

○林（事務局） それでは、定刻となりましたので、ただいまより「令和元年台風19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」第1回会議を開催いたします。

内閣府防災担当参事官をしております林でございます。よろしくお願いいたします。

まず、会議の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。

○武田大臣 おはようございます。

「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」の開催にあたり、一言御挨拶を申し上げたいと思います。

皆様、師走の中、それぞれ大変御多用であります中で、こうして御出席を賜りましたことにまずは厚く御礼を申し上げたいと存じます。

昨年の7月豪雨を受けたワーキンググループでは、住民は、みずからの命はみずからが守るとの意識を持ち、地域の災害リスクとやるべき避難行動等を把握すること。行政は、住民が適切な避難行動をとれるよう全力で支援し、避難に関する情報等をわかりやすく提供することとの提言をさせていただきました。この提言を踏まえまして、住民が災害時にとるべき行動を直感的にわかるよう、防災情報、災害の切迫度に応じて5段階の警戒レベルに整理をし、わかりやすく情報提供できるように改善をしたところであります。

しかし、台風第19号では、千曲川や阿武隈川等の国管理河川を含め、多くの河川が氾濫し、広範囲に浸水が及んだことで、多くの方がお亡くなりになりました。特に自宅で被害に遭われた高齢者、自動車での移動中の被災が多く、また、避難情報の発令や避難の呼びかけ、大規模広域避難等における課題が顕在化をいたしました。今後、気候変動による豪雨のさらなる頻発化、激甚化が見込まれ、被害の拡大が懸念される中、水害、土砂災害から国民の生命を守るため、政府としても発生した災害から学べるものは全て学び、避難対策の強化に全力で取り組んでまいる所存であります。

委員の皆様におかれましては、何とぞ忌憚のない御意見、活発な御意見を賜りますようお願いを申し上げまして、私からの御挨拶にかえさせていただきます。本日はまことにありがとうございました。

○林（事務局） 続きまして、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、田中淳委員より御挨拶をお願いします。

○田中（淳）主査 東京大学の田中でございます。年末のお忙しい中、御出席いただきまして、ありがとうございました。

今、大臣がおっしゃられましたように、今般の災害は大変多くの命が失われてしまいました。そういう面では、昨年の平成30年7月豪雨の教訓で制度や方向も変えさせていただいたところがございますけれども、その中で定着していなかった部分もあれば、あるいはそこで議論にうまく論点として入っていない部分もあったと思います。2004年に内閣府が避難のガイドラインをつくり初めて以来、まだまだ積み残された、あるいは本質的な課題というものも出ているのかなとも思います。そういう意味で若干、短期にやるべき部分と、本当に本質はきちんと議論をしていくべきだろうという2つの論点があると思います。今

般の災害に学ぶことは当然として、これまでの災害も含めて、きちんとより深く深化をするような議論をさせていただければと思います。御協力のほどよろしく願いいたします。

○林（事務局） どうもありがとうございました。

それでは、まず、お手元に配付しております委員名簿に沿って委員の皆様の御紹介をさせていただきます。

公益社団法人日本医師会常任理事の石川広己委員。

静岡大学防災総合センター教授の牛山素行委員。

東京大学大学院情報学環特任教授の片田敏孝委員。

日本テレビ放送網アナウンサーの鈴江奈々委員。

群馬大学大学院理工学府教授の清水義彦委員。

宇都宮大学農学部教授の執印康裕委員。

株式会社社会安全研究所代表取締役所長の首藤由紀委員。

同志社大学社会学部教授の立木茂雄委員。

東北大学大学院工学研究科・工学部土木工学専攻教授の田中仁委員。

名古屋大学宇宙地球環境研究所教授の坪木和久委員。

国土舘大学防災・救急救助総合研究所教授の山崎登委員。

信州大学工学部水環境・土木工学科教授の吉谷純一委員。

兵庫県豊岡市市長の中貝宗治委員の代理で、兵庫県豊岡市防災課の宮田防災監に御出席いただいております。

また、東北大学大学院法学研究科教授の飯島淳子委員、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究課准教授の阪本真由美委員、新潟大学危機管理本部危機管理室教授の田村圭子委員、関西大学社会安全学部教授の山崎栄一委員は、本日欠席ということになってございます。

なお、行政側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、どうぞよろしく願いいたします。

なお、武田防災担当大臣は、公務のためここで御退席ということでございます。

○武田大臣 では、よろしく願いします。

（武田大臣退室）

○林（事務局） 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。よろしく願いいたします。

（報道関係者退室）

○林（事務局） 議事に入ります前に、会議、議事要旨、議事録及び配付資料の公開について申し上げます。

会議は原則傍聴可とし、別の会議室において会議のテレビ中継を実施したいと考えておりますが、よろしいでしょうか。

（「はい」と声あり）

○林（事務局） 特段異議がないようですので、そのように取り扱わせていただきます。

なお、委員席には自動で音声を拾うマイクを設置しております。マイクを近づけて御発言いただければと思います。

次に、議事要旨、議事録についてですが、議事要旨は議論の要点のみを記載したものを事務局で作成し、田中主査に御確認いただいた後に、速やかに公表することとしたいと考えております。議事録については、委員の皆様にご確認いただいた後、発言者の名前も記載した上で、できるだけ速やかに公表したいと考えております。議事要旨、議事録について、この方針でよろしいでしょうか。

（「はい」と声あり）

○林（事務局） ありがとうございます。

こちらにつきましても、特段異議がないようですので、そのように取り扱わせていただきます。

最後に、資料につきましては、基本的に公開することとしたいと考えております。著作権等の問題がある場合は机上配付のみとしたいと考えております。こちらについてもこの方針でよろしいでしょうか。

（「はい」と声あり）

○林（事務局） ありがとうございます。

それでは、お手元に配付している資料を確認させていただきます。

議事次第、委員名簿、座席表、資料1から8までございますが、不足等があれば事務局にお申しつけください。

では、ここからは進行を田中主査にお願いしたいと思います。田中主査、よろしく願いいたします。

○田中（淳）主査 それでは、改めて、本ワーキングの主査を務めさせていただきます田中でございます。委員の皆様方、どうぞよろしくお願いをしたいと思います。

それでは、早速、議事に入りたいと思いますけれども、本日は、今回の災害は多様な現象、自然現象も社会現象もあったと思いますけれども、その課題や論点、あるいは検討の方向性というのでしょうか、頭出しになるかもしれませんけれども、議論をしていきたいと思っております。

このため、年末のお忙しい中、若干御負担をお願いいたしましたけれども、各委員から3分という短い時間で各自の御見解をいただく時間を用意しております。その後に、大きな論点として想定されるものを事務局のほうで整理していただいておりますので、その論点で抜けがあるのかなのか、あるいは検討の視点はこうすべきだと、そういったあたりの議論を深めていきたいと思っております。

最初に、資料1から資料4を御用意ください。これについて事務局から一括で御説明をお願いしたいと思います。

○菅（事務局） 事務局の菅と申します。よろしく願いいたします。

まず、資料1「ワーキンググループの設置」を御用意ください。1ページめくっていた

だきまして、今年度たび重なる風水害がございましたことから、杉田副長官をヘッドに15号・19号等を踏まえた検証チームを設置してございます。本ワーキンググループですけれども、左下の内閣府による検証、避難対策、避難所対策、ここに位置するものでございまして、中央に記載の実務者検討会に後々報告することとなっております。

また、右下の国交省による検証も、防災気象情報に関するものでございまして、連携しながら進めていくこととなります。

次のページをお願いします。本ワーキングの概要でございましてけれども、趣旨は御案内のとおり、台風19号等を教訓として、避難対策を強化するというところでございます。論点は詳しく後ほどありますけれども、災害リスクととるべき行動の理解促進、高齢者等の避難、わかりやすい防災情報の提供ということで避難勧告・指示のあり方などでございます。

また、スケジュールに関してですけれども、本日、ワーキングの立ち上げ、また年度内取りまとめ、制度改正につながるものについては※印に書いてございますけれども、引き続き検討しまして、早期に結論を得るということでございます。

メンバーにつきましては、右側、7月豪雨のワーキングからお世話になっている先生方に加えまして、法律、福祉、医療、地域等々の先生に加わっていただいております。

次のページ、先ほど触れました国交省、気象庁の情報の改善の検証チームでございます。左側に検証事項を書いておりますけれども、決壊・越水の確認、洪水予報の発表ですとか、3番目で言えば大雨特別警報解除後の情報提供、あるいは4番目で「川の防災情報」へのアクセス集中対策、そういったものの課題が明らかになったため、実務者による検証チームを設置したところでございます。こちらも3月取りまとめになってございまして、連携して進めていくということになります。

次のページをお願いします。こちらと同じく国交省、気象庁による会議でございまして、田中主査が座長を務めていらっしゃいますけれども、昨年の7月豪雨を受けまして検討を行っておりまして、避難時の防災行動に役立つ防災気象情報、伝え方について、一通り報告を出されているので、それについてフォローアップをするとともに、19号等を踏まえたさらなる検討を行っていくということになっており、同じく3月までに結果を取りまとめるという流れになってございます。

以上が資料1でございます。

続いて、資料2でございましてけれども、昨年の7月豪雨を踏まえまして、各省庁でさまざまな取り組みを行っておりますので、その進捗状況についてかいつまんでフォローアップをさせていただきたいと思っております。大きく分けて5つの取り組みを行っておりまして、1枚めくっていただきまして、まず1つ目が防災と教育の連携ということで、自らの命は自ら守るというようなことがありましたけれども、そういった意識を醸成するために子供のころからきちんと地域の災害リスクを学んでもらうことが重要なのではないかとこのため、このような取り組みを行っておるところでございます。

この資料の構成として、四角囲みの中が昨年度の時点で取り組むと言っていた内容でござ

ざいまして、例えばここであれば災害リスクのある小中学校において避難確保計画の作成ですとか、それに基づく避難訓練、また、あわせて防災教育を実施することとしてございます。

これに対して内閣府としては、モデル事業を2つの学校で行っております。また、気象庁は教職員向けに出前講座を数多く実施しているところでございます。

また、国交省、文科省としましては、これらの取り組みがきちんと進むよう学校を引き続き支援しまして、その進捗についてフォローアップをすることとしてございます。

1枚めくっていただいて、取り組み例2でございます。地域防災リーダーの育成ということでございまして、地域をまとめるリーダーはさまざまいると思いますけれども、そのリーダーが必ずしも災害に詳しいとは限らないということから、地域の防災力を高めるために、例えば国交省、気象庁が水害土砂災害、気象などの専門家をリスト化して、それを市町村などに共有したりしてございます。また、気象庁はワークショップを自主防災組織の人も交えた形で実施し、防災に関する理解促進を図っているところでございます。

3つ目、オレンジ色のところ、防災と福祉の連携でございます。在宅の高齢者の避難を進めるため、まず、高齢者の方々の日ごろの生活を支援している地域包括支援センター、あるいはケアマネジャーの方々に対してきちんと地域の災害リスクですとか災害からの避難、そういったものについて理解を深めてもらうための取り組みを国交省などが実施しているところでございます。

1ページめくっていただきまして、警戒レベルの話でございますけれども、今年の出水期から運用を始めるべく、自治体や関係機関と連携し、周知に努めてきたところでございます。避難情報がこれによってわかりやすくなったという話がある一方で、明らかになった課題もあったかと思っておりますので、このあたりについては後ほどまた議論ができればと思っております。

めくっていただきまして、最後、取り組み例5でございますけれども、リスクの認識を助ける取り組みとして、1つは「重ねるハザードマップ」の進化ということで、洪水、土砂災害、津波等に加えまして、防災重点ため池も重ね始めておりまして、リスク情報の一元的な把握が可能になってございます。

下のほう、2つ目は災害リスクにさらにリアルタイムの雨や水位の情報を重ね合わせる取り組みをしたほうがいいのではないかとということがございまして、これについては先ほど申し上げたような「重ねるハザードマップ」、避難場所なども示されたものなのですけれども、その上に雨や水位の情報を載せることが目指すところではどうかということでございます。

今やっているのは気象庁のホームページ、皆さんご覧になられますけれども、そのホームページのところで浸水想定区域をまず載せるというような取り組みを年内に開始する予定ということでございます。

以上が昨年度からの取り組みということで資料2の御説明でございます。

続いて、資料3「台風第19号等の概要」ということで、少し厚目の資料でございますけれども、簡潔に御説明させていただきたいと思っております。

1枚めくっていただきまして、今年度の災害として4つの事例を挙げてございます。このうち本ワーキンググループでは、左上の19号と右上の低気圧等による10月24日から26日の大雨について取り扱うこととしてございます。

3ページをごらんください。今年度の災害ということで、19号と24日からの大雨について少し簡単に書いてございます。19号のほうは静岡県、新潟県、関東甲信地方、東北地方を中心に広い範囲で記録的な大雨となったと。13都県に大雨特別警報が発表されまして、広い範囲で河川の氾濫が相次いで、また土砂災害も発生したということでございます。

下のほうについては、低気圧、また台風21号の影響もございまして、千葉県や福島県では記録的な大雨になったということでございます。

4ページ以降、19号と昨年の7月豪雨の比較をさせていただいております。まず、下段の30年7月豪雨でございまして、西日本を中心に強い雨や激しい雨が断続的に降りまして、多くの地点で少し長目の48、72時間降水量の観測史上1位を更新したということで、下のグラフをごらんいただくと、降水量が長い期間にわたり分布していることがわかるかと思っております。

これに対して上段の19号でございまして、おおむね半日から1日程度で集中的に短時間で猛烈な雨が降りまして、多くの地点で12時間、24時間降水量の観測史上1位を更新したというものでございます。これについても上段のグラフをごらんいただければわかるかと思っております。

続いて、少しめくっていただきまして7ページでございまして、今、申し上げたような大雨によって、まず、平成30年7月豪雨のときは堤防の決壊につきましては赤字で書いてあるように37カ所ございました。一方で、19号でございまして、同じく国管理、県管理河川を合わせて、それを大きく上回る140カ所が決壊したということです。

その影響もあって、次のページでございまして、国管理河川だけでも約2万5000ヘクタールの浸水が発生したということでございます。また、大雨特別警報は先ほど13都県と申し上げましたけれども、これは30年7月豪雨の1府10県を超える発表数となっております。

続いて、土砂災害のお話でございまして、9ページをごらんください。土砂災害発生件数962件と1,000件に迫るものでございまして、死者としましては16名ということでございます。

また、10ページでございまして、もう少し詳細に書かれておりまして、この962件でございまして、台風に伴う災害としましては過去最大の発生件数だということでございます。真ん中にグラフがございまして、平均値は大体210件というところなのですが、その5倍近くの土砂災害の発生件数がございました。

ちなみに、西日本豪雨は左下に表がございまして、それは2,581件でございまして、

繰り返しになりますけれども、今回は台風に伴う災害では過去最大ということでございます。

次のページ以降が個別の河川の状況でございますので、また必要に応じてご覧いただければと思います。

少し飛びまして、28ページをごらんください。台風第19号による一般被害の状況でございます。左の表が今回の19号でございます、右下に少し小さいのですが、30年7月豪雨のときの被害ということで記載してございます。30年7月豪雨は土砂災害による被災が多かったために、全壊の棟数としては今回の19号の倍程度が昨年度はあったということなのですが、今回は浸水被害が非常に広域にあったということもあって、住家被害全体としましては、ことしは昨年を大幅に上回る大災害となりました。

特に半壊ですとか一部損壊というのはかなり差がありまして、半壊については2万4000、昨年は1万程度です、今回一部損壊は2万6000、それに対して昨年は3,800ということで、非常に大きな差があるかと。床上、床下はおおむね同じぐらいの数でございます。

2枚めくっていただいて30ページでございますけれども、被害の特徴ということで、人的被害の情報でございます。台風第19号による死者としましては合計84名ということで、宮城、福島が多い状態でございます。また、右上のグラフをごらんいただきますとおり65歳以上の高齢者が約65%を占めてございまして、右下のグラフのとおり74%の方が水害で亡くなっているといった特徴がございました。

次のページでございます。自宅で亡くなられた方が34名いらっしゃるのですが、その8割が65歳以上の高齢者でございます。また、屋外で亡くなられた方が50名、多くいらっしゃいますけれども、特徴的なのは車での移動中の方が半数超、27名を占めるということでございます。

続いて32ページでございますけれども、災害種別から比較いたしますと、昨年の7月豪雨、土砂災害による死者数が多かった、54%、右下のグラフですが、それに対して右上のグラフにありますとおり、今回の19号では水害による死者が74%ということで、災害種別については大きく異なっていたのかなと思います。

最後、33ページでございますけれども、人的被害が生じた箇所において、市町村から避難情報が適切に発令されたかといったところを確認しました。そうしましたところ、浸水想定区域ですとか土砂災害警戒区域等のリスクが示されていない、そういった発令がなかなか難しい箇所を除き、適切に発令されていたのではないかとということでございます。これが左2つ、4つのグラフでございます、また、2ポツ目については人的被害が生じ警戒レベル4を発令した自治体において、暗くなる18時までに警戒レベル4が発令されていた自治体は濃い青のところでございます、7割、8割程度。また、就寝する時間を22時程度としたところ、22時までにはどの自治体についても発令はきちんと済んでいたということが見てとれました。

以上が資料3の説明でございます。

最後、資料4でございますけれども、12月9日、10日に委員の皆様と本宮、丸森、長野、境町のほうに視察、ヒアリングに行っていましたので、そのときの報告でございます。

2枚ほどめくっていただきまして、まず本宮でございますけれども、本宮市では、左下の写真でございますとおり、阿武隈川の越水ですとかその支川の安達太良川の決壊により、7名の方が亡くなられてございます。

その次のページでございますが、本宮市の取り組みということで市の取り組みを御紹介させていただきます。関東・東北豪雨を受けまして、積極的な自主防災組織を設立しております。今回の浸水地区であるところであれば、約88.8%の組織率というふうになってございます。

また、市として最後のポツですけれども、防災FMラジオを各戸に配布しております。この防災FMラジオは音量が強制的に上がるようなことになっているようで、そういった形で注意喚起ができるということでございます。

また、河川事務所とのホットラインもしっかりやっていたということでございます。

次のページ、住民の取り組みでございますけれども、土地が川よりも低い安達太良川の北側の地区でございますけれども、その自主防災組織の活動が非常に活発であったということで、要支援者の方を誰が運ぶのかといったことも避難訓練時に確認しているということをお聞きしています。

一方で、次のページでございますけれども、それぞれの亡くなられた方の様子を少し簡単にまとめさせていただいております。先ほどの一人一人声をかけた、自主防災組織未加入の人にも声をかけたということなわけですけれども、A氏、B氏のところに書いてございますとおり、なかなか初めて会うような方でもあったので、避難をしてもらえなかったという話ですとか、あるいは一番下のF氏は、被災された方は、自分はいいからということで避難をしなかったというようなこともございまして、市も住民もそれぞれの立場でしっかり取り組んでいったところはあるのでしょうかけれども、結果として7名の方がなくなったという側面があるかと思えます。

続いて丸森町、6ページでございます。阿武隈川水系の内川流域で土砂、洪水氾濫ですとか土砂災害で10名の方がなくなって、1名はいまだ行方不明という状態でございます。

次のページ、丸森町の取り組みということで、ここも同じく関東・東北豪雨を経験しまして、ここについては自主防災組織が98の行政区のうち96の行政地区で既に組織されているということと、避難行動要支援者名簿の個別計画の作成もしっかりされているという取り組みでございます。

また、この町の住民の取り組みとして、次のページでございますけれども、五福谷地区の取り組みということで、この一部の地域では緊急連絡網を作成しております。訃報があった場合には緊急連絡網で流すということで、日ごろから情報を伝達する防災訓練ということで名簿を活用していたということでございます。

また、緊急時の取り組み、今回どのような避難をしたかといいますと、一次避難所の集



会所に一旦集まって、でも、そこが危険になってきたので高台の普通の住宅の2軒に移動されたということでございまして、これも日ごろから連携のお話をされていて、そのように実際もしたということでございます。

次のページが丸森町の被災原因、それぞれの方の原因を書いておりますけれども、割愛させていただきます。

10ページ、千曲川の決壊の話でございますけれども、この決壊により長沼地区広域に浸水しまして、2名の方が亡くなっております。

長野市の取り組みとして11ページでございますけれども、今年度初めにハザードマップを更新、作成しまして、全戸配付をしたということで、それにあわせてハザードマップと避難場所について、全ての地区で説明を行ったというようなお話を伺っております。

また、緊急時の取り組みとして、市長みずからの声で防災行政無線により避難を呼びかけ、明るい時間にきちんと避難勧告を発令した。また、ホットラインについてもしっかりとやったというようなお話を聞いてございます。

今度は住民の取り組み、12ページでございますけれども、ここは昭和58年の災害を教訓に、そこから毎年本格的な防災訓練を実施されているとともに、3つ目のポツ、「私の避難計画」というもので、民生委員の方々中心に一軒一軒の避難計画を作成し、地区で情報を把握しているということをやられていまして、緊急時の取り組みについても非常に地域が連携してやったところでございます。

一方で、13ページでございますけれども、この地区では2名の方が亡くなられておまして、先ほど似たような話がありましたけれども、A氏については、協議員が自宅まで避難を呼びかけましたけれども、避難をしてもらえなかったという話がございました。

最後、境町でございますけれども、ここは広域避難を実施した自治体として境町さん、また、受け入れ自治体として古河市さん、坂東市さんにもお越しいただいて、ヒアリングをさせていただきました。

1ページめくっていただきまして、平時の取り組みということで、まず、関東・東北豪雨の被災を受けまして、利根川堤防が決壊した場合を想定して、片田先生でございますけれども、学識者を交え広域避難の取り組みを強化しているところでございます。町長みずから防災行政務線で避難の連絡をしましたり、あるいは町のホームページで河川の水位のライブをやったり、あるいは移動手段がない方に対してはバス11台でもって避難を支援するなどしたところでございます。

また、利根川4県境広域避難協議会ということを設定しておりまして、首長間の密な情報連絡を日ごろからしておりますし、ホットラインについても利根川上流としっかりとやったというお話を聞いてございます。

資料1から4、事務局からの説明は以上でございます。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

膨大な情報ではあると思いますが、資料1から4までについて、何か御質問はございま

すでしょうか。

1つ、資料1で年度内に数回という表現になっているのですが、これは。

○菅（事務局） 年度内に合計3回を今のところ予定させていただいておまして、今回第1回目ですので、年明けて2回程度予定させていただきたいと思います。

○田中（淳）主査 それでおしまいでしょうか。

○林（事務局） 議論の過程でまた追加が必要であればお願いすることもあろうかと思いますが、当初は年度内にあと2回、これを含めて3回ぐらいでいけたらなと思っています。大きな論点につきましては、年度明けて引き続き御議論するような場を設けさせていただければと思います。よろしく申し上げます。

○田中（淳）主査 そんなスケジュール感のようでございますので、よろしくお願ひしたいと思います。

ほかはいかがでしょうか。よろしいですか。

また後ほどの議論とも絡んで出てくると思いますので、そのときにお願ひしたいと思います。

それでは、きょうの中心の議事になりますけれども、本ワーキンググループで検討すべき課題や論点などについて、各委員から3分程度で御発言をいただきたいと思います。委員から提供していただいたものがあるものは資料5として配付させていただいております。

それでは、名簿順と申しますか、あいうえお順と申しますか、石川委員からお願いをしたいと思います。よろしくお願ひいたします。

○石川委員 日本医師会の石川でございます。

私の資料は1つおめくりいただきまして、2ページ目からお願いいたします。自然災害の多い国・日本ということで、地震、台風、水害、火山噴火、これは全て確実に予知できないということは御存じだと思いますけれども、増幅因子として地球温暖化による異常気象が続いて、今回の話のようなことが起こっているわけございまして、これはますます増してくる、激甚化してくるということで、想定できる部分と想定外の部分があると考えております。いずれの災害も想定外と言い切ってしまうのではなくて、想定の外を最大限に広げて対応すべきと、これが基本的な考え方です。

次をおめくりください。私どもは2025年に向けた国の施策として、医療介護総合確保法という法律がございまして、その中に地域包括ケアシステムというものがあるわけです。この地域包括ケアシステム、まちづくりというふうに考えていただきまして、4ページ目をお願いいたします。地域包括ケアシステムはまちづくりということで、法律では高齢者が対象でございますけれども、子育て世代、若い層も含めたまちづくりということで考えております。

次に5ページ目をお願いいたします。地域包括ケアシステムの中で防災ということを中心として主張しておまして、ここ数年間ですね。災害に於ける要配慮者は高齢者、障害者、子供たち、妊産婦、どこに住んでいて、どこにいるかということは地域の人によく知って

いる。どこに幼稚園があつて、保育園があつてといったことをございます。ですから、土地の皆さんが土地勘を持っていて、助けることができるということをございます。

次をお願いいたします。私も参画しておりますレジリエンスジャパンですね。こういったレジリエンスという言葉を使って、地域包括ケアの中でレジリエンスを高めようということをございます。しかも、かかりつけ医というしょっちゅうかかっているお医者さんも含めて地域連携、地域包括ケアシステムを構築しているわけですから、そこで災害の備えをする。

次をお願いします。7ページ目です。医師会が災害対策になぜ取り組むのかということなのですけれども、先ほど言いましたように地域医療をやっているかかりつけ医、これは地域のレジリエンスの底上げが強力な形で進められるということをございます。

8ページ目をお願いいたします。私たちの組織は市区町村の郡市区医師会、県医師会、日本医師会、非常に縦のつながりが強く、日本全国に横の広がりを持っています。

9ページ目をお願いいたします。そういう中で、JMATという災害医療支援チームが3・11のときから稼働しております。この図でいきますと、発災の後にDMATというのが動きますけれども、これは大体100時間以内で撤収いたしますので、その後、私たちが延々とJMATチームという形で地域の医療支援をつないでいく。3・11の場合には5年たっても続けたというところもございます。

10ページ目をお願いいたします。新しい災害への課題は、暴風雨等により短期間に集中して発生するというところで、今回、15号のときもそうだったのですけれども、医療機関から入院患者の避難をするわけです。ところが、電源が復旧した後だとかそういったときにバックトランスファーで今までいた入院施設に戻るということをするわけなのですけれども、ここが十分に支援できなかつたということがございます。非常に環境が悪い中で避難を続けなければいけないということです。

11ページ目をお願いいたします。こういった中で、被災地の医療支援を考えておりまして、要望書を先日提出したものでございます。

12ページ目をお願いいたします。被災地の医療支援に向けてということで、ここでも赤で書いてあるようなさまざまな課題を踏まえております。

最後のところで、患者移送です。元いた入院施設に適切に戻すバックトランスファーについても支援をしていくべきだということをございます。

最後ですけれども、災害救助法の運用ということで、私たちは災害の中でこの法律をさまざま柔軟に適用していただきたいと考えておりますが、先ほどのバックトランスファー時の医療救護活動も適用対象とすべきということで厚労大臣に要望書を出しております。

以上をございます。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

続きまして、牛山委員、お願いいたします。

○牛山委員 私のほうからは、私のほうで行いました調査結果についての、ちょっと量が

多いものですからごくかいつまんで駆け足で御説明いたします。

まず15ページ目、過去20年間の災害については私も調査しておるのですけれども、それと比べまして、今回は水関連の犠牲者、殊に洪水、あふれた水による犠牲者が多かったというのが大きな特色でございます。

16ページ目、遭難場所を見ますと、屋外での遭難者が多くて、車で移動中というものが多くを占めたのも特徴でございます。ただし、屋外で車といっても避難中ではありません。日常の行動中の移動でなくなっているということでございます。また、車が多いからといって徒歩で避難だという話では当然ございません。車でも徒歩でも流れの中では簡単に流されてしまうということ、ここに留意することが重要かと思えます。

17ページ目、屋内での犠牲者について見ますと、半数が平家建てで亡くなっております。平家の比率から見ますとやはり多いかなと思えます。2階建ての居住者も全て1階で発見。2階といってもアパートで1階の部屋に居住の方も数人いらっしゃいます。

これは平成30年7月豪雨と大体整合的でありますけれども、浸水深はやや今回のほうが浅かったかなと。そうはいっても、少なくとも1～2メートル以上の浸水のところで犠牲者が出ております。

同じく17ページ目、避難行動ありの犠牲者の比率は1割程度ですから、これはこれまでの災害とほぼ整合的です。その多くは避難先ではなくて避難途中に亡くなられております。

18ページ目、土砂災害の犠牲者について、これまでの災害では危険箇所付近での発生が9割に達しております。ところが、今回4割程度ということで、土砂災害においても危険箇所の範囲外がやや多くなっているということでございます。ただ、今回は土砂災害の犠牲者が相対的に多くありませんので、これが何か新たな傾向であるかどうかとか、そういったところまでは言えないのではないかと思います。今回の範囲外のケースの多くは緩傾斜地での発生でございまして、こういったケースは過去にも、例外的ではございますけれども、存在しております。ですので、これはやはりハザードマップ的な情報が不可欠であると。そういったことを注意喚起していくのが重要なのかなと思っております。

水関係の犠牲者は、これまでの事例においても浸水想定区域の範囲外で発生するケースが多くなっておりまして、今回はむしろ範囲内が多かったと言ってもいいような状況でございまして。とはいえ、範囲外が3割程度はございますので、少なくともはございません。ですので、中小河川を中心としたハザードマップ情報未整備地域での整備の推進ということが非常に需要かと思えます。

19ページ目、ただ、今度は地形という観点で見ますと、地形的に洪水の可能性のある低地というところで発生した犠牲者が9割5分以上と言ってもいいと思えます。これはこれまでの傾向もそうですし、今回も同様でございます。こういった情報を示す地形分類図という情報が極めて有効であるということが今回も改めて示されましたけれども、これは一般の方が活用するにはちょっと専門性がありまして、誰でも活用できるような情報ではないというのが大きな課題でありまして、これをいかに使いやすい情報にしていくかという

ことが非常に重要かと思えます。決して思いもかけないところで犠牲者が出ているわけではないわけでございます。それを予見できる情報、地形分類として非常に有効な情報もあるわけですが、こういった情報を多いに活用していくことが非常に重要なかと思えます。

21ページ目、今度は住民対象のアンケート結果でございます。ここで大雨特別警報に対する認知を聞いているのですけれども、大雨特別警報という情報を知らないという方は5%未満でございます、特別警報という言葉自体は非常に広く周知が進んでいると言っているかと思えます。

一方、避難に関する情報に対する認識ですが、23ページ目、避難に関する情報がそれぞれの警戒レベルに当たるかということについての設問で見ますと、特に避難指示と災害発生情報に関して認識の誤認、誤認的な認識が多くなっていることが目立ちます。殊に災害発生情報については、現実ですと一番危険性が高いわけですけれども、むしろ危険性が一番弱いほうに認知している方がかなりいらっしゃるということで、このあたりはかなり大きな課題かと思えます。

27ページ目、台風通過当日、10月12日に何らかの予定があった人で、何らかの形で予定を変更したという方は、神奈川県、静岡県においては8割以上に上りました。全く同じような調査を過去にやっておりませんので直接比較はできませんけれども、類似の調査結果と比較しますと、これまでよりもややこういった対応行動をとった比率が高かったのかなという印象もございます。さまざまな呼びかけの効果があつた可能性もあるかと思えます。

28ページ目、洪水の可能性のある地域の回答者においても、自分の地域で洪水の危険性があると考えていた方は3割程度にとどまります。これは今回特に低いということではございませんで、これまで他の調査とも整合的でございます、ハザードマップ的な情報の整備は進んでいるわけでございますけれども、これをいかに周知していくかということ、これがますます重要になっているのかなと思えます。

論点的なことはまた後で発言したいと思いますけれども、調査結果の御紹介ということで、以上で終わりにいたします。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

続きまして、片田委員、お願いします。

○片田委員 資料の29ページをごらんください。論点を5つぐらい提示しております。

まず論点1は、何といたっても昨年の7月豪雨の報告書、これは行政が対応を重ねて改善していくだけの行政主導の防災ではないのだということを明確に示したことにおいて、私は画期的だったと思えます。主体は行政、客体は住民であるということではなくて、主客未分といいますか、一体となって向かい合うような社会の構築というものを目指したことにおいて、この対策はどんどん動かしていかなければいけないと思っております。

一方、主体性ということを強調するならば、直ちに主体性を発揮できない要配慮者の問題がクローズアップされるということにおいて、これは論点4のほうでまた詳しく述べたいと思えます。

主体性を求めて住民が判断し行動をとるということなのではけれども、それに対してはやはり適切な情報という面においてサポートしていく必要があるだろうということで、31ページをごらんください。清須市、これは東海豪雨の被災地なのではけれども、ここでつくったハザードマップなのですが、ここに色分けされた地図がありますけれども、これは通常ですと浸水深なのですが、そうではございません。この色を見ておいて、下段のほうにいきますと、木造なのか鉄筋なのかというところで自分の家を見まして、自分の家は何階建てなのかということを見て、それでどの色に属しているかということを見て、行動指針をAからDまで示しております。それは浸水前の行動、後の行動ということで、浸水前には逃げるのだけれども、出てからは逃げないほうがいいのか、非常に具体的なとるべき行動を、個人の判断がしやすいようにこういうハザードマップをつくるという工夫もしております。

1ページ戻って30ページですけれども、これは地域に複数の河川がある場合、何枚もハザードマップがあるのではなくて、ある意味1枚に統合しているのですけれども、同じ浸水特性がある地域、属性によって地域の特性としてまとめて、この地域はどの川が決壊するとどうなる、どの川が決壊するとどうなるという一枚の統括図にしたマップです。

29ページに戻ってください。「逃げどきマップ」だとか「気づきマップ」という名前をつけておりますけれども、このような形での情報提供をするという工夫もしておりますが、少しハザードマップを単に物理情報を示すだけではなくて、これだけ主体性を求めているのですから、少し行動をサポートするような専門家としてのサポートが必要ではないかなと思っております。

論点2、今回極めて広範囲の雨でした。上流の雨、上流の川の水位、これを非常に高度に読み解いて、それを下流域の地先の行政に伝える。そして、それが実質の首長からの行動指南の情報になっているということを考えますと、これは極めて専門性の高い話ですので、気象庁、そして国土交通省の河川事務所のアドバイスというのは極めて重要な意味を持っていると思います。

ホットラインの話もありますけれども、これは単に所長の善意でやっているようなところがありまして、何の法制度としても整っていないということ。中には越水したりして大慌てになってとても連絡がとれなかったようなところまで出てきていることを考えると、今、気象庁から国土交通省の河川事務所のアドバイス業務というのは明確に位置づけるべきであり、法制度としても位置づけるべきであろうと。そして、それに対応するような機材や人員の整備ということも含めて、これだけ荒ぶっているという状況に応じた体制の強化というものはぜひ必要であると思っております。

論点3、今回広域災害ということで、これまでの自治体単位のいわゆる首長防災という範囲ではとどまらない、おさまらないということが明確です。広域に避難をしなければいけない。そうしますとどこに避難所を設置するのか、どう移動するのかというのは、特に江東5区と言われるようなゼロメートル地帯、膨大な250万人避難をどうするかという極め

て深刻な問題です。とてもすぐには避難できません。3日ぐらいかかります。この広域避難の議論はまだ緒についたばかりというか、一部議論をし始めているだけで、全然議論も何もされていないではないかと。ちゃんとこれをやりましょうよということです。非常に難しい問題がいっぱいあります。通常の避難モードと今回は広域避難だというモードチェンジをどうするのか。誰が今がそのときと判断するのかという非常に高度な判断ですので、相当調整が必要になる案件です。これはかなり真剣に明確な議論がなされるべきだと思います。

論点4です。先ほどの報告にもありましたが、毎回毎回相変わらず要配慮者が亡くなります。もういいかげんにしなければいけないという気がいたします。何とか要配慮者の対応をしないと、犠牲者を減らすということにおいてはここから出ておりますので、これはどうしても喫緊の課題だと思います。これまで要配慮者は行政の対応では限界があるということで共助に、地域に委ねるという形をとってきたわけなのですが、投げてしまっているわけではないのですが、ちょっと限界があるからということで、共助のほうにお願いし過ぎているところがあると思います。

特に、生命維持装置をつけているだとか、寝たきりだとか、こういった方々についてはしっかりケアマネジャーが判断をし、要介護認定をするように判断をし、そして、この方々は地域に任せることができない方々ということで、私はこれは行政が責任を持つべきだと思います。その名簿の管理も行政がするということがプライバシーの問題もしっかりフォローしていくと。

ただ、健康加齢者、年相応に足腰が弱っている、これは地域の問題だよということで、地区防災計画にしっかり位置づけて任せていくべきだと思っています。健康加齢な姿は誰もがみずからも行く末の姿であるということを見ると、年をとってもこのように地域に守ってもらえるという、そんな地域に対する安心感、そういう機能をちゃんと地域につけていくことが本質的に重要なのだらうと思っています。これが今の論点4です。

論点5は避難所の問題です。もうこれもいいかげんにしましょうという感じがいたします。多少の改善はあっても、雑魚寝状態であることには間違いありません。この避難所に行く気がしないということで避難をちゅうちょするという状況が非常に多々見られるということ。避難率の低下を招いているということ。また、行った先で関連死を招いているということを考えても、避難所の問題も抜本的な議論が必要だらうと思っています。

そのときに重要になるのは、避難の概念を明確に役割分担していかなければいけないということ。それは、Evacuation、Sheltering、Refugeというような、要は命からがら、命を守るだけの一時避難的なイメージと体育館避難のイメージ、シェルタリングの部分ですね。それから、仮設住宅で避難生活を送るという避難。こういう言葉ががちゃがちゃになっていって、これが全部基礎自治体の仕事になっているのですけれども、基礎自治体の仕事は命を守るということにおいて緊急一時避難のEvacuationの部分だけでいいのではないかと。Shelteringだとか仮設住宅の部分は上位の自治体、具体的には僕は県ではないかと

思うのですけれども、県が明確に責任を持ってここはやるべきで、災害の進展期において避難所の開設が基礎自治体の中心業務になっているということは間違いだと思います。命を守るということに専念するという点において、緊急一時避難については基礎自治体、それ以外は上位の機関がサポートしていくべきではないかと思えます。

以上5点です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、鈴江委員、お願いいたします。

○鈴江委員 よろしくお祈りします。情報を伝えている立場で感じた課題というのをお話しさせていただきます。

まずは報道機関も含めてリアルタイムの災害の発生状況というのは、自治体のホームページであったりハザードマップ、あるいは国土交通省のホームページ、気象庁のホームページなどで見ることがあるのですが、今回、問題点としても挙がっていますが、アクセスが集中して見られない状況というのは報道機関でも起きていた状況ですので、自分の命は自ら守るところをサポートする、そうしたソフト面での強靱化というのがもっともつと図られるべきではないかと感じています。

もう一点が、避難勧告と避難指示というのは警戒レベル4で同率に並んでいるという、その情報の伝えにくさ、受け取る側のわかりにくさというのが依然として残っているのではないかという課題を感じます。テレビでも避難が必要なエリアを視覚的にわかるように色分けをして、勧告と指示というのを図で示してお伝えしているのですけれども、より切迫している避難指示というふうにお伝えしていても、結果として警戒レベル4で並んでいるというところのわかりにくさがあると思います。

また、自治体によっても今回現地調査をさせていただいて、勧告と指示の解釈や使い方の違いというのも明らかになりまして、これはレベル化で情報を整理しただけでは残されてしまっている課題というのがまた浮き彫りになったなと感じます。例えば福島県本宮市、宮城県丸森町というのはどちらも阿武隈川が氾濫して、その支流の氾濫によって大きな被害が出たというところでは同じようなエリアなのですが、本宮市では勧告と指示をどちらも出して、水位に基づいて判断していた。水位がトリガーになっていました。

一方で、丸森町のほうも避難勧告というのは適切なタイミングで出されていたのですが、その町の自治体の思いとしては、勧告で逃げてほしいから指示を出すつもりはなかったというふうにも明確におっしゃっていて、使い方によって、同じ情報の言葉なのに違うということが起きてしまっています。今のガイドラインではそれを許容するものになっているのですけれども、それによって受け取る側の混乱や、先ほど牛山先生の調査でもありましたけれども、勧告という重みが正しく理解できていない方が4割もいらっしまったというところに大きな課題があるのではないのでしょうか。

避難情報を出す基準を明確にしている自治体というのも一方でありまして、調査させていただいた境町でも明確にトリガーの情報を決めていて、それを啓発するように住民の皆



さんの理解を促進できるような取り組みもされていました。

一方で、豊岡市でもそういった情報があるということをお聞きしまして、特別警報が出たら避難指示で、垂直避難だよというメッセージを込めて出しているとお話しされていたのですけれども、言葉は一緒でも、自治体側が込めている意味が違うことによって、受け取る側のアクションにつながりにくい状況があるのではないのでしょうか。

台風19号ではないのですけれども、千葉県の大雨で10月25日に発生した長柄町の冠水被害では、こちらの自治体を取材しますと、レベル3の段階で非常に外に出るのは困難な状況でした。その中で、勧告を検討している中で住民の皆さんから川の氾濫が起きているとか、冠水が起きているとかいう情報があって、町としては、レベル4の情報を出すことで外に避難してしまっただけで危ないのではないかという判断で、レベル4の勧告指示をあえて出さなかったという判断をされたそうなのです。でも、実際に受け取る側はそれをどう判断できたかというのはあると思うのです。

なので、それぞれの出されている情報のトリガー、あるいはその基準の明確化というのをもう少ししていくこと、そして、それをもっと普及していくことが大事なのではないかと改めて感じました。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、清水委員、お願いいたします。

○清水委員 今回初めて避難のワーキングに出させていただいて、現地を見た中で思ったことを言いますと、やはり台風で、しかも1個の巨大な台風がやってくるということからして、線状降水帯とか梅雨のときとは違ってかなり有効に気象予測が出せたと思います。それに基づいて対応が結構できて、避難にも役立ったのではないかというのが印象でした。

先ほどもお話がありましたが、自治体が情報を出すときに、何を見るかといった一つのトリガーは、当たり前ですけれども、雨を見るか水位を見るか。雨も予想した前の雨を見るのか、今降っている雨を見るのか。水位は1日前の水位を見てもどうしようもないので、今、あるいはちょっと前の予測される水位という、その辺を見ていろいろな判断がなされたなというのがありました。

その中で、丸森町は、過去の大きな水害は阿武隈川が越水することから、阿武隈の水位を見ている。丸森町は3つぐらいの被災形態があったのですね。これは支線の越水破堤、五福谷川等から出てくる山の水と土砂、それからもう一つは町役場があった辺の内水です。内水という言い方が適切かどうかかわからないけれども、この3つのものがあつたところで、まず丸森町は早い段階からすごい雨が降るだろうと判断している。水位のみにひきずられなくて、台風だからそういう予測ができていたというのが印象的でした。

一方で、五福谷のところでは土砂で大きく被害を受けました。そこに、民生委員の方がおられましたね。あの方は何を見ていたかというところ、雨、あそこはおもしろい名前の筆甫とかいう雨量観測所があるのですね。あの名前からして、多分あれをいつも見ているのだなど。

ちょうど仕事のときもパソコンを見ながら雨ばかり気にして見ていた。土砂災害が起こる直前ぐらいに多分50ミリぐらい降っているのですね。

印象的だったのは、町役場の情報なんて何も使っていませんよと言われたこと。もし周辺の水位情報だけでは間違っただ判断をするだろうと思うところで、多くの情報がある中、適切にどの情報を自分とはとるのかというのができる人がいるというのはすごく役立つと思います。今は、いろいろな情報がいっぱい出てきます。それをいかにその地域のものに変えるかが大切です。どれをとるかということが町役場にとっても、あるいはその地域の人のにとってもとても大切だというのが現地から伝わりました。

そこで、論点になるかどうかわかりませんが、先ほど田中委員長も言われましたけれども、これまでいろいろな検討がなされワーキングの報告書ができてきた。その中で論点が漏れているものもあれば、定着していないものもあると。どうして定着できなかったのか、どうしたら定着できるのか。マニュアルとかガイドラインでは、押しなべて一律に作るものですが、その中で、個々の地域に対応する、使いやすい形に考えていく、変えていくという、そのプロセスが多分余りできていないのではないかと思います。その辺の定着の議論を現場の事例等を踏まえてここで具体的なものが議論できたらと思いました。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、執印委員。

○執印委員 33ページを見てください。これは私の個人的な意見ですけれども、まず、前提を考えてみたときに、先ほど片田委員が言われましたけれども、自助というか、避難というのは自助が原則なのですよということが明確になったと。では、そうしたときに実際の情報をどのように出すかというのは、それはまさしく公的機関ですね。県とか自治体、気象庁とか、そういった公的機関こそが情報を持っていますので、それを出すのが原則でしょうと。

そうしたときに、前提を書いてありますけれども、課題はどこにあるのかなと個人的に思ったのですが、実際には避難命令とか避難指示とか避難解除とかがありますね。そういった避難行動のレベルと紐づけられた形。もちろんわかりやすくするという意味でそれがされたのだと思いますけれども、それをもう一遍、自助という観点で見ると、若干ながら乖離が存在しているのかもしれないというふうに私は個人的に思いました。

では、なぜそうなるかという、課題に対する論点と書いてありますけれども、そもそも避難行動というのを基本的にはやるわけですけれども、それは人によって異なるでしょうと。用心深い人もいれば、全然用心深くない人もいます。そういった全然違う人々に対して、情報としては、それをどうやって提供すればいいかということですね。

そのときに、用心深い人でもそうでない人でも、避難を起こそうかなとするような情報が必要。要するに、避難指示が出たから避難するというのではなくて、避難指示が出る前にこの情報だとちょっとやばそうだから逃げましょうという、そういった情報が必要なの

かなと思っています。そうしたときにどういった情報が必要かというのがあります。

これは条件1、条件2と書いてありますけれども、条件1で言うのは、ごく当たり前のことなのですが、客観性が担保される。つまり、下のほうに書いてありますけれども、誰がやっても同じ結果ですよ。高度な専門的知識と書いてありますけれども、要するに高度な経験とかそういったものは必要なくて、それをやれば自動的に情報が算出されますよというものが要。いわゆる土砂災害というのは地域性があって、例えばこの地域だと何ミリだったら危ないから逃げましょうとか、そういうクリティカルラインを決めますけれども、それを決めるのはかなり経験とかいろいろな専門家の人が決めながら、最終的には決めなければいけないわけですが、それはそろそろ卒業していいのかなというのが私の個人的な思いです。

2番目ですけれども、その意味は直感的にわかりやすいものにしましょうと。その条件というのがなぜあるかという、組織が言われているのはかなり広域の範囲ですから、汎用性という面でも必要ですし、もう一つは各自が見たときに避難行動を起こそうかという気になるということをする支援、補助の観点からも大事でしょうと。

下に枠で書いてありますけれども、雨が降っているときにこの雨だと本当に危ないとか、この雨だと大丈夫とか、そういう判断はそもそもつかないです。私も当然つきませんし、下に書いてありますが、大雨の経験が多くかつ被災経験がない人ほど、このぐらいは大丈夫だと。例えば今回の大雨で、隣の裏山は崩れたけれども、うちは大丈夫だったと。また次に同じものが来たときに、うちは崩れなかったので逃げませんよというような、こんなことは当然あると思うのです。それは何というか、人というのは不思議な生き物で、要するに経験によって賢くなりますし、学びますね。ただ、ハザード、こういう災害は経験では対応できないものであるということがあって、今までのバイアスを補正してあげるとか、そういった情報で避難を促すようなことが必要かなと個人的に思っているということです。そういったことになります。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、首藤委員、お願いします。

○首藤委員 私からは、私の専門である心理学とか人間工学の分野で考えていることをベースにお話ししたいと思います。私どもヒューマンファクターズをやる者は、人が情報を得る、入力を得てから実際に何か行動をとる、アウトプットを出す迄の途中の段階、情報の処理の段階を大きく2つの段階に分けて考えます。1段階目が状況認識、シチュエーションアウェアネスというもの。そして、2段階目がその状況認識に基づく行動の意思決定、ディジションメイキングというものです。この2段階それぞれ少し気になることが2点ずつありますので、申し上げたいと思います。

まず1段階目の状況認識ですけれども、これは多分、今までもリスク認知ですとかあるいは危険感受性といった言われ方をされてきた部分だと思います。その点について、今年

から警戒レベルという5段階のものが導入されて、私は実感的には大変わかりやすくなったと思いますし、これだけ報道もされているので、多くの方がそれを認識されるようになったなどは思っております。定着しつつあるのではないかと思うのですけれども、一方で、この5段階のどの段階でどういう行動をするのかということの整理がまだまだ十分ではないような気がしております。より行動に密着した形で整理をする必要があるのではないかと思います。もしかするとこのワーキングとは別の場で御議論いただくのかもしれませんが、大雨特別警報の出るタイミングを考えると、あれがレベル5相当というのは住民にとって大変わかりにくいような気がしまして、その意味で、住民がこういう行動をとるのだと、そのときに出すべき情報あるいは出てくる情報は何かかというような逆側ですね。情報を出す側から考えるのではなくて、住民にとっていただきたい行動の側からどんな情報なのかということを考えていただきたいと思います。

今回、現地視察に1日だけ参加させていただきまして、その中で得たお話として、たしか消防団も撤収するとか、地元の自治会さんの本部も解散をして役員さんがみずから逃げるとか、そういうタイミングなどもあったと伺いました。それこそまさにレベル5ですとかレベル4、多分どこかに当てはまるような情報であったりしますので、そういうものをうまく結びつけていただいて、レベル4とか5を、単に行政から出る情報だけではない、人々のさまざまな活動と結びつけた情報にしていきたいと思います。

もう一つ、状況認識に大きく影響を与えるものとして、事前に与えられたハザードマップですとか、いざというときに見るハザードマップですとか、そういったものもとても重要だと考えております。

そこで1つ、ちょっと懸念がありますのが、今、各地でこれまでは何十年かに1度の洪水の予測のハザードマップだったものが、多分、1,000年に1度とかそういう大きな災害のハザードマップになりつつある。今、変えられようとしています。

本当にそれでまるまる置きかえてしまっても大丈夫なのかというのが私は心配です。人の行動を左右するような情報は、多分、大は小を兼ねると簡単に考えてはいけないと思います。数十年に1度の洪水というのは、全体としての規模は小さいかもしれませんが、より頻繁に起こる災害ですので、その影響範囲の方はより危機意識を高く持たなければいけないはずなのです。そこが埋もれてしまうということが非常に心配です。それをもう少し考えたほうがいいかなと思いました。

加えて、先ほど御説明にありましたけれども、国交省さんその他の機関が一生懸命努力をされて、いろいろなハザードの重なるマップができつつあると伺いました。ただ、それは特別に災害時にだけ見に行くマップになっていて、ふだん我々が乗りかえ案内を検索したり、行き方を検索するときに見るマップに載っているわけではないということがちょっと残念です。災害時に使うものは日常から使うものであることが望ましいと思いますので、そのような方向も検討していただきたいと思います。

それから、2段階目の意思決定の段階ですけれども、ここは避難先をどこにするのかと

ということがとても大きなポイントになるかなと考えております。避難所と緊急避難場所の概念を分けられたということはとてもいいことだと思いますけれども、正直申し上げます、一般住民がどこまでその差をわかっているかという、甚だ心もとない状況。もっと申し上げますと、基礎自治体の職員でもそれを100%わかっているわけではないと思います。ましてや大雨が予想されている場合、緊急避難場所しか災害種別の区別はない中で、でも、時間があって、逆に言うと1日とか2日、しばらく暮らすという前提であるときに、行き先は緊急避難場所なのか、避難所なのかということは必ずしも明確になっていないと思います。

現地視察に行かせていただいた中でも、1つの町は明確に、緊急避難場所ではなく避難所へ行くように避難勧告・指示を出したとおっしゃっていましたが、別の自治体のところでいただいたハザードマップには、洪水のときに避難勧告・指示が出たら緊急避難場所に行ってくださいと書いてありました。そのように、行くべき場所も災害種別や時間余裕の違いによって随分違うということをもう少しきっちりと整理をする必要があるかと思いません。その際には、19号ではなくて台風15号の際に問題になった長期停電で水道や電気が使えないときにはどこに行くのかということもあわせてしっかりと整理をする必要があります。

加えまして、決して避難所や緊急避難場所に行くことが唯一の、あるいは最善の行き先ではないということ。例えば御親戚のおうちであるとか、御友人のお宅ですとか、あるいはみずからホテルや旅館を探すとか、そういった形でよりよい環境の場所へみずから行くことも大事だということをあわせて、できれば住民の方々がそれぞれ自分の避難先、よい環境のところをあらかじめ設定して、いざとなったら、避難所の環境の悪い中、集団生活の中で暮らさなくてもいいような方策も入れていただきたいと思えます。ただし、過去の災害では、避難所の環境が悪いので一旦親戚のおうちに行った方で避難所に戻ってきた方も結構いらっしゃいました。それは避難所にいないと情報が得られないからだということもわかっております。その辺も含めて、どういうふうに避難所以外の方々にも対応するのも大事な対策ではないかと思えます。

それから、行動を意思決定する際の問題として、広域避難の問題もあるかなと思えます。今回、広域避難されたところにお話を伺った際には、極めて短時間の広域避難、一晚弱ぐらいな感じでしたので、大きな問題になっていなかったと思えますけれども、果たして今後見込まれる広域避難の長さはどのぐらいなのかということが私は大変気になります。

原子力災害の場合では、かなり長い間、広域避難をした。その際には、例えばうちの町民が一体どこにいるのかということを自治体が把握できなくて混乱したですとか、あるいは慌てて広域避難したことで動かすことのリスクを軽視してしまって、その影響が大きく出たということもございました。ですので、どのぐらいの長期にわたるのか、あるいは動かすリスクがどれだけあるのかということをしつかりと考えた上で広域避難を考えたほうがいいと思えます。

もう一つ、広域避難というのを本当に避難と呼ぶのかどうかも原子力災害の分野では、国際的にはそれは避難ではなく一時移転という呼び方をしています。長期にわたるのであれば、広域避難という言い方自体も少し検討したらいいのではないかと思います。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

続いて、立木委員、お願いいたします。

○立木委員 36ページからです。1枚目は実際の避難というアクションをとる、それを導き出す因果連鎖の意思決定のモデル化ということの結果として、ちょうど1年前、大分県で土砂災害のイエローゾーンとレッドゾーンにお住まいで、かつ過去数年間で実際に被災した地域の方々2,000名に社会調査しました。それで実際の避難行動を導き出すトリガーは何かということモデル化したわけです。

リスク回避行動という楕円に矢印が3本突き刺さっておりますけれども、グリーンのところ。一番大きかったのは状況による促進・阻害ということで、もう私はいいやということで、私は逃げません。あるいは逆に促進要因としては、みんな避難を手助けしてくれるような方々が周りにいる。そういったことが一番係数としては大きな要因になりました。次いで大きかったのは、実は災害スキーマというところから引かれているものでして、ここから言えるのは避難をさせる直接のきっかけは実は直感的な判断である。上のほうのオレンジの矢印は熟慮の判断なのですけれども、熟慮を通じて意図を高めてリスク回避につながる矢印の係数は極めて小さい。

ということは、このエビデンスに基づけば何が大事かということ、受け手の側に災害情報をちゃんと理解して、これは災害だ、危ないという判断を一発でさせる、これを防災のリテラシーあるいは災害のスキーマと呼んでいますけれども、スキーマを受け手の側に形成するのが何より大事であると。そういうスキーマが形成されているときに外的な情報、災害に関する情報が入ってくると一発で動く。そこを危ないとか、これをやった方が得だとか、そういう熟慮のプロセスをとらせてしまうと、実は何が起こるかということ、オレンジの楕円のところに状況の再定義という楕円があります。これはミリングといいまして、何が起こったか、これはもっと情報を仕込まないとだめだぞということで、またループしてしまって、情報の採取になってしまう。

これはずっと防災の社会学の中で言われている概念なのですけれども、今回のモデル化でこれが極めて当てはまっている。そうすると、このエビデンスに基づけば、何よりも受け手の側のスキーマ。スキーマというのは基本的には過去の災害体験か、もしくは防災教育を通じて培うことができます。例えて言うと、歩いていて、赤はとまれ、青は進め、黄色は注意せよ、これは熟慮していません。もう一発で入る。そういうリテラシーを人々は持っているわけです。それと相応の基本的な災害情報の運用する能力、これを高めることが何より求められているというのが36ページです。

続いて、37ページは、ずっとこの委員会は災害が起こるたびに高齢の方や障害のある方

に被害が集中する。なぜかという根本原因を考えなければいけないと思います。左上の図は東日本大震災のときの10名以上死者が出た市町の横軸は全体の死亡率、縦軸は障害者手帳をお持ちの方の死亡率です。線を3本引いていますけれども、赤い線は宮城県です。ここから見てとれることは、東日本のときの被害は実は宮城県に集中していた。なぜかというと、結論は、きょうも最初にお話があったように、宮城でのみ福祉のまちづくり、在宅で暮らせる制度というのが極めてよく整っていた。けれども、それは平時の在宅で暮らす仕組みだけになっていて、いざというときはどうするのかというと、それは防災危機管理ラインが地域の方々に対応をお願いするという、右上に矢印が行っていますけれども、根本原因は平時の対応と災害時の対応で取り扱うタコつぼが違っている。それぞれのタコつぼの中で事業を最適化しようとしていて、ここが連動していないのが私は根本原因だと思います。

では、どうしたらいいか。タコつぼから出てきて、防災危機管理のタコつぼから出る。それから、地域包括ケアとか地域福祉のタコつぼから出てきて、地域のレベルで、両方であわせわざで対策を考えていったらいい。

では、誰がその音頭をとるのかといったら、そもそも要介護度認定がついている方が在宅で暮らせるのはケアマネジャーさんが平時のサービスをプランニングしているからで、だったらその方々に業務として災害時版のケアプランとして個別避難支援計画づくりに主担としてかかわっていただく。その業務に関しては、ちゃんと報酬を追加加算してやろう。

こういったことを実は4年前から大分県別府市で始めております。そのような形で根本的な対策は、縦割りにになっているものをインクルージョンマネジメントと申しますけれども、防災のラインの仕事と福祉、あるいは地域医療の問題をインクルーシブに取り扱わないと、この問題は解決できない。今年度は兵庫県36の市町で別府モデルに基づいた展開をやっておりまして、今年度はその中でうまくいく市町と、豊岡市さんもかかわっていらっしやると思いますけれども、違いは何かというと、恐らく我々の仮説は、インクルーシブマネジメントができているところ。つまり、防災と危機管理という非常に調整に時間がかかるところにどれだけ汗をかける人材が動いたかどうか。そこに根本的な対策を解く鍵があるのではないかというのが2点目です。

めくっていただきまして、今回は在宅の方々と移動中の方の被害にフォーカスを当てるということなのですが、私自身がかかわって調査しているところで、埼玉県川越市で特別養護老人ホーム、それから成人の精神障害者向けの施設が被災しました。これは「けやきの郷」という老舗の成人になった自閉症の方々の入所施設なのですけれども、ここが被災して、この矢印は何をあらわしているかというと、4回避難先をたらい回しにされている。深刻なのは、私が調べた範囲内では、指定班場所にいたとき、広谷小学校にいたときに、一般の避難された方と、それからこの成人の障害をお持ちの方々が居合わせて、やはり非常に音とか声とかを発するというので、いられなくなりました。行政は、うちは何もしていませんと言いますが、施設側はここからよそに行ってくれということで、たらい

回しをされている。

あと、10月25日の時点で川越市は指定避難所を全部閉鎖しています。でも、実はこの「けやきの郷」の入所者の方は、現時点でも福祉センターやほかの事業所、あるいはもう無理だからということで自宅に帰っていただいて待機している。これは災害救助法上の必要即応原則から全く外れたことが今も現にされている。だから、施設に対してとか市町の救助法の要請ということに大変問題があると思いますので、3枚目はこのことについて問題提起をさせていただきました。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、田中委員、よろしく願いいたします。

○田中（仁）委員 私はあと10分ほどで中座しなければならないものですから、ちょっと急ぎお話しさせていただきます。

先ほど片田委員からも、地先の水位情報というものを読み取って避難につなげるというようなお話がありました。今回、実際にどういうことがあったかということをおのほうから御報告させていただきます。

これは宮城県丸森町の事例でございますけれども、背景として皆さん御案内のとおり、近年、中小河川での水害が多発している。一方で、国管理の河川については一定程度の防災成果が上がっているということで、そういったことを背景に、既往の高価な水位計にかわって低コストな、大体10分の1から20分の1ぐらいの値段の危機管理型水位計が開発されて、設置しているところでございます。

今回どうだったかということなのですが、左下に丸森町近辺の水位計の設置状況がございます。国の水位計、県の水位計、それから県で設置している危機管理型水位計がございます。そういったものがどう機能したかというのを示しているのが右側の図になりますけれども、国の水位計は立ち上がりから最後まできちんとデータをとれているわけなのですが、県のほうの内川水位計というのがございまして、多分皆さん訪れたと思うのですが、水没してデータが途切れてしまっている。

一方、今回機能が期待された危機管理型水位計ですが、1日ごとの水位データがぼつぼつととられていて、これは実はコストを抑えるために、何もないうきは1日ごとのデータを発信して、ある一定の水位の上昇があると2分とか10分とか非常に細かいデータを送るように設定されているのですが、実はこれがきちんと機能していなくて、ここばかりではなくて県内複数の箇所です。こういった事例が報告されております。

こういった場においても、やはり国管理と県管理のところで情報の発信のツールといいますか、そこのところに実は違いがあって、これからこういったものを検証して、さらに確度を上げていくということはもちろん大事なわけなのですが、こういった情報も実はインターネットで公開しているものですから、場合によっては住民が誤った判断をしかねないものになるという危険性がある。こういったものをきちんと整備して、



国の管理レベルあるいは県の管理レベルに関係なく、住民の方が一律にある程度信頼できるものを出していくことが必要であろうということを今回の事例は物語っているのだらうと考えております。

以上です。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

それでは、坪木委員、よろしく願いいたします。

○坪木委員 私は気象の立場から論点をお示ししたいと思います。

まず、今回の台風19号の予報ですけれども、気象庁は非常に精度の高い予報を出してくれました。48時間前で100キロ以下という非常に高い精度で、これは通常の平均からすると倍以上の精度で予報が出ていたということです。

また、雨の分布につきましても、雨量の予測というのも非常によく出ていました。私が用意しました図としましては42ページの図なのですが、前に今出していただいている図ですが、これはこの2日間の総雨量の分布を出していきまして、それに細かい線で地形を重ねてあります。これを見ていただきますと、この雨というのはほとんど地形で降っているということがわかるわけです。こういった雨は比較的精度よく予報することができるもので、今回も非常に精度よくできていたと思います。

今回、私も自治体のヒアリングに参加させていただいたわけですけれども、5自治体だったと思いますが、行かせていただいた中で、この気象の予測を避難に生かしたという自治体が非常に少なかった。もっと言えば、ほとんどこの気象情報が活用されていなかったということが非常に驚きとしてわかりました。

唯一、先ほどお話がありましたけれども、丸森町の本当の現場の末端といいますか、現場で指揮されている佐久間さんという方のお話を聞いたときは、佐久間さんは雨の情報を活用したということだったわけです。一方で、その翌日に行きました長野のほうでは、長沼町のお話を聞きましたら、気象情報は全く見ていなかったという話でした。

この前に出ています図を見ていただきますと、千曲川の源流域でたくさんの雨が降っているわけで、見る人が見ればこの雨は千曲川に氾濫をさせるということは非常にわかるというものですけれども、そういう情報が出ているにもかかわらず、全く利用されていなかったということです。

各自治体それぞれ自己防災組織であるとか、避難訓練を活発にしているとか、防災意識がどの自治体も非常に高いところであったわけですけれども、にもかかわらず気象情報というのがほとんど活用されていないという現状がわかりました。

最後に訪問しました境町、これは広域避難を恐らく国内で初めて成功させたところだと思いますが、この境町でも避難は夜になって雨がやんでからしたのだということを伺いました。これも本来であれば台風が来る前の明るい時期にするべきものだったと私は思うのですが、自治体としては台風が過ぎ去って雨がやんでからそれを実施したということでした。

今回の境町の町長さんもおっしゃっていましたが、非常に幸運だったということが成功につながったということだと思います。雨がやんだ、風がそれほど強くなかった、水害といいますか氾濫もなかったと。その結果としてうまくいったということだと思います。これがもし、この台風が9月に来た台風だったり、あるいは通過後に吹き返しの暴風雨が吹いたり、あるいは西側にさらに強い雨があたりしたら非常に危険な状態になったという可能性もあるわけです。やはりそういったところでも気象の情報をきちんと見て、活用するというのを徹底する必要があるのではないかと思います。

ただ、その問題点としては、やはり気象情報というのは非常にそれを解釈するといったことの難しさがあると思います。そこで、各自治体には国土交通省であるとか気象庁からリエゾンという形で人が派遣されて、それをサポートすることをしているわけですが、今回もそういった方が行かれていたということでした。

ですけれども、よくよく聞いてみると、気象庁からの派遣は災害が起こってから派遣されていたということでした。本来であれば気象情報というのは、災害が発生する前に人が派遣されて、そして、避難についてサポートしていくべきものであるわけなので、そこは気象庁は人員確保が難しかったということでした。

その後、昨日、気象庁の方にお伺いしましたところ、今回の台風では全国から人を集めてサポートする体制をとったのだということでしたけれども、それでも現実としてそうやってリエゾンとして派遣されたのは災害が起こってからだったと。やはりそこは改善すべきものだと思います。

先ほど片田先生がおっしゃっていましたが、論点2でしたか。アドバイス業務の評価と法的位置づけ、こういったことをしていく。人員を確保するための費用を確保していく。そういったことを法的にしているということが必要だなと思います。

つまり、論点としましては、こういった予報情報をいかに避難へ活用していくかということはどうするかということ。それから、そのために例えばリエゾンといったものを法的にどうやって確保していくかといったことを今後進めていく必要があると思います。

現状、確かに気象庁の方の人員確保は非常に難しいといったことであれば、去年の西日本豪雨のときのワーキンググループでも少しお話ししましたが、気象予報士という制度が今ありますので、気象予報士は全国にたくさんの方がいます。そういったものを活用する何らかの法的整理、法的整理までいかななくても、例えばそういう人を各自治体がリストアップしておいて、必要なときをお願いするといった制度をつくる。そういう制度をつくるといったことも一つの案として考えられると思います。

最後に、2ページ進めていただきますと、45ページなのですが、台風の発生数を過去69年間について数えたものをお出ししております。細い線は各年々で、太い線だけ見ただくといいのですが、太い線はこれを滑らかにしたものです。現在、地球温暖化が進んでいまして、台風の数は減っていくと言われております。確かにこのデータを見ますと、100年で4個ずつ減少しているという傾向が見られますが、それよりも重要なのは、

大体30年周期でふえたり減ったりしているという傾向です。65年にピークがあって、90年過ぎあたりにピークがあって、現状は2010年に極少があって、その後少しずつふえていく傾向にあるのではないかと。たかだか2つのピークですので、それが確実とは言えませんが、そういう時期に今、差しかかかっていて、これをそのまま外挿すると、今後数年間にわたって台風災害はさらに起こっていく可能性があるという現状が考えられるということで、そういったところで避難への気象情報の有効活用を考えていくべきだと思います。

以上です。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

それでは、山崎委員、よろしく願いいたします。

○山崎（登）委員 毎年のようにこういう災害が起きて検討会が開かれて、その多くに参加させていただいていますけれども、防災対策全般についてと、それから情報について意見を言わせていただきたいと思います。

数日で平年の雨の1年分とか半日で1カ月分の雨量が降ってしまうような時代に、今までの延長線上で防災対策を考えることがもう難しくなっているのではないかという気がしています。豪雨の時代にふさわしい新たなハードとソフトのベストミックスを考えていかなくはいけない時代になっているのではないかという気がします。

今回、被災地を見せていただいて一番感じたのは、一級水系の本川が破堤するととても大きな被害が出るということですね。ハードが機能したときにソフトも効果を発揮するというのを考えると、やはり防災対策全般でちょっと考え方を整理する必要があるのではないかと思います。

河川の洪水対策は以前の川の中だけというよりは流域全体を使ってというふうにはなってきましたけれども、この雨の時代に上流も下流も右岸も左岸も農地も宅地も全部守るという方針を貫いていけるのかどうか。もし、もう少しめり張りをつけた河川の洪水対策を考えることができれば、それにあわせてソフトももう少し具体的に考えていくことができるのではないかと。

今回、ヒアリングで一番印象的だったのは、完成堤防だったので壊れることはないと思ったというふうにおっしゃっていた被災地の方がいらっしゃいましたけれども、やはり新たなハードとソフトの考え方を社会のコンセンサスにして、これを進めていくということがそろそろ必要なのではないかというのが1点目です。2つ目は情報面の課題ですけれども、情報は以前に比べると随分出るようになりましたし、それめかなりきめ細かく出るようになりました。ところが、避難率がそれに見合った形で上がっていないということをもっと考える必要があるなと思います。

情報面で言うと、事前の情報と緊急時の情報があると思いますが、事前の情報で言うと、ハザードマップは去年も今年もかなり浸水の状況をよくあらわしていました。ところが、去年の専門家の調査でも、それから関東・東北豪雨のときの調査でも、地元の人たちがそれほどハザードマップを見ていないという答えが返ってきましたけれども、どうしてかな

と思ってあちこちで聞いたり話をして感じるのは、やはり見たくない、知りたくない情報というのはなかなか届きにくいのではないかという気がします。

かつて洪水のハザードマップと土地の値段について調べたことがあったのですが、土地の値段は洪水のハザードマップに描かれている浸水よりも駅に近いとか、買い物が便利とか、病院が近いとか、そういうことのほうが影響が大きいのです。でも、これだけ災害の多い時代に、自分の土地についてきちんと知ってもらうためには、私は、例えば税金なのか保険なのかわかりませんが、ハザードマップの内容をきちんと土地の値段に反映させるという取り組みをしないと、ハザードマップの内容が届かないかもしれない。だから、これは公助がやるべき仕事ですが、公的な仕組みをつくって、情報がきちんと日常的な社会生活の中で関心を持ってもらえるように、使ってもらえるようにする必要がありますかなと思います。

緊急時の情報ですが、これも昔に比べるとさまざまな情報が出て、わかりやすくなっています。しかし、よく考えてみると、気象の情報も、それから河川の情報も、それから気象庁がやっている川の氾濫情報とか土砂災害の危険度情報も、あるエリアの中で危険性が高まっているということは伝えてくれているのですが、高齢者がいたり体の不自由な人がいる一軒一軒の世帯に、あなたが今避難しなくてはいけないタイミングはここですという情報は出ていかないですね。これからもやはり無理だと思います。

そういう中で、それでも避難が進んだ地域を見ると、地域の取り組みを引っ張って、地域でもって災害弱者の避難体制をつくって、防災訓練をやってという地域のために汗をかく防災リーダーがいて、地域の取り組みが進んでいるところはやはり避難しているのです。だから、今、地域で防災リーダーを育てようということをやっているんですけども、この方向は間違っていないと思いますので、これは強力に進めていただいて、社会の防災の裾野を広げて、出ている情報をきちんと避難に結びつける地域づくりをするということを明確に進めていく必要があると思います。

情報を出す側の取り組みも必要ですが、それを受ける側のリテラシーみたいなものもあわせて育てていかないと、なかなか情報を防災に生かすという取り組みが顕在化してこないのではないかと。その取り組みを一生懸命進めていくと、きっと危険が迫ったら逃げる、危険が去ったら戻るといふ、そのことが当たり前になる社会になって、毎年毎年同じような検討会をしなくていいようになる。そういう社会がきっと私たちは目標とすることができるのではないかと。思います。

以上です。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

それでは、吉谷委員、よろしく願いいたします。

○吉谷委員 長野市内にキャンパスを持つ地元として今回から参加させていただいております。資料の49ページに千曲川に関する避難に関連する情報提供、地元の情報を提供させていただきたいと。思います。

今回の災害を見て、避難に関することで一番重要だと思うのは、警戒レベル5の中の話です。今回、千曲川は直轄区間で12カ所で越水が発生しまして、1カ所運悪く破堤してしまいました。越水自体でも場所によっては長野市内でも2メートル程度浸水したところがあります。ですから、越水した時点でもうまさに災害が発生しているのですね。まさにレベル5です。ただし、破堤すると被害が激甚化、広域化するという性質を持ちます。

メモで1番目に書いたのは地元の新聞記事です。決壊情報を河川管理者は朝の5時50分に確認して記者発表しましたが、長野市からは住民にその情報が伝わっていなかったことを踏まえ、決壊情報を伝える制度がないのだということを描いた記事です。

このことを考えると、まず、決壊情報を誰が把握するのかというのがはっきりしていません。それから、夜間でも決壊情報を把握する技術というのも現在は使われておりません。CCTVカメラや危機管理型水位計はありましたけれども、全部流されていますので、現時点ではいつ決壊したかはわかりません。そういう状況です。

ですから、これを法的にもはっきりすべきという意見もあるかもしれませんが、これは非常に慎重に判断すべきだと思います。

といいますのは、例えば3番に桜づつみのことを書いています。長沼地域の堤防は完成堤であったということに加えて、桜づつみという盛り土があり、このため地元の人の中には決壊はあり得ないと思った方がたくさんいたようであります。なおかつ、越水だと被害が出てもたいしたことはなくて、避難するほどではないというふうに思っていた人もいます。これは又聞きですけれども、そのようなことを考えた人が結構いると聞いております。

ですから、決壊情報を把握する主体を仮に法的に主体をはっきりさせ、利用可能な技術を使い、夜間でも決壊を把握し、その情報を発信すると、先ほど言ったように決壊する前だったら避難しなくていいのではないかと思う人がたくさん出てくる危険性があると思います。ですから、これは非常に慎重に判断しなければならないと思います。

2番目に書いたのは信州大学の学生で被災者がおりましたので、その情報を書いております。彼は長沼のちょっと北側にある豊野地区というところに住んでいます。豊野駅という駅のすぐ近くに住んでおまして、これは居住誘導区域で、新興住宅街になっております。新幹線の車両基地のすぐそばで、浸水深は非常に大きくなる場所です。

彼が言うには、実際に浸水が発生したとき、周りはずごい静寂で、全然危機意識は持たなかったと言っています。ただし、スマホにはエリアメールが頻繁に来ていたけれども、人ごとだと思っていたそうです。というのは、近くを流れている浅川という支川の氾濫は普段から警戒していたのだけれども、千曲川の破堤は人ごとだと、自分の地区には関係ないと思っていたということでもあります。

ただし、彼はたまたま夜中の1時ごろ外に出て、氾濫水が来るのを目撃して、家族と一緒に逃げたけれども、近所の人は多分みんな寝ていて朝方救助されたのでしようと、そのようなことを言っておりました。

時間ははっきりしませんが、朝方の2時半ごろ、なぜかエリアメールが突然途絶えてしまった。内容はともかく、それまではエリアメールが頻繁に来ていたのに、それが途絶えたので事態は収束に向かっていると思ったとその学生は言うておりました。それから、そのじゃんじゃん来ていたメールの内容も、千曲川に関することだけなので、もうちょっと浅川や、自分が知っている浅川のポンプ場はどうだとか、道路はどうだとか、そういう身近な情報があれば自分も避難行動をとったかもしれないということを言うておりました。

4番目は参考情報です。千曲川の流域の中では佐久市の東側斜面は猛烈な雨が降りました。そこにある入沢地区の区長は、丸森町と全く同じで、みずから気象情報、台風情報を収集して事前に避難した。200名程度の住民の避難を16時には完了させたという事例があるということで、ここで報告させていただきます。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

それでは、宮田委員代理、お願いします。

○宮田委員代理 46ページをごらんください。事務局さんのほうからいただいた災害リスクとか高齢者避難とかに分けてしております。

災害リスクと取るべき行動の理解促進の①なのですけれども、こちらについては牛山先生のレポートで触れていただきましたので、説明のほうは省略をさせていただきます。

次の指定緊急避難場所は避難の選択肢の一つにすぎないというところなのですけれども、こちらについては首藤委員が言われましたとおり、もっと多様な避難先への避難を進めるべきだということと、それから、指定緊急避難場所と指定避難所のほうは明確に分けて考えるべきだということで、片田先生の論点5の避難所対応の根本的な見直しというところに全面的に私も賛同いたします。

法体系の中、災害救助法では実はそうなっております、災害救助法が適用されたときは都道府県が救助の主体となるという形になっております。災害救助法の適用については都道府県知事が決定をして、適用後の救助の主体は都道府県が行うということになっているのですけれども、実際は市町村への委任という名目で都道府県が市町村に丸投げをしているというのが実態でございます。

とはいうものの、ふだんから住民とかかわりのない都道府県の職員に避難所の運営ができるかといったらそれは非常に難しいと思いますので、ちょっとここで提案させていただきたいのは、救助の主体である都道府県には災害救助基金を活用して、避難所で必要な物資、こちらのほうの備蓄を進めていただきたいと思います。こちらについては災害救助基金で事前にいろいろな備蓄ができるということになっているのですけれども、その備蓄になっているものについては避難者に直接支給できるものという縛りがありますので、このあたり、国のほうでは基金により備蓄できる物資の適用範囲をもっと広げていただいて、例えば簡易トイレであるとか、ダンボールベッドとか、パーティションとか、そういった避難所の環境整備に資するものについてもあらかじめ都道府県単位で備蓄をしておいて、

何かあったらすぐに出せるような形にさせていただくと、今、国のほうでされているプッシュ型の支援よりも早く必要なものが届くのではないかと考えているところでございます。

続きまして、2の高齢者の避難の実効性の確保というところで、これも立木先生がおっしゃっていましたが、ケアプランに災害時の対応を盛り込めないかということで、例えば介護保険制度の中でケアプランの1要素として位置づけをしていただいて、これを必須条件と本当はしてほしいのですけれども、難しいということであれば、まず点数加算というような形でインセンティブを持たせていただけたら、これらも進むのではないかと考えています。

それから、次の高齢者等水平避難が困難な場合に限っては、自宅の2階、3階への避難をもっと推奨すべきというところは、これはいわゆる机の上での完璧さを目差すということではなくて、実質的に多くの方が助かる方向での、それを目指した議論をするべきではないかなと思っています。

続きまして、47ページをごらんください。3のわかりやすい防災情報の提供というところで、警戒レベル5としての災害発生情報のあり方は検討するべきではないかということで、災害が発生したときに出すということになっているのですけれども、確認というのが非常に困難です。誤った情報もたくさん入ってきます。そういったところがあるので、結果的に警戒レベル5が発令されないことが多いというところと、それから、避難行動の面から見ると、災害発生情報というのは避難指示とその場で退避行動をとるという意味では同等であると認識をしております。

これは豊岡市からの提案なのですけれども、避難行動に着目をして警戒レベル4を避難勧告、警戒レベル5をその場での緊急退避という形で避難指示というふうに位置づけてはどうかと思っております。

それから、②の気象台の発表する警戒レベル3、4、5の相当情報というところなのですが、これもことしから運用されているのですが、実際に災害対策本部を運用する側としましたら、広い市域の一部でも該当すれば、例えば豊岡市に出ましたということで出てしまうので、その場合は多くは災害対策本部のほうでは避難情報は発令しておりません。市民からの問い合わせが非常に多うございます。特になれていない自治体にとっては電話対応だけで災害対策本部が機能しなくなるということがありますので、できましたらこの相当情報については公表ということではなくて、ホットラインで市町村へ伝達をしていただけたら非常にやりやすいと感じております。

4のその他については、これまでからうちの中貝市長が言っておることですので、説明は省略をさせていただきます。

以上です。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

予定では11時半を目途にしております。どうしたらよいかと思っておりますが、とりあえず御欠席の3名の委員は、後ほど読んでいただくことを前提に簡単にコンパクトに

御紹介をいただければと思います。

○菅（事務局） まず、32ページをごらんください。阪本委員からいただいております。長野県のほうで調査を何度かしていらっしゃるということで、第2回、もし来られる際には、この結果も可能であれば共有いただくというようなお話と、あと、必要な事項ということで下半分にありますけれども、情報の双方向性ということで、長野県の防災ツイッターなどで、救助の要請を住民がツイッターに出して、それに対して長野県が応えるというようなこともやっていて、救助が50件程度実現したというようなお話があったと。そういったことを進められないかというような話ですとか、あと2点目で言うと、雨がやんだ後にもまだ家に帰っていけないにもかかわらず帰ってしまうような人もいたりということで、そのあたり、雨がやんだ後の情報の提供をもう少し考えるべきではないかということがございました。

田村先生は40ページでございますけれども、1ページ目は、今回ガイドラインを昨年度末に改定しまして、それらについてきちんと振り返りをするべき。どのような実態だったのかというのを整理すべきではないかということが1ページ目には全体的に書いてございます。

2ページ目、41ページでございますけれども、下半分です。上記検証の結果、論点としてこんなことではないかということで、1つはどのくらいの大雨が降るとどのような事態が想定されるのかということや地域ごとにきちんと分析する必要があるのではないかと話ですとか、また、地域に想定される水害に対して時系列的にどこにどのタイミングでどんな災害が起きるのか。そういったことについてきちんと整理する必要があるのではないかと。

3つ目については、消防団の方とかもそうですけれども、避難時間を考慮して、要配慮者の避難を支援するにもきちんとそういったところも含めて考える必要があるのではないかと。

4つ目みたいな話は、福祉関係者の役割というのは、お忙しい中でこういったことまで期待できるのかという話。

5つ目は、大雨特別警報の取り扱いについて書かれてございます。

最後、48ページ、関西大学の山崎先生でございます。避難とは「難」を「避」れることを言うのであって、今いる場所が安全なのであれば、そこにとどまることも避難でしょう。そういった視点が抜けているのではないかとということで、このあたりをきちんと周知する必要があるのではないかとというような話。

あと、行政に避難先の明示を義務づける、住民の避難先の検討を義務づける、そういったことを責務規定として盛り込んだらどうかというようなお話ですとか、あとは最後のほう、下半分です。避難行動の支援ということで、今、災救法は災害が起こってからでないと適用されないということがございますけれども、避難所だとか避難場所の開設、そういったところも含めて災害救助の支援メニューとして入れておく必要があるのではないかと



いうこと。

最後は、名簿がどれだけ活用されていたのかということ。こういったところについて問題提起いただいております。

以上です。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

それでは、まず、あらかじめ12時を超えることはもう見えてまいりましたので、御予定のある委員の先生方は時間ぎりぎりまで。

○菅（事務局） 12時半まで予定させていただいております。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。よかった。いずれにしても、都合がおありの先生方はそれにしたがって順番で御発言いただければと思います。

次は資料6ということになります。これも大部な資料ですが、多分、多くの方はわかるかもしれませんので、概要を。

○菅（事務局） 重複は避けて御説明させていただければと思います。

資料6をお開きいただきまして、1ページ目でございます。主な課題、左側半分についてはおおむね共有されていると思いますので割愛をさせていただきまして、右側の対応、これについてもある程度出ておりますので、補足的にさせていただければと思います。

まず、「避難」の意味の周知。このあたりは既に首藤委員から御説明いただきましたけれども、3ページをごらんいただきまして、6月下旬大雨、鹿児島市民へのアンケート調査というのがございまして、先生がおっしゃるとおり、いわゆる避難所に避難する人というのは1.4%でしたけれども、親戚・知人宅、あるいは自宅2階、そういったものを含めたら27.4%ということがありますので、さまざまな避難行動があるのかなということ。また、避難先というのが今度、いろいろなところで課題になってくると思うのですけれども、右下のほうに避難先の確保としてさまざまな手法があるのではないかとということで、防災民泊ということがあろうかと。これはAirbnbなどがあると思いますけれども、少しのお金をお支払いして、そこに短期間だけでも滞在する。あらかじめマッチングみたいなものをして、そういったような多様な避難先の確保が可能なのではないかとあろうかと思っております。

1ページ目に戻っていただきまして、対応②ということで、職場・学校等の計画的休業ということ。東京では今回の台風19号、計画運休ですとかデパートの休業などもあったと思うのですけれども、東北ではそういったことは余りなかったのかなと。そういう意味で、本当に危険なときには社会全体で活動を少しギアダウンするといったようなことも考えるのではないかと思います。

ハザードマップのより一層の周知のところは片田先生がおっしゃっていただいたので割愛させていただいて、対応④の避難勧告・指示の改善というところで、鈴江委員にも御指摘いただきましたけれども、レベル4に今2つあるということですか、本当であれば勧告のタイミングで逃げるのですけれども、指示待ちになってしまいがちであるというよう

なことから、鹿児島市さんのほうからこれも要望いただいていたのですけれども、レベル情報と避難の情報をきちんと対にするべきなのではないか。その対の仕方というのはいろいろあると思うのですけれども、そういった御提案もいただいております。

避難の呼びかけへの改善については、8ページをごらんいただければと思います。同じく「全員避難」ということですか、あるいは「命を守る最善の行動」、そういった呼びかけをしてありますが、もともとは高齢者避難に対して全員避難ではあったのですが、全員避難がそのままの言葉で出てしまうと、では誰が避難するのかみたいな話ですか、命を守る最善の行動をとってくださいといっても、高齢者の方がおろおろしてしまうとか、そういったようなことがあったのかなと思いますので、さまざまな人がいらっしゃる中でどう呼びかけるのがよいのかについて検討していく必要があるのではないかとということ。

1ページにまた戻っていただきまして、避難先の量的な確保や周知、AI等による避難誘導の改善ということでございまして、例えば10ページをお開きいただいて、AIの活用をもう少しできるのではないかと考えています。右下に防災チャットボットがございすけれども、例えば住民の方から、ポートアイランドで液状化現象が起きていますということがあったら、そこで災害が起きているのだなということが自治体のほうでわかったりしますし、逆に自治体のほうから、飲料水はまだ不足していますかというような話があったときに、不足していますというような答えがあれば、給水車の情報を自治体のほうから出す。そういった双方向のやりとりが言語処理AIを活用しながらできるのではないかと。そういったことも検討していくべきではないかというのが1点。

1ページ目に戻りまして、対応⑦でございすけれども、これも片田先生のほうでおっしゃっていましたが、今、名簿というのは実態上でできているのですけれども、きちんと使われていないのではないかと。特に65歳以上の方がみんな入っているみたいな名簿もあつたりして、そのあたりはもっと絞り込んで、本当に支援が必要な人に対して個別計画みたいな形で具体的に避難を支援する、そういったことができるのではないかとということ。

最後、対応⑧のところでは区域避難、ここも片田先生がおっしゃったので、もう一つの排水強化のところでもございます。やはり江東5区などは250万人という非常に大規模な人数を移動させる。そもそもそれが可能なのかということがあるかと思ひまして、排水を強化することで浸水継続時間を短くして対象となる人数を減らしたり、あるいは避難先をふやしたりと、そういったことの避難のハード整備みたいなことができやしないかということが論点としてあるのではないかとと思います。

以上でございます。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

大変駆け足で御説明いただきましたので、若干誤解があるかもしれませんが。

○青柳（政策統括官） 若干補足をさせていただきたいと思ひますけれども、先ほど田中主査のほうからも、このワーキンググループはいつまで何回やるのだというような話の中で、4月以降の話もさせていただきました。3月末までに取りまとめというそもそもの趣

旨は、来年の出水期までにできることは間に合わせるように対応していきたいと。当然、3月までにまとまっても、4月、5月、わずか2カ月余りの間にどこまで徹底できるかというような話もありますので、論点によっては短期で結論が出ないもの、あるいは実際の施策に結びつけるのに時間がかかるものがあるかと思っておりますので、今後の検討に当たって3月末までにとにかく方向性を出すものと、引き続き検討が必要だということ、我々のほうで整理もさせていただきたいと思っておりますけれども、ちょっと委員の皆様方の頭の中でも3月末までの部分と4月以降の部分とということは分けて考えていただければ大変ありがたいというところでございます。

それから、委員の皆様方からさまざまな御意見をいただきました。大変ありがたく思っているところですが、幾つかの論点については、もう既に国土交通省さんの検証チームないしワーキングのほうで検討を進められているようなものもございまして、そこら辺の役割分担の整理もあわせてさせていただければと。重ねてこちらのほうでということ、また主査とも御相談の上でということになりますけれども、その整理をさせていただければと思っております。

以上でございます。

○田中（淳）主査 内閣府は調整の役割を持っているわけで、また、ここには各省庁から来ていただいておりますので、もちろん御検討をさせていただいているものはフィードバックいただければと思っておりますし、また、ここで、これはうちでもというところがあればぜひこの枠組みとは別途、粛々と進めていただきたいし、いただけるものと期待をしております。ありがとうございました。

若干、私自身、冒頭申し上げたのは、これだけ本質的な課題が積み残されている中で、3回で制度設計というのは、これは結構しんどい。あるいは市町村の方にまた負担をかけるというところもある部分がありますので、ここはきちんとできるものはしておきたいと思っております。

それでは、今までの各委員の御発言を聞きながら、かつ、先ほどの資料6の論点について御意見がある方。

どうぞ。

○長谷川委員（気象庁） 気象庁なのでございますけれども、幾つか委員の先生方から御指摘いただきましたので、現状を非常に短く。

○田中（淳）主査 では、ごく簡単に。

○長谷川委員（気象庁） 防災気象情報のさらなる活用については、関係機関、それから自治体も含めて連携をとりながら、また、報道機関の協力をいただきつつ、進めてまいりたいと思っております。

個々の個人の行動に資する情報の提供ということでいえば、危険度分布というサービスを気象庁がやっています。これはスマホの防災アプリを開発している民間会社とも協力しながら進めてまいりたいと思っております。

それから、自治体への支援というということで職員派遣をしておりますけれども、先ほど御指摘がございましたが、災害の事前に行くのが全く望ましいことではあるのですけれども、どの市町村、どこで影響が大きいかというのを予測する実力はまだまだ備わっていないということで、その技術開発等の努力は引き続き、続けてまいりたいと思っております。

以上です。

○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

それでは、牛山委員。

○牛山委員 これまでも私も何回かこういった災害時の避難に関する議論に参加させていただきまして、それでも思うところなのですけれども、ここもう10年近くになりますが、災害が起こる都度、こういった枠組みで議論が行われて、そのこと自身は非常に有意義だと思うのですが、その都度これこれの情報がわかりにくかったとか、うまく伝わらなかったという理由で情報のいろいろな仕組みやら名称やらの変更が行われてきたというのが現実かと思えます。もちろん、今あるものを完全に守っていかなければいけないということはないわけですけれども、だからといって、本当に毎年のようにこういった避難とか防災情報に係る仕組みやら制度が変わっていくというのも、ちょっとどうなのかなという気がしております。

ですので、今回余り拙速な議論はしないというお話がございまして、それは非常に重要なことだと思います。それとともに、昨年かなり大きな警戒レベル導入という大きな手を入れた状況下でございますので、もちろんさまざまな教訓はまとめていかなければいけないとは思いますが、大枠としては大きな変更を目指す方向ではないほうがいいのかという印象を持っているところです。

今回、各委員からの御報告、それから事務局からの御報告を伺いまして、今までの仕組みの周知の徹底とか十分活用されていない部分とか、そういった課題が多く挙げられたように思いますので、今あるものが十分機能していない部分がどこなのか。それを機能させるためにはどうしたらいいのかといった議論はぜひやっていかなければいけないと思うのですけれども、わかりにくいからまた情報を変えましょうというのは、ちょっといかなものかなという印象を持っておりました。

個別的な話でありますけれども、例えば避難の意味の周知が重要であるという話。事務局からの論点の中にもございますし、各委員からもそういった指摘がございました。私はこれは非常に重要だと思います。避難イコール避難所への移動、指定緊急避難場所への移動だけが避難ではないということ。それから、私も指摘しましたけれども、避難に当たってはどこが危険なのかということに関する情報、つまりハザードマップ的情報に対する理解を十分進めるということ。これが非常に重要であることは全くそのとおりだなと思っております。

避難する人が少ないということがかなりよく言われるところなのですが、確かにそうい

う面も当然あるかとは思いますが、今回避難所があふれたというお話もありまして、それほど必要性の高くない方が避難してしまうというような面も無視できなくなっているのではないのかな、ここも張りをつけていかなければいけないのかなと思って、先ほど片田委員から逃げどきマップの御紹介もありましたが、本当に避難、いわゆる水平避難が必要な人あるいは場所というのはどこなのかということ。こういったことについても議論を深めていく必要があるのではないかと。つまり、不必要な避難はむしろ減らしたほうがいいのかという気もしております。

車で亡くなった方についての課題が指摘されておりましたが、私の報告からもちよっと挙げましたが、論点資料の資料6の5ページで車移動中が多かったというところで、上階への避難も含め、避難であるということを周知する必要があるのではないかとというふうに挙げられて、避難の問題と絡めておられますが、これはちょっと違うのではないかと思います。例えば、私と数え方が若干違うかもしれませんが、台風19号で車移動中が23人とのことですが、このうち恐らく私の調査では避難していた方は3人ですね。10月25日の車移動中7人のうち、やはり避難していた人は3人です。ですから、車で避難していたことが危険だということではないわけでありまして、車で移動していたことが危険だということだと思っております。つまり、雨風激しいときに屋外を移動するということが危険であるということ。周知すべきはそこになるのではないかと。つまり、不要な外出、これは社会をとめる話とも関連しますが、不必要な外出を少しでも抑制する方向を目指すという話にかかわってくるのではないかと思います。

これはちょっと理想論かもしれませんが、実は理念として目指すべき方向は、国民がみんな真面目に避難所に行くことが目指すべき方向ではないと思うのです。むしろ避難する必要性が余りないような社会を目指すことのほうが重要なのではないかと。もちろんハード整備によってというのはあるかもしれませんが、例えば危険な場所の居住者を少しでもそうでないところに移動してもらうとか、それから一部委員からも御指摘がありましたけれども、危険な場所の周知をいかに徹底して図っていくか。避難するという行動を、避難するにはいろいろなリスクもあるわけですから、避難しなくても暮らしていけるような社会を目指していくような土地利用、まちづくりも含めて、そういった方向を考えていくことも、これはきょう、あすにという問題では当然ないと思います。先々に向けて、我々が目指すべき方向としてはそういう方向もあるのではないのかなと感じました。

以上でございます。

○田中（淳）主査 どうも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、どうぞ。

○坪木委員 今日は論点整理ということで、論点を4点、1ページ目に挙げていただいているのですが、これを見ますと論点4の大規模広域避難というのはほかの3点と違う性質のものではないのかなと。性質といいますかレベルの違う話ではないかという印象を

持ちます。大規模広域避難は今回の台風のような大雨とか昨年のような西日本豪雨のものだけではなくて、例えば東京湾の高潮であるとか、さらに例えば東京の5区の低地の問題であるとか、濃尾平野もそうですけれども、輪中地帯の避難とか、そういったことも含めて、そもそも大規模避難が可能かどうかという科学的観点、科学的な整理というところから始める必要があると思っております、そういう意味で1から3と4というものを区別して今後議論していただいて、特に4については短期的ではなくてかなり長期的に議論する必要があるのではないかと思います。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

どうぞ。

○清水委員 先ほど牛山さんが言われたように、いろいろなものができた中で、どうしてできなかったのかというところが論点かなと思えました。それと、こちらが意図しているものと違ったものも現場ではあります。例えば水平避難とか鉛直避難というのは、僕らはやはり外力の違いが、そこにいたら命を落とすからというイメージがあって、そこにいたらだめだから、やはり水平避難しなさい。

ところが、現地で聞いていると、明るいうちは水平避難で、暗くなったら鉛直避難という割り切り方ですね。現場で使うことからすると、それはそうかなという気がしないでもないですね。それから、広域避難のときに利根川でも、予測の雨を使って判断できるかといったら、広域避難の判断というのは相当な判断力が要るから、これはHWLを超えるのがどのぐらいの前の段階で現実性を帯びてきたかというでしかなかなか動けないと思えます。このワーキングで今までつくってきたものが現場のところでどう活かされるのか、活かすためにもう少し違った解釈が必要なのではないか、その辺を、マニュアルを変えるよりも、やはり先ほど田中先生が言われたように、どう定着させなければいけないのかという議論が必要かと思えました。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

立木先生、どうぞ。

○立木委員 この委員会の冒頭で田中座長のほうから、高齢者等の被害に関する検討というのは2004年の新潟・福島豪雨水害から15年やっていて、繰り返し繰り返し、被害はこういった方々に集中する。そういった中で、恐らく3月末までに取りまとめすべきことと、繰り返しになりますけれども、防災というのはルート構造をたたかなければいけない。そのルート構造というのは、エビデンスとして見ましても、それぞれの保健福祉の行政と、それから防災の行政が縦割りであるところがやはり根本原因だと思います。

そういった中で、豊岡市の宮田防災監のほうからも、平時の地域包括ケアあるいは障害者の総合支援法上の取り組みで、この方々は自分の専門職のケアマネジャーさんを持っているわけですから、そういった方々が災害時のことについて、ふだんはフォーマルな資源

とつなぐプランニングをしていますけれども、いざというときにはインフォーマルな資源とニーズをつなぐということまで業務にするべきである。現に今、兵庫県36市町ではそういったことに対して県の復興基金の予算を使って、通常のケアプラン、1万2000円、障害のある方だとサービス等利用計画策定で報酬が出ますが、県から別予算で7,000円の上乗せをしております。業務として位置づける。十分ではないと思いますけれども、このように平時の取り組みと災害時の取り組みを切れ目なくつなぐというのがこの問題の一番被害に遭う確率の高い人たちに実は一番つながっているのはそういう福祉の専門職の人たちなので、そういった人たち、つまり民間の事業者さんをもっと巻き込むべきだ。そうすると3月末までには恐らく何らかの形にならないと思いますけれども、少なくとも重要な検討事項として4月以降も、つまり制度として両方を足し合わせたようなことができないかということとは考えるべきだと思います。

もう一つは、災害リスクに関して、我々の2,000件弱の調査からはっきりしているのは、避難行動を導き出すのは送り手の情報にあるのではなくて、受け手の側のリテラシーのほうにある。直感的な判断あるいは意思決定は、受け手の側にそういうリテラシーをどう築くのかという、非常に地道だけれども、それは果たしてどうすればリテラシーは市民の側に培われるのかということについてももっと真剣に考えなければいけない。それもやはり4月以降の中長期的な課題になるかなと思いました。

○田中（淳）主査 頭出しで十分いいと思いますけれども、矢守先生が、防災教育は間違っていたのではないかという言い方をされていて、教育、教育と言っているだけでは多分だめだということをおっしゃっていた。そういう意味での熟慮型から一種の地域実践型へと転換の必要を述べられている。昨年の主体的なというものをどう進めるのかというのは、我々にも責任があるような気がします。

執印委員、どうぞ。

○執印委員 1点だけ手短によろしいですか。私も制度を大きく変える気は全く今年からレベル1からレベル5までのレベル化が始まりましたけれども、それを大きく変えるという意味ではないのですけれども、いろいろな施策をしたときに、ではその施策によってどれくらい効果があったのか。そのためにはそのたびごとに施策を継ぎ足して変えていってしまっても効果が見えなくなってしまうので、やはりそこは踏ん張って、私は専門家ではないから検出の仕方はわかりませんが、それをやった上で、ではこれを変えていきたいと思いますというのが見えるような形の検討が必要なのかなと思います。要するに、継ぎ足し継ぎ足しで変えていくと、何を継ぎ足して、どのように変わったのかよくわからなくなってしまうというような危惧がありますので。

以上です。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

どうぞ。

○石川委員 日本医師会の石川でございます。

私は、今までかつてないようなことをやらなければいけないというお話もありますし、来年の夏以降の台風だとかにすぐ備えないとだめだと思うのです。

今、防災の日というのは9月1日、大体多くその辺のところに集中していますけれども、これは地震だとかそういったものでやる。

夏の前に、私は1年に2回防災訓練をやるということを市町村の中でやっていくべきだと思っています。つまり、台風がかなり激甚化するのではないかという想定を持ってどこの市町村も夏前に備えをやる。特にそれは地域包括ケアシステムというのが各市町村にありますので、そこを基軸にやっていただくというのが一番いいのではないかなと思っています。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

山崎委員、どうぞ。

○山崎（登）委員 論点がこれだけ出て、来年3月までに検討できることというのはやはり限りがあると思うのです。だから、やはり中長期的に考えていかななくてはいけないことと、それから、来年3月までに整理をしてしまうということをまず整理していただいて、議論を進めるということが重要なと思います。

避難勧告と避難指示についての私の感想ですけれども、現場で聞いてみても、自治体の関係者もやはり同じレベル4に勧告と指示があって、それを豊岡市のようにきちんと使い分けているところもありますけれども、どうしていいかわからないところもたくさんあって、これはやはり将来的にレベル4の中に本当に避難勧告と避難指示を両方置いておくのか。

これは災対法があるので、今ここでもってすぐに決めることはできないと思いますけれども、これはやはり将来の課題としてきちんと誤解を招くような仕組みをこのまま放置しておいていいのかということは検討していく必要があるだろうと思います。

それから、現場に行って「全員避難」とか「命を守る最善の行動」というのはわかりにくいと、それもたくさん聞きました。でも、これは例えばメディアが全国に放送したり、あるいはある程度の広がりの中で注意を呼びかけるときには、言わざるを得ないときがあると思うのです。それぞれの世帯の状況を事細かく、テレビやラジオの中できちんと細かくこういうところに住んでいるこういう人はこういう行動をしてくれということの指示まではし切れないところがありますから、こういう情報が出たときには地元でもってきちんと翻訳ができる人を育てておかないと情報がきちんと届かないと思いますので、さっき地域の防災リーダーの存在は大事だと言いましたけれども、情報をきちんと地域の中で翻訳して、それを行動に結びつけてもらえる人を育てていく、配置していくという観点も必要だと思います。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。



どうぞ。

○鈴江委員 避難所を多様な形で、避難先を多様な形でという話もあったのですが、丸森町などでは実際にどこが安全な避難先なのかという場所を避難所として見つけるには難しい状況であるということが調査でもわかりました。実際に自治体の中でこういったリスクがある中で、どれだけキャパシティーが足りていないのかというのがどれぐらい見える化されているのかなというところも課題かと思います。住民の皆さんが、ここに行けばいいと思っけていても、実際そこに行ってはもうキャパシティーオーバーだということも実際に起きています。では、どれぐらいキャパシティーオーバーが今起きているのかということを知っていただいた上で、住民の皆さんにとってどう避難させるかだけではなくて、どこに避難するべきかという避難先の見つけ方のアシストが必要なのではないかと感じます。

それは平時の中でも幾つかそのように候補をつくってもらおうというところの取り組みだけではなくて、災害が実際に起きているときに同時多発的に避難が必要な場所がふえていの中で、ここに避難しようと思っけていた先も実は災害が起きているということの情報が共有できていないと、避難した先で災害に遭ってしまうということがあるのではないかと感じます。

先ほど説明で割愛されていたのですが、丸森町の子安地区で4人犠牲となった一家の方も、沢の近くに住んでいて、そこは危険だと思っけて避難した先が妹さんの家で土砂災害に遭ってしまったと。その妹さんの家というのは土砂災害危険エリア外だった。安心して避難できる場所だと思っけて避難していたというところで、リスク評価というところの取り組みの進め方と避難先の見つけ方というところのアシストも必要なのではないかと感じます。

○田中（淳）主査 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

どうぞ。

○牛山委員 今も幾つか議論がありましたけれども、さまざまな情報を読み解くこと、これは非常に重要なのですが、例えばそれを国民全員が全体のレベルアップをしてみんなが読み解けるようにするというのはなかなか難しいところだと思います。地域の防災リーダー育成ということが挙げられていまして、そのこと自体を否定するつもりはないのですが、でも、実はその地域の防災リーダーなる人たちをさらに束ねるというか、そういう人たちに今お話が出ましたアシストするというのは、そういった立場の人たちが十分確保されていない、あるいは育成されていない。そういうところが課題かなと思っけております。

より具体的に言うと、市町村の現場で防災の仕事をされている方をいかにレベルアップしていくか。あるいはそういった方をいかにサポートするか。このところは昨年の検討会でも同じような議論をしたのですが、そこをさらに真剣に考えていかないと、市

町村がある程度の水準を保っていただかないと、当然ながらその住民に対して周知啓発を図っていくところも十分できないわけですから、そのあたりはかなり真剣に考えていかなければいけない。

ごく単純には、例えば研修の充実とそういったことも考えられますし、恐らくそれだけではだめなのだろうと思います。そういった研修の充実とともに、いかにそういう周りからサポートしていく体制をとるかということ。これをもっと具体的に議論する必要があると思います。今回も、例えば市町村のさまざまな判断。もちろん災害時の緊急の判断がなかなか十分対応できないというのは、これはある意味当然のことかと思うのですが、ただ、例えばハザードマップという情報に対する読み解き方とか、避難情報に対する考え方などのさまざまな報道等を見ていますと、ちょっとそれは違うのではないかというような感想。報道ですから、本当に各自治体の方がそうおっしゃっているかどうかかわからないのですが、自治体の防災担当レベルでもよくわかっていただけていない部分があるのかなと懸念する部分もあります。

これは別に各自治体の方が怠けているとか、そういった問題ではなくて、なかなか専門的な支援も受けられない、それから研修の機会も少ない中で無理もない話だと思いますので、私は、育成すべきはまずはやはり現場で直接仕事をしている方ですね。行政とか、あるいは指定公共機関等で実際に防災の仕事をしている方をいかにサポートしていくかというあたり、ここもぜひ積極的な議論がなされていただけるといいかなと思っております。○田中（淳）主査 どうもありがとうございました。

ほかはいかがでしょうか。

それでしたら、多分御発言はされたいのですが、あと2分という時計を見ながら控えていらっしゃる部分が多々あると思います。まず1つは、事務局とまだ御相談をしていないのですが、今日御発言できなかった部分は多々あると思います。そういうものがもしあれば、事務局に上げていただければと思います。

あと、先ほど青柳統括官からは短期・長期という話もありました。長期が難しい問題かという、難しい問題でも短期に取り組むものはあると思いますし、そういう面では本当にいろいろなところからチャレンジをしていければと思います。

今日のお話を伺っていると、やはり情報ということ、レベル化に絡むような話ですが、その中で送り手側の形もさることながら、受け手につなげるというのか、受け手がつながるといえるのでしょうか。その中で地区のリーダーであったり、固有名詞を出していいかどうかわかりませんが、地域包括センター、ケアマネジャーに対しての期待というのでしょうか。これは2004年からの課題になってきています。

あと、やはり要配慮者という層に対して、これはここにいる委員は全員、何とかしたいという思いがあるのだと思います。そこにはバックトランスファーという概念を出されていましたが、やはり病院もその一つの大きなところになりますし、そこでの地域というのを議論されていたのだと思います。

それから、広域避難というのが大規模をつけるかどうかというところでも論点がありますけれども、現実的に公的な指定避難場所以外に避難をすると必然的に広域になるので、そういう面では自主避難とか広域避難、そこも含めて、最後のターゲットは本当の大規模、広域避難ということになってきます。その辺は一連での議論。また、さすがにあの避難所はちょっとまずいかなという、難民キャンプ以下と言われた部分は本当に解決をしていかなければいけないし、名称も含めて考えていったほうがいいのかもかもしれないということを思いました。

全てを取り上げることはできませんけれども、そのようなお話をいただいた中で、次回以降、またいろいろな御意見を賜れればと思います。

とりあえず、議事のほうはこれで終了させていただき、事務局のほうにお返しさせていただければというのでいいのでしたっけ。

○菅（事務局） そうしましたら、事務局のほうから資料7と8について簡単に御説明させていただきます。

7でございますけれども、今後のスケジュールでございます、先ほどからも御指摘いただいておりますとおり、出水期までを目指して3月まで、あるいは中長期的に取りまとめ、そういったところを整理するという前提ではございますけれども、来年2月を目途に第2回のワーキンググループを開催させていただきたいと思っております、また3月には第3回を行いまして、取りまとめ案ということ。

右下に※印を書いてございますけれども、制度改正につながるもの等を引き続き検討しまして、早期に結論を得るということで、こういった形で進めさせていただきたいと思えます。

資料8でございますけれども、これから台風19号ですとか、あるいはその後の10月24日の大雨、こういった被災された自治体にお住まいの方、また、全国の自治体に対して、アンケートを実施してみようかと思っております。自治体向けに対しては、実際に警戒レベルの運用が始まりましたけれども、運用状況はどうだったのかですとか、あるいは運用しての感想。そういったものについてお聞きするとともに、被災された自治体の住民の方に対しては、警戒レベルもそうですし、避難情報をどのように受けとめられたのか、あるいは避難行動のどんな実態があったのか等々についてアンケートをしていこうと思っております。それについて第2回のワーキンググループで何かしらの報告をさせていただければと思っております。

以上です。

○林（事務局） 長時間にわたり活発な御意見、御議論をどうもありがとうございました。

本日の資料の送付を御希望される方は、封筒にお名前を記入いただき、資料を机の上に置いておいていただけると、事務局から送付させていただきたいと思えます。

それでは、以上をもちまして本日の会議は終了とさせていただきます。本日もどうもありがとうございました。