

2008.01.24：防災・危機対策調査特別委員会

「防災・危機管理について」

池田友信委員

池田と申します。大変貴重なお話を聞かせていただきまして、参考になりました。

この中で私も宮城県沖地震を経験しまして、そういう部分では先ほどの確率の状況を見ますとそういった経験を生かさなければならぬと思っております。そんななかから二、三ちょっと感じた点を申し上げたいと思います。

その中で私の経験から行くと、ちょうど福田町におりまして、あの地震で幼稚園とまだ入らない子供を抱きかかえて、家から逃げるのが精いっぱいでした。地震がおさまって部屋に入ったらもう家具は転倒、ガラスで部屋がもうめっちゃめっちゃ、上から電灯が落ちて、とてもじゃないけれども家に入るのは靴のままじゃなければならない状況でした。

その中で反省では、救命道具とか何かというのは家に置くということもちょっと考えさせられて、現在は外の物置に置いております。それから、缶とか何かはもうつぶされますからあかなくなって、それでつぶれても大丈夫な形のものを中心に緊急性のあるものを外に置いているという形にしておりますが、その中で水は話の中では結局飲み水のことを考えて、実は風呂おけに新しい水を入れようと思ったんですが、それを抜いたのがまずくて、抜いたらもうすぐ赤茶けた、もう配管そのものがもう全部さびの状況ですから、ですから、あの反省では風呂の水があった場合はそのままにしておくというふうなことが反省として感じております。

それで、御質問したいというのは、先ほどの災害が起きたときに、やはり自助・共助・公助とありますように、そういう点から考えていきますと先ほどの大きな震災の中で高層難民という一つの問題提起が出されたのですが、私はその後実はマンションに移って生活をし、いろいろやってきましたけれども、非常にマンションの自治組織というか、町内活動というのは非常にないものが多いんです。したがって、マンションそのものにも昔は、今はどうですか、ほとんど集会所がない、あるいは集会所といたっても出席しないから、部屋だけで集会所というのは名ばかりのもので、そういう部分を考えますと管理組合も外部に委託したりですから、マンションそのものをどう管理するのか、災害のときどうするかということについてはいろいろ自治組織というのは非常に停滞しているような状況です。この高層難民のことを考えますと、やはり自助で自分たちの住んでいるところの自治とか、あるいはマンションばかりじゃなくてビルも含めて、まずその住んでいる人たちの自治組織というものをどういう

ふうにつくるかということが、これは行政の指導も必要だと思うんですが、やはりオーナーを含めた住民も含めて考えなければならないと思うんですが、ここが私は非常に組織化されていない、訓練されていないという部分がありますから、それをどういうふうにしていくかということが私は課題ではないかなというふうに思っておりますので、その辺に対する妙案があったらひとつお聞かせをいただきたいというのが一つ。

それから、宮城県沖地震の今後のことを考えていくと、被害総額というか被害の状況という想定を考えて対策を打つことが、私はもう少しシビアにやらなければならないんじゃないかなと。特に避難所のあり方について、この間も地域で区役所とかいろいろな形で防災訓練の話し合いをしたんですけども、その中でも言っているのは、まず地震が起きてこうあったら学校に避難してくださいと、こういう案内なんです。私はそうじゃないんじゃないかと。まず、自分たちの地域自分たちで避難対応できるのはそこであって、どうしてもこういう基準で学校に来てください、こういう人たちは学校に来てくださいというふうな選別の仕方というものの訓練をしないと、地域町内会で町内の集会所にはこういう人が来てください、それでもてんやわんやな状況になったら学校に来てくださいというふうな形で、それでもだめだったらやはり病院にとかいうような形になると思うんですけども。ややもすると避難所にみんな来てくださいというふうなことなんで、その辺に対することがやはり整理しなければならないんじゃないかなというようなこと。その訓練が余りにも地域町内会でも訓練されていないところが多いなというような感じは反省しています。

それからもう一つは、ある程度のマグニチュードで起こるんだったら長期的なことを考えていかなければならないと思うんですが、そうすると、この避難所で長期的にやれるかといったらちょっとやれませんかから、そうするとある程度長期的対策としての仮設住宅用地というものを前もって宮城県沖地震のこの仙台なんかは、やはり被害状況を見たら仮設住宅をどこに建てるんだということをややはり長期的な計画を設定しておかないと、ややもすると神戸の中での反省は、あいているからといってつくった公園が仮設住宅になったために、その後のケアとかいろいろな活動ができなくなったというふうなことで、今足りないというのは長期対策の仮設住宅の構想が非常にないというふうに思うんですが、それに対するいろいろな考えがあったらお聞かせください。

渡辺実参考人

はい、ありがとうございます。

まず、マンションの自治、近隣の問題があります。特に分譲マンションの場合は、実は都市型の生活を望む人々はその周りとのつき合いが嫌なものです

ら、プライバシーを守ってある意味孤立した生活を楽しみたいがためにその高級マンション、分譲マンションを買ったりされているわけですね。ですから、そういうところに無理やり自治会をつくろう、管理組合をつくろうと思っても、これは実際には成り立たない価値観の人々が住んでいる。

これはもう例えば今東京建物だとか三井レジデンスとか、ハイグレードなマンションを分譲販売しているマンションメーカーと災害のときにどういう仕掛けを持った方がいいのかということを実は考えて、一つの結論はもうマンションメーカーの方でもうそういう人々の横のつながりをつくるということ自身が、俗っぽい言葉で言えばださい売りになってしまうんで、それは業者側で、つまり管理会社側でサポートするような体制をとる。そのかわり、お金がある程度ある人々が入居していますから、先ほどの3日間自立は完全にそれぞれの中でやっていただく。自分でやらなければ商品売り込むという形で商品を提供してしまおうということで、差別化というんでしょうか、同じ分譲マンションでもグレードによって住んでらっしゃる層の価値観によって物事を考えていかないと、きれいごとではそういう話はよくよくできるんですが、実際にはそれは動かないという世界があるわけです。ですから、そのマンションの住んでらっしゃる層を、価値観を見きわめて、それに合った形での指導というんでしょうか、情報提供をしていくというのがより実際的なことかなというふうに思います。

それから、2点目のまず学校に避難をしてくださいという話。これ実は私も神戸市の防災計画を見直しというか、書き直しをさせていただいたんですけども、そのときに幾つも間違ったメッセージの伝わり方をしたということが今反省をずっとしているんです。その中の一つに、マスメディアが空撮の映像で被災直後の映像をたくさん流していただいた、そのときに避難所にたくさん人が集まっている。これは、神戸市の防災計画というのは実は震災編というのが日本じゅうから批判を受けたわけですけども、あそこの地域の災害の文化は実は水害なんです。水の被害は経験をいっぱい持っていて、垂直避難という言葉を使うんですけども、水害に対しては垂直に避難をすれば命が助かるわけです。ところが、地震とか大火災というのは水平避難をしていかなければいけないものですから、その計画が実はほとんどつくられていなかった、住民もその訓練をしていなかったものですから、あの大地震の後、とにかく火災が起きた地域なんかは特にそうなんです、行き場を失ってしまって、朝の5時46分の発災ですから、まだかぎがかかっている学校をある意味占拠をしました。かぎをこじあけて、窓ガラスを割ってかぎをあけて校舎の中に乱入をした。そのことを実はマスコミがずっと映像で追いかけて報じていってしまったものですから、大地震のときというのはやはり学校にすぐ避難をするべ

きなんだという間違っただメッセージが実は全国に伝わってしまいました。その結果、各自治体が見直しをする地域防災計画の中にもう大地震が起きたらすぐ学校に避難という計画がたくさんつくられていきました。

私どもが見直しをした神戸市の地域防災計画の中の避難計画には、きちっと段階避難というものを書き込んであります。つまり、日本の都市というのは火災に弱い、市街地大火が起きやすい体質を持った都市がたくさんあります。市街地大火になってしまうと、真っすぐ学校に避難をしたあの神戸の空撮の映像でもそうなんですけれども、もう学校のすぐそばまで、長田区の火災の現場の写真なんかはそうなんです、火災が迫っているのに学校の中に車が入っていて避難をされている写真が残っています。幸いにもあのときは風速がほとんどゼロに近かった。もし六甲おろしという怖い風が山の方から吹きおろしていたら、あの市街地大火はとんでもない力を発揮して、あの学校を巻き込んで、関東地震のときにあった火災旋風というとんでもない怖い現象につながる本当にぎりぎりのところだったんです。

もう一つ加えておきますけれども、ガソリンスタンドが安全だと言われました。それも実は飛び火によって類焼火災の中でガソリンスタンドがぽつんと残っていて、これがガソリンスタンド安全神話みたいなものに使われているんですが、あんなものもうぎりぎりのところでした。安全なわけじゃないじゃないですか。ガソリンが入っているんですよ、あの下に。最近ではセルフのガソリンスタンドがふえていて、もうあのセルフのガソリンスタンドの管理の状態を消防庁の人たちと見ていて、もうぞっとしますよね。

ですから、こういった間違っただ情報の一つに、地震だ、即学校へ避難という情報があります。これは本当に大した地震じゃなければ学校でいいんですけれども、これから皆さん方が経験をする宮城県沖地震は、即学校では学校自身が耐えられるかどうかわかりません。こういう問題も抱えますから、やはりおっしゃるようにまず情報をしっかり把握をして、必要ならば段階避難、つまり広域避難場所に一たん身を寄せるといふ、この段階避難をとらなければいけない地域だったりケースが必ずあると思いますから、この学校にすぐ避難をするという概念はごくごく限られたケースでしか適用できないということをしかり市民に伝えてほしいと思います。

それから、3点目の仮設用地、とても大事なことです。もうこの宮城県というところは、仙台市民は一生のうち2回宮城県沖地震を経験する確率の地域に生きていますよね。大体30年間ピッチで繰り返すとすれば、平均年齢まで仙台市で生きていけば一生のうち2回経験するわけです。そういうまちなんですから、もうまちづくりの中で市民の一生のうちの2回経験をする宮城県沖地震のときに、当然すべての建物が耐震化が終わって家が壊れないという状況

ができれば別ですけれども、それができるまでは建物が壊れる、住宅が壊れる、住む場所がなくなるということを前提としたまちづくりが行われなければならないと思います。

そのためには、今の日本の災害対策基本法、災害救助法の流れからいえば、仮設住宅というのは国の補助でつくることができます。そうすると、そのための用地がなければつくれません。その用地の選定、これも阪神の震災の後に私どもが生活再建本部という行政では初めて被災者の生活を再建するというところまで行政がお世話をするという本部を、神戸市の中につくったその記録の中に残してありますので、ぜひ読んでいただきたいんですが、仮設用地というのはただ平場があればいいというものでは実はないんです。傾斜の問題だとか、どのくらい離れた距離に下水管があるかとか水道管があるかとか、こういうものを実は神戸市の仮設部隊が空き地という空き地を全部調べ上げたんです。それで選定をして仮設を建てる場所を決めていったわけです。こんなもの被災をしてからやるから、みんな大変だったわけです。こういう作業は被災をする前にできる作業ですよ。その空き地というのは、民地であったり、公有地であったりします。民地の場合にはもう毎年その土地利用が変わってしまいますから、実は神戸市の中には空き地台帳というものをつくってあります。これは毎年固定資産税台帳だとか、あるいは空撮だとか、最近便利なもの、Googleというあの空撮の映像がありますから、割とお金もかけずにたやすく調査ができるんですけれども、この瞬間に地震が起きたときにどこに空き地があるのかということを一瞬に最新の情報がわかるようなシステムを神戸市の中につくりました。これは仮設だけではなくて、実は電気やガスや水道、復旧の部隊がその資機材を置く場所がとても重要な空間の情報になります。こういうものにも使えます。ですから、年に1回ぐらい、これは都市計画法の都市計画基本図というものが5年に1回更新する義務があるわけですがけれども、5年に1回の情報でもその情報がきちっと災害対応のところに情報として流れてくる、なかなか行政というのは血の流れがうまくいっていない部分があるものですから、その疎通を、情報の共有化ができていれば、5年に1回の情報であってもそのときに役に立ちます。

今議員御指摘の仮設住宅の計画を持っているというのは、もう僕は宮城県沖地震を考えれば、何度も言いますけれども、そういうものはもう仙台市にとっては標準装備。なぜしていないんだろうかと思います。東京ではちなみにもう復興計画までつくりました。東京が首都圏直下に遭ったときに、仮設用地も含めて、いわゆる復興プランというものをつくりました。これは石原さんになってから出てきたんですけれども、なかなかやはり首長さんの考え方でそこに踏み込むなという時代もありました。でも、青島さんの時代から少しずつそ

ういう方向を首長として、議会对応としてもそれがスムーズに議論ができるような雰囲気が出てきたので、2年前に東京都震災復興計画というものをつくり上げました。これは震災予防条例という条例に基づいた計画という位置づけを持ちます。地域防災計画の中ではちょっと弱かったんで、東京都震災予防条例に基づく復興計画という位置づけを持った計画で、今各事業部局がそれに沿って対応策を毎年毎年の予算の中で進めているという状況です。

池田友信委員

いろいろきょうの1日の中で考えさせられることは多々あるんですが、強いて言いますと、先ほどの話もありましたが、仮設トイレなんていうのはいろいろ前から論議をしておりますして、早く考えるべきじゃないかと。我々視察した中ではもうやって公園の方に設置している部分があるという中で、検討中、検討中という先ほどの返事はもう私として、仙台市として政令都市でやれる方法とか、あるいは機材の準備とかというのは、もう本当は詰めていなければならない、仙台よりも小さい都市がもうつくっている、この辺はやはり考えなければならないことだと思うんです。

これはやはり仙台の中では、私も感じるんですが、縦割り行政の中で災害対策についてはどういうふうに市内の中で全市的に調整をして促進させるかという、そういう機能をどこが持つのかということをごひ考えなければならない。それを起案するのは私は消防が起案してしかるべき局はどこでやるのか、これは三役と十分考えて論議をして、機能的な形でいかないと、検討中で返事待ちでは私は済まない。先ほどのお話の中で一番緊急性の高いランクに仙台があるということは改めてちょっと人ごとじゃないかと、もっとやはり真剣になってやらないとだめじゃないのということを感じましたし、仙台市、公的な部分でも感じていかないといけないと思うんです。

したがって、きょうの視察にも関連するんですけれども、行ってみたらドアがあかないと、これはちょっとどこが管理しているのかということなんです。教育局じゃないんです、その物は。仮設トイレというのは環境局になるんですか、あれ。局がその場所が適正なのか、機能されるのかどうかということをお校側も点検するけれども、学校はすべていろいろな機材全部ですから。この部分はこっちに置く、ここの部分は窓から出すなんていうのは、あれは大変いい考えだと思うんですけれども、仮設トイレの部分はちょっといただけなかったです。

したがって、あの仮設トイレをちゃんと訓練はしたけれども、我々が行くというときにちゃんと事前にやっていないと、それはちょっとまずいことはあれですが、実は高さの関係でも訓練したときに、夜間訓練をやったんですが、

仮設トイレの機材を見ようとして行ったら4階に置いているんです。これ4階からどういうふうにしておろすの、とみんな文句ですよ。

そういう部分で、先ほど柿沼委員も言ったけれども、避難の仕方も含めてきちっとやっているところもあるけれども、現在の実態は必ずしも、とにかく家から学校に避難しなさいというところもあるわけです。現にそれは。それは私の目の前で言っているんですから。それは違うでしょうと。もっとやはりその辺のあり方を地域の人と行政側がレベリングする、それは私は公的な責任だと思っんです。公の行政側がそういうレベルのある状況の地域をやはり同じレベルにする、同じ考えにしなければ、不平や不満が出ますから。それをやはり状況を考えて対策をどうすべきなのかということ、ぜひこれはやっていかなければならないと思っんです。

いろいろ言いたいことがあるんですけれども、あと例えばもう死者の想定が出された以上は、ひつぎもさることながら、とりあえず御遺体を置いて、確認をするまでの間の期間があるんです。実は私はいろいろ神戸の中で仲間の話を聞いたりなんかしているんですけれども、死体の置き場所がない。それで、あいているところ、都市空間の状況もあるでしょうけれども、自動車会社のショールームを死体の置き場に、とりあえず安置させてくれと。そして、死体を確認した後ひつぎに入れてそれぞれ御遺族の方に。大体家族全員亡くなったら確認のしようというのは隣近所しかないですから。その人たちだって確認しようがなければ、そのまま放置しなければならぬ。手がつけれぬですから。

だから、必ず1,000人分ちゃんと処理できればいいという問題ではなくて、確認するまではちょっと警察もちゃんと立ち会ってやらなければならぬでしょう。それで自動車会社のショールームを遺体の置き場所にさせてくれということ、いろいろ調整。それは、そういうことを考えていくと、ひつぎもさることながら、そういう空地のあり方ということ、どういうふうこれから考えていくのかということ、先ほど言ったように都市計画法5年に1回見直されますが、先ほど参考人の方から言った空き地の利用の仕方を計画的にそろそろ考えていかないと、いざというときに仮設住宅も建てられぬと、ままならぬと。

それぞればらばらになって住むということになると、私はせつかくつくった地域の町内のコミュニケーションがばらばら住まなければならぬ感じになるわけですから、そこで嫌で、新潟ではそんなばらばらに住まされるんだったら我々の町内で独自に農家と提携して農地を借りて、そしてうちの町内は全部まとまってそこに移ろうという形でやった町内もあるんですけれども、強いて仙台市の中では町内ごとにここに仮設住宅を建てられますからということ、ぜひこれから空地対策というか、そういうことを考えていかないといけないかなと。

それを消防でやるのかというか、消防でやれないでしょう。そうすると、そういう問題提起をどこで仙台市の方で調整するのと。調整局があるけれども。それをぜひ問題提起を消防の方からして、全庁的に論議をしないといけないなということを感じましたという意見です。