

○林（事務局） ただいまより「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」第2回会議を開会いたします。

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。

それでは、まず会議の開会に当たりまして、武田防災担当大臣より、御挨拶を申し上げます。

○武田大臣 本日は、御多用のところ、本ワーキンググループに御出席を賜りまして、誠にありがとうございます。

会議の開催に当たりまして、一言御挨拶を申し上げたいと思います。

令和元年台風第19号等を踏まえた避難に関する検討会については、社会の関心が非常に高く、国会や会見等の場で多くの質問を受け、本ワーキンググループでの御意見を踏まえ、しっかりと対応していくことを申し上げているところであります。

第1回のワーキンググループでは、委員の皆様から、一人一人が避難行動を判断しやすいようなハザードマップが必要ではないか、避難場所に行くことだけが避難ではなく、安全な親戚、友人宅、ホテル等に行くことも避難であると。

避難行動要支援者の避難の支援について、責任の明確化が必要であるなど、避難に関する課題や今後の避難対策の方向性について、非常に参考になる御意見を賜りました。

本日は、東松山市の森田市長、長柄町の清田町長にお忙しい中、お越しいたきまして、第19号及び10月25日の低気圧等による大雨の際の避難の呼びかけ等について、当時の判断や、得られた教訓などについてお話をいただきしたいと思います。

これらを踏まえて、本日は、対応案について御議論をいただきます。

出水期までに行う施策と、来年度以降も検討を行う施策を整理して、早期に着手できるものから政府一丸となって対策を講じてまいりたいと考えております。

委員の皆様方におかれましては、忌憚のない御意見、活発な御議論を賜りますようお願い申し上げます。

どうぞ、よろしくお願いいいたします。

○林（事務局） ありがとうございます。

本日は、石川委員、執印委員、立木委員、田中仁委員、山崎栄一委員が御欠席となっております。

また、中貝委員の代理で兵庫県豊岡市防災課の宮田防災監に御出席いただいております。

なお、武田防災担当大臣は公務のため、ここで御退席いたします。

○武田大臣 では、よろしくお願ひします。予算委員会がありますので、失礼いたします。

（武田大臣退室）

○林（事務局） それでは、マスコミの方は、ここで御退出をお願いいたします。よろしくお願ひいたします。

(報道関係者退室)

○林(事務局) 議事に入ります前に、会議の傍聴、議事要旨、議事録及び配付資料の公表につきましてでございます。

これにつきましては、前回と同様の取り扱いとさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

お手元に配付しております資料の確認をさせていただきます。

まず、議事次第、座席表、委員名簿、資料の1-1、1-2、資料2、3、4、5、6-1、6-2、資料7-1、7-2、資料8というように資料1から8がございます。資料が不足している場合は、事務局までお知らせください。

それでは、ここから進行を田中主査にお願いしたいと思います。

田中主査、よろしくお願いいたします

○田中(淳)主査 主査を務めさせていただきます、田中でございます。

本日は、まず、森田市長、続いて清田町長並びに日本障害フォーラムの原田様から情報提供をいただくということになっております。お三方、ありがとうございます。

その後で、内閣府の委員会あるいは19号等の対策というのは、各省庁を含め、トータルのところでございますので、また、そちらのほうからのフォローアップ等の御紹介をいただきます。

今日の一番中心になりますのが対応案ということで、あと、今日入れて3回でございますので、今回、そして、次回にしっかりと議論ができればと思っておりますので、今日も忌憚のない御意見をお願いしたいと思います。

それでは、資料1につきまして、国土交通省、気象庁から御説明をお願いいたします。

○廣瀬委員 それでは、資料1-1と1-2でございますけれども、国土交通省の取組について御説明をさせていただきます。

まず、資料の1-1を御覧いただければと思います。

本題の検証でございますけれども、御存じいただいておりますとおり、昨年の台風19号では、氾濫発生情報が出せなかったりとか、川の防災情報という水位が、御覧いただけるサイトへのアクセス集中などで、ホームページでは見られなくなってしまったというような事案が発生しました。

そのために、国土交通省内に河川行政、砂防行政を担当しております、水管理・国土保全局と省庁とが共同で検証チームを立ち上げまして、その検討を進めてまいっている状況について、報告いたします。

1ページでございますけれども、検証事項は、今申し上げましたように、決壊・越水の確認と洪水予報の発表、緊急速報メールによる河川情報の提供、大雨特別警報解除後の洪水に関する情報提供、河川・気象情報の提供の改善・充実という4つの項目につきまして、右に書いておりますように、体制、システム、情報の内容という観点から検討を進めてございます。

2 ページが、体制でございます。

今、申しましたように、省内の検証チームを立ち上げてございますか、現場で発生した事案でございますので、それぞれ担当地方整備局等、管区の气象台とも連携を図って、現場で何が起こったかということを追ってまいります。

また、有識者の方々、専門家の方々からの意見聴取も実施するとともに、左下でございますが、これは一昨年から取り組んでおるのですけれども、マスメディアの方々あるいはネットメディアの方々にも参画いただきまして、情報をどのように届けていただけるのか、実際の実務を担っていただいている方に、その情報を共有していただくというプロジェクトを進めてございます。

それを振り返っていただきまして、改善策の実施、先ほどのメールの発信等についても書いているところでございます。

また、後で説明します、省庁と連携されております、伝え方に関する検討会では、有識者の方々に入らせていただいて御議論いただいております。

3 ページは、時間の関係で割愛いたしますが、検証会議、それからより実態的な議論をするワーキング会議等を進めておりまして、3月にまとめをするという状況でございます。

今日は途中段階の中間取りまとめで、どういう方向で検討しているかでございます。

4 ページでございますけれども、御覧いただければわかると思いますが、ポイントでいきますと、例えば、決壊・越水の確認の迅速化に当たりましては、やはり水位計が有効であったということもございますので、過日成立させました補正予算においても、水位計やカメラの増設を図っていく、こういう取組をしたりとか、あるいは、4番目のところ、河川防災情報のアクセス集中等に対しては、既にその回線の増強は動いておりまして、抜本的なシステムの改良等に、今、取り組んでいるところでございます。

先ほどありましたように、既に取り組んでいるものと、それから出水期までに確実にやるものと、さらに長期的に対応するものとに分けて、3月末までにまとめてまいりたいと思っております。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、気象庁からお願いします。

○長谷川委員 気象庁から御報告いたします。

資料の1-2を御覧ください。

1枚おめくりいただきまして、防災気象情報の伝え方に関する検討会、これは、平成30年7月豪雨を受けて設置したものでございますが、今年度は、昨年度取りまとめました改善策に沿った取組のフォローアップとともに、台風第19号等を踏まえた改善策について、有識者委員の御意見をいただきながら検討を進めているところでございます。

次のページを御覧ください。

今年度最初の検討会は先月1月14日に開催したのですけれども、ここにあるような論点

から委員の皆さんから御意見をいただいております。

主なものを簡単に御紹介したいと思います。

4 ページを御覧ください。

まず、大雨特別警報解除後の洪水への注意、もしくは警戒について、この観点についてなのですけれども、特別警報解除の直前に記者会見を開いて今後の河川増水を呼びかけるとか、あるいは警戒レベルを前面に押し出して、警戒レベル全体としては高いレベルにとどまっていることを伝える、また、予測精度が良い台風などの場合は、より先の予測を用いた危険度分布を提供する、こういった御意見をいただいております。

それから、「特別警報」という言葉として高い認知度があるもの、これを活用するというのであれば、洪水の特別警報というものも設けるのも一案ではという御意見もありましたけれども、これについては反対の御意見もあったということでございます。

次の5 ページ目を御覧ください。

特別警報自体の改善につきましては、発表の際の表現について御意見があったほか、警戒レベル5相当の状況に一層適合させるような改善をしていただきたいという御意見や、また、同じ趣旨から、大雨特別警報については、台風等を要因とするものは発表をしないで、雨を要因とするものに限定する見直しを、という御意見をいただきました。

なお、前回の本ワーキンググループにおきましては、大雨特別警報の発表のタイミングについての御指摘がございましたけれども、気象庁といたしましては、危険度分布の技術を用いた新たな発表基準値を設けることで、多大な被害発生により結び付けを強めた発表として、適切なタイミングでの発表、レベル5相当の状況への適合を図る方向で現在考えているところでございます。

次に、危険度分布とリスク情報の重ね合わせにつきましては、気象庁のホームページで昨年12月から公開しているところでございますけれども、作成済みの浸水想定区域、これは全部は現在表示されておらず、ミスリードのおそれもあるということで、全て表示するように早急に取り組むべしという御意見をいただいております。

台風第19号の際には、気象庁から狩野川台風に匹敵というような過去の事例を引用いたしましたけれども、これにつきましては、危機感が一定程度高まった反面、ミスリードの可能性もあったのではないかと、一長一短との御意見がございました。

防災教育の充実につきまして、クロスカリキュラムの取組あるいは現場実態の把握の重要性について御指摘がございましたけれども、やはり、教育ということでございますので、文部科学省を交えて中央防災会議ワーキングなど別の適当な場で検討をしてはいかかかという御意見もございました。

次のページを御覧ください。

その他の御意見といたしましては、危険度のプッシュ通知サービスの通知地域をさらに細分化することですとか、地域ごとに地方气象台などがメディアとの連携を推進してはどうかということを御意見いただいております。

もう一つ、一般の方が危険度分布を見て避難判断できる社会を目指すというのが理想なのですけれども、このためには一層周知・広報の強化が必要との御意見がありました。

これについては、気象庁といたしましても、警報や特別警報が、基本、市町村単位の発表でございますので、もっと細かい範囲で示される危険度分布によって御自分の住まわれる場所の危険度を確認いただくことが非常に重要と考えております。その周知・広報に今後努めてまいりたいと思います。

以上のような意見を踏まえた改善策の案を、次回3月9日に予定しております検討会で提示して御検討をいただいた上で、年度内に取りまとめる予定でございます。

御報告は以上になります。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、続きまして、東松山市の森田市長、それから、長柄町の清田町長から発表をお願いしたいと思います。

○森田市長 埼玉県東松山市長の森田光一でございます。

本日は、こうした機会を与えていただきましてありがとうございます。

それでは、早速ですが、東松山市は、埼玉県のほぼ中央に位置しておりまして、池袋から電車で約50分程度の9万人のまちです。

今回の災害は、台風19号による水害で、市の南部地域が集中的に水害を受けてしまいました。

市内には、荒川水系支川の河川が直轄河川として都幾川、越辺川、そして、さらにその支川の県管理の九十九川、新江川、また、市野川と、国、県の管轄する河川が数多くありまして、今回は、そのうち4河川、7か所が決壊いたしました。その河川が決壊による浸水家屋は全体で668戸に及び、そのうち549棟は、床上、しかもかなり、天井に届くほどの大変な被害を受けてしまいました。

まだ発生から4か月ということで、現地は、復旧の途上というような状況でございます。

今回の19号につきましては、時系列で、避難勧告等の状況についてお話をさせていただきます。もう既に気象庁からの発表によりまして、最大級の警戒が必要だということで、4日前から庁舎内に災害対策本部の前の段階の会議を招集しまして、準備を進めておりました。

10月12日、台風19号が襲来しました当日は、午後1時に避難準備情報を発令しています。レベル3ということです。

そのうち、先ほど申しあげました都幾川の流域、そして、この都幾川が午後2時45分にレベル4、避難勧告のレベルに達しましたので、2時45分に避難勧告を発令しております。

このとき、都幾川流域、そして先ほど申しあげました市野川流域で避難勧告を発令しました。

さらに、都幾川の水位が上昇しましたので、午後5時40分にレベル4、避難指示を発令

いたしました。

この時にはもう夕方になり、辺りも薄暗くなってまいりましたので、サイレンを吹鳴して、危険をお知らせし、市民に避難を呼びかけました。

そして、午後7時ごろの段階では、国土交通省から私宛に直接ホットラインによる電話をいただき、都幾川の堤防の越水が始まった可能性が高いという情報をいただきました。いつの時点で堤防が決壊したかは、夜だったものですから、現場の確認ができません。従いまして、決壊したらしいという情報もその後にはいただいています。

こうした状況の中で、この台風19号に関しましては、市内26か所の避難所、既に、12日の午後1時の段階で26か所開設をしております、そこに3,329人の市民の方に避難をしていただきました。

そして、浸水想定区域内に住む市民が、1万5700人ほどおりますが、大体2割ぐらいの方が避難した状況でした。なかなか避難しない状況です。

まだ発災から4か月なので、被災者に対してのアンケート等は、まだこれからなのですが、そのアンケートを取って分析・検証していきたいと思います。今、被災地域を回っている中で、多く聞かれる言葉は、これまでも大丈夫だったから、今回も大丈夫だと、東松山市は、昭和22年のカスリーン台風のときに、やはり同じ地域が浸水被害を受けていますが70年も前ですから、記憶に残っていません。

また、暴風雨の中で、防災行政無線は聞こえないという声が多かったことです。ということで、こうしたことが、今後の課題になったと思います。

また、浸水想定区域内に居住している方が、先ほど申し上げたように1万5000人を超えています。しかし、既に今回の避難で、避難所のキャパシティを超えているところもたくさん出てしまい、右往左往したというのが現実でした。

また、避難所のスペースの余裕とか、また市民の皆さんの気持ちを少し落ち着かせるためにも、避難所の環境はもう少しいいものにしていかなければいけないと、改めて感じさせられました。

今回の場合、このぐらいでは大丈夫なのではないかと、今まで経験したこともないから、まさか堤防が決壊することはないだろうと、いわゆる正常性バイアスで、皆さん逃げませんでした。

マイタイムラインを、これから作成しようと思っています。市民一人一人が、いざというときに備えて、自分はどのような行動するかということを考えてもらう必要があると。そのための啓発活動をする必要があると思います。

もう一つは、暴風雨の中では、防災行政無線は聞こえません。そのことが分かりましたので、そのほかのSNSとか、登録メールとか、様々なツールを使って、関係地域の皆さんに情報を伝えたいのですが、なかなか高齢者の皆さんは、インターネットは、得意ではありませんので、防災ラジオを、これから配付していきたいと考えています。

市民の皆さんに、自らの命は自ら守れと言っても、具体性はなく行政はどうするのだと

いう話になりますので、自主防災組織の訓練等を通じて、やはり、自分の命は自分で守る、自ら情報を取りにいったほしいということを強く訴えていきたいと思っております。

今回のケースでは、自治会の自主防災組織、自治会長さんが、戸別に回って、もう避難しろと言ったが、全員が避難したわけではありません。結果、消防や警察のレスキューが、随分多くの皆さんをボートで救出するという事態になってしまいました。

この正常性バイアスは、大敵だと思っています。地域のコミュニティをどう作っていくかということも、行政の課題としては今回大きく浮き彫りになりました。また、教訓をたくさんいただきました。

先生方の御指導いただいて、盤石の防災体制を作っていきたいと思えます。

私からは、以上です。

○田中（淳）主査 続きまして、清田町長、お願いします。

○清田町長 長柄町の清田と申します。

本日は、このような機会をいただきまして誠にありがとうございます。

我が町は千葉市から電車で30分のところ、ちょうど千葉県のくびれた、東京湾と九十九里のちょうど中間になります。どちらかというところ、山間地域になります。房総丘陵の一番南と申しましょか、そういうところになります。

私の町には9月9日の台風15号、いわゆる風による倒木、そのときに、2,700戸の電源が全部喪失いたしました。最後に復旧したのは、15日以降でございます。そんな関係で倒木が非常に多かったという経験で、24時間の体制を2週間敷いて、何とかやれやれといったところを、19号が我が町にとって少し激しくなかったものですから、ちょっと安心したところでありました。そういう1つの油断があったかもしれません。

しかも、21号が東方沖にありましたので、うちのほうも、いわゆる対策会議を開いて雨量はどうだろうかと、風の強さはどうだろうかというふうにしておりました。

いろいろな情報で、10月25日の21号関連の雨量については、大体150から170ミリという判断で、我々もいろいろな資料から、その辺のところ、少し事に当たろうということで、前日は散会いたしました。

おかげさまで夜ではなくて、雨がひどくなったのが朝8時からでございます。8時から9時までが31ミリ、河川が、2級河川でございます、管理は千葉県で、小さな河川で一宮川と申しますが、1メートル水位が上がりました。それから9時から10時までが、同じく31ミリ、これも1メートル上がりました。

そして、9時半に我々は会議を開いて、レベル3の避難準備を発令しようと、これを出そうということを9時30分に決定いたしました。そして、防災無線で放送を流しました。

そして、10時を迎えるわけですが、10時から11時までが77ミリと、とんでもない雨が降ってまいりました。本当に先が見えなくなる。防災無線が、各家に外からの防災無線では届かない。

3年前に、2,700戸の家庭に、うちのほうで1億かけて、無料で防災の、いわゆる個別受

信機を各家庭に配ってあります。

したがって、お年寄りが多いものですから、雨やいろいろな風の音で防災無線が届かないということは3年前に想定しておりましたので、それが少し生きたのかなという気がいたします。

そして、1時までの雨量が200ミリを超えました。先ほど申し上げました、9時半に相談して10時に避難準備の指令を出しました。そして勧告をどうしようかという話になったわけですが、その川沿いが本当に湖になってしまったのが30分でした。これで逃げ出したら、みんなおかしくなってしまうと、命の保障はできないという判断に至りまして、そして、対策本部と、いわゆる幹部と話し合っ、消防も警察もいます。そして、高所避難と、避難勧告は出さないようにしようということで、レベル3は避難勧告の域もあるわけですが、ケース・バイ・ケースで、このケースは出さないと、家にとどまってほしいと、外に出ないようにということ、徹底的にそれから防災無線を流しました。

そういった面で、これがマスコミのほうに報道されて、長柄町は、避難準備を出して、そして、避難勧告を出さなかったのはなぜだというようなことで、いろんな面で取材を受けましたが、私個人として、またうちの対策会議として、外に出さないほうが安全で、高所避難でいくのだと、マニュアルどおりにやるというのは、今回はだめだと、この町にとって、この状況にとっては無理だということで、被害を大きくするだけという判断で出ませんでした。

御案内のとおり、いわゆる山間部に位置しておりますので、これが2時間後、中流域の茂原市、そちらのほうへ水が全部流れました。後で計算してみますと、うちの町の、いわゆる2級河川一宮川の最上流が5メートルの水位まで高くなると、これは津波ではないのです。そういうデータが残っている。それほど小さな河川ですから、流れが遅く、流れなかった。それだけ滞留したということ、それが全部平地に広がったという。

私は、水は低いところに流れるものと思ったら、役場の上から見ていますと、山から下りてくる雨水が氾濫河川に流入できず、また戻っていくのですね。ああいうのを見たのは初めてでした。自然は、こういうふうになるのだと。

結果的に、避難勧告を出さなかったのは、私は正解であったと思っております。

いわゆる豪雨災害と申しまししょうか、経験のない災害と申しまししょうか、我が町は、本当に、千葉県というところは災害の少ない県でございましたので、心の準備が足らなかったのかなと、いろいろなことがあると思います。

そこで、やはり中には、うちのおばあさん2階まで引き上げたのだと、私は、車の中で肩まで浸かっている人に、窓を割って引き出したのだよと、そういう声は何件も聞かれました。

結果的には、先ほど申し上げましたように、避難という、災害に対しての、人の命をどう守るかというのは、本当にケース・バイ・ケースなのだということを実感した次第であります。それがよかったかどうか分かりませんが、今、うちの対策会議で、よかったので



はないかという話で意見はいただいておりますが、これからさらに検証して、もっと安全に対しての、住民の意識を高めていくためには、どうしたらいいかというようなところに、今、当たっているところがございます。

事後の処理につきましては、皆様方、いろいろなことを言われますが、何とか我慢してやってほしいということで、今、復旧・復興に向けて頑張っているところであります。よろしくをお願いします。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、原田様、よろしくをお願いします

○原田氏 私は、日本障害フォーラムで事務局を担当しております、原田と申します。

今日、資料2でお配りをいただいているのが、これから説明させていただく資料です。

1枚めくっていただきますと、日本障害フォーラムの構成団体が出ております。

全国の13の障害者本人、いわゆる当事者団体を中心として構成されており、一部、社会福祉協議会などの支援する団体も入っています。

今回、内閣府で、避難支援に関する障害者団体向けのアンケートを取るということで、その呼びかけなどについて、取りまとめを御協力させていただきました。

現在でも、まだアンケートをしている最中なのですが、現段階での主な回答をまとめていただいておりますので、これに沿って説明をさせていただきます。

アンケートでは、今回の台風、それから台風以外の災害、また、特に要支援者名簿や、個別の支援計画などについて、うまくいった事例、うまくいかなかった事例、それから今後の教訓といったことなどについて質問をしております。

避難支援の課題でいいますと、よく要支援者の人たちはなかなか逃げてくれない。場合によっては自助への意識がまだまだなのではないかというようなことも聞くのですけれども、ただ、同じ人間ですので、誰しも逃げたいということは間違いがないのだと思います。

アンケートの回答では、そうした背景として考えられるものとして、まず、どこに逃げたらいいのかわからないという声が挙げられています。例えば、目が見えない、耳が聞こえない、歩けないという場合に、一体自分がどの避難所に逃げられるのか、逃げるところがあるのかわからないということです。それから避難行動を取る手だてがないということもあります。これは、個別の計画にも関わってきますけれども、誰がどのように自分を誘導するのか、決まっていないということもあります。

また、いざ避難してみても、その避難場所が使えなかったという声も出ています。例えば、入り口に階段があったりとか、自分のような障害のある者が過ごせるような環境になかったということもあります。

そして、避難を呼びかける情報が届きにくかったということも挙げられています。

先ほども防災無線がなかなか聞こえなかったという話が出ていましたけれども、例えば耳が聞こえないなどの障害があれば、ますますそれが届きづらいということになると思

ます。

一方、うまくいった事例についても挙げられており、例えば、民間企業と協定を結んで、要支援者も含めて大勢の避難者を受け入れた例や、条例に基づいて、情報支援のためのタブレットを配付したという例もありました。

また、近隣の顔見知りの支援体制が有効に機能したでありますとか、熊本地震の際に行政からの個人情報の提供が行われて、それに基づいて、専門職や障害者団体が調査を行ったという例もあります。こちらは、実は要支援者名簿ではなくて障害者手帳の情報が使われたのですけれども、そうしたような事例もありました。

今後の教訓に関する回答では、まず、名簿については、必ずしも必要な方が全て網羅されていない場合があるので、それをどのように有効な名簿にしていくか、また、名簿を作った後に、誰がどのように活用し、機能させていくのかを、もっと決めるべきではないかという意見が出ています。それから、ふだんから顔の見える関係を作り、アンケートの中の表現を借りれば、「迷惑をかけたり、かけられたりできるような関係」を作って、日頃からのシミュレーションを行っていくことなどが、提言として述べられています。

その他、地域の避難支援体制をどう作っていくかという質問や、障害者本人に必要なこと、近隣住民に必要なこと、行政、主に市町村に必要なことという質問もあります。

これも回答の内容を細かくは説明できませんけれども、やはりキーワードとしては、どのように障害者本人が防災の取り組みに参加できるかということかなと見ております。

例えば、近隣でふだんからの声かけの体制をどう作れるのか、それから行政については、場合によっては障害者のところに訪問して、一緒に計画を作ったり、防災訓練に取り組んだりといった取り組みが、どうできるかという観点が必要なのだという意見が挙げられています。

実は、このように挙げられている課題というのは、私の知る限り、阪神・淡路大震災のころからそれほど変わっていないのです。起きる災害の種類は様々ですけれども、こうした主な課題については、常に同じようなものが挙げられています。

なお今回は、行政向けのアンケートも行われていますし、過去に民間から自治体への調査をしたこともありますけれども、自治体においては、障害者など要支援者自身の参加の必要性は分かっているけれども、どこに声をかけていいか分からないだとか、なかなかそういう体制も取りづらく、ふだんの様々な業務の中で、そこまでの対応がしきれないという声も上げられています。

そこで、私どもの団体では、特に地域の防災に取り組んでいく際に、障害者や支援者、様々な民間団体がともに参加して集えるような体制を、できれば法制化も含めて、どのように実現していけるのか、一緒に考えていけないかなと思っています。

災害対策基本法の中には、地方防災会議の規定がありますし、こういったものを活用するのか、あるいは現在の要支援者のガイドラインの中にも、避難支援をする人たちの連絡会議（避難行動支援者連絡会議）をつくりましょうという記述もありますけれども、そう

したものをもう少し実質化していくのか、やり方はいろいろあるかと思いますが。様々な立場のステークホルダーが参加していくことは、「仙台防災枠組」以降のキーワードにもなっていますし、国の防災推進国民会議などでも取り組まれていることです。そうしたことを地域の防災の現場でも取り組めるよう、制度面から後押ししていけるような、そういう枠組みがつかれないかなと思っております。

障害当事者や、その支援者も、ぜひ防災の取組に参加したいと望んでいますので、それを有効に進めていけるような制度的な枠組みがつかれないものでしょうか。

最後に申し上げさせていただきたいのは、来年度以降、今後の防災や避難支援の取組について検討される場合には、ぜひ障害者団体を代表する当事者を、委員として検討の場に加わらせていただいて、一緒に議論をしていけないかなと考えているところです。

簡単ですけれども、私からは、これで報告とさせていただきます。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

それでは、ここで少しお時間をいただいて、何か御質問や御意見ございますでしょうか。

では、首藤委員、お願いします。

○首藤委員 ありがとうございます。

大変いろいろなお話を伺わせていただいて、勉強になっております。

1点だけ大雨特別警報に関して、前回、私のほうから、ちょっと対応がよろしくなかったのではないかというようなお話をさせていただきまして、それに関して、その後、いろんな方から教えていただいたりして、また、今日、気象庁さんからもお話がありましたので、一言だけ申したいと思います。

前回、大雨特別警報が大分早いタイミングで出てしまって、一般の方々に非常に分かりにくいタイミングだったのではないかということ申し上げまして、もう少し取るべき行動と合わせたほうがいいのではないかということまで申し上げたのですが、今のルールでは、あのタイミングで出るのはやむを得ないことだったということが、その後、御説明いただいてよく分かりました。

それで、今後、もう少し精緻化して、より危険度の高い状態を出していただくという方向で御検討いただいているということですので、ぜひそれは進めていただきたいと思っております。

加えまして、私もこんな仕事をしておりながら、知らなくて本当に恥ずかしい限りなのですが、大雨特別警報が出たからといって、その市町村全体が本当に危ないのかというと、そうではないということが、恐らく一般の方はまだまだ御存じないと思います。

大雨特別警報が出たら、すぐに本当に危ないのだと考えるのではなくて、まず、危険度分布の情報とかを自分で見て、自分のいる地域が本当に危ないのかどうかということを確認する必要があるということ、今回学ばせていただきました。

この点は、もっと多くの方に知っていただいて、先ほども出ていましたけれども、情報

は、自分で取りに行くものなのだとすることを、より強く周知していく必要があるかなど、私は思っております。

以上です。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

それでは、森田委員、清田委員、原田委員にあると思いますが、とりあえず、資料の3から6というので、若干15分押していることもあり、先に進ませていただき、トータルで拾っていきたいと思います。

それでは、資料3から6をよろしくお願ひしたいと思います。

○菅（事務局） 少し駆け足になりますけれども、御容赦いただければと思います。

まず、資料3でございますけれども、第1回のワーキングでいただいた御意見をまとめたものでございます。簡単に振り返らせていただきます。

1番目、ハザードマップのより一層の活用ということで、個人の判断がしやすいようなハザードマップ、少し報道をサポートするような、そういうハザードマップがあるべきなのではないかということでございます。

下から2つ目ですけれども、避難所と指定緊急避難場所の概念、そういった差がわかっていないのではないかということ。

2つ目、避難の意味の周知でございますけれども、避難とは「難」を「避」けることを言うのであって、今いる場所が安全なのであれば、そこにとどまることも避難である。

2ページ目でございますけれども、上から2つ目、親戚・友人宅、ホテル、旅館等、よりよい環境へ自ら行くことも大事なのではないかということ。

3番目、職場・学校の計画的休業でございますけれども、屋外の犠牲者のうち、車で移動中という方が多くを占めたということもありますし、不要な外出を少しでも抑制するのが大事なのではないかということ。

4番目、警戒レベルの理解促進でございますけれども、今年度より警戒レベルを導入しておりますけれども、大枠としては、今回、19号がありましたけれども、大きな改変を目指す方向ではないほうがいいのではないかという御意見。

一方で、レベル4の中に、勧告と指示、同列に並んでいることについて、分かりにくいのではないかというような御意見。

あと、今もありましたけれども、下から3番目、警戒レベル相当情報が発表されても、避難情報が発令されない、そういったことへの市民からの問い合わせがあったということ。

下から2つ目ですけれども、アドバイス業務を明確に位置づけるべきであるということ。

次のページですけれども、5番目避難の呼びかけの工夫、全員避難ですとか、命を守る最善の行動というのが分かりにくいという御意見もありましたけれども、全国で放送をするときには、緊急のときに、そういった短い言葉で言わざるを得ないのではないかということ。

3つ目、地域防災リーダーの存在が大事だという話。

6 番目、AI等による避難誘導等の改善ですけれども、避難先の見つけ方のアシストが必要。キャパシティが足りていないというのが見える化されているかも課題であるということ。

7 番目の高齢者等の避難の実効性ですけれども、名簿の活用については、どれだけ活用されていたのかがよくわかっていない。

次のページですけれども、2 ポツ目と3 ポツ目に両方関係していますけれども、ケアマネジャーさんですとか、福祉の専門職の方、こういった方々が個別の避難支援計画作りに関わっていて、こういった方を巻き込んでいくべきなのではないかということ。

8 番目、広域避難の話ですけれども、この話は、始まったばかりであって、今後、かなり長期的に議論する必要があるのではないかというような話。

その他でございますけれども、避難所の環境についても御意見をいただいているところでございます。

以上が、資料3でございます。

続いて、資料4でございますけれども、前回もやっていたのですけれども、今回は、来年度以降の取組も含めて、昨年度のワーキングの報告を踏まえた取組のフォローアップということとさせていただきますと思います。

まず、ワーキングで御提言いただいた内容について、大きく4つ御説明させていただきます。

1 枚めくっていただきまして、1 つ目は防災教育でございます。

子供のころから、地域の災害リスクを知ることが重要であるため、水害・土砂災害のリスクがある全ての小中学校等で、毎年、出水期までを目途に、既に行うこととなっている避難訓練がございますけれども、それに合わせて、防災教育も実施するということが提言されました。

次のページです。

2 つ目が、地域防災リーダーの育成でございますけれども、地域の意見をまとめる、例えば、自治会長さんが水害・土砂災害や避難に関する知見というものを有しているとは限らないということで、そういった方々を育成することができるような専門家をリストアップし、そのリストを市町村に提供する。そういったことを御提言いただきました。

次のページをお願いします。

3 つ目は、防災と福祉の連携でございます。

30年7月豪雨では、在宅の高齢者が多く亡くなられたことから、高齢者の日頃の生活に関する支援を行っていらっしゃる地域包括支援センターやケアマネジャー、そういった方々と連携して、高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組、そういったものを実施するよう提言をいただきました。

次のページをお願いいたします。

次は、警戒レベルの話なので、割愛をさせていただきます。

5つ目は、複数の災害リスクを一元的に把握できるように、各地の災害リスク情報を重ね合わせて表示できるサイト、いわゆる重ねるハザードマップなのですが、そういったものについて、表示情報をより充実するように御提言をいただいたところでございます。

次のページをお願いします。

以上、いただいた御提言を踏まえまして、国において実施することとしたものを、一番左の列に書かせていただいております。そこから右にPDCA的に続けております。

まず、最初、防災教育につきましてですが、2019年度まで、あるいは、それが難しい場合には、2020年度の出水期までに、そういった防災教育を行うよう、全国の関係小中学校等に通知をしております。

まだ、取組状況等は分かっておりませんので、一番右に記載のとおり、来年度初めには、防災教育等の実施予定について調査をするとともに、この出水期までに、それら取組がなされるよう促すこととしております。

次に、専門家リストですが、既に、こういったリストを作成してございまして、全国の市町村に共有したところがございます。

今後、その専門家リストの活用状況を、市町村に改めて確認して、また、地域に精通した専門家を含め、出水期を目途に、そのリストを充実させるということを考えております。

次のページをお願いいたします。

3つ目が、防災と福祉の連携についてでございます。

提言を踏まえて、様々な取組を進めることとしてございまして、例えば、大規模氾濫減災協議会、これに、今までメンバーではなかった高齢者福祉部局にも参加していただいたり、あるいは地域包括支援センターなどにハザードマップを掲示してもらう。あるいは、全ての減災協議会で地域包括支援センターやケアマネジャーと連携した取組を行うとしており、これについて、全国の自治体に通知をいたしました。

防災教育と同様に、これらの取組の進捗についても、来年度初めに行う予定でございます。

また、ケアマネジャーなどの防災意識の向上に加えまして、具体的高齢者の方々が置かれた災害リスクについても把握する必要があると考えてございまして、一番右に記載してありますとおり、避難行動要支援者名簿に記載されている方、そういった方々がハザードマップ上のどこにお住まいなのかということの突合を行っていきたく思っております。

さらに、可能な限りではございますが、福祉関係者と連携し、高齢者自身がハザードマップを確認し、自宅の災害リスクを把握できるような取組も進めてまいりたいと思っております。

4つ目は、警戒レベルなので割愛します。

5つ目、下段であります。マルチハザードのリスク認識でございます。

この重ねるハザードマップに、防災重点ため池、危険管理河川の浸想を追加掲載してい

るところでございますけれども、引き続き、掲載内容の充実を行うとともに、重ねるハザードマップの使い勝手の改善ですとか、あるいは危険度分布などのリアルタイムの情報を重ねるハザードマップ等の地図情報に載せる、そういったことで、容易に情報を比較できるように検討を進めることとしております。

次のページをお願いいたします。

防災教育を進めるため、今年度、内閣府と関係省庁、一緒にモデル事業を行っております。

地域の災害リスクや警戒レベルなどを説明する教材ですとか、説明する上での配慮点、さらには板書計画、そういったものを含めた事例集を現在作成しております、来年度初めに各自治体や学校に周知する予定でございます。

次をお願いします。

専門家リストにつきましては、自治体職員が地域のコミュニティと地区防災計画の作成あるいはマイタイムラインの作成、そういったことに関する支援をする際に、それをさらに専門家が助言、解説などを補助していくこと、そういうふうになりますけれども、そのような専門家リストの充実を図っているということでございます。

次の次のページをお願いいたします。

先ほど、教育等のモデル事業を話しましたがけれども、防災と福祉のモデル事業も行っております、高齢者の方ならではの避難時の配慮点、あるいは高齢者の方にハザードマップについて最低限何を伝えるべきなのか、そういったことについて記載した事例集を作成し、全国の自治体等に年度明けに周知する予定でございます。

次のページをお願いいたします。

関連してでございますけれども、平成28年台風10号で、岩手県岩泉町の高齢者グループホーム「楽ん楽ん」で、多くの方が亡くなられたことをきっかけに、水防法と土砂法を改正して、要配慮者利用施設の施設管理者につきましては、避難確保計画をきちんと作成するように義務づけたところでございます。

まだ、義務づけて間もないですけれども、それぞれの災害で、約36%の作成率となっております。

下にいろいろ書いてありますが、作成率を上げるために国交省のほうで主体的に取り組んでいるものであり、こういった取組を引き続きやっていくということになってございます。

最後に、重ねるハザードマップ、次のページでございますが、先ほど申し上げたように、操作性の向上に加えまして、②や③に書いてあるとおり、3D表示ですとか、あるいは、今、地形分類は既に見えることになっているのですが、そこにカーソルを合わせた場合に、その場所のリスク情報がわかるように、そういった改善が近々なされる予定でございます。

来年度以降も、この重ねるハザードマップに、先ほど申し上げたリアルタイム情報を重ねる、そういった検討を進めてまいりたいと思います。

以上が資料4でございます。

次が、資料5、これ以降でアンケートの御説明をさせていただきたいと思えます。

まず、資料5が、住民向けアンケートということで、1枚めくっていただきまして、アンケートの概要でございます。

台風19号により、人的被害が生じた市町村、そこに在住されているモニター、約3,000人の方々に対し、1月中旬にウェブアンケートを実施いたしました。

4ページをごらんください。

まず、避難したかというような質問なのですが、グラフの上段は、モニターの中でハザードマップを見たことがあり、自宅が災害リスクのある区域に入っていると、そう認識されている方の避難行動、それについては4割強おりました。

下段は、一方で、ハザードマップを見たことがない、そういった方の避難行動は1、2割ということで、リスクの意識の有無により、避難行動が大きく異なることが分かるのではないかと思います。

続いて、次のページですけれども、いつ避難したかということで、ほとんどの方が、夜を含めた午後の時間帯に避難しております。また、11日に避難した人は、約34%いらっしゃいました。

一方で、地域ごとの特性みたいなものは、あまり見て取れませんでした。

次のページをお願いします。

立ち退き避難した人がどこに避難したかということで、44.3%の人が、市町村が指定した指定緊急避難場所等に避難しました。

そうした理由の一番大きなものが、そこに避難するよう指定されていたためと回答がありました。

一方で、親戚・友人宅に避難した人は31.2%いらっしゃいました。

次のページをお願いします。

避難の手段でございますけれども、立ち退き避難した人のうち、車で立ち退き避難した人が75.5%いらっしゃいまして、そのうち避難先まで安全に行けると思ったために車を選択したという人が約6割、一方で、車での移動中に何らかの危険性があったと思った人はそのうち約6割ということで、安全のように思われていますけれども、実際は安全とは感じられない人も中にはいらっしゃったということでございます。

次のページは割愛して、9ページでございますけれども、警戒レベルの認知ということで、9割以上の方が、レベルの差こそあれ、警戒レベルを認知されているということでございます。

また、次のページでございますとおおり、警戒レベルにより、いろんな情報が分かりやすくなったということについては、7割近くの方が分かりやすくなったと回答していただいているのですが、次のページでございますとおおり、勧告や指示がどんな行動を求めているのかということをも正しく認識されている人、正しい回答が赤枠で囲んでいるところなので



すけれども、それは、4人に1人程度しかいっしやらなかったということでした。

また、次のページでございますけれども、それでは、実際にあなたは、いつ避難をしますかといったような問いもしてみたところも、避難指示のタイミングだとか、あるいは災害発生情報のタイミング、そういったときに避難すると回答した人が半分以上いっしやるといことが分かりました。

以上を踏まえまして、下に書いてありますけれども、警戒レベルの全体の考察としては、非常に認知は進んでいるものの、実際の理解というのは、まだまだなのではないかと考えております。

次に13ページですが、ハザードマップの認知でございますけれども、程度の差こそあれ、見たことがあると言っている人は75.5%いっしやいました。

そういった方々にお聞きすると、ハザードマップに何かしらの課題があるとお答えいただいている方が7割ということで、何かしら改善の余地があるのではないかと考えてございます。

15ページ、指定緊急避難場所と指定避難所の違いの認知ということで、これはなかなか知っている人はいっしやらないかもしれないですけれども、違いが分かっていない方が約9割の方、ほとんどの方が違いを理解していないということでした。

16ページでございますが、全員避難という呼びかけがございますけれども、この意味するところは、災害の危険があるところにいる人のみが避難すればよいということなのですが、そのように認識されていない方が約6割ということで、きちんと伝わっていないということでございます。

次のページ、最後でございますが、警戒レベル5の求める行動ということで、グラフにありますとおり、命を守る最善の行動が求める行動は何かと聞いたところ、屋外の避難場所に行ったほうがよいと回答した人が4割弱いて、全体で5割強の人に適切に伝わっていないのではないかと分かりました。

以上が資料5の説明でございます。

続いて、自治体向けのアンケートについて、資料6-1と6-2で御説明をさせていただきます。

1枚めくっていただきまして、合計1,740自治体のうち1,600自治体より回答をいただいております。

まず、ハザードマップの作成、更新はいつですかということですが、下に御覧のとおりでございます。

4ページ、ハザードマップの周知の頻度でございますけれども、82.2%が1回切りしか周知をしていないということでございます。

5ページでございますが、ハザードマップの周知の手段としましては、全戸に配布をしているところが76%と大半を占めてございます。

6 ページ、取るべき行動の理解促進のため、住民の方にどのような取組をしているかとお聞きしたところ、出前講座などの住民向け講座が約65%、非常に多くの自治体さんが、こういった取組を行っていることが分かりました。

7 ページを御覧ください。

どのように警戒レベルの周知を行いましたかというところで、以下、御覧のとおり、広報誌など、ホームページに掲載などを行っていることで周知を行ってございます。

8 ページでございますけれども、警戒レベルの運用に合わせて、避難指示については、必ず発令するものではない、そういった運用を開始すると、昨年度からさせていただいているところでございますが、実際に、この運用を変えたとお答えになっている市町村は、4割未満ということでございました。ほとんどのところは、変えていच्छらないということが分かりました。

9 ページでございますけれども、避難指示をどのような場合に発令していますかというように問いに対して、一番上の水位予測ですとか、メッシュ情報、これが極めて危険なところに近づいたときに、原則、避難勧告について、やはりこれまでと同じような指示を発令されることとしているというようなお答えでございました。

10 ページでございますが、勧告・指示について、どのような課題を感じていますかというところについて、4の中に両方が入っていて分かりにくいですとか、勧告・指示の違いがわかっていないとか、勧告が避難開始をすべきタイミングだということが理解されていない、そういったことが課題として感じられています。

次のページでございますが、警戒レベル5の災害発生情報ですが、これを、災害発生をどのようなときに把握したと定義づけられているかということをお聞きしたところ、以下のとおり、一番多いのは、市町村職員が現場で確認した場合ということでございます。

一方で、次のページでございますけれども、この課題については、やはり状況を把握できないことが課題であり、あるいは、どのような状況で災害発生とすればいいのかが判断できない。あるいは、少し下にいって、一応、発生情報は可能な範囲で発令すればいいということにさせていただいているのですけれども、プレッシャーを感じるというような御意見もございました。

13 ページ、警戒レベル導入のメリットをお聞きしたところ、7割以上の市町村が警戒レベルに何かしらのメリットを感じていच्छるということでございます。

続いて、14 ページ、警戒レベル相当情報でございますが、課題としては、やはり警戒レベルと相当情報の違いが住民に理解されていないということに、8割の自治体が課題を感じられているということでございます。

少し飛んで、20 ページに飛んでいただけますでしょうか。

避難先でございますけれども、避難場所の指定について、どのような課題を感じられていますかというところについて、一番上に、避難場所と避難所の違いが住民に理解されていないということがございます。

続いて、少し飛んで23ページでございますが、避難場所や避難所、どのような名称を用いていますかと、必ずしも、この名称を使っているわけではなくて、自治体によっては呼び方を変えているのですが、一応、8割の自治体が、この名称を用いている。ただ、2割については、ほかの呼び方を使っているということでございます。

次のページ、災害用ホームページの状況です。

今回、ホームページにアクセスが集中してダウンしたところもありましたけれども、何か対策をしていますかという質問に対して、半数と少しが対策をしている。逆に半数弱が対策をしていないという結果が分かりました。

また、次のページ、避難情報の提供手段でございますけれども、これは、御覧のとおりでございます。

続いて、自動車で移動している人への防災情報の提供に対し、どのような課題を感じていらっしゃるかということなのですが、エリアメール、登録型のメールを発信しておりますけれども、確認してもらっているかが不安。防災行政無線によって聞こえているかが不安、なかなか有効に伝える手段がないということでございます。

次の27ページでございますが、地区防災計画の作成状況について、0%または把握していないということで、余り作成が進んでいないということが分かりますかと思えます。

その普及の問題について、どのような課題を感じるかが、次のページでございますが、一番大きいのは、地域の自主性に委ねられているので、作成が進まないのではないかとというような話、あるいは人材の不足ですとか、ノウハウの不足が課題として挙げられています。

続いて、庁舎の災害、浸水リスクでございますけれども、36.7%が洪水浸水想定区域内に庁舎があるという御回答をいただいております。

そのほかにも、様々な災害のところに入っているとお答えいただいている市町村があります。

それに対して、必要な対策がとられていますかというのが、次の30ページでございますけれども、約8割が何らかの対策を取っていらっしゃるということでございます。

その対策の内容についてが、31ページでございますけれども、これは割愛をさせていただきます。

以上が自治体向けアンケートでございますが、次が6-2、同じく自治体向けアンケートなのですが、これは主に高齢者等の避難に関する内容に絞ったもので、福祉部局などに聞いているものでございます。

1枚めくっていただきまして、同じように1,600市町村くらいから御回答をいただいているものでございます。

少し飛んで6ページに行ってくださいまして、個別計画の作成過程に避難行動要支援者本人以外に、どのような方が関わられていますかというような質問に対して、やはり多いのは、市町村の保健・福祉部局、民生委員・児童委員、あるいは避難行動要支援者の家族、

親族、様々あるかと思えます。

そういった多くの方々が支援に関わられているのですけれども、その支援の仕方というのは、それぞれ異なるということで、次のページで見てみたいと思います。

それらの支援者の役割なのですけれども、まず、市町村防災危機管理部局の方の役割というのは、個別計画の作成において、助言をするというのが、主な役割、一方で、市町村の保健・福祉部局については、計画作成そのものに関与するというのが役割ということ。

では、実際に緊急時の避難の支援をしているのは誰かという、次のページでございまして、家族及び親族あるいは自主防災組織あるいは民生委員・児童委員、こういった方々の一番上が、災害時の避難支援等となってございまして、こういった方々がキーとなるプレイヤーなのかと、一応、この等の中に安否確認も含んでいるということでございます。

それ以外の方々の役割としましては、次のページ以降ですが、社会福祉協議会の方は助言、同じく地域包括支援センターや福祉事業者の方も助言といったところ。

また、10ページに行ってくださいまして、防災福祉の専門家、学識経験者も助言ですけれども、高齢者や障害者等の当事者団体や支援団体、⑪は災害時の避難支援等が一番上に来ております。

続いて11ページでございましてけれども、個別計画の作成を推進するために取り組んでいることがございましたというところについて、取組があると答えているのが37.8%ということで、こういった取組については、また後ほど御説明をさせていただきたいと思っておりますので、割愛します。

12ページでございまして、個別計画の作成を進めるに当たって、これは、実際にまだ作成していない自治体さんにも聞いている質問でございまして、作成を進めるに当たり、どのようなものに関わるべきだと考えられますかということなのですが、上のほうは70%台が並んでいて、真ん中のあたり、地域包括支援センター、社会福祉協議会、福祉事業者、こういった方々にも自治体に関わってほしいと言っているところなのですが、実際としては、先ほどの問4にありますとおり、それぞれ30%弱ということで、実際に希望されているものと、実態としては20%以上乖離があるというようなことが分かりますかと思えます。

17ページに飛んでいただきまして、避難行動要支援者の方そのものが参加する避難訓練、そういったものを実施されていますかということに対して、半数弱が実施している、半数強が実施していないということが結果として分かっています。

次のページですけれども、避難行動要支援者の避難支援における課題ということですが、幾つか挙げていただいております。

一番上は、いろんな方が、先ほど言ったように関係してくるわけですが、関係者をつなぐ役割の人材とかノウハウが不足している。あるいは真に避難支援を要する者を正確に把握できていない。避難行動要支援者本人の同意を得ることが難しいため、提供が進まない。

そういったものが課題として挙げられてございます。

そういった課題に対して、対策として挙げられているのが19ページでございます。

真に避難支援を必要とする者に対して、きちんと個別計画の作成をするべきである、これが75%と一番大きな割合を占めております。

最後に、福祉避難所の課題ということで、それぞれ挙げていただいています、収容人数が限られていること、福祉避難所に避難させる仕組みが十分に機能していないこと、施設が限られる、そういったことが課題として挙げられております。

駆け足で申しわけありませんでしたけれども、私からは、以上でございます。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

大変な情報量をコンパクトにまとめていただいたと思います。

それでは、これまでの御説明について御質問があれば、一旦14時ぐらいを目途に、まず、議論をしていただければと思います。

どうぞ。

○片田委員 片田でございます。

幾つか論点があると思うのですけれども、まず、防災教育のところ、最初に議論がありましたので、まず、お話ししたいと思います。

防災教育が、まだここでの捉え方では、学校教育の中だけでクローズした教室、座学的な扱いがされているように思うのです。

しかし、子供たちが本当に災害対応力を身につけるのは学校の教室座学だけではなく、それ以上に、地域の大人たちとか地域のありようというものをそのまま影響を受けるということを考えますと、少し防災教育を育みの環境と、もう少し広く捉えていただくことが必要だろうと思うのです。

地域の大人たちがしっかり対応している。その中で子供たちがその背中を見ているという、こういう枠組みをもう少し重視していくべきであって、何か今のままだと、学校の先生方に授業を増やせ、訓練やれと、授業時間が足りないから、クロスカリキュラム、非常に重要なのですが、ちょっと小手先かなと思うのです。

やはり地域の子供たちは、地域の社会環境の中で育まれると考えますと、地区防災計画のようなもので、自分たちの安全を作るということと同時に、その中で次世代を育てているという、そういうことをしっかり御理解をいただき、防災教育と地域防災計画、これは不可分のものであるというように育みの環境というのをキーワードに考えていただく必要がある。まず1点目です。

2点目は、要配慮者対策については、かなり精緻な資料を、アンケートなども含めて取っていただいたと思います。

前回も言いました、毎回毎回障害者の方や高齢者の方々、要配慮者の方々から6割、7割犠牲者が出ているという状況を、もういいかげんに何とかしたいというのは、ここに集う者みんなの共通の願いなのだろうと思うのです。

そのときに、幾つか課題がわかってくるのは、要配慮者というものに対する定義が不明

確であるというか、地域によってばらつきがあって、この中で、真に支援を要する人の把握ができていない、今、55%という数字が上がってきましたね。

杓子定規に65歳以上の高齢者世帯だとか単独世代みたいなことで希望する人みたいな、このいいかげんな定義なわけです。

本当に必要なのは、今、この要配慮者という定義の中で余りにも膨大な数なものですから、行政では担当できないからといって、名簿を作って、共助、地域にある意味丸投げしているという状態ですね。言葉は悪いのですけれども、でも、本当に真に対策を要するような、例えば寝たきりだとか、生命維持装置をつけているみたいな人まで、まとめてこの名簿の中に含めて、地域に丸投げしているという現状は、もういいかげんに何とかしなくてははいけません。

この中の真に避難を要する、助けを要する人の避難対策が必要だと、アンケートでも75%がお答えになっている。ここは、本当にしっかり個別計画を立てて、これは地域にお願いすることができない人たちなのだから、行政にとってできるとか、できないではないのです、やらなくてははいけません。

この要配慮者対策、特に真に支援が必要な人の明確化というものを、これが特定できるのは、恐らくケアマネジャーさんだとか、包括支援センターのような福祉部局の人だと思います。そこがしっかり名簿を作成し、それをプライバシーの問題等々、これを民生委員に投げるとそういう問題は出てきますので、これは行政がしっかり管理をし、更新をし、その方々の個別避難計画をしっかりと行政が責任を持って対応していく。行政というのは、ちょっと広めの意味ですけれども、明確に助かるという手はずを整えていかない限り、日本の要配慮者の中から犠牲者が出るという構造は、ずっとなくなると思いますので、ここの部分は、しっかり具体的に助かるという道筋をつけるというのは、もう今回のこの会議をもって、ある程度しっかりつけていただくことは必要だろうと思います。

それから、先ほど長柄町だとか、皆さんの現場のお話をいただきましたけれども、今、地域の防災に課題になっているのは、住民に主体性を求めるだとか、こういう議論なのですね。

主体性などというのは、主体性を持ちましょうと、キャンペーンを張ってもだめ、ハザードマップを見ましょうというキャンペーンを張ってもだめですね。これは人間の内面に関わるところで、本当のその意識を作っていくためにはどうしたらいいのかということを、ぼちぼち、ここの部分を議論してかないとだめだろうと思います。

ハザードマップを見てももらえないから、ハザードマップを見ましょうキャンペーンをやるとか、パンフレット作って配るとか、そんな効果のない対策ではなくて、主体性を求め、主体性が具体になって、住民が一生懸命逃げるといった構造はどう作ったらいいのか、そこについての議論を及ぼせる必要があると思います。

これは、先ほど防災教育でも地区防災計画との連動を話しましたがけれども、要配慮者対

策なども、どうにもならない方々は行政が責任を持つということなのではございますけれども、一方で、大半を占める要配慮者の名簿の中にある大半を占める健康加齢者、年相応に足腰が弱っているような方々、これは、行政の仕事ではないと、もう明確にすべきだと思います。これは地区防災計画の中で位置づけて、それは、いずれ自分も行く末ではないかと、みんな年をとるわけですね、年相応に足腰は弱っていくわけで、この部分まで行政ではないと、これは地域の問題であり、その環境の中で、自分も年老いても大丈夫なのだという安心・安全な地域づくりという一環ですので、これも地区防災計画の中でしっかり取り組むべきだろうと思います。

そういう面では、こういう問題を解決していただく中で、地域の安全というものに対して住民が主体的に加わり、主体性を涵養していくというような、醸成していくというような、1つのパッケージのプログラムとして、防災教育というのは、将来の大人たちを作ることであり、いずれ自分の面倒を見てくれる人たちを作ることであり、要配慮者問題は、いずれ自分の行く末の問題であり、これは地域の安全全体をつくる大きなプログラムの中で考える、これが地区防災計画なのだという、何か断面的な、今の時間の地区防災計画ではなくて、こういう教育から要配慮者対策までを含めた地域の安全の包括的な計画づくりというものを、本当に地域、地域がしっかりやっけていかなくてはいけないと思いました。

それから、ここまでの報告の中に、広域避難の問題が落ちていることが気になります。これについては、後で説明していただけるのでしょうか。それでよろしいですかね。

あと1点です。

アドバイス業務の話なのではございますけれども、今回、様々各自治体からどんな話を伺っても、やはり避難の対応の最終的な意思決定は、气象台からのホットライン、河川事務所からの直接的なホットライン、これによって上流の雨、上流の水位、これを読み解いて、それをもって明確に首長さんが、避難勧告を出すとか出さないとか、このタイミングだったら出さないという判断も含めてなのではございますけれども、しっかり対応されたということは、やはり専門家たる気象庁の職員や、国土交通省の職員なのだろうと思います。ここの部分が非常に重要であるということを確認化していくべきだと思います。

ただ、非常に法的にも根拠がないということで、今、ボランティアなどところでやられるわけですね、このホットラインのような業務は。

これを、重要な意思決定の要因ですので、しっかり位置づけていただくこと。そして、一方で出せなかったところというのは、河川事務所、漏水だとか越水だとかいっぱいあって、それどころではなかったような中で、情報すら出せなかったような状況もありますので、少し専門家が手不足であるということですので、義務化というのか、しっかり法制度に基づいたアドバイスというものをできるようにしていくということと同時に、それ相応、この防災に関わるところの職員である国土交通省や気象庁の職員、ここを強化していくこと、そして、機材等々も含めて、一層の充実化を図ることは、今、日本の、これだけ荒ぶる自然の中で、喫緊の課題であるということをご指摘しておきたいと思っております。

以上です。

○田中（淳）主査 何かありますか。

○林（事務局） 対応案の中で、いろいろと直させていただきたいと思います。

○田中（淳）主査 一応、河川所長の助言は、水防法上位置づけられて、わかりました。では、牛山委員。

○牛山委員 対応案についての話ではなくて、今、様々な対策を御教示いただきまして、特に30年の検討を踏まえて、いろいろなことが進んでいるという話が分かりましたのは、非常に前進かなと思っております。

今、片田委員がお話になった件とも若干関連するのですが、防災教育というところになり大きな期待がかかっているなと思います。

ただ、私、いつも言っていることではあるのですけれども、防災教育というと、学校での防災教育、それから地域の防災リーダー育成というところに、やはりどうしても目が向きがちだと思うのですけれども、では、その人たちを誰が束ねていくのか、その人たちをどうリードしていくのかというところが、もう致命的に欠けていると、常に思い続けています。

具体的には、現場の最前線でそういう学校の人たちやら、地域の人たちやらにいろいろな形で取りまとめをしていくのは、自治体の防災に携わる仕事をしている人ですが、この人たちが大変申し訳ないのだけれども、はっきりいって、皆さん素人のままで対応せざるを得ない状況が延々と続いているわけです。

だから、その部分をどうしていくかというところを、もっとちゃんと議論をしていかないといけないだろうと思います。

既に学校の防災教育などですと、今、片田委員がおっしゃったように、学校の中だけ閉じているという現状はあるにせよ、仕組みとしては、かなり進んできているわけです。現在の学習指導要領でも、既に相当量の防災に関する教えなければならない内容が記載されています。次の学習指導要領では、さらに増えていきます。

現在、今年で終わりましたが、センター試験は、防災に関する問題は既に頻出です。

ですけれども、それを誰がどう教えていくのかという、どう回していくのかというところにもっと議論を進めていかないと、実際に回っていかないのではないのかなと思っております。

現在、例えば、内閣府でも進めております、防災スペシャリスト養成研修というのがございます。自治体の方を中心とした実務者に対する研修。それから、私ども大学と、静岡大学でも実施しております研修、その他各地で、そういった実務者対象の研修も緒についているところではあるのですが、常に、そういった研修というのは、立ち上げのときはまだいいのですけれども、続けていくと、必ず、もうお金が続かない、財政当局から、いつまでやるのか、何のためにやるのかというようなことを言われて、なかなか続かずに、場合によると、打ち切りになってしまうと。



今回気象庁の方から、やはり人材育成の案がありました。あれは、以前に1年度だけ実施されて、その後、やはり同様な、なぜやるのかと、お金はなぜ必要なのかというところで十分対応ができなくて、1年限りで終わってしまったというような経緯もございます。

それで、私自身もそういった予算折衝をお願いする立場に立って、常に苦しい思いをしているから、ついつい愚痴的に言ってしまうのですけれども、そのあたりを何とか継続的にできるようにしていかないと、本当に切りがないのではないのかなと思います。

それで、1つの考え方としては、そういった何らかの研修を実施すると、そこに人を出す。それでちゃんとお金あるいは人手も手当していくということを裏づけるためにも、あえて踏み込むとすれば、例えば災害対策基本法の中に何らかのそういったことをやらなければいけないということを明記すると、そうすると、いわばやる理由づけとして非常に強いということがあるかと思えます。災対法に書いてあるのだから、これはやらなければならないのですというような形にしていかないと、本当に教育をしましょう、人材育成をしましょうとかけ声は本当に常に言われるのですけれども、では誰がやるのか、そのところが一向に進んでいかない。

結局のところ、ハザードマップを幾ら精緻にして、それから様々なガイドラインをいかに分かりやすいものを作ったとしても、それを自信を持って説明できる職員という人がいないと、話が進まないわけです。

それから専門家のアドバイスも、アドバイスをどう受けたらよいかすら分からないというのが現在の状況。だから、決して物すごいプロフェッショナルを育てる必要性はないわけで、そういう様々な情報にアクセスするための基本的な能力を持った人を、もっともっと市町村役場に増やしていけないといけない。その部分に、制度的な仕組みを入れていけないといけないのではないのか思っているところでございます。

あと、もう一点、これは細かいところですが、今回の取組の中でも、幾つかのハザード情報を一元化して示す取組が進んでいるという話がありましたが、これは非常に重要なことだと思います。

第1回の検討会でも指摘しましたように、私の調査ですと、今回の授業に限らず、洪水など水関連で亡くなる方の9割以上が地形的に洪水の可能性のある低地というところで亡くなっています。

ですけれども、洪水ハザードマップだけでは、この低地というところを全部フォローできないわけです。その意味で地形分類図という情報は極めて重要なのですが、これがまだ全国に十分カバーされていない、あるいは精度が十分でないというところがあります。

ここを、ぜひ、対応案のほうに地形分類図という言葉が挙がっていませんでしたので、対応案のほうにも、この地形分類図の情報の拡充というところは、ぜひ、入れていただきたいと思えます。

これも物すごく細かい、ちょっと重箱の隅をつつくようで恐縮なのですが、重ねるハザードマップ上で、地形分類図の情報の上で、そのリスク表示が今後検討中とあり

ましたけれども、あれは、恐らく、大分前から実現しているような気がしますので、ちょっとそのあたりは、私が認識したものと違う、もっと高度なものを狙っているのかもしれませんが、ちょっと御確認をいただければなと思います。

以上でございます。

○田中（淳）主査 30分ほど後で時間がございますので、まだ、御発言をいただけると思いますので、ここで一気にご発言いただかなくてもいいです。

では、山崎（登）委員。なお、途中で退席をせざるを得ない委員がいらっしゃいますので、山崎（登）委員の後に、資料7の話をしていただいて、そこから、また、トータルの残された時間で議論をしていきたいと思えます。

では、山崎（登）委員、どうぞ。

○山崎（登）委員 山崎と申します。

私は、情報の話と防災教育の話の2点をさせていただきたいと思えます。

まず、情報ですけれども、西日本豪雨の後の検討会の中でも情報については随分議論がありましたけれども、ここ10年くらいの中に、なるべくきめ細かい情報を出して、分かりやすく伝えることで避難に役立つはずだということで、たくさんの情報ができてきました。

それを整理することなく、去年はレベル化の中に収めて、それでもって分かりやすく情報を伝えることができるのではないかとということで運用が始まったのですけれども、今回のアンケート調査を見ていると、やはり避難勧告と避難指示が、レベルが同じところにあるということも含めて、例えば、自治体のアンケートを見ると、避難勧告と避難指示の両方が同じところに位置づけられていて住民が分かりにくいだけではなくて、そもそも避難勧告と避難指示の違いが住民に理解されていない。

住民のアンケートを見ても、避難勧告と避難指示を正しい理解として回答している人は4人に1人だという状況ですね。

たしか豊岡が水浸しになった平成16年の台風23号の頃の避難率は低いと言われましたけれども、9%とか10%ぐらいありました。情報を細かくして分かりやすくすればするほど、避難率が下がってきたということを、私たちはやはり深刻に受けとめる必要があると思えます。

水害は、地震と違って段階を踏んで起こる災害ですから、情報をきちんと出して、その情報がきちんと危険な地域の住民に伝わって、それが防災行動に生かすことができれば、情報によって必ず被害が減らせる災害なのです。それでいながら、情報が役立てられていない。情報が多いのか、情報の名前が悪いのか、例えば、避難指示と避難勧告が、これだけ長く使われながら浸透していない状況、自治体にとっても使いにくい状況というのは、やはりきちんと情報の問題を抜本的に、2回とか3回の委員会でもって小手先のところでもって考えるのではなくて、この国の災害情報をどうするのだということを、1回きちんと考える時期に来ているのだと、私は強く思えます。

例えば気象庁の情報でも、記録的短時間大雨情報という名前がありますけれども、これ

とても重要な情報ですが、住民の人に話を聞くと、この情報はほとんど知名度が低い。要するにそういう情報すべてを全体として俎上に上げて、1回話をしなければいけない時期に来ているのではないかというのが1つです。

だから、次の委員会でもって提言をまとめる中で、それを全部整理するということは絶対できないと思いますけれども、ぜひこれは、各省庁横断的に束ねている内閣府でもって、災害情報の整理をやっていただきたいと思います。

2つ目は防災教育ですけれども、私は小中学校の防災教育とか、それから地域の取組というのは、ここ10年ぐらいの間に随分進んだと思っています。

ところが、地域の防災のワークショップなどを見に行ったりして、いつも感じることは、年配の方しか出てこない。本当に知ってほしい若い方は、お仕事があったりしてなかなか参加できないのです。これは、そういう人たちに、そういう取組が届いていないのです。

企業とか事業所に防災教育をやってもらうような制度とか、取組を考えると、あるいは小学校、中学校の上の高校とか大学でも、きちんと防災教育をやったり、防災訓練をやったりするような仕組みを考えると、今、盲点になって抜けているところに、やはりターゲットを当てていかないと、社会の防災の裾野は広がっていかないのではないかと思います。

以上です。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

何となく、お三方の話を伺っていると、ぽんぽんと解決する話ではなくて、やはり学校教育、企業あるいは地区防災、それをセットに全体にどうこう攻めるのかという、トータルのプランニングを踏まえた、少し実効的なものが要るのだろう。

そのために、どのような支える仕組みが要るのか、そして、きちんと評価し、PDCAを回していくような場が要るのではないかというような気もしてまいります。

あまり、こんなところで座長がしゃべってはいけなくて、とりあえず、お三方にお話をいただきましたので、資料7-1と7-2を10分ぐらいと伺っていますので、その対応案に移っていきたいと思います。

○菅（事務局） それでは、資料7-1と7-2ですが、7-1は、対応案の骨子として御用意させていただいています。

最終的には、こういった文書の形での報告となりますけれども、今回第2回では、この骨子を説明するパワーポイント資料を御用意しておりますので、別途、資料7-2のほうで御説明をさせていただきます。

資料7-2を御覧ください。

これは、前回もお示したところが黒字で書いてあるものでございまして、着色している部分が委員の皆様からいただいた意見、それを事務局のほうで出水期までに行う取組を青、なかなかこの短期間では全て検討できませんので、もう少し、来年度以降も検討する取組を赤として整理をしたものでございます。

次のページをお願いいたします。

このページは、避難の対応策の全体像を簡単に整理したものでございます。前のページの右側のページをもう少し見やすく整理したものとお考えいただければと思います。

ページの上部には、昨年度のワーキンググループでのアウトプットを改めて記載しております。警戒レベルを含め、様々な取組をしておりますけれども、その最中に、台風19号等が発生しましたので、この教訓を生かした取組を、上の青のほうが出水期までにしっかりとやる取組、どちらかというところ、こちらは、わかりやすく改善したり、あるいは徹底的に普及啓発したりと、そういった内容を多く含んでおります。

また、先ほど、山崎(登)委員からもありましたけれども、勧告・指示、そういったものについて、防災情報の提供の在り方みたいな根本的なところについては、非常に時間をかけて議論をしていかなければならないところだと思いますので、下の半分、赤のところについては、抜本的な検討・改善が必要なものとして、来年度以降も引き続き検討していくものと整理してございます。

まず、次のページ以降、オレンジで囲んだ部分について御説明させていただきますが、先ほどの片田委員の御説明と少し反するところがあるかもしれませんが、まず、自らの命は自ら守るために、一人一人が、あまり難しいことを言ってもあれかなと思って、最低限、これくらいはきちんと学んでもらう必要があるのではないかとということで、防災情報リテラシー向上キャンペーン(仮称)ということで、出水期までに、この普及啓発を徹底的にやっていくのではないかと考えております。

その際、ここは6つ挙げていまして、後でまた御説明しますけれども、こういった国民全員のリテラシーを向上させるために、中ほどにもあるとおり、ハザードマップあるいはハザードマップだけを見てもらってもよくわからないということもあると思いますので、避難行動の判定フロー、これは逃げ時と気づきマップに関連するところですが、そういったものや、避難の意味だとか、呼びかけの意味、そういったものも含めて避難のポイントをまとめたもの、この3つのものをきちんと各戸配布、配布が難しければ回覧、そういったことを出水期までにきちんと行うことをやっていければと考えております。

あとは、下半分ありますけれども、あらゆる自治体が、その特性を生かして、昨年度もやったように、積極的な普及啓発をやっていく。

そういったことで、国民全体、社会全体となって普及啓発を、まず、出水期までに行っていくべきなのではないかと考えております。

次のページをお願いいたします。

まず、6のうちの1つ目でございますけれども、災害リスクを確認してもらうために、まず、ハザードマップの活用を進めていきたいと考えております。

また、後で関連するところがあるので、ここについては、説明は以上で、次のその2のほうに飛んでいただきまして、6ページでございますけれども、取るべき行動を決めるというところで、避難の意味をきちんと周知徹底しましょうと、避難というところ、避難場所に

行くと、先ほどのアンケートにありましたけれども、認識されがちなのですけれども、避難とは、その字のとおり、「難」を「避」けることであるのであって、安全な場所にとどまることも避難であるということ。

避難の基本は、立ち退き避難ですと、ただ、避難先としても、まず、安全な親戚・知人宅あるいはホテルなども含めて、自ら確保していく、そういったことを検討していただきたい。それが難しい場合に、行政が設置した避難場所への避難を考えるということを勧めていければと思っております。

一方で、自宅内で、明らかに安全が確保できる、例えば、マンションの上階など、その場合は、自宅内で待機、垂直避難をすればよいということ。

さらに、災害リスクが示されていない地域でも、災害が起こることもあります。自宅が低い土地にあるなどであれば、必要な避難行動をとってもらうということが必要なのではないかと。

具体的に、どのように避難行動を判断するのかということについて、ごく簡単なフローを作成しましたので、次のページを御覧ください。

これは、本当に簡単なもので、初級と中級に分けてございますけれども、このフローで確認してもらいたいことを記載しております。

配るときには、もう少しきちんとデザイン等も整えさせていただければと思いますが、あまり難しいことを求めるのではなくて、まずは、ハザードマップを開いていただいて、自宅等がある場所が着色されているか、そういったものを確認してもらって、着色されているならば、皆さん、立ち退き避難ですと、これを基本としたらどうかということ。

ただ、もう少しきちんと調べてもらうのであれば、下の中級にもあるとおり、浸水深より自分の居室の高さが高ければ、あるいは家屋倒壊等氾濫想定区域外に自宅があれば、あるいは浸水継続時間が余り長くなければ、そういったものが全て満たされれば、立ち退き避難をしなくてもよい、そういったことを勧めるのはどうかと考えてございます。

次のページ、3つ目ですけれども、避難先を知ること、先ほど申し上げたとおり、安全な親戚・知人宅等を自分で確保できない場合には、指定緊急避難場所に行ってもらおうこととなります。

ただ、指定緊急避難場所であれば、どこでもいいというわけではなくて、災害ごとに安全な場所が指定されていますので、日頃から、どの指定緊急避難場所に行くのかということを決めておく必要があるのではないかとということ。

次のページに行きまして、警戒レベルの振り返りですけれども、住民が取るべき行動を5段階に分類して、その行動と避難情報を結びつけたものが警戒レベルでございますけれども、様々な課題が指摘されているところでございます。

その対応として、10ページ以降ですけれども、まずは、レベル4に勧告と指示が両方入っているということなのですが、これは、ゆくゆくは、災対法も絡めて検討していくこととなりますけれども、出水期までについては、まず、きちんと今の段階のものを周知する

ことが大事なのではないかということで、まず、両方が位置づけられているのは、いずれも避難をするという行動に変わりなく、また、勧告と指示の違いが、先ほどもあったように、ほとんど認識されていないので、とにかくレベル4で避難、これを徹底するために、レベル4に両方が位置づけられているということでございます。

改めて、勧告と指示の違いですけれども、青字で書いてありますとおり、勧告は、住民が逃げる時間ですとか、日没時間、そういったものを考慮した安全なタイミングで出されるものであるのに対して、指示は、より差し迫ったタイミングで、緊急的に避難を促す場合などに出せるものである。

そういう意味で、勧告のときに逃げるのだということを徹底していきたいと思います。

次のその5でございますけれども、先ほどの首藤先生のお話にもありましたけれども、相当情報というところと、避難情報というところの違いもなかなか理解が進んでいなくて、相当情報というのは、防災気象情報というのが警戒レベルのどのレベルに相当するのかわを示しているもので、避難情報が市町村から出ていない場合でも、住民が自ら判断し、避難できるよう参考にしてもらいたい情報でございます。

今年の運用で出てきたレベル4相当情報が出たのに、市町村からレベル4の避難情報が出されない場合もあって、住民から市町村へ問い合わせが相次いだということなので、市町村単位の情報、大雨特別警報もそうですし、ここで例示しているのは、土砂災害警戒情報ですけれども、そういった市町村単位の情報が出たら、それをきっかけとして、メッシュ情報、より詳細な情報を見てもらうように、そういったものにすれば、こういった誤解も生じにくくなるのではないかということで、周知をしまいたいと思っています。

最後、6でございますけれども、避難の呼びかけということで、全員避難、命を守る最善の行動の意味するところが分かりにくい御意見をいただいているところですが、一方で、緊急時には、短い言葉で繰り返し呼びかけることも必要です。

そういったことを踏まえて、これまでどおり、全員避難といった短いフレーズを使いつつも、例えば、3回に1回程度は、補足的な情報を加えて呼びかける、このようにするのはどうかと考えてございます。

下半分に、少しずつ補足的な情報を赤字でつけ加えた例を書いておまして、こういったものを時間に応じて使ってもらうのはどうかということを考えています。

一方で、一番下に平時とありますけれども、時間があるときは、しっかり内容を周知する、そういったこともやっていく必要があるのではないかと考えております。

以上が防災リテラシー情報キャンペーン（仮称）の話でございます。

それ以外の取組について、14ページ以降で御説明をさせていただきたいと思います。

先ほど1ページ目にあったものと同じでございますが、それに下線部分をつけたものについて、この資料で御説明をさせていただきたいと思います。

早速、17ページに飛んでいただきまして、テレワークでございます。

今回、車で外出中に被災した方も多くいらっしゃったことから、不要不急の外出はしな

いで、社会として計画的に休業を進めていきたいと考えてございます。

それと並行して、時間や場所を柔軟に活用できるテレワークの活用も、総務省を中心に関係省庁が連携して取り組んでまいりたいと、これは来年度以降も検討を行う取組ですけれども、考えております。

続いて、18ページ、アドバイス業務について、先ほど、片田委員からも御意見がありましたけれども、前回のワーキングで、ホットラインの位置づけ、明確化が必要であると御指摘をいただきましたので、それについて、現在のホットラインの位置づけについて、整理をさせていただいているものでございます。

ホットラインというのは、河川事務所長や気象台長などが、首長に電話をして、洪水予報ですとか、警報、そういったものの内容を必要に応じて解説し、助言することを目的として実施しているものであって、直接的に法律に基づいて行っているものではございません。

今回の台風19号の実績でありますけれども、一番下に書いてありますとおり、1河川事務所当たり、大体平均40回程度あるいは気象台で言えば、平均20回程度、相当な数が実施されたことがうかがえるかと思えます。

続いて、19ページでございますけれども、災害情報伝達手段の多重化・多様化の促進ということでございまして、個別受信機、先ほど、防災行政無線が聞こえにくいという話もありましたけれども、個別受信機の配備計画を策定する市町村に対して、2020年度までに1万台程度の無償貸与を行うということ、総務省、消防庁から聞いております。

また、論点3、高齢者等の避難にも関係しますけれども、耳が聞こえない方でも気づけるように、個別受信機に、光や振動が発動する機能、そういったものをつける場合にも、地方財政措置は可能であるということ、消防庁から聞いております。

続いて、20ページでございますが、災害用ホームページの活用でございます。

なかなかダウンしてしまうところが多いということもあって、こういったことができるだけないよう、次期出水期には、発生しないように通知をしていきたいと思っております。

その方法としては、ここにも書いてありますとおり、ウェブサイトの文字情報などを軽量化したり、ミラーサイトを構築したり、あるいは検索エンジンに一時的にページを複製して誘導するキャッシュサイトというものを使う、そういったものなどが考えられます。

右には、ヤフーさん、昨年末時点で873以上の自治体と災害協定を締結して、キャッシュサイトを無料で作成するといったような取組をなさっています。

続いて、21ページでございますが、AI等による避難誘導ということで、その実装に向けた開発が、現在、進んでおります。

将来的には、右にありますとおり、自分なりの場所の災害リスク、あるいは避難場所の開設状況などを踏まえて、一人一人に合ったアドバイスを受けることができるようになるということでございます。

続いて、22ページでございますけれども、現在、Lアラートの情報なのですが、基本的

には文字情報だけしかないのですが、総務省の実証実験を進めておりまして、Lアラートの地図化の検討が進んでおります。標準仕様が公開されまして、令和2年度以降、各都道府県での導入が進めば、こういったわかりやすい表示が見られるということになります。もう少し時間がかかるものですが、こういった取組が進んでおります。

次の23ページからが、論点3の高齢者等の避難の実効性に関するところでございます。

まずは、出水期までに行う取組のページが23ページでございます。

災害対策基本法に基づいて作成が義務づけられている避難行動要支援者名簿については、全国でほぼ作成が完了しているものの、その活用状況が大きく異なるということで、その活用を勧めたい。

例えば、左にあるとおり、名簿に記載されている方が、ハザードマップ上の災害リスクのある区域に住んでいるか、そういったことを突合させて確認し、リスクが高いところに住む要支援者を洗い出し、そのリスクを危機管理部局だとか、福祉部局、そういった部局間で共有することをしたいと、まずは、そういったことをしたいと考えております。

次の24ページでございますが、個別計画の策定の推進、そのために行うことを2つ考えておりまして、1つは、避難行動要支援者名簿に掲載する人の整理でございます。先ほども御指摘がありましたけれども、市町村の中には、65歳以上であったり、独居であるだけで掲載されている人もいらっしゃるの、真に自ら避難することが難しい、そういった人が掲載されるように整理することが重要であると考えております。

次のページでございますけれども、個別計画の策定促進に向けて、現在、要支援者の在宅生活を支える地域包括ケアシステムというのは、防災を目的としたものにはなっておらず、また、地域住民のつながりも比較して、その評価が課題となっている。

そういったことで、また、行政の体制としても防災と福祉の部局の連携が、まだまだできていないといったことが指摘されています。

そこで、このような現状を改めるべく、人事交流を通じて、防災行政部門と福祉行政部門、そういった連携する体制を構築するとともに、大事なのが、福祉専門職の協力を得ながら、実効性のある個別計画の策定を促進する方策について、今後、検討していきたいと考えております。

このような取組は、次のページにありますけれども、大分県別府市とか兵庫県内36市町村で、全国で少しずつ広がっておるところでございます。

要支援者本人ですとか、家族、地域住民、行政等が連携して個別計画を策定して、それに当たって、福祉専門職の参画を得るために、策定に対して、1件当たり7,000円の報酬を支払っていると。

今後、このような取組も参考にしながら、個別計画の策定促進に向けた仕組みの構築を検討していきたいと考えております。

続いて、27ページ、地区防災計画の関係でございますけれども、次は、先ほどもありましたけれども、自ら避難することが可能である、そういった健康的な加齢者、高齢者の方



などの避難についてでございますけれども、地区内の声かけなどで助け合いをしながら避難することが望ましく、地区防災計画が有効な手段だと考えています。

この作成を推進するため、通常、地区防災計画に様々なことが記載されているものなのですけれども、中身を避難に関するものに絞って作成することを促していきたいと考えています。

また、避難方法について検討する際のツールとして、次のページにあるような災害被害カードといったものを活用していくことも考えます。

我々国としましては、市町村職員向けのガイドを作成したり、研修会、モデル事業などもすることによって、こういった避難の中身に絞っての計画作成を促して、小さく産んで大きく育てられるように努めてまいりたいと考えております。

続いて、29ページ、広域避難の話でございます。

大規模広域避難につきましては、議論、検討を進めている段階で、多くの課題がございます。広域避難体制の整備や実効性の確保に向けた検討を、時間をかけて進めていく必要があると考えています。

左側は、台風第19号で広域避難を検討または実施した2つの事例を紹介してございます。

右側は、地元協議会による、今回の対応の振り返りと連携し、国として検討していく内容を示しております。

中長期的な取組として3つ、1つ目は体制の整備や費用負担、そういったものについての制度化の必要性の検討、広域避難対象者の絞り込み、次のページでまた紹介しますけれども、3番目が、公共、民間施設の積極的活用による避難先の検討、そういったものもしっかりやっていきたいと思っておりますし、次の出水期までの取組として、広域避難について、留意点について自治体に通知したり、あるいは国民、企業等への周知啓発というのを考えているところでございます。

最後のページでございますが、膨大な広域避難者数をいかに絞り込むかということの考え方を簡単に整理したものでございます。

一番左の①の部分は、現在の江東5区の計画、床上浸水する区域の居住者は、全員皆さん広域避難するということになっておりまして、そうしますと、249万人が対象となっている。

それ以降、右側に行くと、この人数をどう絞り込むかについて書いておりまして、②番、まずは浸水が続く時間が3日間未満の人は、垂直避難を許容してもいいのではないかと考えて、そして、排水を強化することで浸水が3日未満になる区域を増やして、垂直避難で済む人を増やしたらどうかと、広域避難をする人を減らしたらどうかというようなことを考えていきたいと考えております。

③番目として、さらに避難先もわざわざ広域に避難するのではなくて、自分の区内にある民間施設、そういったものに避難することを考えていきたい。

こういった②番だとか、③番のようなことを通じて、広域避難の対象者を絞り込んでい

ければ、より実効性のある避難の検討ができるのではないかと考えております。

以上でございます。

○田中（淳）主査 それでは、質疑に入ってまいります、まず、鈴江委員、首藤委員の順番でお願いします。

○鈴江委員 様々な対応策の話がありましたけれども、1点、お伺いしたい点と、そして、情報を伝えるという方針について、お話したいと思います。

まず、どこに避難するかというところで、優先順位が、親戚宅、友人宅など、個人で見つける場所なのか、あるいは指定されている避難場所、避難所に行くのか、どちらが優先されるのかというところが、現時点ではちょっと認識等、こちらで話していることにギャップがあるのではないかなと思いました。

実際に避難された方の半数が、避難場所、避難所に行かれていて、理由としては指定されているからとあると思います。

ですので、避難する先が、どちらが優先されるべきなのか、少なくともテレビでは、自治体の避難情報に従ってくださいということでお伝えしていますけれども、イメージとしては、指定された場所に行くものというような伝え方がメインになっているので、そこを変えとなると、大きな伝え方の工夫も必要なのではないかなと思いました。

4月から新たな仕組みとして、避難所の利用状況と支援物資の情報を一元化する取組が始まると伺っていますけれども、先ほどの自治体の方からの話もありましたけれども、どこに避難したらいいか分からないという住民の声であったりとか、あとは活用できる施設が少ない、キャパが足りていないという状況があるということがありました。

実際に、災害発生前の段階で、避難所をどこで開設したのかとか、その避難所が、どれぐらいの収容人数があるのかとか、そういった情報も含めて、住民の皆さんが新しいシステムを共有できるようなものにすれば、リアルタイムで避難先を選択する一助になるのではないかなとも思いました。

それから、先ほど山崎（登）委員が、この国の災害情報をどう伝えていくのかという、その方針が大事ではないかという話もありましたけれども、今回のレベル化を導入した後のアンケート情報というのは非常に貴重だと思ひまして、レベル化というのは非常に有効であるということが分かりました。

この災害情報というのをレベルで伝えていくということ大方針にするのであれば、今は、どちらかというと、レベルの中に、これまであるたくさんの災害情報を棚の中に整理した状況で、その整理された情報のまま、お伝えしているのが現状だと思います。

ですが、もし、そのレベルを中心に伝えていくのであれば、レベルのみで伝えていくぐらいのシンプルな、かつ分かりやすい情報発信という方向に舵を切ることも求められているのではないかと思います。

例えば、川の氾濫危険情報、警戒情報と言われても、これは子供が聞いて分かるものではないと思ひますし、外国人の人が聞いても分かるものではないと思ひます。

ですが、例えば、荒川が警戒レベル4で、今後、警戒レベル5、氾濫発生の可能性が高い状況だから避難してくださいなど、数字で明確に、どの水位に達しているということを伝えられれば、子供でも分かると思いますし、また、言語を多言語化すれば、外国人の人にも伝わるのではないかと思います。

ハザードマップも分かりにくいというのもありましたし、災害情報に関わる情報と、ハザードマップも含めて、ユニバーサルデザインにして、大人も子供も健常者も障害者も外国人も分かるものに変えていくことが大事ではないかと思います。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

何かコメントは、よろしいですか。

○林（事務局） 対応策のほうで反映させていただきたいと思います。

あと、御質問のありました、避難所の優先順位の話ですけれども、今は、基本的には、アンケートにもあるように指定されたところに行くべしという形で、皆さん御理解されているようなことが多いですけれども、安全な知人宅とかに行くのも、それは避難の一形態であるということは、しっかり伝えていくということだと思っています。

どちらが優先かということについては、個人の事情もあろうかと思いますけれども、快適なのは、恐らく安全な知人宅だろうと思いますけれども、決めるというのはなかなか難しいのかなと思います。

引き続き検討させていただきたいと思います。

○田中（淳）主査 それでは、首藤委員、よろしくお願ひいたします。

○首藤委員 御説明ありがとうございます。

先ほど1点目は、もう言ってしまいましたので、あと残り2つだけ申し上げたいと思います。

今、御説明いただいた資料7-2の10ページのところで、避難勧告と避難指示についてなのですが、私がいろんな市町村の防災担当の方々と話をしていますと、自治体側は避難勧告と避難指示という二段階あることで、メリットを感じている方もかなりいらっしゃると思っています。

とはいえ、アンケートを見てみると、その両者の区別がついている一般の方が非常に少ないということも事実で、これをどうするのかというのは、非常に悩ましい問題だと、改めて感じました。

その上で、今の10ページには、避難勧告や避難指示はこういう意味ですと、国として改めて定義づけていますが、多分、これも先ほどのアンケートにあったように、自治体ですらこれを分かっている方が既に非常に少ない状況の中で、さらに一般の方に、これを分からせるというのは、相当苦難の道のりなのではないかと感じております。

ですので、先ほど山崎（登）委員もおっしゃられたように、そもそも勧告と指示、本当にずっと使い分けるのかということから、今一度考える必要がある。

それが、少し時間がかかるのは分かるのですが、それが決まるまでの間、本当に、

これを前面に押し、この出水期までに言うのかどうかということもよく考えたほうがいかなという気が、今のところはしております。

もう一点が、同じ資料の23ページのところで、避難行動要支援者名簿の活用というのが挙がっていますが、これを拝見していて、おやっと思ったのが、先ほど来いろいろな資料で、現状の避難行動要支援者名簿というのが、いかに信頼性が低いかというか、絞り込まなければ使えないということが分かっている。にもかかわらず、ここで活用と言ってしまうのかどうか。

絞り込まないのですかと思ったら、それは来年度以降やるということで、次のページに書かれていて、ちょっとそれはどうかと思いました。

多分、当面やらなければいけないことは、今ある要支援者名簿を使って、ハザードマップと突き合わせた上で、突き合わせた結果、危ないところにいらっしゃる名簿の中から、次のページにあるような絞り込みをやってというようなことではないかと思うので、その辺は、なるべく絞り込んだ形での対応を出水期までにやるという形で整理していただきたいと思います。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

何かコメントはございますか。

○青柳（政策統括官） 首藤先生がおっしゃられたところは、そうなのですが、1,700余りある市町村にハザードマップを突き合わせて抽出をやってくれと、多分、それはできると思うのです。

そこから、本当に支援が必要な人を選んでくださいとやると、いきなり、多分、また国で定義を出せというのが、わっと来ると。だから、鶏と卵みたいな話なのですけれども、確実に、市町村に出水期までに、絶対やってもらいたいという気持ちで、この程度でとどめているというのがありまして、気持ちは一緒でございます。

○首藤委員 わかりました。

○田中（淳）主査 やはり、市町村行政は、大変お忙しい中で、国がAと言えばA、東と言えば東を向けるかという、それは、それなりに厳しいので、今、完全にネクストステップに入ったと。

それでは、いかがでしょうか。清水委員、阪本委員、田村委員、坪木委員、どうぞ。

○清水委員 資料7-2を見せていただきまして、以前からすれば、ハザードマップも随分活用されてきたのではないかと、それから、避難も多くしてきたのではないかと思います。いろいろな情報が、きめ細かに出てきた中で、もう一度、防災情報リテラシーと言うのか、最低限やることを認識してもらおうという、そぎ落として、これは、やはり良いと思いました。

重ねるハザードマップが出てきたときに、とても緻密にいろいろな情報がフルスペック

に出てくるのは、良いのだけれども、逆にユーザビリティというか、アクセスのしやすさが少し遠のいてきていると、ここで、振り返ってみるのは、必要と思います。

逃げ方についても、シンプルに行動判定を、これが正解かどうかは別として、1つの考え方として、シンプルなものを出していくというのも、良い案と思いました。

ただ、ハザードマップは、いろいろな人から聞いてみると、過去に1回配られただけという自治体であれば、ほとんどの人は持っていないですね。更新されているところもあるけれども、やはりネットで見るということが多い。ハザードマップのポータルサイトというのがあるではないですか。

これは2画面で、一方は、重ねるハザードマップが出てきて、一方は、我が町ハザードマップが出てくるのですが、その我が町ハザードマップに入ると、結局は市役所の中のホームページでハザードマップを閲覧できるようところに飛ぶわけです。

そこで、再度、自分のところ探して、住所を探して、そしてハザードマップをPDFで開いたら、すごく細かい地図が出てきて、これは見えないという世界。

だから、アクセスの仕方をもう少しシンプルにしたいと思います。あれがいいのです、ごみ収集カレンダーのアプリはすごいですね。アプリを落とってきて、全国の自治体が入っているので、そこにアクセスすると、自分の住所だけを1回登録しておくのと、見るときもそのアプリを1回押すだけで、今週は瓶の収集とか分かる。私はやっているのですが、あれをよく見るのです。分別ごみ出し日とか、そういうのが一発で分かる、全国の自治体統一の形式になっているので、市役所ごとの、あっち行ったりこっち行ったり、見方が全然ばらばらというのがない。そこだったら最低限のものを示せます。

いろんなものを載せたくなるが、自分の住所だけ登録しておいて、ワンタッチで、その画面が出てくるようにしておけば、リスクの重ね合わせにもいいだろうし、とにかくタッチ回数の少ないところが良い。ここまできめ細かいリスク情報を出しているのだから、いかにアクセシビリティを上げるかということを目指してほしいと思いました。

ハザードマップは、みんな捨てるのだけれども、ごみ収集カレンダーだけは絶対に捨てないですね。だから、あの裏にハザードマップをつけておけば良いと、そう思ったら、裏にはごみの出し方が書いてあるから、ハザードマップの余地がないのですけれども、あれぐらい日常的に見られるような物にしていくには、相当なそぎ落としと、アクセスのしやすさ、そういうものを考えていかないとだめではと思いました。

もう一点ですけれども、最後に、地区防災のところで、27ページですか、地区防災計画の促進ということで、逃げ方、要支援者の問題、連絡体制の問題、避難路の問題とか、今回の台風19号での課題が出ているのだけれども、やはり、巧く行った地区防災の中で見るのは、キーパーソンがいるということです。自治会長とか、簡単に書いてある、避難の判断というものが大切で、いかにこの地区の中で、シンプルな決めごととして、自治会長が避難を決められるような、そういうメニューを、ぜひ挙げておいてほしいと思います。

丸森町だったら、自分の上流にある、面白い名前の雨量観測所があって、そこを常に見

ているとか、あるいは何々地区だったら、この川の、ここの水位を見ているという、何か決めごと。これは、一番シンプルにそぎ落とした、約束ごとで、空ぶっても良いというように、キーパーソンが、巧くやっていたことを、どれだけほかの自治体が得られるかという材料を与える、そういうメニューに入れてほしいと思いました。

最後にもう1点だけですが、災害発生情報、レベル5はここで余り議論していない、出てこなかったのですけれども、あれは災害が確認されないと出せないとか、そういったところの課題です。今、越水しているとか、破堤したとか、私は分からない、出せないときがあって当たり前と思うのです。まず、出せないと思っていい。川に水位計を多くつけてもシームレスにできるわけがないのだから、そういうときに、災害発生の、本当にそれを把握するのかどうか、どういう判断が、ここで要るのかというのが、今後、詰めていかなければいけない、アンケートの中でもあった重いことだと思います。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

では、次に阪本委員。

○阪本委員 論点③の避難行動要支援者の話なのですけれども、個別支援計画をつくって進めていくというのは、大変良いのですが、それに加えて御検討いただきたいことがあります。今回の災害を見ている、声がけは、かなり地域で行われておりますが、残念ながら声をかけた方が逃げてくださいらないという問題があります。

なぜ逃げられなかったのか聞くと、一番多い回答は、トイレが心配だったから、そして、先ほどおっしゃっていただいた、どこに逃げればいいのかわからなかった、この2つの回答がとても多くて、逃げない方は、避難先の生活環境のことを気にされて、避難しないという現状があります。

先ほど、アンケートで報告していただいたとおり、福祉避難所は、収容人数に限られている上に、災害が起こってから何人の受け入れキャパがあるか自治体が確認して、受け入れキャパに応じて、人を避難させているような状況です。また、一旦避難所を開設したから、そこでスクリーニングされた方を福祉避難所に送るという方式を取っている市町村が多いので、いきなり福祉避難所に避難することもできないという課題があります。そのため、災害が起きたときに要配慮者がどこに逃げればいいのか、逃げ先の確保というのも、この中に一緒に含めて御検討いただければと思います。

○田中（淳）主査 それでは、田村委員。

○田村委員 先ほどのアンケートについては、いろいろなことを明らかにしていただいてありがたいかなと思います。特に、災害の発生危険性をどのように認識して、そして、発生危険の認識に基づき、避難行動計画を立て、実際の行動に移してどうだったということがわかりました。住民がPDCAを適切に回せば、安全確保はうまくいくのだということが、まさにアンケートで示されていました。

つまり、警戒レベルを設けたことによって、何かしら警戒レベル幾つと言われると危な

いのだという認識は皆さん持たれた。ただ、どう安全確保したらよいかかわからず、いまだに混乱しているということなのかなと思います。

そうすると、私は圧倒的に気になるのは、「避難」という言葉の整理をしなければいけないのではないかと思います。

まずは「緊急指定避難場所」と「避難所」について、住民は認識していませんというお話もありました。場所の前に、もともと「避難」という言葉自体を何とかしなければならぬのではないのでしょうか。

先ほど清田町長のほうからお話がありました、避難勧告は出さなかった。なぜなら、移動は危険だからということ、この避難勧告の避難というのは、立ち退き避難のこと、立ち退き避難勧告は出さなかったというお話だったと思います。

そうすると、避難は、実は、A地点からB地点の移動のみを、いまだに避難と呼んでいるのではないかと思います。

エバキューションとシェルタリングというのが、英語では2つの概念がある中で、日本語では「避難」と1つにくっつけていることが、まず、圧倒的に分かりにくい。安全確保のための「移動避難」「滞在避難」とするのか、「E避難」「S避難」とおっしゃり始めている方もいらっしゃるようですけれども、何かしら、2つの「避難」をそれと分かるようにしなければいけないのではないかと思います。まず前提になればなりません。そうでなければ、「避難」を呼びかけても、「避難」行動計画を考えるときにも、何を書いていいかが分からないと思います。

先ほどお示しいただいた、事前に自分が住んでいるハザードマップを見て、自分のE避難は、安全確保避難はどうすべきか、S避難はどうすべきかによって、障害をお持ちの方であれば、長い間滞在する場所こそ大事であったりするわけですから、では早めに、E避難の際に、Sも兼ねたところに行かなくてはいけないというような議論ができるようにしなければなりません。「避難」にかかる混乱をぜひ、この場で整理をする必要があるのではないかと思います。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、どうぞ。

○坪木委員 非常にたくさんのアンケートの結果を示していただきまして、情報が非常に多いので、印象になるのですが、私が感じた印象としましては、避難というのは、かなりよく理解されてきているということ。それから、指示されると避難をする人が増えてきたという印象を持ちました。

同時に、どうしていいかわからないと感じた方も多いという印象がありました。

それは、さっき山崎（登）委員、鈴江委員からありましたけれども、情報を整理するべきだということ、それに対して重要な対応になるということは、全くそのとおりだと思います。

現在、避難指示、避難勧告というものがありますけれども、それによく似た意味で、全

員避難というのがありますけれども、これは、危険な人は全員避難しなさいという意味ですけれども、これは、もはや避難命令という言葉に置き換えてもいいのではないかと思います。

避難命令と言われると、避難をしなければいけないわけで、そのようなはっきりした指示の仕方をすることによって、どうしたらいいかわからないという人たちに、きちんとした行動を取っていただけるようになるのかなと思いました。

もう一つ感じましたことは、市町村の方が非常に頑張っているということと、一方で、手が回らないということだと思います。

それにつきましては、より上位の県であるとか、国がサポートする必要があると思うのですけれども、もう一つは、情報を、特に気象情報、河川の情報をどう正確に理解してもらうかということもあると思います。

リードタイムが長く取れば、それだけ余裕を持って避難できる、あるいは対応できるわけですから、そのために、情報をきちんと理解して、それに対しての行動を取れるようにするということが重要だと思います。

先ほどの台風19号では、1,000回のホットラインがあったということでしたけれども、そこまでするのであれば、例えば、気象庁の職員が、その自治体に行って、1人対応すれば、もっと適切に対応できる。

現在の気象情報というのは、非常に正確になってきております。西日本豪雨のときの大雨であるとか、特に昨年19号の場合は、進路誤差は100キロ以下と、驚くべき精度であったわけです。

そうなりますと、どこで災害が起こるかということは、かなり前もってわかるわけですから、そういったところにピンポイントで職員を派遣するということは、十分可能になってくると思います。

そのために、片田先生もおっしゃっていましたが、気象庁の役割を明確にする、あるいは法制化をする、また、それに対する予算の措置をするということが必要だと思います。

もう一点、つけ加えたい点は、最後のところで、広域避難というのが出てきましたけれども、広域避難において、避難する人の数を減らす、これは非常に重要だと思います。

けれども、その場合、どの災害でも同じように対応できるような指針だとまずいと思います。

つまり、洪水災害なのか、防風災害なのか、あるいは土砂災害なのかで、誰がどう避難するかというのは変わってくるので、もし、そのように避難をする人の数を減らすということをするのであれば、かなりきめ細かな方針というものをつくっていく必要があると思います。

以上です。

○田中（淳）主査 それでは、ちょっとお手が挙がっているのですが、今日御欠席の執印委員と立木委員、山崎栄一委員から御意見をいただいています。



それで、まず、執印委員については、牛山委員が御指名を受けておりますので、お願いします。

○牛山委員 執印先生から、御指示をいただきまして、簡単に御説明したいと思います。資料を御覧ください。資料8です。横になっているものです。

ちょっと時間がありませんので、かいつまんで説明しますが、私が重要だと思いましたがところは、2.の「自然災害の性質と対応案の関係について」というところで、中段の「現在の社会で日常生活を営む大半の人々にとって自然災害は非日常の出来事である」と。これは私も非常に共感するところであります。

非日常の出来事だからこそ、日常の感覚で非日常を考えてしまうというか、非日常の出来事だからこそ、いろいろなことがイメージしにくいと、そういうことが課題なのだろうというお話だと思います。

だからこそ、執印先生がおっしゃるのは、自然災害の非日常性と日常性、日々の暮らしとの心理的な距離を近づけること、これを工夫していくべきであるというお話かと思えます。

ちょっと飛ばしますが、次のページ、ハード対策とソフト対策の特性を非常にうまく御説明いただいております、ハードもソフトもいずれも、「防災によって人々の日々の暮らしの安全性を高めること」という点では共通しているとあります。その上でまずハード対策というのは、「構造物によって自然災害の発生頻度を下げる」と説明されています。

これはいいことなのだけれども、頻度を下げるということは、人々にとって防災をさらに非日常のものにしていくと、災害を経験する頻度を減らしていくことによって、災害に対して感覚が鈍ってしまうというような効果も当然あるわけです。

それに対して、ソフト対策というのは、「人の心にある自然災害の非日常性と日常性との心理的な距離を近づけること」とであると説明されています。そういう特性があるので、これらを組み合わせて実施していくことが重要であるというお話なのだろうと思います。

「4.ソフト対策について」というところで、いろいろな御提案をいただいているところでございますが、この中で、最後のところに下線がございます。例えば、通常時の災害発生危険性が低い段階から日常情報として常に災害危険情報、レベル0を発信していくことも重要であるかもしれない。

これは、恐らく、今日は災害の危険性はそんなに高くないですよというような情報を伝えることによって、天気予報のように、大したことがある日と大したことがない日があるのだと、そういうことを伝えることも一案ではないかということかと思えます。

これは、「ハード対策によって、昔と比較して日常の安全性が高まっている」ことから、このような工夫が必要ではないか、というご提案です。

近年、災害すなわち被害の規模や頻度が増えているわけではなく、むしろ減っているわけです。豪雨の頻度など、外力が激しくなっている面はありそうなわけですがけれども、被害のほうは減っているわけです。

だから、現代の我々は昔よりも災害というものに対して経験値が落ちてきているということですから、その経験を何か補う工夫が必要だろうという話かと思えます。

「5. おわりに」の最後のほうでは、「私も含め、多くの一般住民にとって、暮らしにおける優先順位は実用生活が最優先であり、非日常のことを最優先とすることはあり得ないし、経済的にも無理なことであろう。このことを明示的に意識してソフト対策事業とハード対策事業を進めていくことが肝要である」と述べられています。今日のような会議の場では、まず、防災が最優先だと、そんな気持ちになってしまいますけれども、それは実際には、なかなか難しいからこそ、その日常とうまく連続するように、日常の中に非日常、災害に対する対応というのを組み込ませていくことが重要だと、そういうような御提案ではないかなと思っております。

以上でございます。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、2つあるようですが、要支援者の方法について、ちょっと触れていただければと思います。

○菅（事務局） わかりました。

そうしましたら、資料8の21ページを御覧ください。

これまでの要配慮者対策というのは、終始一貫して効果を上げてこなかったということをおっしゃってまして、災害が起こると、被害は要配慮者の方に集中しているという実態を言及されております。

そうした状況に対して、根本的な解決策としましては、高齢者や障害者への配慮の提供を平時と災害時で継ぎ目なく連結させることにあるとされていまして、介護保険制度や障害者総合支援法によるサービスを展開する上で、地域の共助力を高め、いざというときの近隣住民からの支援を組み込んだ個別支援計画を、災害時のケアプランとしてあらかじめ作っておき、日常的に訓練を行うことが、福祉の側からも急務の課題であると言及されております。

また、こうした平時の福祉と緊急時における防災の取組を連結させる取組というのが、2015年3月に示された国連の「仙台防災枠組」が強調する防災の主流化に基づくものであるということもおっしゃっております。

また、28ページ、パワーポイントのほうですけれども、介護保険の開始から20年間で、介護認定者は2.5倍、その一方で、在宅のサービス利用者、家にいらっしゃる方のほうは3.5倍と、それよりも多いということになっておりまして、いざというときに、自力では安全なところに移動避難が難しい大量の要配慮者が在宅で暮らすようになったということがありまして、こうした状況を招いている根本的な原因は、1つの理由としては、平時の災害時の対応策の縦割りがあるともおっしゃっております。

33ページでは、福祉と防災の切れ目なく連携する取組が必要であると言及されておられまして、防災と福祉が連携して、福祉専門職の関与のもと、個別計画を策定する取組を実施

する。そういった必要性があると宣言されております。

続いて、山崎(栄)委員のほうも、山崎(栄)委員の資料は、35ページを御覧ください。

主に法律的な観点、中長期的な観点からの御意見かなと思っておりますけれども、論点ごとにいただいております、論点1、災害リスクと取るべき行動に関するところのコメントでございますが、一人一人ごとのハザードマップの作成あるいは避難行動計画の作成を義務づける。

2つ目のポツの職場や学校の計画的な休業については、この計画策定を法令下、義務化すれば、計画の策定は一気に促進されるのではないかということ。

四角の枠のすぐ下のところの避難所・避難場所の役割の明確化、運営主体についても、災害が来る前で、災害救助法が適用されていない状況では、下のほうですけれども、そういった状況では、自腹を払いたくない都道府県や市町村は、避難所・避難場所の開設を渋るのではないか。費用負担の問題も真正面から検証すべきであるというコメントです。

論点2につきましては、論点2は、分かりやすい防災情報の提供ですけれども、避難というアクションを呼びかけるというよりも、当該災害リスクに対する気づきや警戒を促すほうが結果的にはアクションにつながるのではないか。

次のページに行ってください、今、〇〇という事象が発生あるいは発生しようとしていますが、あなたの居場所が安全かどうか、避難が必要かどうかを判断してください。判断が難しければ、〇〇に問い合わせてくださいといった呼びかけはどうか。将来的には、AIを活用して、これらの判断をしてくれるようになることを期待したい。

論点、高齢者の避難の関係ですけれども、避難行動要支援者名簿は、あくまでも候補者名簿であって、それを地域に提供することで、本来の機能を発揮できるということを、法の条文で示しておく必要がある。

現在の災対法では、避難行動要支援者名簿の使い方まで規定し切れていない。

次の段落ですけれども、最後のほう、個別計画の策定主体が自主防、地域住民であるということが自治体に知られていない。これらについて、災対法の条文で示しておく必要があるのではないか。

最後、論点4、広域避難に関するコメントでございますけれども、広域一時滞在に関する条文の運用実態の調査並びに災害救助法との連携についても検討が必要である。災害が発生する前の初期段階における広域避難となると、現在の災救法の適用外となる、それをどうするのか。災救法の支援メニューに、避難行動を追加することで、災害が発生する前の避難所・避難場所の開設も災救法で負担してもらえると、広域避難の実効性が高まるのではないか。

最後、大規模災害が予想される場合には、早めに広域避難するのが当たり前、ホテルや旅館暮らしも当たり前という災害文化の醸成も重要である。

以上でございます。

○田中(淳)主査 ありがとうございます。

それでは、残された時間、まだ、御発言をいただいていない先生もいらっしゃると思いますが、よろしゅうございますか。

では、どうぞ。

○飯島委員 飯島でございます。

山崎委員から法的観点からの御意見がありましたけれども、私も法制度設計の観点から少し意見を申し上げたいと存じます。

制度設計をするに当たっても、白紙に描くわけではないと思いますので、既存の、特に近時改正を重ねてきた中で、さらにどのように考えていくのかという視点は、まず必要かと存じます。

主体と手法というところで申し上げますと、まず、主体につきまして、役割分担の在り方は既に定められていると思いますが、公のなかでの役割分担、また、共の中の地域住民だけではなく、重要性を増している民間企業の役割をどのように捉えるのか。そして、個人の中で、要支援者の方と自ら避難できる方がいるというお話がございましたけれども、そういうところをどのように位置づけていくのか、少し考えていきたいと思っております。

また、手法につきましては、法的な根拠づけが必要ではないかという御意見が多数ございました。1つ考えていきたいと思っておりますのは、これまでも避難指示と避難勧告の区別が曖昧だということは言われてきました。避難指示につきましては、行政処分で、義務づけをすとも解釈できるものの、強制力がないから、行政指導ではないか、そういう議論がずっと続いてきたかと思えます。今後、情報提供について法的な根拠づけをすることになりますと、それをどのように考えるのか。法的な根拠づけをすることは同時に制約をするということにもなりますし、権限と責任という問題も出てきますので、実際上進んでいるところについて、どのような影響を及ぼすのかということは、もう少し考えていく必要があるのかもしれません。特にホットラインなど、行政内部での情報提供については、非常に緊迫した状況の中で柔軟に行われているというところに、どのような法的規律を及ぼすのか、考えてまいりたいと存じます。

もう一つ、計画手法につきまして、様々な計画がここにも出てまいりますけれども、一般的な文脈でも、計画が非常に増加していると言われていているところかと思えます。少し外れますけれども、地方分権改革において計画の義務付け・枠付けの見直しも進んでいる中で、計画というものの在り方をどうするのかということも視野に入れながら考えるということもあるかと思えます。より具体的に、地区防災計画につきましては、共の自主性に任されているものであるかと思えますけれども、特に小学校区単位での組織は、様々な行政分野で多くのことを期待されています。この計画も立てて行動していくことを、どうやって全体の中に位置づけて、共の役割を期待するのかということがあるかと存じます。また、個別の計画につきましては、表現が適切ではないかもしれませんが、個人の自由への干渉というおそれは否めない中で、個人情報との突合などもしていくとなった場合には、福祉分野での議論の蓄積も踏まえて考えていく必要があるかと存じます。

以上でございます。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、片田委員。

○片田委員 少し、この会議そのものは、つまり、7月に西日本豪雨を受けた会議の基本的な考え方は踏襲するということだと思います。

一番のポイントは、どこだったかということ、防災の主体は住民であると、行政はサポートであると明言したのですね。実際に逃げる、逃げない判断というのは、やはり最終的には住民がするわけであって、その部分の理念を本当に踏襲した議論が今できているのかというのは、少し考えなくてはいけないと思います。

例えば、避難先は、自分で見つけるのか、指定された避難先が優先なのか、こういう議論も、優先も何もないですね。

避難所へ行ったら、当然ですけれども、それ相応に多くの人が集まるわけだから快適ではないわけですね。だったら自分でちゃんと探しておくというような主体性が絶対に必要なわけです。

それから、ハザードマップを見ないという話も、さっき清水先生が、ごみの分別のものは捨てないのだけれども、ハザードマップは捨ててしまうと、理由は簡単ですね、ごみを捨てなかったら、ごみまみれになるから、だけれども、ハザードマップを見なかったら死んでしまうぞというイメージを持っていないからですね。結局、主体性の問題ですね。

こう考えていくと、主体は住民であって、行政はサポートであるという哲学を、もう少ししっかり共通認識としては持って議論をしていく必要があるのではないかなと思います。

そういう面で、山崎（栄）委員の意見書の中にも、一人一人の行動計画の作成を義務づけると、私は義務づける必要はないと思いますね。なぜ、そんなことまで義務づけなければいけないのか。そういう行為そのものが、行政が、みんなの命に責任を持っているみたいな話の延長になってしまうわけですね。自分の命を守りたかったら、懸命に逃げるという国民をつくるということが大事であって、そういう面では、個別避難計画を義務づけるだとか、あとは、避難所と自分で見つけたものとどちらか優先かなどという議論も、多分、ナンセンスで、精いっぱい避難所をつくってやるというのは、行政としてのサービスであって、サポートであって、それはあったほうがいいですよ。どんどんつくっていきましょうと、できる限り指定していきましょうということではあるのだけれども、今のままだと、主体は行政で、住民は客体であると、こういう状況なのだろうと思います。

こういう議論の仕方そのものに疑問を感じるという感じがいたします。

それから、避難所なのですけれども、これも先ほどの要援護者の話と重なりますけれども、避難所が快適ではないから行かないと、これは現実ですね。避難所がああだから行かない、避難率まで下がってしまう、もしくは、行って、そこで命を落とすようなこともある。

そうすると、緊急一時避難場所、一時避難場所については、命を守るという場所ですか

ら、快適性も何もないわけです。ぎゅうぎゅうに押し込んででも、とにかく命を守る。

ここの部分は、基礎自治体の仕事ということでいいと思います。快適性の要求ではないと思いますね。

シェルターの部分、こういったものは、もう基礎自治体の業務から外すべきであると思います。災害対応でてんやわんやになったときに、住民の避難の快適性まで考えながら避難所を準備しなくてはいけないのかと。それが嫌だったら自分で探して行ったらいいと、自分のいいところ行ったらいいと、ホテルでも何でも行ってくださったらいいということができない人のために避難所は準備するのであって、その部分の議論の仕方を、もう少し、主体は住民であって、行政はサポートであるということを前提にした議論に、そういうトーンで議論していくべきではないかなと思います。

以上です。

○田中（淳）主査 ほかは、いかがでしょうか。

では、御発言をいただいている方、それで牛山委員、それでそろそろ最後になりますので、どうしても言いたいという方は、行政員も含めてということで、では、どうぞ。

○吉谷委員 意見というよりは、

防災情報リテラシー向上キャンペーンを聞いた感想です。長野の被災現場に行って、地元の被災者の地区の区長さんの発言で、千曲川は、越水はあると思っていたけれども、決壊するとは、全然想定してなかったという言葉があったと思います。

このような根本的な思い違いをしていると、こういうキャンペーンをしても、多分効果がないと思うのです。

ですから、キャンペーンをするときには、対象災害の専門家と一緒にセットでやらないと、災害外力の思い違いをしたまま、とんでもない誤った認識を持つのではないかと、そういう印象を受けました。

ですから、キャンペーンをやるときに、どういう体制でやるのかが、多分、重要という印象を強く受けました。

以上です。

○田中（淳）主査 地区防災アドバイザーのセットということですね。

それで、牛山委員、どうぞ。

○牛山委員 勧告・指示等の情報をどう伝えていくかという論点ですけれども、大前提として、今、既にある情報の周知、それから説明を徹底してくということは、1丁目1番地だと思いますので、本日御提案いただきました対応も、その方向だということで、そのところは、根本的なところでは賛成でございます。

ただ、とはいえ、今あるものが最善であるというわけでは、当然ないだろうと思いますので、この警戒レベルは、今年度導入しましたから、これを例えば拙速に、次の出水期までに警戒レベルの表を大きくいじるとか、それはちょっとやり過ぎだろうと思います。

では、未来永劫これを守っていくべきかということ、そこはやはり議論の余地があるか

と思います。

例えば、今回のアンケート結果でも、避難指示以上にならないと避難しないという回答が5割以上であったと。これは、私などの調査結果などとも大体整合する結果でありまして、勧告というのが非常に軽視されているという傾向は見られると思います。この辺は、やはり、重く受けとめなければいけないかなと思います。

恐らく勧告と指示というのがあるということが周知された結果として、まだ勧告だけでも、その後で指示があるのだから、指示で逃げればいいではないかと、そういうような考えにつながっている可能性もあるかなと思います。

それから、行政のアンケートの中で、レベル4に勧告と指示が混在していて分かりにくいというような御指摘もありまして、これは運用開始当初から、いろいろ御指摘があったところかと思えます。

ですので、やはりそのあたりの分かりにくさ、あるいは伝わりにくさ、勧告と指示の違いがなかなか認識されないというのは、これは繰り返し指摘されているところでありますので、その辺については、やはり今後いろいろ議論をしていかなければいけないのかなと、繰り返しますが、拙速な議論は避けなければいけないと思いますけれども、議論をしていかなければいけないのかなと思います。

例えば、警戒レベル4というのを重視して、現在の勧告・指示に当たるものを何らかの形で統合していく、融合していくというような方向も、1つはあるのかなと思います。あるいは全員避難という言葉がどうなのかという辺りについても、かなりアンケートでもいろいろ、ちょっと示唆的な傾向が出てきたところです。

ですので、全員避難という言葉を使うことによって、言わば、過剰な避難を促してしまっているという可能性も示唆されているわけです。あるいは、その逆に全員避難ということで、余りにも大ざっぱ過ぎて、情報の信頼性を損ねるというようなこともある可能性もあるかなと思っております。

これもすぐにどうこうというわけではありませんが、この辺も何らかの形で議論していかななくてはいけないのだろうとも思います。たとえば「全員避難」ではなくて、私個人的には、単に避難でいいのではないかなとも思います。また警戒レベル3は、今、高齢者等避難と略されていますが、高齢者等というのも「お年寄りのための情報だ」とミスリードにつながっている面がありますから、もともとの避難準備のほうがいいのかなとも思います。また、災害発生情報という言葉が余り強い言葉として受けとめられていないというのも、第1回のワーキングで、私が示した調査結果でも出ています。

ですから、現在の用語などが決して完璧なものではないと思いますので、議論はしていかななくてはいけないと思います。恐らくこのあたりが、3回目、4回目の中で議論されていくと思いますので、現状を踏まえて、かつ、なるべく拙速ではない形で検討をしていかななくてはいけないことかなと思えました。

以上でございます。

○田中（淳）主査 では、よろしいでしょうか、お一人手が挙がりましたが、最後です。どうぞ。

○宮田委員代理 自治体の立場から、レベル4について、避難勧告と避難指示があったということ、これについては災対法の60条で、立ち退きのための避難のところで、指示と勧告が出ているので、これに縛られて、レベルの話でも、レベル4に位置づけられている。

この災対法の60条の第3項に、避難のための安全確保に関する措置で、屋外での避難等の安全確保措置ということを示すことができるようになっていきますので、自治体の立場としましたら、この第3項を残していただいて、例えば、避難指示が（緊急）という形になったみたいに、避難指示（緊急退避）という形で位置づけられていて、レベル5にしていただければ、かなり整合性がつくのかなという気がするのです。

これについては、来年度以降、災対法を検討するということですので、意見として聞いていただければと思って発言させていただきました。

○田中（淳）主査 それでは、よろしゅうございますか。

副大臣、政務官、ありがとうございました。

今日の御議論を伺うと、対応方針で、出水期までということに関して、余りコメントがなかったということは、細かいところではあるけれども、おおむねよいということなのだと思います。

ただ、その細かい部分は、多分、次回にもう少しきちんと見ていく。本当にキャンペーンは、それはそうなのだけれどもということもありましたので、ただ、多くの意見が、例えば、事務局案でも長期の検討、あるいは自分の字が汚くて読めないのですけれども、情報のそぎ落としとか、体系見直しとか、あるいはそもそも主体性を育てていくための仕組みとか、いろいろな意見が出てきたと思います。

これは座長としてではなくて、田中個人としての平場の意見として聞いていただきたいと思いますが、やはりちょっと2004年から毎回災害ごとに対応を進めてきた。やはり、それなりに進んできたのだと思うのです、一応一巡してきた中で、ここでもう一遍PDCAをきちんと回していき続ける仕組みを、もうそろそろ要るのではないか。そこまできかないと、避難勧告、避難指示をどうするかとか、個別計画を、どういうアプローチで立てていくのかとか、あるいは本当に主体性を生み出す地区づくり、プランは何なのか、どうやっていけばいいのかということ、10年とは言いませんけれども、やはり短くても3年とか、きちんとPDCAを回すような場というのが、もうそろそろ必要なのかなという気がいたしました。

座長ではなく、個人の意見でございます。

座長に戻りまして、今回は、一応そうは言いながら、対応方針、次の出水期までに各市町村あるいは自治体あるいはメディアの放送の内容も含めて、大きく影響してまいります。

そして長期的な、それぞれ描いていらっしゃる長期的な視野から見て、ここはちょっと違うだろうみたいなこともあり得ると思うのです。その辺できっちりと見ていただければ



と思います。

それと同時に、多分4回目が最終の、本当にその対応方針の話と、それから長期的な問題設定の書きぶりの影響になると思いますので、ややロングレンジの議論も、少し問題を整理していただければと思います。

残念ながら、若干委員の間でも、かなり意見に、考え方が違うという御立場もありますし、また、若干制度設計上、ちょっと違うかなというものもあつたりしますので、そこは御丁寧に事務局のほうで御整理いただくと同時に、これだけのメンバーですので、1回しか御発言できないというのは、非常にフラストレーションだと思いますので、たまったフラストレーションは、全部、事務局の菅さんに、身体的ではなく、きちんとした文書として送っていただければと思います。

それでは、ちょっと10分ほどオーバーをしてしまいましたけれども、最後までありがとうございました。

これでお返しをしてよかったですね。では、お返しいたします。

○菅（事務局） 簡単にスケジュールでございますけれども、あと、残り年度末までに2回ございまして、3月に、あと2回やらせていただきたいと思います。

また、日程等が確定しましたら、改めて御連絡させていただきます。

○田中（淳）主査 最後に、御出席いただきました、森田市長、清田町長、どうもありがとうございました。

まだ、十分議論できなかったのは残念だったと思います。

○林（事務局） 委員の皆様、市長、町長、大変ありがとうございました。

本日も活発な御議論をありがとうございました。

資料の送付を御希望される方は、封筒に名前を御記入いただき、資料は机の上に置いていただきますと、後日お送りさせていただきます。

いただいた御意見につきましては、至急、対応方針を固めまして、次回に御議論をいただきたいと思います。

それでは、以上をもちまして、本日の会議を終了とさせていただきます。

本日もありがとうございました。