

海岸に立地するコンビナートの津波対策と耐震補強を 求める意見書

2012年(平成24年)3月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 当連合会は国土交通省に対して、「臨海部の地震被災影響検討委員会報告書」の提言を踏まえ、東日本大震災時のコンビナート災害についても調査検討を行い、その再発防止対策を立案することを求める。
- 2 当連合会は国土交通省に対して、各都道府県の石油コンビナート等防災本部に対して、海岸に立地するコンビナートに対する耐震補強対策・津波対策を立案して、設置者に対してこれを速やかに徹底するよう求める。
- 3 当連合会は政府に対して、2の対策に関して国による財政支援を含む措置を設置者に示して、耐震補強対策・津波対策の確保を求める。

第2 意見の理由

1 被害の想定がなされていない

東北地方太平洋沖地震の後、余震が各地で続いており、茨城沖から茨城南内陸を經由した地震、東海・東南海・南海地震等の連動地震、その他の活断層の活動等のいずれかの要因で、茨城から東京湾、太平洋沿岸などの海岸を大地震が襲う可能性が高まっている。

中央防災会議や内閣府による事前の想定においても、首都直下型の地震や南海トラフにおける巨大地震の発生時には、東北地方太平洋沖地震の被害をも上回る大災害が予測され、このような地震時の災害の規模を低減させるための対策が急務とされている。

このような対策の中で、津波の対策の強化、既存の建物や交通機関、地下構築物等の耐震性の強化などが重要であることは、政府の対策にも示されている。しかし、これまで十分な対策が示されていない分野として、海岸のコンビナートについての耐震性の向上と津波対策という重要な課題を指摘することができる。1975年に制定された石油コンビナート等災害防止法では、災害予防の対策が求められているにも関わらず、2005年の中央防災会議専門調査会の被害想定においても、コンビナート地区の具体的な被害想定はなされていない。

2 東北地方太平洋沖地震による被害

東京湾臨海部には、発電所、石油化学、鉄鋼などのコンビナートが立ち並び、2010年4月の時点で5580基の石油タンクがある。その9割は、千葉縣市原市を中心とする京葉臨海中部と川崎市を中心とする京浜臨海に集中している。

東北地方太平洋沖地震では、16都道県内の全危険物施設21万1877施設の約1.6%（3341施設）が何らかの被害を受け、5件の火災事故が発生した（消防庁調査結果）。千葉縣市原市のコスモ石油の製油所ではLPG（液化石油ガス）タンクが次々に爆発し周辺施設にまで燃え広がり、周辺住民への避難勧告も出される事態となった。敷地外への延焼は避けられたものの、鎮火には10日間を要した。東北唯一の製油所であるJX日鉱日石エネルギーの仙台製油所では、タンクローリーの出荷施設から出火し、5日間燃え続けた。JXには消防車9台が配備されていたが、津波による浸水で全て使用できなかった。これらの災害の多くが、地震・液状化と津波によって施設が破壊されたことに起因している。

消防庁の2002年の調査によれば、耐震基準の強化以前に建造されたタンク1万1129基のうち、76%を占める8512基が耐震診断や補強が済んでいないとのことであったが、10年が経過した今も、相当数のタンクが危険な状態にある。前記の東北地方太平洋沖地震の際の調査によれば、震度6弱以上で被害の割合が1.4倍に急増するという結果が出ており、地震・津波発生時のコンビナート火災の深刻な危険性が検証され、その耐震性に由々しき問題があることが明らかになったものといえる。

3 臨海部の地震被災影響検討委員会報告書

国土交通省関東地方整備局が設けた有識者委員会（座長は濱田政則早稲田大学教授（元・土木学会会長））は2009年3月に「臨海部の地震被災影響検討委員会報告書」（以下「報告」という。）をまとめている。この報告は公表されていなかったが、週刊誌「朝日新聞ウィークリーAERA」2011年8月22日号に掲載された「封印された東京湾炎上」に主要部分が紹介され、2012年2月28日に国会議員の資料要求により公表された。この報告によれば、臨海部の液状化が発生すれば、油や劇物が大量に海に流出して大爆発の連鎖が起き、東京湾封鎖という事態が起こり得るとされている。

報告と前記記事によると、東京湾の埋立ては江戸時代からと古く、建設から45年以上も経つ岸壁や護岸が3割以上もあり、そのほとんどは耐震化されておらず、それを解析するには各事業所から地質データの提供を受ける必要があるが、

危険性を指摘されるのを恐れて1社が匿名で応じただけだったという。首都直下型地震を想定して解析したところ、臨海部の護岸は横に9メートル以上動き（地盤の側方流動）、護岸が崩れて、護岸から50メートル以内にあるタンクは破断し、地盤が沈下して海水が浸入し油が大量に海に拡散し、航路が閉鎖され、緊急物資の輸送もできなくなり、湾内の火力発電所も、燃料船が着岸できず、また取水もできず、運転できなくなるなどとされている。

報道によれば、国土交通省は経済産業省等との協議の結果、「影響が大きすぎる。」との理由でこの報告書を公開しないこととしていたという。しかし、このような対策の先送りによって、政府は東京電力福島第一・第二原子力発電所事故を未然に防止することに失敗したのであり、このような過ちを二度と繰り返してはならない。

4 示されない対策

前記記事の報道後も政府による新たな対策は示されていない。液状化によってタンクが破断することを防ぐためには、護岸に鋼管杭を打ち込むか、地盤改良を行うなどの対策を講ずる必要がある。

また、この報告では、地震と高潮の対策は議論されているが、東北地方太平洋沖地震前の検討であったこともあり、津波によるタンクの浮き上がりという重大な災害を想定した対策は議論されていない。東日本大震災の経験を踏まえ、新たな調査と津波によるタンクの浮き上がりを防止するための対策を検討することが必要である。

このような耐震補強対策・津波対策には相当程度の資金が必要であることは明らかである。しかし、想定を超える津波や液状化や側方流動の危険性などが明らかになっていなかった時期に建設された施設の耐震補強を事業者の自己責任に委ねていては、被害の低減を図ることは容易ではない。また、石油コンビナート等災害防止法は、特別防災区域の所在する都道府県に石油コンビナート等防災本部を設置して防災計画を講じることを定めているが、防災予算の制約から十分な計画がなされているとはいえない。報告も提言しているように、災害が現実のものとなった場合の計り知れない損失を考えれば、政府が一定の資金の援助をしてでも、このような対策を早急に講ずることには合理性がある。

5 結論

以上のとおりであり、当連合会は国土交通省に対して、「臨海部の地震被災影響検討委員会報告書」の提言を踏まえ、東日本大震災時のコンビナート災害につい

ても調査検討を行い，このような災害の再発を防止するための対策を立案することを求める。

また，当連合会は国土交通省に対して，各都道府県の石油コンビナート等防災本部が海岸に立地するコンビナートに対する耐震補強対策・津波対策を立案した上で，設置者にこれを速やかに徹底するよう求める。

さらに，当連合会は政府に対して，このような対策に関して設置者の自主的な努力だけに委ねるのではなく，国による財政支援を含む措置を設置者に示して，耐震補強対策・津波対策を早期に実現することを求めるものである。