

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のあり方について
(中間とりまとめ (案))

令和 2 年 8 月

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

目次

1.	はじめに.....	1
2.	災害対策基本法制定以後の制度の変遷及び検討経緯	2
2-1	避難情報関係.....	2
2-1-1	避難勧告等の発令の判断基準の整理	2
2-1-2	立退き避難がかえって危険な場合の屋内安全確保の位置づけ等.....	4
2-1-3	避難準備情報の活用	6
2-1-4	高齢者等避難開始の位置づけの明確化等	8
2-1-5	5段階の警戒レベルの導入.....	10
2-2	広域避難関係.....	12
3.	避難情報に関する制度面での対応の方向性.....	13
3-1	対応の方向性	13
3-1-1	避難勧告と避難指示の避難指示への一本化及び「緊急に安全を確保す るよう促す情報」の制度化	13
3-1-2	避難行動としての屋内移動等の制度的な位置付けの明確化.....	17
3-1-3	高齢者等避難開始の制度的な位置付けの明確化	17
3-2	引き続き検討する論点	18
3-2-1	「緊急に安全を確保するよう促す情報」の状況・把握方法、名称、伝え方等.....	18
3-2-2	警戒レベル5の呼称.....	20
3-2-3	「避難」の伝え方・概念整理等.....	20
3-2-4	警戒レベル3の活用.....	21
3-2-5	避難情報等に関する新たな制度の周知等について	21
4.	広域避難に関する制度面での対応の方向性.....	22
4-1	論点の明確化	22
4-2	対応の方向性	24
4-2-1	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	24
4-2-2	広域避難に係る避難情報の発令主体	24
4-3	引き続き検討する論点	26
4-3-1	広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み.....	26
4-3-2	広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み.....	27
4-3-3	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	27
	参考資料.....	31

1. はじめに

「令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」（令和 2 年 3 月、内閣府）において、台風第 19 号等から課題を教訓とし避難の対策を強化するため、令和 2 年出水期までに避難行動を促す普及啓発活動として「避難の理解力向上キャンペーン」を全国で展開すること等とし、また制度的な検討が必要な取組については令和 2 年度以降も検討を行うこととした。

制度的な検討に係る論点としては、

- ・避難勧告・避難指示（緊急）について自治体の意見を踏まえた制度上の整理
- ・災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化の検討
- ・高齢者等の避難の実効性確保に向けた、更なる促進方策について検討

が挙げられ、1，2 点目の論点を議論する場、3 点目の論点を議論する場としてそれぞれ

- ・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（本サブワーキンググループ）

・令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループを設けることとした。

本サブワーキンググループでは、避難情報及び広域避難等に関する制度面における改善の方向性について議論した。具体的には、避難を促す情報である避難勧告と避難指示の一本化や、大規模広域避難を円滑に行うための「災害が発生するおそれ」の段階での非常災害対策本部の設置等、大幅な制度改正を要する論点について、市町村長の意見等も踏まえ議論してきたところ。運用等に関する残る論点については、引き続き本サブワーキンググループにおいて議論していくこととし、令和 2 年内を目途に最終とりまとめを行う。

住民は「自らの命は自らが守る」意識を徹底し適切な避難行動をとるよう努め、地域は避難情報等を活かすために地域の防災体制等を強化するとともに、行政はわかりやすい避難情報を提供するなどして、住民避難を全力で支援していくことが重要である。今出水期においても、令和 2 年 7 月豪雨を始め多くの方が水害・土砂災害の犠牲となっている。必要な検討や対策を着実に進め、水害や土砂災害で命を失う人が一人でも少なくなるよう、防災意識の高い社会を一日も早く構築しなければならない。

2. 災害対策基本法制定以後の制度の変遷及び検討経緯

2-1 避難情報関係

社会環境の変化や過去の災害による教訓等を踏まえ、避難の考え方や避難勧告・避難指示をはじめとする避難情報のあり方について見直しが図られてきた。

2-1-1 避難勧告等の発令の判断基準の整理

(ガイドラインの整備：平成 17 年 3 月)

(課題・背景)

活発な梅雨前線の活動や、観測史上最多となる 10 個の台風の上陸がみられた平成 16 年の水害、土砂災害、高潮災害等において、避難勧告等を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないこと、住民等への迅速・確実な伝達が難しいこと、避難勧告等が伝わっても住民等が避難しないことが課題となった。

(対応)

～ガイドラインの整備～

当時の検討¹では、避難勧告等の意味合いと住民等がとるべき行動を明確にし、市町村と住民等が迅速に判断できるよう、避難勧告等の発令の判断基準を整理することが重要であるとし、また、一般住民に対して避難準備を呼びかけるとともに、要援護者（現在の避難行動要支援者）等、特に避難行動に時間を要する者に対して、早めのタイミングで避難行動を開始することを求める「避難準備（要援護者避難）情報」が必要であると提言された。

これらを踏まえ、ガイドライン²が整備され、避難準備(要援護者避難)情報・避難勧告・避難指示の三類型による分類と、それぞれの避難情報により住民に求める行動等が整理された。

¹ 集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（平成 17 年,内閣府）

² 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（平成 17 年,内閣府）

表1 三類型の避難勧告等一覧 (平成17年3月)

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備 (要援護者 避難)情報 ※要援護者だけの情報と受け止められるとの指摘を受け、平成26年ガイドラインから避難準備情報に改められる	要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始) 上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持ち出し品の用意等、避難準備を開始
避難勧告	通常の避難行動が出来る者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況	通常の避難行動が出来る者は、計画された避難場所等への避難行動を開始
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> 前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 人的被害の発生した状況 	<ul style="list-style-type: none"> 避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了 未だ避難していない対象住民は直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動

※ 自然現象のため不測の事態等も想定されることから、避難行動は、計画された避難場所等に避難することが必ずしも適切ではなく、事態の切迫した状況等に応じて、自宅や隣接建物の2階等に避難することもある。

2-1-2 立退き避難がかえって危険な場合の屋内安全確保の位置づけ等

(災害対策基本法の改正：平成 25 年 6 月 21 日、ガイドラインの改訂：平成 26 年 9 月)

(課題・背景)

平成 21 年 7 月に中国・九州北部豪雨により、福祉施設において避難が間に合わず被害が発生し、また同年 8 月に台風第 9 号の影響による局地的な短時間の大雨で、避難中の人的被害が発生するなど、避難のあり方等が課題となった。

(対応)

～災害対策基本法の改正～

当時の検討³では、「避難」の考え方の明確化や避難準備情報の実効性の向上等が提言された。これらの検討や東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 25 年に災害対策基本法（以下、「法」という）が改正され、市町村長は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を指示することができる旨が規定され（法第 60 条第 3 項）、また、これまでガイドラインによる運用で行われてきた避難準備情報が法律に明確に位置づけられた（法第 56 条第 1 項）。

《参考》 災害対策基本法の改正

・法第 56 条第 1 項

市町村長は、法令の規定により災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたとき、自ら災害に関する予報若しくは警報を知ったとき、法令の規定により自ら災害に関する警報をしたとき、又は前条の通知を受けたときは、地域防災計画の定めるところにより、当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を関係機関及び住民その他関係のある公私の団体に伝達しなければならない。この場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告をすることができる。

・法第 60 条第 3 項

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って人の生命又は身体に危険が及ぶおそれ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、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。

³ 大雨災害における避難のあり方等検討会(平成 22 年,内閣府)

災害時の避難に関する専門調査会（平成 24 年,内閣府）

～ガイドラインの改訂～

平成 26 年 9 月には、避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインが改訂され、これまで避難施設として指定されている公的な施設への移動が一般的であったが、以下の屋内での安全確保を含む全ての行動が避難行動として位置づけられた。

- ・指定緊急避難場所への移動
- ・（自宅等から移動しての）安全な場所への移動（公園、親戚や友人の家等）
- ・近隣の高い建物等への移動
- ・建物内の安全な場所での待避

表 2 避難勧告等により立ち退き避難が必要な居住者等に求める行動（平成 26 年 9 月）

	立ち退き避難が必要な住民等に求める行動
避難準備 情報	<ul style="list-style-type: none">・気象情報に注意を払い、立ち退き避難の必要について考える。・立ち退き避難が必要と判断する場合は、その準備をする。・（災害時）要配慮者は、立ち退き避難する。
避難勧告	<ul style="list-style-type: none">・立ち退き避難する。 <p>（ガイドライン本文引用：避難勧告等の対象とする避難行動には屋内安全確保も含めることとしたが、避難勧告等の発令基準の設定は、避難のための準備や移動に要する時間を考慮した、立ち退き避難が必要な場合を想定して設定するものとする。）</p>
避難指示	<ul style="list-style-type: none">・避難勧告を行った地域のうち、立ち退き避難をしそびれた者が立ち退き避難する。・土砂災害から、立ち退き避難をしそびれた者が屋内安全確保をする。・津波災害から、立ち退き避難する。

2-1-3 避難準備情報の活用

(ガイドラインの改訂：平成 27 年 8 月)

(課題・背景)

平成 26 年 7 月 30 日から 8 月 26 日にかけて大雨の影響等により、広島県を中心として各地で土砂災害が発生し、甚大な被害をもたらされ、気象予報や土砂災害警戒情報を活用し早めに避難勧告等を発令することが徹底できていない、外が豪雨で逃げられないような際には、近隣の堅牢な建物内へ移動や、自宅内の上層階で山からできるだけ離れた部屋への移動も、避難行動として有効であることを行政は住民に対して十分周知できていない等の課題があげられた。

(対応)

～ガイドラインの改訂～

当時の検討⁴では、土砂災害の発生直前は豪雨で立ち退き避難が困難なケースが多いことから、市町村は住民に対し、災害発生前に十分な余裕をもって避難準備情報を発令し、事前に避難行動をとれるように促すことが重要である等とされ、避難準備情報の更なる活用等の内容の充実が図られた。

具体的には、ガイドラインが改訂され、避難準備情報は、「一般の人々に対して避難の準備を促すための情報」、「避難に時間を要する要配慮者に対して避難を促すための情報」等であるとともに、「土砂災害警戒区域・危険箇所等に居住する住民に対して早めの自発的な避難を促す情報」等であるとされた。

また、災害が切迫した状況では、以下も避難行動として周知されている。

- ・「緊急的な待避場所」への避難（近隣のより安全な場所、より安全な建物等）
- ・「屋内での安全確保措置」（屋内のより安全な場所への移動）

⁴ 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ(平成 27 年,内閣府)

表3 避難勧告等により立ち退き避難が必要な住民等に求める行動（平成27年8月）

	立ち退き避難が必要な住民等に求める行動
避難準備 情報	<ul style="list-style-type: none"> ・（災害時）要配慮者は、立ち退き避難する。 ・立ち退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい（避難準備情報の段階から主要な指定緊急避難場所が開設され始める）。 ・特に、他の水災害と比較して突発性が高く予測が困難な土砂災害については、避難準備が整い次第、土砂災害に対応した開設済みの指定緊急避難場所へ立ち退き避難することが強く望まれる。
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> ・予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ立ち退き避難する（ただし、土砂災害や水位周知河川、小河川・下水道等（避難勧告発令の対象とした場合）による浸水については、突発性が高く精確な事前予測が困難であるため、指定緊急避難場所の開設を終える前に、避難勧告が発令される場合があることに留意が必要である）。 ・小河川・下水道等（避難勧告発令の対象とした場合）による浸水については、危険な区域が地下空間や局所的に低い土地に限定されるため、地下空間利用者等は安全な区域に速やかに移動する。 ・指定緊急避難場所への立ち退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、「緊急的な待避場所」（近隣のより安全な場所、より安全な建物等）への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内での安全確保措置」（屋内のより安全な場所への移動）をとる。
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> ・避難の準備や判断の遅れ等により、立ち退き避難を躊躇していた場合は、直ちに立ち退き避難する。 ・指定緊急避難場所への立ち退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、近隣のより安全な建物等への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、屋内でもより安全な場所へ移動する安全確保措置をとる。 ・津波災害から、立ち退き避難する。

2-1-4 高齢者等避難開始の位置づけの明確化等

(ガイドラインの改訂：平成 29 年 1 月)

(課題・背景)

平成 28 年台風第 10 号による水害では、高齢者施設において避難準備情報の意味するところが伝わっておらず、適切な避難行動がとられなかったことが課題とされた。

(対応)

～ガイドライン⁵の改訂～

当時の検討⁶では、「避難準備情報」という名称では、要配慮者が避難を開始すべき状況にあるということがわかりにくいと、名称の変更が検討され、高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にする等の理由から、平成 29 年 1 月にガイドラインが改訂され、避難情報の名称が下記のとおり変更された。合わせて、避難勧告と避難指示の違いがわかるよう、避難指示の名称が下記のとおり変更された。

(変更前)

- ・「避難準備情報」
- ・「避難勧告」
- ・「避難指示」

→
→
→

(変更後)

- ・「避難準備・高齢者等避難開始」
- ・「避難勧告」
- ・「避難指示（緊急）」

⁵ 「避難勧告等に関するガイドライン」に名称を変更

⁶ 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ（平成 28 年,内閣府）

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会（平成 28 年,内閣府）

表 4 避難勧告等により立退き避難が必要な居住者等に求める行動（平成 29 年 1 月）

	立退き避難が必要な居住者等に求める行動
避難準備・ 高齢者等避 難開始	<ul style="list-style-type: none"> ・避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難する。 ・その他の人は立退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい。 ・特に、突発性が高く予測が困難な土砂災害の危険性がある区域や急激な水位上昇のおそれがある河川沿いでは、避難準備が整い次第、当該災害に対応した指定緊急避難場所へ立退き避難することが強く望まれる。
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> ・予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難する。 ・指定緊急避難場所への立退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、「近隣の安全な場所」^{※1} への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」^{※2}を行う
避難指示 (緊急)	<ul style="list-style-type: none"> ・既に災害が発生していてもおかしくない極めて危険な状況となっており、未だ避難していない人は、予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ緊急に避難する。 ・指定緊急避難場所への立退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、「近隣の安全な場所」^{※1} への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」^{※2}を行う。

※1 近隣の安全な場所：指定緊急避難場所ではないが、近隣のより安全な場所・建物等

※2 屋内安全確保：その時点に居る建物内において、より安全な部屋等への移動

2-1-5 5段階の警戒レベルの導入

(ガイドラインの改訂：平成31年3月)

(課題・背景)

平成30年7月豪雨において、状況等の悪化に伴い、多くの被災地では自治体から避難勧告が発令されるなど、避難行動を促す情報が出されたものの、自宅に留まる等により、豪雨災害では平成最大の200名を超える多くの方が亡くなり、多種の情報ととるべき行動の関係が住民等に理解されず、防災情報が避難行動に結びついていない等の課題があげられた。

(対応)

～ガイドラインの改訂～

当時の検討⁷では、行政は、災害発生のおそれの高まりに応じ、住民等の避難行動等を支援する防災情報の発信が必要である等とし、行政から出された避難情報からとるべき行動を直感的に理解しやすくするため、ガイドラインが改訂され、災害発生のおそれの高まりに応じて住民等がとるべき行動と当該行動を住民等に促す情報とを関連付ける5段階の警戒レベルの導入や、警戒レベル5として市町村が災害発生情報を発令し、既に災害が発生している状況であり、命を守るための最善の行動を求めることとする等について内容の追加・充実が図られた。

また、これまでの「行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する」という方向性を根本的に見直し、住民が「自らの命は自らが守る」意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという、避難に対する基本姿勢が掲げられた。

⁷ 平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ(平成30年,内閣府)

表5 避難勧告等により立退き避難が必要な住民等に求める行動（平成31年3月）

	立退き避難が必要な住民等に求める行動
【警戒レベル3】 避難準備・高齢者等 避難開始	<p>高齢者等避難</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難する。 ・その他の人は立退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい。 ・特に、突発性が高く予測が困難な土砂災害の危険性がある区域や急激な水位上昇のおそれがある河川沿いでは、避難準備が整い次第、当該災害に対応した指定緊急避難場所へ立退き避難することが強く望まれる。
【警戒レベル4】 避難勧告 避難指示（緊急）	<p>全員避難</p> <ul style="list-style-type: none"> ○指定緊急避難場所等への立退き避難を基本とする避難行動をとる。 ・予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難する。 ・指定緊急避難場所への立退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、「近隣の安全な場所」※1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」※2を行う。 <p><市町村から避難指示（緊急）が発令された場合></p> <ul style="list-style-type: none"> ○災害が発生するおそれが極めて高い状況等となっており、緊急に避難する。 ・指定緊急避難場所への立退き避難に限らず、「近隣の安全な場所」※1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」※2を行う。 ・避難指示（緊急）は、地域の状況に応じて緊急的又は重ねて避難を促す場合などに発令されるものであり、必ず発令されるものではないことに留意する。
【警戒レベル5】 災害発生情報	<p>災害発生</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既に災害が発生している状況であり、命を守るための最善の行動をとる。 ・市町村が災害発生を確実に把握できるものではないため、災害が発生した場合に、必ず発令されるものではないことに留意する。

※1 近隣の安全な場所：指定緊急避難場所ではないが、近隣のより安全な場所・建物等

※2 屋内安全確保：その時点で居る建物内において、より安全な部屋等への移動

2-2 広域避難関係

災害時における避難においては、市町村ごとに避難情報の発令や避難先の確保、避難者の輸送等の住民等の円滑な避難のための検討を行うことが一般的である。一方、市街地のほとんどが洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域等の危険な区域とされている市町村においては、自自治体内のみでは避難先の確保等が困難であり、近隣の市町村への避難を検討する必要がある場合もある。特に人口が集中する都市部においては、昭和 34 年の伊勢湾台風⁸に代表されるような大規模な風水害が発生した場合には、一市町村の中で大多数の住民等の避難を完結することは困難であり、都道府県・市町村の行政界を越えた広域的な避難（以下、広域避難）が必要となる。

平成 18 年 6 月に中央防災会議のもとに設置された「大規模水害対策に関する専門調査会」をはじめとして、国において広域避難の検討が進められてきた。平成 22 年には利根川・荒川の被害想定を踏まえ、適時・的確な避難の実現による被害軽減等のための広域避難対策の強化等の首都圏における大規模水害対策に関する提言⁸がとりまとめられ、それ以降、三大都市圏において避難計画の策定に向けて検討が進められている地域もあるものの、概念的な整理や特定分野における整理に留まっていた。そこで、平成 28 年に設置した「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」において、「大規模・広域避難」の定義や基本的な考え方について検討し、平成 30 年 3 月に取りまとめられた「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方（報告）」において、その全体像や広域避難計画を策定するための具体的な検討項目・手順等が示された。

その後、これらのワーキンググループによる検討を踏まえ、各地域で計画・検討されている広域避難計画の実効性を確保するために、平成 30 年 6 月に内閣府と東京都が共同事務局を務める、「首都圏における大規模水害広域避難検討会」が設置され、首都圏における大規模水害時の大規模・広域避難の実装に向け、特に、行政機関等の関係機関が連携して取り組むべき事項について整理するとともに、関係機関間の連携・役割分担のあり方について検討を進めていた。そのような中、令和元年台風第 19 号（東日本台風）が発生し、その対応を通じて、広域避難の実施に向けた課題が顕在化したところである。

⁸ 「大規模水害対策に関する専門調査会（平成 22 年,内閣府）」

3. 避難情報に関する制度面での対応の方向性

災害対策基本法が1961年（昭和36年）に制定され、市町村長は災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、地域の住民等に対し、避難のための立退きを勧告又は指示できる旨が規定された。以降、避難情報は、台風や大雨による大規模な河川氾濫や土砂災害、高潮、津波、火山噴火や原子力災害など、日本各地で発生する災害時において、住民等の適切な避難を促すために発令され活用されている。水害及び土砂災害は降雨に起因し、ある程度発生の予測が可能であり、適切に避難をすれば人的被害を最小限に抑えられるため、避難情報が果たす役割は大きい。しかしながら、近年、水害・土砂災害が激甚化・頻発化するなかで、避難勧告が発令されても避難をしない、避難が遅れる等により多くの人的被害が発生しており、また、令和元年出水期から運用が開始された大雨の警戒レベルにより避難情報はわかりやすく改善されたところであるが、運用をとおして顕在化した課題もある。制度面も含めた抜本的な改善策を検討し、必要な対応を行うべきである。

3-1 対応の方向性

3-1-1 避難勧告と避難指示の避難指示への一本化及び

「緊急に安全を確保するよう促す情報」の制度化

<課題・背景>

- 平成30年7月豪雨を踏まえ、災害発生のおそれの高まりに応じて住民等がとるべき行動が5段階に分けられ、その行動と避難勧告等の行動を促す情報とを警戒レベルで関連付けられることにより、行動を促す情報からとるべき行動を住民等が直感的に理解しやすくなるようにされた。
- 警戒レベルの検討にあたり、避難勧告を警戒レベル4、避難指示（緊急）を警戒レベル5と分割する案もあったが、避難勧告と避難指示（緊急）の発令により住民等に求める行動はいずれも「避難」であること、また分割することにより避難指示（緊急）が発令されるまで避難しない、いわゆる「指示待ち」になるおそれがあったことから、同じ警戒レベル4に避難勧告と避難指示（緊急）の両方を位置づけることとし、警戒レベル4が避難するべきタイミングであることを周知・徹底することとされた。合わせて、ガイドラインにおいて、避難指示（緊急）は必ず発令するものではなく、市町村長が緊急的に又は重ねて避難を促したい場合に発令することとし、運用に差をつけることとされた。
- 令和元年度出水期から警戒レベルの運用が開始された。令和2年1月に行われた住民向けアンケート⁹によると、警戒レベルにより情報がわかりやすくなったという意見が約7割ある一方で、避難勧告及び避難指示（緊急）の両方を正しく認識していたのは

⁹ 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第2回資料

17.7%と、両者の違いが十分に理解されていないことが明らかになった。また、「実際に避難するタイミング」を問う質問に対して、警戒レベル4 避難指示（緊急）で避難すると答えた人が 40.0%と一番多く、避難すべき警戒レベル4 避難勧告で避難すると答えた人は 26.4%であり、避難指示の方が避難勧告に比べてより強く避難行動に結びつくことが期待される。

○令和元年 12 月に行われた市町村の危機管理担当部局向けのアンケート⁹によると、警戒レベル4に避難勧告と避難指示（緊急）の両方が位置付けられ住民にわかりにくい、避難勧告と避難指示（緊急）の違いが住民に理解されていない、また避難勧告が避難を開始すべきタイミングであるということが住民に理解されていないこと等の課題を多くの市町村が感じていることが明らかになった。

○同アンケート⁹によると、警戒レベル5 災害発生情報について、災害発生が広範囲にわたる場合、状況を把握できない、どのような状況で災害発生とすればよいか判断ができない等の課題を多くの市町村が感じていることが明らかになった。

<対応の方向性>

○対応の方向性を検討するにあたり、実際に避難情報の発令を行っている市町村長に対し、避難情報の改善に関するアンケートを実施した（130 市町村長¹⁰）。

質問：避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的な改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。（自由記述）

主な回答¹¹：

①避難勧告と避難指示の1本化に賛成

- ・レベル4 = 危険な場所から避難と明確になり住民にとって直感的にわかりやすいため
- ・現行制度は避難のタイミングが2つあるようでわかりづらく避難行動を起こしづらいため
- ・住民からするとどちらも避難するという意味では一緒であり、また勧告と指示の違いを理解している住民は多くなく、区別することに意味がないため
- ・2段階あると避難勧告では避難しなくていいと誤解され、指示待ちにつながるおそれがあるため

¹⁰ 全国市長会 防災対策特別委員会及び政策推進委員会、全国町村会 全国町村会理事（都道府県町村会長）等の130市町村長

¹¹ 全ての回答は参考資料を参照

② 2段階必要

- ・避難勧告と指示で住民に求める行動を分けているため（避難勧告で水平、指示で垂直避難等）
- ・避難勧告と指示の発令基準を水位等で明確に分けているため
- ・住民に切迫度を伝えるため、緊急的に又は重ねて住民に避難を促すため
- ・警戒レベルを開始したばかりのところでは制度変更すると住民が混乱するおそれがあるため
- ・避難指示という名称ではなく、最後通告を意味する全く別の名称とするのも一案

③警戒レベル4に2段階不要

- ・警戒レベル4の中に避難勧告と指示の両方が位置付けられてわかりにくい
- ・警戒レベル4を2段階に分けたほうがいいのか

④警戒レベル5がわかりにくい

- ・警戒レベル5は住民が何をすればいいかわからないなど有効に機能していない
- ・警戒レベル5は災害発生の確認ができず、発令されないことが多い

○以上を踏まえ、国は、市町村長が住民等に対し避難等の行動を促す情報を、以下のような方向性で制度的な整理を行い、改善を進める必要がある。

①避難のタイミングを明確にするため、避難に関する情報（避難勧告及び避難指示）としては避難指示に※一本化する。

（現行制度で避難勧告を発令するタイミングで、避難指示を発令する）

②状況が切迫し、緊急に安全を確保するよう市町村長が特に促したい場合に発令できる情報も設ける。

（情報の名称は今後検討）

（災害発生時のみならず、災害がまさに発生するおそれがある時にも発令可能な情報とする）

（必ず発令される情報ではない）

※避難に関する情報としては、以下を踏まえ「避難指示」への一本化を基本として改善を進める。

- ・現行制度で、指示は勧告よりも強い意味で使われているため
 - ・最近では避難指示も頻繁に発令され、認知も進んでいるため
 - ・避難指示を廃止すると、避難指示まで避難しない人の逃げ遅れにつながりかねないため
- なお、[緊急に安全を確保するよう促す情報]の名称の検討に合わせて、必要な場合は避難指示の名称も含めて検討するが、それら名称は令和2年中には結論を得るべきである。

○住民に求める行動により「避難指示」と「緊急に安全を確保するよう促す情報」（名称は今後検討）を使い分ける。また、これら情報の意味、考え方は統一するが、現場の状況や災害の種別に応じ柔軟に運用できることとする。

現行	警戒レベル	とるべき行動	行動を促す情報
↓	5	命を守る最善の行動	災害発生情報※1 (災害発生を把握した場合に可能な範囲で発令)
	4	危険な場所から全員避難	・避難指示（緊急）※2 ・避難勧告
<small>※1 災害発生情報は、法的には災害対策基本法第60条に基づく「指示」であるが、警戒レベル5では、既に災害が発生し最大級に危険が迫っていることを短く、直感的に伝えられるよう、行動を促す情報は避難指示ではなく「災害発生情報」という名称にした。 ※2 必ず発令されるものではなく、緊急的又は重ねて避難を促したい場合に発令される。</small>			
改善後	警戒※3レベル	とるべき行動	行動を促す情報 (説明)
	5※3	命を守る最善の行動	② [緊急に安全を確保するよう促す情報] (名称は今後検討) <ul style="list-style-type: none"> ・状況が切迫し、緊急に安全を確保するよう、特に促したい場合に発令される ・災害がまさに発生するおそれがある場合にも発令可能な情報と位置付ける ・必ず発令される情報ではない
	4	危険な場所から全員避難	① 避難指示 (現行の避難勧告のタイミングで避難指示を発令) <ul style="list-style-type: none"> ・避難を促す情報は避難指示に一歩化※4
<small>※3 「警戒レベル5」について、警戒と呼称するか、5と呼称するかは、中間とりまとめ以降の論点とする。 ①② 災害対策基本法に基づく情報 ※4 「避難指示」への一歩化を基本とするが、【緊急に安全を確保するよう促す情報】の名称の検討に合わせて、必要な場合は避難指示の名称も含めて検討するが、それら名称は令和2年中には結論を得る。</small>			

避難情報に関する制度面での対応の方向性（イメージ図）

3-1-2 避難行動としての屋内移動等の制度的な位置付けの明確化

<課題・背景>

○市町村長は避難情報を面的に発令するが、当該区域の住民等の中には上階への移動や待避等の屋内での移動等により安全を確保することができる住民もあり、災害が発生するおそれがある時点において、避難情報（警戒レベル4や3）の発令により立退き避難のみならず、屋内での移動等により身の安全を確保するよう促すことができる必要がある。

○しかし、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って人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認めるとき（法第60条第3項）を除き、市町村長が、住民等に対して屋内での移動等により安全を確保するよう求めることができる制度上の規定はない。

<対応の方向性>

○国は、市町村長が、災害が発生するおそれがある時点において避難情報を発令することにより、上階への移動や待避等の屋内での移動等によっても安全を確保することが可能な住民に対し、当該行動も求めることができることの制度的な位置付けを明確化する必要がある。

○合わせて、屋内での移動等により身の安全を確保することも避難の選択肢であることを、住民等に普及啓発する必要がある。

3-1-3 高齢者等避難開始の制度的な位置付けの明確化

<課題・背景>

○高齢者等が逃げ遅れにより被災する事例が頻発していることから、市町村長が警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始の発令により、早めの避難を促しているところである。

○しかし、法第56条第2項では、要配慮者が避難勧告・指示を受けた場合に円滑に避難のための立退きを行うことができるよう特に配慮しなければならない旨が規定されているだけであり、市町村長が、高齢者等に対して早期の避難を呼びかけることができる明確な規定がない。

<対応の方向性>

○国は、市町村長が、高齢者等に対し早期の避難を促すことの制度的な位置付けを明確化する必要がある。

○合わせて、警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始のタイミングで早期の避難が必要な高齢者等は避難するべきであること等を、引き続き普及啓発する必要がある。

3-2 引き続き検討する論点

3-2-1 「緊急に安全を確保するよう促す情報」の名称、状況・把握方法、伝え方等 〈論点・留意点〉

○災害が発生し、又はまさに発生するおそれがある状況において、いまだ安全な場所にいない住民等は、安全な避難先に安全に行くことができない可能性があり、その場合、命を守る最善の行動をとる必要がある。その行動を促す情報が「緊急に安全を確保するよう促す情報」（名称は今後検討）であるが、その情報の名称、発令するときの具体的な状況、及びその情報の伝え方等について検討する必要がある。

○検討にあたり、

- ・本情報を発令する段階は災害が非常に切迫した状況であるため、市町村長が災害の状況を把握することが難しいこと、住民に対しとるべき行動を指示できる状況とは限らないこと、また住民にとるべき行動を自己判断してもらわざるを得ない状況にある可能性が高いこと

- ・従って、本情報は市町村長が必ず発令しなければならない情報として位置づけるものではないこと

等を踏まえる必要がある。

○本情報の発令主体は市町村長であるが、必ず発令しなければならない情報として位置づけるものではないことを踏まえると、どのような発令の目安を例示するのかについては、市町村が把握可能なのか等も踏まえ、慎重に検討する必要がある。

○本情報が発令されるような段階において、具体的にどのような災害の状況であるかは地域によって異なることから、各々の地域がどのような状況であるかを地区防災計画等をおして一人一人が認識し、この段階になる前に確実に避難すべきことが共有されることが必要である。

○本情報は、災害が実際に発生していることを把握した段階においても発令することができるが、住民等の行動にどう結び付けるか等は具体的に考えていく必要がある。

○本情報の名称については、本情報の発令により住民等に求める「命を守る最善の行動」は警戒レベル4で求める「避難」とは異なるため、名称の中に「避難」という用語は用いないこととした方がよい。なお、名称については、本サブワーキンググループでは次のような意見が出されたが（五十音順）、国民に広く理解され定着するよう、名称についてはメディア等の意見も踏まえ検討を行う必要がある。

- ・安全確保／緊急安全確保：現行の避難情報は、警戒レベル5の災害発生という「状況を伝える情報」と警戒レベル4の避難勧告等の「行動を指南する情報」が入り混在しているので、行動を指南する情報として統一したほうが望ましい。また、命を守る最善の行動を促す情報であることから、「安全確保」又は「緊急安全確保」という名称が考えられるのではないか。
- ・各自防護：命を守る最善の行動をとるような状況では住民一人一人がとるべき行動を判断し、自らの命は自らが守る必要があるため、それを端的に表現した「各自防護」という名称が考えられるのではないか。
- ・緊急情報：この段階で住民に伝えたい情報は様々あるので一つの用語で表現しきれない。まずは住民等に耳を傾けてもらうことが必要であり、具体的に伝えたいことは、その後伝える。その意味で、まずは注意を集めるための表現にしたらどうかと考え、一つの例として「緊急情報」という名称が考えられるのではないか。
- ・緊急退避：「避難」とは、時間的余裕があるため、安全性の高い比較的遠方へ移動が可能な行動であり、適切な避難行動が取れば、100%に近い安全性が確保できるもの。一方、「退避」とは、時間的余裕がないため、その場で、或いは極近距离で安全確保を図る行動であり、避難に比べ安全性は極めて低いものであると考えられることから、より強く切迫感を出すために「緊急」を加え、「緊急退避」という名称が考えられるのではないか。

3-2-2 警戒レベル5の呼称

<論点・留意点>

○警戒レベル5を「5」と呼称すること及び「警戒」と呼称することそれぞれについて以下のような課題が考えられることから、警戒レベル5の呼称について改めて検討する必要がある。

- ・（5と呼称すること）

警戒レベルが5までであると、警戒レベルの意味を理解していない人は、警戒レベル5になるまで避難しないおそれがあるので、警戒レベルとしては4までがよいのではないか

- ・（警戒と呼称すること）

命を守る最善の行動を促す段階は「警戒」とは呼べないのではないか

○検討にあたり、

（5と呼称すること）

- ・警戒レベル5だけ“5”と呼称しないことが住民の混乱につながるおそれがあること
- ・河川の水位情報も大雨などの気象情報も5段階で運用されていること
- ・警戒レベルは5段階の「とるべき行動（危険な場所から全員避難等）」と「行動を促す情報（避難勧告等）」を関連付けるためのものであり、これはレベル5まで共通に言えるものであること

（警戒と呼称すること）

- ・警戒レベル5だけ“警戒”と呼称しないことが住民の混乱につながるおそれがあること
- ・命を守る最善の行動を促す段階に、今後、災害がまさに発生するおそれがある状況も含むのであれば、“警戒”という用語が必ずしも不適切ではないこと

3-2-3 「避難」の伝え方・概念整理等

<論点・留意点>

○警戒レベル4における屋内移動等の制度的位置づけを明確化するのであれば、上階移動や待避を含め、今後「避難」をどのように呼びかけるかについても検討する必要がある。合わせて、「垂直避難」や「在宅避難」、「生活避難」など、避難という用語が多岐に使われているが、人によりその解釈は様々であることから、「避難」に関する概念を整理するべきである。

○検討にあたり、

- ・避難とは「難」を「避」けるということが基本的な概念であること
- ・避難行動は人により様々であるため、緊急時に各々の避難行動を個別に伝えるのは困難であること
- ・同様の理由で、平時より住民一人一人がどう避難するかを決めておくことが重要であること等を踏まえる必要がある。

3-2-4 警戒レベル3の活用

<論点・留意点>

○現行の警戒レベル3は避難準備や高齢者等の避難のタイミングとして運用されているが、警戒レベル3の段階で水害や土砂災害等の危険度が特に高い区域については避難することとするなど、警戒レベル3の活用について検討する必要がある。

○検討にあたり、

- ・その他の活用例としては、警戒レベル3の段階で外出を控える等、普段の生活を変え始めるタイミングとすることも考えられること
- ・警戒レベル3の発令基準は各自治体が決めるものの、あまりに頻度が高くなると避難自体が負担になる人もいること。一方で頻度が高くなるのは必然であり、いずれにしても行政としては早めの避難を促す必要があり、どのように避難を行うかは地域の判断によらざるを得ないこと
等を踏まえる必要がある。

3-2-5 避難情報等に関する新たな制度の周知等について

<論点>

○令和3年出水期までに、市町村が避難情報等に関する新たな制度を円滑に運用開始できるようにするとともに、住民等がその内容について十分に理解できるようにするため、新たな制度の周知等について検討・対応する必要がある。

4. 広域避難に関する制度面での対応の方向性

令和元年台風第 19 号（東日本台風）においては、各地の広域避難に係る対応を通じて、広域避難の実装に向けての課題が顕在化した。例えば、広域避難のタイミングや公共交通機関の計画運休が近づく中での避難手段の確保に加え、制度的な課題として、大規模広域避難を円滑に行うための仕組みが十分に整っていないことが明らかになった。制度面も含めた抜本的な改善策を検討し、必要な対応を行うべきである。

4-1 論点の明確化

広域避難、特に大人数・広範囲に及ぶ大規模広域避難においては、一般的な避難と比べ関係者や必要なオペレーションが多岐にわたり、発令のタイミングや避難先・避難手段の確保等、数多くの課題があり、またそれらが複雑に絡み合っている。

「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」の報告を踏まえ、大規模広域避難に係る制度的検討を具体的かつ集中的に進めるためには、まず、各委員の大規模広域避難のイメージを共有したうえで、検討すべき論点を明確化することが重要であり、それらについて以下の通り整理を行った。

【大規模広域避難の想定イメージ】

「大規模広域避難」の想定イメージとしては、洪水・高潮による氾濫のおそれに伴い、数十万人以上の住民等が、都道府県・市町村の行政界を越えて立退き避難するような、水害のおそれに伴う大規模な広域避難を念頭に置く。主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場合を想定する。

一方で、広域避難の制度的検討においては、地域、規模、浸水時間等を適用の条件とはせず（対象範囲を限定せず）、広域避難の規模等によらず、必要に応じて適用可能な枠組みとなるようなものを想定する。

【制度的検討における論点の整理】

大規模広域避難は、避難元となる複数市町村・都道府県の他に、避難先として想定される複数市町村・都道府県、交通事業者等の関係機関等、様々な関係者が関与し、また、平時からの避難計画策定等の調整・協議、災害おそれ段階での関係者間での意思決定や調整、災害発生後の応急対応等、多くのオペレーションがあることから、様々な課題・論点が存在する。

本サブワーキンググループでは、これら全ての課題・論点について詳細に検討を行い、大規模広域避難に特化した特別な制度的枠組みを検討するのではなく、これら課題・論点について、現行の災害対策基本法等が円滑に対応できるような規定となっているかどうか

ついて、「平時」「災害が発生するおそれの段階」「災害発生後」の各段階別に整理を行った上で、不十分なものについて制度的な検討を行うこととする。

- a) 平時においては、広域避難の調整に関し、協議会、防災計画、相互協力といった現行法の規定に基づき、手順を踏んで時間をかければ現行法で対応が可能である。
- b) 災害が発生するおそれの段階においては、平時に定められた避難計画等に基づき、災害応急対策の意思決定、情報伝達、調整等がなされるが、そのタイミングが遅れ、予定していた避難先や避難手段が使えない、といった想定外の事態が生じうる。その場合、速やかに追加的な調整を行う必要があるが、現行法では、国の非常災害対策本部の設置による調整や、広域的な避難先の協議及び輸送の要請については、いずれも災害発生後の規定しかなく、災害が発生するおそれの段階では法に基づく対応をとることができない。
- c) 災害発生後においては、一般的な水害と同様に、被害状況に応じて国の非常災害対策本部が設置され、現行法による災害応急対応や災害復旧等の対応が可能である。

以上 a) ～ c) の整理から、本サブワーキンググループで扱う大規模広域避難の課題（論点）は、主に災害「おそれ」段階での対応を射程とし、同段階における 4 つの課題（以下、論点①～④）に、同段階での関係者間調整を円滑に進めるための平時からの調整・協議（同論点⑤）を加えた以下の 5 つを論点として検討を進めることとした。

- 論点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
- 論点②：広域避難に係る避難情報の発令主体
- 論点③：広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み
- 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
- 論点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

4-2 対応の方向性

4-2-1 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

<課題・背景>

○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こととされており、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。

<対応の方向性>

○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。

4-2-2 広域避難に係る避難情報の発令主体

<課題・背景>

○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・河川管理者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。

<対応の方向性>

- 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。
- このため、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、4－2－1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。

4-3 引き続き検討する論点

4-2において今後の対応の方向性を示した論点以外に、以下の3つの論点については、引き続き制度化の方向性の整理に向けた検討が必要である。

また、4-2も含めた全ての論点において、仕組みを適用する際の考え方（基準、タイミング等）、費用負担のあり方、関係者間の情報共有、住民等へのリスクコミュニケーション等についても、引き続きの検討が必要である。

4-3-1 広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み

<課題・背景>

- 大規模広域避難を実現するにあたり、近隣市町村等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。

<検討すべき事項>

- 避難先を確保する上では、平時から避難先市町村を特定して協定等を締結しておくとともに、広域避難の準備・実施段階では協定等に基づき対応することを前提としつつも、広域避難実施時において、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である。
- なお、避難対象者全員分の避難先を行政で確保するには、避難先の収容能力は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。関係行政機関は、安全な親戚・知人宅や職場等の自主的な避難先の確保について、平時より住民等への啓発や教育を行い、社会機運の醸成を図ることも重要ではないか。

4-3-2 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・背景>

- 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。

<検討すべき事項>

- 避難手段を確保する上では、平時から輸送事業者等と調整し、輸送人数、輸送先、費用負担等について合意の上、協定等を締結しておくとともに、広域避難の準備・実施段階では協定等に基づき対応することを前提としつつも、広域避難実施時において、想定外の事態により締結した協定の範囲では対応ができない状況に備え、広域避難に際しての輸送事業者等への協力要請の仕組みについて検討が必要である。

4-3-3 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

<課題・背景>

- 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、具体の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用し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）。

＜検討すべき事項＞

- 現行制度（災害対策基本法・水防法）を活用した協議会や、任意の協議会の設置及び活用によって、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必要である。
- 法定協議会であれ、任意の協議会であれ、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組む必要があることに留意した上で、従前の地域における取組の状況も踏まえ、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である。
- 一方、協議会での平時からの調整や、発令等の基準を含む広域避難計画の策定については確実に実施しておく必要があり、当該調整や計画の内容について、各機関の防災計画に反映させることが必要（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常災害対策本部長の権限による指示や協力要請等も担保される）。災害おそれ段階における対応においても、協議会で予め定められた役割分担やタイミングに基づき、協議会の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り、各防災計画への反映を確実に推進するための枠組みについて検討が必要である。

委員一覧

◎ 田中 淳	東京大学大学院情報学環特任教授
飯島 淳子	東北大学大学院法学研究科教授
牛山 素行	静岡大学防災総合センター教授
片田 敏孝	東京大学大学院情報学環特任教授
清田 勝利	千葉県長柄町長
首藤 由紀	株式会社社会安全研究所代表取締役所長
鈴江 奈々	日本テレビ放送網アナウンサー
坪木 和久	名古屋大学宇宙地球環境研究所教授
中貝 宗治	兵庫県豊岡市長
橋爪 尚泰	日本放送協会報道局災害・気象センター長
山崎 栄一	関西大学社会安全学部教授
山崎 登	国土館大学防災・救助総合研究所教授

(◎ : 座長、以下 50 音順)

なかごめ あつし
中込 淳
かわむら けんじ
河村 賢二
しおい なおひこ
塩井 直彦
にしざわ けんたろう
西澤 賢太郎

内閣官房国土強靱化推進室参事官

内閣官房国土強靱化推進室参事官 (令和2年7月20日まで)

内閣官房副長官補 (事態対処・危機管理担当) 付内閣参事官

内閣官房副長官補 (事態対処・危機管理担当) 付内閣参事官
(令和2年7月20日まで)

やすはら たつし
安原 達
ひよし ともひろ
日吉 知洋
あらたけ ひろゆき
荒竹 宏之
おだに あつし
小谷 敦

内閣府政策統括官 (原子力防災担当) 付参事官 (企画・国際担当)

警察庁警備局警備運用部警備第二課災害対策室長

消防庁国民保護・防災部防災課長

消防庁国民保護・防災部防災課長 (令和2年7月20日まで)

のぐち けん
野口 健
あわい あまひこ
粟井 明彦
たかしま あきよし
高島 章好
せいやま けんじ
青山 健治
みやざき としゆき
宮崎 敏行

文部科学省大臣官房文教施設企画・防災部参事官 (施設防災担当)

文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課安全推進室長

厚生労働省大臣官房厚生科学課健康危機管理・災害対策室長

農林水産省農村振興局整備部防災課長

農林水産省農村振興局整備部防災課長

(令和2年8月2日まで)

さえき ともひろ
佐伯 知広
れいた えいち
禮田 英一
ないとう まさひこ
内藤 正彦
いわた よしゆき
岩田 美幸

農林水産省林野庁森林整備部治山課長

国土交通省大臣官房参事官 (運輸安全防災)

国土交通省水管理・国土保全局防災課長

国土交通省水管理・国土保全局防災課長

(令和2年7月31日まで)

なかじま ひでとし
中島 秀敏
まつむら たかゆき
松村 崇行

国土交通省国土地理院応用地理部長

国土交通省気象庁総務部参事官 (気象・地震火山防災)

(敬称略)

**(参考) 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に関するサブワーキンググループ
開催経緯**

	時期	検討内容
設置・ 第 1 回	令和 2 年 6 月 1 日	・サブワーキンググループの概要 ・避難情報の制度検討における論点等 ・広域避難の制度検討における論点等 ・今後のスケジュールについて
第 2 回	令和 2 年 7 月 6 日	・広域避難に関する制度検討等の考え方の整理 ・今後のスケジュールについて
第 3 回	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 広域避難等のあり方について（中間とりまとめ(案)）

参考資料

- ・参考資料「避難情報の改善に関する市町村長アンケート回答一覧」