

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7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7回

議事次第

日時：令和7年3月26日（水）10:00～11:00

場所：中央合同庁舎8号館3階 災害対策本部会議室

1. 開会

2. 議題

- （1）首都圏大規模水害広域避難計画モデル（案）について
- （2）図上訓練及びタイムラインのブラッシュアップについて
- （3）その他

3. 閉会

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7回）

令和7年3月26日（水）

○内閣府（臼井） それでは、定刻となりましたので、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7回を開催いたします。年度末のお忙しい中、御参加いただきましてありがとうございます。

それでは、開会に先立ちまして、事務局から御連絡申し上げます。本日の会議はオンラインでの会議開催とさせていただきます。御協力のほどよろしくお願いいたします。ハウリング防止のために御発言をいただく場合を除きまして、マイクをミュートにさせていただいて対応いただきますようお願いいたします。

御発言いただく際には、通信機能で挙手いただく、もしくは、チャットにて発言ありの旨を記載いただき、指名させていただいた後、御自身でマイクをオンにさせていただいて御発言のほどお願いいたします。なお、通信状況等により映像の乱れや一時的な停止が生じる可能性がありますので、あらかじめ御了承ください。

それでは、配付資料の確認をさせていただきます。昨日、メールにて資料を御送付させていただいておりますが、議事次第と、資料1、資料2、資料3、資料4、並びに参考資料1及び構成員の名簿等になってございます。資料の不足等ございましたら、挙手もしくは通信機能にて御連絡賜ればと思います。

本日の出席者でございますけれども、構成員名簿におきまして記載させていただいております。なお、事前に御連絡いただいております機関で御欠席の旨いただいておりますのが、総務省消防庁並びに国土交通省関東地方整備局の防災室、ソフトバンク株式会社の方につきましては、所用により御欠席と伺ってございます。

それでは、座長の内閣府参事官、森久保より御挨拶申し上げます。

○内閣府（森久保） 内閣府防災で参事官をしております森久保と申します。本日は本当の年度末の大変お忙しい中、また、朝早くから御参加いただき誠にありがとうございます。

本検討会でございますけれども、令和4年に設置して以降、広域避難の円滑な実施のためということで議論を重ねてきたところでございます。

おかげさまで第7回目を迎えるところまでできて、広域的な避難計画の具体化に向けての議論が深まってきたと思っております。大変感謝しております。

今回、第7回ということでございまして、これまでの議論を踏まえ、本検討会の集大成

であります首都圏大規模水害広域避難計画モデルということで、いわゆるひな形を御議論させていただいて、これの案を取って一度成案にしたいと考えてございます。

気候変動、地球温暖化が我々の日常生活にも様々な形で影響を与え、また実感を持たれているようなことになってきております。間もなく、また年度が明けて出水期を迎えることとなりますけれども、いよいよ本当に大規模な水害がいつ発生してもおかしくないというような、そういったことを迎える時代になってきておりますので、よりリアリティーを持って、広域避難についての議論を深めていければと思っておりますし、皆さんと一緒にそのための準備を進めていければと思っておりますので、そのための一つとしても、今日の御議論が活発になればと願っております。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、東京都総務局防災計画担当部長田代より御挨拶申し上げます。

○東京都（田代） 東京都の田代でございます。私からも本日の検討会の開会に際しまして、一言御挨拶を申し上げます。

東京都では、広域避難先の確保に引き続き取り組んでまいりまして、関係区の皆様とも連携しながら、都有施設の活用に加え、国、民間の施設につきましては、昨年度から5団体増えて19団体と広域避難先としての協力協定を締結いたしました。

こうした広域避難先確保の取組に加え、本年1月には、民間の警備事業者と大規模な広域避難先施設の開設運営及び警備等に関する協定を締結するなど、広域避難先の運営要員を確保するための取組についても進めてまいりました。

また、先ほど森久保参事官からもお話をいただきましたが、令和4年6月以降、本検討会では広域避難の具体化に向け、広域避難先の開設・運営方法、避難手段の確保や避難・誘導方法、そして、適切な避難行動につながる避難情報等の発信、伝達の在り方などについて議論を重ねてまいりました。

この検討会につきましては、本日が最後の締めという形になりますが、実際の広域避難に向けましては、引き続き、皆様方との連携協力が何より欠かせませんので、本日も御意見をいただきますとともに、引き続き御理解、御協力を賜りますようお願いを申し上げます。

以上でございます。よろしくお願いいたします。

○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。よろしくお願いいたします。

○内閣府（森久保） それでは、以降を進行させていただきたいと思います。

それはまず、議題の1でございます。首都圏大規模水害広域避難計画モデル（案）につきまして、事務局より説明をお願いいたします。

○東京都（渡辺） まず資料1につきまして、私から御説明いたします。私は東京都総務局総合防災部の渡辺と申します。よろしくお願いいたします。

資料1は、資料2の広域避難計画モデル、ひな形と言っておりますが、その概要版となっております。その計画モデル本編の説明に当たりまして、こちらの資料1、概要版の資料を使って説明させていただきたいと思っております。計画モデルの本編の作成に当たりましては、ワーキングを含め関係機関の構成員の皆様、オブザーバーの皆様に、複数回にわたって意見照会を実施させていただきました。御協力いただきありがとうございました。

資料1に沿って御説明させていただきます。まず、策定経緯と位置づけです。平成30年6月に、内閣府と東京都と共同で、いわゆる旧検討会と呼んでおりますけれども、首都圏における大規模水害広域避難検討会を設置しまして検討を進めていきました。その成果として、広域避難計画策定支援ガイドラインというものを令和4年3月に公表したところであります。令和4年6月には、報道機関、通信事業者の皆様も加えまして、大規模水害時の広域避難等を円滑に実施するために、平時から各機関と顔の見える関係を深め、必要な取組事項の具体化を図ることを目的に、現在の具体化検討会を設置して検討を進めてきたというところであります。

このたび、これまでの検討を踏まえまして、広域避難先施設の開設・運営、避難手段・誘導及び情報発信の事項の検討を反映しまして、今回、首都圏大規模水害広域避難計画モデルを取りまとめる段階になりました。広域避難計画モデルの位置づけについて、説明は次の下段にあります。海拔ゼロメートルエリアが広がる東京の東部低地帯におきまして、行政区域を越える住民の避難である広域避難が必要となる自治体が、広域避難計画を策定する際に定めるべき内容等を取りまとめたものを、広域避難計画モデルの位置づけとしていっております。

こちらの検討に当たりましては、先ほど申し上げましたが、右側の図にありますように、多くの関係機関の皆様に御協力をいただいているところであります。こちらについても、こちらの資料で記載させていただいているところであります。

では、次のページをお願いします。ここからはモデルの内容につきましてです。こちらのページは目的・構成という内容になっております。12月の検討会で御説明した中間まと

めの内容と構成について、大きく変わるものではありませんが、改めて御説明させていただきたいと思っております。

まず、記載内容です。計画モデルは、行政区域を越える住民の避難が必要な自治体が広域避難計画の策定に用いるひな型でありまして、計画を策定する際の記載内容のレベル感の統一や、抜け漏れを防ぐために、可能な限り穴埋め形式で「いつ」「誰が」「何をするか」を具体的に記載するようにしております。

具体的には、各自治体で広域避難計画を策定できるように、区市町村については広域避難自治体である〇〇区、都道府県については、東京都として表記しているところであります。また、広域避難計画を具体化する際の留意点につきましては、併せて解説として記載しているところであります。穴埋め形式としていることと、解説について記載していることがこちらの大きな特徴です。計画モデルの構成と記載内容のイメージにつきましては、下の表と図のとおりであります。

3 ページ目をお願いします。こちらは対象とする災害です。対象災害としましては、自治体の行政区域を越える避難を必要とするような、これまでに経験したことがない規模の水害を想定しています。そのうち本計画モデルにおきましては、特別警報級の台風により、大規模な被害の発生が見込まれる荒川・江戸川の洪水及び東京湾の高潮の想定最大規模を想定しております。対象地域は、洪水の荒川・江戸川と、高潮の浸水想定区域に係る17区としております。

右側は第2章です。大規模水害時の住民避難の考え方の章になっております。大規模水害時の住民の避難に当たりましては、分散避難の考え方を取り入れて、自宅等の災害リスクに応じた避難行動パターンを設定する。その避難行動パターン別に、自治体内で行政が用意した避難先に避難する住民、自らが確保した避難先へ避難する住民、また、行政が用意した避難先、いわゆる広域避難先施設ですが、こちらに避難する住民ということで想定避難者数を記載しております。

広域避難のタイミングですが、広域避難は行政区域を越えるような避難になりますので、総移動距離が長くなり、避難対象者が多数に上るという特徴がありますので、リードタイムを大きく取って早い段階からの避難の開始が必要だということであります。そのイメージについては、下の図に記載しております。

4 ページ目をお願いします。こちらは広域避難先施設の章です。まず、概要といたしまして、広域避難先施設の開設の要請から閉鎖までの各手順の対応について、広域避難自治体である区、施設、東京都、政府機関の役割を提示しているということであります。

まず、平時の取組として、東京都と広域避難自治体である区が施設管理者と調整の上、まず、協定を結んでおく。その広域避難自治体である区は、協定を締結した広域避難先施設の運営方法を具体化するために、開設運営計画という施設の運営のマニュアルとなるものを事前に作成しておくということであります。また、実際に発災が見込まれるような状況になった場合は、広域避難先自治体である区が、共同検討開始の段階から施設管理者や立地自治体と調整を行って、施設が使用できる、可能な範囲で広域避難先施設を利用することとしております。広域避難先施設の開設・運営に係る主な対応事項については、下の図に記載しております。

具体的な例といたしましては、広域避難自治体である区が施設に対して利用の協力要請を行う。その施設は提供可能なスペースを報告し、その報告を受けて開設を決定する。その後、広域避難自治体である区は運営要員を施設に派遣するということをフェーズ、各段階、そのタイミングに従って具体的にやることを記載しているところであります。

4 ページにつきましては以上です。

○内閣府（臼井） では、続きまして、第4章、避難手段・誘導に関する点につきまして、事務局、内閣府（防災担当）臼井より御説明申し上げます。

こちらに示しています避難手段が、今回、首都圏の大規模水害時に取り得る手段の主立ったものというところで、ここに至るまでもいろいろ御意見をいただきながら、整理させていただいてございます。手段としては、鉄道、バス、自動車、徒歩。特に、重要な移動手段となります鉄道については、計画運休を考慮した形で計画モデルを整理しているところでございます。

さらに、混雑が想定される駅周辺部並びに道路等については、避難誘導に関して自治体と関係機関との連携を記載してございます。広域避難計画を具体化する際の留意点としても、手段の中に出てきます自治体と、バスの事業者の方々との協定例等も解説に記載する形になってございます。

下段を見ていただいて、鉄道の部分、バスの部分、自動車の部分、徒歩の部分と書いてございますが、その中でも御意見を幾つかいただいております。概要版の中で申し上げますと、注釈の部分で、鉄道については計画運休開始時間及びそれに伴う公表のタイミング等は鉄道事業者によって異なるということが注意事項となっておりますので、この点に注意しながら取り組んでいくということと、東京都が輸送力増強のための要請を行いますけれども、その際には規模を指定せず、可能な範囲での輸送力増強を要請していくといった注意点を書かせていただいております。これらをモデルに反映し、記載させてい

ただいたというところになってございます。

続きまして、6 ページ目、5 章、広域避難に関する情報の発表というところで、こちらにつきましては、各フェーズごとに関係される情報発信の対象者となる政府機関であったり、東京都並びに各区、広域避難自治体から住民へ伝達すべき内容を、それぞれの機関が発信する内容として齟齬のないように表現して、整理したというところでございます。さらに、情報伝達の手段と、その特性についても解説に加え、伝達内容について文例も記載してございます。

各フェーズごとで主立った対応事象を左の枠のところに書いてございまして、まず、広域避難の検討を開始して公表するフェーズにおいても情報発信していくというところで、この段階においては、自主的な避難先の確保等を訴えかけていたり、自動車での避難を想定している住民の方々に早期避難の呼びかけを早くから始めていくというところと、自主的な避難を促すフェーズにおいては、要配慮者の方々に対して早期避難を呼びかけたり、鉄道の公共機関に対して、運行状況の情報収集に当たるといったところを確認してございます。

さらに広域避難を促すフェーズとして、自動車等での避難の原則禁止を訴えかけたり、その後、垂直避難を促すフェーズにおいては鉄道等が避難の利用手段とならないというところをお示しするとともに、最終的には、緊急安全確保として命を守る行動の呼びかけを行っていくというところを整理してございます。なお、右のほうには、使用する手段の主立ったものを記載してございまして、いろいろと訴えかけていくと。並びに、各情報発信者がどのような文例で情報発信していくかというのを、各フェーズごとに整理してございますので、それらは本編に書かせていただいているところでございます。

5 章については、以上でございます。

○東京都（渡辺） では、次のページをお願いします。7 ページ、6 章のタイムラインのところから私のほうで説明させていただきます。

昨年度の成果物であるタイムラインというのは、先ほど申し上げたとおり、広域避難というのは避難までのリードタイムがとても長くて、関係機関が多岐にわたるという特徴がございますので、災害時に円滑なオペレーションを実施するために、各機関が共通認識の下、それぞれが実施する対応・行動について、タイミング、内容を共有することを目的にしているというものであります。

構成につきましては、下の図はイメージなのですが、全体を俯瞰する総括表、また、関係機関の連携を確認する連携表、機関ごとの機関表の3つに分かれております。このタイム

ラインはできておしまいということではなく、訓練等での検証を通じてブラッシュアップしていくものとしております。今年度のブラッシュアップにつきましては、後ほど説明させていただきます。

最後に7章について、平時の普及啓発です。広域避難につきましては、平時の普及啓発が重要なことであると認識しております。国、東京都、各広域避難自治体の皆様は、広域避難に係る関係機関と連携して対象地域の住民に対して、大規模水害時の広域避難に関する普及啓発を実施していくといった内容になっております。具体的な普及啓発手段の例としましては、東京都・江東5区の皆様と連携して実施しました、我が家の水害リスク診断書であったり、東京都の取組である東京マイ・タイムラインについては、図で記載させていただいているところです。また、そのほかの普及啓発の手段につきましても、例として記載しているところであります。

資料1と資料2の説明については、以上になります。

○内閣府（森久保） 御説明ありがとうございました。

それでは、資料1と2について今、御説明がありましたので、その中身に関して御質問、御意見をいただければと思います。どなたからでも結構ですが、何かございますか。よろしいですか。 また後ほどでも、お気づきの点がありましたら、御発言いただければと思いますので、まずは先に進みたいと思います。

それでは、次の議題でございます。図上訓練及びタイムラインのブラッシュアップにつきまして、事務局から御説明をお願いします。

○内閣府（臼井） では、資料3ということで、図上訓練についての御説明を申し上げます。前回、12月19日に、検討会にて訓練を実施する旨を皆様に御連絡し、その後、関係される担当の皆様にシナリオの検討会にも御参加いただいて、実際に実施したということになってございます。

見ていただいているところで、目的としては、関係機関の情報連携が不可欠ですので、その対応を行っていくことと、いかに初動をうまく立ち上げていくかということを検討いたしました。その上で、訓練を実施したというところに至ってございます。この結果につきましては、必要な部分については、タイムラインへの反映を行っていくというところで訓練を行いました。

実施日は年末でしたけれども、12月26日で、この日は江東5区においては、訓練を実際に現地で実施される中で一部時間をいただきまして、ウェブ会議により関係される皆様に御参加いただいたところでございます。参加機関につきましては、左下のメンバーの

方々に御参加いただいて、御協力の下、実施したところでございます。訓練終了後の実施事項というところでアンケートを実施し、改善点等を洗い出したということになってございます。タイムラインを反映するに当たりまして、御意見はいただいたところでございまして、その結果につきましては、次のページです。

訓練の頻度につきましては、年1回程度の訓練が必要ではないかという御意見であったり、訓練内容についても共同検討開始や自主的避難を促すタイミングについて、住民への訴え方等も訓練したほうがいいのではないかと、役割分担や、荒川下流河川事務所が実施される危機感共有WEB会議との同時開催等の御意見があったというところになってございます。

今回、訓練実施に先立ちまして、事務局にて発案した情報集約のための情報集約表ですが、こちらについても御意見がございまして、聞きたかった情報は入手できたという前向きな御意見もありましたし、より集約表を整理していく必要性もあるのではないかと、といった御意見もございました。

ウェブ会議による対応でございましたけれども、この点、事務局側の不手際もございまして、通信環境について課題が残ったところもございしますので、実際、本番に至るときには、通信環境等が適切な状況となるように配慮しておく必要があるかなと感じたところでございます。

最後に、対象者につきましても、今回は鉄道事業者と関連行政機関というような形で実施しましたけれども、想定される全ての団体であったり、あらゆる機関との連携が必要ではないかといった御意見をいただいております。それらについて、タイムラインを反映していくという考えの下、整理をさせていただいたとなっております。

訓練については、以上でございます。

○東京都（渡辺） それでは、私のほうから、首都圏大規模水害広域避難タイムラインの更新について御説明させていただきます。

まず、目的といたしましては、先ほどお話をさせていただきましたとおり、昨年度、公表した広域避難タイムラインの令和5年度版につきまして、各機関で実施・参加された訓練や、実際の災害対応で得られた知見・経験等を踏まえまして、令和6年度版にブラッシュアップをしまして、広域避難の実効性を向上させることを目的としております。

更新方針について、主に次の4つの観点で行っております。下の図のほうがいメージはつきやすいかなと思うのですが、まず、1つ目、具体的事項の空欄になってしまっている部分であったりとか、記載が少ない箇所につきまして、こちらの記載を充実させていく。

その必要な連携機関の見直しを行うというのが2点目です。3つ目は、そもそもなかった項目で、項目として追加すべき項目についても検討をお願いしておりました。最後に、現在のタイムラインについて、時系列の観点から明らかに順番を見直したほうがいいというものもありましたので、そういった観点で、関係機関の皆様に確認をお願いしたというところでありました。

次のページをお願いします。更新内容について、先ほどお話がありました検討会のウェブ訓練も踏まえまして、共同検討開始前の早い段階での各機関の対応状況の共有をタイムラインに新規追加するということにいたしました。

広域避難先施設の開設状況の情報等につきまして、情報共有の対象期間の拡大もしております。また、広域避難の啓発活動、啓発等、平時の取組についても新規項目として追加をしております。その他、各機関の実施項目につきまして、実施手順や内容、担当部署の具体化を図っております。主な更新内容は、下の表にまとめております。各機関の皆様の機関表の更新をお願いしておりますので、大きく分けまして、他の機関に対して影響が出るものと、自らの機関内で完結するものの2点があります。

まず、ほかの機関への影響ありのものですけれども、実施項目として新規のオペレーションを追加したものがあります。先ほど申し上げたとおり、各機関の対応状況の共有、あるいは、広域避難先施設の情報共有を新規のオペレーションとして追加しているところがあります。また、令和5年度版から実態に合わせて関係機関を見直したといったものもございます。

自機関の中で完結するものにつきましては、皆様の御協力をいただきまして、各機関の実施項目の具体化ということが、例えば、出勤抑制の呼びかけの追加であったり、町会への情報提供、駅利用者への情報発信など、今までタイムラインの中で見えていなかった情報の具体化が図れたのかなと思っております。これらを反映させまして、参考資料1として、令和6年度版として更新したタイムラインの案としたものをお示しさせていただいております。こちらのタイムラインですが、本検討会の後に事務局の内閣府と、東京都のホームページで公表させていただくことを考えております。

こちらの説明については、以上になります。

○内閣府（森久保） 御説明ありがとうございました。

それでは、資料3の図上訓練、それからタイムラインにつきまして、何か御意見、御質問ございますでしょうか。

手が挙がらないようですので、これも先に進めさせていただきまして、最後に、また御

質問をお受けできたらと思います。

それでは、議題の3、その他につきまして、事務局からお願いします。

○東京都（渡辺） そうしましたら、資料4、今後の広域避難の検討体制につきまして、私のほうから御説明をさせていただきます。令和6年度は、本検討会におきまして、首都圏大規模水害広域避難計画モデルを作成することとしておりました。このモデルを踏まえまして、全国への水平展開を図るとともに、東京都や基礎自治体である広域避難自治体において、広域避難計画を策定することを考えております。

現在の具体化検討会の体制を示したものが、今、お話しした箱書きの下にある図であります。3つの大きな課題である広域避難先施設の開設・運営などに係る内容、避難手段の確保・誘導の具体化に関する内容、情報発信に係る内容、この3つの課題を3つのワーキンググループに分けて実施していたというのが、これまでの検討会であります。そして、このたびのモデルの作成を踏まえまして、具体的に、東京都の大規模水害広域避難計画も仮称ではありますが、都において策定し、区が広域避難計画の策定等ができるように支援していくことを考えております。

また、検討するに当たって、検討会メンバーについてこちらも案ではございますが、構成員は東京都を座長としまして、内閣府、広域避難自治体、避難者輸送に当たっていただく鉄道・バス事業者の皆様、また、国の関係機関の皆様、埼玉県・千葉県近隣の皆様、警視庁・消防庁の皆様、商工会議所の皆様、メディア・通信事業者の皆様など、現行の具体化検討会の皆様に幅広く御協力を賜って、引き続き、議論を進めていきたいと考えております。

こちらの資料については、以上になります。

○内閣府（森久保） 御説明ありがとうございました。

それでは、ただいまの資料4につきまして、何か御意見、御質問ございますでしょうか。資料4に限らず、先ほどの資料1から資料4まで全てにつきましてでも結構ですが、何かございますか。よろしいですか。

では、特段御意見がないということでございますので、これをもちまして、避難計画モデル案の案を取って成案とするということにさせていただければと思います。これまでの取りまとめに御協力いただきましたことを心から感謝いたします。

それでは、進行を司会に戻したいと思います。皆さん、どうもありがとうございました。

○内閣府（臼井） 皆さん、どうもありがとうございました。本日の資料につきまして

は、後日、内閣府及び東京都のホームページにそれぞれ掲載させていただきますとともに、先ほど申し上げました案の取れたものにつきまして、モデルとして掲載させていただくという形で対応させていただきたいと思います。この検討に至るまでに、いろいろと御意見いただきまして、非常に参考となりました。ありがとうございました。

なお、この後、議事録、議事概要につきまして作成し、構成員の皆様に御確認いただきたいと思いますので、こちらについても御協力のほどよろしくお願いいたします。

それでは、以上をもちまして、第7回の検討会を終了させていただきたいと思います。皆様、御協力のほどありがとうございました。本日は、どうもありがとうございました。

— 了 —