

## 平成25年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会 準備会 議事要旨

日 時：平成27年10月3日（土）10時00分～13時15分

場 所：（株）社会安全研究所 会議室

出席者：田中委員長、岩田委員、黒田委員、鈴木委員、松尾委員  
事務局（4名）

### 概 要：

#### 1. 委員紹介

出席者名簿に基づき、委員及び事務局紹介がなされた。

#### 2. 委員会について（設置要綱確認）

事務局より資料1に基づき設置要綱を説明し、内容が確認された。主な発言要旨は、以下のとおり。

##### ◎責任追及との関係について

- ・ 調査委員会が責任追及を行うものではないことが明記されていないが、それで良いのか。
- ・ 責任追及でないことを明記すると、委員会が行政寄りの立場であるかのように見られてしまう可能性もある。
- ・ 個人の責任は問わないが、組織の責任は問うても良いのでは。
- ・ エレベーター事故調査の調査では、個人・組織の責任は問わないことが記載されていた。ただし、要綱ではなく、別紙のような形であったように記憶している。
- ・ どのような形であれ、本調査委員会が責任追及をするものではないことが説明できる根拠資料は必要。今、各委員からいただいたご意見を踏まえると、要綱改定、又は、附属文書作成のいずれかになる。どちらにするかは事務局に任せる。

##### ◎教訓の反映先について

- ・ 日本全体で活かされるように調査・分析を行って良いと思う。
- ・ 国や東京都など大島町以外についての議論が増えすぎると良くない。
- ・ 今回の土砂災害はハザードマップの問題も大きく、マップを作成した東京都にも触れる必要がある。
- ・ 町だけで全ての対策・対応を行うことは難しく、都や気象庁等のサポート体制を作ることが今後大切となる。

##### ◎調査・分析の範囲について

- ・ 主にハード面での調査・分析の結果については、すでに東京都の伊豆大島土砂災害対策検討委員会で報告されている。要綱の第1条2と第2条(1)の記載から、本

調査委員会は、災害対応やソフト面の防災対策に主眼を当てるものと理解した。

#### ◎情報の取扱い、守秘義務等について

- 開示請求があった場合は、どのような対応になるのか。
  - ⇒ (事務局) 事務局は民間企業であることから、開示請求を受けることはない。  
町への成果物は報告書であり、報告書は公開される。報告書に載せた情報のみが公開されることとなる。
- 守秘義務について、その拘束力はどれくらいあるのか。
  - ⇒ (事務局) 委員に対して情報を漏えいしないよう求めているだけであり、罰則があるわけでもない。
- 調査委員会から町に提出する成果物が報告書のみであり、報告書に載せない内容については公開しないことを踏まえると、住民への説明やマスコミ取材の際にも報告書の記載内容しか話せないということになるのか。
- 委員個人のこれまでの研究などと密接に関わっており、調査委員会としての調査・分析活動で得られる情報と重複するものも少なくない。
  - ⇒ (事務局) 少なくとも委員会の聴き取りで得た情報については、報告書記載範囲以外は守秘義務を守っていただきたい。公表文献から得た情報や、先生方ご自身の研究等では調べたことなどは話していただいて構わない。
- 第11条の記載は、「調査・分析、会議等の活動に関連して知り」ではなく、「会議等の活動として知った」といった意味と捉えるべき。
- 要項で情報の取扱いや守秘義務を定めているが、たとえば、裁判になった場合は話さざるを得なくなるだろう。
- 要綱で定められている守秘義務は、拘束力があるわけではなく道義的なもの。とは言え、我々委員がマスコミ等から尋ねられた際に、確定した事実等以外を話せないと言う根拠となる。

#### ◎その他

- 本調査委員会には、遺族をはじめ町民から高い関心が寄せられるだろう。現地で町民に対して調査委員会について説明する機会を設けるべきでは。
- 町からは必要に応じて情報が提供されることと思うが、その他関係機関に対しては、調査委員会、町のいずれから提供依頼するのか。情報を得られることは担保されているか。
  - ⇒ (事務局) 町に確認するが、原則として調査委員会からお願いする形になると思われる。回答が得られない可能性もあり、その場合、報告書に「情報提供を求めたが、回答が得られなかった」と記載することになるだろう。
- 第6条4で、本調査委員会の議事は原則として委員全員の一致により決めることとする旨が記載されている。事実認定をする際は原則、全員一致で良いと思うが、

分析結果についての見解は委員によって異なる場合もあると思われる。無理に委員会として一つの意見にまとめるのではなく、報告書では両論併記として異なる意見も載せた方が良い。

### 3. 委員会における情報取扱いについて

事務局より資料2を説明し、討議がなされた。主な発言要旨は、以下のとおり。

#### ◎委員選定について

- 資料 p.3 にある3事例では、委員にいずれも弁護士や遺族代表者・一般市民代表者が入っている。本調査委員会の委員には弁護士や遺族代表者がいないが、どのような基準で選定したのか。  
⇒（事務局）遺族代表者・一般市民代表者については、本災害には遺族会がなく遺族を代表される立場の方がおられないこと、一般市民代表者として代表する立場の方の選定が難しかったことが挙げられる。弁護士については、自然災害・防災に関する専門的な知見をお持ちの方を委員に、という基準で選定させていただいた。委員長とご相談して、そのようになった。
- 報告書の記載ぶりが責任追及にあたらぬかという判断を弁護士にお願いする場合が出てくるかもしれないが、その際は別途相談だろう。

#### ◎議事概要・議事録について

- 会議の議事概要・議事録については、両方ともあった方が良くと思うが、議事録をどこまで詳しいものにするか、特に要検討。また、公表タイミングについては、ご遺族等への手元に届いてからということであれば、「終了後準備が整い次第公開」としてはどうか。
- 今年度中に報告書のとりまとめまで終えなければならないことを考慮すると、議事録作成などの負荷はできるだけ軽減したい。すべて非公開にはできないか。
- 詳細な議事録を作成すると、個人が特定される記述は伏せなければならず、調査・分析を進める中で委員がその確認作業を行うのは大きな負荷となる。また、議事録を公開すると、事実認定のプロセスが公表され、守秘義務の関係からしても問題が生じる。できれば、報告書が完成するまで議事録は公開せず、議事概要のみ公表としたい。
- 本調査委員会は会議を非公開とするので、ご遺族、町民としてはどのような話し合いが行われたのか知りたいだろう。
- 議事録等が会議の度に公開されることで生じる問題もあるが、一方で、会議内容がある程度公開されないと、委員としてマスコミ等に対して何も情報提供できなくなってしまうことになる。
- 議事概要と議事要旨を作成することとしたい。議事概要はA4用紙1枚程度のもの

で、決定事項のみ簡潔に記載し、会議開催後すみやかにホームページで公開する。議事要旨はA4用紙3~4枚程度で、発言の趣旨を箇条書きとし、作成次第、会議資料とともにご遺族等へ郵送し、ご遺族等の手元に届く時期を勘案して、ホームページでも公開する。当面、このような形で進めることとする。また発言者名は記載しないこととする。会議の録音データは保存しておく。

- 本災害でご遺族とは、どの範囲までの身内が該当するのか特定されているか。  
⇒（事務局）基準はわからないが、すでに町で特定されており、説明会の開催情報などがご遺族に伝えられているとのこと。
- それでは、異論がない限り、その範囲を対象とする。もし自分も含めてほしいという申し出があった場合は、再検討することとする。
- 議事概要・議事録の内容は守秘義務の対象外と言う理解で良いか。  
⇒（事務局）公開された議事概要・議事録の内容については、守秘義務を負っていただく必要はない。

#### ◎聴き取りの方法等について

- 聴き取りは対象者の同意を得た上で記録をとる旨が記載されているが、聴き取り後に対象者からやはり協力できないと連絡があった場合の対応も考えておく必要がある。委員会の調査・分析には法的拘束力があるわけではないので、そのような申し出があったら、聴き取り結果を使わないという判断をせざるを得ないだろう。
- 聴き取りの際は、どのような形で同意をとるのか。  
⇒（事務局）過去の経験では、口頭で聴き取りの目的・趣旨を説明し、ご理解していただいたうえで聴き取りを行っていた。同意を得た証拠として、同意いただいた部分の音声を録音していた。
- 行政職員に聴き取りを行う場合は、公務という立場で話してもらうのか。  
⇒（事務局）過去の事例では、公務から離れた立場で話を伺った。上司の立ち合いもなるべく避けるようにしていた。

#### 4. 調査の範囲・調査内容等について

事務局より資料3を説明し、討議がなされた。主な発言要旨は、以下のとおり。

#### ◎対象となる時期について

- 対象となる時期区分の②は過去10年程度となっているが、1986年噴火の全島避難、若しくは戦後直後の噴火から資料収集をする必要がある。全島避難の経験で、災害時の避難については先進例となった一方、土砂災害も火山噴火を契機にするという認識を強く持つこととなり、また火山砂防は国内で最も施設整備が進んでいた（ただし神達地区は保全対象外）。これらの影響を考慮すべき。

- 確かに 10 年は短く、明らかに狩野川台風は抑えるべき。伝説的に言葉として残っている土砂災害もあるので、それらも把握すべき。リスクがあったが伝わっていなかったことも含めて、情報が必要。
- 台風 26 号に関しては、発生時点から、どのような情報が伝えられていたかが必要。救助活動に関しては、各機関による本格的活動開始後ではなく、地域における救助活動を対象とするということで了解。過去の災害については、狩野川台風は必要。

#### ◎調査対象、入手すべき情報について

- 全ての役場職員を対象に調査することは重要。住民についても、被災地区のみならず島内全体を対象に、当時どのような行動をとったのか（正確に記憶しているかどうかはわからないが）尋ねてはどうか。
- 住民の対応行動を調査することは重要である一方、住民に責任を転嫁しているように受け取られかねないのではないかと。
- 我々は、行政の対応についてだけでなく、住民の対応行動についても提言する必要がある。その根拠として、当時の住民行動を把握することは必要。
- これまで本災害に関して住民行動のアンケート調査などは行われていない。
- 被災した地区、そうでない地区など、島全体で町民がどのように行動したのかという事実だけは調査したい。
- 住民調査が必要。地区別に、地域リーダーに配布・回収を依頼するなどしてはどうか。
- その他の関係機関で气象台とあるが、気象庁本庁の職員が都庁へ行ったという記載のある資料があった。東京都本庁、気象庁本庁にも聞いてみてはどうか。
- 東京管区では、予報現業は予報部が兼務している。まず東京管区气象台に尋ね、必要に応じて本庁予報部に尋ねればよい。
- 大島町、関係機関、住民の対応を調べ、課題を抽出したら、それが全国に共通する課題なのか、全国的には一般に解決されていたのに大島町で課題として残っていたのかが、最後の結論に大きく関わる。そのためには他地域の事例、水準を文献等から把握する必要がある。その意味で、入手すべき文献としては、そのような目的のための文献もある。
- 内閣府の土砂災害WGが報告書をまとめている。大島災害については触れていないが、広島災害などについて記載されており、今後どうあるべきかが記載されている。比較の参照となるのではないかと。

#### ◎主な論点等

- 雨量に関する警戒基準の設定は進んでいるが、その基準でどのくらい避難の頻度があるかという情報が不足している。属人的な対応ではなく、そのようなシステ

ムの問題も浮き彫りにすべき。

- 火山防災が進んでいる一方、南海トラフ巨大津波（16m）の想定が出て、避難場所に関する地区説明会を実施しているところだったことも抑えるべき。
- 過去の土砂災害警戒情報の発表時には、記録にはないが、通行規制をかけるなど、小規模なものは生じていたらしい。また、大島では、土砂災害警戒情報の基準が高めだった（警報が出にくい設定となっていた）という説もある。
- 土砂災害警戒情報の基準をどのような方法で定めていたのかについて、調べる必要がある。
- 過去の警報発表時の対応については、市町村レベルでは体制があいまいな場合も多い。
- 当時、土砂災害対応マニュアルは1枚しかなかった。
- 過去の災害対応の把握は難しいが、今回の対応はこれまでと同等だったのか、特に通常と異なる対応があったのかという比較も必要。大島測候所があった時代との違いなども確認すべき。
- 本災害後にとられた対応を集めると、その裏返しになるのではないか。
- 当時、船は下田港などに避難したらしい。神達地区には、元町地区から高潮を避けるため避難して来ていた人がいたようだ。台風の雨域ではなく、その前に気象不安定状態になって局地的な大雨が降った。その意味で、広島災害時よりも気象予報の判断は困難だった。台風説明会では、翌朝に暴風圏に入り雨も降るという情報が町に伝わった。実際の現象と災害の推移には、若干、時間的ずれがあるので、その点は要確認。
- 10月15～16日は三連休直後の平日。その時の日常生活はどのような日々だったのかを抑えることも必要ではないか。どのような日常の中で今回の災害が起きたのかを明らかにしておくことも災害を振り返る上で重要。
- テレビ会議の開催は、台風の警戒時によく行われるものだったのか、あるいは今回の台風に限るような特異なものだったのか。後者であれば、町も何らかの対応をとってもおかしくないが、前者であれば通常どおりの対応で済ませるということもあり得るので、どちらか確認が必要。
- 特別警報導入直後であったことから、特別警報に対する町の認識も要確認。島の場合は出にくいと正しく認識していたか。また、「この情報がここへ伝わってれば良かった」など、埋もれていた情報（資源）がなかったのか、あったとすればそれが埋もれた原因は何か、などを検討したい。
- 土砂災害避難の難しさを伝えるべき。現状、個別細分化した危険度は、都道府県砂防当局が発表している。気象庁HPにもメッシュ情報が示されている。しかし土砂災害警戒情報そのものは市町村単位でしか出ない。現状、自治体の対応とし

ては全域避難しかできない。そのような中、具体的な地域を指定しての避難対応はできたのか。より細かい情報を出す必要があると思われ、国の対応などについても提言すべきと思われる。

- 提言先をあまりに広げると漠然としてしまう。町としての対応について提言することに加え、それをサポートする対応についても言及するという形か。
- これは、大島町だけでなく、同様の課題を抱える全国の市町村に対して役立つ提言としてまとめることが必要。
- 後知恵でもよいので、理想的な対応は何だったのか、どうすればそれに近づけたのかを考えることも必要。水平避難をしていればよかったが、前日の土砂災害警戒情報で避難勧告を出しても、避難する人はいなかったのではないか。土砂災害警戒情報の空振り問題が出てくる。
- 空振りであっても、犠牲者ゼロとするためには、土砂災害警戒情報で避難行動を取れるようにすることが理想型。それがなぜできなかったかを分析する必要あり。
- 神達地区は、事前にレッドゾーンとなっていなかった。地形的に、神達地区は大金沢の低い尾根の外側となり、当時のマニュアルではレッドゾーンにならない。この災害後、低い尾根を土石流が乗り越えるかどうかも勘案して、検討会が報告書を出している。
- 全町避難はあり得ないので、危険ゾーンから避難させることとなる。それを考えると、当時の暫定ハザードマップは神達地区は対象外で、優先順位は低かった。それも含め、どうすべきだったのか。また、町が職員を全員退庁させたこととの関連では、大島町 300mm/h と名指しで気象庁情報に出て緊迫感が出てきた 00 時 52 分以降に対応をとろうとしても、すでに降雨がひどく動けなかった。その時、住民はどうすべきだったのか。少なくとも外に出ようとした人は流されている。垂直避難もリスクは高すぎた。では、どうすべきだったのか。
- 次の台風 27、28 号では、各地区の避難計画を急いで作り、全島避難を検討した。それはやり過ぎかもしれないが、ある種の理想型ではないか。
- ただし現状、特に要援護者などは、そうした避難行動に伴う負担が大きすぎて、対応できなくなっている。
- 水平避難だけでなく、垂直避難も含めて考えるべき。
- 垂直避難については、検討すべきだが、現状、土砂災害に関する明確な基準はない。
- 今後、理想型はどうだったのかなども検討し、共有しつつ分析を進めていきたい。その前に、まずは各委員の疑問点、論点などを出し合って、共有したい。
- 警戒のためのサイレンが聞こえないなど、仕組みの問題も考えるべきではないか。
- エリアメールが届かない地域（住宅はない場所だが）がある。

## ◎会議開催方法等について

今後の予定等について詳細検討した。この結果は、以下のとおり。

- 第1回委員会（10月17日開催）については、以下のとおりとする。
  - ・ 現地視察を行った後、会議を行う。
  - ・ 会議の開催場所は、町が確保している会場のうち、小会議室とする。
  - ・ 委員、事務局の移動手段としてレンタカー（運転手付き）を確保する。
- 第2回以降の日程等については、以下のとおりとする。
  - 【第2回】 11月21日（土） 大島町内にて開催。席上にて一部主要関係者等の聴き取りを実施するとともに、必要に応じ、翌日以降も一部委員による聴き取りも実施。
  - 【第3回】 12月25日（金） 都区内にて開催（原則として午後）。
  - 【第4回】 1月20日（水） 同上
  - 【第5回】 2月22日（月） 同上

## 5. その他

その他、関連事項に関する発言要旨は、以下のとおり。

- 委員会として町長に面会するなどして、現町長の考えを確認した方がよい。責任追及でないと言うのは簡単だが、それほど簡単ではないことを理解していただきたい。
- 10月16日に開催される土砂災害追悼式に、委員会として参加等を考えなくてよいか。可能な委員、又は事務局が参加することで検討してはどうか。
- もしくは委員会当日、現場で献花などを行ってもよいかもかもしれない。  
⇒（事務局）追悼式への参加については、町と調整する。

以上