

○吉川沙織君 立憲民主党の吉川沙織でございます。

平成三十年七月豪雨により、お亡くなりになられた方々にお悔やみと、被災された方々に心よりお見舞いを申し上げます。

避難勧告・指示の対象者は多くいらつしやっても、実際の避難行動に移す方の少なさというのはいは災害においても指摘されているところです。

今から五年前の当委員会においても、その少なさについては事例を問うて指摘しております。今般の災害においても同様であつたかと思ひます。

平成三十年七月豪雨における避難勧告・指示の対象と実際に避難行動に移された方の人数について、内閣府に伺ひます。

○政府参考人（海堀安喜君） お答えを申し上げます。

今回の豪雨災害について各都道府県から報告を受けている中では、七月の七日十一時三十分時点で避難勧告等の対象人口が最大となつております。その報告によれば、合計約八百六十万人に避難勧告あるいは避難指示が発令されております。

避難行動は、指定緊急避難場所への避難、あるいは近隣の安全な場所への避難、あるいは同じ家屋でも安全な場所へ、二階などへの避難といったものがあることから、実際にどのような避難行動を取つたかという人数を総数で把握することは困難でございますが、同時点、七月の七日十一時三十分時点で避難所におられた方、これは数が捕捉されております。この方々は約四万二千人であつたということでございます。

○吉川沙織君 パーセンテージで幾らですか。

○政府参考人（海堀安喜君） 約〇・五%ということになっております。

○吉川沙織君 一%に満たないということは、これはやはり大きな問題、課題ではないかと思ひます。避難行動に確実に移していただくことこそが国民の生命、身体、財産を守ることにつながるのであれば、それは正確な情報提供は欠かせないと思ひます。

情報提供をいかにしていくかという観点から、これから情報伝達手段の在り方について伺ひます。

例えば、今回、大きな被害が出た広島県広島市においてはどのようにして避難勧告等の情報伝達を行つたのでしょうか。

○政府参考人（大村慎一君） お答えいたします。東広島市に聞き取りを行いましたところ、避難勧告等の伝達に当たりましては、コミュニティFM放送を活用し、屋外スピーカーや緊急告知ラジオによる放送を行つたほか、市の登録制メールやケーブルテレビ等も活用したということございました。

○吉川沙織君 今の御答弁ですと、コミュニティFM放送、屋外スピーカー、緊急告知ラジオ、市の登録制メール又はケーブルテレビ等とおつしやいましたが、防災行政無線は流れなかつたのでしょうか。

○政府参考人（大村慎一君） お答えいたします。これも東広島市に聞き取りを行いましたところ、防災行政無線については整備はしておりますけれども、近年、防災の用途としては活用していないということございました。

○吉川沙織君 防災の用途としては使われていないということであるならば、ほかの用途ではちゃんと使つていたのでしょうか。

○政府参考人（大村慎一君） お答えいたします。平成二十六年に防衛施設の補助金を受けた形でデジタル化したということを契機に、演習場での訓練実施のアナウンスというようなことで使つていたということでございます。

○吉川沙織君 自衛隊の訓練実施で使われていた整備をして使っているのであれば、これは防災の用途に使うべきではないかと思うんですが、消防、見解ありますか。

○政府参考人（大村慎一君） これはやはり防災行政無線でございますので、私ども、なるべく多様な手段で情報伝達をしていただきたいということとは常々呼びかけているところでございますので、これはやはり防災の用途として活用していただきたいと思ひます。

また、市によりますと、今回のことも踏まえて、今後防災の用途でも活用できるように運用方法の見直しを図るということございました。

○吉川沙織君 今回、こうやって防災行政無線があるにもかかわらず、残念ながら用途が防災用でなかったがために流れなかった地域、そもそも市町村合併によって流れた地域と流れなかった、届いた地域と届かなかった地域、それぞれあったかと思えます。

東日本大震災を始めとする災害時は広域的な停電によりテレビは使えず、結果、防災行政無線のスピーカーから流れる音を頼りに避難をされた、助かったという各種アンケート結果が存在することから、その重要性については論をまちません。

防災行政無線の整備については、十年前から定期的にこの委員会を始めとして伺い続けておりますが、まずは最新の整備率について消防庁に伺います。

○政府参考人（大村慎一君） お答えいたします。

防災行政無線の整備状況につきましては、消防庁の調査におきまして、平成二十九年三月末現在ですけれども、前年より三十一市町村、一・八ポイント増加をいたしまして、千四百五十九市町村全体の八三・八％が整備をしているというふうに認識しております。

○吉川沙織君 今、八三・八％という御答弁がございました。これは実際、消防庁が公表されている整備率でございます。

十年前から一個聞き続けている問いがあります。

なぜならば、平成の大合併によって市町村合併が随分進んだ時期がありました。ですから、A市とB市があつて、A市は例えば防災行政無線が整備済み団体であつたとしても、B市になくて、A市とB市が合併してC市になったとします。でも、A市にはあるけどB市にはない、でもC市になったら整備済み団体として計上されてしまうことになってしまいます。ですので、その市町村合併の効果を抜いた実際の整備率をこれもずっと伺ってまいりましたけれども、この実質的な整備率について消防庁に伺います。

○政府参考人（大村慎一君） お答えいたします。

御指摘の市町村合併前からということになりますが、多くの市町村合併が行われる前の平成十六年三月末における市町村数、これ三千百五十五でございますが、これを基に平成二十九年三月末時点の整備率を個別に確認をいたしまして、改めて算出をいたしますと、整備率は七九・九％となっております。平成十六年三月末の先ほどの合併前の整備率六七・八％からしますと、一二・一ポイントの増加ということと考えております。

○吉川沙織君 市町村合併当時が随分前ですが、そこから一〇パー増えたと言われてもちよつと説得力低いと思うんですが。実質、消防庁が最新の整備率として公表されているのは八三・八％、実質の市町村合併効果を抜いた分の整備率だと、今

の御答弁ですと七九・九％。大体四％ぐらいの開きがあると同時に、二〇％の地域でまだ防災行政無線のスピーカーから流れる音が届かない。今回の豪雨災害のように雨音がすければ、それも届かない。その場合は戸別受信機の整備ももちろん必要で、一定程度財政措置をこの間講じてくださいと申し上げて、少しずつですが講じられてはいますけれども、まだ二〇％の地域でそれすら届かないというのはやっぱりいかなものかと思えます。

と同時に、さっきの東広島市の例のように、防災行政無線と防災と銘打っていないながらほかの用途にしか使われていないところがあるのであれば、実質的な整備率というのは更に低くなつてしまいかねないというような状況もあるかと思いますが、これについてはまた別途伺っていきたいと思っております。

これから実際避難に移していただくためには、災害心理というものも考慮しなければいけないと思います。これまでの国会の質疑、衆議院、参議院においてそうですが、正常性バイアスというのを取り上げているのは私だけかと思いますが、避難等の考え方に正常性バイアス等の災害心理を考慮すべきではないかということも、これは指摘を続けてまいりました。今般の西日本豪雨においては、正常性バイアスにより避難が遅れた側面も指

摘されています。

平成二十九年一月三十一日改定の、内閣府、避難勧告等に関するガイドライン七ページでは、「居住者・施設管理者等の避難行動」としてこう書いてあります。「自然災害に対しては、行政に依存し過ぎることなく、「自らの命は自らが守る」という意識を持ち、自分は災害に遭わないという思い込み（正常性バイアス）に陥ることなく、居住者等が自らの判断で避難行動をとること」とされています。

正常性バイアスは、日常生活で小さな異常があっても、一定レベルまでは大したことがない、正常の範囲内と解釈する性質であって、心の平静を守るために人間に本来備わっている機能であるとされています。この人間本来の機能が、災害時には危機を楽観的に捉えてしまうリスクにもなっています。

避難勧告等に関するガイドラインは、災害時にも人間の性質として正常性バイアスに陥るものであるという、この前提で書き直すべきではないかと思うんですが、内閣府、いかがでしょうか。

○政府参考人（海堀安喜君） お答え申し上げます。

住民がこの正常性バイアスに陥ることなく、避難勧告等に積極的な避難行動を取っていただくというのが一番重要だというふうに思っております。

我々、この現在のガイドラインで、具体的には、

平時からハザードマップ等を通じて水害等のリスクについて理解をしていただく、あるいは、発令者を明確にして、緊迫感のある表現で対象者ごとを取るべき避難行動が分かるように伝達するといったことを進めているところでございます。

表現として陥ることなくというのは、陥る可能性があることを我々も認識して、そういうことをないようにするためにどうすればいいかということとを原則にしたいということで、趣旨としては同旨だというふうに考えております。

○吉川沙織君 陥ることなくであればいいんですけれども、陥るのが前提で、今、情報伝達手段を広げていくという御趣旨の御答弁ありましたけど、もう一步踏み込んで更に改定するおつもりありませんか。あるかないかだけで構いません。

○政府参考人（海堀安喜君） 表現ぶりの件については、今後検討をさせていただきたいというふうに思います。

○吉川沙織君 今回の西日本豪雨においては、愛媛県大洲市では、例えば防災行政無線の避難の呼びかけを命令口調で行って、それを聞かれた住民の方は慌ててやっぱり避難を開始したというようなこともありますので、そういったメッセージ性を強く打ち出すということも必要ではないかと思えますので、是非改定をしていただきたいと思います。

ます。

実際に、逃げるためにはいろんな情報が住民の方に伝わっていないかもしれません。そういった意味で、これもずっと指摘しておりますけれども、土砂災害警戒区域の早期指定と住民周知の必要性については、これも大事です。正しい情報提供という観点から欠くことのできない情報だからです。特に、四月十三日の当委員会においては土砂災害警戒区域等の指定状況について確認し、完了しているのが四十七都道府県中たったの十三府県であることや、指定が進まない理由について改めて確認しました。

その際に指摘したことでもありますが、指定が進まないのであれば、せめて土砂災害警戒区域の指定状況を都道府県ごとに公表すべきではないか。これはこの前も伺いましたが、国交省、都道府県ごとに公表すべきではありませんか。

○政府参考人（塚原浩一君） お答えします。

国土交通省では、都道府県ごとの土砂災害警戒区域等の指定区域数につきまして毎月ホームページで公表をいたしております。その中で、進捗率の母数となる総区域数の推計値について、年に一度、年度末時点で調査を行い、都道府県ごとの値も併せて公表しております。

現在は、進捗率という形では公表しておりませんが、進捗率の母数となるその総

区域数の推計値と、それから指定区域数の情報の時点が異なるために見かけの数値となっております。これをパーセントの形に直してしましますと誤解を招くおそれがあるということで、そのような形にはしておりません。

ただ、これまでの委員の御指摘も踏まえて、都道府県ごとの指定区域数を表示する際に、総区域数の推計値を参考として併せて表記をするという形で適切な公表に努めております。

○吉川沙織君 警戒区域の指定率、一度も国交省が公表されていないのであれば指摘しませんでした。でも、二年前は、国交省自身が二〇一六年二月二十九日時点で都道府県ごとの指定率、公表されています。例えば愛媛県だと、その当時ですけれど、二二％という形になっています。

母数の問題とか、いろいろ誤解を招きかねないという御答弁、この前も今日もありましたけれども、でも、大体指定率、自分の住んでいるところの都道府県の指定率がこのような状況なんだ、じや、関心を持ってこれからも注意して見ていくということにもつながりますので、一度でも公表したのであれば、これは条件付ければいいと思います。まあ若干この前の質疑を受けて改善はしていただいたようでありませけれども、指定率、公表すべきではないですか。いかがですか。

○政府参考人（塚原浩一君） 改めましてござ

いますけれども、やはり進捗率という形で出すのは住民に誤解を招くという懸念がございますので、これは今のところ控えております。

ただ、委員の御指摘も踏まえて、引き続き、分かりやすく適正に、かつ住民の皆さんに理解していただけるような公表の方法は引き続き研究してまいりたいと思います。

○吉川沙織君 平成二十三年十一月四日の当委員会国交省自身が、「この区域指定を進めるということは重要でございまして、進捗状況について広く周知する」と国交省自身が答弁なさっています。この指定率を数字で国民の皆さんにお示しするということは、広く周知することにつながり、命を守る情報提供ということにもつながりますので、是非改善をお願いしたいと思います。

この指定の前段となるのが基礎調査でございます。基礎調査に関しては平成三十一年度で完了予定となっておりますが、今回被害の大きかった三県は、広島が今年度、来年度に岡山県と愛媛県がようやく指定の前段の基礎調査が終わるということですので、こういったことも踏まえてしっかり見ていきたいと思います。

今般の災害においてもそれぞれの自治体が大きな役割を担っていただいています。それでは、市町村の防災体制は充足しているのか。国民の生命身体を守る情報提供も体制が充足していなければ

十全にはかなわないことから、まずは現状把握という形で平成二十三年から幾度も指摘し続けたところ、五度目の指摘となった四月十三日の当委員会、大臣から、「約三割の団体で防災職員の数ゼロということ把握」していると答弁がありました。

平成二十九年四月一日現在、平成二十九年地方公共団体定員管理調査結果の概要四ページを見ますと、平成六年からの部門別職員数の推移、平成六年を一〇〇とした場合の指数は、一般行政部門の職員数が七八・〇と減少を続ける中で防災は九九・七と体制強化が図られているようにも思われますが、この結果踏まえて、市町村の防災体制について内閣府の認識を伺います。端的にお願いします。

○国務大臣（小此木八郎君） 今御指摘のとおり、総務省の地方公共団体定員管理調査によると、過去十年におきましての市町村における一般行政部門の職員数は約三万三千人減少している中、防災部門の職員数は約二千六百人増加しており、防災職員の確保が進められているとは認識をしておりますが、一方で、平成二十九年の同調査によりまずと、先ほど委員御指摘、先日の議論の中でありましたように、四割の団体が一人から四人、三割の団体がゼロ人と、防災職員が少ない市町村が少なからずあるということを議論いたしました。

こうした防災職員が少ない市町村では、大規模災害が発生した場合に自らの職員だけでは災害対応が困難となる場合もあり得ることから、BCP、業務継続計画の策定や応援・受援体制の構築を促して市町村の防災力の向上に取り組んでまいりたいと存じます。

○吉川沙織君 防災担当職員がゼロのところは約三割あって、約四割の団体が一人から四人、まあだから兼務しているというところたくさんあるんだと思います。今も大臣答弁でおっしゃいましたけれども、市町村の防災力の向上としてBCPの策定や応援・受援体制の構築の促進が指摘されましたし、今答弁でもおっしゃっていただきました。

じゃ、逆に申し上げれば、防災担当職員がその市町村にいらつしやらなくても、BCPで他部課の兼務者の役割が明確になっている、あるいは都道府県や他の市町村からの応援により防災体制は例えば職員がいなくてもBCPやほかからちゃんと兼務ができる体制がある、ほかの市町村から応援を受けられる体制があるというのが明確になっているんだったら市町村には職員がいなくてもいいというお考えなんですか。

○政府参考人（海堀安喜君） お答え申し上げます。

地方公共団体が必要な対応を行うためには体制

の構築が重要であるというふうに認識しています。このため、まず公共団体においては、地域の実情を踏まえつつではございますが、行政需要に応じた適切な人員配置を行っていただくというのが基本だというふうに思っております。その上で、BCPあるいは応援・受援体制を構築してそれを補うというようなことで防災力の向上を図っていただければというふうに考えているところでございます。

○吉川沙織君 では、内閣府にもう一回伺いますけど、じゃ、防災担当職員はいた方がいいということでもいいですね。

○政府参考人（海堀安喜君） これは、専任の防災職員を置くかどうかは公共団体の状況によりますが、災害対応を行う職員をまず確保していただくということが重要だというふうに思っております。

○吉川沙織君 地方財政厳しい折、しかも地方の職員さんも減っている中で厳しい状況にあります。ですので、この問題は改めてまた伺っていききたいと思えますけど、果たして今、国の防災体制はどうなのか。

今回、内閣府防災を中心に夜を徹して対応に当たっていただいたと承知しておりますが、例えば、先般改正された災害救助法では、災害の救助実施主体が現行は四十七の都道府県の数でマックスで

すけれども、今後施行されて指定受ければ、指定都市二十がそれに上乗せされます。でも、内閣府防災の体制は、充足されなければ今と変わらない体制でそれを受けていかなければいけないということになります。国、地方共に体制の現状把握と充実が求められる状況だと思いますが、端的に見解を伺います。

○政府参考人（海堀安喜君） 内閣府防災では、緊急事態対応、激甚指定、被災者支援などの応急対策あるいは復旧等の対応をしております。これまでも順次体制の整備が図られてきたところでございます。今後も関係省庁と調整をして体制の整備に努めてまいりたいというふうに考えております。

○委員長（河野義博君） おまとめください。  
○吉川沙織君 是非充実していただきたいと思えますし、先般の五月二十四日の衆議院の委員会で大臣もしっかりやっていきたいとおっしゃっていましたので、注視していききたいと思います。

防災行政無線の整備、未整備についても、今回どうだったのか、広域だったからこそ国として把握して、今後の防災に資する取組に生かしていただきたいということを申し上げて、質問を終わります。

ありがとうございました。