

「東海ネーデルランド高潮・洪水地域協議会」 ニュースレター 第28号

【第23回作業部会結果報告】

- 開催日時：平成26年2月18日（火）13:00～17:00
- 開催場所：名古屋市中区三の丸 桜華会館
- 参加人数：51名

■第23回作業部会参加組織

中部管区警察局、東海北陸厚生局、東海農政局、中部地方整備局、
国土地理院中部地方測量部、名古屋地方気象台、第四管区海上保安本部、
岐阜県、愛知県、三重県、名古屋市、岐阜県海津市、愛知県愛西市、蟹江町、飛島村、
三重県桑名市、四日市港管理組合、中日本高速道路株名古屋支社、
近畿日本鉄道(株)、名古屋鉄道(株)、中部電力(株)、日本放送協会名古屋放送局、
岐阜県警察本部、愛知県警察本部、庄内川河川事務所、木曾川下流河川事務所 計26機関

■第23回作業部会の概要(その1)

1. 会議次第

1. 全体会議
 - 1) 開会のあいさつ
 - 2) ファシリテータの紹介
 - 3) 総括ファシリテータの挨拶
 - 4) 広域避難シミュレーションについて
 - 5) グループ討議について
2. グループ討議（3つのグループに分かれて討議）
3. 全体会議
 - 1) 平成26年度に向けて（分科会運営の考え方）
 - 2) グループ討議のまとめ発表
 - 3) 全体討議
 - 4) 総括ファシリテータ講評
 - 5) 閉会のあいさつ



五十嵐河川部長による
開会のあいさつ

開会の挨拶では、中部地方整備局の五十嵐河川部長より以下のお話がありました。

「2週連続で大雪被害が長引いたことは想定外であったが、道路利用者が十分な知識を持っていると、被害規模がここまで拡大することはなかった。一方で、洪水、高潮対策について考えると、スーパー伊勢湾台風が襲ってきた場合、約35万人の広域避難者が発生することがわかっている。東京でも議論がされているようであるが、（対策として）何をすべきかは明らかになっているものの、誰がやるか、いつやるかが決まっていない。この作業部会でその議論が進む事を望んでいる。

また、水災害に関する防災・減災対策については、国土交通省でも本格的に取り組みを始めている。H27年4月に向けて防災行動計画を取りまとめることになっているが、これはまさにTNTで取り組んできたことであり、今後TNTの成果が反映されていくことになると思う。雪であれだけのことになるのに、どうやって35万人を避難させるのか、そろそろ具体的イメージを示す段階に来ている。本日の議論の結果を是非首長等へ報告してほしい。」

■第23回作業部会の概要(その2)

総括ファシリテータの挨拶では、名古屋大学大学院の辻本教授より以下のお話がありました。

「これまでの作業部会では、実際のアクションプランにするために議論してきた。実際にこんなことが発生するののかという思いがある中、各機関の担当者が人事異動で変わっていく中、長らく議論を進めてきたが、今年度は熱い議論ができたと思う。1.5日では何ができるかを議論してきたが、浸水が長期間にわたる地域があることや台風上陸12時間前の避難開始は困難であることがわかってきた。多くの人や組織がこの1.5日前からの間に、時間を追ってやるべき事があるが、そのやるべき事が具体的に見えていない。それぞれの機関や人がどんな風に動いて、どんな風に協力し合ってどんな風に情報交換して、この大変なことをやり遂げることが出来るか、これをみんなである程度見えるようにしたい。」

2. 全体会議(その1)

全体会議では、事務局より「広域避難シミュレーションについて」説明しました。前回第22回作業部会で提示した広域避難に関するシミュレーション結果から見てきた課題の説明と、課題の解決方策に関する事務局案の提示をしました。また、事務局より「グループ討議テーマ」について説明し、グループ討議の進め方について説明しました。

解決すべき課題と課題解決方策(事務局案)

- 1 広域避難タイミングの見直し
 - ・避難開始時間を台風上陸の12時間前から24時間前に前倒しする。
 - ・自主避難の呼びかけを台風上陸の24時間前から36時間前に前倒しする。
- 2 命を守る避難の優先
 - ① 浸水期間が3日以内の地域は垂直避難の拡充を検討する。
 - ② 浸水期間が4~14日の地域は再避難等の手立てを講じた上で垂直避難の拡充を検討する。
 - ③ ②の地域でも自然排水ができない低平地(T.P. -1.37以下)等は広域避難を原則とする。
- 3 想定される受け入れ先との事前調整
 - ・具体的に避難計画(案)を作成し、受け入れ先との調整開始
- 4 自主避難の促進
 - ・第一に事前の自主避難を促す方策に取り組む

3. グループ討議

グループ討議は、3つのグループに分かれて実施しました。

ファシリテータとして、Aグループは名古屋大学大学院の戸田祐嗣准教授、Bグループは大同大学の鷲見哲也准教授、Cグループは名城大学の溝口敦子准教授に参加していただきました。主な議題は以下のとおりです。

- ・広域避難人口の見直し(Aグループ、Bグループ)
- ・移動手段の選択(Aグループ、Bグループ)
- ・避難経路等(Cグループ)



各グループ(左:Aグループ、中:Bグループ、右:Cグループ)の討議の様子

■グループ討議の結果

【Aグループ】

■広域避難人口の見直しについて

【垂直避難について】

- ・台風が来る前に避難する安全な避難場所の指定と、命を守る垂直避難する一時避難場所の指定との2段階的に避難場所の指定を考える必要がある。
- ・実際に浸水する浸水深はわからないので、防災担当としては、浸水する想定避難場所の2Fを避難先に指定するのは難しい（垂直避難は積極的に行政から勧められない）。
- ・広域避難者数を減らすことは、理論上は可能だが、浸水域外へ避難（二次避難も）させることを考えると広域避難者の全体数は減らすことはできない。
- ・広域避難者を減らす目的は、渋滞等があり、移動させることが難しいことと、受け入れ先の避難場所が足りないことである。現実的には、鉛直避難も必要となる。
- ・垂直避難をして、残ってもらうことも理解してもらう必要がある。そのためには、救護がきますという担保が必要である。事前の広報・周知も重要である。

【広域避難先の具体化】

- ・避難先を具体化しないと住民は避難行動できない。

【垂直避難への移行タイミング】

- ・最終の広域避難先は、ここで、タイムライン的にある時がきたら、垂直避難になるということを周知する必要がある。

■移動手段の選択について

【移動手段に関わる参加機関】

- ・TNT協議会メンバーにバス事業者にも参加願いたい。→参加要請を予定している（事務局）。

【バスの課題】

- ・台数も確保できるか課題。仮にバスの台数が確保できても、運転手の確保が課題。

【鉄道の課題】

- ・鉄道の場合でも、駅から避難場所までの移動手段の確保と誘導方法が課題。（土地勘のない広域避難者の避難場所までの誘導。）

【自家用車の課題】

- ・自家用車で避難となると駐車場の確保が課題。広大な駐車スペースからシャトルバスで公共の避難場所へ移動という方法もある。
- ・広域避難に車の手段を指定することは渋滞を招くことになるため、広域避難計画に車を指定するのは困難ではないか。
- ・車での広域避難を禁止しても、実際は多くの人が車で広域避難するため、交通規制、駐車場などの対策をしておく必要がある。

【災害時要援護者対策】

- ・災害時要援護者対策も考える必要がある。

【Bグループ】

■広域避難人口の見直しについて

【広域避難者数の減少に向けて】

- ・自治体ごとに昼夜人口に特性（ベットタウンや勤務先など）がある。数字の精査が必要である。
- ・広域避難人口は過大ではないかと思う。実際に動かさない人・動かない人が出てくるはずであり、要するに垂直避難を主体で検討するべきではないか。都市の自治体としては広域避難は困難と考えており、広域に動かしたくないと考えている。
- ・4万人以上の広域避難は困難。垂直避難を原則に考えたい。
- ・分譲マンションなど近隣の高い建物に避難する人もいる。このような施設と協定を結ぶのは現実的には困難かと考える。（管理会社と所有者が異なる、共有スペースのみの活用（集合住宅）、収容人数の把握等）。ただ自治体レベルで取り組むことは可能かと思われる。
- ・36～24時間前に市から避難を促しても住民は動かないばかりか聞いてもくれない。
- 国レベルで非常事態宣言ぐらいのものを出してくれないと住民は動かない。
- 普段から住民を対象に、事が起これば大変な事態になることを講演などで説明してもらうと危機認識の植え付ける効果が高いかと考える。（被害の深刻さ、上陸や被災のタイミング等の伝達、避難の必要性など）。
- リアリティを持って受け止めてもらうためには、何をトリガーにするか具体的に必要

【Bグループ】

- ・高齢化が進んでいる地域で垂直避難、広域避難は時間がかかる。交通機関の稼働状況も懸念されるので、早めに危機感を醸成（伊勢湾台風並み等の報道）する必要がある。
 - ・広域避難先の自治体と協定を結んで予め指定しておく必要がある。
 - ・広域避難先を指定していたとしても、実際は身内の所に身を寄せる人が多数いるのではないか。
- 【受入先の増加に向けて】
- ・海部郡の広域避難先（名古屋市等）との協定を進める必要がある。昼間は蟹江町在住者が名駅周辺で勤務している人も多いので、名古屋での受け入れを考慮する必要がある。
 - ・避難タワーや避難所を増設予定。（8ヶ所に増加予定、歩いて30分以内、3100人を収容）1日分の食料を用意する。1300人は垂直避難し、長期化すれば稲沢市等に二次避難を考える。津波避難タワーでは、平常時、年に数回の避難訓練や集会施設としても機能させたい。
 - ・避難先の自治体も避難所を利用する可能性があるため、重複が発生し、収容出来ない可能性もある。ナゴヤドームや文化センター等の民間施設もいざと言う時は避難所として使用できるという。
 - ・大型施設（民間企業運営）を広域避難施設（受入先）とする場合、事前に調整・協議・協定の締結が必要になる。
- 移動手段の選択について
- ・交通機関との協定締結も必要に応じて考慮する。
 - ・近隣する自治体の避難先が同じ避難施設になると、移動のキャパシティをオーバーするおそれがある。
 - ・深夜に避難の場合、鉄道を利用できない。交通機関を利用するのであれば、時間帯を考慮した避難勧告・指示が必要。
 - ・バス等の移動手段が不足するので、TNTの枠組みで移動手段を融通する事前調整しておく必要がある。
 - ・仮に早い段階で名古屋方面へ避難のために移動したとしても、避難先がきちんと決まっていないため混乱する可能性もある。

【Cグループ】

- 避難経路等について
- ・まず行き先を明確にする必要があるのではないかと。それによって避難経路、所要時間が定まる。
 - ・経路と移動手段を組み合わせる必要がある。
 - ・いずれの手段にしても、歩きの区間がある。
 - ・避難手段、避難経路、避難タイミングについて、風に関する考慮が必要。
 - ・現象の進行に伴い、避難手段や避難経路を切り替えていくような段階的な避難についての検討も重要である。
 - ・広域避難は、土地勘に詳しい運転者及び誘導員を確保する必要がある。
 - ・バスの数等を考えると全ての人を避難させることは難しい。
 - ・企業としての自主防災活動を実施している。
 - ・高速道路は、非常時には緊急車両を優先して通行させるため、一般車両がたくさん流入すると緊急車両が通行できなくなるとなる。
 - ・自動車専用道路では、非常時に備え高速の盛り土や高速道路の休憩施設を一時的な避難場所としている。
 - ・庄内川河川事務所では、学校と連携し、住民への河川情報の周知に努めている。
 - ・道路交通情報を上手く活用することで、住民の避難経路、方向等を誘導できるのではないかと。
 - ・作業部会について、他の防災部局が実施している協議会と併せて整理する必要がある。
 - ・避難対策をする際の人員不足が今後の課題、また避難を支援する人の命をいかに守るかも課題である。
- まとめ
- ・広域避難計画を策定する上で、段階的な避難（行き先・経路・所用時間）を複数検討する必要がある。
 - ・その際、風を考慮した計画を策定すると共に、避難所、収容人数及び駐車場等の精査が必要である。
 - ・広域避難に携わる各機関の人員不足をどう補うのかも課題である。
 - ・計画の策定には、TNTだけでなく各部局で実施している協議会等を統合し、議論する必要がある。
 - ・各県の防災部局により、意識にばらつきがある。首長への訴えかけることでより意識を向上させることも必要。

■第23回作業部会の概要(その3)

4. ファシリテータ講評

【Aグループ ファシリテータ】名古屋大学大学院 戸田祐嗣准教授

広域避難を考える際、①行政責任での避難所指定や受け入れキャパシティの計画、②避難交通の渋滞を上手くさばくかのロジスティック計画という性質が異なる二つの事柄を考える必要がある。作業部会では、この二つについて同じ言葉を使っているためわかりにくくなっている。例えば、垂直避難の場合、キャパシティの視点だと避難先の確保といった行政的な責任の問題となるが、さばく視点ではおおよその数を把握をすることである。二つの表現を使い分けて議論する必要があると考える。

【Bグループ ファシリテータ】大同大学 鷲見哲也准教授

広域避難には、発生、移動、受け入れの3段階がある。発生については、垂直避難等の避難元でのキャパシティを精査することで避難者の発生を抑制できるのではないか。受け入れ先については、地元住民も使用するので、広域避難者を収容することはできない。避難所とは別に、広域避難用の大容量の拠点的避難所について検討が必要である。移動については、道路交通の集中を避けるため、一つの拠点的避難所に集結する避難元自治体を別々の方向から集まるよう分散させる必要がある。避難勧告等を発表しても逃げない人がいるのが実情である。非常事態宣言や自治体の避難勧告等をバックアップするための国や県からの情報提供が必要と考える。

【Cグループ ファシリテータ】名城大学 溝口敦子准教授

段階的避難を検討することが重要である。現在の広域避難計画は、一つのシナリオで考えているが、風速が強くなった場合、使えなくなる高速道路の利用を前提としているケースがある。風速が強くなっても通行できる可能性がある国道等の経路を利用する等、現象の進行に伴い段階的に避難手段や避難経路を切り替えていくような事も考えていくべきではないか。避難経路とは直接関係ないが、企業の自主防災の取り組みや、住民の自主的取り組みによる自主避難の際に利用できる一時避難建物等の整備等、住民意識の向上に関する取り組みの報告があった。

【総括ファシリテータ】名古屋大学大学院 辻本哲郎教授

これまで、段階的に自主避難、避難勧告、避難指示と進み、避難勧告以降は統制のとれた広域避難が行われると考えてきた。今回、広域避難の時点で避難しない人や統制外の自主避難（指定避難先・経路以外での避難）を行う人がいるであろう事が話題になった。統制のとれていない行動にどう対処するか議論が今後必要となる。また、これまで避難元や避難先の地点を市役所等に設定して検討してきたが、実際の避難では、避難元では住居から駐車場、臨時バス乗車場所、駅等への移動、避難先では駅から個別の避難所への移動が必要になる。特に、避難先での移動に関しては避難先の関連機関の協力が必要で、今後調整の必要がある。来年度以降の分科会の運営について、機能ごとに組織する必要がある。広域避難だけでもいくつものESFが関係しているので、是非行動に移れる議論となるようご協力を願いたい。



戸田准教授 (Aグループファシリテータ)



鷲見准教授 (Bグループファシリテータ)



溝口准教授 (Cグループファシリテータ)



辻本教授 (総括ファシリテータ)