

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2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2回)

議 事 次 第

日 時：平成 26 年 3 月 11 日（火）10:00～12:06

場 所：中央合同庁舎第 5 号館 3 階 防災 A 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

○藤山（事務局） それでは、定刻となりましたので、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2回会合を開催いたします。

皆様におかれましては、御多忙の中御出席いただき、まことにありがとうございます。

後で御紹介させていただきますけれども、きょうは地方公共団体の方々にもこの会合に入っております。

まず初めに、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 おはようございます。委員の皆様方には、大変御多忙の中御出席賜りまして、まことにありがとうございます。

前回、2月20日に第1回の検討会でたたき台のようなものをお示しさせていただきました。皆様から大変貴重な御意見を頂戴いたしました。その後、いくつかの地方公共団体からまた御意見を賜りまして、今回、ガイドラインの素案として作成させていただきました。

今回ガイドラインの性格というのが、大変前回も御意見いただきましてまことに難しく、要はあまりはっきりというのでしょうか、一義的に決め過ぎると本当に融通が利かないものになりますし、かといってあまり融通の上につくるとガイドラインとしての方向が示せないという大変難しいものもありますし、また、どういった市町村の方々をターゲットにするのかというような問題もあろうかと思えます。

最後は、やはり一人一人の個人には逃げていただくという、我が身は我が身で守るという判断の部分がありますので、あまりその部分の微妙な、まさに情報リテラシーみたいなものも含めて、どういうふうを書くのかということをお大分悩みながらつくらせていただきましたので、まだまだ不十分な点もあろうかと思えますけれども、御議論いただきながら、ある種、試行錯誤的に進めていかざるを得ないのかなと思っておりますので、その辺も含めまして御意見頂戴いただければと思います。

本日は活発な御議論をお願いいたします。よろしく申し上げます。

進 行

○藤山（事務局） 資料確認は特段いたしません。議事次第の一番下に資料ナンバーを書いておりますので、もし不足等がございましたら、事務局のほうにお申しつけください。

資料の説明に入ります前に、田中先生、一言お願いいたします。

田中座長挨拶

○田中座長 本日は2回目ということでよろしくお願ひしたいと思ひます。

今日は3.11ということで、ここにいらっしやる方々の多くがその場でかなり呆然とする思ひをされたのではないかと思ひます。

私自身も南三陸とかで、これまで避難は何だったのか、あるいはどうすればよかつたのかという思ひをされたのが現実でした。そういう意味で、本当に避難の具体化ということを考えていかなければいけないのだけれども、その1つとして避難勧告というのがあるような気がいたします。

実際には、ただ出す側から見ると、特に雨などの場合に雨域がありますので急に強くなったり弱くなったりという中での判断は非常に難しいところがあるように思ひます。その一方で、実際に正しい避難という行動が何なのかということが少し専門調査会の結果を受けて変化もしてまいりました。その中で、この場で議論させていただきましても、前回はどちらかという、具体化をする中で市町村と一緒に考えていく支援の枠組みのようなものが必要なのではないかという御議論がありましたし、また、もう一つは水位だけでは難しいのではないか。やはり降水量の予報を見ざるを得ないのではないか。あとは、かなり地理的な特性とか現象の多様さを踏まえてどこまで書くかということについての御意見をいただいたように思ひております。

きょうは市町村あるいは都道府県にもお入りいただいておりますので、少しでもプラスになるような議論をいただければと思ひます。よろしくお願ひいたします。

進 行

○藤山(事務局) どうもありがとうございます。

では、報道関係者のカメラの方はここで御退室をお願ひします。

(カメラ退室)

○ 今、カメラは御退室願ひしましたが、今回はバックヤードに報道関係の方も入っておりますので、あらかじめその中での議論ということですので。別に口止めしているわけでも何でもなくて、自由奔放にやっていただいて結構ですので、よろしくお願ひいたします。

それと1回目のときにお話しすればよかつたのかもしれないけれども、きょう御欠席の●●委員から御指摘を受けたのですが、これをやり出したら、それこそ2年でも3年でもぎっちり詰めてやらなければいけない。さまざまな意見が出てくるであろうということは承知しているつもりです。通常の検討会ですと、検討会でまとめて、例えば検討会のクレジットでガイドラインを出すとかというやり方もあるのですが、大変申しわけないのですが、いろんな方から御意見をいただく。この検討会は代表として御意見をいただいて、最終的には内閣府のクレジットと申しますか、責任においてガイドラインというものをを出していきたいと思ひております。それ自

体もまかりならぬという御意見もあるかと思えますけれども、基本的なラインとしてはそういうふうと考えておりますので、●●先生には座長をお願いしておりますけれども、この方々の意見を集約してくださいというお願いは事務局からはしておりませんので、その辺のところは、それ自体も含めてまかりならぬという御意見があるかもしれませんけれども、御紹介しておきます。

資料説明

では、時間がなくなりますので、資料の説明に入らせていただきます。

右肩が資料 2 をごらんください。

右肩が資料 1 は、この素案を 1 枚紙にまとめたものです。それを横目で見ながら、資料 2 を見ていただければと思います。

時間が限られておりますので、前回にプラスアルファで書き込んだところを中心に、簡単に最初の 20～30 分御説明したいと思っております。

1 ページ目、真ん中の段に本ガイドラインではという形で、柱として見直しを行ったということを書いています。

その下ですけれども、本ガイドラインは、各市町村が避難勧告等の発令基準や伝達方法を検討するに当たって、最低限考えておくべき事項を示したものであり、より高度または柔軟に運用できる体制を有している市町村においては、本ガイドラインの記載が必ずしも縛られるものではない。また、本ガイドラインは関係機関における現時点の技術、知見等を前提として取りまとめたものであり、今後の運用実態や新たな技術知見を踏まえ、国はよりよいガイドラインとなるよう見直しを行っていくこととするという書き方にしております。

その下のパラグラフ、竜巻、雷、急な大雨は、積乱雲等のということで、このガイドラインでは触れておらず、竜巻についてコラムの形で参考として後のほうに付しております。

2 ページ目が「1. 市町村の責務と各人の避難行動の原則」ということで、「1.1 市町村の責務」の 3 つ目のパラグラフですが「住民の生命、身体を保護するために行うべき市町村の責務は、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を提供することであり、住民は、これらの情報を参考に自らの判断で避難行動をとることとなる」という書き方にしております。

3 ページ目「1.2 各人の避難行動の原則」ということで、今回は市町村の責務のところを書いていたのですが、フットワークとして各人が動くことと避難勧告を出す側が混在しておりましたので、ここでは各人にどういう形で動いてほしいというところをまとめております。

1 行目に「自然災害に対しては、各人が自らの判断で避難行動をとることが原則である」。

1 行飛びまして「各人は、災害種別毎に自宅等が、立ち退き避難が必要な場所なのか、或いは、上階への移動等で命の危険が脅かされる可能性がないのか、などについて、あらかじめ確認・認識する必要がある」というような書き方にしております。

パラグラフを 1 つ飛びまして「気象庁から各種警報、市町村から避難準備情報が発令された段階では、具体的に避難するかどうかを考え、立ち退き避難が必要と判断する場合は、その準備をする必要がある。特に要配慮者及びその支援に当たる方々は、避難行動を早めに開始すべきであ

る。なお、台風の場合、避難準備情報が発令された後、暴風雨が激しくなって、立ち退き避難が難しくなることも想定されることから、台風情報を確認し、早めの避難行動をとる心構えが必要である。

さらに市町村から避難勧告が発令された場合、各人は速やかにあらかじめ決めておいた避難行動をとる必要がある」というようなことをここで書いております。

下の段に、各人の避難行動に関して、基本的な対応等を記すという形で、非常に当たり前のことでありますけれども、激しい降雨時には河川には近づかない。小さい川や側溝が勢いよく流れている場合は、その上を渡らない等々、細かめに書いております。

4 ページ目のほうにいきますと、下から 4 つ目のポツですけれども、土着災害危険区域等に居住していて、避難勧告が発令された時点で、既に豪雨となっていて立ち退き避難が困難だと判断される場合は、屋内でも上階の谷側に待避する。

避難勧告等が発令された後、逃げ遅れて激しい雨が継続するなどして、あらかじめ決めておいた避難場所まで移動することが危険だと判断されるような場合は、近隣のより安全な場所や建物へ移動したり、それさえ危険な場合は屋内にとどまることも考えるというようなことも書いております。

5 ページ「2. 避難行動（安全確保行動）の考え方」、このところは基本的に変えておりません。

一番上から 2 行目「『避難行動』は、数分から数時間後起こるかもしれない自然災害から『命を守るための行動』とする」。

5 ページの下から 2 行目「指定避難場所や安全な場所へ移動する避難行動を『立ち退き避難』と呼ぶこととし、屋内に留まる安全確保を『屋内安全確保』と呼ぶこととする」という定義をここでしております。

県と市町村の方から御意見をいただきまして、6 ページ目の上です。既にいろんな決めごとの中で、水平避難とか垂直避難という言葉を使っているのですが、ここであらためて説明しておいたほうが良いという御意見をいただきましたので、6 ページ目の一番上にそこを記しております。

駆け足で済みません。9 ページ目、10 ページ目をめくっていただければと思います。

避難勧告等の判断基準の設定の手順のところの前段のところ、今般、避難行動に屋内安全確保を含めることから、避難勧告等が発令された場合、同じ避難勧告の対象区域の中でもそれぞれの避難行動が異なることとなる。対象とする災害が水害の場合、各人は洪水ハザードマップをもとに、立ち退き避難が必要な場所なのか、上階へ移動等の屋内安全確保で命の危険を脅かされる可能性がない場所なのかをあらかじめ確認・認識しておき、避難勧告等が発令された場合に迷わず避難行動がとれるようにする。避難勧告等は立ち退き避難が必要な区域を示して勧告したり、屋内安全確保の区域を示して勧告するのではなく、避難勧告等は水害の可能性の範囲全体を対象に発令する。なお、土砂災害、高潮災害、津波災害は立ち退き避難を基本とするような書き方にしております。

その後、4.1 から 11～12 ページは、それぞれの区域について記しております。

飛んで申しわけございません。15 ページ目をご覧ください。

「4.3 避難勧告等発令の判断基準の基本的な考え方」のところでございます。

市町村は、対象とする災害の種別ごとに避難勧告等を発令し、多少地域において云々。避難勧告等は、災害種別ごとに避難行動が必要な地域を示して発令する。ただし、避難勧告等は、一定の範囲で発令せざるを得ない面があることから、対象地域内の個々の住民が、避難行動が必要なのかどうか、あらかじめわかる必要にしておく必要がある。

表の中の避難準備情報あるいは避難勧告等が発令された場合に住民に求める行動ですけれども、避難準備情報は気象情報に注意を払い、立ち退き避難の必要について考える。要配慮者は、立ち退き避難をする。避難勧告については立ち退き避難をする。避難指示につきましては、避難勧告を行った地域のうち、立ち退き避難をしそびれた者が立ち退き避難をする。特に土砂災害から立ち退き避難をしそびれた者が屋内安全確保をする。

津波については、津波から立ち退き避難をする。これは唐突でございますが、四角書きの下、2つ目の※ですけれども、津波被害は危険地域からの一刻も早い避難が必要であることから、避難準備情報、避難勧告は発令せず、基本的には避難指示のみ発令するというような書き方を後段のほうでもしておりますので、ここではそういう書き方にしております。

15 ページ目の下から3行目、より高度、または柔軟に運用できる体制を有している市町村においては、気象情報等のさまざまな予測情報や現地の情報等を有効に活用し、早めに避難勧告を発令するなどの検討もするとよい。

この点は非常に進んでいる市町村もございますので、逆に、このガイドラインが足を引っ張るようなことがあってはいけないと思っております。

16 ページ目以降は防災基礎情報のメニューについて書いております。

19 ページ、20 ページ、水害の避難勧告についてでございます。

論点となるところをあらかじめ御説明させていただきます。

19 ページ目の一番下「(1) 大雨注意報、大雨警報(浸水害)」について、どのような情報として活用するのかということです。

水位周知河川に対し、避難準備情報を発令する際の参考情報とする。

洪水予報河川に対し、避難が必要な情報が夜間・早朝になる場合の避難準備情報を発令する際の判断材料とする。

20 ページ、小河川等による浸水を注意喚起する。

市町村等が防災対応の体制を設置する際の参考とする。

決めつけた書き方になっております。当然ほかの活用はあると思います。

あと「(2) 大雨特別警報(浸水害)：雨量を基準とするもの」です。

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り、大雨警報(浸水害)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っていることが想定される。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等、既に実施済みの措置の内容を再度確認することとする。また、大雨特別警報が発表された場合、市町村は防災行政無線等で住民等に既に避難勧告等の発令済みであること、あるいは避難勧告等は発令されていないが、災害発生の危険性が高まっていることについてあらため

て呼びかけを行い、周知を図る必要がある。

なお、大雨特別警報は、現在の運用では都道府県程度の単位で発表されることに対し、6.3で示す大河川等の避難勧告等は流域単位の降雨がもたらす洪水を対象とすることから、対象とする降雨の範囲が異なり、必ずしも大雨特別警報が避難勧告等につながるものではない。避難勧告等の判断に際し、大雨特別警報の発表を待つべきではなく、避難勧告等の判断を行う直接の情報とはしない。言い切りの形になっておりますが、この辺は御議論があるかと思います。

「(3) 大雨特別警報(浸水害)：台風等の強度を基準とするもの」。

この特別警報は「伊勢湾台風」級(中心気圧930hPa以下云々)の台風や同程度の温帯低気圧が接近している段階で、今後、これまで経験したことのないような大雨、暴風、高潮や高波などが同時に発生することが予想され、最大級の警戒を要することを呼びかけるものである。この特別警報により、対象となる地域において、それまで発表されていた大雨警報、暴風警報、高潮警報、波浪警報が全て特別警報として発表されるが、特定の河川を対象とした警報ではなく、その時点で河川の水位や水量が避難勧告等の基準に達していない場合が多いと想定される。このため、台風等の強度を基準とした大雨特別警報が発表された場合は、各河川で設定した判断基準を基本としつつも、今後、暴風雨等により避難が困難となることを想定して、早めの避難準備情報、避難勧告を発令できるよう検討する必要があるというような書き方にしております。

21 ページ、22 ページ、洪水予報河川等における「避難判断の目安となる水位」等に掲げておりますが、21 ページの一番下の※、洪水予報河川及び水位周知河川において「避難判断の目安となる水位」と避難勧告等の発令の考え方が従来と変わることについては、別途国土交通省・都道府県においてそれぞれの河川で検討・見直しを行うこととなっている。これについては、この後で国土交通省から説明していただきます。

22 ページ目、細かい話であります。大河川の場合は雨量という話が出てきますが、市町村側にとってこれができるかどうかという話があるのですが、※のところ、1 時間単位の流域平均雨量が川の防災情報で把握することができるが、降り始めを機械的に決めることが難しいことから、「累加雨量」と書いてありますが累積雨量は当該システムでは計算していない。このため、降り始めからの各時間の流域平均雨量、途中、降雨量がなくても数時間であれば降り始めからの雨と考えてもいいのですが、それを足して累積雨量を求める作業は各市町村で行う必要がある。これは今のシステムでは流域平均雨量の累積雨量はサービスされておりません。

23 ページ、この辺のところは基本的に大きく書いてございませんが、もう一度確認する意味で四角書きの中を紹介させていただきます。

1～5 のいずれかの 1 つに該当する場合に、避難準備情報を発令するものとする。

A 川の B 水位観測所の水位が避難判断水位である〇〇m に到達し、かつ、上流域の C 水位観測所の河川水位が上昇している場合。

2 の場合は、上の条件に、かつ、はん濫警戒情報において引き続き水位の上昇が見込まれている場合。

3 番目が、かつ、B 地点上流域の気象情報、降水短時間予報で、さらに〇〇mm 以上の降雨が予想される場合というような書き方。

一番下、5番目は、漏水等が発見された場合というものを加えています。

24 ページ目、四角で囲んでおりますのが、避難が必要とされた状況が夜間・早朝となる場合の避難準備情報の判断基準の設定例ということで、1 つ目が大雨注意報や降水短時間予報により、深夜・早朝に避難が必要となることが想定される場合。

2 番目、判断する時点で、A 地点上流域の流域平均雨量が〇〇mm 以上で、気象情報、降水短時間予報で、さらに〇〇mm 以上の降雨が予想される場合。

3 番目、降雨を伴う台風が夜間から明け方に接近、通過し、多量の降雨が予想される場合等を示しております。

あと、前回までは内水についてあまり触れていなかったのですが、注意事項として大河川のところあるいは周知河川でもそうなるかもしれませんけれども、ここであらためて書いております。洪水予報河川の避難判断は堤防から水があふれたり堤防が決壊することを想定して設定しているが、内水地域では洪水予報河川の水位が上昇することで排水機の運転が停止されたり、機能が低下することで浸水が発生する場合はほとんどである。このため、内水地域を対象とした避難勧告等の基準を別途設定するか、避難準備情報の発令段階で避難行動をとることとするなどの設定をするというようなことを加えております。

24 ページが避難勧告について。この辺は大きく変えておりませんので説明は割愛させていただきます。

26 ページの一番上「f) 大河川における氾濫発生時の対応」ということで、大河川において避難勧告を発令していない状況で河川から離れた市町村及び下流域の市町村は氾濫が発生した場合、はん濫発生情報をもとに避難勧告等が発令する必要がある。氾濫シミュレーションや河川管理者の助言等を参考に、あらかじめ氾濫発生からどれくらいの時間で氾濫水が到達するのか把握しておくものとするということを加えております。

26 ページ目以降が水位周知河川について書いておりますけれども、説明については省略させていただきます。

29 ページ目、飛んで申しわけありませんが、小河川についてです。避難勧告のところで、小河川の場合は準備情報を出すというくりにはしておりませんで、本ガイドライン案では、小河川による浸水は、ほとんどの場合立ち退き避難を必要としないことから、基本的に避難勧告の対象としない。ただし、山間部の流れの速い河川沿いの家屋、地下空間等の関係者は、立ち退き避難が必要となる場合があることから、これらを対象として避難勧告を発令することを排除するものではない。

現実的には、短時間の降雨で浸水が発生することや、狭い範囲の降雨の継続情報を把握することが難しいことから、降雨データのみで避難勧告の発令は非常に難しい。時間的余裕がない場合がほとんどであることから、基本的に避難準備情報は発令しないということで、一発で避難勧告になるのではないかとというようなたてつけにしております。

29 ページの一番下、5 つほど代表例を掲げておりますが、大雨警報、浸水被害が発表され、地域の累積雨量が〇〇mm を超え、面的雨量で雨域がある場合。

洪水警報が発表され、規格化版流域雨量指数の値が〇〇程度に達し、さらに上昇する傾向にあ

る場合。

水位観測所の水位がはん濫注意水位を超え、〇〇m に達した場合。これは水防警報河川をイメージしております。

あと A 川の水防団等から避難の必要のある通報があった場合。

浸水の発生に関する情報が住民等から通報された場合等を掲げております。

31 ページ「7. 土砂災害の避難勧告等」ということです。

本ガイドラインの対象とする土砂災害は、急傾斜地の崩壊、土石流の発生とする。

火山噴火に伴う土砂災害、河道閉塞に伴う土砂災害、深層崩壊、山体崩壊については、技術的に予知・予測が困難であることから、基本的には対象としていない。ただし、深層崩壊のおそれが高い溪流等においては、降雨の状況等に応じ避難勧告等の範囲を広げることを検討する必要があるというような表現をしております。

7.1.1 で避難勧告の意味ということで、特に土砂災害は命の問題がありますので、降雨条件だけでなく、局所的な地形・地質条件等の様々な要因が関係していることは考えられ、発生場所や発生時刻の詳細を予測することが難しい災害であるが、命の危険を脅かすことが多い災害であることから、土砂災害に関しては、避難勧告等の発令によって立ち退き避難をできるだけ早く行うことが必要であるというようなことを書いております。

33 ページ、警報等にプラスして上の⑥⑦で土砂災害警戒判定メッシュ情報あるいは都道府県が提供する土砂災害の危険をより詳しく示した情報をまとめてこのガイドラインで土砂災害警戒情報を補足する情報と呼んでおりますが、その下の下のパラグラフ、「ただし」のところ、土砂災害警戒情報を補足する情報の計算は、累積雨量とその時点から最大2～3時間先までの予測雨量をもとに計算されていることから、3～4時間先までの状況を勘案したものではないということで、その時間の感覚をここであらためて書いております。

1 行飛んだパラグラフですが、雨量を基準とする大雨特別警報（土砂災害）は、大雨警報（土砂災害）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り、その発表時には既に災害が発生している場合もあり得ることから、基本的には土砂災害警戒情報等の判断基準に基づき、既に避難勧告等が発令されているものと想定される。このため大雨特別警報（土砂災害）の発表時には、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必要があるというような書き方にしております。

34 ページが避難準備情報についてです。

大雨警報（土砂災害）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、その基準を超える2～6時間前に発表されることから、この情報の発表を判断基準の基本とするというような書き方にしております。

実際の設定例は下の中に書いてありますけれども、例えば大雨警報が発表され、かつ土砂災害警戒メッシュ情報で大雨警報の土壌雨量指数基準を超過した場合というような書き方にしています。

35 ページ、避難勧告のところでございます。

下の段、枠内ですけれども、土砂災害警戒情報が発表された場合。

2 目、大雨警報（土砂災害）かつ、土砂災害警戒メッシュ情報の予測値で土砂災害警戒情報の判定基準を超過し、さらに降雨が継続する見込みである場合というような書き方をしております。

36 ページ目の上にいきまして、大雨警報が発表されている状況で記録的短時間大雨情報が発表された場合も対象に入れております。

避難指示につきましては、一番最初のほうに述べましたとおり、逃げおくれた場合ということ想定しております。一番下、枠内ですけれども、1 目、土砂災害警戒情報が発表され、かつ、土砂災害警戒情報を補足する情報で土砂災害警戒情報の基準を実況で超過した場合。これは予測ではなく、実況で超過した場合というような書き方にしております。

あと 3 目ですけれども、土砂災害が発生した場合。同一市町村で発生したような場合は、やはり指示が必要なのではないかと。

あるいは 4 目ですが、山鳴り、流木等の流出の発生が確認された場合等をここに書いております。

37 ページ、避難が必要な状況が夜間・早朝になった場合。

基本的に夜間であっても躊躇することなく避難勧告等は発令するというような書き方にしております。

38 ページ目からが高潮災害についてでございます。

8.2 の情報の①②③④の下の※ですけれども、高潮警報は潮位が警報基準に達すると予想される約 3～6 時間前に予想最高潮位及びその予測時刻とともに発表される。この警報基準は、市町村ごとに設定しており、危険潮位、これはその潮位を超えると海岸堤防等を超えて浸水のおそれがあるものとして、各海岸による堤防の高さ、過去の高潮災害時の潮位等に留意して、避難勧告等の対象区域ごとに設定する潮位が設定されている場合は、危険潮位を基準とし、危険潮位が設定されていない場合は、過去の高潮災害発生との関係性から基準となる潮位を設定しているということでございます。

高潮は台風や低気圧に伴う気圧低下による海水の吸い上げや強風による海水の吹き寄せで発生することから、基本的に台風や発達した温帯低気圧の接近・通過等を想定すればよい。ただし、高潮警報等で予想された高潮の高さに対する現況の海岸保全施設等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整理されていないのが実情である。これは後でまた一番最後をお願いしますけれども、各地域ごとに高潮に対してはどのような高さに対してどこまで逃げなければいけないのかというのが実は余り明確になっていないというのが現状でございます。この辺については準備が必要だと考えております。

39 ページ目、避難勧告のところです。

枠組みの中ですけれども、高潮警報あるいは高潮特別警報が発表された場合、A 潮位観測所の潮位が○時間後に○○m に到達されると予想される場合等々書いてございます。

41 ページ「9. 津波災害の避難指示等」です。

9.1 の 2 行目ですが、大津波警報・津波警報・津波注意報のいずれかが発表された場合でも、直ちに避難行動をとる必要があるということで、一番下の 9.3、1 目のポツ、危険地域からの一

刻も早い避難が必要であることから、避難準備情報、避難勧告は発令せず、基本的には避難指示のみを発令する。

大津波警報、津波警報、津波注意報により、避難の対象とする地域が異なるということで、その地域については 42 ページの上のほうに書いてございます。

あと枠組みの中でございますが、避難指示の判断基準の設定例です。警報のほかに 2 ポツ、ここも議論があるかもしれませんが、震度 4 程度以上または長時間ゆっくりとした揺れを感じ、避難の必要性を認める場合ということで、気象庁さんから 4 程度にしてほしいという御意見が出て、ここは議論があるかもしれません。

その下の四角の枠組みです。

遠地地震の場合の避難勧告について述べておりませんでしたので、枠組みの中に書いております。我が国から遠く離れた場所で発生した地震による津波のように、到達までに相当の時間があるものについては、気象庁が、津波警報等が発表される前から津波の到達予想時刻等の情報を「遠地地震に関する情報」として発表する場合があります。市町村は、この「遠地地震に関する情報」の後に津波警報等が発表される可能性があることを認識し、避難準備情報、避難勧告の発令を検討するものとするということで、遠地津波についても注意を払ってくださいますとしております。

次に体制についてです。43 ページ以降です。

10.1 の①の上です。以下、要員の配置は、夜間や休日における一般的な例示であるということで、これは一律に言えないのですけれども、①として災害の準備体制、②として災害の注意体制、例えば注意体制ですと管理職を配置し、避難準備情報の発令を判断する体制とする。

③として、災害警戒体制。首長あるいは首長代理が登庁し、避難勧告の発令を判断できる体制とするというような書き方にしております。

④が災害対策本部の設置と書いてございますが、国ですと災害が発生したら対策本部の設置になるのですけれども、自治体の場合は避難勧告を発令した段階でもう本部の取扱いにするという自治体が多いと聞いておりますので、代表事例としてはこういう書き方にさせていただいております。

そのフェーズごとに、事務レベルではどういう情報を確認しなければいけないのかということ を 44 ページの表の中に書いてあります。

はじめ、①の段階、②の段階、③の段階で確認すべき情報が違うのではないかと思ったのですけれども、結局、どのフェーズにおいても見なければいけない情報というのは同じなので、1 つの表にまとめたという形になります。

44 ページの一番下、10.2.2。市町村にとっては複数の災害に同時に対応できるよう体制を整えておく必要がある。台風が襲来する場合は、水害、土砂災害、高潮災害が発生することを念頭に防災気象情報等を確認、分析する必要があり、前線による大雨が発生している場合は、水害、土砂災害が発生することを想定する必要がある。当たり前のことでありますけれども、台風のとくと前線豪雨のときは構えが違うのではないかとということで、その時系列で書きましたものを 46 ページ、47 ページに書いてございます。

自治体の職員の皆さんにとっては、土砂災害が起きるのか、水害が起きるのか、どの川で起き

るのか全くその時点ではわからないわけで、時系列でものによっては全然順番も変わってきます。ですから、この時系列どおりにはいかないということは大きく書いておかなければいけないわけですが、こういうことが起こり得るのだということで、その都度今その町がどういう状態になっているのかということ認識する必要があるのかなと思って、こういう時系列の表にしております。

48 ページ、これも前回は議論がとおりかと思っておりますけれども、11.1 の一番下のパラグラフ、災害種別ごとに作成されているハザードマップ等の情報をもとにして、各家庭において災害種別ごとにどう行動するのかを確認し、災害時にみずからウェブ上の防災情報を確認したり、市町村が発する避難勧告等の情報を判断材料として悩むことなく、あらかじめ定めた避難行動をとることができるようにするということが重要であるというような書き方をしております。

49 ページ以降が伝達的手段について説明しておりますが、説明は割愛させていただきます。

52 ページ「11.6 避難勧告等の伝達内容」ということで、以下に防災行政無線を使用した場合の避難勧告等の伝達文の一例を示しています。

防災行政無線は大量の情報を正確に伝達することが難しいことから、伝達文は簡潔にすること。避難勧告等の行動をとってもらうために緊迫感のある表現にすることが重要であるということで、例えば「11.6.1 水害」の「1) 避難準備情報の伝達の例」の一番最初のところで「緊急放送、緊急放送、避難準備情報発令」という言い方を加えております。この辺のところもあまり画一的に書きますと、各市町村がまた画一的になってしまうという懸念はあるのですが、事例として、以降、土砂災害、高潮災害、津波災害等に触れさせていただいております。

あと巻末資料でございますが、それぞれ情報システムに提供される防災気象情報の内容について。あと市町村の方々の防災部局にとっては当たり前のことではありますけれども、大量に送られてくる情報で、台風情報ですと 62 ページ、これらがファックスあるいはメールで送られてくるということ。

63 ページがウェブ上で取得できる情報。

64 ページ目以降も大量に送られてくる防災気象情報の例でございます。

そんな中で、一つ一つの説明は割愛させていただきますけれども、73 ページをご覧ください。例えば土砂災害警戒判定メッシュ情報というものがこういう形で配信されているということで、数字を見なさいという言い方も書いてあるのですが、情報としては黄色、オレンジ、紫というようなメッシュ単位の、これが下で細かく見づらいですが、定義が書いてあるのですが、予想で云々、実況で云々ということで、これが刻一刻と変わるということを見てくださいということです。

それと、さらに都道府県によっては、それを処理した上で右のような都道府県が提供する土砂災害規定をより詳しく示した情報という形でプロの領域に入ってきますけれども、このメッシュをクリックしますと、下に書いてあるような曲線も出てくる。今どういう状況になっているのかということも把握できるようなシステムを開発している都道府県も多うございます。

時間がありませんので最後にします。81 ページをご覧ください。

先ほどわかりづらい説明をしましたが、高潮災害につきましては、危険潮位を各地域ご

とに設定する必要がございます。気象庁さんから公表される潮位自体が基準港の潮位になりますので、基準港の潮位そのものが自分の目の前の潮位と1対1であるかどうかというのは、要するにいろいろ調べていかないとわからない。また自分たちの町の目の前にある海岸保全施設の高さがどうなっているかについて、一応今の警報はそれを確認した上で設定されていることになっておりますけれども、その辺のところはもう一度各地域地域で確認してもらった方がいいかなと思っております。

最後に83ページ。冒頭竜巻について述べましたけれども、このガイドラインの対象にはしておりませんが、竜巻等、雷等、急な大雨の対応についてはこのような形で紹介をさせていただいております。

説明が長くなって申しわけありません。

以上で資料の説明は終わらせていただきます。

資料1がそれを簡単な1枚紙でまとめたものでございます。

資料3はこれから国土交通省さんに水位の設定の考え方について見直しをするという御紹介がこれからあります。

資料4でございますが、これは一番最後に御説明したほうがいいのかもしれませんが、避難勧告の判断のマニュアルは今目標としてはなるべく年度内に出したい。ただ、詰め切れない場合には年度を越すことも考えますけれども、読ませていただきますと、各市町村が地域防災計画等における避難勧告の新たな判断基準を検討するには、国土交通省や都道府県の出先機関及び地方气象台との調整が必要となる。国土交通省は、この新たなガイドラインの改定に合わせて、各河川の氾濫危険水位等を見直すこととしている。この作業には1~2年の時間を要するものと見込まれる。特に、都道府県の出先機関は、これを機会として、それぞれの管内の自然災害の危険性についてあらためて確認し、市町村からの要請に対応する準備をする必要がある。避難勧告が発令された際の避難行動として、避難場所への避難だけでなく、親戚や友人宅等への避難、場合によっては屋内にとどまり安全確保等、さまざまな避難の形態があることについて啓発活動を行う必要がある。避難勧告等の発令の有無にかかわらず、住民は自然災害が発生しそうなときの避難行動の原則について十分な理解がないと実際の災害時には行動を起こすことが難しいということ。特に新しいガイドラインに沿って避難勧告等の発令基準を運用した場合、相当な数の空振りが想定される。このため、「空振りがあっても当たり前で、避難行動をとることが大事」という文化を形成することが重要であり、国や自治体が一体となってこの啓発活動を行う必要がある。

具体的にはといってスケジュール的なことを書いてございますが、ガイドライン案は案を付して平成26年度より試行するという形をとりたい。

平成26年度の梅雨期というのは6月にすぐ迫ってくるわけですが、市町村の判断基準をすぐ見直すというのは実質的には難しいのではないかと。平成27年度に向けて、地域ごとに確認と見直し作業をしていただきたい。

国土交通省及び都道府県の出先機関、气象台は、市町村から助言を求められた場合に対応できる体制を構築する必要がある。避難勧告、避難行動に関する啓発活動を精力的に実施する必要があるというようなことを具体的に26年度は精力的にやっておく必要があると思っております。すみ

ません、長くなりました。

あと参考資料 1 は避難勧告等に係る具体的な発令基準の策定状況等について消防庁さんが調査された結果をお示しするものでございます。後で見ただければと思います。

それでは、国土交通省のほうから説明をお願いします。

○ 国土交通省でございます。

資料 3 について説明させていただきます。従前、河川管理者のほうから市町村長さんに対しては水位の情報、洪水予報とかで提供させていただいているところですが、本来、堤防が決壊するなどの氾濫の要因というのは、堤防を川の水が越える。川の水が堤防を越えなくても、例えば堤防に水が浸透して行って弱体化して壊れていくとか、あと堤防が削られて行って氾濫が発生する。大体 3 つの形態があるのですが、この 3 つの形態に対して水位だけで十分かということを一昨年の九州北部豪雨で、越水しなくても浸透で壊れてしまったという矢部川の破堤実績を踏まえまして、今後は、水位だけではない情報をそれぞれの破堤原因、氾濫原因別に提供をしていこうということを考えてございます。そういう意味では、水位については、堤防を越えるか越えないかという観点から出していくということ。浸透・侵食に対しては、それぞれ別の観点、別の指標を設けて、危なくなったら市町村長さんに情報を提供していくというような体制を構築していきたいと考えております。

これにあわせまして、基準水位の位置づけを見直していくということで、従前は避難判断水位に達したら避難勧告を出してくださいというような目安にしてくださいということだったのですが、堤防を越えるか越えないかという観点からすれば、危険水位に達したら避難勧告でいいのではないか。

従前は氾濫注意水位に到達したら避難準備情報という話だったのですが、それを避難判断水位に達した段階で避難準備情報でよろしいのではないかという方向で見直していこうと考えてございます。当然、この位置づけの見直しに伴いまして、それぞれの河川において今の氾濫危険水位、避難判断水位が適切かどうかというのは、来年度 1 年かけてチェックをして、必要であれば変更していこうと考えてございます。

水位の関係とは別に侵食、浸透に関しても別途の指標を設けて危険度を判定していくということをやっていきたいと考えてございます。

私のほうからは以上でございます。

○ ありがとうございました。

それでは、以降は進行を●●先生にお願いして、何か言いたいことがいっぱい皆さんおありだと思いますので言っていただければと思います。

マイクの使い方ですけれども、ボタンを押す必要はありませんので、マイクに口を近づけていただければ自動的に反応します。

では、よろしく願いいたします。

議 論

○ それでは、どうぞどなたからでも結構でございます。

●●委員、どうぞ。

○ 細部は相当あるので、こまかなところは後で個別に御相談させていただくということで、一般的なことについてのコメントに限定させていただきます。

まず、今回作成された、以前御提案いただいたものを含めて、大変いいものというか、共感できるものができていると私自身は思います。理想論としては、これくらいはせめて各市町村の皆さんわかってくれと強く思いますが、多分それは無理ではないかという印象を持ちます。ですので、このガイドラインを単に多分公表しますと、何か簡単な説明会をしますというような次元の周知方法では実効性を伴わないのではないかなということを強く懸念します。

ですから、本当にこれを解説するがための2泊3日くらいの講座を設けて、全員の講座の履修を義務づけるぐらいのことをしないとできないのではないのかなと思ひまして、そのあたりの方策を少し御検討いただいたほうがいいのではないかと思います。これが1点です。

今回の中でかなり配慮はしていただいているようですがすけれども、主として動的情報といえますか、時々刻々と変わる防災気象情報あるいは河川の水位情報、そういったものを運用していきましようというような流れになっているかと思ひます。もちろんそれは重要ですがすけれども、私は静的情報と言ひますけれども、場の条件の情報です。浸水想定区域であるとか土砂災害警戒区域であるとか、そういったものを事前に各役所で十分に把握し、かつ対象地域の方々に理解しておいもらう。これが大前提である。それをまずやっておかないと、いざというときにどこそこを勧告対象にしますということはいきなり考える、もしくはいきなり発出するとしても、なかなかどうなのかとちゃんと受けとめてもらえない。そういうことを懸念されると思ひます。

ですから、どこかで冒頭の近いほうでそういった危険箇所というものの情報を日ごろから十分把握して、かつ避難の勧告とする場合にも、そういった危険箇所というのが1つの単位になって発表していくことになるのだよと、そういう計画を立てておきましようよということを書いておかないと、いつまでたっても市町村単位で土砂災害警戒情報が出るから使えないという、もういいかげん稚拙でやめていただきたい教訓と称する発言を封殺したいと思ひます。そのためには、いざというときにピンポイントで教えてくれるのだよではないのだよと、危険箇所というのはあらかじめある程度把握されていて、それを活用していくことが重要なのだらうということ、それを強調しなければいけないのではないかなと思ひます。

3点、これで終わりにしますけれども、情報の伝達の話は載っているのですがすけれども、情報の収集の話もどこかで書いたほうがいいのではないか。もちろん、先ほどありました防災気象情報等のどういった情報を使えばいいという、そういう意味での収集の話はあるのですがすけれども、そうではなくて、現場の情報の収集の話が抜け落ちているような感じがいたします。もちろん、現場の情報はいろんな形で入ってくるわけですがすけれども、それをなるべく効果的に使うあり方についても、最近の知見をいろいろ入れていっていいのではないかなと思ひます。

別に私は Twitter で情報収集をしなければいけないとは言ひませんがすけれども、例えばそういっ

た方法もあるとか、あるいは岐阜県多治見市のほうで私も関わって試行した例ですけれども、住民からの電話通報というものを地区別の分布図もしくは表にするだけで危険が発生する場所というのが大体把握できるというような調査成果のあるところですから、情報の収集のあり方というところについてさらに量が増えてしまってどうかと思うところがありますけれども、もう少し加筆があってもいいのではないかなと思います。

以上でございます。

○ 何かコメントはございませんか。

○ 各市町村にどうやってこういう形をわかってもらうか。内閣府は音頭取りなのですが、お願いしなければいけないのは出先機関と、あと消防庁さんをはじめ、各都道府県の方々をお願いしなければいけないし、避難に詳しい学識経験者の方々にもお願いしなければいけない。ただ、1,700市町村あるので、相当精力的にやらないといけないと思います。それについては別途御意見そのものが大事だと思いますので、枠組みを考えなければいけないと思います。

○ ●●さんのおっしゃったことに加えて、今の●●さんのおっしゃった1点目の話ですが、最近の災害の事例だとか、各地で指摘されるさまざまな事例を踏まえて、マニュアルがああいった事態も踏まえなければ、こういった事態も踏まえなければとってとどンドン肉厚になっていて、微に入り細に入り、あれやこれやと書き込んできたなという。マニュアルがもし本当にそのまましっかり機能するという体制があるのだったら、確かにこのように内容の高度化を図っていくこと、さまざまな新たに生じた事例というものを知見に加えてこのように詳細にしていくということは、方向性としてはあり得る方向なのだろうと思います。

いざできあがったものを、このレベルでできあがったものを見てみると、●●さんが1点目に御指摘された、本当に市町村で対応できるのかということ。周知するためには2泊3日とおっしゃいましたけれども、そうなのだろうと思うわけです。ただ、現実の市町村を見ておきますと、防災担当がころころ変わるわけですね。それと、さらに申し上げるならば、国民保護と交通安全と防犯と防災、全部まとめて2~3人でやってくださいみたいな状況の中で、これほど高度なマニュアルを読み解いて、その日そのときちゃんと運用できるようになる人材に育ったかなと思ったところに転勤という状況になりはしないのかということ非常に危惧するわけです。

そういった面では、現状の市町村もかなり高度な判断、もしこのマニュアルどおりにこれが機能するという体制を考えるのであれば、高度な専門人を地域に配していかなければいけないということなのだろうと思います。ただ、それは現実可能なのかという問題もあるわけです。そうすると、現実可能ではないという前提に立つならば、これが機能するようにどういう体制を、例えば上位の行政機関とも連携した中でこれが機能する形にしていくのかというのは1つ大きな課題なのだろうと思います。

ただ、一方で、それとは別次元で思うこともいろいろありまして、例えば資料2の3ページ、4ページあたりを見てみるときに、これを読んでいてああと思うってしまうのです。激しい降雨のときには河川に近づかない。小学生ではあるまいしということとか、小さな川や側溝が勢いよく流れている場合はその上を渡らないという。横断歩道の前では手を挙げてみたいことが書いてあるわけですね。なぜここまで言わなければいけないだろうかと、ここまで詰めてくるとさす

がに思い始めるわけです。

要は、災害は目の前に起こることがさまざまなわけで、その日、そのとき、各人それぞれが本当に我がこと感を持って自分の危機意識というものを持って、もしくはそのときに判断できる力というものをみずから必要だということで自分の命を自分で守るということに対する我がこと感を持って、こんなことまで言わなければいけないのかという日本の防災体制そのものがこれでいいのかと思ってしまうわけです。

その延長に例えば 10 ページのところへ行って、頭にハザードマップのことが書いてありますけれども、ハザードマップをもとに立ち退き避難が必要な場所なのか、上階への移動等の屋内安全確保で命の危険を脅かされる可能性がない場所なのかをあらかじめ確認、認識しておき、それによって迷わず行動をとれと。要するに画一的にハザードマップのとおり行動をとりなさいという、ハザードマップに基づいた行動をとればよろしいというような形になってしまっている。そうすると、今のでき上がった防災のマニュアルに沿って運用が図られていると、仮にこれがきっちりできたとして、きっちり勧告を出しました、このマニュアルのもとでの望ましい姿というのは、このもとで非常に自然災害がいかようなこともあり得るのだけれども、とにかくこれに沿ってこのような運用をし、カチッと地方行政は住民に避難の指示を出し、住民は機械のごとく、加えて小学校のマニュアルのごとく、危ない、水の流れているところは渡ってはいけませんよと言わんばかりの、こんな体制の中で日本の防災というのは今後この方向で突っ走って行っていいのだろうかと思うところなのです。

ひっくり返すような話を毎回しまして申しわけないのですけれども、こうなってくると、資料 4 に運用に向けてというところにそう陥らないようにということ念頭に、いろいろ住民自身が例えば 6 番などを見ると、相当な空振りが想定されるというもので、住民は空振りでもあって当たり前で、避難行動をとることが大事という文化を形成することが重要でありと、本当はこの辺のところ徹底されてこそ、これだけ書き込んだマニュアルをはじめ位置づけることができると思うのです。現行のまま、今のままの日本国民にこのマニュアルどおりの運用をされると、本当にきちきちにきっちり出さなければいけない地方自治体の避難行政というのがあって、この枠を超えて事態が起こったときに、やはり行政責任みたいな話だけが先走って出てきてしまうようなすごい危機感を持つのです。

ただ、ざっとマニュアルを読むときに、ここのところの技術的な精緻化がかなり図られていると思いますし、先ほどの国交省の河川の話なども現場に鑑みて現実的な運用というところに少し近づいたような、それぞれの対応というのが細かくされるようになっていて、そのマニュアルの技術的な基準は上がっているなどというのは確かに感じる場所なのですけれども、何か少し違和感として、資料 4 にあるような運用に向けてというところのマニュアルが要るのではないかなど。マニュアルかどうかわかりませんが、ここをどうやったら文化として醸成できるのかというように本来自力を入れていかないと、技術的な基準だけで突っ走って行ってしまふことのすごい危機感みたいなことを感じ、次に書き込まなければいけないのは、流れの早い谷の上を渡らないようにみたいな、こんなところまで書きこまなければいけない状況に陥ってしまっているのかなという感想を持ちました。感想です。

○ これはなかなかコメントが難しいかもしれませんね。ありますか。

○ よくわかっています。問題は、では、どうすればいいのかというところで、すごくあっさり各ページ、10行ぐらいのガイドラインにして、あとは自分で考えなさいという方法をとるか。そうはならない。あまり私が言うと叱られるのですけれども、一人一人の住民の皆さんが災害に対する意識のレベルが、先生がおっしゃるように鶏と卵で今悪循環のほうに陥る、こういうのをつくると逆に悪循環に陥るのではないかという話があるのかもしれないけれども、災害が起きたときに命を守るのだという現状のレベル、言いたくないですけれども、認識レベルからしたら、箸の上げおろしまで言わないと命を失ってしまう方々もおられるというのも実態としてあるということは一方向では考えなければいけない。そこがづらいところではあるのです。

精神論は置いておかなければいけないと思いますので、ガイドラインとしては割り切ってそういうことを前提において書いてしまっていますので、確かに運用のほうで一般の皆様はどういう形で3ページ目、4ページ目を書いたあそこのところを当たり前のように行動形態としてとってもらえるか。おっしゃるとおり、別のアクションプランをつくらなければいけないかとは思っています。

○ 関連してですけれども、最近、尾鷲でいろいろシミュレーションを相変わらずやっているのですけれども、尾鷲市役所から、避難タワーを建てたくて最適な場所はどこかということで検討してくれということで、尾鷲の市街地をメッシュに切りまして、全部の点に避難所を一個一個移しながら、どこが最も命を救うことに貢献できるからという避難シミュレーションを合わせて検討してみました。そのときに、当たり前といえば当たり前なのだけれども、改めて認識したことは、住民の皆さんは津波の一番危ないところに避難タワーを建ててくれという要望が出てくるわけなんです。ところが、そこに避難タワーを建てると膨大な犠牲者が出てしまう。なぜならば、避難タワーというのが、行政がこちらにいらっしゃいという誘導効果を持つわけです。

そうすると、危ないところにみんな向かってくる。そこに津波が来てごっそり死んでいくという傾向が非常に強くて、釜石でも防災センターに向かって人が行ってそこでたくさん亡くなったという事例もあるように、行政の指南すること。要は、今、住民と行政の関係から言うと、行政の言うように住民が避難行動をとるという体制の中での議論が延々進んでいくと、今言ったように、住民は危ないところに避難所をつくってくれと言うのだけれども、つくってみたら、それは行政の誘導効果みたいなものを持ってしまって、逆に被害の拡大を招いてしまう。どこがいいかを検討したら、一番危なくなくて、なぜこんなところにつくるのと。だけれども、みんなこちらにいらっしゃいというような方向の道半ばのところにあるのです。完全な安全を保てる場所ではないのだけれども、中途半端な場所に立てるとみんなそこに向かってくるがゆえに、結果多くの人が救われるみたいな、変な場所の避難所設定がシミュレーション上は出てくるという。言われてみれば当たり前なのですけれども、こういう避難を誘導するということがあくまで行政指導で行われる場合のすごい限界と危険というものを感ずる中で、あらためてそんな思いを持ちながらこのガイドラインを見てみたときに、いいのかなという気持ちを持ち始めたという感想です。

○ ほかはいかがでしょうか。

どうぞ。

○ ●●ですが、地方の立場から申しますと、●●委員のおっしゃられたことすごくよくわかる

のです。ただ、一方、小さい町や村の防災担当といえますか、危機管理の担当というのは本当に2名、3名でしている中で、30年ぐらい前だとさほど防災情報というのはなかったと思うのですけれども、ここ20〜30年間で非常に詳細な情報が提供されるようになっていて、それを市町村の担当者が何を活用しているか、どういうふうにそれを使えばいいのかということがわからなくなっている実態があると思います。そういう意味でこういう形でガイドラインということで示していただくことは、やはり一定の意味があるのかなと思います。

ただ、これだけ詳細なガイドラインができてしまいますと、やはり市町村によっては対応が難しいところも出てくるかと思いますが、現行と言いますか、平成17年につくられたガイドラインでは、記載例といえますか、ひな型のようなもののお示しを別冊でいただいていたと思うのですけれども、今回は時間の関係もあって多分そこまではいっていないかなと思うのです。そういう意味で新しいガイドラインができたときには、やはり小さな市町村のことも考えていくと、記載例のようなものがあつたほうがより策定が進みやすいかなとも思います。

以上です。

○ 多分、ここにいるメンバーも今の間を行ったり来たりしているのです。

どうぞ。

○ ●●でございますけれども、今日、せっかく地方公共団体の方が来ておられますのでお伺いしたいという観点で1つ2つ聞きたいと思っておりますが、先ほども諸先生からございましたように、今回、プレイヤーとしては住民と市町村の職員と、恐らく市町村の中でトップである首長と市町村の職員というのがあるって、避難勧告をかけると最終的に首長の判断が要ると思うのです。これは細かくマニュアルを書くというのは、市町村の担当者にとってみれば能力の限界があるかどうかは別にして、どれだけ検証をやるかでいいのですけれども、この詳細に書く避難の勧告と首長の判断との間では、これを見てどういうふうにお感じになられているのかなというのをお聞かせ願えれば非常にありがたいなと。

何かというと、ここでもう担当はずっとやっていて、それで形式的にやっていけば住民の責任と、いわゆる首長自体の判断というのがどんなものですか。

○ ●●です。

うちは2回水害に遭って避難勧告を出していたのですけれども、1回目の平成16年の水害のときは、実はここに書かれているような基準を持ちましょうということですね。避難勧告を出すときには河川の水位とか。それがないうち、しかも災害の経験が全然なかった時にどうなったかという、避難勧告を出す、出さない、どういうときに出せばいいかというような経験もない中で本部会議の中で言い合っている間にどんどん時間は過ぎていく。出さなければと言ったときには、本来出すタイミングを逃している場合があるというのがあつたのです。その後、独自の水害のマニュアルをつくって、この中でここに定められているように水位の基準とか、過去の最大の水害からデータを引っ張ってきて、何時間前に水位がこれぐらいだったらとか、上流の雨量がとかという基準をつくって、実は平成23年の水害のときにはそれを使いました。

どうしてかということ、おっしゃられるように最終的には首長の判断なのですが、もやっとしたもので判断はできないです。なので、あらかじめ基準をつくっておいて、基準を超えたら出す。

市民の皆さんには最適な行動を、自分たちが一番いいと思われるような行動をとってもらおうというようにしないと、やはりどんどん時間が遅くなって行って被害が拡大するということがあったものですから、首長の判断ののりしろを残すというよりも、かえってこういう基準というのはあらかじめ数値的にはっきりさせておいたほうが●●の経験上はいいのかなと思っています。

ただ、その数値に行ったときに、例えば今後晴れるとか、そういうような状況を鑑みてどうしようかなということはあったにしても、そうでない限りは数値を超えたら出すという対応をしていたほうが早め早めの動きができるのではないかなというのは、うち2回の水害で経験したこと。

○ ほかはいかがでしょうか。

メリットも当然あるし、デメリットもあり得るということだと思っておりますけれども、ほかはいかがですか。

では、先に。

○ ●●でございます。

我々行政側にとってみれば、こういうガイドラインで先ほど●●の方のおっしゃられたように、ガイドラインに沿ってある意味システムチックに避難勧告ができるとか、そういう体制をとれるようになるというのは、それはそれで非常にいいことだし、悪いことではないと思うのです。また、それをするための情報のとり方というのはここに書いてありますから、そういうのに基づけば自治体の大小にかかわらず同じような程度でもって情報収集できるし、またそれに基づいた避難勧告とかそういうこともできるようになるという、そのための1つのツールとして活用できるということであればいいと思います。

ということで、皆さん御記憶に新しいところでございますけれども、伊豆大島のほうで土砂災害がございました。それを受けまして、大島のほうで今こういうものも踏まえてだと時期を逸してしまうので、今度の今年の台風シーズンの前に暫定的にせよ避難のための避難計画をつくらうということで町のほうで今策定作業を進めているわけです。

そういう中で個人的になってしまうので、私は個人的な思いになるのですが、この間大きな被害があって、それからまたすぐに台風が来るということで島外避難とかやって、その後も警報もあったし、注意報は結構あるのですが、そのためにピリピリしているわけです。当然、これから台風シーズンになると警報というのが数回出てくるだろうと。住民の方々が特に避難勧告とか出なくても避難準備情報の中で体の弱い方々という災害時の要配慮者の方々は避難を始めなければいけないということで、ある意味行政側としてはやるべきことをやる行政責任ということがございますから、空振りをおそれないということでやるわけですが、それに住民の方がどこまでついていけるのかな。ひょっとしたら、変な話、狼少年になってしまうと、行政がやろうとしていることと住民の気持ちがどんどん地元のほうで乖離していってしまうと、お互いにとって不幸な状態になってしまうのではないかなというのを個人的に思っているところです。

資料4で書いてあるように、そういうような文化を形成することが重要だとあるのですが、これはもちろんそのとおりだけでも、文化を形成するのはそういう個々人というか、国民全体がそういうような気持ちになると、それは明日、明後日、来年、再来年にできることではなくて、もう少し息の長いというか、本当に長いスパンで考えなければいけないのだけれども、そ

の間に空振りをおそれない避難の勧告というのが夏のシーズンになると毎回行われていって、その間の住民と地元の自治体の苦悩というのがずっと続くのだらうなというのを非常に危惧しているところです。

これは笑い話か何かかもしれないのですけれども、個人的な思いですが、避難所に行くといいいことがあるよみたいな、避難所に行くと、今、避難所に行ってもそれだったら家にいたほうがいいや、避難所に行ってもおもしろくないしというのがあるだろうと思う。避難所に行くと、例えば大きなテレビで何かが見られるとか、映画が見られるとか、カラオケ大会があるとか、麻雀ができるとか、半分冗談みたいな言い方ですけども、避難所に行くといいいことがあるよみたいな、そういうことも避難所の運営みたいなのところも絡めてこういう問題は考えないと実効性ある避難、住民の周知というのは当然大切ですけども、そういうふうに結びついていかないのかなというところは感想ですけども、思っているところでございます。

以上です。

○ 現場、特に大島は今非常にピリピリしていて、逆に言うと住民の方もまだかなり不安を抱えてらっしゃる。そうではないところはまた逆に今度は格差が出てくるという非常に難しいところでありますね。

○ ●●です。

このガイドラインを見せていただきまして感じる場所ですけども、ここに書いてあることは各市町で全て実行するというのは現実でも難しいこともあるのですが、各市町にとって災害経験がないと実際何を基準にしたらいいかということが全くわからない自治体もたくさんあるかと思っておりますので、我々●●も以前に大きな災害を経験しているのですけれども、今回、ガイドラインを見せていただいて、この項目が使えるとか、全てはできないまでも、気づきという意味ではたくさんの方の書いていただくことはありがたいかなと考えています。

○ どうぞ。

○ 先ほどのフォローですけども、実際に避難勧告が発令されるような事例をいっぱい各地で見てくると、先ほど●●さんもおっしゃっていましたが、何が遅れの原因になっているかという、やはり最後、腹をくくれないというところに最大の要因。ずっともう出すタイミングに入っているだろうという中でどうする、どうすると、この基準ではフォローされましたけれども、今出したら夜になってしまうからよけい危ないのではないとか、水が出ているしとか、いろいろその場の現場の状況の中で首長が迷い迷いという中で、基準がなかったものだからというところで、その時間をどう削ってやるか。もしくはもうこれがありますからというように現場のほうで首長に対して進言し、そして、腹をくくらせることができるという、迷いの時間をなくすという面においてはこれぐらい決めてあるとやりやすいという現場の声がすごく大事なことだなと思えます。

そういう面では、テクニカルな基準としてこういったものがあることの意味合いというのは全く意味がないとは思ってなくてすごく大事だとも思っております。一方で、先ほどのような問題があるというところもあるものですから、やはり少し1つの方向性として、この基準、ここまですべて定めるとしたら、市町村での運用ができるような技術的なサポート体制もしくは現場の数字

的な基準がいっぱい出てくると、何も市町村の役場の職員が見ていなくても基準に達したことは上位官庁でもわかることはいっぱいありますね。基準に達したよと教えてやるとか、指南してやるようなアドバイザーな上位機関の役割というものを少し検討することはできないものなのだろうか。特に災対法も国や県に相談をすることができる、また答えなければいけないともなっておりますので、そこに絡めて、この運用をちゃんとできるようなサポート体制というものを少し考えていただく。そうすることによって、首長の迷いなく迅速に出すことができるようになるのではないかなということも言えると思います。

一方で、ここまでやると、先ほど言ったような住民の話があるものですから、文化の醸成という言い回しになっておりますけれども、どうやって空振りの容認とか、こういった国民に導けるのかというところに対して力を入れていく具体案を考えていかなければいけない。それとセットにしていかないといけないのではないかなと思います。だから、二本立てということ。これがちゃんと運用できるようにということ。

もう一つは、その一方で空振りの容認ができるような、もしくは主体的に行動がとれるような住民にしていくような、もう一つのプログラムというものが必要なのではないかなということ。

○ 先にどうぞ。

○ 何点かあるのですけれども、まず1点は、先ほどから全体としてのこの方向性が空振りの容認という形になっているのですけれども、私は逆だと思っていて、本当に住民に判断させて住民が自分の命を守るための行動をとるというのだったら、必ずしも空振り容認というだけではなくて、行政が情報を出さなかったとしても、危なかったら自分で判断してくださいと言うということは、ある意味見逃がしの容認ということでもあると思うのです。見逃しと空振りというのはトレードオフなので、あまりにも空振り容認ということだと、それこそ情報にインパクトがなくなってしまうので、そこだけで行くというのは行き過ぎなのではないかなと私は思います。

2つ目ですけれども、空振り容認というのは住民にインパクトを持たせるというのもそうなのですけれども、それともう一個のほうで考えなければいけないと思うのは、ここまでマニュアル化を厳密化するのだったら、行政の情報の出し方についてはもう少し基準を厳密にしてやる必要があるというか、例えば避難というところを見ますと、内水氾濫について書いてあったのが気になったのです。多分命を守る行動と言うのだったら内水を本当に入れる必要があるのかというのをもう少しきちんと考える必要が2つ目としてあると思います。

命を守るための行動を避難のこれに位置づけるということは、ここからそぎ落とす部分というのがもうちょっとあってもいいのではないかなと思います。

3番目ですが、多分行政の人たちが苦しむのは、もちろん、この地域にどういうふうなリスクがあるかということもそうだと思うのですけれども、ある意味、国の情報の出し方というのがいろんな省庁のいろんな情報があって、ここが整理されていないというのが一番大きな問題ではないかなと私は思います。このマニュアルだけを見ても、例えば大雨特別警報が出て、必ずしも避難勧告を出さなくていいと書いてあるのですけれども、それは判断する側として絶対迷うはずなのです。大雨特別警報というのは命を守るための行動をとってくださいと言って、ここではマニュアルで避難というのは命を守るための行動であるということは、特別警報が出て避難

勧告を出さなくてもいいというのは、それだけで矛盾しているのです。

あと先ほど国交省の河川情報の問題で基準を変えるということなのですが、避難判断水位で避難しなくていいというのは、それも矛盾だと私は思うのです。国交省が言っている危険情報で避難してくださいというのと、もう一方で避難判断水位というのがあって、そこでは避難は必ずしもする必要がないというのは、そこでも言葉が矛盾している。国交省が言っている避難というのと気象庁が言っている避難というのと、このマニュアルで定められている避難というのがそれぞれ意味が違う。そうすると、どこを基準にして判断したらいいのかというのがわからない。だから、混乱しているというところもあるので、そのところはもう少しマニュアル化するのではなくて整理が必要なのではないかなと思います。

多分自治体が迷うのは、その地域ごとの特性によってどうするかというのは迷えばいいと思うのですが、国の情報で迷っていただろうかと思うのです。ここのところをもう少し整理してもいいのではないかなと思います。

以上です。

○ ありがとうございます。

先ほどやはり情報が非常に多くなってきてわかりにくくなっている、そういう意味での価値があるということとある意味共通するところですね。

ほかはいかかですか。

どうぞ。

○ 今いろいろ御意見がございまして悩ましいところが多いとは思いますが、こういったガイドラインをつくることによって、避難勧告を出すあるいは出さないという1つの判断基準ができてくるといふことの価値はあると思うのです。というのは、例えば避難勧告を出しましたと。出す、出さないにかかわらず、事後的にいろんな批判が生じ得るわけですが、出した場合あるいは出さなかった場合において、こういったガイドラインを参考にしてこういう判断で出しましたと、あるいはこういう判断で今のところ出していないと、そういうことが説明できるというのは非常に重要だと思うのです。

よく避難勧告を迷った挙句に出さなかったという説明がなされまして、私はそういう判断自体は間違いではないと思うのです。夜間だから出さないという、特にそういう判断が本当に正しかったかどうかはわかりませんが、でも、何か理由があって、こういうマニュアル等に従ってというのでもいいのですが、出さなかった、あるいは非常に今迷っていますという状況もあると思うのです。だけれども、情報を受け取る側からすると出ないという状況には変わらないわけです。そうすると、避難勧告が出ないということは、すなわち役所が安全だと保証していると受けとめられてしまうわけなのです。

だけれども、実際そうではないわけです。だから、何か判断の材料の指針みたいなものがあれば、今、避難勧告が出していないと、だけれども、実はかなり迷う状況で情報収集が、状況が十分把握できていないので避難勧告は出さないけれども、各地先地先では気をつけてくれというような情報の出し方だってありだと思えるのです。ですので、そういった市町村に対する負担が多くなることは間違いはないだろうとは思いますが、それを少しでも支えるような情報にはなり得

るのではないのかなと。

このガイドラインを運用したからといって、私は避難勧告がやたらと出てくるようになるとは必ずしも思いませんで、先ほど狼少年になるという話もありましたけれども、確かにそういうことも懸念され、短期間の間に何度も避難勧告が出るとだんだん避難率が下がってくるというのは以前●●先生もそういった調査をされていましたが、むしろそれは例外的な話で、1つの市町村において避難勧告を出す局面というのは恐らく10年、20年に1回しかないはずで、そのときに狼少年になってしまうから出さずにおこうとかというふうに役所の側が委縮することのほうがまずいのではないかなと思います。その場合でもこういった何らかの指針があれば多少自信を持ってやれるのではないかなと思います。

冒頭から言っている、これを実際に市町村が運用できるかということ、これは非常に難しい面があると思います。先ほど●●先生がおっしゃったように、多分市町村の側でこれをどう運用するかということと、広く一般にどう普及していくか、これは別問題で、どちらかというところと広く一般に普及していくことについては常に絶望的だろうと思っていて、努力はしなければいけないけれども、実現性は難しいだろうと。だけれども、市町村のほうの体力アップはできるし、やらなければいけないことだろうと私は思うのです。そこをどうしていくか具体案はなかなかないのですけれども、でも、実際に市町村によっては十分ここでマニュアルで要求しているようなことが既にできている自治体があることも事実なのです。必ずしもそれは大規模自治体でなくてもそういうことができる自治体というのは現にあるわけで、となると、あまりできないできないと言いつけるのもどうかという感じがするのです。

やはりそういうことができる自治体というのは、私の知る市町村の例でそういうところできている自治体はどういうところかというところ、やはりちゃんと精通した人材がいるということですので、先ほどの御指摘にもありました2~3年で変わってしまうと、育った頃にどこか行ってしまふ。これは何とかしなければいけないのではないかと、そろそろ声を大にして言わなければいけないのではないかと。こういうものをつくる契機として、このマニュアルの話とは逸脱するかもしれませんが、私は抜本的な問題はそこのだよということの頭出しをそろそろできないだろうかという感じがしているところでございます。

○ 全く賛成ですね。

○ そろそろそれを言わないと、全て役所の人事の中での話ですから、防災だけに固定的人材はだめだとか、癒着がどうのこうのという話がありますけれども、でも、少なくとも例えば土木職とか、保険関係の医療職とかは専門職がいるわけですね。防災がなぜ一般職なのかというのはそろそろ声を上げるべき時期ではないかなと思います。

○ ほかはいかがでしょうか。

○ 実際市町村の皆さんにしてみれば、先ほどの議論で3年に1回変わるからといって戻ってこないようなイメージですが、そうではないと思うのです。そこら辺人事とかというのはどうなのですか。実際はある程度プロ的な人が育ってきているという傾向もあるのだと思うのです。そこら辺はどんな感じですか。

○ 私、●●でございますが、私は平成元年、2年、3年に危機管理室におりました。それで20

年ぶりに戻ったのですけれども、●●の例でいきますと、やはり職員は3年に1回でローテーションして行って新しい人が入ってくる。ただ、私どもも当然消防局、土木職、防災行政無線もありますので、電気職、機械職、そのものも入っております。それらのもので、一応17名で今危機管理をやっているのですけれども、●●先生が言われましたように、国民保護、防犯等々もやっております。それぞれが危機管理ということでやっているのですけれども、ただ、●●の場合におきましては、平成16年7月18日に●●豪雨もありました。そのときにどうしても避難のことで遅れた部分もありました。ですから●●におきましては、●●以下、やはり早め早めということで防災準備情報を出しております。ただ、やはりどうしても首長として躊躇するのは夜間、夜ですね。先ほどの大雨特別警報が●●に発令されたのですけれども、そのときには5時過ぎだったのですが、日の出とともに5時45分に出しております。そういうようなところで、やはり首長として躊躇するのは、市民が果たして、夜、避難していいのだろうかというところがあります。

我々、このガイドラインにつきましては、我々は行政側としては非常にありがたいと思っております。何らかの1つの方策ですし、平成17年にできたときも19年で●●もつくりました。今回もこれを見直してつくらなければいけないなと思っているのですけれども、ただ、一番この中で難しいのは、市民の考え方が本当に浸透するかというところが我々に課せられている一番問題なのではないかなと思っています。いかに市民の方が啓蒙していくのか。そういうところは国、県、市、市町村がやっていかなければいけないのではないかなと思っております。

○ ほかの市町村の方でいかがですか。

多分ここに来てらっしゃる市町村の方々は意識の高い市町村なので、2度目、3度目という方もいらっしゃる。やはりそうでないところはたくさんあるというのも事実かなと思いますね。

○ 誰もなければ1点。

○ どうぞ。

○ 避難勧告や避難指示というものを行動指南情報、要するにああしなさい、こうしなさいという指南情報と位置づけるのか、避難を考えるに値する状況ですよと考える状況情報なのか。これはスタンスとしてすごく重要だと思うのです。何となく今指南情報ですね。だけれども、法体系というか前のほうでうたっているところを見ると、実は状況情報という位置づけをしたがっているのだけれども、やっていることは指南情報になっていますね。ああしろ、こうしろと。このあたりに行政と住民の関係構造が見え隠れするわけですね。やはりここが根本の問題なのだということすごく痛感するのは、空振りの容認とか見逃がしの容認などという議論もありましたけれども、これもそれに依存する問題だと思っています。

自助という言葉がありますけれども、これには2つあって、内発的自助と、行政に限界があるから仕方なくなく自助と2つあると思うのです。現状は行政に限界があるから仕方なくなく自助を国民に養成しているという状況だと思うのです。これである限り空振りはなくならないと思うのです。避難勧告が出たら逃げてくださいといったときにも、避難勧告が出たら逃げてくださいという指南型に受け取ってしまうのか、状況として避難勧告が出たら逃げてくださいという、これは避難勧告が出たから逃げてください、だから、出ていないから逃げなかったのだと、こういうふうになっていってしまうのは避難情報が指南情報である限り、また内発的な自助ではなくて

仕方なくなく自助状態であるときにこういう問題が起こってきてしまう。

やはりここまで情報を高度化し、そしてきっちり出していくという方向性を持ったときには、やはりそれに伴って出てくる、今日いっぱい指摘された問題をどうフォローしていくのかという国民と行政の関係構造、避難をめぐる関係構造をどういう方向に導いていこうとするのかということこそそろそろ真剣に議論しないと、さすがにここまで話が進んでくると、マニュアルはマニュアルで技術的にはこれでいいと思うのです。迷いもなくなるという側面もあって、これはこれでいいと思うのだけれども、その前段に避難情報というものを巡る行政と住民の関係構造というのがどうなっているのかというところ、そこをどう正していかないと、これが空振りになったり狼少年になってしまったりするのかという、その問題を解決していかないといけないというところにぼちぼち踏み出していただかなければいけないのではないかなと前々から主張しているところですよ。

○ 最大のネックになっているのが名称で避難勧告と指示なので、まさしく行動を促す用語が使われているというのが前提にあるので、いくらこれが個人個人が行動を起こすための情報提供ですよという定義に変えたとしても、言葉の持つ意味が勧告と指示という行動を促す言葉になりますので、そこまでいくと災対法を変えて言葉を変えろというところまで持っていかどうかという話かもしれません。

○ どうぞ。

○ 私はそこのところは違うと思っていまして、もともと避難を勧告することができる、避難を指示することができるで、本来だったら避難を指示します、避難を勧告しますと言うべきなのです。けれども、一般的に呼びかけられているのは、避難勧告が発令されました、逃げてください。これだったら、状況としてしか受け取れないのです。けれども、本来避難を指示しますとか、避難を勧告しますと本当に命令をしたいのだったら、もともとの厳密な言葉の使い方からそういうふうには運用すべきなのだと思います。今の状況だったら、避難勧告が発令されましたといったら、危ないのだなぐらいのメッセージしか受け取れないのだと思うのです。もう少しそれは言葉の使い方を厳密にして、もともとの法の精神が避難を指示する、避難を勧告するというのだったら、そこをもう少し強調していったほうがいいのだと思います。

○ あといかがでしょうか。

どうぞ。

○ 内容について、避難勧告についてよろしいでしょうか。

資料 3 にあるのですけれども、今回氾濫危険水位の基準が今までは避難指示だったのですが、今回は避難勧告の発令基準が見直されようとしているのですけれども、これは●●の例ですけれども、●●の避難指示の一級河川の●●川というところがあるのですが、水位が 7.1m、それに対して計画高水位が 8.16 になります。避難勧告を出してから実際に計画高に上がるまで 1m しかない。過去の台風 23 号という災害では、1 時間で 1.8m 上昇したというような記録がありまして、今の氾濫危険水位が避難勧告になればタイミング的に危険な状況になるのではないかなと思います。

もう一つ、7.1m で避難勧告を出した後、7.16、たった 6cm で今度は排水ポンプを停止という

こともありまして、特に国交省さんの資料のほうで一番最後のところで、この位置づけの変更に伴い、一部の河川において特別警戒水位の見直しを行う必要があるというようなことが書いてあるのですが、これをぜひとももし判断基準を変更されるのであったら、見直しをお願いしたいと思います。

○ ●●でございます。

あくまでもこれは標準の話で、たしか円山川は余裕高もほとんどなくてということなので、1.8mだと1mしかなければかなり不安だと思うので、そういうところは全部一通りチェックして見直すことにしますので、また事務所のほうにいろいろ御相談いただければと思いますので、よろしくお願いいたします。

○ ありがとうございます。

○ 問題を整理がてら話をさせていただくと、一番素朴に見ていると、例えば土砂災害のときに大島で何ができたのかというのを見ると、実は勧告を別途出ささいということで、指示の基準が見当たらないわけです。なので、実は本当にこういう基準づくりというのは難しいというのが片方出てくるのだらうなという気がして見ていました。

それは細かいところですが、実は個人的には避難勧告ということ考えたときに、前回も申し上げましたけれども、大河川のオペレーションを考えると、状況が異なってくる。個々に避難を早期ならいいけれども、されても困るし、個々に市町村に判断されても困るしという状況も出てきかねないと思うのです。それが1つ。

やはり大きな河川といっても、洪水予報河川と水位周知河川では随分と水の出方も違うし、なかなか難しいなど。これはかなり実態に個々の市町村と詰めていただかなければいけないということはお願いしておきたいと思います。

今までずっと伺っていて感じていたことを少し整理させていただくと、この報告、ガイドラインの位置づけをどこか明確に書いておく必要があるのだらうなど。今、はじめにかなり書いていただいているのですけれども、今、この中で議論されて出てきた中でも、そもそも避難勧告とは何なのかという、避難オペレーションの中、全体の中で勧告をどう扱うのか。これは●●委員がおっしゃっていましたが、避難勧告、避難指示、一本勝負はもうやめたほうがいい、無理があると思っています。これはたまたま●●さんがいらっしゃっていますけれども、●●さんの避難勧告に出るまでに3時間ぐらい前から広報されていて、それにだんだんいろんな情報を出すにつれて聴取率が高まっていくというのです。そういう意味で、多分破堤の6時間、7時間ぐらい前に避難をする場合にはどこそこに来てくれということを言って、暗に避難を考えているということを伝えているのです。個別防災行政無線の音量を上げてくれとか、排水機を停止せざるを得ないので内水が出ます。ほとんどわかっていないと思いますけれども、そういうのがあって、止めましたのでもう外に出るのは危ないから2階に行ってくれということで、かなり刻々と伝えているというところがあって、やはりもともとの平成17年、2004年の大水害を受けたときにも避難準備情報を入れたのは、避難勧告という一発勝負の前に少し出しておかないと、いきなりと言われても無理だよ。そういう面では住民の方々が意思決定するについてもいきなり勧告を出されても困るのです。それは判断に困る。だんだん危機感を共有していくというプロセスとし

て勧告を考えていかなければいけないということで、避難オペレーション全体の中で先ほどの大
河川も含めて、勧告とかのあり方を少し整理しておいたほうがいいのかという気がいた
します。

2 番目に、これでかなり整理されましたけれども、先ほどの大島でも引がかかったように、あ
るいは●●委員がおっしゃたように、情報体系をそろそろもう少し集約化しないと、ここにあり
ます、あそこにありますと言って、いちいちいろんなホームページの奥深くまで入っていくわけ
ですね。もう少しそれはスリムにしていっていいのではないかと。例えばここではきれいにできて
いますが、昨年になるのか、桂川では片方では氾濫危険水位を超えたままで特別警報は解除され
ています。これは市町村としては非常に迷います。こういう情報の齟齬というか、誤解を生まな
いような整理というのは、内閣府さんが音頭をとられないと無理ではないかと思っております。
そういう情報体系とかの部分です。

もう一つは、避難というのを全体としてどう考えていくのか。その中で文化とかと言っていま
すけれども、これは本当に難しいですね。いつも逃げるな●●と●●さんに怒られますが、●●
が 1,700 人いればそれはいいかもしれないけれども、本当半端ではないです。彼は血へどを吐き
ながらやっているわけで、そんな一言で片づける話ではない。やはりそういうこともきちんと議
論をし、これも指導要領とかでいろんなことも含めてやっていかなければいけないし、やはり一
番首長さんが苦しむところもありますし、トータルどうしていくのかということも考えています。

その中で、1 つこういう市町村が判断をいただくときにクリアにするために基準をつくりまし
たというパーツなのだと思います。パーツだけで全部を議論しようと思うのは無理があるので、
その位置づけを明確にしておくと同時に、やはり今の話でいくと、そろそろこういう個別事案で
はない真剣に議論する場をつくったほうがよいのではないかというのが今のここにいらっしゃる
方々の意見のような気がいたします。

大規模水害に特化するだけでなく、周りの積み残しの専門調査会というのがあると思いま
すし、少しその辺は幅広の議論があるような気がいたします。現実にはかなり不確実性があるこ
とも事実ですから、空振り、見逃しをどうしていくのかということで、これで助かる人が出るこ
とも期待しますし、これが出たために訴えられる行政が出ることも危惧するしということですね。
そういう全体像の中でここを位置づけて、支援する仕組みがいるということのセットと同時
に、そういうことも少し位置づけをしていただけたほうがいいのかという気がいたしま
す。長くなりました。

急に静かになってしまいましたけれども、どうぞ。

○ 先ほど●●先生から御指摘があった情報がばらばらであるという話と、●●先生からも今お
話の中にそういうものがありますと。将来的にあるいはもっと近い将来的に集約化したほうが
いいのは誰でもわかっている話なので、それは進めればよいと思います。厳然として今あるもの
として、この中に逆の意味でバラバラであるがゆえに整理をしたつもりです。ですから、国土交
通省の川の防災情報、それと気象庁さんからの防災情報その他がある数値的な情報がこういうも
のがあって、注意報、警報というものはこういうものがある。あまりにも昨年の大雨特別警報で
命を守る行動をとってくださいというのが一般の方々の耳に残っているものですから、まさしく

ハードルが上がって大雨洪水特別警報が出たら逃げればいんだなみたいな逆説的に理解されている方も世の中には相当におられるとは思いますが、そこを一つ一つ事情を考えたときに、こういう形のとときに命が危ないのですということ、その関連する情報をバラバラであるがゆえに今回命を守る行動につなげる意味で、こういう解釈で割り切りで整理をしたつもりであります。要するにバラバラであるがゆえに1つにしてわかるようにする。

だから、問題は、まだこれを読み解かなければいけない部分があるので、通常の国土交通省の出先の河川事務所ですと、出水期前の5月ごろに自治体の皆さんと防災担当者と毎年人が替わるものですから、この川は実はこうこうこうで、これが避難判断水位で、これが危険水位で、こうなったらファックスがこう行きましたと、携帯の電話番号も全部毎度毎度毎年のように更新するという作業をしているというのが地道に実はやっておるのですけれども、問題は●●先生が御指摘のように、それより小さな河川について、都道府県の皆さん、あるいは出先の県土整備事務所、土木事務所との関係性において一緒にそういうことができる体制を組まなければいけないかなと。

この中にも一応書き込んではおいたのですが、先ほど●●先生のほうから、相談に乗る、乗らないの話のとときに、事前の準備のときの話と、実際のオペレーションのときの話と切り分けて考えなければいけなくて、このセッティングをするときには、市町村の皆さんはプロではない部分があるので、都道府県の人、あるいは大きい川であれば国土交通省の河川事務所が相談に乗ってセッティングをするということが実質的に必要になってくると思います。

ですから、セッティングについてはこれから体制を国土交通省はじめ、あるいは各県の場合に、ここが股裂きになっているところがあって、ハードとそういう過去の状況については県土整備部が所掌していて、避難勧告は危機管理部局が所掌しているところがあって、実は両方つなぎ合わせて各市町村とやっていかなければいけないところがあって、あと、県の出先機関でここには一義的に県土整備事務所という書き方をしているのですが、実際のオペレーションのときには、今度は県と市町村の関係においては危機管理部局が相当なウエートを占めてくるという組織の問題もあるものですから、今日御指摘いただいていますので、実際に26年度、水位設定がかかわる部分については27年度になるかもしれませんけれども、そういう形でどうやって県の担当部局の方々に一つ一つ具体的なセッティングの相談に乗っていただけるかという体制を組まなければいけないかなと思っています。

○ どうぞ。

○ 先ほど●●先生のほうからも段階的な情報というか、勧告を一発でないだろうというお話がありまして、前回も多少その議論はありましたけれども、そのところをもう少し強調してもいいのではないかなと思います。

多分新しいのができると前とどう変わったのだとかという話が必ず出てきますが、私は今回の実は結構あまりはっきりおっしゃいませんでしたけれども、大きく変わったと言っていいことの1つは、避難準備情報の表がありますね。これは17年のときに出ましたけれども、17年のガイドラインで避難準備情報の後ろに括弧、要援護者何とか情報と書いたあれがものすごいミスリードだと思っているのです。あれを書いたがゆえに、避難準備情報とは要援護者のための情報で

あるという、要援護者専用情報であると捉えている人が現場サイドで相当多くて、せっかくの勧告前のもう一段緩い段階の情報をつくったという趣旨がぶち壊しになったと思っている。要援護者のためのものだから要援護者のことを考えるときに使う情報である。普通の人に関係ない情報であると捉えられた面があると思うのです。今回、この表の中に括弧書きが取れたので、はっきりと避難準備情報は勧告の前段階で出る情報だと位置づけたということは大きな変化だとむしろ宣伝していいのではないのかなという感じがしております。

もちろん、避難準備情報だけではなくて、先ほど私も触れましたように、前段階のいろんな情報を積極的に出していくということ、これは重要だと強調したほうがいいと思います。どうしても確定した情報でないと出してはいけないのだという思いが特に市町村等のほうには強いかと思うのですが、その辺ははっきりもう時代のほう、社会のほうが変わってしまって、黙っていることが一番悪いというそういう感じになってしまったわけです。だから、この間、大雪の時に国交省の甲府の国道事務所が非常にネット上では称賛されている、あるいは佐久市長が大変称賛されている。あれはネットを使って災害中に非常に積極的な情報発信あるいは収集といった活動を行ったということが評価されているのです。それがいい悪いというのはいろいろ意見があるでしょうけれども、逆にそれをしないといくら頑張っても、あるいはいくら迷っていても、ちっともわかってもらえないということがあると思うのです。

ですから、途中経過的な情報であっても、例えばどこそこに調査隊を出しているとか、あるいは現在何とか会議を招集したとか、そういうものであっても、結局先ほど何か状況が悪くなってきているのだということを告げるという意味で、途中計画情報は無駄情報ではなくて意味のある情報だと言っていいと思うのです。ますます全般的な情報の流通する速度が早まっている中で、そうやって必死に集めようとする人たちも現にいる。その人たちに対して何も出てこない。未確定だから勧告まで何も言わないというのは、だんだん社会的にフラストレーションをためることにしかならなくなってくるという可能性があると思うのです。嘘情報を出していいということではないのです。そういうわけではなくて、むしろこの部分にはっきりわかっていないと、何とか地区からは情報が一切来ていないというのだから情報だと思うのです。だから、勧告あるいは準備情報、あるいはそれに至る前の段階の状況がだんだん悪化しているということを告げるということも非常に重要な情報だと思います。これは情報伝達のあたりのどこかにそういった被災もあっていいのではないのかなという感じがいたします。

○ 関連してですが、今、段階的に出していくというのは、そうなのだろう思うのです。いきなり●●先生の言うところの一発でポンと勧告だ、指示だというのはなくて、そこに向かってどこも最近よくやるような、ここにおられる自治体の方々は比較的やっておられるように早い段階からこのままいくとどうなる、朝の段階から、今日は途中で子供たちを帰すかもしれませんから、学校からのお知らせでしたとか、いろんな情報をどんどん出していくことによって、勧告や指示に向かって状況が進展していくのだという情報の段階制みたいなものがあったと思うのです。

もう一つ、捉え方として、勧告や指示は行政が住民に発令、通達するものという位置づけをするのではなくて、先ほど状況情報と言いましたけれども、勧告を出さざるを得ないような状況に向かっているのだということを住民に伝えていくということは、それは何を意味しているかとい

うと、お上が民に勧告であると、指示であると、こういうことではなくて、そういう状況に近づいているということをごんごん情報を出しながら、情報がそこに向かって進展しているのだという情報を出し続けている。ついに達してしまいました勧告にという出し方ですね。

そうすると、その段階で指南情報ではないわけです。お上が逃げろと言いましたということではなくて、基準は基準で大事にしておいて、そこに向かってごんごん状況が進展していつているのだと使っていく。そうすると、先ほど言った指南情報ではなくて、やはり状況情報という位置づけを明確に出すことよって、要はいわゆるフレーム理論で言うところの A から B に通達したということではなくて、そこに向かって住民と行政がその状況にごんごん追い込まれていつている状況を情報共有していくというイメージでとらえる。それによつて、行政と住民が自助、公助とともに頑張つて今その状況に向かいつているのだけれども、みんなで頑張つて犠牲者ゼロにしようという We で考えるという体制の防災に位置づけていくような方向性がフィロソフィーとして前のほうにあるといいのではないかなと思います。

○ 今の●●先生の話に追加ですけれども、まさに状況情報ですね。これは非常に重要だと思う。それに対するニーズが多分結構高まってくる。そういうものを欲しがっている人たちが確実にいると思うのです。だからこそ、そういう情報を出してみんなで役所のほうから出てくる情報をもとにして自分で考えていこうという動きをつくっていくことは非常に重要だと思います。

そこも一元的に考えるとよろしくないのですけれども、そういう人たちもいるのだけれども、その一方で、全くその意思がなく、手取り足取り教えるのが役所の役目だろうと思う人たちも相当数いる。これは調べられればある程度わかりますけれども、どちらかというが多分手取り足取りしろよのほうで人口の上で多分多いのだろうと。ある程度そうなのだと思います。でも、その数をどう変えていくかということではなくて、現にそういう人は一様ではないわけですから、手取り足取りしてくれよという人たちだけに合わせて物事を設計していくというのも消極的な話ですから、動こうとする人たちには積極的に支援をしていく、そのために使える情報をいろいろ出していくことが必要なのではないかなと思います。

○ 私が別に仕切るわけではないのですが、そういう意味で私の印象としては、ガイドラインはガイドラインとしてプラスがあるところなのでそういう整理をしていただいて、ただ、それをどう育てていくのかという火山の噴火のときでいう地域協議会というようなことがあるかもしれない。さらに、全体として避難ということを少し真剣に枠組みも含めて考えて、その中でどう勧告というのは考えるのかといったようなことと、あとは本当にこれで議論していない現象、特に利根川とか江戸川とか、ああいったあたりを考えるとちょっと怖い気もするので、そういったあたりも全体を入れて、文化も含めたそのパーツとして議論をされましたというような整理を少ししていただいたほうがいいような気がいたします。

個々の方々がおっしゃつたのは、多分理想像に向かいつて走っていますので、その理想像を一発で少なくとも 3 か月で勝負するというのは無理があると思います。そういう受けとめ方をしていただければいいのではないかなと思います。うまくいった例をつけていただいてもいいと思いますしね。

ということでお返ししてしまつていいのかな。

閉 会

○ 一番最初に申しましたけれども、一応年度内に何とかつくれと言われていたのですが、まだまだ御意見がいっぱいある、あるいはこれから市町村にも御意見を伺いたいと思っています。場合によったら、また年度を越すかもしれませんけれども、炎上した場合にはもう一回お集まりいただくかもしれませんけれども、一応この原案をもとに修正を加えて、できる限り早い段階でいろんな出先機関を含めて周知をしていきたいと考えています。またそのときはよろしく願います。

○ 細かい点で気づいたことがあれば。

○ どんどん言っていただけるとありがたいと思います。

最後に●●から一言申し上げます。

○ 本当に委員の皆様方にはお忙しい中をありがとうございました。

また、県、市町村の皆様方にもお忙しいところを本当にありがとうございます。

本日のガイドラインにつきまして多数御意見いただきまして、このガイドラインをめぐる活発な議論が起きることはすばらしいと思うのですが、書いてあることがよくわからないから始まって、とりあえず写しておこうみたいな話になるとあまり意味がないかなと思っていて、できるだけ活発な議論が起きることを望んでおります。

あと、今回のガイドラインは、どちらかというと行政側が危険度をどう判定するか、その中でどういうふうに情報をとるかということが主になっております。今、御意見をいただいたように、行政と住民の方々がどういうふうに危険の危機感を共有するかというのが非常に大きな課題だと思っております。また、●●先生から言われたように、住民側が持っている危機感を行政側がどうやって把握するかということも重要なことと思っております。今回の山梨県を中心とする大雪のときも SNS で内閣府も相当書かれているのですけれども、その中にはこちらにも危機感を持っているのだけれども、あまり伝わっていなかったとか、住民の持っている危機感を知っているよと思っても、知っている伝えていなかったら、本当に届いているのかなみたいなのがあって、そういう意味で、意識のギャップということは非常に重要なことと思っております。

あと、非常に微に入り細に入りいろんな情報が転がっているものをどうやって集めてくるかというところというのは、行政のほうで全部やるというのものもあるかもしれませんが、逆にもう少しそういうことを専門とする、要するに市町村ごとにカスタマイズするものをそれぞれつくっていただくような別の方法というのものもあるような気がしますし、そういったことも含めて今後いろいろ検討してみたいと思います。

いずれにいたしましても、また御意見いただきながら、しっかりこれを表に出して、その上でまた批判を仰ぎたいと思っていますので、よろしく願います。

どうもありがとうございました。

—以上—