

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成
ガイドラインに関する検討会
(第 1 回)



内閣府（防災担当）

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン
に関する検討会（第1回）
議事次第

日 時 平成28年10月27日（木）17:00～19:00

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

3. 議 題

①平成28年台風第10号による被害について

②検討すべき課題と論点について

4. 閉 会

開 会

○廣瀬（事務局） それでは、ただいまより「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」第1回会議を開催させていただきます。

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

議事に入る前の進行をさせていただきます、内閣府の廣瀬でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、会議の開会に当たりまして、松本防災担当大臣より御挨拶を申し上げます。大臣、よろしくお願いいたします。

松本防災担当大臣 挨拶

○松本大臣 内閣府防災担当大臣の松本でございます。委員の皆様におかれましては、本日は御多忙のところ、また、夜遅い時間にもかかわらず、本検討会に御出席を賜り、まことにありがとうございます。

第1回の開催に当たりまして、一言、御挨拶を申し上げますが、先般の平成28年台風第10号による水害では、岩泉町のグループホームが被災するなど、東北、北海道の各地で甚大な被害が発生をいたしました。国民の生命を自然災害から守るためには、堤防等の施設整備を進め、いざというときには行政機関が的確な情報提供を行うとともに、その情報を受け取った住民がその内容を正しく理解し、避難行動をとることが重要でございます。

今般の水害を教訓として、住民が的確な避難行動をとれるよう、1つ、避難勧告等を受け取る立場に立った情報提供のあり方、2つ、要配慮者の避難の実効性を高める方法などにつきまして、大局的な見地から幅広く御議論いただきますようお願いを申し上げ、簡単ではございますが、私からの御挨拶とさせていただきます。

ありがとうございます。

○廣瀬（事務局） どうもありがとうございました。

続いて、本検討会の座長をお願いしております、東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター教授の田中淳先生に御挨拶をお願いいたします。

田中座長 挨拶

○田中座長 座長を仰せつかっております東京大学の田中でございます。

今の大臣の話にもありましたけれども、グループホーム楽しんで大変多くの方々が亡くなるという痛ましい被害が発生いたしました。思い起こすと85年に初めて防災白書に災害弱者対策という言葉が載った。それも地附山の施設の被害でございました。その後、福

島の太陽の国、そして防府市の施設、ある意味、繰り返されてきた被害を何とか防ごうという思いでいたわけですが、また今回、残念ながら防ぎ切ることができなかったという非常に残念というか、悔しいという思いがしております。

また、それ以上に多くの方々が東北、北海道で亡くなられた。特に今回、比較的若い方もたくさん亡くなられているという特徴もあるような気がいたします。そういう面ではいろいろなタイプの方々を本当に1人でも多く命を救うべく、ぜひ皆様方のお力をお借りしたいと思っております。多分いろいろな社会に定着をさせる、あるいはその仕組みをつくっていくということはとても大事だと思いますので、いろいろな御提言をいただければと思います。

以下、進行に相務めますので、よろしく御協力のほどお願いいたします。

○廣瀬（事務局） それでは、まずお手元に配付しております委員名簿に沿いまして、委員の皆様のお紹介をさせていただきます。

座長をお願いしております、田中淳委員でございます。

池内幸司委員でございます。

牛山素行委員でございます。

鍵屋一委員でございます。

片田敏孝委員でございます。

鼎信次郎委員でございます。

関谷直也委員でございます。

立木茂雄委員でございます。

山崎登委員でございます。

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。

また、田村圭子委員は本日、御欠席となっております。委員の皆様、どうぞよろしくお願いいたします。

また、本日はゲストスピーカーといたしまして、三条市の國定勇人市長。

岩手県認知症高齢者グループホーム協会の横山久子会長、河原明洋副会長、内出幸美事務局長にお越しいただいております。

本日は市町村での具体的な取り組み、要配慮者の避難などについての取り組みを御紹介いただく予定にしております。よろしくようお願いいたします。

なお、松本防災担当大臣は、公務のため途中で退席させていただきますので、あらかじめ御承知おきください。

それでは、マスコミの方はここで御退室をお願いいたします。

（報道関係者退室）

○廣瀬（事務局） それでは、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、マスコミに対して傍聴可とさせていただきます、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。

(「異議なし」と声あり)

○廣瀬(事務局) 特段の御異議はないようですので、今後そのように取り扱わせていただきます。

なお、委員席には自動で拾うマイクがございます。今、私がしゃべっておりますと赤くついておりますが、赤くついていると拾っているということになります。スイッチ等はありません。音声を勝手に拾いますので、御発言のときに少しマイクを近づけて御発表いただければありがたいなと思います。

続きまして、議事要旨、議事録についてでございます。議事要旨は議論の論点のみを記載したものを事務局で速やかに作成し、田中座長に御確認いただいた後、公表したいと考えております。また、議事録については委員の皆様の御確認をいただいた後に発言者も記載された形で、できるだけ速やかにこちらも公表したいと考えております。議事要旨、議事録についてはこの方針でよろしいでしょうか。

(「異議なし」と声あり)

○廣瀬(事務局) よろしくお願ひいたします。

最後に、資料につきましてでございます。基本的には資料につきましても公開したいと考えておりますが、著作権等で問題になる場合には机上配付とさせていただきたいと考えてございます。こちらについてもこの方針でよろしいでしょうか。

(「異議なし」と声あり)

○廣瀬(事務局) では、そのように取り扱わせていただきます。

ここからの進行を田中座長にお願いしたいと思ひます。座長、よろしくお願ひいたします。

○田中座長 田中でございます。よろしくお願ひいたします。

それでは、早速議事に入らせていただきます。

まず事務局から本日の資料に沿って、岩泉町の被害実態と関係省庁の取り組み、それから、避難勧告等に関しまして過去にいろいろと今まで検討してきた経緯について少し御説明をいただき、また、要配慮者利用施設に関して、避難計画策定というものが幾つか法律上の規定がございます。それについての御説明を一括でお願いしたいと思ひます。よろしくお願ひいたします。

資 料 説 明

○多田(事務局) かしこまりました。事務局より御説明を申し上げます。

まず資料1をごらんください。「岩泉町の被害実態と関係省庁の取組み」でございます。

1ページ目でございますが、左に台風10号の進路、左下には今回9名の方がお亡くなりになったグループホームの楽ん楽んと小本川との関係、それとふれんどりー岩泉というも

のがございます。これは楽ん楽んのすぐ隣にございまして、3階建ての施設でございます。楽ん楽んは平屋となっております。こういう位置関係になっています。

右側にいきますと、右上は真ん中あたりに役場がございまして、その下流に楽ん楽んがあり、さらに水位観測所はそのさらに下流にあるという状況でございます。当時の雨量は下に書いているとおりでございしますが、種倉というところの地点を対象でやっていますが、上の地図に目をやっていただくと左側に種倉というものがございまして、ここの雨量を見ながら町の方は対応をされていた。下のグラフが一番下流にある赤鹿という水位観測所の水位でございまして、17時前後からぐっと水位が上がっているという状況になってございます。

2ページ、先々週、岩泉町にまいりまして、被害に関する経緯の聞き取りをさせていただきました。その要点だけを申し上げます。赤字のところを追っていきます。当日の9時でございしますが、町から町内全域にかけて避難準備情報を発令しております。これは前日から台風の進路を見て出そうというふうに決めていたということでございます。

14時ごろですが、避難勧告を発令しています。ただし、これは楽ん楽んのそばを流れている小本川ではなくて、町の北部にある安家川の周辺でございまして、安家地区の一部に出しているということでございます。

さらに下に行きまして16時47分とありますが、盛岡地方気象台から岩泉町の役場に対して電話がされております。セリフはここに書いてあるとおりで、50年に一度に相当する記録的な大雨になっているということです。

その下、岩手県の岩泉土木センターという出先の事務所から岩泉町役場に電話があって、赤鹿の水位観測所では氾濫注意水位を超過したということがあります。この下の赤字、町のほうではこの段階で避難勧告の発令基準を満たしているということを確認されていましたが、住民からあちこちで被害が出ているという電話対応に追われて、町長に報告ができなかったということです。

さらに17時半ごろです。青の帯がかかっているのは楽ん楽んに関する記載です。楽ん楽んには施設の管理者のほかにも日勤職員が3人いたのですけれども、駐車場が浸水し始めたこともあって、そろそろ車を動かさなければいけないということで、それにあわせて、同時に台風での帰宅がそろそろ難しくなるだろうと判断して、日勤の職員を帰宅させたということでございます。

しかし、順次高台に移動させていくうちにハンドルを取られたというようなことでもございました。このころから周辺の浸水が始まりかけていたということです。

18時ごろですけれども、夜勤の職員が来るはずだったのですが、風が強くて到達できず、かつ、19時ごろに行こうとしても道が壊れていて出勤できなかったという状況になっています。楽ん楽んでは急に水位が上がってきて、管理者の方が利用者の方をベッドの上とかに誘導してしのごうとしたものの、一気に大量に水が流れ込んできたということでした。

その下、ふれんどりー岩泉という3階建てのほうですが、職員が8人いらっしやっただよ

うですけれども、一気に水が入ってきたので2階にいた入所者を3階に避難させるのがやっとであったということでございます。

19時45分には天井近くの時計がこの時刻で停止しているの、楽ん楽んの1階が水没したものと推定されております。

3ページ、岩泉町の避難勧告の発令基準と内容についてでございますが、上に町の地域防災計画から避難勧告の基準を抜粋しています。この1のところですが、先ほど地図で見ていただいた小本川下流にある赤鹿という水位観測所の水位が2.5メートルに達し、さらに種倉、山岸で累積加算雨量が80ミリ以上。先ほど時系列で紹介したとおり、17時20分の時点ではこうなっていたということでしたが、対応に忙殺されて出せなかったということでございます。

避難勧告等の内容文とありますが、まず避難準備情報が9時に発令されています。このとおりでございます、町全域に対して避難準備情報を発令しますと書いているのですが、この中をごらんいただいてわかるように、要配慮者の方は避難を開始してくださいというのは、ここに流れている情報にはなかったということです。この内容は右上にありますIP告知システムといいまして、インターネット回線を使いまして個別に端末で流れるようになっていくということでございます。これは住民と町役場のほうで双方向でやりとりができるというものです。

14時ごろ避難勧告が出されています。これは安家川という町の北側にあるところですが、氾濫のおそれがあるため避難勧告を発令しますということで、このような文が流れています。

4ページ、参考ですけれども、楽ん楽んの現地に行ったときの写真を掲載してございます。

続きまして資料2は「避難勧告等に関する過去の検討経緯」でございます。

1ページ目、平成16年からにしておりますが、きょう参考資料1で配っておりますけれども、避難勧告のガイドラインを作成したのが平成16年度のときでございます。台風10個が上陸し、多数の要配慮者が亡くなったことを踏まえて作り直しました。避難準備情報を国レベルで規定したのは、ここが初めてでございます。

その後、21年の兵庫県佐用町の被害等を受けまして、ガイドラインを26年度に改定しております。さらに伊豆大島、広島の土砂災害を受けまして翌年度に、去年ですけれども、27年度に改定をしております。去年は常総の水害がありまして、ワーキンググループを開催し、このようなことが議論されたという経緯がこれまででございます。

2ページ、少しカテゴリに分けて過去の検討経緯を紹介いたします。まず避難準備情報と要配慮者の避難に関してでございますが、1で書いてありますように一番最初、平成16年のときの検討会においては、避難準備情報を規定しております。ここの避難準備情報には一般住民の避難準備と、要配慮者の避難開始という2種類の意味を設けることとしております。その下のポツにありますように、要援護者避難勧告とする案も議論されております。

したが、この①、②、③の3つの観点から避難準備情報とすることとなったということです。

まず①、名称を要援護者避難勧告とすると、類似名称の避難情報が錯綜して、一般向けと要配慮者向けが錯綜するのではないかというのが一番の懸念であったということでした。

②、既にこの16年の時点でも、全国の2割程度の自治体が準備情報を制度化していたということです。

③、支援する側が準備を始めることが重要なので、準備という語句を含めたほうが適当ではないか。この3つの観点から避難準備情報のほうがいいのではないかという議論になったということでございます。

2ポツの土砂災害のときですが、赤字のところだけ拾っていきますと、このときまでは準備情報が要配慮者に対して避難を促すという意味のほうが強調され過ぎていたので、一般住民に対しても避難の準備を促すという情報であることや、自発的な避難を促すんだという意味もあることを再認識してやるべきだ。このような議論がなされております。

右のほうに行きまして、去年の水害のワーキンググループでは、要配慮者利用施設に対して早目に避難行動を開始する必要がある。このような議論がなされているところです。

3ページ、受け取る立場に立って情報提供ができていたのかということでございますが、赤字のところだけでいきます。土砂災害のワーキンググループでは、避難勧告等に係る伝達内容については、単に準備情報や勧告を発令しただけを言うのではなくて、どういう危険な状況にあるのか、すぐにとるべき避難行動は何かわかりやすく伝えるべきだ。あるいはその下に書いてありますように、住民一人一人にパンフレットをわかりやすいものを作成すべきだということが議論されました。

下、水害のワーキンググループでは、住民が最終的に避難行動を判断しなければならないということを伝えるべきだとか、一番下には大雨が予測されてから災害のおそれなくなるまで、住民に対してわかりやすく細やかに情報伝達すべきである。こういうことが議論されています。

4ページ、発令体制に関してでございます。土砂のワーキンググループでは、国や県に助言を求めたりすべきだということが言われています。その下、气象台長や現場の砂防事務所長からの市町村長へのホットラインを活用すべきだとなっております。

水害のワーキンググループのときでは、小河川については水位上昇が非常に早いため、雨量情報や現場情報を早期に入手すべきである。その下、河川の状態を熟知して洪水予報を発表する主体である河川管理者が積極的に助言するために、市町村と河川管理者から成る協議会等の仕組みが必要だ。さらに最後、災害対策本部は、庁内各班の司令塔となるとともに、市町村長が適時適切な判断を下せるよう、収集した情報を整理し、適切な進言をすべき部署である。このような機能不全に陥ることがないように、災害対応業務を庁内各職員で分担するようにしておくべきであるという体制のことが議論されています。

5ページ、社会福祉施設における過去の被災事例を紹介させてもらっています。先ほど

田中座長からのお話にありましたように、1985年、昭和60年には地附山の地すべり災害。平成10年には阿武隈川の溪流だったと思いますが、福島県で総合福祉施設の被災。最後、防府市においてライフケア高砂の被害といったことが過去においてあります。

失礼しました。資料1の最後のページの説明を失念しておりました。現在の各省庁の取り組みでございます。左側には災害が起きた直後から現行制度の再周知ということで、このような通知文等を出しております。また、説明会等もしています。色がかかっておりますのは現在も取り組んでいる、継続中のものです。白地のところは通知文を出したというものでございます。上からいきますと内閣府、消防庁の通知、厚生労働省の通知、さらに国土交通省が説明会を実施。国土交通省と気象庁がそれぞれ河川管理者、気象台に向けて助言に関する通知等をしております。

右側に行きまして、これは全て現在進行形でございますが、現行制度の再点検についてやっております。一番上が本検討会でございます、2番目は消防庁が各都道府県及び市町村に対して依頼している防災体制の点検、真ん中が厚生労働省の要配慮者施設等の避難計画の策定について、下2つが国土交通省の検討会となっております。

最後、資料3の1ページ目でございます。要配慮者利用施設の避難計画に関してでございますが、要配慮者利用施設については、2つの側面から避難計画の策定について規定されております。

まず1つが施設ごとの規定です。1ページ目は施設ごとです。これは例にとって介護保険法を抜粋してございますが、法律と省令によって災害に関する計画をつくることというのを参酌して条例をつくりなさいというふうになっています。一番よくわかるのは、真ん中の省令の第82条の2とありますが、非常災害に関する具体的計画を立て、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に従業者に周知するとともに、定期的に避難、救出その他必要な訓練を行わなければならない。この部分です。これを参酌して条例で規定するようになっていることになっておりまして、下のところを見ていただきますと、岩泉町のものを抜き出していますが、同じような文言で条例で規定をされている。計画をつくり、訓練をすることを規定しているところでございます。

2ページ、これは災害ごとの規定でして、法令で水防法、土砂災害ガイドライン、津波防災地域づくりに関する法律、この3つでそれぞれ規定がなされております。今回の水害で言いますと水防法で、対象となる施設につきましては浸水想定区域内かつ市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設については右側、計画を作成するように努めなければならないとされているというところです。

2ページ目にその水防法の抜粋、3ページ目には土砂災害警戒避難ガイドライン、津波法の抜粋を載せてございます。

雑駁ですが、以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

全体のレビューということで、これからの議論のベースにさせていただきたいと思いま

す。

これに関する御質問があるかもしれませんが、とりあえず先に幾つか資料の御説明をさせていただきます。

続きまして、岩手県認知症高齢者グループホーム協会から、台風10号被害状況調査について御説明をお願いしたいと思います。よろしく願いいたします。

○横山会長 岩手県のグループホーム協会の横山と申します。

このたびは避難勧告等の作成ガイドラインに関する検討会に参加させていただきまして、ありがとうございます。5年半前の東日本大震災のときには4件のグループホームが跡形もなく流されたのですが、どなたも犠牲者はいませんでした。ただ、今回は1ユニット9人の御隠居様方が犠牲になりました。この先、こんな災害が起きたとしても、このようなことのないように岩手県としての避難開始の指針を作成いたしました。事務局から御報告を申し上げます。よろしく願いいたします。

○内出事務局長 では、皆様のお手元の資料4をごらんください。

まず私たちは台風10号が去った翌日の8月31日と9月1日の2日間にわたって、被害があった宮古市から久慈市まで計5市町村を、支援物資を持っていきながら現地調査を実施いたしました。この赤いところが現地に行った市町村でありまして、その中で黄色いマーカーが避難したグループホーム、青いマーカーが避難していなかった7グループホームです。赤丸が被害のあった5ホームになるのですが、楽ん楽んさんは岩泉町のちょうど真ん中あたりの青いポツで、避難しなかったけれども、被害があったということでマーカーいたしました。

被害なのですけれども、停電とか水道の断絶はほとんどのグループホームであったのですが、被害の程度は敷地内に浸水したりとか、敷地内に浸水したものも入っております。

まずケース①なのですが、これはグループホームやすらぎの里といいまして、久慈市にあるものでございます。ここは結果的には建物は1メートル50センチほど浸水いたしまして、車2台も被害に遭っております。ここは隣が保育園でありまして、夕方、保育園の園長先生が危険だから逃げろということで指示があって、全員逃げしております。そのときに逃げ方なのですが、近所の方とか近隣に住んでいる職員も協力して、大勢の協力があってお年寄りを誘導してくれたということでした。

もう一つ特筆すべきことは、指定の避難所はあったのですが、とっさの民生委員さんの判断で指定避難所は認知症の人に向かないので、空間のあるスペースでおトイレもきちんとしているところということで、元気の泉というところにとっさの判断で変更しております。

ケース②ですが、ここは同じ久慈市にありますひだまりさんというグループホームで、この本部長さんは危機感を持っていたのですけれども、避難の判断でかなり迷っていたということでした。防災無線は大雨の影響で全く聞き取れない状況だったそうです。そのときに誰に判断を仰いだかという、たまたま夫が消防団員だったので問い合わせたところ

ろ、濁流の映像がスマホに送信されてきたそうです。これはもう危ないと判断して、隣接する小規模多機能ホームとともに避難いたしました。

避難するときに夕方、夜にかけてでしたので、眠剤を服用していた入居者もいたということで、移動がちょっと大変だったということでした。

ここのグループホームも指定避難所ではないのですが、以前からこういうところが避難場所にいいのではないかとというところに避難しておりました。

これが消防団員の夫がスマホに流した映像です。この橋は「あまちゃん」でも有名になった橋なのですが、この橋が決壊すると久慈市全体が洪水に見舞われるということなので、ここを地域の方々が目安にしていたそうです。

ケース③ですが、これも同じ災害が大きかった岩泉の山の手のほうにあるグループホームでございます。ここも夜6時ごろ停電となって、川のゴーという異常な音で逃げなければならないと思っていたそうですが、9人のお年寄りを2人の職員で避難させるということに戸惑っておりました。そういうときに夜の8時ごろ、消防団員さんと駐在さんが助けに来てくれたそうです。消防団員が事前に用意してくれた高台の空き家へ避難したということでした。

消防団員の方々が避難所に住民の方が逃げてきたということであたりを見回しましたら、このグループホームいわいずみさんのお年寄りたちがいないことに気づいて、あわてて迎えに行ったそうなのですが、そのときにここの避難所ではなかなか対応ができないのではないかとということで、わざわざこの消防団員の方が高台の空き家をグループホームのお年寄りたちに提供して、そこを用意した上で助けに来たということでした。ここのグループホームは、玄関先まで水が押し寄せたということでございます。

今回の2日間ではありますが、調査のまとめなのですが、準備情報で避難したグループホームは1ホームもございませんでした。それから、自分たちの判断で避難したグループホームもありませんでした。ではどういう判断かということ、やはり自分たちの判断だけではなく、近隣とか消防団、民生委員などの声かけで避難することを後押しされたということでした。

それから、避難に迷ったときに先ほど映像にも流しましたが、視覚に訴えられるととても危機感が高まって避難行動をとれたということでした。

もう一つ特筆すべきは、従来の指定避難所ではなくて、できるだけ認知症のお年寄りたちが少しでも過ごしやすいような場所を事前に選んだりしていたところが特徴だと思います。

宮古市のグループホームで1メートルほど浸水したグループホームがあつて、防災ヘリで運ばれたグループホームがあるのですが、そこは川からとても離れたところだったので、自分たちは水害とは無縁だと信じ切っていたということでした。ですのでそこからの教訓は、「待て」とか「大丈夫」とか「まだまだ」といった判断はとても危険なのではないかということだったそうです。

以上で調査の結果のまとめを終わります。

○田中座長 ありがとうございます。

続きまして、事務局から検討すべき課題と論点について御説明をお願いいたします。

○多田（事務局） 資料5をごらんください。検討すべき課題と論点でございます。

1 ページ、左側に実態と課題が書いておりまして、右側に論点と対策の方向性の案をつけております。

まず論点の1番目、表題に書いてありますが、避難勧告等を受け取る立場に立った情報提供のあり方についてということです。左側、午前9時の避難準備情報の発令時に、要配慮者が避難すべき段階であることを伝達できていなかった。その次、発令以降、小本川の氾濫域に対して災害に対する注意喚起が行われていなかった。最後、要配慮者の避難開始を知らせる情報であるとは、福祉施設の管理者が認識できていなかったということがあります。

右側に行きまして論点と対策の方向性ですが、発令時にとるべき避難行動について、繰り返し伝達をすべきではないかというのが1点目です。

2点目、避難勧告等を発令する際には、その対象者にとるべき避難行動をあわせて伝達すべきではないか。

3点目、避難準備情報という名称では要配慮者が避難を開始すべきということがわかりにくいいため、名称変更したらどうか。例えばですけれども、避難準備・要配慮者避難開始情報というようなことが考えられるのではないか。

最後、先ほどもありましたけれども、川の映像情報など情報提供の工夫を検討すべきではないか。

2 ページ、同じく論点1の続きでございますが、情報提供のあり方についてということで、左側、リスク情報の周知ですが、町や住民は氾濫域における水害の危険性の詳細がわからず、避難の対象となる範囲が明確ではなかった。

2 ポツ目、5年前の浸水の経験に依存しており、河川水位の情報にはまだ時間があると思ったりしていた。

3点目、施設管理者、先ほど紹介したものですけれども、帰宅時の安全を考慮して日勤職を早目に帰してしまい、夜勤の人が到達できなかった。

4点目、浸水が始まりだしてから一気に深くまでなり、なかなか移動ができなかった。

最後、要配慮者利用施設の管理者向けの勉強会や講習会が全体で実施できている状態ではなかった。

それを受けまして右側、平時からの情報提供の仕組みということで、近年の被害実績を上回る災害にも備えられるようにするために、平時から住民等に対してその土地の災害リスク情報や、災害時にとるべき避難行動について周知する仕組みをつくる必要があるのではないか。パンフレット等の配付のようなものもあるのではないかと思います。

その下、水位周知河川の指定を進めるとともに、指定の有無にかかわらず、可能な限り

具体的な災害リスクを伝える取り組みを進めるべきではないか。

3 ページ、論点 2 です。要配慮者の避難の実効性を高める方法についてということです。左側、災害計画等の確認とあります。

まず 1 点目、要配慮者利用施設の開設時には、非常災害計画のことを確認しておりますが、火災を中心にしたものが多くて、水害等については書かれていないことが多い。

2 点目、毎年、地方公共団体が実地指導しているとのことですが、運営体制等の確認が多くて、非常災害計画の内容や避難訓練までは確認していない。いろいろな浸水想定指定等、状況変化があった場合には確認が必要と考えられますが、それをする仕組みがない。

3 点目、水防法においては、浸水想定区域内かつ市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設とか地下街については、避難計画の策定が規定されているという災害ごとの規定もあるというのが現状でございます。

その下、在宅の要配慮者に対する避難行動支援の体制ということですが、今回楽ん楽んは施設ですけれども、施設に入っていない在宅の要配慮者については、避難行動要支援者名簿を作成するという仕組みがございますが、これは安否確認のためにのみ使用されており、その本来の目的があることについて十分に周知ができていなかった。

その下、在宅の要配慮者の支援に当たっては、誰がどういうふうに支援するのかというのは具体化ができていなかった。支援される側と支援する側の量的なバランスについて、町全体で決め切れていなかったということがあります。

右側に行きまして、非常災害計画のことでございますが、一番上のポツ、要配慮者利用施設の災害計画の実効性や避難訓練の実施状況について、地方公共団体が具体的な内容を定期的に確認することが必要ではないか。

2 ポツ、浸水想定区域図といったより具体的な水害リスク情報が提供されている場合には、それを活用すべきではないか。

その下、在宅の要配慮者についてでございますが、1 番目、単なる安否確認にとどまらず、避難行動支援の実効性を高めるために、地方公共団体全体で先進的な取り組みの紹介をすべきではないか。

その下、支援する側・される側のバランスも考慮して、実現性のある支援体制を構築しておくべきではないか。

4 ページ、これは論点の 3 つ目でございます。躊躇なく避難勧告等を発令するための体制についてということで、左側、避難勧告・指示の発令ということで、これは先ほど紹介したことなので紹介を省きます。避難準備情報、避難勧告の経緯、3 つ目のポツ、現行の発令基準としてから、岩泉町では小本川について避難勧告、指示を発令したことがなかったということがあります。

災害時の庁内体制でございます。最初のポツですけれども、最初は総務課の 10 名のうち 5 名が災害対応をしておりましたが、平時から代表の電話が総務課につながるような仕組みになっていたことから、被害が出始めた地域住民からの電話対応に追われる状況となっ

て、途中から5名から10名と全体にふやしたのですけれども、手が回らなくなった。

2ポツ目、県からの河川水位や気象庁からの電話連絡はあったのですけれども、それは総務課内にとどまった。

最後、河川管理者との連携強化ですが、この発令基準の作成に当たっては河川管理者や気象台とも助言を求めてつくられたものではなく、小本川の河川特性を十分に踏まえたものとなっていなかったおそれがあるということがわかっております。

右側、論点と対策の方向性ですが、まず一番上のポツ、各業務の優先順位を考慮した上で、全庁を挙げて役割分担をする体制を構築しておくべきではないか。

2ポツ目、発令基準に達したという情報やホットラインについては、首長に確実に伝達されるような体制を構築しておくべきではないか。

3ポツ目、訓練を定期的実施すべきではないか。

さらに下に行きまして、助言を最大限に活用する仕組みということで、いざというときに河川管理者や気象台からの連絡を生かすための体制づくりをやっておくべきではないか。

最後、河川特性を考慮して、よりの確な避難勧告の発令基準とするためにふだんから専門知識を有する経験者等に対して助言を求めることを徹底するべきではないかとしております。

5ページ、論点3の続きでございます。避難勧告を判断するための情報収集ということで、雨量計については足りないということで町でも独自に設置をされていたようですが、小本川の水位計については最下流に1カ所あるのみとなっております。これで上流側の水位を参考して、なかなか避難勧告のタイミングを設定することは困難だった。

その下、IP告知システム、先ほど御紹介した写真に載っていたものですが、これを導入したのだけれども、以前の災害時に緊急放送、サイレンを鳴らして苦情があったことと、集落単位の絞り込みでできるにもかかわらず一斉伝達の設置にしてあったというこの2点から、安家地区への避難勧告時に緊急放送を躊躇して、通常の放送で伝達したということがあります。

2ポツ目、IP告知の緊急放送をすると、自動的に携帯電話に緊急速報メールが流れるように設定しましたが、今回では流れなかった。

3ポツ目、同報系の防災行政無線が町全域を網羅できていないこととか、事前にマニュアル等ができていなかったことから活用できなかった。SNSも原因不明であるが、配信されなかった。

最後、夕刻から夜間にかけて被害が拡大している状況を受けて、避難勧告等の発令を仮に判断できたとしても、停電等があつて伝えるのは困難な状況になっております。

右側ですが、1ポツ目、市町村、住民に細やかな情報提供を可能とできるように、水位計等の観測施設の効果的な配置を検討すべきではないか。

その下、住民等の情報提供ですが、平時から情報伝達手段を最大限に活用できるように設定を確認しておくべきではないか。

2 ポツ目、機器にトラブルがあることも想定して多様化しておくべきではないか。

最後、市町村から社会福祉施設への情報伝達体制を定めておくべきではないか。

以上を受けまして、6 ページ目にはガイドラインの左に目次を書いておりまして、ここにどのような形で記載をしたらいいのかという事務局なりの案を書いております。一番上の赤字にありますように、ガイドラインにどう記述するかについてもさることながら、具体的な取り組み方法についても本検討会であわせて御検討いただければと思います。年内までに上記について議論を行って、ガイドラインの改定に結びつけたいと思っております。以上でございます。

審 議

○田中座長 ありがとうございます。

資料5つを一気に御説明いただくことになりましたけれども、特に資料4でグループホーム協会から情報提供等がございました。討議自体はまた後ほど時間をとっておりますが、事実確認など今までの資料に関してあればいただければと思います。

○山崎委員 質問でいいですか。大変詳しいいろいろな調査の御報告をいただきまして、何となく概要がよくわかりましたけれども、資料1のことでもって伺いたいのですが、2 ページに岩泉町は町内全域に避難準備情報を発令したと書いてありますが、これは町内とか要援護者のいる家庭あるいは要援護者施設にどのように伝達されたのかということも1つ教えてください。

2つ目は、3 ページ目で避難勧告の内容文の中に要配慮者についての記述がないのですが、これはどうしてなのかということ。この2点を教えていただきたい。

○田中座長 これは事務局よろしいでしょうか。

○多田（事務局） 1 番目につきましては、まず3 ページにありますように、右上にありますIP告知システムというものが全戸に配られておりまして、また、要配慮者利用施設にも配られています。楽ん楽んもこれを經由して受け取っております。

2 番目の御質問でございますが、避難準備情報の中になぜ入っていなかったかということでございますが、そこまで詳細には聞き取れてはいなかったのですけれども、このときは土砂災害と河川の越水のおそれがある方全般に対して、準備行動をとってくださいというふうになっています。たしか地域防災計画の中では要配慮者のことについては書いてあったと記憶しておりますが、ここでは実際の呼びかけではなされなかったということです。

○山崎委員 これは岩泉町が要配慮者についての情報だということ認識していなかったということではないのですね。それは認識していたけれども、このときの呼びかけには入らなかったという理解でよろしいでしょうか。

○多田（事務局） はい、よろしいと思います。

○田中座長 若干それは事実関係を確認されたほうがよいと思いますけれども、文言とし

てはこういうもので流されたということですね。

ほかいかがでしょうか。それでは、駆け足で恐縮でございますし、若干、暑くなっておりますので私は早速上着をとっておりますけれども、これから熱気が上がってくると思いますので、上着等をどうぞ御遠慮なく。

それでは、少しこれから具体的話を始めさせていただきたいと思います。やはりだんだん市町村の御負担とか、市町村の活動が大きくなっている中で、三条市から豪雨災害と三条市の防災対策について御説明をいただければと思います。モデル的な扱いになると思います。

資 料 説 明

○國定市長 着座のまま説明をさせていただきたいと思います。

今ほど御紹介いただきました、新潟県三条市で市長をしております國定と申します。よろしくどうぞお願い申し上げます。

この後、資料に基づいて説明に入っていきたいと思いますが、私ども平成16年と平成23年の2度、立て続けに人的被害を伴う大きな災害に見舞われました。とりわけ一番最初の平成16年の水害では、まさに今ほどの議論の中にもあります避難勧告の発令のあり方について、発令したはずの避難勧告をいかに住民の皆様方にお伝えするかどうかについて、数々の手痛い、苦い教訓を得つつ今に至っているということでございます。そうした教訓を被災した我々自身だけにそのノウハウをとどめることなく、被災していない市町村さんにもしっかりとお届けするのが我々の役割なんだという思いの中で、平成17年から水害サミットというものを組成をさせていただき、先日、政務官さんにも御要望書をお持ちしたわけですけれども、水害サミットとしての活動を定期的にさせていただいているところでございます。

中でも首長がとるべき11カ条というものをまとめさせていただく中で、実は岩泉町さんに対してもそうなのですけれども、避難準備情報を発令している市町村を確認し次第、事務局を仰せつかっております三条市のほうから直接被災市町村の首長様宛てにFAXでこの災害時にトップがとるべき11カ条というA4、1枚物をお配りさせていただいているわけがありますけれども、これがどれだけ首長の皆様方自身の目に届いたのか、あるいはそれに基づいてしっかりと行動に移していただいたのかどうか、ここについては私どもは知る由もないわけでありすけれども、そんな形の中で活動を進めさせていただいているということでございます。

そんな中で三条市としてのこれまでの歩みについて少しお時間をいただいて、御紹介をさせていただければと思います。

お手元の資料6に「豪雨災害と三条市の防災対策」があります。

1枚おめくりいただき、2ページ目をごらんいただきたいと思います。今ほど申し上げ

げましたとおり、平成16年、平成23年と2度にわたる水害を経験したのが三条市であります。この水害のもととなります総降雨量を比較いたしますと、16年と23年を比較いたしますと、約2倍の雨量が2回目の水害のときに起こっているということでもあります。1回目が約500ミリ、2回目が約1,000ミリということでもあります。

その上で、その次のページを御確認いただければと思いますが、被害状況、人的被害、住家被害というものをごらんいただきますと、原因となるべき総降雨量が2倍であったにもかかわらず、総体として申し上げますと人的被害、住家被害とも、残念ながら市外の方でいらっしゃるかもしれませんが、1名の方が犠牲になってしまったわけではありますが、総じて申し上げれば被害を最小限に食い止めることができたのではなかろうかと考えております。これはまずは16年から23年にかけて国土交通省さん、そして新潟県さんから取り組んでいただきました抜本的な河川改修事業がまず大きな功を奏したところではありますが、そこにあわせて私ども市町村レベルで取り組んでまいりましたソフト対策がある意味、車の両輪となって機能することができたのかなと、いささか自負心を抱いているところであります。

次の資料をごらんいただきたいと思いますが、これは本日この検討会の委員も務めていらっしゃる群馬大学の片田先生と一緒に16年、23年と2回にわたって、実際に被災を受けた住民に対してアンケート調査を実施したわけではありますが、そのときのデータでありますので、私どもの主観的な考えというよりは、受け取るはずの住民の皆様方御自身がどう考え、どのように情報に接し、どういう行動をしたのかということ、私どもとしては確認をさせていただいているということでございます。

まず発端となります避難情報についてでありますけれども、ここにもありますように三条市が発令した避難情報を得ることができましたかという問いに対して、実は1回目の水害では避難情報を受け取ることができなかったという方が実に8割近い数字に達しているところがございます、ここが我々自身、非常に大きな手痛い教訓を得たところでありまして、その後の取り組みの中で情報伝達するルートを多重化、複層化していく中で、最終的に平成23年の2回目の水害のときには、避難情報を手に入れることができたと答えていただいた方が、これは100%に至っていないというところがまだ問題であるわけですが、9割強の方々からしっかりと情報を受け取っていただいているということ、ここで御確認いただけたと思います。

そこに至った状況ということでもありますけれども、その次のページにございますとおり、防災無線、戸別受信機あるいはテレビ、ラジオ等の媒体などを通じて同時多発的に、複層的に情報伝達をしていったということが、これだけの方々を受け取ることができたということにつながっているのかなと思っております。

その中でどのような情報伝達手段が市民の皆様方にとって一番功を奏したのかということが、また改めてこの片田先生によりますアンケート調査の結果の中からも明らかになっているところがございます。これは皆様方からいたしますと、やや意外に感じるかもしれ

ませんが、これだけ情報化が進んでいる中であっても、一番の情報伝達ルートとして市民の皆様方が重要視し、実際にそこを通じて手に入れているのが、実はあれだけ不評の屋外スピーカーによる防災無線でありました。これは先ほどの岩泉町さんの情報の輻輳の話にもつながるわけですが、私どもも屋外スピーカーから避難準備情報、避難勧告の情報を流しますと、聞こえないという声を、物すごく電話が殺到するわけですが、電話をするということは、既に情報をキャッチしているということなわけですので、それだけで十二分に私どもとしての危機情報が届いているというふうには、ここは割り切るべきではなかろうかと思っております。

ちなみに災害対策本部が機能不全に陥っていく要因の1つは、住民の皆様方からの問い合わせあるいは被害状況報告の集中によるわけですが、あらかじめシステムチックに情報を収集しなければいけないルートと、住民の皆様方が任意に問い合わせをしてくる情報のルートというのは完全に峻別しないと、これは機能不全に陥るのは火を見るより明らかでありまして、私たちの場合は一般の住民の皆様方からの問い合わせであったり苦情であったりというところの担当部署は財務課に置いています。防災担当とは一番縁の遠い部署にあえて電話対応係を設けさせていただいて、そこで機能不全に陥らないように、当座、財務課の職員は著しい災害が仮に起こったとしても、災害査定が始まるまではしばらく休養する時間が逆にできますので、一番危ない時期は財務課の職員に頑張ってもらおうということで役割分担をしているということでもあります。こうした複数の情報提供手段を講じつつ、私どもとして情報提供させていただいているということでもあります。

その中で、では災害時要援護者の方々に対する避難情報の提供と、それを受け取った方々がどういうふうに行動するべきなのかということについて、平常時から何を我々は模索し、実際の2回目の水害のときにどのようなところまで実現することができたのか、あるいはできなかったのかということについて、かいつまんで御報告を申し上げたいと思います。

次のページをごらんいただきますと、これは恥ずかしながらの話でありますけれども、これまで事務局からも御指摘をいただいておりますとおり、当時、三条市におきましても実は平成16年の1発目の水害のときには、亡くなられた方々9名のうち、実に7名の方が高齢者でいらっしゃったということでもあります。そういう意味では避難準備情報を起こさなければいけないというふうにきっかけづくりになったA級戦犯の町の1つが、実は三条市でございまして、私どももこうした状況を受けた中で、二度と同じようなことをしてはならないということで、この災害時要援護者と呼ばれている方々を手助けする仕組みとして、ここに書いてございます民生委員さん、介護サービス事業所さん、自治会・自主防災組織さん、そして消防団の皆様方を中心として、要配慮者の支援の構築をいたしました。

具体的には次のページをごらんいただきたいと思いますが、これは内閣府さんのほうでまた再整理をされたわけですが、私ども平成16年の苦い教訓を得た中で、災害時要援護者を避難要支援者、情報伝達要支援者という2種類に当初から分けさせていた

だき、例えば耳の不自由な方は情報を入手するには時間がかかるかもしれませんが、一旦情報を入手すれば健常者と全く同じ行動をとることができる。こうした情報伝達要支援者の方と、例えば要介護5であるように寝たきりの方は、どんなに耳がすぐれていても動くことができないわけですから、第三者の力を使って避難をしなければいけないという避難要支援者に大別されるわけでありましてけれども、まずは災害時要援護者名簿をつくる段階から私ども10万都市なわけですが、一番最初に災害時要援護者名簿をつくったときには3,500人から4,000人近い災害時要援護者名簿ができ上がってしまったのですけれども、リードタイムが2時間ぐらいしかないような水害のときに、10万人の都市で4,000人近い人を全部救うというのはほとんど絶望的なものですから、本当に手助けをしなければいけない方をピックアップしましょうということで、まずは災害時要援護者に該当する方々の基準を大幅に絞り込んだ上で、ここにありますように結果として1,392名の方に絞り込みました。

その上でもう名簿に登載する予定者を確定させた以上、その方々はプライバシーの保護とか個人情報保護というような平常時の法制度よりも前に、災害が起これば等しく命を守り抜くというのが社会的使命でもありますので、ここは同意方式ではなくて、本当にどうしても嫌な人だけ手を挙げてきてください、しかもそれは複雑怪奇な方法をわざわざつくって、心を折れさせるぐらいに複雑な手続を用意して、それでも嫌な人はこの手続をかいぐって不同意の道を歩んできてくださいということをお願いをしたところ、当初、単純な同意方式の段階で11.8%だった不同意者が、5.0%にまで縮減することができているということであります。

その上で平常時から何をしているかということ、次の9ページになるわけですが、先ほど御紹介申し上げました、一応、机上の計画としては1,392名一人一人が、AさんはA自治会が、BさんはB民生委員さんが、Cさんは三条サービス事業所さんがというふうに個別具体的にひもづけをさせていただいているわけですが、それを実際に生かすために、ここにありますように避難準備情報が発令されますと、当市福祉課からは障害者施設に、当市高齢介護課からは介護サービス事業所等々高齢者施設に対してFAX送信をし、実際に届いているかどうかの受信確認のための電話連絡をあわせて実施をするということで、避難準備情報が届いているかどうかということを確認し、平常時からこの水害対応総合防災訓練を実施する中で、避難準備情報が発令されれば、それぞれの施設は何をしなければいけないのかということを毎年毎年一応確認させていただく機会を設けておりますので、基本は全体像から申し上げますと避難準備情報が発令されれば、それぞれの一つの施設事業所は、何を行動しなければいけないのかということがわかるはずとなっているということであります。

ただし、本当にそうかと言われると実はまだまだ発展途上なのが現実でございます、次のスライドをごらんいただきたいと思いますけれども、平成23年、2回目の水害の後、実際にどうしましたか。つまり避難準備情報を受け取った社会的主体は、それぞれ役割を

担わされている要援護者に対する支援がちゃんとできましたかという問いに対して、ここに記載のとおり必ずしも100%ではないというのが現状でございます。

もっと恥ずかしながらの話をあえて申し上げますと、先ほどえらそうに毎年水害対応、総合防災訓練で、それぞれの施設の方々はちゃんと反復練習できているんだというふうに申しあげましたが、現実的には障害者施設については全20施設中、いまだ参加数が2施設にしかすぎません。つまり10%です。介護サービス事業所については137施設あるうち73、つまり53.3%の事業所しか参加をしていないということでありますので、私たち自身も実はまだまだ発展途上だということを、これは正直に告白をしなければいけないと思っております。

もう一つの問題としては、私たちは民生委員さんは避難行動要支援者に当たるのではなくて、情報伝達要支援者、つまり耳の不自由な方のようにとにかく情報を伝達する係ですよと言っているにもかかわらず、現実的には避難支援を行った民生委員さんが3割もいらっしやる。これはいいことなのかよくないことなのかというと、総体としてはよくないことでありまして、本来であれば1分でも1秒でも早く担当している10人だったら10人の方々のところに行かなければいけないのに、その途中で避難支援を行ってしまっているがゆえに、最期まで本当に情報伝達し切れたかどうかということになると、極めておぼつかないということでございます。

最後に、避難情報発令基準の明確化ということではありますが、先ほど冒頭、御紹介申し上げました水害サミットの首長が守るべき11カ条の中の一節に、人は逃げないものであるという一節があるのですが、これは人間が生きていくための防衛本能でありまして、御案内のとおり災害が起こっている、緊急事態が起こっていると思っても、私たちは今が平常だと思いながら生きていく生物なわけですので、こういう正常性バイアスを我々市町村長も同じ人間ですから、どうしてもいつもこの正常性バイアスとの闘いを余儀なくされているわけでありまして、ここから払拭していくためには、やはり基準というものは絶対に必要だと思います。強制的にスイッチが入る何かのタイミングが必要になりますし、そういうときのためには外から気づかされることもまた必要でありまして、大変ありがたいことに当市では地方整備局の皆様方あるいは河川事務所の皆様方から定期的に足を運んでいただく中で、顔の見える関係性をいつも構築しておりますので、その方からの電話の声とか緊迫度というものは、やはり日ごろからのコミュニケーションがあって初めて感じ取ることができることなのかなと思っております。そういう意味では仕組みをただ単につくるだけでは私は足りないと思っております、やはり平常時からコミュニケーションをちゃんととれるような関係性づくりがないといけないのかなと思っております。

最後に1つだけ。一番大切なのは災害対策本部が機能不全に陥らないことだと思うのですけれども、今まで過去大きな災害に遭っていない市町村は、職員の皆さんも首長さんも災害対策本部ってどうやって機能し、どうやって運用されていくのかというのをそもそも御存知ないわけでありまして、ここは非常に大きな問題だと思っております、シミュレーシ

ョンを重ねていくことにも尽きるわけですが、例えば三条市の場合は絶対に事態が深刻化しても、災害対策本部をだだだやらない。緊迫化すれば5分後に集まりましょう、10分後に集まりましょうとあって、必ず担当の部長さんとかを自分たちの現場の課のところにもう一回戻させて、新しい情報を必ず手に入れてもう一回災害対策本部に戻ってきてもらう。その反復をしないでいかないと大切な情報が結局、私のところに伝わらないまま事態が推移してしまいますので、そういうごくごく考えてみたら当たり前だと思われるような運用の一つ一つを積み重ねていくことが、実は一番大きな問題だと思っていて、災害対策本部をどうやって運用していくのかというところにもっと議論を集中させるほうが、私は被害をこれ以上拡大させないためには重要なのではないかと考えております。

以上、非常に簡単な雑駁な説明で恐縮でありますけれども、三条市の事例紹介とさせていただきます。

御清聴ありがとうございました。

○田中座長 どうもありがとうございました。

平成23年の災害のときにお邪魔させていただいて、市長みずから現場を熱く御紹介いただいた、その市町のもとのものでございます。今、お手元のほうに水害サミット、これは中貝さんとか久住さんなんかも入っていらっしゃる、なおかつ発信するだけではなくて、他の首長さんにも伝えていらっしゃるという大変すばらしい試みの1つのものが出てきています。

続きまして、先ほども御報告いただきましたけれども、岩手県認知症高齢者グループホーム協会から今後の取り組みについて御提案をいただいておりますので、その御紹介をお願いいたします。

○河原副会長 それでは、これからの時間は岩手県認知症高齢者グループホーム協会が9名の尊い犠牲を払った上で、今後、再発防止に取り組むための先ほど冒頭でお話させていただいた情報収集を含めたポイントも含めて、どういった活動をしていくかというところを御説明したいと思います。

まず避難のポイントの明確化ということで、13ホーム、14ホームの皆様からヒアリングをした結果、以下の5つのポイントが絞り出されました。

まず1つ目は、逃げるタイミングの難しさというところで、ここをどういうふうにするかということ、皆様のお手元の資料の一番最後にA3判の必携パンフレットがございます。これはたたき台でまだ確定したものではありませんが、この裏面に解説文がございますので、こちらのほうもあわせて見ていただければと思います。

必携パンフレットの左側なのですが、命を守る3カ条ということで、まず1つ目にリンクしていきますが、避難準備情報で避難を開始する。ゴーを出すということです。これを共有したいなということで、こちらを盛り込ませていただきました。

2つ目ですが、地域住民、消防団等から声をかけ合う体制づくり。情報確保とお互いの助け合い。避難場所の選定と避難経路の確認。避難訓練の毎月の実施。水害はどこにおい

でも起こり得るという意思を持つというところで、このパンフレットを見てみると2カ条目なのですが、安全安心に一日過ごせる居場所の確保ということで、聞き取りの中では指定避難所にあえて避難せず、認知症の方々がより混乱せずに安心して過ごせる場所に逃げたということが大きな点として挙げられました。こちらのほう、指定避難場所をじっくりと検討して、本当にそこは大丈夫かどうかというところも検討するというところで2カ条目に入れさせていただきました。

3条目が、1人の力よりもお互い様の心ということで、職員1人で夜間、避難させることはすごく難しいのです。それでお互いに声をかけ合って地域の方々とともに避難する。グループホームはどちらかというと、立場的に要配慮者を抱えているということで弱者的な立場に立っているのですが、今、地域密着型サービスというところで、地域により根ざした活動を展開しているというところが、グループホームまたは小規模多機能ホームで進めている活動であります。なのでグループホームは助けを待つのではなくて、グループホームが避難する際に地域の要配慮者も一緒に拾って避難できるという仕組みもつくればよいなと思っております。

パンフレットの右側なのですが、これは記入式になっておりまして、まず1つ目が避難場所の場所名だったり連絡先、住所、または設備状況等を書く場所になっています。

2つ目が真ん中のオレンジの表ですが、連絡先一覧。

右側が避難準備情報、つまり避難開始から避難までのフローチャート、物品リスト。

防災マップにつきましても、グループホームから自分たちが安心して過ごせる避難場所までの経路を記載していただく。この中にも水没する道だったりとか、あるいは要配慮者の家も記載していただいて、そこまで逃げるといような経路を書かせていただきます。

この必携パンフレットの大きなポイントの1つとして、運営推進会議というものが2カ月に1回、地域住民の皆様と開催している会議があるのですが、こちらにかけて地域と一緒につくるというスタンスでつくります。そうすると地域の皆さんはグループホームを助けてほしいけれども、どこが弱いからこういうところを助けてほしいというのを理解しないままで、何とももどかしい思いでいるという地域が結構多いので、ここは自分たちは弱いんですよということにもつながりますし、逆に地域にここにこういう人がいるから助けてほしいという情報の共有にもつながるといことで、そういったスタンスでやっていきたいと思っております。現状まだたたき台ですので、これから今月末に行われるグループホームの皆様への共有の時間のところ、また、こういった文言も入れたほうがいいのか、そういうものがあれば積極的に入れていくというふうになります。

今、三条市さんのすばらしい御報告があった後なのですけれども、やはり我々としては情報を受け取る側なので、行政が避難準備を出しました、受け取りました。連動して社会福祉施設は逃げているんだなというふうな連動した避難ができれば、出すほうも安心して出せますし、受け取る側もそういった連絡が行き違わないので、行政がゴーを出したらすぐ私たちは受け取って、避難を開始するというようなスムーズな体制づくりができ

るかなと思っております。

最後に、防災意識を強化するものということで、現在、グループホームの指導監査につきましては事務的な運営体制というところのチェックがメインにされていまして、長崎県で火災等も含めまして、防災観点につきましては火災がほぼ想定になっております。避難訓練もです。実際、火災が起きやすいかということ、どちらかということ異常気象等もございまして、現在、グループホームの身近な災害といえばやはり水害ということで挙げられますので、こちらの水害等のチェックも指導監査等でしっかりとチェックをいただいて、行政から指導をいただければと思っております。

グループホームのケア事業所の危機管理につきましては、それぞれの事業所の責任ではあるのですが、今回、久慈市内で逃げたホームの中には、隣が小学校だった。小学校は鉄筋コンクリートでできているので、すごく逃げたい場所ではあるのですが、そこと連携がとれていなかったがために逃げられなかったという経緯もございましたので、そちらの近隣の地域資源の発掘だったりとか、消防団、警察官、民生委員の方々が一丸となって助け合う仕組みづくりが重要になるかなと思います。そして、それによって防災への方向性をまとめ、防災に強い地域ができ上がってくると思いますので、それに向けて研究会では今、こういったパンフレットをつくって動いているという段階であります。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、これが最後の資料になりますでしょうか。その他の地方公共団体の事例紹介を事務局からお願いをし、議論に入っていきたいと思っております。よろしく申し上げます。

○多田（事務局） 資料8をごらんください。簡単に御説明します。

1 ページ、群馬県高崎市の事例でございます。真ん中の箱を見ていただきたいのですが、普通は準備情報、勧告、指示とございますが、この準備情報の段階で避難勧告を出すということをしております。そのかわりに待機・準備の呼びかけというものをそれより前に出して、この3段階に集約し直したということを地域で取り組んでおられる。この取り組みはつい最近始まったところです。

2 ページ目、島根県邑南町でございます。ここの町では準備情報、勧告、指示のさらに前に避難予報というものをに入れております。この赤で囲ったところです。これは夜に避難準備情報以上が発令されることが予想されるときは、その日の夕方早い段階に、16時までに避難予報を発表するというのを、これは町の住民の方の声をもとに決めたそうでございます。そのときに避難場所を開設すると決めております。

3 ページ目、邑南町の続きでございます。邑南町は山間部に位置する自治体でございますので、なかなか避難場所が近くにない地区もございます。そこで歩いて3分を目安に民家とか寺等を避難場所にするという取り組みをしています。これは地域で話し合っていて決めているそうです。

さらに下、地域名簿の作成ということで、要支援者名簿の作成をしているのですけれど

も、なかなか合意が難しいということで、いっそのこと全住民の名簿を作成してもらおうという取り組みを今しているそうでございます。実際に運用が始まっている地区もあるというところでございます。

4 ページ目、豊岡市の事例でございます。平成16年の呼びかけ文をわかる範囲で載せております。下線が引いてあるところを中心にいきますと、まず1 回目が台風が近づいています。状況に応じ、時間に関係なく市から放送を行います。

2 つ目の箱、各地区の公民館を開けています。

一番下、5 回目のところですが、過去にない雨量になっています。避難勧告を発令しました。避難所に避難してくださいと言っています。

5 ページ目、ここの詳しい内容はわかりません。避難場所の追加等を言っています。

6 ページ目、一番上の箱ですが、円山川増水のため排水ポンプを停止しなければならぬ状況になりました。避難指示を発令しましたと、いつもと違う状況であることをここでお伝えをしている。

その次の箱でも、排水機を停止せざるを得ない状況ですということをお伝えしています。

さらにその状況を伝えて、真ん中のほうでは各所で堤防を越えて水が流れ込んでいます。下から2 番目では裏山が崩れかかっています。このようにこまめに情報を提供しております。

7 ページ目、一番上、円山川堤防が50メートルにわたって破堤いたしました。大量の水が激流となって流れ込んでいます。

その次の箱、今は真夜中であり、外に避難することは大変危険です。自宅の2 階に避難していただきますようお願いいたします。

さらに下から2 つ目では、ピークはあと10～15センチの増水と思われれます。私たちも全力を尽くしますので、皆さんも頑張ってください。このような放送をしています。

8 ページ目は26年のときの例ですが、このときは実際に大きな災害はなかったのですが、前の反省を踏まえて事前の放送というのはかなり手厚くしています。例えば一番上の箱では、台風の接近は月曜日の見込みです。警戒については2 番目の箱でお伝えします。3 番目の箱では準備情報、勧告、指示の順に出します。最初に準備情報を出します。ここは要配慮者の方は逃げてください。避難勧告を出します。指示をします。ここで丁寧に説明をしています。さらに下も同じようなことですが、8 ページの下なんかはイベントの中止について言って、状況が違うぞということをお伝えしている。9 ページの上で、さらにまた準備情報とか勧告、指示の説明をしているという状況です。真ん中では警戒本部を設置したという防災体制を強化していることを伝えているということで、下は災害時の危険性が高まっています。また、避難勧告とか避難指示のことも言っているということです。

10 ページの上でもさらに避難勧告等のことについてまた言っている。ピークは過ぎたということと言って、最後廃止しましたということまで伝えているということです。

11 ページは平時の状況をお知らせしています。毎年この3 つについて市長みずからが呼

びかけをされているということでございます。

以上でございます。

審 議

○田中座長 ありがとうございます。

先ほど國定市長が最初2割で、今は8割になったとおっしゃっていましたが、この2016年の円山のときも最初の第一報は2割だったのです。音量を上げてくださいとか、そのあたりで6割ぐらいになり、最後は8割ということで、やはり8時間前から出し続けたことでちゃんと伝わったという経緯がございました。

それでは、これから残された時間、40分ほどになりますけれども、資料5をお手元に御用意ください。それに従って少し論点整理の議論をさせていただきたいと思っております。途中途中でこれまでの資料に関しましても、また御質問等あればいただければと思います。

全体的にはまず論点ごとに整理をさせていただこうかと思っております。時間的にはやや不安があるのですが、まず論点1の情報提供のあり方、論点2の要配慮者の避難の実効性を高める方法、それから、躊躇なく避難勧告を発令するための体制ということで、まず個々に入らせていただいてから全体にわたって聞いていきたいと思っております。

まず最初に「避難勧告等を受け取る立場に立った情報提供のあり方について」というところから何か御意見、御質問あるいは追加すべき視点等がございましたらよろしくお願ひしたいと思います。どなたからでも結構でございます。きょうは遅めの時間ですので9時にはきちんと終わろうかなと思っておりますので、よろしくお願ひいたします。

どうぞ。

○鍵屋委員 跡見学園の鍵屋です。

避難準備情報という文言について2つあります。

1つは避難準備と言うと、先ほど三条の市長さんがおっしゃったように、人間は正常性バイアスがありますので、まだ避難しなくてもいいんだと捉えたいのです。避難しなければいけないかというときに、まだ避難しなくてもいいんだ、準備さえしておけばいいんだ、そのような意味もあるので、私は避難準備という言葉は余り好きではないというか、いっそのこと例えば高齢者等避難情報とかわかりやすい言葉で伝えたほうがいいのではないかと思います。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかいかがでございますでしょうか。どうぞ。

○牛山委員 静岡大学の牛山でございます。

私は今の鍵屋委員とは多少見解が異なりまして、この避難準備情報という言葉はどうするかというのがこの検討会の大きな論点の1つかと思います。私自身も避難準備という言葉がわかりやすいかどうかという点で言えば、わかりにくい面もあるだろうとは思っているので

すけれども、これまでかなり多くの議論が重ねられてきて、例えば以前のこのガイドラインでは避難準備情報（要援護者避難情報）という書き方をされたこともあったのですが、それによってむしろ要援護者のためだけの情報であると受け止められ、避難勧告の前段階の情報としての機能を発揮しにくかったというような反省点もあったという議論があって、今日に至っているかと思えます。

また、その避難準備情報という言葉が既にかなり多くの地域防災計画その他各種普及資料にも明記されて、周知が図られつつあるところでもありますので、この言葉だけを変更することはどうなのでしょう。例えば避難勧告、避難指示まで含めて抜本的に変えるのであるというような議論であれば、また話は変わってくると思うのですが、この言葉だけを変えるとというのはまたある意味ゼロスタートになって、周知を図らなければいけない。そういった問題が出てくるのではないかと考えますので、これは意味の周知を図ることはもちろんですが、伝え方の面の改善、工夫という方法が1つあるのではないかと。いずれにしても避難準備情報がそんなに周知が図られていないのかどうなのか、そういった実態を踏まえた議論も行わなければならないのかなと思っております。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかいかがでしょうか。どうぞ。

○立木委員 先ほど山崎委員から資料1で、避難準備情報を実際に岩泉町で出された文言というのもありました。今の議論の流れの中で岩泉町の地域防災計画にはちゃんと避難準備情報は要配慮者の避難行動を開始するためということは書かれているにもかかわらず、発令された内容文にはその旨が全く記載されていない。送った側もよくわかっていずに出していたのではないかと、そしてマスコミ等の報道を見ますと、受け取った側もこれが要配慮者の避難を開始するための情報であることが理解されていなかったということで、鍵屋委員、牛山委員がおっしゃるように両方もっともだと思うのですが、何らかの手を打たないと現実にはこれがどういう情報なのかが伝わっていないという点で、それを今回は変えなければいけないということなのではないかと思えます。

○田中座長 多分、鍵屋、牛山両氏も同じ趣旨で別の言い方をされたのだと思えますが、やはり実効性を上げるということは、立木委員がおっしゃるとおりの避難委員会の使命だと思っております。ありがとうございます。

ほかいかがでしょうか。

○牛山委員 全く立木委員のおっしゃるとおりで、鍵屋委員の御趣旨も非常にそのとおりだと思えます。やはり何もしなくてこのままでいいとは私も全く思いませんので、それをどうするか議論が必要だと思えます。この辺も思いつきの議論ではなくて、何か証拠を積み重ねていかなければならないと思えますけれども、例えば今いろいろな防災情報に色をつける方向になっています。気象庁の警報、注意報、それから、河川の情報などにも黄色、赤、黒といった段階ごとの色をつけてきている。そういった工夫もあるでしょうし、今いろいろな情報を段階的に、レベル的に出していくという方法があって、避難の場合は

避難準備、避難勧告、避難指示という段階が出ているわけなので、3段階のうちの何番目であるということをイメージしていくとか、そういったことは1つあるかもしれません。

例えばYahooの防災情報のところでは、避難準備が黄色で勧告がオレンジで避難指示が赤という色使いをしているのです。これも今は文字が全部4つでそろえられているので、仮に長くしてしまうとまたここで混乱が生じるということもありますので、その辺の伝え方をどう工夫していくかということも、いろいろな手段を比較検討していくといいのかなと考えます。

○田中座長 ありがとうございます。

①もごさいますので、それも含めて何かあれば。山崎委員、どうぞ。

○山崎委員 情報はわかりやすいに越したことはないと思います。その情報が災害時の情報ですから自分にとってどうしなければいけないかという、それぞれの人が何をしたらいいのかということがわかる情報になって相手に伝わらなければいけない。そのためには情報の名前の問題もあるのでしょうけれども、伝え方とか、それを生かすための仕組みをもう少し議論したほうがいいのではないかと考えていまして、例えば先ほどの岩手県の被害状況調査を見ると、情報だけで避難したグループホームは1つもなかったということですね。そうすると情報の名前を変えるだけでは無理だということです。私は情報を例えば災害弱者施設みたいところは、情報を行動に変えるルールについてももう少し考えたほうがいいのではないかと。そのことが地域でもって行われれば、多分、要援護者、配慮者、それから、体が不自由な方が避難する光景を見れば、一般の人たちに準備しなければいけないという意図が一番わかりやすく伝わるだろうと思うのです。

それから、施設は先ほどもお話にありましたけれども、避難に時間がかかりますから、次の段階でもって避難を進めようと思っても時間的に無理なところがありますから、この段階で避難してくれということをきちんと決めて、その体制も決めて、これをルールにしていくことを考えないと、なかなか避難準備情報の意図を地域の防災に生かすことができないのではないかと気がします。

○田中座長 では片田委員、池内委員、どうぞ。

○片田委員 避難準備情報で確かに逃げていないという実態を見れば、文言だけの問題ではなくて避難に困難が伴うということ。特に要援護者ですからそうでなくても避難が大変なわけです。それを早い段階で準備情報ということになると、避難が大変な人が頻度高く避難しなければいけないという状況になりますので、大変な状況になるのだろうと思います。

それから、先ほど牛山さんの言われたような工夫もあるかと思うのですが、今回の岩泉の状況なんかを見ていると、それどころではない事態の急展開という状況の中で、果たしてそれは可能なのだろうかという現実的な問題もあるのだろうと思うのです。そういった中で文言の問題、これはわかりやすくすることが必要だし、要援護者の方々は早目の対応が必要なものですから、それを可能ならしめる具体の方法を考えなければいけない

という山崎委員の御意見は、ごもっともだろうと思います。

そんな中で邑南町の取り組みというのは1つ参考になるなと思うのですが、早目に予報という言葉はここでは使っておりますが、私が尾鷲で取り組んでいる事例を紹介しますと、今回の岩泉でもそうなのですけれども、超高齢化社会で、なおかつ一つ一つの集落が世帯数3軒、人数3人なんていうような集落が広がっていて、東京23区よりも広いところに岩泉町があるというような状況を考えると、避難の困難性を考えると本当に厳しいものがあるなと思います。

尾鷲なんかでもそうなのですけれども、あそこでは防災隣組というものをつくりまして、逃げるときもこのグループ、とどまるときもこのグループという、そんな取り組みにしております。そして邑南町と同じように今夜この後、出そうだということになると早目に自主避難の呼びかけという、通り一遍の、こんな特別な言葉は使っていないのですけれども、自主避難の呼びかけというものをやりますと、住民の皆さんにはこう説明してあるのです。避難の考え方を変えよう。よいしょと避難しなければいけない。体育館へ行って毛布にくるまってなんていう悲壮感漂う避難ではなくて、あらかじめ決められていたところに行って、一人一人心寂しくとどまっている必要はないではないか。みんな寂しいのだから、危ないのだから、みんな心細いのだから、早目に集まって一晩みんなで過ごそうというような、防災隣組そろってみんなそこに行くというような制度を設けましたところ、実は大変尾鷲は困っております。避難準備情報も出していないのに、まだ開けてくれないのかという問い合わせがいっぱいあって、非常に早い段階からカラオケが鳴り響くような状況がありまして、大変お年寄りには避難を楽しみにしておられるところも出ております。1つのルール化として成功している事例だと思いますし、極めて早い自主避難が達成できているという事例もございます。

○田中座長 ありがとうございます。

どうぞ。

○池内委員 何点かあるのですが、まず1点目は、これは前から片田先生もおっしゃっていることなのですが、避難勧告、避難指示という一発の情報だけではなくて、時系列の情報をお伝えしていくことが重要かなと思っております。すなわち先ほどの事例にもありましたように、水害では、災害が発生する前からいろいろな予兆があるわけです。その段階では避難勧告等を行うことに躊躇される場合がありますが、避難勧告等の一発の情報提供ではなく、切迫した状況であるということが時々刻々迫ってくるような時系列の情報の伝え方があるのではないかと思います。

例えば今回ですと上流部でとんでもない雨が降っている。あるいは今回たまたまなかったのですが、できれば川の上流部に水位計を置いて、その水位計の水位が急激に上がってきている。そういう情報をリアルにお伝えする。あるいは先ほどございましたようにビデオで川の状況を伝えていくという、豊岡市さんの事例でもありましたような多層的な伝え方をやっていくのがいいのではないかと思います。

次は、避難に関する情報の名称の話であります。先ほど牛山先生からありましたように、火山噴火警戒レベルもそうですし、洪水時の避難判断水位などもそうですけれども、カラーコード化すると同時に名称を決めるのですが、名称が何を意味するのかということを確認に紐づけをして、必ずセットの情報で流すようにする。単に避難準備情報とは言わずに、避難準備情報が何を意味するのかというものをつくって、それとセットにしてお伝えすることも重要なのではないかと考えております。

その次は、誰が伝えるかということでありまして。災害時の情報というのは非常に膨大にあります。情報が錯綜してどれが重要な情報かわからない。そういうときにトップの方が発する情報というのが非常に重要になってまいります。例えば海外の例ですと避難勧告、指示みたいなものは、市長さんがテレビ会見して、危険な状況なのですぐに避難するよということ非常に危機感を持って直接伝えられる。そういうことは一例でありますけれども、少なくとも本当に危険な状況になったら、トップの方からの情報発信も重要なのではないかと考えております。

もう一つは情報伝達でございますが、先ほどホットラインという話がありました。ホットラインで重要なのは、首長さんに直接伝えるホットラインというものをもっと明確化すべきではないか。もちろん事務的に情報をお伝えすることも重要なのですが、トップの方に直接伝えるホットラインというものを、先ほどありましたように平常時から顔の見える関係をつくって、そしていざというときに直接トップに伝えることをルール化する。国の事務所のほうではやっております。できたら県のほうでも、現場の土木事務所等のトップの方から首長さんにお伝えするとか、そういうことが一般化できないかと思った次第であります。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

まだこの点、多々議論があると思っておりますけれども、感覚的にはほぼ両方の、そして方向性もいろいろな議論が出てきたと思っております。本当は國定市長に振りたいところもあったのですが、論点2に行きたいと思っております。

論点2は、要配慮者の避難の実効性を高めるためにはどうしたらいいのか。実は片田委員からもございましたが、要配慮者というのは実は避難コストが一番高い人たちになります。早目の避難ということは、それだけ空振り率が高まるということ。それに対してグループホーム協会からは指定避難場所ではなくて、もっとそれぞれに合った場所があるのではないかと御指摘もあつたように思っております。その辺を踏まえて幾つか御指摘をいただければと思っております。

どうぞ。

○鍵屋委員 避難場所について岩泉に限らず、今回の被災の施設たちが自分たちで考えた場所に避難したというのはすごく大事なことだと思っております。行政の場合、どうしても小中学校とかを指定するのが当たり前の感じなのですが、実際に要配慮者はかなり

個別性が強いので、そこではいられないとか、あるいは遠いとか、さまざまな理由でやはりもっとしやすい所、近いところを選ばなければいけない。

それから、避難方法についても認知症の患者さん、知的や精神の障害のある方とか、目の見えない方、車いすを使っている方、それぞれ個別性がとても強い。ということは、計画、訓練について深掘りが必要なのです。深掘りをして実効性を高めなければいけない。そこに福祉の事業者さんだけでそれをやりなさいね、とぼんと丸投げして、本当にうまくできるだろうかという、そこは防災の担当者や専門家がサポートしながら、最初の深掘りできるレベルまで持っていかないといけない。それをどう制度で支援するかが重要だろうと思っています。

今は福祉施設へ立入調査とか第三者評価とかそういうものがありますので、そういう機会を利用して防災関係者も時々同行しながら、あるいは施設相互に学び合いをしながら、どうしたら確実に避難ができるかをきちんと最後の一步まで、最後のところまで詰め切らないと、なかなか難しいのかなと考えています。

○田中座長 ありがとうございます。

どうぞ。

○立木委員 議論が拡散するおそれがあるかなというのをとても危惧しています。

○田中座長 きょうはむしろ拡散させてください。

○立木委員 いや、これを在宅の方の避難まで含めて議論することと、施設に入所されている方の避難について今、鍵屋委員がおっしゃったことと、両方これはあります。そうすると、ふだんから施設が水害とか火災以外のことで避難訓練などを日常的に職員の方々が話し合うような、そういう機会をどう制度として誘導するのかというのがすごい大事であると思います。

本日会に参加されている岩手県の協会の内出さんというのは、私は個人的にも存じ上げているのですけれども、東日本のときに2日前にも地震があって、津波警報が出されました。そのときにデイサービスの入所さんがパニックになってしまって、職員も対応できなかった。その日の夜にどうしたら誘導できるかというので、持ち物を出口にみんな持っていったら入所さんがそれにつられて動くだろうとか、トイレに入り込んでしまった人は、次はドアを蹴破って逃げるようにしましよと決めておられた。それで2日後に津波が来た時に1人も犠牲者を出されなかったのです。

だからふだんからこういうことを日常的にどうしたら、自分たちの施設で入所者の方の命を守れるかと施設管理者として考えられるような、そういう体制を制度としてどう盛り上げるのかということが大事で、ただ、制度とか義務とかでやってもこれはなかなかうまくいかないというのが、ぜひこの中に盛り込んでいただきたいことです。

○田中座長 そうですね。結局、地域づくりをしていく、その中で2016年、誰が鈴をつけるのかという話があって、駆動していくエンジンだと思うのです。実はそういう仕組みづくりが一番大事なのだろうという気がしていますけれども、余り誘導してはいけないのです

が、ほかいかがでございますでしょうか。

○関谷委員 1番の名称の問題にも少し絡むのですけれども、私はどちらかというところと避難勧告、避難準備情報というものが問題だったとは今回思っておりません、そもそも平成10年の太陽の国もそうですし、防府のライフケア高砂もそうですし、避難勧告が出ていないところで災害が発生して亡くなった。今回は確かに避難勧告は出ていないけれども、準備情報は出ていて、かつ、けれども台風の情報でこれだけ、今までの介護施設で亡くなったのはある意味、情報が出ていない段階で亡くなっているわけです。今回はある程度情報が出ていて、にもかかわらず、逃げ遅れてしまったという事例です。

なので例えば避難準備情報でもいいですし、その名称が変わったとしてもそうですけれども、それが出たとして、それが有効に機能するかというのはまた別の問題として考えておく必要があって、今回だけを見ると情報が出ていけばという話になりますし、避難準備情報が出ていけば、避難をするというふうに進めようというのはもちろんいいのですけれども、どちらかというところ例えば要介護施設の方とか、老人の方とかを入れている施設というのは、それでも逃げられない。その前にも逃げられない。ではどうしようというところで問題になっているのに、一般の在宅の方の準備情報というのはすごく重要だと思うのですけれども、要介護者施設の方に対しては情報だけで云々というのを改善のポイントにするのは、私は違うのではないかと考えています。むしろ三条とか都市部のように、とにかく人口が多くて職員を張りつけられないというところならまた別ですけれども、今回の岩泉とか地域によっては直接連絡をすることか、市町村から人を派遣することか、そういうことが可能な人数比もありますので、情報に頼らない方法も考えてもいいのではないかと思います。

○田中座長 単発の情報ではなくて、伝え方も含めてという趣旨ですか。

○関谷委員 はい。

○田中座長 もう一步踏み込むと、実は2階に上がるという避難に対して施設的にできていないのです。先ほど三条の國定市長もおっしゃっていましたが、ハードとソフトの両輪が回ってうまくいったとおっしゃっていましたが、実はそこを考えないといけないし、伝え方も両方あると思うので。

○関谷委員 ちょっと補足しますと、今回だけというか、楽ん楽んだけの事例を見ているのではなくて、例えば防府のライフケア高砂の事例を見れば、ある程度リスクを、危ないと思っていたから早目に1階に行って食事をとって2階にいようとしたから1階に行って被災をしてしまったので、危機感がなかったから被災をしたわけではなくて、危機感があつたから被災をするという例もあるわけで、必ずしも情報とか危機感というだけで高齢者施設の問題は解決される問題ではないので、きちんとそこら辺まで含めてどうすればいいかというのは考えないといけないと思います。

○田中座長 ありがとうございます。土砂法の立地規制もそういうところにあるということですね。

ほかにはいかがでしょうか。どうぞ。

○牛山委員 先ほど議論にならなかった論点1の②に関連することなのですが、論点2の中に浸水想定区域図等、より具体的なリスク情報が提供されている場合には、それを活用すべきではないかという話があって、先ほど1の②のところには水位周知河川の指定の有無にかかわらず、具体的な災害リスクを伝えるべきではないかということが書いてありまして、私はこの点も重要なのではないかと思います。

今回、岩泉町の全域、楽ん楽んのところに限りませんが、洪水のハザードマップというものがなかったというか、言い方を変えると洪水の浸水想定区域の指定がなかったわけでございます。中小河川ではこういったところは珍しくないわけで、そうするとそもそもその場所が地形的に洪水の危険性があるかどうかという非常に基本的な情報が十分ではないことがあると思うわけなのです。

土砂の危険箇所は地形で大体決めるので、おおむね網羅的に指定されるわけだけでも、洪水の場合は今のやり方だと判断シミュレーションをやって指定をすることになっているので、なかなか全てのところは指定が進まないということがあると思います。だからその辺もどう対応していくか。この検討会というより国交省のミッションが大きいのかもかもしれませんけれども、それについても注意を払うべきで、そのためにはここでもやや提案があるように、浸水実績図のような既にある情報を活用する。

既にある情報としては、例えばおおむね全国整備された地形分類図の活用というのも1つの方法でしょうし、あるいはもはやもっと単純に川のすぐ周りはみんな要注意であるというくらいのことでも私はいいのではないかと。川の水面の高さに近いようなところはおおむね要注意であると、そのような単純な話でもいいかもしれないので、山間部の川は洪水は関係ないということは全くないわけですので、地形分類の言葉で言うと低地があって河川があるところはほぼすべからず洪水の可能性があるので、そのあたりのここもリスクがあるところなんだよということを今ある情報だけでもいいので周知を図っていく、あるいはわかるような情報整備を図っていくことも考えなければならないのかなと思います。

○田中座長 ありがとうございます。

どうぞ。

○鼎委員 牛山先生の続きですが、楽ん楽んのケースですけれども、数年前に数十センチぐらいの浸水があったという話で、深さの情報も重要だということを言いたいだけで、牛山先生は多分頭の中にあっただのをおっしゃらなかった点だけなのですが、数十センチと聞いているとは実は案外大丈夫かなと私なんかは思ってしまうのですが、今回、メートルを超えるものが来たというので、そういう危険性があつたのだと思うのです。

ですので危険性のときに単なるリスクと言っても、水が来ると言っても10センチもあれば1メートル、2メートルもあって、1メートル、2メートルですとこういう今回のような事態になってしまいますので、以前のものがあつたので楽ん楽んが油断していたということは全然思いませんが、浸水の危険度という際に、深さの情報というのでどれぐらいの

リスクかというのを伝えることは重要だろう。私が言わなくても皆さん思っただらっしゃると思いますけれども、つけ加えさせていただきます。

○田中座長 ありがとうございます。想定外も含めてということですね。

どうぞ。

○片田委員 今回の楽ん楽んなんかを見ていても、水の浸かり方というのが流木が川にひっかかってあふれてというような、通常、判断シミュレーションなんかでは想定しないような状況の中で、思わぬ方向から水が急に来たという話なわけです。太陽の国もそうですし、ライフケア高砂もそうなのですけれども、こういった福祉施設は自然豊かなところ、特に災害の起こりやすいところに集中的に立地しているところもありまして、事態の急展開になりやすいところ。予定どおりに災害が起こるようではないシナリオで急展開するような場所が非常に多いということを考えると、今ここで議論をしている情報を出して、それに対応していただくという枠組みだけでは対処し切れない状況ではないかと思います。

今回もそうなのですけれども、ライフケア高砂もそうなのですが、2階があれば助かるとか、限られた人数でもすぐに2階にさっと上げれば、事態の急展開する中でさっと動けば何とかなるような体制を整えておくということも、1つ必要なのではないかと思うわけです。今回平屋建てであったということ、実は隣に3階建てがあって、そこにスムーズに移動していればよかったのにというふうにも思うのですけれども、そういう場所が身近にあって、急展開の中でさっとその対応がとれるような場所があるということを設置要件の中に組み込むようなことも必要なのではないかと、私は現場を見て思いました。

○田中座長 ありがとうございます。

単純に行動だけでなく、いろいろほかにも要件があるということだと思います。

申しわけございません。務台政務官から挙がっておりますが、論点3と全体も含めて残り時間が10分になりましたので、意見をいただければと思います。

○務台政務官 岩泉の場合は、気象台の次長から総務文書室長に電話があったのが4時47分で、その2時間後ぐらいにやられたということなのですが、この間、三条市からもお話があったように、例えば役場の中で担当課がどこの施設を担当して、そこに情報を流すんだという仕組みが非常に大事だと思います。一般的にやるんだと決めていても動かないと思うので、この課のこの人はこの人、そういう枠組みを徹底して標準化して決めておくという仕組みは必要ではないかと思います。

それから、私が岩泉に行ったときに思ったのは、1週間前に岩泉に行ったのですけれども、やはり西日本とかだったらここにつくってはいけないよなと思うような川べりに平気に福祉施設があるのです。いろいろ聞いてみると地主の人もそういうところを売りたい。福祉施設の人はお金がないから、安く買えるのであればそういうところでもつくってしまうという誘因があるということです。それは土砂災害で山の端も同じ問題があって、なぜか災害弱者が災害の起こりやすいところに非常に多く集まってきてしまうという、これは本当に悲しい現実があるので、そこら辺もしっかりこれから考えていかないとはいけない。そ

のように感じます。

○田中座長 ありがとうございます。

先ほど國定市長からあったように、災害対策本部のPDCAをきちんと回せということだと思いますし、前回の関東東北豪雨でも、実は災害対策本部というより警戒本部の運営の仕方を考えなければいけないのではないかというので今回すごく実績というのがあるので、一言触れさせていただきます。

どうぞ。

○池内委員 体制の話でございます。今回気の毒だったのは、住民の方からの電話が岩泉町の総務課に殺到してその対応に追われて、避難勧告等の的確な対応がとれなかったという状況でございます。これが、避難勧告等をきちんと出せなかった一番根源的な原因であると思います。

そのときに重要なのが、災害時はとにかく膨大な業務が発生いたします。ですから業務のトリアージといいますか、要は非常時に優先すべき業務を平常時にきちんと決めておいて、その優先度合いも決めておいて、劣後するものは後回しにする。その明確化が非常に重要だと思います。もっと進展すれば水害BCPという形になりますが、水害BCPをつくる前段階でも災害時に何を優先すべきかというのを明確化しておいて、その業務に対しては専属の人を割りつける。その他の業務については、場合によっては劣後してもしようがないということを確認して、基準化して、そして意思決定をしておく。そういうことが重要なかなと思いました。

それは口で言うのは簡単なのですが、もう一つ重要なのは、例えば総務課の方がやっている仕事を市民課の方がやると難しい場合があるので、ふだんから業務をチェンジして対応する訓練をやっておくことも重要だと思います。

以上でございます。

○田中座長 どうぞ。

○山崎委員 今回の池内さんの意見は私は大賛成で、電話対応でもってほかの業務ができなかったというのは、去年の常総市も同じです。常総市の報告の文書の中にもそういうことはやってはいけないと書いてあります。過去の災害で被災した多くの自治体でそういう教訓がありながら、それが蓄積として全く生かされていないということが大問題で、その仕組みをどのようにつくるのかということ、国がきちんと考えなければいけないと思います。

その中でも1つのポイントはトップの危機意識。トップの防災意識をどうやって高めるかということです。これだけ多くの災害が全国で発生して、河川は想定外の洪水をこれから想定して対策をとっていく。地震もこれから活動期に入るといえるときに、トップの防災意識をどうやって高めていくのかということは、きちんと国で考えていただきたいと思います。

もう一つは、これは国土交通省にお願いしたいことですが、小本川は中小河川だ

と言いますけれども、そんな中小ではないですね。あれがどうして洪水予報河川になっていなかったのかということのほうが私は不思議で、全国でもって今1,500くらいになっていると思いますが、一つ一つやっていくためには時間がかかるということですが、もっと簡易な方法で水位を測定して、それを自治体にきちんと伝えて、それを避難勧告や避難指示の基準に仕組みとしてつくっていくことをもう少し研究して、検討してやっていただきたいなと思います。

○田中座長 ありがとうございます。

やはり水位情報と場合によっては流域雨量指数をもっとちゃんと使うということだと思います。

どうぞ。

○牛山委員 今の池内委員、山崎委員ともに指摘されたところに全く同感でありまして、電話が集中して対応できなかったというのは、正直またかという印象が非常に強いわけで、繰り返し指摘された問題で、かつ、いろいろな検証等もやって、広島市なんかでも同様なことが言われていたわけで、検証も繰り返し行われて、それに対する対応策もかなり示されて、要は防災部署が電話をとってはだめである。外部とのやりとりをするセクションと防災の判断をするセクションは分けなければいけないというのは、ほとんどこれが唯一の解のように示されてきているところが、それがなかなか共有化されないということが本当に深刻だなと思います。

そうなるとうとうやってそういう過去の教訓を、特に重要な教訓をいかに伝えていくのか。ですから避難勧告のマニュアルもそうですけれども、そういった災害時の対応についても標準化という話がありますが、何らかの情報共有をして、過去の教訓を積み上げていかなければならないのではないかと思います。また、先ほどの水位の話もあり、最後に流域雨量指数ともありましたけれども、気象庁の出した流域雨量指数という情報を使えば、水位観測がなくても洪水の危険性がある場所を位置的に示すことができるわけですので、これは水位情報との整合性等いろいろ課題はあるかと思うのですが、今ある情報をあらゆるものを最大限に使うというのは、先ほどハザードマップとか情報のところで言いましたけれども、今ある情報を最大限に使うにはどうしたらいいかということも、よくよく考えていかなければいけないところかなと思います。

○田中座長 ありがとうございます。

では鍵屋委員、どうぞ。

○鍵屋委員 行政の話ですが、三条市のようにすぐれた事例があるのに、それが水平展開されないということが非常に大きな問題なのです。トップが大事だというのはもちろん間違いないのですが、トップにはちょっと俺は余り得意ではないなという人もいるのだらうと思うのです。その場合は、危機管理監とか副首長さんとかに、俺は余り得意ではないから、おまえしっかりやれと言えればそれでもいい。やる人がちゃんと決まっていればいいのです。そういう意識づけといいますか、その人たちに対して、たとえば近隣自治体でディ

スカッションをしながらしっかりとお互いに学び合う。トップはちゃんとやりなさいと部下に指示をすればいいので、そういう機会をぜひ国でも設けていただきたいなと思います。

先ほど在宅の要配慮者の支援についてなのですが、三条市さんがおっしゃっていたように、日常の支援者から多重に伝えることはすごく大事なことだと思います。ケアマネさんから電話が来て、民生委員さんから来た、町会長さんから来た。これはやはりトリガーとしてかなり大きいので、この方法は非常に効果的だろうなと感じています。

制度的に言うと、ケアマネさんが要配慮者については重要なのです。そうすると私はケアプランの中に避難場所、避難方法、支援者というものを明記して、ケアマネさんも一緒になって災害時にこの在宅の人をどう助けるかということを考える仕組みが必要だろうと考えます。

最後にもう一点です。施設が地域の人と協力して逃げるとするのは非常に大事なことだと思います。そのためには地区防災計画制度というものがあります。顔の見える範囲内でお互いに助け合うという地区防災計画制度をうまく活用して、一緒になって助け合うことをこれから推奨するのがいいのではないかと思います。

○田中座長 ありがとうございます。

では鼎委員、そして立木委員。

○鼎委員 少し戻って今ある情報を最大限に生かすという牛山委員の話と、その前に災害時の体制についてたくさんお話があったときに1つ申し上げたいのは、避難勧告とか避難指示を出すときの出す練習、訓練を多分余りされていないのではないかとこのので、先ほどの三条市の例は非常に決まった基準があったので間違いなく出せる、あるいは残念にも先に1回大水害があってというので、十分なれていらっしまったというのがあると思うのですが、一般的にはいろいろなケースで以前の広島の場合も勧告を出すか出さないか迷った、指示を出すか出さないか迷った、夜間かどうかというのでそういういろいろなシミュレーションというか、夜間か昼間か、どんな雨量かどんな水位かというので、いろいろなケースでやってみるというので、災害が起きた、避難勧告があった、では逃げましょうとか、こういう体制でやりましょうという、そこから先は我々も地震の訓練とかでもやるのですが、そもそも勧告を出すか指示を出すかというのを多分、担当の方がふだん実は多分トレーニングをされていないと思うのです。

いろいろなケースを想定して、一番簡単なのは担当者を2つのグループに分けて、お互いに出題すればいいと思うのです。このケースだったらあなたはどうするというのでやればいいのではないかとこのので、多分そうするとふだんやっていたら本番のときに迷わずに、では勧告を出そうというのでできるのではないかとこのので、そちらの訓練が実は不足しているのではないかとこのので、気がしています。

○田中座長 逆に言うと、そういう仕組み、訓練をどう社会的に水平展開していくことを提案するのかということだと思います。

立木委員、関谷委員、どうぞ。

○立木委員 要配慮者について、きょうの議論の中でほぼ高齢者に集中していたと思うのですが、障害のある方々も災害脆弱性が非常に高いです。鍵屋委員がおっしゃったように高齢者に関してはケアマネさんとか、ケアプランをつくる専門家がいます。障害者総合支援法という制度ができて、障害のある方々に関しても同等の制度が今、でき上がっています。ですから高齢者向けの対応をするラインと、今度は障害のある方々がケアプランをつくる相談支援専門員さん、こういった方もあわせて災害時のケアプランをつくる。それが例えばサービス等利用計画（ケアプラン）を一つつくるのに1万6,000円ですけれども、災害時のケアプランをつくったらこれに上乗せしますというような制度的な誘導は考えられないか。それは高齢者も障害のある方も同じように、そういう制度的な誘導を考えていてはどうかというのが1つの提案でございます。

○関谷委員 避難勧告、避難指示のところで、私は鼎先生のおっしゃることは違うのではないかと思っているのは、常総市もそうですし、今回もそうですけれども、避難勧告を出していなかったわけではなくて、ほかの地域に出していて、被害があったところに出さなかった。常総の場合は結果的に出していなかったということだと思うのですけれども、要はその自治体の職員が意識が低かったわけではなくて、意識を持ってある場所には出して、ある場所には出さなかった。この問題は私はすごく重いと思うのです。今まで避難のガイドラインをつくる前は、出しおくれていたから早目に出しましょう、早目に出しましょうと言っていたけれども、最近起こっているのは、そもそも出す場所が違うとか、そもそも判断できないからこういう問題が起きているということなので、今までの避難ガイドラインは早目に出すという話だったので、出し方をどうするかというところに議論を持っていかないといけないと思っています、ある意味、私は余りいいとは思わないのですけれども、もしも判断できないのだったらアメリカのようにアラートとして全市一斉避難勧告とか、私は余りそれがいいとは思わないのですけれども、そういうぐらいにしなければ、要はステージで考えていかなければ、地域ごとに出すという考え方すらうまくいかないのではないかということの問題提起しているのではないかと思います。

○田中座長 ありがとうございます。

決して今回、対象になっている市町村が他の市町村と比べて悪いかというと、決してそんなことはない。岩泉なんか非常によく考えていらっしゃる。それでも間に合わない災害がありますし、ここで検討で漏れているのではないかとということでもなたも発言されないので、やはりここでは若干もう一回都市水害というのを射程に入れた議論も要るのではないかと。急激に水が上がっていきますね。暗渠も多い。今も呑川なんて完全に暗渠の緑地帯になってしまって、あれを川と思っている人はほとんどいないのではないかとということもある。

それから、三条市さんの調査でも、周囲の方々が声をかけるのをためらったというような調査で35%ぐらいいらっしゃるが出ていて、そういう環境全体をどうしていくのか。あるいは土砂災害のようなケースとか、非常にタイムラインが引けるような災害からどん

と来るようなものまで、いろいろな幅を持ちながら少し議論をさせていただいたほうがよいのではないかという気がいたします。

直前の災害に引っ張られ、常にちょこちょこやってきたけどとやはりいなくて、時間が来たのでこの辺で打ち切らせていただきますが、正直言うと、ほとんどアイデアとしては出ていて、それを具体的に社会的に定着させる主体をどうするのか。市町村長1,700人が当事者意識をもって取り組むにはどうしたらよいのかということ、あるいはグループホームの先ほどの御提案を全部のところに広げるにはどうしたらいいのか。むしろそこは我々は責任を持たなければならないのではないかという気がいたしました。

時間が過ぎたので強引に引き取ってしまいましたけれども、いろいろな多様な意見が出る中で幅はある程度見えてきたと思います。ただ、今日の中でこれだけの人数で2時間というのは大変厳しいところがあったと思います。本日、御発言が十分できなかったところが多々あるのではないかと思います。そういう点も含めまして事務局まで御連絡をいただければと思います。

どうもきょうは活発な御議論ありがとうございました。事務局のほうにマイクをお返ししたいと思います。

閉 会

○廣瀬（事務局） 田中座長、ありがとうございました。

先ほど事務局の資料にもございましたように、この取り組みと申しますか、今回の災害を受けて今後どうするかは、きょうも委員として出席いただいておりますけれども、関係省庁もそれぞれの取り組みをやっております。私どものほうもこのガイドラインを変えることが使命ではなくて、今までやってきたものも含めて浸透と申しますか、先ほどの具体的な取り組みも検討させていただきたいと申しましたように、やはり浸透させることが大事かなと強く思っております。

そのような気持ちもございまして今後のスケジュールになるのですけれども、本日いただいた意見も踏まえまして、できましたらこの方向につきましては年内に取りまとめさせていただいて、先ほど申し上げたような必要な浸透させるための対応等をやりたいと思っております。関係省庁の取り組みもそのようなスケジュール感で進んでいると思っておりますので、その連携は図らせていただくとともに、きょうも一部、各省に係るものがございましたので、そこら辺もまた改めて各省にもお願いしながら進めたいと思っております。

したがって、次回の会合もそう遠くないうちに日程調整をさせていただきまして、年内に何とか方向性を出していただければと思っておりますので、何とぞよろしく願いいたします。日程は改めて連絡をさせていただきます。どうぞよろしく願いいたします。

また、本日の資料を郵送される方は、お手元に置いておいていただければ、後日、送らせていただきたいと思います。

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