

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成
ガイドライン検討会（第1回）
議 事 録

内閣府政策統括官（防災担当）

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成
ガイドライン検討会
(第1回)

議 事 次 第

日 時：平成26年2月20日(木) 15:00～17:00

場 所：中央合同庁舎第5号館5階共用第7会議室

1. 開 会

2. 挨拶

3. 議 題

- ・避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン(素案)について
- ・その他

4. 閉 会

開 会

○中込（事務局） それでは、定刻になりましたので、ただいまから「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン検討会」の第1回会合を開催いたします。

委員の皆様におかれましては、御多忙の中、御出席いただきまして誠にありがとうございます。どうぞよろしく願いいたします。

それでは、会議の開催に当たりまして、日原政策統括官から御挨拶申し上げます。

日原政策統括官挨拶

○日原政策統括官 委員の皆様、年度末のお忙しい時期にお集まりいただきまして、本当にありがとうございます。

避難勧告につきましては、昨年10月の台風26号により伊豆大島土砂災害等におきましても、その在り方が大変大きく注目されたところでございます。勧告のタイミングというのでしょうか、空振りを恐れるなというような大原則でありますとか、そもそも勧告についての基準が明確でなかったことが問題なのではないかとか、夜中に本当に避難するのがいいのだろうかとか、いろいろな議論が行われたところでございます。

これにつきましては、現在、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」というのがございますけれども、これは平成17年に作成されておまして、これに基づいて多くの市町村で勧告の判断基準を作成されているわけがございますけれども、その後の変化等を踏まえますと、この見直しは必要だと思いますし、昨年の災害等を踏まえた見直しも必要だというふうに考えております。

これまでも、平成22年8月に中央防災会議におきまして、災害時の避難に関する専門調査会というところで御検討いただき、また、翌年に発生した東日本大震災を踏まえた検討がございまして、例えば垂直避難の考え方でありますとか、避難場所と避難所の区分でありますとか、あるいは災害時の要配慮者に対する措置でありますとか、そういった内容につきまして平成25年の災害対策基本法の中で盛り込まれ、かつ、安全な避難勧告にかかわる事項が大幅に充実されたところでございます。

一方で、現ガイドラインの策定以降、土砂災害警戒情報の提供でありますとか、特別警報の運用開始など、防災気象情報につきましても大幅な拡充が見られたところで、これらを踏まえまして、今回のガイドラインの改正につきまして御検討いただきたいということで、本検討会を設置させていただいたところでございます。

本会の開催におきましては、まず、先ほど空振りを恐れないというお話がございましたけれども、やはり早めに勧告を出すということは基本であろうかと思っておりますし、また、避難の趣旨としましては、何よりも命を守るというための避難であるということを変更してはつきりさせたいというふうに考えております。

また、避難行動につきましても、必ずしも避難所に避難することだけでなく、より安全

な場所、例えば2階の山側から離れた場所とか、いろいろなパターンを含めまして、それも避難行動としてとらえてまいりたいというふうに考えております。

ただ、そういうふうな形になってきますと、どのようなケースでどのような避難をしたらいのかというようなことについて、まさに住民の方々の判断ということが重要になってまいりますので、そもそも避難勧告と避難指示の区別もよくわからないという方が大半でございますから、そういう意味では一種の防災リテラシーみたいなことも地方公共団体としてしっかりとらえていただく必要があるでしょうし、逆に、住民の方にとっても、身の回りの危険というものをあらかじめ予想して、どういう行動をとるかということをおいていただくということも大変重要ではないかと思っている次第でございます。

このほか、先ほど申しました土砂災害警戒情報とか特別警報などの新たな防災気象情報も含めまして、先ほど申しました避難勧告を出す基準というものの明確化ということも進めてまいりたいと思っております。

また、勧告に対しまして、やはり地方公共団体におきましては、気象なり、河川情報なり、そういった専門家、誰に聞いたらいいいのかということも、なかなかわかりにくい点等もございますので、そういった点の誰に助言を求めたらいいのかという相手も明確化してまいりたいと思っております。

もう一つ、昨年の伊豆大島の件におきましては、そもそも市町村が防災体制をどの段階でどのような体制をとるのかということについてもいろいろ議論がございましたので、こうした防災対策の在り方についても基本的な考え方をお示しできればというふうに思っております。

こういった点で考えていきたいと思っておりますので、委員の方々から積極的な御意見をいただければ幸いと思っております。よろしく願いいたします。

進 行

○中込（事務局） それでは、お手元に配付しました名簿に従って、有識者の皆様を紹介させていただきます。まず、静岡大学、牛山委員でございます。

○牛山委員 牛山でございます。よろしく願いいたします。

○中込（事務局） 続きまして、群馬大学の片田委員でございます。

○片田委員 片田でございます。よろしく願いいたします。

○中込（事務局） 続きまして、東洋大学の関谷委員でございます。

○関谷委員 関谷です。よろしく願いいたします。

○中込（事務局） 続きまして、東京大学の田中委員でございます。

○田中委員 田中でございます。

○中込（事務局） NHKの山崎委員でございます。

○山崎委員 山崎です。よろしく願いいたします。

○中込（事務局） そのほか、本日は関係省庁の方々に参画いただいているような状況で

ございます。

本検討会の座長につきましては、東京大学教授の田中先生にお願いしております。それでは、田中先生、よろしくお願ひしたいと思ひます。

田中座長挨拶

○田中座長 東京大学の田中でございます。座長ということで御指名いただきましたので、皆様の御支援を賜って、うまくまとめていきたいというふうに思っております。

今、統括官からございましたように、平成17年のガイドライン、これは平成16年の3水害の教訓を得て、避難準備情報等、幾つかの新しい論点を提示したところでございました。

その後、いろいろな気象情報だけではなく、さまざまな防災情報、災害情報というのが展開されるようになってまいりましたし、また、何より避難という概念が小学校避難という一種の固定化されたものから、垂直避難も含めたいろいろな対応というオプションを提示をしてまいりました。

そういう中で、対応行動と情報というものをどううまく組み合わせながら市町村のオペレーションの御判断に役立てていただけるのかというあたりをひとつ整理をしていきたいというふうに思っています。

ただ、もう一つの大きな環境変化というのが、やはり防災思想そのものにも随分大きな変化があって、最終的に一人ひとりの住民の方々の主体的な判断も含めて、どううまくそこに結びつけていけるのかという中での議論、そういうことでの再整理というふうに思っております。

そういう面では、非常に短いタイトな時間でございますけれども、よろしく御議論のほどお願ひしたいと思ひます。

進 行

○中込（事務局） ありがとうございます。報道関係の方々におかれましては、ここで御退席をお願ひしたいと思っております。よろしくお願ひします。

（報道関係者退室）

○ それでは、お手元にお配りしております本日の資料の確認をさせていただきます。議事次第、座席表、名簿、それから非公開資料1としてガイドラインの素案、非公開参考資料1として消防庁の調査結果がございます。また、現行のガイドラインも配付しているような状況でございます。資料のほうはよろしいでしょうか。足りない資料とかがありましたら、またその都度言っていただければ結構だと思います。

本検討会につきましては、ガイドラインの素案など、作成当初の不確定な資料をもとに議論いただくことになっており、その中で各委員に自由に御意見をいただくため、非公開で行いたいというふうに考えております。また、本日の資料につきましても、非公開という形で取り扱わせていただきたいと思いますと思っております。

議事概要につきましては、会議終了後、速やかに作成し、各委員に御確認いただいた後、発言者名を伏せて公表することとし、議事録につきましては本検討会の終了後に発言者名を伏せて公表することとしたいと思っておりますけれども、そのような取り扱いでよろしいでしょうか。それでは、特段の御異議がないようですので、そのように取り扱わせていただきます。

それでは、以下の進行を●●委員にお願いしたいと思っておりますので、●●委員、よろしくお願いたします。

○ それでは、議事に入りたいと思っております。初めに、●●より避難勧告の発令基準の策定状況の調査、これは毎年行っているらしいですけれども、最新の報告ということで御報告いただければと思っております。

資料説明

○ ●●でございます。お手元に、「避難勧告等に係る具体的な発令基準の策定状況等調査結果（未定稿）」の資料がお配りされているかと思っております。こちらに基づいて説明をさせていただきますと思っております。

●●におきましては、市町村の災害発生時におきます円滑な避難勧告等の発令を判断に資するために、平成 17 年に策定されましたガイドラインを参考に、地方公共団体に対しまして避難勧告等の具体的な発令基準の策定を要請してまいりましたけれども、例年、11 月 1 日現在の策定状況等を調査しまして、そして 1 月下旬ごろに公表しているということでやらせていただいておりますけれども、本年度につきましても平成 25 年 11 月 1 日現在の策定状況等を調査しまして、ただし、本年度につきましては、ガイドラインの見直しを行うということでもありますので、ガイドラインの見直しされたものの公表と合わせまして、こちらの調査結果についても公表をさせていただきたいと考えております。

それでは、おめくりいただきまして、下に 2 ページと書いてありますけれども、水害から順に説明をさせていただきたいと思っております。ガイドラインと合わせまして、災害の 4 種類ごとに調査結果をとりまとめております。

まず、水害でございますけれども、一番上の○のところでございます。発令基準の策定状況というところでございますけれども、1,362 団体、78.2%が策定済みということでございます。これは前年度比で 2.9 ポイント増加ということでございます。

その次の○以降でございますけれども、○が 3 つ並んでございますが、これらにつきましては今年度から新たに調査項目に加えたものでございます。まず、そのうちの 1 つ目ですが、策定済みと回答した団体が発令基準に盛り込んでいる判断材料の状況でござ

いますが、水害につきましても河川等水位が一番多いということがございます。

それから、次の○でございますが、策定済みと回答した団体が用いている避難勧告等の伝達手段の状況でございますけれども、水害については消防団等による広報が一番多いということでございます。

それから、次のその他でございますけれども、ポツが2つ並んでございます。1つ目のポツが、避難すべき区域ごとに発令基準を策定している、1本じゃなくて区域ごとに発令基準を策定しているかどうかということでございます。水害については32.9%という結果です。

それから、最後の項目でございますが、高齢者など要配慮者の事前避難体制の整備を行っているということでございますが、例えば避難が夜間になるおそれがある場合に、日没前に避難が完了できるように避難準備情報を活用する、そういった取り組みをしているかどうかということでございます。水害について39.1%の団体がこのような取組を行っているということでございます。

次に3ページの土砂災害でございますけれども、発令基準の策定状況でございます。1,240団体、77.4%が策定済みということでございます。前年度比4.2ポイントのプラスでございます。

判断材料でございますけれども、気象警報等が一番多いという状況になっております。

それから、避難勧告等の伝達手段でございますけれども、土砂災害につきましても消防団等による広報が一番多いということでございます。

それから、その他でございますけれども、区域ごとに基準を策定しているのが29.9%、それから要配慮者の事前避難体制の整備を行っている団体が40.1%という状況になっております。

次の4ページ、高潮災害でございますけれども、策定状況としまして、406団体、63.3%の団体が策定済みということございまして、こちらは前年度比0.7ポイントのプラスということでございます。

それから、判断材料でございますけれども、こちらも気象警報等が一番多いということでございます。

それから、伝達手段の状況でございますが、消防団等による広報が一番多いということでございます。

それから、区域ごとに発令基準を策定しているのが28.8%、要配慮者の体制を整備しているのが36.9%でございます。

最後に、5ページの津波でございますが、策定状況は543団体、80.1%ということで、前年度比1.2ポイントのプラスでございます。

判断材料は津波警報等が最も多く、そして伝達手段としましては緊急速報メールが最も多いという状況でございます。

区域ごとに発令基準を策定しているのが28.1%、要配慮者の体制整備を行っているのが33.1%という状況でございます。

以上でございます。

進 行

○ ありがとうございます。何か御質問とかはありますか。シナリオ上はそういう意見は求めておらないんですが、また後ほどまとめた議論の中でということなので、次に移っていただきたいと思います。

次に、●●から非公開資料1「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（素案）」というものがお手元に行っていると思います。それに基づきまして、●●から御説明をお願いしたいと思います。

資料説明

○ それでは、私のほうから御説明させていただきます。非公開資料1ということで、ガイドラインの素案を提示させていただいております。委員の皆様方には事前に1度、概要の構成も含めてごらんになっていただいているかと思っておりますので、時間の関係もありますので、かいつまんで構成をもう一度説明しながら、主なポイントとなるようなことをざっと御説明させていただきたいと思います。

それでは、めくっていただきまして、まず1ページ目、「はじめに」というところがございますが、「はじめに」のところには、先ほど統括官のほうから挨拶がございましたような経緯等が書いてございます。それから、中段のところには、「以下の点を柱として見直しを行った」ということで、主なポイントを書いておまして、避難は災害から命を守るための行動であることですか、家屋内にとどまって安全を確保することも避難行動の一つとしたとか、避難勧告は空振りを恐れず早めに出すことを基本としたというようなことを記載してございます。

その下に、なお書きということで書いてございますが、このガイドラインは水害、土砂災害、高潮災害、津波災害に関する避難を扱うものということで、対象を明確にさせていただいております。特に火山に伴う避難については別途手引きがございますので、それを参照してほしいということを付記しております。

それから、2ページのほうでございますが、0ということで、市町村の責務ということをご2ページほどにわたって書き下してみっております。ここは読ませていただきます。「災害対策基本法において、市町村は、基本的な地方公共団体として、当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、実施する責務を有する、とされており、この中で、市町村長は、災害が発生するおそれがある場合等において特に必要と認める地域の居住者等に対し、避難勧告等を発令する権限が付与されている」ということでございます。

「しかし、避難勧告が発令されたとしても、立ち退きをしないことにより被害を受ける

のは本人自身であること等の理由により、この避難勧告等には強制力は伴っていない。これは一人ひとりの命を守る責任は行政にあるのではなく、最終的には個人にあるという考え方に立っている」ということの趣旨でございます。

したがって、市町村の責務というのは、住民一人ひとりが避難行動をとる判断ができる知識と情報、そういうものを提供するということでありまして、住民はこれらの情報を参考に、みずからの判断で避難行動をとることになる。したがって、市町村長は住民が適時的確な判断ができるよう、一人ひとりの居住地がどの災害のリスクがあって、どのような避難行動をとるべきかについて、日ごろから周知徹底を図る取り組みを行うことが重要であって、こうした取り組みに対して、みずからの、みずからのというのは市町村長ですね、避難勧告等の発令判断の考え方とか、地域の災害リスクについて、関係機関の助言を得ながら十分に確認しておくことが重要である。

そういうことで、本ガイドラインでは、ふだんから個人が災害・避難カードを作成するなど、後ろのほうに出てきますが、そうしたものを作成するなどによって、避難行動に関して個人が自覚してもらうことを提案しておりまして、こうしたことに関する市町村の積極的な取り組みを期待するというようなことを前段で書いています。

「なお」ということで、このガイドラインでは、今、水害、土砂災害、高潮災害、津波を対象としておりますが、水害に対して特に対象を改めて整理しましたということでございます。その段落の中段くらいから、「これらのうち、特に」というところがありますが、平地を流れる小河川の洪水による氾濫を含む水深の浅い浸水、つまり小河川等による浸水ですね、そうしたものにつきましては、屋内の安全な場所で待機すれば命を脅かされることはほとんどないこと、いわゆるゲリラ豪雨のように極めて短い時間の局所的な大雨が発生するケースが多く、避難勧告の発令が困難であることから、基本的には各自の判断で危険な場所から退避することが重要であって、本ガイドラインが扱う避難勧告等の対象からは原則として除外するという考え方を考えております。

小河川による浸水で命を脅かす危険性があるというのは、例えば地下街とか地下鉄、それから下水道工事、アンダーパス、そうしたところが該当するというので、そうしたところの関係者は基本的には市町村からの避難勧告が出ない、発令されないということを前提として、自分から防災気象情報を把握して、早めに措置を講じていくということが必要ではないかということでもあります。

そうしたことを踏まえ、このガイドラインにおいて、避難勧告等は、大河川の氾濫や土砂災害への対応のように、多数の犠牲者が発生するような災害を対象として発令することを基本としており、市町村は、住民等に対し避難勧告の意味、適切な避難行動の在り方、避難勧告等を発令する災害、発令しない災害もあることなど、次に幾つか掲げていますが、そうしたものを普段から周知徹底をして、訓練を重ねていくということが重要であるということを書いております。

具体的に幾つか挙げておりますが、1つ目、まず避難勧告は災害の危険性が一定程度に高まったときに、住民等に対し、命を守るための避難行動を呼びかけるものであること。

次は、避難勧告が出されなくても、災害が発生する危険性があるということであれば、みずからの身は自分で守るという考え方のもとに、躊躇なく自主的に避難しなさいということ。避難した結果、何も起きなければ幸運だったと考えてほしいこと。それから、小河川による浸水に対しては、避難勧告は発令されないということを基本的には前提として、各自の判断で避難しなさいということ。それから、激しい降雨のときには河川には近づかずに、また自分がいる場所の降雨ではそれほどでなくても、上流のほうでは流量が増加することがありますので、十分に注意すること。それから、雨水が排水できずに浸水ということで、マンホールのふたが外れたり、そうした転落のおそれがありますので、できるだけ近づかないこと。それから、避難勧告が発令された場合、あるいは立ち退き避難が必要なケースと、上階への移動で構わないケースと、それぞれありますので、ふだんから周囲の危険性について注意して、対処方法について考えておくこと。そうしたことを、あらためて町村の責務のところに、項立てをして書かせていただいております。

次の4ページからは、具体的な避難行動の考え方ということ、あらためて今の考え方を含めて整理をしてきていまして、1.1で避難の目的ですとか、1.2で避難行動ということ整理しております。

それから、5ページ、6ページのほうでは、避難場所と避難所の考え方、災害対策基本法での新たに制定された避難の考え方を整理したところを記載しております。

それから、6ページのほうは、立ち退き避難が必要な災害の事象をそれぞれ災害種別ごとに記載しております。水害、土砂災害、高潮、津波、それぞれに考えられるケースを記載しております。

それから、7ページですが、2. というところで、避難勧告等の判断に関する関係機関の助言という章を設けて、今回災対法で整理されたものを一番下を書いてありますけれども、そちらを踏まえて、災害発生時の危険性を判断する際の助言を求めるということを書かせていただいております。2.2は、最初の4行はそうした各助言を求めることが非常に有益であるということを書いてありますし、「また」というところの文章では、これらの機関から能動的に助言があった場合には、逆にこれらの機関が専門の見地から尋常でない危機感を抱いているということであって、重要な判断材料となり得ることに留意しましょうということに記載しております。その下に、助言を求めることができる対象機関を各災害別に記載させていただいております。

8ページでございますが、3. としまして、避難勧告等の判断基準の設定の手順ということで、これが具体的な手順になってまいります。大まかな作業の流れとして、1つ目は対象とする災害を特定すること。それから、立ち退き避難が必要な区域を設定すること。それから、避難勧告等の判断基準の設定をすることということにしておりまして、3.2のところから、立ち退き避難が必要な区域の設定が書いてございます。

ここも災害ごとに書いていますが、水害、比較的大きな河川ということで、ここの幅についてはまだ今後も引き続き議論になりますが、例えば堤防からある程度水があふれて決壊したりする場合、堤防に沿った一定の幅、ここにはひとまず堤防の高さ×20というふ

うにしていますが、ここもまた国土交通省さんを含めて調整をさせていただきたいと思っております。そうした区域ですが、下に*印で書いていますけれども、具体的な幅の設定については、河川管理者が洪水時家屋倒壊危険ゾーンというものを設定するという事になってまいりますので、そうしたことを参考にさせていただきたいということになります。

それから、次のポツのところでは、堤防の決壊等で氾濫した場合、浸水深おおむね 0.5 メートルを超えるような平屋の場所ですね。それから、2 階建ての場合であればおおむね 3.3 メートルということで、ここの数字についてはまた引き続き御議論をしていただく必要があるかなと思っております。

②のほうでは山間部でございますが、山間部は先ほどの大きな河川と同様に、河川沿いの家屋ということですが、同じように*印のところでは洪水時家屋倒壊危険ゾーン設定という項目を記載しております。③のほうでは、河川の氾濫域内の地下とか半地下のような場所ということを書いております。

めくっていただきまして 9 ページですが、土砂災害につきましては、同じように避難をしなければいけない場所ということで、最初の 3 行目のところから、土砂災害については当然早めに立ち退き避難を行わなければいけないということが書いてありますが、「一方で」というところで、土砂災害に対して十分な耐力を有する鉄筋コンクリート造等の建物で、土砂が到達するおそれがない上の階の場合は、屋内安全確保も考えられますということです。

なお、最寄りの避難所まで移動することが危険な場合は、近隣のより安全性の高い家屋へ移動したり、それさえ危険な場合は屋内安全確保措置として、より安全な場所、例えばできるだけ上の階の谷側ということで、待避ということに記載しております。

具体的にどういう区域かということで、土砂災害警戒区域、それから土砂災害危険区域ということで、基本的にはその 2 つになろうかと思いますが、その他の場所ということで、もう一つ○を設けていまして、土砂災害警戒区域や土砂災害危険区域以外の場所でも土砂災害が発生する場合もあるため、これらの区域の隣接区域も避難の必要性を確認する必要があるということで、別途整理させていただいております。

それから、高潮災害、津波災害については、それについても同じように情報として記載していますが、後ほどのほうで避難勧告等の話をしますので割愛いたします。

それから、3.2.5 では、複数の災害を考慮すべき地域ということで、イメージ図を示してございます。

それから、12 ページのほうに行っていただきまして、3.3 で、避難勧告等の発令の判断基準ということで記載しております。避難勧告等の発令基準の設定につきましては、基本的には立ち退き避難が必要な場合を想定して設定するという事で整理しております。

その中で、基本的には住民等に求める安全確保行動をそれぞれの避難勧告等の状況によって書き分けております。避難準備情報につきましては、いわゆる要配慮者については立ち退き避難をしていただく。その他の者は、気象情報を注視して、立ち退き避難が必要かどうか考えてくださいということも記載すべきではないかというふうに整理しております。

避難勧告については立ち退き避難をします。それから、避難指示については、立ち退き避難をしそびれ者が立ち退き避難をする。また、津波災害からは立ち退き避難をする。土砂災害等については、本来立ち退き避難をすべき者が屋内安全確保をするというような整理になります。立ち退き避難をすることがかえって危険というふうに判断される場合とか、立ち退き避難の対象とならない場合は、住民一人ひとりが判断をして屋内安全確保を行うということで整理しております。

13 ページが、そうした考え方を踏まえて、リアルタイムの数値等が入手できる防災気象情報はこういったものがあるのかというのを整理しようということで書いてあります。ここももう少しわかりやすく整理したいなと思っておりますので、また引き続き国交省さん、気象庁さん等を含めて調整させていただきたいと思っておりますが、ここで申し上げておきたいのが 4.1.5 のところで「土砂災害の危険度を表すメッシュ情報」という欄がございますが、そちらにつきましては、いわゆる気象庁さんのほうで発出されている土砂災害警戒判定メッシュ情報に加えまして、それぞれの都道府県が提供されている土砂災害危険度をより詳しくした情報ということで、下の※で書いていますけど、要は都道府県ごとのメッシュとか、あるいは提供する時間、更新する時間がいろいろあるようなんですけれども、ほとんどの都道府県ではそうしたもう少し補完する情報として、メッシュごとの詳しい情報を提供されているようですので、これらをあわせて、このガイドラインでは土砂災害警戒情報を補足する情報と呼ぶということにして、これらを含めて市町村のほうに見ていただいて、避難勧告等の判断に利用させていただきたいというふうに整理しております。

それから、15 ページから具体的な災害ごとの避難勧告の内容について、それぞれの災害を整理してございます。15 ページの 5.1 は対象とする水害、5.2 が避難勧告のもととなる情報ということで、5.2.2 で、基本的に水害に関して避難勧告等を判断する情報について列記をしております。

16 ページのほうに注意報とか洪水予報とかを書かせていただいておりますが、基本的に大雨注意報、大雨警報につきましては、例えば市町村等が防災対応の体制を設置する際の参考となって、小河川等による浸水を注意喚起するようなものでございますが、避難勧告等の判断を行う直接の情報とはしないということを記載しております。

また、次のところで大雨特別警報につきましても、ここも読みますが、大雨警報の基準をはるかに超える大雨に対して発表されるものであって、大雨特別警報の発表時には、避難勧告等の判断は、個別の市町村ごとに個別の判断基準に基づいて既に行われていることが想定されます。このため、大雨特別警報発表時には、避難勧告等の対象地区の範囲が十分であるかどうかなど、既に実施済みの措置の内容を再度確認することとすると。仮に避難勧告等が発令されていない場合や、避難勧告対象地域の拡大等のさらなる措置の検討に当たっては、大雨特別警報発表時には既に記録的な雨となっている状況も想定されることから、気象状況を踏まえ、立ち退き避難ではなく屋内安全確保を呼びかけることが必要であるということ。それから、避難勧告等の判断を行う直接の情報としないということを明記しております。

同様に、洪水注意報、警報につきましても、それぞれの洪水予報河川以外の小河川の浸水の注意喚起ですとか、このような考え方を整理しております。また、指定河川の洪水予報につきましても、それぞれの注意情報の内容を下に記載しております。次の 17 ページのほうにイメージといいますか、水位との関係、そういうものを示しております。

その下に、※印で書いておりますけれども、洪水予報区域内に複数の基準観測所が含まれる場合は、洪水予報文では、観測所ごとに危険度の状況をその文章の中に記載しております。ですから、どこの観測所がどの市町村、区域に対応するか、あらかじめ調べていて、当該観測所の危険度を読み取ってくださいということを記載しております。

それから、18 ページのほうから、具体的に避難勧告等の判断基準の設定の考え方ということでございますが、洪水予報河川につきましては、避難準備情報につきましては、まず避難判断水位を避難準備情報の判断基準の基本としましょうということで、この中に判断基準の設定例が書いてございますが、2つのうちいずれかということで、水位が避難判断水位に達して、なおかつ上流域の河川水位、もしくは流域平均雨量とか、そうしたものが一定以上を超えた場合ということで、避難準備情報を発令したらどうかということにしております。

避難勧告につきましては、はん濫危険水位ということの基本としておりますが、2つ目のポツのところに書いてありますけれども、ただし、水位観測所の受け持ち区間というのが数キロから数十キロに及んで、受け持ち区間内の最も危険な箇所ということで、氾濫危険水位に到達した段階で、全ての市町村・区域に氾濫のおそれが生じるとは限りませんので、こうした市町村・区域ごとの危険箇所、危険水位等を把握して、判断材料としてくださいということでございます。

四角囲みの中では、具体的にそうした危険水位というのをそれぞれ設定するという前提のもと、例えば1ポツ目のほうは、水位観測所の上流または近傍の市町村・区域の場合では、危険水位に到達する見込みの場合に避難勧告を発令すると。2ポツ目のほうは、水位観測所よりも下流のほうの市町村とか区域の場合は、その危険水位に到達した場合を避難勧告の基準にしようということでございます。

それから、避難指示につきましては、堤防天端に到達する見込みになった場合、越水する場合ということですね、そうしたような場合のときに発令するというような形の表現をしております。

それから、d)のほうですが、夜間・早朝になると想定される場合ということで、基本的には夜間・早朝であっても躊躇することなく発令しましょうということですが、四角囲みの中のほうでは、大雨注意報とか降水短時間予報等によりそうしたものが想定される場合とか、台風が接近して通過するとか、そうした場合のときに、必要であれば避難準備情報として出していきますということでもあります。

それから、20 ページのほうでは、e)ということで、大河川における氾濫時の対応ということであらためて記載しておりますが、大河川においては、浸水想定区域内にあるんだけど、河川から十分に離れているような場合は、氾濫が発生した後、避難行動を開始し

ても十分間に合う場合がありますということです。こうした場合は、はん濫発生情報が発表されて、氾濫水が到達すると予想される場合、避難勧告を検討しましょうということで、そうした際には河川管理者等の助言を参考に、あらかじめどのくらい余裕があるのかというのを想定しておきましょうということでございます。

(2)で、水位周知河川ということですが、避難準備情報、こちらも基本的には先ほどの洪水予報河川と同様に、避難判断水位から判断しましょうということですがけれども、2つ目のポツで、ただし水位周知河川は流域面積が小さいものですから、はん濫注意水位や避難判断水位を超えた後、時間を置かずにはん濫危険水位に到達するケースもありますし、また、避難判断水位が設定されていない河川もありますので、そうした場合にははん濫注意水位を超えた段階とか、あるいは大雨警報が発表された段階で、それまでの累積雨量とかを含めて判断していくことが望ましいでしょう。そうした指標としては、今言った水位だけではなくて、連続雨量とか累加雨量とかを判断材料としていくことがいいだろうということでございます。

そして、四角囲みの中では、それらを踏まえまして、避難準備情報としては、まずは避難判断水位に達した場合ということと、それよりももう一つランク下のはん濫注意水位に達して、なおかつ上流の水位が何メートルとか、流域平均雨量が幾らとか、そうした基準値を超えた場合に避難準備情報を発令するようにしましょうという形をとっております。

めくっていただきまして、21ページでございますが、避難勧告につきましては、同様にはん濫危険水位に達した場合に出しましょうということで、1つの例を想定しています。

それから、避難指示につきましても、堤防天端に到達する見込みの場合ということで、洪水予報河川と同様の考え方にしております。

それから、d)のほうの夜間・早朝に関しましても、洪水予報河川と同様の考え方で整理をしております。

それから、22ページ、(3)小河川ですが、避難勧告につきましては、本ガイドラインでは基本的には避難勧告の対象としないということで書いてありますが、やはり山間部の河川沿いの家屋とか、地下での作業等の自主的な立ち退き避難が期待できないと判断した場合には、中小河川の沿線家屋とか地下空間等に対して避難勧告を発令をできればしましょう。

それから、四角囲みの中で、そうした観点で言ったときに、大雨警報が出たときに累積雨量がどのくらいですとか、洪水警報が発表された場合で流域雨量指数の値がこうなりますとか、それから大雨特別警報が発令されて累積雨量がいくらになったとか、そうした場合に避難勧告を発令するというのがどうだろうかということ考えております。

以上が水害の考え方でございます。

それから、23ページをめくっていただきまして、土砂災害になります。土砂災害につきましては、土砂災害警戒区域、土砂災害危険区域等に基本的になってきますが、それ以外の区域も当然判断していく必要があるということも23ページの下、「避難勧告等の対象とする土砂災害の危険性がある区域」という欄であらためて記載しております。

それから、24 ページのほうでは、その避難勧告等の対象となる建物・人ということで、土砂災害の注意報・警報等は市町村単位で発表され、避難勧告等は一定の地域からなる発表単位ごとに発令されることが多いということなのですが、避難が必要な建物というのは、上で設定した建物であるということを知周する必要がある。

避難勧告等の発表単位というのはどういうことかというのを、あらためてここで書いておきまして、基本的に発表単位というのは土砂災害警戒情報を補足する情報のメッシュ区分、例えば 5 キロメッシュだったら 5 キロメッシュぐらいという単位で出てきますので、そうしたものの入手性ととも、避難行動における共助体制が構築されるような町内会とか、そうしたところの状況を含めて定めていきたいと思いますということのようです。

それから、24 ページの 6.2 のほうで、避難勧告等を判断する情報ということで一通り土砂災害についても記載しておりますが、これらを踏まえまして、25 ページのほうで避難判断基準の考え方を記載しております。

a) ということで、避難準備情報のところですが、こちらも若干読み上げていきますが、大雨警報は避難勧告の材料となる土砂災害警戒情報の基準からおおむね 1 時間前に達する土壌雨量指数の値を基準として設定しており、その基準を超える 2 時間～6 時間前に発表されるので、それを基本としましょうと。

雨量と土砂災害発生との関係に関する知見に基づいて設定が可能な場合は、それを判断基準としてもいいですということです。

それから、一方、土砂災害区域だけではなくて、3 つ目のポツで書いていますが、事前通行規制や冠水とかで、警戒区域等からの避難行動ができないというようなことが想定される場合は、その事前通行規制とかの基準を考慮して検討していくことも重要ということです。

4 つ目のポツのほうでは、夕刻の段階で、注意報が出ている段階でまた大雨警報（土砂災害）に切りかえる可能性が言及されているような場合は、避難準備情報の発令を検討する必要があるというような話です。

それから、最後のポツは、避難準備情報の判断基準は、土砂災害警戒区域等の発表単位ごとに定めておく必要があるというようなことも記載しております。

それらを踏まえまして、四角囲みの中では、1～4 のいずれかの場合ということで、大雨警報（土砂災害）が発表され、かつ、メッシュ情報である基準を超過した場合ということを 1 つ目として記載しています。

また 2 つ目としましては、26 ページですが、数時間後に避難経路等の事前通行規制の基準値に到達することが想定される場合。

3 つ目としましては、大雨注意報が発表されて、その注意報の中で夜間～翌日早朝に大雨警報に切りかわる可能性がある場合、それから台風が強い場合、そうしたことを書いております。

避難勧告につきましては、土砂災害警戒情報の発表をもって基本的に判断しようということですが、それ以外に、土砂災害警戒情報を補足する情報の中で、そうした判定基

準を超過したメッシュが増加した場合は、そのメッシュにかかる地域にもさらに避難勧告を検討するということが考えられるということでございます。

4つ目のポツのところで、大雨警報（土砂災害）が発表されている段階で、例えば記録的短時間大雨情報が発表される場合も対象にすべきとか、あるいは、その下の6つ目のポツで、土砂災害の前兆現象、例えばこの場合ですと湧き水の濁りですとか、溪流の水量の変化等が発見された場合というのがあります。

それから、その下、避難勧告を発令している状況下で、さらに大雨特別警報が発表された場合には、既に実施済みの措置の内容を、当然避難勧告を発令しているはずということですが、その結果、必要に応じ避難勧告対象地域の拡大を検討しようということに記載しております。

27 ページですが、避難勧告の判断基準の設定例ということで、1～4のいずれか1つということですが、今申し上げた土砂災害警戒情報の発表というのを一つのトリガーにしていこうということと、先ほど申し上げたような、その他のメッシュ情報ですとか、あるいは記録的短時間大雨情報ですとか、そうしたものが発出された場合ということで記載しております。

避難指示につきましては、これも基本的には土砂災害警戒情報が既に発表されていて、さらに警戒基準の超過をしているというような、要はそれよりも上の段階、もしくは実際土砂災害が発生した場合ということで整理をしております。

それから、28 ページのほうに、d)ということで、避難が必要な状況が夜間・早朝になった場合ですが、基本的には躊躇することなく発令しましょうと。夜間、安全に移動することが困難な場合も考えられるため、周囲の状況をよく確認し、避難所への移動が困難な場合には、近隣のより安全な住宅等への避難、もしくはより上階への屋内安全確保も検討するよう注意喚起しましょうということを行っています。

それから、29 ページ、高潮でございます。高潮につきましては、避難勧告等を判断する情報のところで、主に基本的に台風情報と高潮注意報、警報、特別警報ということがありますが、これらを踏まえて、次の真ん中の段落のところに書いていますが、基本的には台風や発達した温帯低気圧の接近・通過時を想定すればよいということですが、ただし、注意報・警報が示す高潮の高さに対する現況の海岸保全施設の高さの関係や想定される浸水範囲の関係は、地域ごとに明確にされていないのが実情である。このため、地域ごとに海岸堤防の高さと高潮警報で想定される高潮が発生した場合の被災の想定を検討して、避難勧告等の対象地域を確定する必要があるということに記載しております。

そして、7.3のほうで具体的な考え方として書いていますが、2つ目のポツであります。あらかじめ気象庁、海岸管理者に相談し、当該地域において高潮警報の基準潮位を上回る場合に、潮位に応じた想定浸水範囲を事前に確認し、その想定高潮高と避難対象地域の範囲を定めておきます。これによって高潮警報に記載される予想ピーク潮位、高潮警報の中で予想ピーク潮位というのが示されますので、それをもとに避難勧告等の対象範囲を判断することができますということを書いてあります。

次のポツで、高潮が予想される状況下においては、台風の接近に伴って風雨が強まって、避難が困難になる場合が多いものですから、段階的に避難行動をするのではなく、初めから避難勧告という形で対応するというごさいます。

そうしたことも踏まえまして、避難勧告の設定例として、四角囲みの中で4つほど記載しております。高潮警報あるいは高潮特別警報が発表された場合に避難勧告。それから、潮位または波浪がある高さに到達すると予想された場合ということですね。それから、高潮注意報が発表されて、当該注意報の中でまた夜間とか早朝までに警報に切り替わる可能性が言及される場合。それから、これは4つ目は暴風の絡みですけれども、注意報が発表されていて、当該注意報に警報に切り替える可能性が言及されて、かつ、暴風警報が発表された場合。そうした場合にはできるだけ早めに逃げるようにしておきましょうということで、避難勧告を発令してはどうかということごさいます。

31 ページのほうは避難指示ごさいますが、これも避難指示の設定例ということごさですが、現在の潮位が危険潮位ということで、その下に書いてありますが、この潮位を超えると海岸堤防を超えて浸水のおそれがあるということごさ、それぞれ設定するような潮位であるということごさですが、それに到達した場合に避難指示を発令しようということとしております。

32 ページからは津波ごさいますが、津波は基本的に8.3のほうで書いていますけれども、どのような津波であっても、避難準備情報と避難勧告は発令せず、基本的には現行ガイドラインのほうで避難指示ということごさるので、避難指示のみを発令するというふうな案にしております。ただし注意報、警報、大津波警報、それによって対象とする地域が変わってくるということごさ、33 ページのほうでそれぞれの対象範囲、大津波警報については最大クラスの津波により浸水が想定される地域、津波警報については高さ3メートルによって浸水が想定される地域、津波注意報については海岸堤防より海側の地域ということごさ、範囲を定めておこうということごさいます。

以上が避難勧告等の判断基準に関するものです。

34 ページからが、具体的な体制とか、市町村がとるべき体制の例を含めて情報分析についても示しております。市町村のほうで、基本的にそれぞれ地域防災計画について既に定めているとは思いますが、これはあくまでもそうした一例ですということごさ、一般的な例を示しているということごさですが、第1次防災体制として、まずは災害準備体制というイメージごさですが、防災気象情報を入手するというような状況ごさね。②としまして、第2次防災体制としては、避難準備情報を発令するかどうかの判断ができるような体制ということごさ。第3次防災体制につきましては、避難準備情報を発令した後、避難勧告を発令する前の段階、避難勧告が発令できるような体制になっておこうということごさ。第4次は、避難勧告を発令した後、その後、避難指示を含めた対応ができるようになる。35 ページのほうに書いてありますが、災害が発生した段階の体制ということごさ記載しております。

こうした体制をするとき、それぞれどういう情報が見られるかということごさ、35 ページの9.2のところ、各災害別の少なくとも見ておいたほうが良い情報ということごさを表にし

ておりますが、これだとなかなかイメージがつかみにくいものですから、表の下に「また」ということで、市町村にとっては複数の災害に同時に対応できるような体制を整えておく必要がありますということで、次のページ以降、大雨をもたらす台風が来襲する場合と前線による大雨の場合、それぞれのケースで考えられる防災気象情報と、このガイドラインで想定している体制等との関係を示しております。

36 ページで、横になっている絵といえますか、表がございしますが、こちらは台風が来た場合の想定する災害ということで、基本的には水害、土砂災害、高潮ということで3つになろうかと思えますので、それぞれの災害ごとに、先ほど御説明した避難判断の考え方、それから体制の考え方というのを、基本的には市町村の目線にした場合、体制を横並びにしたほうがいいものですから、例えばそれぞれの体制ごとに、どういう情報が出たら次にどういう体制をとるということを時系列的に左から右のほうに示そうということで、ひとまず一つの形にしてみました。

例えば、土砂災害で申し上げますと、台風情報で土砂災害が最初に来ると、パソコンの画面を表示しましょうというところから始まりまして、大雨注意報が出たら、第1次防災体制をとりましょうと。そのときには、1時間ごとに雨量とかいろいろなメッシュ情報を確認しましょうということ。それから、土砂災害の第2次防災体制というのが書いていますが、※2のほうで下の枠外に書いていますけれども、雨量観測所の累積雨量が基準値を超えた場合のようなときに第2次防災体制をとりましょうと。それらを踏まえて、避難準備情報の発令の判断をして、例えば大雨警報（土砂災害）が出た場合に避難準備情報を発令するという流れになりまして、その後第3次防災体制をとりましょうと。そして、土砂災害警戒情報が出たら避難勧告を発令して、その後第4次防災体制という形で、主立った防災気象情報とか、判断に資する情報と体制との関係を、一応、整理してみようとしております。

37 ページが前線による大雨ということで、台風ではないとすれば、高潮だけを外して、水害、土砂災害だけを見ておけばいいケースということで、同じような形のものをつくってみております。

38 ページからは、避難勧告等の情報伝達ということで、冒頭のところにも書いておりますが、災害・避難カードというのをしっかりつくって、住民の方々に周知していこうというようなことを記載しておりますし、39 ページ以降は具体的な情報伝達手段の内容とその特性を列記してございます。

それから、ちょっとはしよりますが、42 ページからが 10.6 ということで、避難勧告等の伝達文の例をそれぞれの災害ごとに記載しております。

ひとまず本編としてここまでの構成を想定してしまして、48 ページ以降は巻末資料ということで、これも今編集ではございますが、本編のほうでいろいろな防災気象情報の種類とか、こういったものを見なさいという話を記載していますので、そこはどういう情報であるかというのをある程度まとめるようにしたいなと思っております、巻末資料Ⅱのほうで、ホームページがありますが、これももう少し整理をしていく必要がございますが、

例えば台風情報という情報であれば、こういう画面でこういう情報があるので、ここを見てくださいというような形で情報を示しております。それは、例えば 51 ページが府県気象情報であったり、52 ページが注意報・警報の情報であったりと、そうしたものが解説とともに見てわかるようにしていきたいなということで示しております。

最後、巻末資料Ⅲとして、62 ページのほうでは危険潮位の設定ということで、これは高潮のほうで説明しました危険潮位について、これは今のガイドラインのときに整理されたということで、それと同じものを参考にさせていただきたいということで記載しております。説明が長くなりましたが、以上で終わります。

議 論

○ ありがとうございます。残り 1 時間、フリーディスカッションでございますので、どなたからでも結構でございますので、御質問、あるいは御意見をいただいて。

○ この前の打合せで、市町村の責務をきちんと書くべきだとか、受け手の自治体の立場に立って、情報の流れを整理したらいいのではないかなというようなことを申し上げて、それは随分入れていただいて、わかりやすくなったのではないかなと思うんですけども、まだやはり足りないかなという気がするんですね。

これは国土交通省の大学校で防災担当者を集めて講義するときの教本に使うならば、これで多分いいと思うんですけども、それぞれの自治体の担当者が、もしかしたら来週うちの町に台風が来るかもしれないとか、雨が降るかもしれないというときに、引っ張りだして見ようということになってくると、もう少しわかりやすくしてあげないといけないのではないかなというふうに感じます。

頭のほうから少し感じることを申し上げていきたいと思います。12 ページですが、避難勧告は立ち退き避難でいいのですけれども、避難指示は「立ち退き避難をしそびれた者が立ち退き避難する」ということをきちんとうたっていますけれども、今、自治体は避難勧告と避難指示をそんなに厳密に使い分けていないのですけれども、きちんとうたうことを書く以上は、今後、国としてやっていくということなのかどうかというのがまず 1 点です。

それから、その後は 18 ページに、避難勧告を出すときに、水位観測所の受け持ち区間が長いときには全てのところでおそれが生じるとは限らないから、それぞれの判断材料にきなさいよと書いてあって、これはこのとおりだと思うんですが、ではどうしたらいいんだと。地区の河川事務所に相談すれば、ちゃんと回答を得られるのかというようなことをわからせてもらわないと、なかなか難しいだろうなと思います。

それから、河川の専門家が書けば多分このとおりなんだけれども、洪水予報河川と水位周知河川でもってこんなに細かく、指揮対応のときに基準を分ける必要が本当にあるのかどうかということですね。今のある基準に今あるか、今後超えるかということも一緒に、要するに指揮対応の最後のマニュアルは一緒になっていてもよくて、ただ、知っておいて

ほしいのは、洪水予報河川と水位周知河川は出てくる数字にちょっと意味が違うよということが多分どこかで書かなければいけないんだけど、こういうふうに細かくマニュアルの中で、きちんとわかった上で対応しなさいということが必要なかどうか。さらに言えば、水位周知河川と洪水予報河川のほかに大河川という言葉も出てくるんだけど、大河川と水位周知河川と洪水予報河川はどういうふうに使い分けておられるのかということも、私はわかりませんでした。

それから、長くなって恐縮ですけど、22 ページ、避難勧告の判断基準の設定例に大雨特別警報が出たときと書いてありますけれども、大雨特別警報は、去年 8 月始まったときには、これが出たときにはもうみんな逃げていなければいけないという理解でもって始まったような気がするのですが、大雨特別警報で避難勧告を判断する基準として使うということでもいいのかどうかということもわかりませんでした。

あと、細かいことはたくさんあるのだけれども、例えば 36 ページと 37 ページで、大雨をもたらす台風が来る場合と前線による大雨の場合を書き分けてあって、自治体の立場に立って見ると、こういう表はとてもありがたいと思うんですが、自治体にとって大事なものは、原因が台風なのか前線なのかではなくて、大雨が降るか降らないかというだけで、原因はどうでもいいんですよ。だから、大雨というものが自分の自治体に降ったときにどうしたらいいのかという流れがわかればよくて、その原因がどうであるかということまで整理する必要がこのマニュアルであるのかどうかというあたりは、もう少しわかりやすくないかなと思ったところです。

以上です。

○ ●●のほうから。かなりいろいろあるのですが、質問的なところもありますので、まず 1 点目の避難に関して、避難準備情報、避難勧告、立ち退き避難等々について、しっかりやっていくのかというような問いに対しましては、しっかりやっていくということでございます。

災害対策基本法の改正でもって、立ち退き避難、それから垂直避難というか屋内待避みたいなものが明確に位置づけられて、まだ各自治体等々には浸透していないような状況だと思っています。今回のこのガイドラインを含めて、避難というのはどういうものなのかという、その部分から我々はやっていきたいかなというふうに思っています。

だから、これでもってすぐできるようになるかということ、今現状ではそうでないところですけど、●●委員が言われるやる気があるのかなというところについては、そういう思いでもって我々はやっていきたいかなというふうに思っている次第です。

それから、河川について、指定の基準をするに当たって、これに書いてあるのではなかなか難しいのではないかというのは、まさしくおっしゃるとおりと思っておりまして、このマニュアル自体が市町村向けのマニュアルになっております。何が言いたいかというと、多分、基準を定める場合には、全てといたら何なんですけれども、河川管理者なり、実際管理しているところに聞きながら、しっかり全て決めていかなければいけないということになってくるのかなと思います。

そういう意味では、このガイドラインにはもう少し御指摘を踏まえて書かなければいけないと思うんですけども、こういうものを決めていかなければいけないので、だから各施設管理者のほうに聞きながら決めていくというようなことをしなければいけないということで、このガイドラインだけでもって市町村が設定できるようにつくりにはなっていないとか、そういうふうにしていないというようなものになっているという理解をしていただければいいのではないかなと思っております。

それから、洪水予報河川とか水位周知河川という形で書き分けて、例えば 18 ページ以降なんかも、河川ごとに書き分けてあって、これもわからないというのもよくわかる話ではあるんですが、1 点、もしかしたら私が誤解しているかもしれないんですけども、このマニュアルについては、見ていただければわかるように、有事の際にこのマニュアルを使うということではなく、このマニュアルをもとに有事の際に各市町村が使うマニュアルをつくるためのガイドラインになっております。

その際には、例えば 18 ページでいきますと、洪水予報河川について書いてありますけれども、比較的大きな河川になってきますが、そういうところについては、事前に避難準備情報であるとか、避難勧告であるとか、避難指示をどういうふうに定めるのかということ、その河川においてどういうふうに決めていくのかというような流れで書いてあるような状況で、この河川については、もう少し小さい河川になって水位周知河川なので、20 ページ以降でもってつくっている。つくれるところについては、●●委員がおっしゃられるように、洪水予報河川がこうで、水位周知河川がこうということではなく、横並びにして市町村が見やすいような形でもってつくっていくべきものではないのかなというふうに思っています、そういう意味では、もしかしたら、これを踏まえてどんなものをつくるのかというようなイメージをもう少し書くといいのかなというのは、●●委員の御指摘を踏まえて今思ったところではございます。

特別警報につきましては、22 ページ、これも書き方がもうちょっとかなと思っていますが、四角囲みを見ていただきますと、ここでは 1~3 のいずれか一つに該当する場合に避難勧告を発令するものとするというふうに書いておまして、心としては 1 番から流れていくという形になります。1 番で、大雨警報が発令され、地域の累積雨量を超え、レーダー雨量計で雨域がある場合には、もうその時点でもって避難勧告を発令するというような基準をつくっているというふうな形になってきますので、1、2、3 で流れていくような感じで考えていくというふうに理解をしているのですけれども、これもわかりづらいですね。

○ わかりづらいというよりも、例えば 30 ページの避難勧告の高潮のところは、「高潮警報あるいは高潮特別警報が発表され」と書いてあるでしょう。これを見ると、自治体は、警報じゃなくて特別警報を基準にすればいいんだって普通は思いますよね。そうすると、去年特別警報が出たときに、気象庁が説明したのとちょっと合わない。

○ ●●でございます。高潮の場合は、大雨とかと違いまして、ものすごく発達した台風ですとか低気圧が来る場合ですので、最初から高潮特別警報、930 ヘクトパスカルの台風が上陸すると予想した時点で、高潮警報ではなく高潮特別警報を発表するということを想

定している記述でございます。

○ ●●でございますけれども、特別警報は市町村と気象庁の間の特別警報の扱い方というのが一つあると思うんですけれども、住民との間の特別警報の扱いをちゃんと整理をしていただければありがたいなと思っております。

住民にしてみれば、市町村の避難勧告と特別警報がどういう関係にあるのかということとちゃんと整理をしておかないと、そもそも混乱をするのかなという懸念が少しあって、そういうのも若干出てきていますので、いわゆる行政にとっての特別警報の意味はこれで整理しきれんと思うんですけれども、住民の皆さんにとっての特別警報の意味がどうなってる、制度的には、市町村は特別警報が出た場合には、住民に対して特別警報が出ましたよと周知をしないといけないということになりますので、そこら辺を住民の方に御理解いただくように整理をしておかないと、かえって混乱するのかなと思います。

○ とりあえず今の問題、高潮の技術的な話はそういうところになりましたけれども、今、●●さんからおっしゃっていた特別警報は、なかなか、市町村単位の判断基準としては難しい。広域の概念が強い傾向ですので、そこをどう伝えるのかという御指摘です。

原則としては、大雨警報が出た後に特別警報が順序的には出るはずでありますけれども、時間的な問題もありますし、そこを含めて、多分テレビ等を通じて住民に行くわけですので、その辺の整理ですね。

○ 特別警報については、このマニュアルの中でも扱いをどういうふうにしていくのかというのは我々も悩んでいるところがございます。それから、●●さんから話がありました、誰向けのというところの観点でももうちょっと整理をしようかなと思っておりますし、その際には気象庁さんとかも話をしながらもう少し考えて。

今、●●委員がおっしゃられたように、考えたときには、大雨警報が発表された後に特別警報が発令されるのが普通のパターンであるけれども、違うようなパターン、特別警報からという場合もあって、それは市町村が避難勧告を発令するガイドラインの中にはそういうものを入れておいたほうがいいのではないのかというようなところをイメージして、通常は、22 ページでいきますと、1. で避難勧告が発令されるというようなことをイメージしながら書いているところではあるんですけれども、ちょっと書ききれないところもあるし、あと、特別警報の扱いについてどういうふうに表示していくのかというところの問題もあると思っておりますので、ここの部分はもう少し我々の中でも議論させていただきたいと思っております。

○ そのほかでよろしいですか。●●先生。

○ 特別警報の件だけ一言言いたいのですけれども、先ほど●●さんの御指摘からもあったように、住民にとっての特別警報と行政にとっての特別警報は違うのではないかという話もありまして、それだけでなく、特別警報というのはそもそも何なのかというのが実はかなり混乱があって、あんなものを押しつけられてしまったので、後知恵で我々考えなければいけないので非常に悔しいのですけれども、世の中からかなりそういう批判が出ていることも確かだと思います。

私が考えるには、気象庁的な特別警報というのは、これは現象の激しさを示す情報を出しているということですので、気象庁サイドがこの情報が出たらこうしてくださいというところまで考えるべきことではないと私は思うんです。むしろ、特別警報が出たらどういう対応を、行政機関と住民はもしかすると連動するかもしれませんが、とりあえず行政機関がどういう対応をするかというのはこの場で考えていかなければ、つまり内閣府がある程度リードして考えていかなければいけないことではないかなと思います。

そこで、お互いに責任のなすり合いとかいろいろあるのでしょうかけれども、そこで責任のなすり合いではなくて分担を図って、位置づけをはっきりさせたほうがいいのか。ただ、もうすぐ目の前にレベル化の話が見えているので、特別警報だからというよりも、多分レベル4ないしレベル5の情報の扱い方ということにいずれ収れんしていくんだらうとは思いますが。だから、使い方というか、意味合い、それはできれば内閣府としてのポリシーをはっきり決めたほうがいいのかないかなという感じがしております。

○ 1点お伺いしたいのですけれども、今のを聞いていてよくわからなかったのですが、高潮はわかるのですけれども、大雨特別警報とかは、一応、土壌雨量指数と積算雨量が基準になるわけですよね。そうすると、いきなり特別警報というのは論理的にあり得ないと思うんですけれども、それがまず1点。

あともう1点は、大雨特別警報の問題、大雨に関して言いますと、特別警報が制定されてから初めて知ったのですけれども、大雨特別警報が1か所指定されたら、県域とか広域で、それまで警報のところが切り替えになって大雨特別警報になりますよね。そうすると、本来だったら警報レベルのところが大雨特別警報になってしまって、一応喚起は促すのだけれども、本来的にはそれぞれの市町村で避難勧告、避難指示まですべきではないかもしれないけれども、大雨特別警報になってしまったから避難勧告、避難指示をしなきゃいけないという判断を迫られてしまうと思うんですよ。こういうふうに書いてしまったら、そこまで基準として言ってなかったとしても、大雨特別警報が出たから、避難勧告、避難指示を出してないじゃないか、みたいな、そういうふうな議論になってしまうので、その切りかえのときの整理というのはまだ全然できてないので、大雨特別警報が出たら避難勧告、避難指示を出すというのは、ここで明確に書くと行き過ぎなのではないかなと私は思います。

あともう1点は、今は大雨特別警報で、最近だと大雪もそうですけれども、特別警報が出なかったというのが今社会的には問題になっています。ということは、もしも次に出たときに、出たときそれぞれの市町村が判断して避難勧告、避難指示を出さなかったとか、そういうふうになって、また災害が起こった場合とかは、また多分何で避難勧告や指示を出さなかったという責任論みたいになってしまうと思うんですよ。ここら辺はきちんと市町村がそれぞれ判断すべき問題なので、大雨特別警報に連動させるというのはちょっと行き過ぎではないかなと個人的には思います。

○ ほかはいかがでしょうか。

○ 市町村の職員に避難勧告は首長権限ですから、間違いなくそうですから、今の特別警

報と勧告の連動の話だとか、さまざまここに基準があるんですけども、正直、現場の職員を見ているときに、耐えられるんだろうかと。この難しい種々の判断基準に、そして相談することはできるよ、答える義務はあるよ、こう書いてあるんですけども、まずどこでパソコンのスイッチを入れてくださいますまで書いてあるようなこの状況の中で、相談するという動機づけすらないのではないという状況の中で、相変わらず出すのは首長権限ですって放っておくことの危険というのをすごく感じます。

そういう面では、単に相談するという、この相談を受けたら答えなきゃいけないということ以上に、もう少し踏み込んだ何かは本当はあるといいと思うんですけども、これは恐らくこのガイドラインの話ではなくて、災対法の話の枠組みになってしまうので、何か運用上とか、このガイドラインをもって地元の河川事務所や県の事務所とガイドラインを設定していく中で、運用的にはホットラインなんかもできているわけですので、ぼちぼちじゃないですかというようなことを言ってあげないと、役場の総務課の職員がこれに基づいて的確な行動がとれるというふうに、現場ではそうじゃないなという実感を正直持っています。

そのあたり運用の中で、もちろん首長権限だということとを災対法の中で堅持しているのであるならば、ここでの議論ではそこまで踏み込めないことはわかっておりますので、何らかの運用の中で少しそのことも踏まえていただいたほうが、現場の自治体の職員というものを直視していただきたいということをまずは申し上げたいと思います。

それから、1点、技術的にこれはどういうふうにお考えになっているのかなと思うのは、洪水予報河川の準備情報については、雨というものも考慮されながら準備情報を出すという、設定例の中にもありますけれども、上流の累加雨量を判断材料とすると、準備情報はそうなんですけれども、勧告になってくると、全部水位だけになってくるわけですね。

そのときに、大体大きい河川のはん濫危険水位だとか、避難判断水位だとか、このあたりの水位を見てみると、ものの10センチ、20センチのところに、ピッピッピッピッピと線が何本も入っているというような状況があって、あまりにこれに基づいてなんていうようなことをやっている、水位だけに基づいてやっていることを、明らかに上流でこれだけ降ったんだからという、もう少しそういったところも入れないと、水位だけでいって本当に大丈夫なんでしょうかと正直思うところがあります。

特に、大きな台風が来て、上流でかなり降っていますと。まだ、大きな河川、下流のほうではそんなに水位も上がっておりません。したがって基準に達していないからまだ出せませんと。だけど、準備情報なら出せますからというので準備情報を出すみたいな、そんな運用になるのでしょうかけれども、上がるのがわかっているにもかかわらず、そこまで引っ張って引っ張って引っ張って、「よっしゃ、やっと勧告基準になった。出すぞ」みたいな、そんな規則に縛られてしまうような、基準に縛られてしまうようなことになりはしないのかというようなことを少し心配するんですね。

水害というのは、明らかに雨が降って起こるものですから、もう少し雨の情報を積極的に使えるような項目も追加していただくといいのではないのかなと思います。

それと、最後にもう1点ですが、今首都圏や名古屋圏でも大規模高潮水害についての研究をしているところですが、大変大きな深刻な問題に直面しそうだという、シミュレーションなんかでの結果を得ております。それは、あまりにも膨大な避難交通需要をどう処理するのかという問題の検討の中で、最近やったシミュレーションでは、出せる出せないじゃなくて、とにかくゼロメートル地帯の人たちを、風が強烈になる前にこの地域から出るべき人は出てもらうためには、どれぐらい前に勧告を出さなきゃいけないのかという、最後の避難のトリガーを引くべきなのかという検討をしてみると、つい最近出した結果でも、おおむね24時間は必要だという話になって、それ以外、どのようにパラメータをいじっても多くの犠牲者が出てしまうというようなシミュレーション結果に、その現実の厳しさに、正直これは困ったなと思いつつながら、この基準なんかを見ているわけですが、高潮のような場合、確かに予測精度の問題もあつたりして、なおかつそこで大多数の住民に早く移動せよみたいな、こういうすごいオペレーションをやるということとして、あまりにも高潮という現象の不確定性、不確実性があるという中で、すごく判断の難しいところなものですから、この問題はこれから別枠でも考えていかなきゃいけないのかなというのを思うぐらいの大きな問題なんですけれども、いずれにしましても、これによらない、どう考えてもという状況があると思うんです。

特に、複合災害の東日本大震災の後の洪水の基準などもそうでしたね。堤防が緩んでいるからというような、こういう基準によらない複合的な災害の事例だとか、それと、これには乗っからないけれども、明らかにこの台風はとか、そういったときにちょっとフレキシブルな対応ができるというのは、市町村の基準の中に盛り込むべきものではないかもしれないのだけれども、地元の河川事務所なんかを通じて、今回は出してくださいよというような明確なメッセージが伝えられるような枠組みもどこかに組み込んでおいていただけないかなと。これだけのガイドラインに基づいてやりますよというだけでは、少し足りない部分もあるのではないのかなというのを実感として思っております。

以上です。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ ちょっと別の話なんですけれども、今、●●さんが御指摘になったこととも共通するのですが、私もこれは話を細かくし過ぎじゃないかなという、全体の印象として、想定されるストーリーをすごく限定的なものにし過ぎじゃないかなと、そういう印象を強く覚えました。

それと同じですけれども、これこれのときは対象にしないとか、これこれのときは避難勧告は出さないというような書き方で結構書かれていて、これはこのガイドラインの対象をはっきりさせるという意味で書かれているんだろうと私は思うんですけれども、多分これを見た市町村の人は、例えば小河川の水害に対しては避難勧告は出しちゃいけないんだというふうに曲解すること間違いなしだと思うんですよ。

すごくやばいなと思うのは、水位周知河川と洪水予報河川の場合のみ避難勧告の対象であるというふうに読み取れる内容になっているんですけれども、そうではない河川での水

害というのは大いにあり得るところで、そのことも本文中によく見ると書いてあるわけですが、多分そこはすっ飛ばしちゃって、その変な解釈のままでいくと、紀伊半島豪雨のときの那智川中上流域って避難勧告は出せないということになると思うんですね。そんなのはおかしいわけです。しかも、今、●●さんが指摘されたように、水位をもつぱら使うというのは、私も4分の1くらい河川屋なので気持ちはよくわかるのですが、ちょっとこれは行き過ぎではないのかなと。使うべき情報をそこまで限定すると、かえってまずいことになるのではないのかなという感じがします。

そういうところを、中小河川なんかに対しても補うべきものが、まさに気象情報の側だと思っているので、気象情報は使わないよみたいな感じになっちゃっているのは余りよろしくないのではないのかなと。何となく、中小河川での水害は、ゲリラ豪雨的短時間の小範囲のものであるからまあいいよというような感じなんだけど、それはちょっと違う感じがします。

これを運用していくと、予想されるのは、ちょうど中小河川の水位周知河川じゃないところあたりで水害が起きて、そこで10人、20人死んで、想定外、対象外の災害で勧告が出なかったとか何とかと問題になって、また勧告の見直しという話になって、もうきりが無い。そのところは、起こる場所の話と、起こる現象の規模の話がちょっとごっちゃになっているのではないかなという感じがして、その辺を少し考え直したほうがよろしいのではないかなという感じがいたしております。ですから、勧告の判断の情報としないとか、そういう言い方というのは、見る側にとって危ういのではないかなという感じがいたします。

それから、同じようなことですが、例えばこういうルールにして、勧告の対象とか種類を結構限定的にする、ある程度限定的にする必要はあると思うんですが、でも、多分そのルールができた後で（2008年7月28日神戸市）都賀川の水害が起きたときに、あれは私は避難勧告の対象では絶対にはないと思いますけれども、何でこれで勧告が出なかったんだという話になるんですよ。そういうときに絶対ぶれないでほしいんですけども、きっとぶれることになりますよね。

そうならないように、目的をはっきりさせることは確かに必要なんですが、そこで対象外にしたものについては、それは勧告とかそういうものと全然関係ないよじゃなくて、そういうものに対してはこういう情報を使ってこういう対応をする、あるいはこれこれのマニュアルで対応するとか、ここに載っていない部分というのは一切無視とか、一切避難の呼びかけと関係ないんだよというふうには思わせないようにしたほうがいいという感じはいたします。

それから、情報の出し方について、こういう情報を見なさい、こういう情報を出しなさいという指針的なものを書いてあって、これはこれで非常にいいと思いますけれども、ちょっと趣旨が違うかもしれませんが、どこかに入っているといいなと思うのが、大島の教訓の一つでもあるのですが、勧告は出さなかったですね。だけど、本当に考えてなかったんじゃないかと疑いを持ちますけれども、いろいろ考えた上で出さなかったという

ふうに言っていますよね。そのことが住民の側には伝わらないですよ。町役場のほうが今悩んでいるんです。悩んだ結果、これは出さなかったですということが、受けとめる側からすると、単に出ていないという事実で一つになっちゃう。ところが、出す側からすると、悩んだ上で出していない、あるいは全然悩んでいないけど出していないんだ、これは話が全然違うわけですよ。

だから、こういう状況で避難勧告は今出していない、でも理由はこうであるとか、あるいは避難勧告を出すかどうかためらっているとか、判断に十分な材料、情報が今我々の手元にはないとか、要するに情報がないんですよ、あるいは判断しかねていますよと、そういう情報も重要な防災情報であるということは何らかの形で示して行って、役所の中には決まったこととはっきりしたことしか言ってはいけないんだという思い込みがすごく強くあると思うんですけど、防災情報においては、それはそろそろまずいのではないのかなという感じがします。

それは、先週の大雪の一連の過程で改めて思ったのですけれども、今はとにかくネット上にペラペラしゃべってあげないと、納得しない国民というのが増えてきているんです。あれをやっています、これをやっていますと、ネットでペラペラしゃべらないところは、何にもやってないんだ、あの役場は寝てるんだというふうに思い込む人たちも出てくる。そんなばかなことはあり得ないわけで、情報すら出せない状況ですという情報だって重要なんです。だから、ある意味、中身がゼロであるという情報も決して無価値な情報ではない。私の言葉もまだちゃんと整理されてないのですけれども、そのあたりのことも、とにかくだんまりが非常にまずい。黙っているくらいだったら、言うことすらないという情報を出したほうがいくらいである。とにかく黙っているのが今とてもまずいことになってきているというような、そういう情報の出し方の話ですね。そのあたりのマニュアル化、ルール化というのを図っていったほうがいいのではないのかなと。

私はちょっと勝手なことを言っていますけれども、どう書いたらいいかというのはもちろん相談に乗りますけれども、そういう方向で考えていただくといいのではないかなと思っています。

○ 今の●●さんのは、結果情報と過程情報と言っているのですけれども、要するに2つの問題があって、1つは阪神淡路大震災のときに、避難所から物資がいつ来るかと問われて、わからないと答えてしまった。それを●●県の当時●●の方が非常に反省されていて、でも当時、私はそれしか言えないじゃないかと思っていたんですけれども、その方は、今名古屋を出たと通報が入ったとか、何時何分に知事の命令で30万食発注したという、そのアクションを言えばよかったというので、直接因果関係があるわけではありませんけれども、そんな話の後に●●さんも、今負傷者を運び出していますという、結果情報ではない、いつ動きますというのではなくて、今何をやっているかというのを伝えて、これは随分変わったんですね。

その中で、1つは、こんな長つちりをとらせていただいたのは、平成16年の豊岡の広報というのは依然チャンピオン広報であり続けていると思うんですね。本当に段階的に出

してきて、最初から避難所開設の場は、避難所に行く場合にはと避難所を考えていくことを言っていますし、これは絶対通じなかったと思いますが、本川の水位が高くなるために排水ポンプを停止する可能性があります、内水に注意してくださいと、ほとんどわからなかったと思いますが。その後で、ポンプを停止しましたと。内水が出ます。直ちに高いところに行ってください。そういうのをずっと続けておりますね。ああいうのは一つの参考として見ていただけるといいと思います。

あとは、やはり常識的には水位と降水短時間予報を組み合わせて、どうなるかなと思っ
て見るんですね。普通、水位だけだと、雨やんできそう、雨域がありますから、下がると、
何とかなるんじゃないか、頑張ってくれるんじゃないかと思ひ込みたくなるのが現場です
から、それに合わせるのが普通だと思うんですけども、その辺でむしろどっちがベター
かというよりは、市町村がベターだと思っていることを阻害しないということが大事にな
るといことですね。

あとは、やはりちょっと長っちりをさせていただきますけれども、市町村の実態という
ことをおっしゃっていたんですが、これは逆に非常にレベルの高いところもあって、基準
どうのは、何人かが心配されていますけれども、縛ってしまうことにならないようにとい
うので、実はさっき最低基準みたいな言い方で、ここまで来たらもうやるっきゃないねと
いう基準であって、それは幾らでも弾力的にできる。あるいは、もっと体力のあるところ
だったら、そう言われたってうちは大丈夫ですというところだってあり得ると思うんです
ね。

そういう面では、何か単純に基準をつくってぼんと渡すのではなくて、火山の噴火警報
で警戒レベルを導入するときにやっぱり協議会をつくってというような、枠組みを同時に
セットでいかないと、また新たな責任とか課題が出てきて、また新たなガイドラインの 27
年版ができそうな気がするので、むしろそういう本質的な部分もというのが多分●●先生
や●●先生のおっしゃっていると部分だと思います。そういう枠組みの議論も一つセット
でしていただくと、冒頭の●●委員のわかんないよねという、私も途中で●●さんが説明
されるのが耳からすーっと抜けていった感じが。

それからもう一つ、内閣府さんで地区防災計画という議論をされているんですよ。そ
うすると、これはまた地区防災でそっちがやったって構わないわけなので、その辺、ト
ータルにどうしていくのかということの中で、このハードな基準をどういうふうにするの
かという、もう一遍議論の余地があつたりしますよね。

あとは、●●さんがおっしゃっていた、住民に届いている情報とここの情報の差分を
どう評価するか。

すみません。長っちりしました。ほかはいかがでしょうか。

○ 話は変わるんですけども、土砂災害のことについて私はすごく思ったのですけれど
も、土砂災害警戒情報を前提にして避難勧告をというふうな形式になっているのですけれ
ども、現状では土砂災害警戒情報でも発生率は 3.5%で、現実、伊豆大島のときは 79 市町
村で土砂災害警戒情報が出ていたにもかかわらず、伊豆大島では土砂災害警戒情報が出て

いたのに避難勧告を出さなかったというふうなたたかれるような状況で、これは水位をもとにして河川の避難準備、避難勧告、避難指示というのは論理的だと思うんですけども、現状、現在の技術において、土砂災害警戒情報をもとにして避難勧告を出さなければいけないというのは、私は相当難しいのではないかなと思います。

ここまで土砂災害警戒情報まで含めてレベル化されているんだったら、いっそのこと、レベル 3、レベル 4、レベル 5 でもいいから、もっとわかりやすい情報を出してくれというような話になると思うので、河川だからこういうふうにはっきりレベル化できる話であって、土砂災害についてここまで厳密にレベル化というのは、やはり私も難しいのではないかと。それぞれの地域ごとで、地域の防災担当者が理解した上で、その地域の特性を判断するしかないのではないかなと思うんですけども、この 36 ページのやつを見ると、無理があるのではないかなと思います。

○ 今の部分だけ、思っているところを述べてもよろしいですかね。土砂災害の話については、もちろん言われている趣旨はよくわかる話ではありまして、議論はあるところだと思っはいるのですけれども、今回の避難勧告のガイドラインの一番初めのところに、冒頭でも何回か話をしましたが、やはり命を守る行動だということを 1 個大きな柱にして、その場合、土砂災害の場合には、確かに警報を発しても起きるか起きないかわからないところはあるのですけれども、起きたらば直接命にかかわるような話になってくるということは、何かしら情報を、例えばパーセンテージが低かったとしても出さなくちゃいけないのではないのかというのが 1 点。

それからあとは、もう一つ、そうするとパーセンテージが低いことに対してどういうふうにかえるのかということの問題もあって、そこの部分についても、実は「はじめに」のところ少し書いてありまして、空振りを恐れず早めに出すことを基本とすると。

この 2 つを考えた場合に、土砂災害警戒情報が出されたらば、避難を躊躇なくしていくということの一つ出していったらいいのではないかなというところは議論の中であって、今の形にはなっている。おっしゃられている話はよくわかるので、もう少しうちの中でも議論したいなというふうに思っております。

あともう 1 点だけ、今までの話で、おっしゃられている縛り過ぎることの問題にもかかわってくるような気がしておりますので、そこの部分はすごく大きい話なので、もう一回うちの中でも、議論していきたいかなと思っております。

○ 土砂災害警戒情報ですけれども、3.5%というのは国交省で発表している数字ですから、これは間違いはないんですが、正確に御理解いただくために少し補足したいのですけれども、これは確かな情報にするためにいろいろな情報を棄却したりしています。例えば、単発で起きた崖崩れ、こういったものがきちっとこういう統計に処理しているのかどうかというふうな疑問があって、そういったものを棄却した形で整理したものがこの 3.5%ということでありまして。ですから、例えば去年の台風 26 号のときの的中率を見ると、20%ぐらい当たっています。市町村単位で見ますと。

ただ、それにしても、的中率が低いということには違いないのですけれども、逆に、カ

バー率と言っているのですけれども、見逃し率ですね、こちらのほうを極力少なくするために、こういうふうな今の基準も設定をしています。カバー率でいうと80%ぐらいになっているということ、あまり見逃しはないということです。

もう一つ、的中率が低い理由の一つは、今、模擬的に避難を行う時間を確保するために、災害が発生する2時間前の段階で土砂災害警戒情報を出せるようにということで、判定に当たって降雨予測を入れているということです。ですから、的中率を上げようとするれば、予測の時間を小さくすれば的中率は論理的に上がるわけですが、避難行動を確保するための時間をとっているということで、現状がそういう形になっている。

もう少しいい方法があれば、これはもちろんいいわけですが、現在の土砂災害を予測する技術としては、今土砂災害警戒情報というのが一番ベストのものである。もちろんこれは向上させることは、これからしていかなければいけないというふうに思っています。

○ 多分、●●委員の御趣旨は、もちろんそれを承知の上での議論で、どちらかという、市町村が本当に悩む場面って何、そのときに何を使って判断するのということ、多分問われる一つの典型的な例として取り上げられたと思います。

○ ●●さんが言っているのもわかるのですけれども、私の趣旨としては、河川の水位が上がって危険で氾濫する可能性があって、実際に洪水になる可能性がすごく高まっているときの避難勧告、避難指示と、土砂災害で全市的に自治体単位で発生する危険性が高まっているときに念のために出す避難勧告、避難指示というのは意味が違うと思うんです。これが同じ段階になってしまっているのが問題なのではないかというふうな趣旨なので、別に呼びかけがよくないとか、そういうことではなくて、水害の避難指示、避難勧告が洪水の避難指示、避難勧告と、土砂災害の避難指示、避難勧告は現状として意味が違うものになってしまっているのに、何か同じ土俵で議論しているというのがちょっと違和感があるということです。

○ とりあえず●●委員。

○ 全体的なことですが、防災意識が高くて、自分のところでもっていろいろな取組をしながら繰り返し繰り返しやっていける自治体は、この際いいんですよ。今何をしたいかわからないとか、もしかすると国や消防庁や気象庁や砂防がちょっと後押ししてやれば、歩いてくれそうな自治体が結構たくさんあって、いろいろな災害が起きているのでね。そういう自治体が一歩でも二歩でも歩けるようなガイドラインをつくってほしいということだと私は思います。

どうしてもやっていただきたいのは、国が出す情報の防災気象情報や、国交省が出している土砂災害警戒情報とか水位情報があるわけで、国が出す防災情報をどういうふうに使って、どういう行動につなげたらいいのかということは、やはりきちんと整理してほしい。やはり大雨注意報と大雨警報で、それはグレーゾーンの対応は残ると思いますけれども、少なくとも国が出している情報はどういうふうに使ってもらって、どういうふうに対応をとってほしいんだということを、これは気象情報の状況だけを説明している情

報ですというのだったら、このマニュアルに書く情報にはならないです。この情報を受けたら、あなたのところは少なくともこういうことをしてくれ、パソコンのスイッチを必ず入れなさいとか、要するに1次体制を必ずしなさいと。あとは、水位のカメラがあるだろうから、そのスイッチ、必ず見る人間をつくりなさいとか、とにかくその情報と防災行動の対応がセットになるような形で整理していただきたい。

そのために、さっき●●さんはこれをもとにそれぞれの自治体ごとにもっと細かいマニュアルが要るでしょうというふうにおっしゃいましたし、●●さんは協議会が要るんだというようなことをおっしゃいましたが、だとしたら、やはり消防庁と気象庁を通じて、各地区でこういうそれぞれの自治体にきちんとマニュアルをつくってもらい仕組みをつくりますから、それでやってくださいということをおろしてあげないといけないし、だったら協議会をつくってくれ、協議会をつくるんだと、地方整備局ごとでそれをやりますということをしちんとこのマニュアルとセットにしてやっていただかないと、なかなか物事は進まないのではないかというのが1つ。

それからもう一つは、国が出す情報ではなくて、それぞれ自治体が自分のところで、入ってくる情報で出さなければいけない事態があって、例えば前兆現象なんかはそうですけども、災害が起きた自治体の消防本部の119番通報を聞いていると、やはりいろいろな情報が入ってきているんですよね。それを防災部局は後になってわかることが多くて、それが防災部局にダイレクトに届いて、それを判断に使わなければいけないんだというようなことをふだんからつくれとか、そういうことを、国が出す情報の中で防災行動をとるといふことのマニュアルと、それとは別に自治体が自分たちのところでもって入ってくる住民からの情報でもって出せる基準というのものもあるんだということは、混ぜこぜにして一緒に書くのではなくて、きちんと整理した上で、一番最初に言いましたけれども、歩こうとしている自治体や、もしかしたら歩ける自治体を一歩でも二歩でも歩けるマニュアルというか、ガイドラインを是非つくっていただきたいと思います。

○ そろそろ予定の時間が来て、宿題が多数出てきて、だんだん●●に●●何やってんだと怒られそうな感じもしますが、恐らく洪水予報河川については、多分こんなようなことで、あと水位をどうするのかということだと思んですが、問題はやっぱり柔軟な部分をどうするのかとか、あるいは本当に判断の難しい、ゲリラ豪雨という●●に怒られそうですが、ああいう類いですよね。注意報で処理をしようとしている非常に局所的な現象に関しては、これは防災情報がないから難しいという、やはりそこは市町村は悩むんですよね。そういったあたりと、あとは、気象庁、消防庁、内閣府というのは、やはり一市町村の担当者から見ると偉い方々なので、偉いと言うと語弊がありますが、難しいですね、なかなか直接お声がけしにくい方々なので、事前に相談しなさいと一言あえてすぐできますという話にもなかなかならない気もしますがね。

最後に、どうぞ。一言ずつあると思いますが。

○ ますます混迷をしましてあれかもしれませんけれども、やはりガイドラインがどんどん厚くなっていくのは望ましくない感じがして、厚くなって行って、かつ話が細かくなっ

ていくというのは非常にまずい感じがするので、多分きょう提示していただいたガイドラインの中には、技術指針的な部分とポリシー的な部分が混ざって書かれているのではないかなと思います。

ポリシー的な部分は、今、●●委員がおっしゃたように、あまり縛るのではなくて、幅を持って、こういう方針でつくっていきましょうよという部分と、それを分けたほうがいいのかなという感じがします。ポリシーが書かれている部分と、個々の災害ハザード種別ごとに具体的にどういう指針をつくっていくのかという、それこそ技術指針的な部分と。そういうふうにすると、少し話が整理されるのかなという感じがいたしました。

それから、実際にこれを執行していく場面をどうするのか。今もありました、相談に来なさいよというだけでこれができるのかというのは私も極めて疑問だと思っていて、先ほど協議会というキーワードがありましたけれども、ああいうふうにあんまり細かい会議でやってしまうと、ちょっとまずいことになると思うので、例えば県域くらいでそういう一緒に考える場をつくるか、考える場としてこういう場の置き方がありますよと。市町村ごとであれば、例えばそのモデルケースを示すのもいいと思うんです。津波みたいに設置を義務づけるというのではなくて、そういうことをできるよ、できるんだったら支援をするよみたいな、多分枠みみたいなやり方まで用意してあげないと、市町村で皆さん頑張って考えてくださいねでは、確かにもう無理かなという感じはしています。だから、これを回していく仕組みというのもあって、これもあまり縛るのではなくて、ある程度提案していてもいいのではないかなという感じがしております。

○ 先ほど、私が言った補足ですけれども、前回言って、今回のところにあまり入っていないように見えますのは、もちろん空振りを恐れず早めに出す、できるだけ躊躇しないで出すということは大事なんですけれども、その一方で、前回私が言ったのは全市一斉避難勧告みたいな、単なる呼びかけになってしまっているというか、本当に危機感が伝わっていない呼びかけになってしまっているというのがもう一方で問題としてあるので、必ずしも緩くして早めに出す、行政は責任ないから個人であとは判断してくれみたいなただけだと極端になってしまうので、それを特に土砂災害なんて本当にそうだと思うんですけれども、もう少しバランスをとってやらないといけないのではないかなというふうには思います。

○ 恐らくでき上がったものを市町村におろすと、市町村の職員は避難勧告のガイドラインが来たからつくらにゃいかん、つくらにゃいかんからつくろうと、それでつくりました、あちこち協力してくれるそうなどいうことでできたという市町村の職員ができ上がるのが目に見えるような気がするんですね。

そうしますと、実際出さなきゃいけないその日そのときになると、マニュアルに沿ってうちは出した、これに沿って、書いてあるのにつくり上げたマニュアル、これに書いてあるのに出さなかったから、今回は住民から訴えられるかもしれないと。いや、今回はだけどちゃんと基準どおりだから、自信持ってこれでいいんだと。市町村民を守りたいという意識でやっているのではなくて、マニュアルに沿ってでき上がった、ガイドラインに沿っ

た勧告を出したことでよしとするような、何か防災の枠組み全体がどうにもギスギスした
というのか、防災というのはこういうことですかというのがすごい原点なんですけれども、
思わず言いたくなってしまふ。ここのところの勧告を出したの、特別警報がなぜ出なかつ
たの、おかしな議論ばかりするなという。

本当は地域の安全をみんなを守る、住民は住民で行政は行政で、県民、地域をみんなで
災害に対峙して犠牲者を出さない地域づくりをやるんだという防災の原点から外れてしま
って、責める側住民、責められる側行政、責められぬよう対策を立てるにはどうしたら
いかみたいな、そんなことになってませんかみたいな、そんな感じがして仕方がないん
ですよ。

現状、出すことすら、こんなことすら考えてないというのか、こんなことも考えたこ
とがない、とにかく出さなきゃいかんそうだとって、義務感だけというのか、そんな市町
村職員がいっぱいいるということも問題だし、それに対して何とかやらせようというこ
ういう思考もわかるしという、何かあああという感じです。意見のような意見じゃないよ
うな話ですけども、感想です。

○ 1点だけ、今の●●先生に反論しようと思ってないのですけれども、原点をどう見る
かということで、私も大島役場に災害のときに入って、実際やられている方がどういう方
なのか、どういう方というのは何人でもってやっているのか、つぶさに見て、その後の基
準づくりについても、気象庁さん、それから国交省が周りを取り囲んで、その後、発災後
の基準づくりについても四苦八苦しなながら苦労していたというのも見えていますので、現状
はそれなりに理解はしているような状況で、そのときに理解したのが、やはりこの体制で
いくと、まずやらなければいけないのは、例えば何かしらのものでもって、そういうレベ
ルであるのだったら、まず、言葉は悪いのですけれども、そういうところであっても、
ピタッとまずつくる点で、出てくるものに対して一応出せるような最低限のものをやっ
ていくという思いはあるんです。ですので、●●先生がおっしゃっているふうに見えるとい
うのはよくわかるんですけれども、目指しているところは違うというところだけは一言だ
け。済みません。

○ 最後に一言だけ。市町村にヒアリングをやっていただくということを聞いていますが、
お願いしたいことが一つ。今の議論でいけば、避難勧告を職員から積み重ねでやる部分と、
最後の判断はやはり首長が特に小さな市町村はしますので、ヒアリングの際に、職員がデ
ータで積み上げていく部分と、市町村長がそれに基づいて判断するところが意外と
つながっていないところがあるので、市町村向けに見た場合と、実際判断できるところの
はざまみたいのところも、少し担当者の方のお声も聞いていただければなと思ってお
りますので、よろしくをお願いします。

○ ほかは、現場をお持ちでよろしゅうございますか。私は36とか37の整理をすると幾
分すっきりすると思うんですけども、逆にもう一つ全体像の枠組みみたいな、冒頭、防
災思想が変わったということで申し上げた、その反映部分みたいなものをどう進めるの
かということと、あとは●●さんがおっしゃっていましたが、やはりぎりぎり我々

として何ができるのかという一つモデルをつくってみる。

実は足りないものがあるんですね。その判断をどうするのかというときに、やはりここに聞かなきゃしようがないねみたいな部分も出てくると思うんですけども、そのギリギリを詰める上で、ぼわっとした議論じゃなく、詰めるという作業は私は大事だという気がしております。それが多分目的ではないというのがここにいらっしゃる方々の話なのかなと思いますが、その結果、どう一つのモデル、あるいは理念として出ていく可能性はある。そこだけでサポートはしきれないし、逆に、この委員会の場での何とかよくしたいねという、そのためのこ入れとして考えているのも、逆に危惧をしかねないねというところをもう少し議論させていただければというふうに思います。

ありがとうございました。あまり●●はしゃべってはいけないのでしょうかけれども、しゃべり過ぎました。マイクをお返ししたいと思います。皆様、活発な議論をありがとうございました。

閉 会

○ ●●先生、本当にありがとうございます。先ほど、●●さんのほうから話もありましたように、これは実際動かすのは市町村というところもありますので、近々に各地方公共団体をピックアップという形になると思うんですけども、意見交換をした上で進めていきたいと思っておりますし、それから次回の会合ですけれども、ここではいくつかの地方公共団体も出席していただいて、ディスカッションを進めていきたいかなというふうに思っておりますので、御承知おきいただきたいと思っております。

次回の会合につきましては、事前にスケジュールを確認させていただきたいんですけども、取り急ぎ3月11日火曜日10時からを予定しておりますので、よろしく願いしたいかなと思っております。

また、本日の議論を踏まえて、進め方につきましては、またうちの中でも持ち帰った上で、個別にも相談していただきながら進めていこうかなと思っておりますので、その節もよろしく願いしたいと思っております。

それでは、長時間にわたり活発な御議論をありがとうございました。以上をもちまして、本日の検討会を終了させていただきます。ありがとうございます。