

土砂災害時の救助活動のあり方に関する検討会（第5回）議事概要

1. 検討会の概要

- (1) 日 時 平成 27 年 3 月 11 日（水） 10:00～12:00
- (2) 場 所 法曹会館 高砂の間
- (3) 出席者（敬称略）

委 員 池谷 浩、大友 康裕、大勝 道里、岡本 敦、荻澤 滋、萱津 雅弘、草場 秀幸、小林 恭一、今野 隆嗣、（代）大森 正基、重川 希志依、周防 彦宗、立石 信行、土屋 智、内藤 正彦、長井 義樹、長堀 弘、濱中 延元、（代）横山 瑠里子、村田 吉伸、（代）杉村 周一
オブザーバー 新井場 公德、塩谷 壮史、佐藤 敦、（代）大河内 仁

2. 内 容

- (1) 事務局から資料 1 に基づき、「土砂災害時の救助活動のあり方に関する検討会報告書（案）について」について説明があった。

【質疑応答】

- 「消防警戒区域の警備」は具体的に何を指し、また、「消防警戒区域内における救助活動の支障となる車両その他の物件の移動及び除去」はどのような場面で、どのような法的根拠に基づき、入れているのかを電話で確認したところである。

赤字で修正をいただいたが、「現地調整所で協議した上で、その方針に従い、救助活動を行う」とある。各機関が行う活動をここに列挙するという趣旨だと思うが、「救助活動を行う」「各関係機関が行う」は、「依頼する」となっており、先ほども「依頼する」でもよいというお話があったが、これは各機関が行うことであり、そもそもこれを具体的に載せる必要があるのかどうかということも併せて、どのように考えているのか。

- （事務局）法的根拠は、消防法の中の消防警戒区域を指す。主の目的は、消防が活動するために必要なエリアを確保するというものであり、一般市民を入れないためのエリアである。逆に言うと、市民の安全、危険を防止するための観点である。通常の火事等のみならず、大規模災害でも同様に、消防隊や消防団などが行うが、警察に依頼することもあることから、（2）は警備と書いている。

また、（3）の消防警戒区域の法律的な点については、災対法により新たに実施できる部分もあるが、そうではなくて、現実にはもともとの道路管理者、すなわち、道交法の関係などの面で行われているという話も伺ったので、このように書いている。

また、表現の話で、先ほど、「活動を実施する」という表現に変更したということと、依頼という形でも可能であるのではという話をしたが、さらに言うと、例えば2の「警察」の下の、「現地調整所における調整結果に従い、主に次の事項についての

活動を実施する」というこの2行がそもそも要らないのではないかとも思っている。というのも、「第3 関係機関間の連携事項」のあとに、赤文字として4行入れたこともあるが、それぞれの機関で記載しているこの2行はなくてもよいと考えている。

この点については、今後、各消防本部で報告書を参照する際、各消防本部の視点から、今後土砂災害が発生したときに、すぐに活動に取り掛かれるようになるという視点、また、各省庁で間違った受け止めをされては困るという考えなどを踏まえ、表現を決めていきたい。取りあえず「実施する」としているが、「依頼する」という言葉もあるでしょうし、削除する方法もあるということで、様々なご意見をいただきたい。

- 「死亡者の身元確認、家族等への連絡」等を含め、ここに載せるべきなのかどうか。実際、広島等で、現地調整所に行って、実質的に各機関が協議する大まかなものは活動の調整だと思う。各機関が行うことを書くことについて検討が必要であり、今後、また調整させていただきたい。その調整の部分であるが、共通項として、2行の部分は各機関に共通で使っている部分であるので、言葉として整理したい。

→(事務局) 個別に表現の修正があれば、基本的には反映していきたいと考える。ただ、これは、書かないことの善し悪しの部分があると思っている。書いていないがために、「そもそもこの機関が何をしてくれるのか」という話が現場で起こってしまう。事前に行うことが想定できると、当日現場で行うことの確認を省けるなど、書くことの良さもある。逆に、書き過ぎることのデメリットもあるので、関係機関等で検討していただいて、個別の役割、業務についてどう表現するか、明後日までにご意見を頂ければ、基本的には反映したいと思っている。

- 今の意見に関連するが、「依頼する」という書き方がいいと、個人的には思っている。消防の活動要領であり、消防として行うこと、他の機関に依頼することも含めて、整理されれば、統一が図れると思う。

また、「3 自衛隊」において「進入路・退出路の確保」があるが、今は、自衛隊と建設事業者にのみ割り振られているが、恐らく、実際は、程度の差こそあれ、各機関はある程度自分たちで進入路・退出路を確保しながら作業することになると思う。自衛隊と建設業者だけ書いてあるが、他の機関の立場から、任せておけばよいという感じになると、ミスリードになるのではと思う。

→(事務局) 今のご意見のように受け止められないように、例えば16ページに「目安」と入れている。また、「依頼する」に統一するとの提案があったが、例えば18ページの「第2 安全確保策」では、「活動の実施を依頼する」「1 大型土のうの設置」とあるが、国交省、TEC-FORCE にもお願いする部分についても、「依頼する」という表現を使っている。さらに、その上の、「第1 安全確認・安全監視」でも同様に、「応援部隊等に対し次の事項についての活動の実施を依頼する」と、それ以降は依頼するという表現になっているので、合わせる意味でも、「依頼する」のほうが、統一性という意味ではよいと考えている。

「進入路・退出路の確保」については、重機で土砂をどけるなどを指している。ま

ず、消防機関が重機を自ら持っていれば、自らやる。持っていなければ、協定等に基づいて重機業者に依頼をする。しかし、広島でもそうであったが、かなり早い段階で自衛隊に行っていたいただいており、その点も含めて、自衛隊の箇所に、「進入路・退出路の確保」を記載している。

逆に、「4 国交省」では、別の表現として、「救助活動に必要となる大型照明器具、重機等の資機材の投入」を書いている。ここでは、資機材の投入について整理して書いている。若干トーンの違う表現になっている。

- 「現地調整所」の名称は、現在、内閣府では「合同調整所」で統一している。これまで決まっていなかったが、議論をした結果として、現地、中央が問題ではなく、現場において合同で様々な機関が集まることが大事であり、「合同調整所」という表現にしている。

→ (事務局) 「合同調整所」に統一したい。

- 9ページの第2節の「救助隊1隊での安全管理体制」については、小隊長は安全管理も兼任するということになる。ここでは、ICSの概念は入っていないが、そちらの概念から言えば、安全管理だけではなく、現場指揮というのを入れて、「現場指揮と安全管理を兼任して行う」と書いた方がよい。

→ (事務局) 「安全管理と現場指揮を行うこととする」としたい。

- 11ページの「確保ロープ」については、流水救助を行っている経験から「確保ロープ」をしていたら絶対動けない。帰ってこられない状況になることもある。土砂の堆積物がある動水圧がかかったら、脱出不可能である。むしろ救命胴衣のみ身に着けて、土砂の上で流されたほうがよい場合もある。防具にもなるので、救命胴衣の着用は記載したほうがよい。隊員が流されたときに備え、ビーコンやPAS（パーソナルアラームシステム）があればよい。

19ページの「準備段階」や救助活動にも関わるが、広島の土砂災害の時にテレビで見ていると、テレビの報道関係者が救助を行っているすぐ横で撮影をしていた。二次災害が起こる可能性もあり、立ち入り制限も検討したほうがよい。

サイレントタイムについては、勘違いしがちなので、注釈を入れたほうがよい。勘違いされているのが、小隊レベルでサイレントタイムをとることである。サイレントタイムを要請する時には、必ず指揮所に報告を上げて、それで、指揮所のほうから各機関に、例えば、今は11時11分であるが、11時11分から5分間サイレントタイムをとりますという様な呼び掛け等が必要になってくると思う。

- (事務局) 確保ロープはご指摘のとおり、善し悪しの部分がある。また、10ページの第3節「救助活動の安全確保」で、服装等について、雨合羽・救命胴衣を基本にするということで、救命胴衣についても触れている。

また、救助ロープについては誤解があってはいけないということで、今回、10ページの第3節の「救助活動の安全確保」の3行目のところの「救助ロープ」は括弧書き

にしている。また、11 ページの、第2の「救助・避難誘導要領」の上から5行目には、「さらに、確保ロープの使用が安全確保を図るために有効と考えられる場合には、状況に応じその活用にも配慮する必要がある」としている。※のところでは、今後の研究が必要であるとしているが、使わないということであれば削除してもいいと思っている。

また、消防警戒区域の設定については、11 ページの「消防警戒区域の設定」で「一般人の区域内への進入規制を行う」とし、目的も、その1行目の部分で、「一般人に対する危険の防止及び消防部隊等の活動スペースの確保を図るため」と書いている。

また、サイレントタイムはヘリが入ってこないための手配などもあり、現実的には合同調整所において周知して、それを知った上で、救助活動を行っている部隊がその時間に行うというのが一連の流れになる。サイレントタイムの意味合いもここでは丁寧な説明はしていないが、しっかりと意味合いも説明し、調整所への情報提供なども入れていきたい。

- 「さらに、確保ロープの使用が安全確保を図るために有効と考えられる場合には、状況に応じてその活用に配慮する」という記載方法が一番よいと思う。危険性というのは、土石流に巻き込まれるだけではなく、救助活動を展開する上で、足場が悪かったり、高所から転落する恐れがあったりという危険性も考えられ、現場の指揮者や各隊員が考えればよいことだと思う。
 - 書き方として、10 ページで、今は括弧で「(救助ロープ)」となっているが、「救助ロープ」は残しておいて、後ろに括弧で「(必要に応じて)」とか「(必要に応じた資機材)」という形にさせていただいて、残しておく。そして、11 ページの隊員の救助活動は、隊長が判断すればよいことであって、「使え」とか「使うな」という表現は避けたほうがよい。今後、各消防本部でマニュアル等を作成すると思うが、その中で検討し、判断してもらえればよい。
 - 私は、※の部分の削除したほうがよいと思う。この※の3行目の「流されるのを防ぐことができたり」という1文に非常に抵抗がある。実際に、広島の実験のあとヒアリングを行ったが、実際に流された人の土石流は、2波目の土石流で、1波目の大きな岩や大きな木が来たものとは若干違っていったようである。さーっと音もなく来て、そんなに量が多くないけど、やはり水と若干の岩、それから土が混じったものが流れてきただけで、そこにいた人が流されてしまったということで、普通の水とは違うものなのだというので、この1文だけは非常に気になる。※の一番最後の「安全装備品の研究が必要である」という部分は、今後のためにも非常に賛成であるが、今のところは※の部分は削除のほうがよい。
- (座長) 今の意見も踏まえ、案を作成し、調整して欲しい。
- 対象災害の種類において「発生原因別現象」としてまとめているが、引用文献をしっかりと記載したほうがよい。もし、引用ではなくて作られたとしたら、例えば溶岩流を「液体として流動する」とか、火砕流の場合は、パターンとすると、火山噴出物

の降下型と溶岩の崩落型とあるが、それを同時にこれで読めというのは、厳しいことや、この温度や速度が日本で起こっているものか、世界で起こっているものなのかということもある。例えば、1902年のプレーの火砕流だと、速度は100m/秒とか、温度は1,000℃くらいあったと言われているので、そういうデータも入れるのか、入れないのかとか、火山泥流の「火口湖での噴火」というのは、火口湖の水の飛び出しが問題であって、そこをきちんと書かないと分かりづらいとかいうのがあるので、見直されたほうがよい。もし、引用文献をそのままそっくり使ったのなら、そこに書いてありますというのを出して終わりにすればいいのだが、これは違うのではないか。

また、その前の「発生原因別現象」に、雨の場合は、地滑り、土石流、がけ崩れだけだが、雨でも大規模な崩壊、いわゆる深層崩壊は起こる。それから、これは「山体崩壊」という表現がいいのか、大規模崩壊のほうがいいのか。火山の場合は、よく山体崩壊と呼ぶが、それ以外では、大体、大規模崩壊とか深層崩壊と言っている。できれば、学会用語事典等を使っていただき、正確に書いた方がよい。

また、参考資料の大雨警報については、「浸水害」と「土砂災害」に分けて出されるので、明記したほうがよい。

→（事務局）それぞれ確認したいと思う。

○ 「応急救助活動」という言葉がわかりづらい。後ろに括弧して、「(初期段階の救助活動)」という言葉があるので、理解されていると思う。「初期段階の救助活動」の方がよい。

→（事務局）実際、初期段階の救助活動という意味である。

○ 消防団の安全確保について触れられていない。実際に、土砂災害など、現場で殉職される方の大きな理由の一つは、情報入手手段を持っていないことである。例えば、16ページに、「関係機関間の連携」として、消防、警察、自衛隊、国交省が記載されているが、消防団以外は、非常に立派な装備や情報通信手段を持っているが、冒頭の消防団の方は、非常に脆弱な状況の中で連携機関として位置付けられている。例えば、8ページの「第4 活動原則」の「安全管理体制の確立」でも、「人員や部隊を指定」とともに、「消防団の活動の安全確保のための積極的な情報提供」などの文言を入れてほしい。

「第3 救助活動」の「長時間の活動となるため」とあるが、現実には、長時間どころか長期間にわたって従事されないといけないという状況の中で、「活動部隊の疲労度等を考慮した交替要員の確保」とあるが、活動部隊の心身の疲労度が、肉体的のみならず、遺体の捜索に長期間携わるという場合、心もかなり疲弊される。少し配慮する必要である。

→（事務局）「長期間」や「心身の疲労」は加えていきたい。消防団についても、ご指摘のあった箇所について「確保して、救助活動を行う」や「情報提供を受け、救助活動を行う」など、情報提供や装備について触れていきたい。

○ 土砂災害の中で、人的被害が一番多いのは土石流であり、少し検討していただきたい。

土石流は1回だけではない。1回だけではないという注意を払っていただきたい。そういう中での救助を行っていただくことを理解してもらえるような記述にしてほしい。

→ (事務局) 関連する記述としては、例えば9ページの※で書かせていただいた部分に「雨がやんでからもしばらくは、拡大したり、同じ場所で再び発生することがあることに注意する必要がある」ということで、ここで若干触れている。また、10ページの※のところ、土石流の性質・特徴の部分で広島を受けて入れている。

○ 土石流は、2次災害をどう防ぐかということが非常に重要であることを理解してもらえる内容をいれてほしい。

→ (事務局) 今の部分については不足している部分もあり、9ページ等にもう少し書き加えていきたい。

○ 事前に十分調整させていただきましたが、念のために少し解説をしたい。今回、特に国交省の記述において、16 ページに、必要に応じた調整、施設管理者との必要に応じた調整をしていく部分を入れさせていただいた。17 ページに、都道府県の土木事務所の立場をあらためて書いてある。国交省が行う場合と県の管理者が行う場合がある。実際に、今年の兵庫県の災害の場合は、県で対応できるということで、県で行っていただいた。必ず国交省がいるということではないので、誤解があってはいけないということで、少し修正をしていただいた。

国交省のところに災害派遣隊等としつこく書いてあるが、実は、国交省の直轄のメンバーが含まれる場合がある。今年の例でいうと、長野県の南木曾町は国の直轄であったので、TEC-FORCE を呼んでいないことがある。その時は、制服などが全く一緒なので、見分けがつかないので、書き分けている。

○ 「6 都道府県等土木事務所」がこれだけ入っていると、逆に、この人は何として入っているのかという話になってしまって、例えばこれは括弧書きで施設管理者の場合があるみたいなものを付け加えたほうが分かりやすいということか。

○ まさにそのとおりです。そう書いていただくと、前に書いてある施設管理者との関係が明確になると思う。

→ (事務局) 少しつながるように、さらに補足を入れたいと思う。

「3 その他」について、今後のスケジュール等の確認が行われた。