

「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援
に関する検討会」
(第1回)

議 事 録

平成16年10月7日
内閣府(防災担当)

集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援
に関する検討会
(第1回)

議事次第

日時：平成16年10月7日(木)

10:00～12:00

場所：グランドアーク半蔵門 4F「富士の間」

1. 開会
2. 林田内閣府副大臣挨拶
3. 江渡内閣府大臣政務官挨拶
4. 議事
 - (1) 平成16年の災害の概要
 - (2) 平成16年7月豪雨災害に係る現地調査結果
 - (3) 平成16年の災害を通じての主な課題と論点例
5. 閉会

< 開 会 >

○上村委員 おはようございます。ただいまから第1回集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会を開催いたします。委員の皆様には本日は御多忙のところ御出席いただき、厚くお礼を申し上げます。

私は、内閣府災害応急対策担当参事官の上村でございます。

それでは、審議に先立ちまして林田内閣府副大臣から御挨拶がございます。

< 林田副大臣挨拶 >

○林田内閣府副大臣 おはようございます。ただいま御紹介いただきました内閣府の防災担当の副大臣を仰せついております林田でございます。

一言御挨拶申し上げますけれど、実は今まで副大臣会議を官邸でやっておりまして、今夏の梅雨、あるいは台風における全国の災害について、どうもこれはハード面だけではなくて、ソフト面といいますか、その面、あるいはもっと大きく出まして山地の保水能力といいますか、その辺にもっとお金をつぎ込んだ方がより効果的ではないかというようなところまで実は議論が進みまして、初会合にしてはえらい活発にやってまいったわけでございますけれど、御案内のとおり、今年の7月の梅雨前線豪雨等では新潟県、あるいは福井県で多大な被害が出てきております。これは単に情報伝達のみならず、それぞれの避難勧告のあり方とか、特に災害弱者という言葉が適当かどうか知りませんが、高齢の方々の避難に対しての移動等につきまして、もうちょっときちとしたものが必要ではなからうかということで実はこの会合を設けさせていただきました。

ここにお集まりの諸先生におかれましては、御多忙のところ、誠に恐れ入りますけれど、今までのそれぞれの現場、現場、あるいはそれぞれの学識の中での御経験を十分に御教授いただきまして、是非まとまったものに仕上げていきたいと思っております。

なお、本検討に当たりまして、廣井先生には座長を御快諾いただきまして誠にありがとうございます。

年度内までにとということでございますので、いろんな面で御苦労をお掛けするかと思いますが、よろしく御指導のほどお願いいたします。ありがとうございます。

○上村委員 ありがとうございました。

次に、江渡内閣府大臣政務官から御挨拶がございます。

< 江渡政務官挨拶 >

○江渡内閣府大臣政務官 皆様方、おはようございます。ただいま御紹介にあずかりました江渡でございます。この度の改造で防災担当の政務官を仰せつかったところでございます。

今、副大臣の方からお話がありましたとおり、昨今の災害等につきましては本当に大変な被害等があるわけでございます。特にその中におきまして、私も新潟等に視察にまいったわけでございますけれども、そのとき一番多く言われていたのは、やはり情報伝達の問題、これがスムーズにいかなかった、この辺のところもしっかりと考えていただければという多くの声が寄せられたわけでございます。ですからこそ、先ほど副大臣からお話がありましたとおり、情報伝達の問題、これをいかにしていくか。そしてまた同じように御発言がございました高齢者等、災害弱者の方々に対していかなる対応をしていくか、そういう観点から具体的な問題点等を踏まえながら皆様方にこれからしっかりと議論を深めていただきまして、そして取りまとめていただければありがたいと思っているところでございます。

今般座長になりました廣井先生はじめ委員各位の先生方、どうぞ重ねて活発な検討をしていただきながらよりよい形で取りまとめていただきたいと、そのことを切にお願い申し上げます。

皆様方、本日は本当に御苦労さまでございます。

○上村委員 ありがとうございます。

なお、村田大臣は三宅島にきょう出張に行っているため出席できないことをお断り申し上げます。

それでは、以後の議事の進行につきましては廣井座長にお願いいたしたいと存じます。よろしくお願いいたします。

< 議 事 >

○廣井座長 ただいま御紹介いただきました廣井でございます。

本検討会、大変大事な検討会ですけれども、座長といいますか、進行役としてこれからの討議を進めさせていただきたいと思います。

一言御挨拶させていただきたいと思います。

委員の皆様には本日御多忙のところ御出席をいただきまして誠にありがとうございます。

た。

先ほどからお話がありますように、7月の新潟・福島豪雨、福井豪雨から9月まで、水害、地震等々大変災害が多発いたしました。お話がありましたように、そういう災害の中で災害情報をどういうふうに伝達すべきなのか、特に住民の方々に避難の勧告や指示をどうというタイミングで出すべきなのか、大変大きなテーマとなりました。

この問題につきましては、例えば津波でしたらば、津波警報が発令された。これをきっかけにして避難勧告を出すようにというような通達が国からしばしば出ておりますが、これが残念ながら余り守られていないというような実情がありまして、先般の東海道沖の地震のときにも避難勧告等々がおくれた、あるいは出なかったというようなことがございました。

それから、水害につきましても 2000 年の東海豪雨の際に、その後、避難勧告を出す基準雨量というものを決めまして、現在そういう形で名古屋市では防災対策が進められておりますが、しかし、これは全国的にそういう基準が適用されて防災対策が進められているというふうにはなっておりません。これは必ずしも市町村長さんが防災に詳しい方々ばかりとは限りませんので、現代科学の粋を集めて客観的な基準を定めて、これを防災に生かしていきたい。そのためにはどういう条件が必要であるか。これが今回の検討会の大事な課題の1つだというふうに思っております。

もう1つの高齢者等の対策であります。これも実は 1991 年の奥尻の津波のときにも北海道警のデータを見ますと、亡くなった方の半数が 60 歳以上の高齢者でございました。それから、阪神・淡路大震災の死亡者を見ましても、48.何%でしたか、約半数が 65 歳以上の高齢者ということで、災害のときに高齢者の方々は大変弱いということが既に指摘されている事実がありまして、震災の後にすべての都道府県、あるいはほとんどの市町村が地域防災計画を改定しておりまして、その中に高齢者対策というのが書かれております。ただ、しかし、それが残念ながら防災対策の具体的な形になっておりませんでした。今回のように亡くなった方の多くが高齢者という事態が繰り返されてしまったということで、やはりそういう教訓を踏まえますと、高齢者等の災害弱者といいいましょるか、災害時要援護者の方々に対する対策というものを本格的に、かつ具体的に考えていかなければいけない。そのためのマニュアルとかガイドラインをつくる。これは検討会の大きな仕事でございます。

ここに出席していらっしゃる委員の先生方はそれぞれの分野の専門家でございますので、

そういう英知を結集させていただいて、何とかいろんな角度から検討して具体的な防災対策の向上に結びつけたいと考えておりますので、私、微力ですけれども、よろしく御協力をいただきたいと思います。

簡単ですが、御挨拶にかえさせていただきます。

(1) 平成 1 6 年の災害の概要

○廣井座長 それでは、検討会の具体的な中身に入りたいと思います。

まず 7 月の梅雨前線豪雨、それから 15、16、18、21 と次々と台風が上陸しまして、高潮、土砂災害等々が発生いたしました。先ほど申し上げましたように、東海道沖地震に伴う津波ということで、今年の夏は大変災害が多かったわけでございますけれども、この災害の概要につきまして、最初に国土交通省河川計画課長さんの布村委員よりまず御説明いただきたいと思います。

では、布村さん、よろしくお願いいたします。

○布村委員 御紹介にあずかりました国土交通省の河川計画課長の布村でございます。前職は内閣府の災害担当の方におりまして、きょう御用意させていただきましたのは、水害中心の今年の状況でございますが、昔関係しておりました津波の部分もあわせて資料を説明させていただきます。座って説明させていただきます。

お手元の資料 2 をごらんいただきたいと思います。15 分ぐらいでということですが、ちょっと分厚いので、大変申しわけございませんが、少し端折った説明をさせていただくことになるかもしれません。

お開きいただきますと、1 ページには今年の 6 月ぐらいから、つい先日の台風 21 号までの全体のリストが書いてあります。最初のころ、台風がちょっとありましたが、7 月には新潟、福島、福井などの集中豪雨がございました。その後、左の絵のようなたくさんの台風が日本に上陸するというような年だったかと思います。数字等はまた後でご覧いただければと思います。

2 ページは、そのうち、新潟のお話に入りたいと思いますが、新潟の中、たくさん浸水の被害を受けておりますけれど、非常に代表的というか、大きな被害がありましたのが五十嵐川という川と刈谷田川という川、これは両方とも、右のちょっと小さい絵にあります。信濃川に入っていく川でございます。このあたりは新潟平野、非常に広大な低地といえますか、穀倉地帯で、低いところでございますのでたびたび過去も水害に遭っておりま

す。

1枚おめくりいただきますと、3ページでございますけれど、新潟・福島豪雨の中で、ちょっとわかりづらいかもしれませんが、左側の水色で塗りましたようなところが水につかったところなんですけれど、このところを南北といいますか、下の方から北の方へ走っているのが刈谷田川です。ちょっと図面が見つらくて、大きな青い川は信濃川でございますが、その右側を南から北に行って、バツでかいてあるところで堤防が決壊しております。堤防が壊れまして、水があふれたり、氾濫しております。それから、少し北の方には五十嵐川という川が右から左、東から西、北の方へ流れておりまして、これは三条市内のところでバツがございまして、ここで堤防が決壊して、大きな水害が出ております。

ちょっと見づらいので、それらの拡大図は4ページとその後にございますが、4ページは五十嵐川という川でございます。五十嵐川という川が右側から左の方へ流れて、左のところで信濃川に合流しております。ここは三条市内でございますけれども、この左岸——下流に向かいまして左を河川の関係で左岸、右を右岸としておりますが——のところで堤防が壊れまして、このことで全体、水色に塗りましたところまでが水につかっております。紫で示しましたところが床下浸水、赤で示しましたところが床上浸水になってございます。後々の検討でまたこの辺もごらんいただければと思います。

5ページはもう1つの川、刈谷田川の状況でございます。刈谷田川は、右下の方から左上、北の方へ流れてっております。ここは数カ所において、この図面に入っていないところも含めて、破堤と書いてありますが、堤防が壊れまして、そこから堤防を乗り越えて水があふれたりしております。ニュース、その他でよく出ておりましたのは、この左側、西側の中之島町のところに赤くバツテンがかいてありますが、この辺の堤防の破堤で水につかっているわけです。これも先ほどと同じように、水色の部分に水につかっております。紫が床下浸水、オレンジが床上浸水ということで、両方とも結構市街地のところが床上浸水になりました。それから、堤防が壊れたということで大変な被害になっております。

6ページからはその辺の写真を少し付けさせていただいております。まず五十嵐川ですが、左上の方に平成14年、少し前の状況があります。真ん中にありますが、堤防が壊れまして、そこから水があふれたときの写真です。もう大分、川の方の水は引いておりますけれど、真ん中ぐらいに赤丸バツテンが書いてありますが、ここで堤防が壊れて、そこから土砂の茶色が見えると思いますが、こちらの方へずっと浸水をしております。堤防は、今は仮の復旧をしたものが白くなっていますので、被災直後にあっては、ここはなかった

わけです。写真等はまたご覧いただければと思います。

7 ページですが、刈谷田川で、左上がもともとでございます。ちょっとわかりづらいのですが、真ん中のところでまた同じように赤丸バツテンのところが堤防が壊れて、そこからこれも大量の土砂を含んだ水が相当な勢いで流れておりまして、よく見ていただくとわかるのですが、堤防が切れました真横にお寺がございました。ここが実は避難所になっているのですが、それが全部吹っ飛んでございます。跡形もなくなって、周りのお墓もすべて流されて、近所の家も少しずれていくような、相当なエネルギーで被害を受けております。

ですから、2 つ見ていただいたような堤防が壊れていく水害というのは、ジワッとあります水害と違いまして、どちらかという津波のように、あっという間にどんとすごいエネルギーでくるということでございますので、今後の御検討の中でも避難の関係、情報の出し方等で御参考いただければと思います。

それから、その次のページでございますが、五十嵐川の降雨・出水概況と発表情報の関係、これは非常によく整理していただいたと思っておりますが、ちょっとたくさんの情報が入り過ぎて見づらいかもしれません。一番上が気象関係の情報です。雨の絵が棒グラフで、上の方にそれに合わせた注意報や警報がどう出されたか。それから、真ん中の方には水位が書いてあります。折れ線グラフが水位で、緑が、破堤というのが堤防決壊の地点ですが、ここから 4 km ぐらい上流です。それから、もう 1 つ、もっと上流、14km ぐらい上流が紫だか青だかの線になっております。ずうっと上がっていきまして、大体 13 日 10 時ぐらいのところに吹き出しで書いてありますが、三条市右岸三竹、西大崎で越水開始というので、ここから堤防は満杯になりまして水があふれ始めております。ここは右岸——先ほどのように下流に向かって右側であふれ始めておりますが、先ほど写真でありましたように、堤防が壊れたのは左岸です。反対側です。ですから、もう随所で水が堤防を乗り越える。専門の方は御存じだと思いますが、堤防は水が乗り越えたらいつ切れてもおかしくないという、全く品質保証はないという、そういうものでございます。一定の水位まではちゃんとやるけれども、それ以上はもともと計画以上ということで、先ほどのように、今まで流しておりました洪水もどんと流れていくことで、速さ、エネルギーだとかいろんなものが大変なものになって、警報とかがどう出されたかがオレンジなんかの黄色い線みたいなのがあります。

先ほどの越水の開始がありますが、10 時ぐらいでございますけれども、9 時ぐらいに

災害対策本部がありまして、水があふれ始めた直後ぐらいに嵐南、嵐北地区の一部で避難勧告が出されております。このときは水があふれたり、堤防の中から漏水といって水が噴き出したりしているのを参考にこの辺の時間で勧告が出されております。11 時ぐらいにはもうちょっと下の方の地区ですね。それから、嵐南地区、この辺は 13 時 7 分ぐらいに上の大きな赤丸で堤防が壊れております。ここからどんと上がってきますので、それまでの間に諸状況でお出しになられた地区が幾つか勧告が出ておりますのと、14 時からのは堤防が壊れた後、氾濫した水の広がりでもう 1 度 14 時ぐらいに勧告をお出しになっているというような状況です。また後でと思います。

次のページでございます。こちらは刈谷田川で、今見ていただきましたのと同じような目でござんいただきたいと思います。雨がありまして、水位は 2 つ書いてございますけれども、グリーンの方が堤防が壊れました中之島の地点から 1.5km ぐらいで近い場所でございます。

これで、下の方を見ますと、先ほどの黄色とかオレンジのところがございますけれども、中之島町と見附市が書いてございます。災害対策本部がいつできて、話題の避難勧告でございますけれども、12 時 40 分ぐらいに中之島町が出ております。この辺は上の方に赤丸でありますように、12 時 45 分とか 12 時 52 分とか幾つか破堤、堤防が壊れております。特に先ほどの中之島町というところがどんとといったものですが、その 10 分前ぐらいになっているわけです。それから、見附市が一番下にございますが、これは右岸側です。避難勧告は、9 時 20 分ぐらいに 1 度出されてはいますが、これは上流の土砂といいますか、見附市は上の方まで見附市がございまして、山間部の土砂災害の関係で 1 回出しております。例の堤防が切れたといっている市内のところは 11 時 7 分ぐらいのところは普通の市街地のところを見越したように避難勧告が 1 度出されてはいますが、12 時 7 分には避難指示というふうに切りかえておられるという状況でございます。

それから、次の 10 ページからは福井の方でございます。10 ページは概括図で飛ばしていただきますと、11 ページには足羽川の絵が、これはちょっと見づらいと思いますが、左上のように、これは九頭竜川という川の支川でございます。九頭竜川は日本海の方へ流れておりますが、その支川で足羽川というのがありますが、左上で見ていただければと思います。位置は福井市内のど真ん中を流れている川でございまして、真ん中の絵に赤で矢印をかくてあるようなところには鉄道とクロスして、見づらいと思いますが、右下から左上の方へ川が流れている。この赤い矢印などのちょっと上の方に県庁とか市役所とか福井

駅とか、そういうものがあるというふうに見ていただければと思います。ここは矢印が両方向にありますが、最初右岸側、北の方からあふれ出して、そのうち、下の南側の左岸の方で堤防が壊れるというようなことでございます。

これらを拡大したものが次のページでございますが、先ほど新潟の方でも見ていただきましたように、浸水の場所、水色が水がついたところ、そのうち、紫が床下、青が床上というようなことでございます。

写真がその次のページに出ております。これも新潟と同じように、堤防決壊の被害というのは、普通ジワッと上がってくる水害とは全然違います。すごいエネルギーと、ここも同じように茶色になっていますように、相当の土砂を含んで、後の復旧も相当皆さん御苦労されるというような状況でございました。

次の 14 ページは先ほどの新潟の 2 つの川と同じように、時間軸で出しております。ここも同じように川的能力をはるかに超えて雨が降っておりますので、真ん中ぐらいに水位の線がありますが、足羽川右岸で越流とあります。至るところで水があふれ始めます。ここも右岸であふれたのだけれど、切れたのは真ん中の赤の左岸で切れます。河川の難しさはどこで切れるかが非常に特定しづらい。場所によりまして、右岸が切れれば、逆に左岸は助かるというか、そういうふうな関係もございますので、避難もどのように考えればいいのかということが非常に問題です。特に山間部の方だとか、集落ぐらいですと、安全のため皆さんに逃げていただくわけですが、例えば福井市内の左右岸とも考えれば 20 万ぐらいの方が避難をできるだろうかと。そういうのに皆さん従っていただけるだろうかと、避難も物理的にできるだろうかと。そういう中で避難勧告とかを出さないといけないという問題があります。下の方にはそのときに自治体が出された避難勧告、避難指示のグラフがありますが、真ん中ぐらいに括弧して、足羽川右岸と書いてあります順化・宝永・湊とか書いてあります。これが最初に水が右岸であふれ始めたので、避難勧告が出されております。実際切れましたのは、足羽川左岸と括弧で書いたもの。それがさらに水が広がっていくところが、その下の足羽川左岸破堤点下流と書いてあるところで、実際ここは先ほどの右岸より少し後になりますけれども、避難勧告、避難指示というものが出てございます。

ちょっと時間がかかってしまいますので、そこから後は少し走らせていただきます。

次のページは、先ほど見ていただきましたようにたくさんあるのですが、台風 16 号が大きな高潮の被害を出してございますので、ちょっとつけさせていただきます。

16 号の概略はまたごらんいただきたいと思います、16 ページに高潮が起きた様子がちょっと特徴的でございました。このグラフもいっぱい線が書いてあるので見づらいと思いますが、これは香川県高松市の潮位でございます。青い線が何も台風とかがきていないときの線でございます。満潮になったり、干潮になったりと。ちょうど満潮の時刻の付近というのが1点です。

それから、もう1つは、台風が来ておりましたので、同じぐらいのところに、上の方に20 時1分とありますように、最低海面気圧というところで気圧が一番低くなっている。要は台風で気圧が低くなっておりますので、高潮というのは気圧が低いと水面が盛り上がります。周りに比べて盛り上がるので、これを吸い寄せとか言ったりしているようですが、こういうもののピークがこの付近に同じような時刻に起きる。

もう1つは、下の方にございます0 時03 分、1 時ちょうどみたいに最大瞬間風速とか最大風速がこのあたりで出ます。ということは台風のすごい風によりまして波を起こしてという、これは吹き寄せと呼んでいるようでございますが、こういうもののピークみたいなものがみんな同じようなところに重なったということで、高松あたりも大きな水害を受けております。赤い線がそういう状況を受けた後の潮位でございます。右上にありますように、既往の最高潮位、この観測所では1991 年9 月の187 cm、別な観測所で第二室戸のときの潮位が同じような潮位でございますが、これを50 cmも超えるという状況で起きております。

次のページにはそれを受けた高松で水につかったエリアがごらんいただけるかと思えます。町の中心部周辺が1 万6000 戸にわたって浸水をしております。

18 ページはこのときは瀬戸内海が全体的にそういう気圧関係、その他でございましたので、岡山とか広島でも同じようなことが起きているというものでございます。

19 ページでございますが、これは先日の台風21 号では土砂災害が非常に顕著でございましたので、つけさせていただいております。見づらいと思いますが、19 ページの左の絵はよく見ると黒い線で日本列島の真ん中あたりが見えるわけでありましたが、紀伊半島とか見えると思います。四国も見えると思います。赤いところ、これは雨の累加雨量。ずっと雨が降りましたものの合計でございますので、左の方に愛媛県とか高知県とか書いてあるところに大きな赤い塊がございます。これが愛媛県でたくさんの土砂災害を起こしたもとなっております。それから、右の方では三重県尾鷲の観測所とかあります三重のあたりに赤い塊がございます。これが三重県で土砂災害をたくさん起こしているというような

原因になっているものであります。

20 ページには三重県宮川村の土砂災害の場所がございます。大体土砂が流れてきます土石流災害と、一部がけ崩れですね。斜面が崩れてというのが両方きております。図面の三角ががけ崩れ、丸が土石流の災害のようです。

21 ページはその被災写真とかであります、今回の委員会の関係の話題としまして、左上の方に時間とともにどういう体制だとか情報みたいなものだったかというところがあります。9月29日1時40分に警戒基準を超過しております。これは山がどのくらい水を含んだらどう危なくなるかというものをつくりまして、それをもとに警戒基準、避難基準、土石流発生基準というのをやっております。避難はすべきだぞ、その後、災害が発生するぞというような基準を超えまして、こういう情報は市町村には伝わっているわけでありませんが、残念ながら土石流の被害が起きております。下のようなところでいろいろ亡くなられたような事件が起きております。避難勧告はその後に出されるということになっております。市町村には情報は伝わっていたけれど、活用されなかったということでございます。

22 ページは愛媛県の方です。これは台風15号と21号。愛媛県は今回数度にわたり被害を受けておりますので、ブルーが15号、赤が21号です。場所が必ずしも同じ場所でないというのがございます。同じようなゾーンにはございますが、同じような場所ではないということで、実は23ページに同じような被害の写真と、左上には時間的な経緯が書いてございます。

これを見ますと、13時30分のところに一部地域に避難勧告を出しています。ここの括弧書きにありますように、台風16号被災箇所、要は台風16号で被災したときに、あそこは危ないぞと思ったところが避難勧告を出しているわけですが、実際もっと危なくなっただけは別な箇所だったというので、15時30分の別な地域の追加、17時30分の別な地域の追加というようなことで状況が変わっていきます。この辺も避難勧告とかが一応基準といっても自然現象ですので、どこまで確からしさがあるかというか、非常に難しい。空振りもあれば、当たらないこともあるということ。しかし、何らかの助けになる情報は欲しい。基準というのではっきり物が出せるものが、実は基準があるものでもこういう問題を含んでいるわけがございますし、水害、津波、その他でもなかなか難しい面があるかと思いますが、ここをしっかりと考えていかないといけないかなと思っています。

24 ページからは9月5日の津波のものです。下の絵がございますが、星印のところが震源です。東海道沖で23時27分、マグニチュード7.4、深さ44kmの地震が起きており

ます。これで津波の警報と注意報がオレンジと黄色で書いたゾーンに出ています。高さが第一波と最大波、分数みたいにしているのが第一波、下が最大波で、こういう地域で起きております。

それから、25 ページですが、これが時間と場所とともに、津波警報がピンクで出ております。和歌山と三重県南部。それぞれに対して避難勧告だとかがどういうふうに出されたかというのがございます。これは実は奥尻の津波の後に、震度 4 ですかね、それ以上か、震度 4 以上だったと思いますが、それが、津波警報が気象庁から出された場合か、どちらかになりましたら、即逃げるといえるのか、避難勧告を出すというのがあるので、実は、上にあります地震発生 23 時 57 分ではありますが、23 時 58 分に避難勧告が出ているような、こんなことできるのかなと思いますが、奥尻の後、ほとんどオートマチックになっているようです。ただ、すべての市町村がそういうことになっているわけではないのと、もう 1 つは、去年とかありました宮城県沖地震でもそういうものが出ましても、決してみんな逃げているわけではない。そうすると、そういうのは一体どういうふうにちゃんと実効を上げるようにしていったらいいかということが問題になっております。

26 ページは、先ほど来水害の話をさせていただきましたが、最近集中豪雨が非常に増えてございます。10 年程度のレンジで切ってみますと、50 mm 以上にしても、80mm 以上で見ましても非常に増えています。福井も新潟も雨量が相当増えているというので、27 ページにはしばらくこなかったという、27 ページには、例えば刈谷田川も昭和 36 年からしばらく大きな雨がこなくて、どんとくるわけです。それもそれを超えるものがきておりますので、経験していない、あんまり慣れていない。住民も、市町村初め防災機関も慣れていない中で起きるといふことの難しさみたいなものが避難の場面、その他でもございます。

幾つか申し上げたようなことを 28 ページ、29 ページで少し中小河川ではどういうことが特徴的なものかとか、そういうものをちょっと後へつけさせていただいております。

ちょっと長くなったかもしれませんが。済みません。

○廣井座長 ありがとうございます。

一連の災害の概要について御説明いただいたわけですが、御質問、御意見ありますでしょうか。いかがですか。

後から出てくるのかもわかりませんが、今回のテーマの 1 つの高齢者の話ですけど、新潟・福島水害が典型ですけど、どの災害で高齢者がどういう形で亡くなったかというデータはありますよね。お持ちですよ。次回でも結構ですので、委員の先生方にお配り

いただければ……。

後で御説明いただけますか。——わかりました。

それから、もう1つ、この災害の後に河川の緊急点検をしていますよね。その結果は大変心配だという結果ですよね。危ないところがたくさんある。そういうデータもこの次でも結構ですので、お出しいただいて、皆さんに認識していただければと思うんですけど、お願いできますか。

他に何かありますか。

○川村委員 先ほどの御説明で破堤の箇所がなかなかつかみにくいと、こういうお話だったのですけれども、極端に言うところ切れるかわからないということなんですか。

○布村委員 ある程度大きなゾーンではこの辺の水位が上がって行って、一定の危ない水位とかわかると思うんですけど、さっき言いましたように、ちょっとした上流、下流、それから右と左、特に右と左の場合はある種、高さ関係は同じでございますので、片方が切れるともう片方のエネルギーがなくなるというような、いろいろな難しい面はあるかと思えます。

話がそれて、時間がないところでいけないのですが、刈谷田川で切れたところには堤防に風のレリーフみたいなのがついているんです。これは昔、文化として、洪水になったら風を揚げまして、対岸の堤防を切るんです。そうすれば、自分たちのところが安全になるというような、それを文化とっていいのかわかりませんが、そういうのが祭りにも残っていたりしまして、レリーフになっているような、昔からそういうところで、左右岸の関係の難しさを理解頂ければと思います。

○廣井座長 よろしいですか。

そうすると、どこが危ないかというのは大まかにはわかるけれども、詳しくはわからない……。

○布村委員 なので、そういうことは難しいからやらないという感じが若干あったのですが、河川管理者としても恐らく少々あやふやでも、というのは言葉が乱暴かもしれませんが、とにかく何か参考になるものというのはどうしたら出せるかという情報を出さないといけないなというふうに、この委員会をステップにきちんと大きく変えようと思っています。ただ、誤解を受けるんですよね。こうじゃないかと言ったら、それしか起きないと伝わることの危なさというのを、どうやってフォローするかもぜひまた御検討いただければと思っております。

○廣井座長　ありがとうございます。

他に御意見ありますか。

(2) 平成 1 6 年 7 月豪雨災害に係る現地調査結果

○廣井座長　それでは、進めさせていただきますけれども、この件につきましては関係省庁が 8 月 26、27 日に新潟、福井で現地調査を実施しておりますので、この現地調査結果につきまして消防庁の防災課長さんの方から御説明いただきたいと思いますと思いますが、よろしくお願いします。

○下河内委員　消防庁の防災課長の下河内でございます。それでは、資料 3 に基づきまして、関係省庁が 8 月 26、27 日で新潟県に、福井につきましては 27 日に二手に分かれて現地調査に行っております。その概要について御説明したいと思います。

ちょっと恐縮でございますけれども、資料がかなり厚くなっておりまして、厚い方につきましては後ほどご覧いただければと思っています。厚い方を先に構成だけお話しさせていただきますと、資料 3 - 2、これは新潟県の方でございますけれども、福井も同じような資料にさせていただいております。まず新潟の現地調査の結果の概要というのを前の方に載せさせていただいております。それから、現地に関係省庁が行きまして、調査を行いましたやりとりにつきまして、それぞれ県庁から載せております。あと、市町村。新潟でございますと三条市、中之島町、見附市といったものを載せさせていただいております。参考でつけておりますのは、現地調査に行くに当たりまして、書面で各県なり、市、町からいただきました資料というのを最後につけさせていただいております。

同じように福井県につきましても資料 3 - 3 でございますけれども、現地調査の結果の概要と、福井県庁、福井市、美山町で行いました意見交換の結果、それからその際にいただきました資料につきまして載せさせていただいているものでございます。

1 つだけ、恐縮でございますか、資料 3 - 2 でございますけれども、訂正のし忘れがございます。資料 3 - 2、1 枚おめくりいただきますと、1 ページでございますけれども、調査結果の概要版というのがございます。1 ページの「情報伝達」の一番下のところでございますけれども、「情報伝達」という三角括弧でくくりました 3 つ目の一番下のところ、「气象台からの情報を、県が市町村に向けて F A X で伝達するのに時間を要しているおそれ」と書いてございますけれども、これにつきましては県の方と確認いたしましたところ、F A X で伝達するのは速やかに伝達していただいたということで、ほかの原因がどうもあ

るようだということで、ここにつきましては訂正し忘れてございますので、恐縮でございますが、ここの部分は削除なり、上から線でも引っ張っていただければと。この１点だけ、恐縮でございますけれど、新潟県庁、それから福井県庁に御協力いただければたばたしてつくったものですから、ここだけちょっと訂正をし忘れております。

それでは、１枚紙の資料３－１に基づきまして、今回の新潟、福井の調査結果を……。

○廣井座長 お座りいただいて御説明ください。

○下河内委員 ありがとうございます。

それでは、説明させていただきたいと思います。

まず現地調査で浮き彫りになった主な課題ということで、新潟、福井、まとめましてやらせていただきたいと思います。

まず体制関係でございますけれども、首長さんの危機管理意識が災害対応に与える影響が大きいというふうに現地調査で確認しております。

具体的には、例えば新潟県でございますと、中之島の町長さんは、災害がございました当日、福井に向けて出張しておられたわけでございますけれども、お１人で出張中でありまして、列車の中で携帯電話を切っておられたということで、堤防が決壊いたしましたのは１時前後でございますけれども、午後３時に福井駅に着かれて初めて被災状況を確認されたということで、それから帰ってこられましたので、町に帰られましたのは午後９時過ぎという状況でございます。

それから、三条市でございますけれども、三条市は先ほど布村課長さんからお話がございましたように、最初の避難勧告につきましては１０時１０分に出ているわけでございますけれども、１０時１０分に避難勧告が出ました後に、市長さんは市内の被災地の見回りに出ておられます。その関係で、１１時、それから１１時４０分と避難勧告が続けて出ているわけでございますけれども、このときに市役所の中の災害対策本部におられなかったということがございます。１１時、１１時４０分の避難勧告につきましては、避難勧告の決定はされておりますけれども、広報車が出て、ほとんど広報されておられません。それから、町内会とかそういった方々に連絡もされていないということで、避難勧告が出たということになっておりますけれども、ほとんど伝わっていないという状況でございます。

それから、２点目でございますけれども、広報業務でございますが、マスコミの皆さんの対応とか、広報関係の業務が災対本部の中で非常にほかの業務を圧迫している。広報関係はきちんと整理して対応しなければいけないというところがございます。

それから、訓練でございますけれども、地震を想定したものが多うございまして、風水害を想定した訓練というのはほとんどなされていないということで、こちらの充実が必要だということを聞いております。

それから、過去の豪雨時に被害が出なかったということとか、あるいは河川とかダムの整備が進んでいるということで、市町村職員や住民の方の危機意識が薄くなる傾向があるといったことがございます。

2点目の避難勧告等の情報伝達関係でございますけれども、避難勧告の発出に当たりましては、空振りでもいいからできるだけ早く出すという決断が重要ではないかと思っております。

気象や河川に関する情報を整理・分析するための対応力が必要である。これを支援するために重要性とか緊迫性が伝わるような伝達方法の工夫も必要なのではないかということで、FAXを流すだけではなくて、電話等で避難勧告が必要だとか、非常に危険だということをお伝えすることも必要ではないかと思っております。

それから、河川の上流部の情報を下流部に迅速に伝える体制を整備することが必要だということ。

避難勧告の発出、出すべきかどうか判断するための河川の水位や雨量情報等を利用した具体的な基準が必要ではないかということでございます。

避難勧告と同じく判断のもとになります河川水位とか堤防状況等の情報収集の充実が必要であるということでございます。

防災行政無線の早期の整備とともに、これを補完いたします多様な情報提供手段の確保が必要ではないかと言われております。市町村によりましては、今回福井県の美山町では防災行政無線の個別受信機が整備されていたということがございますけれども、防災行政無線が整備されていない市町村も多かったということでございます。

それから、先ほどちょっと申し上げました避難勧告の伝達に当たりまして、広報車が出ていないとか、あるいは出ておりましても豪雨の場合にはなかなか広報車からの避難勧告は聞きにくいということがございます。それから、やはり勧告がきちんと伝わる必要があるわけでございますが、伝え方にかなり課題があるようでございます。

高齢者等の災害時要援護者の対策でございますけれども、高齢者等災害時要援護者のための早目の情報提供についてやはり検討する必要があるということでございます。

それから、高齢者等の避難誘導體制が確立されていない場合が多いということでござい

ます。

高齢者等につきましては、従前から緊急通報システムというものも整備されているわけですが、例えば見附市ではこの緊急通報システムで通報があったのが1件という状況でございまして、緊急通報システムはあまり利用されなかったという課題もございします。

それから、災害時要援護者への対応にあたりましては防災部局と福祉部局との連携が重要であるということでございます。

高齢者等の情報を活用するために、個人情報の扱いの問題をクリアするための整理や工夫が必要であるということございまして、福祉部局が持っております情報を防災部局が共有している場合もございますけれども、福祉関係の目的で集めた情報だということで防災部局には共有させてもらえないという場合もございます。

その他でございますけれども、避難場所の指定が震災を意識して指定されている場合がございます。必ずしも水害にとって望ましい避難場所になっていない可能性がございます。こういった場合の避難場所の見直しが必要ではないかといったことでございます。

庁舎が水没するという場所、割と低い場所等にある場合には、重要書類や機材等の保管・設置場所について工夫する必要があるのではないかと一言申し上げます。

浸水想定区域図及びハザードマップの整備、それからその内容の充実が必要だということでございます。

簡単でございますけれども、少し細かい内容につきましては、先ほど申し上げました資料3-2と3-3につけさせていただいているところでございますので、どうぞよろしくお願いいたします。

以上でございます。

○廣井座長　ありがとうございました。

資料3-1に基づいて概要を御説明いただいたわけですが、何か御意見とか御質問ありますでしょうか。

○田中委員　ちょっと質問がてら感想と申しますか、首長の危機管理意識という御指摘がございましたが、どうもいろんな災害を見ていると、現実には首長さんがいらっしゃる時点で起きているというケースが非常に多いんですね。そういう面で今回は首長さんがいらっしゃる場合にどういう権限委譲がなされるのかという、そのルールを決めてある市町村もあるんですけれども、それがあったのかないのか。もしおわかりであればという

のが1点目です。

それから、もう1つは、避難勧告の空振りを恐れないという、躊躇の問題は大変大事な問題なのですが、十勝沖地震を拝見していても、なぜ躊躇されるのかというコスト感というんでしょうか、市町村の方ですね。ただ外れたらというだけではなさそうな気もして、その辺の御意見なりをもし伺っていただければ教えていただければと思います。

○廣井座長　いかがでしょうか。

○下河内委員　まず1点目でございますけれども、これは去年の十勝沖の地震の際にもかなり問題になったわけでございますけれども、やはり津波とかこういった水害の際に首長さんがおられない場合がございます。私ども代理規定を必ず置いてくださいとお願いしているのですが、今回の場合でございますけれども、新潟につきましては、問題になりました三条市と見附市につきましては、代理規定はございませんでした。中之島町につきましては代理規定が置いてあったということでございます。

福井県でございますけれども、福井市、美山町とも代理規定はございました。

現在私ども災害とか地震に当たりまして代理規定がない場合にはきちんと整備していただきたいということをお願いしていたのですけれども、この際、全国的に本当に規定を設けてもらっているのかどうかというのを現在調査中でございまして、代理規定の有無とか、あるいは津波とか水害の際のこういった避難勧告の基準をどう定めているかにつきまして、今全国調査をやらせていただいております、次回の委員会に間に合うようでしたら御説明させていただきたいと思っております。

○廣井座長　ありがとうございました。

2番目は……。

○下河内委員　もう1点、御質問ございましたね。

○廣井座長　田中さん、2番目。

○田中委員　空振りというのをかなり市町村の首長さんの方としては気にされているという表現にここではなっているのですが、十勝沖を見ていると、もうちょっと補足説明をさせていただくと、現地に入って伺ってみると、現実的には津波警報が出て、多くの市町村さんは津波警報が出ましたので、海岸付近の方は高台に避難をしてくださいというほぼ同じ文案を読んでいるんですね。ところが、あるところではそれを避難勧告とみなし、あるところは、うちは出していないとおっしゃっている。これは実際、私、聞いてないのですが、恐らくその背景には、避難勧告に伴う避難所の開設費用とか、そういったコス

ト面の御懸念もあるのではないかというふうに推測しているのですけれども、今回の場合にもやはり空振りしたらどうしようというだけのことだったのかということですね。これは避難勧告の発令を早くするという上では現実に大きな問題だというふうに考えているものですから……。

○廣井座長 えらい難しい問題ですね。

○下河内委員 ええ、消防庁だけでお答えするのはどうかと思いますが、今回も含めまして、多くの場合に、避難所は指定されておりましたも、避難所のかぎを開ける。それから、避難所を開設すると、通常でございますと毛布等用意するということになりますので、例えば夜間とかそういったことになりますと、避難勧告をして、避難場所に誘導するというのが若干そういう面では躊躇される面があるのではなからうかと。ただ、基本的には公共施設を指定させていただいておりますので、そういう意味では費用的にはそれほど御心配なさる向きではないと思いますが、やはり速やかに行って、鍵をきちんと開けてあげないと、避難勧告をしたはいいけれども、例えば中学校の避難所が開いていないということがありますと、前で立ち往生される事態とか、あるいは中の毛布がないという事態も出てくるのではないかと。ただ、私どもの地域防災計画の指導上はそういったことは恐れずに、できるだけ早く避難勧告していただきたいというお話を申し上げております。

それから、先ほどちょっとお話がございました今回の東海道沖の津波の際もやはり警報が出まして、避難勧告なのか、あるいは自主避難なのかというところが若干そういう意味でははっきりしない面も、御指摘がありましたように、避難勧告という場合でございますと、強く、速やかに避難していただきたいという言い方できちんと伝えていただいた方がいいのではないかと。これは関係省庁、ほかの方もおられますので、私、勝手に申し上げて申しわけないのでございますけれど……。

○廣井座長 ありがとうございます。

今後の議論の中にも代理規定の話ですね。市町村長がいないときには助役が発令権者になる。助役もいないときは収入役がなるとか、そういうのが定められていないところがあるというのはちょっと驚いたのですけれど、そういう問題とか、今の空振りに対するコストをどうするかというような問題はまた議論が出てくると思いますので、そのときにまた再び議論していただきたいと思いますが、田中さん、それでいいですか。

他に何か御意見ありますでしょうか。

(3) 平成 16 年の災害を通じての主な課題と論点例

○廣井座長 ありませんようでしたらば、災害の状況とそういう災害に自治体はどう対応したか、問題点はどこにあったかという御説明の概要をいただきましたので、これからいよいよ検討会の検討の議題ということになります。資料 4 - 1 ですね。それから、資料 4 - 2 ですかね。この検討会で議論していただく課題と論点の例について内閣府さんの方から御説明いただきまして、残った時間はこういう問題もあるのではないかと、これは必要ないのではないかと、そういう議論に充てたいと思います。

それでは、御説明いただきたいと思います。お願いします。

○上村委員 資料 4 - 1 に平成 16 年の災害、この夏以降の災害を通じての課題と論点の例につきまして取りまとめさせていただいております。4 - 2 の方に個別の災害ごとの主な課題をまとめておりますが、それらも含めた形で 4 - 1 の方にまとめさせていただいておりますので、こちらを中心に説明させていただきたいと思います。

なお、この課題、論点の例でございますが、私どもの事務局でまとめたものでございますので、他にも多くの課題があろうかと思っておりますので、後ほど御意見をいただければ幸いと存じます。

まず大きな 1 点目といたしまして、市町村の避難勧告等について早い段階で行われていたかどうかと、その後の避難行動を十分にとる時間がないままに災害が発生して被災してしまったのではないかと、判断が間に合わなかったのではないかとという問題点がございます。

この関係で、課題といたしましては、1 つは、市町村が避難勧告などを判断する際に必要となる気象とか水位などの情報が河川管理者や気象官署などの提供する側において十分収集・整理されていなかったのではないかと。

その際の論点といたしまして、河川の水位、堤防の状況など、どのようなときに避難すべきか、ということについての基本的な考え方を整理すべきではないかと。

2 つ目として、市町村が避難勧告等を判断する元となります、気象情報とか河川等の情報についての収集について充実させる。さらには、市町村へ速やかに提供させるような仕組みを作っていく必要があるのではないかと。

3 つ目といたしまして、住民などによりまして、現場から目視による前兆現象の情報につきまして、それを行政機関に提供して、それをさらに活用する体制を整備する必要があるのではないという点がございます。

課題の２点目といたしまして、ただ今もお話がありましたが、市町村において情報が不足していることや、あるいは決断をする際、躊躇するといったことなどによりまして、適切なタイミングでの避難勧告の発令が非常に難しいのではないかと問題点がございます。

これに関連する論点としましては、まずは事態の重要性とか切迫性を予想される事態がわかるように市町村に対して情報を提供することができないのかと。

気象情報や水位情報、土砂災害警戒情報などの市町村に対する迅速かつ確実に伝達する体制も整備が必要ではないかと。

それから、具体的に避難勧告などを出します際の発令の基準が明確に定められていることが必要ではないかと。

さらには、この基準を定める際に、どのような策定方法をすればいいか。例えば地域レベルでの協議会などをつくって行うような仕組みができないのかと。

もう１つ、避難情報の体系でございますが、現在は避難勧告、避難指示で、一応法律的には２つ定められておりますが、１回で行われるケースが多いようでございます。さらに早い段階で発令する避難準備のための注意情報といった概念などを導入して、避難情報の体系を複数段階化できないか。その際に各段階の情報発令基準を明確化する必要があるのではないかと。一方、その段階を受けて、行政、住民はどのような行動をするかという行動基準を定める必要があるのではないかとといったことでございます。

それから、避難勧告を伝える相手方、対象となります住民の範囲が非常に難しい問題がございますが、この特定をどのようにして行うか。ハザードマップのあり方も含まれてこようかと思えます。

次の課題、３つ目といたしまして、現在の市町村の行政の体制だけで果たして適切な避難勧告等の意思決定を行うことができるのだろうか。非常に難しい問題があるのではないかとこの点がございまして、市町村に対しまして都道府県や国の機関が支援していくことが重要ではないかと。そのあり方の論点があるのではないかと。

さらには、地方公共団体、これは市町村も都道府県も含みますけれども、防災を所管する組織のあり方が災害などの危機管理の状況に対応できるようになっているかどうか、組織のあり方の問題点もあるのではないかとというような点がございます。

課題の４番目といたしまして、これも説明がありましたが、経験する機会が非常に少ない災害に対応するための市町村長や職員の危機意識、危機管理意識が十分でないのではな

いかという問題点がございます。

そのために、1つは、首長に対しましての防災教育の充実がございます。

また、ハザードマップの作成を通じて、行政の中でも危機意識を喚起していくということもございます。

また、ハザードマップ作成のための支援のあり方も議論する必要があるのではないかと、ということがございます。

次に、大きな論点といたしまして、避難勧告とか指示を出したにもかかわらず、住民の方が適切な避難行動をとることができなかったのではないかと、という問題点があるかと思っています。さらに細分化して課題を抽出しますと、1つは、市町村から住民に十分な情報が伝わっていなかったということがございます。

論点といたしましては、個別の受信機などを含みます防災行政無線の整備を促進する必要があるのではないかと。

また、それ以外にも多様な情報伝達手段を整備していくことが必要ではないかと。

また、避難勧告等を住民に伝えまところの放送事業者と行政機関との連携をもう少し緻密に行っていくことが必要なのではないかと。

さらには、避難勧告等だけではなくて、その根拠となります気象情報や水位情報などにつきましても住民に直接伝えていく、提供していくということも検討する必要があるのではないかと、ということがございます。

次に、課題の6といたしまして、避難勧告等の情報を住民が得ているにもかかわらず、必ずしも住民がそれを切迫した状態であるということとして認識していなかったということがあるのではないかと考えるわけでございまして、1つとしまして、住民に対して災害時の避難に関する意識を高めていくということが必要ではないかと。

それから、集中豪雨と河川の特性とか、土砂災害とか高潮、津波などの災害といったものはどういうものであるかということにつきまして、住民の意識の向上を図っていく必要があるのではないかと。

もう1つ、災害の避難勧告などの情報が伝えられたそのものの意味について住民の理解の向上を図る必要があるのではないかと。

それから、先ほども出ましたが、ハザードマップの作成とか周知、あるいは洪水、高潮、土砂災害を対象とした防災訓練の実施、これらに住民が参加することによりまして、住民の危機意識を醸成して、災害対応力を強化していくということが必要ではないかというこ

とでございます。

次の課題の 7 といたしまして、避難場所や避難ルートが必ずしも安全ではなかったということから、避難場所に行っても、そこで災害に遭ったとか、あるいは避難途中で被災したという例があったという問題がございます。

その際の論点としましては、災害の種類や段階に応じて避難場所や避難ルートを設定する必要があるのではないかという問題点がございます。

それから、浸水想定区域、ハザードマップの作成の促進、内容の充実を図る必要があるのではないかということでございます。

続きまして、大きな 3 番目の論点としまして、高齢者等の災害時要援護者の被害がこの夏以降の災害を通じて多かったという問題がございます。

その課題の 1 つとしまして、これは災害時要援護者に関する情報、どこにおられるか、あるいは支援の必要な内容は何かなどの情報の防災機関による共有化が進んでいないという現状についての問題がございます。

そこで、1 つは、防災関係機関と福祉関係機関の連携を強化していく。

それから、災害時の要援護者の情報、個人情報の問題がございますので、その共有目的の明確化を図るとともに、個人情報保護についても配慮していくことが必要ではないかということがございます。

それから、防災機関自らも災害時要援護者の情報の収集を行っていくべきではないかという論点がございます。

次に、課題 9 としまして、災害時要援護者に配慮した防災情報の伝達手段の整備が十分ではないという問題点がございます。

論点として、災害時要援護者の特性に応じた情報伝達手段の配慮でございます。情報機器につきましても新しいものも出ておりますが、そういったものの活用や個別の情報内容についても工夫を図るということがございます。

さらには、自主防災組織とか近隣の組織など、住民の組織によりまして情報伝達をする。情報の支援を災害時要援護者にしていくという体制整備がございます。

次に、課題の 10 といたしまして、今度は災害時要援護者の避難行動を支援するための体制が十分整っていない地域が多いということで、災害時要援護者の避難支援計画を市町村が策定していることが望まれる。

さらには、その際に構築すべき体制として支援体制をどのようにするか。あるいは役割

分担、だれがどのような役割を持って行うべきか。役割分担がございます。

以上のように、とりあえず今年の災害を通じての課題と論点について取りまとめさせていただいておりますが、これをベースに御議論いただければ幸いです。

○廣井座長 ありがとうございます。

3つのテーマに分けて課題と論点例を挙げて御説明いただいたわけですが、事前に私も御説明いただいて、大体こんなところかなというふうには思っているのですが、ここは足りないよとかというところがあるかもしれません。

そこで、御意見、御質問をお伺いしたいと思います。全般的な議論でもいいんですけど、まず全般的に何かありますか。それから、個別議論をしていった方がいいかなと思うんですけど。

では、片田さん。

○片田委員 新潟の現地に入って、今現在も調査をしておりまして、住民のアンケート、中之島、見附、三条といったところでやっております。大分回答も返ってきておりまして、その回答をばらばら見たり、現地に何度も足を運んでおりますので、その感触等々を含めて、ここに挙げられている課題について全体を見ましてどういう感想を持ったかということをお紹介したいと思います。

きょうここに挙げられた課題、大きく分けて3つに分けてあって、課題が小分けにして、全部で10課題ほど挙がっていると思うんですが、もちろんこの課題に挙げられている項目については大体こういうことだろうと思います。

ただ、どうも全体を通じて苦になることがありまして、この新潟の豪雨、そして今年いろいろな災害があったこと、そして去年も東北地方で地震があったりして、それにかかわる津波の避難なんていうのを調べたりいろいろしていく中で、どうもこういった項目を課題解決していくことと、国民がそれをどう受けとめているのかということにちょっと認識漏れというのか、考慮しておかなければいけないところがあるのではないかなという認識を持っております。

基本的にここに挙げられている課題は、全部これがちゃんとできれば非常に高いレベルでの防災行政サービスが住民にできるということだろうと思うんですね。言ってみれば非常に生まじめに、いかに早く住民の命を救うかということを各方面から真摯に検討されていると思うんですけども、これがどんどん進んでいく中で、一体住民はそれでどうなっているのかということをお苦にしております。

具体的にお話ししますと、昨年の5月に東北で3回ぐらい大きな地震がありまして、気仙沼で津波の避難の調査をしました。震度5強という揺れで、気仙沼は明治の三陸では500人以上亡くなっておりますし、昭和の三陸、それからチリ津波という、津波の常襲地帯ですね。そういったところで震度5強の地震があって、当然住民は逃げているだろうと思って現地に入りましたところ、聞く人、聞く人、全然逃げていない。これはいかんということで調査をしてみましたところ、津波による避難というのは1.7%という数字でした。50人に1人に満たないという状況です。

なぜ逃げていなかったのか。住民にいろいろ話を聞いてみると、津波のことはすごく心配した。こういうわけですね。津波はくるだろうと思ったと。すごく心配したけれど、逃げなかった。どうしてなんだろうということで調べてみましたら、妙なゆがんだ構造が出てきているように思いました。

理由は、一言で言えば情報依存です。過剰な情報依存。津波がくるときには必ずNHKが言ってくれる。防災行政無線がその事実を教えてくれる。その情報を待って、すごい情報要求でした。すべての人がテレビをつけている。そして、防災行政無線の音が聞こえないと言って日ごろ非常に不評なんですけれども、家族で役割分担して、実に95%の人が聞こえるところまで行って、防災行政無線の下に人が集まって、音を聞いている。それは大きな揺れの後で防災行政無線がモワモワッと何か言っているということになれば、重要なことを言っているのに決まっていますから、情報に対する欲求だとか、取得態度というのはできていますから、そこまで行ってでも聞くという取得態度ができていますね。よく防災行政無線はだめだというけれど、家の中に座っていて聞こえないのは当たり前というか、そういう状況で聞こえない、聞こえないというふうに文句を言うのであって、そういう状況にあっては、情報の取得態度があるときにはちゃんと機能するのだということ。それも含めて情報取得はテレビ、防災行政無線。

そして、これは非常に大きな間違いなのですが、明治の三陸とチリ津波が引き潮に始まっているものですから、その鮮烈な光景が脳裏に焼きついておりまして、またそれが言い伝えになっておりまして、津波イコール引き潮という、過去の災害イメージによるところの固定化というのが起こっていて、それを確認しにいくという行動。海岸部の世帯の4割ぐらいがそうしております。

そうやってすごい情報欲求があって、またNHKも御丁寧に以後の情報に気をつけてくださって。つまり、テレビの前に座っているというわけで、情報収集するが余りに逃げ

ないという変なことになってしまっている。

これほどまで住民が行政からの情報というものにゆだねてしまっている状況。そして、今回のこの課題の中でもいかに正しく、いかに早く情報を出すかという検討がまさしくされようとしています。これはこれで、出れば出るで、僕は非常にいいことだと思うんですけども、このままどんどん住民に対してこういう状況で情報をちゃんと出します。その状況になったら逃げてくださいという、こちらからの一方的なこういう努力だけを繰り返していくと、どうも出す側である、今ここにいらっしゃる方々、そして地方の行政の方々等、住民との関係においてまた依存を高めていくのではないかということをしごく危惧します。

お年寄りの問題なんかでも全部含めてそうですね。いろんな検討をここで一生懸命これからやろうとしている。これはもちろんやればいいんですけども、その一方でもうちょっと考えておかなければいけないのは、こういうことをやってでもできないことの限度ということ、そして住民側でやっていただかなければいけないことの切り分けの中で、何を出す側である我々は検討すべきなのかということ。できないこと、もしくは住民にこの部分は委ねるのだというところの切り分けをちゃんとしておかないと、何かどんどん、そうでなくても情報の過剰依存のために逃げていないなんていうところまでゆがんでしまっているような状況をさらに助長していくのではないかなということをしごく危惧します。

そういった面で全体に通じるということにおいては、その辺の議論は念頭に置いておかないと問題があるのではないかなと思います。

○廣井座長　ありがとうございました。

大変重要な指摘ですけど、さてどうしましょうかね。住民の防災意識の涵養が大事で、特に津波の場合は情報を待っていたら間に合わないよというような話ですけど、一応2番には住民の意識の向上というのはあることはあるんですね。

それから、片田さんのおっしゃるのは特に津波ですよ。例えば洪水の場合、市町村長さえ危険がわからないのに住民がわかるだろうかとか、火山もそうですね。緊急火山情報が出るということは避難の大変大きなトリガーになるわけですけど、噴火してしまえば住民は逃げてしまうけれど、その前に緊急火山情報が出るような状況が最近あるわけですから、これは情報に頼らざるを得ない。つまり、情報に頼らざるを得ない災害と、情報に頼っていたら間に合わないかもしれない災害とあるわけね。

その辺も考えながらいろいろ言っていきたいと思うんですけど、消防庁さん、さっき

の話で、津波の警報が出たら避難勧告を、というようなことは一応市町村に要請はしていますよね。先ほど布村さんの話だと、震度4以上の地震があっても一応逃げろと。避難勧告というようなことの方は余り徹底していないのではないですか。その辺はどうでしょうか。

○下河内委員　そうですね、今回の東海道沖の場合もそうでございますけれど、やはりそれは徹底していないと思っております。

ただ、今のお話を伺っておりますと、私ども今回この検討会では、先生がおっしゃいます出す側のところを中心にやっていこうかなと。それで、受け手側の問題は確かにおっしゃいましたように、私どもも片田先生とかいろんな方のデータを見ておりますと、去年の地震に伴う津波の際に一番早く逃げたのは、屋外におられて、テレビ等を見ておられなくて、屋外防災無線の個別個局のスピーカーで聞かれて、あ、大変だという方はすぐ逃げられたということでございますので、情報過多になっているのは間違いないだろうと。

今回の場合、私ども分析をまだしておりませんが、紀伊半島の南東沖と、東海道沖というのが7時7分と11時57分に起きてございますけれども、1回目がマグニチュード6.7で、2回目が7.4だと思いますけれども、1回目と2回目で悪い学習効果といえますか、1回目のときに、これぐらいしかこなかったもので、2回目、これぐらいしかこないだろうとか、あるいは震度情報を、市町村は震度計を整備したりして、気象庁さんがパッとテレビに出るといような、情報が全体にわかるということもありますけれども、それに対してどうしていくかというのは、多分私どもだけではなくて、内閣府も今一生懸命やっておられるのですけれども、防災教育といえますか、住民の方の防災面での取り組みというのはどう進めていくかという問題は、実は非常に大きな課題なんですけれども、ここでやると、そういう意味で、私、個人的には、どこかポイントを絞って、確かにおっしゃるように、出してもきちんと受けとめてもらえるような出し方をしないといけない。そういう意味では余りに細分化して出すと逆に難しい面もあるので、それは確かにこの中で出す場合に検討していかなければいけないだろうと。

私ども今振られた質問にはきちんと答えておりませんで、申しわけありません。

○廣井座長　釜石で去年の地震、津波の経験から、震度4以上の地震があったときに、防災無線から避難勧告を出すという条例をつくりましたよね。そういうようなことだと津波警報に依存しないで、もっと早く、これでもやっぱり情報には依存してしまうんだけども……。

津波はちょっと特殊で、これから高齢者等の対策を考えると、「津波てんでんこ」じゃないけど、高齢者を助けていたら自分も犠牲になってしまうというふうなところがあるので、ちょっと津波に関しては他の災害と分けて考える部分があるというふうには思っているのですが、阿部先生、そのあたり、どうですか。

○阿部委員 津波はやはり特殊な事情があると思います。例えば大雨が降って、水害になりそうだということで、住民はかなりの人が覚悟すると思いますけれども、津波の場合は少し離れていると、揺れは強いけれども、海から遠いとか、そういうので避難しない場合もあります。

心理的には、今、片田先生が言われたように、情報収集に強く依存しているというところがあります。ですけれども、津波は非常に地域性がありまして、同じような場所であっても非常に高くなる場所と高くない場所があります。この場合には、直ちに避難するというのが昔からの原則なんですね。強い揺れを感じたら高台にすぐ避難。避難してから情報を得なさいということを言っているのですが、なかなかそのように行動してくれません。

もう1つは、情報収集に依存と同時に、間違った偏見があって、大きい揺れはあったけれども、津波はこないだろうと、きても自分は助かるだろうということを多くの人がお持ちのようであります。ですから、そのような偏見はなかなか解いていただくことができないわけです。

大きな地震があれば家族のことは考えず、てんでんばらばらでいいから、まずは一人で高台に逃げろという三陸地方の言い伝え。

今回、私は、この「集中豪雨等」の「等」の委員として出ているわけですが、「等」を度外視するのではなく、昨年、宮城・岩手県境の地震で、先ほど気仙沼が出てまいりましたけれども、避難しなかった例。それから、9月に大きな十勝沖地震というのがありました。これは大変大きな、マグニチュード8クラスの巨大地震であったわけです。なのに、避難しなかった人が多かった。それで、今年の東海・東南海の地震も、夜中の23時57分でしたか、0時前の地震でも多くの人々が避難しなかった。東南海地震は怖いと思っている人は多いわけです。東南海地震の予測からしますと、高いところで10mを超す津波がくると言われているにもかかわらず、避難しなかった。その避難しなかったということを国の方はどうとらえているかという、例えば今回は集中豪雨で現地調査されて大変詳しい資料を

出されております。ところが、今言った津波の例で少しも資料が出ていない。「等」だから仕方ないと思っていますけれども、やはり国としても、きちんとそのところは押さえておくべきではないかと。できれば、どのように整理されたか、消防庁さんの方では多分お考えだと思いますけれども、そのような整理からどのような問題点が出ているかということを経験していただければ、それを踏まえてまたいろいろ考えることができます。

先ほど消防庁さんの方から、情報の出し手側を整理していきたいと言ったわけですが、やはり住民の命を救うとすれば、受け手側もどのようにとらえているかの整理が必要だと思うんですね。住民は住民で考えなさいといっても、国としてはその辺はわかっていますよということを言うべきで、津波に関する避難状況の整理を是非していただきたいと思います。

○廣井座長 紀伊半島沖と東海道沖の地震の際の調査はなさっているのかどうかという話ですけれど……。

○下河内委員 細かい警報と注意報が出ているわけですが、注意報を含めた広範囲な調査は現在調査中ですが、警報が出たところにつまましてどういう状況かということでございますけれども、まず出し手ではなくて、受け手の住民の方でございまして、避難勧告を行ったのが 12 市町村あるわけですが、それで、避難勧告対象人員は 14 万人でございまして、避難の実績は 8600 人ということでございまして、6.1%の人しか避難勧告が出たところでは避難しておられないということでございます。

さらにそれがどうして避難されなかったのかということについては、ちょっとまだ調べていないという状況でございます。

○廣井座長 この点は、気象庁さん、どうですか。

今、阿部さんが話したように、私も情報依存があるので、まず揺れがあったら避難する。津波情報は大体今回 4 分後に出ていますよね。その情報は避難を続けるか、やめるかのトリガーにする。津波なしとなったら家に帰る。警報が出たらそのまま高台に避難しているというふうに、まず逃げて、津波情報はその後の行動の指針にした方がいいのではないかと考えているのですが、そのあたりいかがでしょうか。

○小佐野委員（代理：川津） まず、最初に海岸で揺れがあったら逃げというのは、沿岸の地震の場合は特に即津波がまいりますので、それを NHK さんとか協力していただきながら、かなり行政広報はしていると思っております。

それから、津波は、今、先生がおっしゃったように、基本的にトリガーで、警報が出た場合はほとんど逃げるといふうにさせていただくのが一番確実な避難をするというか、災害から逃れる方法だと思いますし、解除においても注意報、それから切りかえて注意報、それからなし、解除というふうにレベルがちゃんと決められておりますので、それをうまく使っていただくということがいいことかなと思います。

それから、津波は特に高さで言いますけれども、基本はやはり流速があって、それで災害が大きくなるということもあるので、そういった面についてもぜひ知っていただくということも重要なファクターだと思っております。

○廣井座長 ありがとうございます。

ほかに何かありませんでしょうか。

では、まず田中さん、どうぞ。

○田中委員 今の津波の話とも絡むのですが、この検討委員会の中で避難という概念を少しお考えいただければと思います。

先ほど布村委員の方からございましたが、破堤と越流というのでは随分違うという気もしますし、それから津波の場合にはいつも阿部先生に怒られて、逃げなければだめだと言われるのですが、例えば本当に今回の場合に避難という概念が小学校なりに避難することが適正だったのか。例えば東海豪雨のときにも屋外で亡くなられている方が多いですし、今回、私、新聞でしか分析していないのですが、やはり福井と新潟、福島を合わせて 20 名亡くなられている方の過半数が屋外で亡くなられているという印象を持っているんですね。つまり、これはひょっとすると避難勧告を早く出して、よほど早ければいいんですけども、下手をするとかえって危ない。まして福井市さんとか名古屋市さんのように、平家がほとんどない、あるいは非常に堅牢なビルがあるところで、少しその辺の避難というのを考えた方がいいのではないかと思っているのですが、その辺、ここでは議論する話なのか、情報の出し手とおっしゃっていたので、ちょっと先の話のような気もするのですが、その辺を 1 つ。

それと絡んで、先ほど廣井先生からも御意見がありましたけれども、亡くなられた方の状況別というお話がございました。その中で、もしわかるようであれば、その中に、例えば単身で住んでいらしかったのかとか、あるいは介護程度がどの程度の方だったのかとか、あるいは実際どこにいらしかったのかとか、そういうことなどももう少しわかるような話をつけていただければ、今の避難の話とも絡むのと、もう 1 つは、高齢者対策等

となっているのですが、多分自治体の方がたくさんいらっしゃるんで、特に愛知県の方はそういう御感想をお持ちなのではないかと思うのですが、対象者が多過ぎるということですね。実際にかつて全国の市に調査させていただいたのですが、範囲が広くて対策が立てられないと御回答いただいた市や区が 63% 占めているんですね。あるいは市町村の職員が少ない。だから、対策が立てられないというのが 45% いらっしゃるということがございますので、高齢者と一口でくるとちょっと後の対策が難しいのではないかと思います。避難と高齢者のもう少し中身を議論していただけるのか、ないのかというところでございます。

○廣井座長 いかがでしょうか。

私の理解では、避難の方は避難ルートとか避難所のあり方というのが検討項目に入っていますので、そこで、例えば避難ビルとかそういう議論はされるのではないかと考えているんですね。

それから、高齢者については、確かに 65 歳以上の人は大変多いけれども、自力で対応できる高齢者と介護が必要な高齢者といますよね。それも後ろの方で、行動を、つまり避難等々の行動を支援しなければいけない人たちと、情報を的確に伝えなければいけない人たちというようなことで、災害時に援護を要する人という枠の中で考える。ただ、おっしゃるように何人ぐらいいるのかとか、それはリストづくりとか、そういうところの中で考えていくという方向で、おっしゃる 2 点は検討委員会の視野の中に入っていると私は思っているのですけれど、どうでしょうか。

○上村委員 はい、そのように考えております。避難場所のあり方の中で、避難自体のあり方も含めて検討いたしたいと思います。高齢者の方も含めて検討いたしたいと思います。

○廣井座長 ですから、そういう議論の中で少しまた御意見をいただければと思います。

それでは、どうぞ。

○栗田委員 NPO 法人レスキューストックヤードの栗田と申します。よろしくお願いします。

全体のことだということですので、私の感じたことを少し御質問させていただきたいと思います。

行政側がどういうタイミングで避難勧告を出すのか、住民がどうやって行動すればいいのかということプラス、私は地域ということにこだわって考えていきたいと思っていて、例えば片田先生の話に触発されたところもあるのですけれども、地域住民がどう動くかと

いうことの大事な判断材料の中に地域の防災力がどうであったのか。つまり、今までの、例えば自主防災会のあり方とか、あるいは消防団なんかものすごく頑張ったという話を聞きますが、そういった情報だとか、あるいは状況は地域によって大きく異なると思っていて、国のお考えが全部地域に十分行き渡る場合とそうでない場合と、あるいはそういった概念が1つでいいのかどうかということもありますので、例えばそれがこういう議論を重ねていくと、では、組織率を上げましょうとか、ハザードマップをつくりましょうということの議論が進んでいくと思うんですけれども、それを受け取る側の地域だとか住民がそれをどう使ったり、どのように活用すればいいか。つまり、組織率を上げるのではなくて、その人たちがどうやったら活性化するのかということまで今回言及できる議論の場なのか、あるいはそうじゃないのか。そして、地域によって異なるといっても——余談ですが、実は私はもともと輪中の出身ですから、暮らしといたしますが、昔から親から伝えられた、あるいは近所づき合いの中で学んできたことというのはたくさん自分ではあると思っていますが、水災のあり方ということに対しまして。そういった昔からの知恵がどうであったのか。例えば先ほど水害の常襲地域であったという話が新潟県の方であったみたいですが、私も、わかりませんが、そういった地域の長老が逃げなさいと言ったとか、言わんとか、そういった細かい情報が出るかどうかわかりませんが、私たちは科学的な情報だけではなくて、昔からの知恵をどうやってこれから活用していくかという視点も大事だということが追加事項としてお願いしたいことでございます。

○廣井座長 これはどうでしょう。これも実は個別に議論しようと思っていたのですが、例えば1ページ目の課題 の論点例の一番下に「住民等による現場からの前兆現象等の情報を活用する体制」、これは多分土砂災害を念頭に置いているのですが、私がいろいろ調べている限り、土砂災害において警報等々で助かったケースというのはほとんどないんですよね。住民が異常を見つけて、そして住民同士で連絡し合って避難をして助かったというケースがほとんどなわけですね。これは地域の古老等々が、例えば河川の水が急激に減ったとか、変なにおいがするとか、変な音が上流から聞こえるというような異常を見つけて逃げるということで、これはやっぱり住民の知恵だと思うんですけれど、多分河川にもそういうのがありますよね。ですから、恐らくこれも時間が限られていますから、どの程度深く議論するかわかりませんが、やっぱり議論していかなければいけないというふうには思っているんですけれども、これもそういう理解でいいですか。

○上村委員 はい。

○廣井座長 多分そういうところでまた御意見を、特に常襲地域の方からの御意見をいただきたいと思いますし、ぜひ事務局の方からも、今回もいろいろテレビ、ラジオ等々を見ていると、台風 18 号とか 21 号で、前兆現象を生かして事前に避難したとか、あるいは台風情報を聞いて、危ないと思って前の日から避難していたから助かったとかというようなケースがありますので、そういうケースも少し調べていただいて、御紹介いただければいいなと思いますが、そういうことでよろしいでしょうか。

○栗田委員 もう 1 点、地域のあり方といいますか、自主防災会が本当にどういったのかとか、そういった事例がもし数字としてあればお示しいただきたいと思います。

○廣井座長 これは調査なさっていますか。自主防災組織がどう動いたか。これはなかなか難しいですね、調査するのもね。

○下河内委員 実は自主防災組織というのは、御案内のように町内会を主体とした組織が多ございまして、割としっかりした組織でございまして、消防団とか、こういったものでございまして、活動の実態がわかるのですけれども、自主防災組織や町内会の動きというのはなかなか把握しづらいという面がございまして。

ただ、今回の被災地域に限ってでございますと、新潟県なり福井県の方ともちょっと御相談をしてみたいと思っております。

○栗田委員 ですから、今までそういった自主防災組織に対して情報班をつくりなさいとか、あるいは連絡班をつくりなさいとか、いろんな組織をつくって頑張っていらっしゃる人たちがたくさんお見えになるのに、そういうものがほんとうに生かされたかどうかということはやっぱ調べる必要があるのではないかと。それがもし本当にできていないのなら、次に何か手を打っていかねばいけないのではないかとというのが私の提案なんです。

○廣井座長 ありがとうございます。

どうでしょうか、その部分は。

○下河内委員 私ども直接的にはあれなので、福井県さんと新潟県さんと御相談して、お話がございましたように、どういうふうにしたらうまく伝わったのか、それから実は私どもだけではなくて、いろんな大学の先生方とかが地域に入っていて、どういう形で避難していただいたかというのも調べていただいておりますので、そういったものも少し私ども教えていただいて、分析してみたいと思っております。

○廣井座長 問題を先送りするわけではありませんが、高齢者等の避難の支援ということになりますと、消防団の方は活躍してくれると思いますが、消防職・団員を合わせて 100

万人ぐらいですので、相対的にパワーが不足しているとなると、やっぱり自主防災組織の役割が重要になるというふうに思いますので、ただ、責任も大きくなりますから、どの程度、例えばあなたはだれだれを助けるというふうなことになる場合に、助けられなかったら一体どうなるかというようなことは結構大きいんですよね。

昔、大島の噴火のときに、避難誘導を自主防災組織の人にやってもらおうということになったら、嫌がったんですよね。つまり、ある家にだれかが残っているのを確認し忘れて、結局その人が負傷したり、死んでしまったら責任を負わなければならない。そういう責任はちょっと負いかねるということなので、どの程度自主防災組織の方をお願いできるのかというのはかなり微妙な問題もあるのですが、実態としてはお願いしなければいけないということになると思いますので、また、そのあたりも話の中で議論していただく。先送りばかりで申しわけありませんが、そういうことでよろしいでしょうか。

他にありますか。

○川村委員 この検討会、半分は高齢者等の関係に軸足を置いていると思うんですね。高齢者等の中に障害者なども含むという理解なんですけれども、3の論点の中に含まれていると言えば含まれているのかもしれないけれど、少し展開が足りないのではないかなという印象を受けます。というのは、高齢者についてはいろんな人がいるというお話が出ましたけれども、障害者の場合も目の不自由な方とか、足の不自由な方とか、いろいろ種類がありますよね。そういう非常に個性が強い高齢者等の性格を踏まえながら対策を講ずるということになるわけなんですけれども、ただ、つけ目は普通の人を相手にする対策の局面と同じだと思うんですね。

ですから、危険の把握という側面では一体どこにどんなような人がいるのかということ把握しなければならない。それはここに出ているようなんですけれども。あるいは当人といいますか、住民の理解と協力を求めるという範囲内では、やはり災害特性とか、災害時の行動、あるいは準備ですね。それについての心得を持ってもらうために住民に啓発しますね。それを高齢者等に対してはどういうふうにしてやったらよいのか。そういう問題が出てきますね。あるいは計画をするにしても、一体どこへどのようにしていくのか。支援する手だてはどうか。それを特性に応じてやらなければいけないわけなんですけれども、この局面でもやっぱり施設にいるか、在宅か等を含めた配慮が必要になってくる。あるいは訓練が必要だと言われているけれども、その訓練をどうするのかという問題が出てきますね。

この辺でやめにしますけれども、災害対応の全局面にわたって特殊性を考慮するという

展望がないとちょっといけないのではないかなと。そういう意味で課題の3のところには、だんだん見ていけばそういうことも内容に含まれているのかもしれないけれど、やっぱりちょっと論点としての展開が足りないのではないかなという印象をちょっと受けているんです。

○廣井座長 ありがとうございます。

その辺はいかがでしょうかね。

こういう問題に詳しい田中先生、どうですか。

○田中委員 御指摘のとおりだと思いますし、また先ほど高齢者の方がなぜ亡くなったのかを調べてくれと申し上げたのは、実は高齢者だから亡くなっているわけではなくて、社会的に孤立しているとか、あるいは身体的な問題があったり、さまざまな問題が実は背景にあるからだという、その個別性があるから、そこを見ていかないと一律にはできないだろうなという思いがございました。

それから、今御指摘の障害者の方々に関する問題というのも、これは先ほど廣井先生がおっしゃっていた情報の問題、あるいは行動の支援の問題というやはり大きな2つに関しては確実に押さえていかなければいけないだろうということですね。その辺は少し救えるのではないかというふうに思っております。

これも先送りの議論になって申しわけございませんが、今、片田先生が新潟で調査されていらっしゃる。廣井先生のところで新潟をされていらして、福井県さんの方で私もかわっていますけれど、今調査に入っています。

それから、今の障害をお持ちの方々の話に関して言えば、今、名古屋市で視覚障害と聴覚障害の方々に東海豪雨と東海地震に関する調査をさせていただいておりますので、今御指摘になった当事者側の御意見を御披露できるのではないかというふうに思っております。

お答えになったかどうか……。

○廣井座長 誤解があるのか、間違っているのかもしれませんが、聞くところによると、愛知県さんでは、災害時要援護者の方の避難施設と一般の方の避難施設を分けて考えているという話を聞いているのですが、そういうことはありますか。

○酒井委員（代理） 要援護者の関係で、一応支援マニュアルというようなものはつくっております。ただ、それが全面的に機能しているのかどうかということで、その支援マニュアルというのは、実は私ども防災部局ではなくて、健康福祉部局が当然おつくりになっている。マニュアルとしてはあるのですが、それが現実には市町村にやっていたかなけ

ればいかんものでございますので、市町村まで浸透して、個々の市町村ですべて対応しているのかというと、必ずしもそうではない部分がございます。その中に障害者とかそういう方のための避難所——まずは一般の避難所に入るわけですが、そういう方がずっとそこにいるわけにはいかんというようなことで、福祉施設とタイアップして、そういう避難所というようなこともあるのですが、現実にはそれが全面的に機能しているのかどうかと言われると、詳しく精査はしていないのですが、必ずしもそうでもない部分があるというようなことでございますけれども、仕組みとしては用意はしているということでございます。

○廣井座長 わかりました。

では、片田さん、どうぞ。

○片田委員 今の話題の続きを引き続きさせていただくならば、郡山はこの避難困難者の問題というのは随分積極的な対応をさせていただいていると思うんですが、市内にある病院のベッドだとか、福祉専門学校のベッド数だとか、そういったものも含めてちゃんとした対応をされていると思いますので、後でちょっと御紹介いただけるといいかと思います。

それは今の引き続きの話としておきまして、今の避難困難者の問題については、やはりコミュニティの問題であるということが重要な視点だと思います。個別性を重視すること、これはもちろん重要なことですし、その中で犠牲者が出てきているという状況は今回もあるかと思いますので、重要な問題だと思います。

ただ、中之島の住民の調査から上がってきた結果を見ますと、ほぼぴったり5世帯に1世帯の割合で避難困難者がいるという回答が中之島の今回の被災地から上がってきております。大体4、5世帯に1世帯ぐらいで、お年寄りだとか、子供を除く自力避難困難者というのがそれぐらいの割合でいるという状況になります。それだけいますと、加齢に伴う運動能力の低下による、健康なだけでは、自力避難は困難だという方と、そして今御指摘のあった身体障害だとか、視覚障害だとか、そういった個別事情に基づくものとあって、こういったところの対応がこういう枠の中で何らかの対応を考えなければいけないと思うんですね。個別事情というのか、特殊事情の部分については。

ただ、全体のボリュームからいったときに、中之島の例ですと、5世帯に1世帯の割合なんですけれど、ちょうど20%の世帯にそれだけの方がいるというふうになったときに、避難困難者の問題を行政主体で、もしくは何らかの行政サービスの側で考えるというには

必ず無理があって、これは初めから住民のサイドに、コミュニティの問題にということをお願いしていかざるを得ない部分だというふうに思うんですね。

ただ、その部分を住民の方々に明示的に伝えてあるかいうと、そうでもないような気もするんですね。

ただ、今回新潟を回って非常に思いましたことは、新潟の被災地はどこもかしも非常に豊かなコミュニティが残っているところでして、地域防災力という観点においては、お隣にどういう方が住んでおられるのか、お隣のおばあちゃんの今の足の状態はどうなのかなんていうこともちゃんとわかっておられるようなコミュニティの中であれだけの高齢者の方が亡くなったという地帯があるんですね。つまり、どういうことかという、今回僕は新潟、福井でお年寄りがたくさん亡くなったということの背景は、実は避難困難者の問題とかこういった問題はやはりコミュニティの問題であるということは事実で、それに対応するだけの地域のコミュニティ防災力みたいなものは今回の新潟、福井にはあったと思うんですね。ただ、そのコミュニティの防災力みたいなものが機能するためには、機能するだけの余裕時間が必要だということだったのだらうと思います。

今回は、先ほど河川計画課長さんから情報の出方だとか、雨量の話だとか、細かなデータが出てきましたけれども、例えば中之島などの例で見えますと、上流で雨が降り始めてから5時間後に破堤してしまっている。避難勧告が出たのは破堤の寸前になってしまったということで、そういうお年寄りだとか、そういった方々の避難に十分な時間があるかという観点から言えば、なかったから、遅かった、遅かったということになるのですけれども、なかなか出す側からいくと、降り始めてすぐに勧告を出すわけにもいかないものですから、どうしても遅くなってしまったという状況はあるんですね。

そんな中で破堤、急激な事態の進展、つまり破堤によって一遍に町がやられてしまう中で、住民一人一人は自分のことをやるのに精いっぱい、本当はお隣のおばあさんのこともすごく気になっているのだけれども、もうその段階では手を出すことができない。自分のことで精いっぱいという、地域防災力みたいなものを働かせるにはそれなりの余裕時間が必要なんだけれど、それすらなかった。その中でそれぞれが個別の対応を、自分の対応は自分でやるということにやらざるを得なかったのですけれども、元気な方は大丈夫だったんだけど、水が来たときにそれに迅速にちゃんとした対応ができなかったお年寄りが犠牲になったというような構造で僕は今回地域を見てまいりました。

コミュニティという問題、地域の防災力という面では、亡くなったお宅の御近所の方々

というのは非常に自責の念に駆られているというのか、助けられなかったことに対して非常に悔やんでおられるというのか、何とかできなかったということで自責の念を持っておられまして、決してあの地域が助けることができなかったコミュニティではなかったというふうに思うんですね。それを発揮するだけの余裕時間がなかった。やはりこれは情報の問題というか、住民がそれだけの対応ができるタイミングで情報を出すかということと共通する問題が裏側にあるように思います。避難困難者の問題と情報の問題、これは1つの委員会の中で議論するのですけれども、両方にタイミングの問題はかかわる問題になると思います。

○廣井座長 災害時要援護者が多いという話だけれども、例えば家族の中に要援護者がいる場合は家族が助ける。お年寄り、自力で避難が困難な、あるいは情報等々が聞こえない、そういうコミュニティの助けを必要とするような人たちはどのくらいいるのだろうか。家族の中に弱者がいる場合は家族が助けると思うんですね。それ以外の人があるくらい...。やっぱり大変多い.....。

○片田委員 今回の場合は日常生活が始まってから災害が起こりましたよね。だから、小学校に子供は行っていましたし、お父ちゃんは仕事に行った後、家にはお年寄りだけが残っていたという状態がありますから、家族の形態としては助けることができるというのか、家族の中で何とかできる世帯はあるのですけれども、あの状況下においてそれができなかったという状況はたくさんあった。これは集計しないとわからないので、後日また.....。

○廣井座長 わかりました。

いろいろ御意見いただきましたけれども、時間が来てしまいましたが、全体的な議論という話ですが、当然個別の中身についての議論にならざるを得ないということで、本当は個別的な議論をしたかったのですが、大体あの話はこの部分に当てはまるなとかというのはあったと思うんですが、加える部分はどうでしょうか。災害時要援護者のもう少し細分化というか、きめの細かい対策を考えるというようなことと、さっきの代理規定ですよ。つまり、2ページの課題 ですね。「市町村の現状の体制だけで、適切な避難勧告等の意思決定を行うことは困難」という論点例の中に「防災組織のあり方」とありますが、例えば代理規定とか、先ほどの聞き取り調査の中で広報対策が不十分であったとか、あるいは情報の受け取り——どさっと情報が来るわけですけれども、その峻別のあり方とか、もう少し課題の のところを膨らませる必要があるかなというような感じがいたします。

それから、課題の のところで、さっきはつきり避難ビルというような考え方が出てき

ましたけれど、遠くに逃げるというのは難しいし、場合によっては被害を増やしてしまうのではないだろうかというようなことなので、近くの高いところというような発想も論点例の中に入れておいてもいいのかなという感じもいたしました。その辺をお考えいただければと思うんですが……。

もう時間が来てしまいましたが、他に何かこれだけは言っておきたいということ……。

鍵屋さん、どうぞ。

○鍵屋委員 大雨等については、地震や津波と違って時間が多少あるわけですから、1人残らず助かってもらいたいと思うんですけれどね。そのときに行政ができることには限度がありますので、優先順位をきちんとつけなければいけないと思うんです。やっぱり一番厳しい人、例えば寝たきりの高齢者であるとか、重度の知的な障害者であるとか、そういう人たちが今どんどん施設から地域へという流れで障害者施策が動いていますので、そうした地域に来た人たちをどうやってケアするかということなんです。

私は実際に普段から避難することが大事だと思います。避難の訓練をするというか、実際に大雨が降ってきたら避難させればいいんです。どこに何人いて、ハザードマップは必須ですけども、ハザードマップで雨が降りそうなときは、比較的早目に消防団や、ホームヘルパーさんなんて普段助けている人たちがいますから、そういう人たちの知恵をかりながら、大雨が降ってきたから、これはリアリティーのある訓練だということで避難する。避難先でみんなで一杯飲みながらいろんな話をすれば、かなりコミュニティのそういう意味では要援護者対策につながるのではないかと。楽しい防災というのを考えないと、リアリティーがあって、楽しくないと人は動かないと思うんです。その辺のところをうまく実際にふだんから小さいので練習しておくから本番でも動く。本番にしか使えないマニュアルは多分怖くて使えないですね。普段から小さく動けるような仕組みを民間の人とあわせてつくっていく。こういうのが大事ななと思いましたので、さっき川村先生から高齢者等の部分についてはもうちょっと膨らませた方がいいのではないかとこのところは是非御検討いただきたいと思います。

○廣井座長 詳しい話はこれからすると思うんですけれど、鍵屋さんね、鍵屋さんは防災課長をやって、今は福祉事務所長だよね。防災と福祉、両方絡んでいるわけだけれど、先ほどの論点の中のいろんな議論の中で、福祉部局が集めた災害時要援護者の情報を防災目的に使うというのは目的外使用ですよ。なおかつ個人情報の問題もあるから、公務員は守秘義務があるとしても、だから消防団ぐらいまでは守秘義務があるとしても、自主防災

組織に伝えるとなると、情報が漏れたときにどうなるかというような問題がありますよね。そのところは大変難しい問題で、どうクリアするかということがこの委員会の大テーマなんだけれども、割合今の話だと気楽に防災訓練やっちゃえという話だけれど、その辺はどうなんですか。

○鍵屋委員 普段から例えば消防団とかホームヘルパーの方というのはお年寄りだとか助ける人がいるわけですね。普段から助け合っている人同士から始めればいいのではないかとまず1つは思いますね。それは自主的にというか、行政と協力しながらやっていけばいい。行政が必ずやらなければいけないというのは、この人には絶対情報が伝わっていないとわかる人、ひとり暮らしの寝たきりのお年寄りとか、重度障害者がたまたま地域で1人で暮らしている。こういう人についてはもう強制的にやらなければ助かりようがないわけですね。そういうことは整理すればいいのだろうと思うんですね。そういう情報については福祉部局から防災部局が事前に情報を入手して、計画はちゃんと立てておきますよと。行政の職員が連れ出せばいいわけですね。あるいは消防団の人がバスで巡回して、その人たちを避難所へ連れていくという訓練を普段からしておけばいいのではないかと思います。

○廣井座長 例えば大雨が降ったとか、そういうときに緊急事態が起これば、特例措置として福祉部局から防災部局に情報がいくと思うんですね。ところが、本当はそれでは困るので、普段から欲しいわけね、防災部局の方に。そうじゃないと防災訓練も難しい。それは可能ですか。

○鍵屋委員 必ず大雨が降る、必ず大きな地震がくるという前提であれば、必ずくるわけですから、それに備えなければいけないですね。くるかこないかわからない。非常に蓋然性が薄ければ個人情報保護という法益は厚いかもしれませんが、必ず大雨はきますし、必ず大地震がくるというふうに蓋然性が高ければ、事前に計画を打たないと、その人は死ぬしかないわけですから、あるいは亡くなる可能性が高いわけですから、そうした場合に住民の生命、安全を守るという観点から個人情報についてきちんと管理した上での目的外情報をするというのは、私はむしろそれをしなければいけないのではないかというふうに思います。

○廣井座長 普段です。普段はだめ……。必ず地震がくるとか、水害がくるという条件が外れてしまえば難しい……。

○鍵屋委員 日本中どこでも地震と水害の可能性はあるのではないですか。

○廣井座長 そうふうに考えるんですか。

そうすると、ふだんからも大丈夫ということ……。

○鍵屋委員 例えば洪水ハザードマップをきちんと整備して、そういう可能性の一番高いところから始めていくということが大事なかなと思いますね。そこは理屈づけが非常に容易ですし、あるいは地震の場合ですと、東海地震の指定された地域とか、南関東で危ないと言われているので、だから個人情報をこういう形できちんとやりますというふうに、まずはそこから入っていくということがいいのかなと思います。

○廣井座長 ありがとうございます。

他に御意見ありますでしょうか。

それでは、時間も5分も過ぎてしまいましたので、今日はいろいろ御意見いただきまして、次回については事務局の方から御説明いただければいいんですね。それでは、事務局にバトンをお渡ししますので、今回の討議はこれで終了ということにいたします。では、よろしくをお願いします。

○上村委員 廣井座長、長時間、ありがとうございます。

次回は11月24日の水曜日、午後3時に開催する予定としておりますが、その際には廣井座長と田中委員によります現地調査結果の概要と自治体の委員からの避難勧告の判断基準、それから先ほどお話のありました高齢者等の避難の支援につきまして、福祉団体とか福祉部局などの意見をこれから聞いてまいりまして、その報告などにつきまして御検討をいただくことと考えております。委員の皆様の御協力をお願いいたします。

最後に、内閣府の柴田政策統括官から一言御挨拶申し上げます。

○柴田統括官 内閣府の政策統括官の柴田でございます。

本日は、本当に御熱心に御討議いただきましてありがとうございます。

冒頭副大臣の方から御挨拶申し上げましたが、改めて私の方からもう1度趣旨を申し上げますと、ことしの新潟・福井の豪雨、またそれに伴う災害、これは政府としましても、また気象条件も予期しないような状況の中で、予期しないような災害が起きた。これについて非常に危機意識を持ちまして、直ちに政府の中でも関係省庁の局長に集まっていただきまして局長会議を開きました。それで今回の災害のそれぞれの観点を検証し、これらの問題について、できるものから手をつけていこうということで対策を練ってきたところでございます。

テーマが4つ、5つあるわけでございますが、その大きなテーマの1つが情報伝達のあ

り方。

2つ目が高齢者の避難の問題。

3つ目が河川の管理のあり方。直轄——国の直接管理している河川はまあまあ大丈夫だったのですが、中小——県の管理している河川がずたずたにやられた。この辺をどうやっていくのか。

それから、4つ目が気象庁関係でございますが、気象情報、結構当たったわけでございますけれども、集中豪雨のときには完全に100%当たったかと言われると必ずしもそうでもなかった。そういう中で気象精度の向上についてさらに進めていこうと。

さらに、その他ということで、例えばボランティアさんが何万人も入っていただいたので、このボランティアさんに対する支援というものを我々はどういう具合に政府としても支援できるのだろうかという大きなテーマに基づいてやってきているわけでございます。

これを7月にやりまして、そういうことで、津波等につきましては、「等」となってしまうと、阿部先生からおしかりをいただいたのですが、最初の趣旨がそういうことから始まったものですから、誠に申しわけございません。当然津波だとか火山の問題、大きな問題でございますので、御検討いただきたいと思います。

また、特に7月の中央防災会議を開いたときに、小泉総理の方からも本日のテーマについては特に政府として力を入れてやっていけということで我々御命令をいただいております。そういう意味で今回廣井座長を初めといたしまして先生方に入らせていただきましてこういう検討委員会をつくらせていただいたわけでございます。

本日、非常に御熱心に、またお伺いしまして、非常に難しい分野もたくさんあるわけでございますが、限られた時間でございますけれども、どうかよろしく御指導賜りたいと思います。

本当にどうも今日はありがとうございました。

<閉 会>

○上村委員 それでは、これをもちまして本日の会議を終了させていただきます。お疲れさまでございました。