

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。

今回は、令和二年七月豪雨に特化した内容として、特定非常災害と災害義援金の在り方、そしてまた、今般の被害等を踏まえ、今後の災害対策、防災対策に資する観点から質問いたします。

令和二年七月豪雨による災害は、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律に基づく特定非常災害に指定されています。過去の災害における指定の例について内閣府に伺います。

○政府参考人（青柳一郎君） お答えいたします。

これまで特定非常災害特別措置法に基づき特定非常災害に指定された災害は、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震、平成三十年七月豪雨、令和元年台風十九号、そして令和二年七月豪雨でございます。

○吉川沙織君 この特定非常災害特別措置法は、

阪神・淡路大震災の発災を受けて平成八年に制定された法律です。今まで、今の答弁から七例あると伺いましたけれども、平成二十八年以降はほぼ毎年これに指定をされているような状況にあります。が、この特定非常災害の定義について伺います。

○政府参考人（青柳一郎君） 特定非常災害は、特定非常災害特別措置法におきまして定義が設けられておりますけれども、ちょっと長いんではし

○吉川沙織君 立憲・国民・新緑風会・社民の吉川沙織でございます。

この間の災害によりお亡くなりになられた方に

よりますけれども、著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、被災者の権利利益の保全等、同法に定める措置を講ずることが特に必要と認められるものとされているところでございます。

○吉川沙織君 今御答弁いただきましたように、特定非常災害特別措置法第二条の書き出しにこうあります。「著しく異常かつ激甚な非常災害」と書いてありますけれども、では、この判断をどのようにするのか、具体的な判断基準を伺います。

○政府参考人（青柳一郎君） この著しく異常かつ激甚な非常災害につきましては、これまで国会答弁において、死者、行方不明者、負傷者、避難者等が多数発生していること、住宅の倒壊等の建物被害が多数発生していること、交通やライフルインが広範囲に途絶していること、これらの被害により地域全体の日常生活や業務環境が破壊された状況にあること等の諸要因を総合的に勘案して該当するか否かを判断すると答弁されておりますけれども、具体的な指定基準は特にございません。

○吉川沙織君 特定非常災害特別措置法の概要にも、それから今答弁いただいたように国会答弁でも、今おつしやった四要件、これらを総合的に勘案するということだけであつて、具体的な基準は設けていないということでした。

冒頭申し上げましたとおり、この法律は平成八年にできていますが、それほど多くの災害が指定

されてきたわけではありません。ただ、平成二十八年以降、二十九年除いては、平成二十八、平成三十、令和元年、そして今回の令和二年七月豪雨と、ほぼこれに指定されるような災害が毎年発生をしているということになります。

ただ、これ、平成八年六月五日の法案審査時、参議院災害対策特別委員会で、当時の政府委員、国土庁の防災局長の答弁を見てみると、「阪神・淡路大震災級の極めて大規模かつまれに見る災害」を想定しているとの答弁が残っています。ですので、この特定非常災害の指定対象となる災害を明確にすべきではないかと考えるんですけども、内閣府、いかがでしょう。

○政府参考人（青柳一郎君）お答えいたします。特定非常災害の指定につきましては、先ほど申し上げましたように、被害の規模、状況等に係る諸要因を総合的に勘案した上で、この特別措置を講ずる必要性等の諸般の事情をしんしやくして個別の災害の状況ごとに判断することが必要であると考えております。

また、災害はそれぞれ個々に状況も異なるというところもございます。近年、激甚な災害が頻発しているということも踏まえますと、具体的ないわゆる数値基準のような指定基準を設けるということは現時点で考えておりません。

○吉川沙織君なぜこの問い合わせ立てたかと申します

すと、この特定非常災害特別措置法で、今回の災害も七月十四日に政令でそれが指定されているわけですけれども、この政令に指定されることによって行政上の手続がいろいろ変わります。この特定非常災害特措法というのは、その名が示すとおり、あくまで特例措置です。本来は、それぞれ定められている行政手続には何らかの形で期間が定められる理由が厳格にあるわけですので、本来、柔軟に変えられるのであれば、元々の法律を変えるべきというのが立法府側の立場として言えることかと思いますので、それを指摘して次に移ります。

令和二年七月豪雨による被災者を支援するため、多くの災害義援金が寄せられています。災害義援金については、平成二十三年以降の大規模災害時に差押えを禁止する法律が制定されてきています。これまでの災害義援金差押禁止法について、法律名のみ内閣府に伺います。

○政府参考人（青柳一郎君）これまで四つの法律が制定されています。

東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律、平成二十八年熊本地震災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律、平成三十年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律、令和元年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律の四本でございます。

○吉川沙織君 平成二十三年の東日本大震災と平成二十八年の熊本地震に関しては、特定非常災害に指定されたその災害名が冠された法律が成立をしています。

平成三十年と令和元年はそれ以外のものも入っているわけですけれども、一応確認です。平成三十年には特定非常災害の平成三十年七月豪雨が、そして令和元年の方には特定非常災害に指定されている令和元年台風十九号が含まれるということです。

○政府参考人（青柳一郎君）はい、含まれております。

○吉川沙織君 つまり、今まで七つが特定非常災害に指定をされてきているわけで、その災害義援金を差押えすることを禁止する法律自体は、平成二十三年以降しかありませんので、今まで四本でございます。

では、今内閣府から答弁があつた四本の災害義援金差押禁止法は内閣提出法律案か議員立法かを参議院議事部長に伺います。

○参事（金子真美君）お答えいたします。

災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律案は、過去四度成立しておりますが、全て議員立法でございます。

○吉川沙織君 全て議法であるという答弁をいたしましたし、これらは全て全会一致で可決、成

立をしております。平成二十三年東日本大震災以降の特定非常災害については、全て災害支援金差押禁止法が制定されています。

令和二年七月豪雨も先般特定非常災害に指定されましたが、これまでと同様の立法措置を行おうとする場合、国会が閉会中でも可能かどうか、参議院議事部長に伺います。

○参考（金子真実君） お答えいたします。

閉会中の審議につきましては、本会議において継続審査又は調査の議決が行われた場合のみ当該委員会において行うことができます。

他方、法律案の発議、提出や本会議の招集は行えないとしており、閉会中に法律を成立させることはできません。

○吉川沙織君 先般の通常国会は、六月十七日に会期末を延長することなく迎えました。その六月十七日は、皆様も出席なさったと思いますが、本会議が開かれて、そこに付された案件の一つに、委員会及び調査会の審査及び調査を閉会中も継続するの件として、異議なしで、ですから、今日もこうやって委員会は開くことができます。ただ、法律を通すための本会議を閉会中に開くことはできません。

令和二年七月豪雨が特定非常災害に指定されていることからすると、これまでと同様の立法を検討する必要があります。また、これをどうするか

ということによって、債権者、債務者双方にとつてやはり早急に方向性が示されることが望ましいのではないかと思います。

今回、特定非常災害であるにもかかわらず、同様の立法措置が国会が閉会中であることによつてのみできないとするのであれば、法の公平性の観点からも疑義が生じてしまうのではないかと私は強く思っています。国会を召集する立場である内閣の一員たる防災担当大臣については、このことを強く指摘しておきたいと思います。

これは、議法であれ閣法であれ、関係ないです。国会が開かれなければこれまでと同じような措置が国会で立法することができないのですから、それは強く指摘しておきます。

次に、災害時における情報提供の観点と行政機能の確保から伺います。

私は、平成二十年四月以降十二年間、災害時の情報提供に関し、様々な角度からこの委員会を始めとしていろんな委員会で問うてきました。その重要な伝達手段の一つである防災行政無線の整備率について伺いたいと思います。

これは、公表されている整備率と、そして私自身、これ、平成の大合併が途中でありました、平成の大合併の効果を抜いたもの、市町村合併効果を抜いた旧市町村単位の防災行政無線の最新の整備率、公表されているものと市町村合併の効果を

抜いたもの、最新それでお答えください。

○政府参考人（荻澤滋君） 防災行政無線等の整備状況でございます。

直近の取りまとめ、公表しております平成三十一年三月末現在の数値でございますけれども、全千七百市町村のうち千五百七市区町村、率にすると八六・六%で整備されているという状況でございます。また、もう少しきめを細かくいたしまして、市町村合併が行われる以前の平成十六年三月末で見てみると、こちらは、母数、分母は三千五百五になりますけれども、こちらについても個別に確認したところ、八四・六%という状況でございます。

○吉川沙織君 A町とB町があつてC市になったときに、A町は整備済団体であつてB町ではなくて、それがC市になつたとしたら、そのC市は旧B町になくとも整備済団体として計上されてしましますので、市町村合併効果を抜いた実質の整備率は公表値より当然低くなります。これは、実は私、平成二十一年四月から十一年間、定期的に一年に一回若しくは二年に一回は聞いてきたわけですから、けれども、大体これまで公表値とそれから実質の整備率というのは四%ぐらい平均して乖離がありました。

では、今回どうなんだろうということで、今お伺いするのが、平成二十九年三月末、平成三十年

三月末、平成三十一年三月末の公表値と実質値の差、パーセンテージでお答えください。

○政府参考人（荻澤滋君） 平成二十九年三月末時点では三・九ポイントの差、また三十年三月末時点では四ポイントの差、今ほど申し上げました三十一一年三月末、直近でございますけれども、申し上げたとおり、二ポイントの差という状況でございます。

○吉川沙織君 この公表されている整備率と市町村合併効果を抜いた実質の整備率って、これまで委員会等で八回聞いて今日九回目なんですけれども、大体最大で四・八から三・九ぐらいまで差があつたのが、今回の今お答えいただいた数値では二%まで改善をしたように見かけ上は見えますが、これについて要因があつたらお答えください。

○政府参考人（荻澤滋君） 直近の平成三十一年三月末時点の調査、取りまとめでございますけれども、いわゆる防災行政無線等の整備率調査でございますけれども、無線等を活用した地方団体が自前で無線網を構築する防災行政無線同報系に加えまして、コミュニティーフィルム放送、そういった民間事業者の放送網等を活用した防災行政無線と同等の機能を果たし得るもの、こういうものについても加えて調査をしているところでございます。今回二ポイントに縮まったというのは、こういうことが要因の一つになっているものというふうに

考えています。

○吉川沙織君 私、平成三十年版の消防白書と令和元年版の消防白書の市町村防災行政無線通信施設整備状況というのを拝見しました。そうしたら、備考欄があつて、備考欄一と二とあるんです。備考欄の二の書きぶりが今回のから急に変わったんですね。だから、今答弁されたものを、今まではずつと書きぶり一緒だったんです、平成二十年代前半から。それが、今まで同報系に特化していく、それ以外に加えたものについてはちゃんと明記していたんですけども、それ以外のものと同様のものとみなして計上したということなんですが、では、じゃ、今までと同じ計算式、同じ基準で最新の公表の整備率と市町村合併抜いたものつてあればお答えいただけますか。

○政府参考人（荻澤滋君） 冒頭申し上げました直近の平成三十一年三月末現在の数値でございますけれども、コミニティーフィルム放送網を活用したものを除きますと、千七百四十一市区町村のうち八三・九%、また、三千百五十五旧市町村を母数にいたしますと七九・八%ということです、その差は四・一ポイントという状況でございます。

○吉川沙織君 これまでと同じ基準で答弁いたしましたときに、一覧にしてみたんですけども、今まで、これまでの十一年間、緩やかであつても前で無線網を構築するということでございますの

が、今答弁いただいたものは初めて下落してします。この下落した要因についてあれば伺います。

○政府参考人（荻澤滋君） 若干数値、委員のおつしやるとおり下がっているところでございますけれども、例えば、大変老朽化している、現在、防災行政無線同報系デジタル化の整備が進んでおりますけれども、かつて古く何十年前に整備されたアナログ系の防災行政無線、これについてデジタル化をする、また更新する、大変費用が掛かりますので、これについては独自で無線網を構築するのではなくて、既にあるFM放送等の民間事業者の無線網を活用しようと、そういうふうに選択、決断をされた市町村があつたものというふうに考

で、目前で送受信機も整備する、大変費用が掛かりますので、一方で、伝達手段の整備、一刻一刻争うものでございますので、それよりも早く安価にできるものであれば新しい技術については積極的に活用していくべきではないだらうかということです、二十八年に通知を出しまして、こういうような方式の活用についても推奨をしているところでございます。

○吉川沙織君 多様な情報伝達手段はあつてしかるべきですし、おっしゃることも分かります。ただ、これまで必要だからということで手厚い地財措置を講じてやってきて、なおかつ今回の公表値からしつとその中に計上するものを変えていること自体が、私は、立法府に身を置く者としては、しつと変えたのがちょっと余りよろしくないのではないかと思います。統計の取り方をこのように変更するということは、こうやって見付けることができいいです、十一年ずっと聞いていたから、あら、数値おかしいじゃないのと分かっただけであつて、これは余りよろしいことではないと思います。

消防庁として防災行政無線の位置付けがこれまでと変わらないということであれば、これまでの数値との連続性を確保した形で公表した上で、さらに、今おっしゃったコミュニティーフィムとかを参考値で併せて公表したらよろしいんじゃないかなと思います。

で、いかがでしようか。

と思うんですが、いかがでしようか。

○政府参考人（荻澤滋君） 市町村の防災行政無

線、同報系の整備につきましては、多額の費用が掛かることからなかなか苦戦をしているところでございました。委員のおっしゃるとおり、この

十年来、その整備に向けて後押し、支援をいたしましたところでもございます。したがいまして、そういう数値の取り方については、連続性についてもしつかり配慮をしてまいりたいというふうに考えております。

○吉川沙織君 実態を表すという意味で、本当に国が出す数値とか統計というのはとても大事ですので、是非お願いをしたいと思います。

それでは、令和二年七月豪雨において、この情報伝達手段の主要な一つである、東日本大震災で特に役立つたと消防庁防災情報室が令和二年三月に出している災害情報伝達手段の整備等に関する手引きでも書かれていますけれども、これが浸水により故障した有無、これを伺いたいと思います。

○政府参考人（荻澤滋君） 令和二年七月豪雨における防災行政無線の被害状況でございます。

これにつきましては、小規模の支障も含めて現在悉皆調査中でございますけれども、現在把握しているものでございますと、熊本県における二市一村において被害が生じているということでござります。八代市の坂本地区、これは合併前の旧坂

本村でございますけれども、そこの送受信機の被害、そのほか屋外スピーカーにおいて浸水被害が生じているという状況がございます。

○吉川沙織君 災害時における情報伝達並びに行政機能の確保の観点から、今防災行政無線の浸水の被害状況について伺いましたけれども、庁舎自身が浸水をしてしまった例というのは、去年十一月二十日のこの委員会でも台風十九号の例を引いて明らかになつていますけれども、じゃ、今回の令和二年七月豪雨において庁舎が浸水してしまつた事例を、把握されている分だけで結構ですのでお願いします。

○政府参考人（荻澤滋君） ただいま申し上げました熊本県八代市の坂本支所、これは旧坂本村でございます、ここにおいて二メーターハーフの浸水被害、大変大きな被害がございました。そのほか、大分県の日田市天瀬振興局庁舎、また、消防庁舎でございますけれども、熊本県の人吉下球磨消防本部の庁舎において床上の浸水被害があつたところでございます。

○吉川沙織君 この浸水した庁舎というのは、例えれば自治体が出しているハザードマップなりなりで洪水浸水想定区域内に位置していたかどうかだけお答えください。

○政府参考人（荻澤滋君） 私どもで各市の方で作成しておりますハザードマップで確認しました

ところ、今申し上げたところいすれも、深度の浅い深いはござりますけれども、浸水想定の区域内にあつたところでござります。

○吉川沙織君 さつき、防災行政無線の浸水において、旧坂本村においては親局まで、普通は屋外スピーカーなんかは浸水することも本当はあつてはならないんですけども、親局まで浸水をしたということは、想定を超える浸水被害があつたことは明らかですけれども、ただ、やはりこれは対策を講じていく必要があると思います。

先ほども申し上げましたけれども、昨年十一月二十日のこの委員会で、台風十九号等による大雨で自治体の庁舎が水没し、初動対応に影響した自治体も見られたことから、庁舎が浸水想定区域に所在する自治体を内閣府として把握していますからしていませんかとお伺いしたら、把握されていないという答弁があつて、でも、その後、調査をいたしましたと答弁がありました。

事実、これ調査を行つていただいた結果が、今年二月五日の令和元年台風十九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二回、資料六の一で示されていますけれども、庁舎の浸水対策を行つていると回答した自治体でも非常用発電機の浸水対策を講じているのは約五一%にとどまっている。こういうことから見ても、いつ何どき、どんな豪雨が、どんな災害があるか分からな

いものですから、早急な対策が必要だと思います。先週八月二十一日に、内閣府は、避難勧告・指示の在り方について一本化することについて、さらには、災害対策基本法改正に向けて作業をこれから進めていくと、いうことが正式に公表されました。今後、避難勧告と指示を一本化すること自体は明らかに、もう報道も多くなされています。

では、今日以降の災害についてはどのように発令をしていくのか、内閣府の方針を伺います。

○政府参考人（青柳一郎君） お答えいたします。

避難勧告、避難指示については災害対策基本法に規定されておるところでございまして、一本化のためにはこの法律の改正の手続が必要でござります。また、市町村における避難情報の発令基準の変更等も行つていく必要があると考えておりますので、災害対策基本法が改正施行されるまでは現行の避難勧告、避難指示が発令されることとなるものでござります。

ですので、それまでの間、避難勧告、避難指示が発令されること、こういったことをしっかりと周知をしていく必要があると考えておるところです。

○吉川沙織君 一本化になるのにばらばらに出ると分からなくなるんですけども、いつ出されますか、法律。

○政府参考人（青柳一郎君） 現在、サブワーキングの検討を年内を目標にまとめていただくべく作業を進めておりますので、その結論が出次第、法案をまとめて、閣議決定に向けて法案作業を進めていければと考えております。

○吉川沙織君 避難勧告と指示については、災害対策基本法の第六十条に法的根拠がないとも読めないような文章はありますので、確かに変えないと、あと、市町村長にその発令の権限があるので分からなくなはないんですけども、私たちからすれば、もうこれ一本化するの分かつていて、でも、どっちやねんということになりかねないので、是非混乱を来さないような形でやつていただきたいと思います。

そしてまた、これ、去年三月に避難勧告等に関するガイドラインが改定されて、全員避難を意味するのはレベル4です。でも、さらにその上に5があるので、まだ上のレベルがあるから油断で住民に直感的に分からぬといいうおそれがあるとは思わないでしようか。5だと既に災害発生しています。いかがでしょう。

○政府参考人（青柳一郎君） お答えいたします。

委員御指摘のとおり、警戒レベル5を設けると、それまで避難しない住民が出てくるおそれがあるという点、先ほど申し上げましたサブワーキンググループにおきましても一部の委員から同様の御指摘はいたいでいるところでござりますけれども、一方で、このサブワーキンググループでは、

昨年度より警戒レベルは五段階であることを周知徹底してきている、五段階という仕組みを変えることで混乱を生じかねないのではないか、また、警戒レベル4の上に住民に命を守る最善の行動を求める段階も位置付ける必要がある、また、避難は警戒レベル4までに行うものであって、その上の段階は避難する段階ではないという位置付けを明確にするべきといった御意見も出されたところでございまして、こういった御意見も踏まえまして、今後、引き続き検討を進めてまいりたいと考えております。

○吉川沙織君 5まであって、4で本当は全員避難なのに、まあ5があるからまだ大丈夫かと思つていたら、5だと本当に既に災害が発生している段階ですので、そこはこれからまた検討をいただくと思いますので、分かりやすくやつていただきたいと思います。

それから、もう一点あります。避難勧告・指示の一本化に伴つて、市区町村が出す警戒レベル情報、これ1から5まであって、避難勧告とか指示がここに入つていて、もう一個あります。今申し上げたのは警戒レベルで、警戒レベル相当情報といつて、気象庁とか都道府県がこれまた出すんですけど、こつちは何かというと、河川水位や雨の情報で、同じ1から5に区分けしているんですねけど、警戒レベル情報と警戒レベル相当情報があくまでもリンクをしていない、だから分かりづらい。

この関係を併せて整理をして、避難に結び付けていただくような、どうせ改善をしていくならそういう必要があると思うんですけども、もし大臣、御所見があれば、なれば内閣府、お願いします。

○政府参考人（青柳一郎君） 御指摘の警戒レベル情報と警戒レベル相当情報の関係については、そもそも防災情報が多様かつ難解で分かりにくいうことから、昨年、五段階に整理をして、それぞの対応関係を示させていただいたところでございます。

ただ、まだなかなか相当情報と警戒レベルとの関係が分かりにくいという声もござりますので、相当情報、関係省庁もござります。すぐさま改善がどこまでできるかというところもござりますけれども、できるだけ分かりやすく住民に伝わるよう、気象庁、国土交通省等とも連携して防災情報の検討を行つていただきたいと考えております。

○吉川沙織君 これ、私、何というんですか、市区町村が出す警戒レベルで確実に避難しましよう、気象庁などから出る河川水位や雨の情報を参考に自動的に早めの避難をしましようといって、別のこと書いてあるんですね、1から5で。警戒レベル情報と警戒レベル相当情報で、常にこれ見て、ああ避難しなきやというんだつたら分かるんですけど、やっぱり分かりづらいものですから、来年になろうかと思いますけど、災対法改正に向けて、これも併せて是非検討の俎上にのせていただきたいと思います。

災害の情報伝達については、特に、情報が届くこと、その情報の意味が分かること、避難行動を確実に促すことが必要で大事だと思います。実態把握とその手段の在り方を含め、国民の生命、身体、財産を守るという観点で、立法府の立場から引き続き質問をしていきたいと思いますので、これからもよろしくお願ひします。ありがとうございました。