土強靱化基本計画の案を作成しなければならない。

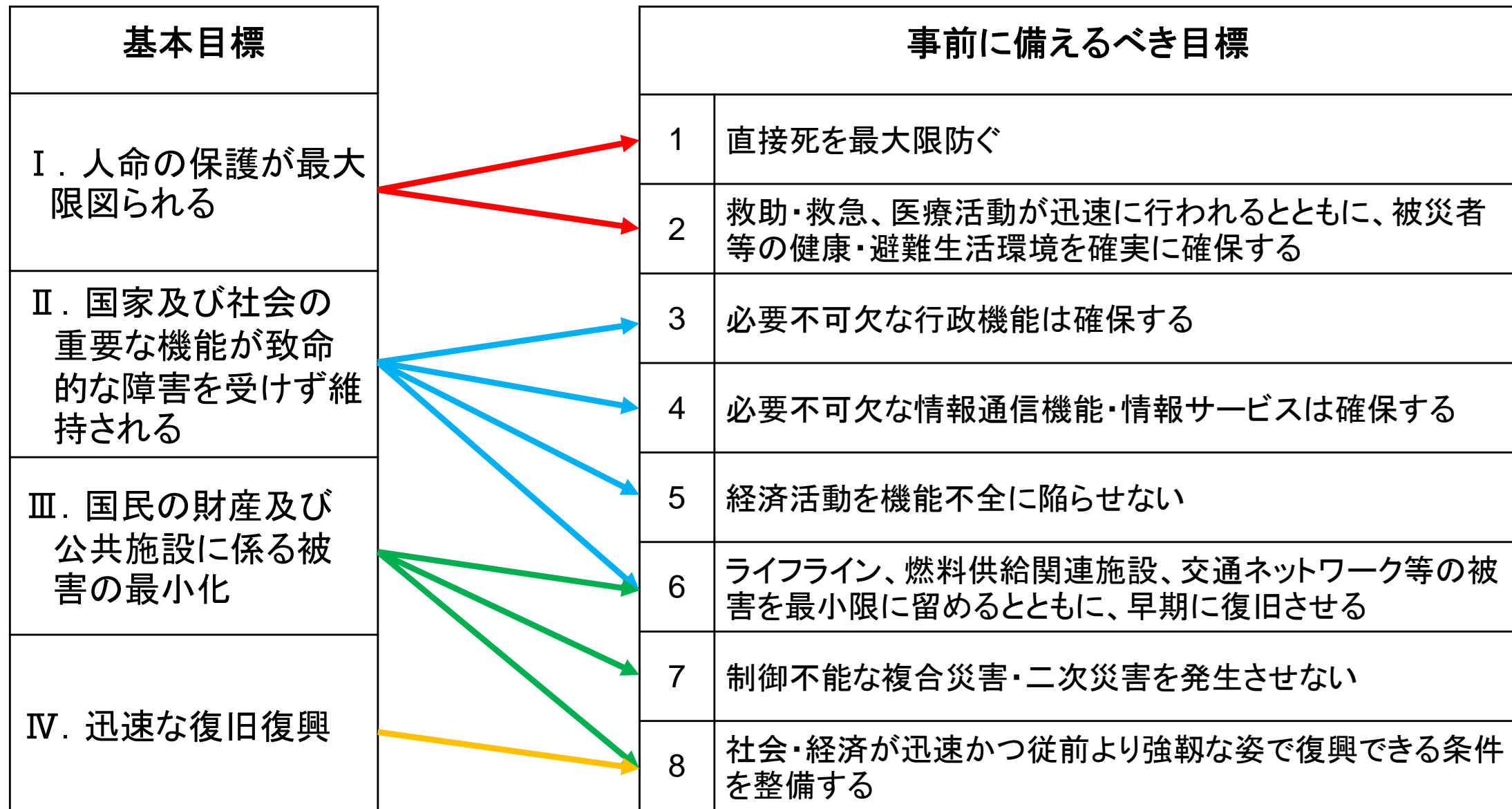
第17条第3項

脆弱性評価は、起きてはならない最悪の事態を想定した上で、科学的知見に基づき、総合的かつ客観的に行うものとする。

基本計画の見直しのスタート地点

2. 起きてはならない最悪の事態について (2) 8つの事前に備えるべき目標について

○8つの事前に備えるべき目標は、4つの基本目標に対して大規模自然災害を想定し、具体化したもの



2. 起きてはならない最悪の事態について

(3)45の起きてはならない最悪の事態について①

○45の起きてはならない最悪の事態は、8つの事前に備えるべき目標の妨げになるものとして、設定されたもの(「脆弱性評価の指針」平成30年6月5日国土強靱化推進本部決定より)。

事前に備えるべき目標

起きてはならない最悪の事態

1. 直接死を最大限防ぐ。

- 1-1 住宅・建物・交通施設等の複合的・大規模倒壊や不特定多数が集まる施設の倒壊による多数の死傷者の発生
- 1-2 密集市街地や不特定多数が集まる施設における大規模火災による多数の死傷者の発生
- 1-3 広域にわたる大規模津波等による多数の死傷者の発生
- 1-4 突発的又は広域かつ長期的な市街地等の浸水による多数の死傷者の発生
- 1-5 大規模な火山噴火・土砂災害(深層崩壊)等による多数の死傷者の発生
- 1-6 暴風雪や豪雪等に伴う多数の死傷者の発生

2. 救助・救急、医療活動等が迅速に行われるとともに被災者等の健康・避難生活環境を確実に確保する。

- 2-1 被災地での食料・飲料水・電力・燃料等、生命に関わる物資・エネルギー供給の停止
- 2-2 多数かつ長期にわたる孤立地域等の同時発生
- 2-3 自衛隊、警察、消防、海保等の被災等による救助・救急活動等の絶対的不足
- 2-4 想定を超える大量の帰宅困難者の発生、混乱
- 2-5 医療施設及び関係者の絶対的不足・被災、支援ルートの途絶、エネルギー供給の途絶による医療機能の麻痺
- 2-6 被災地における疫病・感染症等の大規模発生
- 2-7 劣悪な避難生活環境、不十分な健康管理による多数の被災者の健康状態の悪化・死者の発生

3. 必要不可欠な行政機能は確保する。

- 3-1 被災による司法機能、警察機能の大幅な低下による治安の悪化、社会の混乱
- 3-2 首都圏等での中央官庁機能の機能不全
- 3-3 地方行政機関の職員・施設等の被災による機能の大幅な低下

4. 必要不可欠な情報通信機能・情報サービスは確保する。

- 4-1 防災・災害対応に必要な通信インフラの麻痺・機能停止
- 4-2 テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要な者に伝達できない事態
- 4-3 災害時に活用する情報サービスが機能停止し、情報の収集・伝達ができず、避難行動や救助・支援が遅れる事態

2. 起きてはならない最悪の事態について

(3) 45の起きてはならない最悪の事態について②

事前に備えるべき目標

起きてはならない最悪の事態

5. 経済活動を機能不全に陥らせない。

- 5-1 サプライチェーンの寸断等による企業の生産力低下による国際競争力の低下
- 5-2 エネルギー供給の停止による、社会経済活動・サプライチェーンの維持への甚大な影響
- 5-3 コンビナート・重要な産業施設の損壊、火災、爆発等
- 5-4 海上輸送の機能の停止による海外貿易への甚大な影響
- 5-5 太平洋ベルト地帯の幹線が分断するなど、基幹的陸上海上交通ネットワークの機能停止による物流・人流への甚大な影響
- 5-6 複数空港の同時被災による国際航空輸送への甚大な影響
- 5-7 金融サービス・郵便等の機能停止による国民生活・商取引等への甚大な影響
- 5-8 食料等の安定供給の停滞
- 5-9 異常渇水等による用水供給途絶に伴う、生産活動への甚大な影響

6. ライフライン、燃料供給関連施設、交通ネットワーク等の被害を最小限に留めるとともに、早期に復旧させる。

- 6-1 電力供給ネットワーク(発電電所、送配電設備)や都市ガス供給、石油・LPガスサプライチェーン等の長期間にわたる機能の停止
- 6-2 上水道等の長期間にわたる供給停止
- 6-3 汚水処理施設等の長期間にわたる機能停止
- 6-4 新幹線等基幹的交通から地域交通網まで、陸海空の交通インフラの長期間にわたる機能停止
- 6-5 防災インフラの長期間にわたる機能不全

7. 制御不能な複合災害・二次災害を発生させない。

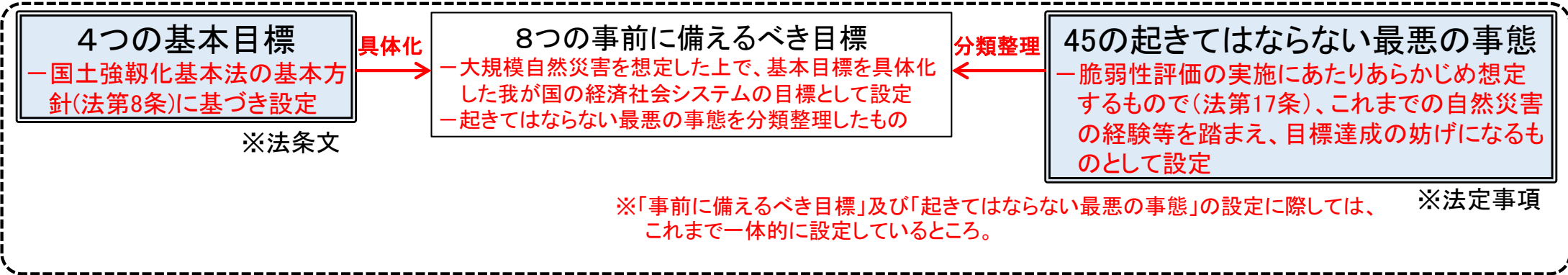
- 7-1 地震に伴う市街地の大規模火災の発生による多数の死傷者の発生
- 7-2 海上・臨海部の広域複合災害の発生
- 7-3 沿線・沿道の建物倒壊に伴う閉塞、地下構造物の倒壊等に伴う陥没による交通麻痺
- 7-4 ため池、防災インフラ、天然ダム等の損壊・機能不全や堆積した土砂・火山噴出物の流出による多数の死傷者の発生
- 7-5 有害物質の大規模拡散・流出による国土の荒廃
- 7-6 農地・森林等の被害による国土の荒廃

8. 社会・経済が迅速かつ従前より強靱な姿で復興できる条件を整備する。

- 8-1 大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復興が大幅に遅れる事態
- 8-2 復興を支える人材等(専門家、コーディネーター、労働者、地域に精通した技術者等)の不足、より良い復興に向けたビジョンの欠如等により復興できなくなる事態
- 8-3 広域地盤沈下等による広域・長期にわたる浸水被害の発生により復興が大幅に遅れる事態
- 8-4 貴重な文化財や環境的資産の喪失、地域コミュニティの崩壊等による有形・無形の文化の衰退・損失
- 8-5 事業用地の確保、仮設住宅・仮店舗・仮事業所等の整備が進まず復興が大幅に遅れる事態
- 8-6 国際的風評被害や信用不安、生産力の回復遅れ、大量の失業・倒産等による国家経済等への甚大な影響

3. 起きてはならない最悪の事態の見直しに向けて
(1) 起きてはならない最悪の事態の見直しの進め方(案)について

○「起きてはならない最悪の事態」は、当初、東日本大震災などこれまでの自然災害経験等から、目標達成の妨げになるものを網羅的に洗い出した上で整理したもの。「事前に備えるべき目標」は、基本目標を具体化しつつ、起きてはならない最悪の事態を分類整理したもの。
○今回の見直し検討では、当初設定から約10年を迎えることから、下記視点に基づき、最悪の事態として考え得るものを前広に抽出した上で、全体的に再整理していくこととしたい。



起きてはならない最悪の事態の見直し検討にあたっての視点(案)

- 1) 近年の自然災害教訓や社会情勢変化等を踏まえた、新たな観点等の追加検討
※追加検討した新たな観点等が国土強靱化基本法に基づく基本目標に合致しているかの確認が必要
- 2) 対象となる個々の自然災害の明確化(関連する最悪の事態の再整理)
- 3) 対象となる各ライフラインの重要度・関連性を踏まえた最悪の事態の再整理
- 4) 脆弱性を考える上で一体・一連のものとして扱うほうが望ましい最悪の事態の統合

起きてはならない最悪の事態(見直し案)

3. 起きてはならない最悪の事態の見直しに向けて

(2) 近年の自然災害教訓や社会情勢変化等を踏まえた、新たな観点等(案)の追加検討

○H30.12基本計画変更以降に発生した自然災害からの教訓や近年の社会情勢変化等(戦略的政策課題含む)を踏まえ、今後、考慮が必要と考えられる新たな観点等を下記のとおり抽出。

(1) 自然災害からの教訓

近年発生した自然災害における特出事象	今後、考慮が必要と考えられる新たな観点等(案)	基本目標との関係
令和元年台風15号:房総半島で大規模な停電が発生	①大規模・長期間にわたる電力供給機能の停止	Ⅱ Ⅲ
令和元年台風19号:東日本で広域的に洪水被害が発生	②通例の自然災害よりも広域的な自然災害が発生し、多数の死傷者の発生や社会経済活動への甚大な影響が生ずる事態	I Ⅱ
令和2年7月豪雨:コロナ禍での災害対応(避難所の感染症対策、避難場所の多様化など)	③感染症まん延下での災害発生時に十分な感染症対策や多くの避難場所・物資の確保ができず適切な災害対応や被災者支援ができない事態	I Ⅱ
令和3年1月からの大雪:短期集中的な大雪により、幹線道路上に多数の滞留車両が発生	④短期集中的な豪雪等に伴う車両滞留・交通麻痺	Ⅱ Ⅲ
近年の自然災害全般	⑤病院の機能停止や被災者の肉体的・精神的負担による多くの災害関連死者の発生	I Ⅱ

(2) 社会情勢変化等(戦略的政策課題を含む)

近年の社会情勢変化等	今後、考慮が必要と考えられる新たな観点等(案)	基本目標との関係
デジタル化の進展	⑥デジタル化が進展する災害対応等に必要な通信インフラの麻痺・機能停止	Ⅱ Ⅲ
コロナ禍における生活様式の変化(テレワーク・オンライン会議等の増加)	⑦オンライン業務の増加に伴い大容量化された通信インフラの麻痺・機能停止	Ⅱ Ⅲ
R2.3大規模噴火時の広域降灰対策検討WGまとめ	⑧大規模な火山噴火の降灰堆積物による交通インフラ・ライフラインの麻痺	Ⅱ Ⅲ
東京一極集中リスクとその対応	⑨人口一極集中等がもたらす、首都圏における大規模自然災害における企業の生産力・経営執行力低下による国際競争力の低下	Ⅱ Ⅳ
公共性の高い民間インフラを中心とした官と民の連携	⑩電力・通信・鉄道などの民間インフラが早期に復旧せず、被災者の避難生活や社会経済活動への甚大な影響が生ずる事態	I Ⅱ Ⅲ
風土・自然条件に適う国土強靱化	⑪生態系等の被害による国土の荒廃	Ⅱ Ⅳ
人とコミュニティのレジリエンス	⑫災害時に被災者支援に携わるボランティア、NPO、企業等の不足や地域コミュニティの欠如等により、災害復旧・復興が大幅に遅れる事態	I Ⅳ