

○事務局（菅） それでは、少し定刻を過ぎましたけれども、ただいまより「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」の第2回を開催いたします。

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

九州南部の豪雨災害のさなかではございますけれども、本サブワーキングについては夏頃に一定の取りまとめを行いたいと考えていることから、災害対応に支障が出ないように縮小した体制で開催をさせていただきたいと思っております。御了承いただければと思います。

本日も前回と同様に、新型コロナウイルス感染症拡大の防止のためにオンラインによる会議形式を取らせていただきます。ハウリング防止のため、御発言する場合以外はマイクをミュートにさせていただき、また、イヤホンの着用を可能な限りお願いいたします。また、御発言される際は、御自身でマイクとカメラをオンにさせていただき御発言をお願いいたします。

それでは、サブワーキンググループの開会に当たりまして、企画官の古市より御挨拶を申し上げます。

○事務局（古市） 担当企画官の古市でございます。

令和元年台風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の第2回開催に当たりまして、一言御挨拶を申し上げます。

委員の皆様におかれましては、御多忙のところ、本日の会合に御出席を賜り、誠にありがとうございます。

さて、先週末からの大雨の影響で、熊本県では球磨川が氾濫するなど、九州各地で大きな被害が発生しております。今も大変強い雨が降っているところでございます。お亡くなりになられた方にお悔やみを申し上げるとともに、被災された全ての方に心よりお見舞いを申し上げます。

政府といたしましては、昨日、非常災害対策本部を設置いたしまして、政府一体となって災害復旧対策を進めているところでございます。そのため、本日のこの会議におきましては、内閣府の防災担当の政策統括官、審議官及び参事官につきましては、災害対応を優先し欠席ということにさせていただいております。

夏頃にサブワーキンググループの一定の取りまとめを予定していることから、災害対応に支障がないよう最低限の体制で開催させていただいております。

本日は主に広域避難を中心に御議論をいただく予定です。第1回のサブワーキンググループ終了後、個別に委員の方に御説明をさせていただき、災害発生のおそれ段階からの国の本部体制の整備や広域避難を開始するトリガー等の論点について、様々な御意見を頂戴したところです。本日は第1回及び、その後の個別説明でいただいた御意見を踏まえ、議論の対象とする災害の範囲とイメージ及び論点整理の考え方と、本日のサブワーキンググループで扱う論点における制度検討の方向性などについて御議論をお願いします。

委員の皆様におかれましては、忌憚のない御意見、活発な御議論を賜りますようお願いを申し上げます、私からの挨拶とさせていただきます。本日はよろしく願いいたします。

○事務局（菅） 続きまして、本サブワーキンググループの座長であります、東京大学大学院情報学環特任教授の田中淳委員より御挨拶をお願いいたします。

○田中座長 皆さん、お疲れさまでございます。

熊本のほうはなかなか厳しいことがございますが、どちらかという予測が難しい現象のようです。これに対して19号あるいは平成30年の7月豪雨は比較的予測が前もってできていた。やはり現象によって随分差があるということ、改めて痛感させられた災害です。恐らく広域災害の場合にはかなり大規模な現象で、それなりに予測が前もってなされているだろうと期待しています。ただ、そうはいつてもさらにそれ以上の早い段階での移動が必要になるかもしれない。その辺を頭に置きながら今日は議論していければと思います。

広域避難は、今まであまりきちんと議論をされてこなかった論点でございますので、皆様、よろしく願いしたいと思います。

では、事務局にお返しします。

○事務局（菅） どうもありがとうございます。

また、本日の会合につきましては、山崎栄一委員、橋爪委員は所用により御欠席をされております。また、鈴江委員は御都合により途中退席をされます。鈴江委員は今のところ、オンラインの状況が芳しくなく、まだこの会議には出席できていない状況ではございますけれども、途中退席をされるということでございます。

なお、行政委員の者におかれましては、災害対応に支障のない範囲で御参加をいただいております。

それでは、マスコミの方はここで御退出をお願いいたします。

（マスコミ退室）

○事務局（菅） 議事に入ります前に、議事要旨、議事録及び配付資料の公表につきましては、前回会議と同様に公表の取扱いとさせていただきます。また、別室にて会議の中継を実施しております。

最後に、本日は特に指名がない限り、発言される場合は、前回と同様、Skype内のチャット機能を利用して、御発言ありという旨の入力をいただき、その後、指名を受けた上で御発言をお願いいたします。

それでは、ここからは進行を田中座長をお願いしたいと思います。田中座長、よろしく願いいたします。

○田中座長 田中でございます。皆様、ありがとうございます。

それでは、早速議事に入ってまいりますけれども、本日は広域避難ということになります。

まず、事務局より、資料1及び資料2について御説明をお願いしたいと思います。よろ

しくお願いいたします。

○事務局（古市） 事務局の企画官の古市でございます。

私より資料1、資料2について御説明をさせていただきます。

お手元に、もう一つ、参考資料として、第1回サブワーキング資料3をつけさせていただいた広域避難関係の資料がございます。この3つの資料を行き来しながら見ていただくこととなります。少し煩雑になりますが、よろしくをお願いいたします。

それでは、本日、第1回サブワーキング及び、その後の個別説明をさせていただいた内容を少しかいつまんでお話をさせていただきながら、その際にいただきました委員の方の主な御意見、それから、その御意見を踏まえて追加の資料を用意している項目がございますので、そちらについてはその資料について御説明をさせていただきたいと思っております。

それでは、資料1を1枚めくっていただいて、1ページ目を御覧いただければと思います。

まず、個別の論点に入っていく前に、第1回説明でもお話をいたしましたけれども、大規模広域避難というものについて、委員の皆様、関係者の皆様に共通のイメージを持って御議論いただくことが大切だと思っておりますので、＜議論の対象とする災害の範囲とイメージ＞というものについて御説明をさせていただきたいと思っております。

これにつきましては、御意見をいただいております。数十万人規模の大人数の方が広域に、都道府県域、市町村域を超えて避難をされるということが、今回イメージとして持っていたきたいという大規模広域避難でございまして、それは大体三大都市圏の低地帯における洪水・高潮を対象とした広域避難ということになりますけれども、制度の検討に当たっては、地域とか規模といったものを必ずしも絞り込んでということではなく、大規模な広域避難、三大都市圏長期間浸水というところをイメージしていただきつつ、出来上がった制度については特に範囲を絞らずに適用も検討していくというような形で御説明を差し上げているところでございます。

これに関しまして、1ページ目、委員の方から御意見をいただいておりますけれども、例えば、この説明のきっかけになっておりますが、どういう災害のときにどのような点について議論をしていいのか分からない。

大規模な広域避難に絞ったほうがよい。

あと、長期間浸水を条件に入れるのかというお話。

それから、予測精度に限界があるということに注意をする必要がある。

1個戻りますが、避難するだけではなくて、最後、戻るまでの一連のプロセスを描いておく必要があるということ。

それから、水害だけではなくて火山と南海トラフは意識をしておかないといけないというような御意見をいただいているところでございます。

こちらを踏まえまして、資料2の1枚目を御覧いただきたいと思います。

先ほど、口頭でもお話をしてしまいましたけれども、委員の方、関係者の方に共通のイメージとして持っていただきたい制度の検討の対象とする大規模避難は以下のとおりということで書かせていただいております。

繰り返しになりますが、洪水・高潮による氾濫により、数十万人以上の住民が都道府県、市町村の行政界を越えて立ち退き避難をするというイメージで、具体的には三大都市圏の海拔ゼロメートル地帯などで広範囲が長期間浸水するイメージということで書かせていただいております。

括弧書きの「長期間の浸水は、条件ではない」というところは、先ほどお話ししたとおり、長期間の浸水がなければ広域避難をしてはいけないということではないということで、実際に広域避難の必要性がどこまであるのかというところは、正直、短期の浸水の場合はあるかと思いますが、少なくとも制度の検討においては除外をする条件ではないということで御理解をいただければと思います。

それから、最後のポツで、どういった制度が必要なのかというところは、まずは水害からの避難のサブワーキングですので、洪水・高潮による大規模広域避難を御検討いただければと思っておりますが、当然ながら災害対策基本法等で制度を位置づけていくことになりますと、他の災害に適用する場合にどういうことになるのか、適用し得るのかといったようなところも併せて検討していく必要があると思っておりますので、そこは並行してやっていくということになるかと考えております。

最初の論点については以上でございます。

申し訳ありませんが、もう一度資料1の2ページに戻っていただきたいと思っております。

続きまして、＜論点の整理＞についての御意見です。

今のイメージを踏まえまして、たくさん広域避難は課題や論点があるわけですが、どういったところにフォーカスをして絞ってやっていくのかというところについて、第1回目及び個別の説明では、このように、意見を集約していったらいいのかの整理が、どの分野について集約するのかの整理が必要。

論点を絞っての議論に賛成です。

それから、これは個別説明の後ですので、これぐらいだと思ってしまうような御意見をいただいているところでございますが、公開の会議では今日初めてこちらをお示ししますので、ちょっとおさらいで論点整理の考え方について御説明をさせていただきたいと思っております。

資料2の2ページ以降を御覧ください。

2ページは、広域避難の論点はどのようなものがあるのかという主なものを書き並べてみたものでございます。

段階に分けて書いておりますけれども、それぞれの段階においても、ここに書いてある主なものだけでも様々な課題、論点がございまして、これら一つ一つ、全て制度的に検討していくとなると、非常に内容も多岐にわたりますし時間もかかるということでございます。

次のページをお願いいたします。

それで、論点の整理をどのように考えているのかということ事務局より個別説明でも御説明をさせていただきましたが、まず、「①平時における調整」においては、関係者や課題が多いので、平時からの調整が重要であると考えて書いてございます。

それで、平時の調整については、今の災害対策基本法において、相互の協議会とか相互協力という法的枠組みが既にありますので、それがなかなか進まないという課題はありますけれども、少なくとも現行法の規定に基づき調整を進めていくことは可能であるということをお示ししております。

続きまして「②災害おそれ時における対応」でございます。

こちらは、平時の調整が重要であるのですけれども、当然、平時の調整内容に基づいて、おそれ時に関係者間で準備等を行うわけでございますけれども、こちらも想定されないような事態が起こって、平時の調整だけでは間に合わない、追加の調整が必要になってくる、あるいは混乱等が生じて調整が難航するといったようなことが想定されるということでございますけれども、現在の災害対策基本法では、例えば、被災後、災害発生後における国の対策本部の設置や、被災者の広域一時滞在、あるいは輸送の要請といった法的枠組みはございますけれども、災害おそれ段階から発生段階でのそういった規定が十分ではない部分がございます。そのため、現行法に基づく国による総合調整等ができないので、そういった法的な仕組みの構築に向けた制度検討が必要ではないかと考えております。

それから「③災害発生後」でございます。

発生後は、先ほどもお話ししましたように、今も立ち上がってございますが、被害状況において国の非常災害対策本部が設置されて、国による災害応急対応、復旧対応というものを都道府県とか市町村の対応と併せて実施されるということになりますので、この広域避難を伴うような大規模水害においても、発生後のオペレーション、取組については現行の規定に基づき対応することは可能であると考えております。

それで、下の囲みになりますが、以上から、今回のサブワーキングで扱う論点につきましては、主に災害「おそれ」段階の「災害応急対策」をターゲットとしまして、前のページで示しました広域避難の多くの論点の中から、「おそれ」段階において必要と考え得る4つの論点に絞ってはどうかと考えておまして、こちらは前回、第1回の資料3でお示しさせていただいた論点①から④に対応するということでございます。

また、論点⑤については、災害おそれ段階から、国による総合調整を行う上では、この実効性を確保するために、平時より具体的な広域避難計画を策定され、様々な調整が関係者間で進められている必要がありますので、そのための協議会等の体制に関して、論点⑤として併せて必要な検討を行っていきたくて考えておまして、これでこの5つの論点について主に御検討いただく分野ということで整理をさせていただいたということでございます。

これに関しまして、委員の方から、そういうことでいいのではないかとということで御意

見はいただいておりますけれども、もし、本日、またこの会議の場で改めてお考え、御意見等がありましたら、後ほどいただければと思っております。

こちらが論点に入る前の論点整理、対象災害のイメージについてでございました。

○事務局（古市） それでは、5つの論点について個別に、前回の御説明のポイントと、委員からいただきました主な御意見、それから、追加があるものについては追加の資料について説明を続けさせていただきます。

まず、論点①といたしまして「災害発生前での国の本部体制」ということで、先ほども論点整理の中でお話をしましたように、災害おそれ段階で国の非常災害対策本部が立てられるように法律上になっていないというところで、そういった国の総合調整の機能等のためには仕組みが必要なのではないかということで、前回お示しをさせていただいているところでございます。

これに対して、いただきました主な御意見が資料1の3ページです。

上から御説明しますと、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、できることを整えておくことは重要であるという御意見。

それから、当然、国においても発災前の仕組みが必要だというような御意見。一番重要な論点であるという御意見。

その下も、国の体制が必要なのではないかという御意見が並んでおりますけれども、下の2つ目、どういったときに本部を持つのか、あるいは国の本部と県市町村の本部の役割というところも考えておくべきというような、国の本部が立ち上がった上での仕分けの話なども御意見としていただいております。

こちらにつきましても、本日は追加の資料はございませんので、引き続き論点②のほうに行かせていただきます。

論点②につきましても「広域避難のトリガー（指示等）」という論点でございました。

こちらは、広域避難の準備を開始する、あるいは実施をするというような意思決定、判断を、誰がトリガーを引くのかというところで、国が引く場合、都道府県が引く場合、あるいは現状どおり市町村長が判断をしてやるというようなところについて、前回お示しをさせていただいているところでございますけれども、こちらは個別の説明をさせていただいたときに様々な意見をいただいております。

上から御説明をしていきますと、市町村でやるべきだというところの御意見が並んでおりますけれども、首長が一番分かっているのです、首長が判断して、それを国や県などが応援するという仕組みがよいと思うというところが、1つ目、2つ目の御意見の趣旨かと思っております。

また、3つ目も同様に、市町村が判断するとしても、その意思決定をサポートする体制が必要だということで、同様の御意見をいただいております。

また、4つ目は、さらに具体的に、実質的には気象庁なり河川事務所がゴーサインを出さなければどうにもならないのではということで、こちらは自治体で判断をしつつもとい

うところで、ゴーサインを出す人が要るのではないかという御意見でございます。

下のほうになるにつれて、さらに上の立場からの判断が必要なのではないかという御意見になってきております。

市町村を超えた行政主体でトリガーを引く、もしくは引く助言を与えることになるのではないかと思うという御意見。

全体を見て判断をできる人が判断をするという立てつけがないといけないという御意見。責任を一市区町村長に負わせてもいいのかという御意見。

あるいは、国が臨時に組織を立てて一元的にやるのが理想的ではないかという形で、こういった御意見も併せていただいているというところでございます。

この論点につきましては、いただいた御意見を踏まえて、事務局のほうで今回追加の資料を御用意させていただいておりますので、資料2の4ページ目以降を御覧いただければと思います。

まず、現行で、避難のトリガー、避難の判断、発令というのが、災害対策基本法においてどのようになっているのか、それから、国がトリガーを引く一つの例といたしまして、国民保護法によるトリガーがどうなっているのかというのを整理したものを4ページに書かせていただいております。

まず、上の青色の囲みです。

現行制度：災害対策基本法におきましては、第60条において、勧告、指示は市町村長が発令することとなっております。その考え方としては、住民に最も身近な基礎的な地方公共団体の長である市町村長にその権限が与えられて、住民の生命、身体保護に万全を期すこととされているということで書いてございます。

通常避難においても、市町村長は、関係機関からの防災気象情報や自ら収集した情報等を踏まえて、地域の実情に応じて発令を判断するというようになっております。

次のホットライン等については、そういった法令に基づく防災気象情報とは別物になるのですけれども、実体的に運用上なされているものとして、市町村によって水害の経験の蓄積とか、そういったところはばらつきがあるということですので、河川や気象について専門的な知見・経験を有する河川管理者や気象台が市町村長の判断を支援するために、直接、事務所長とか気象台長といったところから情報提供をするホットラインという枠組みが取られています。こちらは、繰り返しになりますが、法令等に基づく洪水予報とか気象警報といったものとは異なりまして、あくまで市長の判断支援のための客観的・技術的な情報提供という位置づけで行われているというところでございます。

なお、災対法の61条の2では、市町村長は勧告等の発令に当たって、河川管理者や気象台等に助言を求められるという旨が書いてあります。これは上記のホットラインとは異なる仕組み、枠組みでございます。

こういった中で、広域避難について、現状だとどうなるのかというのをその下に書いてございます。

広域避難においては、災害対策基本法第60条に基づき各市町村長が発令するということになるわけですが、複数の市町村で大規模広域避難を行う場合、対応にばらつきが出ないように、事前に当該市町村間で調整して、統一的な発令基準を設けておくということが必要になります。この基準を設けるに当たっては、地域の气象台、河川管理者などの支援を受けながら、避難元の自治体のみならず、できれば避難先の地方公共団体など、関係者が集まって構築する協議会などにおいて検討、調整して、基準を設けるということが必要だと思いますし、そういったことができるということになっているということです。

それに対して、下の灰色のところ、国民保護法ではどういう考え方になっているかということをごさいます。

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ということ。それから、避難規模が都道府県区域を超えた大規模なものとなる場合も想定し得るということなどの理由から、こちらについては、国の対策本部長に關係都道府県知事に対する避難措置の指示権限というものが与えられております。

この国による避難措置の指示というものが出たときには、その指示を受けた要避難地域を管轄する都道府県知事は、市町村長を経由して、当該地域住民に対し、直ちに避難すべき旨を指示するというようになっております。

こちらは、災害対策法の基本的な考え方に対して、そこでは機能が難しいという観点から、国からのトップダウン的なトリガーの引き方になっているということをごさいます。

次のページをお願いします。

そういった中で、事務局の方向性の案でございますけれども、本日、御議論をいただく上で議論のたたき台といいますか、一つの考え方として案を示させていただきたいと思っております。

読ませていただきますけれども、水害からの避難の要否の判断に際しては、各流域・流域の河川洪水・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。また、水害は武力攻撃と比べて、現状や今後の予測等について市町村や住民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。このため、国民保護法の考え方のように、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ことにはならないではないかということを書かせていただいております。

2つ目です。

市町村が共同で統一的な基準を設けていても、想定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が、そのような事態下において、協議会の構成団体等の間での調整が間に合わない場合は、論点①の国の本部等が総合調整を行えばよいのではないかとごさいます。

最後、3つ目。

以上から、大規模広域避難の意思決定は、一般的な水害対応と同様に、気象台や河川管理者からの情報提供を踏まえ、市町村で判断するという現状の考え方を尊重しつつ、想定外の事態に対して市町村の対応にばらつきが生じないように連携を図るためには、平時において関係者から成る協議会で十分な調整を行い、できるだけ柔軟な計画を策定しておくとともに、災害おそれ段階で市町村の対応にばらつきが生じる場合には、必要に応じて国や都道府県の本部が発令を支援するような仕組みがよいのではないかとということで、一つの方向性の案としてお示しをさせていただいております。

論点②ではございますけれども、論点①の本部の話とか論点⑤の協議会の話なども出てきておりますので、今後、御議論いただくときに、それぞれリンクをしながら御意見・御議論をいただければなと思っております。

続きまして、もう一度資料1に戻っていただきまして、5ページでございます。

論点③「避難先の確保」、それから、次のページの論点④「避難手段の確保」に関する委員の方からいただいた御意見でございます。

この2つの論点につきましては、現在、災害対策基本法上で、災害発生後に広域一時滞在、ほとんど市町村内が被害を受けて、外に逃げなければいけなくなったときの受入れに関する協議の規定とか、そういったときの輸送に係る要請の規定というもの、それをすることができるという規定があるわけでございますが、これを広域避難時、災害おそれ時においても利用ができるような仕組みがあってもよいのではないかとということで挙げさせていただいたところでございます。

こちらにつきましては、資料5ページでございますとおり、これに限らず、全般として平時からの協議が重要であるというような御意見を多数いただいたわけでございますけれども、そちらは論点⑤のほうに回させていただいているものもございまして、論点③につきましては、避難先の協議の枠組みについて、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つくっておくべきということは強調しないといけないというような御意見をいただいております。

また、どうやっても十分な避難所は確保できないので、自主的に、親戚・知人宅に早めの避難をしなければいけないという気運を醸成する必要があるというような御意見。呼びかけと防災教育はもっとも重要といった形で、主に事前の調整が必要という御意見と、国民、住民も含めた社会への周知とか教育、気運の醸成といったところが大事だということで御意見をいただいているところです。

次のページです。

「避難手段の確保」につきましては、何人かの委員から、特に江東5区等が念頭になると思っておりますけれども、鉄道等で避難ということ考えたときに、鉄道会社には頑張ってもらわないとねというような御意見でありますとか、あと、鉄道事業者の要請は市町村では無理で、都道府県単位か国単位ではないと厳しいというようなお話。それから、先ほどと

同様、平時の調整が前提となるというように御意見をいただいているということでございます。

この2つにつきましても、今回、追加資料はございませんので、説明は割愛をさせていただきます。

7ページ、論点⑤、「①～④の調整を効率的に進めるための調整・協議」に関する意見でございます。

先ほど、一番最初の説明でも少しお話をしましたように、こういった①～④の取組、あるいは平時の取組をしっかりとっていくために、どういう協議の枠組みが必要かということについて御意見をいただいております。

そういった中で、平時からの調整が重要であるという御意見は多数いただいているところでございますけれども、それを、例えば、法定協議会にするのか任意の協議会にするのかというところで、法定協議会ではなくてもできる、ややこしくしないほうが良いというような御意見があるのに対して、なかなか避難先・受入れ先などは、任意と言ってもテーブルについてもらえないのではというような御意見もあったということです。

それから、その下の2つでございますけれども、ルールで決めるということもあるけれども、関係者のトップとか関係機関同士が顔の見える関係をつくって、当事者意識を持って議論をしていかないとうまくいかないのではないかとすることを御意見として複数いただいているということでございます。

それから、その下の2つ、平時の協議の枠組みだけではなくて、災害が迫っているときにしっかりと意志決定ができるような仕組みも併せてつくっていかなければいけないのではないかとというような形でお話をいただいている中で、大規模氾濫減災協議会、これは水防法によるものがございますけれども、そういったところが使えないのかというような御意見もいただいております。

最後は、仕組みと併せて住民とのコミュニケーション、住民に動いてもらわないというところで御意見をいただいているということでございます。

これに関しましては、今回、補足の資料がございまして、資料2の6ページ以降でございます。

災害おそれ段階の調整を円滑に進めるための協議体制の必要性ということで書いてございます。

6ページ目の上段につきましては、協議が必要だということが書いてありますけれども、論点①にございます、災害おそれ段階の国による本部体制を整備して、そこでいろいろな指示をするということになったとしても、それを機能させるためには、平時においてちゃんと関係者間で広域避難の中身が詰まっていなくて指示のしようがないと。指示を出しても実効性が保たれないということが書いてありまして、そのために必要となる協議会等の体制についての整理や、防災計画における広域避難に関する事項の位置づけについて検討が必要ではないかとということで書かせていただいております。

後半は主な意見の抜粋ですので割愛させていただいて、7ページを御覧ください。

こちらは、現行法制度における、広域避難に活用可能な協議会の枠組みについて説明をさせていただいております。一部、前回の資料からの抜粋というか加筆をしているようなところもございますが、ポイントのみ御説明をさせていただきます。

まず、災害対策基本法における協議会の枠組みということで、こちらは水害に限らずいろいろな災害に適用可能なものがございますけれども、第17条等において、都道府県相互、または市町村相互の間の相互間地域防災計画に関する規定がございます。また、この防災計画をつくるための協議会についても規定がなされているということがございます。

こちらは、ある特定の災害、例えば、火山とか原子力とか、何でもいいのですけれども、広域的に詰めなければいけない特定の災害において、関係者が集まって相互に計画をつくるということができるということになっていきますので、この枠組みを使って、相互の協議会を設置して、相互間地域防災計画をつくるということは、広域避難に係るものにおいても可能であると整理をしているところでございます。ただし、これまで、水害の大規模広域避難を目的としたこの協議会の設置実績はないということがございます。

続きまして、その下、水防法における大規模氾濫減災協議会でございます。

こちらは、水防法第15条9に規定があるものでございまして、想定最大規模降雨により当該河川が氾濫した場合の水災による被害の軽減に資する取組を、総合的かつ一体的に推進するために必要な協議を行うために、この協議会の設置が規定されておりますので、その中で、河川氾濫に関する広域避難を議論することは可能であるということです。高潮はこの規定上は含まれていないということも併せて書いております。

こちらは構成員も具体的に書いてありまして、国土交通大臣、都道府県知事、市町村と書いてありますけれども、河川管理者・気象台長までは入ることになっていて、隣接市町村長その他の、国土交通大臣が必要と認める者についても追加が可能ということで、広域避難に関する関係者をメンバーに加えることが可能となっています。

それから、第15条の第3項において、この協議会において、協議が調った事項については、構成員は結果を尊重しなければならないとされていますので、こちらでつくられました基準とか広域避難計画といったものは尊重しなければならないということで、地域の計画に落とし込まれていくのではないかと考えています。

最後のチェックのところですが、この減災協議会、全国の直轄水系で既に設置済みでございます。また、構成員も、広域避難関係者と共通するものが多いというところがございます。ですので、そういったものを活用していくというのも一つのやり方としてあるのではないかと事務局としては思っておりますが、一方で水系単位で協議会が立っていますので、広域避難とは直接関係がない上流、中流の首長さんたちも多く含まれていて、非常に水系によっては人数が多い会議になっているということも留意をする必要があると思います。

なお、法令上、協議会のオペレーションは平時のみに限定されているわけではありませ

んが、災害時の対応は想定されていません。実態として平時の会議として定例的に、または必要に応じて開催されていると認識しております。

ですので、この大規模氾濫減災協議会の枠組みを活用して、広域避難の協議を行うことも可能であると思っております。

最後、小さく書いておりますが、任意の協議会の場合です。

任意の協議会は、メンバーとか規約を自由に決められるわけでございますけれども、現在、広域避難について計画、検討している地域は、その多くが任意の協議会で組織をしている状況でございます。

水防法に基づく減災協議会において、広域避難を検討している地域も、例えば、鬼怒川・小貝川側の流域です。茨城県の広域避難計画でございますが、こちらは大規模氾濫減災協議会の枠組みを使いまして茨城県が中心になって取り組んでいるというような事例もあるということで御紹介をしております。

8ページを御覧ください。長くなって恐縮です。

それを踏まえまして、論点⑤、協議の枠組みについての検討の方向性（案）ということで、議論のたたき台となる事務局の案をお示しさせていただきたいと思っております。

こちらを一気に読み上げさせていただきます。

現行制度（災対法・水防法）を活用した協議会設置や、任意の協議会設置にて、災害おそれ段階の大規模広域避難に係る調整を円滑に進めるための、各関係者の連携強化や防災計画への反映等に向けた取組の推進が期待できる。特に、法定協議会の設置には法定手続が伴うため、任意の協議会に比べ、協議会設置や構成員追加段階での関係者合意のハードルが高くなることや、法定協議会を設置しても、任意の協議会と同様、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する必要があり、協議会が法定である必要性は必ずしもない。

一方、法定協議会または任意の協議会にかかわらず、平時からの調整・計画策定については確実に実施しておく必要があり、当該調査や計画の内容について、各機関の防災計画に反映を行う必要がある（各機関の防災計画に反映されることで、災害おそれ段階における非対本部長の災害応急対策に係る指示も担保される）ということで書いております。

また、災害おそれ段階における対応においても、協議会であらかじめ定められた役割分担やタイミングに基づき、関係者間で円滑な情報共有や調整、意思決定がなされるよう、各機関の防災計画に反映しておく必要がある。

そのため、各機関（特に都道府県及び市町村）の作成する防災計画に、（広域避難が必要な都道府県・市町村においては、）広域避難に関する事項を追加していただく仕組みを検討し、法定または任意協議会による平時からの調整・計画策定を促進することが必要ではないか。

なお、いずれにせよ、避難先市町村に当該協議会への参画を促す取組は平時より十分に調整を行う必要があり、国としても当該協議会での調整を円滑に進める上で必要となるガ

イドライン等を作成し、当該協議会における調整を促進する必要があると書かせていただいております。事務局といたしましては、協議会が法定であるか任意であるか、どの枠組みを使うのかというところは、実情に応じてとは思っておりますが、いずれにせよ、ちゃんと関係市町村、関係都道府県あるいは鉄道、その他の関係機関における防災計画にちゃんとオペレーションが書き込まれていて、おそれ時になったときに、必要な相手に情報伝達とか情報共有、意思決定というのが図られていくような仕組みを促進させるような法的な検討が必要になるのではないかとこのところで書かせていただいているということでございます。

最後に、もう一度、資料1に戻っていただいて、8ページを御覧ください。

5つの論点以外の御意見について、主なものを抜粋させていただいております。

このほかにも、非常に法的なところとはあまり関係のない、広域避難全般についての御意見もたくさんいただいているのですが、時間の都合上、代表的なものにさせていただきます。

1つ目、災害救助法は発災後ではないと動かない制度になっているので、こちらも検討していただきたいという意見がございました。同じく、費用負担の話について御意見をいただいております。

それから、3つ目、広域避難を一斉に始めるのか、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とこのことで、これはどちらかという制度というより、今後の技術的な検討のお話かなと思っておりますけれども、こういった意見をいただいております。

同じく、どの地域の人が避難をしなければいけないのか、自分はどうしたらいいのかというリスクコミュニケーションが重要であるということで、これも関連する意見かなと思っております。

最後、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ということを認めて、行政のみでは無理だとはっきり言わなければいけない、国民を期待させては駄目だというような、非常に我々からは申し上げにくいのですけれども、そういう御意見もいただいているというところでもございまして、30分の予定が35分ぐらいになりましたけれども、以上、資料1、資料2についての御説明でございました。

事務局からは以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。個別説明を踏まえて意見を踏まえた検討の方向性について、説明をいただきました。これらの各論点について御意見をいただきたいところですが、まず、事務局の説明について、疑問点や確認事項がありましたら、まずご質問をいただきたいと思っております。私から確認させていただきますが、避難の指示・勧告等を考えた場合、災対法上、それから大規模氾濫減災協議会に基づく計画において、実際の避難勧告・指示は個別の市町村が出すということですね。つまりオペレーションは行わずに、平時の計画作りだということですね。

○事務局（古市） 田中先生の御質問に関しましては、制度上は、災対法60条に基づき、個別の市町村長が御判断をいただくという枠組みを尊重しつつ、そこでばらつきが生じたり、あるいは水害に疎いといえますか、さほど技術的な知識を持っていらっしやらない首長さんでもちゃんと一律的、統一的な判断ができるように、例えば、河川管理者や、气象台による事前の情報提供であるとか、あるいは、関係者で集まって、集まるというのは、別に物理的に集まるという意味ではなくて、コミュニケーションを取って決めるという仕組みを、あらかじめ平時に決めておいて、その仕組みにのっとってやっていくというような考え方で、今、方向性の案として御提示をさせていただいているということでございます。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、坪木委員から御質問が来ておりますので、よろしく申し上げます。

○坪木委員 坪木です。

このワーキンググループについての質問なのですが、このワーキンググループでの目標をどこまで決めるのか、つまり、方向性だけ決めるのか、あるいは制度設計に踏み込んでいくのかというので、かなり議論の仕方が違ってくると思うのですが、どこを目標にしていくことになるのでしょうか。

○田中座長 事務局、よろしく申し上げます。

○事務局（古市） ありがとうございます。

冒頭挨拶のところでもお話ししましたように、夏頃までには一定の方向性といえますか、取りまとめをしていく必要があると思っておりますが、一方で、ある程度、細かな制度設計までは、このサブワーキングで必ずしもやる必要はないと思っておりますけれども、今回の第2回でいただきます御意見ですとか、方向性を踏まえまして、今後、第3回以降、もう少し詳しく制度についても詰めさせていただいて、また、委員の方にお示しをさせていただきたいと思っております。

ですので、最後まで詰めていただくというよりは、方向性を踏まえて、もう少し制度面の整理をした上で、もう一步、二歩先の方向性ぐらまで打ち出していただけるとありがたいなと思っております。

以上です。

○田中座長 坪木先生、よろしいでしょうか。

○坪木委員 承知しました。ある程度、制度設計まで踏み込んでいくという理解でよいか。

○事務局（古市） それで結構でございます。

その御提言というか、方針をいただきまして、細かな部分については、事務局、政府のほうで検討してまいりたいと思っております。

ありがとうございます。

○田中座長 できるだけ、方向性を間違えないということ、特に、三大都市圏をまずの想

定になっていますから、そういう面での地先ごとの合意というのも大変重要になってまいりますので、今、そことの調整は不可欠になると思っています。

ほかは、いかがでしょうか。

それでは、また、後ほどいただくとして、各論点ごとについて御意見をいただきたいと思えます。

一応、相互に絡んではいるのですが、基本的に、まず、論点1と2、つまり、災害発生前の国の本部体制、いわゆる、おそれ本部ですね。それと、広域避難のトリガーをどこでかけるのかということ。

この2つの論点について、まず、御意見をいただければと思います。

御発言のある方は、チャットに入れていただければと思います。

では、片田先生、山崎登先生からいただいています。

では、まず、片田先生、お願いします。

○片田委員 台風第19号の利根川中流域において広域避難が実際に行われました。

この経験に基づいて、少しお話をさせていただきますと、まず、地域全体としてある程度歩調を合わせることが、必ずや必要だろうというふうに思えます。

しかしながら、実際にモードに入るのは、実際に住民に対して、この情報を発するのは、やはり市町村でなければならぬような気がいたします。

といいますのは、まだ、広域避難が全体として必要になったという状況については、地域全体で共通認識を持たなければなりませんので、ある意味、その地域全体としての認識を共有するという面においては、市町村単位ではなくて、全体で歩調を合わせる。

そこにおいて、国の河川事務所や気象台が地域全体に対してのトリガーを引くというように必要なのだらうと思えます。

しかし、実際、各自治体について言いますと、利根川中流域の場合、利根川と渡良瀬川の合流点で、その合流点の貯留型のところもあれば、右岸の東京のほうまで拡散しているところもあれば、左岸側の、広がるのだけれども、一定のところにとどまるような、いろんな状況があったりとか、また、広域避難に入るに際して、先行して、地域の内水が先に出てしまって、全体に歩調を合わせる前に、うちはもっと早く動かなければならぬ、などというところもあって、実際、広域避難のオペレーションそのものが、市町村によってかなり違うと思うのです。

ただ、地域全体を、今回見回して思うことは、今、この地域が、広域避難が必要な状況になっているのだという共通認識を地域全体で共有し、その下で市町村長が地域住民に対して、広域避難の声かけをしていく、オペレーションに入っていくという、こういう枠組みが必要なのだらうと思えます。

したがって、全体としてトリガーを引くのは、これは上流の雨、上流の河川の水位の状況などから判断しなければいけないので、やはり、おそれ本部と、田中先生がおっしゃる、こういうものを早い段階で立ち上げて、地域全体に対して高度な技術を持ってトリガーを

引くというのか、全体のモードに入るのだということを指導するのは、全体として、そして、実際に各市町の住民に対して声を発していくのは、市町村の役割という形に役割分担をしておくことは、私はどうしても必要なような気がいたします。

地域の住民全てに対して、広域的な住民全てに対して、河川事務所や気象台が言うということではなくて、やはり住民に対して、変更して出るような場合は、もっと早めにとか、うちはかなりの人数がいるから、もう少し早めに出なければいけないなどというような地域の実情を踏まえて行動を取るのが市町村の役割と、こういう分けが必要のような気がいたします。

ただ、全体として、広域避難のモードに入ったということは、地域全体で歩調を合わせないと、市町村長の判断が鈍るというような気がいたします。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

住民あるいは行政も含めて、危機意識とか、必要性の共有、これは大前提になりますね。

では、山崎登委員、続いて中貝委員、お願いいたします。

○山崎委員 ありがとうございます。

しばらく前に調べたことがあるのですが、地域防災計画に書いてあることの7割くらいは、事後の対策なのです。ところが、事後の対策では、段階を踏んで発生してくる、危機感が高まってくる水害に対応できないのではないかということで、最近、タイムラインなどで、事前に危機感が高まるにしたがって、どう対策をとっていくかという取組が、どんどん広がっていますが、それに対応できるように、国の体制になっているかということ、市町村の事前の取組をサポートしたり、調整したりするような形に今の段階ではなっていないと思うのです。

ですから、先ほど、片田さんや田中さんがおっしゃった、おそれ本部ですか、それもやはり、これだけ事前に様々な情報が出ている中で、大規模な災害が起こる可能性が高まってきたときには、国がその体制を取って、市町村や都道府県をサポートするという体制を作っておくことが絶対に必要だと思います。それが1つ。

それから、広域避難は、私は、情報の周知にしても、危機感の共有にしても、具体的なオペレーションにしても、事前の取組、体制をどう作るかが全てだと思います。

事前に協議会を作って、周辺の市町村や関係機関がふだんから防災対策について、危機感について、あるいはオペレーションについて共有した意識を持っておかないと、多分、これは絵に描いた餅になってしまうだろうと思います。

昔、有珠山が噴火したときに、周辺の市町村の避難がありましたけれども、あのときにも、避難の動線を描くのが結構大変で、その動線を描いてみると、例えば、周辺の各自治体が一斉に避難勧告や避難指示を出しても大丈夫なのかといったそれぞれの住民をどういうふうに避難させるのだということの調整ができていないと、なかなかうまくいかなかったという記憶がありますので、事前に地域の自治体や関係機関などが集まって、そこに国

や県が入って、体制を考えておいて、情報を周知し、それから、お互いの弱点とか、オペレーションをするときの特徴みたいなものを共有しておかないと、なかなか広域避難はうまくいかないのではないかと。

つまり、事前に全体を調整して、その中でもって、いざというときに、各市町村が避難勧告を出したり、避難指示を出して、具体的にオペレーションを進めていくという体制が必要だと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

中貝委員、お願いいたします。

○中貝委員 どうもお世話様です。

今回のように何十万人もの人々が、事前に逃げるなどということが本当に可能なのかどうか、あるいはその根拠になるものに、予測ができるのかどうかという懸念はあるのですが、現実には多くの人々が、その地域より外に逃げなければいけないことは起こり得ることですし、そこも線もつながってくるでしょうから、まず、この段階で、これを議論することは、とても意味のあることだと思っています。

それから、おそれ本部は、正直、なかったことに驚きました。危機管理を基本管理して、当然やらなければいけないと思います。

その上でなのですが、広域避難について、やはり、先ほどいろんな委員の方がおっしゃっていたように、平時のやりとり、あるいは住民と行政側とのコミュニケーションが大切です。最後の段階の避難勧告、避難指示だけを取り出して、これを誰がやるかという議論は、恐らく余り意味がない。一連の、平時でのやりとり、だんだん危険が近づいてきたときのやりとり、いざ逃げろというときのやりとりというのは、一連のもので、その面からいくと、これがやれるのは、実際に能力があるところですので、避難勧告、避難指示を出すというのは、経験上は、市町村に頼らざるを得ないと思います。

日本中で市町村長は失敗をしたこともいっぱいあるのですけれども、ここに期待するほかはないと思っています。

ただ、この判断はとても難しい。1つの町の中で、人々に避難勧告を出すだけでも難しく感じる人たちがいるのが現実ですので、町全体がはるか離れたところに行くというのは相当大変な意思決定です。

ですので、2つのことが必要になると考えています。

負担をやわらげるために、事前の基準が、かなり明確になっていること。例えば、豊岡ですと、普通の避難勧告、避難指示というのは、河川のある場所の水位とひもづけているのですけれども、できる限り現場で苦しまなくても意思決定ができるような基準を作ること。

仮に基準があったとしても、それでもひょっとすることはあり得ますので、そのところを強力にサポートする国なり県なりの仕組みが要るのではないかと、それが場合によって

指導というようなこともあるかもしれませんが、市町村長をちゃんと支える仕組みを作ることが必要だと思います。

私は、もともと避難勧告、避難指示の制度は、市町村長に権限があることが問題なのではなくて、その責任を果たそうとする気概がない、伝えようとしないう市町村長と、そういうばらつきがあることを知っておきながら、サポート体制をしっかりと作ってこなかった、私たちの国の体制の問題があると思っています。

最後に、こういうことをやったという結果は、政治家しか責任を負うことはできません。国交省の河川事務所の所長に、この責任を負わせるというのは、やってはいけないと思います。それは、もう少し位の高い人でもそうでして、結果に対して、責任を負うのは政治家です。

そうすると、総理なのか、大臣なのか、知事なのか、市町村長かということになりますので、先ほどの議論と合わせれば、やはり市町村長がやるべきだと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、清田委員、それから、鈴江委員、坪木委員の順でお願いいたします。

○清田委員 御苦勞さまでございます。長柄町の清田と申します。

今、避難の問題で、いろいろ意見が出ておりますが、私の考えでは町民の避難については、やはり市町村長の責というものはが責を負うべき当然あるべきだと思うところであります。

そういった中で、どのように効率的な避難を行っていくかということが課題ですが、本町においては、小規模な自治体ではありますが、近隣の公共団体と協議して、広域的な避難の方法についても進めおるわけでございます。いろいろな方がおっしゃっていましたが、避難に係る国からのサポートがほしいと思うところであります。

そして、広域避難ということになりますと、相当数の人が避難するわけでございますから、平時からの都道府県をまたがった、また、市町村を抱えた団体が平時からの打ち合わせ、そういったものを確実に、見通しをもって行っておくということが、これからさらに求められるのではないかと思います。

水害だけを見ても、これからいろいろな面で、我々の予測を超える水害等が発生する可能性は十二分にあり、これから広域の避難体制ということについて、本当に真剣に考えていくべきだろうと思います。

そういった面で、広域避難という住民の命を守る手立てを、きちんと整理整頓して提示していくべきだろうと思います。そういった中で、どのような避難がいいかということについても、私の町は小さな町ですから、この小さな町を中心として、また、近隣の公共団体と相談して、広域的な避難もそこで進めおるわけでございますが、その後、今、いろいろな方がおっしゃっていましたが、国のほうの、その後のサポートがほしいと思うところであります。

そして、広域避難ということになりますと、先ほどから相当数の人が避難するわけですから、やはり、私は平時からの都道府県をまたがった、また、市町村を抱えた団体が平時からの打ち合わせ、そういったものを確実に、見通しをもって行っておくということが、これからさらに求められるのではないかと思います。

水害だけを見ても、これからかなりいろんな面で、我々の力の及ばないというか、それ乗り越えてしまうぐらいの水害等が発生する可能性は十二分でございます、これから広域の避難体制ということについて、本当に真剣にやり、考えていくべきだろうと思います。

そういった面で、広域の避難ということになりますと、人数が多いですから、いろんな避難の方法があると言われておりますけれども、そういったことを、やはり、日頃から皆さんに知っていただく中で、いろんな避難の仕方がある、あと、そういったことをどういうふうに、我々が手立てができるかということ、きちんと整理整頓して提示していくべきだろうと思います。

整いませんが、感じたところでございます。

○田中座長 ありがとうございます。

では、続いて、鈴江委員、お願いいたします。

○鈴江委員 先ほど、中貝さんからもお話がありましたけれども、責任は政治家にあるところで、災害発生前に国の災害対策本部が立ち上がって、会見などで、責任ある立場の人が呼びかけるということによって、危機感を全体に共有できるということにもなりますし、そういったことが減災にもつながるという意味でも、発生前にしっかりと対策本部を立ち上げるということの意義は、すごくあるのではないかと思います。

西日本豪雨のときにも、気象庁などが、事前に会見などを行って、異例の会見で呼びかけていましたけれども、やはり、そこに大規模な災害になるというときには、総理なり、大臣なりが会見をして呼びかけるということも、今後、必要なのではないかと思います。

また、リスクコミュニケーションという立場から、少し意見を申し上げたいと思います。

江東5区の住民説明会などを取材したときにも、参加者の方たちからすると、広域避難が必要なのだということを初めて知った。

どこに避難するか、自分たちで見つけなければいけないということが、初めて分かったという声が聞かれました。

そのように、まだまだ広域避難ということの概念自体も広まっていないですし、住民の人たちからすると、自治体から避難情報が出た段階で、近くの避難所に避難するという意識が、まだ強いと思います。

ですので、先ほど、片田委員から国全体で危機意識を共有するための、全体で広域避難のモードになる当たって、広域避難勧告という言葉を使うのか、広域避難という言葉を使うのか分からないですけれども、通常の避難では、命が助からない災害が、かなり切迫して起こり得るのだということを伝えるときに、通常の市町村長から出される避難勧告、避

難指示という言葉では、大きな誤解を生じてしまうと思うので、通常の避難とは違うフェーズの災害が起こるということを明確に伝えられる言葉と仕組みが必要なのではないかと思います。

それに当たって、今、避難勧告と避難指示という言葉の整理も進んでいると思うので、そこと歩調を合わせる形で、法律にしっかりと位置づけるということが大事なのではないかと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

続いて、首藤委員。

○首藤委員 首藤です。ありがとうございます。

ほかの委員の方も、もう既にたくさん御意見がありましたけれども、私自身もおそれ段階の国の本部が必要だということ。

それから、避難勧告、避難指示は、やはり地域のことに詳しい基礎自治体である市町村長によるものであるということについては、賛成いたします。

ただ、その点について、資料2の5ページのところで、制度検討の方向性の（案）と書かれていることが、ちょっと弱いなという印象があります。

制度の方向性の（案）としては、例えば、ばらつきが生じた場合には、国の本部長が総合調整等を行うとか、必要に応じて、国や都道府県の本部が支援すると書いてありまして、前提として、ばらつきが生じる場合と書かれています。

これは、それだけにとどまらず、必要なことを市町村長がしっかりと判断できるように、もっと積極的な支援や助言をすると、ぜひ、位置づけていただきたいと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

多くの委員の方から、サポートということが出ました。

それから、今の首藤委員のお話にかぶせて言うと、伊豆大島の昭和61年ですかね、あのときは、国の危機管理として、かなり早い段階の島外避難のオペレーションを検討し、進めていた。そういう環境を整えるというのもあるのかもしれないということですね。

それでは、飯島委員、お願いします。

○飯島委員 飯島でございます。

まず、災害対策基本法の広域一時滞在の規定は、東日本大震災を受けた法改正だったと思うのですが、そのときには、こういった改正をし、また、おそれ本部の設置までは至らなかったわけですが、今の段階でおそれ本部の設置に踏み切るということの意味を、もう一度教えていただけますと幸いに存じます

その上で、国の役割としては、対市民に対する避難指示といったものではなく、市町村、地域全体の総合調整だという話もございましたけれども、それは助言なのか、指示なのか、その関与の相手方は各市町村なのか、協議会なのか、どのような要件とするのかなど、気

になったところではございました。

以上でございます。

○田中座長 今の件については、内閣府のほうで、何か補足はございますでしょうか。

○事務局（古市） 内閣府でございます。

まず、1点目の東日本大震災のときのというのは、私も当時の詳しい法改正の経緯全てを読み解いているわけではないのですけれども、当時、やはり地震が起きた後の避難のオペレーションについて、課題が生じたというところで、発災後の被災者の広域一時滞在という、当時、広域避難と呼ばれていたみたいですが、広域一時滞在ですとか、輸送といったところについて規定ができたのではないかと考えております。

そういう意味では、東日本大震災クラスになると、発生した直後に自動的に緊急対策本部が立ち上がりますので、そのときは、事前のおそれ段階でのという領域の法改正の議論まで至らなかったのかなと推察しております。

それから、先ほどの飯島先生の前首藤先生とかの御意見にも併せてになりますけれども、やはり、これから国のおそれ本部というのを考えていくときに、こういったタイミングで、どのような役割分担でというところは、ちょっと慎重に検討していかなければいけないと考えています。

慎重にというのは、過去の非常災害対策本部、発災後の本部の設置の場合との運用の整理ですとか、もともと非常災害対策本部が、国として国家的な見地から関わらなければいけないときに、臨時にという立てつけにもなっているものでございますので、そういったところも含めまして、どれぐらい県とか市町村の本部と受け持っていくのかという整理は、しっかりやっていきたいと考えております。

以上です。

○田中座長 それでは、坪木委員、よろしくお願いいたします。

○坪木委員 すみません、坪木です。

これまで余り議論に出なかった点として、時間スケールというものがあると思います。一般に、避難の規模が大きくなれば、それだけ時間の規模も大きくなっていくということが考えられます。

現状、避難勧告、避難指示は、市区町村単位で出されていると思いますので、ほとんど災害が発生するぐらいの時間スケールで出されていると思うのですが、大規模避難というものを考えますと、それだけ時間スケールが長くなっていく。

そこで、やはり時間スケール、時間規模をどれぐらいのものを考えるのかということはある程度想定しておく必要があると思います。

具体的には、恐らく12時間前あるいは24時間前あるいは2日前ぐらいの規模を考えておく必要があると。

時間が、災害が発生するよりも長くなればなるほど、それだけ空振りが多くなる。空振りが多くなれば、それだけ責任が問われる可能性が高くなると、それを受入れられるだけ

の方が、トリガーを引く必要があるということになると思うのです。

そういうことを考えますと、やはり大規模避難というものは、1日あるいは2日前という時間を考えて、それに見合うだけの組織、あるいは、その方が指示を出す。そのためには、これまで議論のあったような対策本部といったものが不可欠になってくると思います。

以上です。ありがとうございました。

○田中座長 ありがとうございました。

内閣府のほうで補足ありますでしょうか。

○事務局（古市） 内閣府でございます。坪木先生、貴重な御意見をありがとうございます。

おっしゃるとおりだと思っております。我々、災害の国の本部の立ち上げというのは、おそれというのは、ほとんど当たらないような空振りの段階で立てられるものでは、もちろんないと思っております。

そういった意味では、100%でないにしても、相当な確率で起こり得るところでの判断になると思います。それも含めて、これから慎重に整理をしていかなければいけないと思っておりますけれども、法律に書き込まないにしても、そういう整理は必要と思っております。やはり、そうやってきますと、できるだけ気象の予想とか、水位の予想というのを考えると、できるだけ発災に近い時間でオペレーションを始めて終わるようにしていかなければいけない。

だから、そのために、何時間でやらなければいけないのか、対象を何にしなればいけないのか、残ることができる人と、残ってはいけなくて出なければいけない人の割合とか、順番とかをどうすればいいのかみたいな、先ほども他の委員の方から御意見がありましたけれども、そういったところを協議会等で話を詰めていくというのと、それをある程度視野に入れた制度の体系にしていく必要があると考えております。

以上です。

○坪木委員 やはり、避難の効率化という観点も重要ななと思いました。

以上です。

○田中座長 おそれ本部は、早く作ろうが、外れようがしたほうがいいですね。国民のためにやるわけですから。問題は、ここで議論している広域水害の時間スケールですね。

前回の「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」の場合は、大体24時間前というぐらいで何とかかなりそうだという感じだったのです。それでも気象的には、予測はかなり不確実性が高い。それが、48時間前になると、これは、恐らく研究者あるいは気象庁としてかなり不確定なことしか言えなくなってくる、要するにかなり政治の世界になってくると思います。

そういう面で、三大都市圏の大規模水害というものだけに限定して考えていくと、かなり不確実性が高い。そういう不確実性が高いという坪木先生の御指摘は、我々、相当意識しておかないといけないと思っております。

これは一番大事な論点で、また後で戻っていきたいと思いますが、個人的には、論点2がトリガーとなっているのですが、誰が何に基づいてというトリガーの、いわゆる情報の議論がなく進んでいるので、そこはまた後で議論をしていきたいと思っております。

続きまして、とりあえず、論点3として、避難手段のほうに移っていきますが、多分、それも含めて片田委員から発言があると思っておりますので、よろしく申し上げます。

○片田委員 ありがとうございます。

坪木先生の御指摘、非常に重要な論点だと思います。江東5区で、避難シミュレーションをやりますと、おおむね3日かかる。ほとんど渡河避難になりますので、一斉に全員が避難をするという、水没地域外に避難するということになるとう3日かかるというようなシミュレーションでした。

利根川の中流域の場合は、おおむね12時間ぐらいかかるだろうというシミュレーションだったのですが、19号のときに、おおむねそのとおりでした。

特に、今、問題になるのは、東京のような100万オーダー、二百数十万人の避難ということになりますけれども、これが3日前の情報ということになると、必ずや不確実ですね。坪木先生御指摘のように、24時間が今の状況では限界だとおっしゃるのも確かなのだろうと思います。

特に、高潮併発の場合は、湾に対して、東を通るか、西を通るかなどというレベルで精度を高く台風の進路予測をしなければいけないので、非常に不確実性が高い。

しかし、それが確からしくなった段階で、そのモードに入っては、遅いという現実的な問題があるわけです。

江東5区の対応を検討した場合には、3日前に共同検討開始という情報を流す。つまり、今回、もしかしたらというレベルで情報を出してしまう。2日前になって、今回、その可能性が少し高まってきましたというレベルで、広域自主避難の呼びかけをする。それで、24時間ぐらい前に、広域避難勧告を出すというように、段階性を生むことにしたのです。

非常に早い段階では不確実ではあるものの、この段階で、これは住民との意思疎通というのか、こういう状況があるということをしっかり認識していただいておいて、その渋滞に巻き込まれたくなければ、一刻も早く、その可能性がある限り、主体的に行動を取るのだという行動を誘発していかなければいけないわけですね。そして、全体の避難量を減らしていかないといけないということで、3日ぐらい前、確かに技術的には難しい。しかし、共同検討開始という情報によって多くの人に逃げていただくというような、こんなコミュニケーションをやりながらでないと、この問題はオペレーションできない問題だと思うのです。

そういう観点において、今回の議論の仕方を見ていると、しっかり行政が情報を出して、それに従っていただくという、何か一方向的なオペレーションが議論されているように思うのですけれども、そうではなくて、今回はもしかしたらというレベルの情報も含めて出しながら、専門家と十分な時間を確保したような情報は出せないと、この技術の現状も全

部吐露して、その上で、住民の皆さんに積極的な行動を主体的に取っていただくというような、こういうところまで組み込んで、このプログラムを動かさないと、これまでのように勧告を出して、それに沿って、そのタイミングで逃げていただくみたいな、こういう杓子定規な議論では、もう成り立たない話ですので、そこも含めて、住民の皆さんと、地域とこの問題を共有していくということが必要だろうと思います。

利根川の中流域においては、早い段階から、こういうことをやっていったものですから、住民の皆さんが理解をしていたのです。広域避難が必要なのだということ。

それで、今回、その可能性があるとなった段階で、市町村も積極的にオペレーションに入っておりました。全体調整はできていませんでした。ですがけれども、この問題は非常に早いタイミングから、こういうタイミングで動かなければいけないことを市町村長が理解をしていた。そして、住民とも意識共有をしていた。だから、住民が物すごく早く動いたという、ある意味、成功例だったと、私は思うのです。

こういう住民とのコミュニケーションということも含めて、情報の不確実性も含めて、全体吐露した上でのコミュニケーションが必要だということは、少し念頭に置いておく必要があるように思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、牛山委員、お願いいたします。

○牛山委員 論点3についての発言なのですが、先ほど、田中先生がおっしゃったトリガーになる情報の話を触れてもよろしいですか。

○田中座長 どうぞ。

○牛山委員 わかりました。

まず、論点3の避難先の確保の話でございます。

このところは、この枠組みでも関係いたしましたし、避難勧告ガイドラインの改定等が重ねられる中で、避難とは避難所だけではないという理解が、かなり進んできたと思います。

また、結果的にですが、このコロナ禍において、多様な避難先を準備することが必要だというような話も、社会的にも受け入れやすくなっている面はあるかなと思います。決して行政機関が決めた避難場所だけが避難先ではないのだと、いろいろ考えておくことは重要だと、そういう話を進めやすい状況下になっていると思いますので、ある意味、コロナ後の、今の状況というのを生かして、多様な避難の在り方を考えるということをもますます進めるべきかなと思っています。

ただ、その一方で、非常に気になるのが、なぜか知らないのですが、避難所絶対主義というか、避難所に行くことは絶対正しいのだと思われる方がいらっしゃるのか、何か揺り戻しみたいなものを感じるのです。やはり避難所に行くべきだとか、あるいは迷うなら避難所に行ってくださいみたいな発言を聞くことがあります。

もちろん、それも間違いだとは思わないのですけれども、やはり固定的かなという感じがいたします。

確かに、避難所に行くのが最善ですよというのを、ある意味、建前としてそう言わざるを得ない空気というのを、私は感じます。私はそうは言わないのですけれども、一般的には、そう言わざるを得ない空気があると思います。

だけれども、本音で、広域避難に限らずですけれども、本音で、いわゆる公的避難所に行きたいと思う人がそんなにたくさんいるとは思えないのです。

そうすると、やはり避難所に行くのが最善ですよという建前を聞くと、むしろそれは避難自体について考えることをやめようかというような、本来、望ましくない方向に向きかねないような気もするのです。あくまでも避難所に行くというのは手段の1つであって、様々な方法を考えなければいけない。

特に、広域避難の場合は、それこそ各自がかなり知恵を絞らないとうまくいかないのだということが、より強く言えるところだと思いますので、この辺り、避難所に行くのがやはり正しいのだみたいな方向に揺り戻されていくのは、ちょっと何とかしていかなければいけないのではないかなと思います。

ただ、その場合、柔軟な避難、多様な避難といっても、余りそれを言うと、今度は国民の側に責任を丸投げしているのではないかと、そういうような受けとめられ方もされかねませんから、自治体側も様々な工夫は必要かと思えます。ただ、自治体の方からご意見を聞くと、国から工夫せよと言われてもそれですぐ何かできるわけではない、というお話も聞きます。

ですから、やはり、費用などを含めた、国としての支援の仕組みについての具体的な議論も併せて進めていかなければいけないと思います。例えば、宿泊施設を使う場合の補助とか、そういったことも考えていく必要があるのではないかと思います。

もう一点、先ほど話が出ました情報のトリガーの話です。私も、先ほど話を伺っていて、どういう枠組みで、どういう情報に基づいて広域避難なるものを、いわゆる発令するのかという辺り、この辺はもう少し具体的な構想を示されたほうがいいかなと思います。

これは、こういう検討の場で、思いつきで言うべきことではないと思います。現状の精度とか、現実的にできるところ、これは事務局というか、内閣府のほうから何らかの形で御提案をいただきたいと思うところです。

恐らく避難指示など、先ほど片田先生がおっしゃったように、従来の枠組みだけではうまくいかないところが当然あると思いますので、では、どうするのかということで、ただ、新たな情報を増やしていくということは、余り望ましいとは思いませんし、躊躇するのですが、それならそれで、せつかく警戒レベルの表というのを作ったわけですから、あれを1つのベースにして、その中でどうやって位置づけていくのかという感じで、全く独立に情報を考えるというのではなくて、今までの仕組みの中で、どう当てはめるのかという観点で御提案をいただければいいのではないかと思います。

多分、河川の情報がキーになっていくのかなと思いますけれども、河川情報と気象情報が、今、特に状況のひどい部分について必ずしもリンクしていない。今回も話題になるかもしれませんが、大雨の特別警報はあるけれども、洪水の特別警報はないとか、そういった若干齟齬が生じている部分もありますので、ぜひ、体系的な中で、何らかそれが当たるような情報を考えていきたいなど、具体的な御提案もいただきたいなど思っているところ
です。

以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

今の点、内閣府のほうで、今、手持ちで情報はありますか。

○事務局（古市） 内閣府でございます。

手持ちの情報は無いですが、個人的な御意見を述べさせていただきたいと思
います。

まさに、どういうタイミングで、何の情報に対して、どういう情報発信をするのかとい
うところも、ある程度、流域ですとか、地域ですとか、あと、坪木先生もおっしゃいま
したけれども、避難の規模、リードタイムといったようなところで変わってくるのかなと思
っております。

それは、国で何か示すことを放棄するというのではなくて、少し考え方の整理は、次
回に向けてとは思っておりますけれども、例えば、6時間前とか12時間前とかであれば、
河川の水位ですとか、水位の上昇の見通しみたいなものが、一定の情報の要素になってく
ると思うのですけれども、それより前になってしまいますと、そもそも雨がどうなるかが
分からないので、河川の水位がどうなるかも分からないですから、今度は雨量ですとか、
台風の進路ですとか、そういったところが要素になってくると思います。

一方で、坪木先生もおっしゃられたように、2日前、3日前となってきたときに、そこ
の精度がどれぐらいあるのかと言われると、現状、なかなか難しいものがあるというところ
があるので、これは、やはり地域で平時の計画を立てていただくときに、何時間前、何
日前というのを、トリガーを引く時間に設定するのかというところで、条件も大きく変わ
ってくるのかなと思っているところであります。

呼びかけ方について、余り国として明確に今、答えがないわけですが、一方的に
決めるというよりは、地域の実情を伺いながらなのかなというところも思っていたところ
ですが、今、御意見もいただきましたので、検討してみたいと思っております。

以上です。

○田中座長 前回の首都圏の大規模水害の中では、直接議論できなかったのですが、大阪
ですね、それと名古屋、これも同時に議論をしていって、そのときに、地元で議論してく
ださっている。

そういう意味で、先ほど、江東5区に関しては、片田先生から若干情報提供をいただき
ましたけれども、その辺がどうなったのかというのを次回にきちんと御説明いただければ

と思います。

あと、議論全体として三大都市圏の大規模水害という一種の個別法で扱うような議論なのか、それとも利根川の中流域も含めた、より少し広いというのでしょうか、一般法なのか等、議論が行ったり来たりしているような気がしていますので、その辺の整理もお願いします。

ほかは、いかがでしょうか。

山崎登委員、次いで鈴江委員、お願いいたします

○山崎委員 山崎です。

広域避難というのは、早めに避難を始めなければいけないということだと思のですが、最近の災害の避難は、早めにどうやって避難させるかというのが、1つの大きなテーマだと思のです。南海トラフの臨時情報もそうですし、それから、今回の球磨川を見ても、やはり、どれだけ早めに避難する人を増やすかということがとても大事だと思のですけれども、これだけメンバーの中に科学の専門家の方もいらっしゃる中で、大変言いにくいのですが、現在の科学は、自然災害を予測することに対して未熟ですから、その未熟さをきちんと分かってもらうような情報を出さないといけないと思います。情報が細かくなればなるほど、住民は、科学者の人たちや情報を出す人たちは、みんな知っているのだと思いますし、それから、いろんな講演会とか、いろんな場でもって、科学の先生方は分かっていることを詳しく説明していただきます。ところが分かっていることよりも分かっていないことのほうが多いのですね。

そういうことをきちんと普段のコミュニケーションの中で伝えておかないと、やはり分かってもらえないと思います。

実際は、気象庁も津波の情報について、倍半分だと言っていますけれども、どんどん情報が細かくなっていきますから、聞いている住民は、何十センチ、何センチの単位まで、今の科学は分かるのではないかと誤解してしまいますから、その伝え方というのを、どういうふうにするかということを考えなければいけないと思います。

あちこちのタイムラインの取組を取材して、1つの解決方法としては、顔の見える関係がどれだけできるかということでもって、その状況と背景とか意味合いを人に伝えることができるのではないかとと思っています。

1回も会ったことがない気象台の台長や、あるいは河川事務所の所長から市町村に電話が来たり、ファックスが来ても、なかなか信用しきれないところがあっても、いつも話をしている気象台の台長や河川事務所の所長から直接電話がかかってくると、それはやはり、あの人が言うのだから、これは相当危機感があるのではないかとということで、動いた自治体はたくさんあります。したがって、普段から情報を出す側と受け取る側が顔の見える関係を作っておくということが、出てくる情報をきちんと咀嚼しながら地域の中で生かしていくことにつながっているのではないかとと思っています。

もちろん、情報が分かりやすく、情報が丁寧で、しかも科学の未熟さをきちんと伝え

られる情報を志向しなければいけないのだけれども、しかし、その情報を受ける側も、人づくりみたいなものもきちんとやっていかないと、広域避難はうまくいかないと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

鈴江委員、お願いいたします。

○鈴江委員 先ほど片田先生から技術の限界を吐露した上でのコミュニケーションが、事前に大事になってくるというお話がありました。

先ほど、牛山先生からは、多様な避難先を、というお話もありましたが、避難先のことについて意見を申し上げたいと思います。

避難先を住民が自主的に決めていくに当たっては、行政の限界を吐露した上でのコミュニケーションというのも重要になるのではないかと思います。

今回、コロナ禍において、足立区が避難所避難予定の30万人のうち6万人しか避難所に入れないという説明を区長さんがなさって、それだけ避難する先の厳しさというのをしっかり伝えた上で、自主的に避難できる場所を探すようにという発信をしていました。

そういった形で、行政の避難先の状況の把握と、そこにおける広域避難において避難先を探すということが、自主的な取組が重要だということのコミュニケーションが大事になってくると思います。

一方で、避難所に避難した避難者と自主的に別の場所に、遠くに避難した方の支援格差の問題もあると思います。基本的には、自助だとは思いますが、支援の差が生まれないようにサポートしていく。また、どこに、誰がどう避難したのかを、どのように把握していくのかということにも大きな課題があるのではないかと思います。

一方で、コロナ禍において、町の人のお出入りというものが、携帯情報などを使用して把握していくという取組も進んでいますけれども、広域避難においては、オペレーションをする上でも、避難をする人がどこに避難できるのかを選択する上でも、人の動きを把握していくという取組も併せて進めていくことも大事なのではないかと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

今のお話の中でも出てきましたけれども、いわゆる緊急避難、そして、3日かそこらでの生活避難、そこを明確に分けた議論が要るのかなという気がします。

少なくとも、生活避難に関しては、かなりサポートをしていく必要があると思いますし、制度的にも、まだ十分検討がなされていないという気がいたします。

ほかに意見のある方は、いらっしゃいますでしょうか。

1つ、ちょっと議論が出なかった交通手段の件です。これは、自主避難だと、車、あるいは徒歩になるのでしょうかけれども、やはり、三大都市圏に限れば、これは公共輸送機関が圧倒的に必要だというのが結果だったのです。

そういう面で、交通手段の確保というのが、次の論点5という協議の体制であったり、

あるいは、最初の論点1に関わってくるという気がします。

とりあえず、そういう面で、論点5の調整の仕方ということですね。その辺について議論を移し、そして、残された時間でトータルに議論をできればと思っています。

どなたからでも結構でございます。

全体的には、基本的には、避難勧告・指示は市町村ですねという御意見が多かったように思います。

その中で、事前が大事だということで、今、ここで防災協議会、幾つかのパターン、それから水防法に基づく大規模氾濫減災協議会。それから、火山を中心とする、いわゆる災対法上の協議会ですね。この辺の議論がございました。

そして、さらに論点1の国の本部ですね、おそれ本部が若干絡んでくる議論なのかなということでございます。

では、坪木委員、お願いいたします。

○坪木委員 ありがとうございます。

先ほど少し言いかけたのですけれども、避難の効率化という点をどうするかということを考えるのが重要だと思います。

特に、片田先生がおっしゃっていたと思うのですけれども、幾つかの段階の情報の発信と、それに伴う住民の行動というものを考えて、最初、不確実性が低い段階で、自主避難を促す。ある段階からは、ある一定の強制力を伴うようなもの。

その中で、人によって移動しやすい人と、そうではない方が、要支援者の方が移動しにくいわけですけれども、そういった移動しにくい方をどう配慮していくかと、その辺りの制度設計というものをしていくのが重要かなと思います。

先ほど、鈴江委員からありましたけれども、人の移動を把握するということは、非常に重要だと、私も思います。

現在、スマートフォン情報等で、人の移動がかなり把握できるようになってきていますので、そういった情報を利用して、効率のよい移動方法、避難の方法というものを設計していくということが重要かと思います。

また、車の移動ということも、非常に大きな問題だと思います。

アメリカ等ですと、上り車線、下り車線を規制して、全部下り車線にしてしまうとか、そういったこともされているわけですけれども、日本においても、そのようなことができるような法整備、そういったものも必要だと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

首藤委員、お願いいたします。

○首藤委員 首藤です。ありがとうございます。

論点5の協議会についての整備のところで、ちょっと教えていただきたいと思って質問させていただきます。

資料2の8ページですかね、「制度検討の方向性（案）」というところで「協議会が法定である必要性は必ずしもない」と記載をされているように思います。

ただ、たしか火山防災の協議会については、従来、ずっと法定でない協議会が数多かったところ、数年前の法改正で、法定の協議会を作ることが義務化されたように、私は記憶しておりまして、そうだとすると、やはり、法定の協議会であることに何らかの意味があって、そのように義務化されたのではないかと思います。

ですので、火山のほうの協議会が法定化された背景は何なのかということや、それをなぜ今回の水害の場合にあてはめなくてもいいのかということをちょっと教えていただければと思います。お願いします。

○田中座長 よろしく申し上げます。

○事務局（古市） 内閣府でございます。

確かに首藤先生御指摘のとおり、平成27年の改正活火山法で、火山防災協議会が法定協議会として位置づけられました。それまでは、一部の火山で災対法の協議会として運用されていたものが、特定の火山については、協議会を設置して計画を作るようにということで位置づけられたというところでございます。

今、我々、先ほど田中先生から特別措置法、個別法の世界で行くのか、災害対策基本法の世界で行くのかというお話もいただきましたけれども、事務局としては、広域避難には様々な論点、課題がある中で、まだ、検討途上の部分も多々ありますし、全ての枠組みを体系化して制度を検討するには、今回時間も足りないということで、特別に広域避難法みたいなものを作るというよりは、災対法の中でということで、今、イメージはしておりますけれども、そういった中で、我々、資料2の8ページにも書かせていただいておりますけれども、協議会が、もちろん法定であれば、計画の策定、関係者の関わりというか、意識の共有化、それから、地域防災計画、オペレーションへの反映といったところが円滑に進むと思っておりますので、法定化することによるメリットというのは、もちろんあると思っておりますけれども、一方で、任意の協議会でできないのかと言われると、必ずしもそうではない。任意の協議会でも関係者がしっかり意識を持って、それぞれの市町村、県、関係機関の防災計画に位置づけてもらえれば、それでいいのだと思っております。

そういった観点から、協議会の制度化の是非というよりは、ちゃんとその協議の結果を踏まえたオペレーションが、それぞれの地域防災計画や団体の防災計画にしっかり書き込まれるというところを、どう義務づけとは言えませんが、制度面ですとか、そういったところで促進を図っていくのかというところが、むしろ大事ではないかということで、こういう書きぶりをさせていただいているというところでございます。

ですので、法定協議会は必要ないと言っているわけではなくて、法定協議会を目指していただいてもいいと思うのですけれども、法定協議会ありきだということやっていっても、かえってそこは、ハードルを上げてしまうようなことにならないかなというところも少し危惧をしているところでございます。

以上です。

○事務局（菅） 今の首藤委員の御質問というのが、火山のほうは協議会を法定化したという経緯があってというようなことの中で、こちらはどちらでもいいというか、必ずしもいいのはなぜかということもあったと思うので、火山の協議会が、もともと法定化になったという経緯について、今、お答えできることはあるでしょうか。

○事務局（古市） まさに御嶽山の噴火で、お亡くなりになられた方が多数いらっしゃって、そういった避難住民や登山者の避難について、しっかり火山ごとに定めていく必要があると、災害の教訓を踏まえて制度化がなされたというのが、改正活火山法の経緯でございます。

以上です。

○田中座長 首藤委員、よろしいでしょうか。

○首藤委員 すみません、いろいろ補足もしていただきまして、ありがとうございます。

例えば、法定化するとハードルが高くなるとか、そういったことも、もちろん分かってはいるのですけれども、やはり、法定化しないと進まないから、多分、火山は法定協議会になったのだと思うのです。

一方で、火山と比べて、今回の大規模洪水による広域避難の対象地域というのは、もしかすると、数が限られているので、その数の多さと、実効性の問題を比較すると、法定までしなくてもいいのかもしれないと、私も思います。ただ、その辺は一旦整理をしていただいて、少なくともハードルが上がるから法定ではないというのは、何だかロジックが逆のような気がしますので、もう少し整理をしていただければと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

特に、三大都市圏の場合は、下地がありますので、そもそもハードル自体が下がっている。ただ、逆に言うと、多摩川などがどこまでいっているかということですね。ありがとうございます。

それでは、牛山委員、お願いいたします。

○牛山委員 先ほど、内閣府のほうからのお話で、枠組みとしては、何らかの、特措法ではなくて、現在の災対法の枠組みでいくのかなというようなお話がありまして、それを伺ってちょっと思ったのですけれども、仮に現状の仕組みの中で、何かやるのだということであれば、警戒区域の設定、災害対策基本法の第63条ですね。その警戒区域の設定みたいなものを使うというようなことを検討することも必要ではないかと思えます。

前回のワーキングでも、たしか第63条の話があったと思いますけれども、自然災害において事前の避難においての警戒区域の設定というのは、基本的になかったと思えます。

ただ、それをしてはいけないということも、恐らくないのではないかと思いますので、これも前回のワーキングのときに、たしか私が発言したかなと思いますけれども、避難指示の機能強化とか、避難指示に強制力をという話にあるのであれば、それは警戒区域を使

えばいいではないかというのが、私の考え方でもあります。

それで、例えば、避難勧告、避難指示は、現状、罰則はないわけですね。あくまでも呼びかけという形で、それはそれで、運用としては必要だと思うのですが、その中で、何かいろいろな手を、手を変え品を変え避難を促すと、それで、さらに避難させるというような言葉があると、私は余り好きではないのですが、本気で避難させることが必要であると行政的に決断するのであれば、それは、もっとちゃんと責任を持った仕組みを使えばいいのではないのかなと思います。

何か自粛ではありませんけれども、強く縛るわけではないが、基本的に従ってくださいみたいな曖昧な方法で呼びかけるのではなくて、行政として責任を持って強く言う、という方向があるべき姿かなと思います。

それで、先ほどの中貝市長の話に、私は非常に感銘を受けましたが、結果に対しては行政というか政治が責任を持ちますよということをはっきりさせる意味でも、こういう強い仕組みを使うなら使うで、やたら使ってはいけないと思うのですが、使うなら使うで、どう使うのかということも議論してもいいのではないかなと思います。警戒区域は強過ぎますから、やみくもに使ってはいけないと思いますけれども、広域避難のようなかなり確度が高い現象に対しては事前に使うということも、私はあながち否定されるものではないと思います。今回、そっちに一気に進むべきかどうかというのは、かなり議論の余地があると思いますけれども、検討はしたほうがいいと思います。警戒区域を使うことについて、それによるプラスマイナスが当然あると思います。

今まで議論がほとんどされたことがないと思いますので、議論の俎上には載せてもいいのかなと思います。

あと、先ほど移動手段の話がありまして、余りコメントが出ませんでした。これは、私の専門委員としての発言ではなく、個人的な趣味に基づく発言なのですが、鉄道というのは、バス等と全く違って、すごくシステムティックなものなので、明日臨時列車を走らせてくださいというようなことは無理なのですね。システムとしてですね。

そうすると、よほど計画的なことを考えるというか、あるいは列車のダイヤというものは、そう簡単にいじれるものではないものですから、その辺りは、そういった鉄道というシステム詳しい部門の方なり、専門性のある方なりを交えて話さないと、ちょっとイメージだけで語っていくと、その他の陸上交通機関と航空機などよりもはるかに複雑なものになりますので、その辺りは、余り簡単に議論は進められない。

当然、交通機関との打ち合わせの上でということになるのですが、その辺りも、ある程度、何か制約条件とか、現状とか、その辺りを踏まえた情報提供をいただいた上で議論しないと、なかなか現実的な議論にならないかなと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、片田委員、お願いいたします。

○片田委員 大変根深い話が1つあるように思うのです。

それは、何かといいますと、広域避難に関わるような事態というのは、多くの人を逃さなければいけないから、非常に早い段階で対応しなければいけない。非常に不確実性の高い状況の中での政治判断の話になると、そういうことなのだろうと思うのです。

ところが、これまでの日本の防災の議論というのは、ほとんどタイムラインに象徴されるように、どこかにゼロポイントを決めておいて、何時間前からどうなる、こうなるという議論をして、そのタイムラインに頭が固定されてしまって、実際の災害で、それ以外のことが起こると、これは想定外だという議論をしているわけですね。

こういう技術的に何か解決してしまおうという、こういう不確実性を前提にしない災害対応の議論の仕方というのには、私は問題があるように思うのです。

もう一つは、今、牛山委員の話に出ていた第63条、警戒区域の設定ですね、この話などは、ある意味、統制と服従という枠組みになる議論なのですね。ですけれども、今回のコロナ禍を見ておきますと、日本というのは、要請と自粛という枠組みで社会を動かすわけですね。避難勧告、避難指示というのは、ある意味要請で、それに対して自粛が避難に置き換わるという構図のわけです。決して諸外国のように統制と、それに対する服従というような社会統制の議論というのは成り立たない国なのです。

そうであるならば、よほど要請というものに対して自粛という行動を具体化するためには、つまり避難勧告に対して、避難という形を実際に形づくるためには、この不確実性があるということ、そのもとで可能性があるから、早い段階で情報を出しているのだと。

それに対して、自粛に従っていただくように、できる限り、それに巻き込まれないように、それぞれが対処するという社会気運というものをしっかり作っていかないと。我が国においては、統制と服従という社会のマネジメントはできない社会であるのならば、より国民との、この問題の共有を行い、不確実性下において、非常に早い段階で出すのだと。

それで、外れようが何しようが、それを外れたではないかという話ではなくて、オペレーションする方もそうですね。特にタイムラインなどはよくないなと思うのですけれども、シングルシナリオを固定しておいて、それでやった気になっている。事前の検討をし尽くしたような感覚に陥っている。それ以外のことが起こるから想定外だと騒ぎ立てるといふ。特に広域避難の問題は、不確実性が高い、非常に早い段階でのオペレーションですので、それであっても、その段階からやらないと間に合わないのだという、こういう問題意識というのをしっかり醸成していかない限り、広域避難問題は、行政が、こういう検討をしているだけではだめなような気がするのです。

もう少し社会全体の問題として、不確実性下の意思決定の話であるのだということ、だからこそ、早い対応をそれぞれが取っていかなければいけない。

これは、コロナ禍においては成功したと思うのです。自分が手を洗うこと、自分がマスクをする、自分が3密に行かないことが自分の命を守ることなのだとということ、このコロナ禍は非常に明確でした。自然災害も一緒ということを国民に広く分かっていただく、そ

んなところから始めないとうまくいかないような気がしますね。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

やはり、どのような広域避難をさせる社会を作っていくか、将来的にですね。また、同時に、先ほどこっと片田さんがおっしゃっていましたがけれども、どのような切迫感、必要性を共有していくのか、これが国の行う環境整備なのかもしれません。

それで、牛山委員、どうぞ。

○牛山委員 今の片田委員のお話も伺って、ちょっと思ったことなのですが、やはり、いろいろ対応して、それで何かまずいことがあると、何なのだこれと、こうできたのではないか、ああできたのではないかという、そういう追及が始まると。

これは、確かに非常によろしくないことだと思っています。この辺りも非常に言葉を選んで慎重に言わなければいけないことだとは思いますが、災害対応に対して結果責任を問うという流れが、現在、司法判断の場でそういう方向に流れてしまっているように私には感じられます。

結果責任、しかも場合によると平均レベルをはるかに超える高い能力を要求されたりとか、あるいは災害発生時点に得られたであろう情報としては、そこまでの情報は得られなかったのではないかと思われる情報を、事後的な知見に基づいてやれたはずだというような判断というか、なされてしまう場面もあるような印象があります。無論この辺りは非常にナイーブな問題なので、意見は分かるころだと思います。

今日の委員会でも何度も災害自体のあるいは予測の不確実性の話が出ております。大きな不確実性があるという前提のもとでは、こういう結果責任というのは、本来、そこまで問われるべきものではないと思うのです。その辺り、どうしていったらいいのかというのは、難しいところではありますけれども、結果責任を余りにも問い過ぎる方向というのは、何とかできないのだろうかとも思います。

防災対応に関しては、それこそ結果責任を問わないので勇気をもって判断できるようにするのがよいか、その辺り、私も正解は見えません。非常に難しいとは思いますが、もう少し議論あるいは現状の把握だけでも共有していったほうが良いと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかに、いかがでしょうか。

中貝委員、よろしくお願いします。

○中貝委員 私の町は、人口8万人なので、今、想定されている事態というのは、想像を絶するところなのですが、それでも時間スケールの御指摘であるとか、あるいは予測の不確実性のようなことを考えると、やはり基本の、そもそも避難勧告、避難指示とは何なのかという原点に戻るべきだという気がしてきました。これは、結局、促すということではしかないわけですね。

私たち豊岡では避難指示は、実際、促すというような説明をしていますけれども、しかし、それに従わなかった人に罰則を与えたり、仮に法律が改正されて、罰則が与えられたりしても、それはほとんど実効性を持たない。結局、避難勧告、避難指示というものは、逃げることの判断を促す、その度合いが強いか弱いかということではいけないわけなのです。

そうすると、最初のワーキングのときに、この委員会の報告は、基本的には、国民に逃げるか、逃げないかの判断の責任がある。だけれども、全力でサポートするとの方向性を出したわけですね。この考え方というか、国民と会話するに当たっての基本的な視点をがらっと変えたわけですね。そのことを目指して、この広域避難についても考える必要があるのではないかと。

ですから、広域に逃げる必要がある、そういう事態があることをやはり率直に国民あるいは三大都市圏の人々に訴えていく、その判断を促すしかできない。しかし、一体どこに逃げたらいいのか、どのように逃げたらいいのかとか、そういったことについて、逃げるとうると、この辺りに避難所がありますよとか、そういうものを必要としているということではないかなと。全体の組み立ては、そうしたほうがいいのかという気がしております。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。重い宿題をいただきました。

ほかに、いかがでしょうか。

飯島先生、清田委員、よろしゅうございますでしょうか。

どうぞ。

○飯島委員 飯島でございます。

論点5について申し上げたいと思います。まず、資料2の8ページのところは、最終的には計画策定をきちんとすべきだと、義務づけという言葉は避けられましたけれども、計画を策定するというを最終的に目指しているという話だったと思うのですけれども、計画をきちんと策定することの、いわばツールとして、協議会を使うということの意味を少し考えていました。例えば、相互応援協定はかなりございますけれども、恐らくこの水害については、お互い様という関係には余りならない。対象となる地域が特定されているから、なかなか協定という手法が働きにくい部分があるのではないかと。それよりも、一堂に会してコミュニケーションを取っていくというツールとして協議会方式が採られているのだろうと理解しました。

もう一点、水防法の大規模氾濫減災協議会を使うこともあり得るのではないかと、資料にございますけれども、これは、水防法の仕組みを一部だけ流用するということではなく、災対法を基礎とする場合にきちんとリンクすることができるのか、私自身も考えていきたいと思っております。

以上でございます。

○田中座長 ありがとうございます。

ほかに、清田委員、どうぞ。

○清田委員 医学の世界で、病気にならない、いわゆる予防医学というようなことがかなりあります。コロナ禍の問題も、これから、今、予防に向けて必死になっている医師会、また、薬業界であるかと思いますが、やはり命を守るために、我々は予防していく必要があるのだらうと思います。災害からの避難も予防であり、またこの議論も予防であるということですよ。

そういった中で、先ほども申し上げましたように、どのように非難をすべきか、どのように自分の命を守るべきかを、原理原則原点に戻り、自分の命は自分で守るという、そういった防災意識を住民が身に着けていくようにしなければならないと考えます。

○田中座長 ありがとうございます。

それでは、山崎登委員、よろしくお願いします。

○山崎委員 ありがとうございます。

今、行われている雨の中の避難というのは、自分のところで、雨が降ってきて、どんどん周囲で川の水位が上がってきたり、あるいは裏山で崖が危なくなってきたり、これは、もしかしたら避難しなければいけないかなというときに避難勧告が出たり、避難指示が出たりして避難するわけですね。

ところが、広域避難というのは、もしかすると、まだ、周囲では何でもない段階で避難してもらわなければいけないということですから、そういう避難が必要なのだということをもっともっと広く多くの人に分かってもらわないと、いざというときに、情報が出て、みんなきょとんとするだけで分からないですね。

だから、雨の降り方が変わって、ハードの限界も見えてきて、やはり、こういう水害が現実のものになって、こういう避難が必要なのだということ、どれだけ丁寧に説明していくことができるかということが、1つとても大事なことだと思います。

例えば、何年に一遍避難勧告が出たり、何年に一遍避難指示が出たら、やはり避難指示と避難勧告の意味の違いなどは、やはり分からないですね。

ですから、行政は、普段から皆さんの周囲に危機が迫ったら、避難勧告という情報を出しますと、その情報が出たときには、あらかじめお配りしているハザードマップを見て、色がついているところの人たちは、近くの避難場所に、あるいは自分が安全だと思う場所にちゃんと避難してくれと。

もっと危機感が迫ってきたら、避難指示という情報に変えるのだと、そのときには、ご飯を食べていても、風呂に入ってもすぐに逃げてくれというようなことを、普段から言っておかないと、いざというときの情報は力を持たないと思いますから、広域避難を成功させられるかどうかというのは、日頃の行政の取組にかかっていると私は思います。

そのためには、やはり、中貝さんのようなトップを育てなければいけない。水害あるいは土砂災害で痛い目に遭った自治体は随分意識が変わってきましたけれども、まだまだそうではない自治体のトップはたくさんいて、やはり、そういう自治体のトップに、いざと

いうときの住民の命は、自治体のトップが握っているのだということをきちんと国は教育する必要があるし、それを、雨が降ってきたときに、例えば、去年自治体のトップになった人もいるわけですし、日頃の行政の中で、防災が、常に優先順位が高いわけではありませんから、それをきちんと国や都道府県がサポートできる、あるいは情報をやりとりできる、教育できる、そういう仕組みをきちんと作っておかないといけないのではないかと。

最初にも言いましたけれども、普段の取組をどう整備するかということが、いざというときの取組、広域避難の成否に関わっていると、私は思います。

○田中座長 ありがとうございます。

では、片田委員、お願いいたします。

○片田委員 今の山崎さんの事前に住民の意識との共有を図っておくことの重要性、極めて重要だろうと思います。

江東5区、台風第19号のときに広域避難勧告という体制には入らないという意思決定をしました。

これは、できなかったのではなくて、事前に、タイムラインのようなものを決めていて、それに沿って出さないということをしたのですけれども、事前に、特に江戸川区などは、「ここにはだめです」などというハザードマップを出して、広域避難という問題が、現にあるのだということ、広く区民にお伝えしていたのですね。

したがって、広域避難のモードには入らなかったのですが、非常に多くの方が現実として広域避難されておられると、こういうことを誘導することができました。

利根川の中流域においてもそうです。全体の調整がなかなか難しくできなかったのです。しかしながら十数年にわたって、ずっとこの地域で広域避難の必要性を講演をやったりしてきて途中で、どちらかというと、住民のほうがよく知っていたのですね。

物すごい勢いで逃げてくださいって、私は、利根川中流域は成功した事例だと思うのですが、こういう観点において、山崎委員のおっしゃるとおりだろうと、これは1点目です。

もう一点あると思います。それは、今回のコロナ禍を見て非常に思うことがあります。3点ほど、ポイントがあると思います。

1点目は、コロナ禍を通じて、国民が理解したことは、自分がマスクをする、自分が手を洗う、自分が3密に行かない、これが我が身を守る唯一の手段なのだということに気づいたこと、現実感を持って気づいたこと。これが1点目です。

2点目は、自分の感染予防することの外部性の問題です。自分がしっかり感染予防することが、我が家のおじいちゃん、おばあちゃんに移さないこと、そして、自分の所属する職場に影響を与えないことというような、自分の安全を守ることの意味合いが、単に自分の安全だけではなくて、外部性を強く有しているということを理解していること。これが2点目。

3点目は、それであっても国民は不安だったのです。そして、その不安のもっていき

先は、我々専門家や行政だったのです。

それで、どうなるのだと、警戒宣言がなされると、いつごろ解消されるのだということ、マスコミなどは、特に朝のモーニングショーなどは問い詰めるわけですね。

そんなことは分からないのです。そんなことは分からないのですけれども、我々専門家や行政は自分の知り得る限りの知識を提供しているわけですね。

その結果として、国民には理解をしていただかなければいけないことがあるのです。それは、この先、最大だとか、こういうリスクに向かい合うということは、必ずその先の展開は不確実であるということ、その中で唯一正しいことは何かというと、1番に戻って、やはり自分が対応することなのだとということに気づきを与えることなのです。

どこか行政だとか、専門家に頼るという意識があると、やはり自分で手を洗うとか、自分でマスクをするとかの必要性以上に、さあ、行政どうするのか、専門家どうしたらいいのか教えてくれというような主体性の欠落ということを招いてしまいますので、今回の広域避難の問題も、しっかり吐露すべきだと思います。

3日ぐらい前からでないと、広域避難はうまくいかないのだと、でも、3日前には非常に不確実なのだ。当たるかもしれない、当たらないかもしれない。けれども、この段階から動かないと、もう手遅れになったときには大変なことになるのだ、だから言うのだと、少しでも多くの人に、この状況に気づいていただいて、行動を取ってくれという地域と行政と専門家が一体となって、この問題を共有し、そして、この事態に向かい合うという社会の気運を醸成していくということが、私は一番大事だろうと思いますし、それを誘導していくのが専門家の役割だろうと思いますし、行政も何から何までできるかのごとくものを言わない、できないものはできないとはっきり言わないと、国民の側が、そのような自分で対応するのだというところの意識まで行かないように思うのです。

コミュニケーションデザインということ意識として、この問題には、我々は取り組んでいかないと、うまく解決できないように思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

坪木委員、よろしくをお願いします。

○坪木委員 坪木です。

先ほど山崎さんのおっしゃったことは、全くそのとおりだと思います。日頃からのコミュニケーションに専門家と一般の方あるいは行政と一般の方のコミュニケーションが最も重要だと、そのとおりだと思います。

また、それとともに、行政の側は避難について多様なシミュレーションをしておくことは非常に重要だと思います。

片田先生は、随分されていると思いますので、御存じだと思いますけれども、広域避難の場合、ほとんどうまくいかないですね。必ず逃げ遅れの方が多く残ってしまう。

それを避けるために、様々なシチュエーションにおいて、様々なシミュレーションをし

ていく。こんなに難しいのですよということを、まず、我々が知っておく。その難しさを一般の方に伝えていくということが必要だと思います。

以上です。

○田中座長 ありがとうございます。

トータル、全てを含めて何か御意見はございますでしょうか。あと、5分ほどになります。

では、よろしいでしょうか。今日の議論のまとめというわけではございませんけれども、まず、トータルの論調として、事前の計画、そして、社会あるいは計画をどう作っていくのか、今、コミュニケーションの辺りがかなり指摘されたと思います。

個別の論点に関しては、おそれの本部は、やや強い言い方をすれば、必要という意見がほとんどだったという気がします。

その上で、広域避難という今回の議論に限らない、全ての災害現象に対して対応できるような設置基準は要るのだという気がしました。

広域避難のほうに関しては、どちらかという、やはり先ほどの事前計画あるいはコミュニケーションの共有という観点から見ると、広域避難のトリガーは市町村なのだろうと。

その上で、どんな情報が契機として使えるかということは、途中の意見の中で、技術的には24時間が限界。それを踏まえた不確実性の中で、我々はどういうふうに制度設計をしていくのか、あるいは、むしろ社会をどう作っていくのかといったほうがいいのかもありません。

それで、避難先あるいは交通手段、まさにそういう面での事前計画の中で、ある意味作っていくということなのだという気がいたします。

調整の場というのが、余り明確な議論が出てまいりませんでしたけれども、やはり、できるだけ先々の時点から積み上げていくということで見ると、やはり協議会なのだというような気がいたします。

それは、どういう言い方をしたのかというのは、余り今日は踏み込んだ議論をされていたわけではないという気がします。

いずれにしても、国というのが、かなりこういう、ある意味ではコミュニケーション、あるいは社会が計画あるいは共有をしていく環境をどう作っていくのかというようなことの御指摘が多かったというまとめにさせていただければと思っております。

次回、少し幾つか個別の議論に対しての質問に御回答いただけると思いますし、また、全体の大きな方針を議論できればと思っております。

それでは、今日の議論は終わりということにさせていただきました。多くの御意見ありがとうございました。

今後のスケジュール等も含めて、事務局にお返しいたします。

○事務局（古市） 田中先生、委員の皆様、非常に活発な御意見をありがとうございました。

今日いただきました御意見を踏まえまして、次回に向けて、また、内容の整理と資料の整理等を進めてまいりたいと思っておりますので、また、よろしく願いいたします。

それでは、最後、お手元の資料3「今後のスケジュール」ということで、簡単に御説明をさせていただきたいと思えます。

こちらは、前回第1回でお示ししたものの時点更新版となっておりますけれども、第1回を6月1日に実施いたしまして、このとき、避難情報について主に意見交換、説明等をさせていただきました。

現在、避難情報についての市町村長への書面アンケートを実施いたしまして、その内容の整理等を進めているところでございます。

今回、7月1日、本日は広域避難を中心に考え方の整理と意見交換をいただきました。

今後の日程は、状況を踏まえつつ、また、開催ということにさせていただいております。これは、整理の状況、それから、今般の水害対応の状況もあるかと思えますけれども、また、第3回につきましては、後日、日程調整等をさせていただいて開催させていただきたいと思っておりますが、最終的には、冒頭の事務局説明でもお話しをいたしましたように、今年の夏頃を目途に、中間取りまとめ案というものを、このサブワーキングのほうで整理をいただいて、取りまとめをさせていただくと。

その上で、中央防災会議、昨年開催いたしておりました、「令和元年台風第19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」への報告を行った上で、中間取りまとめの報告、公表という形で夏頃を目途に進めてまいりたいと思っております。

その上で、※印に「引き続き検討」と書いてございますけれども、こちらは、具体的な制度の検討ですとか、あと、政府の中の調整ですとか、そういったところを引き続き進めてまいりたいということで、先ほどの質疑の中でも御質問がありましたけれども、こういった形で、サブワーキングで一定の段階まで取りまとめをいただいて、引き続き具体的な検討に入ってまいりたいと思っておりますのでございます。

今後のスケジュールについては、以上でございます。

○事務局（菅） 引き続きまして、事務局からでございます。

田中座長、ありがとうございました。また、委員の皆様も活発な御議論をありがとうございました。

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えます。

ありがとうございました。