

管理番号68

災害対策基本法

第86条の8第3項の改正

茅ヶ崎市 市民安全部 防災対策課

一次回答に対する見解(1)

○災害対策基本法に規定される広域一時滞在は、東日本大震災で広域避難の調整に時間を要したことを踏まえ、域外避難を円滑に行うために新設されたもの（資料1）であり、本提案はこの趣旨を緊急的な避難にも拡大するもの。

平成24年6月27日付府政防第724号、消防災第234号 「災害対策基本法の一部を改正する法律について」

第二 改正法の趣旨及び内容（抜粋）

2. 大規模広域な災害に対する被災者対応の改善（抜粋）

（2）市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れ（広域避難） に関する調整規定の創設（法第86条の2等関係）

東日本大震災では、市町村の区域を越えた被災住民の移動及びその受入れが必要になったところ、そのような事態を想定した備えが十分ではなかったため、受入れ側の地方公共団体による被災者の受入れ支援の実施までに時間を要した。また、必ずしも市町村単位での広域避難が計画的に実施されず、被災市町村が被災者の行先を十分把握できなかったところ。

このような教訓及び課題を踏まえ、市町村・都道府県の区域を越える広域での被災住民の受入れが円滑に行われるよう、地方公共団体間の被災住民の受入れ手続、都道府県・国による調整手続に関する規定等を新設したものである。

一次回答に対する見解(2)

○中央防災会議の防災対策実行会議の下の「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」（以下「WG」という。）は、広域的な避難場所の指定について、多大な労力と時間が必要であることや片務的な協力依頼となるため調整が進まないという課題があると指摘する（資料2）。

洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討WG

「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と定量的な算出方法について(実地検証に向けた提案)」

2.1 大規模・広域避難の課題

(略)

膨大な避難者の避難先の確保については、周辺の他自治体に確保する必要があり、この調整には多大な労力と時間が必要となる。

3.7.1 自主避難先の確保 (抜粋)

(略)

また、避難先となっている周辺自治体は浸水のおそれ比較的少ない地域であることが必須条件であり、浸水のおそれの高い自治体から、おそれのない自治体に協力を依頼するということになる。つまり、相互協力ではなく片務的な協力依頼となるため、地震等の他災害と併せて協力関係の均衡をとる等の策を採らない限りは、調整が進まないおそれが高い。

一次回答に対する見解(3)

○また、同WGでは、その報告の中で域外の避難場所への避難を想定した広域避難の実施を報告している(資料3、4)が、現行の広域一時滞在における避難場所に関する協議は法定化されておらず、本提案はこの報告にある広域避難の実効性を高めるものと考える。

洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討WG

「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(報告)」

3.7 (手順7)大規模・広域避難の避難先の確保

大規模・広域避難においては、域外避難の対象者が数十万～百万人以上にも及び膨大な数になる。このような膨大な人数の広域避難場所※を確保しようとする^と、周辺自治体との調整が難航することに加え、隣接する市町村よりもさらに遠くの市町村へ避難することとなり、避難距離が長くなることにより、居住者等の域外避難に対する抵抗感を高めてしまうおそれがある。

※指定緊急避難場所その他避難場所のうち、他市町村からの域外避難者に提供する施設のこと。大規模水害が発生する際には、大規模・広域避難を行う地域において強風雨を伴うおそれもあることから、屋内の施設を広域避難場所とすることが望ましい。

洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討WG

「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(報告)」

4.1.3 域外避難者を受け入れる自治体の視点も踏まえた検討

域外避難者の受け入れにあたり必要となる事務として、広域避難場所の開設・運営を行う者について検討を行う必要がある。災害対策基本法において、災害発生時に市町村の区域を越えた居住者等の避難について協議を受けた市町村は基本的に被災者を受け入れなければならないとされていることを踏まえ、広域避難場所の開設については受入先市町村職員（もしくは当該市町村の居住者）が行うことが考えられる。また、運営については、ボランティア等とも連携することが考えられる。

4.3.1 地域の実情を踏まえた実効性のある広域避難計画の検討体制の構築

避難先の調整については、災害対策基本法では、災害発生時に、市町村の区域を越えた居住者等の避難について協議を受けた市町村は基本的に被災者を受け入れなければならないとされている。

一次回答に対する見解(4)

○例えば、平成27年9月の関東・東北豪雨において、鬼怒川の決壊に際し、市内での避難を優先するあまり、決壊した川に向かうという避難指示を発令した自治体もある（資料5，6）が、域外の避難場所への避難について、法定協議を行うことが可能となれば、現実に即した避難指示が可能となる。

平成28年6月13日 常総市水害対策検証委員会

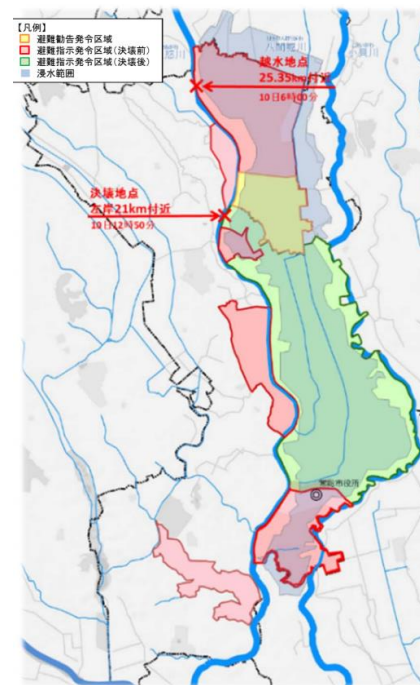
「平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書」

Ⅲ. 検証報告 1. 常総市役所の対応（抜粋）

(3) 避難勧告・指示の発令 ③ 広域避難への対応

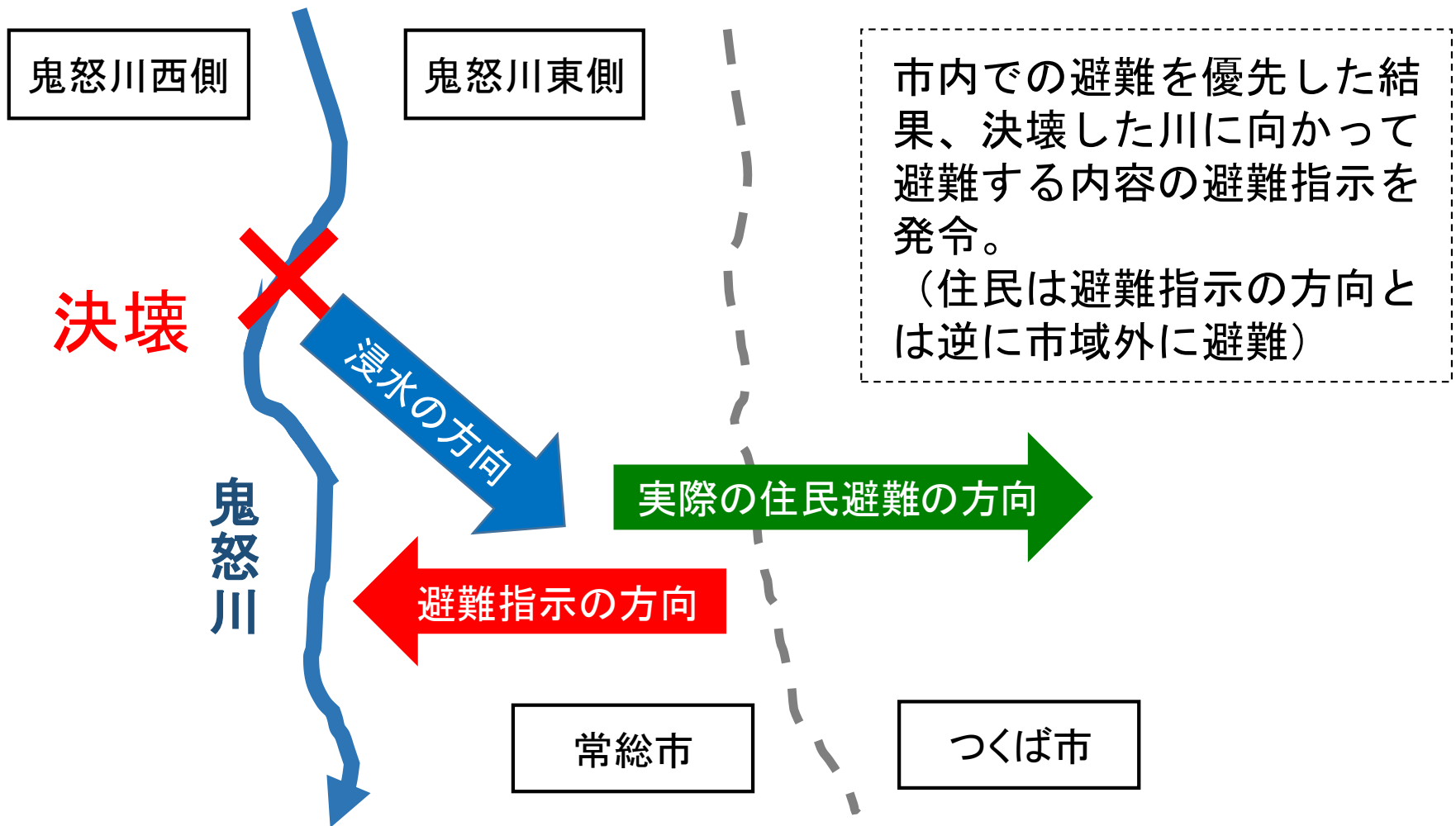
広域避難への対応に関する問題としては、第一に、無意識のうちに住民の避難を市内で完結させることを優先するあまり、広域避難実施のための手配が後手に回ったことである。下妻市から申し出のあった千代川中、宗道小への市外避難については早期から対応できていたが、それ以外の周辺市町への受入要請に着手したのは、三坂町での鬼怒川決壊後となった。

第二の問題点は、三坂町での鬼怒川決壊後に、鬼怒川東側地域の市民を対象に鬼怒川西側へ避難するよう指示を行ったが、その際に災害対策本部では、市外への避難という選択肢を初めから除外していたことである。しかし、実際には市境を越え他市町の避難所に向かうことを選択した市民が多く、常総市による広域避難対応はこの市民の先行的な動きに追随する形で手配が行われた。



平成28年6月13日 常総市水害対策検証委員会

「平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書」



一次回答に対する見解(5)

- 「時間的コストの増大」に関する懸念については、荒川下流タイムラインの例（資料7）を参考に、域外避難を想定する自治体が、受入先自治体と手続きや避難先について予めマニュアル化するなどにより、時間的コストを増やすことなく対応することが可能である。これは法規定の可否の問題ではなく運用上の問題であり、広域避難における避難場所の協議が法定化されることで、円滑な緊急避難に資すると考える。

国土交通省関東地方整備局荒川下流河川事務所 「荒川下流タイムライン(拡大試行版)イメージ」

| | 気象情報等 | 荒川下流河川事務所 | 対象16市区 <small>(引き続き検討が必要な防災行動のうち、「実施時期に幅のある防災行動」(荒川下流タイムライン(拡大試行版)別紙を参照)については下欄に記載しない。)</small> | 東京都・東京消防庁・警視庁 | 交通事業者 ライフライン事業者 |
|--------------------------|--|---|--|--------------------------|---|
| レベル1-1 (5日前) | ○台風・気象情報の発表 | ○TL運用体制の構築 ○外部への広報(HP等) ○河川管理施設の点検 ○資機材の確認 | ○TL運用体制の構築 | ○TL運用体制の構築 ○資機材の確認 | ○TL運用体制の構築 |
| (3日前) | ○台風・気象情報の発表 | ○TL上のレベル設定 ○外部への広報(HP等) ○水文観測所情報の提供 ○資機材の準備 ○河川区域内の状況確認 | ○資機材の確認・準備 ○広域避難の検討、自主広域避難の呼掛け(江東5区) ○福祉施設等の避難支援関係者との調整(板橋区) | ○資機材の準備 | ○資機材の確認・準備 |
| (2日前) | ○大雨・洪水注意報(埼玉、東京) ○強風注意報(埼玉) ○強風・波浪注意報(東京) | ○TL上のレベル設定 ○外部への広報(HP等) ○水文観測所情報の提供 | ○広域避難先の調整(江東5区、台東・荒川区) ○休校・休園の検討(※) ○福祉施設等の避難支援の準備(板橋区) | ○交通関連情報の収集・確認 | ○公共交通機関の運転規制(風速が規定値を超えた場合) |
| レベル1-2 (30時間前) | ○水防団待機水位(岩淵水門(上)) ○大雨・洪水警報(埼玉、東京) ○暴風警報(埼玉) ○暴風・波浪警報(東京) ○記録的短時間大雨情報(埼玉) | ○TL上のレベル設定 ○外部への広報(HP等) ○水文観測所情報の提供 ○今後の人員の再確認 ○岩淵水門閉鎖操作に係る行動 | ○広域避難勧告(江東5区) ○区外含む高台へ自主避難を呼掛け(荒川区) ○休校・休園の決定・伝達 ○公共交通機関の運行状況等の確認・周知 ○地下街等への情報提供 ○家屋倒壊危険ゾーンへの注意喚起 ○福祉施設の避難支援の実施(板橋区) | ○今後の人員の再確認 | ○今後の人員の再確認 ○運行状況の共有 |
| レベル2 (11時間前) | ○はん濫注意情報(岩淵水門(上)) ○記録的短時間大雨情報(東京) ○大雨特別警報(埼玉、東京) | ○TL上のレベル設定 ○交通規制情報の収集 ○外部への広報(HP等) ○洪水予報の伝達 | ○交通規制情報の収集(15) | ○交通規制情報の収集 | ○交通規制情報の収集 ○駅構内の商業施設管理者へ情報提供 ○鉄道の運行継続及び停止に関する連携 |
| レベル3 (3時間前) | ○はん濫警戒情報(岩淵水門(上)) | ○洪水予報の伝達 ○自治体にホットライン | ○避難準備・高齢者等避難開始(沿川区域) ○避難準備・高齢者等避難開始(非沿川区域) ○避難勧告沿川区域 ○避難勧告非沿川区域 ○避難指示(緊急)(沿川区域) ○避難指示(緊急)(非沿川区域) | ○避難状況の把握 | ○状況に応じた交通規制の実施 ○地下施設へ避難情報の伝達 |
| レベル4 (0時間) | ○はん濫危険情報(岩淵水門(上)) | ○TL上のレベル設定 ○外部への広報(HP等) ○洪水予報の伝達 ○自治体にホットライン | ○浸水想定区域内住民等への垂直避難の呼掛け ○職員の安全確保、避難 ○はん濫情報提供 ○広域支援・連携の要請 ○応急対策 | ○排水機場の運転停止 ○危険箇所からの退避 | ○危険箇所からの退避 |
| レベル5 氾濫発生 | ○はん濫発生情報 | ○TL上のレベル設定 ○外部への広報(HP等) ○洪水予報の伝達 ○自治体にホットライン ○応急・復旧対策の検討・実施 | ○長期避難者支援対策 | ○応急対策 | ○応急対策 |

※上記の非沿川区域は、対象16市区の内、千代田、中央、港、文京、台東、荒川区及び葛飾区(東部地区)を示す。

【凡例】
■ 黒字: これまでも取り組んできた防災行動項目
■ 青字: 引き続き検討が必要な防災行動項目

一次回答に対する見解(6)

○以上の理由から、より柔軟かつ効果的な避難対策の実現のため、広域一時滞在における避難場所に関する協議を法定化すべき。