

首都圏における広域的な避難対策の具体化
に向けた検討会
第4回議事録

内閣府（防災担当）

東京都総合防災部

首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会
(第4回)
議事次第

日 時 令和5年9月4日(月) 16:00～16:42

場 所 ウェブ開催

1. 開 会

2. 挨拶

3. 議 題

①広域避難タイムラインの作成について

②その他

4. 閉 会

○内閣府（臼井） それでは、定刻となりましたので、ただいまより第4回「首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会」を開催いたします。

最初に、配付資料の確認をさせていただきます。資料につきましては、議事次第と資料1～2並びに参考資料1。併せまして、構成員及びオブザーバー一覧までをお送りしている状況でございます。

御参加いただきました皆様につきましてはの御紹介は、お配りした構成員、オブザーバー一覧において御紹介に代えさせていただきますと思います。

それでは、座長の内閣府防災担当の朝田参事官より御挨拶申し上げます。

○内閣府（朝田） 皆さん、こんにちは。紹介にあずかりました内閣府防災担当の朝田でございます。

本日は、本当にお忙しいところお集まりいただきましたこと、誠にありがとうございます。

また、国あるいは各自治体が取り組んでおります防災行政に様々な御協力をいただいていること、また、それぞれのお立場で防災に取り組まれていること、様々なことに感謝申し上げます。ありがとうございます。

本日は、次第に、「首都圏における広域避難対策の具体化に向けた検討会」とあります。広域避難という言葉が大きなテーマとして挙がったのは、遡ること9年前になりますが、平成27年の関東・東北豪雨において鬼怒川で大規模な決壊が生じ、浸水範囲が広く拡大したあの水害が一つの発端だと認識しております。

この間、様々な立場の方々に集まっていたきながら、一つ一つ階段を上ってきたというのが事実だとは認識しております。中央防災会議で「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」が示された中で、今度はそれらに基づいて、最終的には広域避難計画をいわゆる実行の1つ手前のところまでを目標として、そこに何を盛り込んでいけばいいのかとか、どう考えていけばいいのかというのを、一つ一つ議論を重ねてきたものだとは認識しております。

令和4年3月に、「広域避難計画策定支援ガイドライン」が設けられました。大分進んでいると思っています。ただ、まだ物足りないとも思っています。具体的に申し上げますと、ガイドラインで避難者数をどのように数えたらいいのかとか、あるいは避難先の施設をどのように確保していけばいいのか、こういったところまでは示されていますが、まだ一歩、広域避難に係る計画ができるところまでは達していません。何が足りないのか、新しく初めてのことということがあって、関係者の皆様と一緒に悩みを共有しながら、それぞれの役割をどう具体化していくか、そのステップが必要なのかと考えております。地道に議論を重ねていただくことによって、議論が進んでいます。できるだけ早く広域避難計画を策定する、そのためのひな型を策定することを目標に、いま一度皆様としっかり議論を進めていきたいと考えております。

国では、国土交通省を中心に流域治水という考え方が示されました。これまでそれぞれ

の立場でという意味で、いい意味での縦割りで水害対策をはじめ防災行政が進められてきたとは思っております。しかしながら、今、議論している広域避難は、これまでの枠組みだけではどうしても対応できないということが一つの特徴だと思います。流域治水、あらゆる関係者と一緒にと掲げている中で、それぞれの立場、そういったものをお互いに理解することが大事だと思います。単に防災だけやっていたらいいというだけではなくて、平時にどのように社会を支えてくださっているのか、そういったことも理解しながら、どのように進めていくのか、また、一人一人のプレーヤーが今までやってきたことプラスアルファ何ができるのか、それを平時からどう考えるのか、こういう2つの軸で皆様と一緒に1つのものを形づくっていきたいと考えておりますので、本日もどうぞよろしくお願いいたします。

○内閣府（臼井） ありがとうございます。

続きまして、東京都総務局総合防災部の八嶋防災計画担当部長より御挨拶申し上げます。

○東京都（八嶋） 東京都総務局防災計画担当部長の八嶋と申します。

平素、東京都の防災行政に御理解、御協力いただきまして、誠にありがとうございます。

私からも第4回検討会の開会に際しまして、一言御挨拶申し上げます。

今年も全国において台風や線状降水帯等に伴う大雨による被害が発生するなど、風水害は激甚化しております。東京都にとりましても、大規模風水害への対策は喫緊の課題でございます。これまでも「東京マイ・タイムライン」の配布やアプリ版の開発、また、今年度は7月から「水害リスク『我が家・我が事』プロジェクト」と称しまして、江東5区の48万世帯に対し、「我が家の水害リスク診断書」の配布を開始するなどの取り組みを行っているところでございます。

また、東京都では、令和3年9月に初めての広域避難先といたしまして、渋谷区にある国立オリンピック記念青少年総合センターを確保して以降、関係区とも連携いたしまして、令和4年度末時点で国・民間11団体と広域避難先としての協力協定を締結してまいりました。

こうした広域避難先確保の取り組みに加えまして、昨年6月には、本検討会を設置し、広域避難先の開設・運営方法や避難手段の確保・避難誘導方法、適切な避難行動につながる避難情報等の発信・伝達の在り方について、議論を重ねてまいりました。今年度におきましては、実効性のある広域避難計画モデルの策定に向けて、今後の検討課題として見えてきました広域避難時における各関係機関の役割や発信の内容・タイミング等を整理したタイムラインの作成を進めてまいりたいと考えております。

首都圏における大規模水害時の避難対策につきましては、想定される規模、避難規模も大きく、関係機関も多いなど、難易度の高い検討テーマではございますけれども、今年度も引き続き本検討会での議論等を通じまして、その実効性を高めてまいりたいと考えております。そのためにも、皆様方からの忌憚のない御意見を賜りますようお願い申し上げます。私からの挨拶とさせていただきます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

○内閣府（臼井） どうもありがとうございました。

それでは、ここからの進行は座長にお願いしたいと思います。よろしくお願ひいたします。

○内閣府（朝田） 改めまして、座長を務めます内閣府参事官の朝田と申します。どうぞよろしくお願ひいたします。

早速、資料1について事務局より説明をお願ひいたします。

○東京都（中嶋） 事務局より資料1について御説明をさせていただきます。

東京都の中嶋でございます。

資料1を御覧いただければと思います。これは前回第3回の検討会のまとめになってございます。

2ページ目。内容は、「これまでの経緯と今後の検討体制」ということで、冒頭、朝田参事官の御挨拶もありましたが、平成27年9月関東・東北豪雨の反省から、平成30年6月に内閣府と東京都で「首都圏における大規模水害広域避難検討会」（旧検討会）を設置してまいりました。この中で、主な検討事項としましては、広域避難先の確保と避難手段・避難誘導の確保でありました。令和3年9月には、広域避難先施設として初の協定をオリンピックセンターと結ぶことができ、令和4年3月に「広域避難計画策定支援ガイドライン」を取りまとめたところでございます。

各種広域避難先施設と協定を結ぶことができ、また、ガイドラインを作成したこともございまして、策定のフェーズに移行していく必要があるだろうというところで、昨年度より本検討会を設置してきたところでございます。その中で、①広域避難先の開設・運営方法、②広域避難先への避難手段の確保・避難誘導、③適切な避難行動につながる避難情報等の発信・伝達の検討が始まりました。

3ページ目。実際に3つの検討内容に対しまして、3つのワーキンググループを設置して検討を進めてきたところでございます。その中で、1番目の広域避難先開設・運営検討ワーキンググループと、2番目の避難手段・誘導検討ワーキンググループにおかれましては、「広域避難計画モデルの策定に向けて」ということで、昨年度末に内容をまとめてきたところでございます。3番目の情報発信・伝達検討ワーキンググループにおいては「首都圏における大規模風水害時の防災情報の発信・伝達のあり方について」をまとめてきたところでございます。

その内容につきましては、4ページ目。「広域避難計画モデルの策定に向けて」の概要というところで、実際には広域避難先の開設・運営方法で、ひな型、別冊を作成してきたところでございます。

2点目は、広域避難に係る連絡調整フローということで、情報連絡方法についての整理もしてきたところでございます。

避難手段・誘導につきましても、鉄道の増発の要請や実施に係る課題の整理、輸送計画等の協定のひな型などを整理してまいりました。

今後の方針としましては、3つございます。広域避難先の施設マニュアルを作成していくことに対して、それを広域避難施設ごとに具体化していきましょうというのが1点目。2点目が、広域避難ですと、情報を発信するタイミングや、関係機関が多いものですから、その辺のタイムラインを作成し、情報共有の方法を検討していこうと。3点目は、鉄道利用の平準化の検討や、バスによる広域避難者の輸送計画のモデルや協定の締結を実施してまいりましょうという今後の方針が示されたところでございます。

5ページ目。「防災情報の発信・伝達のあり方について（概要）」というところでございます。情報発信の伝達に係る課題としましては、複数の手段の効率的な組合せをどうすればいいかの整理が必要だといったところや、きめ細やかで具体的な情報発信が重要かといったところが課題として挙げられてまいりました。

そういった中で、IVの「広域避難対策における効率的な情報発信・伝達に向けて」というところでは、普通の災害というよりは、広域避難ですので、早期の動き出しが求められております。そういったことから、実際にはどういった情報の出し方、誰がどう関係してといったところをしっかりと整理してまいりましょうといったところが課題としてございます。

最後、Vの「情報発信・伝達に係る今後の検討課題」というところで、1点目は、そういった広域避難の情報発信事項の具体化、2点目としましては、先行事例を踏まえました発信方法の見直し、最後、3点目になりますが、関係機関の役割分担や発信の内容・タイミング等を整理したタイムラインの作成が課題として整理されてきたところでございます。私からは以上になります。

○内閣府（朝田） 中嶋課長、ありがとうございました。

それでは、資料1について御質問、御意見等がございましたらお願いいたします。

（意見なし）

○内閣府（朝田） 基本的にはこれまでの検討事項のおさらいといたしますか、そういった概要、まとめだったと認識しております。何か御不明な点等はございませんか。よろしいですかね。

続きまして、資料2及び参考資料1について事務局より説明をお願いいたします。

○内閣府（白井） 改めまして、事務局担当の白井でございます。よろしく申し上げます。

前段、御説明申し上げます前に、文字ばかりでございましたので、よく御存じのことかと思えますけれども、今回の検討対象地域につきまして、いま一度皆様に御確認いただきたい点をお示しさせていただきたいと思えます。配付資料にはございませんけれども、これまで検討会でお示してきた資料となつてございますので、そちらを御確認いただきたいと思えます。

（首都圏における広域避難の補足資料を投影）

この図が東京都、しかも、東部エリアを中心にお示したものとなっております。東

京都東部地域につきましては、この図に示しますように、朔望平均満潮位より低いいわゆるゼロメートル地帯が広がっております。

このエリアにつきましては、仮に一旦氾濫したとすれば、非常に浸水深も深くなりますし、右側を見ていただきますと、浸水継続時間が2週間以上と見られるようなところもあるところになってございます。これは荒川、江戸川の浸水想定区域図になっておりますけれども、こういった状況下にある中で、我々はこの地域にお住まいの方々の命をどう守っていくかを考えていかなければいけないということでございます。

それに当たりましては、次ですけれども、避難先を考えていかなければいけないという中で、先ほどの図にもありまして、避難先につきましては、ほとんどの東京東部エリアの中で区域全域が水没したり、長期浸水にさらされる状況下にあるところもございまして、いわゆる行政界を越えるような移動をしていただく広域避難の必要性があるということで、これまで取り組んできているところでございます。この広域避難につきましては、実際に実施された事例も多くなく、かつこれほど多くの方々に影響するような広域避難を実施したことは事例的には少ないというか実際に行われていない状況が、我が国にあるというところでございます。

資料2に行きます。

そういった中で過年度検討した結果が、先ほど東京都さんより御紹介いただいた取組みとなつてございますけれども、これから先、いかに広域避難の実現性を高めていくかというところで、まずは誰がどういったことをしていくのかを明確にすべきということもあつまして、広域避難タイムラインの作成に着手していくというところで考えてございます。右上のほう、ここにありますように、一般的に行われる避難との違いがございまして、右半分が雨のマークで、通常であればこの雨が降った以降、水位が上昇し、それに連動する形で避難の情報が発信されるというのが一般的でございまして、このような大規模浸水が発生する広域避難対象地域におきましては、この浸水が発生し出す雨が降るよりも前から避難に着手していただかないと間に合わないこともございまして、かつ一番下にありますけれども、この鉄道の計画運休ですね。鉄道も止まってしまう。それらの前から逃げさせていただくような呼びかけをしていかないと、避難が実現できないということでございます。この東京東部エリアにつきましては、全体的な試算の中では約250万人の方々に影響するため、かつ逃げていただかないといけないというところが分かってございますので、国、都県、区市町村並びに交通機関、報道の関係の皆様との連携が必要だと思つてございます。それらの関係の方々が一丸となつて取り組める広域避難のオペレーションを実行できるようなタイムラインを作成していきたいという思いで、現在取り組んでいこうと打ち出させていただいております。

2点目ですね。それらの広域避難を実施していくための判断条件というもので、トリガー条件を明示させていただいております。これは今後議論を深めていきまして、いろいろな方々と意見交換させていただきながら、より明確化していく、もしくはさらに深めていく

必要性がございますけれども、現状事務局で思っているところを以下のトリガー条件として表現しております。要素としては、気圧・風速並びに降雨量で、気圧等につきましては、特別警報級の台風を想定しつつ、相当早期の段階から予報円が東京を含む予測エリアに対しての影響が見られるとき。降雨につきましては、先行されている江東5区で検討されていた3日間の積算流域平均雨量がおおむね400ミリを超える可能性があるかと判断されるような場合において実施していくような流れかと思っております。「※」書き、流域平均雨量につきましては、いろいろな御指摘もございまして、予測の不確実性が高いものであることと、長期の予測になるほど不確実性が高くなる、並びに積算する場合においては不確実性がさらに深くなることも加味しつつ、今後関係される方々と議論していきたいと思っております。

2ページ目。先ほど来申し上げていますように、東京東部低地帯が浸水するような状況と考えられますのは、一つは河川の氾濫で、一つは海側から高潮の影響によって氾濫するような状況となっておりますので、それらを対象災害として考えていきたいというところでございます。

それらがどのタイミングで発災とみなすかというところにつきましては、今後の議論もありますけれども、過去の風水害等を参考にさせていただきながら想定する規模を決めていき、その中で対象災害ごとに、いわゆるタイムラインにおけるゼロアワーも検討していきたいと思っております。

対象の機関としましては、この検討会参画の皆様ということで、国、都県、区市町村、交通機関、メディアの方々と思っております。「※」の1つ目で、鉄道・バス等との連携についても考えていきたい、並びに行政の発信情報を伝達するメディアの関係の方々とも連携が重要だと認識しているところでございます。

それらは今後どういった検討を進めますかというところで、2点ございまして、広域避難に関する情報の発信、広域避難の輸送手段についての整理というところでございます。こちらについては、情報発信、どうすれば皆さんに伝わって住民の方々が逃げる判断となり得るかに注目しながら取り組んでいきたいということで考えていこうと思っております。輸送手段につきましても、先ほど来、鉄道の計画運休というところもございましたので、より実効性の高いものとしていくのに当たりまして、タイミング等を議論していきたい、併せて鉄道だけではなくてバス等の輸送についても考えていきたいと思っております。

最後、作成しますタイムラインのイメージを共有させていただきたいと思っております。3ページ目。こちらは現状、中が空欄になっておりまして、何もイメージはございませんけれども、左の縦に時系列を書いてございます。5日以上前からこのタイムラインの必要性、タイムラインとして大規模水害における広域避難を実現するためのフェーズとしては必要ではないかと考えてございますので、5日以上前から時間的に順を追って確認していくことと、関係される関係機関としましては、ここにお示ししている国、都県、区市町

村、交通機関、報道・メディア等々となっております。

この中での議論の中心的なものとしては、タイミング・判断の基準というところでの整理、ここでは気象条件であったり、水位であったり、各交通機関の運行情報であったり、それに連動する形で避難がどう実施されていくかということですし、関係機関の中でどういう役割分担となるかを整理しつつこのタイムラインをつくり上げていくかが非常に重要かと思っております。

広域避難におきましては、通常、河川水位の上昇に伴う氾濫の場合であれば、直近の状況から非常に忙しくなってくるところでございますけれども、先ほど来申し上げている非常に早期の段階から広域避難を促すように取り組んでいかなければいけないこともありまして、5日以上前から2日前までの間、通常では考えられないような早期の段階における、この段階が非常に重要だと思っておりますので、それぞれ早期の段階からこういった呼びかけをしていくか、並びにどういう対応をしていくかを、今後議論させていただきたいと思っております。

以上が資料2でございまして、続きまして、特に避難の情報に関するところにつきまして特化した資料を、参考資料1としてお示ししております。こちらが特に避難情報（呼びかけ）を発信するための検討事項となっております。

ここに記載の検討会での検討事項①～⑤までというところで、タイミング、内容、主体、手段、内容の周知ということで、誰が、いつ、何を、どこで、どのようにするかが非常に重要かと思っておりますので、それらをできる限り明確にしてタイムラインをつくり上げていこうと思っております。検討に際しては関係される省庁間であったり、各行政機関間であっても、いろいろ情報を共有しながら取り組んでいかなければいけないことも認識しておりますので、関係される誰がどのようなタイミングで発信するのか、また、特に鉄道であれば計画運休の情報、並びに増発への対応が可能かどうかみたいなどの検討事項も進めた上で、発信するタイミングをいつとするかを、モデルの台風等をベースに議論していきたいと思っております。それらを整理することで、より広域避難が明確になるのではないかと考えているところでございます。

この中で、先ほど来、情報につきましては、特に我々の行政機関側の情報発信の意図だけでは住民の方々に伝わらないということもございまして、内閣府ではメディアの方々との意見交換会を別途組織してございまして、情報発信される方々の御意見も伺いながら、この内容を決めていきたいと思っております。その内容は検討会にもフィードバックし、タイムラインとして全体をつくり上げていきたいと思っております。

以上、ざっとになりますが、タイムラインに関わる検討としての事務局提案でございます。よろしくお願いいたします。

○内閣府（朝田） それでは、先ほどの説明につきまして、質問、御意見等がございましたらお願いいたします。

气象台さんからどうぞ。

○東京管区气象台（入船） 東京管区气象台気象防災部長の入船でございます。

資料2の1ページ目のところで、2つばかり意見を出させていただきたいと思います。1ページ目の2項目めですね。トリガー条件のところ、下のこの図表を見ますと、トリガー条件を満たすとすぐに広域避難につながるようになってしまっているのですが、当然このトリガー条件がかかった後に各種検討判断が行われると思いますので、この矢印のあたりで「判断」とか、そういう判断が行われることが分かるように明示いただければと思います。

もう一点、「降雨量等」の欄のところの「※」。先ほど流域平均雨量について補足いただいたのですが、その中でも触れられていたのですが、この流域平均雨量、積算しますとより不確実性が高くなる特性がありますので、その点も明記していただくような形で、ここで行きますと、例えば「長時間先の予測になるほど」の手前に「積算したり」とか、そのような文言を加えていただくと、より正確な特徴が補足できるかと思います。

こちらからは以上2点のコメントです。

○内閣府（朝田） コメントをありがとうございました。

何か事務局で返すコメント等はございますか。

○内閣府（臼井） 御質問、御指摘をありがとうございました。

1点目の2.の中の広域避難にトリガー条件として矢印が伝っている中に「判断」という御指摘があったかと思います。この前段で2.の下を読んでいきますと「区市町村が広域避難の実施を判断するトリガー条件として」と明記してございますので、判断をするための材料であるということで明示させていただいておりますので、それをもって代えさせていただきますと思います。

2点目の「降雨量等」につきまして、「流域平均雨量の予測は不確実性が高いものであり」の後、御指摘の点、積算に関わる部分ですね。この部分につきましては、御指摘を踏まえ「積算したり」という文言を付け加えさせていただければと思ってございます。ただし、この点につきましては、全般、今後の議論でもございますので、气象台さん並びに気象庁さんを含めまして、いろいろ今後議論させていただきながら、タイムラインを作成するに当たりましては、御助言いただきまして作り上げていきたいと思ってございますので、今後とも御協力いただければと思っております。

以上でございます。

○内閣府（朝田） ありがとうございました。

それでは、その他、御質問、御意見等はございませんか。

本日、様々な立場で御参加いただいております。例えばですけれども、地元区の皆様、何かございませんか。どちらからでも結構ですが、いろいろ基礎自治体というお立場でこの広域避難において国、都あるいは関係機関という立場がいろいろ集まっておりますが、御要望等も含めてあれば、いかがでしょうか。

（意見なし）

○内閣府（朝田） あるいは、鉄道事業者の皆様も8社ほど御参加いただいております。ありがとうございます。なかなか防災というところで、いわゆる鉄道会社としての立場で列車等々をどのように守るか等は取り組んでおられると思うのですが、このような形で行政と一緒にするというところでは新しい取り組みだと思います。いろいろな悩み等がありましたら御発言いただければありがたいと存じますが、いかがでしょうか。よろしいですか。

（意見なし）

○内閣府（朝田） 最後ですけれども、マスコミ、NHKさん、あるいは媒体という立場でNTTドコモさん、ソフトバンクさん、KDDIさん、楽天モバイルさんに参加いただいておりますが、いかがでしょうか。よろしいですか。

（意見なし）

○内閣府（朝田） バス協会いかがでしょうか。

○東京バス協会（高桑） 特にございません。

○内閣府（朝田） ありがとうございます。

それでは、御質問、御意見がないようですので、進行を司会に戻そうと思いますが、その前に、東京都さんから今後のスケジュール等はございますか。

○東京都（中嶋） 東京都の中嶋でございます。

今後のスケジュールについてなのですけれども、本日、検討会第4回を行いまして、次回は3月を考えておるのですが、その間にワーキンググループを必要に応じて開催させていただいて、場合によっては3月前に検討会ということも考えておりますので、ぜひとも皆様方の御協力をよろしくお願いいたします。

以上でございます。

○内閣府（朝田） ありがとうございます。

それでは、進行を司会に戻したいと思います。よろしくお願いいたします。ありがとうございました。

○内閣府（臼井） 皆様、どうもありがとうございました。

本日、気象台様より御指摘のありました点につきまして、資料の一部を修正してございます。こちらにつきましては、改めまして皆様に御配付させていただきたいと思っております。

本日の資料につきましては、内閣府及び東京都のホームページにて公開する形になってございますので、そちらの資料につきましても、御指摘の点を修正したもので掲載させていただきたいと思っておりますので、皆様、よろしくお願いいたします。

議事録並びに議事概要につきましては、作成次第、構成員の皆様にご確認いただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

それでは、これもちまして、第4回の検討会を終了させていただきたいと思っております。

どうも皆様、ありがとうございました。今後ともよろしくお願いいたします。