

広域避難に関する 引き続きの論点について

令和2年10月2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4回)

内閣府（防災担当）

サブワーキンググループの今後の進め方（案）

中間とりまとめ

第4回SWG

第5回以降

論点① 災害発生前での
国の本部体制の整備

「災害が発生する
おそれ」の段階での
国の対策本部設置の
制度化

論点② 避難情報の発令主体

避難元の市町村長が
統一的に判断（気象
台・河川管理者の情
報提供等を踏まえ）

論点③ 避難先の確保に関する
調整・協議の仕組み

論点④ 避難手段の確保に関する
調整・協議の仕組み

**論点⑤ 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**

(引き続き検討)

広域避難は大規模かつ広範囲に及び、平時からの調整を通じた相互理解が実効性の基本となることから、**主に論点⑤を議論する。**

今回の議論も踏まえ、論点③と④は次回以降、集中的に議論する。

第4回SWGでの
検討を踏まえ、
必要に応じ
追加検討

第4回SWGでの
検討を踏まえ、
引き続き検討

(委員ご意見)
(広域避難の実効性を上げるためには)
非常に早い段階から対応しないと
間に合わないという問題の構造を
住民や社会と意識共有することが重要

+

- ・ 平時からの住民や社会
への周知啓発
- ・ わかりやすい情報提供

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

課題認識

- ・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。

これまでのご意見

- ・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イケない。（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）
- ・行政ではどうやっ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）

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

- ・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」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。

これまでのご意見

- ・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）

広域避難の実効性確保のための主な論点（論点⑤関連ほか）

- ・広域避難の協議体制を構築し調整等を円滑に進めるためには、関係者の相互理解と協力が不可欠であるところ、荒川下流部・木曾川下流部・淀川下流部など、大規模広域避難について検討を要する地域においては、**関係者による相互理解の下、協議会が設置され具体的な検討が進められていることから、すでに設置されている協議会等の枠組みを尊重することが望ましい**のではないかと。
- ・今後、規模が比較的大きな**広域避難を新たに検討する地域**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ことを目的に、全ての直轄水系で設置されている、**大規模氾濫減災協議会の枠組みを活かした対応が考えられる**のではないかと。
- ・なお、広域避難の要否の判断は、通常の避難と同様に市町村長が行う方向性が示されている。同様に、**大規模広域避難にかかる平時の調整等においても、気象台・河川管理者等の技術的支援のもとで、広域避難を必要とし地域の実情に詳しい避難元市町村が中心となり進めていくことが基本**ではないかと。加えて、都道府県界・市町村界を越えた調整など、**市町村では対応が困難な調整においては、都道府県が総合調整を行う**ことが考えられるのではないかと。
- ・大規模広域避難の調整等が円滑に進むよう、国では、平成30年に大規模広域避難の課題や基本的な考え方等を取りまとめ、その後、東京都と共同で検討会を設置し、荒川下流域を中心とした具体的な検討を進めるなど、各地域での広域避難の取組を支援しているが、**関係市町村では広域避難の調整等の経験やノウハウが不足していることから、国は、各地域の取組を一層促進させるために、去年の台風第19号を受けた留意点や、先進的な調整事例等を整理して示すことが必要**ではないかと。
- ・大規模広域避難では、風雨が強まる前で住民の避難の意識が低い状況の中、勧告・指示の一本化後の**指示により最初から行動を強く促すことが有効**ではないかと。広域避難は通常避難と異なり、避難するタイミングや場所が違ってくることから、住民が混乱しないよう、**ガイドラインなどで考え方や名称の整理を行うことが必要**ではないかと。
- ・大規模広域避難では、避難対象者全員分の避難先を行政で確保することが容易ではないほか、通常の避難と比べて避難先や避難手段等についての判断など、住民等の主体的な行動がより求められることから、**平時から広域避難について（避難情報も含め）住民やメディア等への周知・啓発に努めることが重要**ではないかと。

広域避難に関する平時からの調整とその仕組み

- 三大都市圏における広域避難の協議会では、課題や関係者の多さから調整・検討に時間を要しつつも、調整のプロセスを通じて関係者間の理解を深めながら、広域避難計画の策定などが進められている。このため、**すでに設置されている協議会等の枠組みを尊重することが望ましい**のではないかと。
- 水防法に基づく大規模氾濫減災協議会を活用している地域もある（下記、鬼怒川・小貝川下流域大規模氾濫に関する減災対策協議会）。

【広域避難協議会等の例】

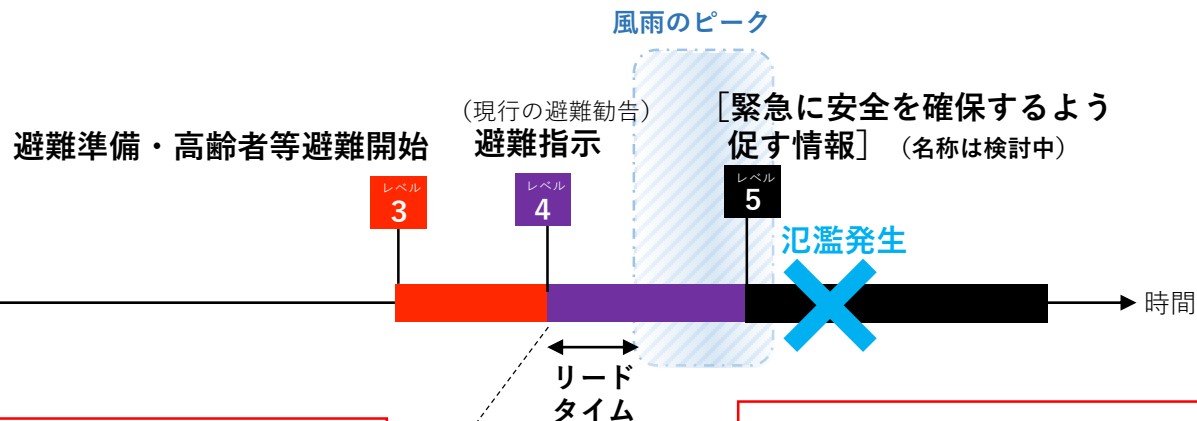
協議会の名称	構成機関（オブザーバー含む）							計画策定状況等 (案段階のものを含む)	
	避難元市町村	避難元都道府県	避難先市町村	避難先都道府県	河川管理者	気象台	交通事業者	協議会の設置	広域避難計画等の策定
江東5区広域避難推進協議会*	○	○	-	-	○	○	○	H28.8	○ (H30.8 策定)
木曽三川下流部 広域避難実現プロジェクト*	○	○	-	-	○	○	-	H28.10	○ (R2.8 広域避難計画 (第1版)を策定)
大阪大規模都市水害 対策検討会*	○	○	-	-	○	○	○	H27.3	○ (H30.3 垂直避難を軸とした ガイドラインを策定)
鬼怒川・小貝川下流域 大規模氾濫に関する減災対策協議会	○	○	○	○	○	○	-	H28.2	○ (R1.5 広域避難計画(案) を策定)

* 三大都市圏のゼロメートル地帯

広域避難に関する避難情報の整理

- 大規模広域避難では、風雨が強まる前で住民の避難の意識が低い状況の中、避難を強く促すことが必要となるため、勧告・指示の一本化後の**指示により最初から行動を強く促すことが有効**ではないか。
- 広域避難は通常避難と異なり、避難するタイミングや場所が違ってくことから、住民が混乱しないよう、**ガイドラインなどで考え方や名称の整理を行うことが必要**ではないか。

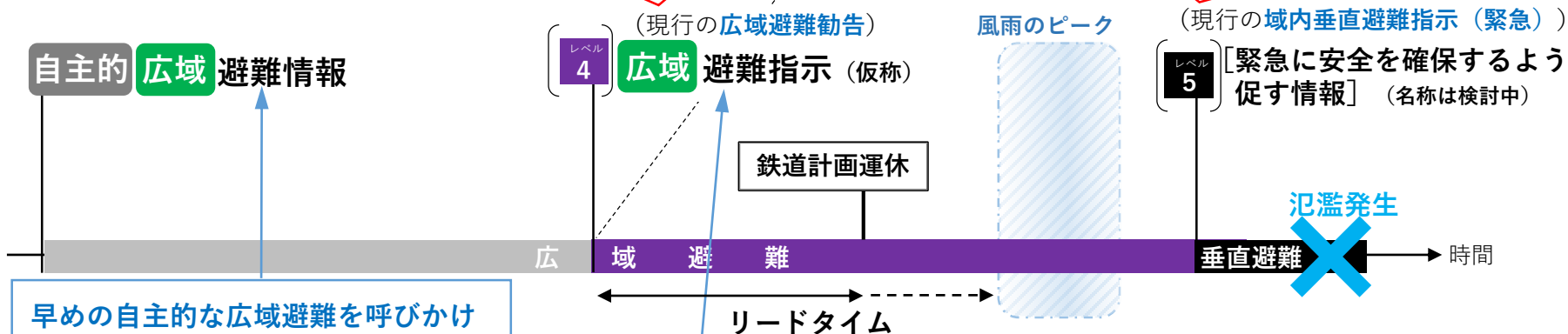
通常の避難 (一本化後)



広域避難※ (一本化後)

風雨が強まる前に強く避難を促すには、一本化した指示で発令することが有効

- 広域避難から垂直避難等の命を守る行動に変更
- 新しいレベル5の考え方に合致



※避難指示への一本化後の広域避難の避難情報について、実例を元に内閣府で仮定したイメージ

通常の避難と異なり、広域避難は、避難のタイミング、場所が違うため、「広域避難指示」といった名称をガイドラインなどで整理

平時からの住民や社会への周知啓発

- 大規模広域避難では、避難対象者全員分の避難先を行政で確保することが容易ではないほか、通常の避難と比べて避難先や避難手段等についての判断など、住民等の主体的な行動がより求められることから、**平時から広域避難について（避難情報も含め）住民やメディア等への周知・啓発に努めることが重要**ではないか。

リーフレットによる周知事例

- 江東5区では、平成30年8月に、「江東5区大規模水害広域避難計画」をとりまとめるとともに、広域避難に関するリーフレットを作成することにより**住民等への広域避難に係る周知・啓発を推進**



出典：江東5区大規模水害広域避難計画 リーフレット

訓練による周知事例

- 伊勢湾台風発生から60年となる令和元年9月1日に三重県、桑名市、いなべ市、木曾岬町、東員町等、関係機関21機関参加の広域避難訓練を実施

広域避難訓練

要支援者の方々をバスで輸送



いなべ市ランドマーク (一時滞在施設において)

出典：木曾美岬町広報誌「きそさき (2019年10月号)」

<https://www.town.kisosaki.lg.jp/cmsfiles/contents/0000001/1380/no.650.pdf>

シンポジウムによる周知事例

- 木曾三川下流部広域避難実現プロジェクトでは、関係8市町村の首長が、広域避難などの必要な取組について、住民を交えた公開ディスカッションを継続的に実施



第3回 木曾三川下流部広域避難実現プロジェクト 会場の様子

參考資料

(参考) 災対法協議会・大規模氾濫減災協議会の概要資料

	災害対策基本法における協議会の枠組み	水防法の大規模氾濫減災協議会
協議会の設置	任意（都道府県相互又は市町村相互の間において、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、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（第17条等）。）	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、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が義務づけられている（第15条の9）。
対象災害	特定の対象災害なし。	河川氾濫（高潮は含まれていない）
計画等の策定 または各地域防災計画への反映	協議会は、 相互間地域防災計画を作成等しなければならない （第43条、第44条）。	水防法第15条第3項において、「大規模氾濫減災協議会において協議が調った事項については、大規模氾濫減災協議会の構成員は、 その協議の結果を尊重しなければならない。 」とされている。 ⇒協議結果を各機関の防災計画に反映させることが想定される。
協議会の構成員	都道府県防災会議相互の協議会においては、市町村長が都道府県防災会議にメンバー指定をされていれば、当該市町村長をメンバーとすることは法律上可能。	国土交通大臣、当該河川の存する都道府県知事・市町村長・河川管理者、気象台長、隣接市町村長その他の国土交通大臣が必要と認める者となっており、避難先都道府県・市町村や運送事業者等の関係機関もメンバーに加えることが可能である。
大規模水害時の 広域避難に着目 した協議会の設 置等	設置実績はない。	減災協議会は全国の直轄水系ですでに設置済みであり、また構成員も広域避難関係者と共通する者が多い。ただし、広域避難とは無関係な市町村長等も多く含まれる。

※数都道府県あるいは数市町村にまたがった共通的な災害が生じることが考えられ、それに対する対策を数都道府県あるいは数市町村で共同して行った方が合理的かつ効果的な場合に作成される計画。二以上の都道府県又は市町村の区域の全部又は一部にわたる特定項目に関する事項について、防災基本計画に基づき作成される。なお、当該計画は防災業務計画に抵触するものであってはならないとされている（第43条、第44条）。

(参考) 大規模広域避難における調整内容及び手順の例 (1/2)

大規模広域避難の検討手順※

【基本となる対象災害と対象地域の設定(手順1)】

- 対象災害や対象地域について基本的なケースを設定して検討を開始
- 基本ケースにおいて、広域避難の地域特性を習熟した上で、応用的なケースで検討を実施

【域外避難・域内避難のバランス(手順2)】

- 「全居室浸水」、「浸水が長時間継続」、「家屋倒壊等氾濫想定区域」に該当する居住者等は域外避難

【移動困難者の避難先の確保(手順3)、決壊後における浸水区域内からの救助可能性の検証(手順4)】

- 病院・福祉施設等の入院・入所者とその付添支援者は、施設内での屋内安全確保も選択肢
- 長距離移動が困難な居住者等とその付添支援者は、浸水区域内の避難施設への避難も選択肢
- 短期間での救助の可能性を確認

【大規模・広域避難に要する時間の算出(手順5)、広域避難勧告等の判断基準の設定(手順6)】

- 電車、自動車(自家用車・バス・タクシー等)、徒歩といった各交通手段について、ボトルネック箇所を特定し、避難に要する時間を算出
- 避難に要する時間と災害発生の予測精度との関係から、避難開始のタイミングを設定

関係機関

避難元市町村
避難元都道府県
河川事務所
気象台

避難元市町村
避難元都道府県

避難元市町村
避難元都道府県
警察・消防
自衛隊
海上保安庁

避難元市町村
避難元都道府県

交通事業者

河川事務所
気象台

台風第19号を踏まえた課題

地域防災計画への記載例

- ・ 本計画において対象とする水害は、〇〇川の大規模な洪水とする。

- ・ 広域避難の対象者数が大人数の場合、広域避難の検討や実施に要する時間の確保が難しい。
- ・ 広域避難が必要となる地域は、〇〇川の洪水による想定最大規模の浸水想定区域で、浸水継続が〇〇日以上になる地域。

- ・ 移動困難者の避難先の確保、決壊後の救助に関しては、具体的な対応策の検討が十分にできていない。
- ・ 移動困難者は可能な限り早い段階で自主的広域避難をする。
- ・ ただし、入院患者及び福祉施設の入所者で、短距離、長距離を問わず移動そのものに負担がかかる場合等は、想定される浸水深よりも上階の屋内で安全を確保する。
- ・ 在宅の自ら移動が困難な人であっても、救助活動を効率的に行うため、可能な限り近距離の待避施設へ避難する。

- ・ 鉄道の計画運休や、想定とは異なる降雨・暴風等のパターンにより、計画とは異なるタイミングでの広域避難の検討や実施が必要となる可能性がある。
- ・ 電車又は徒歩による移動が困難な人及びその付添者については、避難情報に関わらず自動車での避難も可とする。
- ・ 広域避難が必要となる巨大台風や大雨のおそれがある場合は、段階的に広域避難を呼びかける情報を発表する。

(参考) 大規模広域避難における調整内容及び手順の例 (2/2)

大規模広域避難の検討手順※

【大規模・広域避難の避難先の確保(手順7)】

- 域外避難に対する抵抗感の低減のため、親戚宅、通勤先等の自主避難先の確保を推奨
- 避難手段、避難者の属性、避難に要する時間、方面別の避難可能人数、避難の困難性等を踏まえ、避難先を調整
- 広域避難場所へ避難した人についても、開設期間を短くするため、堤防の決壊するおそれなくなった段階で、浸水していない地区の居住者等は速やかに帰還

関係機関

避難元市町村
避難元都道府県

避難先市町村
避難先都道府県

商業施設等

台風第19号を
踏まえた課題

地域防災計画への記載例

- ・大規模広域避難時の避難先を示すことが現時点では困難である。仮に周辺自治体の施設を広域避難先として予め決めていても、その自治体内で住民避難が見込まれる場合は、広域避難先として示すことが難しい。
- ・市の区域外への広域避難が必要となるような大規模広域災害時に、円滑な広域避難が可能となるよう、他の地方公共団体との広域一時滞在に係る応援協定を締結するなど、災害時の具体的な避難方法を含めた手順等を定めるよう努めるものとする。

【実効性のある広域避難計画とするための検討】

- 幅のある広域避難計画の策定と柔軟性の検討
- 域外避難者を受け入れる自治体の視点も踏まえた検討
- 広域避難勧告の発令等の運用面の検討
- 広域避難計画の実効性を高めるための中長期的な対策 等

- ・垂直避難等による、浸水継続時間が短い区域での避難の活用
- ・排水強化による、浸水継続時間が短い区域の拡大
- ・自自治体、他自治体内の従来の避難場所以外の公立・民間施設等の活用
- ・各関係機関は、広域避難が必要となる住民を減少させるために、浸水継続時間の短縮を図るためのハード・ソフト対策について取り組む。

【広域避難計画に基づいた的確な避難行動等の実施】

- 普及・啓発をはじめ、的確な避難行動等を実施するための具体的な検討 等

メディア
住民

- ・広域避難の必要性について、対象住民の理解や、広域避難を社会全体で受け入れることの企業・学校等の機運醸成が十分であるとはいえない。
- ・浸水想定区域の住民及び社会全体が、大規模水害への理解を深め、自主的な避難行動を行う社会の実現を目指す。

※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) (平成30年3月5日公表) より抜粋

広域避難に関する平時からの調整

- 調整は事前にやっておかないと、災害が近づいてはたばたとできるものではない。
(中貝委員)
- 広域避難はリードタイムを長くとる必要がある。今の科学は相手が自然である以上、曖昧な部分が残る。その中で市町村長が決断できるかがポイントである。最近の自然災害の状況、住民への広域避難の勧め方について、市町村長にどう自覚してもらうか、アプローチ、教育の仕方が必要である。地元気象台や河川管理者が市町村長の判断を支援する仕組みをつくらないとこの制度はうまくいかない。(山崎登委員)
- 本部を立ち上げることも必要だが、自治体のトップが指示を出す際、専門家のサポート、意見をどのように反映するかが重要である。(坪木委員)
- 国としての支援、環境整備をどのようにしていくのか議論が必要であるとともに責任を持っている方々の声、立場、ニーズをきちんと重要視するということが重要である。
(田中座長)

広域避難に関する避難情報の整理

- 広域避難においては、避難指示など従来の避難情報の枠組みだけではうまくいかないところが当然あるが、新たな情報を増やしていくことは望ましくない。警戒レベルの考え方を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。（牛山委員）
- 広域避難が、これまで議論してきた警戒レベルとはどういう関係にあるかということは重要で、警戒レベルの範囲内で議論するのか、別枠で広域避難を議論するのか、整理が必要である。（坪木委員）
- モードチェンジが必要な情報、広域避難が必要な情報がどのように伝達され、どのように伝えていくか、マスコミとして落とし込めていない。国の災害対策本部をつくる一方で、広域避難勧告なのか広域避難指示なのか、統一的な言葉できちんと法的に位置付けられ、かつ、警戒レベルとの位置付けも整理されることが重要である。（鈴江委員）

平時からの住民や社会への周知啓発

- 広域避難においては、地域と行政と専門家が一体となって、非常に早い段階でのオペレーションをしていかなければ間に合わないという機運を醸成してくることが一番大事（片田委員）
- 広域避難は、まだ周囲では何でもない段階で避難が必要になるということを、もっともっと広く多くの人に分かってもらう必要がある。（山崎登委員）