



平成24年 4月24日
内閣府（防災担当）

中央防災会議
「災害時の避難に関する専門調査会
津波防災に関するワーキンググループ」
（第4回）
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時：平成24年3月26日（月）15：00～17：09

場所：中央合同庁舎第5号館3階 内閣府防災A会議室

出席者：田中淳座長、磯部、岩田、及川、上村、菅野、小室、佐竹、田中和七、野田、宗片、山崎、和合各委員、末松副大臣、原田政策統括官、長谷川官房審議官 他

2. 議事概要

「避難支援者の行動のあり方」について、消防庁、警察庁、事務局より資料の説明を行った後、各委員に御議論いただいた。

委員からの主な意見等は次のとおり。

- 消防団の方々は、地域に密着した人材として地域の中で大変期待をされるが、個人の姿勢に任されてしまっているところについて考えていく必要がある。
- 消防団の犠牲者数の多さは、消防団がいかに消防職員や警察よりも地域の隅々に入り込んで防災活動をやっていたかということの一つの表れである。地域コミュニティが薄れていく中で、昔あった青年団や婦人会などのいろんな住民組織が弱体化し、いろんなものが消防団に頼らざるを得ない状況が今の地方にある。
- 消防団の問題は、これからの地域の防災のコミュニティをどうするかに関わっている。消防団と消防職員の区別がわからない方がたくさんいるが、消防団が地域でどういう仕事をしているかをもっと地域に知ってもらう必要がある、その上で消防団を地域の防災の中でどう位置付けていくかを、国として検討する必要がある。
- 消防団はすごく高齢化している。若い人にいかに消防団に入ってもらうかが、震災の教訓である。高齢者が水門を閉めに行き、逃げるのが遅れて犠牲になった。地方に行けば行くほどそういう事例がある。
- 消防団は任意での入団だが、仕事をしている人は仕事が優先になり、消防団入団はなかなか厳しいものもある点も考える必要がある。
- 岩手県、宮城県、福島県、それぞれで犠牲者数が出ているが、地形が違うことや、例えば福島県は、津波より地震の訓練などが主要になされていたのではないかと。また、消防団員は、

水防団と重なっている人も随分多く、訓練や教育のどこに力を入れるかは地域で違う。そういったことと犠牲者数の関係などを調べて、次にどうしていかなければいけないかを考える必要がある。

- 個人情報保護法ができてから、消防団と行政、警察で情報の共有ができなくなった。消防団は独自で地域の介助の必要な方を調べることはできるが、その方々を救えなかった部分もある。また、警察は、組織的にも地域では人数が少なく、その活動には限りがある。消防団と行政、警察の間で情報を共有する必要がある。
- 消防団も公務員であり、民生委員と同じように、共有できる可能性はあるが、今、情報共有は非常に難しくなっている。
- 今回被災した沿岸の地域は、少子化・高齢化・人口減で、消防団になる方が少ない。なったとしても、町内会など様々な役職と兼任しながら、一人で二役も三役もしながら地域に貢献している方々が多い。しかも、報酬が少ない中で、地域の様々な課題はますます山積してきている。
- 昔は自営業の人たちが多く、地域で守ることができたが、サラリーマンになり、本来自分が所属しているところでない企業に勤めている方が、いざとなると時間をかけて自分の住んでいるところに来るようなやり方であり、これでは全然機能しない。企業に勤めていながらも消防団に入団して活動できるような仕組みや消防団に対する敬意を高める方策が必要である。
- 警察官の初動の仕事は通行止めであり、浸水区域の道路に車両が入ってこないように、あるいはそこにいる車両が早く避難できるように、その要所要所に警察官が配置になる。浸水区域ではそれが一番大事なところで、どこを通行止め、封鎖するのかの連携と、配置になった警察官の対応を検討する必要がある。
- 警察官の対応の検討には、停電で信号が滅灯してしまうという部分も考えなければならない。
- 地域コミュニティの中の防災をどう考えるのかは大変大きな課題であり、消防団員、民生委員の重要性の一方で、その維持が非常に難しい。そこを考えていく必要がある。
- 避難所として指定されている小学校で、保護者が避難している子どもたちを連れて帰ろうとしているのを学校の先生や消防団員が止めようとしたが、保護者の中には、言うことをきかない方もいた。ちゃんとルールを作っておかないと、また大きな問題になる。
- 要介護者の方を抱えている一般の家庭で、避難した際には、そのことを玄関に表示するようになっているところもある。そういうところでは中を確認しなくても消防団員が表から目視で確認できるので、そういうことも徹底した方がいい。
- 消防団そのものが地域に根ざしたもので、消防団活動をやることで若い人たちを育てていくような場でもある。そういう中で、危険な場所でも多少の怖さというものを忘れて職務を全うしようとする人たちがいる。その人たちの逃げるという行為が、もしかしていろんな人たちに迷惑をかけるのではと考えて、無理をしてしまう。その呪縛にも似た拘束を解いてやらなければならない。
- 消防団員はマインドがある方々であるから、単純な撤退ルールを決めるだけでは厳しい。
- 学校が子どもの引き渡しをしないということについて、教育委員会、学校が考える避難場所がきちんとしていないと、教育委員会や学校が責任を問われる。現場の校長先生なり教頭先生が、こういう方針に関してどう思っているかは、今後の全国的な取り組みを考える上でヒントになるのではないか。
- 静岡では、もともと教育委員会は津波などの災害発生中は引き渡しをしないルールでやって

きており、災害が終了するまでは学校の管理下に置くという考えである。東日本大震災の後、改めてそのことを徹底しており、全国にも展開すべきと考えている。

- 岩手でも引き渡しをしない形で、学校は対応をとってきた。今回改めて方針を示したのは、結果として保護者が子どもを心配する余り引き取りに来て、そのことによって被害が逆に発生してしまったことから、対応を明確化するために出されたものだと思う。
- 幼稚園や保育園はより問題が多い。所管する省庁が違うが、きちんと徹底をしていくべきで、そういう意味ではもっと広く徹底することが必要である。
- 山側の学校の先生は、普段余り津波に注意していないが、沿岸に赴任した先生が最初にやるべきものは津波の勉強である。学校の責任者あるいは先生方が、きちんと理解し、判断できるような仕組みを作っていく必要がある。これは保護者が学校に子どもが行っている間は学校をちゃんと信頼するということを徹底する意味である。
- ある市では、2日前の地震の際、迎えに行かなかつたら怒られたので迎えに行ったら、高台だったので助かったという方もいらつした。徹底の必要があるとともに、責任の重さについても議論しておいた方がいい。また、このことについては他の災害についても目配りをしながら、津波について議論しておいた方がいい。
- 今は転勤族の先生たちなので、地元の事情がわからない人たちが結構いて、一旦、子どもたちを校庭に集める。昔は、地元の先生たちは高台に避難させた。より高いところ、より安全な場所での人数確認は十分にできる。学校の先生たちは地元の勉強をしっかりする必要がある。
- すべての住民に声をかけて不在を確認しないと逃げれないという消防団の方もいらつやる。学校における人数確認も同じ構造で、まず全員の安全を確認して連れていかなければいけない。先に避難するのかどうかについて、整合性をとっておく必要がある。
- 個人情報保護法と災害時要援護者について、問題意識を持った防災の担当者がいたり、災害に遭って問題に直面しときには取組が進んでいるようだが、そうではないところも含めて、防災と福祉の間で災害時要援護者の情報を共有して避難に生かせるようにしておくべきでないか。
- 個人情報保護に関しては、避難は生命の保全に関わるものであるので、問題ないという判断になっている。個人情報保護法全体というよりも、個人情報保護という法体系が個々の自治体の所掌になっているので、難しいというところがあるのではないか。
- それぞれの自治体がきちんと問題意識を持って進むようにしていかないと、災害が起きるたびにこういう問題ができてきている。この悪循環についての壁を乗り越えて、取組を進めるようにする必要がある。
- 災害において、避難支援プランはとても大事な作業であるが、津波の場合にこういう仕組みでいいのかを考える必要がある。避難支援プランという仕組みと、支援者側の安全をどう守るのかのあつれきは津波災害で一番厳しく出てくる。ここの部分はしっかり議論する必要がある。
- 今回の震災では、非常時のルールに平常のルールを当てはめてやっている場合が多かった。例えば工場を避難所として開放したが、行政は指定した公設の避難場所に行くようにとの一点張りだった。そのために避難されている方の食糧・水の確保に大変苦勞をした。ルールが前面に出るのであるのであれば、防災関係機関との協議、合意形成について、国がきちんと示すと事業所も協力しやすい。
- 生活避難については、阪神・淡路大震災でも問題になった。この会議の中では扱うものでは

ないが、どこかで議論する必要がある。

- 避難場所、避難所の整合性は、避難を考えるとときにとても大事になってくる。特に原則徒歩5分を考えた場合には、とにかく手近なところに行かざるを得ない。どこかで位置付けを議論する必要がある。
- 静岡では、自主防災組織が世帯台帳を作り、災害時援護者の名簿も一緒に作っていたが、個人情報保護法の議論を契機に、名簿の作成が滞ってしまった。要するに手挙げ方式やどんな形にしても、それぞれの世帯を説得することがすごく重荷になっている。市町村の審議会では、災害時の名簿は共有してもいいとしているが、保護することが前提で、非常にイレギュラーな形で認めるという発想である。法の枠組みとは別の枠組みで仕組みを作らないと、いつまで経っても解決していかない。そういった根底のところをもう一度考えていく必要がある。
- 行動のあり方を考えると、何分余裕があるのかは非常に重要な情報であり、情報インフラの整備やハードを含めたインフラの整備を対で考えないといけない。例えば、沖合に津波計を置いておけば、そこで検出された津波の到達時間を言えるので、もっと高いところまで行く余裕があるのか、それとも余裕がないのかいろんな判断ができる。水門や陸閘にしても、ある震度以上だったら自動的に閉まるといったことは、技術開発すれば、費用はかかるが不可能ではない。
- 情報とリードタイムについては、大きな問題で議論する必要がある。
- 緊急時の対応には限界があり、助けに行かなければいけないが、自分の命は危険にさらされるというパラドックスが起きている。避難支援の1つとして、できるだけ支援に行かなくても済む形を進めていくことを考えざるを得ない。特に静岡県、高知県などは津波到達まで非常に時間が短く、そもそも津波警報が出た時点で、本当にぎりぎり勝負の世界になってくる。
- 消防団員が全力で逃げる姿を見たら逃げることに、消防団は見かけた方には声をかけることとしたときに、1人で避難できない方はどうするのかという問題が出てきて、なかなか苦しい議論である。
- 津波防災地域づくり法の津波災害警戒区域と特別警戒区域では災害時要援護者の施設の立地規制はかかるのか？そういったことも推進していかないといけない。ただ、すでにある施設に対してはなかなか難しく、大きな問題である。
- ある小学校では、生徒を一旦校庭に集めた。その間、何人かの先生が、生徒が教室に残っているかどうかを確認している間に時間が経過した。また、地元の方からここは津波が来たことないから大丈夫だという話もあった。それでも大津波警報ということで避難したが、川から上ってきた津波と真っすぐ海から来た津波で渦巻状態で巻き込まれた。これは、マニュアルがきちりされていなかったための災害と思う。
- あれだけの計画を超える津波が来た場合の対応行動は、単純なルールだけではうまくいかなかったと思う。
- 理想論で言えば、高台移転し、その裏がまたもっと高いところに坂でつながっているところもある。より安全なところに、途中危険を冒さないでスムーズに上がれるような体制をとることが大事で、判断の問題はその次の問題である。
- どう安全度を上げていくのかについて、いずれ津波避難ビルの議論をせざるを得ない。津波避難ビルの場合、安全度は1か0でしかなく、火災も含めた議論をしなければいけない。
- 避難ルールについては、学校であれば保護者と一緒に、社会福祉施設であればその家族も含めた形で、どういう避難をしていくのが一番適切なのかをいろいろなケースを想定した上で考えていく必要がある。その際、津波のメカニズムなど専門的なことも取り入れながら避難行動

を考えていくことが重要で、勉強の機会が必要である。

- 地域のことをよくわかっている方たちの意見を尊重しつつ、客観性も十分に踏まえた形の情報も取り入れながら避難ルール作りが大事である。
- 今回、消防職員も消防団員と同じような行動で犠牲になっている。そこら辺が調べられれば、報告をいただきたい。
- 消防団で多くの方が陸閘を閉めに行ったり、水門を閉めに行ったりして犠牲になっている。水門閉鎖の自動化には時間と費用がかかるが、せめて陸閘は、本来堤防でもあるので、普段から閉めておくルールをもっと徹底することが必要である。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

参事官（調査・企画担当）付

企 画 官 西 口 学

参事官補佐 青野 正志

参事官補佐 下山 利浩

TEL : 03-3501-5693（直通） FAX : 03-3501-5199