

(2014年7月11日講演)

15. 震災対策の隘路—私の経験より

元東京都総合防災部部長 和田正幸委員

鈴木（唯）委員に、非常に内容の濃い、いろいろな資料を使ったプレゼンをやっていただきましたが、わたしの方は良く言えばシンプル、普通に言えば貧弱な内容で恐縮です。

中身に入る前に 2 つほどお願いというか確認させていただきたいことがあります。1 つは、これまで皆様方からいろいろと東日本大震災のときにどのような対応をされたとか、会社がどういう対応をこれからしていくのだというような、大変参考になる話をいただいているわけですが、わたし自身は都を離れて時間も経っており、都が今現在どのようなことをやっているかについては、申し訳ありませんがあまり詳しくありません。したがって、わたし自身がお話しできるのは、これまでわたしが携わってきたことの中から何点かかいつまんでお話ししてお役に立てることがあれば幸いです、というのが 1 つ目。2 つ目は、わたしの申し上げることは、わたしの個人的な意見であり、都の公式見解ではないということをご了解いただければありがたいということでもあります。

まず、はじめに資料 P1 ですが、「思い出の記」、また「夏への怪談」と書きました。どういうことかという、わたしは阪神淡路大震災のときに東京都の防災計画課長をしておりまして、震災後いろいろなところで話をさせてもらう機会が多くありまして、そのようなときに地震の起きた日が平成 7 年 1 月 17 日なので、7117 という数字を黒板に書きました。そしてすごいなと思ったのは、真ん中で線を引くと、71 と 17 で左右対称なわけです。左右対称でかつ 7 も 1 も奇数で、素数です。したがって、この日はそういう数字が左右対称に並んでいる日だったという話をしていました。ところが、そのあと東日本大震災が起きたわけですが、わたしも本当に驚いたのは、2011 年の 3.11 ですが、11311 も左右対称である、真ん中が 3 で、両側が左右対称で、全部奇数で、もちろん素数なわけで、そういう全く奇妙な偶然？に、寒気を感じた次第です。

その下は時間で、阪神淡路大震災は 5 時 46 分で、その 5, 4, 6 は、1 から 9 までの間の、ちょうど真ん中 3 つの数字。5 は一番真ん中であり、その前後の 4 と 6 が後ろにくっついていると、こういう数字の並び具合でした。そして東日本大震災は 2 時 46 分で、2, 4, 6 と極めて分かりやすい数字が順に並んでいるということで、この 2 つとも数字的には極めて興味深いと言うと変ですが、私自身が鳥肌が立つように感じたので、そういう意味で夏への怪談というふうにな付けた次第です。

資料 P2 に入ります。「私の災害体験から」と書きましたのは、わたし自身は東京都に 30 数年間勤めたわけなのですが、都の場合、いろいろなポジションを経験していくので、ずっと災害対策というわけではないですが、しかし、たまたまわたし自身は災害と縁が深かったということなのか、いくつか貴重な体験をさせていただいたので、その中から、いくつか書かせていただきました。

最初の遭遇は、大島の全島避難。「一万人脱出作戦」と書きましたが、要するに全島避難で、大島の住民の方が一番近い伊豆の下田へいったん避難しました。しかし、当時の鈴木都知事が、都民がよその県にお世話になるのは申し訳ないということで、都内へ来ていただくということになり、夜だったので、都営バスで下田から東京へ移送したということがありました。資料に「深夜のバス輸送」と書きましたが、東京都は自ら交通局を持っていたので、その都営バスで来ていただきました。

そこで、次にその受け入れ先の問題が生じるわけですが、都には区政課という 23 区の行財政指導をやっている課がありまして、私は当時その係長だったので、そこで各区との交渉をやることになりました。都バスで都内へ来ていただくときに、ではどこで受け入れてもらうのかとなると区役所しかありません。そうすると、各区役所をお願いするのに、夜なのでもう区役所は閉まっている。そこで「助役を捉まえろ」と書きましたが、要するに区のナンバー2、今は副区長と言っていますが、その助役をつかまえるということです。そのとき感心したのですが、今から数十年前で、当時はまだ携帯も何もないわけですが、これが実につかまった。それぞれの区の助役の御自宅へ電話しますと、奥様が出て、大体その時間帯だとまだ帰宅していない、どこに行っているか分からないが、都のこういう者だがとにかく帰って来たら折り返し電話をもらいたいという話をしたら、三、四十分の間に必ず先方から電話が掛かってきた。だから、当時、連絡体制がきちんと把握されているのは素晴らしいなと思った。それで区に受け入れてもらった。

そのとき、どこの区から受け入れてもらうのかということがもう一つの大きな問題になりました。要するに一つの区だけでは足りないわけですので、「おたくの区は、こういう状況であるが体育館等に受け入れていただけますか？、それでどのぐらいの人数の受け入れが可能ですか？」という話をする。そうすると、各区とも「何人ぐらいは大丈夫だ」という返事が来るわけですが、どこの区から順番にお願いしていくのかという問題です。結局、帰島するときは竹芝から船で帰ることになるので、竹芝に近い区から行こうということで、港区、品川区からなった。こちらは、都の交通局と連絡を取り合って、「今、バスはどこまできているのか、どのバスとどのバスが、計何百人ぐらいがどちらの区の体育館に向かうか、到着時刻はおおむね何時頃か」ということを確認して、区の方へ連絡する。区の方では真夜中に職員を動員して、体育館の方の受け入れ準備・体制を整えるわけで、大変なご苦労をお掛けしたと思うのですが、

区の方からは、一言の苦情もなかったのは感謝に堪えません。

それはそれで無事にいったのですが、後で問題になったのは、受け入れたのは 23 区全部ではないわけで、竹芝から遠い区は該当しなかったわけです。ところがテレビで毎日のように避難民のニュースを放送して、どこどこの区の体育館でこれだけ避難民が来て、受け入れ区のほうは一生懸命親切丁寧に心のこもった対応をやっているというようなことが流される。そうすると、受け入れている区は、それぞれおもてなし競争で、それはまあありがたいことなのですが、一方避難民が入っていない区の方では、うちの区にもぜひ来てもらいたいとなってしまった。当時、避難民の関係は都の福祉局が担当していたので、区の方から、福祉局の幹部の所へ、混み合っている受け入れ区の体育館から、いくらか当区の方でも受け入れてもよいという申し入れをして、福祉局の方は避難民の居住スペースも楽になるので、ではお願いしますということになったのですが、私どもの方では、先ほど述べたルールで竹芝から近い順にお願いしたということで、受け入れの該当にならなかった区にはその旨説明し、渋々了解をしてもらっていたわけなので、福祉局と直接交渉により、新たに受け入れる区ができてしまうと、その周辺の受け入れている区も動揺し始め、「どういうことなのか、うちの方は我慢しているのに、話が違うではないか」と怒りだす。それも判るので、今度は私どもと福祉局との大喧嘩となった。以後の展開は大変面白く私自身も勉強になったのですが、震災対策と直接の関係はないので省略します。

次が、三宅島の全島避難で、「代打の副知事随員から代打の初代現地対策本部長へ」と書きましたが、このときは 8 月の末から 9 月の初旬ぐらいの時期で、ちょうどそのときは 9 月 1 日の防災訓練の最盛期だったので、そのために都の当時の災害対策部、今は総合防災部ですが、そちらでは副知事の随員を出せないということになったので、わたしは災害対策部の OB だったので、わたしが随員の代打で行くはめになった。そうして、全島避難になったわけですが、現地対策本部というのは、三宅島には都の出先として支庁があり、そのヘッドとして支庁長が居るわけで、その人が現地対策本部長になる予定だったが、港で東京へ向かう島民の見送りをしているときに、足をロープに引っ掛けて転んで骨折してしまった。そのために、その彼も東京に搬送になってしまったので、誰も現地の責任者として残る者が居ないということで、わたしは随員で行っただけなので着替えも 1 日分しか持って行ってなかったのですが、私が残りますということで、初代の現地対策本部長を引き受けた。

何をやったかという、島にはもう居られないので、「1 週間の船上生活」と書きましたが、船で三宅島の周りに待機して、朝になると島へ着いて作業を行い、3 時ごろになったら島から離れるというパターンで、風向きによっては有毒ガスが来るから島に居られないので、その時間帯だけ上陸して作業をした。

作業は何をやったかという、まず一つは、ライフラインの維持です。水道は使えた。当時、

NTTの電話線は三宅島を經由して御蔵島へ送っていたので、三宅島が止まってしまうと御蔵島も止まってしまうので、何とか止めないようにした。あと、三宅島は、通称鉢巻き道路と言っている周回道路がありますが、それがだいぶ破損していたので、それを何とか補修していった。それから、島の中の警備です。誰も居なくなってしまうから、勝手に人が入って来ないように警備しなくてはいけなかった。また、もし残留者が居たら、助けなくてはいけないということで、そういったことのために1週間ほど船で生活した。

そのときに一番まいったのは、村役場とか、支庁とか、両方とも我々が着岸できる港から離れているので、そこまで行くのに道路が寸断されていて難しいということもあり、本部職員を行かせるか行かせないかという判断にかなり苦労した。結局行ってもらったのであるが、それは危険も伴うので決死隊というかんじで、午後3時までに必ず戻る必要があるので、自分の判断でやってくれということで、他の人間には頼めないで、都の管理職に、彼らはオートバイに乗れたので、オートバイで行ってもらったというのもあった。それが三宅島の話である。

3番目は「阪神淡路から（防災計画課長の経験I）」というところで、一つは、テレビの話。テレビにはお声がかかれば、積極的に結構出ました。なぜかという、無料で都の震災対策の現状を知ってもらえるよい機会なので極力出ることにしていた。そのときに大事なことは、役人というのはどちらかというと専守防衛が習性なので、あれもやっています、これもやっていますというふうに答えたいわけなのですが、それをやってしまっただけだと駄目だということで、どこまでできているかではなく、逆に東京都はここまでしか対応できていないのだということ、それをテレビで言うべきだと、そういうことをわたしは当時の上司に話して了解をもらい、何ができていないかを知らせることが大事なのだということで話した。それまでは公助、要するに災害になったときには役所がやってくれるというのが多くの住民の感覚だった。神戸はかなりそれで参ったと思われる。しかし、そうではなく、先ほども鈴木（唯）委員の話にもあったが、自助、共助が重要なのだということを理解してもらうためにも、東京都は申し訳ないが、ここまでしか用意ができていない、そこから先は、住民の方々に自らを守るために自ら頑張ってもらわなければならないということを知っておいてもらうために、都はこの程度しかできていないとはっきり言うべきだということでやった。

「しかし、言えないことも」と資料に書いたのは、生番組の座談会があり、そのときに面白かったのは、生番組であるので、始まる前に、都としてできていないこともつらいことも正直に話すつもりだが、やはり話せないこともあるので、簡単なサインを決めて、あるポーズをしたときはわたしに当てないでくれと司会者に頼んだわけです。そうしたら、彼は「分かった」と言ってくれた。

そして水の話の時にそのサインを使った。それは水をどれだけ供給できるかという話で、そのときに東京都は応急給水槽ということで1,500トン確保したものが公園などの地下に設置し

であり、半径 2km 以内には必ず給水拠点を 1カ所用意してあるので、水は大丈夫だという話をした。それに座談会の出席者の一人が突っ込んできたのは、では、その応急給水槽があるのは分かったが、その鍵は誰が持っているのだと。鍵は東京都水道局と、それから地元区・市が持っていると答えたところ、なぜ現地の住民が持っていないのだと、現場に最初に駆け付けるのは住民ではないかと、彼らに持たせなければ意味がないではないかという話である。そのとき、わたしはサインを使った。なぜかというと、実はその発言者の言うことは正論だと思いますが、応急給水槽というのは単なるプールではない。プールのように溜めているだけでは水が腐ってしまうので、普段から水がそこへ流れ込んでいくが、そこに一端集まってもまたそこを通過して、そのまま水道水として供給される形になっている。そうすると、もし住民の方に鍵を預けていて、何か手違いが起きて、誰か不届き者が、毒薬でも入れられたらどうするのかと、それは責任が取れないと、何万人の人が死ぬということがあったらどうするのか。だが、そのようなことは言えないので、そのときにサインを使わせてもらった。そうしたら、司会者はきちんと約束を守ってくれた。

次に神戸市と芦屋市の話を書いたが、これは何度か現地へも行きましたが、神戸市役所の低層階は避難民の生活の場になっていた。たしか4階か5階ぐらいまで完全に避難民が入っていました。だから役所側は使えない。それで、市の職員は外階段で上り下りしていた。外階段から入って行って、入り口に、警備の人がいて住民の方が入れないようにしていたが、4階ぐらいまでは完全に避難所になっていた。

芦屋市にも同じような話があり、1階は資材や物資の保管場所とボランティアの受け付けなどで、ほとんど使えなくて、2階のカウンターの中で仕事をしていましたが、カウンターの手前の通路まで住民の方が居る。当時は冬だったので、毛布にくるまった人たちが居るわけです。そのような状況の人たちの前で仕事をしなければならなかったということがあった。

要するに住民の方々の意識は、「役所の対策がなっていないから自分たちはこのような目に遭っているのだ」、「役所は普段から税金だけはしっかり取っているくせに、何だ、このざまは」と、こういうことであった。

「快適さに慣れた都会生活」と書いたが、そういう状況では誰かのせいにならなければやっていられないから、そのはけ口として役所に対してきつく当たるといことになるのだと思う。

資料 P3 についてだが、役所のロビーは避難民が寝泊まりしている、その中で執務する状況が生まれている。もちろん住民を排除するなどということとはとんでもないわけです。

それから、避難所等もそうであるが、職員の指示には従わない。括弧内に小さく書いたのですが、食事等が役所からしっかり提供されるようになってから指示に従うようになる。つまり、現場とはそういうものだという事。彼らは、ボランティアさんは善意で来てくれていることは分かっているから、ボランティアの方たちには感謝する。しかし、「役所のやつらは何だ、こ

いつらは」と、「ろくなこともできなかつたくせに」と指示に従わないということ。だから、実績がものをいう世界になるということである。したがって、わたしも向こうへ行ってかなりいろいろな状況を見てきたのですが、職員自身が心理的ダメージを受けるケースが多く出てきたようでした。例えば管理職の方でも、かなりつぶれた方がいた。ほとんど茫然としている感じで、きちんと聞こえているのか聞こえていないのか分からないような感じの方も結構いた。要するにエンドレスの仕事になってしまい、休む暇もない、気分転換の機会もない、食事だってそれほど良いものを食べるわけにはいかない。毛布にくるまってカウンターの前まで住民の方が居るわけですから。そうすると、その目の前で、雑談もできないし、冗談も言えない、仕事をしながら笑うことも禁物である。そのようなことをしたら冷ややかな目で見られる。そういうことで非常にきつい状況になり、かなり職員も参っていました。

次の問題は、④支援の問題点と書きましたが、これはまた別なレベルの問題ですが、支援するほうがいわば善意の押し売りをするということです。要するにわが市はこれだけのものを神戸なら神戸、芦屋なら芦屋へ送っているぞというのをアピールしたいということでもあります。あえて意地悪な言い方をすると、神戸のために送るというよりも、わが市の PR のためにやっているというふうにも見え、善意の押し売りではないかともみえるわけです。そして被災地側は、その対応でくたびれてしまうという問題がある。さらに言えば、何が、どこに、どれだけ必要かはそれほど簡単に分かるものではないということもあります。

それから、ヤマト運輸さんの話の際にも出ましたが、輸送の問題というのものもある。だから、そういう問題があるにもかかわらず、どちらかという善意の押し売りの電話が次々と掛かってくるので、受け入れ側はパニックになってしまって、「ありがとうございます」とすべて受け入れてしまう。もし断ったということが報道されたら、「被災者への十分な手当てもできていないくせに、全国からの善意を断るとはなにごとだ」と袋叩きになるからしょうがない。そうすると、使えないまま支援物資が特定の場所にあふれ返ってしまうという問題が起きる。

ところが、括弧内の集中と過疎の問題というのは、マスコミの責任もあるかと思いますが、要するにマスコミはちょうど入りやすいところの避難所に入って行ってカメラを回す。このような物が足りない、このようなひどい状況だと一生懸命アピールする。それはそれで大切なことなのかもしれませんが、そうすると、そこへ物が集まってしまう。かつそこで「足りない」と言った物が集まってしまうという問題がある。だが、本当に全体を見回して足りないのは何なのかそしてどこが足りないのかは、そんなに単純には分からないということでもあります。

それで、わたしが苦労したのは、東京都そして各区市町村が個々バラバラにそれぞれ支援をするとなると、相手はその対応だけでくたびれてしまうから、一本化しようではないかと各区に持ちかけた。区も、それはそうだということで、では、東京都が窓口になるから、例えば簡易トイレが足りないと言ったら、簡易トイレがたくさんある区にお願いするとか、いろいろそ

それぞれの区にお願いするので、とにかくやりとりの窓口はわたしどもでやるからと、一本化のほうが向こうも楽だろうからという話をした。それで了解していただいて、最初はそういう形でやっていた。ところが時間が経ってくると、あちこちで支援しているというのがテレビに映るので、当区も何とかしないとイケないと区長さんたちが思い始める。そうすると、実務レベルでは了解していたものが、区長さんの指示が出て、それが守れなくなってきて各区がまちまちにやり出してしまって、結局窓口一本化は崩れてしまい、わたしは区全体の会議に呼ばれて大変叱られた。そういう勝手なことをするのはないと、区は独立した自治体なのだから、自分たちの判断で動くのだと、都が一方向的にそのようなことをするのはおかしいではないかといふ言われた。それでもある区は最後まで頑張ってくれた、区として独断専行はしないと。そこには、今でも心から感謝している。

その次に、「9 都県市相互応援協定」と書いた。こうした問題があったので、9 都県市、東京、千葉、埼玉、神奈川の4 都県と横浜市以下政令市の集まりですが、それが相互応援としては充実した協定を持っており、そこで応援調整都県市を設定しようではないかという提案をした。要するに応援する側が一斉に電話を掛けてくると受ける側が大変なので応援を調整するところを作ろうということ。例えば東京が被害を受けた時には埼玉県とさいたま市が調整都県市で、そこに窓口を一本化する。応援は全部そこで受けて、東京都は埼玉側と直接連絡をとる。他からの応援は全部いったん埼玉で受けてくれて、調整してくれると、そういうシステムを作ろうではないかということにした。そうすることによって窓口の一本化ができるし、アウトソーシングができるので、被災したところは自分たちの仕事に専念できる。

次が、「4 地域防災計画の大改定（防災計画課長の経験Ⅱ）」である。阪神淡路大震災を踏まえて、地域防災計画の大改定をしたのですが、阪神淡路大震災は大都市が被害を受けた最初の地震だったが早朝5時46分に起こり、都市はまだ目覚めてはいなかった。

大改訂にあたり、まず何をやったかということ、最初は膨大な新聞記事の切り抜き作業である。要するに何が起き、どのような被害を受けたのか、どんな問題が生じたのか、これをまずつかまなければならないと考え、新聞の切り抜き作業を数カ月掛けてやった。それで問題点・課題の発見を行った。その後、19の部会を設置して課題ごとにその問題点を部会に投げかけた。資料に括弧書きで作った部会と投げかけた問題点の例を挙げたが、それに対して、東京都としてどういう答えを出すのだということをやっていた。もちろん、できることとできないことがあるわけですが、そのようなことを必死で、真剣に都庁をあげてやったということです。

資料 P4、「Ⅱ 震災対策の課題から」と書いたが、何が問題なのかを少し申し上げたいと思います。綺麗事ではない世界を書いています。まず「1 被害想定の問題点」と書いた。被害想定というのは、過去の災害を前提として、そのデータを基に被害を想定するものであり、その被害を防ぐためにどうしたらいいかを考えていくための前提となるもの。つまり、過去の災

害を前提として、そのデータを基に被害を想定するということなのですが、それは裏返しに言くと、過去に被害のなかったものは想定できないということになってしまうわけです。

ところが、都市の構造とか、インフラの状況とか、発災の時間帯等によって被害は大きく違ってくることがまずあります。被害想定で一番大きいものは、冬の夕方6時というセッティングをしている。ちょうど帰宅のための通勤ラッシュの時間帯であり、繁華街も活動が盛んになるころで、家庭では夕食の準備で火を使っているということで、それが被害がMAXになるだろうという前提であります。それはそれで合理的だと思うのですが、一方、被害がないものは想定されないという問題があるわけで、例えば新幹線の被害がない。中越地震のときに新幹線が脱線したが、ほとんど被害はなかったので想定していない。それから、電車もそうだが、ほとんど被害はなかった。阪神淡路大震災のときも脱線したが、5時46分だったので電車は動いておらず、被害者はゼロである。

そうすると、そういう被害が、被害想定上は載ってこない。そういう問題点があるということである。だから、もしかしたら本当は時間帯によっては起きるかもしれないが、過去の被害がないということで、それは想定できないということが起きる。つまり、それを想定することは、勝手に数字を作ってしまうことになるので、そんなことはできないということになる。これは仕方がない。

したがって、“想定外”の発生の余地は常にあるのだということがまずある。しかしながら、それに対する対処が非常に難しい。なぜならば、それはまさに想定外だから、発生するという根拠がないということになるわけです。したがって、どういうことになるかという、予算が取れない。そんな荒唐無稽なことに予算はつけられないから、なぜ必要なか根拠を出せと財政当局は必ず言う。これが被害想定の一つの問題点である。

それからもう一つは、被害想定の結果をもとに地域防災計画を修正する。それは被害想定で出てきた数値にどう対処するかということであるが、資料に「死者数⇔負傷者数、避難所生活者数、どっちが重いか？」と書きました。しばしば、被害想定で死者何人というのが見出しになるわけですが、東京都の被害想定だと、死者9,600人という数字が出る。それで、被害想定で死者数が多いと、それは大変だとなるわけで、もちろん、地震に強い街づくりによって死傷者の数自体を減らす努力というのは大切なことなのですが、それは街づくり部門の仕事で、いざという時の対応の問題ではない。我々にとって大事なものは、もう死んだ人は帰ってこない、例えば負傷者・重傷者は2万2,000人、これが9,600人の死者の方にさらに上積みされることをどうやって防ぐかという問題のほうが大きいので、そうならないためにどうするか。それから、避難所生活者数200万人だと、それだけの数をどうするのかと、どうやって面倒を見るのかと。一般的に被害想定というのは、どれだけ人が死ぬかを気にするが、我々にとってより重要なものは別の数値ではないかということである。

次に2の道路・輸送の確保であります。先ほど鈴木（唯）委員の話でも出た道路啓開。要するに道路の障害物をどかしてきれいにするのですが、その実効性の問題がある。東京都は、東京都建設業協会等と協定を結んでいて、その協定では震度6以上の地震が起きた場合には都の要請があったものとみなして自主的に各建設業者は出動することとなっている。だから建設業者の方たちは、東京都がお願いしなくても震度6以上になったら自主的に出動して障害物除去をしてくださるわけです。東京都では、きちんとエリアごとに配置を決めていて、ここからここまではA業者さん、こちらはB業者さんと全部行く場所を決めている、かつ同じ区画を1社ではなくてダブルで張り付けている。それだけ実効性を確保するために手厚くやっているということなのですが、実際はそう簡単に思いどおりにはいかないだろうとわたしは思うのです。

つまり、いつ地震が来るか分からないが、そのときのために資機材を遊ばせている会社があるかということ。各社とも企業活動をしているのだから、資機材はどこかの現場へ行って活動しており、いざというとき重機は会社にはないのではないかと。いくらダブルで張り付けようと、トリプルで張り付けようと、ないものはないことになる。だから、それがどれだけ機能するかという問題である。最大限やってもそういう問題がある。いざというときのために常に重機を確保しているところはどこか、自衛隊だけである。だから、そこの連携をいかにスムーズに行うかが重要となる。

それから、2番目、全面車両通行禁止。要するに環状7号線と国道246号線の内側は緊急車両以外全面車両通行禁止となるが、それに実効性があるかという問題。現状は規制を徹底できないだろうということで、流入車両は規制するが、出ていく車両はどんどん出ていかせると、こういう方向に動いているということでもあります。

それから、3番目、人命救助ルートの確保。要するに、発災後72時間はこれが最優先ということで、どこを使うかと。なかなかいいなと思ったのは、首都高を使う案である。首都高と主要幹線道路。それから、ヘリで災害拠点病院を結ぶ。

それから、物資の輸送は、基本的には発災後3日間を過ぎてからである。3日までは人命救助を最優先しそのために道路を使い、物資は地域内備蓄で対応する。

資料P5は避難所についてです。数字は区ごとの収容可能数と被害想定での発生数との関係、いわば需要と供給のバランスの問題であります。被害想定によると千代田区の避難者数の想定は1万1,000人。一次避難所最大収容人数が1万4,000人。そうすると、b-aは3,000人プラスであるから、避難者数よりも収容所のキャパのほうが大きいということである。△が付いているのは、キャパが足りない区である。一番シビアなのは品川区であるが、避難者数18万5,000人に対して収容能力が11万3,000人で7万2,000人分足りない。この分はどうするのかというと補完避難所というのを作ったと。例えば本来の区立の小・中学校以外のところとも個別に協定を結んでお願いしているからクリアしているということである。この数字で見てほし

いのは、大田区、足立区は非常に三角が大きい。それだけ避難者の方が大きいということを認識しておいてもらいたい。

帰宅困難者であるが、滞留した人の中で帰宅困難に陥るのがd欄である。d/c、要するに全体ではどれだけのパーセントの人が帰宅困難に陥るかというのが、そのパーセンテージの表である。千代田区から豊島区までの都心部のグループは4割程度の方が帰宅困難状態に陥ってしまう。世田谷区、大田区、足立区は3割前後とかなり差がある。つまり、都心に近いほうは、遠くから来ている人が多く、私用の人も多いということで帰れない人の割合が高くなっていることだと思われる。滞留者のうちでどれだけの人々が帰宅困難者に陥るかというのはどのように計算するかというと、その場所より10km未満の距離から来ている人は全員帰れるだろうという前提である。10kmであるから、3時間もあれば帰ってしまう。10~20kmの人は、1km距離が増えるごとに10%ずつ帰れる人が減っていくという計算で、パーソントリップ調査を基にしてこういう数値を出している。したがって、都心部のほうは遠くから通っている人が多く、私用で来ている人も多いので、帰属先がないから余計に帰宅困難者が増えていくという結果になる。

23区合計で避難者数が311万人、一次避難者の収容者数が223万人で△87万人となっている。つまり、87万人分収容能力が足りないことになるが、ところが、その下の*を付けたところであるが、実際の避難生活者数はどうなるかというと、区部の避難者の311万人×0.65となっている。つまり65%の人が避難生活者で、残りの35%は疎開先があつてどこかへいくという計算である。これはアンケート調査とか、国の防災会議の数字などを使っている。国の防災会議の数字というのは全国マターの数字であり、東京都のアンケート調査も数千人オーダーのアンケートであるから、どこまで本当か分からない、35%が本当に疎開してくれるのかどうか分からないということである。だから、これはちょっと危ないのかなと思う。その35%が疎開してくれると、202万2,000人になるので、223万7,000人という収容能力を下回ると。したがって、きちんと都としては確保されていると、マクロではこうなるという話である。

都心から山手線までの間は住んでいる人が少ないから、避難者の数が少ない。だが、帰宅困難者が膨大になる。したがって、それをもし一次避難所に収容するとすると、とても足りないということである。

環7木造密集地域というのは、山手線から環状7号線の間のお朽化した木造住宅が密集している地域で、非常に地震に弱いエリアと言われている。したがって、そこは避難する人がたくさん出る。表に乗せた区名で言うと品川区とか大田区、足立区が該当するが、そうした地域では避難者の数のほうが多く出てしまい、避難者収容能力を超えてしまうという問題があり、木密地域の解消は、環7という重要路線沿いでもあり喫緊の課題となっている。

主要ターミナル駅別滞留者数というのは、駅を起点に4平方キロメートル圏内で滞留者がど

うなるかについてである。4 平方キロメートルというのは半径が約 1 km ちょっとであるが、屋内に滞留する人と屋外に滞留する人のパーセンテージを出したのであるが、東京駅は屋内に滞留する人は 44 万人、屋外は 3 万人で約 8%である。つまり、オフィス街が多いから、きちんとビルの中に入って滞留できる人が多い。ところが、新宿、上野、池袋、この辺は屋外滞留のパーセンテージが高い。これは私用で来ている人などが多く、帰属先がないため、屋外に滞留せざるを得ない人の割合が高いということである。これに対し、例えば新宿区などは新宿駅周辺防災対策協議会を作っており、これはかなり頑張っていると思いますが、新宿駅周辺といっても甲州街道の南側は渋谷区のエリアとなっていますので、その協議会には、そこが入っていないという問題があるわけです。

帰宅困難者について東日本大震災のときの数字が出ていますが（資料 P6）515 万人のうち 352 万人が東京都内である。神奈川県が 2 位だが、2 位以下を全部合わせても 160 万人。だから、大半は東京都内である。それから、東京都が発表した公共施設の受け入れ数が 7 万 4,001 人。352 万人から見ればたったの 3%弱でしかない。

一時滞在施設については、都立施設を 200 カ所開設する。主に都立学校、美術館、博物館、庁舎等だが、問題は、美術館、博物館は本当に大丈夫なのか、収蔵品の盗難や破壊という問題にどう対処するのかということもある。

それから、帰宅困難者対策条例では、事業所に 3 日分の備蓄努力義務。それは良いが、4 日目以降、10 名以下となった段階で閉鎖を検討して、対策部門として移送する。対応施設は都庁以下、こういうところであると。そこにも美術館、博物館があるが、そこは先ほどと同様、大丈夫なのかということである。

それから、都内事業所の帰宅困難者実態調査（平成 26 年 5 月）についてですが、今年の 5 月に行った調査で、BCP の策定状況は、震災後策定というのを合わせても 56%が策定している。従業員の備蓄については 3 日以上というのは半分ぐらいがやっているということである。しかし従業員以外の施設利用者用の備蓄は従業員用の 10%程度を持っているところが 2 割くらい。20%程度が 4%くらい、約 65%はまったく持っていない。それから、取引先のお客様等を施設で受け入れられるかということについて、受け入れ困難であると回答したのが 42%あって、その理由として、「備蓄がないから」、「受け入れスペースがないから」というのがあり、さらに、外部の人はそもそも来ないからよいのだというものもあったということである。このへんも、本当のところそれで大丈夫なのか、いいのか疑問無しとはできにくいところである。

帰宅支援対象道路は 16 路線あるが（資料 P7）、それを使って帰宅を支援しようということになっている。それから、災害時帰宅支援ステーションが 9,000 カ所ある。いわゆるコンビニとか、ファミレスとか、ガソリンスタンドとか、学校である。

そこで問題は、「困難な諸問題」と書きましたが、要するに 3 日間備蓄を確保して発災直後

の帰宅抑制が図られても、職場・学校等の所属場所を持たず屋外で滞留する人が、都の被害想定で163万人居ると。その内訳は、私用等が118万人、東京都市圏外から44万人、海外から1万人となっている。こうした行き先がない人たちがかなり多い。そうすると、これらの人により一時滞在施設が飽和してしまうし、またこうした人たちは帰属先のないバラバラの個人なわけで、統制のとれないことからパニック要因にもなる。要するに帰属する組織がないわけであるから、そういった問題もある。

それから、帰宅支援道路で帰るといっても、利用できる道路が限定されるのではないか、どこまで使えるかが分からないのではないかと、適時適切な情報が得られるのかという問題がある。それから、道路は大渋滞したり、がれき等の道路啓開作業で大変である。障害物も散乱しているだろうし、緊急車両も通るだろう。信号機等の道路交通秩序の崩壊、停電による街灯・ネオンの消滅なども予想され、そのようなところで安全に帰れるのかという問題がある。

そして、さらに3日たったら、疲労が蓄積してくたびれ果てた人がオフィスから大量に帰るわけである。そのときに帰宅支援道路の状況がどうなっているか分からない、鉄道が動いているかどうか分からない、それから途中での支援は、帰宅支援ステーションの物資はもうすでになくなってしまっているだろうという問題もある。

それから、事業所では帰宅抑制した場合の負荷がかなりきついと思われる。不要不急の要員も社内に抱え込むことになるわけで、そういった場合のスペース、空調、備蓄、トイレ、水の問題がかなり負担として重いのではないかと。それから、エントランスホールなどで帰宅困難者を受け入れると、それも負担になる。4日目以降の事業継続要員への対応、つまり4日目以降のBCPの関係であるが、対応要員の温存ができるのかという問題である。

そこで、これはわたしの勝手な考えであるが、一つは、163万人に及ぶ屋外滞留者は、広域避難場所へ誘導するのが一つあるのではないかと（資料P8）。つまり、特に都心のターミナル駅に近いところ、括弧内に書いてある日比谷、代々木、新宿中央公園などは、広いスペースもあるし、その地区は、地区内残留地区と言って、倒壊とか火災の危険性が少ない、要するにそこに書いてある場所で、皆さん見てもらおうと分かるが、大きなビルがあったりして安全だと言われているところで、その地域にある公園というのは割と危なくない。だから、そこへいったん案内すればよいのではないかとこのことである。いわば、急造難民キャンプの様なものを想像していただければよいと思う。ただし、これも、冬場、夜間、雨天のときには難しいので、残念ながら事前の計画化はできないということになる。

次が、これがわたしの最も言いたいことですが、鉄道線路で帰らせたらどうかということである。平時のシステムの延長上の道路で帰すということが、先に述べたように危険と困難を伴うのであるから、平時でないシステムを考えることも必要と思うのである。第一に線路は安全である。橋脚の被害率はほとんどゼロに近い。道路のように火災とか、倒壊とか、がれきの散

乱とか、自動車通行、そういう危険性がない。それから次に、距離が短い。線路は直線が多く道路に比して目的地までの距離が短い。それから第三に、帰宅する側は慣れている。普段通勤で使っている鉄道であるから、距離感に分かるし、迷うこともないのではないかと。ここまで来たから、あと駅何個分だとわかるし、それが励みになる。そして、数キロごとに駅があるので駅による支援も可能だろう。例えば吉祥寺－三鷹間は1.6kmである。一番長い田町－品川間でも2.2km、そのぐらいで駅があるし、東海道線、東北線などの中距離電車も4km以内で大体駅があるので、長くて1時間も歩けば次の駅で支援を受けることも可能なのではないか。だから、例えばP8の一番下に「方策」と書いたのですが、2日間ぐらいは鉄道を動かさないでその間に線路帰宅を認める。それから、地下鉄には申し訳ないが、地下鉄は回復が早いということがあったので、ターミナル駅まで運んでほしいと思うわけである。

それでかなりの滞留者の速やかな解消が図られて、企業にとっては帰宅抑制による負荷も軽減できるのではないかと(資料P9)。だから、例えば路線別にグループを編成して帰してはどうだろうか。ちなみに都心のターミナル駅からの距離を調べてみた。そこに書いてあるように、大体30km前後でそこそこのところまで行ける。30kmというのは、歩いて行けない距離ではないと思う。30km先になると、例えば阪神淡路大震災のときも、神戸－大阪間というのは30数キロであるが実際には大阪はほとんど被害がなかった。だから、30km離れば大丈夫ではないか。直下地震というのは「狭い地域で大きな被害」が特徴であるから、少し離れば大丈夫だということで、神戸－明石は20kmで、明石は何ともなかったということもあったので、この概ね30km圏内の、例えば東京－横浜、大宮、柏、新宿－立川、渋谷－長津田、池袋－川越、北千住－春日部、そこまで行けば日常生活は大丈夫で、交通機関も動いているとなれば、そこまで歩いて帰ってもらったほうが、本人にとって楽であろうし、被災地にとっても負担が軽くなる。企業にとっても、不急不要の人員分まで3日間備蓄をやって苦勞するよりもということである。災害時にはいかに被災地の活動の負担を軽減するかということが極めて重要な課題であり、そうした観点からも、この案は意味があると思われる。平時のルールを破ることになるし、民間鉄道の問題なので役所の側からは言い出しにくいことであるが、民の側からならば言えるのではないかと思う。以上であります。ありがとうございました。(拍手)