

平成28年8月から9月にかけての大雨等災害に関する検証委員会
(第4回)

日時 平成29年2月24日（金）17:00～19:00
場所 第二水産ビル 8階（8A会議室）

- 1 開 会
- 2 議 事
 - (1) 事務局等報告
 - (2) 二次報告（案）
 - (3) 報告書について
- 3 閉 会

(1) 事務局等報告

【平成29年度重点政策について（事務局）】

- ・ 資料1、平成29年度の重点政策についてご説明させていただく。
これは先週、道の平成29年度予算案として発表したもの。
災害からの復興を進め、道民の安心確保・地域産業の再生をはじめ、本道の最重要課題である人口減少・危機突破に向け、地域創生を次のステージに押し上げ、進化を図るため力強く推進とある。災害対応に重点を置いた取り組みが入っている。
- ・ 新たな取り組みとして、全道レベルの災害ボランティアセンターを常設設置といったものを踏まえたものになっている。
- ・ さらに、ソフト面対策として①都市型災害を想定した防災総合訓練の実施、②関係機関で共有する避難所、物資輸送ルート等を表示した防災共通地図の作成、③避難所運営ゲーム北海道版D○はぐの普及促進、④北海道らしい避難食レシピの開発等々がある。

○【定池委員（東京大学大学院）】

大雨災害を踏まえた安心安全の確保の取組という中のソフト面の対応として、D○はぐを位置づけているが、D○はぐは厳冬期の地震災害を念頭においた避難所運営ゲームである。大雨災害と地震災害は被災のステージ、時間の進み方が違うので、D○はぐが大雨災害の避難所運営に対応できるゲームだと誤解を招く恐れがある。

→【事務局】

大雨災害については避難の仕方が違うとのことだが、避難所においてどのようなことができるかなど、日ごろの備えなども考えていただき、避難行動に結び付ける道民の防災意識の向上に役立つ教材と認識している。

○【定池委員（東京大学大学院）】

そもそも風水害の場合は、被災する前に避難を呼び掛けるが、D oはぐの場合は、地震が発生してから避難所に行くため、避難の仕方が違う。避難所に入って避難生活が長期化した場合という注釈をつけていただいたが、そういうことをきちんと説明していただかないと、誤解を招く恐れがある。また、風水害で事前避難をしている段階でも、避難が長期化したことと同じような対応しましょうというミスリードを招く恐れがある。

→【事務局】

こちらに書いてある大雨災害を踏まえたというのは、大雨災害のためにとという意味ではない。今回の大雨災害は、今までそういうものが来るという認識が浅かった、要するに防災意識が低かったという意味で、大雨災害を踏まえたという使い方をしている。大雨災害のためにこれを使うとか、大雨災害を対象にしたソフト対応をしているということではない。都市型災害で今年訓練の場でD oはぐを使うことで、住民の皆様にも少しでも防災意識を高めていただくとか、避難所がどういう運営になっていくものなのかということをつかまえてもらう意味。

【自治体によるWi-fi環境整備に関する29年度補助事業について（北海道総合通信局）】

○自治体によるWi-fi環境整備に関する、総務省の平成29年度補助事業についてご紹介する。

まず、公衆無線LANの特長としては、免許が不要なこと、世界共通の規格であること、サービスエリア内では、非常に高速、大容量の通信ができるということなどがあげられ、災害時には非常に有効な通信手段となり得る。

また、災害時の連絡にWi-fiをご活用いただくことにより、携帯電話回線の負荷を分散、軽減しながら連絡を取ることができる。

今回総務省では、公衆無線LAN環境整備支援事業として、避難所・避難場所等に想定される学校、市民センター等について自治体を支援したいと考えている。

事業主体としては、地方公共団体や第三セクターを想定しており、対象拠点は、防災拠点・避難場所、被災場所と想定される公的な施設となる。

ここで特に申し上げておきたいのは、財政力指数が0.4以下かつ条件不利地域の市町村については補助率が昨年の1/2から2/3に拡充されているということ。

北海道では、かなりの自治体が2/3補助の要件に該当すると思われるので、是非ご活用頂きたい。

【大雨等災害に関する自衛隊の取組について（陸上自衛隊北部方面総監部）】

○今回の検証委員会等の議論などの内容もいろいろと聞き、防災訓練にしっかり支援をしていながら、平素から地域の部外関係機関の方々との連携の強化は非常に重要。

また、各種施策への反映というところで、特に危機管理ノウハウに関する普及や教育機関への防災教育が非常に重要であろうということと、今回の派遣の活動については自衛隊OBの方々も非常に活躍された。

我々については、当然、北海道庁、振興局等々としてしっかり連携を図り、訓練の支援等も行

っている。

あわせまして、今回、道の危機管理の部署の職員、非常勤の方々が今回災害派遣の活動でいろいろ活躍をされているということも踏まえ、我々のOBの連合会との相互協力など、しっかりとノウハウの普及や活用ができればいい。

（２）二次報告（案）

○【事務局】

（資料４の二次報告（案）に基づき説明）【省略】

○【杉山委員（NHK札幌放送局）】

８番の広報・情報提供で、問い合わせ窓口の一本化と報道機関への対応ルールの明確化と書いているが、取材活動というのは、あらゆるところを取材して、必要な情報を視聴者に伝えるということがある。問い合わせ窓口を設けるとか決めるというのはいいと思うが、一本化という表現が使われると、そこだけしか取材できないというような変な誤解を生む可能性がある。

各自治体もそれに沿って、一本化なのだからそれ以外はなかなか応じられませんということになって取材活動が制約されてしまう。報道機関にとっては重要なところなので、非常に微妙な問題であり、修正をお願いできないか。

また、報道機関と一般の方の区別がつくようにというところは、どういう意味か。

→【事務局】

前段部分の窓口の一本化や対応ルールという言い方は、確かにこちらから一方的に決められた情報の出し方しかしないにとられてしまったような感じがする。今のお話については、今ご指摘があったように変更していきたい。

また、マスコミの方が入って取材を受けるのは構わないが、この言い方だと、少し管理主義的過ぎるのかもしれないので、マスコミへのオープン度合いを高めるという表現で少し工夫をして、修正したい。

決してマスコミに対して一つの情報だけで統一するつもりは全くない。

○【定池委員（東京大学大学院）】

広報・情報提供のホームページ掲載について、迅速で幅広い情報提供ができたと書いてあるからには、閲覧状況や、どのぐらい参照されたかというエビデンスがあるかとお尋ねしたが、そのご回答をいただいている。

また、合同台風説明会について、危機感を伝えたとあるが、実際に報道を確認しないと、報道される方々が本当に危機感を踏まえた報道をしてくださったという結果につながったとは言えないとお伝えしていた。説明会を実施したというだけで終わっているが、それだけではなく、その成果を踏まえて今後に生かすという観点でお調べいただいたのかどうかを教えてください。

道防災情報システムの入力に時間を要したと記載されており、人員補強というサポート案を出していただいたと思うが、幾つかの市町村の担当者に聞くと、この道防災情報システム

自体がユーザーフレンドリーではないので、入力の方法がわかっている職員でなければできないということと、非常に使いにくいという話がある。そのシステムを使いやすくするという改善案はないのかということは何度かご照会したのですが、その点についてのご回答をいただけていなかったもので、そちらを教えていただきたい。

→【事務局】

まず、例えば報道されて、どのくらい効果があったのかということは確かに調べていない。それから、ホームページに載せたことでどれほどの効果があったのかということも、検証の仕方が難しい。

今までやったことのない道庁と気象台が一緒のテーブルの中で、台風がこれからも大変だということでマスコミの方々に道民に知らせていただきたくて、そのような初の試みを行ったということ、評価されていていいと考える。多重性という意味で評価の対象になるのではないかと考えてここに載せている。

防災情報システムについて、入力が難しいという問題があります。入力が難しいというのは、いろいろな職員のレベルや、専任職員であるのか、兼任職員であるのかということでも違いが出る。したがって、毎度訓練をしながらその熟度を高めていくことで解決していくしかないと思う。少しくまらぬからシステムを改善するという問題よりも、まずは、できる職員もかなりいるため、今のシステムをどういうふうに効果的に使えるかということ、例えば我々道職員がサポートするというところでまずは行うべきでないかという判断に立っている。

○【定池委員（東京大学大学院）】

これまでの委員のコメントと、それに対する回答、それを反映させたのか、反映させなかったか、その理由は何なのかというプロセスのわかる対応表のようなものを見せていただきたい。

それから、ホームページは普段の閲覧状況はこのぐらいのアクセス数があって、今回はこのぐらい増えたということはアクセス解析をすれば出せると思うが、どうか。

それから、例えば、気象台さんと合同説明会をされたときに、何社で、どういう時間帯にニュースで放送されたのか、道新さんではどのぐらいの記事が割かれたのかということは調べればわかること。その辺も調べていただけない。

○【西潟委員（札幌管区気象台）】

今回の台風説明会の件は今調べているが、民放である。どのような放送で取り上げられたかということまでは録画していないので、気象台としてそのエビデンスがあるかと言われれば、それはないが、少なくとも私は複数社で放送されているのを確認している。

その際に、ニュースでの報道ですので、道庁でということ 키워ドにされて、気象台が道庁で説明会を行いましたという取り上げ方を複数社でされていたことは視聴している。

○【定池委員（東京大学大学院）】

例えば、今日、取材に来られているような記者さんなどが、ふだん台風取材などをされている方と同一かどうかわかりませんが、そういう方に少し聞いてみるとか、どういうニュースで報道されたかわかる手段はないのかということはお尋ねいただいたのですか。委員やオプザーバーのコメントの対応の誠実さに疑義がある。

→【事務局】

私ども行政として、あなたの社はどんなニュースを流しましたかという形では聞いていない。災害対応の最中で、今、台風が接近しているので気をつけてくれというニュースを流した、このことが我々にしてみれば画期的だったと考えている。

それを今になって各報道機関に聞くという手間はかけていないのは事実。

○【河西委員（札幌学院大学）】

広報に関して、例えば要配慮者である外国人に対しての広報をどう行っているのか、そういった視点も必要。

日本語がわからない外国人の方々が被災をしたときに緊急に情報を提供しなければいけない。

→【事務局】

今回、外国の方への情報提供ということでは、そもそも実際にできなかった上、この検証の中で視点として入っていなかった。

今回できなかったことはできなかったとして、それも課題の一つとして、外国人への情報提供のあり方というのは、確かに災害対応上は大事な問題だと思いますので、今後のことを考えて、課題と今後の対応のところに入れるよう検討する。

○【定池委員（東京大学大学院）】

避難行動について、多くの住民が安全に避難できたと記載されている一方で、避難者の割合は1割だったという記載もあり、一見すると矛盾する表現にも見える。

また、課題として、一部の市町村では避難情報のエリアメール送信ができなかったことなどから避難情報の伝達ができなかったと記載されている。エリアメールが送信できなかったが、それ以外の方法でも避難情報の伝達が全くできなかったのか、これでは読み取れない。

札幌市さんにお尋ねするが、評価できる事項として、空振りを恐れず、避難準備情報発令したということで、早目の避難に結びついたというのは、実際に避難をされた時間と避難準備情報の発表された時間と関連性が見える数字があるのかということをお尋ねしたい。

今後の方向性のところで、避難に関する情報伝達における自主防災組織の取り組みの促進と記載があり、これが行政の下請のような表現にとられてしまうと、自主防災組織の意味合いは異なる。解釈のされ方によっては、東日本大震災のときの消防団のように危険を冒して避難誘導させてしまうような文言にもとられかねないので、非常に慎重な表記をしていただきたい。

→【事務局】

エリアメールの件に関しては、エリアメールの送信ができなくて、そのほかの戸別訪問や防災行政無線などといった形の避難情報の伝達はしたと聞いており、この表現については見直しを行う。

自主防災組織については、結成をすることが目的ではないと考えており、これまでもそのような議論がされた。そうした趣旨から、既存の町内会の活用あるいは既存の自治会を活用した上で、なおかつそれが自主防災組織に結びつくような取り組みができればよろしいのではないか、そういう趣旨でここに自主防災組織を残させていただいた。

○【定池委員（東京大学大学院）】

自主防災組織という言葉がこの報告の中で一度も出てきていないのに、突然、今後の方向性で出てきてしまうと、課題や実際の対応とのつながりがわかりにくい。自主防災組織という言葉を書き込むことに反対しているわけではなく、地域住民との連携というような言葉にさせていただいて、例えば、民生委員なども含めた形にして、その中の一つに自主防災組織を記載していただければ違和感がない。

→【事務局】

自主防災組織というのは、全国の取り組みの中で肯定されている言葉と理解している。北海道が造語としてつくっているものではなくて、町内会等を使った自主防災組織の組織率を上げていって、それがまさに共助につながっていくのだろうと考えている。確かに危険を冒してまでやっていただくという意味ではなく、自主防災組織を使った共助は今後の方向性として残しておきたい。

○【定池委員（東京大学大学院）】

この検証委員会の報告は、検証委員会として知事に最終的に出すものだと思うのですが、道のご意向はもちろん聞いた上で、それを検証委員会として文言等を検討させていただいて、最終的に報告が上がると思います。

今のご意向はわかりますけれども、道の造語という意味で申し上げたのではなくて、この避難行動の文脈の中で自主防災組織が今後の方向性というところだけに突然出てきているので違和感があるという言い方をしたので、その点は補足させていただきたいと思います。

○【定池委員（東京大学大学院）】

この避難行動の文脈の中で自主防災組織が今後の方向性に突然出てきているので違和感があるという意味。

自主防災組織だけをここに書くことに反対。先ほどのような住民との連携という形にさせていただきたい。

○【佐々木座長（北海道教育大学）】

それでは、自主防災組織自体の結成率を高めることも、防災ということに関してこれから必要な面もあるので、地域住民との連携の一つとしてこれを促進していくということで記

載。

○【奥原課長（札幌市）】

定池委員の質問に関し、札幌市では避難準備情報を発令し、5名が避難した。実際にはそれほど激しい雨ではなかったため、避難に結びつかなかったのかなと考える。「避難準備情報」という名称が良くなかったという批判もある。

○【定池委員（東京大学大学院）】

お話しいただいて、ありがとうございます。

早目の避難に結びついたというこの書き方で、私自身は、避難準備情報を出したということ自体は評価しております。ただし、早目の避難に結びついたというものをつけないほうが良いという趣旨の意見を申し上げた。

○【志田局長（北海道）】

今の話ですが、避難情報発令したというだけでは評価にならないと考える。やりましたというだけではなくて、やってどうだったか、どういうことを目的にやったのかというところを書いてこそその評価なので、この表現でよろしいと思う。

また、先ほど、多くの住民が安全に避難できたというのと1割しか避難できなかったというのは矛盾するのではないかという言い方もされたが、ある面では安全に避難できたということもあったし、全体として捉えればそれは1割に満たなかったということであって、それは別に並列になっても矛盾しないのではないか。

○【定池委員（東京大学大学院）】

今のお話だと、早目の避難に結びついたかどうかのエビデンスがわからないのに書いているということは、誤った評価かもしれないという疑念を抱くかもしれない。

先ほどの報道をされたかどうかも確かめていないのであれば、実施したとしか書きようがないと思う。エビデンスがはっきりしていないということを情緒的な表現、曖昧な表現にするのであれば、事実の表記のみにしたほうが検証としては誠実な書き方ではないかと考えるが、委員長に一任する。

○【河西委員（札幌学院大学）】

10ページの乳幼児を持つ家庭では他の避難者への迷惑を考え避難を躊躇したという一文は、非常に衝撃を受けた。要配慮者は母子だけではなくて、障がいのある方々、身体の調子が良くない高齢の方々、そういった方々が一緒に避難所で一定期間過ごさなくてはならない。それが迷惑になるからということで避難自体を躊躇する、これはすごく大きな問題ではないか。

今回の検証ではそこまで書く必要はないかもしれないが、避難、また避難所の運営について、あらゆる人たちが躊躇なく避難できるような意識を住民に啓蒙、教育していくということも防災教育の中に入れていかなければいけないのではないかと個人的に思う。

○【定池委員（東京大学大学院）】

今の河西委員のご意見に補足させていただくと避難をしようと考えたときに避難行動をすることが自分や周りの家族のマイナスになると考えた場合、それは避難を阻害する要因になる。阻害する要因自体を取り除いていくことと、防災教育を通して助け合うということ、そういう両面に対応していく必要がある。

○【寺口課長（第一管区海上保安本部）】

救助救出・災害派遣要請について、ドローンの飛行に関する情報が不足したと記載している。

昨夏の大雨の際には、速報でドローンが飛んでるという情報が来た。ヘリコプターはテイルローターに少しでも当たると重大な事故につながる可能性がありますので、強い危機感を抱きまして、道に派遣した海上保安庁のリエゾンにすぐ情報を集めるように伝えたのですが、北海道の指揮室の中ではその情報はなかった。

したがって、「不足」というものではなく、「情報がない」と書いていただければと思います。

また、国交省の航空局のほうで平成29年度予算でドローンの飛行情報一覧をインターネットで見られるようにするシステムをつくるということがありまして、17ページにしっかり書いていただいております。こういう枠組みも利用しながら、情報共有を進められればなと思っております。

→【事務局】

そのように修正する。

○【定池委員（東京大学大学院）】

避難行動のところで避難所の指定率はどこに記載されているかお尋ねする。

→【事務局】

8ページの地域防災計画に記載されている取り組みの参考欄に、179市町村のうち108市町村策定済みと掲載した。

○【定池委員（東京大学大学院）】

避難支援計画の策定について179市町村のうち、108市町村が策定済とあるが、それが実際に生かされたのかということも調べていただきたいと委員会の中で申し上げた。その辺については、これからお調べいただくということか。

→【事務局】

避難支援計画そのものが機能したかどうかということになると、市町村ごとに調べていかなければならない。トータルではこれから市町村のさまざまな計画などを道が主体になって足りないもの、見直しが必要なものということ確認していくことにするつもりだが、避難計画は機能したのかということは、今回の検証の中では道として調べていない。

○【定池委員（東京大学大学院）】

市町村が絵に描いた餅にならないようにきちんと道としてサポートしていただけると解釈する。

→【事務局】

計画というのは実現するためにあるもので、市町村も絵に描いた餅にしたいわけではなく、ただそれが実態と合わなくなってきたということ。こういう台風災害を受けて、想定外を想定した見直しが必要になってくると考える。道として各市町村とこれから連携しながら、計画を見直し、訓練を通じて実効性のある計画を見出すことについて、日々努めていくという決意として、今後の方向性というところにも書いているつもりだと私どもは考えている。

○【定池委員（東京大学大学院）】

昨年、障害者差別解消法が制定され、避難所の中でも差別のないようにしなければならないことから、そのような観点も入れていただき、さらに実情に合った支援計画等々を市町村で作っていただけるようサポートいただけると解釈した。

○【定池委員（東京大学大学院）】

12ページの課題と今後の方向性で書いていただいているが、「仮定の話」として、今回の課題となったことと一緒にしているところが散見された。冬季に災害が発生した場合を想定すると防寒対策が必要ではないかということは「仮定の話」で、今回の台風、大雨の対応という反省材料とは違うので、今回出た課題とは別に書き分けていただきたい。（事務局了承）

○【定池委員（東京大学大学院）】

ライフラインについて、課題の停電発生の経過・復旧見込み時期等に関して、先行きに対する不安感を増幅されたという記述があるが、これはエビデンスがあるか。

不安を増幅させたということを書かずに、情報提供が十分でなかったという書き方をして問題ないと思うので、事実でないものは取り除いた書き方をしていただきたい。

また、書き方として、「周知」という言葉がこの報告書の中で繰り返し出てくるが、これは、知らしめるというニュアンスを与えてしまい、道民の方が見たときによい気持ちができるものではないと思う。したがって、伝達するとか、広報するとか、行政用語ではない、道民が読まれるということを意識した書き方をしていただければと思う。

→【事務局】

不安を増幅させたという表現が事実でないと言われたが、ある町の町長から、住民の不安が増すばかりだから、早く北電なりに情報提供するように道側から働きかけてほしいという事実があったので、そのとおりに書いている。

「周知」については、ほかのところも含めて、極力、役所言葉でない言葉に直すよう

に、それぞれもう一度確認作業を進める。

○【定池委員（東京大学大学院）】

今の事実の認識というのは、客観的な事実と個人の認識としての事実という捉え方がある。そこは今回は置いておくが、生活情報はいろいろな手段で伝えていくということが大切。それは、事業者の方が伝えていただくこともそうだが、コミュニティFMや、報道の方々がローカルの情報で伝えてくださることも大切なので、報道の方への広報という視点もこの中に入れていただけると、それこそ住民の不安感を低減させることにつながるため、加えていただきたい。

→【事務局】

報道機関への広報は、事業者がすべきもので、行政が優先的に避難所の住民に対して伝えて少しでも安心感を増してほしいということを個別対応をお願いしているところ。それは、報道機関に対してそういうことをしましたという話とは別ではないかと考えている。報道機関に対して電気の復旧見込みがいつかということと、できるだけ細かい情報を出していただきたいということは道側からもお願いするが、それを道が代わってやるという話ではないのではないかと考える。

○【定池委員（東京大学大学院）】

道にお願いしたいというニュアンスだけではない。生活情報、災害復旧の情報は非常に大切なものなので、それをあらゆる手段で住民の方に伝わるようにするということが、事業者だけではなくて、報道の方の協力も得ながらということを書いていただくことが大切。道がすべきだということではない。

○【佐々木座長（北海道教育大学）】

では、二次報告（案）について、幾つかの訂正等が出てきるので、事務局には、これを含めて最終報告としてまとめていただく。

（3）最終報告

○【事務局】

12月末の年末の一次報告、そして本日のご意見を踏まえた二次報告を含めた最終的な報告書の取りまとめの作業は、現在、事務局において並行して進めているところ。

報告書の構成につきましては、第1章として今回の検証の意義などを記載した概要、第2章として客観的な気象概要や避難状況、被害状況を記した客観的な情報、第3章として13の検証項目ごとの内容を一次報告及び二次報告の内容を中心に記載することとして、その他、参考とする資料もこれまでの委員会において各関係機関から報告いただきました活動の実績、昨年11月の検証委員会で実施しました現地調査の内容など、委員会で使用した資料を添付したいと考えている。

本報告書は、災害の記録として記憶にとどめるため、また、何年かたった後でも振り返れるように、さらに次に災害が起きた場合の手だてとして役立つよう、さまざまな資料も添付

したいと考えている。

なお、最終的な報告書は来月の第5回のお示しして成案とさせていただければと思っている。