

# 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の改正について

衆議院調査局首席調査員

吉 岡 正 廣

衆議院調査局調査員

田 中 万 里 英

(第三特別調査室)

## 《構 成》

- I 我が国の地震防災対策の概要
- II 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策の  
検討と日本海溝・千島海溝地震対策特別措置  
法の制定
- III 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策の  
検討と特別措置法の改正
- IV 改正法の概要
- V 衆議院及び参議院における日本海溝・千島  
海溝周辺海溝型地震対策に関する主な質疑  
項目
- VI 今後の課題

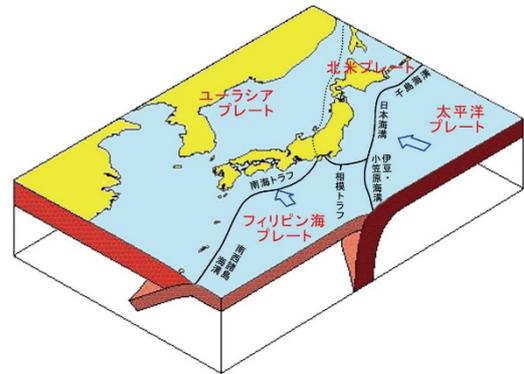
日本海溝及び千島海溝沿いの領域で発生する海溝型地震に係る防災対策については、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」(平成16年法律第27号。以下「日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法」という。)等に基づいて政府全体で重点的に進められてきたが、同地震による災害が甚大で、かつ、その被災地域が広範にわたるおそれがあることに鑑み、同地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護し、同地震に係る地震防災対策の推進を図るため、令和4年の第208回国会において、同法の改正が行われた。本稿では、その概要を解説する。

## I 我が国の地震防災対策の概要

### 1 地震防災に関する法律体系

我が国は、地球全体を覆う十数枚のプレートのうち4枚のプレート<sup>1</sup>がひしめく場所に位置し(図表1)、世界的に見ても地震発生の多い国であり、プレートの沈み込みにより発生するプレート境界型の巨大地震や、プレートの運動に起因する内陸域の地殻内地震により、甚大な被害を受けてきた。

(図表1) 日本列島とその周辺のプレート



(出所) 地震調査研究推進本部資料

我が国の地震防災対策は、災害対策の一般法である「災害対策基本法」(昭和36年法律第223号)に基づく防災基本計画等を中心として進められてきたが、平成7年の阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、全国的に地震防災対策の強化を図るとともに、地震に関する調

<sup>1</sup> 太平洋プレート、フィリピン海プレート、ユーラシアプレート及び北米プレート。なお、プレートの構成については、ユーラシアプレートと北米プレートは1枚であるとする説など、諸説ある。

査研究体制を整備するため、「地震防災対策特別措置法」(平成7年法律第111号)が制定されている(以下、地震防災に関する法律体系については図表2を参照)。

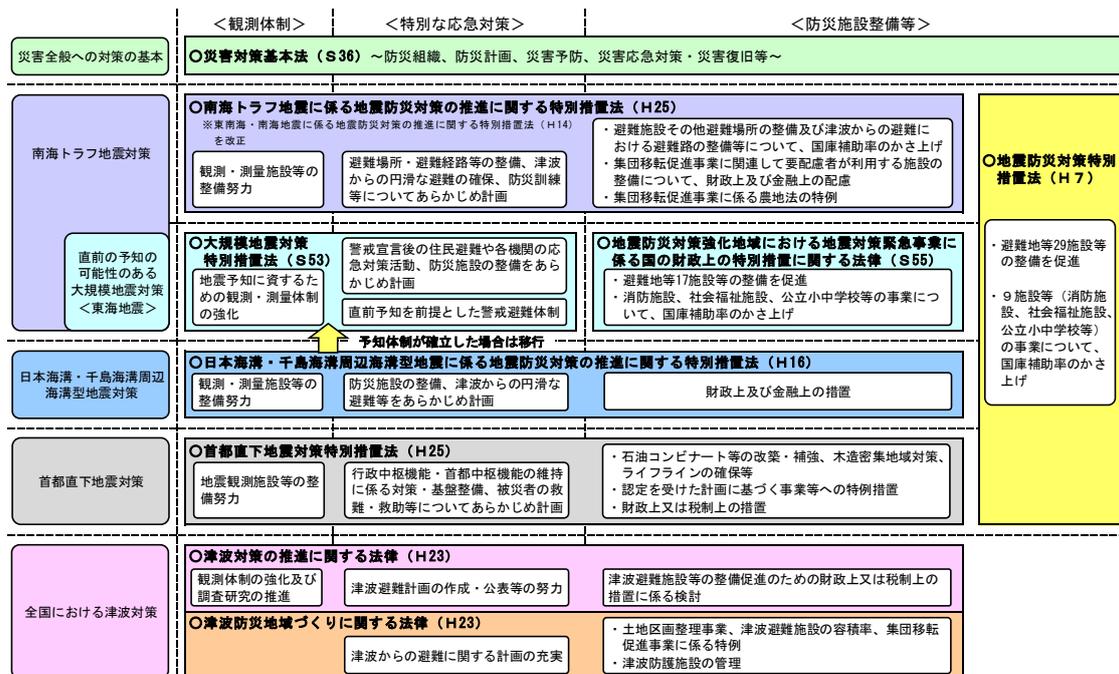
一方、個別の地震に備える法律としては、近い将来の発生の切迫性が指摘されている大規模地震について、その防災対策を強化するため、「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」(平成14年法律第92号。以下「南海トラフ地震対策特別措置法」という。)<sup>2</sup>、日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法及び「首都直下地震対策特別措置法」(平成25年法律第88号)が制定されている。

なお、予知体制が確立された大規模地震に

ついては、予知情報を踏まえた地震防災対策を講ずるため、「大規模地震対策特別措置法」(昭和53年法律第73号)<sup>3</sup>が制定され、同法に基づく地震防災対策強化地域における地震防災対策を推進するため、「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」(昭和55年法律第63号)が制定されている。

また、津波対策に関する法律として、「津波対策の推進に関する法律」(平成23年法律第77号)及び「津波防災地域づくりに関する法律」(平成23年法律第123号)が制定されている。

(図表2) 地震防災に関する法律体系



(出所) 内閣府資料より作成

<sup>2</sup> 南海トラフで発生する地震については、直前予知の可能性があるとされた東海地震への対策と、東南海・南海地震への対策がそれぞれ別個に進められていたが、東海、東南海、南海地震の同時発生を想定した対策の必要性や東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年に「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」が改正され、題名も現行のとおり改められた。

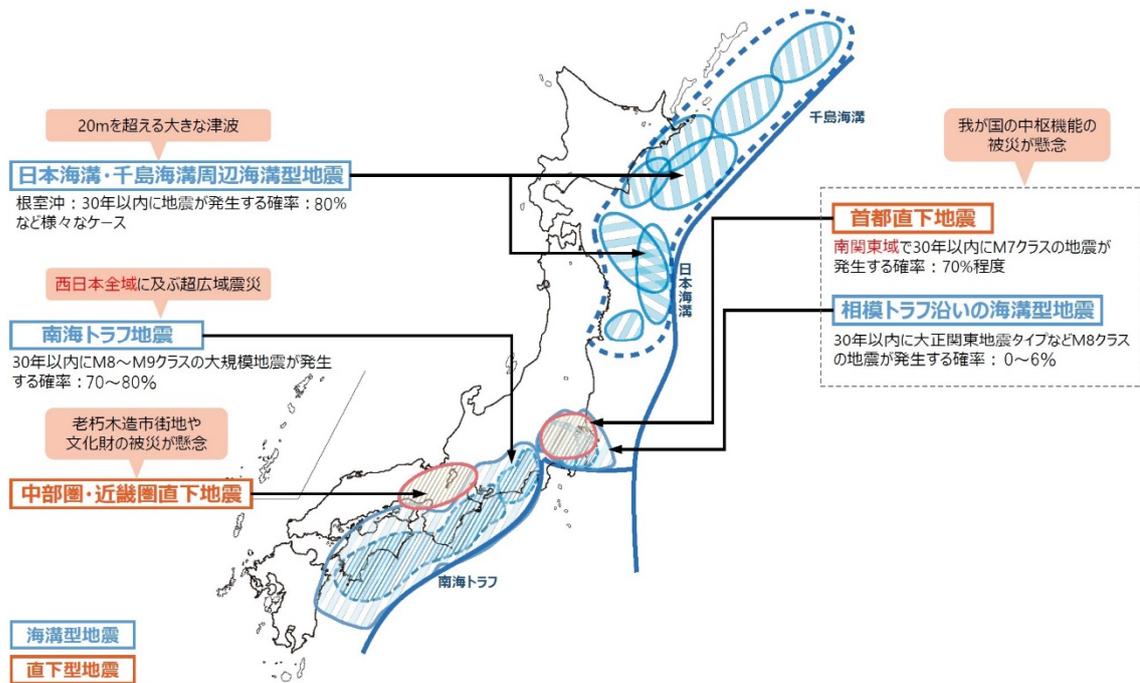
<sup>3</sup> 同法に基づき、東海地震について地震防災対策強化地域が指定されているが、平成29年8月の「南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性に関する調査部会」の報告において、現時点においては同法に基づく地震防災対策が前提としている確度の高い地震の予測はできないのが実情であるとされた。一方で、現在の科学的知見を防災対応に活かすという視点は引き続き重要であるとされたことから、同年9月の中央防災会議防災対策実行会議において、南海トラフ沿いで大規模地震発生の可能性がある異常な現象が観測された場合には、迅速、適切な情報提供を行うこととされた。この方針を踏まえ、気象庁は同年11月1日から南海トラフ全域で地震発生の可能性を評価した結果を知らせる「南海トラフ地震に関連する情報」の運用を開始しており(令和元年5月より種類と発表条件を変更)、これに伴い、同法に基づく警戒宣言等の前提となる「東海地震に関連する情報」の発表は行っていない。

## 2 政府の大規模地震対策の概要

中央防災会議<sup>4</sup>は、繰り返し発生している、発生確率・切迫性が高い、経済・社会への影響が大きいなどの観点から、海溝型地震では南海トラフ地震<sup>5</sup>と日本海溝・千島海溝周辺海

溝型地震<sup>6</sup>について、内陸型地震では首都直下地震<sup>7</sup>と中部圏・近畿圏直下地震<sup>8</sup>について、それぞれ対象地震・津波の想定（図表3）を行い、防災対策を検討してきた。

（図表3）想定される大規模地震



（出所）内閣府「保険・共済加入のすすめ」（H29.3）より作成

しかしながら、後述のように、平成23年に発生した東北地方太平洋沖地震<sup>9</sup>は、従来の想

定をはるかに超える巨大な地震・津波が発生し、甚大な被害をもたらしたため、今後、地

<sup>4</sup> 災害対策基本法の規定に基づき、各省庁に分散している防災行政の総合的かつ計画的な運営を図る等のため内閣府に設置されており、防災基本計画の作成、防災に関する重要事項等の審議などを行っている。内閣総理大臣を会長とし、防災担当大臣を始めとする全閣僚、内閣危機管理監、指定公共機関の代表者及び学識経験者から構成されている。

<sup>5</sup> 従来は、その地震発生時の切迫性等の違いから、東海地震と東南海・南海地震のそれぞれについて、個別に対策が進められてきたが、最新の科学的な知見を踏まえて、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定した対策の必要性が高まっていたこと等を踏まえ、科学的に想定し得る最大規模の地震である南海トラフ巨大地震を含め、南海トラフ沿いで発生する様々な地震を考慮して地震防災対策を推進することとなった。政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後30年以内にM8～9クラスの地震が発生する確率は70～80%とされている。

<sup>6</sup> 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、様々なケースが想定されているが、例えば、千島海溝で今後30年以内にM8.8程度以上の超巨大地震が発生する確率は7～40%、根室沖で今後30年以内にM7.8～8.5程度の地震が発生する確率は80%程度とされている。

<sup>7</sup> 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後30年以内に南関東でM7クラスの地震が発生する確率は70%程度とされている。

<sup>8</sup> 中央防災会議の「東南海、南海地震等に関する専門調査会」は、中部圏・近畿圏直下地震について、平成18年から20年にかけて順次被害想定を公表しているが、東日本大震災の教訓等を踏まえ、内閣府の令和5年度予算概算要求では、有識者の意見を聴取しながら、活断層や地盤構造データの調査を実施し、最新の知見に基づくあらゆる可能性を考慮した地震動モデルの作成及び震度分布等の推計を行うこととしている。

<sup>9</sup> 平成23年4月1日の持ち回り閣議により、平成23年東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害について「東日本大震災」と呼称することが了解された。

震・津波の想定に当たっては、科学的知見に基づき、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討していくべきであるとされた（「Ⅲ 1 東日本大震災の教訓を踏まえた地震・津波対策の検討」参照）。

この考え方を踏まえ、地震防災対策の見直し等が進められてきており、平成 26 年 3 月には、それぞれの地震について個別に策定されていた地震防災対策大綱を統合するとともに、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ<sup>10</sup>の最終報告（平成 25 年 5 月）及び首都直下地震対策検討ワーキンググループ<sup>11</sup>の最終報告（平成 25 年 12 月）において明らかになった課題等を追加して、新たに「大規模地震防災・減災対策大綱」が取りまとめられた<sup>12</sup>。

また、平成 29 年 12 月には、それぞれの地震ごとに定められていた応急対策活動要領についても、東日本大震災や平成 28 年熊本地震の教訓を踏まえて抜本的な見直しを行って統合し、防災基本計画を踏まえ、大規模地震発生時に各機関が取るべき行動内容等について定めた「大規模地震・津波災害応急対策対処方針」が取りまとめられた<sup>13</sup>。

## Ⅱ 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策の検討と日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の制定

### 1 日本海溝・千島海溝沿いで発生する地震の特徴

日本の周辺では、海洋プレートである太平洋プレート、フィリピン海プレート及び陸側のプレートであるユーラシアプレート、北米プレートがせめぎ合っている<sup>14</sup>。太平洋プレートは日本列島の下に沈み込み、深い海溝を形成しており、房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖の海溝は日本海溝と呼ばれ、十勝沖から択捉島沖及びそれより東の海溝は千島海溝と呼ばれている。

日本海溝及び千島海溝沿いの領域では、地殻の境界又はその内部を震源とする地震等、M7<sup>15</sup>からM8を超える巨大地震や、地震の揺れが小さくても大きな津波を発生させる「津波地震」と呼ばれる地震まで多種多様な地震が発生しており（図表 4）、幾度となく大きな被害を及ぼしてきた。

<sup>10</sup> 平成 24 年 3 月、中央防災会議の防災対策推進検討会議の下に設置された。

<sup>11</sup> 同上

<sup>12</sup> これに伴い、従来の東海地震対策大綱（平成 15 年 5 月）、東南海・南海地震対策大綱（平成 15 年 12 月）、首都直下地震対策大綱（平成 17 年 9 月策定、平成 22 年 1 月修正）、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱（平成 18 年 2 月）及び中部圏・近畿圏直下地震対策大綱（平成 21 年 4 月）は廃止された。

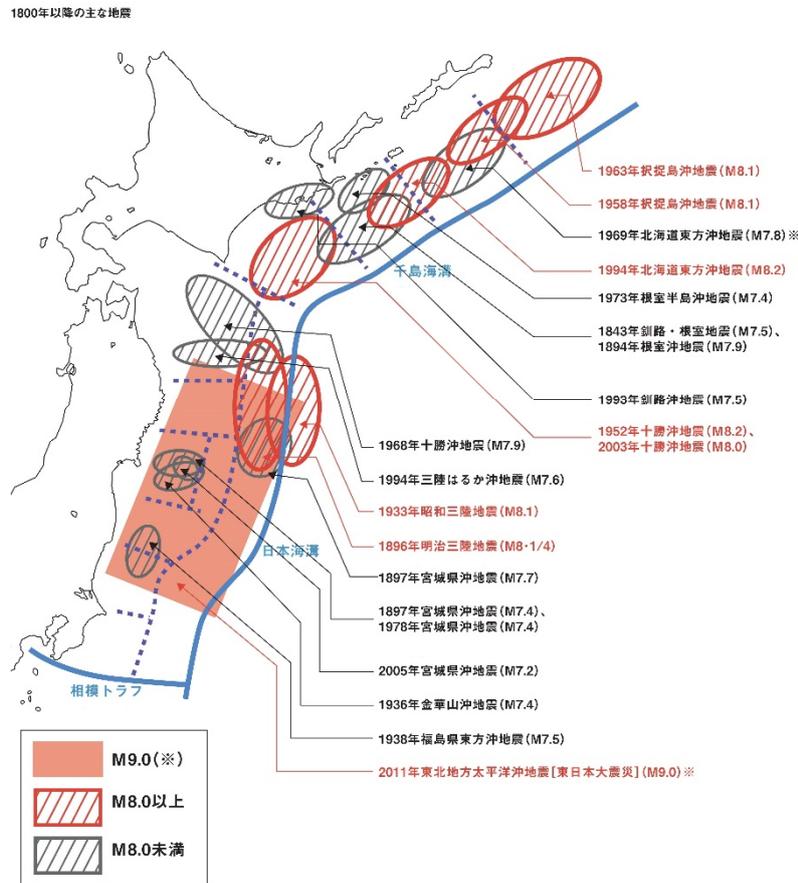
<sup>13</sup> これに伴い、従来の東南海・南海地震応急対策活動要領（平成 18 年 4 月）、首都直下地震応急対策活動要領（平成 18 年 4 月策定、平成 22 年 1 月修正）及び日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領（平成 19 年 6 月）は廃止された。

<sup>14</sup> 前掲注 1

<sup>15</sup> 地震の規模を表す数値で、一般にMの記号で表す。マグニチュードが 1 増えると地震のエネルギーは約 32 倍に、2 増えると約 1,000 倍になる。

(図表4) 日本海溝・千島海溝周辺における1800年以降の主な地震

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の震度分布



(出所) 内閣府「日本の災害対策」(R3.7) より作成

## 2 日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の制定

平成15年5月に宮城県沖を震源とする地震(M7.1、最大震度6弱)、同年7月に宮城県北部を震源とする地震<sup>16</sup>、更に同年9月に十勝沖地震(M8.0、最大震度6弱)が相次いで発生した。これら東北・北海道地域では、大規模地震発生の切迫性が科学的に評価されており、地震及びこれに伴う津波により生ずるおそれがある被害の軽減を図るため、事前の対策を着実に推進することが求められていたことから、特別措置法の制定に向けた動きが強まった。

そこで、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護し、同地震に係る地震防災対策の推進を図るため、平成16年の第159回国会において、日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法が、議員立法(衆議院災害対策特別委員長提出)により制定され、平成17年9月に施行された。

同法は、平成14年に同じく議員立法(衆議院災害対策特別委員長提出)により成立した、当時の東南海・南海地震に係る地震防災対策

<sup>16</sup> M5.5~6.4、最大震度6弱~6強の地震が同日に3回連続して発生した。

の推進に関する特別措置法<sup>17</sup>とほぼ同様の内容であり、①地震防災対策推進地域の指定(第3条)、②地震防災対策推進基本計画等の策定(旧第5条～旧第8条)、③地震観測施設等の整備(旧第9条)、④地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備と積雪寒冷地域における配慮(旧第10条)、⑤財政・金融上の配慮(旧第11条)について定めるとともに、直前予知の体制が確立した場合には東海地震と同様に大規模地震対策特別措置法を適用することとされていた(旧第4条)。

日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法に基づき、平成18年2月に地震防災対策推進地域が指定されるとともに(平成24年4月1日現在、5道県の117市町村)、同年3月には地震防災対策推進基本計画が策定された。

### 3 中央防災会議における地震防災対策の検討

日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の制定の動きと並行して、政府の中央防災会議においても、この地域で発生する大規模海溝型地震対策を検討するため、平成15年10月に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」が設置された(以下、中央防災会議における地震防災対策の主な経過については図表5参照)。同専門調査会は、防災対策上対象とすべき地震について検討した上で、被害想定や必要となる地震防災対策について検討を行い、平成18年1月に報告を取りまとめた。また、中央防災会議は同年2月、同報告を受けて、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策のための全体のマスタープランとして、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震

対策大綱」<sup>18</sup>を決定した。

さらに、平成19年6月には、地震によって甚大な津波被害が発生したとき等における政府の広域的活動の手続、内容等を主として具体化した「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領」<sup>19</sup>を決定するとともに、平成20年12月には、被害想定に基づき、人的被害、経済被害について、今後10年間に達成すべき定量的な減災目標とその具体的な実現方法等を定めた「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」<sup>20</sup>を決定した。

<sup>17</sup> 前掲注2

<sup>18</sup> 前掲注12

<sup>19</sup> 前掲注13

<sup>20</sup> 同戦略は、令和4年9月に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画」が変更され、10年で達成すべき減災目標等が盛り込まれたことに伴い、廃止された。

(図表5) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策の主な経過

年 月	法令整備等関係	中央防災会議等関係
H15. 10		「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」設置
H16. 3	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成立 (H17.9 施行)	
H18. 1		「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」報告
H18. 2	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域指定	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱 (H26.3 廃止)
H18. 3	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画決定	
H19. 6		日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領 (H29.12 廃止)
H20. 12		日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略 (R4.9 廃止)
H23. 3	<b>東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災)</b>	
H23. 4		「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」設置
H23. 9		「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」報告
H26. 3		大規模地震防災・減災対策大綱
H27. 2		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」設置
H28. 4	<b>熊本地震</b>	
H29. 12		大規模地震・津波災害応急対策対処方針
R 2. 4		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」概要報告 「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」設置
R 3. 8		「日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会」設置
R 3. 12		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」被害想定を公表
R 4. 3		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」報告書 「日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会」とりまとめ報告書 「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」報告書
R 4. 5	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の一部を改正する法律成立 (R4.6 施行)	
R 4. 7		「日本海溝・千島海溝沿いの後発地震への注意を促す情報発信に関する検討会」設置
R 4. 9	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域指定 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画変更	
R 4. 11		「日本海溝・千島海溝沿いの後発地震への注意を促す情報発信に関する検討会」報告書 北海道・三陸沖後発地震注意情報防災対応ガイドライン
R 4. 12		「北海道・三陸沖後発地震注意情報」運用開始

(出所) 筆者作成

### Ⅲ 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策の検討と特別措置法の改正

#### 1 東日本大震災の教訓を踏まえた地震・津波対策の検討

平成 23 年 3 月、従来の想定をはるかに超える Mw9.0<sup>21</sup>の東北地方太平洋沖地震が発生し、最大で震度 7 を観測したほか、東北地方から関東地方北部の太平洋沿岸に巨大な津波が襲来し、死者・行方不明者 2 万 2 千人以上（災害関連死を含む。）、全壊家屋 12 万棟以上の甚大な被害が発生した。

この教訓を踏まえ、今後の地震・津波対策について検討するため、中央防災会議に「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」が設置された。同専門調査会は、同年 9 月に報告を取りまとめ、今後の地震・津波対策の想定は「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討していくべきである」とし、「最大クラスの津波に対しては、避難を軸に総合的な津波対策をする必要がある」との提言がなされた。

この提言を受け、中央防災会議においては、まず南海トラフ地震について、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定し、新たな地震・津波モデルの設定とそれに基づく被害想定及び防災対策の検討が行われた。

また、この動きと並行して、平成 25 年 11 月に南海トラフ地震対策特別措置法が議員立法により「制定<sup>22</sup>」された。同法に基づいて、翌平成 26 年 3 月には「南海トラフ地震

防災対策推進地域」及び「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」が指定されるとともに、同月に策定された「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」など各種の計画の策定により対策が進められてきている。

#### 2 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策の検討

##### (1) 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会

南海トラフ地震等<sup>23</sup>についての対策の検討を経て、日本海溝及び千島海溝沿いの海溝型地震についても最大クラスの地震・津波を想定した対策の検討を行うため、平成 27 年 2 月に内閣府に「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」が設置され、科学的知見に基づき考えられ得る最大クラスの地震・津波断層モデルの設定や、想定される震度の分布、沿岸での津波の高さの推計等の検討が進められた。

同検討会では、東北地方太平洋沖地震の震源域の中心的な領域（宮城県沖）については当面最大クラスの地震が再び発生する可能性は極めて低いと考えられることから、岩手県から北海道の海岸沿いの領域（日本海溝北部及び千島海溝）を検討の対象とし、令和 2 年 4 月に概要報告を公表した。検討の結果、東日本の太平洋沿岸の極めて広い範囲で大きな津波が想定されることとなり、特に岩手県中部以北では東北地方太平洋沖地震による津波よりも高くなる場所があると想定された。なお、福島県以南の領域（日本海溝

<sup>21</sup> 規模の大きな地震では、震源となった断層のずれの量、断層の面積、断層付近の岩盤の性質等を基にして計算したモーメントマグニチュード (Mw) が使われる。

<sup>22</sup> 前掲注 2

<sup>23</sup> 首都直下地震についても、最新の科学的知見に基づいて防災対策の検討が行われた。この動きと並行して、平成 25 年 11 月には議員立法により首都直下地震対策特別措置法が制定され、同法に基づいて、翌平成 26 年 3 月には「首都直下地震緊急対策区域」及び「首都中枢機能維持基盤整備等地区」が指定されるとともに、同月に策定された「首都直下地震緊急対策推進基本計画」、「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」など各種の計画の策定等により、対策が進められてきている。

南部)については、検討に必要な津波堆積物の調査資料が十分ではないため、津波堆積物調査の進展を待つこととし、今後の課題とされた。令和4年3月、同検討会は最終報告を公表した。

## (2) 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ

日本海溝・千島海溝で想定すべき最大クラスの地震・津波の検討が進んだことから、これに対する被害想定、防災対策の検討を行うため、令和2年4月、中央防災会議の防災対策実行会議の下に「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」が設置された。同ワーキンググループは、特に冬季には積雪寒冷地特有の被害が想定されることも考慮に入れて、巨大地震対策の基本的な考え方を検討し、令和3年12月に被害想定を公表した。被害想定では、日本海溝地震のケースで死者最大約19万9千人、全壊棟数最大約22万棟、経済的被害約31.3兆円、また、千島海溝地震のケースで死者最大約10万人、全壊棟数約8万4千棟、経済的被害約16.7兆円とされている。

その後、令和4年3月、同ワーキンググループは、日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会<sup>24</sup>の報告書も踏まえて、防災対策を取りまとめ、報告書を公表した。報告書では、日本海溝・千島海溝沿いの積雪寒冷地においては、冬季の積雪等による避難速度の低下を踏まえ、津波避難ビルの指定、津波避難タワーやシェルター付き避難路等の設置により、避難距離や避難時間を短縮する必要があるとした。また、避難以

外の対策については、重要施設の耐浪化、土地利用の変更や集団移転等、地域の特性を踏まえた最良の方策を検討する必要がある旨を指摘した。

さらに、後発地震発生への注意を促す情報発信として、日本海溝・千島海溝沿いの想定震源域及び想定震源域に影響を与える範囲でMw7.0以上の地震が発生した場合には、後発の巨大地震による大きな津波や地震の揺れへの注意を呼びかける必要があるとした。注意が呼びかけられた地域における防災対応を取る期間は、先発地震発生から1週間とし、事前の備えの再確認を呼びかけることで、住民に対しては後発地震が発生した場合の円滑な避難、行政・企業に対しては事業継続のための施設・設備等の点検等を促すこととした。

加えて、住民主体の取組による防災意識の高い地域社会の構築、更には地域の「災害文化」としての定着に向け、自助・共助の取組を強化し、行政としてそれらの取組を支援していく必要があると指摘している。

## 3 日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の改正法の成立

このように、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震について、対象とする地震・津波の想定、被害想定及び対策の検討が進められる中で、特に津波が到達するまでの時間が短い地域の地方公共団体からは、地域住民等が迅速に避難するための避難路、避難施設の整備等について、南海トラフ地震と同程度に国の財政支援の拡充を求める声が上がっていた<sup>25</sup>。

また、前述の「日本海溝・千島海溝沿いの

<sup>24</sup> 令和3年8月、防災対応に資する情報発信等の必要性を検討するために、南海トラフと同様の仕組みとして、M8程度の地震が発生する「半割れケース」、M7程度の地震が発生する「一部割れケース」、異常な地殻変動が観測される「ゆっくりすべりケース」に該当する現象の評価基準を明確にし、科学的観点から各ケースに該当する現象の評価基準を検討することを目的として、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループの下に設置された。

<sup>25</sup> 「(東日本大震災11年 首長に聞く：1) 達増拓也知事／岩手県」『朝日新聞』(2022.3.1)、「津波避難に財政難の壁 日本海溝・千島海溝地震 支援地域の選定 焦点」『東京新聞』(2022.3.26)

巨大地震対策検討ワーキンググループ」の報告でも、政府を始めとする関係機関が積雪寒冷地の特性を踏まえた防災対策を強力に推進する法整備・財政上の措置を講じるとともに、計画の策定・見直しや諸施策の展開により、速やかに具体的な対策を講じる必要性があるとされた。

このような状況を踏まえ、日本海溝・千島海溝周辺型地震についても、南海トラフ地震と同程度に対策を強化するため、令和4年4月21日、衆議院災害対策特別委員会において、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震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」の起草案が提案され、全会一致で委員会提出の法律案とすることに決した。なお、委員会決議として、「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強化に関する件」を議決した。同法律案は同月26日の本会議において、全会一致をもって可決され、参議院に送付された。

参議院では、同法律案は、5月11日に災害対策特別委員会において、全会一致をもって可決された。なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。同月13日の本会議において、全会一致をもって可決され成立し、同月20日に公布された。

#### IV 改正法の概要

本法律は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護し、同地震に係る地震防災対策の推進を図るため、同地震に係る地震防災対策を、先に対策が進められてきた南海トラフ地震に係るものと同程度に強化するものである(図表6)。

本法律の主な内容は、次のとおりである。

(図表6) 改正法骨子

日本海溝・千島海溝地震特措法改正の概要	
<b>背景</b>	<p>令和3年12月に、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震について科学的に想定し得る最大規模の地震を対象とした被害想定が公表</p> <p>日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震について南海トラフ地震特措法と同程度に対策を強化することが必要</p>
<b>法案の概要</b>	<p><b>第一 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域の指定の観点</b> 内閣総理大臣は、推進地域の指定に当たっては、科学的に想定し得る最大規模の地震を想定すること。</p> <p><b>第二 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進協議会</b> 関係指定行政機関の長等は、共同で、地震防災対策推進協議会を組織することができること。</p> <p><b>第三 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域の指定等</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 内閣総理大臣は、推進地域のうち、津波避難対策を特に強化すべき地域を、特別強化地域として指定するものとする。</li> <li>2 特別強化地域の指定があった関係市町村長は、津波避難対策緊急事業計画を作成することができること。</li> <li>3 津波避難対策緊急事業に係る国の負担又は補助の特例等を設けること。                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 津波からの避難場所及び避難経路の整備費用の嵩上げ1/2等→2/3</li> </ul> </li> <li>4 津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業に係る特別措置を設けること。                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 移転施設の整備に係る財政上の配慮</li> <li>・ 農地法の特例</li> <li>・ 集団移転促進法の特例</li> <li>・ 国土利用計画法等の協議等の配慮</li> <li>・ 地方財政法の特例(地方債)</li> </ul> </li> </ol> <p><b>第四 特別強化地域における特別の配慮</b> 国及び地方公共団体は、特別強化地域における避難場所、避難経路その他の津波避難対策上緊急に整備すべき施設等の整備等について、積雪寒冷地域の必要な機能が確保されるよう、特に配慮しなければならないこと。</p> <p><b>第五 その他</b> その他所要の規定を整備すること。</p>

南海トラフ特措法と同程度に対策を強化するための規定の整備

(出所) 衆議院法制局資料より作成

#### 1 目的規定の改正

目的規定において、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害が甚大で、その被災地域が広範にわたるおそれがあることに鑑み」との文言が追加された。

また、法律に定める事項として、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域の指定、津波避難対策緊急事業計画の作成及びこれに基づく事業に係る財政上の特別の措置」を追加するとともに、「災害対策基本法、地震防災対策特別措置法その他の地震防災対策に関する法律と相まって、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を図ること」を明記することとされた。

## 2 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域の指定等

### (1) 指定の観点

内閣総理大臣は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、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（以下「推進地域」という。）として指定するものとするものとされている（第3条第1項）。

平成23年に東北地方太平洋沖地震及びそれに伴う津波によって甚大な被害が発生したことを受け、中央防災会議に設置された日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループは、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波」を想定した防災対策を検討し、令和4年3月に防災対策を取りまとめ、公表した。このような状況を踏まえ、本法律においても、内閣総理大臣が、推進地域を指定するに当たっては、科学的に想定し得る最大規模の地震を想定して行うものとするとの規定が追加された（第3条第2項）。

なお、内閣総理大臣は、指定をしようとするに当たっては、あらかじめ中央防災会議に諮問し、関係都道府県の意見を聴かなければならないこととされている（第3条第3項、第4項）。

法改正を受け、令和4年9月、8道県の272市町村が推進地域に指定された<sup>26</sup>。

### (2) 大規模地震対策特別措置法との調整規定の削除

改正前の第4条では、将来的に予知体制が

確立した場合には大規模地震対策特別措置法等に基づく対策に移行されることが想定されており、推進地域が大規模地震対策特別措置法による日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策強化地域の指定を受けることになったときは、当該地域について推進地域の指定を解除するものとするものとされていたが、南海トラフ地震対策特別措置法と同様<sup>27</sup>に、当該規定は削除された。

## 3 基本計画の作成等

### (1) 基本計画

中央防災会議は推進地域の指定があったときは、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画（以下「基本計画」という。）を作成し、及びその実施を推進しなければならないこととされている（第4条第1項）。

法改正に伴い、基本計画の記載事項について、南海トラフ地震対策特別措置法の当該規定と同様に、地震防災に関する基本的施策に関する事項等が追加されるとともに、施策の具体的な目標及びその達成期間を定めるものとするものとされた（第4条第2項、第3項）。

また、基本計画の作成及びその実施の推進に当たっては、①日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の発生の形態並びに同地震に伴い発生する地震動及び津波の規模に応じて予想される災害の事態が異なることに鑑み、あらゆる災害の事態に対応することができるようにすること、②日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害が甚大で、かつ、その被災地域が広範にわたるおそれがあること

<sup>26</sup> このうち7道県155市町村は、新たな基準に基づき追加された。

<sup>27</sup> 南海トラフ地震対策特別措置法では、①改正によって国庫補助等の支援措置が充実したこと、②大規模地震対策特別措置法の仕組みが前提としている地震の直前予知は困難との見方が有力になってきたこと（前掲注3参照）、を理由として大規模地震対策特別措置法の仕組みには移行しないこととされた。（加藤立土「南海トラフ地震への備え」『時の法令1952号』（2014.4）21頁）

に鑑み、同地震に関する調査研究の成果その他の地震防災に関する最新の科学的知見及び情報通信技術その他の先端的な技術の活用を通じて、同地震に係る地震防災対策をより効果的に行うことができるようにすることについて適切に配慮するものとする事とされた（第4条第4項）。

法改正を受け、令和4年9月に基本計画は変更された。

## (2) 推進計画

指定行政機関<sup>28</sup>の長等及び関係指定公共機関<sup>29</sup>等は、推進地域の指定があったときは、防災業務計画において、避難場所、避難経路、消防用施設等の施設の整備に関する事項並びに津波からの防護及び円滑な避難の確保等に関する事項等を防災業務計画に定めなければならないこととされている。

また、関係地方公共団体の地方防災会議等も地域防災計画等に同様の内容を定めるよう努めなければならないこととされている（これら当該部分を「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進計画」（以下「推進計画」という。）という。）。

この推進計画についても、南海トラフ地震特別措置法と同様の記載事項が追加されるとともに、施策の具体的な目標及びその達成期間を定めるものとする事とされた（第5条）。

## 4 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進協議会

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に備えるに当たっては、広範囲に甚大な被害の発生が想定されるため、国や地方公共団体の間における広域的な応急対策を円滑に実施できる体制を確立しておくことが重要である<sup>30</sup>。このため指定行政機関の長等、関係地方公共団体の長及び関係指定公共機関等は、共同で、地震防災対策を相互に連携協力して推進するために必要な協議を行うための協議会を組織することができる事とされた。また、協議会を実効性あるものにするため、協議会は、関係者に対して、資料の提供、意見の表明、説明その他必要な協力を求めることができる事とされた（第8条）。

## 5 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域の指定

本法律により、内閣総理大臣は、推進地域のうち、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に伴い津波が発生した場合に特に著しい津波災害が生ずるおそれがあるため津波避難対策を特別に強化すべき地域を、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域（以下「特別強化地域」という。）として指定するものとする事とされた。なお、内閣総理大臣は、指定をしようとするに当たっては、あらかじめ中央防災会議に諮問し、関係都道府県の意見を聴かななければならない事とされている（第9条）。

法改正を受け、令和4年9月、7道県の108

<sup>28</sup> 国の行政機関のうち、災害対策基本法に基づき、防災行政上重要な役割を有するものとして、内閣総理大臣が指定するものをいう。平成12年12月15日総理府告示第62号（最終改正：平成24年9月14日）により24機関が指定されている。

<sup>29</sup> 公益的事業を営む法人等で、災害対策基本法に基づき内閣総理大臣が指定するものをいう。昭和37年8月6日総理府告示第26号（最終改正：令和4年4月1日）により104機関が指定されている。

<sup>30</sup> 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループの報告書においても、「南海トラフ地震における対策と同様に、総合的な津波避難対策を推進すること、行政、民間事業者及び地域住民等が一体となった対策を推進すること、地域全体として統一的・実効的な対策を推進すること、各主体が有する課題の共有や相互に連携・協働して取り組むべき施策の調整を促進すること等の観点から、対策推進のための法的な枠組みの確立が必要である。」と指摘されている。

市町村が特別強化地域に指定された。

## 6 津波からの円滑な避難のための居住者等に対する周知のための措置

特別強化地域の指定があったときは、関係市町村長は、居住者、滞在者等の津波からの円滑な避難に資するよう、津波に関する情報の伝達方法、避難施設その他の避難場所及び避難路を確保する上で必要な事項を記載したハザードマップ等印刷物の配布その他必要な措置を講じなければならないこととされた。ただし、津波防災地域づくりに関する法律に基づき、既にも上記措置を講じている場合はこの限りではないこととされている（第10条）。

## 7 津波避難対策緊急事業計画

特別強化地域の指定があったときは、関係市町村長は、内閣総理大臣と協議して、津波から避難するため必要な緊急に実施すべき次の事業に関する計画（以下「津波避難対策緊急事業計画」という。）を作成することができることとされ、作成するときは、原則として、事業の具体的な目標及びその達成の期間について定めるものとする事とされた（第11条）。

- ①津波からの避難の用に供する避難場所及び避難経路の整備に関する事業
- ②集団移転促進事業<sup>31</sup>及び同事業に関連して移転が必要と認められる要配慮者利用施設<sup>32</sup>で、政令で定めるもの<sup>33</sup>の整備に関する事業

## 8 津波避難対策緊急事業に係る国の負担又は補助の特例等

津波避難対策緊急事業計画に基づいて実施される次に掲げる事業で、主務大臣の定める基準に適合するものに要する経費に対する国の負担又は補助の割合は、当該津波避難対策緊急事業に関する法令の規定にかかわらず、2分の1等から3分の2へかさ上げされることとなった（第12条、別表）。

①津波からの避難の用に供する避難場所の整備に関する事業

例：津波避難タワー、高台避難拠点

②津波からの避難の用に供する避難経路の整備に関する事業

例：避難路（シェルター付きのものを含む。）

## 9 移転が必要と認められる施設の整備に係る財政上の配慮

国は、津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業において移転が必要と認められる施設で、政令で定める要配慮者利用施設<sup>34</sup>の整備に関し、必要な財政上及び金融上の配慮をするものとする事とされた（第13条）。

## 10 津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業に係る特例措置

### (1) 農地法の特例

法改正によって、①関係市町村における日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の円滑かつ迅速な推進のため必要かつ適当であると認められること、②関係市

<sup>31</sup> 「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」（昭和47年法律第132号。以下「集団移転促進法」という。）に基づき行われるものをいう。

<sup>32</sup> 高齢者、障害者、乳幼児、児童、生徒その他の迅速な避難の確保を図るため特に配慮を要する者が利用するものをいう。

<sup>33</sup> 「高齢者、障害者、乳幼児又は児童が通所、入所、又は入居をする社会福祉施設その他これに類する施設」「幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校（前期課程に係るものに限る。）又は特別支援学校」「病院、診療所又は助産所」が定められている。（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施行令（平成17年政令第282号）第7条）

<sup>34</sup> 同上

町村の農業の健全な発展に支障を及ぼすおそれがないと認められること、という二つの要件を満たす集団移転促進事業（津波避難対策緊急事業計画に基づくものに限る。）について、「農地法」（昭和 27 年法律第 229 号）による農地等の転用要件を緩和する特例が設けられた。これは、集団移転促進事業を実施する上で必要不可欠となる移転先の用地確保を容易にするための措置である（第 14 条）。

## (2) 集団移転促進法の特例

集団移転促進法第 8 条第 1 号は、集団移転促進事業における土地の取得造成費用に対する国の補助（4 分の 3）について、住宅団地の用地の取得及び造成後に譲渡する場合は補助の対象から除外しているが、本法律では、津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業を実施する場合においては、その用地の取得造成費等について、用地を市場価格で譲渡した場合においても、その譲渡収入を超える部分を補助の対象とすることとされた（第 15 条）。

## (3) 集団移転促進事業に係る国土利用計画法等による協議等についての配慮

国の行政機関の長又は都道府県知事は、津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業の実施のため「国土利用計画法」（昭和 49 年法律第 92 号）その他の土地利用に関する法律、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和 30 年法律第 179 号）その他の法律の規定による協議その他の行為又は許可等を求められたときは、当該集団移転促進事業に係る施設の整備が円滑に行われるよう適切な配慮をするものとする（第 16 条）。

## (4) 地方債の特例

地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）の特例として、集団移転促進事業に関連して移転する公共施設等の除却を行うために要する経費について、地方債を充当することができることとされた（第 17 条）。

## 11 津波避難対策上緊急に整備すべき施設等の整備等についての配慮

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の被害が想定される地域の大部分においては、被災後に低体温のリスクや救助・物資運搬等の活動に時間を要する等の積雪寒冷地特有の課題があることから、このような影響を踏まえた防災対策を推進する必要がある。

このため、改正前より、積雪寒冷地域において地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備に当たっては、交通、通信その他積雪寒冷地域における地震防災上必要な機能が確保されるよう配慮されなければならないこととされてきた（第 19 条第 2 項）。

法改正により特別強化地域に関する規定が設けられたことに伴い、国及び地方公共団体は、特別強化地域において、津波避難対策上緊急に整備すべき施設等の整備等を行うに当たっても、交通、通信その他積雪寒冷地域における津波避難対策上必要な機能が確保されるよう特に配慮しなければならないこととされた（第 20 条）。

## 12 施行期日

本法律は、公布の日から起算して 1 年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされ（附則第 1 条）、令和 4 年 6 月 17 日から施行された<sup>35</sup>。

<sup>35</sup> 「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の一部を改正する法律の施行期日

## V 衆議院及び参議院における日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策に関する主な質疑項目

衆議院及び参議院の災害対策特別委員会の一般質疑等において、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策に関する質疑があった。

### 1 地域の特性に応じた避難路の確保に向けた国の支援策

津波対策に係る施設整備について、地域特性に応じた避難路の確保のための国の支援の在り方について、質疑があった。

これに対し、国としては、技術的支援や財政的支援を実施することで、自治体における地域特性を考慮した津波避難施設や避難路等の整備を後押ししていく旨の答弁があった<sup>36</sup>。

### 2 被害が想定される地方公共団体の防災対策に対する財政支援

日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震による被害が想定される地方公共団体の防災対策に対する財政支援の必要性について、質疑があった。

これに対し、政府から、関係自治体がハザードマップの作成、積雪寒冷地の特性を踏まえた避難路、避難場所の整備及び建物やインフラの耐震化などの防災対策を着実に進められるよう、関係省庁等と連携し、財政支援を含めた支援に取り組んでいく旨の答弁があった<sup>37</sup>。

## 3 防災集団移転促進事業

### (1) 事前防災として行われた事例及び成功した理由

事前防災として高台等への防災集団移転促進事業が行われた事例及び当該事例が成功した理由について、質疑があった。

これに対し、政府から、川の氾濫から被害を防止するために島根県美郷町で実施されている移転事業が紹介され、令和2年度より、移転先の住宅団地の規模要件が、災害ハザードエリア（浸水想定区域等）内からの移転に限り、10戸から5戸に緩和された<sup>38</sup>こと及び地域住民が事業の検討に前向きに取り組んだことが成功につながった旨の答弁があった<sup>39</sup>。

### (2) 事前の移転を促進するための取組

事前の移転を促進するため、好事例の紹介、デジタル技術を活用した情報提供など、住民の合意形成に資するような取組を行うべきではないか、との指摘があった。

これに対し、政府から、最新技術等を用いて住民の防災意識を高めることは重要であり、住民の安全のため、地域の危険度等の情報提供を進めていく旨の答弁があった<sup>40</sup>。

## 4 東日本大震災の被災地域に対する復興事業を踏まえた津波防災対策の推進

改正法に基づき指定されることとなる、津波避難対策特別強化地域の多くが東日本大震災による被災地域と重なる見込みであることを踏まえて、防災対策を進める必要がある、との指摘があった。

を定める政令」（令和4年政令第214号）

<sup>36</sup> 第208回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号2頁（令4.3.23）勝俣孝明衆議院災害対策特別委員長代理答弁

<sup>37</sup> 第208回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第4号2項（令4.3.10）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

<sup>38</sup> 「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律施行令の一部を改正する政令」（令和2年政令第139号）

<sup>39</sup> 第208回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第5号12頁（令4.4.21）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

<sup>40</sup> 第208回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第5号12-13頁（令4.4.21）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

これに対し、政府から、内閣府において新たに想定した日本海溝、千島海溝沿いの巨大地震による津波は、最大クラスの津波を想定しており、復興事業により整備された海岸堤防等を越える津波が予想される地域もある。そのため、こういった地域では、海岸堤防の整備等に加え、住民の避難を軸とした対策として、ハザードマップの更新及びその周知、防災教育、防災訓練の充実、避難路・避難場所等の整備など、津波から命を守るための避難対策を推進する必要がある。引き続き、政府一丸となって東日本大震災からの復興に万全を期すとともに、内閣府としても、関係省庁や関係自治体と連携し、更なる防災・減災対策に取り組んでいく旨答弁があった<sup>41</sup>。

## VI 今後の課題

### 1 避難路・避難施設等の整備

令和3年12月に公表された日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループによる被害想定では、死者数の大部分が津波によるものとされた。一方で、避難意識の改善や避難タワー等の活用・整備等により早期に安全な場所へ避難することで、死者数を8割程度減らせると見込まれている。津波から命を守るため、安全に素早く避難することができるよう避難路・避難施設等を整備することが重要である。

また、津波避難施設等の整備に当たっては、本地震による被害が想定される地域に積雪寒冷地が多く含まれることから、シェルター付き避難路や被災後の低体温を防ぐため防寒仕様の津波避難タワーを設置する等の積雪寒冷地特有の課題を考慮する必要がある。

改正法に基づき、特別強化地域に指定され

た市町村においては、図表7のように、先行して国の財政負担割合がかさ上げされている南海トラフ地震に係る特別強化地域に比べ、津波避難タワー等の設置が進んでいない。この理由として、津波避難タワーの整備費用が地方公共団体にとっては大きな財政的負担となっていることが指摘されている<sup>42</sup>。法改正により、特別強化地域に対する国の財政負担の割合が3分の2へかさ上げされたが、残りの3分の1の費用負担も大きいとの声も上がっており<sup>43</sup>、更なる支援を検討することも必要となるだろう。

(図表7) 津波避難施設の整備数(令和3年4月時点)

	(単位) 棟	
	津波避難ビル	津波避難タワー
全国 <sup>※1</sup>	15,304	502
南海トラフ地震 推進地域	12,981	435
特別強化地域	5,482	385
日本海溝・千島海溝周辺 海溝型地震 <sup>※2</sup> 推進地域	929	81
特別強化地域	749	63

※1 海岸線を有する又は海岸線を有しないが津波の遡上等で被害が想定される都道府県及び市区町村(40都道府県、675市区町村)(福島第一原子力発電所事故に伴い、福島県大熊町及び同県双葉町を除く。)

なお、南海トラフ地震の推進地域と日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の推進地域の両方に指定されている地域があるため、津波避難タワーの計については全国を超える数となる。

※2 令和4年9月に指定された市町村について、令和3年4月時点における整備数を集計した。

(出所) 内閣府資料より作成

<sup>41</sup> 第208回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号21頁(令4.4.21)二之湯国務大臣(防災担当)答弁

<sup>42</sup> 「津波避難タワーに財政の壁 1基数億円 沿岸広く複数必要 補助増でも負担重く」『北海道新聞』(釧路・根室版)(2022.3.16)

<sup>43</sup> 同上

## 2 法改正に伴う基本計画の変更を踏まえた推進計画、対策計画の変更

法改正に伴い、中央防災会議は令和4年9月に基本計画を変更した。新たな基準に基づく推進地域及び特別強化地域の指定並びに基本計画の変更に伴い、指定行政機関及び関係地方公共団体は、推進計画を作成又は変更し、推進地域内の一定の民間事業者等<sup>44</sup>も同様に日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策計画<sup>45</sup>を作成又は変更することとなる。

この点について、南海トラフ地震防災対策推進地域においては、令和元年5月の南海トラフ地震防災対策推進基本計画の変更<sup>46</sup>を踏まえた南海トラフ地震防災対策推進計画の変更等が完了した市町村は、令和4年4月時点で79%にとどまっている<sup>47</sup>。衆議院災害対策特別委員会においても、推進計画の変更等が遅れている市町村への支援等について質疑があり、これに対し、政府から地域ブロックごとの連絡会を開催し、地域の取組事例の共有等を行うとともに、新たに地方公共団体向けの相談窓口を設置したこと、都府県と連携し、推進計画の変更等が進んでいない市町村に対して個別に進捗状況や課題の聞き取りを行い、今後、各市町村に対し、それぞれが抱える課題に応じて個別に指導助言を行っていく旨の答弁があった<sup>48</sup>。

政府は日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の推進計画についても、同様の支援を行い、推進計画作成の促進に努める必要がある。

## 3 住民の避難に対する意識の向上

津波から命を守るために、避難路・避難施設等の整備や建物の耐震化といったハード面での防災対策を推進することは重要である。他方、最大クラスの津波に対しては、ハード対策のみに依存せず、津波から避難するため、住民の防災意識を高めていくソフト面の対策も重要である。住民の防災意識の向上を図るために、国及び地方公共団体は、積雪寒冷を踏まえた被害想定や施設の耐震性等に関する情報を始めとする災害リスク情報を整備し、地域住民との共有を図ることが求められる。避難に資する情報の周知に当たっては、ハザードマップの作成及びCGを使用した3Dマップ、AIやビッグデータ等のデジタル技術を活用することが考えられる。

住民が災害を身の回りにあるものと認識し、避難の際、主体的に行動できるよう、地域における防災教育、実践的な避難訓練等を実施していくことも重要である。

また、避難の実効性確保に向けた要配慮者への情報伝達等に必要な体制等の整備を図る必要がある。特に、避難行動要支援者に関しては、市町村による個別避難計画<sup>49</sup>の作成・確認や、発災時に円滑かつ迅速に避難支援等を実施するため、防災や福祉、保健、医療、地域づくり等の各分野の関係者が連携することが重要である。

## 4 津波浸水想定の設定

津波防災地域づくりに関する法律第8条第1項は、都道府県知事は、基本方針に基づ

<sup>44</sup> 防災上重要な施設又は事業を管理・運営する者のうち、基本計画で定める者（第6条）

<sup>45</sup> 地震に伴い発生する津波からの円滑な避難の確保に関し、作成する計画（第4条第2項第6号）

<sup>46</sup> 南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）が発表された場合は、後発地震に対して1週間警戒する措置をとること等が盛り込まれた。

<sup>47</sup> 「南海トラフ地震防災対策推進基本計画の変更（令和元年5月）を踏まえた南海トラフ地震防災対策推進計画の変更状況等について（令和4年4月1日時点）」（内閣府）

<sup>48</sup> 第203回国会衆議院災害対策特別委員会議録第3号5頁（令2.11.17）小此木国務大臣（防災担当）答弁

<sup>49</sup> 令和3年の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者ごとの個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた。

き、津波浸水想定（津波があった場合に想定される浸水の区域及び想定される水深）を設定することとしている。同法律に基づき、関係都道府県は最大クラスの津波を想定した津波浸水想定区域図等を作成し公表している。

令和4年に新たに公表された岩手県及び宮城県の津波浸水想定<sup>50</sup>では、市役所等の公共施設や指定避難場所・避難所等が浸水想定区域内に入っている例があり<sup>51</sup>、浸水想定区域内については、避難計画の見直し、避難施設等の整備と併せて、施設等の浸水対策、代替庁舎等の確保及び高台移転等を推進していく必要がある。

## 5 事前防災としての集団移転促進事業

高台や内陸等比較的安全と考えられる場所へ事前に住居を移転することで、津波による被害を防ぐことができる。法改正に伴い、津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業に係る特例措置の規定が追加されたことにより、高台への集団移転が促進されることが期待される。

しかし、同様の措置が設けられている南海トラフ地震も含めて、津波による被害からの事前防災として集団移転促進事業が行われた例はなく<sup>52</sup>、その要因として、住民の合意形成が困難であることや財源の問題<sup>53</sup>が指摘されている。衆議院の委員会決議及び参議院の附帯決議においては、事前防災として集団

移転促進事業が行われる場合には、①地域コミュニティの維持及び活性化が十分に確保されるよう、当該集団移転促進事業に係る地方公共団体に対して必要な情報提供を行うこと、②事前防災として集団移転促進事業を行うことを検討する地方公共団体の判断に資するよう、近年実施された集団移転促進事業に係る事例等の情報提供を行うことが盛り込まれた。政府は特別強化地域の市町村が円滑に集団移転を実現できるよう、踏み込んだ支援をしていく必要がある。

この点に関して、島根県美郷町では、江の川の氾濫による度重なる被害を受け、住民の要望により全国で初めて事前防災としての集団移転促進事業が決定している<sup>54</sup>。島根県では、防災集団移転促進事業について、防災集団移転促進事業支援交付金を創設し、市町村の実質的負担分<sup>55</sup>について2分の1の財政支援を行っている。また、国においては、令和2年4月に集団移転促進事業に係る住宅団地の規模要件について、災害ハザードエリア内からの移転に限り10戸以上から5戸以上に緩和した<sup>56</sup>。

加えて、美郷町では、頻発する江の川による浸水被害に対し、住民の移転の意思が一致したことにより<sup>57</sup>、事前の集団移転促進事業が実現することとなった。美郷町の事業は、令和6年度中の移転完了を目指している。

政府においては、同町の取組を検証し、将来高台移転等を検討している地方公共団体

<sup>50</sup> 岩手県は令和4年3月29日に、宮城県は同年5月10日に、それぞれ県ホームページに浸水想定を公表した。

<sup>51</sup> 「かさ上げ市街地も浸水 最大津波想定宮城県、震災の1.2倍」『産経新聞』（2022.5.11）、「県の最大クラス津波想定避難場所100カ所浸水恐れ」『岩手日報』（2022.6.11）

<sup>52</sup> 第208回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号12頁（令4.4.21）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

<sup>53</sup> 「論プラス：豪雨災害と流域治水 住民理解得る努力を＝論説委員・永海俊」『毎日新聞』（2021.9.16）

<sup>54</sup> 島根県美郷町「美郷町 最近のトピックス」（令和3年11月）

<sup>55</sup> 国庫補助対象額から国庫補助金を除いた額のうち、特別交付税措置分を除く市町村負担額。

<sup>56</sup> 前掲注38

<sup>57</sup> 「追跡：浸水頻発の江の川流域 集団移転、続く模索 負担金、生活は…事前防災に揺れる住民」『毎日新聞』（島根版）（2022.12.8）

に情報を共有することで、事前の集団移転を促進していくことが望まれる。

なお、令和5年度予算の概算要求においても、これまで国庫補助対象経費の合計に限度額が設定されていることにより、事前移転の場合は被災後移転に比べ自治体負担が増加する状況にあったことを踏まえ、負担軽減のため、合算限度額を見直すことが盛り込まれている<sup>58</sup>。

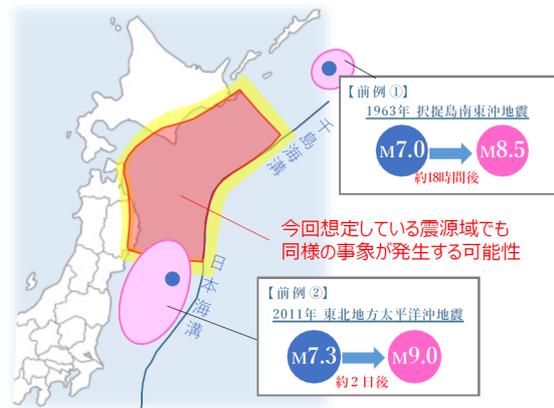
## 6 北海道・三陸沖後発地震注意情報

南海トラフ地震対策では、過去に南海トラフの想定震源域内でM8.0以上の地震の発生後に隣接領域でM8クラス以上の地震が発生した事例<sup>59</sup>があることを踏まえ、「南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン」（平成31年3月策定、令和3年5月一部改定）において、南海トラフ地震の発生可能性が相対的に高まったと評価された場合には、「南海トラフ地震臨時情報」を公表し、後発地震の発生に対して注意を呼びかけることとしている<sup>60</sup>。

一方、日本海溝・千島海溝沿いでは、過去にM7以上の地震が発生した後に、M8以上の後発地震が発生した事例があることから（図表8）、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループにおいて、日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の

評価基準検討委員会における検討も踏まえ、南海トラフ地震と同様、観測データ等による巨大地震への注意等の防災対応が可能かどうかの検討が進められた。令和4年3月に取りまとめられた報告書では、日本海溝・千島海溝沿いの想定震源域及び震源域に影響を与える範囲でMw7.0以上の地震が発生した場合には、後発の巨大地震による大きな津波や地震の揺れへの注意を呼びかけ、住民や企業に地震への備えの再確認を促すこととされた<sup>61</sup>。

（図表8）M7以上の地震が発生した後にM8以上の後発地震が発生した事例



（出所）内閣府資料

この点について、同年7月、内閣府に「日本海溝・千島海溝沿いの後発地震への注意を促す情報発信に関する検討会」が設置された。同検討会は、「情報の発信方法」「情報を発表

<sup>58</sup> 令和5年度都市局関係予算概算要求資料（国土交通省都市局）

<sup>59</sup> 嘉永7（安政元・1854）年の安政東海地震と安政南海地震（約32時間後）、昭和19（1944）年の東南海地震と昭和21（1946）年の昭和南海地震（約2年2か月後）など。南海トラフは、直近6事例の大規模地震でみると、ほぼ同時に全ての領域を破壊する地震が発生、もしくは半割れケースの地震発生後、残る領域を破壊する地震が必ず発生する特徴的な領域である。一方で、直近100年程度で7回あったM7クラスの地震に着目すると、後に大規模地震が発生した事例はない。

<sup>60</sup> プレート境界のM8以上の地震が発生した場合（いわゆる「半割れケース」）には、「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震発生）」を公表し、後発地震に対して1週間警戒することとしている（地震発生後の避難では明らかに避難が完了できない地域の住民に対しては、事前避難の呼びかけを行う。）。また、M7以上の地震が発生した場合（いわゆる「一部割れケース」）と、短い期間にプレート境界の固着状態が明らかに変化しているような通常とは異なるゆっくりすべりが観測された場合（いわゆる「ゆっくりすべりケース」）には、「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」を公表し、後発地震に対して1週間注意することとしている。

<sup>61</sup> 日本海溝・千島海溝沿いでは、南海トラフ沿いにおける「半割れケース」に該当する事例は知られておらず、また、地震の発生様式の固有性も低いため、その評価の仕組みをそのまま採用することは適当ではないとして、南海トラフ沿いにおける「一部割れケース」に相当する「Mw7.0以上の地震後に大規模な後発地震が発生するケース」のみを対象とすることとされ、南海トラフ地震に係る巨大地震警戒対応のような事前避難の呼びかけは行わないこととされた。

する際に呼びかける内容」「情報発信時に示す防災行動の例示」「仕組み導入後の継続的な周知・啓発方法」等について検討し、同年11月に報告書を公表した。同報告書では、後発地震への注意を促す情報の名称を「北海道・三陸沖後発地震注意情報」とすること、情報発信時の防災対応の基本的な考え方、情報発信時に住民・企業等が取るべき防災対応の例等が示されている。内閣府は、報告書を踏まえ、同年12月から「北海道・三陸沖後発地震注意情報」の運用を開始することを公表した。

また、内閣府は、同月に各自治体が情報発信時の防災対応を検討する際の参考となる事項等をまとめた「北海道・三陸沖後発地震注意情報防災対応ガイドライン」を公表した。

「北海道・三陸沖後発地震注意情報」の導入に当たっては、情報の内容及び情報が発信された場合に取りべき防災対応を正確かつ過度な心配を与えないように国民に伝えることが重要であるが、先行して導入されてい

る「南海トラフ地震臨時情報」について、共同通信が14都県139市町村を対象に行った調査で、73%に当たる102市町村が住民の理解が進んでいないと認識しているとの結果もあり<sup>62</sup>、「北海道・三陸沖後発地震注意情報」の周知を積極的に行っていく必要がある。

## 7 福島県以南で発生する地震の対策の検討

前述のとおり、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会では、福島県以南の沿岸においては津波堆積物の調査資料が不足しているため、今回の検討では、北海道から岩手県の海溝沿いの領域における最大クラスの津波断層モデルを対象とすることとし、福島県以南の領域については、今後の津波堆積物調査の進展を待つこととされている。福島県以南の地域に最大の被害をもたらす地震動については、今後の調査の進展に期待したい。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（地震・火山対策担当）『「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」について』『近代消防』42巻6号（2004.6）
- ・総務省消防庁防災課「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施行令の概要」『近代消防』43巻14号（2005.12）
- ・尾崎友亮「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域の指定及び大綱の策定について」『近代消防』44巻5号（2006.5）
- ・板屋篤志「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」『法令解説資料総覧』269号（2004.6）

<sup>62</sup> 「南海トラフ地震『臨時情報』 『住民理解進まず』 7割」『東京新聞』（2022.8.29）