

第2回三条市避難所検討委員会会議録（要点記録）

- 1 日 時 平成24年6月21日（木）15：00～17：00
- 2 場 所 三条市役所 第二庁舎 3階 301会議室
- 3 出席者
（委員）
小林委員長、土田副委員長、須佐委員、熊倉委員、堂坂委員、長谷川委員、堀委員、
李委員 ※藤田委員、渋谷委員は欠席
（アドバイザー）
群馬大学大学院金井助教、群馬大学大学院島研究員
（事務局）
堤行政課長、上原防災対策室長、石塚主査、西澤主任、岡田主事
- 4 委員会記録
 - (1) 開会にあたり、留意事項の説明（委員長）
 - ア 本日は、避難施設の選定基準と選定方法をテーマに検討し、各委員から出た意見を整理しながら、委員会としての考え方を示していく。
 - イ 第1回検討委員会において、今後の検討の方向性について市としての考え方を明確にしてほしいという意見が出たことを踏まえ、事務局に再度説明を求める。
 - ウ 質疑・意見については、事務局の説明を重要な項目ごとに区切った中で、その都度時間を取るのので、発言はそこですること。また、本日は選定基準と選定方法をテーマに検討するため、質疑・意見は、それに関するものに限って行うこと。
 - (2) 事務局より、避難施設の選定基準及び選定方法について、配布資料に沿って説明

質疑・意見交換

◇検討の方向性について

○堀委員

10月から検討する暮らしを支える避難所というのは、福祉避難所のことか。

○事務局

福祉避難所をメインに検討していくということである。

◇選定基準及び選定方法に関する検討の流れについて

○土田副委員長

民有施設を選定するということだが、実際に浸水してしまった後では、7.13水害の体験を踏まえても、すぐには自宅に帰れず、何日間も施設から出られないことがあり得る。市の案では、無償で企業に施設の提供をお願いするということだが、何かしら謝礼のような形で報いないと選定は難しいのではないか。

○事務局

基本的には、民有施設は一時的な避難場所という位置づけで考えているが、委員ご指摘のことについては、検討の材料として委員会の中で議論し、その方向性を出していくのも方法であると思う。

○李委員

民有施設への避難が長期化した場合に、改めて滞在するための避難所に指定し直し、公共施設避難所と同じ取扱とすることは可能であるか。そうすれば、企業の負担もカバーできるのではないか。

○事務局

企業側が納得していただければ、そこに市が生活に必要な物資を運ぶということは可能である。

○金井助教

緊急避難場所の使用については、浸水が収まったら、その時点で切り上げ、その後避難者には、被災しておらず安全に生活ができる場所へ移動してもらう方がよいと考える。市内の民有施設が緊急避難場所として登録されれば、市としても市民の避難先について見当が付くので、施設に問い合わせた避難者の有無を把握し、移動にあたり必要な対応が取れるような仕組みを作ることが大切。

○小林委員長

そういう考えであれば、必ずしも謝礼を払うということでもよいと思う。行政的な部分として感謝状を贈るなどして報いてもよい。

○金井助教

感謝状という考え方は、非常によいと思う。また、実費や弁当、飲料水等の現物支給も方法として考えられる。

○土田副委員長

その辺が、体験した人でなければわからない。避難者によっては、居心地がいいからと言って施設から出ない人もいるし、よそに移動したくても移動できない場合もある。

○堂坂委員

公共施設であっても、安全であるとは限らない。

○李委員

現在避難所となっている施設の選定基準は何か。

○事務局

水害、地震ともに基本的には公共施設を指定している。ただし、その中で水害については原則鉄筋コンクリート造とし、平屋建ては除いている。

○堂坂委員

その基準に基づき指定をしたからといって、それで安全であるということにはならないと思う。地域によって災害の状況が違うため、鉄筋コンクリート造であっても即それが地域の避難所にふさわしいかどうか分からない。

○事務局

それについて、この検討委員会で決めていきたいと考えている。

○小林委員長

謝礼を支払うという意見については、別の方法を考えることとする。選定基準と選定方法の検討の流れとしては、この案のとおり決定とする。

◇浸水避難用施設の選定基準について

○堀委員

豪雨災害対応ガイドブック上の赤色囲い（流速が速く、木造家屋が損壊する。）の地域については、鉄骨・鉄筋造の3階建て以上の施設であっても、「○（選定可）」ではなく、積極的な選定はできないという意味で「△」とし、指定する場合は構造等をしっかり確認した上で行うべきではないか。

○事務局

当該箇所については、「○」とは記載してあるが、できるだけ指定を避けるものである。

○堂坂委員

この基準に基づいた避難施設を指定しても、そこまで辿り着けなかったり、辿り着いても施設に入れない場合があるため、経路も含め、現地の状況をしっかりと見極めた上で指定を行うべきである。

○金井助教

今の話は逃げる場所ではなく、逃げ方の問題である。避難施設まで辿り着けないというのは、避難のタイミングとしては遅すぎる。それよりも早い段階で避難することを周知する必要がある。また、市側から、それぞれの施設までの経路やその周辺が危ないということを付帯情報として流すとなると、住民側で自分の命を主体的に守るという意識が薄れてしまう。まずは場所ありきで検討を進め、あらかじめ住民側で、自分の避難する場所を選ぶ際に、その周辺の浸水状況等を調べておくように周知する方が、自らの命は自ら守るという考えにそぐうのではないか。

○堂坂委員

しかし、実際には、道路が浸水してから避難し始める人もいる。7. 13 水害の時がそうであった。市に丸投げということではなく、お互いが持っている情報を共有することが大切であると考える。

○李委員

リスクマネジメントで言えば、「回避」と「軽減」というものがある。浸水前に逃げるのが一番よいが、浸水後の避難も加えた二本立てで検討した方が無難であると思う。

○堀委員

私もその方が安全策としてはよいと思う。頭の固い大人は、なかなか浸水前に避難することが難しい。

○金井助教

仰る通りだと思う。釜石市では、津波が来る前に避難せず、大丈夫だろうと思って自宅の2階以上に避難したが、そこまで水が来て亡くなった人もいる。行政側が、災害の程度から想定される避難の仕方まで付帯情報として住民に示してしまうと、その情報だけが受け取られてしまい、自分の命を主体的に守る行動につながらない。先ず自らの責任で命を守ることを前提にするならば、平時において地域が持っている情報を住民同士で共有し、活用することは有効である。

○堂坂委員

昨年の水害時に、市が避難情報の中で自宅の2階以上への避難についても呼びかけたため、それ以来この考えが住民の間に浸透してきているように感じるが、やはり浸水してからの避難も考えておかななくてはならない。

○李委員

情報をどう理解し、避難に役立てるかということは、この避難所の検討とは別に考えるべき問題ではないか。過去の災害経験で得られた教訓は事実として受け止め、それを地域内で避難経路まで含めた避難所に関する情報として留めるとしても、十年後の人々には正確に受け取られない可能性が出てくる。

○島研究員

周辺の情報として浸水しやすいということを避難所の選定基準の検討に入れてしまうと、三条市内のほとんどの施設を避難所として選べなくなる。7.13でも7.29水害でも先に内水による浸水が始まり、かなり広範囲に渡って浸水したことから、地域によっては指定する避難所がない所も出てくる。そうした地域には、防災教育を通じて水害のリスクを理解してもらうことが大事だが、避難所の選定基準とは分けて考える必要がある。

○李委員

避難所を考える上で、そこの施設に逃げ込めさえすればよいのか、逃げることも含めて検討する必要があるのかについて整理した方がよい。私としては、逃げ込めさえすれば安全であるという基準で避難する施設をお示しし、逃げることについては別途検討すべきという意見である。

○小林委員長

今はハードの部分で施設をどうするかということ。浸水前に早めに避難するという仮定のもと、安全に逃げ込むための避難所はどうあるべきかの検討からスタートするものである。

○堂坂委員

地域によって状況が違うため、行政が指定をしているから必ず安全であるという一律の認識は危険であると思っている。ただ、増水した川を超えないと避難所まで

行けない地域もあり、そこまでちゃんと辿り着けることも考慮して指定することが必要ではないか。実際、地域の人声として、「実際行けないような所をどうして避難所になっているんだ」というものもある。

○李委員

今の話は、避難所そのものの話ではなくて、どこの住民がどこの避難所に行くのかということに関連するものである。例えば、ある住民にとって川を渡らなくてはならない所に避難所があるとしても、別の住民にとっては避難することができるわけで、それはその避難所そのものの良し悪しの基準とは分けて考えるべきである。

○堂坂委員

実際住民の中には、浸水の際、その避難所に行けると行って行こうとしたのに、行けなかった人がいることも知っていてほしい。

○金井助教

まずは逃げ込める場所を地域にたくさん置こうということで、地域が持っている情報を活用した中で、市が指定している以外の施設を指定するために、民有の緊急避難場所について検討することとしている。

○堂坂委員

それならば、これに期待したいと思う。

○小林委員長

緊急避難場所については自治会が定めるということだが、事前に定めるということか。それとも水害が起きたときか。

○金井助教

事前に定めるということである。住民が自分たちで避難所を選んでいる事例を紹介すると、地域によって施設の数も違う中で、町会単位でリーフレットの地図を作成し、これを配られた一人一人が、災害時に自分がどこに避難するかを決めている所もある。この背景には数か月かけて自治会が汗をかき、民有施設の管理者にお願いしたという事実がある。

○堂坂委員

今後新たに公共施設を作る際には、災害時の使用も考えて作るべきである。

○李委員

あえて聞くが、雨が降っている状況で建物の屋上に避難するという選択は、命を守るという観点からあり得るのか。

○金井助教

命を守るという観点からはやむを得ないが、生活を支える福祉の観点から言えば耐えられるものではない。風邪をこじらせて肺炎など重病になるおそれもあるので、避難場所としての指定には熟慮が必要である。

○小林委員長

選定基準については、事務局案のとおりとしてはいかがか。よろしければ、この部分については事務局案を以って決定とする。

◇土砂災害避難用施設の選定基準について

○李委員

全国的に土砂災害で、鉄骨・鉄筋造の2階建以上で亡くなった事例はあるか。本当に2階の避難で安全性を担保できるか。

○金井助教

ゼロとは言い切れないが、私の知っている災害では1件もない。そもそも、土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）内に2階建以上の鉄骨・鉄筋造の建物は少ないことが理由のひとつである。平成21年7月に土砂災害が発生した山口県防府市の例では、土石流から施設まで距離があったので、2階以上は大丈夫だった。土砂災害からの避難については、危険な区域から避難することを第一とし、それができない場合には区域内にある少しでも安全な建物に緊急避難するということが必要となる。つまり、土砂災害避難用施設への避難は、セカンドチョイスということ。

○堀委員

土砂災害用避難施設の選定基準について資料では、土砂災害危険箇所及び土砂災害特別警戒区域内でも、鉄骨・鉄筋コンクリート造の2階建以上であれば「○（選定可）」となっているが、今の話を聞いていて「△」と表記すべきであると思った。

○事務局

これについては、浸水避難用施設の選定基準と併せて、選定可を「○」、積極的に指定はできないが他に施設がない場合のみ選定可を「△」、選定不可を「×」とした上で表記を修正したい。

○小林委員長

では、その部分はそのように修正をお願いし、土砂災害用避難施設の選定基準については、事務局案を以って決定とする。

◇震災避難用施設の選定基準について

○堂坂委員

現在指定されている市内の水害時避難所と震災時避難所の違いは何か。

○事務局

現在指定されているものについては、水害時の避難所はすべて震災時の避難所となっている。しかし、今回事務局案として出させていただいたのは、そもそも耐震基準を満たしていない避難所に、市民が避難するのは危険なため、耐震化してある避難所以外については、震災時避難所に指定しないようにするという事。

○堂坂委員

平成16年の東日本大震災のとき、避難所となっている学校に亀裂が入っており、耐震化が進んでいない状況にあることがわかった。今後、基準を耐震化している施設に限ることで、指定できる箇所数は減るかもしれないが、そちらの方が安全であるという点で良いと思う。また、屋外の避難できるスペースについても、あらかじめ町内で決めておく必要がある。

○小林委員長

他に意見がないため、この部分については事務局案のとおりとする。

◇避難施設の区分について

○堀委員

民有施設については、あくまで一時的な緊急避難場所であるということをしっかり市民に周知しなければならない。

○金井助教

ここができていないと、先ほど副委員長が指摘された問題点が解決されない。

○李委員

東日本大震災でも活躍したが、宿泊施設を避難所として利活用してはどうか。もともと住まいの場所でない所を避難所とするよりも良いと思うが。

○事務局

仮設住宅と似たような扱いになるが、東日本大震災では夏を前に旅行シーズンに入ったため、結局後で退去しなければならない事態が生じた。これについては、第2部の「暮らしを支える」をテーマにした検討委員会の中で、検討していただきたい。

○須佐委員

市街地を中心に話が進められているようだが、栄、下田地区においては集落が点在しており、避難所として活用できる施設が少ない。しかし、震災時は外に出れば広い場所があるため、緊急的に身の安全を守るには適しているかもしれない。いくら頑丈な建物であっても、絶対に安全ということはない。

○金井助教

基本的に地震の場合は、緊急避難場所というものはないと考えている。あえて地震時の緊急避難というならば、揺れが起きた際、机の下に隠れることなどである。地震に関しては、まずは自宅の耐震補強や家具固定などを実施することにより身を守った上で、地域の特性に応じて安全な避難行動を取ることが重要である。

○小林委員長

他に意見がないため、この部分については事務局案のとおりとする。

◇避難施設の選定方法について

○堀委員

震災時の民有施設の場合、耐震化については考慮しなくてよいのか。

○事務局

民有施設については建物ではなく、広場などを提供してもらうことを考えている。震災避難用施設として建物を指定する場合は、自宅に帰れるようになるまでの間安心して過ごしていただくことを前提に、耐震化した安全な公共施設のみとする。

○小林委員長

耐震化という基準に基づき指定するとなると、震災時の避難所の数は減るが、全体の収容能力は大丈夫か。

○事務局

耐震化していない建物への避難はやはり危険なため、厳密に審査した上で指定から除くべきところは除くようにしたい。

○島研究員

その結果、収容できる施設がどのくらいの数になるかは、しっかり見極めた上で、市として本当に大丈夫かどうか判断する必要がある。

○金井助教

民有施設の選定方法について、行政から企業に公募する方法は、都内で実施したケースがある。しかし、公募の結果、手を挙げた企業がゼロだったという自治体もあり、これだけで進めるのは難しい。地域住民が中心になって選定する方法は、手間がかかるが、地域の人にとって非常に有効な場所が選べる。逃げ方まで含めて、地域特性に応じた避難のあり方が結実するので、こちらの方法をお勧めする。

○李委員

主体の置き方が違うとしても、企業に公募の方法と、住民自ら選ぶ方法と、両方やっていくということか。

○金井助教

そのとおりである。

○李委員

災害が長いこと起こらなかった場合に、忘れられてしまわないよう、避難施設として協力してもらっている企業に対して、永年勤続のような表彰があってもよいのではないか。

○事務局

地域住民のよる選定方法について、具体的な事例があれば研究室の方から紹介してほしい。

○金井助教

地域の住民に集まってもらい、先ず避難の考え方について説明をした上で、市が作成した覚書の様式を自治会に配付し、自治会と企業が覚書を取り交わす際に役立ててもらおう。合意に至ったものがあれば、それを市の方に報告してもらい、市がホームページに掲載するなどの協力を行っている所もある。市の方が前面に出て企業と交渉すると、営業補償等の話になりやすく、住民主体で交渉した方がスムーズに選定が決まりやすい。例えば埼玉県戸田市のように、地元のスーパーに対して普段店舗を利用している住民が、災害時の避難所として使わせてくれるようお願いしたことがきっかけで、避難所指定に至ったケースもある。

○堂坂委員

自分たちの地域の自主防災会が取り組んでいることとまさに同じである。ただ、民有施設の指定について話はまだ途中の段階であり、協力していただける所があれば、今後訓練の中で避難させてもらうことについても検討していきたい。

○李委員

指定された施設に、何か表示を行っている事例はあるか。

○島研究員

表示をすることにより、住民は先ずそこに避難してしまう。避難のあり方が十分に住民に浸透していない中で、実際の表示を行うまでには、どの地域も至っていない。

○李委員

緊急避難場所と避難所の違いがすぐわかるように表示のデザインや仕方を考える必要がある。

○堂坂委員

この避難所の考え方はいつ、自治会長など地域の人に示すつもりでいるのか。

○事務局

9月から、公共施設避難所の見直しと併せて、地域の皆様に対し地元での避難に活用できる施設について聞き取りなど働きかけを行っていきたい。

○堂坂委員

地元では、9月になるまで民有施設への指定の働きかけを待てということか。

○事務局

先に進めていただくことは構わない。

○金井助教

他の町会の先行事例にもなるので、是非進めていただきたい。

○李委員

原子力災害については、どういう避難所を考えているか。

○事務局

原子力災害への具体的な対策の計画については、現在国の方で遅れている状況にあり、県内では、市町村による研究会を立ち上げた中で実効性のある避難計画を検討中である。

三条市の場合は、柏崎・刈羽原発から30km圏外にあり、基本的に屋内退避という方向で検討されている。

○小林委員長

他に意見はあるか。

○土田副委員長

震災時、普通の家はどのくらいの震度で倒壊するか。

○金井助教

昭和56年以降の新しい建築基準で建てられた家であれば、震度7近くまで耐えられる場合もあると言われている。それよりも古い家だと、倒壊する危険性は非常に高まる。

○堀委員

昭和56年5月以前の建物の耐震診断を行った場合、1.0を現行の基準とすると、0.2前後の非常に低い数値しか出てこない。それ以降の建物についても1.0を超える基準の建物は少なくどのくらいの震度で倒壊するかは、一概に言えない。

○金井助教

一番安全な対策は、耐震診断を行い、家具を固定することである。それが難しい場合は、居間や寝室など部分的に補強するといったことが考えられる。

○小林委員長

それでは、事務局の方から次回の会議について説明してもらいたい。

○事務局

本日の委員会でいただいた意見を踏まえ事務局案に反映させるべき所は反映させ、修正案として次回報告させていただきたい。開催日時等詳細が決まり次第、ご連絡させていただきます。

○小林委員長

以上で、第2回検討委員会は閉会とする。