

○矢崎参事官 ただいまより「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」の第4回会議を開催いたします。

委員の皆様におかれましては、御多忙の中、御出席いただき、誠にありがとうございます。

内閣府の矢崎でございます。どうぞよろしくお願いたします。

本日も新型コロナウイルス感染拡大防止のため、オンラインによる会議形式を取らせていただいております。ハウリング防止のため、御発言する場合以外は、マイクをミュートにさせていただき、また、イヤホンの着用をお願いいたします。

また、御発言をされる際は、御自身でマイクとカメラをオンにさせていただき、御発言をお願いいたします。

それでは、まず、開会に当たりまして、青柳政策統括官より御挨拶を申し上げます。

○青柳政策統括官 皆さん、おはようございます。政策統括官の青柳でございます。

冒頭、今回もと言ったほうがいいかもしれませんが、音声の不具合、次回までには改善を図りたいと思っておりますけれども、誠に申し訳ございませんでした。

委員の皆様にご議論いただいた内容については、8月21日に中間とりまとめとして公表させていただいたところでございます。避難のタイミングを明確にするために避難勧告・避難指示を一本化することや、大規模広域避難の円滑化のために災害が発生するおそれの段階で災害対策本部を設置すること、こういったことについて方向性を示していただいたところでございます。

本日、第4回のサブワーキンググループでは、引き続きの論点として、警戒レベル5の概念整理や名称の検討、また、警戒レベル3において住民に求める行動、広域避難の円滑化のための平時の調整のあり方等について御議論をいただきたいと思っております。

本年末にサブワーキンググループ最終とりまとめという段取りで進めていきたいと思っておりますけれども、本日も委員の皆様方、忌憚ない御意見、御議論を賜りますようお願いいたします。

以上でございます。

○矢崎参事官 ありがとうございます。

続きまして、サブワーキンググループの座長であります東京大学大学院情報学環特任教授の田中淳委員より御挨拶をお願いいたします。

○田中座長 座長の田中でございます。

今、青柳統括官からもお話がございましたけれども、本日は警戒レベル5、警戒レベル3のどのような行動をとるべきかと、そのためにどのような情報体系にしていくのかということ。そして、定着面でどんな工夫が要るのかなというあたりを1つ。それから、広域避難の調整の仕組みについて御議論をいただければと思います。

年内にということでございますけれども、まず骨子案、そして本文の案に向けて、本日は次回でかなり議論の中核になると思いますので、特に今日は皆様方の忌憚のない御意

見をいただければと思います。よろしく願いいたします。

○矢崎参事官 どうもありがとうございました。

本日の会合については、飯島委員は所用により御欠席されております。

また、中貝委員の代理で、豊岡市防災課宮田防災監に御出席いただいております。

委員の皆様におかれましては、どうぞよろしく願いいたします。

それでは、マスコミの方は、ここで御退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

○矢崎参事官 議事に入ります前に、議事要旨、議事録及び配付資料の公表につきまして、前回会議と同様の取扱いとさせていただきます。

また、別室にて会議のテレビ中継を実施しております。

最後に、本日は、特に指名がない限り、発言される場合は、スカイプ内のチャット機能を利用し、発言ありの旨を入力いただき、指名を受けた上で御発言をお願いします。

それでは、ここからは進行を田中座長をお願いしたいと思います。よろしく願いいたします。

○田中座長 それでは、まず、資料1について御説明をお願いしたいと思います。

○事務局(菅) 事務局でございます。

そうしましたら、資料1「避難情報等に関する引き続きの論点について」御説明をさせていただきます。

1ページめくっていただきまして、まず中間とりまとめでお示しいただいた避難勧告と避難指示の一本化や「緊急に安全を確保するよう促す情報」を設けることについての再掲をしております。説明は割愛させていただきます。

次のページをお願いいたします。

次に、警戒レベル5の呼称についてでございますけれども、警戒と呼称すること、5と呼称することについての御懸念が示されていたところでございますが、中段のように、警戒レベル5を引き続き用いることについて、多くの肯定的な御意見をいただいたことを踏まえまして、呼称については現行どおりとすることとし、以降の議論を進めさせていただきます。

次のページをお願いいたします。

目次でございます。少し全体の説明をさせていただきますが、優先的に警戒レベル5の概念整理や名称、そして警戒レベル3で求める行動、名称の見直しなどについて、本日は御議論をいただきたいと思っております。また、次回には、可能な限りの絞り込みを行えばと考えております。4ポツ目の新しい制度の周知方法・スケジュールについては、次回、事務局から提出させていただくものに御意見を賜ればと思います。

最後の2ポツについては、次回以降の論点でございますけれども、後ほど簡単に触れさせていただきます。住民の主体的な行動を定着させるための方策について、本日お時間があれば御議論いただければと思います。

次のページをお願いいたします。

警戒レベル5の名称検討の前に、警戒レベル5を発令する状況がどのような状況であるのか、その状況を市町村が把握可能なのか等について、これから数ページ、委員の皆様との認識共有のための資料が続きます。既に事前レクで御説明させていただいておりますので詳細は割愛いたしますけれども、警戒レベル5というのは左上のように災害発生時に加えまして、左下のように災害がまさに発生するおそれがあるときにも発令することが考えられます。例えばオレンジ囲みにあるような、災害がまだ発生していないものの、天端ひたひたまで水が来ていてほぼ確実に越水するといったような場合。また、2つ目は、災害の確認はできていないものの、雨の降り方などからして、ほぼ確実にどこかで土砂災害などが発生しているだろうという場合に発令することが考えられます。

右半分には、それらの状況を市町村が把握可能なのかについてお示ししています。ほとんどの項目について、赤い三角マーク、これは市町村が状況を把握できるとは限らないということを示しておりますけれども、それがついております。つまり、この段階になりますと、基本的に市町村の方々が災害の状況を把握することは大変難しく、したがって、この警戒レベル5「緊急に安全を確保するよう促す情報」は、必ず発令される情報ではないということをご共有できればと考えております。

次のページをお願いいたします。

こちらのページでは、警戒レベル5の段階で住民の皆様がとり得る行動の例を記載しております。しかし、この行動をとったからといって身の安全を確保できるとは限らず、赤字で書いてありますとおり、どのような行動をとりましたも被災するおそれがある。こういったことを共有できればと考えております。

次のページをお願いいたします。

前ページの行動例を平面的に配置してみたものでございます。既に浸水が始まっているような状況であり、避難場所など安全な場所への移動が困難な状況です。上のほうに戸建てが4軒ありますけれども、一番左の家のように浸水が屋根の上まで達してしまう場合、命を守る行動としましては、近隣の建物に逃げ込むといったことが例えば考えられますけれども、もちろん安全に行けるかは分かりません。左から2番目の家については、2階に逃げても浸水するおそれがございます。また、集合住宅を幾つか記載しておりますけれども、浸水する階層にいる方については上層階に行ったり、あるいは近隣の建物に行くといったことしかないと思いますけれども、例えば上層階に知り合いの方がいらっしゃるのか、入れる部屋があるのか、近隣に適切な建物があるのかなど、身の安全を確保できるかは必ずしも分かりません。

このような既に手遅れの状況において、まだ逃げられていない人に対して警戒レベル5を発令するといったことが考えられます。

次のページをお願いいたします。

警戒レベル4の避難指示についても同様の資料を作成しておりますけれども、説明は割

愛させていただきます。

10ページを御覧ください。

住民がとる行動の例を少し概念的に整理したものでございます。左側が警戒レベル5、右側が警戒レベル4のときでございます。ざっくり見ていただきますと、警戒レベル5のときのほうが行動が多少限定的なことが分かりますかと思えます。また、警戒レベル5のときの基本的な行動といたしましては、水害に対しては少しでも高いところに行くことが基本で、また、土砂災害に対しては少しでも土砂災害の危険がある場所から離れる、そういったことが行動の基本ということが共有できればと思えます。

次のページをお願いいたします。

ここが一番のポイントのところでございますけれども、表の中央の列を御覧ください。警戒レベル5の名称を考えるに当たりまして、まず「緊急に安全を確保するよう促す情報」の発令により求める行動につきまして、文字ベースで概念を整理いたしております。行動指南と状況伝達、大きく2つの方向性があるという御意見をいただきましたので、その2通りを記載しております。最終的には1つの文章で整理することとなります。

それぞれについてどのようなスタンスであるのか、非常に重要な点ですので、上から読み上げさせていただきますと、上のほうから、災害が発生し、またはまさに発生するおそれがある状況において、安全な指定緊急避難場所等への立ち退きを行うとかえって危険となる可能性が高いと市町村が判断できた場合に、市町村がこの情報を発令することによって、危険な場所にいながらまだ避難していない人に対し、ここまでは共通でございます。ここから、まず行動指南型のほうでございますが、切迫する状況下で必ずしも身の安全を確保できるとは限らないものの、少しでも浸水しない高い場所、少しでも土砂災害の危険がない自宅内や近隣の建物へ移動するなど、住民自らが判断する相対的に安全な場所への移動等を緊急的に行うことを求める。

もう一つが状況伝達のほうに重きを置いていまして、あるいは行動委任型と言ってもいいのかもしれないですけれども、状況が極めて切迫していることを伝え、住民自身に判断や行動を委ねる。このように大きく分けて2つの概念が考えられますけれども、整理上2つに分けているだけでございまして、このどちらかでなければならないという趣旨ではございません。

名称を検討する上で、警戒レベル5の情報をどのような情報とするのか、何に重きを置いた情報にするのかについて、重要な観点ですので、次のページの論点1でそれについて御意見を伺っております。

次のページをお願いいたします。

1ポツ目はどちらかという行動指南のほうでございますけれども、情報を発令する市町村としては、警戒レベル5の段階であっても可能な限り行動を指南することとせざるを得ない。また、市町村は平時にも住民ともコミュニケーションを取るもので、その際に警戒レベル5でとる行動も併せて伝えることとなるといった御意見。

2 ポツ目は、5 の段階において、仮に状況を把握できて、本情報を発令できたとしても、推奨する具体的な行動を示すことは難しいので、災害の状況の伝達に重きを置いて、どう行動するかを住民に委ねるべきで、もし行動できる自治体があれば、それはすればよいのであって、基本的には状況伝達であるべきという御意見を頂戴いたしております。これについて議論を深めればと思っております。

論点 2 は名称を検討する上での配慮事項を伺っております。論点 1 における意見を踏まえますし、市町村が極めて切迫した段階で住民に出す情報であるということ。警戒レベル 4 で求める「避難」、いわゆる指定緊急避難場所や親戚・知人宅への移動とは異なるということ。自治体が状況を把握し切れないということ。住民に相当程度行動を委ねざるを得ない状況であるということ。身の安全を確保できるとは限らないということ。緊急に行動をとってもらう必要があるということでございます。

次のページをお願いいたします。

論点 3、名称の候補を伺っております。四角囲みで発令する際の呼びかけ例を示しておりますけれども、この赤丸の部分に新たな名称が入る、一つのイメージでございます。

なお、メールでも御連絡させていただきましたとおり、名称については本サブワーキングでの議論のほか、メディアの皆様との意見交換ですとか、さらには法制度面での協議を踏まえる必要がございますので、その点、御了承いただければと思います。

候補としまして、行動を促す側面が強い名称として 4 案、緊急安全確保、緊急危険回避、緊急退避、災害回避指示。状況伝達の側面が強い名称として 4 案、危険切迫情報、緊急災害情報、災害発生情報、これは現行と同様でございます。避難困難情報。最後に、自ら判断し行動することに重きを置く名称として 2 案、各自防護、自力安全確保が挙げられます。もちろんこの中で絞らなければいけないということではなくて、本日の議論も踏まえて考えていくこととなります。

このうち下から 3 番目の避難困難情報につきましては、発令する自治体からすると住民に対して行動するのを諦めるよう仕向けるように聞こえるため、名称としては難しいのではないかと御意見があったことを申し添えます。

次のページをお願いいたします。

「命を守る最善の行動」の表現の検討についてでございます。

次のページをお願いいたします。

現在、警戒レベル 5 で求める行動の表現としている「命を守る最善の行動」という表現について、最善という表現が、まだベストの行動をとることができる段階のように聞こえる。命を守る行動という表現が、命を守るように聞こえるので、見直したほうがいいのではないかと御意見が上がっております。

現時点として挙げられている候補としては 4 つございまして、「命の危険」、これは行動というよりもどちらかという極めて切迫した状況を表現するものになっているかと思えます。次に「死を避けるための行動」、「自己判断で命を守る」、「その場で最善を尽

くす」でございます。この点、事前レクでは十分に皆様の御意見を伺うことができておりませんでしたので、本日御議論いただければと思います。

なお、下半分には、現在の「命を守る最善の行動」という表現がどのように使われているかを例示しております。

ここまでが警戒レベル5の関係の論点でございます。

次のページをお願いいたします。

警戒レベル3で求める行動の検討と名称の検討についてでございます。

次のページをお願いいたします。

論点1としまして「避難準備・高齢者等避難開始」によりどのような行動を求めるのかについて伺っています。1ポツ目は、警戒レベル3で高齢者・障害者、その支援者等の避難に特に時間を要する方々の避難を求めるというものでございまして、これは既に現行のガイドラインで求めることとなっております。

2ポツ目は、警戒レベル3で高齢者等に限らず、そのほかの人も外出を控えたり、危険を感じたら早めに避難するよう促すという御意見でございます。

3、4ポツ目につきましては、地理的、地形的に早めに避難したほうがいい地区の居住者に対して、警戒レベル4を早めに出すということも考えられるという御意見でしたので、参考として載せております。

また、論点2として「避難準備」についてでございますけれども、避難準備そのものは一人一人してもらう必要が当然あるものの、警戒レベル3のタイミングで一律に避難準備を求めなくてもいいのではないかという御意見がありました。

次のページをお願いいたします。

警戒レベル3の名称についての論点でございますけれども、まず論点1として、そもそも名称を見直す必要があるのかという点であります。警戒レベル3で求める行動を見直すのであれば、名称についても見直してもいいのではないかという御意見がありました。論点2としまして、見直すのであれば、その際の配慮事項を伺ったところ、避難準備を名称に含めるかといったことや、もう一つの高齢者等避難のサブワーキングにおいても、警戒レベル3の名称等について議論すべきとの御意見をいただいております。

論点3、名称候補でございますけれども、これまでのところ、高齢者等避難指示、要支援者避難指示、早期避難／早期安全避難、避難準備・高齢者等避難指示が挙げられています。先ほど警戒レベル5の名称のときも申し上げましたけれども、この名称についても法律関係の協議等々、あるいはもう一つのサブワーキンググループでの意見も踏まえながら検討していくこととなりますので、御了承ください。

次のページをお願いいたします。

これまで紹介いたしました様々な案を一覧に整理いたしました。警戒レベルというのはそもそもの定義として、行動を促す情報と住民がとるべき行動を結びつける、そういった数字でございますけれども、参考までにこの状況例ですとか相当情報についても記載して

おります。

実際の住民への情報伝達の段階にあつては、これら左側から状況、行動を促す情報、とるべき行動について、一緒に併せて伝えていくこととなると思いますので、名称や表現の組合せを考える上で、この表が参考になればと思っております。

次のページをお願いいたします。

次回以降の論点でございますので、簡単な説明とさせていただきますけれども、まず最初に、国土交通省や気象庁等が発表する警戒レベル相当情報、この改善に向けた視点についても優先的な論点が済み次第、議論をお願いしたいと考えております。

次のページをお願いいたします。

この点について、意見としては、例えば名称を分かりやすく整理したり、情報の受け手が警戒レベル相当情報の発信タイミングに差があることで混乱することに対して対応する必要があるなどの御意見が上がっております。

次のページをお願いいたします。

これは現行の警戒レベルと警戒レベル相当情報でございますけれども、左側の整理を本サブワーキンググループで行っておりますが、それに併せ、この右側の相当情報についても分かりやすく整理する必要があるという御意見が上がっております。

次のページをお願いいたします。

防災気象情報には、市町村単位で発表される情報がございまして、例えば警戒レベル4相当の土砂災害警戒情報という情報がありますけれども、それは右上の地図で言う白囲みの霧島市全体に発表されます。その情報が発表されますとメールサービスなどで霧島市内の住民に警戒レベル4相当の情報が発表された旨の通知が行きますけれども、市の南部、黄色い部分はまだ危険度が低くて、土砂災害の危険度はそこまで高まっておりません。にもかかわらず、市の南部の方にも警戒レベル4相当の通知が来てしまうので混乱する人が出ているといったことや、あるいは警戒レベル4相当情報になったのに何で避難勧告を発令しないのだといった問合せが市町村に非常に多くあり、災害対応の支障になっているので、対応を検討してもらいたいとの意見が上げられています。

次のページをお願いいたします。

最後の論点、住民の主体的な行動を定着させるための方策の検討についてでございます。これは中間とりまとめ時点では引き続きの論点として記載しておりませんでしたけれども、今議論しております情報名の改善だけでは全てうまくいくわけではないという問題意識が挙げられましたので、住民の主体的な行動をどう定着させるかについても御議論ができればと考えております。

事務局からの説明は以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、各論点について御意見を承りたいと思いますけれども、まず初めに、牛山委員から資料提供をいただいております。牛山委員、資料4の御説明をお願いできますでし

ようか。

○牛山委員 今回の議論のために急遽作成しました資料ですので、今後、細かい数字などは変わる可能性があることを御了解ください。

まず、ただいまの御説明の中ではさらっと流れていましたけれども、警戒レベルの表がありました。警戒レベルの表の中でどういう防災気象情報等を相当情報にしていくかという話がありまして、その中で1点だけ特に提案したいことがございます。現状、大雨特別警報は警戒レベル5相当情報ではあるのですが、例えば災害発生情報等を発令する際の根拠というか基準とはしないという、いわば準相当情報のような扱いになっております。しかし、特に制限なく相当情報としてもよいのではないかと考え、少し調べてみました。

調査対象の事例は、2017年7月以降に発生しました大雨特別警報の事例です。というのは特別警報の制度は2013年からですが、2017年7月、つまりこれは平成29年7月九州北部豪雨は含まず、その後からです。

これは、この時期に発表基準が変わりましたので、現行と同様の発表基準となった例としまして、平成30年7月豪雨、2019年の台風5号に伴う長崎県内、それから、2019年8月末の前線に伴う佐賀県を中心とした大雨、それから、昨年の2019年10月の台風19号、令和元年東日本台風ですね。この4つの事例を用いました。

まず、特別警報が出たかどうかとを、各地方気象台の資料を用いて確認いたしまして、死者・行方不明者については、私のほうで従来から調査をしております犠牲者のデータベースを利用しました。

家屋の被害については、各都道府県が発表している市町村別の被害家屋数を参照しました。ただし、これは各都道府県によって情報の発表時期やスタイルが全く異なりますので、資料の時期は一定しません。災害直後から変更されていないところもありますので、その点は御了解ください。

まず、大雨特別警報の発表された市町村と犠牲者、死者・行方不明者が発生した市町村の関係を、これは天気予報などで使うスレットスコアの考え方で整理してみたものです。

まず、大雨特別警報を発表しました横軸で見ていただくといいのですが、541市区町村で大雨特別警報が発表されました。そのうち犠牲者が発生した市区町村は65でございましたので、大雨特別警報が出ると12%くらいの割合で犠牲者が出たということになります。

スレットスコアの考え方でいきますと、的中率は12%くらいで、空振りは88%くらいになるわけです。対して見逃しは非常に少なく4%程度ということで、大雨特別警報は犠牲者発生について見逃すことはほとんどない情報であるというふうに考えてもよろしいかと思えます。

今度は市町村数ではなくて実数で見ております。犠牲者のうち、大雨特別警報が発表された市区町村で亡くなられた方がどのくらいいるかというグラフでありますけれども、これを見ますと犠牲者の約90%は大雨特別警報が発表された市町村で発生しているということです。

それから、今度、時間帯についても注目してみました。細かい話は時間がありませんので省略しますが、このグラフだけ見ていただければいいのですけれども、大雨特別警報が発表されている時間帯の中で亡くなったと思われる方が66%、それから、多分そうだろうというところまで含めると合わせて73%くらいは大雨特別警報が発表されている最中に犠牲者が生じているということでございますので、やはり大雨特別警報が発表されている時間内というのは非常に危険な状況になっているということは言ってもよろしいかなと思います。

今度は家屋被害との関係を見ております。先ほどと同じような表ですけれども、家屋被害について言うと、今度は541市区町村で発表されたうち、422市区町村で何らかの家屋被害、これは床下浸水以上ですね。8割方の自治体で何らかの家屋被害が出ているということでございます。的中、空振り、見逃しはここに示しておりますので省略します。

こちらは家屋被害の実数との関係ですが、82%の家屋被害が大雨特別警報の発表された市町村の中で生じているということでございます。

ですので、これはまとめですけれども、大雨特別警報と災害発生の間には相当密接な関係があると。あらゆる防災気象情報の中で、ここである意味災害発生と高い比率で関係づいている情報というのはなかなかないのではないかと思いますので、そういったことから、大雨特別警報は、警戒レベル5の発令基準の一つとして、つまり普通の意味での相当情報として利用してもいいのではないかとというふうに考えておまして、一つの提案をさせていただいたということでございます。

ただし、特別警報はほかにもいろいろありまして、ほかの特別警報については今後議論が必要かと思えます。これはこのワーキングの話ではないかと思えますけれども、例えば高潮特別警報というのがあるのですけれども、これは警戒レベル4相当情報です。台風要因の特別警報は大雨よりもかなり早いタイミングで出せるということで、リードタイムがあるからということで警戒レベル4だというお話でございまして、それはそれで納得はいくのですけれども、ただ、ちょっと一見ずれているように思えますので、説明がなかなか難しいなど。この辺りはかなり細かい話でありますので、例えば暴風なんかは直接的には警戒レベル4相当ではありませんし、これはあくまでも仮の考え方ですけれども、例えば洪水に関しては特別警報という名称は今のところありません。

特別警報という言葉の認識がかなり進んでいるように思います。今回、この警戒レベル5があまり積極的に立ち退き避難をしない段階であるという定義が定着していきますと、他の特別警報はどうかという辺りの話がちょっと分かりにくくなっている可能性がありますので、これはまだ今回の議論の必要はないと思えますけれども、今後議論が必要なポイントではないかなと思っております。

次の話題です。警戒レベルの意味についてでございますが、今日の中でもかなり整理していただきましたけれども、警戒レベルの意味が共通化されていないのではないかと懸念を持っております。警戒レベルがそもそもどういうものなのか。つまり、今ですと避

難準備、避難勧告、避難指示、災害発生情報という段階になっていますが、避難準備と避難勧告、避難指示はとるべき行動についての言葉です。それに対して災害発生情報というのは、災害発生のおそれが高まっているという状況伝達的な情報ということで、警戒レベルを表す言葉がそもそも複数の意味を持っている。この辺りも分かりにくさの一つになっているのではないかと思います。

今回、先ほど提示していただいた表では考慮していただいたかと思いますが、そもそも各警戒レベルがどういう状況であるのかということを中心に明示したほうがいいのではないかと思います。ここでは簡単に整理した表の案を示しましたが、状況がどうであって、略称が何であると。そのとき取とるべき行動がどうなっているかと。このような話の流れにしたほうが分かりやすくなるのではないかと思います。

もう一つ、警戒レベル3についても議論が始まりましたが、警戒レベル3で、高齢者その他の早めの避難というような話が整理されてきました。それはそれでいいのですが、では、仮に高齢者等は立ち退き避難が原則だということになりますと、どれくらいの頻度で生じるのかということもよく考えておいたほうがいいのではないかと思います。例えば、大雨警報が出ますと、現状では警戒レベル3、避難準備・高齢者等避難開始を出すことはできるわけです。でも、その大雨警報が出るくらいの事例はどれくらいあるのかと、こういったことも考えておいたほうがいいと思います。

これもとりあえず集計してみたのですが、県庁所在地において、2013年から2019年の間にどれくらい大雨警報が発表されたかということを示したのがこの最後の図でございまして、細かいところは省略しますが、1年に平均7回くらい出るのです。多い年ですと20回くらい出る年もあります。平均して7回というのを考えますと、では、年7回避難準備を出して、本当にそれで社会が対応できるのだろうかということを見ると、結構厳しい面もあるのかなという気もしまして、この辺り、できる場合もあればできない場合もあると思います。個々に検討していかなければいけないと思うのですが、現状、大雨警報がそもそもどれくらい出るのかというような基礎情報の整理も十分されているとは言えませんので、こういった基準をどうするかという議論をするとともに、それが実際どれくらいよく起こることなのかと。そういったことについても少し目を向けたほうがいいのではないかなと思っています。

私のほうからの話題提供は以上で終わりにいたします。

○田中座長 ありがとうございます。データに基づき、かつ論点整理も併せてしていただいたと思います。

それでは、各委員から御発言をお願いしたいと思います。ちょっと要素がたくさんありますので、11時半ぐらいまでが持ち時間になります。最初に警戒レベル5についての御意見をいただいて、ただ、関連する可能性もありますので、警戒レベル3に関連する場合も含めて議論をいただければと思います。

それから、今日はあまり発言をしないつもりですが、牛山委員から、台風に基づく特別

警報、高潮等についての言及がございました。後の広域避難についてもそうなのですが、災対法を考える場合には、他の災害についても一応目配りはしておく必要があると思っています。ここで、あまり個別の議論をしてはよくないのですが、火山においては噴火警戒レベル5が避難になっていますので警戒レベル4相当。それから、噴火警戒レベル4が避難準備ですので警戒レベル3相当になっているといった状況もあるということだけ、牛山委員に加えて申し上げておきたいと思います。

それでは、チャット等で御発言をいただければと思います。いかがでしょうか。

片田委員、お願いいたします。

○片田委員 片田でございます。

今、牛山委員から非常に興味深いお話をいただきましたけれども、その中にも少し盛り込まれた話とちょっと重複する部分がありますけれども、私も意見を述べさせていただきます。

まず、警戒レベル5が行動指南型か状況伝達型かということになったときに、極めて厳しい状況の中で、それぞれとるべき行動というのが変わってくるものですから、行動指南型ではなく、やはり状況伝達型、もしくは行動委任型なのだろうということになるのです。ただ、一方で、警戒レベル4までは避難という言葉が付してきたわけですがけれども、警戒レベル5は状況を伝えているということもあるものですから、ここをどういうふうに整理したらいいのか難しいところがあるのだろうと思います。

まず、行政の立場からいうと、行政側の委員の方からも意見がありましたけれども、行動委任はいわば行政として突き放したような対応になってしまい、恐らく行政としてはかなり抵抗もあるのだろうと思うのです。そういった面では、状況伝達型なのだけれども、それはもう災害が発生している蓋然性が極めて高いということなのだけれども、一方で行動指南的である部分も少しミックスするような形での使い方もあるように思うのです。それは、行動と言っていることの意味合いを、具体的に避難所に行けとか避難せよということではなくて、緊急の対応をなささいという行動の具体を示しているわけではないので、私は、行動指南型と状況伝達型をちょうど併せたような形。非常に曖昧な言い方なのですが、それもあるように思います。

具体的に候補で挙がっている文言でいきますと、まず、警戒レベル5の呼称には避難という言葉は使わないということ、これが1つあったほうが良いと思います。

もう一つは、状況は極めて緊迫している。緊急なのだという言葉。ですから、緊急という言葉は入れるべきだろうと。緊急を入れて、避難は入れないということになってきますと、大体、緊急に安全確保をすとか、緊急に危険回避をすという、これは今、行動指南型のほうに分類されているのですけれども、別に具体の行動を指南しているわけではありませんので、その中での回避する行動は住民の皆さんそれぞれの状況の中で対応することですので、極めて緊迫している緊急の状況なのだ。そして、避難という言葉は使わずに危険回避という言葉で、それぞれがある状況の中での対応を考えていただくということで

すので、今、緊急安全確保、緊急危険回避という言葉あたり、場合によっては緊急退避と言うと何かどこかに行ってしまうみたいですので、そこにとどまることも含めますので、私はこの緊急安全確保ないし緊急危険回避あたりで警戒レベル5の文言はいいのではないのかなと。2つ原則がある。緊急という言葉を使うことと、避難という言葉を入れないということ。その中で言うならば、この2つ、どちらかがいいかなと私は思いました。そして、これは状況伝達型でもあり、見ようによっては行動委任でもあるわけですね。あなたが状況の中で考えてくれと。そういう回避行動全体を指南しているということで、合わせ技みたいになっているのではないかなと思います。

この文言については以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

宮田防災監、それから山崎登委員、よろしくお願いいたします。

○宮田防災監 豊岡市の宮田です。自治体の立場で少しお話をいたします。

片田委員がおっしゃっていただきましたことが、ほぼほぼ私、自治体側の言葉を体現しているのかなと思います。警戒レベル5、名称が何であれ、これを出そうとするときに、ある程度こういう状況だからという発令のトリガーがあるはずなのです。そのトリガーによって、例えば風水害だと河川の氾濫や内水氾濫、あるいは土砂災害、おおむねこの3つぐらいということになるかと思えます。警戒レベル4にしても、例えば避難勧告、避難指示を出すにしても、これは洪水あるいは土砂災害の危険が迫っているので安全なところに避難をしてくださいというふうなところで、具体的に指示をしているわけではないので、片田委員がおっしゃったように、状況説明というよりも、やはり行動指南型になるのではないかな。警戒レベル4も含めまして、そういうことがあるかと思えます。

それから、今回、警戒レベル3、4、5の名称なのですけれども、セットで考えるべきかなと思います。やはり警戒レベル3から4、5に当たって切迫度が上がっていくような名称をセットで考えるのがいいのかなということ。それから、牛山委員がおっしゃってました発令、発表の頻度、これは非常に大事なことだと思います。特に自治体側としましては、警戒レベル3を出そうというときには、警戒レベル4につながる可能性が高いところを見ながら警戒レベル3の発令を考えていきますので、この発令の頻度というのは非常に大事な観点ではないかと考えています。

以上です。

○田中座長 山崎登委員、お願いします。

○山崎登委員 皆さんの御意見を伺ったり、あるいはここに出ている名称を見たりして感じることですけれども、情報の名称というのはすごく大事だと思います。情報というのは、ターゲットを決めて、明確に言い切ってあげないとやはり力を持ちませんから、情報の名称はきちんとターゲットを決めて明確に言い切るべきだと。どの情報名になったとしても、その情報だけではなくて、付加情報がどうしても必要なのです。この情報はこう

いう意味ですということをお伝えなくては情報は完結しませんから、そういうふうにと考えると、私は、警戒レベル5の段階というのは、この資料の中で整理していただいたように、避難が極めて難しい状況になっているときに出る情報だということをお共有することができるならば、この段階で安全だとか、危険が回避できるということをお情報名にすべきではないと思います。

この段階でお伝えるべきことは、私は、避難困難情報でもいいかなと思いましたが、これを全部見ていくと、なかなか自治体がお避難困難情報を出すのは厳しいだろうと思いますから、例えば危険切迫情報というのをお出して、それを添える付加情報として、緊急に安全確保をしてください。それぞれの判断でもって動いてもらえないのだと。それぞれが危険回避できるならばやってくれという呼びかけになるのだろうと。お情報名に安全とか危険回避という言葉を入れてしまうと、この段階でまだ安全が確保できる、危険が回避できるということをお伝えることになりますから、それはやはり今回の整理の中では本筋ではないと思います。

私の言っていることは、片田委員がおっしゃったり、宮田防災監がおっしゃっていることとあまり変わっていないと思うのですけれども、お情報名はきちんとターゲットを決めてつくる。添えるべき情報として、それぞれがどういう行動をとればいいのかということをおきちんと添えてやるということだと思っております。

その関連で言うと、警戒レベル3も何とかなどという言葉を入れるのは私は反対で、やはり高齢者と要支援者の避難の段階だときちんと位置付けるならば、高齢者・要支援者避難指示というお情報名にきちんとすると、放送でお伝えるときにもターゲットが明確になります。その代わりに、その付加情報として、それ以外の人たちは、もう次はあなたの段階ですと、だから準備してくださいということをおきちんと伝えていけばいいわけであって、お情報名はターゲットを決めてきちんと言い切るというお情報名にして、それにつける情報をどうするかということでもって考えたほうがいいのではないかと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

では、橋爪委員、よろしくお願ひいたします。

○橋爪委員 基本的に、今、山崎登委員もおっしゃったので私も賛成なのですが、今回の警戒レベル5の位置付けは、まさに片田委員がおっしゃったように、状況付与だけではやはり足りないのだけれども、行動を指南してしまうと、確かにそれをやれば助かるというふうになってしまう。背反するものを融合しなければいけないというすごく難しい情報なのだろうなと思っています。

位置付けとしては、片田委員のおっしゃった位置付けでいいのですけれども、お情報名はすごく短いワードで言うので、ここに回避できる、あるいは命が守れる要素を入れてしまうと、やはり警戒レベル5待ちみたいなことに将来になってしまうのではないかと思いますので、お情報名はかなり状況付与的な、これは私も20ぐらい名称を考へていろいろ提案した

のですけれども、一番最後に思ったのが、危険切迫情報という名称が最後に出てきたのです。これは状況付与であって、どうしていいかは分かっていない、行動は全く指示していない情報なのですけれども、迫っているので何とかしてねということを含めた名称ということで考えました。最後はやはり補足で、どういう行動をしたら生き残れる可能性があるかということは別途補足するというので、名称はシンプルに状況付与でもいいのではないかなというのが私の意見です。

○田中座長 今のお二方、あるいはこれまでの方々のお話は、昨年度の議論でコミュニケーションデザインというようなこと。平常時、緊急時を含めたコミュニケーションデザインとしてやるべきだということに通じていくことになるのかなという気がいたします。

続きまして、坪木委員、その後、鈴江委員、お願いいたします。

○坪木委員 坪木です。

非常に丁寧にまとめていただきまして、素晴らしい情報だと思います。警戒レベル5について、まさに災害が発生しているということがよく示されたと思います。その情報に基づきまして、先ほどからの皆様方の御議論を聴かせていただきまして、特に片田委員のおっしゃった指南型と情報提供というものの両方の中間があるのではないかとおっしゃったことが非常に重要だと思いました。

今、13ページにまとめていただいています文言の例を見ますと、上の指示、確保というところの中で、重要なのは確保であるとか、回避であるとか、あるいは指示でもいいのですけれども、そういった内容で、何とか情報という真ん中の段にあるものについては、危険切迫とかそういうことかなと思います。

そういったものをある程度折衷するというのもあるのかなと思ひまして、これらの文言の中で重要なもの同士を合わせると、例えば危険切迫緊急回避とか、その程度の長さであれば十分伝わる長さではないかなと思います。そのようなことから、これらを合わせた言い方。それが適切なものをこれから考えるべきだと思うのですけれども、危険が切迫していてそれを回避してくださいという言い方というのは、一つの案としてあるかなと思います。例えば、災害切迫緊急回避とか、危険発生緊急回避とかが案として考えられると思います。

以上です。

○田中座長 鈴江委員、お願いいたします。

○鈴江委員 牛山委員がまとめてくださったことで私自身も大分整理できたのですけれども、その中で、山崎登委員、そして橋爪委員もおっしゃった点とすごく共感する部分がありまして、まず、情報自体は状況を示す言葉を使わないと、何が起きているかというのが視聴者の方にも伝わらないのではないかと考えています。

そういう中で、警戒レベル5というのはもう段階的に避難できる状況でないということが明確になるためにも、これまでどおり災害発生段階だということがこの表の中でも示されていることが必要ではないかと思っています。そういう意味では、牛山委員が状況とい

う欄を作られたというところで、それが視覚的に伝わる整理の仕方も一つあると思いますし、例えばハイブリッド型が私もいいと思っているのですけれども、緊急に安全を確保するよう促す情報というものではなく、状況を伝える意味では、災害発生情報という位置付けにして、とるべき行動のところに緊急に安全を確保という形で、緊急安全確保というものを行動のところに加えるということで、決して警戒レベル5待ちにならないような、短い言葉で状況が伝わる仕組みというのが求められるのではないかと考えています。

○田中座長 ありがとうございます。

続きまして、清田委員、お願いいたします。

○清田委員 私も、先ほど片田委員がおっしゃっていたように、また、今のお話もそうですが、町としての警戒レベル5の取扱いということですとずっと考えさせていただいておりました。その中で、どちらかという町行政を担う者としては、警戒レベル5については非常に難しい問題だと思えますが、やはりある程度、指南型と安全確保と情報型みたいなものも同居していたほうが、高齢化率の高い小さな町につきましては、そういう文言がよろしいのかなと思います。

あわせて、警戒レベル3の高齢者等避難から、ここから避難が始まるというふうに私は考えております。ここで、牛山委員のほうから先ほどいろいろ情報提供いただきました。本当に参考になりました。やはり大雨災害がこれからかなりの頻度で私は起こるというふうに想定しております。素人ではありますが、そういった意味も含めて、町民の命を守るためには、多少空振りであっても、そういう行動が警戒レベル3からスタートするという形で町のほうも考えていけたらと考えております。

ちょっと話がうまくまとまりませんが、以上でございます。よろしく申し上げます。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかによろしいでしょうか。片田委員はチャットの御発言で、切迫感を伴う危険状況というのが緊急という言葉に含まれているような気がするがという御発言をいただいています。補足はありますか。

○片田委員 メディアの方々、山崎登委員や橋爪委員のおっしゃることは非常によく分かるのです。私は、緊急切迫情報という、警戒レベル5の置かれた状況をしっかり伝えるという機能は果たさなければいけないという、そこは状況伝達型が必要なのだということを前々から言っているように、重要なのだらうと思います。

そのときに、行動につながるような意味合いも含めると、緊急という言葉そのものに既に切迫感を伴う危険な状況があるから緊急なのだということですので、できる限り、僕は附帯情報は山崎登委員がおっしゃるように重要だと思うのですけれども、できるならば端的な情報の名称そのものに切迫感まで全て含んだ形でということをして、できる限り含んでいたほうがいいという観点においては、緊急という言葉を使うことによって、状況の切迫感というのが伝わるように思うのですけれども、いかがでしょうかね。

○田中座長 牛山委員からまず御発言がありますが、もし今の御意見に直接関わっている

のでしたら、では、橋爪委員で、恐らく牛山委員も関係していると思いますので、橋爪委員、牛山委員、お願いいたします。

○橋爪委員 橋爪です。

片田委員がおっしゃるとおり、緊急の言葉に全て抱合されているのはおっしゃるとおりだと思います。2文字でできていいよねと言われたらそうなのですけれども、私がちょっとこだわっているのは、緊急切迫感を伝えることだけではなくて、警戒レベル5の情報に、要は命が守れる行動の要素が出た瞬間に、この情報で死ぬことはないと思ってしまわないかという危険があるということなのです。それを排除して情報名をつくるとなると、状況付与系しか残らない。そこは最後、判断なのですけれども、安全確保的な行政側からすると突き放したような情報名はちょっと厳しいということであれば、最後、いろいろ折衷しなければいけないのですけれども、今ずっと警戒レベルのもっと高いところを待つような状況が、どんどん情報が増える中でより高い情報を待つと逃げるといふふうになっていく中で、こちら辺で警戒レベル5もそれをもう一回追隨していいのかということをお我々は考えたほうがいいのではないかと、安全確保的な要素はないほうがいいという意見です。

○田中座長 ありがとうございます。

牛山委員、それから首藤委員、お願いいたします。

○牛山委員 牛山です。

皆さんの御意見も伺って、私自身もこれは非常に難しい、絶対にこれだというのがなかなか決められない難しい問題だなと思っております。片田委員のおっしゃった緊急という言葉に切迫した状況という意味が含まれているというのは、私もそれはそうだなと思えます。ただ、安全確保というところで安全確保ができるように思わせてしまうという意見ももっともだと思ひまして、ちょっと悩むところではあるのです。

ただ、先ほどたしか宮田防災監のほうから御意見があったかと思ひますけれども、5だけを見るのではなくて、3、4、5をセットで考えたほうがいいというお話がありました。そこにも非常に賛成するところです。

先ほど私の提供資料でも挙げましたけれども、そここのところの現状がそろっていないのが実情なわけですね。災害発生情報という状況、その下の避難勧告、避難準備が行動を指南していると。そもそも警戒レベルというのは何を示しているのかというのが、そここのところで揺らいでいるようにも取られかねない部分があると思うのです。だから、警戒レベル3、4、5で一体性、一貫性を持たせるのだとすれば、何らかの形で行動指南というような内容を含めるべきなのではないかなと思ひます。

そうでないのであれば、全部むしろ、こうするとちゃぶ台返しになってしまいますけれども、警戒レベル3、4、5いずれも状況を伝達するような言葉にしたほうがいいのかなと。もちろん3と4が行動指南で、5は行動指南ができない状況であるという意味合いも分かるのですけれども、その辺り、どこに重きを置くかで話が変わってくるかなと思ひま

す。

以前もあったかもしれませんが、緊急という言葉に多分切迫感を感じるころもあると思うのですけれども、例えば緊急事態とか非常事態という考え方もあるかと思うのです。ただ、それをたしか法制度的にほかのものと混同するというようなお話もあったかと記憶しているのですが、その辺りも考えてもいいのではないかなという気もしているところです。緊急事態とか非常事態とか、状況を伝えるのだとすればそういう考え方も場合によると、言葉として許されるのであれば、ありかもしれないと考えております。

以上でございます。

○田中座長 首藤委員、お願いいたします。

○首藤委員 首藤です。ありがとうございます。

警戒レベル5の情報の名称については、皆様の御意見を拝聴しておりまして、おおむね私の考えもほとんど同じだなと思っています。特に一番最初に片田委員がおっしゃった、緊急という言葉を入れたほうがいいということ、それから、避難という用語を使わないという御意見は、おっしゃるとおりだなと私も思っておりました。

名称の話ではないのですけれども、状況についての説明のところでも1つ気になることがありますので、確認したいと思います。いただいた資料の11ページに整理していただいたところなのですけれども、「緊急に安全を確保するよう促す情報」の発令により求める行動案のところ、状況2というところに、「安全な指定緊急避難場所等への立ち退きを行うとかえって危険となる可能性が高いと市町村が判断できた場合」というふうに記載されておりまして、私はこれはかなりハードルが高い、状況を狭めている表現のように感じます。かえって危険となる可能性が高いというのは、かなり難しい判断ではないかと思っております。むしろ指定緊急避難場所等への立ち退きが安全にできない可能性がある場合とか、そのぐらいに状況を少し緩めたほうがいいのではないかと感じました。

以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

なかなかこの辺の表現が難しく、若干個人的には警戒レベル3、4が予測の段階で、5が現実の段階という、その区分ははっきりしたほうがよい。その上で、実は情報名はとも大事なわけけれども、短くしなければいけないという鉄則がある。かつ、その情報名だけでは人はなかなか動かずに、そこに対してどのような付加情報をつくっていくのか。特別警報、命を守る最善の行動という、そのタイプですね。そういう面では、若干その2つで同時に考えていただいたほうがよいのではないかという気がしています。

ほかにいらっしゃれば、いかがでしょうか。

そうしたら、警戒レベル5の議論は尽きないと思いますが、今出たところでは、避難という言葉は使ってはならないと。それから、状況付与型が望ましいと。ただし、現場の市町村の方の立場を考えれば、何らかの形で行動を諦めないでくださいというそのメッセージと可能性、こういう行動があり得るというメニューは示せたほうがよいということは事

実だと思います。

あと、緊急という言葉が議論されてきました。ただ、緊急という言葉に関しては若干法制局がどういう他の法との関係を言ってくるのかというのは分からないので、ここで直ちに緊急にするべきだとは言いにくいなという気もちょうとしています、そういう感じのところだと思います。

また戻ってくると思いますので、まずは警戒レベル3のほうに移っていきたいと思います。あと20分弱ですね。警戒レベル3に関しては、やはり頻度というのは牛山委員が提供していただいたように非常に重要な概念です。現実に状況が厳しい方においては、特に冬、寒いところに避難の頻度が上がるということは、むしろその命の危険性も上がってくるという側面もあります。そこをどうするのかということの御指摘は大変重要だと思っています。

警戒レベル3についてはいかがでしょうか。警戒レベル5について触れていただいても構いませんが、御発言のある方はチャットに入れていただければと思います。

牛山委員、よろしく申し上げます。

○牛山委員 先ほど山崎登委員からターゲットを明確にすべきであるというお話がありました。ターゲットを明確にしたほうが伝わりやすい、分かりやすいというのは、それは全くそのとおりでと思います。となると、警戒レベル3を高齢者・要配慮者にターゲットを絞っていいのかという議論になってくるかなという気がしております。

仮に高齢者・要配慮者以外の人については格別積極的な行動は求めなくてもよいということであれば、そこまで明確にしてもよいかと思うのですが、私はそこには少しためらいがあります。もともとのルーツとしては避難準備情報だったわけですが、避難準備情報というのは、当時、避難勧告等を出すのがいろいろためられるということで、避難勧告の前段階の予備的な注意を促す情報として始まったという経緯があったかと思います。そうなりますと、ターゲットは、もちろん高齢者等は大きなターゲットではあるのですが、それだけではない。早めに行動を開始する。そろそろ考え方を変え始めるタイミングだと。そこら辺のところも非常に重要なところかと思うのです。そうすると、名称に高齢者等が入ってしまうと、お年寄り以外はどうでもいいのだと、俺たちには関係ないのだというふうに受け止められてしまうことを非常に強く懸念します。実際にそういう事例もあるやに聞いておりますので、ここをあまり絞ってしまうことにはちょっと躊躇がございます。

それと、この名称を仮に変更するのだとすれば、先ほど警戒レベル5のところでも議論がありましたが、やはり名称はなるべく短いほうがいいと思います。現状の避難準備・高齢者等避難開始というのは、やはり長い。実際にも現場というか、口頭あるいは伝達する過程でも略されてしまう。避難準備と略される場合もあるでしょうし、高齢者避難とか略される場合もあるかと思うのです。そうなりますと、現状のが長過ぎるので、何とかこれを短くするという方向は目指したほうがいいのではないのかなと考えているところで

ざいます。

私のほうからは以上でございます。

○田中座長 片田委員、お願いいたします。

○片田委員 2つあるのですけれども、まず、現状の避難準備・高齢者等避難開始というとき、今、牛山委員がおっしゃったように、私もこの「高齢者等」という言葉が入ることによって、それ以外の人たちが当事者感をなくすという状況は、必ずやコミュニケーションとしてあると思うのです。

よく、例えば学生さん、A君とB君を呼んで、A君、君は立派だねといってA君だけを褒めると、B君は褒められなかったとすねるわけですね。というように、特定のターゲットを絞ってそこに向けた情報ということになるのですが、それ以外の人たちにとって当事者感をなくすという問題がありますので、避難準備の警戒レベル3の状況というのは、あまりここは特定ではなくて、状況としてぼちぼち考えたほうがいいよというような状況がしっかり伝わるといこと。その中で、避難の困難、心配がある人については避難をしていただければいい、もしくは準備していただくというニュアンスでいいと思うのです。

そして、ここは私も短い言葉で、なおかつここには避難という言葉を入れて構わないと思います。どちらかというと僕は入れるべきだと思うのです。早期安全避難とか早期避難というような、これぐらいのシンプルな文言で、早めの段階で何か行動をとれよということを暗に伝えているわけですので、要配慮の方々、ちょっとハンディキャップを背負っているなどと思う方々は、この段階で行動しなきゃと思っていただけであろうし、この段階でもやはり逃げるべく人は逃げていただきたいわけですね。ですから、今だったら安全だよという意味も含めて、早期安全避難。この辺りの文言が私はいいいのではないかなと警戒レベル3については思います。

以上です。

○田中座長 山崎登委員、それから清田委員、坪木委員、お願いいたします。

○山崎登委員 牛山委員のおっしゃることも、片田委員のおっしゃることもよくわかるのですけれども、やはり避難準備情報という言葉がずっとテレビやラジオで伝えられるのを聴いていて、これは一体誰に向かって何を言っているのかがよく分からないですね。何となく全体として危機感が高まっているよというぐらいの情報にしかならないのだと思うのです。もし本当に情報で避難を促すのだったら、やはりここはきちんとターゲットを決めて情報を出すべきだと思います。

そうでなかったら、全体的に雨の危険が高まっていますよというぼやけた情報を出すしかも手はないですね。これだけ高齢者の犠牲者が多いし、しかも、これから高齢化社会にどんどん進んでいって、地域の活動を見ていると、地域でもって独り暮らしの高齢者や、あるいは高齢者世帯をどうやって避難させるかということがこれだけ課題になっていて、国もその仕組みを作ってくれというふうに呼びかけているわけですから、ここはきちんと高齢者と要支援者避難指示だという情報名は明確にして、その上で、先ほども申しました

けれども、情報のほかに付加情報はどうしても出なくてはいけないのです。この情報のときには、高齢者と要支援者を地域の自治体と地域の自主防は避難させてくれと。

ただ、そのほかの人たちも、次の段階であなたに避難指示が出るのだから、その準備をしてくれという付加情報は出ていくのです。だから、情報名をつくるならば、私はターゲットを決めて、きちんと出すべきだと。ここで曖昧な情報を残してしまうと、情報に力がなくなって、ほとんど警戒レベル3は意味がなくなると思います。何となく災害の危険性の切迫性が高まっているのだよということしか伝わらなくなる。

それをもっと一般の人に呼びかける情報が必要だということならば、それはその前の段階から、例えばNHKで言えば24時間放送を始めた時点で、もうやはり切迫感が伝わっているのですね、自治体も大雨警報や記録的短時間大雨情報が出た段階で対策本部をつくっているのです。その段階でどんどん警戒レベルが上がっていくときに、もう一回警戒レベルが上がっているという情報が必要なのかどうか。やはりそこはきちんと高齢者と要支援者は避難させると、そういう段階になったのだと、そのほかの人たちもちゃんと準備をしろ、覚悟をしろという情報名の強い意思表示を私は情報名には込めるべきだと思います。情報名は短くてターゲットを決める。それから、今、お話を伺って一番これはちょっと考えなくてはいけないなと思ったのは、牛山さんの頻度ですね。自治体によって20回も出るようになってくると、やはりその情報には力を持たせることができませんから、情報を出すための基準については別途考えたほうがいいと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

これまでの経緯でも、避難準備、それに対して岩泉では高齢者施設だけでなく、多くの高齢者が亡くなったということで、やはりターゲットが要るよねということがあった。

ただ、その一方で、今回、警戒レベル4というのに非常に限定されてきている以上は、少なくとも脆弱な地域にいる方に対しては呼びかけたい。どちらを込めるのかということで、当時、一本にしたことにも無理があると言えはありますけれども、その辺の矛盾は、やはりそれぞれのお立場で若干濃淡があるということになるのだと思います。

それでは、清田委員、お願いいたします。

○清田委員 私どもが昨年、この豪雨災害を受けた実情からの話しかできないのですが、現実問題として、今、山崎登委員、それから先ほど片田委員が言ったようなことが全てその中に当てはまるのかなという感じがいたします。

ということは、やはり逃げる時間、避難する時間があるうちにできなかったこと。施設の避難をさせなくてはいけない人たちを2階に上げられなかったこと。これが最大の私が警戒レベル3についてこだわる所以であります。私はその後の会議をのぞいて、研修会で、私は警戒レベル3からいわゆる避難、高齢者等避難の文言になりますが、そこから災害についての住民の皆様方の避難が始まるのではないかというふうに言ってまいりました。そういう意味で、やはりリードタイム、逃げる余裕があった場合に、例えば空振りであっ

でも、そういうところからまずスタートさせて、そして一般の住民が避難しているのだということを目で見て、自分の行動を心の中に少しずつ落としていくのではないかというような内容で、職員ともそういう話をしているところでございます。

どういう文言にしていいいか、私は分かりません。分からないですけれども、命を守る行動そのものの最初のスタートが警戒レベル3からスタートするということについては、どうしてもこだわりたいという気がいたします。これは去年の経験からでございます。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

坪木委員、お願いいたします。次に鈴江委員、お願いいたします。

○坪木委員 坪木です。

警戒レベル3というのは一番難しいレベルだと思います。これまでの意見の事前説明のところでは、高齢者避難指示、要支援者避難指示という非常にはっきりした強い表現がよいと思っておりました。一方で、先ほど牛山委員がまとめられた資料を見ますと、大雨警報が何度も出る。つまり、最も避難が大変な人に対して、最も頻度高くこの情報がこのままでは出てしまうということになるわけで、それを指示という言い方をしてよいのかどうかということは、やはり考えなければいけないのかなと、今、ちょっと考え直しているところです。

そもそも今、警戒レベル3相当に警報があるということをやはり見直すべきなのではないかなと。先ほど山崎登委員がおっしゃっていましたがけれども、その基準についての見直しというものを併せて警戒レベル3についてはするべきだと私も思います。その上で、適切な言葉を選んでいく必要があると思います。まだどうすべきかということまで私としては言い切れないのですけれども、警戒レベル3というのは非常に重要であり、また難しく、警報というものをその基準としてよいのかということも含めて見直すことが重要だと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

特に現象によって該当する基準にかなり差があるということになると思います。そういう面で、今の話は、警戒レベルそのもの全体、災害発生情報についても技術開発という部分が非常に大事だということを補う部分があるのだと思います。

それでは、鈴江委員、お願いいたします。

○鈴江委員 今までの皆様の議論を聞いていて本当に難しいなと思っています。実際に警戒レベル3が何のために出される情報なのかというところに帰着すると思うのですけれども、現状として、今の高齢者等避難開始情報というのも、本当に避難を開始してほしいような状況で出されているときもあれば、とりあえず警戒レベル3情報を出して警戒モードに入ろうみたいな状況が混在している状況だと思うのです。これはやはり予測技術の限界もありますし、この前の豪雨の長柄町の事例でもそうですけれども、急変してしまう事態

もはらんでいるという状況がある中で出ている情報というところで、情報の出し方も重要ですが、伝え方もすごく大事になってくるのかなと思います。

なので、伝え方の中で、空振りではなかったねという文化や、限界があるということも含めて伝えていくことが平時も含めて大事になってくると思うのですが、そういう中で、今の予測技術で目指すべきゴールとしては、誰のために、何のために出す情報かというところで、山崎登委員のおっしゃるように明確にするというところが理想ではあると思うのですが、それが難しいのであれば、やはり早期避難あるいは早期安全避難という形でぼやかした表現にしか警戒レベル3は位置付けられないのではないかとということにも答えとしてなってくるのかなと思っていて、一方で、その段階で本当に高齢者の方たちに避難してもらわないと困るというような状況のときに付け加える形で強くその状況が切迫していたり、あるいは確度高く予測されているから逃げてほしいみたいなことを強く伝えていくみたいな、優先順位をどちらにするかというところの議論は予測技術にも影響してくるのではないかと考えています。

○田中座長 ありがとうございます。

多分、いろいろな状況が考えられているのだと思うのです。特に要配慮者、私も高齢者になりましたので私も入るのですが、1つは施設に入っていらっしゃる方々が、2階以上がもしあるならば上げていただく。ただ、非常に時間がかかるのですね。そのことが1つありました。もしない場合には、近隣の関連施設、あるいは近隣の住民の方々の御協力を得ながらという部分があると思います。

2番目は、実は結構多い例ですけれども、情報の伝達ネットワークから漏れている、社会的な孤立に追い込まれている方がいらっしゃって、その方々にどう伝達をするのか。これは今まで消防団が非常に命をかけてやってこられた部分ですね。

それから、実は避難行動を見ていると、膝よりも上の段階で避難をしている例が結構多くて、その段階ではやはり足腰が弱ってまいりますと危ない。つまり、危険な状況になる前、水が出る前に動いてくださいねというもの。それから、実はこれは高齢者等だけではないのですけれども、土砂災害によく見られる例ですが、避難経路が山間部の中を歩いていくために、非常に危険性が高いというもの。

それから、これは雨というよりは、雨でもあるのかもしれませんが、堤外にいらっしゃる方々です。この方々に対してどうするのかという、この部分が一つあると思います。最終的にはやはり本当にどうアプローチをしていくのかというのは、高齢者ワーキングのほうでは、何とか個別計画を立てたいという方向に今、進んでいます。それが多分、理想になっていくのだと思いますけれども、その情報名で、本当に今、多くの方が亡くなっている高齢者等にターゲットを絞るのか、あるいはやはり危険な、身体的、生理的というよりは地理的、環境的に脆弱な層にも対象を広げるのか。ここは次回も議論をしていきたい1つのポイントだと思っています。

若干、次にもまだ広域避難がありますので、片田委員と牛山委員、特に片田委員は短く

とおっしゃっていただいていますので、とりあえずこのお二方に御発言をいただいて、広域避難のほうに移っていきたいと思います。よろしく願いいたします。

○片田委員 清田委員の被災状況の中でのお話というのは現場のお話として非常に考えなければいけないことだなと思いました。警戒レベル3に求められるのは、ぼちぼちだよという状況をしっかり伝えることと、行動開始のトリガーになるということ、これが重要なわけですね。ただ、これを情報名称だけで行動コントロールするのはやはり無理で、この情報が行ったときに動く地域でなければいけない、人たちでなければいけないという話とセットになっていると思うのです。この情報に行動まで大きく期待するというよりも、状況がしっかり伝わる、そのトリガーになるのだという、そこに僕は警戒レベル3は重きを置くべきで、それに伴う行動については、やはり情報だけの話ではなくて、この情報をどう理解していただき、活用していただけるかという地域の取組とセットで考えていかなければいけない話だろうと思います。

行動につながるようにということばかり考えて情報の名称を長くするのはあまり得策ではなくて、やはり端的に、ぼちぼちだぞということがしっかり伝わるということのほうがいいかなと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

牛山委員、お願いいたします。

○牛山委員 先ほどの山崎登委員の話も非常によく分かります。高齢者に犠牲者が集中していると、そこにターゲットを絞ることは重要であるというのも全く同感でありまして、本当に警戒レベル3の名称をどうするかというのも、警戒レベル5と同様に悩ましいところだと思います。

私自身も実は結構悩むところはあるのですが、一つの情報提供としてお話をしておきますけれども、私のほうで過去の風水害犠牲者の調査をずっとやっているのですが、今、手元にあります資料ですと、1999年から2018年の犠牲者についての集計結果があるのですけれども、それで見ますと、65歳以上で区切りますと高齢者の犠牲者の比率が54%です。ですから、人口構成比からすると高齢者は二十数%程度かと思いますが、明らかに犠牲者が高齢者に偏っている。これは間違いないところであります。

ただ、これは定義が難しいところですが、私の調査は新聞報道等を中心としておりますので、完璧なものではありませんけれども、明らかに歩行困難とか自力で行動が難しかったのではなかろうかと思われるような犠牲者というのは、実は全犠牲者の6%程度なのです。ですから、もちろん高齢になってくると別に日常行動が不自由でなくても若い頃のように動けないといった問題はあるわけですが、高齢者に犠牲者が集中しているとはいっても、人の手助けがないと動けないような方がたくさん亡くなっているという状況ではないわけですね。今、片田委員のお話の中にも含まれていたと思いますが、高齢者といっても様々だと思うのです。被災状況というのは様々だと思います。で

すので、むしろなるべく警戒レベル3はやや幅広めに、多くの人にとって当事者感を持ってもらう、早めの行動をとってもらうことは当然悪い話ではないわけでありますから、幅広く、そろそろ動き始めてもらう情報がいいのではないかと。

山崎登委員がおっしゃったように、漠然とした、何となく危険性が高まっているなどという状況が伝わるだけでは確かに駄目だろうなと思います。ただ、多くの人に、そろそろ当事者感を持ち始めてくださいよと、早めの行動を始めましょうよと、そういう呼びかけをするということも、これまた重要なことなのではないかなと思います。

以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

では、まだほかにもあると思いますが、広域避難のほうに移らせていただき、その後でまた議論を続けさせてければと思います。

資料2について、広域避難に関する論点ということで、よろしく願いいたします。

○事務局（古市） 事務局でございます。

もし聞きづらいようでしたら、メッセージ等でいただければと思います。

資料2を1枚めくっていただきまして、1ページ目でございます。まず最初に、前回までの議論、中間とりまとめまでの振り返りを含めまして、本日御議論いただきたい内容と次回以降の進め方の考え方について、この資料で説明させていただきたいと思います。

皆様御承知かと思いますが、8月の中間とりまとめにおきましては、これまで論点①から論点⑤という形で5つ論点を提示させていただいておりましたもののうち、論点①、災害発生前での国の本部体制の整備、それから論点②、避難情報の発令主体、この2点につきまして、それぞれ方向性をお示しいただいたところでございます。その上で、最終とりまとめに向けて、残りの論点については引き続き議論をしていきますし、論点①と②の細かな部分についても、最終とりまとめに向けてということだったかというふうでございます。

それを受けまして、第4回におきましては、緑色の「第4回SWG」と書いてあるところでございますが、今回は残りの論点の中で主に論点⑤に当たる部分について、御議論をいただきたいと思っております。

大規模広域避難につきましては、多岐にわたる課題について、関係者間の平時からの調整、それから調整を通じた相互理解というものが重要であり、また、基本であるということで、それらが大規模広域避難の実効性確保の基本となりますので、まず論点5について議論いただき、委員の皆様にご一定程度共通認識を持っていただいた上で、次回以降、論点③、④も含めて、引き続き議論を深めていただければと思っております。

なお、今日、論点⑤の議論に当たりまして、論点③、論点④は何でしたっけというところもあろうかと思っておりますので、この後、簡単に③と④について過去の資料をベースにしたものを用いまして御説明させていただきたいと思っております。

また、論点⑤の下に書かせていただいておりますが、これまでの第3回までに多くの委

員の方から社会や住民への周知・啓発、それから、大規模広域避難における分かりやすい情報提供といったところについて御意見をいただいているところでございます。今回、論点⑤に加えまして、大規模広域避難における広域避難情報の整理と、情報だけではありません、広域避難全般についての周知・啓発についても意見交換をいただければと思っております。行政を含めた関係者間の調整と、それを地域、住民、社会の方にしっかり理解していただいて、両輪あつての実効性確保というふうに考えております。

なお、次ページ以降の説明に先立ちまして、確認ということで御説明させていただきませんが、本サブワーキングでは、第1回の資料でもお示しいたしましたように、三大都市圏のゼロメートル地帯などで数十万人以上が市町村界、都道府県界を越えて立ち退き避難をするような大規模広域避難を念頭に御検討いただいているところでございます。そのため広域避難の対象地域、人数が小規模で、例えば市町村同士が1対1で調整をするようなものについては、ここでは議論の中心的な対象とはしていないというところでございます。

一方、これまで制度的検討のところでもいろいろやりとりをさせていただいておりますが、制度をつくるに当たっては、必ずしも広域避難の地域ですとか規模といったものには限定しない場合もあるということも御承知おきいただければと考えております。

それでは、次に2ページをお願いいたします。論点③、論点④について簡単に御説明させていただきます。

論点③は避難先の確保に関する仕組みということで、平時からの関係者間の調整というのが基本になるのですが、その調整で行っていた内容から想定外といいますか、計画していたものとは異なる事態で追加調整を行うような事態も考えられるということでございます。その上で、現行の災害対策基本法の中には、被災者が避難する場合の市町村間もしくは都道府県間の協議の手続について規定がされているというのが現状でございます。

これに対して、広域避難の避難者についても同様に仕組みの検討が必要ではないかということを書かせていただいております。これまで委員の方からの御意見の中にも、発災前にもそういうことができるようにしておくべきですし、平時からの調整が大切だということ。それから、住民への呼びかけ、教育が大事だといったような御意見をいただいているということでございます。

次のページをお願いいたします。

論点④は避難手段の確保に関する仕組みということで、こちらも先ほどと同じく平時から関係者間の調整が基本になると考えておりますが、一方で、予期せぬ事態による想定外の調整、要請が必要になる可能性もあるということと、あと、被災者の輸送に関する要請の規定があるということをお紹介させていただいた上で、同様にこちらも事前の避難、広域避難においても同様の検討が必要ではないかということと挙げさせていただいております。こちらも幾つか御意見をいただいております。平時からの調整が前提となるということと、例えばなかなか市町村単位では鉄道事業者等の要請が難しいので、都道府県単位もしくは国単位となるのではないかと御意見をこれま

でいただいているということで、この2点につきましては、次回以降また議論いただきたいと思っております。

その上で、4ページでございます。平時の調整を中心としまして、本日御議論いただきたいと思っておりますけれども、非常に大規模広域避難は課題が多岐にわたっておりますので、議論が広がり過ぎないように、事務局のほうで少しポイント、小論点的なものをお示しさせていただいているというものでございます。

事前に御説明をさしあげておりますので、ポイントだけお話しさせていただきますが、前半の4点は、協議の仕組みですとか内容といったものに関するものでございます。1つ目、後ほど御説明いたしますが、三大都市圏下流部等では既に協議会が立ち上がっていて、調整検討も進んでいるところでございますので、今後、協議会の枠組みを御議論いただくということでございますが、議論のスタート地点といたしまして、既に設置されている協議会の枠組み等を尊重するのが望ましいのではないかとということを書かせていただいておりますので、そうではないと、あるいはそうだとするところも含めて意見交換をいただければと思っております。

2つ目、新たな地域で、新たに大規模広域避難を検討されるようなところでは、例えば水防法で今、大規模氾濫減災協議会というのがございますので、その枠組みを生かして、例えばその下に関係者による何らかのグループを設ける等のやり方もあるのではないかとということで、2つ目をお示しさせていただいております。

3つ目は、協議等に当たっての役割といいますか構成に関するものでございまして、避難元となる市町村が中心となりつつ、气象台ですとか河川事務所が技術的支援をするというのは、論点2で御議論いただきましたトリガーの話と同じでございますし、あと、市町村だけでは対応が困難なものについては都道府県が相互調整を行う。書いておりませんが、複数の都道府県にまたがって、1つの県では難しい場合は国がということも当然あるだろうということ。大体大規模広域避難は複数の市町村が絡んでいまして、市町村だけではとあるところがあると思っておりますので、当然、都道府県、国といったところの役割もあると思っております。

それから、4つ目です。既存の枠組みでということになったときに、国は何をというところでございますが、当然、広域避難を検討していく市町村はノウハウや経験が不足しておりますので、各取組を促進させるために、昨年の台風での留意点ですとか、あるいはもう少し規模の小さな広域避難も含めまして、先進的な調整事例等を整理して円滑に進めていくための方策を示していくことが必要ではないかということを書いております。

続きまして、後半の2つでございます。こちらは周知・啓発ですとか情報提供に関する内容になっております。

5つ目、後ほどまた詳しく御説明させていただきますが、避難情報の名称ですとか考え方といったところについては、今、避難勧告、避難指示の一本化ということで、避難情報のほうで方向性が示されておりますが、風雨が強まる前、まだ場合によっては雨が降って

いない段階で、住民の意識が低い状況で広域避難を呼びかけることになりますので、指示という呼びかけ方は、行動を強く促すという意味で有効なのではないかということを書かせていただいています。

それから、通常の避難と異なって、避難のタイミングや場所が違ってきますので、住民が混乱しないように名称とか考え方の整理を行うことが必要ではないかということで、後ほどまた資料で御説明させていただきます。

最後です。住民やメディア等への周知・啓発に努めることが平時から重要ではないかということで書かせていただいております。

次の5ページにつきましては、先ほどお話をさせていただきました小さな論点についての関連資料ということで、5、6、7とお示しをさせていただきます。

5ページ目は、主に三大都市圏、低地帯で設けられている広域避難に関する協議会とその構成員、それから設置時期、今どういう状況にあるかというところをリスト化させていただいたものでございます。それぞれ地域の実情ですとか、検討されているタイムラインその他の取組に連動して、関係者、入っていたり入っていなかったりというものがございますけれども、それぞれ大体5年、6年といった形で検討されていって、広域避難計画の策定もしくは案ができています。それを地域防災計画に位置付けていってという手続が進められているというところで、時間はかかりつつも少しずつ進んでいるところでございます。

ですので、先ほどお話しいたしましたように、こういった枠組みを新たにルール化するというよりは、この取組を引き続き尊重していくのが望ましいのではないかということで書かせていただいているということでございます。

次の6ページをお願いいたします。

大規模広域避難における避難情報のイメージということで書かせていただいております。2つ横の棒が伸びておりますが、これは矢印方向を時間軸としまして、一般的な通常の避難における避難情報の発令、発出のイメージと、大規模広域避難におけるイメージ。これは避難勧告・避難指示を一本化した後で書かせていただいておりますし、特定の地域ということは、その地域の検討に口を挟むことになるので具体は書いておりませんが、非常に大規模な鉄道利用なんかを伴うようなところのものをイメージして書かせていただいております。

ここで申し上げたいのは、通常の避難情報、そこで用いられている警戒レベル、とるべき行動といったようなものと広域避難における関係性を示しておりますけれども、例えば警戒レベル4と書いておりますが、一本化後の避難指示というものに対して、大規模広域避難の避難指示というのが十分なリードタイムが取られているとか、鉄道計画運休なども考慮する必要があるというようなことを書かせていただいておりますし、警戒レベル5に当たる情報ですね。名称がまだ決まっておりますけれども、そこで広域避難においては広域避難をやめて垂直避難。避難という言葉はよくありませんけれども、垂直移動等の危

機を回避するような行動に変更するというので、これはおおむね新しい警戒レベル5の考え方に合致しているのではないだろうかというようにところを書かせていただいているところでございます。

それから、警戒レベル3に当たるところ、今、広域避難のところは色をつけておりませんし、3と書いておりませんが、現行、広域避難においては、この時点では高齢者等への避難を呼びかけているわけではございませんし、避難先、避難所、避難場所が開設されるということでもありませんので、今は色をつけておりませんが、これは他の警戒レベル5にも言えますけれども、警戒レベル3、警戒レベル5の通常の避難における避難情報の議論、方向性と並行して、広域避難についても考えていく必要があるかなと思っております。

そういった中で、先ほど4ページでもお話をさせていただきましたが、6ページの上に書いてございます2つのポイント、広域避難勧告と今呼ばれているものが一本化の方向性でいくと広域避難指示という名称になろうかと思っておりますけれども、このリードタイムを十分取る段階で指示という名称を用いるのかということではございますが、広域避難においては、委員の方からもこれまで御意見をいただいておりますが、より強い形で住民に速やかに域外に出るように呼びかけなければいけないのではないかとということもありますので、勧告よりもより強い指示という言葉で促すことは有効なのではないかというのを1つ目のポツで書かせていただいておりますし、今、広域とか自主的といったところ、白抜きで書かせていただいておりますけれども、避難先とか避難のタイミングが違うということを示すために、住民に混乱を起こさせないためにも、やはりちょっと名称の使い分けとか整理は必要なのではないかなと。また、そういったところは避難勧告等のガイドラインですとか、あるいはローカルルールというものもあるかもしれませんが、ある程度考え方を整理していくことが必要ではないかと思っております。

いずれにいたしましても、避難情報のほうの本体側の議論と並行してということになりますので、今日のところは様々な御意見をいただきまして、また次回以降の議論を考えていくことになるのかなと思っております。

7ページ目でございます。周知・啓発ということで、現状の取組を御紹介させていただいております。江東5区においてはリーフレット、ハザードマップ等で広く広域避難の周知をしておりますし、あと、木曾三川のほうでは広域避難訓練というものも実施されております。それから、シンポジウムを毎年開催されて、首長さんたち、地域の市町も含めての意識の醸成を図られているというようなケースを御紹介させていただいておりますが、一人一人の住民、地域、社会というところへの周知啓発は、もっと様々な取組が必要になろうかと思っておりますので、そういったところも御意見、御提言をいただければと思っております。

最後、8ページ以降は参考資料ということで、これまでの協議会に関する資料ですとか、大規模広域避難で検討すべき内容、これまでにいただいた主な委員の御意見等を書いてお

りますので、説明は割愛いたしますが、また必要に応じて御説明さしあげたいと思っております。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、今回も2つのパーツに分けて御議論いただければと思います。資料2の4ページをお開きいただいて、広域避難の実効性確保のための論点で、上から中黒が4つありますが、仕組みに関わるもの。それから、下の2つが情報関係ということで、まず仕組みに関して御意見をいただければと思います。どなたからでも結構でございます。

私、1つ教えていただいてもよろしいでしょうか。三大都市圏の大規模水害というのを今ずっと想定に坪木委員の御指摘から受けて置いてきたのですけれども、これはどのような制度的設計にするのかというのが、個別法だったりガイドラインだったり一般法の災対法だったり、そこは当面まだ意識をしなくてよいということでもよろしいでしょうか。

○事務局（古市） 恐らく個別法ということになると、地域を指定してとか、あと計画をつくってというような枠組みになろうかと考えておりますけれども、まだ各地域で任意の協議会等を設けて課題を挙げてという取組が進められているところでございますので、個別法での制度的な対応というのは、まだちょっと早いのかなと思っております。

ですので、今、我々事務局として考えておりますのは、一般法でございます災害対策基本法の中で大規模広域避難の取組を促進、円滑に実施するためにどういう取組が可能なのか。また、それを補完するためのガイドライン等での促進策はどのようなかというようなところで取組を進めていくようなことを、今、念頭には置いておりますけれども、それはそれとして、個別の規定が必要であるとか、そういった御意見がありましたら、遠慮なくいただければと思っております。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、山崎栄一委員、片田委員、よろしく願いいたします。

○山崎栄一委員 山崎です。

広域避難で結局、法律の条文としては災害対策基本法を中心に議論されているようなのですけれども、最終的に行き着くところになると、実際に避難して避難生活とか、そういうことまで考えておかなければいけないところがあって、そうするとやはり災害救助法の部分についても検討しておく必要があるのではないかと思います。

災害救助法も実際、災害が起こって避難してくる人が出現するような段階で初めて動くような法制度ですけれども、こういう災害前の行動となると、今議論されている避難行動要支援者の避難行動とかも含めて、事前に災害救助法が適用される余地というのも、この検討会とか別の検討会になるかもしれませんけれども、議論していただきたいと思っております。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

第1の国のおそれ本部のところは若干ありましたけれども、ビフォーの部分はどう扱うのかというのは重要だろうと思います。ありがとうございます。

片田委員、お願いいたします。

○片田委員 基本的な認識として、広域避難を扱うときに考えておかなければいけない問題は、これまでの通常の避難の問題であれば、避難していただくこと、住民の皆さんに対処していただくことに重きがあったわけですね。でも、この広域避難の問題は何といても最大の敵は膨大な数の避難者なのですね。その交通処理というのか、皆さんを円滑に安全なところはどう導いたらいいのかという問題。例えば江東5区のシミュレーションをやりますと、少なくとも250万人が川を渡る避難になるものですから、大渋滞で3日かかるという話になるわけです。そうすると、いかに早い段階でこのモードに入るかとか、オペレーションのほうはずっと大事な話になってきて、その上で住民の皆さんに早く逃げていただくというような対応が必要になってくる。そういった面において、議論の重きがあるのは、ここに挙げられているように、事前にどのようにそのモードに入るのかとか、調整の話、ここに重きがあるということで、今ここに挙げられている点に何ら異論はないのですけれども、これをしっかり徹底していくことが極めて重要だと思います。

それと、今、三大都市圏ということでお話が進んでいるのですけれども、台風第19号のときに利根川中流域が、三大都市圏ではありませんけれども、ここも30万人相応の人口規模で広域避難をやって、それ相応に対処できたという事例がありますので、この事例の中でうまくいったのはなぜで、これがこのまま三大都市圏に持ち込めないのは何かということにおいても、ここに利根川中流域の19号の対応、同じような協議会を設けてやっておりますので、ぜひ事例として挙げていただく必要があると思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

鈴江委員、お願いいたします。

○鈴江委員 大規模な広域避難となったときに、その避難先の調整ということがすごく大きな課題としてあると思うのですけれども、先ほど片田委員がおっしゃったように、利根川の流域で成功した一つの要因として、避難先の調整ができていたということもあると思います。一方で、江東5区の荒川流域での広域避難が現状としても難しい中にあるのは、なかなか避難先、受入れ先が見つからないというところもあると思います。

これは行政だけの対応では無理で、自治体だけではなくて住民一人一人の周知とか啓発というのも重要になってくると思うのですが、そういう避難先の調整をするというところの枠組みが、話し合いや計画を進める上でも重要になると思うので、それは大規模氾濫減災協議会の枠組みだけで進めていけるのかどうかというところも重要になってくるのかなと思っています。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

関連して拝見をしていると、資料の5ページ目ですね。これを拝見すると、少なくとも三大都市圏の協議の構成として、やはり避難先市町村、避難先都道府県が入っていないということ。それから、交通事業者が木曽では入っていないということで、これは必要性の有無の御判断もあると思いますけれども、避難先市町村を巻き込むことが難しいのかどうかということですね。ここはやはり一つ大きなポイントになってきそうな気がします。

特にこれ、三大都市圏となると避難先市町村と交通事業等、それから非常に不確実性の高い気象の坪木委員の世界では全く正確なことが言えない段階での話になります。広域避難といっても気象の中で十分に技術的に対応できる中でのオペレーションもあるということなのだと思うのです。ありがとうございます。

○事務局（古市） 事務局からよろしいでしょうか。

今いただきました避難先の話については、確かになかなか難しい問題を抱えております。

ちなみに、江東5区におきましては、江東5区協議会にはメンバーとして入っていないのですが、今、東京都と内閣府の共同事務局で取り組んでおります首都圏の大規模水害広域避難検討会というのがありまして、その避難場所のワーキンググループで、千葉県や埼玉県にもオブザーバーとしては入っていただいているところでございます。

ただ、なかなか残念ながら、やはり相互協力的な関係でということには必ずしもなっていないというところがありまして、こういった大規模なものも、一対一の小規模な広域避難も含めまして、やはり受け入れ側、避難として出す側、それぞれ相互協力、相互応援の体制を地道につくっていくというのが大事なことなのかなと思っております。

我々、国の立場としても、そういったところはうまくマッチングができるようにというところで支援させていただきたいなと思っております。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。どうぞ。

○鈴江委員 避難先と避難を求める自治体との協力関係、相互関係というところで、一番大きなネックになってくると思うのは、避難生活を支える上でもかかってくる、あるいは避難するためにかかってくる費用というのを、結局は誰の責任で、誰の指示の下で動くのかということになってくると思います。そこら辺の費用負担みたいところを自治体間だけでの話ではなかなか難しくなるのではないかなと思うのですが、いかがでしょうか。

○事務局（古市） ありがとうございます。

先ほど山崎栄一委員からも同じような御意見をいただいております。確かに費用のことがネックになって調整が進まない、広域避難ができないということになることは非常に問題になると思っておりますので、御意見も踏まえまして、我々のほうもどういったことが可能かというところを検討してまいりたいと思っております。

○青柳政策統括官 もうちょっと前向きに言ってよ。

○事務局（古市） 具体的には、私ども、今まさに事前におそれ本部を国で整備して、場合によっては指示等を本部長権限でやるというような方向になっておりますけれども、例えば国が指示をしたときのお金の整理をどうするのかみたいなお話もあると思いますし、先ほど山崎栄一委員も言われましたように、事前の要配慮者の方の搬送費用をどうするのかとか、避難所の開設費用をどうするのかといったようなところは当然あると思いますので、そういったところの事前の費用の整理も検討してまいりたいと思っております。

○青柳政策統括官 村手官房審議官、どうぞ。

○村手官房審議官 災害救助法については、今、発災後にとということになっておるわけでありまして、今言ったような議論もございますので、災害救助法についても適用できるかどうかといったことも十分考えていきたいと思っております。

○田中座長 ありがとうございます。

多分そういう議論が一番ここでは大事になってくるような気がしますので、よろしく御検討いただきたいと思います。

山崎登委員、どうぞ。

○山崎登委員 広域避難は話を伺えば伺うほど課題が山積で、実際にやっていくためには難しいなと思っておりますけれども、6ページの広域避難に関する避難情報の整理というのがありますけれども、広域避難指示を何も無い段階でいきなり出されても戸惑うばかりですね。従来の避難と広域避難は何が違うのか。どういうときに広域避難が行われるのか。広域避難の避難指示が出るまでに、どういう情報が出て、どういうふうに道筋を描いてくれるのかということシミュレーションしていただかないと、それを住民と自治体も含めて共有しておかないと、いきなり広域避難情報が出て、それから何時間後に広域避難指示が出ましたと言われても、これはほとんど実効性がないと思っておりますので、ふだんから広域避難についてどういう地域の人たちに、どういう情報提供をするのか。いざというときには、その地域の人たちに、どういう段取りで、どういう情報を出しながら避難指示に結びつけるのか。その間に自治体や地域はどんな動きをすればいいのかみたいなことを、ある程度タイムラインで整理してみる必要があるのではないかというふうに私は思います。

以上です。

○田中座長 片田委員、お願いいたします。

○片田委員 今の山崎登委員の発言、そのとおりだろうと思えます。江東5区にしろ、木曾三川下流域にしろ、十数年来にわたって、利根川中流域もそうなのですけれども、地域の皆さんに意識の共有を図って、通常の避難とは違うのだということを行政と一緒に訴えてきたわけです。そんな中で、確かに台風第19号の対応を見ると、利根川中流域なんかは特に広域避難を自主的に随分行われております。それから、江東5区も把握はされておられませんけれども、かなりの数の広域避難が自主的に行われているという状況があって、やはり通常の避難とは違うのだということをしっかり説明していくことが必要だと思います。

それから、これは非常に重要なポイントだと思っているのは、こういう検討を進めていく過程の中で、正直、最終的な解が得られないという災害なのですね。例えば江東5区の250万人の避難を従来の避難の枠組みで、それ相応の避難所を準備して、そこにお招きするという通常の避難の枠組みでは全くなくて、まさにこれはコロナ禍における分散避難の考え方と同じなのです。どうやっても行政が全部キャパシティーとして確保することもできないし、そして、行ったところで大変な密になる。プライバシーの確保等々、環境問題なんかもどうやったって確保できない。そして、そもそも250万人分なんか郊外に準備できるはずもないという話になってくるわけですね。そうなってくると、そもそも広域避難における避難とは、コロナ禍における分散避難と全く同じなのだ。要は、避難というのは避難所に行くことではないということ。これを訴えて早い段階から自分で避難先を確保する必要性を訴えることと併せてやっていかないと、この問題はどうにもなりません。

少し広域避難の問題を従来のように避難所を準備してそこに避難していただくというような発想と根本的に改めていくことが必要だと思いますし、そして、避難所の調整をするという、できる限り避難所はつくらなければいけませんけれども、絶対に全部は無理です。こういったことから、この広域避難については、従来の災害の避難とは全く異なるところから発想していかないと、議論が必ずや行き着いてしまうと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

以前ちょっと調べてみたら、江東5区の市町村外に避難を必要とする人数と受け入れることが想定される他の23区の児童数とを比べると全然違うのですね。つまり、かなり、今、片田委員がおっしゃったような隘路があるということを前提に議論はしていく。これはまさに大規模広域避難ですね。その一方では、それほど問わないものもあり得るので、やはりちょっと議論が、最初に坪木委員がおっしゃっていましたが、どこにターゲットを置いて、何のためにやるのかということころは少し慎重に議論が要するような気がいたします。大規模避難と計画をどう定着させるか。そのために国が何をできるのか。おそれ本部なんかは非常にいい案だと思います。それに対して広域避難というものの仕組みを広げていくことを考えることとか、随分違う気がいたします。

坪木委員、よろしく願いいたします。

○坪木委員 坪木です。

これまで皆さんがおっしゃっているとおり、通常の避難と大規模広域避難というのは全く違うモードであるということが非常に重要で、特に広域大規模避難というのはリードタイムがかなり大きな段階で、不確実性の高い段階で開始されないといけないという問題があります。つまり、一般の人は、今、避難をしないといけないという認識が全くない段階で避難をなささいと言われる状況になるわけです。そのために、普通の避難をボトムアップ的なものとする、大規模広域避難というのはトップダウン的なものになると。では、そのトップがどこになるかということがまず重要で、やはりそこは指示を出すのは国のよ

うなトップで、実行するのは自治体という仕分けになるような形かなと思います。いずれにしても、トップダウン的なものになると。

先ほど片田委員がおっしゃったように、大規模な人が動くという上では、避難しないといけない人とするべきではないという人を区別して、避難しないでもいい人はしないでよい、すべき人だけ避難しなさいという非常に強い指示を出さないといけない。それもトップダウン的なものであるべきだと思います。

そのような意味で、6ページ目にあるような自主的な避難というものは非常に難しいと思いますか、現実的ではないのではないかな。いきなり広域避難の場合は指示から始まる。そのようなスキームを考えていく必要があると思います。

一方で、今、例えばアメリカのハリケーンが接近するときのようなエバキュエーションオーダーというようなものが日本で出せるかと。そのような技術があるかということ、非常に難しいというのが現状だと思います。

そこをやはり一方で高めていくということをする必要があって、そういったことを、前にも言いましたけれども、例えばこのサブワーキンググループから、気象庁に提言していくということも一方で重要だと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

片田委員、お願いいたします。

○片田委員 片田です。

今の坪木委員のおっしゃること、確かに全く通常の避難と違うのだということ、かなり強力な情報を発信して、ある程度強制力も持たせてというような、そういった考え方もあると思うのです。ただ、それをやると、それ相応に確からしい状況でしかそれはできない。そして、その状況では既に避難に必要な時間を確保できないという事態に陥ってしまうのです。

今、江東5区では、とにかく住民の意識を高めて、みんな一斉に逃げるとこんなことになってしまうのだということをお伝えし、それに巻き込まれぬよう早めに行動をとってくださいという住民の主体性に訴えるような取組をやっているのです。そのために、情報の段階的な発出ということを非常に細かくやっております。例えば、大体3日前に、もしかしたら今回はということで共同検討を開始しましたという情報を流す。おおむね2日前になったら、どうやらその可能性が高まってきたとって広域自主避難の呼びかけをする。そして、1日前になって、広域避難勧告もしくは指示ですね。そこでやっとそれを出す。なぜこうするかというと、この段階までに多くの人に逃げていただくことによって、最後のオペレーションを軽くする。それが早く行動をとった人のためであり、とどまった人のためであり、全体としての最適を導くのだということ、地域の方々にどんどんパンフレットを作ったり、講演をしたりして訴えているという状況なのです。最大の敵は数なものですから、あるタイミングで一斉に避難指示というような強制力を持ってばんといきますと、

大変なオペレーションできないような状況に陥ってしまうことを危惧するというのを御理解いただきたいと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

鈴江委員、お願いいたします。

○鈴江委員 避難手段というところで鉄道事業者との事前の調整が重要という3ページ目の資料があると思うのですが、その中で田中座長も御指摘なさっている鉄道事業者への要請というのは市町村単位では非常に難しいという点があると思います。そういった中で、都道府県単位あるいは国単位での調整となったときに、今、坪木委員からも御指摘があったように、ボトムアップ型の自治体主導の大規模広域避難という判断が果たして本当にできるのかどうかというところに疑問を感じます。

また、話は変わりますけれども、避難先の確保状況というところで、これは今まさに話を進めていく段階でありますけれども、いつこういった災害が起きるか分からないというところで、自治体でどれだけ調整がついて、避難先が確保できているのか、できていないのかということのを丁寧に住民に伝えることで、片田委員もおっしゃったような分散避難ということの後押しできるのではないかと思います。

広域避難だけでなく、今回のコロナ禍で起きた避難所の定員がすぐいっぱいになってしまったような状況というのは、そもそも避難所のキャパシティーが足りていないような状況というのも課題としてあると思います。ですので、今後こういった広域避難もそうですし、今後の避難の在り方というところで、分散避難が今後の避難の在り方としての大きなイメージ図としてなっていくような啓発というのも重要ではないかと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。橋爪委員。

○橋爪委員 私も広域避難は全然イメージができなくて、一体全体どうやってオペレーションしてやるのかというのを、委員の皆様の話を聞いて勉強しているような感じなのですが、今、坪木委員がおっしゃったように、これはやはり特別な避難である以上、それも片田委員がおっしゃるように3日も4日も前から動き出すとなると、これは緩くやるということは不可能で、4日前から避難すると会社はどうするのか、保育所をどうするのかみたいなことも踏まえて、全部関連する。だから、それはどこかでやはり大きい意味で国的なところで指示を出していかないと、緩く始めることすら多分私はできないのではないかなと思いました。自分たちの判断で緩く逃がしていこうという、そんな理解のできる社会にはまだなっていないと思いますので、大枠はやはり国のトップダウンの指示というのが、緩い段階から必要だというふうに今聞いた段階では思いました。

○田中座長 ありがとうございます。

次の論点の情報のほうにも少し言及いただければと思います。4ページですね。

4 ページは、大規模広域避難という表現と規模が比較的大きな広域避難という2つが入っていますので、今の議論が全部大規模広域避難に関してということになります。恐らく最終的には相当強い制度が要求されると同時に、その前からかなり柔軟な地域づくり、計画をしておかないと、どんな強い制度をつくっても駄目だというのが多分、ここにいらっしゃる方々の多くの議論なのかなという気がいたします。

そういう面での情報の中でも、平時から十分というのがあるというのは、これは多分異論がないことのように思いますが、一本化の指示により、最初から行動を強く促すことというのは今、若干議論になっているところだと思います。こちらも含めてよろしく願います。

牛山委員、よろしく願います。もし、坪木委員がチャットに補足があれば、願います。

○牛山委員 では、まず私のほうから発言させていただきますけれども、広域避難という事象がいわゆる通常の避難とあらゆる面で全然異なるというのは非常によく分かります。ただ、その一方で、例えば広域避難指示とかそういった通常の避難情報と違う名称、あるいは違う枠組みの避難情報を出すということで本当にいいのだろうかというような気もちょっといたします。というのは、やはり、確かに災害をいろいろ考える立場からすると、広域避難的な事象、それから通常の台風その他の事象は全然違うというのは分かるのですが、情報を受け取る側からすると、避難は避難なわけですから、ふだんの避難情報と違いますよというまた新たな情報があるのですね、別な情報があるのですねと、そういうふうを受け止められてしまうのではないかと気がするところです。

ですので、今、せっかくこの警戒レベルという表ができて、それにいろいろなものをひもづけて整理していこうという流れがある中で、この警戒レベルの表とは全然関係ありませんよと、全然違う情報の枠組みをつくれますよということになると、ちょっとそれはどうなのかなという気がするところです。

ですので、広域避難の避難指示であっても、避難指示は避難指示で警戒レベル4で避難指示。基本立ち退き避難ということ自体が大きく変わるわけではない気もするので、もう広域避難の場合の避難指示は、天気も晴れている時点で警戒レベル4、避難指示が出るという、その出方の違いだけなのかなという気もします。でも、それとは別に、全然別の情報をつくるべきだという意見も当然あるだろうと思いますし、私もそれを否定するものではないのですが、少なくとも現在の警戒レベルの表との、それから警戒レベルの表で示された警戒レベル1から警戒レベル5の段階と広域避難における情報のつながり方とか、どこにどう当てはまるのかと。そういう議論はちゃんと、かなり早い段階から考えていかないと、また後でパッチを当てていくような状況にならないかなということを懸念いたします。

以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

まず、すっきりスタンスをとということになります。多分、広域避難でもいろいろレベルがあって、そのレベルの中で大半は、やはり牛山委員がおっしゃるように現行の警戒レベルで、そして相当情報でカバーを可能だと思います。避難先が違うということなのだと思います。若干、江東5区のを見ていると、相当情報は現状では使えないということになってくるという、その部分で最初に、一般法か個別法案みたいな変な問いかけをしたのはそういうところがございます。ありがとうございます。

ほかにいかがでございますでしょうか。

広域避難は非常に難しいけれども、現実にもう市町村は動いてきていますので、そこを国としても支えていくという仕組みの部分が必ず必要だと思います。同時にそこは国の計画、市町村の計画だけではなくて住民の御理解が要ということもまた事実で、大きくはこの2つについて、今出た御意見で少しまとめていただければと思います。

警戒レベル3とこの話については、また引き続き、次回、議論をさせていただきたいと思いますので、よろしくお願いをしたいと思います。それを経て、骨子案、そして案という形で皆様の御意見を広げていければと思います。

あとは、ちょっとこのスタンスとしては、災害対策基本法に絡むものに関しては幾つか法的見地の検討も含めてありますので、どちらかという今日議論にもありましたように、こういう言葉が要るのではないとか、こういう言葉は避けてほしいねというような要件という形の整理というのは、私たちにとっては非常に大事なのかなと思います。

それでは、取りあえず一旦、今日の議論はここまでにさせていただいて、資料3のスケジュールのところを確認させていただければと思います。

○事務局（菅） 事務局でございます。

資料3を御覧ください。1枚めくっていただきまして、本日、第4回のサブワーキングでございます。今後、田中座長もおっしゃったように何回か開催させていただきまして、骨子、最終とりまとめということで、年度内ではなくて本年内に最終とりまとめを公表するというようなスケジュールで考えておりますので、委員の皆様におかれましては、引き続きよろしくお願いいたします。

以上です。

○田中座長 それでは、スケジュールも確認をさせていただきました。次がある意味まさに主戦場になると思いますので、事務局のほうでは、いろいろとお手数でございますが、ヒアリング等もこなしていただけるように伺っております。また皆様方、御意見があれば事務局のほうにお寄せいただければと思っております。

それでは、本日の議論はここまでとさせていただき、進行を事務局にお返しいたします。

○矢崎参事官 田中座長、ありがとうございました。

委員の皆様も、活発な御議論をありがとうございました。

それでは、以上をもちまして、本日の会議を終了させていただきます。ありがとうございました。

