

中央防災会議 防災対策実行委員会
水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ
(第 1 回)

議 事 録

内閣府政策統括官（防災担当）

中央防災会議 防災対策実行会議
水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ
(第 1 回)

議 事 次 第

日 時：平成27年11月17日（火）13：00～15：02

場 所：中央合同庁舎第8号館3階災害対策本部会議室

1 開 会

2 挨拶（河野防災担当大臣）

3 議 題

①検討すべき論点について

②今後の検討の進め方について

4 討 議

5 閉 会

開 会

○事務局 それでは、定刻となりましたので、ただいまより「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」の第1回会議を開会いたします。

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

河野大臣はもうしばらくしたら到着される予定でございますので、先にお手元に配付しております委員名簿に沿いまして委員の皆様の御紹介をさせていただきます。

はじめに、本ワーキンググループの主査をお願いしております東京大学総合防災情報研究センター長の田中淳委員でいらっしゃいます。

○田中主査 田中でございます。よろしくお願いいたします。

○事務局 続きまして、副主査をお願いしております早稲田大学理工学術院教授の関根正人委員でいらっしゃいます。

○関根副主査 関根でございます。よろしくお願いいたします。

○事務局 土木研究所主任研究員の大原美保委員でいらっしゃいます。

○大原委員 大原と申します。よろしくお願いいたします。

○事務局 群馬大学広域首都圏防災研究センター長の片田敏孝委員でいらっしゃいます。

○片田委員 片田でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○事務局 認定NPO法人レスキューストックヤード代表理事の栗田暢之委員でいらっしゃいます。

栗田委員 栗田です。よろしくお願いいたします。

○事務局 NHK報道局災害・気象センター長の辻村和人委員でいらっしゃいます。

○辻村委員 辻村です。よろしくお願いいたします。

○事務局 茨城県知事の橋本昌委員でいらっしゃいます。

○橋本委員 橋本です。よろしく申し上げます。

○事務局 豊岡市長の中貝宗治委員の代理で、豊岡市防災監の垣江重人委員でいらっしゃいます。

○垣江委員 垣江と申します。どうぞよろしく申し上げます。

○事務局 なお本日、東京大学の宇賀委員、危機管理教育研究所の国崎委員、名古屋大学の阪本委員につきましては御欠席となっております。

また、各省庁の委員につきましては名簿での紹介のみとさせていただきます。委員の皆様におかれましては、どうかよろしくご願ひいたします。

それでは、河野大臣に会議の開催に当たりまして御挨拶をお願いしたいと思います。

河野防災担当大臣 挨拶

○河野大臣 河野でございます。きょうは、お忙しいところありがとうございます。

常総市の水害の現場の視察に、私も行かせていただきました。思っていた様相とは随分違って、破堤したところはまるで津波の災害現場のような雰囲気でしたし、鬼怒川が最後に洪水になったというのはもう数十年前、覚えていらっしゃる方が現地にもほとんどいらっしゃらないという状況でございました。

被害が相当大きかったということもありますし、情報提供のあり方、あるいは避難・避難指示のあり方、そうしたものがこれでいいのかどうかといういろいろな問題提起があったところがございます。ぜひこの会でしっかりと御議論をいただいて、できれば年度内に結論を出していただいて、来年の梅雨、あるいは台風といった出水期までには新たな体制を組めるようにしていただきたいと思っております。

地球温暖化といいますか、気候変動で大分災害のあり方も変わっているようでございますので、それにしっかりと備えていかなければならないと思っております。忌憚のない御議論を賜りますようお願いを申し上げます。どうぞよろしくご願ひいたします。

○事務局 ありがとうございました。

続きまして、田中主査より御挨拶をいただきたいと思っております。

田中主査 挨拶

○田中主査 主査を拝命いたしました東京大学の田中でございます。

今、大臣のお話にもありましたように、やはり今回9月の関東・東北豪雨、改めて決壊ということの重さといいますか、それを我々に突きつけましたし、また長期湛水の生活へのたいへん大きな支障ということも再確認させていただいたようなところがございます。

ただある意味、どこにでも起こり得る可能性のある災害ということになるかと思えます。避難に限りましても、やはり市町村にまたがる避難をどうしていくのかとか、あるいは河川からの氾濫に対する避難と、今回の常総市の場合には八間堀川というところがありますけれども、それ以前に出てくる内水と呼ばれるようなもの、水がはけずにたまる現象に対する避難をどうしていくのかというようなこと、そういう面で我々はいろいろとやらなければいけないことがあるような気がいたしております。

もちろん、河川でこれから御案内のとおりどこでも起こり得る、あるいは地球温暖化ということで本当に厳しい状況の中で我々自身、河川氾濫原に住んでいる国民として自らやらなければいけない部分と同時に、やはり国として取り組むべきこともあるように思っています。

幸いなことに、ここには防災研究から防災実務まで、まさに実践での第一人者の方々にお集まりいただいておりますので、皆様のお力をお借りしながら何とか貢献できる会にしていきたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

○事務局 どうもありがとうございました。

それでは、ここでマスコミの方は御退室をお願いしたいと思います。

(報道関係者退室)

○事務局 続きまして、本ワーキンググループの設置趣旨につきまして御説明させていただきます。お手元の資料の上から4枚目、委員名簿の次に資料を1枚挟んでおりますが、この設置趣旨をごらんください。読み上げさせていただきます。

「気候変動の影響等により大規模な水害の発生懸念が高まっていることから、平成27年9月の関東・東北豪雨がもたらした水害を教訓とし、人命保護や重要機能の維持のために必要な避難・応急対策の強化を検討するため、防災対策実行会議にワーキンググループを設置する。」というものでございます。よろしく願いいたします。

それから、委員席にマイクがございしますが、これにつきましては自動で音声を拾うものでございます。

また、御発言される際にはお名前をおっしゃっていただきますと、後の議事の整理が容易になりますので、御協力よろしく願いします。

ここからは、進行を田中主査をお願いしたいと思います。よろしく願いします。

○本ワーキングの主査を務めさせていただきます。副主査であります関根先生にはよろ

しくお願いしたいと思ひますし、また委員の皆様方よろしくお願ひをしたいと思ひます。

議事に入ります前に、議事概要、議事録及び配付資料の公開について申し上げたいと思ひます。

まず議事概要は、発言者を伏せて会議後速やかに公表することとし、詳細な議事録につきましては本ワーキンググループの終了後1年を経過した後で発言者を伏せて公表することとしたいと思ひております。よろしいでしょうか。

それでは、特段の異議がないようですので、今後はそのように取り扱わせていただきたいと思ひます。

また、本日の資料につきましてはすべて公開とさせていただきます。

それでは、早速議事に入りたいと思ひます。まず、事務局から本日の資料に沿って、9月に発生いたしました関東・東北豪雨の概要及び本ワーキンググループで検討すべき論点の案などについて御説明をお願いしたいと思ひます。

本日は論点の整理というのが一番大きな課題という理解をしておりますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

資 料 説 明

○事務局 よろしくお願ひいたします。事務局の●●でございます。

まず、簡単に資料の確認をさせていただきます。先ほどの委員名簿、設置趣旨、その後に資料1、資料2-1、2-2とあります。そのあと資料3、資料4-1から4-6までが一連になってございます。その後、資料5がありまして、資料6、資料7、ここまですべて資料になります。

その後、参考資料として避難勧告等ガイドライン、それとハザードマップ関係の冊子が2つ、最後に準備会合の議事概要という構成になってございます。過不足がございましたらおっしゃってください。

それでは、資料1から説明を差し上げます。委員の先生方には事前に資料をお送りしていることもありますし、時間も限られています。討議の時間を長くとっていただくためにも、簡単にご説明いたします。

まず資料1です。これは、被害の概要でございます。

1ページ目は雨の分布図、2番目が鬼怒川を中心とした被害の状況でございます。既に御案内のことかと思ひます。

3ページ目が、これまでの24時間雨量ですとか2日雨量、3日雨量に比べて今回はほとんどの地点で上回ったという資料でございます。左下はレーダーの雨量で、線状降水帯がわかる資料でございます。

4ページ目ですが、2つの水位観測点をとっていますが、両方とも、この2つの地点が既往最高の水位を大きく上回った。そのような大きな水位が得られたという資料ござい

ます。

5 ページ目、鬼怒川のは決壊、それとその少し上にあった若宮戸地点の溢水が大きく取り上げられておりますが、それ以外でも個票にありますように計97カ所でいろいろなところで漏水ですとか法崩れ等が起きております。まさしくどこで決壊してもおかしくなかったという状況の資料でございます。

6 ページ目が浸水状況でございます。決壊地点から下流、南の方向に地盤が低くなっていますので、常総市役所を含むところまで浸水したという資料です。

7 ページ目、「水防活動の状況」でございますが、決壊を防ぐために水防団の方がいろいろと活動はされておりますが、水防団自身も避難の呼びかけとか誘導もしておりましたので、すべての箇所ですべてにできたというわけではない。その中でもいろいろと頑張っていて、聞いたところによりますと、例えば大崎市等では堤防の半分ぐらいが崩れたけれども、決壊直前に食い止めたという事例もございました。

8 ページ目ですが、これはこの後の資料2-1にも続く資料でございますが、ホットラインと呼んでおりますけれども、国の河川事務所等の事務所長から市長あるいはその市の幹部宛てに電話をして、こんなところが危なくなっていますという取り組みを国土交通省でされています。

例えば、左下のほうから始まりますが、9月9日22時54分は「若宮戸で越水の可能性が高い」。こういう青字のところは電話のホットラインの文言です。黒字のところは、法で定められている洪水予報の文でございます。

その上にいきまして9月10日になりますと、さらに夜中の1時とか2時にも「避難勧告・指示を出して下さい」。それで5時58分、右にいきますと「若宮戸地点で溢水が始まります」といった後に溢水が始まった。それで、「下流の危険箇所からの溢水も予想されます」。11時42分には「21キロで越水、避難してください」。その後、決壊をしたという時系列になってございます。

最後に9 ページですが、市外にも避難者がたくさん出ておまして、市外の避難者、坂東市や守谷市やつくば市、下妻市等に逃げていらっしゃるという状況でございます。

8 ページを少し横目にごらんになっていただきつつ、資料2-1でございますが、資料2-1は常総市の避難勧告等の発令状況です。最後のものはA3で分かるようになっています。資料2-1の1枚目をめくると色がついてありまして、この色は黄色が避難勧告の発令区域、1カ所だけあります。③と載せたところです。それで、赤が避難指示の発令区域ですが、これは決壊する前に出したところで、緑が避難指示ですけれども、決壊後に出したところとなっております。青いのが浸水範囲です。それで、開きましたA3のものも横目に見つつ、ちょっと解説をしたいと思っております。簡単に解説をいたします。

まず、色の地図を見ていただくと①の避難準備情報ですけれども、この前にホットラインによって若宮戸で越水の可能性が高いというようなことを受けまして出したというふうに常総市さんから伺っております。常総市さんのほうも、これは御担当者の方の記憶をた

どっておりますので、詳細なことは今後確認したいとおっしゃっていましたが、聞き取りをした時点ではそういうことでした。

その後、またホットラインを受けまして避難準備情報としていたところを避難指示に変えてございます。

その後、国土交通省から浸水想定区域図が出されたこともございまして③ですが、下流部のところにも避難勧告を広げたということでした。

その後、若宮戸で越水が始まります。これは6時です。また、ホットラインのほうで朝の7時11分、「下流の危険箇所からの越水も予想されます」ということを受けまして、ここで④番にいきます。下流の危険箇所は危ないということですので、④番の右岸のほうですね。右岸の下流のところ、低いところに対して避難勧告を出したということでした。

このところまでは河川管理者のアドバイスですとか、あるいはこの洪水予報等にとって常総市さんは出されていたようです。

それで、⑤番くらいから市民の方とか消防団の通報に基づいての指示が出てきます。⑤⑥と市民の方の通報に基づいて、あるいは消防団の通報に基づいて現場での避難勧告、避難指示が出ていきます。

⑧までずっと住民と消防団にいきまして、最後に⑩の勧告を指示に切りかえたり、どんどんそういうものが変わっていきます。

それで、11時42分のホットラインもありまして、その後12時50分に決壊するわけですが、ここで三坂のところ、決壊した後、13時08分に鬼怒川の東のほうの地区に避難指示が出されたということになります。

それで、⑧のところでは本当は近くのところに出したつもりだったんだけどということではありましたが、ばたばたしていたとか、情報伝達がうまくいかず、⑪番の決壊地点の近くというのは抜けてしまったということになりました。

その後、鬼怒川東側の人は西のほうに逃げてくださいというふうな伝達文になっておりますが、これ以降、市外の避難所がありますということをして順次変えていったという状況でございます。これは鬼怒川の状況でございます。

資料2-2ですが、これは茨城県の境町さんを代表で出させてもらっています。ほかにも被害が大きいところの聞き取りをしましたが、中小河川の被害ということで紹介させていただきます。

ページをめくっていただきますと地図がありまして、後ろのほうには時系列がございませぬ。もう既に夕方から道路冠水しておりまして、なかなか職員の人たちも守らなければならない状況だったと伺っております。

20時ごろには染谷川が越水した。染谷川というのは地図を見ますと右側のほうの越水地点とありますが、水位計はあったんだけどなかなか観測に手が回らなかったということになりました。

ここで境町さんの決断としましては、22時54分、自主避難情報ということですが、町内全域に出しております。この伝達網を見ていただくと3行目くらいに書いていますが、「水が完全に引くまでは外出を控えて下さい」ということで、今から逃げると危ないということですので、避難場所への避難ではなくて外出を控えてください。内水氾濫なので控えてくださいということをお判断されたということでした。

さらに消防の方が行って回ったりもされたようでして、その下の伝達文にいけますと、ボートを使った避難もしていますので、心配な方は連絡していただくとボートを使って避難をしますよということもおっしゃっていたようでございます。

夜中になりまして宮戸川というのが上流の別の市なのですが、決壊した模様だということですのでございます。それで、明るくなってから勧告を出した。ただ、一般の市民の方にはずっと避難勧告というのは、近くを利根川が流れていますので、利根川があふれるときは避難勧告だとずっとおっしゃっていたそうです。それもあって、勧告というのを夜中に出すのははばかれた。昼になったらさすがにと勧告を出されたそうですが、一部の市民の方からは利根川のことだと思ったのではないかと言われたそうでございます。こういう形で避難勧告等を出されていったという状況でございます。これは、代表事例として御紹介させていただきました。

続いて、本日の資料のメインとなります資料3について御説明させていただきます。今2つの市町を紹介させていただきましたが、資料3をめくっていただきますと、ここに書いてある7市に聞き取り調査をさせていただきました。基準は、水害の死者が出た市及び床上浸水等が多いところを速報値から上から取ってさせていただいております。この7つの市にお伺いをさせていただきました。それでこの資料をまとめてございます。

2ページ目でございます。論点は全部で6つにまとめていますが、ただ、この論点も必ずしもこれでいいとは思っておりませんで、まだ先生方の御意見を踏まえまして過不足の調整とか追加等をしていきたいと思っております。

まず論点1ですが、「河川氾濫における避難のあり方について」、先ほど御紹介した避難のあり方等を踏まえまして避難勧告の発令タイミングですとか、屋内安全確保のあり方ですとか、市町村の区域を越えた避難のあり方等について、議論としてあるのではないかと考えています。

論点2が、「事態の進展に応じた情報提供のあり方について」ということで、発災前から発災後、復旧段階に至るまで、いろいろな段階での情報提供のあり方があるのではないかと。特に避難行動とか救助活動を判断するために伝達すべき状況ですとか、被災者に対するきめ細やかな情報提供があるのではないかと考えております。

論点3が「応急対策を支える仕組み・支援について」です。これが今回聞き取り調査をして一番印象に残ったところでもあるのですが、ほかの論点はこういうものが出るだろうと思っていたのですが、論点3につきましてはいろいろな市町村に聞きますとやはり災害の対応をやっている途中でもう手が回らなくなるということをおっしゃっておりまして、

災害対策本部とか、支所の体制の整備のあり方ですとか、情報収集とか発信のあり方とか、その自治体の負担軽減をどうしたらいいかというのが一つの大きな論点になるのではないかと考えています。

論点4は少しフェーズが先にいきまして、被災後の被災生活の環境整備と早期再建に向けて何かできることはないかということで、避難所の生活環境の確保のあり方とか、避難生活時の防犯対策とか、あるいは再建の早期化のための支援等々が考えられるかと思っております。

論点5はボランティアということで、ボランティアは被災直後から多くの方に入ってきていただきまして復旧段階に至るまでいまだに活躍していただいています。この活躍の場の拡充ですとか、あるいは被災者と実は一番多く接点機能を持っているのはボランティアであるということもありまして、何か活用ができないか、受け入れの円滑化はできないかというのが論点かと思っております。

論点6は「地域における防災力の向上について」ということで、全体を通してということになります。研修とか訓練とか自助・共助、水害保険の普及等、こういうものがあるのではないかと考えてございます。

この先のページは、事前に校閲させてもらっていることでもありますので簡単にいきます。

まず論点1の3ページ目でございますが、「避難勧告の発令基準等を定めていない」、あるいは「経験等に過度に依存してしまった」「逃げようとした際には動けなくなった」、こういうようなことが実態としてはあるということですので、避難勧告の発令タイミングとか区域の設定を支援するための仕組みを設けたらどうかということ論点の案として掲げています。やはり浸水想定等に基づいて最悪の事態を想定してリードタイムをしっかりと設定して、河川管理者等の専門知識のある人が積極的に助言する仕組みというものをつくれないか、必要ではないかということも挙げさせてもらっています。

4ページ目、「河川近くの氾濫流は極めて厳しい」ということで、今回、小河川であっても流失したりするような状況が出ております。やはりそういうことを想定しないといけないのではないかと。

あとは「立ち退き避難がかえって危険な場合がある」、先ほど境町のところで紹介させていただきましたけれども、あえて避難勧告を出さずにとどまってくださいと言っている場合もありますし、通報があったときには既に氾濫が始まっているようなことがある。それで、亡くなった方はほとんどが外出時に亡くなっているという状況です。

こういうことを踏まえまして右側ですが、河川沿いの住民は早く逃げてください。河川倒壊危険ゾーンに基づくハザードマップを早くつくるべきではないかということと、「屋内安全確保のあり方」として十分な時間的余裕を持って立ち退き避難をしていただくのは原則ですけれども、住民の方が追い詰められたときとか、逃げおくれたときに立ち退き避難か、屋内安全確保のどちらが適切かというのを判断できるように情報提供のあり方を考えたほうがいいのではないかと考えています。

5 ページ目、避難のあり方の 3 個目ですけれども、「市町村の区域を越えた広域避難を検討していない」「避難行動を支援する制度が活用されていない」、あとは病院をはじめとする要配慮者利用施設から取り残された方がいる。

こういう課題、実態を踏まえまして、論点の案としては広域避難のあり方、「指定緊急避難場所の指定促進」、支援者名簿の作成促進と、要配慮者利用施設の避難のあり方というものが論点になろうかと思っております。

これに関係する参考資料として、資料 4-1 があります。ページをめくるだけでごらんになっていただければと思いますけれども、まず 1 ページは鹿沼市の事例でございますが、こんな小河川でも家が流された。実は、これ以外に写真に写っていませんが、傾いた家屋が 1 棟ございました。

2 ページ目は戸田市のハザードマップですが、これは戸田市外にさいたま市のほうに避難場所を指定しているという事例です。

3 ページ、4 ページ目は氾濫の時間とか、坂東市への避難を考えたハザードマップを堺町さんがつくっていらっしゃる。

5 ページは倒壊危険ゾーン、6 ページ、7 ページ、8 ページは避難勧告のマニュアルを参考までに載せています。

9 ページが清須市の庄内川の「逃げどきマップ」ということで、実はこれは全国に先駆けて家屋倒壊危険ゾーン、ちょっと見にくいですが、それも入れた形で載っているハザードマップでございます。

10 ページからは、避難行動に関する議論をかなり 10 年くらい本格的にされておりますので、その経緯の資料を載せてございます。

次に、資料 3 にまた戻っていただきまして論点 2 ですが、情報提供のあり方です。6 ページです。避難勧告の発令をするに当たって、避難場所の開設を待った。前の土砂ワーキングでもそれは待つてはいけないということにしたはずですが、やはりそういうことはあるということですので課題で挙げさせてもらいました。

2 番目が先ほどの事例にもありますように、外出を避けるためにあえて勧告を発令しなかった。

3 番目が、被害が拡大する状況にあって情報提供を適切にされていなかったというような事例がございました。

右上、参考となる事例で、境町さん以外にも、夜間ですので自宅 2 階の垂直避難も検討してくださいと呼びかけた自治体もありましたし、また実働官庁のほうからも氾濫水の到達見込みとかは救助活動にとっても重要だという意見をいただいています。

これを受けまして論点としては、まずは避難場所の開設を条件としない勧告発令の徹底、それと「避難行動や救助活動を判断するために伝達すべき情報のあり方」をどう考えたらいいのかということ論点としたいと思っております。

次に、7 ページ目でございます。「防災情報が十分に伝達されていない」、これは情報

伝達の手段もいろいろと準備されているのですが、手段の数だけ職員が必要となつてうまく使いこなせていないとか、やはり聞き取りにくいとか、緊急速報メールは市をまたいで飛ぶ場合があるので、それで少し戸惑われることがあるとか、日本語でしかできていないとか、そういうことが挙げられておりました。

参考となる例としては、自主防災組織等で声を掛け合っているとか、コミュニティーFMとかケーブルテレビの人が自発的に災害情報を災対本部から流してくれていたということもあつたり、臨時災害放送局を災害後に開設した市もあつたようでございます。あとは、ボランティアが外国語を支援してくれたということがありました。

論点としては、住民に確実に伝達するための方法、被災者に対するきめ細やかな被災後までも含めた情報提供、それと「外国人への対応」というものが挙げられるのではないかと考えております。

資料4-2に、関係する資料をつけております。

資料の1ページ目はマニュアル、ガイドラインのものの伝達のところを参考的に載せています。

2ページ、3ページ目はLアラートということで消防庁のほうで最近推進していただいておりますけれども、これに入れれば自動的にいろいろなところに配信されるというのがあるので、この紹介です。

5ページ、6ページ、7ページは豊岡市さんの事例を載せていますが、台風上陸の4日前から少しずつ言つて、住民にわかるように言っているという事例を載せさせてもらっています。

資料の8ページは、臨時災害放送局の開設の参考資料です。

続きまして、8ページ、9ページでございます。論点3でございますが、「応急対策を支える仕組み・支援について」ということです。「情報処理・問合せ対応による混乱」とか「情報発信・広報の混乱」ということが言われております。それで、やはり災害から情報が一気にきたということで、なかなか多忙を極めたり、ミスが多くなつたということがございます。

それを受けまして、「災害対策本部・支所の体制整備」というのが論点として挙げられるのではないかと考えています。「情報収集・発信・広報の円滑化」というのも考えられます。

9ページ目、「計画通りに体制の充実をはかれない」。招集したときにはもう既に災害が進んでいてなかなかたどり着けなかったとか、あるいは伝達ができなかったとか、そういうことがございました。

あとは、広大な面積を有する市町村ではなかなか隅々まで目配せが難しいという意見がありました。

これで、もう一つ体制整備の2番目として、参集できないこと、なかなか時間がかかるということをちゃんと前提に考えるべきではないかということも挙げております。

10ページでございます。論点3の3番目ですが、「被災地外からの多数の応援部隊による応急活動の調整」、これは警察、消防、自衛隊のほうで支援いただきましたけれども、各機関のリエゾンが調整したという実態でございます。

次が「被災自治体に派遣された職員を十分頼り切れていない」ということで、国とか県からいろいろ人が来るんですけども、なかなか日ごろからコミュニケーションをとってないと、ということと、どこまで頼っていいかわからないという意見がございました。そういうことで、論点としてはもう少しこういうものを十分に活用していただけるように活動調整の円滑化ですとか、あるいは日ごろからコミュニケーションをとって、どういうことを手伝えるかということをお伝えしておくべきではないかということがあります。

細かな紹介は省きますけれども、4-3も同じように関係する資料をつけてございます。実働部隊による省庁の活躍のこと、あるいは最初のページには豊岡市の支所への体制強化ということで多くの職員を派遣しているということがあります。

論点4、11ページでございますが、「避難所の生活環境が確保されていない」ということで、トイレの問題、物資の問題等々がございます。

あとは、窃盗が発生したというのもございました。

それを受けて「検討すべき論点」としては、避難所における生活環境の整備と防犯対策ということを挙げさせてもらっています。

次に12ページは復旧段階ですけども、「災害復旧段階の負担も大きい」ということで、これにつきましては参考となる右の事例のほうで福知山市とかほかの自治体が助けてくれたことが非常に助かったとなっています。豊岡市からも、トップがなすべきことを随時ファックスで送るような取り組みをしていると伺っています。こういうものを進めていったらどうかということ論点に挙げております。

ほかにも、元の生活に戻るまでの時間をいろいろ要しているという課題がございましたので、国とか県とかで持っている支援のさらなる充実ができないか。運用の拡幅ができないかということでございます。

それで、関係する資料を資料4-4につけてございます。また、これもごらんになっておいてください。最後のほうに、福知山市とか豊岡市がお送りしたようなほかの市町村を助けるような資料を載せております。

論点5でございますが、ボランティアとの関係でございまして、「被災者ニーズとボランティア支援とのミスマッチング」がある、あるいは「ボランティアへの期待」があるということで、ボランティアをもっと活用できないかということでございます。

参考となる事例では、山古志村ではボランティアがいろいろな調整役になっていただいたということで、その活動の場の拡充ですとか、被災者との接点機能としてのボランティアの活用ができないかということを書かせてもらっています。

14ページが「ボランティアの受入れ時の混乱」で、やはり初期段階では混乱が見られたということでございましたが、経験したところは混乱の度合が多少少なかったということ

でした。

1カ月もたってしまうとボランティアの支援がなかなか少なくなってしまって、本当に必要なところが困っているというお話も伺っております。

それで、論点としては「ボランティア受入れの円滑化」と継続的な支援というふうに挙げさせてもらっています。これも、資料4-5にボランティア関係の資料をつけてございます。

最後に論点6で、「地域における防災力の向上について」ということです。課題としては防災担当職員がやはり少ないということで、その育成の問題、水害を想定した訓練をしていない。業務継続計画を策定していないなど、業務計画を十分に意識していないということがございました。

研修とか訓練も充実してはどうかという論点、あとは自治体の相互応援みたいなものも少し再認識してはどうかということを挙げています。「業務継続性の確保」も挙げております。

16ページが、住民の自助の備えが十分ではなかったのではないかと。それは、水害保険も含めてでございます。

それで、「参考となる事例」としては自主防災組織でかなりやっているということがございましたので、「自助・共助の取組推進」、そして水害保険の普及促進というものを論点として挙げさせてもらっております。

資料4-6は同じように参考資料でございまして、資料5に今後の進め方の案を書いております。本日は第1回でございまして、検討すべき論点の整理と、主として論点1から3に関して議論をしていただければと思っております。

第2回目でそれに加えて4-6をさらに掘り下げていただいて、第3回目以降は全論点を通してで、年度末までに取りまとめ、公表できたらと考えているところでございます。

済みません。長くなりましたが、以上です。

○ ありがとうございます。

それでは、関連いたしましたあと2件、追加で御説明いただければと思います。

まず、国土交通省から「「避難を促す緊急行動」の概要」について御説明をお願いいたします。

○国土交通省 国土交通省水管理国土保全局でございます。資料6をお開きいただきたいと思います。

「避難を促す緊急行動」ということでございまして、これにつきましては今回の鬼怒川の災害を踏まえまして10月5日に公表いたしました進めてきた取り組みでございます。

趣旨はここに書いてあるとおりでございますけれども、今回の災害を受けまして全国の市町村長さん、あるいは地域住民の皆様、多くの方が不安を抱いているだろうということ

で、少しでもその不安を軽減するために、まずできることから着手していこうということで始めた取り組みでございます。

1 ページを見ていただきますと、大きく右と左で2つに分かれてございますけれども、左が「首長を支援する緊急行動」ということで、「市町村長が避難の時期・区域を適切に判断するための支援」をしていこうということでございまして、例えば、トップセミナーの開催ということで、これは河川管理者などから市町村長に提供するさまざまな情報の意味合いといいますか、解釈、あるいはこういった情報がきたときにはこのような判断をしていただけたらというようなことを再度確認していただくというような取り組みを全国の市町村長向けに実施をしております。

そのほか、氾濫シミュレーションを鬼怒川では公表しておりましたが、まだできていないところもございますので、そういったものを順次公表していこうとか、あるいは避難のための事前の防災行動計画であるタイムライン、これについても一部先行して始まっておりますけれども、これを前倒しで進めていこうというようなことに今、取り組んでございます。

右側でございますけれども、「地域住民が自らリスクを察知し主体的に避難するための支援」ということで、例えば洪水に対してリスクが高い区間というものが地域の皆さんに必ずしも知られていないのではないかとということもございまして、自治体と共同で住民の皆さんも含めてそういったものを点検してリスクを共有していこうという取り組みであるとか、家屋倒壊危険区域の公表、これも取り組みは既に始まっておりますけれども、こういったものも前倒しで取り組んでいこうというようなことを今、進めているところでございます。

2 ページ以降はそれぞれの概要をお示ししております。

最後に6 ページをごらんいただきたいと思っておりますけれども、「大規模氾濫に対する減災のための治水対策検討小委員会」というものを設置しております。これは、社会資本整備審議会のもとに小委員会という形で有識者の方々に集まっていただきまして、緊急に今回の災害を受けてどのような治水対策を進めるべきかということで検討をお願いしているというものでございます。

「検討の方向」と書いてございますけれども、まず地域の住民の皆さん、市町村の皆さんの意識を変革していただく必要があるということで、「水防災意識社会」の再構築というようなキャッチフレーズをつけさせていただいておりまして、ソフト対策、ハード対策を含めて、氾濫に対する減災のために何ができるかということを議論いただいているということでございます。

特にソフト対策のところにつきましては、今までいろいろな情報提供などがあったわけですが、そういったもののあり方も河川管理者目線ではなく、実際に住民や市町村の皆さんの行動や判断に実践的に結びつくような形で見直しをしていく必要があるのではないかとということと、市町村などの取り組みに対してもっと河川管理者が協力、あるいは

支援するといったことを仕組みとしてしっかりと固めていく必要があるのではないかと
いうことで御議論をいただいております。

また、ハードにつきましても、これまで河川の中で洪水を安全に流すということに主眼
を置いていたわけですが、それだけではなくて氾濫をした場合もそういった氾濫の
軽減、被害の軽減のために、ハードの面でも何ができるかということも含めて議論をいた
だいているということでありまして、緊急のことですので、11月の下旬に取りま
とめる予定となっております。

簡単ですが、以上です。

○ どうもありがとうございました。

もう一件、消防庁から非常用設備の調査結果があがっているようでございます。御説明
願いたいと思います。

○消防庁 消防庁でございます。

資料7をおめくり願います。今回の「平成27年9月関東・東北豪雨」では、常総市で非
常用電源が水没したことにより、災害対策機能に支障が生じました。その後、台風第21号
の際、沖縄県与那国町において長時間停電をいたしまして連絡がつかない状況になりまし
たことを受け、消防庁で災害対策本部が設置される庁舎等における非常用電源の確保状況
について緊急調査を実施し、取りまとめを行ったところでございます。

2ページ目をご覧くださいと、一番右のグラフでございますが、都道府県、市町村
とも約3割の団体が、災害対策本部が設置される庁舎等が浸水想定区域内にあることがわ
かりました。

あわせて3ページ、そもそも非常用電源が都道府県、市町村において整備されてい
るかという調査でございますが、都道府県はすべて設置されておりましたが、市町村にお
いては未設置団体が265団体ございました。これにつきましては、内閣府と協力いたしまし
て「市町村のための業務継続計画作成ガイド」を地方公共団体に周知をしているところで
ございますので、これをさらに徹底をさせていただきますのと、起債と地方交付税を組み
合わせて非常用電源の整備を推進するという事業もございまして、こちらの普及を図っ
ていきたいと考えてございます。

4ページをおめくりいただきますと、今回の常総市のように浸水想定区域内に庁舎等が
あり、浸水に対する対策が講じられていない団体がどれくらいあるかというのがこのグラ
フでございます。県においては3団体、市町村においては199団体で対策が講じられてい
ない状況でございました。

あわせて、水害とは関係ございませんが、地震対策の状況が下のグラフでございま
して、こちらのほうも市町村の388団体で地震対策が講じられていないという結果でござい
ました。

6 ページに飛んでいただきまして、そもそも非常用電源がどのくらい使用可能であるかということもあわせて調査いたしまして、かなり区々な状況でございます。特に、市町村においては24時間未満という団体も結構多い結果でございました。

それでは、どのくらい稼働できればよいのかということについては、なかなか統一的にお示しすることは難しいですけれども、消防庁といたしましては、人命救助の観点から少なくとも「72時間」は外部からの供給なしに非常用電源を稼働できるような措置が必要であろう。さらに、停電の長期化に備え、燃料販売事業者等と協定を締結しておくなどにより、1週間程度は災害対応に支障が出ないように準備することが望ましいと考えてございます。これらにつきましては、本日、この調査結果の公表とあわせて、防災課長名で各地方公共団体に通知をして注意喚起をしたところでございます。

あわせて、今回は非常用電源だけでございましたけれども、そもそも市町村のBCPの取組状況といったものも、今後、調査をすることといたしておりますので、このワーキングの中で、御報告をさせていただきたいと考えてございます。以上でございます。

審 議

○ ありがとうございます。

それではただいまから50分程度で、本日の資料で確認をしたい点や御意見をいただき、その後で、論点に対して各委員から御発言をいただければと思っております。

それでは、まず論点に入っていこうと思います。全体の論点の枠組み、続けて論点1～3を少し深掘りしていただくという2段階を想定しております。

それでは、まず全体像として、各委員から論点について少し精査いただければと思っております。資料3を中核にお願いできればと思います。時間的には一人あたり3分ぐらいを目途にお願いいたします。

○ ●●でございます。今お話を伺っていて、また、資料を拝見して、思ったところを述べさせていただきたいと思っております。

1つは、高度に都市化をされている東京都心の場合と違って、今回の鬼怒川の常総市の流域のあたりはかなりまだ土が露出しています。そこで、重要なことは、破堤点付近の堤内地側でかなりの侵食が生じていたという点です。

都市部を流れる氾濫流と、そうではない鬼怒川流域のようなところを流れるものとは、この点に大きく差が出てきます。鬼怒川の破堤点付近には顕著な侵食が生じていて、洗掘の穴があいてしまい、そこに大量の水がたまりました。本来ならば、このくらいの浸水深だろうと予想していても、それをはるかに超えるような深さで浸水が起こっている。氾濫流に伴う地表面の侵食について、しっかりと考えていく必要がある。

もう一つは、堅固なコンクリート製の建物であっても、地盤が侵食を受けると建物が傾

き安全ではなくなるということがあり得るという点です。水平避難、垂直避難のいずれを選ぶべきかについて考えるとき、仮に建物が堅牢であっても破堤点付近では水平避難した方がよい場合が出てくる。侵食とか洗掘という観点が必要かと思っております。

さらにもう一つ、国土交通省のほうからお話がありました点はそのとおりだと思います。これから各地で氾濫シミュレーションを行い、その結果を公表していくということですが、この機会にその精度検証をするべきではないかと思えます。すでに公表されているハザードマップなどがどれくらいの精度で確からしいと言えるのか、確認しておくことが大事だと思います。

今回の破堤被害でどの程度の浸水になったかはすでに調査がなされてデータも集められているはずですから、一度検証をされたらいかがかと思えます。その上で、先に進んでいくのがよろしいと思えます。

○ ありがとうございます。

それでは、●●お願いいたします。

○ ●●と申します。私からも、論点全般に関して4点ほどつけ加えさせていただけたらと思っております。

今回、被災自治体の方の発言で私が一番印象に残ったのは、次に何が起こるか全く予想できませんでしたという言葉でした。境町の例にありますように、境町は夜に自主避難情報というのが発令されていて、これは夜間に出したら混乱するのではないかという先読みの結果、こういったことをされてきました。災害対応というのは先読みが鉄則だと思っておりますが、現場の自治体の方が全く先がわかりませんでしたというような発言をされるということは、やはり災害対応について今後スキルアップが必要かと思っております。先が読めないということは後追い行動になって後手に回ることですから、後追い対応じゃなくて先取り行動のできる職員の育成ということが今後ますます重要になってくると思えます。

その際に、タイムラインに沿って何をやったらいいかという時系列での発想ができるということもそうなのですが、いろいろなところで落とし穴があります。困るということが過去の課題や災害経験からわかっているにもかかわらず、それを知らずに結局困ってしまった後手に回るといような、過去の教訓を知らないためにうまく対応できないということが今回多々見られたと思っております。

ですので、事故対応などではヒヤリハット集というのがあったりして、何が起こるか事前に予測しようというような考え方がありますが、災害対応についても時系列で考えるとともに災害対応ヒヤリハットみたいな、絶対ここは困るといものを事前に職員の方が気をつけていれば、もっとそれに注意した先取りができると思っております。そういったところに注意した職員の研修というものが今後必要になってくると思えます。

また、2番目ですが、ではなぜいろいろなことが後手に回るのかと考えたときに、私が非常にびっくりしたのは、市町村の中では災害対策本部を立てておらず、普通の防災担当者が普通の席に座って、そこで対応をしていたという自治体がありました。今回地域によっては初動において全庁を挙げて取り組むという体制に実質的になっていなかったところがあったのかなという教訓を感じています。

ですので、人的資源の制約の中で平常業務を停止して重要業務を優先順位に沿って行うというBCP事業継続計画の考え方が現場には余り浸透していないのかなということを痛切に感じています。特に、地震ですと、揺れて地震だとわかるので、どちらかというBCPは発動しやすいですが、水害に関してはトリガーが全庁の職員に共有しにくいという特性もあります。風水害編のBCPをどうやって発動して、継続の必要のない平常業務を停止し、災害対応のための人員配置に転換し、対応するのかというノウハウの部分はまだ課題があるかと思われました。

3点目ですけれども、この資料の論点3のほうにも「広大な面積を有する市町村においては個々の地域への目配せが難しい」と書いてありますが、今回、私はまさにこれを感じたところでありまして、常総市は石下と水海道の2つに分かれていて、もともとこれは市町村合併したもので別々の庁舎があったりしますが、そういった市町村合併をした市町村においては分散拠点型対応になっていると思います。

今回、自治体の中でもその避難勧告自体も各支所から勧告を出してほしいかという要請を受けて、市本庁で勧告を出すか決めていたりして、勧告の判断そのものも支所から挙げてもらったりしています。

ですので、まさに今までの考え方は市町村の本庁があって市を見ているという感じだったのに、ワンクッション、支所というのが入っています。本庁の人も合併した先の土地勘がないので余りよくわからないとか、パトロールに行くには遠くて行けないとか、結構悩みを抱えていらっしゃるって、今後ますますそういった分散拠点型対応というのが必要になってくる際にどうやってスキルアップするのかというのが非常に課題だと思っております。

最後は短くですけれども、今回、広域避難が論点に挙がっていますが、やはり市内でも今回渋滞が見られていて、避難しようにも橋が渡れなかったというような話もありますので、広域避難も含めて渋滞への対応というのは考えておく必要があると思いました。

長くなって済みませんが、以上です。

○ ありがとうございます。

それでは、●●お願いいたします。

○ 2点ほど、今回の常総市の対応を見ていて特に思うのは、上流でものすごい雨が降ったという情報、そして上流で温泉旅館が被害に遭っているという状況、または川が越水しているという情報が流れていたわけですね。非常にシンプルな川ですので、そう大きな支

川もなく、上流でそうなっているということは下流でどうなるかということはある意味言わずもがなということだったわけですがけれども、大事なことは読み解けなかったということ、そして現場の対応に使えなかったということに一つの大きなポイントがあるように思います。

それで、常総市は15人の安全安心課の職員がおられるんですけども、そのうち交通安全だ、国民保護だ、放射能だといろいろありまして、防災担当は2人しかいらっしゃらない。

それも数年置きに異動があるので、スキルアップだとか育成というキーワードは確かにあるけれども、それは現実的なのかと考えると一つひとつの市町村防災の限界というものが明確に見られるように思います。上流での雨、そして川の情報、これを現場の安全対応にどう役立てるかという部分においては、ある程度、専門性のいる仕事だろうと思いますし、その専門家はどこにいるかというと、県の土木職の職員がいらっしゃったり、または国土交通省の河川事務所にいらっしゃったり、あとは気象庁の気象台の職員であったりというような方々がある程度、それを読み解く能力をお持ちだと思います。

こういった方々が、もう避難勧告をお出しになったらいかがですかというような、避難勧告を発令するための勧告みたいな、ちょうど土砂災害における土砂災害警戒情報に値するようなものがここで導入されたほうがいいのではないかと。いつまでも市町村の職員のスキルアップと言っているけれども、これはもうずっと言われ続けていて、限界があるように思えてならない。そういう面では、国や県の専門職が積極的にサポートできるような体制が必要ではないかという点を1点感じました。

それからもう一つは避難誘導の観点ですけれども、常総市の職員が鬼怒川左岸が破堤して右岸側に誘導したということが話題になっておりますが、それが悪かったとか、よかったとかいうのは結果論としてはわかりません。

ただ問題なのは、市町村防災がすべて避難も含めて対応を市町村に完結しようとしているところに大きな問題があると考えます。水の流れは物理現象ですので、市町村間に関係なく流れ下ります。また、人の動きも市町村間で関係なく動くわけですので、地域の住民の安全というものをもっとも確保するための避難誘導はどうあるべきかということは、何も市町村境界に限った話ではないと思います。水の流れもしかりです。

そう考えますと、少し広域的な避難誘導、その地域の住民の安全を最も効果的に確保できるという観点の避難誘導策というものを考えると、やはり避難体制における広域的な連携というのがどうしても必要だろうと思います。

結果論として、最終的には常総市の市民も隣の町に避難しておられるという形で、結局そういうことになるわけですので、事前に常総市が水害に遭った場合の避難先は何も常総市だけではなく、つくばのほうまで含めて広域的な中での指定をされておくとよからうと思います。

そういう観点では、お手元に戸田市のハザードマップが配られております。これの24ペ

ージ、25ページを見ていただきますと、戸田市の公式な避難場所がさいたま市に指定されていて、それが地図に載っております。戸田市は全域が水に浸かるところですので、避難場所はさいたま市のほうに指定されているという、事前にこういう広域的な連携というものができているわけですね。

こういったような避難体制の広域連携のようなことがしっかりできるようになると、避難はもう少し良くなるのではないかと思いますし、なぜ自分の町だけに完結してしまったかということ、余りにも市町村防災の枠が強過ぎてその中で完結する対応をしようとしたところ、余りに大きな問題があったらと思うと思います。そういう2点です。

○ ありがとうございます。

それでは、●●お願いします。

○ ●●と申します。よろしく申し上げます。ボランティア元年と言われて20年経過するわけですが、私も今回栃木県にも入りましたし、それから主に常総市のほうで現在も支援活動が続けております。

このワーキンググループで話し合う論点が、災害が起こる前と災害後ですが、災害後とはどのぐらいまでなのでしょう。現在避難されている状況もかなり厳しくなってくるということもありますので、その復旧期のどこの部分までお話し合いいただけるかということが今日的な課題としてあるということでございます。

つまりいま抱えている課題は、例えば自宅の修理をする場合の56万7,000円です。そういう応急対応費でいいのかという課題が非常に大きくて、1軒200~300万円平均でかかります。最近の家はフローリングなので、全部やり直しになります。ですから、大工さん待ちの家庭も多いですけれども、そういう状況の中でその数字が現代に即しているかどうかという問題もどこかでは御議論いただきたいというのが、被災者の現在の要望として多いということがございます。

しかし、常総市をずっと回らせていただいて、中には盛土をしてそもそも水に浸からないようにしてある家もたくさんある。それは多分、旧家だと思うのですが、そういう暮らしをそもそもしていच्छる人たちと、それから常総市はやはりベッドタウンですから、首都圏、東京まで便利なので、多分その土地の安さみたいなことも含まれて多くのベッドタウン的な要素もあると思うのですけれども、そういう住民がもともとここは土地が低くて、鬼怒川が決壊したらどうなるかということのイメージを持って住んでいたかどうかということも大きなことで、避難勧告がおくれたとか、避難指示が出たとか、出ないとかということばかりで責められるよりも、そもそもそこに住む住民としての意識はどうだったのかということもやはり考えていかなければいけない。

それをなぜ申し上げるかと言うと、私はボランティアですから多くの被災者と出会うのですが、やはり皆、口をそろえて「まさか、まさか」と言うのですね。こんな災害がある

と思わなかった。これだけ昨年の広島も含めてさまざまな災害が頻発している中で、なぜやはりこうなのかなということを経年の災害で思うという現状がございます。それがまず1点。

それから、今回ボランティアの点についてきちんと御議論する時間をいただけるので大変感謝をしております。冒頭で申し上げましたが、ボランティアを20年ぐらい経験してきて、さまざまな課題は抱えつつも、ようやくここに来てまとまりを見せてきたのかな、東日本大震災を経て成就してきたかなという感もありますので、この際しっかりと御議論いただいて、特に行政との連携についてはしっかりと御議論いただきたいというふうに御要望させていただきたいと思っております。

今やボランティアの役割は泥かきということだけではなくて、今回大きな課題としてあったのが論点の4番の避難所の問題です。私が常総市で対応する中で本当に信じられないのですけれども、1週間以上もたってまだおにぎりしか来ていないと、後々改善されてきますが、その改善に1カ月かかりました。

それから、私が入った現場ではもう腰の曲がったおばあちゃんが体育館で毛布一枚で寝ていました。このままいったら本当に関連死が出るのではないかというようなことが想像できるようなひどい状況でしたので、そういうことを追及してもしょうがないのですけれども、そういう現実があった場合には動かなければいけません。

そういう意味では、我々の仲間の割と福祉に長けた連中も集めながら、その対応を今日現在も図っているのですけれども、そこに対して今、避難所に関しては別のワーキンググループで御議論されているという向きもあって、●●が座長なのですが、そこの今回の議論との連携をどうしていくのかということも一つの課題としてあって、私は私の部下の●●というのがたまたまその避難所の委員にもさせていただいていますので、●●を通じてそうした先生方にはこういう現状だということで、せっかく議論されているならば現場にも来てくださというふうにお願いをしたところでございます。とにかくそうした非常にちぐはぐな状況が現在進行形で続いてしまっているという現状があった。

あるいは、災害の廃棄物の問題とか、在宅避難者の問題とか、今までボランティアは泥かきだというイメージがありますが、今申し上げた避難所の問題、もっと言うと福祉避難所の問題、あるいは災害廃棄物の処理の問題、それから在宅避難の問題、そういうものをこと細かく私たちが対応していく中で、どうしても行政との連携というのは不可欠なので、現在も県と県社会福祉協議会と、市と市社会福祉協議会と、地元NPOと我々外部支援者で毎週月曜日に六者会議をやらせていただいている、そこで情報交換をしている。これは、今後の災害でもやはり常態化していきたいというか、こういうものが機能として必要なんだろうという実感を持っています。

ただし、その議論をしていく中で、県とか市がやはり一番気になるのはその財源をどうするんだということがあって、災害救助法の御担当の方と最終的には詰めない、では避難所で寒いと言っている方に毛布をどうするんだという話、具体的に買うということに対

しては誰がOKを出してと、この辺が市と県の連携は余りうまくいっていないというか、その辺は少し時間がかかってしまうんですね。時間がかかるのはしょうがないのだけど、もう少しスムーズな対応ができればいい。

論点4を加えながら、論点5の中で、私たちが見てきた現場で改善すべき点はさまざまあると思っておりますので、いろいろと御発言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。

○ ありがとうございます。

●●、お願いいたします。

○ ●●です。事務局へのお願いが1点ありまして、あとは2点ほど考えを述べさせていただきますと思います。

まずお願いですけれども、今回ワーキンググループで検討するに当たり、ぜひ今ヒアリングをされて資料をまとめていらっしゃいますけれども、もっと詳細に常総市でどういう意思決定が行われて、どういうやりとりが市長と幹部、あるいは担当者の間であったのか、これを明らかにしていただきたいと思えます。

今回、焦点として避難勧告・指示の遅れ、あるいは地域をカバーしなかったということがありますが、これがどうして起こったのかというのは絶対に解決しなければならない問題だと思いますので、ぜひこれはお願いしたいと思えます。

それから2つあるんですが、1つは今回の水害はこれまで戦後進められてきた水防法に基づく防災対策が機能しなくなったということだと思います。ですから、土砂災害については土砂災害防止法が新たにできて警戒区域、特別警戒区域の設定、それに基づく対応が広島の水防法を機にさらに加速していますけれども、水害についてもこれまでの水防法を発展的に解消して、水害防止法のような住民目線の、住民がどのように備えて、どのような情報があったときどう逃げるか、住民自身が対応できる法律に変えていただきたい。そういう改正をしていただきたいと思えます。

ハザードマップとか予想区域ではなくて、浸水の警戒区域、特別警戒区域というふうに指定して、その区域にお住まいの方は氾濫危険情報が出たら避難していただくことを義務づけるというような形をぜひとっていただきたい。そういう方法の検討を、国交省等にはぜひしていただきたいと思えます。

もう一点が避難です。これは、去年御嶽山の噴火災害でも問題になりましたし、東日本大震災でも問題になりました。先ほど●●がおっしゃったとおり、基礎自治体に避難についての判断を任せるということは既に破綻をしていると思っておりますし、それを破綻しているのに任せているというのは国及び都道府県が役割を果たしていないと思えます。ぜひ災害対策基本法を見直して市町村長が避難の勧告あるいは指示を出せるために資格を認定していただきたい。その後、その県が行う講習を受けた者だけが避難勧告・指示を出せる

ようにするとか、自治体の防災担当についても、そういうような首長を支えるための制度をぜひつくっていただきたい。そうした方向での議論を今年度末とは言わず、この中央防災会議の防災対策実行会議の中でいま言った災害対策基本法の改正、それから水防法の水害防止法への格上げとか、そういうことについて議論していただきたいと思っています。

○ ありがとうございます。

それでは、●●お願いいたします。

○ ●●でございます。私から、3つほどお話ししたいと思います。

1つは、最初の「河川氾濫における避難のあり方」というところでございます。今、御承知のとおり、気象状況が大きく変わってきている。そういった中で、何十年に一度と言われているものももっと頻繁に起きてくるだろうと考えるのは当然のことなわけですけれども、そういった中で、今回見てもバックウォーターとか、パイピングとか、どこで災害が起きてもおかしくないような状況がどこでも生じている。

ですから、各市町村長も河川事務所のほうから注意を受けていたようでありましてけれども、そういったことはもちろん大事であります。私がここで問題にしたいのは、実は国管理の河川ばかりじゃなくて県管理の河川というものがたくさんあります。国管理河川は県内で18、県管理河川が216、八間堀川というのも県管理であります。

そして、県管理河川についての情報伝達ということについては、洪水予報河川というのが本県で1河川（桜川）だけ指定されております。それから、水位情報周知河川というのが14河川指定されております。この両方ともに、八間堀川は入っておりません。そして、水位計が設置されているのは216河川のうち54河川です。

今、見ていると随分小さい県管理河川でも大分この破堤等も出ておりますので、そういったところについてどういう体制をとっていくのかということについて議論していただけたらありがたいと思っております。

先ほど、先を読むという話もありましたけれども、ちょっと先が読めない。どこで起きるか本当にわからない。その全部に人を張りつけるわけにもいかないということで、どういふふうな情報交換をしながら判断していけばいいかということでもあります。国、県の専門職というのはもちろん一生懸命やっていかなくてはいけないことは当然であります。ただ、市町村長じゃなくて県でということになるとなかなかこれはわかりません。河川を直に見ているところで、そこの人がやはりきっちりと注意をする。こういう状況だよということを申し上げて、それを参考にして市町村長が判断するのがいいのではなかろうかと思っております。

鬼怒川の西側に逃がしたという話がありますけれども、これは実は今回の地域は東には小貝川があったのです。西側は鬼怒川ですから、多分、市役所のほうでは東に逃げれば小

貝川があるためということだったのではないかと思いますけれども、1時間前後ですぐにつくば市のほうの避難所も指定しております。そういった点では、これは方針としてよかったかどうかは別にしても、これから運用の中で十分に市町村長が考えていくべきことかと思っております。

それから、支援協定等は当然結んでおります。ただ、場所までは指定していないということでありまして、盛り土の話もありましたけれども、盛り土をしている家も今回全部というか、ほとんどやられました。残念ながら、盛り土で足りるような水の深さではございませんでした。

それからもう一つ、論点3でございますけれども、「応急対策を支える仕組み・支援について」であります。県の関与ということについて、もう少し考えていただいたほうがいいんじゃないかと思っております。私どもも今回、10日が発災日で11日の午前中に私は現地に行きました。どうしてもこれは体制的にできないなということを感じましたので、すぐに人を送ってどういう場所が借りられるかを調査した上で、12日から実はボランティアの方たちがたくさん来ることが予想されました。土曜日でございますので、そういうことも考えてすぐボランティアセンターその他を県と市町村で30人ぐらいだったのを60人体制でスタートさせました。

その次からはもっと本格的になっていきまして、一番多いときには県の職員だけで1日115人派遣をいたしました。全体延べで県の現地対策本部に2,700名、それから常総市の内部の部局に延べで約560人派遣しているところでございまして、実際のところ市がやらなければいけない業務についてもかなり私どもはやってまいりました。避難所の様子を探ることもやってまいりましたし、それから住宅の被害度の認定などもやってまいりました。あるいはまた、公的住宅への入居等についての手続もやってまいりました。

そういった中で、市町村同士で助け合ってもなかなか難しい。私ども、今回は県と市長会、町村会が一緒になって市町村も出してくれということで、一番人を出したときにはたしか155人ほど県と市町村で出しております。常総市の職員数が一般行政職380人ですから、かなりのウエートで我々としては現地を応援したつもりでございます。

それからもう一つは、先ほど来の話が出てこないんですけれども、災害廃棄物の問題です。これが、実は当座何日間かはいいいんですけれども、すぐ臭いとか、いろいろな話が出てまいります。どこかにどかしてくれという住民からの声が非常に強くなってまいりますので、今回はたまたま常総市という地域にある程度の土地があつて、県も必死で仮置き場を探したわけですけれども、本当の都市部で起きたらどうなるんだろうかということについて災害廃棄物は多分処理できないんだろうと思います。そういったことも含めて、御検討いただければと思っております。以上です。

○ ありがとうございます。

●●、お願いいたします。

○ ●●●です。私からも、何点か申し上げます。

職員が早目、早目に災害対応をするために何が一番必要かといいますと、やはり情報をいかに先取りできるかということに尽きると思います。豊岡市は平成16年に台風23号という2カ所で堤防が決壊した大きな災害が起きました。

それが、その後合併したことにより、そこで経験したノウハウというのが平成21年当時の職員にうまく引き継がれておらず、結果として上流部で非常にたくさん雨が降っているにもかかわらず下流部に位置する豊岡市で警戒態勢が十分とれずに、夜間にいきなり避難勧告を出さざるを得ないような状況に追い込まれました。

このことの反省を踏まえまして、やはり情報を先取り、先取りしていく仕組みをつくらなければならないということで現在やっていますのが、当然、国土交通省さんのほうからも頻りに情報をいただきますけれども、まず災害対策本部、それから市に詰める職員全体が危機意識を高めるためには、やはり上流部すべての雨量計の雨量の確認をすべきだということで、上流部の雨量計の雨量をすべて時間ごとに確認して危機感を高めるようにしています。

例えば、豊岡市で堤防決壊があった台風23号では、流域で278ミリの雨が降ったときに堤防決壊がありました。そこと比較して、現在流域平均150ミリになっている。160ミリになった。そういうことで、堤防決壊の危険性が高まっているというような情報を職員がまず共有して危機感を高めるようにしています。そういう意味では、災害を経験したところではないとなかなかわかりません。災害を経験したところであっても、今でもやはり経験のない職員は、自分のところに雨が降っていないとどうしても危機感を持ってない。上流部まで意識できない。そういうことというのは、災害を経験していない自治体だったらなおさらだと思いますので、上流の雨量計であったり、水位計であったり、どういうものを重点的に情報をとってくるのか。そういう仕組みが構築できたら、随分役立つのではないかと思います。

それともう一つですけれども、先ほど行政と行政の連携の話もございました。あともう一つ、行政と住民の連携といいますか、役割分担についてでありますけれども、私どもの市長がよく言っていますのは、行政は全力を尽くしますけれども、皆さんお一人お一人の状況まで確認することができない。だから、最後に指定避難所に逃げるのか、自宅の2階にとどまるのか、それは皆さんがみずから判断していただかなければならない。そういうことを繰り返し伝えて、私どもの同じ県で平成21年の台風9号で佐用町において20名の方が避難の途中で亡くなっています。それで、お話を聞きますと、非常に防災訓練などに熱心な方が被災しているというようなこともあります。

ですので、とどまるという選択も含めながら、最後は一人一人に判断していただく。このところと行政の情報がうまくマッチしないと、行政が幾らいいタイミングで出したと思いながらも、家によってはもう家の前がついている場合もございますので、住民啓発と

いうのはやはり非常に大事だと思っております。以上です。

○ どうもありがとうございました。

私からも幾つか、少し個々の論点に入らないところでお話をさせていただければと思います。

まず、今、●●からございましたように、住民の方々がどう判断するのかという、その判断のメニューというのでしょうか、ここでは垂直・水平避難と言っていますけれども、どんな行動があり得るのかということを確認に意識して、その判断に資する仕組みは何なのかということをやはりきちんと一度議論をしていく必要があるのではないかと考えています。

そのために幾つか論点あると思いますが、まず1つ、この視点をどこかで常に置いておいていただきたいというのは、やはり複合災害というのが東日本大震災の論点でした。別に地震と水害を一緒にするというのではなくて、今回の場合だと鬼怒川と小貝川、鬼怒川と八間堀川、内水と外水、川同士の問題ですね。それから、今回栃木県であれば幾分出てまいりましたけれども、土砂災害と河川氾濫というのは必ず市町村の方が悩む大きな論点になってまいります。こういう災害が現場で置かれている全体の中で少し議論を考えていただければと思っています。

それから、2番目はやはり広域避難というのが非常に大きなここでの論点になると思います。具体的に、防災協議会のようなものを少し施行していくということは方向としてはありそうな気がいたしますが、ただ、同時にその状況によっては先ほど●●のほうからありましたように、特に土砂災害の場合は、全体で動けるというわけではないので分散処理というのがどうしても必要になってくる。そういう面で、その状況とか行動とかによって、やはりそこは幾つかの選択があり得るのではないかと気がしています。

3番目に、個々の情報とか個々の仕組みということだけで議論をされずに全体像で、河川の論理というのは極めて複雑ですので、その中で個々のアクションがどういう意味を持つのかということを確認いただければと思っています。

非常にストレートに言えば、河川については一番大事な水位情報というのがやはり余り今、位置づけとしては高くない。どうしても雨の降雨量に引っ張られてしまっているという情報体系があるんだと思います。やはりそこは議論をいただければと思っています。

それから、4番目は今までずっと水害に関してもいろいろな議論がなされてきた中で、やはり直前の災害にやや引っ張られてきてしまった。そういう面では、水害全体の中でこの避難、あるいはその情報、あるいはその法的な仕組みというものを少しお考えいただくことが要るのではないかと。今回の鬼怒川のようなタイプにも通用するし、三大都市圏の大規模氾濫にもある程度適用できる。あるいは、もう少し中小の瞬発的な予測可能性がリードタイムが非常に少ないような災害においても、やはり目配りは必要であると思っています。

以上、こんな4点ぐらいを少しお願いとして挙げておきたいと思います。

○ 私から1つよろしいでしょうか。

●●でございます。皆様のお話を伺い、資料を拝見しながら、気になっていることがあります。あくまでも言葉の使い方にすぎませんが、「立ち退き避難」という言葉は相当覚悟しないと行動を起こせないような印象を与えると思います。「立ち退き」という言葉からは「もう帰ってこられない」というイメージを住民が持ってしまわないでしょうか。もう少し躊躇せずに、とりあえず避難しましょうと思えるぐらいのイメージの言葉を使った方がよろしいのではないのでしょうか。あくまでも住民が目にする、あるいは耳にする言葉としては、という意味です。命さえあれば、いずれ帰ってこられるわけですから、そのように工夫するのがよいと思います。

それからもう一つ、屋内安全確保と立ち退き避難かの選択は、最終的には住民が自らで判断するわけです。その際に、市の職員にも判断が難しいものを住民自身に任せるからには、相当わかりやすい情報が丁寧に住民に伝えなければならない。住民の水害に対する認識が十分とは言えないことから、この点の検討はぜひしっかりとしていくのがよいと思う。これまでに水害経験がなく、今回の鬼怒川の事例を見聞きして、今後自分のみの周りでも起こりえることと理解して、そのときの対処の仕方などをしっかり認識できるようになれば、判断を住民に任せるのでいいかと思う。しかし、急に理解が深まるとは考えられないので、移行措置としてある程度拘束力を持ったようなことを指示して誘導してあげるのが、今の段階ではよいのではないかと思います。このあたりをしっかりと議論できたらいいと思っております。

○ その問題に関連してよろしいですか。

今のお話で、例えば大雨特別警報というものが新しくつくられたのですけれども、大雨特別警報といっても現実的に住民はまだまだ物すごく逼迫した感を持っていないのですね。ですから、きょうの資料でも「関東・東北豪雨災害における」と書いてありますが、豪雨警報とか、もっと逆に逼迫感を与えるような名前のほうがいいのではないかと。

例えば、氾濫のほうも河川洪水予報は危険情報となって出てくる。一番初め、氾濫の前が危険情報ですけれども、これも危険情報ぐらいだと何となくいつも聞き慣れちゃっていて逼迫感がない。そういう意味で、いろいろ今のことに関連して片方ではきつく聞こえて、片方では柔らかく聞こえるように、その状況に応じた言葉というものをつくられたらいいのではないかと思います。

○ ありがとうございます。なかなか言葉も難しいところがございますし、また、住民と行政とのかかわりというのも、先ほどの各委員のお話を伺っていても多分かなり違うお立場があると思います。その辺をうまく整理できればと思いますが、今まで幾つか委員の方

からの論点、あるいは御意見という部分と同時に若干質問みたいなものがあったような気もいたしますが、何か事務局のほうでお答えしておいたほうがよいというものがございませうか。

趣旨とは違いますけれども、例えば●●からは、期間はどれぐらいを扱うのかという質問がありました。私は、最終ターゲットが限りなく先にあってもいいと思っているんですけども、その辺はどうなのかとか、あるいは法制度の改革は議論するのはいいけれども、年内ということまでどこまで腹をくくっていらっしゃるのかとか、幾つかあるような気がいたしますが、いかがでしょうか。

○事務局 まず、本ワーキングにおいて対象とする期間、災害後、被災後の期間ですが、これはワーキンググループの表題自体は応急対策としておりますけれども、復旧が落ち着くところまでを射程にしようかと思っております、それで早期再建というところも入れてございます。

もう一つ、法改正等につきましては、どちらかという議論の結果について出てくることはあるかもしれませんが、半年の間どういふことがあり得べき姿かというのを御議論いただくというのはあるかと思ひます。

あとは、常総市の状況をもっと明らかにすべしというお話ですが、本当はこの会議が始まる前に常総市さんに問い合わせをすればよかったのですが、常総市さんのほうでも検証をなさるといふことを伺っております。まだ現在は始まっていないかもしれませんが、それとの関係次第かと思ひしております。

常総市さんがされるのであれば、去年の広島市もそうでありましたけれども、それを参考にしつつということになろうかと思ひしております、現在のところはこの被災の大きかった7つの自治体を総括した形のまとめ方にさせてもらっているところではあります。

○ ありがとうございます。

それでは、今出た論点を少し整理していただきますが、残された時間、特に最初の論点1、2、3というあたりについて、もう少し個別の深掘りをしていただければと思ひます。

そのときに、ほかの委員との出た意見についてのコメント、あるいは反論も含めていただければと思ひます。

○ 今お話を伺っていて、幾つか思ふことがあります。

避難勧告が出ないというのが相変わらず議論になるわけですけども、どうして出せなかったのかということをやはり●●もおっしゃるようにならば深掘りしていかなければいけないと思ひます。

それで、やはり今回、常総市の情報のやりとり、国土交通省の事務所からのホットライ

ンの話だとか、あとは現実問題、上流での雨量情報などはNHKがずっと放送しておりましたので情報はなかったのかと言えばあったわけです。それが適切な警戒心に結びつかず、行き先の対応が必要だという勧告を出さなければいけないという思いまで至らないという、ある意味インフォメーションとしては伝わっていたけれども、その意図するところが伝わらず、コミュニケーションとして不成立であるという状況なのだろうと思います。

しかしながら、その反省を踏まえてホットラインができ、国交省の事務所長からダイレクトに首長さんに連絡がいったにもかかわらず、そのリアリティーというのがもう対応しなければという状況に至らなかったのはなぜかという、その部分は非常に重要なポイントとしてあると思います。

そういう面では、新しい首長から電話があったけれども初めての電話だというような、単に情報としては伝わってきたかもしれないけれども、あの人言うのであればこれはまずいなと現実感につながるような日ごろからの関係の構築ですね。

そのために、実際に常総市の防災と、県の土木事務所の河川管理をやっている職員というのは顔がちゃんとつながっていたのだろうか。河川事務所の調査課長と職員と、また副所長さんと市長だとか、いろいろなレベルで関係構築ができていたのだろうか。本当に単なるインフォメーションとして伝わっただけではなくて、これはもうまずいなという思いに至るような関係構築というのがコミュニケーションとして成立するような形を何とかとおこななければいけない。

そのためには、いつまでも自治体防災であるという、あたかも完結してしまっている、ここにきつく縛られているという状況を非常に感じるものですから、防災はもう少し市町村の枠を超えたというところの認識で、広く日ごろのコミュニケーションの中で成立させるようにしていただきたいということが1つです。

それからもう一点は、一人一人の判断に委ねるところで、先ほど●●から行政と判断が難しいのに市民にというお話が出ましたけれども、それは全く逆だと私は思います。

といいますのは、一人一人の住まいによっても違います。木造や鉄筋。それから、わずかに低い、高いというところも違います。そうすると、先ほど●●からお話があった、市長さんが大枠として避難勧告などを出すことはできるけれども、一人一人の判断しかないとおっしゃった。これは、実際に避難勧告を出すときの現実だと思うのですね。あるエリアに対しては出すのだけでも、一人一人の最適行動はどうやっても行政の側で一人一人に指定することはできないということになってくると、やはり最後は自分で判断するところの必然性を理解してもらわないといけない。

そこをどうするのかというところで、これは清須市のハザードマップなどで逃げどきマップというのをつくっていて、それをサポートするような地図をつくるハザードマップでの工夫などということも努力はしているにはいるのですね。そこでポイントになるのは、やはり行政からの情報で、住民がその指南に従って適切な対応行動をとるという枠で議論

している限りは、私はだめなような気がするのです。

そうすると、住民一人一人が適切な判断ができるようなハザードマップによるフォローだとか、事前の意識の啓発だとか、そして勧告も行動指南の情報ではなくて、避難を考えるに値する状況にそれぞれがなっていますよという状況通達型の情報にして、その上で個人個人が判断する。それをサポートしていくというような方向性に避難のありようというのを変えていかなければいけないのではないかと考えております。

○ ありがとうございます。

1つだけコメントさせていただくと、やはりコミュニケーションの場が必要だと思うのと、あとはこれも今の議論にぜひ●●にコメントしていただく前に、実は今回はどちらかというと上流部の雨に伴って水位が上がっていった災害です。片方では、例えば伊豆大島とか広島は土砂災害ですけれども、この場合ほとんどリードタイム、予測可能性がない。この場合には、避難勧告の議論というのはおおよそ意味を持たなくなってくるということで、やはり災害には両極がある。それを全体でどう見るのかというのが我々の仕事なのかなという気がしているということでございます。

○ 将来的なところに関してどこを目指すかという点で、私の考えと●●の考えは同じです。

ただし、たとえば来年までに準備ができていなくても被害を待ってくれませんので、同じように被害を受けるところは出てきます。このことを考えると、経過措置的にもう少し官の側からいろいろな情報を丁寧に出していき、被害を余り大きくしないような対策をしていくべきです。これとあわせて、住民の認識を上げていく努力は続けていき、最終的には完全にそれに切りかえるのが理想であろうと思います。

今の段階では、来年、再来年といった近い将来の問題をどう考えていくかも考えなければならぬという意味で申し上げたわけです。

○ ありがとうございます。

ほかはいかがでございませうでしょうか。避難というようなキーワード、それから事態の進展に応じた情報提供のあり方、それからちょっとこれは応急対策を支えるというものの中でも特に初動の部分ですね。ここは、密接に絡んでくるような気がいたします。

●●は、豊岡でやられている広報はものすごく具体的ですよね。私は2004年の豊岡でなされた防災行政の広報が今でも日本の防災広報上、最高じゃないかと思っているところもあるのですけれども、何か補足があればお願いいたします。

○ 資料4-2の5ページから7ページになります。

昨年の台風19号のときに流した情報なのですけれども、台風23号の経験を踏まえまして

台風などが近づいてくるときには近づく直前ではなしに、やはり3～4日前から引き続き今回の台風がどういう情報かというのを流すようにしています。

それで、豊岡市民にとっては平成16年の台風23号というのは非常にインパクトがある台風ですので、災害の規模を意識してもらうために平成16年の台風23号が通ったコースと同じようなコースを今回通る見込みです。そういうことが比較的伝わりやすいのではないかなというように意識しています。

台風23号のときの反省で、避難勧告の次に避難指示を出しますと、普段、皆さんは聞き慣れない方もあったので、勧告が指示に切りかわると事態が収束した、収まってきたと誤った勘違いをされる方もありました。これは毎年、市広報にも載せていますし、地域の啓発をやっていますけれども、それでもやはり勧告と指示の順番を混同されますので、台風が近づくとびに避難準備情報、避難勧告、避難指示、この順番に流すということを繰り返し、繰り返しやっております。これは、何回やってもやり過ぎでないと思います。

言葉として勧告指示というのは特に高齢者の方は普段使い慣れないので、あとはこの言葉の裏にさらに危険が迫った状況を伝えるために、6ページを見ていただきましたら、6ページの真ん中にあります第7回目には本庁に警戒本部を設置し、警戒本部を対策本部に切りかえました。

そういうことも市民にわかっているということもありますし、去年の広島の土砂災害を受けまして、時間雨量は80ミリの雨が降ったときに本当に避難することが可能かということ、現実問題かえって外に出る方が危険だと思いましたので、何ができるかといいますと、6ページの8回目を見ていただきますと、避難準備情報をまず流す段階にない前、明るいうちに自主避難所というものを開けて早目の避難を呼びかけるようになっています。まだ昨年からはじめたばかりなので、そんなにたくさんの方は来られませんが、どうしても体の悪い方だとか、夜間避難が怖いと思われる方は早目に逃げてこられますので、これを定着させていきたいと思っています。

それと、どうしても夜間の避難勧告、いろいろな被災を受けられた自治体では、やはり夜間にそういうことをするのが本当に適切かどうか、非常に悩まれているということですので、豊岡市はもう事前予告で夜間に非常に大雨が降り続く見込みのときは、たとえ深夜でもあっても防災行政無線から大音量で情報を流す。とにかくしつこいぐらいに予告、予告をしながら、いざというときに備えているところです。

ただ、これだけやってもやはりまだ100%通じているかということそうではないので、いろいろな方法を今、試しているところです。

○ 警戒本部をつくりましたとか、対策本部に切りかえましたとか、この辺が先ほど●●のおっしゃっていた状況通達型でしたか。ある意味では、災害モードに切りかえてもらうという一つの情報だと思います。

○ 防災行政無線は音声だと思うのですが、最近では文字による伝達も可能だと思います。その辺も同時にやられたのですか。

○ 防災行政無線以外の方法も幾つかやっています、まずこれは登録者のみですが、兵庫防災ネットに文字情報で登録者に情報を送っておりますし、聴覚障害の方には福祉部局が防災担当がつくった原稿を簡易な文に打ち直してファックスで一斉送信をやっていきます。

それと、避難勧告以上になりますと、最近ではそう出すことはありませんけれども、緊急速報メールなども活用するように決めております。

○ 細かい議論では、緊急速報メールをキャリアごとにどう届けるのかとか、あるいは大きな市ですと区ごとに発信がしにくいとか、細かいところでいろいろな議論があると思います。

○ 結局、丁寧にやっても、聞こえた方と、聞こえていない方といろいろあるということが今まで繰り返した。こんなに丁寧にやられると参考にはなるのですが、ただ、若い人は当然携帯を持っているからそれが自動で配信されるとか、さらに充実の可能性もあるのではないかなと思ってお聞きしました。

でも、●●の配慮でこういうことができていることに非常に感心はしております。

○ 避難勧告、あるいは避難情報の伝達手段として資料4-2にありますLアラート、これは総務省さんの外郭団体であるマルチメディア振興センターというところが事務局になって進めていらっしゃることで、現在、全国47都道府県のうち33都道府県のそれぞれの自治体から情報が入力されれば、私どもNHKはもちろんですが、最近ではTBSさんもデータ放送のところで放送するようになりましたし、地方のテレビ局の中にはそれをニュース等で速報するところもあります。

そういうふうにして進んでいるところなのですが、課題は33までいきましたけれども、この先、47までいく見通しが実はまだないです。これは、基本的には各都道府県の災害システムが更新される際に、このLアラートというシステムにその情報を横流しするためのシステムをつけてもらって、それで整備することになっているのですが、来年の春までにこちらのほうが恐らく40ぐらいまでいきます。最後の7というのが、なかなか各県の計画がまだだったりとか、具体性がなかったりして進んでおりません。これが47すべてLアラートで情報が入るとなると極めて有効なツールに全国的になるのですが、既にヤフーさんとかはまだ33の段階ですが、随時ヤフー防災等を出していらっしゃいます。我々も、その情報をいただいたところはデータ放送ですとかホームページで出しています。

これを、推進したほうが良いと思います。残念ながらこの場に総務省さんが呼ばれてい

ないということは、中央防災会議でLアラートの認識が不十分ではないかと思って、議論するのであればぜひ総務省さんの担当者も呼んでいただきたいと思っていますけれども、私が思うのは、こういう防災情報はなかなか各省庁で取り組んだりして全体的なスタンダードがないのですが、現在、多分自治体の情報をいち早く住民とかメディアに伝える唯一の全県をカバーする手段ですね。

例えば、関西だったら関西広域でタッグを組んでいっしょって機能していますけれども、全自治体をカバーする手段としてはこのLアラートしかないので、ぜひこれを推進するように各自治体、各都道府県で取り組んでいただきたいと思っています。

○ ありがとうございます。

○ 今のことにも絡みますけれども、緊急速報メールとかLアラートを上手に使えたら間違いないのですが、今回、冒頭説明がありましたように7回避難指示が出ています。細かく出し過ぎてしまったために、しょっちゅう出す格好になる。そうすると、更新というか、前のものがどうだったのかもわからないですけれども、全体像がつかめなくなっているんですね。河川事務所のほうから5回も6回も、実は市のほうには連絡がきております。

しかし、なかなかそこで対応するのに、対応の側も東側全部とやればそれで済んだのですけれども、先ほどの図にありますが、7回やっていたということで大変手間がかかったし、周知が散漫になってしまったのかなという感じはしております。

これをこれからどうするかということが一つの課題になってくる。この資料の最初に区域の設定ということが書いてありますけれども、そこをどういうふうにすればいいのか、ぜひいろいろ御議論いただければありがたいと思っております。

○ 恐らく、この区域設定は今回の委員会の相当大的なポイントになってくると思います。先ほど立ち退き避難というのは言葉が難しいというお話もありましたけれども、多分、垂直避難については堤防近傍は許されないですし、浸水深が深いところ、土砂災害、あるいは長期湛水、多分この4条件は厳しいですね。

中でも一番難しいのが、堤防の近傍と言うけれどもどこまでが近傍なのかというのは行政的に決めにくくて、今まで言い切れなかった部分をどう処理するのかということですね。

だから、恐らくどの地域に避難勧告を出したか、出さなかったかということは本質的ではなくて、やはり堤防近傍の線に出せなかったという今の防災の仕組み、あるいは非常に判断の難しさというのが本質的だと思っています。そこは多分大きな論点になっていくのかなという気がします。

○ 今のその話は、やはり先ほどの話の議論になると思います。勧告を出して逃げただくという指南をしているから、うまく指南ができないから出すところが難しくなるわけ

ですね。避難を考えるに値にする状況ですということであるならば、それは広く出せるわけです。

恐らくずっと思っていることなのですから、どこまでも行政が住民にああしろ、こうしろと言ひ、それに基づき逃げればよいと考えている受け身の日本の防災の体制そのものの根源的な問題であって、どうなるかわからない。堤防なんかどこで切れるかわからないわけですから、だから堤防近傍は全部逃げるべし。

ただ、今のようにお役所が逃げろと言ったから逃げたのにとというような状況になるのは、まさに指南型の情報だからそういうことになる。だから、やはり状況情報というふうにかに早く切りかえていくのか。もう躊躇なく出していくという形に持っていけないと、どうにも解決つかないように思います。

○ 1つだけやはり頭に残っているのは大規模水害の場合ですね。個々の判断が全体最適にならない可能性が出てきてしまうので、トータルにそこは避難の順番とかも考えざるを得ない。そういうものもあるということだと思います。

あとは、もう災害モードに切りかえて動いていただくしかないし、最終的にはここは堤防の近傍じゃないから避難勧告を出しませんでした。だから避難しませんでした。でも、亡くなりましたというわけにはいかないの、そこは大規模水害などの場合は非常に難しいと思います。

○ もう一点いいですか。この手の議論をするときに、必ず情報が伝わるとか、情報が伝わらないとか、情報の有無の議論というのが出てくるのですけれども、ちょっと違うのではないかと最近思うのですね。

先ほど来言っているように、上流の情報は雨量の情報、それから河川の情報はある、それが対応に結びつかない。そして、住民としてこんなふうになるとは思わなかったと言うけれども、ハザードマップで切れた暁にはどうなるかという地図は配ってあった。

であるにもかかわらず、その市民も上流の日光でも温泉旅館があんなことになっているのは雨がどうのこうの、川が越水だと、皆、情報は刻々と入っている。そして、切れた暁にはこうなるまでわかっている。であるにもかかわらず、水がきたら、まさかくるなんてと言っている。

一体、それは何なのか。情報が伝わっているとか、伝わっていないという情報伝達の有無の問題なのか。そして、わかりやすいとか、わかりにくいという文言の問題なのだろうか。これは、文言も何もないですよ。そうなってくると、一体そこにあるのは何なのかということ深く考えなければいけないと思います。

ですから、先ほど首長さんの避難勧告を出せなかったという話についてはコミュニケーションというところでお話をしたわけですから、あの首長が言うんだったらこれはもうまずいぞとか、ずっと川を見ている専門家であるあの人が、信頼を置いているあの人が

こう言ってくれたからこれはもう対応に入らなきゃというようなコミュニケーションの問題だということです。

もう一つは、そうはいっても私たちは四六時中、警戒モードをオンにして生きていくことはできないと思うのです。雨が降るたびにいつもびくびくしながら川があふれないか、水位が今どうなっているか。誰もそんなことは考えません。どこの段階で警戒モードをオンにしていくのかという状況の設計というのか、単に情報が伝わる、伝わらないだけではなくて、警戒モードにちゃんと入っていけるようなそのトリガーは何なのかというようなところで、少しコミュニケーションの設計をしなければいけないと非常に思っております。

そんな中で、国交省の資料の中にトップセミナーをやるということが書かれており、その中にさらにはできることならばトップだけではなくて、例えば国交省の職員、県の土木の職員、危機管理の職員と、市町村の防災の担当職員の間でのコミュニケーションをしっかりと、顔と名前が一致するぐらいの関係は築き、それも文書の通達がいくだけではなくて、おい、もうぼちぼち出したほうがいいんじゃないのかというレベルで警戒モードをオンというのか、行動に移せるようなコミュニケーションというのをデザインしておかなければいけないのではないかという感じがいたします。

○ そうすると、一応、論点1、2、3について少し議論させていただきましたが、なかなか悩ましいですけれども、論点の中にはやはり論点があって、そこは多分本質的な部分だと思えます。そこはちょっと深掘りをして、対策としてもどんと出ていくようなものがある、あとはちょっと総花的になっていくのかもしれないという印象だと思います。

それで、最後に事務局のほうからお願いがあって、論点4、5、6についても次回議論をいたしますので、今、出たような方向性みたいな議論も含めて少し頭出しをしていただければと思います。いかがでございましょうか。

○ 論点6だと思うのですが、水害保険とか共済の普及促進というのが入ってしまっていて、今回かなり農業への影響が多くて、特に米を刈り取ってしまって保管していた場合、補償の枠外になってしまって困っている方がかなり発生していると聞いております。

今回、応急対策ということでそういった農家さんについてはどこまで範疇に入ってくるのかがよくわからないですけれども、常総市などではかなり大きな問題となっていますので、それについて扱うかどうかなどの議論をしていただけたらと思っています。

○ 避難と、それから産業面というのでしょうか。これは火山などは特にシリアスに効いてしまいますけれども、直接扱うかどうかは別ですが、視点としてはそういう生活を維持するのが大事ということは事実でありますので、御検討いただければと思います。

○ 今の話はある程度決着しつつありまして、共済の話とか、今の収穫前の話も来年の作

付に向けて農水省でそれなりの対応をする。まだ中身ははっきり公表されておられませんけれども、機械とか、そういうものについては県も十分な補助をするとか、あるいはまた土地改良などについても激甚災害が出ていますので、これで極めて高率の補助になるとか、それは大体済んでいます。

○ ありがとうございます。その辺もまた情報提供いただくということで、ほかはいかがでしょうか。

○ 論点3に戻ってしまっただけですが、広報の円滑化というものがあります。今回も実は防災担当者と広報と一緒にやっていたので、とてもじゃないけれども、手が回らなかったということで、そこについてどう考えるか。平成11年の東海村のJCO事故の際は、災害が起きるとものすごいマスコミがきて実はマスコミで動けなくなったものですから、一切災害対策室には入れるなということで、そのかわり何時間に1回くらいずつ写真を撮るのは認める。それから私が記者会見を何時間かに1回ずつやるという形にして寄せつけなかったのですけれども、今回は振り回されちゃって大変な状況になっておりました。そういったことも含めて、どういうふうにするのかということについて議論いただけたらと思います。

○ そうなると私も発言せざるを得ないのですが、知事の御苦勞は本当に申しわけないと思っております。

ただ、東日本大震災で宮城県が災害対策本部会議をすべてオープンにした。あるいは、自治体によっても一関市等がオープンにして、多くのところが危機対応時に災害対策本部自体をオープンにするわけではなくて、そういう連絡会議をオープンにするだけで我々はいわば記者会見していただかなくても状況がわかるということがありました。

特に甚大な災害の場合は災害対策本部の中に我々が入れるとは思えませんが、例えばホワイトボードが見えるような位置に居させていただくこと、あるいは災害対策本部会議を聞けることというのは住民に対する情報提供に非常に役に立つので、それはそういう効果があるということはぜひ御認識いただきたいと思っております。

○ だけど、余りにもマナーがなっていないというのもあります。本来業務に支障を来すような状況が多々ありますので、いつもマスコミは国民に広く広報しなければいけない。それを盾に、あたかも正義のごとく言われますけれども、それは大きな間違いで、報道することが最大善ではなく、現場の対応をしっかりとやるということが最大善であって、それに大きな支障を来しているということに対して非常に大きな反省をしなければいけないということも事実だと思っております。

○ それは本当にそう思っています、私の組織はそのためにあるので、全国の放送局が適切に取材をして防災対策法を妨げずに皆さんに情報をお伝えするためにどういうふうにすればいいのかということを経験して周知することが目的ですので、厳しい御意見は本当にいただいて一個一個直していきたいと思えます。

○ 倫理観と、現場記者の教育が必要だと思えます。

○ この辺もなかなか表現が難しいと思えますけれども、ただ、マスコミ報道も含めて実はそれがどう市民の自発的な行動であったり、あるいはその市町村、都道府県の防災対策の支援になるのかというところの議論はぜひ必要だと思えます。

そのために災対本部の取材をどうするのかという議論はあると思えますが、実はそのことについては内閣府防災、中央防災会議でも議論は今まで余りしてこなかったもので、実はざっくばらんにしてしまってもいいかなという気はしています。

例えば、伊豆大島するときには警視庁が広報を派遣しているのです。それでマスコミ対応に当たってもらっている。そういう意味での支援、インターフェースをどうするのか。実は、そのボランティアとのインターフェースも市町村なのか、国なのか。それらの災害においても違ふし、そのインターフェースをどうするのか。ボランティアは行政の手足じゃありませんから、そのインターフェースをきちんとどうする。マスコミにもどうする。インターフェースをやはりきちんと設計しておくことは必要なんじゃないかという気がしています。

○ 準備会合のときに申し上げたので議事概要のところに書いてありますが、市などの自治体だけでなく国交省の河川事務所も同じ状況にあり、市民からの相談や苦情に加えて、マスコミからの電話の対応にもかなりの時間をとられたとお聞きしています。本来の業務を行うことに支障があつてはいけませんので、このあたりもうまく調整をする必要があります。最低限伝えるべきものはしっかりと伝える必要はありますが、その一方で、担当者が本来の災害対応に余裕をもって時間を割けないというのは問題です。これはよく考えていかなければいけない話か思えます。

○ ありがとうございます。

1つ、私のほうからお願いなのですが、先ほど●●からあつた避難所のほうの委員会との整合を図っていったほうが良いと思えます。なぜかというところ、広域な水害を考えたときに頑張つてとどまっていたかなければいけない方が出たり、あるいは長期湛水というものが出てその避難生活のあり方が若干最初の初動のあり方にも影響してくると思えますので、そこを少し整合をとっていただければと思えます。

○ 常総市の場合、実はブラジル人が非常に多い地域です。ブラジル人学校もあります。ですから、外国人に対してどう広報するか、議題についてどう対応するか等々について、一つのサンプルとしていろいろな議論をいただけたらと思います。

○ 大変重要な論点で、ここでは災害時要配慮者と一言でくくってありますけれども、一つだと思えます。

それでは、とりあえず論点4～6についても若干お伺いできたということで御容赦いただければと思います。

皆様の活発な御議論ありがとうございました。ここで議事を終了させていただきたいと思っております。

本日十分に御発言いただけなかった部分があるとは思いますが、この部分については後日でも結構ですので事務局まで御連絡いただければと思います。

それでは、事務局にお返ししたいと思います。

閉 会

○事務局 本日は田中主査をはじめ、委員の皆様どうもありがとうございました。

次回の会合につきましては、12月18日金曜日の10時から、この場所でということにしておりますので、よろしく申し上げます。

それでは、以上をもちまして第1回目の会議を終了させていただきます。どうもありがとうございました。

以 上