「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」の策定にあたっての考え方

令 和 7 年 4 月 23 日
自由民主党国土強靱化推進本部
南海トラフ地震対策検討委員会

令和 7 年 3 月末、南海トラフ地震の新たな被害想定が示された。この新想定における津波や建物倒壊等による直接死者数は最悪の場合約 29.8 万人とされ、前回より約 3 万人減少したものの引き続き極めて厳しい状況に変わりない。

加えて、新たな想定では、想定負傷者数が前回の約 62 万人から約 95 万人に、避難者数も約 950 万人から約 1230 万人へと大幅に増加し、新たに示された災害関連死の想定数も最大で約 5．2 万人とされた。大規模な被災により、医療・介護・福祉が機能停止し、長期に亘る断水・停電等により避難環境が劣悪化するなどして、多くの命が犠牲になる可能性が示されたものである。これは、発災直後の揺れや津波から生き残った命を生き延びさせる、いわば「命をつなぐ」対策の重要性を示唆している。

また、過去には宝永地震の後に富士山の宝永噴火が発生し、また、安政東海・東南海の後に安政江戸地震が発生するなどしており、関連災害にも視野を広げて対策を考える必要もある。

昭和東南海地震（昭和 19（1944）年)、南海地震（昭和 21（1946）年）から 80 年近くになり、発生確率は今後 30 年以内で約 80%と推定されている。これまで南海トラフ地震は、概ね 100 年の周期で発生しており、事前の対策に費やすことができる時間と内容には限りがある。

【南海トラフ地震の主な発生履歴と周期】

発生年	周期	地震名・噴火名	備考
1498 年		明応地震	大津波発生、東海～南海域で連動型
1605 年	【約 100 年】	慶長地震	津波地震 ※強い揺れがなかったが大津波
1707 年	【約 100 年】	宝永地震	東海・東南海・南海が連動 M8.6 とされる最大級の南海地震
		富士山・宝永噴火	宝永地震の 49 日後に大規模噴火 富士山史上最大の噴火
1854 年	【約 150 年】	安政東海・安政南海地震	2 日間に分けて発生、巨大津波
1944 年	【約 100 年】	昭和東南海地震	
1946 年		昭和南海地震	昭和東南海から 2 年後に発生、連動型
？	**【？年】**	**南海トラフ巨大地震**	

以上を前提として、新たに策定する「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」や同推進計画等（以下、「基本計画等」）については、以下の諸点を踏まえたものとすべきである。

なお、以下の諸点を反映するため一定の時間を要する場合には、後年度に別途付け加えることが必要である。

１．基本計画等の策定

（１） 想定死者数の大幅減少に資する施策に重点を置いた計画の策定

最悪の場合、直接死は約 29.8 万人（建物倒壊：最大約 7 万 3000 人、津波：最大約 21 万 5000 人）とされ、初めて推計された「災害関連死」は最悪の場合 5 万 2000 人と東日本大震災のおよそ 14 倍に上る。

【想定のうち直接死者数・災害関連死・負傷者数の内訳】

死者数	直　接　死		
		建物倒壊（家具等の転倒や落下を含む）	約　7.3 万人
		津波	約 21.5 万人
		その他（急斜地崩壊、地震火災、ブロック塀の転倒等）	約　1.0 万人
	災害関連死		約　5.2 万人
負　傷　者　数			約 95.2 万人

［考え方１］

① 基本計画等の策定にあたっては、全ての施策を一律に講じることとするのではなく、直接死者数及び災害関連死者数を大幅に減少させる施策に特に重点を置いた対策を講じること。

② このため、津波避難空間づくりや住宅耐震化など「発災直後の命を守る対策」とともに、救命救急に重要な 72 時間やその後の応急期・復旧期も視野に、一旦助かった「命をつなぐ対策」にも重点を置くこと。

③ その際、地域ごとに、食料・水、医療、電力・エネルギーを確保できなければ、「命をつなぐ」ことが困難となることから、これらの確保に必要な施策を抜本的に強化すること。

（２） 超広域・大規模災害時にも実現可能な計画の策定

局所的な地震と南海トラフ地震のような超広域・大規模災害では、必要な対策が異なることを意識して基本計画等を策定すること。例えば、災害時の医療救護については、一般に、傷病者を災害拠点病院まで搬送し、必要に応じて広域搬送することとされているが、超大規模災害時に生じる膨大な数の負傷者を、津波や揺れにより道路も広域に被災している中で、災害拠点病院まで実際に運べるかは疑問である。

［考え方２］

① 局所的な災害時とは全く異なる状況に陥る可能性を踏まえ、超大規模・広域的な南海トラフ地震時の最悪の事態において、現実に実現可能な対策を講じること。

② その際、現実の状況を想定したシミュレーションを積み重ねることによって、実現可能な対策を模索すること。

（３） 定量的な分析による計画の策定

基本計画等は、具体的に命を守る対策でなければならず、そのためには、定性的に止まらず定量的な分析に基づいた対策である必要がある。例えば、避難所関連施策については、避難所の収容人員は要避難者数に対して十分か、その場合、備蓄量を踏まえれば支援物資はどれだけ必要かについて、市町村単位で分析した上で、国としての支援策や備蓄量を定めることが必要である。

［考え方３］

① 定性的な分析に止まらず、施策毎、地域毎に需要と供給の定量的な分析を行った上で必要な対策を講じること。

２．具体的な重点施策の策定

（１） 重点施策の策定

［考え方４］

① 事前の対策に費やすことができる時間には限りがあることから、基本計画等に「国民の命を守るために概ね 10 年間で必ずやり遂げるべき重点施策」を具体的に定めた上で、重点的に推進することを明記すること。

（２） 重点施策策定に当たっての考え方

［考え方５］

① 密集市街地対策が急務である地域もあれば、支援物資を運ぶための命の道の確保が緊要な地域もあるなど、国民の命を守るために不可欠な施策は地域によって異なる。重点施策の策定にあたっては、重点被災 10 県や一定の被害が想定される県、支援を行う県等との対話を通じて、地域特性を踏まえた施策を策定すること。

② 食料・水、医療、通信、電力・エネルギーを確保できなければ「命をつなぐ」ことが困難となることから、民間の取組みを国が後押しすることを含め、国の責務として、これらの確保に必要な施策を重点施策に含めること。

③ 最悪の事態を想定し、基幹インフラのリダンダンシーの確保に配慮すること。

④ 重点施策の策定にあたっては、特に、上記１．（２）（超広域・大規模災害時の実現可能性、（３）（定量的な分析）を徹底すること。

（3） 重点施策の見直し

［考え方６］

① ＰＤＣＡサイクルにより、進捗に応じて新たな対策も盛り込むなど、重点施策の見直しを毎年度行うこと。

３．防災基本計画の見直し及び事前復興計画の策定

（1） 防災基本計画の見直し

［考え方７］

① 現行の防災基本計画では、Ｌ２津波に係るインフラ整備は住民避難を軸に行うこととしているが、被災時の甚大な被害や「命をつなぐ対策」における重要性に鑑み、必要な見直しを行うこと。

例えば、Ｌ２津波に対するコンビナート等の耐震性・耐浪性については、上記の２点に鑑み、民間施設も含め抜本的に強化する必要があり、そのためのインフラ整備も必要である。他の可能性も含め、同計画について見直しを進めること。

（2） 事前復興計画策定の本格化

［考え方８］

① 次の南海トラフ地震の復旧・復興にあたっては、迅速な復旧・復興を目指すのみならず、併せて、次の次の南海トラフ地震に備えて津波等の災害に強い国土づくりを目指す必要がある。

このため、「災害が起こったあとのまちづくり」を被災する前に予め決めておく「事前復興計画」の策定について、法定化も視野に各地で本格化すること。

４．財　　政

［考え方９］

① 事前防災を徹底することにより、多くの命が守られるとともに、被災範囲・規模が抑えられる結果、復旧・復興に要する予算額はそうでない場合に比してはるかに少額となる。

単年度主義にとらわれず、被災後も含めた財政健全化の視点も加味して、事前防災のための予算措置を充実させること。

以　上