

広域避難の制度検討における論点等 (委員意見を踏まえた補足説明資料)

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）

本検討で対象とする災害と想定イメージ

- ・対象とする「大規模広域避難」は以下のとおり。
 - ① 洪水・高潮による氾濫により、
 - ② 数十万人以上の住民が、
 - ③ 都道府県、市町村の行政界を越えて立退き避難する。
- ・ 三大都市圏の海拔ゼロメートル地帯などで、広範囲が長期間浸水するイメージ。
(長期間の浸水は、条件ではない。)
- ・ まずは、洪水・高潮による大規模広域避難について検討を進め、制度改正に向けて、火山噴火、南海トラフ巨大地震等についても適用を検討する。

広域避難の様々な課題・論点

広域避難についての論点は、例えば、

a) 平時

- ・ 広域避難計画の策定
- ・ 避難先の確保の調整
- ・ 避難手段の確保の調整
- ・ 調整・協議の主体（協議会等）

[論点⑤関連]

b) 災害おそれ時

- ・ 国の体制（対策本部の設置、所掌事務、権限）
- ・ 誰がトリガーを引くか（避難準備・開始の意思決定）
- ・ 避難先との調整
- ・ 避難手段の調整

[論点①関連]

[論点②関連]

[論点③関連]

[論点④関連]

c) 災害発生後

- ・ 救命活動、排水作業等
- ・ （被災者向けの長期的な）避難所の確保
- ・ 避難指示等の解除、安全な帰宅

d) その他

- ・ 住民を含む関係者の責務
- ・ 費用負担

など、幅広い分野に及ぶ。

本検討における論点の整理(2)

論点の絞り込み

①平時における調整

- ✓大規模広域避難は課題及び関係者が多岐にわたり、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ことが重要である。
- ✓平時の調整に関しては、現行の災対法において、市町村相互の協議会や防災計画、相互協力といった法的枠組みがある。平時の調整には時間をかけられるので、ていねいに手順を踏んで検討し、それをもとに相手方に説明をすれば、現行法の規定に基づき調整することは可能である。

②災害おそれ時における対応

- ✓大規模広域避難においては、災害のおそれが高まっている段階において、準備や避難の開始のタイミングが想定より遅れたり、避難先や避難手段が想定通りに使えない、といった平時では想定されないような事態が生じることもありうる。さらに、風雨の強まりや鉄道運休開始までの限られた時間の中で、調整や避難オペレーションを完了しなければならず、平時のような、時間をかけて相手方の理解を得るという調整方法では間に合わない。
- ✓現在の災対法では、被災後における国の本部設置や、被災者の広域一時滞在、被災者の輸送要請についての法的枠組みはあるが、災害おそれ段階～発生段階での規定が十分でない部分があり、現行法に基づく国による総合調整等ができないため、法的な仕組みの構築に向けた制度検討が必要である。

③災害発生後

- ✓災害発生後は、被害状況に応じて国の非常災害対策本部が設置され、一般的な大規模水害と同様に、災対法による災害応急対応や復旧対応が実施されることとなるため、現行法の規定に基づき対応することは可能である。

- ✓以上から、今回SWGで扱う論点は、主に災害「おそれ」段階の「災害応急対策」をターゲットとし、広域避難の多くの論点（案）の中から、「おそれ」段階において必要と考えうる4つの論点に絞ってはどうか（論点①～④）。

- ✓また、災害おそれ段階において、国による総合調整等を行う上で、実効性を確保するためには、平時より流域において具体的な広域避難計画が策定され、関係者間で様々な調整が進められている必要がある。そのための協議会等の体制に関して、論点⑤として必要な検討を行っていきたいと考えている。

災害対策基本法、国民保護法における避難のトリガーの整理(論点②関連)(1)

現行制度：災害対策基本法における避難のトリガー

避難情報の発令主体

- ✓ 災対法第60条において、**避難勧告、避難指示は市町村長が発令する**こととされている。
- ✓ 住民にもっとも身近な基礎的な地方公共団体の長である市町村長に、避難指示等の発令の権限が与えられ、住民の生命・身体の保護に万全を期することとされている。（市町村長は、関係機関からの防災気象情報や、自ら収集した情報等を踏まえつつ、地域の実情に応じ発令を判断する。）

ホットライン等

- ✓ 避難情報の発令主体は市長町村長とされているが、各々の市町村長が実際に水害を経験することは稀であり、ノウハウの蓄積が十分でないまま、水害対応を行うことも多い。そのため、河川や気象について専門的な知見と経験を有する河川管理者や気象台が、市町村長の判断を支援するために、防災気象情報等を情報提供するホットラインの枠組みがとられており、市町村長の適切な判断の支援のための客観的、技術的な情報提供を行っている。
- ✓ なお、災対法第61条の2では、市町村長は避難勧告等が発令するにあたり、河川管理者や気象台等に助言を求められる旨規定されており、この場合において、助言を求められた河川管理者や気象台等は、必要な助言を行うこととされている（上記ホットラインとは異なる枠組み）。

広域避難における発令

- ✓ 広域避難においても避難情報の発令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に事前に市町村間で調整し統一的な発令基準を設けることが必要となる。
- ✓ 避難準備開始や避難開始に係る基準について、気象台、河川管理者の支援を受けながら避難元都道府県・市町村、避難先都道府県、市町村が構築する協議会などにおいて検討、調整し、関係市町村間で統一した基準を設けることができる。

現行制度：国民保護法における避難のトリガー

避難情報の発令主体

- ✓ 国民保護法では、今後の武力攻撃の予測等を踏まえた避難の要否について適切な判断を行い得るのは国であることや、避難規模が都道府県の区域を超えた大規模なものとなる場合も想定しうること等の理由から、国（対策本部長）に関係都道府県知事に対する避難措置の指示権限が与えられている。
- ✓ なお、対策本部長による避難措置の指示を受けた要避難地域を管轄する都道府県知事は、市町村長を経由して当該地域の住民に対し直ちに避難すべき旨を指示することとなっている。

制度検討の方向性（案）

- ✓ 水害からの避難の要否の判断に際しては、各流域・湾域の河川洪水・高潮の特性や、気象情報と地域の実情等を踏まえて対応する必要がある。また、水害は武力攻撃と比べて、現状や今後の予測等について市町村や住民に一定の情報共有が行われており、水害の避難情報は市町村から発令されることが広く浸透している。このため、国民保護法の考え方のように、国が市町村に代わり指示権限を持ち、市町村は判断を行わないということにはならないのではないかな。
- ✓ 市町村が共同で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できないが、そのような事態下において協議会の構成団体等の間での調整が間に合わない場合は、論点①の国の本部等が総合調整等を行えばよいのではないかな。
- ✓ 以上から、大規模広域避難の意思決定は、一般的な水害対応と同様に、気象台や河川管理者からの情報提供を踏まえ、市町村で判断するという現状の考え方を尊重しつつ、想定外の事態に対して市町村の対応にばらつきが生じないよう連携を図るためには、平時において関係者からなる協議会で十分な調整を行いできるだけ柔軟な計画を策定しておくとともに、災害おそれ段階で市町村の対応にばらつきが生じる場合には、必要に応じて国や都道府県の本部が発令を支援するような仕組みがよいのではないかな。

災害おそれ段階の調整を円滑に進めるための協議体制の必要性

- ✓ 大規模広域避難においては、災害のおそれが高まっている段階において、平時では想定されないような事態が生じ、関係者間の調整が難航等した場合、国・都道府県による総合調整や、国の本部長等が有する権限に基づく指示等が求められる状況が想定される。
- ✓ このため、災害おそれ段階の国による本部体制の整備等について制度的検討を行うが、この総合調整の実効性を確保する上では、平時において流域の関係者間で広域避難の諸課題について調整・協議がなされ、広域避難計画が策定され、各関係者の防災計画に位置づけられるとともに、予め定められた役割分担や調整事項・タイミング等に基づき、災害おそれ時において関係者間の調整が体系的になされることが前提となる。
- ✓ そのために必要となる協議会等の体制についての整理や、防災計画における広域避難に関する事項の位置づけを検討しておくことが必要なのではないか。

【参考：主な委員意見】

- ・ 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。
- ・ 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。
⇒ 平時からの調整（広域避難計画の作成）は重要。
- ・ 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气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。
- ・ 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。
⇒ 計画策定の場合は、法定協議会である必要は必ずしもない、または既存の法定協議会の活用も考えられる。

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)(2)

広域避難に活用可能な協議会の枠組み及び現行協議会

(災害対策基本法における協議会の枠組み)

- ✓ 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)。
- ✓ 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。
- ✓ 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)。
- ✓ これまで、大規模水害の広域避難を目的とした災対法の協議会は設置実績がない。

※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)。

⇒ **災害対策基本法第17条の協議会の枠組みを活用し、広域避難に係る都道府県防災会議相互の協議会を設置し、相互間地域防災計画を作成することは可能。**

(水防法の大規模氾濫減災協議会)

- ✓ 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)。対象災害は河川氾濫であり、高潮は含まれていない。
- ✓ 減災協議会の構成員は、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、管区气象台長、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。
- ✓ 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。
- ✓ 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。なお、法令上、協議会のオペレーションは平時のみに限定されていないが、災害時対応は想定されておらず、実態としても平時の会議として定例的に(又は必要に応じて)開催されている。

⇒ **大規模氾濫減災協議会の枠組みを活用し、広域避難に係る協議を行うことは可能。**
この場合において、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ため、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。

(任意の広域避難協議会)

- ✓ 現在、広域避難について計画又は検討している地域においては、任意の協議会を組織している所がほとんどだが、水防法に基づく大規模氾濫減災協議会において広域避難を検討している地域も存在する。

制度検討の方向性 (案)

- ✓ 現行制度（災対法・水防法）を活用した協議会設置や、任意の協議会設置にて、災害おそれ段階の大規模広域避難に係る調整を円滑に進めるための、各関係者の連携強化や防災計画への反映等に向けた取組の推進が期待できる。
- ✓ 特に、法定協議会の設置には法的手続きが伴うため、任意の協議会に比べ、協議会設置や構成員追加段階での関係者合意のハードルが高くなることや、法定協議会を設置しても、任意の協議会と同様、構成員の間での問題意識・当事者意識の共有や相互協力の醸成などに地道に取組む必要があることに留意する必要がある、協議会が法定である必要性は必ずしもない。
- ✓ 一方、法定協議会又は任意の協議会にかかわらず、平時からの調整・計画策定については確実に実施しておく必要がある、当該調整や計画の内容について、各機関の防災計画に反映を行う必要がある（各機関の防災計画に反映されることで、災害おそれ段階における非対本部長の災害応急対策に係る指示も担保される。）。
- ✓ また、災害おそれ段階における対応においても、協議会で予め定められた役割分担やタイミングに基づき、関係者間で円滑な情報共有や調整、意思決定がなされるよう、各機関の防災計画に反映しておく必要がある。
- ✓ そのため、各機関（特に都道府県及び市町村）の作成する防災計画に、（広域避難が必要な都道府県・市町村においては、）広域避難に関する事項を追加していただく仕組みを検討し、法定又は任意協議会による平時からの調整・計画策定を促進することが必要ではないか。
- ✓ なお、いずれにせよ避難先市町村に当該協議会への参画を促す取組は平時より十分に調整を行う必要がある、国としても当該協議会での調整を円滑に進める上で必要となるガイドライン等を作成し、当該協議会における調整を促進する必要がある。