

広域避難の制度検討における論点等 (第1回資料)

令和2年6月1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1回) 資料より

内閣府（防災担当）

1. 大規模広域避難のイメージ

- ①「大規模広域避難」とは
- ②平時における調整
- ③災害時（氾濫前も含む）のオペレーション
- ④主な課題と論点（案）

2. 主な論点（案）

- ①災害発生前での国の本部体制
- ②広域避難のトリガー（指示等）
- ③避難先の確保
- ④避難手段の確保
- ⑤ ①～④の調整を効率的に進めるための調整・協議

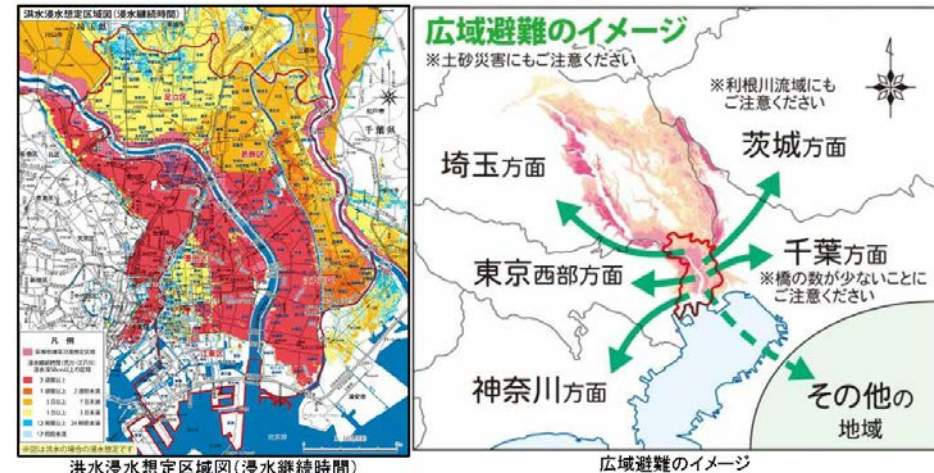
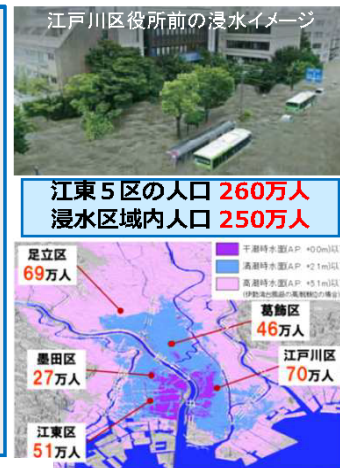
<参考資料>

- ・三大都市圏の海拔ゼロメートル地帯などでは、河川等が氾濫すると広範囲が長期間浸水することとなる。
- ・この場合、
 - ① **数十万人以上の住民が**
 - ② **都道府県、市町村の行政界を越えて立退き避難**
 する必要がある。
- ・このような避難を「大規模広域避難」とする。

<江東5区広域避難計画の例>

I. 江東5区では広域避難が必要です

- 地球温暖化の影響で、巨大な台風や今までにないような激しい豪雨等により、高潮や洪水による大規模水害が世界各地で発生しています。
- 多くの地域が満潮位以下のゼロメートル地帯である江東5区（墨田区、江東区、足立区、葛飾区、江戸川区）で大規模水害が発生すれば、江東5区のほとんどが浸水します。床上浸水となる浸水想定区域内の居住人口は**250万人**（居住人口の9割以上）にも及びます。
- 浸水が継続する時間も長期（**2週間以上**）にも及び地域があります）に及び、二次的な人的被害リスクが高まります。



1-② 平時における調整

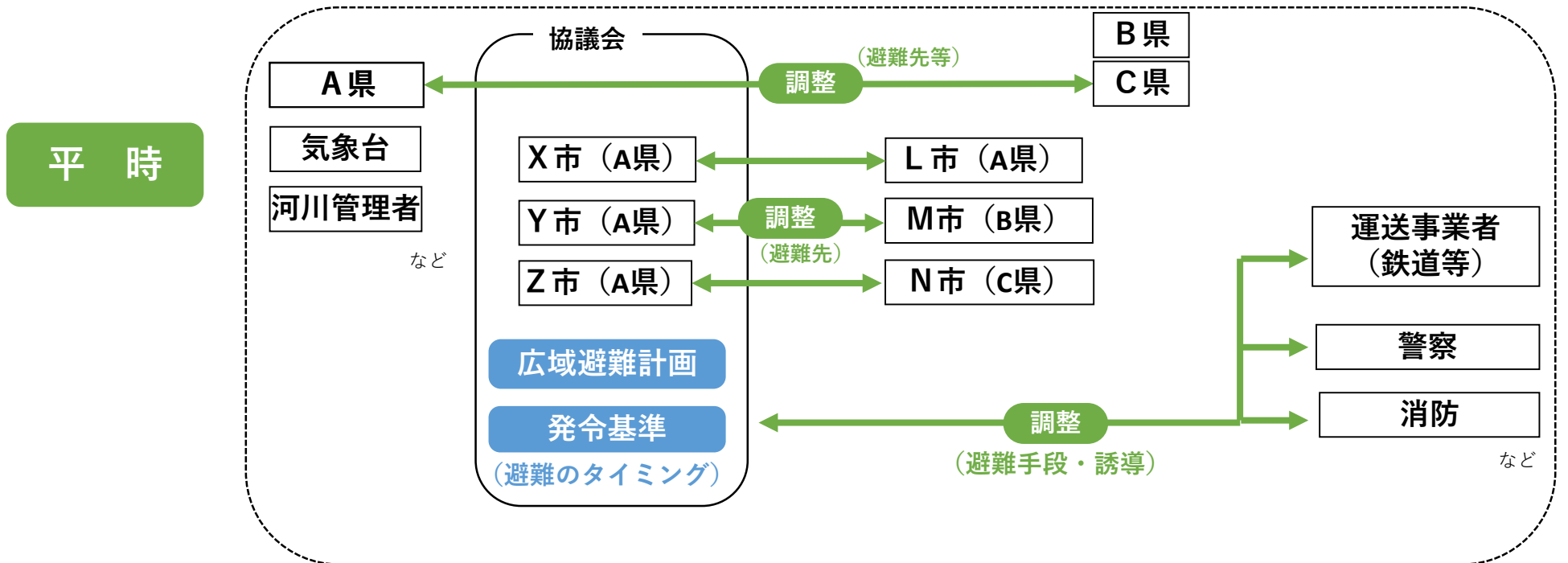
- ◆ 関係者が多岐にわたるため、広域避難時のオペレーションを円滑に行うには、**避難のタイミング、避難先、輸送手段・誘導等**について、**平時から調整**しておく必要がある。

平時における調整の例

(主に) 避難元市町村

(主に) 避難先市町村

その他関係機関

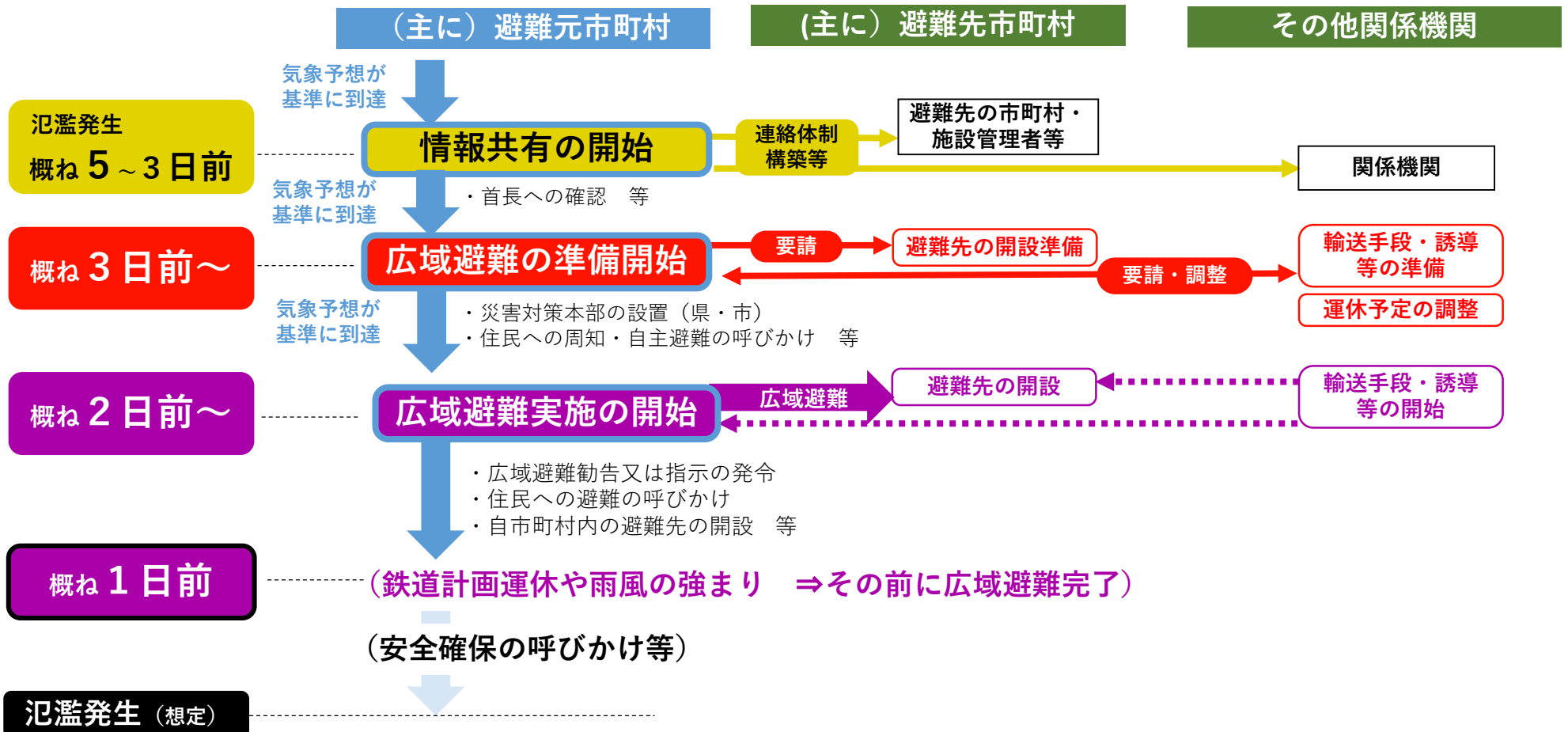


災害時には事前の想定（計画）と異なる状況やタイミングへの対応が必要となるが、平時における計画策定にあたっては、可能な限り柔軟性のある計画となるよう留意する必要がある。

1-③ 災害時(氾濫前も含む)のオペレーション

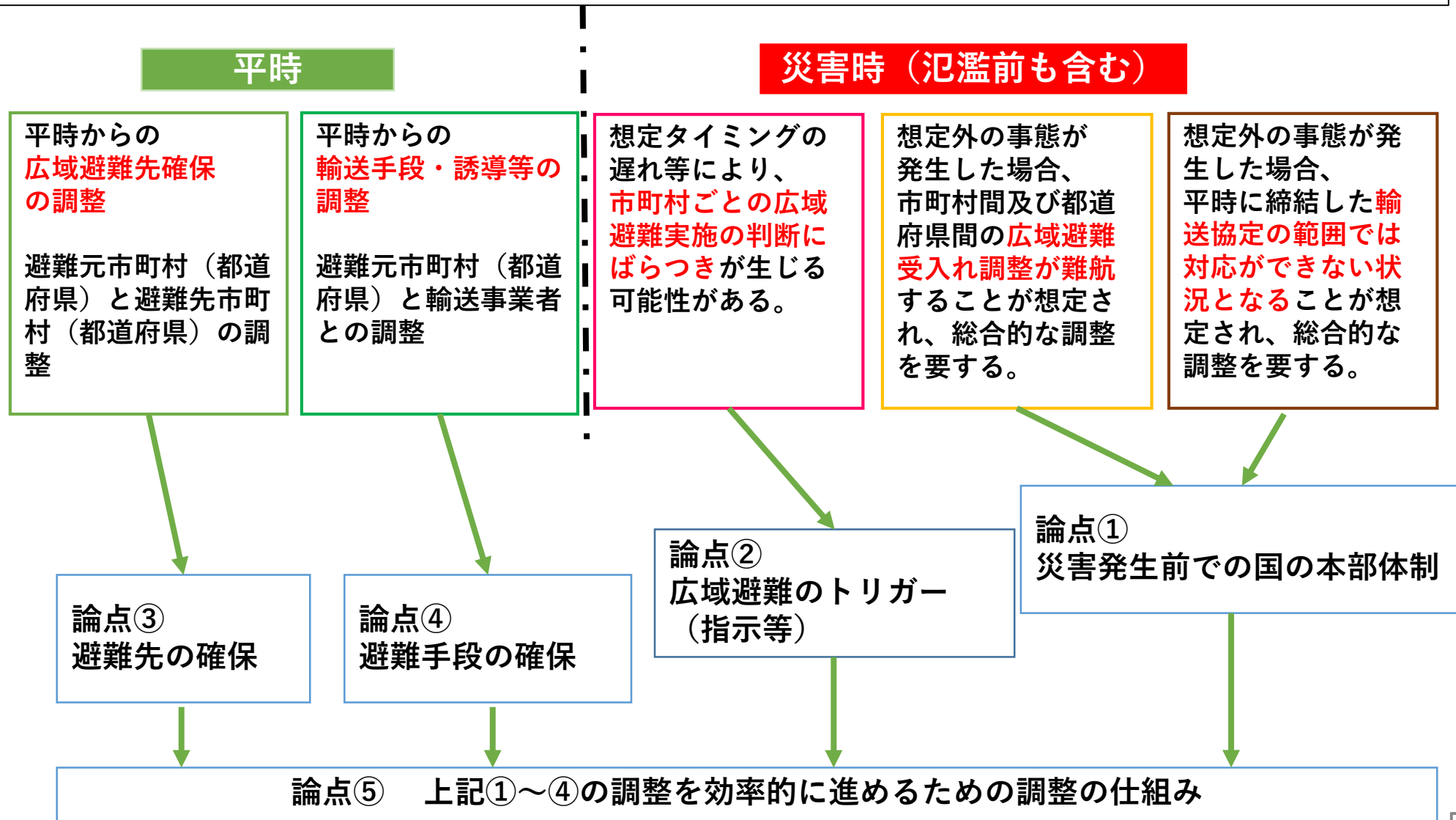
◆ 大人数・長距離の避難となるため、発災の概ね**2日前には避難を開始**し、風雨が強まり計画運休等が見込まれる**1日前程度までには避難を完了**させる必要がある。

災害時のオペレーションの例



1－④ 主な課題と論点(案)

- ◆ 関係機関が多岐にわたり、関係者間の調整が進みにくく実効性のある計画となっていないこと、災害時には事前の想定通りに物事が進まない可能性もあること等を踏まえ、広域避難の主な課題と論点（案）を以下のような整理。



1. 大規模広域避難のイメージ

- ①「大規模広域避難」とは
- ②平時における調整
- ③災害時（氾濫前も含む）のオペレーション
- ④主な課題と論点（案）

2. 主な論点（案）

- ①災害発生前での国の本部体制
- ②広域避難のトリガー（指示等）
- ③避難先の確保
- ④避難手段の確保
- ⑤ ①～④の調整を効率的に進めるための調整・協議

<参考資料>

2-① 災害発生前での国の本部体制

課題

- ・ 県域及び市町村域をまたいで広域避難を行う計画となっても、事前の計画と異なり想定外の事態が発生した場合、市町村間及び都道府県間の調整が難航することが想定されうる
- ・ 想定外の事態が発生した場合には、輸送事業者等の民間事業者との調整が急遽求められることも想定されうる
- ・ そのような事態においては、国による総合調整を要し、国の非常災害対策本部の本部長が有する権限による指示等（※）が求められる状況が想定される
（※ 地方公共団体に対する相互間での広域応援の実施の指示や輸送等に関する民間の広域協力等の要請など）

現行制度

非常災害対策本部（災対法第24条～第28条）

- ✓ 非常災害が発生し、災害応急対策（※）を推進するために特別の必要があると認めるときに、非常災害対策本部を設置できる
非常災害対策本部の所掌事務・非常災害対策本部長（防災大臣等）の権限
 - ・ 災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針の作成や各機関の実施する防災応急対策の総合調整
 - ・ 災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための各機関への指示、各機関への必要な協力要請 等
- ※災害応急対策（災対法第50条）：警報・避難勧告等の発令、水防等の応急措置、被災者の保護などについて
災害発生を防御し、拡大を防止するために行う対策

広域避難時

広域避難時における非常災害対策本部について

- ✓ 広域避難における避難準備や避難開始のタイミングは、現行規定における「非常災害が発生し」た場合に問わず、現行規定によれば非常災害対策本部は設置できない
- ✓ 広域避難の準備時間は限られており、また事前の想定どおりに物事が進まない可能性もあるが、非常災害対策本部は発災後にのみ設置されうるため、あくまで市町村間及び都道府県間等のマルチの関係において対応することとなる

現行の災対法においては、「非常災害が発生した場合」において非常災害対策本部を設置できるとされており、**広域避難が想定される災害における避難準備や避難開始のタイミングにおいての本部の設置をする必要があるのではないか**

2-② 広域避難のトリガー(指示等)

課題

- ・避難準備開始や避難開始に係る基準の検討は、気象台、河川管理者を含め避難元都道府県・避難元市町村、避難先都道府県・避難先市町村が構築する協議会などマルチの関係において行うことで、避難元市町村間で統一した基準を設けることができる
- ・一方、事前に市町村で共同して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はできない
- ・そのような事態下においても、避難の実効性の確保のため一体的に避難指示等が発令される必要がある

現行制度

基準の決定

- ✓ 避難のトリガー（避難指示等）を引くための基準については、現状、江東5区広域避難推進協議会・東海ネーデルラント高潮・洪水地域協議会・利根川中流4県境広域避難協議会などの任意の協議会において検討を行っている→3-⑤参照

市町村長の避難の指示（災対法第60条）

- ✓ 避難のトリガー（避難指示等）を引く主体について、現行においては災対法第60条に基づき、事前に決定した基準に市町村が発令することとなるが、令和元年東日本台風のように、事前に市町村間で共同して統一的な基準を設けていても、想定していたタイミングの遅れなど、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がある

広域避難時

広域避難時における避難指示等について

- ✓ 災害対策は一義的に市町村がその責任を有しているという考えのもと、トリガーを引く主体は市町村とされているが、各市町村の対応にばらつきが出ないような支援の仕組みは整備されていない

広域避難の開始のトリガーとなる避難情報の発令においては、平時からの協議会等による関係者間での基準の決定を含むオペレーション等の検討を前提としつつ、**市町村の一体的な避難指示等の発令ができるような支援の仕組みが必要か**

2-③ 避難先の確保

課題

- ・ 広域避難を実現するにあたり、他自治体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
- ・ 平時からの避難先調整が必要であるが、実際の避難時には、避難先市町村の大規模な被災が想定されるなど、避難先確保が困難が局面に直面する事態も考えられる

現行制度

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ら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

広域避難時

広域避難時における避難先の確保について

- ✓ 広域一時滞在は災害が発生した後の規定であり、広域避難における避難先の確保及びそのための協議については特段の整備はされていない
- ✓ 平時から避難先市町村の特定等の調整を行っておく必要があるが、避難先市町村の負担感や、避難先市町村の住民が避難をする指定緊急避難場所・指定避難所において広域避難者を受け入れることは困難であるという、避難先施設の確保の難航から、当該調整は進展していない
- ✓ 一方、平時の当該調整が十分になされていた場合においても、おその段階の想定外の事態により、平時からの調整以上に避難先の確保が必要な状況が発生することも想定され、平時からパイ又はマルチにて関係を有している避難先市町村以外の市町村との調整を行う可能性がある

避難先を確保する上では、平時からの避難先市町村の特定等の調整が必要であるが、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の仕組みについても検討が必要ではないか**

2-④ 避難手段の確保

課題

- ・ 平時からの輸送事業者等との協定などの調整が必要であるが、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となることが想定されうる
(・ なお、災害時においても運送上の安全確保は必要となる。)

現行制度

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、被災者の輸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）被災者の輸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

広域避難時

広域避難時における避難手段の確保について

- ✓ 被災者の輸送の規定は災害が発生した後の規定であり、広域避難における避難手段の確保については特段の整備はされていない
- ✓ 広域避難においては、平時から輸送事業者も含め、避難元都道府県・避難元市町村などがマルチの関係を構築し、避難手段の調整等具体のオペレーションの検討を行う必要がある
- ✓ 当該検討を踏まえ、平時より都道府県—輸送事業者間のパイの関係又は関係市町村、都道府県、輸送事業者といったマルチの関係において協定を締結することとなる
- ✓ 一方、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となることも広域避難においては想定されうる



平時からの協定締結等を前提としつつ、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について検討する必要があるのではないか**

2-⑤ ①～④の調整を効率的に進めるための調整・協議

課題

- ・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、運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、避難元市町村ー避難先市町村などのバイ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
- ・そのため、避難先市町村も含めた関係機関全体でのマルチの関係を構築を進める必要がある

現行制度

協議会の根拠について（災対法第17条等）

- ✓ 災対法では、都道府県相互の間または市町村間相互の間において、都道府県相互間地域防災計画または市町村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、当該都道府県又は市町村は、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
- ✓ 都道府県防災会議相互の協議会においては市町村長の都道府県防災会議へのメンバー指定をしていれば、当該市町村長をメンバーとすることは法律上可能である（実態については要確認）
- ✓ また、水防法では、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ための「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を義務づけている（第15条の9）が、あくまで水防が主目的となっている

広域避難時における避難先の確保について

- ✓ 現行の広域避難の協議体制については、地域の実情に応じて、様々な組織構成となっているが、いずれも法定協議会ではなく任意の組織である
 - ・江東5区広域避難推進協議会：江東5区を中心に内閣府・東京都がメンバーで、河川管理者・気象台・道路管理者・鉄道事業者・警察・消防がオブザーバー参加
 - ・東海ネーデルランド高潮・洪水地域協議会：地方整備局を中心に、県・市町村・国の機関・ライフライン事業者等50以上の機関がメンバーとして参加
 - ・利根川中流4県境広域避難協議会：河川事務所・避難元自治体を中心に、避難先自治体もメンバーとして参加、関係県・気象庁がオブザーバー

広域避難時

協議会の位置づけや構成員の範囲も含め、**避難先市町村も含めた関係機関全体でのマルチの関係を構築を進める仕組みについて検討を行う必要があるのではないか**

1. 大規模広域避難のイメージ

- ①「大規模広域避難」とは
- ②平時における調整
- ③災害時（氾濫前も含む）のオペレーション
- ④主な課題と論点（案）

2. 主な論点（案）

- ①災害発生前での国の本部体制
- ②広域避難のトリガー（指示等）
- ③避難先の確保
- ④避難手段の確保
- ⑤ ①～④の調整を効率的に進めるための調整・協議

<参考資料>

<参考>大規模広域避難の課題と対応策（中央防災会議避難WG報告（令和2年3月）より）

令和元年台風第19号における広域避難の検討・実施事例

<荒川下流域の事例> 江東5区(墨田区・江東区・足立区・葛飾区・江戸川区)

(台風第19号の状況) 広域避難勧告の基準に至らず

- ①当初想定されていたタイミング(氾濫72時間前)より遅れて、氾濫48時間前を切ってから共同検討開始の雨量基準に達した
- ②鉄道計画運休の定着により、想定されていたタイミングでの広域避難開始では、移動手段の確保が困難な状況
- ③広域での被災が予測される場合、受け入れ先での自治体でも住民避難が見込まれ、避難先として示すことが困難
- ④事態の想定などに見直しが必要となるなど課題はあるが、事前に広域避難計画を策定していたからこそ、実際の雨量に照らし合わせた判断ができた

<利根川中流域の事例> 3市町(群馬県板倉町、埼玉県加須市、茨城県境町)

(台風第19号の状況) これまでの検討を踏まえ広域避難を実施

- ①広域避難計画は策定途上であり、具体的な基準作成には至っていなかったものの、長年にわたり広域避難の検討を積み重ねた成果として、各自治体が広域避難を実施することができた
- ②広域避難を共同検討するタイミングで、すでに各市町の避難対応が始まっていた
- ③多くの人が避難行動を行ったことから、一部で道路の渋滞や混雑が見られた
・各市町の広域避難が、暴風雨や夜間の時間帯と重なった
※令和元年度 利根川中流4県境広域避難協議会(R1.11.11) 配付資料をもとに記載

課題

●大規模広域避難の困難さが顕在化した

・浸水が広範かつ長期に及び、数十万人以上の広域避難が必要となる大規模広域避難については、通常の避難対応がそのまま適用できず、多くの課題があるとともに、関係機関が多岐にわたるため、それらの課題が複雑に絡み合っている。台風第19号においては、各地の広域避難に係る対応を通じて、大規模広域避難の実装に向けての課題が顕在化した。

①大規模広域避難を円滑に実施するための仕組みが十分に整っていない

・多数の関係機関があり、平時での検討・調整や、災害が発生するおそれがある場合における関係機関間の情報伝達・意思決定・協力要請等が円滑に行えるような体制や、広域避難時の費用負担の仕組みが十分に整っているとは言えない。

②鉄道計画運休や暴風雨等により、広域避難の時間確保が難しい場合がある

・鉄道計画運休や、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が、それらに要する時間の確保が難しいケースがある。
・避難の前倒しを行うにしても、十分な時間的余裕をもった降雨・水位等の高精度な予想が難しいことにも留意する必要がある。

③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

・周辺自治体の指定緊急避難場所を広域避難先として予め決めていても、その自治体内での住民避難が見込まれる場合は、広域避難先として活用することが困難となる。
・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との企業・学校等の機運醸成が十分であるとはいえない。

対応策

出水期までに行う取組

- ・台風第19号を踏まえた広域避難にあたっての留意点を、市町村に通知する。
- ・広域避難にあたってのわかりやすい情報提供・助言を行うよう、河川管理者や気象台へ依頼する。
- ・国民や企業等への広域避難についての周知啓発を関係自治体等と連携のうえ実施する。

令和2年度以降も検討を行う取組

①大規模広域避難を災害発生前に円滑に行うための制度化の検討

・広域避難に必要な調整や判断について、避難元の市町村が中心となって取組むことは原則であるが、当該市町村のみでの課題解決には限界があるものもある。河川管理者や気象台等の関係機関等や都道府県の一層の積極的な関与が必要である。
・現行の法体系においては、災害発生前の段階の広域避難時における、国の本部体制の整備、避難先の確保の協議、避難住民の輸送確保の要請、及び広域避難に係る費用負担については規定がなされておらず、国による制度化の必要性を整理・検討し、その結果を踏まえ必要な対応を行う。

②排水強化・垂直避難の活用等による広域避難対象者の絞込みの検討

・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について、市町村の検討を促進する。
・排水強化による、浸水継続が短い区域の拡大(河川管理者、下水道等の施設管理者、防災担当者等の関係機関が連携して具体的な検討を行い、既に活用されている排水ポンプ車に加えて、排水施設の稼働時間延長、排水施設の耐水化等、段階的に取組を推進する)
・自市町村内の従来の避難場所以外の公立・民間施設等の活用についての市町村による検討を促進。

③広域避難時の自主的な避難先等の確保に関する検討

・避難先を自ら確保可能な住民の比率(過去調査で45%)を高めるための市町村による取組を推進
・自主的に確保する避難先として想定される民間施設(ホテル・旅館)の積極的な活用に向けて、先進的な取組を自治体や施設管理者に示していくことで、自主的な避難先の確保への社会機運を高めていく
・自主的な避難先の確保が困難な避難者については、概数を把握の上、必要な規模の避難先の確保に向けた市町村の取組を促進する。

<参考>江東5区をモデルとした避難行動別の人数のイメージ

大規模広域避難の制度検討にあたって、広域避難時の住民の避難行動とその規模のイメージをつかむため、中央防災会議避難WG報告（令和2年3月）の「排水強化・垂直避難の活用等による広域避難対象者の絞込みの検討」を踏まえ、内閣府が、江東5区をモデルとして、一定の仮定（※）に基づき試算。（関係自治体や施設管理者の現行計画や将来計画とは異なる）

人数（万人）

うち要支援者※+付添者数を（）内に表記

※要介護・要支援者、障がい者、後期高齢者、乳幼児、妊産婦等

	(1) 床上浸水区域 の居住者	(2-1) 浸水深より高 い空間で安全 確保する者	(2-2) 立退き避難対象者	(3-1-1) (3-1-2) 自区内への避難者 (安全な親戚・知人 宅への避難を含む)	(3-2) 広域避難対象 者	(4-1) 自主的に広域 避難先を確保 する者	(4-2) 行政が用意す る広域避難先 の利用者
足立区	50 (18)	31 (11)	19 (7)	9 (7)	10 (0)	7 (0)	4 (0)
葛飾区	25 (9)	14 (5)	11 (4)	6 (4)	5 (0)	3 (0)	2 (0)
江戸川区	41 (15)	5 (3)	35 (13)	2 (2)	34 (12)	22 (8)	12 (4)
墨田区	24 (9)	12 (5)	12 (4)	2 (2)	10 (2)	6 (2)	3 (1)
江東区	35 (13)	20 (8)	15 (6)	5 (5)	10 (1)	7 (0)	3 (0)
合計	174 (65)	82 (32)	92 (34)	23 (20)	69 (15)	45 (10)	23 (5)

※浸水継続が短い（3日未満）区域での居室での安全確保や、一部排水施設の稼働延長による排水強化を考慮したケース
※荒川洪水を対象災害として計算

<参考>大規模広域避難における住民行動別の人数（考え方）

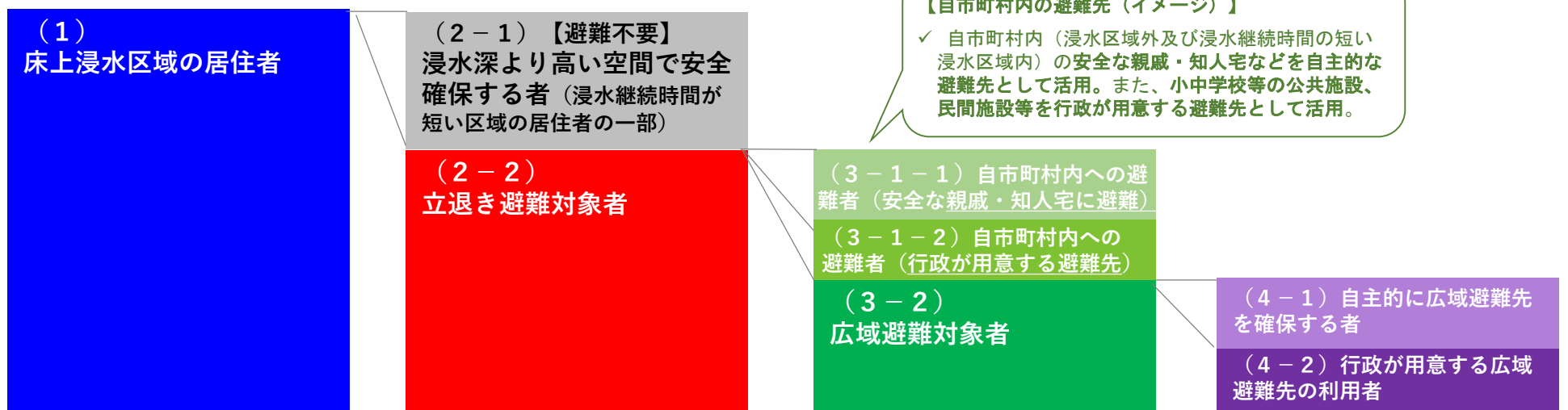
(1) 広域避難対象者の絞込み無し
(床上浸水区域の居住者は全員避難)

(2) 浸水継続時間が短い※区域
においては、想定浸水深より高い
居室にて安全確保
※備蓄物資による待機が可能である
3日未満

(3) 自市町村内（浸水区域外及び
浸水区域内）への避難の活用

(4) 自主的な広域避難先の確保が
可能な者と困難な者の把握

人数（イメージ）



広域避難対象者の絞込みの段階

