

広域避難の制度検討に関する 第 1 回サブワーキンググループ 及びその後の主な委員意見

令和 2 年 7 月 6 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 2 回)

内閣府（防災担当）

全般に係る意見

<議論の対象とする災害の範囲とイメージ>

- ・検討のフレームをはっきりさせないと、**どういう災害のときのどういう点について議論をしていいのかよく分からない。**
- ・検討の対象を江東5区のような**大規模な広域避難にしぼり**、課題や問題意識を整理し、議論を進めていった方がいい。
- ・**今回の議論は長期間浸水するという条件に入れるのか。**そういう場合もそうでない場合も両方対象にするのか明確にする必要がある。
- ・広域避難では湛水が長期になるという視野は必要。想定するオペレーションにおいて、**災害前に避難し、最終的に自宅まで戻るという一連のプロセスを描いておく必要がある。**
- ・**予報精度に限界がある中で広域避難をしなければならない。**そういったオペレーションであることを踏まえる必要がある。
- ・今回議論するのは、主に水害であるが、災対法を念頭に置いて議論しているので、少なくとも、**火山と南海トラフ地震は意識しておかなければいけない。**

全般に係る意見

<論点の整理>

- ・かなり幅広い論点があるので、このサブワーキングで**どの分野について意見を集約していったらいいのか整理が必要**。
- ・手広く広げるよりも、まず**論点を絞って議論することに賛成**。この5つということであれば5つでよい。
- ・限られた時間と論点の明確さでいうと、**今示されているものぐらいだと思う**。
- ・広域避難の各論に入り込むと、議論が拡散するので、提示された論点のうち**例えば国の災害対策である①②に絞り込むことも考えられる**。

⇒資料2 P.2, 3「本検討における論点の整理」

論点① 「災害発生前での国の本部体制」に係る意見

- ・ 災害が起こる可能性がある中で**国としてどう対応していけるのか、出来ることを整えておくことは重要。**
- ・ 国の本部が発災前にできないというのは仕組みとしておかしい。どれぐらい早くというのはあると思うが、危機管理の鉄則は初動。初動は災害前から対応をしないといけない。**当然国においても発災前の仕組み（本部）を立ち上げないといけない**と思う。
- ・ 検討すべき一番コアなテーマ。**論点としては一番重要**だと思う。
- ・ 予想されている災害の規模が非常に大きい場合には**国が事前に何らかの体制を作っておく必要がある。**
- ・ **国も、災害が発生する前に対応できる仕組みがないと絶対ダメ。**
- ・ **本来市町村が持つ権限の一部をどのような場合に本部で持つか、**一定の検討は必要。
- ・ **国の本部の役割と県・市町村の災対本部の役割の仕分け**についても考えておくべき。

論点② 「広域避難のトリガー（指示等）」に係る意見

- 地域のことを一番よくわかっているのは市町村長。河川や気象情報を勘案して、関係機関や町内の関係者とう判断をするかはその地区の首長が一番わかると思う。**地区の首長が判断して、それを応援するという仕組みが良い**と思う。
- 原則が市町村が避難の判断をするということは揺るがすべきではないと思う。**市町村単位で避難に関する判断を行い、（国・県による）助言は手厚くするというのがベスト**ではないか。
- 市町村長の意思決定をサポートする体制が必要。**市町村が基準に従って判断するとしても、そこに齟齬が出ないように強力に意思決定をサポートする**体制がいる。
- 自治体ベースではどうしても判断ができない。各市区町村の住民に伝えるのは首長だが、**実質的には気象庁なり河川事務所がゴーサインを出さないとどうにもならないというのは明らか**。基準は広域避難の対象地域全体で決めるというプロセスを踏んだ方がいい。
- 災対法の中では市町村がトリガーを引くことが原則になるが、基本的にはそこまで大規模な災害を念頭に入れているのではない。補完性の原則に則れば、**市町村を超えた行政主体でトリガーを引く、あるいはトリガーを引く助言を与えることになる**のではと思う。
- 災害時の対応は優先順位をつけなければいけない。市町村長は自地区の住民の安全を最優先に考えるが、広域避難は自治体防災の枠を超えるオペレーションになる以上、**市町村単位を越えて、全体を見て判断できる人が判断する、**という制度的な建付けがないといけない。
- 段階的にエリアで区切って避難させた方がよい場合もあるのではないか。全体調整の結果、エリアごとにタイミングをずらして避難をするようであれば、**責任を一市区町村長に負わせてよいものだろうか**。
- 規模にもよると思うが、たとえば100万人を超えるような避難の場合は外れた際の責任を負うのは市町村には厳しい。国が責任を負うのだと思う。**国が臨時に組織を立てて、高度で専門的な判断と、広域避難の指示を一元的にやるのが理想的**。

論点③ 「避難先の確保」に係る意見

- ・ 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つくっておくべきである**ということは強調しないといけない。
- ・ 行政ではどうし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。
- ・ 自主的に避難先を確保してもらうため、**呼びかけと防災教育はもっとも重要**。
- ・ 実際に災害時に運用させるためには、**どこに避難していくか事前に調整が必要**。災害時にいきなりできる訳がない。

論点④ 「避難手段の確保」に係る意見

- ・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。**
- ・有珠山噴火の際にJR北海道が臨時列車を運行したのは立派だと思った。**社会的な使命なので、鉄道会社には頑張してほしい**と思っている。
- ・**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。
- ・避難先の確保と同様、**平時の調整が前提となる。**

論点⑤ 「①～④の調整を効率的に進めるための調整・協議」に係る意見

- ・ **調整は事前にやっておかないと、災害が近づいてばたばたとできるものではない。**
- ・ 避難先の確保などについては、おそれ時に急遽決めるのではなく、**事前に平時の段階で決める**ということだろう。
- ・ 法的に協議会を定めるよりも、問題意識を持った首長がいて、その元で自治体の職員がしっかり詰め、しっかり地元の河川事務所と気象台がサポートするという状況を作るのが重要。**法定協議会でなくてもできると思う。むしろあまりややこしくしない方がいい。**
- ・ 受入れ側はなかなか積極的に議論のテーブルにつかないと思う。**任意でお願いします、というのは難しいかもしれない。**
- ・ トップが信頼関係を作っておかないと、こんなに難しいオペレーションはできない。できるだけ**関係機関のトップが顔を合わせて、いざというときにずけずけとものを言える人間関係を作っていくことが重要**だと思う。
- ・ 各機関は、他所より要請を受ける対象ではなくて、ステークホルダーとして同じテーブルにつき、**当事者意識をもって議論に参加するようにしなければいけない。**
- ・ 事前に計画を作るだけでなく、**災害が迫っている際に協議して意思決定することも位置づけるとよい。**
- ・ 大規模氾濫減災協議会を受け皿として使えないか。**制度設計上、大規模氾濫減災協議会を使うか否かで、決定的に手法に差が出る。**
- ・ 仕組みの作業とあわせて**住民とのコミュニケーションは不可欠**。こういう問題意識があって、こういう検討をして、いざというときにこういうことをしてもらう、というコミュニケーションが大都市ではとても難しい。

⇒資料2 P.6-8「災害対策基本法・水防法における協議会の整理（論点⑤関連）」

その他の意見

- ・ 広域避難先の確保となると災害救助法がメインになるが、災害が起こらないと動かない制度になっており、**災害救助法についても検討していただきたい。**
- ・ 避難先の確保や輸送手段の確保等に関する議論が詰まっていけば、**必ず費用負担の話になる。**事前の準備に使う金となれば、トータルではそこまでの額にはならないのではないかな。
- ・ **広域避難を一斉に始めるのか、ある程度優先順位をつけて始めるのか、という議論が出てくるのではないかな。**
- ・ もし堤防が決壊すると自分がどうなるか、どの地域の人が避難をしないといけないかなど、**広域避難に限らずリスクコミュニケーションが重要。**
- ・ **広域避難は従来の防災行政の考え方では対応しきれない甚大な災害であることを認め、行政のみでは無理とはっきり言わなければいけない。**いつまでも国民を期待させていては駄目。