

○矢崎参事官 委員の皆様の準備が整いましたので、ただいまより第3回会議を開催いたします。

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

8月より林の後任として参りました矢崎です。どうぞよろしくお願いたします。

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

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

それでは、開会に当たりまして、武田防災担当大臣より、御挨拶を申し上げます。

○武田防災担当大臣 第3回サブワーキンググループの開催に当たりまして、一言御挨拶を申し上げます。

本題に入る前に、今般の令和2年7月豪雨により亡くなられた方々と、その御遺族に対し、深く哀悼の意を表するとともに、全ての被災者の方々に心からお見舞いを申し上げます。

さて、本サブワーキンググループでは、警戒レベル4に避難勧告と避難指示の両方が含まれていて分かりにくい、また、大規模広域避難を円滑に実施するための仕組みが十分に整っていないなどの課題に対し、委員の皆様にこれまで精力的に御議論をいただくとともに、市町村長の皆様からの御意見を伺ってきたところであります。

これら顕在化している課題については、近年、頻発、激甚化する水害により、多くの方が犠牲になっていることを踏まえ、本格的な台風シーズンが到来する前に、一定の方向性をとりまとめることが適切かつ望ましいと考えます。

これまでに避難のタイミングを明確にするため、避難勧告と避難指示を一本化すること、大規模広域避難の円滑のため、災害が発生するおそれの段階で災害対策本部を設置すること等について、議論が進められているものと承知をしております。

私としても、その議論の方向性が望ましいと考えており、本日は中間とりまとめ(案)について、委員の皆様の忌憚のない御意見、活発な御議論を賜りますよう、お願いを申し上げます。私からの挨拶とさせていただきます。どうぞよろしくお願いたします。

○矢崎参事官 どうもありがとうございました。

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

○田中座長 東京大学の田中でございます。今回もよろしくお願したいと思っております。

今、大臣からも力強いお言葉をいただきましたけれども、本日は、基本的には避難情報、広域避難に関する論点を中間報告ということで、とりまとめていきたいと思っております。

リモートというのは、合議としてはしにくい部分もございますけれども、その分、事務

局にもかなり丁寧に事前の説明をしていただいているようでございますので、それを踏まえて議論をしていきたいと思っております。よろしく願いいたします。

○矢崎参事官 どうもありがとうございました。

本日の会合については、飯島委員は所用により御欠席されております。

また、中貝委員の代理で、豊岡市防災課宮田防災監に御出席をいただいております。

委員の皆様におかれましては、どうぞよろしく願いいたします。

ここで、武田防災担当大臣は、公務のため退席いたします。

(武田防災担当大臣退室)

○矢崎参事官 それでは、マスコミの方は、ここで御退室をお願いいたします。

(報道関係者退室)

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

また、別室にて会議のテレビ中継を実施しております。

なお、本日、お配りしております資料4の令和2年7月豪雨の概要につきましては、事前レクの際に御説明させていただいておりますので、時間の都合上、本会議での説明は割愛させていただきます。

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

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

○田中座長 それでは、委員の皆様方、どうぞよろしく願いいたします。

本日、サブワーキンググループの中間とりまとめ(案)について、御議論いただきます。

改めて確認をさせていただくと、サブワーキンググループは二つ入っています。こちらのサブワーキンググループは、避難情報と広域避難です。もう一つは、繰り返し被災を受け続けてきた高齢者の方々に対する委員会でございます。

その中での避難情報と広域避難についてということで、まずは資料1、資料2の避難情報について、御説明をお願いいたします。

○事務局(菅) それでは、事務局より資料1及び資料2について、御説明をさせていただきます。

スカイプの画面上では、資料2を投影させていただきます。

資料1の中間とりまとめ(案)の本文については、そのときに参照する形となるので、お手元に御用意いただければと思います。

それでは、資料2のパワーポイントに沿って、御説明をさせていただきます。

2ページをお開きください。避難勧告・避難指示の在り方について、制度的な検討をするに至った経緯でございます。

近年、激甚化、頻発化する水害、土砂災害において、避難をしない、避難が遅れる等に

より被災される方が非常に多いことが第一にございますけれども、さらに昨年のワーキンググループの際に行った住民アンケートによりますと、避難勧告・避難指示の意味を正しく認識していた人は2割弱であり、また、市町村危機管理部局に行ったアンケートによりますと、警戒レベル4に避難勧告と避難指示の両方が位置付けられていることが住民にとって分かりにくい等の御意見がございました。

このため、19号ワーキンググループにおいて、下矢印にございますとおり、令和2年度以降も、自治体の意見も踏まえながら、避難勧告・避難指示の在り方について、制度的な検討をすることとなりまして、その検討の場として、本年6月1日に本サブワーキンググループを設置したところでございます。

次のページをお願いいたします。市町村長の皆様の御意見を伺うために、6月中旬に全国市長会・町村会の防災関係の委員会に所属している市町村長等を対象に、避難情報の改善に関するアンケートを実施いたしました。

なお、全ての回答は、市町村名等を除いた形で参考資料に掲載しております。

質問1では、避難情報の発令経験を伺い、質問2では、避難勧告・避難指示については、一本化という意見や、引き続き二段階必要という意見があるが、どのように考えるかということをお伺いしましたところ、主な意見として、①にございますとおり、一本化に賛成。その理由として、住民にとって直感的に分かりやすい、どちらも避難するという意味では一緒、避難情報が二つあると、避難指示待ちにつながるおそれがある。

②として、二段階必要。その理由として、避難勧告と避難指示で住民に求める行動を分けている、切迫度を伝えるために二段階目が必要、一方で、一番下にあるとおり、二段階の名称が両方とも避難とつくので分かりにくく、別の名称もあるのではないかとといった御意見があります。

③として、警戒レベル4に二段階不要といった御意見、④として、警戒レベル5は災害の発生の確認ができず、発令されないことが多い、有効に機能していないといった御意見をいただきました。

次のページをお願いいたします。以上のアンケート結果をまとめると、こういったことが共通して言えるのではないかとというのが、これら4点でございます。

①に記載のように、避難を開始すべきタイミングは一つであるべきではないか。

②にありますとおり、より切迫した段階で住民に情報を発令したいという自治体もありますので、そういった自治体にも配慮した制度であるべき。ただし、避難勧告・避難指示といった組合せである必要はない。

残りの③④は先ほどと同じなので、割愛させていただきます。

以上を踏まえまして、考えられる方向性としては、矢印以下に記載のとおり、一つは、避難のタイミングを明確にするため、避難に関する情報としては、避難指示に一本化するのではないかと。その際、避難すべきタイミングは、避難勧告のタイミングであるので、今後の新たな避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令するのではないかと。

二つ目は、二段階必要という市町村の御意見も踏まえ、状況が切迫し、緊急に安全を確保するよう、市町村長が特に促したい場合に発令できる情報も設けることとするのではないか。その情報は、災害発生を確認したときだけではなく、災害がまさに発生するおそれがあるときにも、発令可能なものとするのではないか。また、市町村長から必ず発令される情報とは位置付けないのではないかということが考えられます。

これを警戒レベルも含めイメージ化したのが、次のページでございます。

黒丸の1にあるとおり、現行の警戒レベル4に合った二つの避難を促す情報については、避難指示に一本化です。

黒丸の2にございますとおり、現行の警戒レベル5、災害発生情報は、災害が発生したことを確認したときにしか発令できませんでしたが、市町村が災害の発生を確認することが難しいなど、有効に機能していないことを踏まえ、緊急に安全を確保するよう促す情報、名称は今後検討でございますが、これについては、災害がまさに発生するおそれの段階でも、発令可能な情報と位置付ける。これにより、例えば現行でいう避難指示を発令した場合には、警戒レベル4ではなく、警戒レベル5の情報を使うということが一例としては考えられるということでございます。

この方向性案について、事前に各委員及び一部の首長の方々に御意見を伺いまして、その内容を次のページ以降に記載しております。

6ページです。各御意見のページの右上に、中間とりまとめ(案)本文における該当ページを記載しておりますので、御参考にしてください。

主な御意見を御紹介するのにとどめさせていただきますけれども、まず避難勧告と避難指示を避難指示に一本化することについてです。

波線より上は、首長の方々からいただいた御意見で、相馬市長や熊本市長、清田委員、その他、多くの学識委員も含め、分かりやすさ、避難指示待ちを回避できる等の理由から、一本化が必要という御意見です。

中貝委員や三条市長におかれては、二段階必要であるという御意見ではありますが、4の中に二つある必要はなく、また、避難勧告と避難指示の名称にこだわるわけではないということで、警戒レベル5にもう一つの情報を位置付けるということも含め、避難勧告と避難指示を一本化することについて、肯定的な御意見をいただいております。

次のページでございます。避難指示に一本化をするということについての意見です。

これについても、最初から強い言葉である避難指示を用いたほうがよい。また、4ポツ目にもあるとおり、もし避難勧告に一本化してしまうと、避難指示待ちをしている人がずっと待ち続けて、避難が遅れることにつながり得る等の御意見があり、避難指示に一本化するという御意見がございました。

一方で、下の2ポツにあるとおり、避難勧告という言葉が既に浸透しているという御意見もあり、中貝委員からは、警戒レベル4と警戒レベル5の名称は、併せて検討するのがよいという御意見もいただいたため、中間とりまとめ(案)を本文の15ページやイメージ図

にはこのように書いています。避難指示への一本化を基本としつつ、警戒レベル5の名称の検討に併せて、必要に応じて警戒レベル4の名称も含め検討するが、いずれにしても、年内には結論を得る。こういった一文を入れさせていただいております。

次のページを御覧ください。警戒レベル5とした緊急に安全を確保するよう促す情報についてです。

名称は今後検討でございますけれども、これを位置付けるということ自体については、三条市長、中貝委員、その他多くの学識委員も含め、必要であるという御意見です。

一本化すべきという御意見だった相馬市長や熊本市長についても、通常の避難をしたら危険な場合もあるということで、こういった情報を設けることについては、御理解をいただいているところでございます。

以上については、先ほどお示しした検討の方向性について、事前レクにおいては、同様の御意見をいただいているところでございます。

9ページ以降でございますけれども、様々な御意見を頂戴している状況ですので、中間とりまとめ以降の検討課題として整理するのではないかとということで、オレンジ色の文字のように事務局では記載させていただいております。

警戒レベル5の緊急に安全を確保するよう促す情報について、どのような場合に発令するのか、どのような名称にするのか等についてです。

名称の検討に当たっては、避難という言葉は使わないほうがよい、行政がお手上げの状態であり、住民に行動を委ねる段階であることが分かるものがよいといった御意見をいただいております。

2ポツ目のように、幾つか例示をいただいております、中間とりまとめ(案)19ページに理由とともに記載しております。

6ポツ目のように、命を守る最善の行動という表現についても、まだ命を守る段階であると伝わりかねないため、必要に応じて見直すべきではないかという御意見もありました。

下半分についてですが、今回の方向性では、警戒レベル5の中に、災害発生時に加え、発生が極めて切迫した状況も加わったため、同じ警戒レベル5の中で、どのように災害発生情報を住民に伝えるのかということについて、意見が出ております。

中貝委員からは、発生したという情報は重要であり、把握するのは困難ではあるものの、警戒レベル5、大規模な決壊発生など、可能な限り伝える努力は必要なのではないかといった御意見がありました。

以上について、中間とりまとめ(案)本文の18ページに記載しております。

最後は10ページでございます。警戒レベル5について、まず5と表現をしてしまうと、今度は5待ちになってしまわないかという御意見がありました。

一方で、警戒レベル5だけ5と呼ばないこととするのの分かりにくさや、水位や気象情報が5段階で成り立っていることとの不整合が出てくるといったことから、5と表現す

ることでよいという意見も多く出されました。

下半分の命を守る最善の行動を求めるような段階は、警戒ではないのではないかと御意見があるという話もございました。

レベル5だけ警戒という用語を使わないと、分かりにくいといった御意見も出されました。

加えて、警戒という用語ではなく、警告レベルではどうかという意見もありましたが、警告となると、避難が行政主体のように聞こえ、警告されないと避難をしないということにもなってしまうという御意見が出されました。

5についても、警戒についても、既に五段階の警戒レベルということで普及啓発を進めている中で、また変えてしまうことに抵抗が大きいのではないかと、混乱が生じるのではないかと御意見も多くありました。

事務局としましては、両面の意見があったため、中間とりまとめ以降の議論と記載し、中間とりまとめ(案)本文内のイメージ図にも、警戒レベル5の呼称については、今後議論という形で注釈を入れております。

以上については、中間とりまとめ(案)本文の20ページに記載しております。

以上が避難勧告・避難指示の話でございます。

次のページ以降は「2. 避難行動としての屋内移動等の位置付けの検討」でございます。

12ページを御覧ください。この内容自体は、第1回のサブワーキンググループから特段変わってございません。現行では、法60条3項において、立ち退きがかえって危険な場合において、屋内での安全確保を指示することができるというような規定になってございませぬけれども、警戒レベル4のような立ち退き避難を促すような時点においても、浸水深が浅く、家屋倒壊等氾濫想定区域の外に住んでいるなど、屋内での安全確保ができ、浸水が継続することに生じる支障も許容できる、そういった住民の方々に対しては、屋内での安全確保をするよう指示することができる制度的な位置付けを明確化するべきではないかという方向性でございます。

次のページは、各委員等からいただいた御意見です。

この方向性に対しては、事前レクでは、各委員からも制度的な位置付けを明確化するべきとの肯定的な意見をいただいたところです。また、この明確化に併せて、国内での安全確保も避難であることの普及啓発を行っていくべきとの御意見も出されました。

以上について、中間とりまとめ(案)本文の17ページに記載してございます。

最後に「3. 高齢者等避難開始の位置付けの検討」についてでございます。

この内容も第1回サブワーキンググループから変わってはございません。

現在、避難のガイドラインにおいて、市町村長は、警戒レベル3避難準備・高齢者等避難開始を発令することにより、移動に時間を要する高齢者等に対し、早めの避難を求めることとしておりますが、運用面では、そのようになされているものの、このように早い段階から高齢者等に避難を求めることができることについての明確な規定がございません。

災害対策基本法56条2項において、避難勧告または避難指示を受けた場合、つまり警戒レベル4の段階で要配慮者が円滑に避難できるよう特に配慮しなければならないとある状態でございます。このため、高齢者等に早期の避難を促すことの制度的な位置付けを明確にしてはどうかという方向性案でございます。

この方向性案に対しても、事前レクでは、各委員からも制度的な位置付けを明確化するべきとの肯定的な意見をいただいているところではございます。

この明確化に併せて、移動に時間を要する高齢者等の早期避難が必要であることの普及啓発も行っていくべきとの意見も出されました。

また、田中座長からは、もう一つの高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ等においても、この論点については、きちんと共有するべきといった御意見もいただきましたので、そのようにさせていただく予定でございます。

以上について、中間とりまとめ(案)本文の17ページに記載しております。

以上が19号ワーキングの報告で提出された制度的検討の論点でございます。

事前レクでは、それ以外にも御意見をいただいておりますため、以降にまとめてございます。これらも中間とりまとめ以降の議論とすることが考えられます。

17ページでございますが、垂直避難や退避も指示することができるようになるのであれば、住民に対してどのように警戒レベル4の段階でとるべき行動を伝えるのかといった点を議論すべきという意見や、避難という用語について、もう少し議論する必要があるのではないかとといった御意見をいただきました。

以上について、中間とりまとめ(案)本文の20ページに記載してございます。

最後のページでございます。警戒レベル3の活用については、様々な意見を頂戴いたしました。

例えば土砂災害特別警戒区域などの特に危険性が高い区域に住んでいる人たちについては、警戒レベル3の時点で避難を促すこととしてはどうか。

要配慮者の避難が重要であり、そのタイミングを明確にすべきで、ふさわしい情報名称も考えるべきではないか。

避難準備のタイミングは人によるため、横一線のタイミングで避難準備を呼びかける必要はないのではないか。

警戒レベル3は、頻度が高いことにより、避難自体が負担になっている人も多いのではないか。もう少し踏ん張ってから発令できるとよいがという意見もあります。

一方で、移動時間を踏まえて早めに出しているのだから、頻度が多くなるのは必然であり、むしろ現場の判断として、避難をむしろ楽しむような仕組みを設けるなど、工夫をしてもいいのではないかと御意見がありました。

最後に全体に関わる話であります。避難準備等に関する新たな制度の周知等をしっかり検討すべきである旨、21ページに記載しております。

以上が避難情報関係の説明でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、避難情報に関する制度面での対応の方向性について、御意見がありましたら、スカイプ内のチャット機能で発言あり、また、災害対策本部会議室に来ていただいている方は、手を挙げていただければと思います。どなたからでも結構でございます。山崎登委員、よろしく願いいたします。

○山崎登委員 山崎です。

皆さんの意見をうまくまとめていただいて、大変に分かりやすい情報が出来上がるのではないかと期待しています。

今まで避難勧告と避難指示が警戒レベル4にあることの分かりにくさは、伝える側にもあったし、受け取る側にもありましたから、伝える側の危機感をきちんと受け取る側に分かりやすく伝えるということで、一本化は大賛成で、避難情報の一つの大きな課題はクリアされるのではないかと思います。

3年前までNHKにいまして、現場を取材していたときに、被災者に話を聞くと、避難勧告という言葉のほうが行政用語の印象が強くて、避難指示はどうも分かりにくいということを随分聞いたのです。

今回、議論に当たって、大学でオンラインで授業をやっていたものですから、学生は1,400人くらいにアンケートを取ってみたら、防災を勉強している学生も、そうではない学生も、もし行政が発表する文言として、どちらのほうが避難を呼びかけているのかということ強く感じるかと聞いたら、4分の3が避難指示と回答してきました。

とても意外だったのですけれども、私が現場で取材していた頃は、市町村は、あまり積極的に避難勧告や避難指示を出そうとしなかった時期です。ところが、ここ数年、空振りでもいいから、避難勧告や避難指示をきちんと出していこうという動きになってきて、多分その影響もあって、避難指示という言葉にも随分親和性というか、避難との意味合いが伝わりやすくなったと思いますので、私は避難指示という言葉できちんと周知していけば、それで今回の避難の情報は、発表する側の危機感が受け取る側にきちんと伝わる仕組みはできるのではないかと期待しています。

ただ、継続の審議があるので、ちょっとだけ申し上げたいことは、警戒レベル5の段階で、今での命を守る最善の行動というのが残っていますけれども、最初は自己判断で命を守れというぐらいの文言に変えるべきだと思っていたのですが、せめて自分の判断で命を守る最善の行動くらいのことにはしないと、警戒レベル5でもって命を守る最善の行動ができる段階なのではないかという受け取りは拭えないと思うのです。

今回の検討会の一番の眼目は、警戒レベル5を警戒レベルから外したらどうかという議論もあるくらい、警戒レベル5は警戒レベルの段階とは飛び越えたところにあるのだということ、皆さんの共通認識ですから、そこに付け加える文言も命を守る最善の行動に、

せめて自分の判断で命を守る最善の行動を取れというくらいのことでは言っておけないと、伝える側の意図が伝わらないのではないかと。継続的な検討だということですので、ここはぜひ内閣府の皆さんにも御検討いただきたいと思っております。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。坪木委員、よろしくお願いいたします。

○坪木委員 坪木です。

1点、確認したいのですが、ここで言われている継続審議の継続は、いつまでの継続という理解でよろしいでしょうか。先ほど山崎登委員がおっしゃった点は、私も全く同感で、警戒レベル5を宙ぶらりんにした状態で、警戒レベル4を避難指示だけにすることは、やや片手落ちといいますか、むしろよくないと思っておりますので、やはり警戒レベル4と警戒レベル5をセットにして決めていくことが重要だと思います。その点で、継続は例えばワーキングが最終段階では継続にはせず、結論づけると、そういったことが重要だと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

事務局、よろしくお願いいたします。

○事務局（菅） 坪木先生、ありがとうございます。

継続というのは、8月21日以降も引き続きサブワーキンググループを存置させていただきまして、令和2年内、今年のうち最終とりまとめを行いたい。それまでにそういった内容についても、引き続き議論し、検討を出すというようなことで考えてございます。

○坪木委員 私が聞きたかったのは、この議論について、結論が出た段階で公表するという理解でよろしいでしょうか。

○事務局（菅） 中間とりまとめ自体につきまして、この方向性については、速やかに公表させていただくのですが、今、議論にありましたような、例えば命を守る最善の行動という表現の見直しとか、あるいは緊急に安全確保するために促す情報との名称、そういったことについては、引き続き御議論をいただいて、年内に最終とりまとめを公表するという形で考えております。

○坪木委員 承知しました。

○田中座長 今、ここで案を出されている避難勧告と避難指示の一本化についても、制度的運用は、最終とりまとめと同時に動いていくということですね。

○青柳政策統括官 法改正があります。

○田中座長 要するに法律改正に向けて、そこから動くわけですね。

○青柳政策統括官 実際に運用されるのは、災害対策基本法が改正されて、公布して、施行された後ですから、逆に言うと、それまでに自分たちが周知を行って、速やかに市町村長ないしは住民の方々が理解して動けるようにしていく。そのために今回の中間とりまと

め(案)の中でも、周知の話を21ページに書かせていただいているところです。

○田中座長 坪木委員、今の御回答ですので、制度的には揃って動いていくということになりますので、議論の成案がこの場で決まっていくことが中間と最終になっているという御理解をいただければと思います。

○青柳政策統括官 サブワーキンググループとしての結論は年内にいただいて、それを基にして法律案を作成し、国会に提出をし、御審議をいただいた上で、成立の暁には速やかに施行させていただきたいということでございます。

○田中座長 続きますして、片田委員、その後、鈴江委員、お願いいたします。

○片田委員 片田でございます。

警戒レベル4が避難指示に一本化されるという方向について、大変分かりやすくなって、この点については、何の異論もございません。

今、話題になっているところの警戒レベル5の話ですが、ここについて、警戒レベル5に対応してとるべき行動について、ある程度指針を定めてからという御意見もありましたけれども、水害を念頭に置いた場合、とるべき行動は地域で大きく違いうだろうということと、警戒レベル5という状況は、前回も発言しましたがけれども、大きな町の中の山間部において土砂災害が起こっていて、都市部においては、特にそれほど逼迫した状況ではないということとか、様々な状況があって、とるべき行動のところまで明確に議論し尽くして、それを方針として示すということが本当に妥当なのだろうかということもあるように思うのです。

私は、前回にも申し上げたかもしれませんが、警戒レベル5において、とるべき行動とか、これについては、地域の地区防災計画と連動させるべきではないかと思っております。地区防災計画の中で、警戒レベル4を超えても、それぞれの地域で判断しなければいけない状況に入ったということだけの宣言であって、そこにおいて、各地域がどういう行動をとるべきかというのが、その地域に置かれた状況とか、そういったことを地域の地区防災計画の中でしっかり議論することと連携して、地域の中でとるべき対応の共通認識を地域の中でつくっていくという取組と連動させたらどうかと思っております。

警戒レベル5において、とるべき行動はといったときに、一様に示せないと思うのです。例えば中貝委員の豊岡市のように、水門を閉める。そうすると、これから内水がひたひた上がってくるという状況にあっても、状況によっては、間に合えば外に出ていってもらったほうがいだろうし、それがあまりにも遠いような場合は、2階へ上がるなどということもあっていだろうし、とるべき行動は全く違うように思うのです。それを一律、一様に方針を示すことには無理があります。

そして、何よりもこのように住民がとるべき行動をいちいちこのような形で指南しなければいけないのかという、そこに住民としての当事者間があまり感じられないわけです。住民に地域でちゃんと議論をしていただき、とるべき行動を地区防災計画の中で決めていくという方向で、ここは議論していくべきではないかと思えます。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

確定的に行動を決めるということは、事前には難しいのです。だからこそ、警戒レベル5があるということだと思います。地区防災計画の提案をありがとうございました。

続いて、鈴江委員、その後、牛山委員、お願いいたします。

○鈴江委員 鈴江です。よろしくお願いします。

今回の中間とりまとめ(案)は、皆様の多岐にわたる意見を非常に分かりやすく整理されていると思っていますし、一本化についても、変わらず賛成です。

今、片田委員からもありましたけれども、警戒レベル5という情報について、自治体からは、住民が何をすれば分からないなど、有効に機能していないという意見があったということですが、私も片田委員と同じく、起きている事象というのが様々な中で伝えていく難しさがあると思います。

どういうふうに行動をとるべきかということ伝えることが重要というよりは、警戒レベル5では、何が起きたのかという発生情報、あるいは発生が目前であるという情報がきちんと危機感を持って伝えられるということが重要なのではないかと思います。

実際に去年の台風第19号で、千曲川での事例ですけれども、長野市では、警戒レベル5情報で千曲川の越水情報を出して、直ちに命を守る行動をとる呼びかけ、さらには発生情報で越水が始まって、堤防決壊のおそれがあるという呼びかけもされていました。

これに併せてエリアメールも警戒レベル5情報で出されていて、地域の皆さんにとってみると、エリアメールがかなり危機を共有できるツールになっていたということも聞きまして、実際に避難に結びついたという情報も聞きました。

そういった中で、警戒レベル5発生情報、またはおそれというものが伝えていくということの意味は、すごく大きいのではないかと思います。

一方で、自治体の皆さんの中では、対応する体制で、人的な部分でも非常に課題も多いと思います。そういう中で、どういうふうにしたら、そういった情報が伝えられるのか、自治体を支援するシステム、それは人的なものだけではなくて、情報を伝えるインフラやシステムの支援もあるのではないかと思います。

最後に1点、先ほど時期について、とりまとめの方向性の時間的な流れで混乱を避けるためにも、今、一本化という情報が中間とりまとめで情報として先走っていったときに、伝わり方として、これからまた台風シーズンで避難情報がたくさん出てくる中で、今、まさにこれから運用をされるのかのような誤解を招かないような形で発表し、伝えていくことが大事ではないかと思います。

1点、事務局の方々にもお伺いしたいのですけれども、今回、これを年内にまとめてという流れですが、国会の議論にもよると思うのですけれども、運用を目指している時期としては、来年の出水期からの運用を目指しているという認識でよろしいでしょうか。

以上です。

○田中座長 今回の最後のことは、重要な御指摘だと思います。

○青柳政策統括官 まさにそのとおりです。法律は早ければ、国会は1月から6月ですから、その中でできるだけ早くといっても、4月、ゴールデンウイーク前にできればというところですから、そこから梅雨どきまでには十分な周知を図って、その前にも、21ページにもありますように、新たな制度の周知を図って行って、来年の出水期に間に合うように、梅雨どきに間に合うようにということで、運用していきたいところです。

○田中座長 よろしゅうございますか。

○鈴江委員 ありがとうございます。

○田中座長 牛山委員、お願いいたします。

○牛山委員 牛山です。

今回、中間とりまとめの段階で固めておくものとしては、避難勧告・避難指示の一本化、警戒レベル5の定義づけ、屋内退避や警戒レベル3の災害対策基本法等への明文化、その辺りかと理解しております。

その範疇については、これまで様々な議論をとりまとめていただいて、今回の中間とりまとめ(案)の内容については、特に異論を持つものではありません。

今後の議論について、あるいはいろいろ制度が変わることについて、少し発言をしておきたいと思います。

避難勧告か、避難指示かというところは、今回、完全には決めないと理解しておりますけれども、基本的には指示に一本化で、避難勧告廃止という報道が先行して出ましたけれども、普通の人の目から見ると、避難勧告が廃止されて、避難指示に一本化したのだと、そんなような感じになるとは思っています。

ただ、私自身、避難勧告と指示はどちらがいいかということは、正直どちらが絶対にいいと決めかねているところはございます。避難指示という言葉がかなり普及してきて、避難指示待ちという問題もあるという観点からすると、避難指示という言葉に一本化することも合理性があるとは思っています。

一方、従来、避難勧告での避難が基本ですということも、かなり強く周知してきたところだと思います。ですので、かなり基本を変えるということにもなりますので、この辺り、基本を大きく変えるということになりますと、なぜそれを大きく変えるのかということも明確に説明できるようにしておかないといけないのではないかと。避難勧告と避難指示、どちらを選ぶにしろ、こういう理由で避難指示にという名称にしたのであるということが明確に説明できるようにしておくこと、これは中間とりまとめの段階よりも少し後の段階になると思いますけれども、これはぜひ注意深く取り組んでいただきたいと思います。

警戒レベル5の定義づけというか、警戒レベル4と警戒レベル5の違いの部分について、かなり議論が深まったと思います。これはこれでいいのですけれども、ただ、一部報道等で伝えられているイメージ、それと今回の報告書でも、ややそういうニュアンスがあるのですが、緊急に安全を確保するよう促す情報という、新たな情報を新設するのであると受

け止められるような表現が見られる感じがいたしまして、これはあまり適切ではないのではないかと思います。

今回、議論しているのは、あくまでも従来から存在している警戒レベル5、現在は災害発生情報という呼び方をしているわけですが、警戒レベル5の整理ということをやっているのであって、警戒レベル4の上に警戒レベル5、緊急に安全を確保するように促す情報という新たな情報を新しくつくろう、もう一枚屋根を重ねようという議論をしているわけでは決してないわけです。

警戒レベル4を超えるような新しい情報が新たにできるのだというイメージが強く広まってしまいますと、その途端に警戒レベル4、避難指示は、もはや意味をなさない情報になってしまうと思います。これを非常に強く懸念しておりますので、情報新設ではないのだということは、はっきりと明言していただきたいと思います。警戒レベル5についてどうするかということも議論したのであって、新たに警戒レベル4より後に避難を促す情報をつくろうとしているのではないのだということは、明確に周知していただかないと、本当にまずいことになると思います。

警戒レベル3の話は、今まで議論がありませんでしたが、警戒レベル3も明文化することは非常に重要であります。今後の議論になると思いますけれども、繰り返し私が強調しているところではあります。警戒レベル3をお年寄りのためだけの情報には決してしないでいただきたい。しつこいようですけれども、繰り返し述べたいと思います。

今回、避難勧告・避難指示が一本化されて、あたかもいきなり避難指示になる、避難の呼びかけが避難指示しかなくなるのではないかという声も聞きますが、それは大変な誤解なわけです。警戒レベル3があり、警戒レベル4があるということで、警戒レベル3は、お年寄りのためだけの情報ではなくて、危険なところにいる広く全ての人に対して、早期の避難を促す情報、警戒レベル4の前段階で警告をする情報、そういったものであることは、これも明確にしていってほしいと思います。

今後の議論の特に中間とりまとめの後の議論を進める前段階として、警戒レベルはそもそも何であるのかという辺りについて、議論をする我々の中でも、もう少し認識を整理しておいたほうがいいのではないかという気もいたします。警戒レベルというのは、行動指南をするものなのか、あるいは状況の切迫性を伝えるものなのか。

今のガイドライン上の定義はもちろんあるわけですけれども、この辺りについて、もう少し整理した上で、次の個別論的な話に入っていくないと、私もついやってしまうのですけれども、個別論のほうがいろいろ興味が湧くものですから、個別具体的な話について深掘りしてしまいかねませんので、もう少し広い観点で見て、警戒レベルとはそもそも何なのか、何のために警戒レベルを運用しているのか、この辺りについて、もちろん事務局なり、内閣府なりの考え方で結構ですけれども、定義と整理をした上で、次の議論に入っていく必要があるのではないかと考えております。

以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

かなりいろいろな論点を明示していただいたと思いますが、事務局、コメントはございますでしょうか。

○事務局（菅） 今、いただいたような内容についても、引き続きの論点として認識させていただいておまして、中間とりまとめにも書かせていただいておりますので、引き続き御議論をよろしく願いいたします。我々としてもしっかり準備をさせていただきたいと思えます。

○田中座長 このまとめの中でも、緊急に避難を促すということが、情報として入っていることに対しても、含めて懸念の御意見だったように思うのです。

○事務局（菅） 新設のところの話ですね。牛山先生がおっしゃられるとおり、警戒レベルとして見たときには、災害発生情報の考え方を発生だけではなくて、おそれも入るということで見直して、今後、緊急に安全を確保するよう促す情報としてはどうかということです。

一方で、災害対策基本法の点で見ますと、実は災害発生情報は、災害対策基本法の中の避難指示の発生したときの呼び方を、避難指示ではなく、災害発生情報にしようということにしたところから考えると、今は避難勧告と避難指示という二つの情報なのが、今後は避難指示と緊急に安全を確保するよう促す情報という二つの情報になるので、法令上は、一つ新設という言い方が、正しいのか分からないのですけれども、設けることを考えるというところがございます。

なので、先生がおっしゃられるように、一つ避難の情報が減ったのに、一つ避難の情報がまた増えたみたいなことには伝わらないように、きちっと周知の段階では考えていきたいとは思っております。

○田中座長 今の御意見で、牛山委員、御回答はよろしゅうございますか。

○牛山委員 ありがとうございます。

確かに法律上だと、要するに型としては新設になるという説明は、十分に理解できる場所ではありますが、ただ、情報は出す側ではなくて、受け取る側の問題も非常に大きいので、型としては新設であることは重々承知なのですけれども、それを言ってしまうと、新しい厳しい情報が出るのだと、恐らくそういうふうに捉えられてしまうでしょう。

私自身もその辺りの周知には力を尽くしたいと個人的にも考えておりますが、かなり注意深く伝えなければならないポイントは、法律上はこうではあるけれども、あくまでも従来の警戒レベルの表の中にあつたものであるということで、あの表をさらに超えるようなものになるわけではないのだということですか。その辺りの丁寧な説明が必要ではないかと思えます。

○田中座長 ありがとうございます。

どうぞ。

○青柳政策統括官 おっしゃるとおりで、新設情報の話をPRというか、大きく取り上げ過

ぎると、逆に誤解を招くところがありますので、多分警戒レベル5の法制上新設になる情報は、あまりPRしないという話にも一つはあるのだらうと思います。めったに出るものではないというところもあるかもしれません。

それと、誤解なきようにというところがあるのですけれども、避難勧告と避難指示を一本化するとき、避難勧告に一本化することも、避難指示に一本化することも、自由自在にできるかのように思われると、法制上はそういうものではないだらうというところがありますので、今のところ、避難指示に一本化ということで、中間とりまとめの案としては出させていただいておりますけれども、十分にちゃんと法制的な議論を進めていった上で整理がされていくと御理解をいただきたいと思っております。

○田中座長 ありがとうございます。

ワーキンググループとしては、要するに一本化ということを提案させていただく。それに対して、現場、あるいは法制度的な担保を含めながら、御議論をいただくということになるのだと思います。

ただ、今の御発言の中で引っかけたのは、めったに出ないということです。これだけ特別警報が出てしまっていますから、それは多分通用しないと思います。かなり慎重に扱ったほうがよいのです。最初は運用でやってしまうなども含めて、慎重に議論をしたほうがよいと思います。いずれにしても、中間とりまとめ以降の議論ということになると思います。

首藤委員、そして、片田委員、お願いいたします。

○首藤委員 首藤です。

中間とりまとめ(案)のとりまとめをありがとうございます。今回、まとまりました内容については、私は全て大賛成でございます、異論はございません。

今後の検討についてなのですが、特に先ほど来も議論に上ってございました、警戒レベル5で出す情報についてです。今、緊急に安全を確保するよう促す情報ということで、名称、その他については、これから詳細を検討するということでしたけれども、特に名称については、できるだけ多くの方の御意見を聞いたりして、決めていったほうがよいと思います。

先ほど、ほかの先生方もおっしゃっているように、受け取る方がどう受け取るかということがとても大切だと思っております。最初、山崎登委員が学生さんに聞いてみたということもおっしゃっていましたが、そのように多くの方の意見を、それこそ極端な例を言うと、国民から意見を募るぐらいのつもりで、どんな名称がいいかということを経験していただければいいのではないかと考えております。

以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

片田委員、お願いいたします。

○片田委員 牛山委員のおっしゃったことが非常に重要だと思います。受け取り側がどう

理解するののかということを見ると、表面上は避難勧告と避難指示が一本化されて、さらに新しい情報が出るという、この事実しか国民側には伝わらないわけです。こうなると、避難指示の後にまだあるという感覚にどうやってなってしまうという、これは受け取り側にどのように説明しても、多分そうになってしまう状況があるのだらうと思います。

そうなってくると、警戒レベル5の位置付けは、非常に強く国民にアピールしておく必要があるのだらうと思います。要は各自が安全確保の行動を取りなさいと、つまり平たく言えば、行政からどうしろ、こうしろという状況ではないのだということ、だからこそ、自分で対応を決しなければいけない。行政からの情報に委ねた行動を取る状況ではなく、地域で、もしくは個人でしっかり対応しなければいけないほどのレベルになっているのだという、警戒レベル5の位置付けをしっかり強調して伝えていくことが必要だらうと思います。

そうしないと、これまでも避難準備・避難勧告・避難指示とありました。それが避難準備・避難指示・新設情報という三段階、だから、名称が変わっただけのように受け取られてしまう可能性が非常に高いと思います。

特にそういう面では、警戒レベル5というものがどういうことかということを強調することです。つまり各自が自らの安全行動を自らがけっしてとらなければいけないのだということ、もしくはそれが地域で決して行動をとらなければいけないのだということを強調する警戒レベル5の位置付けをより強調していく。

そのためにも、警戒レベル5を地区防災計画と連動させます、行政からそれぞれの地域に対して、もしくは個人に対して、様々な情報を出すという警戒レベルではないのだと、あとは地域で地区防災計画に沿って行動をとるレベルになってしまっているのだという、これが警戒レベル5なのだという説明を強調することが必要だらうと思います。

牛山委員がおっしゃったように、警戒レベル3に高齢者に対する情報という色彩が非常に強くなってしまっているというのが現状なのだらうと思います。避難準備ということは、恐らく国民的にはまだ逃げなくていいということなのです。高齢者だけ逃げればいいのかという理解になってしまう今の情報の名称からいって、そうなっていると思います。

そういう面では、これは抵抗感がありますけれども、高齢者等というこの部分の言葉は、本当は取ったほうがいいのかと正直思うほどです。準備の段階で要配慮者は逃げるのだと、避難準備という言葉でその行動をとるのだということを周知していくことのほうが重要で、今のまま名称の中に高齢者等という言葉が入っていると、どうやって対象は情報の受取先なのか、アクションをとらなければいけないのは、高齢者に非常に偏ってしまうのではないのかという気がいたします。

この辺ができるかどうかはともかくとしまして、避難準備、避難指示、新設情報ということなのですけれども、新設という言葉は使わない、今はそれで結構です。でも、それ以上に重要なことは、警戒レベル5が行政からではお手上げ、地域で行動をとるべし、個人で行動をとるべしという段階なのだということの強調と、あと、警戒レベル3は決して高

齢者だけの情報ではないのだということの強調が非常に重要になってきたという感想を持ちました。

私からは以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

そうしたら、牛山委員から御発言がありますが、橋爪委員、山崎登委員、牛山委員の順でお願いいたします。

○橋爪委員 橋爪です。

警戒レベル5の議論が中間とりまとめと言っておきながら、次の議論が出るぐらい、警戒レベル5が難しい、どう考えるか、これをもっときちっと議論をして、意思疎通をしないと、多分名前などは考えられないと思います。どういう情報かということがはっきりしないと、名前などは出てこないの、まずは警戒レベル5、そもそもレベルは何だろうみたいなことも含めて、内閣府さんにいろいろ細かいヒアリングを各委員の先生にさせていただいて、その上で最終的には自治体が出す情報になるのだと思うのですが、そうすると、自治体にいろんな災害をちゃんと把握しろとか、そういうことは多分難しいと思うので、それなりのテクニカルに出せる警戒レベル5の情報でなければいけないと思うので、テクニカルな部分と両方を今後探らなければいけないと、議論を聞いて思いました。

それと、もう一つ、今、避難情報というのは、ほとんど速報で出しているのは、Lアラートという仕組みで流れています。これは自治体と総務省さんの外郭の団体が運営しているのですが、結構簡単には新しい情報を組み替えることは難しいです。災害発生情報に対応している自治体さん、県は、まだ全部もちろんなくて、十数県しかないという状況で、新しい警戒レベル5を次の出水期までにやれということになると、かなり大変な作業にもなります。なので、そういった準備も一方で進めておきながら、警戒レベル5をどうしていくかということを進めなければいけない。時間的には結構厳しいものがあると思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

山崎登委員、どうぞ。

○山崎登委員 山崎です。ありがとうございます。

警戒レベル5について、皆さん、いろんな御意見が出ていますけれども、警戒レベル5というのは、避難の情報は出せない段階だと、きちんと位置付けないといけないと思うのです。この段階で何か情報が出るということにしてしまうと、この段階で避難しようという人がでてきますから、避難指示を警戒レベル4に置いた以上、警戒レベル5でもって避難の情報が出ることはおかしいですから、警戒レベル5の段階は、先ほど私は自己判断で命を守る最善の行動をしてくれというぐらいに書いたほうがいいと言いましたけれども、この段階では、避難の情報は出ないのだということだと思っております。

ただ、もし可能性として、この段階で出せる情報があるとすれば、例えば河川管理の事

務所とか、砂防の人たちの協力を得ながら、それぞれの自治体が何々地区緊急警戒、これは避難の情報ではないのだけれども、地域の危険性が一層高まったというぐらいの情報がもし出せるのならば、それは目指してもいいと思いますけれども、少なくとも住民に避難を促す情報は、警戒レベル5では出ないということは、中間とりまとめできちんと位置付けたほうがいいと思います。警戒レベル5でもし情報が出るとしたら、それは避難の情報ではないと私は整理すべきだと思います。

その関連で言うと、今後、これも検討したほうがいいと思いますが、警戒レベル3の避難準備・高齢者等避難というのは、どちらに向かって、何を言っているのかよく分からない情報なのです。だから、警戒レベル3での避難の情報がきちんと受け止める側にストレートに伝わっていかない情報名になっていると思いますので、警戒レベル5、警戒レベル4、警戒レベル3の位置付けをきちんとするという事は、やっていったほうがいいと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

少なくとも全ての人に安全な行動を保障するという状況ではないということは、はっきりしているということですね。非常に警戒レベル5が複雑なのは、通報とか、目撃という現場から上がってくる情報と、いわゆる洪水予報河川のような発生情報として出ていく。そして、特別警報が入っているところに、またここで話が難しくなっているところはあるように思います。いずれにしても、警戒レベル5がかなり慎重に議論は要ることになると思います。

それでは、牛山委員、鈴江委員、坪木委員、お願いいたします。

○牛山委員 牛山です。

今、橋爪委員、山崎登委員はじめ、おっしゃったことに賛成する部分が非常に多かったです。警戒レベル5をどうするかということ、これがまさに大きな課題になっていくと思います。

首藤委員もおっしゃったように、警戒レベル5をどうするか、名称等をどうするかについて、様々な立場からの意見、あるいは様々な知見、こういったものを集めるべきであると、全くそのとおりだと思います。

その際に、今、橋爪委員、山崎登委員もおっしゃったように、警戒レベル5とはそもそも何なのかということを確認にした上で、そういった様々な立場からの意見を集めないと、変な方向に行ってしまうということもあり得ると思います。

曖昧な聞き方をすると、警戒レベル4を超えるような、物すごく強く避難所への立退き避難を呼びかけるような名称が提案されたりとか、そういったことにすらなりかねないのではないかと。警戒レベル5とは何なのかということをも十分に議論して、それと並行して様々な立場からの知見を集めてくるということ、これが必要になってくると思います。

もう一つは、時間のスケジュール的なことについて、一つ提案しておきたいのですけれ

ども、今回、大きく手が入られるわけです。大きな改定が行われます。先ほどもちょっと触れましたが、私もいろんなところから御意見をいただいて、避難情報について、また変えるのか、もういいかげんにしてくれないかというような、かなり強い意見を承っております。

昨年、警戒レベルが導入されて、まだ1年そこそこで、そこでまた大きな改定が行われるというのは何なのかと、かなり怒りを持って、御意見をいただいた方もいらっしゃると思います。私もそういった御意見は非常にもっともだと思えるところもございます。

こういった情報は、先ほど橋爪委員も触れられていましたけれども、例えばLアラート等の情報伝達システムを改修することにも時間がかかるわけです。あるところから漏れ聞いた話ですけれども、昨年の警戒レベルの導入のための情報システムの改修が、今、終わったところであるとか、あるいは改修のための予算を今取っているところなのに、また変えるのかというような、悲鳴のような声すらも聞いております。

以前からの議論の経緯もあり、今回、大きく変えるという方向は、これはこれでやむを得ないところだと思います。ただ、できれば今回の改定は十分に議論を行った上でやり、今後、運用を開始して少なくとも数年間くらいはこれでいきます、現場の皆さんは、安心して周知あるいはシステム整備に力を尽くしてくださいというようなことぐらいを言っておかないと防災の最前線の現場は、本当に疲弊してしまうのではないかとすら思っております。

もちろん何か大きな災害があると、その教訓を基にして情報に工夫をしていく、改善をしていくという考え方自体は、間違っているわけでは決してないでしょう。仮に今後何らかの大きな災害があつて、何かの検討を行うといった場合でも、災害の教訓なり、そのときに見られた課題を整理する場合は、必ず設けるべきだと思います。ですから、今、議論している枠組みそのものは、ぜひ残していただきたいと思いますが、それは例えばスピード感を持って、早く改定をするというようなことを目的とするのではなくて、あくまでもその間の教訓を蓄積、整理していくことを目的として、情報の改正、改変は、しばらくこれでいくぞという方向性も出したほうがいいのではないかと思っております。

以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

続きまして、鈴江委員、どうぞ。

○鈴江委員 鈴江です。

今、牛山先生からもありましたけれども、システムの改修でいうと、弊社日本テレビでも同じでして、また、その警戒レベルが導入されたものを改修するという段階にあつて、また変わるのかという声が実際に上がっています。

そういう中にあつて、警戒レベルが5段階で、警戒レベル5は発生に位置付けていて、警戒レベル4以下は避難情報を促すということは、当初、警戒レベルを導入したときからの大きな方針であり、枠組みだと思いますし、警戒レベル5で避難を求める情報が出され

るものが新たに新設されるわけではないというところを、ぜひ明確に発信してほしいと思います。

一方で、警戒レベル3の議論ですけれども、避難のための準備は一体何なのだというのは、どれぐらいの人たちがイメージを持っているのかというところが、必ずしも共有されていないのではないかと思います。

警戒レベル3という情報が一体何をきっかけに出されているのかとか、そのトリガーとか、あるいはその後、どういった予測が出て、どういった災害のおそれが高まっているから出されているのかということとか、その地域にとってはどういうことが起こり得るのか。一方で、予測技術の限界もあるから、そうはならないかもしれないけれども、災害モードに入るのだというところの共有も平時から、そして、その情報を出すときの伝え方も大事なのではないかと思います。

警戒レベル3は、社会全体が災害対応モードにスイッチが入るのだという情報と位置付けるのであれば、例えば個人が災害対応の準備に入るにしても、学校とか、職場とか、そういったところが日常どおりに動いていると、高齢者の方の避難の援護に入るなどということもできないでしょうし、警戒レベル3の情報の整理の中で、そういったほかの関係する社会の様々な機関の連携とか、情報共有も大事になってくるのではないかと思います。そういった具体的な事例の整理が警戒レベル3、警戒レベル5においても大事ではないかと思っています。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

坪木委員、そして、豊岡市の宮田防災監、お願いいたします。

○坪木委員 坪木です。

先ほど牛山委員、鈴江委員のおっしゃった改定を今回は十分に慎重にしないといけない、これを最後に今後数年間、できれば10年ぐらい続けていくようなものにしていくことが非常に重要だと思います。ぜひそのような形にしていきたいと思います。

その上で警戒レベル5についてですけれども、警戒レベル5が避難情報ではないということをはっきりさせることは、非常に重要だと思います。避難情報としては4までであるということが非常に重要で、ただ、まだ私自身の中で警戒レベル5と警戒レベル4の違いといいますか、定義がまだはっきりしていないような印象があります。

警戒レベル4は災害の発生する前に指示を出す。警戒レベル5は発生情報であるという、その識別というのが基本的なことだと思うのですけれども、そもそも災害の発生は、おそれということもありますけれども、そうはっきりしているものではないので、それも含めて、警戒レベル5と警戒レベル4をどう識別していくのか、どう違うものであると考えるのかというところを、このワーキングの中でも共通認識としてはっきりさせておく必要があると思います。基本的にはこれまでの議論どおりだと思います。

警戒レベル3についてですけれども、牛山先生、片田先生から、高齢者、あるいは要支

援者という言葉が問題であり、そういう言葉を使わないほうがいいという御意見は、よく分かるわけですが、一方で、このワーキンググループが始まったときは、平成30年の西日本豪雨で多くの高齢者が亡くなったということが、一つの大きな議題だったと思います。また、今回、令和2年7月4日の熊本南部の大雨におきましても、老人ホームの逃げ遅れといいますか、適切な避難ができなかったために、命が失われたということがあって、高齢者、要支援者が命を救われるかということは、大きな問題としてあるわけです。

警戒レベル3の言い方を整理するという事は、もちろん重要なのですが、それとセットにして、高齢者、要支援者に対して、どのような適切な指示を出すのか、避難情報を出すのかということを考えていくということは、重要だと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

御指摘のとおり、避難準備情報の括弧が取れた状態で運用されていて、それが岩泉の楽ん楽んの被災のときに、やはりきちんと伝わらなければいけない。同時に水防法の改正等も含めて、高齢者等の福祉施設に対する避難計画は義務づけられたのだけれども、在宅の方に対してもしっかり伝えるために、高齢者というワーディングを付け加えたという経緯があったということは、坪木委員のおっしゃるとおりだと思います。ただ、その折にも、名称変更に対しては、かなりの有識者は批判的だったということも事実だと思います。

宮田防災監に御発言いただいた後に、村手さんをお願いいたします。

○宮田防災監 豊岡市の防災監の宮田です。

牛山先生をはじめ、たくさんの委員から言われているみたいに、制度をあまり変えずということについては、避難情報等を出す自治体にとっては、市民への周知の問題があって、ある程度長期間固定してほしいというのは、同様の思いでございます。

警戒レベル5のお話でいろいろ出ているのですが、豊岡市としましては、警戒レベル4を一本化するに当たりまして、水平避難が可能な状態と外には出られない垂直避難が可能な状態、ここのところを避難情報というかどうかは別としまして、さらに避難というか、自分の安全の確保を図る、こういった促す情報が欲しいという思いがございます。

警戒レベル4が一本化するに当たって、その上にもう一つそういった強い情報を出すということであれば、一本化についても、やむを得ないのではないかと同意をさせていただいたのですが、警戒レベル5について、それを避難情報と言うかどうかは別としまして、自分のみを守るより強い何かを促すような情報、そういった情報であることを自治体側の要望としたいと思います。

以上です。

○田中座長 村手さん、どうぞ。

○村手官房審議官 内閣府でございます。

警戒レベル5のお話で、通常の警戒レベル4で求める避難と様相が違う、警戒レベル4で避難を求めるものについては、安全なリードタイムを取ってきちんと避難ができる、こ

うしたことが大切で、その段階を早めるということで、避難勧告・避難指示を一本化しようという流れになったわけです。

避難勧告・避難指示の違いが分かりにくいということも、避難という言葉があつて、避難勧告・避難指示ということがあるのでという御意見があるというようなこともあり、今回、警戒レベル5に位置付けて、その名称を考える上では、そこも考えなければならないだろうということで、中間とりまとめ(案)の19ページの一番上のところを見ていただきますと、今後、引き続き検討する論点の中には書いてございますけれども、本情報の発令によって、住民などに求める命を守る最善の行動は、警戒レベル4で求める避難とは異なるということであるために、名称の中にその用語は用いないこととしたほうがよいと記述をさせていただいておるところでありまして、それを念頭に置きながら、今後、検討をしていただければと事務局としては思っております。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

若干、中間とりまとめの案の扱いなのですが、今のお話を伺っている限りだと、資料1の13ページ、3-1-1のタイトルがこのままいけるかというのが、若干厳しい気もするのですが、どうしますか。

制度化を検討ということだと、まだある気がしますが、しかも、今、避難情報という定義が分かりにくいので、どうにも決めにくいところがあるのですが、今、村手官房審議官がおっしゃった18ページのところから19ページ、この辺の表現は若干工夫が要りそうな気がいたします。

いずれにしても、内閣府の御提案も、委員からの御提案も、警戒レベル3と警戒レベル5をきちんと議論し、その上でセットとして避難指示のことも含めて議論しましょう。その整理を踏まえて、あとは現場の市町村、あるいは法体系そのものの中で、法律改正に向けて進めていただくという整理だと思うのです。今日、それを皆さんは確実に合意をされたように私は認識しております。

そうすると、今の表現が二つ、今までのお話を伺っている限りでは、ここまで強く書けるかどうかは、若干疑問に思ったということです。

○青柳政策統括官 必ずしもそうでもないと思ったのです。

○田中座長 中間とりまとめの位置付けですね。

ここで今の議論の中で避難勧告と避難指示、大体避難指示でいいという御意見が多かったようにも思いますが、少なくとも合意をあえてしているわけではないということです。それから、制度上、どういうふうに表示をするのかということところです。

避難指示待ちを避けるために、避難勧告・避難指示の一本化ということを前提に議論したときに、警戒レベル5のところはどういう情報が出てくるのかということは、かなり慎重に議論するべきだということは、委員の共通理解だと認識しています。

○村手官房審議官 警戒レベル5のところでは情報を出すこと自体は否定されていないので

はないか。情報の性質が何になるのか、その名称をどうするのかということに関わるので、そこは十分に議論しましょうということだと思っています。ですから、警戒レベル5においても、首長さんとしては、何らかの情報を出すということが、制度化するという方向でいいのではないかと考えてございます。

○事務局（菅） 中間とりまとめ(案)の中身を少し構成も含めて、簡単に御説明させていただきますと、13ページのところで対応の方向性というところを書いてございまして、避難指示への一本化及び情報の制度化というところを書いてございます。

これ自体については、多くの委員が同じような方向性なのかと思いつつも、15ページの一番下に、先ほども申し上げたところではあるのですが、避難指示という意見のほうは、どちらかといえば、いいのではないかといいところがある一方で、警戒レベル5の名称も一緒に考えていくべきというような御意見もあるので、そこは警戒レベル4も警戒レベル5も含めて、きちんと年内には結論づけるべきとし、そこはしっかりと注書きを書かせていただいています。

あと、18ページ以降に警戒レベル5の情報が、委員の皆様からも御指摘のとおり、名称を考える上でも、状況を把握する方法とか、伝え方も踏まえて、きちんとそこは考えなければいけないのではないかと。情報を位置付けること自体については、二段階必要というところもあるけれども、具体的話についてはちゃんとやらなければならない。ここは引き続き検討する論点で、今、まとめさせていただいているところでございます。

○田中座長 私はそれは理解できますし、基本とするという表現は、非常に的確に表現をさせていただいていると思います。避難指示の一本化を基本としてということで、多分これは委員の皆様のご意ではないかという気がいたします。

今の後半の部分についても、18ページ以降は、かなり自己判断をしてもらわざるを得ないとか、かなりきちんと書いてくださっていると思います。名称についても、きちんと議論をしましょうということを書いていただいています。これはいいと思うのです。3-2のところは今のところになります。3-1のところ、緊急に安全を確保するよう促す情報の制度化というところに明言してあるのです。それを3-2で受けているという形になるわけです。そうすると、既に制度化を3-1で言ってしまうから、これは前提で動くという議論になります。

大丈夫のような気もいたしますけれども、今の委員のお話を伺っていると、そこまで言っていらっしゃるかどうかわかりませんが、私は不安だったということで、ほかの委員の方の御意見を伺えればと思います。

どうぞ。

○橋爪委員 今回の懸念は、多分こういう方向になるのかと皆さんは思っていらっしゃると思うのですが、今日の中間報告でマスコミの皆さん等に見せるときに、新たな情報ができるように見える可能性もあると思われます。

情報の制度化と言っているのです、例えばこれは警戒レベル5の今の災害発生情報に代わ

り、位置付けの見直しとか、このタイトルは、多分そういうことまでにしておいて、警戒レベル5かどうか、ここで見ると、警戒レベル5ということが大事なのに、警戒レベル5という言葉タイトル上は入れて、見直しがいいのか、制度化がいいのかがありますけれども、ここでいきなり情報的な、あまり前に出てくることに対して、委員の皆さんがそこまで話としては納得していないということが、今、横で聞いていて、そんな気がしています。文章自体、問題は全くなくて、3-1-1のタイトルの2行目の一文だけ、もう少し丸まればいいのかと今は理解しました。

○田中座長 ありがとうございます。

牛山委員、首藤委員、お願いいたします。

○牛山委員 今、そちらで議論されていたことは、そのとおりだと思っております。現状、3-1-1のところで、タイトルの前段に避難勧告・避難指示への一本化、これも今日の議論だと、先ほど田中座長がおっしゃったように、避難勧告と避難指示の一本化だけであればよいと思うのですけれども、避難指示への一本化は、少し踏み込み過ぎです。

そこは恐らくそうなるという気がするのですけれども、最も大きな問題は、その次の緊急に安全を確保するよう促す情報の制度化というフレーズは、ちょっと踏み込み過ぎのような気がいたします。

今、御提案がありましたように、括弧の情報名を上げずに、警戒レベル5の明確化とか、警戒レベル3も併せてもいいかもしれませんが、警戒レベル3、警戒レベル5の整理、明確化とか、それぐらいにしておかないと、このままだと、明日、あるいは今日の夕方のニュースで出るのは、警戒レベル5に当たる新情報、新設の方向が固まったという趣旨のニュースになるのは、火を見るよりも明らかではないかという、あえて強く言いますが、それで本当にいいのか。

今日の議論はそうではないと思うのです。警戒レベル5の内容を整理しましょうということです。避難をイメージさせないような位置付けにしましょうということは、ほぼ皆さんの合意になったと思うのですが、その意図が恐らく伝わらないのではないのか。特にタイトルの部分は、どうしてもこういう目立つところを見て、メディアは報道することにならざるを得ませんので、そこは少し慎重になったほうがいいのではないかと思います。

以上です。

○田中座長 それでは、首藤委員、お願いいたします。

○首藤委員 首藤です。ありがとうございます。

私もこれまで気がつかなかったのですが、確かに3-1-1の表題自体は、これだけを見ると、独り歩きしそうだという感じがいたしました。特に後段の緊急に安全を確保するよう促す情報の制度化というところが、皆さん、懸念されているところだと思いますので、これを警戒レベル5で出す情報の見直しのような形の表現ぶりにすると、少しニュアンスが実態に近いものになるのではないかと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、青柳政策統括官、よろしくお願いいたします。

○青柳政策統括官 要は緊急に安全を確保するよう促す情報の制度化は、取りあえず削除しなければいけないだろうと思います。警戒レベル5の云々というよりも、避難指示の一本化とぐらいには、取りあえずタイトルにしてしまうということもあるのです。

○村手官房審議官 若干の懸念は、先ほど事務方から資料2で説明させていただいたときに、市町村長さんの意見を大分丁寧に聞いてまいりました。そうした中で、有力な意見として、避難指示の後、豊岡市さんもそうなのですから、一定の段階になったときに、しっかりと緊急に安全を確保しろという情報を、自治体として責任持って出したいという首長さんも少なからずいらっしゃるものですから、それをセットでつくってくれるなら、発することができるのであれば、こういう改正の一本化も結構ではないかという御意見をいただいているということは、御報告を申し上げたいと思います。

○青柳政策統括官 ただし、それを避難情報と呼ぶかどうかというところは、山崎登委員もおっしゃるようなところで、そこは豊岡市の防災監もおっしゃられていたように、それを避難情報と呼ぶかどうかは、また別の問題だということところは、十分に理解をされるころだと思います。

○橋爪委員 本文の中に緊急に安全を確保するよう促す情報という言葉が入るのはいいとは思いますが。タイトルだけなので、マスコミの人間の立場からして言うと、ここを修正しますということだけやって、この情報は新設ではないということだけを言ってしまえば、それでいけるような気がします。

○青柳政策統括官 今のサブワーキンググループでの議論として、新たに何かの避難情報が新設されるかのように取られるのは問題だという話があって、ここのタイトルはこういうふうにして、その後、趣旨はこういうことだということを中心に記者さんたちにお伝えするという段取りを取ったほうがいいかもしれません。

○田中座長 中間とりまとめ(案)は、今日で一応確定したということが私の役目だと思っています。その話を伺っていると、ちょっと書き過ぎだったという気もしたものですから、懸念を言わせていただきました。そういう面では、3-1-1のタイトルについて、制度化は位置付けも含めて、警戒レベル5をきちんと議論をしますということを常にセットでいって、丁寧に話をしていくということが、今日の委員会の一つの総意という感じがいたしました。そこまでやっていないのだと、制度化の何とかとあって、ちょっと考えようと思ったのですけれども、難しそうです。

○山崎登委員 2行目は切ってしまったほうがいいですか。

○事務局(菅) あるいは完全に何とかの情報についてとかでもよろしければ、二つタイトルとしては残せたらということところは、自治体さんも二段階必要ということがあったので、制度化がよくないとは思いますが。

○山崎登委員 「及び」以下を全部切ってしまったらどうですか。

○橋爪委員 2文を残したいのです。

○山崎登委員 残したいのですか。でも「緊急に安全を確保するよう促す情報」と書いてしまうと、難しいです。

○村手官房審議官 「及び」以下を「等」にします。見出しはそうしていただきたい。

○田中座長 今、聞いていただいている方々は、よくお分かりになるのだと思うのですか、そうではない方が見ていて、特にその後の19ページに名称案まで出てしまっているの、国は四つの案を提示ししたなどと出そうな気がするのです。

それから、今、牛山委員からは、タイトルだけの問題ということではいただいています。ありがとうございました。

会議が終わるまでの対応があるかもしれませんが、取りあえず次の広域避難の論点に移って、終了後にトータルでまた議論をさせていただければと思います。

今度は、今のお手持ちの資料3を見ながら、御説明のほどお願いいたします。

○事務局（古市） 事務局でございます。

それでは「広域避難に関する制度面の対応の方向性(案)について」の御説明をさせていただきます。

先ほど田中座長からもお話がありましたように、お手元の資料3のパワーポイントに沿って御説明をさせていただきます。

資料3と資料1の関係でございますが、資料3は、資料1中間とりまとめ(案)本文の24ページ以降、4-2の対応の方向性以降の本文からの引用と、第2回サブワーキンググループ及び事前の御説明までの主な委員からの御意見、今回、方向性を出すことを予定しております論点についての参照条文という形で構成させていただいております。

御説明の中で、本文のどこことリンクをしているのかを御説明させていただきながら、資料3で御説明させていただきたいと思っております。

また、第2回サブワーキンググループまでの資料の内容を抜粋、踏襲するような形で資料3をまとめておりますので、本日、時間も限られておりますので、ポイントを絞って御説明させていただきたいと思っております。よろしく申し上げます。

全体のお話に入る前に、第2回でも少し御説明を差し上げましたが、今回のサブワーキンググループにおける広域避難における論点の整理について、簡単に御説明させていただきたいと思えます。

資料3には記載しておりませんが、前回、御説明いたしましたように、大規模広域避難には様々な課題、論点がございます。これら全ての課題について、サブワーキンググループの中で整理するには、各地域での広域避難の検討状況等を踏まえ、論点のそれぞれの深掘りが必要でありまして、全てを検討するには時間を要するという事で、本サブワーキンググループでは、広域避難に特化した新たな枠組みのための検討ということではなく、現行の災害対策基本法等が広域避難の円滑な実施に対応できるような規定になっているのかというところに着目をしまして、十分ではない部分について論点を明確化し、制度的な

検討をいただいているところでございます。

具体的には、平時の調整、災害が発生する前のおそれの段階、災害が発生した後、それぞれにおいて、前回、現行の規定で広域避難の円滑な実施の対応が可能かというところを整理いたしまして、主に災害発生のおそれの段階における手当てが必要であるということで、そちらの論点を整理、明確化して、提示をさせていただいているところでございます。

それを踏まえまして、資料3の1ページを御覧ください。前回、お示しした五つの論点のうちの一つ目の論点、広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備ということでございます。

こちらは、資料1の本文、24ページと対応しております。

広域避難、特に複数の都道府県が関係するような大規模なものは、国による調整が必要な場合が想定されますが、現行法では、災害発生前に国の対策本部を設置することができないということになっております。

そのため、対応の方向性といたしまして、広域避難を円滑に行うために、災害が発生するおそれの段階においても、特に必要がある場合に国の対策本部を設置できるようにしまして、本部長より地方公共団体や公共交通機関などの指定公共機関等に、必要な指示や協力を求めることができるようにする必要があるのではないかとということで、方向性の案を書かせていただいております。

2ページ目です。これにつきまして、これまでの委員の皆様からいただいている議論の意見のうち、主なものを書かせていただいておりますが、広域避難の段階での国の本部体制の整備につきましては、意見をいただいた全ての委員の方より必要である、重要であるといった御意見をいただいているところでございますので、本部が設置できるようにするというところにおいては、今回の中間とりまとめ(案)において、方向性を示すことができればと、事務局としては考えております。

なお、本部設置の枠組み、仕組みを適用する際の細かなところで、設置の基準とか、タイミングであるとか、役割であるとか、そういったところの整理などについては、今後、最終とりまとめに向けて議論をやっていく、他の論点における地域の関係者の調整とか、役割とか、そういったところの整理を踏まえて、最終とりまとめに向けて、引き続き、細かなところは検討が必要であると考えておりますけれども、繰り返しになりますが、本部の設置が必要だということの方向性については、今回、中間とりまとめで整理をする方向で、この後、御議論をいただければと思っております。

4ページ目を御覧ください。二つ目の論点といたしまして、広域避難に係る避難情報の発令主体について整理をしております。

中間とりまとめ本文の24ページの下からに対応しております。

平時からの協議会等での調整によって、避難元となる市町村の間で統一した発令基準を設けることは可能でありますけれども、そういった基準から実際のタイミングが遅れる等

によって、市町村の対応にばらつきが生じるという可能性は否定できないということ、これまでも御説明をさせていただいております。

その上で、水害からの被害の避難の要否の判断に際しては、これまでも流域、あるいは湾域の特性、あるいは地域の実情を踏まえて、市町村が避難情報を発令することが広く浸透しております。

広域避難におきましても、国が権限を持って市町村が判断を行わないといった枠組みよりも、現行の災害対策基本法の考え方にに基づき、気象台や河川管理者からの情報提供等を踏まえ、避難元の市町村長が統一的に判断する枠組みのほうがより適切であると考えられるのではないかと、4ページの下段、方向性(案)のところでも示させていただいているところでございます。

これに対しまして、5ページです。これまでいただきました委員からの御意見といたしましては、地域のことを一番よく分かっている市町村長が判断し、国や県の助言、支援を手厚くすることがよいのではないかと、また、政治家が判断すべきで、河川事務所や気象台に責任を負わせるべきではないのではといった御意見がある一方で、市町村長が適切に判断できるように、平時から河川管理者、気象台と意思疎通を行い、災害のおそれ段階においても、必要な情報を河川管理者や気象台から示すことが必要だとの意見もいただいているところでございますので、今回、お示しをしている方向性に沿った御意見であるとは考えておりますけれども、この後、御意見をいただければと思っております。

ここまでの二つの論点につきましては、第2回のサブワーキンググループ等でのこれまでの皆様の御議論を踏まえまして、一定の方向性が整理できると考えておりますので、今回の中間とりまとめ(案)で御整理をいただきたいと考えているところでございます。

7ページ以降、引き続き検討する論点ということで記載をさせていただいております。

こちらを本文で申し上げますと、26ページ以降に対応するところでございます。

三つございまして、8ページ、論点3、広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組みです。

9ページ、論点4、広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組みです。

11ページ、論点5、広域避難関係者間の調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組みということで、三つございます。

第2回の議論を通じまして、論点3、論点4は、仕組みを設ける上で課題があるという御意見はさほどいただいている状況ではございますが、最後の論点5です。調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組みのところ、12ページにございますけれども、協議の枠組みはどのようなものを使うのかといったところとか、関係者間の顔の見える人間関係をつくっておかなければいけないというお話とか、いろいろ御意見をいただいているところでございます。

こちらについては、協議の仕組み、あるいは協議を行った結果、協定等の内容についての防災計画への反映、そういったものを実際に災害のおそれの段階に円滑に動かしていく

ための検討、あるいは次のページになりますけれども、住民の方にもしっかり周知をして、実効性のあるものにしていくと、様々な意見がございますので、論点5を中心に、引き続き、第4回サブワーキンググループ以降で議論の深掘りをしていただきまして、論点3、論点4の制度的な必要性、もしくは枠組みといったところも含め、最終とりまとめに向けて、引き続き御議論を深めていただければと思っております。

論点5の議論の中で、今日、中間とりまとめでお示しをいただきたいと思っております。二つの論点についても、細かな部分については、追加の方向性を示していくようなところも出てくると思いますので、そういったところも併せまして、今後、年内の最終とりまとめに向けて、引き続き御検討をいただければと思っております。

前後いたしました、最後、13ページでございます。五つの論点に関連するその他の御意見ということで、いろいろいただいております。救助法の検討、費用負担のお話もございますし、あと、避難のさせ方、優先順位といった御意見、住民の皆様とのリスクコミュニケーション、片田先生からですけれども、行政のみでは、これほどの大規模な避難のオペレーションは無理で、自らの命は自らでというところをはっきり示さなければいけないといったような御意見も多々いただいておりますので、こういった観点も加味しながら、今後、議論をさらに最終とりまとめに向けて、深めていっていただければと思っております。

以上、簡潔ではございますが、広域避難についての事務局からの説明でございます。ありがとうございます。

○田中座長 ありがとうございます。

ただいま御説明いただきました広域避難に関する制度面での対応の方向性、御意見がございましたら、チャット機能、あるいは手を挙げていただければと思います。

それでは、片田委員、よろしく願いいたします。

○片田委員 ありがとうございます。

この方向でまとめていただくことに全く異論はございません。

昨年の19号台風の利根川中流域での広域避難、江東5区での避難の状況等々を踏まえますと、実質的に地元の河川事務所や気象台が、地元の首長さんたちに十分な御指導というか、ホットラインで連絡を取っていただいて、今がそのタイミングなのだということを教えていただいたことが背中を押すことになったという実績がございます。

広域避難は、広域的な雨の状況、上流の河川の状況等々、読み解かなければいけないので、首長だけでの判断では無理だということ、そういう面においてアドバイザーなことをしっかりやっていただけるような事前のこういう本部を打ち立てて、各首長さんに情報をしっかり提供していただくという、こういう枠組みをしっかりとつくることは、極めて重要だろうと思います。

ただ、住民が個々に情報を伝えるのは、首長であるべきだろうということも実感いたしております。といいますのは、広域避難は、非常に広域に情報が出されるわけなのですけ

れども、地域によっては、先行的に内水が出ていて、その情報に合わせていたのでは、避難ができない状況もあれば、地域によって様々な状況がありますので、実際に住民に伝えるというのは、従来どおり、首長さんが責任を持ってお伝えするという形がよろしいと思います。

事前に国が本部を立ち上げるということの必要性も非常に強く感じます。といたしますのは、広域避難になってきますと、江東5区では、実際、広域避難に移行しませんでした。早い段階でJRが計画運休に入ったとか、様々に避難の状況が整わないということもあり、もちろん基準に満たなかったということで、明確に広域避難のモードに入らないという意味決定はしたのですが、そこにJRの計画運休も大きく影響があったことは確かです。

広域避難となりますと、最大の課題は避難交通の集中になりまして、避難先とか、避難手段について、これは広域的に整合を取っていかなければいけないという事前の計画が非常に重要になってきますし、また、オペレーションに入りますと、交通機関等々をお願いをしなければいけない、これは個々の自治体の首長では少し無理がある。国なりの本部からの依頼という形でないと、個々の首長単位でのお願いではできかねることだろうと思います。

そういったことも含めて、国が災害対策本部を立ち上げるということ、そして、実質的な広域的な情報の読み解き、そして、そのモードに入っているのだということをご首長に指南をするという機能も含めて、あとは、実際に住民に対して情報を提供していく、発令していくのは、地元の自治体の首長がやるという枠組みが取れそうなまともになっておりますので、昨年の19号台風の広域避難の状況に鑑みて、現状の仕組みで機能するのではないかと思います。

あとは、今後の議論ではいろいろしなければいけないところはあるのですが、現在の中間とりまとめという段階では、非常にいいまとめになっているように私は思いました。

私からは以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。山崎登委員、お願いいたします。

○山崎登委員 最近の雨の降り方を見ていると、尋常な振り方ではないですし、浸水の範囲も広がっていますから、広域避難についての制度的な設計をしっかりとすることは、どうしても必要だと思えますから、とてもいいことだと思えます。

ただ、広域避難は、今、片田先生のお話にもありましたけれども、いろいろ難しいところがあるのですが、従来の避難に比べて、リードタイムを長く取らなければいけないですね。そのリードタイムを長く取るために、支えとなるような情報が気象の予測などになると思うのだけれども、今の科学は、相手が自然である以上、どうしても曖昧な部分が残ります。今の科学はまだ未熟ですから、その未熟な段階で市町村長が広域避難をきちんと決断できるかどうかということがポイントになると思うのですが、それを支えるためには、

市町村長に最近の自然災害の状況とか、避難の進め方とか、住民の安全の確保について、もっと自覚を持ってもらわないといけないと思うのです。

最近、防災に関心を持つ自治体のトップの方が増えましたけれども、まだまだ普段の行政の中で、防災の優先順位というのはそんなに高くないですから、最近、大きな災害を経験した自治体のトップの皆さんは、かなり意識が高まっていますけれども、必ずしも意識の高まった市町村に災害が起こるというわけではないですから、自治体のトップの皆さんにどういうふうに自覚をしてもらうかというアプローチの仕方というか、教育の仕方というか、そういうことが私は必要だと思います。

もう一つは、市町村長の判断をきちんと支援できるような地元の气象台とか、あるいは河川管理者との市町村のトップとの支える仕組みみたいなものをきちんとつくっておかないと、この制度はうまくいかないのではないかと思います。ですから、これからまだこの制度設計をしていくためには、いろいろ細かいことを詰めていく必要があるのではないかと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。坪木委員、よろしく願いいたします。

○坪木委員 このような広域避難について議論がされるようになったことは、非常に重要だと思います。

その上で、広域避難は、当初、私が考えていたこととちょっと違う印象があって、少し整理をしていただきたいと思うのですけれども、まず対象はどういった自治体、あるいはどういった地域を対象とするのか、また、どういった減少を対象とするのか。これは前回も言ったのかもしれないのですけれども、その整理をまずする必要があります。その上で議論をしていくことで具体的になってくると思います。

これまで議論をしてきました警戒レベルとはどういう関係にあるのかという点も重要で、警戒レベルの範囲内でこれを議論するのか、それとも別枠で広域避難を議論するのかというところの整理をする必要があると思います。

その上で制度設計をしていくことが重要で、その中で重要な点は、本部を立ち上げることも重要なのですけれども、実際にここでは自治体の首長さんが指示を出すという方向になっていくと思うのですが、その際のサポート、特に先ほどから議論になっています専門的な情報、判断、そういったことは専門家でないといけないと思いますので、専門家のサポートをどうするのか、その意見をどう反映していくのかという点が重要だと思います。

もう一つ重要になるのは、広域避難の場合はリードタイムをかなり大きめに取らないといけないという問題があります。当然空振りというものが出てくるわけで、そこでどう責任を取っていくのか、誰が責任を取るのかといったところまで、制度設計をしていく必要があると思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

続きまして、片田委員、鈴江委員、お願いいたします。

○片田委員 今、坪木委員から、非常にリードタイムが長いものですから、外れる可能性はありますし、不確実性の高い中での話ですので、責任という話も重要な議論かもしれません。

ただ、リードタイムが長いということは、必然的に不確実性が高いということで、確実性が高まってからでは間に合わないという現実があるということ、ここについての理解も図っていかねばいけません。つまり広域避難の問題の構造を広く地域の方々に問題の意識の共有化を図っていくことが、非常に重要であることは間違いないのです。

非常に早くから行動を取っていただければ、渋滞の緩和ということにもなりますし、現に利根川の中流域では、10年以上前からこの議論をずっとやっておりまして、毎年、私自身が各自治体で複数回にわたって広域避難の講演をやり続けてきました。非常に多くの方が利根川中流域で実際に広域避難をやっていただいたということにつながったことも、行政の対応もさることながら、住民の理解がしっかりあったからだということだろうと思います。

江東5区は、タイムラインのように事前に発令基準みたいなものを決めていたのですけれども、とにかく展開が早くて、タイムライン的な基準ではうまくいかなかったことは確かにあると思います。ただ、それに沿って見送ったという意思決定を明確にできたことはよかったと思うのですけれども、それは大きな課題として、基準の見直しをこれからやっていくのです。

江東5区についても、特に大都市部ですから、住民とのコミュニケーションは非常に難しいわけです。それであっても、様々な形で講演をやったりとか、いろいろやっていたのですけれども、中でも江戸川区では、ハザードマップにここには駄目ですという書き込みをしたのです。住民の皆さんは、ゼロメートル地帯にいるということは薄々気づいているし、直視していないだけであって、そこにおいて、非常に実直にこの問題を区民の皆さんと意識の共有を図ろうという姿勢の中で、事前に広域避難というキーワードがかなり浸透しているという状況にありました。

広域避難には入らなかったのですけれども、江東5区では、かつてないほどの避難所への避難というのが達成できたことから見ても、リードタイムが長いがゆえに、不確実性が高いけれども、確実性が高い段階では間に合わないという問題の構造をしっかりと住民と意識共有をするという取組が、広域避難は最大の課題になってくる気がいたします。

もう一点は、専門性を持って地元の河川事務所や気象台が実質的なトリガーを引いて、アドバイスをすることなのですけれども、しかし、実際に利根川中流域でうまくいったことは、河川堤防に問題がなかったからです。あちこちで漏水が起こったりとか、越水が始まるという状況になってくると、河川事務所はそれどころではありません。これを制度論だけ走らせて、各河川事務所にその義務を負わせておいて、その対応ができないと

というような事態です。

昨年の19号台風でも、非常に多くの堤防の危険箇所が出てきて、情報どころではなかった、ホットラインどころではなかったという状況もあります。こういうことを制度化するのであるならば、气象台や河川事務所にその機能に見合う分だけの機材や人員をしっかりと手当てしていただかないと、制度だけ、義務だけ負わせるということは、私はよろしくないと 생각합니다。

以上、2点をお願いいたします。

○田中座長 ありがとうございます。いずれも重要かつ義務をきちんとやっていかなければいけないテーマだと思っております。

鈴江委員、お願いいたします。

○鈴江委員 広域避難を実効性のあるものにするという意味では、災害が起きる前に国の災害対策本部が立ち上げられるというのは、非常に大きな一歩になると思いますし、それが法律に位置付けられることによって、実効性が持てるものになると思います。

災害対策本部が立ち上がることによって、テレビなどで映像化することで、国のリーダー、総理大臣からの危機感が、災害が起きる前から発信できるようになると思いますので、そうすると、社会全体で危機感が共有され災害に対して対応していくスイッチが入る、そういう点でも期待されるのではないかと思います。

1点、片田先生を含めて、これまで広域避難をいろいろ取材させていただいていましたし、併せてお伺いしたい部分でもあるのですけれども、今、警戒レベルの1から5までで伝えている中で、広域避難に関わる言葉がどう位置付けられて、どう整理されていくのか。

先ほど坪木委員からもありましたけれども、例えば今、江東5区の中でいうと、共同検討開始という言葉があったり、自主的広域避難情報があったり、広域避難勧告という言葉があったりします。

これはただごとではなくて、広域で避難しなければいけない状況だということを、通常の避難情報ではない形でメッセージとして伝えることは大事だと思うのですけれども、今、避難指示に一本化されたとなったときには、これが広域避難指示という言葉として明確に位置付けるのかどうかという辺りも、気になるところです。その辺りをお伺いできたらと思います。

○田中座長 どなたに振るか難しいところではありますけれども、取りあえず事務局に振って、補足があれば、お願いします。

○事務局（古市） 事務局でございます。

委員各位の皆様、貴重な御意見をありがとうございます。

今、いただきました御意見に対して、順番にお答えをさせていただきたいと思っております。

まず山崎登委員からいただきました、トップに自覚をしていただく、そのために支える仕組みをしっかりとつくっていかなければということで、おっしゃるとおりだと思います。今後、地域の協議会という枠組みの中で、河川管理者や气象台等も含めた関係性とか、各

市町村長が自覚を持ってというところの意識の積み上げみたいなところは、その論点のところでも深い議論をいただければと思っておりますし、それではカバーできない部分について、国の対策本部でどういう支援の仕方があるのか、先導が二つあって、ばらばらになってということもよろしくないと思いますので、そういったところの整理は、今後、最終とりまとめに向けてさせていただければと思っております。

坪木委員、片田委員からお話いただきました、リードタイムが大きくなるから、空振りが増えるというところは、これもおっしゃるとおりで、片田先生がおっしゃられましたように、広域避難は一定程度空振りを前提としたオペレーション、あるいはそのオペレーションに対しての住民の理解というものをに入れていくような仕組みをつくっていかねばいけないと思っております。こちらにも主に平時の協議の最後の論点のところ、今後、御意見をいただければと思っております。

坪木委員、鈴江委員からいただきました警戒レベルに対応した広域避難の情報の出し方といったところでございます。今回、中間とりまとめに入っております二つ目の論点にも関係してくるところではございますが、災害対策基本法の考え方に則って、市町村長のほうで広域避難の要否を判断して、情報を出す、発令してもらうということになりますので、基本、広域避難の発令も災害対策基本法60条1項に基づく発令になるものと思っておりますので、当然警戒レベルと住民のとるべき行動を意識した情報の発信ということになっていくと思いますが、鈴江委員がおっしゃられましたように、通常の中小河川を対象とした一般の避難の呼びかけと広域避難の呼びかけは、当然分けてなさるべきだと思っておりますので、その分け方とか、出すタイミングとか、そういったところの住民の周知も含めて、まずは地域の協議会の中でしっかり整理をしていただく。その上である程度方向性が出てくれば、ルール化も将来的にはあると思っております。

事務局からは以上です。

○青柳政策統括官 最後に古市が申し上げたことは、内閣府内で十分に議論しているわけではないので、古市企画官の見解だと思っていただいたほうがよろしいかもしれません。要は広域避難用に避難などの警戒レベルで、別途の扱いをすべきかどうかというのは、まだ十分に内閣府の中では議論はなされておられませんけれども、制度的にはあくまで段階的には警戒レベル3の段階になったら、避難準備でしょうし、次の警戒レベルである今度の制度改正がなされれば、避難指示ということになるであろうということです。

ただ、それが広域避難の場合に、何らかの別途の扱いが必要な要素があるのかどうかというところは、今後の議論の検討が必要だと思っております。

○田中座長 それは既に中間とりまとめ(案)の中では、今後の検討課題としても触れていただいておりますので、そういう扱いになると思います。特に坪木委員の最初の御質問から見ると、中間とりまとめ(案)では、主に三大都市圏の海拔ゼロメートル地帯という固有名詞が上がっていて、もう一つは、数十万人という基準があり、当面はそこを目途にいくことになると思います。

ただ、同じ三大都市圏といっても、状況が全く違いますので、制度設計も含めて、これは現場と密接な対応をした上ということになると思います。法の考え方としては、一般法が通用するということになると思っております。

○田中座長 ほかはいかがでしょうか。どうぞ。

○片田委員 鈴江委員の質問に対して、御回答いたしたいと思えます。

広域避難の問題は、長年ずっと10年以上にわたって地域で取り組んできたのですけれども、その議論の過程の中で、どうやっても通常の避難準備・避難勧告・避難指示という従来の枠組みの中で扱うことは難しいという感情を持っておりました。通常の枠組みの中でのオペレーションではない、何らかの制度設計が必要なのだろうと思いつながら、その議論を待っていたのでは、とても地元での対策が進まないということで、江東5区では、広域避難勧告という言葉をまず置いて、その前に自主的広域避難の呼びかけ、さらにその前に広域避難に関するところの共同検討を開始という、三段階の情報を置くことを勝手にローカルな情報としてつくりました。何の制度も裏打ちもございません。

これは住民側から見ると、通常の避難勧告だけでは、地元の避難所に行く話なのか、広域的な特別な対応が必要な状況なのかということが、全く峻別できないわけです。ある意味モードチェンジが必要なわけです。これまでの近場の学校に行けばいいという避難の話なのか、今回は広域避難で相当なことが想定されているのだという、この分けを明確に伝えるために言葉を変えようということに、勝手にローカルな情報をつくってしまったということなんです。

本来ならば、これはよろしくないことだったのかもしれませんが、待ってられないという状況もありまして、広域自主避難の呼びかけとか、広域避難勧告という言葉で先行して、首長発の情報として出すことにしたということになります。

私が検討のプロセスを通じて思うことは、従来のこれまで議論してきたような枠組みとは違う呼びかけというのか、制度設計が必要なのではないかと思います。住民は、今、言われている避難というのは、広域モードチェンジした後なのか、どうなのかということが全く分からないということ、それを明確に伝えないと、避難の仕方が全く変わってくるということにおいて、制度的にはしっかり議論をして、新しく別枠で制度設計をしていくべきではないかと考えております。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。どうぞ。

○鈴江委員 今の片田先生のお話に続いて、少し申し上げてよろしいでしょうか。

江東5区は、対象が250万人という数字もありましたように、とにかく対象となる人口も多いですし、首都東京ということでインパクトもあって、非常に高い関心が寄せられています。

そういった中であって、今、片田先生がおっしゃったように、モードチェンジが必要か

どうかというのは、非常に重要な情報ですし、現状ですと、広域避難勧告は、マスコミからすると、それは一体どういう形で情報発信をされるのか、それを私たちはどう伝えたらいいのかというところまでは落とし込めていません。

今回、国は災害が起きる前に災害対策本部を法律に位置付けて、対策を取れるようにするのであれば、モードチェンジされた広域避難勧告、あるいは指示なのか分からないですけれども、そういったものもちゃんときっちりと法律的にも位置付けられたものとして出されないと、情報を発する側にも混乱と戸惑いがあります。

江東5区だけではなくて、全国にはそういった対象となる地域がありますので、それぞれの地域に応じた計画が重要だと思うのですが、情報においては、何を指しているのかということが統一的に分かる言葉で、それが警戒レベルとどう関係性があるのかというところを、しっかりと整理することが重要なのではないかと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

なかなか悩ましいところでもあります。どれだけの地域の特殊性があるのかということ、それに対して、国としてどういう支援、環境の整備がよいのかということについて、これからきっちりと御議論いただくことになると思います。今日の御提案は、一番責任を持っていらっしゃる方々の声、お立場、ニーズをきちんと重要視していこうという方向性になっているのだと思います。

ほかにいかがでしょうか。坪木先生、どうぞ。

○坪木委員 先ほど片田先生のおっしゃった空振りのことなのですが、専門の私が言うのも何なのですが、今の気象、例えば台風の予測という点では、リードタイムが長くなると、空振りが大きくなりますと言っているようなレベルではないといえますか、かなり難しいことです。広域避難をするには、何といえますか、それに耐え得ることができないぐらいの難しさであり、情報であります。

そういったことを考えますと、広域避難に耐え得るような情報を出すことを要望するものがあってもいいのではないかと思います。それは気象庁に対して、あるいは国土交通省に対して、どこから出すのかということは分かりませんが、例えばこのワーキングでもいいのですが、そういったことを一方で要望を出しつつ、片方でこういった議論を進めていく、それぐらいの今の空振りのレベルだと思います。そういう点で何らかの形で要望を出していくことが必要です。

もちろん先ほど片田先生がおっしゃったように、単に責任を押しつけるだけではなくて、それに対する人であったり、費用の手当であったりということも、もちろん重要であるわけですが、そういう要望を出していくことも必要だと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょう。

今、議論がなされましたように、現在の科学技術水準では難しい段階での検討、そういう面で片田委員は、どちらかというと、社会でも責任を取りましょうということをやらないと、現実問題としては主体性を取り戻していけませんということで、どうバランスを取るのか。それに対して、市町村の体制、それを支援する国の環境をどうつくっていくのかということは、今後、議論が必要になってくると思っております。

ほかになれば、予定の時間になってまいりましたので、最後に山崎登委員、よろしくお願いいたします。

○山崎登委員 全体を通じてですが、この委員会の発言としてふさわしいかどうかは、なかなか難しいところだと思うのですが、今回の中間とりまとめ(案)を含めて、避難情報は随分分かりやすく整理されたと思います。

ただ、避難情報が分かりやすく整理されたら、相当情報は複雑で分かりにくくていいということにはならないと思うのです。ここ10年から20年の間に、大きな災害が起きるたびに、それに対応するような形で、例えば土砂災害警戒情報ができたり、竜巻注意情報ができたり、いろんな情報ができてきましたけれども、警報よりも切迫感の強い記録的短時間大雨情報があったり、土砂災害警戒情報も警報よりも危機感は強いです。

それは一般の人から見ると、情報の体系として分かりにくいです。注意報があつて、警報があつて、その次に危険報があるという形でもって、気象庁や国交省も相当情報をもう一回考えてみていただけると、避難情報を含めた災害の情報の体系がもっと分かりやすくなるのではないかと。それをぜひお願いしたいと思います。

○田中座長 ありがとうございます。

レベル化の目的の一つに、情報の分かりやすさ、整理が当然あったわけですから、そこは必要に応じて、どんどん進めていただきたいと思います。また、それに対して、内閣府としてもいろいろと調整を取っていただければと思っております。議事録に残しておいていただければと思います。

それでは、以上をもちまして、大きな議論を二つしてまいりましたけれども、本日はこれで議論を終了したいと思います。

中間とりまとめ(案)は、先ほどの箇所を除いて、一応皆さんに御了解いただいたということで、座長として理解をさせていただきます。各委員、よろしゅうございますでしょうか。

(「はい」と声あり)

○田中座長 それでは、引き続き、ここからいよいよ難しい課題が出て、議論に移ってまいりますので、今後とも最終とりまとめに向けて、御協力をよろしくお願いいたしますと思います。

それでは、最後に今後のスケジュールについて、事務局よりお願いをいたします。

○事務局(菅) 事務局でございます。

資料5を御覧ください。今後のスケジュールでございます。

議論の中でも冒頭にお話がありましたので、重複するところもあろうかと思えますけれども、真ん中辺りですが、本日、中間とりまとめ(案)の提示をさせていただいて、先ほどの部分を除いて、了解ということでしたので、その文章については、少し調整をさせていただいた上で、公表させていただくということです。

また、もう一つの高齢者のサブワーキンググループもございますので、それとこちらのサブワーキンググループを併せた形で、今度、昨年度末にとりまとめた本ワーキンググループに報告をするというところです。

引き続き、サブワーキンググループでそれぞれの議論をしまして、年内の最終とりまとめに向けて、御議論をお願いしたいと思っております。

以上です。

○田中座長 それでは、若干座長の不手際でばたばたした感もございますけれども、皆様の御協力で、本日の議論はここまでとさせていただきたいと思えます。ありがとうございました。

○矢崎参事官 田中座長、ありがとうございました。

委員の皆さん、活発な御議論をありがとうございました。

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