

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回会合

第4回委員意見への対応(案)

委員からの主なご意見

<地域における消防団の位置付けについて>

- 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接不可分に関わっている。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づけていくかを、国として検討する必要がある。



対応(案)

- ◆ 平成24年3月に報告された「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会中間報告書(総務省消防庁)」を踏まえつつ、地域防災における消防団の重要性と今後の検討の必要性について、報告にとりまとめる。

委員からの主なご意見

<地域の消防団が抱える課題について>

- 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。
- 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おうかが、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。
- 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。
- 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、町内会などさまざま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、地域のさまざま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。企業に勤めている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。

対応(案)

- ◆ 地域において防災の中心となっている消防団が抱える課題や消防庁における検討会の内容を踏まえた上で、各地域の取り組みのあり方を検討することが必要であることを報告にとりまとめる。
- ◆ 現状の社会的条件等を踏まえた仕組みづくりや方策が必要であることを報告にとりまとめる。

委員からの主なご意見

＜地域コミュニティが抱える課題について＞

- 消防団の犠牲者数の多さは、消防団がいかに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かに密接不可分に関わっている。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り、その上で消防団を地域の防災の中でどう位置づけていくかを、国として検討する必要がある。
- 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、町内会などさまざま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、地域のさまざまな課題はますます山積してきている。
- 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。

対応(案)

- 
- ◆ 地域の基盤となるコミュニティが弱体化しつつあるという課題を踏まえた上で、各地域の取り組みのあり方を検討することが必要であることを報告にとりまとめる。

委員からの主なご意見

<消防団等による津波対応について>

- 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。
- 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。そういうなかで、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ふ行為が、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。
- 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。
- 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。
- 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。

対応(案)

- ◆ 平成24年3月に報告された「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会中間報告書(総務省消防庁)」を踏まえ、使命感を持って活動している避難支援者を撤退させることができるルール作りだけではなく、地域における理解が重要であることを報告にまとめる。
- ◆ 消防庁における検討会の検討内容も踏まえ、施設整備や平時からの施設運用による避難支援者の負担軽減を図っていくことが重要であることを報告にまとめる。
- ◆ 消防職員の被災状況について資料2に整理した。

委員からの主なご意見

- 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。
- 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。

対応(案)

- ◆ 様々な避難支援者が連携した取り組みが必要であることを報告にとりまとめる。
- ◆ 交通整理の対応を減らすために、信号機の滅灯への対策が必要であることを報告にとりまとめる。

委員からの主なご意見

<児童・生徒の引き渡しルールについて>

- 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とめようとしたが、保護者の中には、言うことをきかない方もいた。ちゃんとルールをつくっておかないと、また大きな問題になる。
- 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。
- ある市では、2日前の地震の際、迎えに行かなかっ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っしやう。徹底の必要があるとともに、責任の重さについても議論を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。
- 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。

対応(案)

- ◆「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議(文部科学省)」の検討内容も踏まえ、限られた時間での対応が迫られる場合には、保護者に対しても災害に関する情報を提供し、児童生徒等を引き渡さず、保護者とともに学校に留まることや避難行動を促すなどの対応も考える必要があることを報告にとりまとめる。
- ◆児童・生徒の引き渡しに関するルールを各地域で明確にするとともに、保護者と事前から相互に確認しておくことが重要であることを報告にとりまとめる。
- ◆児童・生徒の引き渡しに関するルールについて資料2に整理した。

委員からの主なご意見

<学校等における防災対策・避難対策のあり方について>

- 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のを徹底する意味である。
- 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。
- 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、マニュアルがきっ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。



対応(案)

- ◆ 学校における「津波防災対策」を充実させるとともに、保護者等との相互理解を深める必要があることを報告にとりまとめる。
- ◆ 文部科学省がとりまとめた「学校防災マニュアル(地震・津波災害)作成の手引き」の内容も踏まえ、各学校での学校防災マニュアルに基づいた訓練等の結果からの課題を元に改善・改良を図ることや、職員の異動や地域の環境変化等に伴って見直すことが必要であることを報告にとりまとめる。

委員からの主なご意見

<個人情報保護法と災害時要援護者対策について>

- 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。
- 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。
- 静岡では、自主防災組織が世帯台帳を作り、災害時要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。

対応(案)

- ◆ 行政内部において、防災と福祉の連携を密にする必要があることを報告にとりまとめる。
- ◆ 災害時要援護者対策と個人情報保護の関係について、各自治体や地域が事前対策の重要性を認識した上で取り組みを進める必要があることを報告にとりまとめる。

委員からの主なご意見

<様々な主体の協力関係の構築について>

- 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。
- 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。



対応(案)

- ◆ 様々な主体が連携した取り組みが必要であることを報告にとりまとめる。

委員からの主なご意見

<具体的なルールの設定について>

- 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ところもある。そういうところ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。
- 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っしゃる。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。先に避難するかどうかについて、整合性をとっておく必要がある。
- 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づくりが大事である。
- 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。
- 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。この部分はしっかり議論する必要がある。
- 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。

- 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。



対応(案)

- ◆ 避難支援を受ける側と避難支援者の相互理解および各地域におけるルール作りが必要であることを報告にとりまとめる。
- ◆ 各地域において、津波到達時間等を踏まえ、避難支援の必要性と避難支援者の安全確保の問題について、検討する必要があることを報告にとりまとめる。

委員からの主なご意見

<施設整備・土地利用規制等による対策について>

- 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。
- 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。
- 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は、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。

<今後の検討課題について>

- 避難場所、避難所の整合性は、避難を考える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。どこかで位置づけを議論する必要がある。

対応(案)

◆ 検討事項「津波からできるだけ短時間で確実に避難ができる方策」の審議にあたり、施設整備・土地利用規制等による対策について整理し、ハードとソフト両輪による津波防災のあり方についてご審議いただく。

◆ 検討事項「津波からできるだけ短時間で確実に避難ができる方策」の審議にあたり、避難場所のあり方について整理し、短時間で避難可能とするための方策についてご審議いただく。