



平成24年 5月21日
内閣府（防災担当）

中央防災会議「防災対策推進検討会議 津波避難対策検討ワーキンググループ」（第5回） 議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時：平成24年4月26日（木）10:00～12:05

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：田中淳主査、磯部、岩田、及川、片田、菅野、国崎、小室、田中和七、野田、宗片、山崎、吉井、和合各委員、
中川内閣府特命担当大臣（防災）、末松副大臣、原田政策統括官、佐々木官房審議官 他

2. 議事概要

「自動車で安全かつ確実に避難できる方策」「情報と避難行動の関係」について、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。

- 机上だけで考えたものは対策として形骸化していく可能性があるため、車で避難した住民の知識や意識を踏まえて防災計画を考えていく必要がある。
- これまでの調査から、車で避難を開始した人は最後まで車避難を続けたという傾向があるという印象を持っている。
- 車で避難した当事者が助かった、助からなかったの問題だけではなく、渋滞の発生によって助からなくなる人も出てくるという外部不経済の問題も考える必要がある。
- 途中で車を乗り捨てた人が2%しかいなかったということであるが、亡くなった人が車を乗り捨てていたことがデータに反映されなかったという考えもある。
- 車を乗り捨てる場合、どこに乗り捨てたかというのは大きなファクターになる。道路上に乗り捨てるとした場合は2%でも非常に大きな数値であり、他の人が通れなくなって渋滞するということになる。
- 車で逃げた人は徒歩で逃げた人に比べて遠くまで逃げたという調査結果があるが、これは遠くまで逃げなければならなかったために車を使ったのか、車を使えたから遠くまで逃げたのか。実は徒歩でも逃げられるところに避難できる場所があったかもしれないという辺りの分析が必要ではないか。
- 被災地の人々には生き残った人も亡くなった人もいるという全体があり、その中で我々がデータを取っているのは生き残った人からのみであるという視点は重要である。亡くなった人に聞き取りをすることはできないが、実態を見るためには亡くなった人も加味した全体の割合でどうなのかというデータの補正が必要である。

- 渋滞に巻き込まれた人、そうでない人、その中間のぎりぎりだった人等のデータから推定すること、亡くなった人のデータの中で活用できるものをチェックすることしかない。
- 実態の全貌が明らかになることは統計上あり得ないが、今回助かった人の中でかなり厳しい条件に追い込まれた人、亡くなった人の何割かを救うためにはどうしたらよかったのかメッセージを出すべきである。
- どのような条件がついたとしても、国が車避難を認める方針を出せば、今後は車を使って避難してもよいと判断する人が出てくると思われる。徒歩避難の原則は維持すべきであり、その中で妊婦、小さな子供、高齢者がいる等の事情がある場合に車を使用しても渋滞が起きないまちづくり、道路整備等が必要ではないか。
- 気仙沼地域では沿岸部を走る国道45号が唯一の避難道路であったため、車の渋滞も多くあり、車で犠牲になった人も数多くいた。逃げるための道路があれば、もっと犠牲者は少なかったと思われる。
- 東日本大震災では津波の到達まで時間があつたため、避難の開始がもっと早ければ車で遠距離まで逃げる必要がなかったのではないかと。逃げる時間的な余裕がある中で、車を使つたらもっと助かるのではないかという議論を進めるのは危険だと思われる。徒歩避難の原則の中で、助からない人を助けるために車が本当に利用できるのかシミュレーションをして議論すべきである。
- 原則論でいえばまさに徒歩避難であり、それがすぐに可能となるような施設整備もあるが、それが現実に行えるかということ、徒歩避難の原則を受け入れる素地が一人一人にあるかということも問題である。今の車社会において、災害時だけは命の危険があるから車を使っては駄目だといっても、実現するのは非常に難しい。
- 皆がいいと思って車を使うと、全体として最悪になるということもある。過去の津波においても半分くらいの方は車を使っているが、一人一人に聞くとそれなりの理由がある。車でないと時間的に間に合わないところがあれば、要援護者の問題もある。津波災害の危険地域について実態を明らかにし、本当に車避難ができるかどうか議論しなければ無責任ではないか。
- 要援護者であっても自分の命は自分で守るところを伝えていくべきである。社会的なサポートはしていかなければならないが、災害直後に第三者が生命を守ることについては行き届かないところもある。
- 避難が難しい、車でなければ避難ができない人が津波襲来まで5分というように避難までに猶予のない地域に住まわれているとすれば、たとえば引っ越しをしてもらうための補助を社会としてするなど、災害時に要援護者の人がなるべく災害のリスクのない土地に住めるように社会的なサポートをするという視点に立たなければ、民生委員や消防職員など地域の方が避難を手伝う中で亡くなったという今回と同様の被害が繰り返される可能性がある。
- 災害を生活の中でどう位置づけるのかという問題も出てくる。災害が30年間に何%起きるかという話の中で、そのために引っ越しをするかといわれるとなかなか難しい。
- 南海トラフの巨大地震モデル検討会で示された津波高の数字が独り歩きして、避難行動そのものや対応を放棄する形につながっているのは非常にゆゆしき状況である。今回の事例を見ながら、だからだめなのだという発想をするのではなく、できること、少しでもよかれと思うことに向かって対策を重ねていくという視点での議論が必要である。
- 人々が車で避難したのは、その瞬間において車避難が得策だと判断したからである。裏山への避難階段の設置、津波避難ビルの指定等によって、徒歩避難のほうが得策だと思わせる環境を整えることも重要である。

- 耐震化が行われていない道路もたくさんある。車避難という対策を示す場合には、道路が陥没していた場合にどうするか、渋滞に巻き込まれたらどうするか等の対応についても情報提供する必要がある。
- 釜石市での聞き取り調査によると、車で避難して亡くなった人よりも自宅でなくなった人のほうが圧倒的に多い。また、車で移動している人より歩いて移動している人が多く亡くなっている。車に乗っていて津波に流されている状況を目撃したという生々しい証言が印象に残るので、車の避難は大変危険だと思う人は多いのではないかと思われる。ただ、それぞれの地域によって、町の中で生活をしている人、海沿いの高台のないところにいる人、たまたま車で通りがかっている人など津波や地震が来たときの立場、いる場所がまちまちなので、一概に車避難がいい、徒歩避難がいいという話にはならない。どのような場所でどのような災害に遭遇しても、自ら適切に判断するための防災教育やまちづくりが必要である。
- 人口 7 万人の気仙沼市では、津波でつぶされてがれきになった車の数はピーク時で 8,600 台、人口 1 万人の南三陸町で 1,800 台だった。これだけ多くの台数があり、道路がない状況の中では、まちづくりが一番重要ではないか。
- 防災、減災を考えたまちづくりも大切であるが、逃災、避難から逃げるまちづくりを考えれば、どういう災害がきても命だけは守れるのではないか。
- 宮城県内の女性に聞き取り調査をすると、おばあちゃんや子供を連れて逃げるため、地震直後に車のキーを持って車に飛びついたという人が多い。地域においてどのような避難行動が必要なのか、徒歩なのか車なのかの判断は地域を一番よく知っている人たちが考えていくことが重要である。
- 徒歩は大変安全であるので、その情報提供が大事であると思われる。徒歩によるメリットとデメリット、車によるメリットとデメリットが住民に伝わらなければ、すぐに車に飛びつくという心理状態はやむを得ないのではないか。いざ避難するときどのような方法が一番適切なのかを地域の人が自分たちで考えていく方法、仕組みを作ることも大事ではないか。
- 車避難の議論の前に、車避難のキャパシティがどのくらいあるのか客観的に情報共有しておく必要がある。町の大きさによると思うが、よほど過疎化しているところでない限り、全員が車で逃げたらキャパがないことは明確であると思われる。10%の人が逃げられるのか、1%しか逃げられないのか、90%逃げられるのかによってメッセージの出し方は相当違ってくると思われる。
- そのキャパを試算するときには、時間スケールを絶対入れておいていただきたい。1 時間も余裕がある地域で車がいいとか悪いとかという議論の必要はなく、時間的な余裕のないところで本当に車避難が可能であるか、きちんと情報共有しておいていただきたい。
- 代表的な 3 つくらいのサンプルでシミュレーションをして、こういう地域ではこのくらいのキャパがある、それならばどういう優先順位で車を使わせる、などの地域のシミュレーションをすることを本ワーキンググループで提言し、それぞれの地域で考えてもらうこととしてはどうか。
- 地域や条件によって違うが、洪水のシミュレーションを行ってみたところ、全員が車で逃げるとほとんどの人が亡くなり、車で逃げる人の割合が減ると犠牲者数も減り、20%の人が車を使うと犠牲者がゼロになった。皆、この 20%に入りたいと考えるが、このようなシミュレーションをやってみると非常に説得力がある。北海道の道東地区、リアス式の部分、釜石のようなリアスの奥の集落など、いくつかのパターンを示したうえで、各地域で決めてもらう形がよいのではないか。
- 東南海・南海地震での時間的な余裕が 5 分だといわれると、シミュレーションなどやる必要はないといわれるかもしれないが、助けられるところがあるのかどうか三重県や和歌山県、静岡

県等を選定し、一度議論していただきたい。

- 自動車で安全かつ確実に避難できる方策」というメッセージを出すのは自動車の避難を肯定するようで誤ったメッセージを印象付けてしまう恐れがあるのではないか。「自動車で」という言葉を外してはどうか。
- 釜石市の教育などを見ると、普段の情報の出し方といざというときの情報をどうするか、きちんと考えておく必要がある。普段の情報提供の中で、津波の怖さや破壊力、津波からの逃れるためには素早い避難しかないということを普段から徹底的に情報提供しておく必要がある。
- 南海トラフのモデル検討会で出された被害想定は次に来る地震の想定ではなく、最悪で起こりうるものの想定であるということを踏まえて地域づくりや教育に役立ててほしいということ、このワーキングも含めて地域の防災担当者、地域で防災に関わる人、住民にきちんと伝えていく必要がある。
- 地震の揺れの後、津波警報が出るのか、NHK がきちんと放送するのか、テレビやラジオに自分の判断を預けてしまった人がいる。このような情報は、伝達手段がうまくいかなければ出ないこともあるので、自分できちんと避難することが重要である。その上で、避難先で津波警報や避難の解除などを聞いて、その後の自分の行動を判断するくらいのことを身に付けてもらうように情報提供しておかないといけない。揺れがあった後に情報が出るか確認してくださいという情報の出し方は危険ではないか。
- 東日本大震災では、日頃の避難訓練どおりの場所に避難して津波に襲われた人も多かった。様々な調査によると、第一次避難場所で救われた人は少なく、さらに安全な第二、第三の場所に移動している人が多かったことから、避難先においてその場所の安全性リスクを情報伝達する仕組みも必要である。
- 常に最善の行動を取るという姿勢を人々に与えることが一番重要で、避難所にレベル1、レベル2、レベル3のようなレベル表示をすべきだと考える。すべての問題の基本は自分の命を守るということに対する主体性をどう涵養するかということであり、情報やハザードマップを精緻にすることよりも重要である。
- 東日本大震災の後、海域で津波を検出できる測定装置がかなり増えている。「沖合で津波が観測されました、逃げてください」という趣旨の情報がもし伝わればより切迫感が出るので、是非追加すべきである。
- 科学的に考え得る最大クラスの津波のみをハザードマップに記載すると、想定よりも小さな津波が繰り返し来てだんだん信用されなくなってくるため、1か0かではなく、何段階かの危険度を示すべきである。
- 静岡県では「地震だ、津波だ、すぐ避難」という標語を 30 年間使っている。これは、地震の揺れを感じたら津波のことを意識して自ら高台へ逃げることを後押しするための情報である。情報と避難の関係を考える際、情報ありきで情報に頼るのではなく、自分で逃げるのが第一で、そのサポートのために情報があるという立場で議論を展開すべきである。
- 消防団は地震津波イコール火災ということを意識している。地域の特徴を踏まえ、地域でもっと話し合いをすることを前提に指導するとよいと思われる。
- 実際に地震が発生した場合、自分で判断して逃げる人はおよそ 2, 3 割であり、津波警報、大津波警報等の公的な機関の情報に背中を押されるような形で避難する人は多い。全員が自己判断で避難することはなかなか難しいと言うことを踏まえた上で対策を取る必要がある、その場所に津波が来るという確信を持っている人を増やすと言うことが重要である。
- まさかというのは今後も起こると思われる。したがって、その数をできるだけ減らすように過去

最大級のハザードマップを示すのは非常に意味がある。その過去の経験や映像を示しながら防災教育を徹底する必要がある。また、命の問題なので可能性が 1%でも 2%でもとにかく避難することが重要だという、空振りを許容するような教育もやるべきである。

- 「揺れたら避難」というフレーズがあるが、津波がくるから避難するのである。頻繁に地震が発生する地域でこのフレーズをどうとらえるか難しい問題である。ただ、危機感を持たないと人々は行動に移さないので、逃げなければならないという意識をどう喚起するかということが非常に重要である。
- ハザードマップの活用が低いという状況もあるが、情報は地域に住む住民が理解できるものでなければならない。そのための工夫が必要であり、住民の危機感につながるような内容で情報提供することが重要である。
- これまでの津波の情報に理解不能な言葉はあったのだろうか。分かりやすい情報を出す努力をする必要はあるが、聞く側の意識に問題があるのではないか。
- 現場の警察官が避難誘導しても、これまで津波が来たことのない地域だから大丈夫だと判断して、避難をしなかった人がいた。大人に教育しようとしてもなかなか主体的に動こうとしないので、幼児教育、義務教育の場面で子供たちに働きかけたほうがよい。
- 今回の震災で、知識を伝える防災教育型だけでは限界がある。防災教育が必要であると言われ、ハザードマップが配られても見られていない、進まないというのは、今のやり方自体が間違っているということではないか。
- 市民に対する防災講演会を 10 年やると意識の高い人とそうでない人の乖離ができる。学校で悉皆的に 10 年やると意識の高い市民が作られるため、市民を作るプロジェクト、文化を作るプロジェクトとして長期的にとらえるべきである。
- 今回の震災では、津波から避難すべき地域に無関係の人が入ってきたところがあった。高台まで逃げたところで車を止めて津波を見ようとしたため渋滞が起きたところもあった。サラリーマンの消防団員が職務を全うしようと思って駆けつける際にはほとんど車で移動する。そのため、車の使い方について優先順位をつけたほうがよい。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

調査・企画担当参事官 藤山 秀章

同企画官 西口 学

同参事官補佐 青野 正志

同参事官補佐 下山 利浩

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