

地水火風 63

牧野恒一

首都直下地震の被害想定について（その5）

去る7月22日に、中央防災会議の「首都直下地震対策専門調査会」が開催され、首都直下地震について、拙稿でこれまで紹介してきた被害想定が改めて整理されるとともに、「対策の基本的方向」と「実施すべき対策」を示す報告書がまとめられた。

折りもおり、翌23日午後4時35分、千葉県北西部の深さ73kmの地点を震源とするM6.0の地震が発生した。地震による被害は、負傷者が39人出た程度で大したものではなかったが、足立区で「震度5強」が観測されたため、政府の緊急参集チームが首相官邸地下にある危機管理センターに召集されるなど、関係機関は一斉に緊急体制に入った。

鉄道施設が点検モードに入ったため、首都圏各地で帰宅の足が大幅に乱れ、「帰宅困難者」は一時100万人を超えた。また、エレベーターの停止台数は数万台を超え、実際に閉じこめられたケースも78件に上った。首都直下地震の被害想定が、小規模ながら、現実のものとなった形だ。

今回は、同調査会の報告書で示された被害と対策のうち、特に経済被害を中心に整理して、5回にわたって見てきた「首都直下地震の被害想定」の結びとしたい。

経済被害は

最大112兆円

うち47%が間接被害

東京湾北部地震では、建物倒壊及び火災延焼等による物的被害（直接被害）は、最大（18時発災、風速15m/sの場合）で66・6兆円（うち、建物被害55・2兆円）と推計されている。

これに加え、被災による生産活動の低下に伴う被害及び首都中枢機能やライフラインの被災等に伴い波及する被害（間接被害）が、最大で、被災地内約13・2兆円、被災地外（国内）約25・2兆円、海外約0・6兆円、合計39兆円と予測されている。また、間接被害には、「交通寸断に伴う機会損失及び時間損失」というものもあり、これは合計で約6・2兆円とされている。直接被害と間接被害の合計は、最大で約112兆円という膨大な額だ。

経済被害額全体に占める間接被害の割合は約47%で、東海地震の30%、東南海・南海地震の25%と比較するとはるかに大きい。これは、首都地域は、大企業本社、金融機関、情報産業、対事業所サービス産業、外資系企業等が集積して日本の経済中枢としての役割

を果たしているため、地震によりこれらが大きな損害を受けると、国内・海外に甚大な波及被害が及ぶからだとされている。

首都中枢機能の 継続性確保が不可欠

首都直下地震が発生した場合の被害の大きな特徴は、「膨大な人的・物的被害の発生」もさることながら、「首都中枢機能障害による影響」が極めて大きいことだ。

「首都中枢機能」は、政治、行政、経済の枢要部分を担う「首都中枢施設」と、これを支える「ライフライン・情報インフラ・交通インフラ」及びこれらを経由して供給される「ヒト、モノ、カネ、情報」から構成される。

このような首都中枢機能が障害を受けると、それだけでなく大変な人的・物的被害をさらに膨大なものにし、震災後の混乱を長期化させることは確実だ。それにとどまらず、日本全体の国民生活、経済活動にも甚大な支障を生じさせ、海外へも被害を波及させて、経済的損失をさらに膨大なものにするおそれもある。その被害規模は、前述のように国家予算（82兆円）の1・4倍近く、税収（44兆円）の2・5倍にも上り、日本経済の存亡に直結する可能性もある。

これは、他の地域では見られない首都直下地震の大きな特徴であり、このため、首都直下地震に備えて「首都中枢機能の継続性の確保」を図ることは、「膨大な人的・物的被害の発生」の低減を図ることと併せて、極めて重要になる。

首都中枢機能の 継続性確保のために

発災直後においても首都中枢施設としての機能を確保すべき対象として、報告書では、①政治・行政機能：国会、中央省庁（緊急災害対策実施部局）、都庁、大使館、②経済機能：日本銀行、主要金融機関及び決済システム（東京銀行協会等と各オフィス及び電算センター）に絞り、その上で、これらの施設の機能継続性の確保に不可欠なインフラとして、電力、水道、通信・情報、道路、鉄道、航空をあげている（下水やガスは含まれていない）。

首都中枢機能の継続性を確保するためには、何をおいてもこれらの対象だけは機能を確保できるよう、徹底的に準備しておくべきだ、ということだ。

緊急時対応にあたる中央省庁や都庁が、発災から1時間以内に必要な機能を発揮できるよう、バックアップ体制なども含めて、ハード・ソフト両面にわたって万全の準備をしておくべきことは当然だ。

むしろ本報告書で注目すべきは、地震による被害の海外への波及をできるだけ防ぐことを、極めて重視していることだ。

「首都地域に居住する外国人への対応や海外からの支援窓口等の役割を担う駐日外国公館等が機能停止すると、国際的に混乱を招くおそれがある」として、「必要な者の参集支援や、発災後迅速に本国との連絡が可能になる環境整備を図るべき」としている。

また、「首都地域に集積している金融決済機能は、停止すると被災地の応急対応だけでなく、その影響が全国、海外に波及拡大する」として、「地震が発生しても、必要な要員が参集し、必要に応じてバックアップの切り替えを行うこと等により、重要な金融決済機能を当日中に復旧させる体制をとれるようにすべき」としている。また、「金融に関わる重要なアナウンスを国内外に発信し、日本の金融決済機能に対する信用不安を軽減する役割を果たすようにするとともに、引き続き、経済・産業に関わる被災状況、資金需要等の状況を即時把握し、必要な金融特別措置を執ることとすべき」ともしている。

直接的な表現は避けているが、首都直下地震の被害が日本経済の崩壊につながるかどうかこれらの機能の継続性の確保にかかっている、と考えているということだろう。

BCP（事業継続計画）と耐震性能の市場化

本報告書は、「被害想定」自体は最新の知見の集大成とも言えるものだが、「対策」となると、「首都中枢機能の継続性の確保という視点から重点的、戦略的に万全の対策を講じておくべき」という考え方を打ち出したくらいで、あまり目新しいものはない。結局、政府や地方公共団体も、事業所や国民も、「首都直下地震の破局的被害」を改めて肝に命じ、これまで「地震対策として行うべき」とされてきたことを計画的かつ着実に実施していく以外にない、ということなのかも知れない。「地震対策に王道なし」ということだ。

その中で、BCP（Business Continuity Plan；事業継続計画）と耐震性能の市場化の二つについては、チェックしておくべきものと思う。

BCPとは、破局的な事態が発生しても事業所等が機能継続性を確保できるよう、緊急時の動員体制、活動確保体制、バックアップ体制等について、ハード・ソフト両面にわたってあらかじめ具体的に定めておく計画のことで、首都中枢機能を担う機関だけでなく主要な民間企業なども、この計画を策定するとともにこれに基づき訓練などもしておくべき、とされている。ISO9000や14000にも似た考え方を、地震対策にも取り入れていこうということで、いずれ法律が定められ、首都中枢機能を担う機関や主要企業等についてはBCPの作成が義務づけられることになりそうだ。

また、事業所や住宅の耐震対策は、行政がいくらその重要性を訴えても、広報と啓発だけではいっこうに進まないため、耐震性能を市場原理に乗せることなどにより、耐震化を促進するための環境整備を図るべき、としている。具体的には、多数の者が利用する建築物の耐震性についての情報開示、建築物の売買・賃貸借時における耐震診断情報の活用、一定の耐震性を有する建物への認定マークの交付、耐震診断結果と地震保険料のリンク、制震技術の開発や制震住宅の販売に積極的な企業に対する表彰制度の導入など、市場原理

により安全な建物の資産価値が高まる仕組みを構築すべき、としている。これについても、いずれ関係省庁が、様々な制度を打ち出してくるに違いない。

個人としての

首都直下地震対策

首都直下地震は、首都圏に住む者はもちろん、日本国民全体に破局的被害をもたらす可能性がある。直接の人的・物的な被害もさることながら、間接的経済被害が世界中を巻き込む大恐慌につながり、既に破綻状態にある日本経済が実際に崩壊に向けて転落するトリガーになりかねない、ということだ。報告書では、このことは曖昧にされているが、その危機感が随所に表れていることは、既に見てきたとおりだ。

経済被害の算定にしても、最大112兆円はこれだけでも大変な金額だが、算定根拠を見ると、知見が得られていて計算できる損害額の合計に過ぎないことがわかる。

資産価値（株価・地価）、物価の変動、金利の変動、消費者の心理的ダメージ、震災による経済構造の変化、生産ストックの稼働状況、連鎖的な企業の倒産…、等は検討の対象外とされている。これらに関する間接損害が発生する可能性は高いが、計算の仕方がわからないから、今回の算定には乗せなかったというのだ。「実際の被害はとても検討がつかない」ということだろう。

経済は私の専門外だが、現在の日本経済の状況を考えれば、首都圏直下地震が発生すると、税収の数倍に上る国債の新たな発行、国債長期金利の急騰、円及び株価の大暴落、海外資本の「日本売り」、ハイパーインフレの到来、などということが起きるのではないかと、ということにはすぐに思い至る。

個人として首都圏直下の地震に備えるには、「物的・人的被害」を最小限にするだけでは十分でなく、日本経済の崩壊に備えて自分の資産をどう守り、生活をどう守っていくか、という視点が不可欠だということだ。

専門調査会が一番言いたかったが、諸般の事情から明確には言えなかったことは、そのことではなかろうか。報告書の行間を読みながら、改めてそう思う。