

平成 27 年第 3 回定例会 防災警察常任委員会

平成 27 年 10 月 1 日

赤井委員

午前中から活動火山対策特別措置法の改正についての話が何点かありました。大涌谷周辺の火山活動に関する県の取組から始まり、火山活動、そして火山対策という内容でありましたが、何点か少し分からない点があるので、教えていただきたいと思います。

まず、大涌谷周辺の火山活動に関する県の取組みについての部分で、警戒レベルが 1 から 2、そしてレベル 2 から 3、それからレベル 3 から 2 に引き下げられた状況ですが、レベル 1 では活火山であることに留意、レベル 2 で火口周辺規制、そしてレベル 3 で入山規制、こういった形が記載されております。警戒レベル 1、2、3 の内容について具体的にどういうことなのか、例えば一般の人に対してはどうなのか、それから入山規制云々といろいろあると思うのですが、ここら辺について少し確認の意味でお伺いします。

災害対策課長

噴火警戒レベルはレベルとして 5 段階、予報警報として 3 段階あります。噴火警戒レベル 1 が予報警報の区分では噴火予報、レベルの区分では活火山であることを留意、また噴火警戒レベル 2、3 が予報警報の区分では火口周辺警報、レベルの区分では 2 が火口周辺規制、3 が入山規制、それから噴火警戒レベル 4、5 が予報警報の区分では噴火警報、レベルの区分では 4 が避難準備、レベル 5 が避難という形でキーワードが説明されております。それぞれどういうことなのか申し上げると、レベル 5 の避難は居住地域に重大な被害を及ぼす噴火の発生、あるいは切迫している状態にあるものを言います。レベル 4 については居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が発生すると予想される、可能性が高まっているという状況のときに発表されます。更に申し上げると、範囲というのは山ごとに決められている形になります。また、噴火警戒レベル 2、3 の火口周辺警報について、レベル 3 の入山規制は居住地域の近くまで重大な影響を及ぼす噴火が発生、あるいは発生すると予想される、レベル 2 の火口周辺規制は火口周辺に影響を及ぼす噴火が発生、あるいは発生すると予想される場合に、段階的に居住地域との関係で噴火警戒レベルが一応設定されているということです。また、それぞれが気象庁から発表される格好になっております。エリアについては、地元の火山防災協議会等で事前に決めており、気象庁がこれを利用して周知している形になります。

赤井委員

6 月 30 日に噴火警戒レベルが 3 になった時点で、町は想定火口域から約 700 メートル区域内の住民に避難指示を出したと伺っております。別の活火山では、噴火警戒レベル 2 のときにはたしか半径 2 キロという話もありました。火山によって異なるという話もあったのですが、たまたま大涌谷の火山については、レベル 3 の場合が 700 メートルという形で事前に決めていたということなのでしょうか。

応急対策担当課長

箱根山の噴火警戒レベルに応じた警戒範囲について御説明申し上げます。噴火警戒レベル2について、気象庁のリーフレットでは想定火口域を楕円形としております。長いところで半径530メートル、短いところで440メートルの楕円形となっており、これがレベル2の警戒範囲です。噴火警戒レベル3は少し広がって、その想定火口域の端からそれぞれ700メートル、したがってこれも楕円形になります。距離的には1.1キロから1.2キロで、これがレベル3の警戒範囲です。参考までにレベル4、5については、水蒸気噴火の場合で2.1キロの円と定めております。

赤井委員

レベル3のときは1.1キロから1.2キロ、レベル2のときには400メートルから500メートルぐらいの楕円形になるという話でしたが、レベル3のときには700メートル区域内の住民に避難指示を出しているのですが、構成はどのようなになっているのでしょうか。

応急対策担当課長

レベル2の警戒範囲が想定火口域で、楕円の直径が440メートルから530メートルです。レベル3の警戒範囲は想定火口域の楕円の端から700メートル、つまり440メートル足す700メートル、530メートル足す700メートルで、合計が1.1キロから1.2キロとなります。よって、レベル3のときは1.1キロから1.2キロの楕円の範囲内に避難指示を出して、警戒区域を設定したということになります。

赤井委員

ちなみに、レベル2、3の警戒区域の距離の基準は気象庁が勝手に決めたことなのでしょうか。

応急対策担当課長

箱根山の場合は噴火警戒レベルの導入が平成21年3月31日であり、そのときにレベル2の範囲を地図上の楕円と決めました。これは気象庁と地元の防災会議で協議し決めたと理解しています。

赤井委員

気象庁ですから何か根拠があると思うのですが、どのような根拠になるのでしょうか。素人がこのようなことを聞いてもしょうがないかもしれませんが、どうして400メートル、500メートルといったように決めているのか、700メートルの区域の住民に対して避難指示が出るのか、なぜ800メートルだったら出ないのか、そういった点を教えてください。

温泉地学研究所長

レベル2の範囲は想定火口域で、要するにこの範囲は実際に新しい火口が出来る可能性があるという範囲です。大涌谷周辺で火口になるかもしれないという地域を想定火口域として決めます。それが直径の長い方で530メートル、短い方で440メートルという楕円になります。そこに火口ができ、噴火が起こり、そこから石が飛び出るわけですが、その石の飛び出た際の距離が噴火レベルによって決まるわけです。大涌谷で想定されるのは小規模な水蒸気噴火であり、マグマ噴火は今のところ起きることは考えにくいということで、その小規模な

水蒸気噴火であると、最大限飛んでも700メートルだろうということです。したがって、火口が出来る可能性のある範囲から700メートルのところまでを規制しようという考え方になります。

赤井委員

中心からではなく、火口域から700メートルということが分かりました。自分の家が、あるいは自分の旅館がこの700メートルの範囲内に入ってしまった場合には避難しなければならない、また10メートルでも外れていた場合には避難しなくてもよいとなると、地元の人にとって火口域から何百メートルという線引きは、自分たちの生活に非常に影響してくる問題であるため、この辺については、十分に説明する必要があるのかなと思います。またこういった点について、今後何かあったときには極力丁寧に地元の方々に説明していただきたいと思います。

次に、最初に申し上げた活動火山対策特別措置法の改正について、何点か伺いたいと思います。今年の7月8日に公布された今回の法改正について、この時期に公布された背景などもう少し詳しく教えてください。

災害対策課長

今回の法改正の背景についてですが、国の説明によると、昨年9月の御嶽山噴火災害の教訓や火山災害の特殊性を踏まえて、活動火山対策の強化を図るべく、火山地域の関係者が一体となって警戒避難体制の整備を行うものであるとされております。具体的には、国は中央防災会議の下でワーキングを設置し、様々な課題が検討されております。法制化される際には、まず国が基本指針を策定して地域で火山防災協議会を設置し、地域防災計画に避難計画を記載することなどを規定したと承知しております。

赤井委員

今回、国が活動火山対策を総合的に推進するため、基本指針を定めると資料に記載されております。基本指針には様々なものがあると思うのですが、例えばどのようなものがあるのでしょうか。

災害対策課長

基本指針は火山地域の関係者が一体となった検討の必要性や地方公共団体の責務、国の協力支援など活動火山対策についての基本的な考え方、火山災害警戒地域の指定の考え方などを国が示すものと承知しております。

赤井委員

さらには、基本指針に基づいて市町村ごとに警戒地域を指定することができると資料に記載されております。まだ正式に決まっていないのかもしれませんが、神奈川県の中では市町村ごとの警戒地域について、今どのような形で考えられていますか。

災害対策課長

火山災害警戒地域ですが、基本的には市町村単位で指定されると聞いております。本県内では箱根町が指定されるだろうと見込んでおります。

赤井委員

箱根町だけという形になるだろうとのことですが、箱根町では既に神奈川県と火山防災協議会を組織する形にもなっております。今まである協議会と今回新

たに組織される協議会の相違等について伺います。

災害対策課長

現在、箱根町が事務局になって設置しております火山防災協議会については、国の防災基本計画に基づく協議会です。その構成員もこの協議会ごとに決めていたということで、法定化に当たっては必須の構成員が指定されます。例えば法定化された中で知事が構成員に加わる、警察本部長が構成員に加わるようになっておりますので、こういった必須の構成員を加えて、改めて協議会を設置する格好になろうかと思えます。

赤井委員

県と市町村の防災会議が現在あります。そして今言った火山防災協議会が今回組織されます。県と市町村がつくっている防災会議とこの火山防災協議会の兼ね合わせについて、これは市町村の防災会議の下に火山防災協議会というのが入ってくる感じになるのでしょうか、この組織体制をお聞きます。

災害対策課長

火山防災協議会は、防災会議とは別に設置されます。ただ、例えば防災計画については防災会議で決定する事項であるため、防災計画の中に今回の警戒避難体制のことについて規定をしていかなければならないという部分については、火山防災協議会でしっかりと意見を聞く必要があるということになります。そのため、火山に対してはこの火山防災協議会がある程度イニシアチブをとって様々なことをまとめていく、そして最終的な決定、防災計画への記載という部分については防災会議が決定するというところで役割分担していくことになっております。

赤井委員

そうすると確認ですが、地域防災計画というのがあります。その中で警戒避難体制というのをつくらなければならないが、警戒避難体制の中には火山に対しての警戒避難体制が含まれているため、その内容については火山防災協議会の意見を伺うと、このような考え方でよいですか。

災害対策課長

委員おっしゃったとおりです。

赤井委員

次に住民等への周知という部分で、これは箱根に限定されることになると思うのですが、火山災害警戒地域を区域に含む市町村は、市町村地域防災計画に基づき住民等に対し、必要な措置を講じなければならないと資料に記載があります。また、避難確保計画の作成等ということで、市町村地域防災計画に名称及び所在地が定められた施設の所有者又は管理者は、避難確保計画の作成をしなければならないとも記載があります。この名称と所在地については、地域防災計画の中に例えば箱根町で全てつくるという内容になるのでしょうか。

災害対策課長

避難確保計画の作成義務者、管理者等については町の方で地域防災計画に名称と住所を記載しなければならない形になろうかと思えます。現在まだ政令の方が出ておりませんので、具体的な対象施設については規定がありませんが、法の中では例えばロープウエーの駅や宿泊施設、集客施設といった明示がされ

ておりますので、そういった施設が今後該当すると考えております。

赤井委員

避難確保計画ということですから、一般の施設や一般住民についてもこの中に入ってこないのですか。

災害対策課長

いわゆる地区の避難計画については全体的に町の防災計画に規定していく形になるかと思いますが、避難確保計画については施設について焦点を当てておりますので、集客施設や宿泊施設といった施設が避難計画をしっかりとつくっておきなさいということになると承知しております。

赤井委員

政令等がまだ出ていないので、今一生懸命行っているところだと思うのですが、施設といっても、それこそ大きなホテルから民宿みたいな本当に小さなところまで、いろいろな施設があると思います。この施設について、今の時点ではどのような基準を考えていますか。

災害対策課長

施設の規模については、まだ明確に情報がありません。したがって、法施行後にその点についても明示されると思いますので、指定というのはその後になるかと思っております。情報収集に努めておりますが、今のところ施設の規模等については明確な情報がありません。

赤井委員

もちろん法律で施設の規模等について決めてくるのかもしれないのですが、現場の問題として、例えば箱根町等は大体、自分の町の中にどのような施設があるかは全部把握していると思うので、箱根町としての一つの捉え方として、規模はこのぐらいから対象とするといったことも考えておいてもよいのではないのかなと思います。また、施設の所有者又は管理者は避難確保計画を作成しなければならないということですが、いつ頃までに作成しなければならない、またこれを作成しなかった場合に罰則があるのか、その辺もまだ検討している段階なのかもしれないのですが、今の時点ではどうですか。

災害対策課長

作成の期日や条件などについては今のところ情報がありませんので、収集し次第、町と調整していきたいと考えております。

赤井委員

交付日から起算して6月を超えない範囲内で施行するということから、もう今年中ぐらいには決めておいてもよいのではないのかなと思います。とにかく大規模な施設であれば、避難確保計画を作成できる管理者もいるでしょうし、そういった業務を担うような部署もあると思いますが、小さなところでは、避難確保計画と言われても何をつくってよいのか分からないと思います。そういう意味では、国の基準ももちろんあるのかもしれないのですが、この辺についてのマニュアルや指針というものも丁寧に神奈川県として作成していったらよいのではないかと思います。実際に今回噴火警戒レベルが3になって、実際に避難しなければならないといったときに、商店や旅館などのいろいろな人たちが、あたふたしたと思います。そういった情報も入ってきていると思うので、

その情報を基にした神奈川バージョンというようなものがあったとしてもよいのではないかと思いますし、早めにこういうものを作成していったらどうかと思うのですが、その辺どうでしょうか。

応急対策担当課長

箱根火山防災協議会で8月に策定した箱根山(大涌谷)避難計画については、改正活火山法の要素を国から情報収集し、そして取り入れながら作成しています。計画の中では施設ごとの避難マニュアルという名前であり、これはまだ出来ていないのですが、法定の避難確保計画を意識して作成しているものです。施設向けにこういった形で作成すればよいというひな形と言いますか、手引書みたいなものを防災協議会の方で作成し、なるべく早く示したいと考えております。

赤井委員

いつ頃の予定で進めているのですか。

応急対策担当課長

年内に配れればと思います。

赤井委員

ありがとうございます。レベルが3、4、5に上がるということは考えにくいと思いますが、想定外ということがないように、とにかく早めに作成していただいて、皆様に早く配っていただければと思いますので、よろしく願いいたします。

次に災害対策ということで、先ほど川本委員、八木委員の質問の中で不明者情報の掌握という話がありました。東日本大震災、それから今回の平成27年9月関東・東北豪雨に対して、行方不明者情報が様々錯綜したという話がありました。まず、行方不明者という定義は法律上や消防の定義などいろいろあるかもしれないのですが、その辺について今掌握している範囲内で、行方不明者をどのように捉えているのでしょうか。

応急対策担当課長

災害時の行方不明者については消防庁に災害報告取扱要領というものがあり、これによると、当該災害が原因で所在不明となりかつ死亡の疑いのあるものとされており、

赤井委員

先ほど八木委員からも何点かこの行方不明者の件では話がありました。今回の常総市の場合はまだ、平屋や一般家屋、農家のような普通の住宅ばかりであったため、隣近所もよく分かっていたと思うのですが、例えばこれが横浜や川崎の街中のマンションなどであれば、今後地震災害などいろいろなことがあったときに、その行方不明者の数を掌握することは大変なことだと思います。その辺については今いろいろと考えられていると思うのですが、隣近所、向こう三軒両隣と言っても、マンションなどでは全く分からないわけでありまして、今、普通の家でさえ新しく引っ越してきても、引っ越し祝いや御挨拶に来ることがありません。そういう意味で、都会における災害時の行方不明者の掌握方法、こちら辺について今、何か考えていることや問題点等はあるのでしょうか。

災害対策課長

非常に難しい問題だと思っております。一つは各市町村において、避難所が設置された場合に、避難所ごとに避難所に入ってくる方の名簿を作成することになります。まずそれが、市町村においては一つの手掛かりになろうかと思えます。避難所で避難者名簿を作っていく中で各自治会、地区ごとに連絡が取れない者がどれだけいるのかという情報を集めていくというように、地区ごとの情報収集が一つあろうかと思えます。また、家族からの情報を集め、各市町村が行方不明者の情報を収集していくというのも一つにあると思えます。一方で、先ほども議論がありましたが、消防や警察などの情報を最終的に合わせていくしか、今のところ方法はないのかなと思えます。大規模な災害になればなるほど、行方不明者の確定さえも時間がかかってしまうことになろうかと思えます。現実上、ある程度時間がかかってしまうのはしょうがないと思うのですが、ただ、しっかりとした対応はとっていかなければならないと思っております。またもう一つに、犠牲者になられた方、死亡者の方が誰なのか分からないということもありますので、そこからも行方不明者との接点を見いださなければならぬこともあります。そういったことを全部行って行って、大災害に対応していかなければならないため、非常に大変なことであり、また進めていかなければならないと承知しているところです。

赤井委員

高齢者に対して、マイナンバー情報のある指輪を付けてもらうといった話もありますが、まだ実際問題として机上の空論ではないかという感じがします。それこそ自治会でどのように対応していくかということは自治会の加入率が低いことを考えると難しいですし、隣に誰が住んでいるか分からない、空き家も多く出てきてしまっているという点でも、誰がそれを掌握するのは本当に大変だと思います。先ほど来、個人情報という話があったのですが、今回も結局個人情報をあえて開示しなかった点によってあのようなそごが生じたという、逆に広島のと きなどの場合には個人情報をあえて流したことで早めに分かったとのことでした。広島の場合は部分的な形での土砂崩れであったため、大体どのぐらいの人数で誰がいるという範囲は分かると思うのですが、これが都会で地震災害が生じたときには本当に大変だなと感じます。これからどのように対応していくのが一番よいのか考えておいていただかないと、都会の方では大変ではないかと思えます。そういう意味で、先ほど話したマイナンバーなども場合によっては使っていくのもよいのかなと思えます。また、先ほど個人情報についても、生命、財産、緊急の場合は使ってよいという話もありましたが、その辺についてももう一回確認できますか。

災害対策課長

県の個人情報保護条例では、個人の生命、身体、また財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ない必要がある場合には第三者への個人情報の提供は可能としております。この考え方は全国どこでも同じであり、したがって、災害時においても必要だと判断されれば、個人情報を提供していくことは場合によって進んで行っていかなければならないのかなと考えております。

赤井委員

災害時には生命、財産という問題が関わってくるため、個人情報等については後でいろいろと問題になるよりも極力開示し、生命、財産、命を守ることが一番大事なのではないかと思います。この辺について、神奈川県としても各市町村と連携をとりながら、情報開示についての一定のルールをある程度広げながら行っていただきたいと思います。それから、行方不明者の捜査方法について、常総市での捜査のときに神奈川県警の援助の大隊長が携帯のGPS機能を利用した捜査を行ったという新聞記事を見たのですが、分かりますか。神奈川県警の大隊長が携帯の衛星利用測位システム機能を頼りに水深2メートルの中を、オールを漕いで1軒ずつ回って、32人を助け出したという記事が出ていましたので、非常に神奈川県警も頑張っているなと思いました。こういったGPS機能などを使いながら捜索をするということも非常に大事だと思うので、是非これについては安全防災局の方も深く勉強していただきたいなと思います。それから、不明者を探すということについて、今回皆様もマスコミやテレビを御覧になっていて分かると思いますが、家が流される寸前にヘリコプターでつり上げてもらったなど、いろいろな形でヘリコプターの救助がありました。そういった中で、今回の常総市はヘリコプターでつり上げることに対して普通の一軒家や田んぼであったため良かったのですが、もし都会で何かあったときにヘリコプターを使用する場合、それこそ高層ビルもあるわけで、救助をするにしても非常にこれは大変だと思います。また、ヘリコプター自身もそこまで下に降りてくることはできないのではないのかなと思うのですが、そういった点について例えば多摩川にしても、また鶴見川にしてもそうですが、この近辺には相当大きい建物等が建っています。こういったビル等があるところでの災害救助についてはどのように考えているのでしょうか。ヘリコプター等を使った場合の訓練などといったものは特に想定していますか。

危機管理担当部長

ビルレスキューでの高層建物からの救助というのがあります。ただし、訓練はありますが、集合住宅といった大きい規模のものになると、どこに誰がいるか特定するのは難しいため、例えば避難する場合は屋上に集まってもらうといった形で特定の場所を分かるような表示ができるようにする、あるいはその建物にどれだけの人が残っているのかをヘリから見て分かるような工夫をしている自治体もあるため、そのような工夫をしながら訓練を行っていく、あるいはお互いに協定を結んでおくなど、そういったことが必要ではないかと思います。

赤井委員

ヘリコプター等については県警に聞いてみなければいけないと思うのですが、常総市の状況を見ていたときに、あるマスコミ関係者が都会で何かあったときにはヘリコプターがあのように活躍できないぞ、ヘリコプター同士がお互いに見渡すことができるような状況の中で救助できたが、都会であれば大変なことになるぞと話をしていました。そういう意味では、渡辺議員が一般質問で発言したようにヘリコプター同士が情報の交換ができるような一元化を早めに行う必要があるのではないかなと思います。それから、様々な情報が災害時には飛び交うと思いますが、そのときに、特に今回もツイッター等でこちらも危ない

ので助けに来てほしいといったいろいろな情報が錯綜しました。この警察や消防に入ってきた情報、また本部に入ってきた情報、これが本当に正しいのかどうかという判断も非常に大事だと思います。同時に、その情報が実際に正しかったとしても、医療現場で言うトリアージ、情報トリアージというのも大事ではないとも言われています。例えば道路に崖崩れがあり、この崖崩れは早く修復しなければならない、ただこれは緊急輸送路でも何でもなし、一方、向こうの崖の方が小さいかもしれないが、早く片付けなければ物資の輸送ができないなど、情報を精査しながらトリアージすることが必要ではないのかなと思います。岩手県などでは災害対策本部の中に情報班というのがあったと伺っています。今後、こういった情報に対してのトリアージの訓練が何より大切だと言われているのですが、この辺については、今、神奈川県として何か考えていることはありますか。

災害対策課長

神奈川県の災害対策本部にも統制部というのがあり、この統制部の中に情報通信チームというのがあります。ここが先ほどおっしゃったような情報のトリアージをしていくところであり、統制部設置訓練等を毎月のように行っております。情報のトリアージ、つまり大量な情報の中から重要な要素をつかんで判断していくということは、委員おっしゃるとおり我々も非常に重要だという認識を持っておりますので、こういった訓練を通じながら少しでも熟練度を上げていきたいと考えております。

赤井委員

そういった情報を皆様から多数頂くことは非常に大事だと思います。同時に、今回の常総市などの問題はメール配信ができなかったことによって、非常に後手になったという話も伺っています。様々な形で情報を市民、県民の皆様が発信していくことは大事だと思います。例えばよく防災無線では事前に録音したテープを流しますが、やはり録音された内容だと危機感が伝わってこないです。やはり東日本大震災の南三陸のように生身の声で、危ないです、逃げてください、と肉声でもって発信するというのも大事だと思います。それから災害時、例えば豪雨などの中での防災無線はほとんど聞こえないのではないかなと思うぐらいです。日常の皆様に対しての災害の避難勧告という点では、例えばサイレンを大音量で流すことによって皆様が気付くような体制を築くことも必要ではないかなと思いますが、この辺については今何か行っているようなこと、あるいは今考えられているようなものは何かありますか。

危機管理担当部長

各都道府県の市町村を中心に恐らく地区の自主防災組織や自治会の単位では、昔ながらのサイレンや半鐘などを使いながら異常を知らせて、いち早く避難場所に集合して安否の確認をしていくという取組もあります。これは原始的ではありますが、最も重要な取組だと思っています。自助、共助の最たるものであって、県としてはそうした取組を支援していく、枠組みをつくっていくことは可能であると思います。ただ実際、最終的にはそこに住んでいる方々、自助、共助の部分の方々が率先していただかなければなりません。それをサポートできるようなシステムを県、あるいは市町がつくっていくことが重要ではないか

と考えております。

安全防災局危機管理対策課長

住民の方への防災に関する避難情報ですが、これは市町村が行うことになっております。地域の実状に応じて、それぞれ工夫を凝らしながら地域に合った方法を採用しているのが実態です。例えば、最近増えているのが防災ラジオなどです。あるいは防災行政無線も、先ほど委員御指摘のような形では聞こえにくいということもありますが、個別受信機を付けるといった形で対応しているところもあります。あとは、先ほど来何度か答弁させていただいておりますしアラートもあります。この4月から導入しましたが、これを市町村が手元の端末で避難情報を入力すると、NHKのデータ放送の中で瞬時にこれを反映する形になります。これは非常に効果が高いのではないかなと思っております。更に最近ですと、V-L o wマルチメディア放送などもありますが、こちらはまだまだ実証実験段階ということで、県としては市町村に御紹介する形で市町村の取組を支援させていただいている状況です。

赤井委員

いずれにしろ、災害時の対応は本当にやることがいっぱいあって大変だと思います。先ほど自助が大事だという話もありましたが、今回の常総市の災害を見ても分かるように、家が流され、そして亡くなられた方が出たという状況からも、対策等をやってやり過ぎではないと思います。そういう意味では非常に大変だと思いますが、命と財産を守る県の役目として、しっかりと様々な場面を想定し、対応していただきたいとお願いして私の質問を終わります。