

広域避難に関する制度面での 対応の方向性（案）について

令和2年8月21日
令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関する
サブワーキンググループ
（第3回）

内閣府（防災担当）

課題認識

- ・ 都道府県・市町村の行政界を越えての大規模広域避難を準備・開始する段階において、平時からの調整により策定された避難計画とは異なる**想定外の事態が発生した場合、市町村間や都道府県間の調整が難航することや、輸送事業者等の関係機関との調整が急遽求められることが想定される。**
- ・ そのような状況においては、複数の都道府県・市町村等が関係するため、国による調整が必要となることが想定されるが、**現行の災害対策基本法においては、「非常災害が発生した場合」において内閣府に非常災害対策本部を設置することができる**とされており、広域避難を準備・開始する**「災害が発生するおそれ」の段階においては、同本部を設置することができない。**

(非常災害対策本部の設置)

- 第24条** 非常災害が発生した場合において、当該災害の規模その他の状況により当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、内閣府設置法第40条第2項の規定にかかわらず、臨時に内閣府に**非常災害対策本部を設置することができる。**
- 2** 内閣総理大臣は、非常災害対策本部を置いたときは当該本部の名称、所管区域並びに設置の場所及び期間を、当該本部を廃止したときはその旨を、直ちに、告示しなければならない。

方向性 (案)

- ・ 災害発生前に広域避難を円滑に行うために、国は、**「災害が発生するおそれ」がある場合においても、特に必要があると認めるときは、非常災害対策本部を設置できるようにし、本部長より地方公共団体の長や指定公共機関等に対し必要な指示や協力を求めることができるようにする等、国による調整機能を整備することが必要である。**
- ・ なお、国の本部体制の整備にあたり、災害発生のおそれ段階での広域避難等の災害応急対応については、本部長が市町村長等に代わり全面的に指示権限を持つということではなく、**防災計画に基づき市町村等が主体的に対応することを基本として、事前の想定どおりに物事が進まない場合などにおいて、現行法制における非常災害対策本部長の権限に基づき、特に必要があると認めるときに、その必要な限度において対応することが求められる。**

① 広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備

- ・災害が起こる可能性がある中で国としてどう対応していけるのか、出来ることを整えておくことは重要。 (鈴江委員)
- ・災害発生前のおそれ段階で、国が非常災害対策本部を設置できるようになっていなかったことに驚いた。危機管理の基本として当然やらなければいけないと思う。 (中貝委員)
- ・検討すべき一番コアなテーマ。論点としては一番重要。 (牛山委員、坪木委員)
- ・予想されている災害の規模が非常に大きい場合には国が事前に何らかの体制を作っておく必要がある。 (首藤委員)
- ・市町村や県と同様に、国においても、災害が発生する前に対応できる仕組みがないといけない。 (山崎登委員)
- ・本来市町村が持つ権限の一部をどのような場合に本部で持つか、一定の検討は必要。 (牛山委員)
- ・国の本部の役割と県・市町村の災对本部の役割の仕分けについても考えておくべき。 (坪木委員)

① 広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備

災害対策基本法（昭和36年法律第223号）（抄）
（非常災害対策本部の設置）

第24条 非常災害が発生した場合において、当該災害の規模その他の状況により当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、内閣府設置法第40条第2項の規定にかかわらず、臨時に内閣府に非常災害対策本部を設置することができる。

2 内閣総理大臣は、非常災害対策本部を置いたときは当該本部の名称、所管区域並びに設置の場所及び期間を、当該本部を廃止したときはその旨を、直ちに、告示しなければならない。

（非常災害対策本部の組織）

第25条 非常災害対策本部の長は、非常災害対策本部長とし、国務大臣をもつて充てる。

2 非常災害対策本部長は、非常災害対策本部の事務を総括し、所部の職員を指揮監督する。

3 非常災害対策本部に、非常災害対策副本部長、非常災害対策本部員その他の職員を置く。

4 非常災害対策副本部長は、非常災害対策本部長を助け、非常災害対策本部長に事故があるときは、その職務を代理する。非常災害対策副本部長が2人以上置かれている場合にあつては、あらかじめ非常災害対策本部長が定めた順序で、その職務を代理する。

5 非常災害対策副本部長、非常災害対策本部員その他の職員は、内閣官房若しくは指定行政機関の職員又は指定地方行政機関の長若しくはその職員のうちから、内閣総理大臣が任命する。

6 非常災害対策本部に、当該非常災害対策本部の所管区域にあつて当該非常災害対策本部長の定めるところにより当該非常災害対策本部の事務の一部を行う組織として、非常災害現地対策本部を置くことができる。この場合においては、地方自治法（昭和22年法律第67号）第156条第4項の規定は、適用しない。

7 内閣総理大臣は、前項の規定により非常災害現地対策本部を置いたときは、これを国会に報告しなければならない。

8 前条第2項の規定は、非常災害現地対策本部について準用する。

9 非常災害現地対策本部に、非常災害現地対策本部長及び非常災害現地対策本部員その他の職員を置く。

10 非常災害現地対策本部長は、非常災害対策本部長の命を受け、非常災害現地対策本部の事務を掌理する。

11 非常災害現地対策本部長及び非常災害現地対策本部員その他の職員は、非常災害対策副本部長、非常災害対策本部員その他の職員のうちから、非常災害対策本部長が指名する者をもつて充てる。

（非常災害対策本部の所掌事務）

第26条 非常災害対策本部は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針の作成に関すること。

二 所管区域において指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関が防災計画に基づいて実施する災害応急対策の総合調整に関すること。

三 非常災害に際し必要な緊急の措置の実施に関すること。

四 第28条の規定により非常災害対策本部長の権限に属する事務

五 前各号に掲げるもののほか、法令の規定によりその権限に属する事務

（指定行政機関の長の権限の委任）

第27条 指定行政機関の長は、非常災害対策本部が設置されたときは、災害応急対策に必要な権限の全部又は一部を当該非常災害対策本部員である当該指定行政機関の職員又は当該指定地方行政機関の長若しくはその職員に委任することができる。

2 指定行政機関の長は、前項の規定による委任をしたときは、直ちに、その旨を告示しなければならない。

（非常災害対策本部長の権限）

第28条 非常災害対策本部長は、前条の規定により権限を委任された職員の当該非常災害対策本部の所管区域における権限の行使について調整をすることができる。

2 非常災害対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をすることができる。

3 非常災害対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長及び関係地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関並びにその他の関係者に対し、資料又は情報の提供、意見の表明その他必要な協力を求めることができる。

4 非常災害対策本部長は、非常災害現地対策本部が置かれたときは、前3項の規定による権限の一部を非常災害現地対策本部長に委任することができる。

5 非常災害対策本部長は、前項の規定による委任をしたときは、直ちに、その旨を告示しなければならない。

内閣府設置法（平成11年法律第89号）（抄）
（設置）

第40条（略）

2 第18条、第37条、前条及び前項に定めるもののほか、本府には、特に必要がある場合においては、第4条第3項に規定する所掌事務の範囲内で、法律の定めるところにより、特別の機関を置くことができる。

論点② 広域避難に係る避難情報の発令主体

課題認識

- ・大規模広域避難の準備や開始のトリガーとなる避難情報の発令等においては、避難元市町村・都道府県、気象台、河川管理者等で構成される協議会など多数の関係者間で調整等を行うことで、避難元市町村間で統一した発令等の基準を設けることができる。
- ・一方、事前に統一的な基準を設けていても、想定したタイミングに対する遅れ等、**想定外の事態に対して市町村の対応にばらつきが生じる可能性は否定できない**。そのような事態下においても、避難の実効性確保のため一体的に避難情報が発令される必要がある。
- ・災害対策基本法においては、住民等にもっとも身近な市町村長に、避難情報の発令の権限が与えられており、気象台・河川事務所からの防災気象情報やホットライン等、及び自ら収集した情報等を踏まえつつ、地域の実状に応じ発令を判断する。
- ・国民保護法では、武力攻撃の予測等を踏まえた避難の要否について適切な判断を行い得るのは国であることや、避難規模が都道府県の区域を超えた大規模なものとなる場合も想定しうること等から、国に避難措置の指示権限が与えられている。

(市町村長の避難の指示等)

第60条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、**避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。**

方向性 (案)

- ・水害からの避難の要否の判断に際しては、各流域・湾域の河川洪水・高潮の特性や、気象情報と地域の実情等を踏まえて対応する必要がある。地域の水害リスクや予測等については市町村や住民等に一定の情報共有が行われており、**水害の避難情報は市町村から発令されることが広く浸透している**。
- ・水害からの広域避難の要否の判断については、国民保護法のように国が市町村に代わり指示権限を持ち市町村は判断を行わないという枠組みよりも、**災害対策基本法の考え方に基づき**、平時の調整において気象台・河川管理者の技術的支援によって定められた発令基準や、気象台・河川管理者からの台風・降雨・水位等に関する情報提供を踏まえ、**避難元の市町村長が統一的に判断する枠組みの方がより適切である**と考えられる。
- ・なお、災害おそれの段階において、**想定外の事態に対して市町村の対応にばらつきが生じる場合には、論点①で示したように、国の非常災害対策本部より地方公共団体に対し、本部長による必要な指示等を行うことができるようにする**必要がある。

② 広域避難に係る避難情報の発令主体

- ・地域のことを一番よくわかっているのは市町村長。地区の首長が判断して、それを国や県が支援するという仕組みが良い。 (清田委員)
- ・原則的に市町村が避難の判断をするということは揺るがすべきではないと思う。市町村単位で避難に関する判断を行い、国・県による助言は手厚くするというのがベストではないか。 (首藤委員)
- ・大規模広域避難を実施する災害発生の数日前では、気象予測が不確実なため、避難情報の発令判断は政治の世界になってくる。 (田中座長、坪木委員)
- ・広域避難に係る避難情報を発令した結果の責任を持てるのは、政治家のみ。避難情報を発令するのは市町村長であり、河川事務所や気象台に責任を負わせるべきではない。 (中貝委員)
- ・地域の状況によっては、中小河川の氾濫や内水の発生によって、市町村長が避難情報を発令するということもある。平時から自治体と河川管理者や気象台が意思疎通を行い、災害時においても河川管理者や気象台が市町村長の発令判断の材料となる情報を示すことで、市町村長が避難情報の発令を判断する形が良い。 (片田委員)

② 広域避難に係る避難情報の発令主体

災害対策基本法（昭和36年法律第223号）（抄）

（市町村長の避難の指示等）

- 第60条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。
- 前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先として指定緊急避難場所その他の避難場所を指示することができる。
 - 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難のための立退きを行うことによりかえつて人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあるとき、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置（以下「屋内での待避等の安全確保措置」という。）を指示することができる。
 - 市町村長は、第一項の規定により避難のための立退きを勧告し、若しくは指示し、若しくは立退き先を指示し、又は前項の規定により屋内での待避等の安全確保措置を指示したときは、速やかに、その旨を都道府県知事に報告しなければならない。
 - 市町村長は、避難の必要がなくなつたときは、直ちに、その旨を公示しなければならない。前項の規定は、この場合について準用する。
 - 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたときは、当該市町村の市町村長が第一項から第三項まで及び前項前段の規定により実施すべき措置の全部又は一部を当該市町村長に代わつて実施しなければならない。
 - 都道府県知事は、前項の規定により市町村長の事務の代行を開始し、又は終了したときは、その旨を公示しなければならない。
 - 第六項の規定による都道府県知事の代行に関し必要な事項は、政令で定める。

（指定行政機関の長等による助言）

- 第61条の二 市町村長は、第60条第一項の規定により避難のための立退きを勧告し、若しくは指示し、又は同条第三項の規定により屋内での待避等の安全確保措置を指示しようとする場合において、必要があると認めるときは、指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事に対し、当該勧告又は指示に関する事項について、助言を求めることができる。この場合において、助言を求められた指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事は、その所掌事務に関し、必要な助言をするものとする。

引き続き検討する論点

課題認識

(中間とりまとめ以降引き続き議論)

- ・広域避難を実現するにあたり、他自治体での避難先の確保が必要不可欠だが、現時点では避難元－避難先市町村間の調整が進展していない。
- ・災害時に備えた平時からの当該調整が十分になされていた場合においても、実際の避難時には、避難先市町村においても大規模な被災が見込まれるなど、想定通りの避難所確保が困難な局面に直面し、他市町村との避難先の追加調整を行う事態も考えられる。
- ・災害対策基本法には、市町村・都道府県の行政界を越えて被災住民等が避難する場合の市町村間・都道府県間の協議の手続きについて規定があるが、これは災害発生後の規定であり、災害発生前の広域避難における避難先の協議については特段の制度整備はされていない。

被災住民の広域一時滞在についての規定（災対法第86条の8～第86条の13）

- ✓ 災害が発生し、被災住民の生命若しくは身体を災害から保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合において1つの市町村の区域を越えて住民が避難する場合（広域一時滞在）、都道府県の区域を越えて住民が避難する場合（都道府県外広域一時滞在）の市町村間・都道府県間における協議について規定されており、この場合において協議先市町村は、正当な理由がある場合を除き避難住民を受け入れるものとされている
- ✓ また、被災市町村及び被災都道府県がその事務の全部又は大部分を行うことができなくなった事態に備え、都道府県及び内閣総理大臣による協議の代行規定や、被災市町村長や被災都道府県知事が適当な協議の相手方を見つけられない場合等に備え、都道府県知事又は内閣総理大臣による助言規定も設けられている

検討すべき事項

- ・平時に避難先市町村と締結した協定等による対応を前提としつつ、避難先確保が困難な**想定外の状況における関係者間の調整・協議の仕組みについて検討が必要**。
- ・避難対象者全員分の避難先を行政で確保するには、避難先の収容能力が必ずしも十分とは言えず、特に大規模広域避難では避難先の確保は容易ではない。**自主的な避難先の確保について社会機運の醸成を図ることも重要**ではないか。

論点④ 広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み

課題認識

(中間とりまとめ以降引き続き議論)

- ・大規模広域避難においては、輸送事業者も含め、避難元市町村・都道府県その他の関係機関が協議会など多数の関係者間にて関係を構築し、避難手段の調整等具体のオペレーションの検討を行っておくことが重要である。
- ・一方、令和元年台風第19号で課題となったように、想定していたタイミングより避難準備等の基準への到達が遅くなり、すでに輸送事業者の計画運休が迫っている場合や、深夜の避難開始が必要となる場合など、大規模広域避難においては、想定外の事態により急遽の避難手段の確保が必要となることも想定される。
- ・災害対策基本法には、被災者の運送の要請等についての規定があるが、これは災害発生後の規定であり、災害発生前の広域避難における運送の要請については特段の制度整備はされていない。

被災者の輸送の規定（災対法第86条の14）

- ✓ 都道府県知事は、被災者の保護の実施のため緊急の必要があると認めるときは、輸送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に対し、被災者の運送を要請することができることとされているところ。
- ✓ 本規定は、第86条の8の被災住民の広域一時滞在を実施する場合のほか、被災者の保護の実施のために必要がある場合にも広く活用ができるよう、（被災住民を含めた）被災者の運送の要請等に関する所要の規定として設けられたものであり、発災後を想定した規定である

検討すべき事項

・輸送人数、輸送先、費用負担等について、平時に輸送事業者等と合意の上、締結した協定等による対応を前提としつつ、**想定外の事態により協定の範囲では対応ができない状況に備え、広域避難時の輸送事業者等への協力要請について検討が必要**である。

③ 広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み（中間とりまとめ以降引き続き議論）

- ・発災後の仕組みが用意されているのであれば、発災前でもそういうことができるようにしておくべき。ただし、平時において計画を作っておくべきであるということは強調しないといけない。（牛山委員）
 - ・実際に災害時に運用させるためには、避難先がどこになるのか、事前に関係者間で調整しておく必要がある。（首藤委員）
 - ・行政ではどうしても十分な避難所が確保できないので、自主的に親戚・知人宅に早目の避難をしなければいけない、という社会機運を醸成する必要がある。（片田委員）
 - ・自主的に避難先を確保してもらうため、住民への呼びかけと防災教育が最も重要と考える。（山崎登委員）
- ~~~~~

④ 広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み（中間とりまとめ以降引き続き議論）

- ・乗務員の安全を確保することは前提となるが、避難のための臨時列車の運行がなければ、広域避難はできない場合もあるかと思う。（橋爪委員）
- ・鉄道事業者への要請は市町村では無理。この協議をするのは、都道府県単位か、地整単位の協議会か、あるいは国単位でないと厳しい。（田中座長）
- ・避難先の確保と同様、平時の調整が前提となる。（委員各位）

課題認識

(中間とりまとめ以降引き続き議論)

- ・避難の実効性確保のためには、平時より、広域避難対象者の絞込み、発令基準、避難先の確保、避難手段・誘導等、具体的なオペレーションの検討について、避難元となる複数市町村に加え、検討内容に応じて避難元都道府県、避難先都道府県・市町村、気象台、河川管理者、輸送事業者等の関係機関において検討を行っておく必要があるが、検討内容や調整相手が多岐にわたることから検討に時間を要している。
- ・また、検討内容によっては避難元市町村－避難先市町村などの二者間の関係を構築して調整を行う必要があるが、調整相手の特定が困難であることが考えうるとともに、複数避難元市町村からの平時の調整、緊急時の要請等が重複して混乱をきたすおそれがある。
- ・災害対策基本法及び水防法にはそれぞれ協議会の規定があり、いずれの枠組みを活用しても広域避難の協議を行うことは可能。一方、現在、広域避難を計画又は検討している地域では、法定ではなく任意の協議会形式を採っているところがほとんどだが、水防法に基づく協議会を用いている地域も存在する（災害対策基本法での広域避難協議会の設置事例はない）。

協議会の根拠について（災対法第17条等）

- ✓ 災対法では、都道府県相互の間または市町村間相互の間において、都道府県相互間地域防災計画または市町村相互間地域防災計画を作成することが必要かつ効果的であると認めるときは、当該都道府県又は市町村は、都道府県防災会議の協議会又は市町村防災会議の協議会を設置することができる
- ✓ 都道府県防災会議相互の協議会においては市町村長の都道府県防災会議へのメンバー指定をしていれば、当該市町村長をメンバーとすることは法律上可能である
- ✓ また、水防法では、多様な関係者が連携して洪水氾濫による被害を軽減するためのハード・ソフト対策を総合的かつ一体的に推進するための「大規模氾濫減災協議会」の設置が規定されており、国管理河川において同協議会の組織を義務づけている（第15条の9）

検討すべき事項

- ・協議会構成員の間での問題意識・当事者意識の共有や相互協力の醸成などに地道に取り組む必要があることに留意した上で、**地域における取組状況も踏まえ、最も効果的な協議・調整を実施することができる協議会の形式について検討が必要。**
- ・協議会での平時の調整や避難計画の内容について、**各機関の防災計画への反映を推進するための枠組みについて検討することが必要。**

⑤ 広域避難関係者間の調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組み (中間とりまとめ以降引き続き議論)

- 法的に協議会を定めるよりも、問題意識を持った首長を、しっかり地元の河川事務所と気象台がサポートするという状況を作ることが重要。法定協議会でなくてもできると思う。(片田委員)
- 大規模氾濫減災協議会を受け皿として使えないか。制度設計上、大規模氾濫減災協議会を使うか否かで、決定的に手法に差が出る。(田中座長)
- 避難先市町村がなかなか積極的に議論のテーブルにつかないと思う。任意の協議会で議論するのは難しいかもしれない。(坪木委員)
- 組織のトップが信頼関係を作っておかないと、これほど難しいオペレーションはできない。関係機関のトップが顔を合わせて、いざというときに議論できる人間関係を作っていくことが重要。(中貝委員)
- 各機関は、他所より要請を受ける対象ではなく、当事者意識をもって議論に参加するようにしなければいけない。(片田委員)
- 事前に計画を作るだけでなく、災害が迫っている際に協議して意思決定することも位置づけるとよい。(首藤委員)
- 協議する仕組みの構築とあわせて、行政と住民とのコミュニケーションは不可欠。(中貝委員)

その他の意見 (中間とりまとめ以降引き続き議論)

- ・ 広域避難先の確保となると災害救助法がメインになるが、災害が起こらないと動かない制度になっており、災害救助法についても検討していただきたい。 (山崎栄一委員)
- ・ 避難先の確保や輸送手段の確保等に関する議論が詰まっていけば、必ず費用負担の話になる。費用負担も含めた、国としての支援の具体的な議論も進めていかなければいけない。 (橋爪委員、牛山委員)
- ・ 広域避難を一斉に始めるのか、ある程度優先順位をつけて始めるのかという議論が出てくるのではないか。 (鈴江委員、橋爪委員、山崎登委員)
- ・ スマートフォン等で人の移動を把握して、効率の良い移動方法、避難の方法を設計していくことが重要。 (鈴江委員、坪木委員)
- ・ もし堤防が決壊すると自分がどうなるか、どの地域の人が避難をしないといけないかなど、広域避難に限らずリスクコミュニケーションが重要。 (鈴江委員)
- ・ 広域避難は従来の防災行政の考え方では対応しきれない甚大な災害であることを認め、行政のみでは無理とはっきり言わなければいけない。 (片田委員)