参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	新たな災害対策の推進に関する国会論議 －災害対策基本法等の一部を改正する法律－
著者 / 所属	山越　伸浩 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	437 号
刊行日	2021-7-30
頁	117-131
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20210730.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL　03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

新たな災害対策の推進に関する国会論議

― 災害対策基本法等の一部を改正する法律 ―

山越　伸浩
（国土交通委員会調査室）

１．改正法案の提出背景及び概要
２．避難情報の改正（避難指示への一本化）
３．個別避難計画の作成の努力義務化
４．国の防災体制の強化
５．広域避難について
６．まとめ（福祉避難所の在り方）

１．改正法案の提出背景及び概要

災害対策基本法等の一部を改正する法律案（閣法第50号。以下「令和３年改正法案」という。）は、令和３年４月28日に成立し、同年５月10日、令和３年法律第30号（以下「令和３年改正法」という。）として公布され、同年５月20日施行された。

令和３年改正法案の提出経緯や概要については、拙稿「第204回国会法律案等ＮＡＶＩ『災害対策基本法等改正案』」[1]に記したが、確認のため、内閣府が作成した法律の概要を次ページに掲載する（図表１参照）。

令和３年改正法については、近年の水害から得られた教訓を制度化したものであり、その施行日は、公布日から１月以内とされ、内閣府は、梅雨までに施行できるよう準備したいとしていたところ[2]、公布から僅か10日で施行となった。同法で定められた新たな措置については、令和３年７月１日からの大雨などでそれぞれ順次実施されている。

本稿では、令和３年改正法案の審査の際の質疑等に対する政府答弁を中心としながら、その主な論点を紹介するなど、今後の防災対策に資することを目的としたい。

[1] 拙稿「第204回国会法律案等ＮＡＶＩ『災害対策基本法等改正案』」『立法と調査』No.433（令3.4.14）47～51頁
[2] 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号４頁（令3.4.15）

図表１　令和３年改正法の概要

災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要

内閣府(防災担当)

趣　旨

頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

改正内容

１．災害対策基本法の一部改正

①災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

１）避難勧告・避難指示の一本化等

＜課題＞

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。　避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

（住民アンケート
・避難勧告で避難すると回答した者：26.4%
・避難指示で避難すると回答した者：40.0%）

＜対応＞

避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から**避難指示**を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。

避難情報の報道イメージ（内閣府で撮影）

２）個別避難計画（※）の作成

※　避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

＜課題＞

避難行動要支援者名簿（平成25年に作成義務化）は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。（近年の災害における犠牲者のうち高齢者（65歳以上）が占める割合
令和元年東日本台風：約65%　　令和２年７月豪雨：約79%）

＜対応＞

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、**個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化**。（任意の取組として計画の作成が完了している市町村　約10%
任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村　約57%）

※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐付く情報を活用

避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ

３）災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置／広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

災害発生のおそれ段階において、国の災害対策本部の設置を可能とするとともに、市町村長が居住者等を安全な他の市町村に避難（広域避難）させるに当たって、必要となる市町村間の協議を可能とするための規定等を措置。

大規模河川氾濫時の他市町村への避難イメージ

②災害対策の実施体制の強化

１）非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に変更

２）防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部の設置（※）

※非常災害に至らない、死者・行方不明者数十人規模の災害について設置

３）内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加

令和２年７月豪雨時の非常災害対策本部

２．内閣府設置法の一部改正

内閣府における防災担当大臣の必置化

３．災害救助法の一部改正

非常災害等が発生するおそれがある段階における災害救助法の適用

国の災害対策本部が設置されたときは、これまで適用できなかった災害が発生する前段階においても、災害救助法の適用を可能とし、都道府県等が避難所の供与を実施。

目標・効果

○広域避難に関する取組の推進

広域避難を検討している市町村における広域避難のための協定の締結割合　2020年度：80%　⇒　2025年度：100%

公布日：令和３年５月10日　　施行期日：令和３年５月20日

（出所）内閣府資料

２．避難情報の改正（避難指示への一本化）

令和３年改正法を受けて、気象庁が発表する防災気象情報[3]に連動した５段階の警戒レベル[4]に応じて発令される避難情報[5]は、警戒レベル３の高齢者等避難[6]、警戒レベル４の避難指示、警戒レベル５の緊急安全確保[7]の３種類となっている。特に、従来、警戒レベル４において災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号。以下「災対法」という。）第 60 条に基づき発令される避難情報は、避難勧告と避難指示（緊急）に分かれてきたが、平成 17 年の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」[8]をはじめとして長年、それらの区別等が不明確であると指摘がなされてきた。そして、令和３年改正法で、避難勧告を廃止して、避難指示へと一本化が図られることとなった。

（１）法改正に当たっての市町村長の意見の反映

この見直しに当たっては、実際に避難情報の発令を行う市町村長の意見が重要である。内閣府は、130 市町村長を対象にした避難情報の改善に関するアンケートの実施に加え、中央防災会議に設置された有識者会議「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」（以下「避難情報・広域避難ＳＷＧ」という。）の委員として２名の首長（長柄町長（千葉県）、豊岡市長（兵庫県））の参加を得て、現場の意見を踏まえた議論をしたとしている。そして、130 市町村長からは、警戒レベル４に避難勧告と避難指示（緊急）の両方が存在するのでは分かりにくく避難指示（緊急）が発令されるまで避難しないので一本化が望ましいという意見、警戒レベル４の発令後、更に状況が悪化した段階において、垂直避難等を促すために発令できる情報も別途必要であるという意見などがあったとしている。そして、これらの意見と避難情報・広域避

---

[3] 防災気象情報とは、台風情報、気象警報・注意報、地震情報、噴火警報など自然災害から人々が身を守るために気象庁が発表する情報である。

[4] 警戒レベルとは、住民が災害発生の危険度を直感的に理解し、的確に避難行動ができるようにするため、避難に関する情報や防災気象情報等の防災情報を５段階に分けたものである。

[5] 避難情報とは、災害対策基本法に基づき、市町村長が災害時に居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）の適切な避難を促すために発令する防災に関する情報である。

[6] 高齢者等避難は、災害対策基本法第 56 条第２項を根拠規定としており、市町村長が、避難に時間を要する高齢者等の要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者）が安全に避難できるタイミング等の早めの避難を促すための情報提供をするなど、要配慮者が円滑かつ迅速に避難できるよう配慮することとしている。この規定に基づき、市町村長は警戒レベル３において高齢者等避難を発令し、避難に時間を要する高齢者等の避難を促すこととなる。

[7] 災害対策基本法第 60 条第３項では、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合（すなわち、「切迫」している状況）において、市町村長は、指定緊急避難場所等への立退き避難をすることがかえって危険なおそれがある場合等において、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対して、高所避難、近傍の堅固な建物への退避等の措置（緊急安全確保措置）を指示することができることとしている。この規定に基づき、市町村長は、警戒レベル５において緊急安全確保を発令し、いまだ危険な場所にいる居住者等に対して緊急安全確保を求めることとなる。

[8] 平成 16 年７月新潟・福島豪雨や平成 16 年７月福井豪雨などの一連の災害を踏まえ、市町村長が避難情報を適切なタイミングで適当な対象地域に発令し、避難勧告等の住民への迅速確実な伝達を目指すため、内閣府は、平成 17 年に「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を策定した。26 年、27 年、29 年、31 年、令和３年とその都度発生した災害の教訓を踏まえながら改定を行ってきている。また、29 年改定の際には同ガイドラインの名称を「避難勧告等に関するガイドライン」に改めたが、令和３年の改定では「避難情報に関するガイドライン」に改めている。特に、31 年改定時から、居住者等が災害時にとるべき避難行動が直感的に分かるよう、５段階の警戒レベルに合わせて避難情報等が発令されるようになった。

難ＳＷＧからの提言（避難のタイミングを明確にするために警戒レベル４における避難指示への一本化、警戒レベル５においても災害発生を確認したときだけではなく、災害が切迫した状況においても発令することができる避難情報として、災害発生情報を改めて、緊急安全確保とすることなど）を踏まえ、法改正をしたとしている[9]。

（２）新たな避難情報の発令・周知

衆参両院災害対策特別委員会の令和３年改正法案に対する附帯決議においては、「新たな避難情報の運用開始に当たっては、的確な発令につながるよう市町村に対して十分な説明を行うとともに、住民等の確実な避難につながるよう制度の周知に努めること。」とされており、新たな避難情報を発令する場合、それが発令する市町村はもちろんのこと、受け手の居住者等に十分周知されていることが極めて重要である。

市町村による新たな避難情報の的確な発令という点に関しては、令和３年改正法の施行日に大雨が降った地域（熊本県等）では、円滑に避難指示が発令されるなど混乱なく運用された一方[10]、７月３日に発生した熱海市土石流災害では、７月２日に土砂災害警戒情報（警戒レベル４相当情報[土砂災害]）が発表されていたにもかかわらず、避難指示は発令されなかった。「避難情報に関するガイドライン」では、その発表をもって、直ちに警戒レベル４の避難指示を発令することを基本とするとしているが、熱海市長は、記者会見の中で、「今回は台風ではなく、避難情報の判断は大変難しかった。我々としては気象庁が出す降雨量の予測値をベースに考えるしかなかった」と述べている[11]。被害の大きさから考えると、同ガイドラインのより一層の徹底が図られる必要があるのではないかと思われる。

図表２　新たな避難情報に関するポスター・チラシ

（出所）内閣府資料

---

[9] 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号 11 頁（令 3.4.15）
[10] 『産経新聞』（令 3.5.21）、『日本経済新聞』（令 3.5.21）など。
[11] 『毎日新聞』（令 3.7.5）

新たな避難情報の居住者等への周知という点に関しては、内閣府は、令和３年の梅雨期から市町村によって円滑に運用されるとともに、住民にその内容が理解されるよう周知徹底することが極めて重要であるとの認識を示している。そして、早い段階から都道府県、市町村の防災担当者向けに説明会を開始するとともに、広報誌の作成、新たな避難情報を用いた避難訓練など、周知の準備を開始し、テレビ、インターネット等のメディアにおいて新たな避難情報について解説する特集を組むよう依頼したとしている[12]。

特に、令和３年改正法の公布後は、新たな避難情報に関するポスター等（図表２参照）を指定公共機関や市町村等とも連携しながら、様々な施設や店舗等（例えば全国の地方公共団体庁舎、学校、病院、社会福祉施設、郵便局、鉄道駅、高速道路のサービスエリア等）に掲示するほか、全国のコンビニエンスストアのレジのディスプレー表示、政府広報としてのバナー広告も広告媒体として活用するとしている[13]。

３．個別避難計画の作成の努力義務化

（１）個別避難計画の作成目標と作成支援

個別避難計画は、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者名簿[14]に記載し、又は記録された情報[15]（以下「名簿情報」という。）に係る避難行動要支援者ごとに避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための計画である。

令和３年改正法では、市町村への作成が努力義務化されたが、それまでは「個別計画」としてその策定[16]は任意とされてきた。そのため、避難行動要支援者名簿は 99.2％の市町村で作成済となっているものの、個別計画は 9.7％の市町村で全部策定済、56.9％の市町村で一部策定済となっている（令和２年 10 月１日現在）[17]。

内閣府は、近年の災害において避難行動要支援者の避難行動を促進することが課題となっている中で、前述のように個別計画の策定率が低いため、個別避難計画を法定化したとしているが、その一方で、個別計画の策定状況や同計画の策定に係る市町村の負担を勘案すると、避難行動要支援者の状況など支援の必要性に応じて段階的に作成せざるを得ない市町村の実情にも配慮して義務化でなく努力義務にしたとしている[18]。

内閣府は、個別避難計画の作成目標として、介護が必要な高齢者等であってハザードマッ

---

12 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号 11 頁（令 3.4.15）
13 第 204 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第７号（令 3.6.2）
14 避難行動要支援者名簿は、市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する「避難行動要支援者」を市町村長が把握するため、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について、避難支援等を実施するための基礎とする名簿である。平成 25 年の災対法改正により導入され、平成 26 年４月１日から作成されている。
15 名簿情報として掲載される情報は、氏名、生年月日、性別、住所又は居所、連絡先のほか、避難支援等を必要とする事由（障害の種類、程度、要介護状態区分、同居親族の有無等）などである。
16 令和３年改正法では市町村が個別避難計画を「作成するよう努めなければならない」としているが、消防庁「市町村における避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況」（令 3.3.30）では市町村が個別計画を「策定」すると表現しており、本稿では、「作成」と「策定」をそのように使い分けることとする。
17 消防庁「市町村における避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況」（令 3.3.30）
18 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号 11 頁（令 3.4.15）

プ上で危険な地域に居住する者を優先度の高い避難行動要支援者とし、これらの者が約250万人いると推計している。そして、個別避難計画の作成経費を一人当たり7,000円程度とし、市町村にはおおむね５年程度で作成に取り組むものとして、全期間で180億円程度、年平均で36億円程度、初年度の令和３年度は18億円の地方交付税措置を見込んでいるとしている[19]。

一方、内閣府は、地方交付税措置だけでなく国土交通省の防災・安全交付金をはじめとする既存の補助制度の紹介・周知を行うとしており[20]、地方交付税交付金の不交付団体（令和２年度で75市町村）を含め、地方交付税措置の対象外となる避難行動要支援者の個別避難計画の作成にも補助制度を活用できる可能性があろう。

（２）個別避難計画作成の同意の促進と情報漏洩対策

消防庁によると、避難行動要支援者は、令和２年10月１日現在、776万5,284人いるとされ、このうち平常時から避難支援等関係者（消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等）に対し、名簿情報の提供に同意している人数は、325万7,386人であり、避難行動要支援者の41.9％にすぎない[21]。個別避難計画には名簿情報のほか、①避難支援等実施者[22]の氏名、住所、連絡先、②避難場所や避難経路、③避難支援等の実施に関し市町村が必要と認める事項など様々な情報（以下「個別避難計画情報」という。）が記載又は記録される。特に、上記③には、避難行動要支援者の介助方法や自宅内の見取図等が含まれる場合もある。それらは、避難行動要支援者の避難能力を把握し、避難に必要な人数や支援方法を判断する上で避難支援等実施者には欠かせない情報であると同時に、避難行動要支援者や同居親族にとっては第三者に知られたくない個人情報でもある。内閣府が個別避難計画を優先的に作成すべきとする対象者250万人と消防庁の把握する避難行動要支援者の総人数は直接にはリンクしないが、名簿情報の提供以上に個別避難計画の作成に対する心理的ハードルが更に高くなれば、今後も個別避難計画の同意者の占める割合が低くなることも考えられるのではないだろうか。

内閣府は、平時からの名簿情報の提供者が全体の４割程度にとどまる理由については、同意を得ることに係る市町村の事務負担、個人情報の外部提供に対する本人の躊躇を挙げている[23]。市町村の事務負担は地方交付税措置や各種補助金である程度賄えたとしても、問題は本人の心理的ハードルをどのように下げられるかである。

内閣府の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（令和３年５月改定）（以下「取組指針」という。）では、個別避難計画の作成の同意を得るためには、介護支援専門員や相談支援専門員、民生委員などを含め、日常から関係性のある人が関与することにより同意につながることがあることに留意すべきであるとしている。

---

[19] 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号５頁（令3.4.15）
[20] 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号８頁（令3.4.15）
[21] 消防庁「市町村における避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況」（令3.3.30）
[22] 避難支援等実施者とは、避難支援等関係者のうち当該個別避難計画に係る避難行動要支援者について避難支援等を実施する者をいう。
[23] 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号16頁（令3.4.15）

また、内閣府は、個別避難計画に掲載する情報を、避難支援等実施者や避難場所など特に必要な記載内容に絞って作成することから始めて、更新の機会等を活用して記載内容の充実を図るという方法もあるなどとしている[24]。

ところで、災対法では名簿情報や避難確保計画情報の提供を受けた者等に秘密保持義務が課されているが、違反者に対する罰則は、災対法に規定されていない。参議院災害対策特別委員会の令和３年改正法案に対する附帯決議では、「障がい者、高齢者等への実効性の高い避難支援を可能とするため、平常時における避難行動要支援者名簿及び個別避難計画情報の避難支援等関係者への事前提供を進めることができるよう、市町村を支援すること。なお、個別避難計画情報の提供に当たっては、個別避難計画情報の漏えい防止措置や秘密保持義務が徹底されるよう市町村に必要な助言・指導を行うこと。」とされており、情報の漏えい防止措置や秘密保持義務の徹底により、避難行動要支援者等の理解を得られるようにする必要があろう。

なお、内閣府及び内閣官房が令和２年 12 月に設置した「デジタル・防災技術ワーキンググループ」内に、更に３年１月に設置された「社会実装チーム」が同年５月 25 日に公表した提言では、これまで個々の地方公共団体で取扱いが様々であった個人情報の取扱いについて、「デジタル改革関連法により、全ての地方公共団体等に適用される全国的な共通ルールが定められるとともに、個人情報保護委員会が、公的部門を含め個人情報の取扱いを一元的に監視監督する体制が構築され、個別に地方公共団体に情報の取扱いを確認する必要がなくなることから、これを契機として、内閣府が中心となって、個人情報保護委員会をはじめとする関係省庁及び事業者の協力を得ながら、自治体等が災害対応や、平時の災害準備において個人情報等の取扱いに疑義が生じることが無いように個人情報の取扱いを明確化する指針を作成する」としており、個人情報の活用用途として考えられる例として個別避難計画の作成が挙げられている。そのため、この指針に基づく各市町村の取組が、避難行動要支援者等からどのように理解を得られるかについても留意する必要があろう。

（３）市町村による社会福祉施設の非常災害対策計画の把握

要配慮者利用施設[25]の入居者や利用者の避難について、介護保険施設、障害者支援施設、救護施設、児童福祉施設等の社会福祉施設においては、厚生省令又は厚生労働省令[26]に基づき非常災害対策計画の作成等が義務付けられている。しかし、東日本大震災の津波や近年の水害により要配慮者利用施設の入居者が被害に遭ったことから水防法（昭和 24 年法律第 193 号）、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成 12 年法律第 57 号）、津波防災地域づくりに関する法律（平成 23 年法律第 123 号）では、各

---

[24] 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号５頁（令 3.4.15）

[25] 要配慮者利用施設とは、社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設をいう。

[26] 「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」（平成 11 年厚生省令第 39 号）、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準」（平成 18 年厚生労働省令第 171 号）、「救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する基準」（昭和 41 年厚生省令第 18 号）、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（昭和 23 年厚生省令第 63 号）等

種のハザードエリアに所在する要配慮者利用施設の所有者又は管理者には、当該要配慮者利用施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な訓練その他の措置に関する計画（以下「避難確保計画」という。）を作成することが義務付けられるようになってきている。

令和３年改正法の個別避難計画とそれらの役割の違いについて、内閣府は、高齢者福祉施設等の入居者については水防法等に基づく避難確保計画あるいは介護保険法に基づく非常災害対策計画により対応がなされる一方で、在宅で介護サービスを受けている避難行動要支援者については個別避難計画の対象となるとしている。また、施設や自宅といった生活拠点によらず切れ目なく避難支援等が実施されることは大変重要であり、支援を必要としている者がこれらの計画から漏れることのないように、個別避難計画の作成主体となる市町村、避難確保計画を所管する国土交通省、非常災害対策計画を所管する厚生労働省等、関係省庁と十分に連携方策を検討して取り組むとしている[27]。

内閣府が公表した「水害からの広域避難に関する基本的な考え方」（令和３年５月 10 日）においても、避難確保計画、非常災害対策計画、個別避難計画と広域避難（後述）の検討の整合がとれているか、行政として施設管理者等の関係機関や市町村の関係部局と連携して、必要に応じて内容の確認を行い、対象者の安全を確保したものとなるよう調整を図りつつ、広域避難の検討を進めていく必要があるとしている。

しかし、個別避難計画は法律で市町村が作成主体となることが定められ、避難確保計画も要配慮者利用施設の所有者又は管理者は市町村への提出とその公表が法律で義務付けられているほか、それに基づく訓練結果を市町村に報告し、その助言又は勧告を受けることとなっている[28]。その一方で、非常災害対策計画は、対象となる社会福祉施設での作成が各省令で義務付けられるにとどまり、市町村への提出や訓練結果の報告までは義務付けられていない。

従って、避難確保計画、非常災害対策計画、個別避難計画と広域避難の検討の整合を図る上でも、要配慮者利用施設が作成する非常災害対策計画やそれに基づく訓練結果について市町村が把握・助言等できるような何らかの制度的担保が必要ではなかろうか。

（４）避難確保計画の更新とマイナンバーの活用

中央防災会議の下に設置された「令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」の「令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について（最終とりまとめ）」（令和２年 12 月 24 日公表。以下「高齢者等避難ＳＷＧ最終とりまとめ」という。）では、個別避難計画について、避難行動要支援者の状態の変化、ハザードマップの見直しや更新、災害時の避難方法等に変更があった場合に更新

---

[27] 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号８頁（令 3.4.15）

[28] 水防法及び土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律については、第 204 回国会で成立し、令和３年５月 10 日に公布された特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（令和３年法律第 31 号）により、津波防災地域づくりに関する法律と同様に、要配慮者利用施設の所有者又は管理者による避難確保計画に基づく訓練結果を市町村に報告し、必要な助言又は勧告を受けることになった。これに関する条文の施行日は、令和３年７月 15 日である。

することが必要であること、また、その更新の考え方（契機、更新が必要となる事情の変更、更新の周期など）に関しても、避難行動要支援者名簿と同様に、地域防災計画において定めることが適当であるとしている。

避難行動要支援者名簿の更新状況は、令和２年 10 月１日現在、名簿作成団体数 1,727 市町村のうち全部更新が 67.4％、一部更新が 30.9％、更新なしが 1.7％となっている。また、更新の頻度は、調査対象となった 1,697 市町村のうち、最も多いのが①おおむね１年に１回で 61.9％であり、②半年から１年の間に１回が 12.1％、③②を上回る頻度が 16.3％となっており、９割以上が１年に１回以上、名簿の更新を行っている。一方、④１年から２年の間に１回の更新が 4.6％、⑤④を下回る頻度が 5.1％となっている[29]。

内閣府は、個別避難計画の更新について、医療福祉関係者と連携をして避難行動要支援者の心身の状況に応じて個別避難計画を更新することは避難の実効性を高めるものであって重要であるとし、ハザードマップの見直し、災害時の避難方法などに変更があった場合にも更新することが望ましいとするとともに、事情変更、更新の周期などの考え方については取組指針において示すとしている[30]。

そして、取組指針では、更新の周期を「本人又は支援者から変更の届出があった場合に随時修正」、「避難行動要支援者名簿の更新時に合わせて行う」、「年１回（年１回以上、年１回程度、毎年などのバリエーションあり）」などとしている。

なお、更新に当たって、市町村や避難支援等関係者等の負担の軽減及び効率化が重要となってくるが、この一環としてデジタルの活用が可能となるよう、令和３年改正法においては、避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成や更新に関する事務にマイナンバーの利用ができることとしている。

従来は、市町村の個別避難計画の担当職員は要支援者の介護度の変更の有無を福祉担当職員に電話や文書で問い合わせる必要があったが、法改正後は、個別避難計画の担当職員はマイナンバーのシステム上の情報を活用することが可能となり、要支援者の現況を迅速に確認できるようになるとしている。これにより、個別避難計画の作成・更新に係る市町村業務の効率化、事務負担の軽減に資するとともに、避難行動要支援者も現在の状況に即した避難支援等を受けることが可能になるとしている[31]。

一方で、マイナンバーを利活用する災害関連の事務例として、被災者台帳の作成に関する事務が挙げられる。被災者台帳は、平成 25 年の災対法改正により、支援漏れや補助金の重複支給などを防止するため、個々の被災者の被害の状況や支援の実施状況、支援に当たっての配慮事項等を一元的に集約した台帳として市町村が作成し、被災地方公共団体の関係部署において共有･活用することが効果的であるとして導入されたものである。ところが、会計検査院の「政府情報システムに関する会計検査の結果について」（令和３年５月 26 日）において、マイナンバーの情報連携[32]の実績は、災害分野では令和元年度の年間想定件数

---

[29] 前掲脚注 21

[30] 第 204 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第６号（令 3.4.23）

[31] 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号５頁（令 3.4.15）

[32] マイナンバーの情報連携とは、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成 25 年法律第 27 号）（マイナンバー法）に基づき、行政機関が従来使用しているシステムのうち、社会

150 万件のところ０件と報告された。その中に、被災者台帳の作成に関する事務も含まれていたが、内閣府は、その理由の一つに、被災者台帳にマイナンバーを利用できるように準備している地方公共団体が全国で１割弱にすぎないことなどを挙げている[33]。政府のデジタル化の推進に合わせ、被災者台帳の作成に関する事務のように低調に進まぬよう、個別避難計画の作成・更新でのマイナンバーの利活用に関する積極的な取組が求められる。

４．国の防災体制の強化

（１）災害対策本部の見直し

災害時の司令塔とも言える国の災害対策本部については、従来、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部[34]と防災担当大臣などの国務大臣を本部長とする非常災害対策本部の二階建てであったが、令和３年改正法により、非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣にするとともに、防災担当大臣などの国務大臣を本部長とする特定災害対策本部が新たに設置されることとなり、三階建てとなっている（図表３参照）。

これまで自然災害の場合、非常災害対策本部長は、防災担当大臣だったが、「平成 28 年熊本県熊本地方を震源とする地震非常災害対策本部」の設置以降、内閣総理大臣が非常災害対策本部に常に出席している。また、平成 30 年７月豪雨など非常災害級[35]の災害で発生する大量の災害廃棄物の処理について、環境省、国土交通省、防衛省（自衛隊）など関係機関が多岐にわたる場合､内閣総理大臣が調整を行うことで処理が円滑に進められている。こうしたことから、内閣府は、非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣とすることで、指示権限が強化され、災害時にその強力なリーダーシップの下で高度な判断、調整を行う体制を整えることができるとしている[36]。

その一方で、その規模が「非常災害」に至らないと認められる災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、当該災害が、人の生命又は身体に急迫した危険を生じさせ、かつ、当該災害に係る地域の状況その他の事情を勘案して当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるものを「特定災害」として定義し、「特定災

保障、税等に係る個人情報の正本データを保有するシステムと、相互に情報をやり取りすることをいう。

33 第 204 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第７号（令 3.6.2）

34 「緊急災害対策本部」は、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときに、内閣総理大臣が臨時に内閣府に設置する組織である。なお､「緊急災害」とされる「著しく異常かつ激甚な非常災害」とは、国が総力を挙げて災害応急の推進に当たらなければならないほどの災害であり、死者、行方不明者、避難者等の罹災者の数、被災家屋数等からみた被害の規模、災害の種別及び要因、災害が発生した場所、季節及び時刻、ライフラインの途絶の有無等からみた被害の様態その他の状況からみて、極めて大規模かつまれにみる災害であるとされている（防災行政研究会『逐条解説災害対策基本法[第三次改訂版]』（ぎょうせい、平 28.3）197～198 頁）。災対法に基づく緊急災害対策本部の設置例は、「平成 23 年（2011 年）東北太平洋沖地震緊急災害対策本部」のみである。

35 「非常災害」については、罹災者の数、被災家屋等の被害の程度や災害の様態など諸般の事情を斟酌する必要があるため､一律の基準を示すことは困難とされる｡過去の非常災害対策本部の設置された事例としては、①風水害の場合、死者・行方不明者が 100 名以上、かつ、全壊・流出戸数が 100 戸以上である場合、②死者・行方不明者が 100 名未満であっても、全壊・流出戸数が相当数に及ぶような場合、③災害応急対策のため特に必要がある場合などとされている（防災行政研究会『逐条解説災害対策基本法[第三次改訂版]』（ぎょうせい、平 28.3）180～181 頁）。

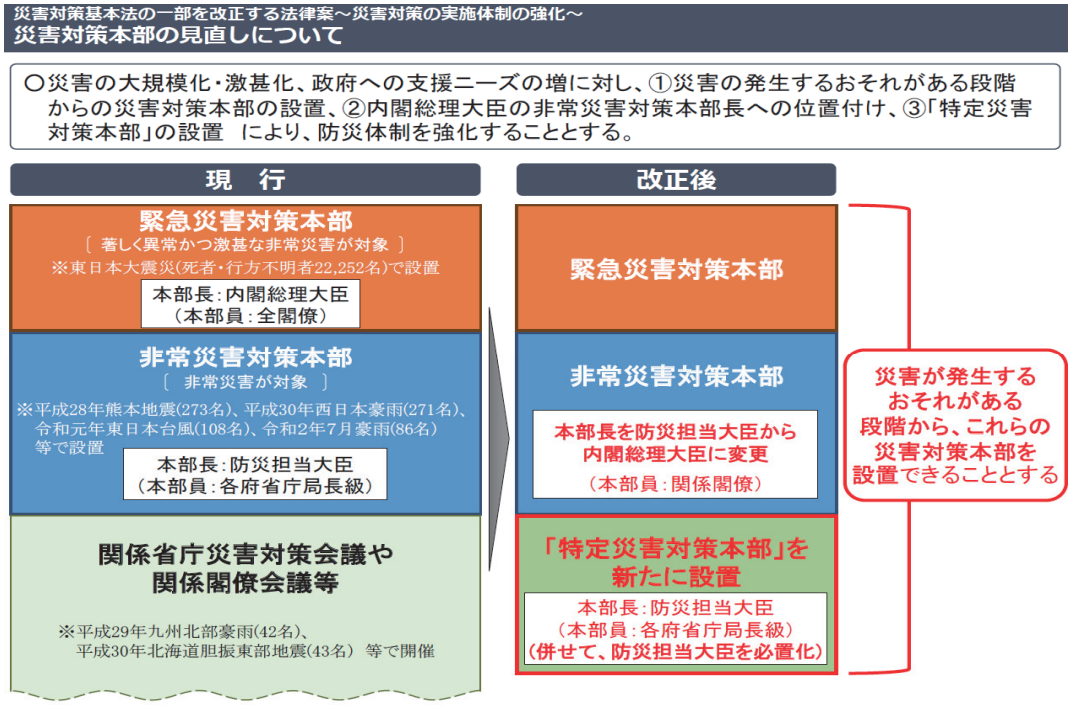
36 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号 17 頁（令 3.4.15）

害対策本部」を新たに新設することとしている[37]。

従来は、非常災害に至らない程度の災害については、災対法に基づかない関係省庁災害対策会議等の開催により関係行政機関相互の情報共有等が行われてきた。国と地方公共団体が連携して、機動的、効果的に災害対応を行うため、防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部の仕組みを新設し、本部長による法律上の関係指定地方行政機関の長や地方公共団体の長その他の執行機関等への指示、関係機関間の調整を行う権能によって、より的確かつ迅速に対策や対応を行うとし、その設置に関する内閣総理大臣の判断は、数値的な基準ではなく、国として総合調整を行うことの必要性に応じたものであるとしている[38]。

なお、災害の状況を踏まえて特定災害対策本部、非常災害対策本部、緊急災害対策本部の区分を変えることは可能であり、内閣府は、臨機応変に対応したいとしている[39]。

図表３　災害対策本部の見直しについて



（出所）内閣府資料

（２）災害への事前対応

令和３年改正法では、非常災害対策本部、緊急災害対策本部の設置要件が拡大され、特定災害対策本部についても、それぞれの本部の設置要件に該当する災害が発生した場合だけでなく、それらの災害が発生するおそれがある場合（以下「おそれ段階」という。）か

---

[37] 内閣府は、特定災害の例として、平成 29 年九州北部豪雨や平成 30 北海道胆振東部地震が挙げられるとしていたが（第 204 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第６号（令 3.4.23））、熱海市土砂災害を受けて令和３年７月３日、「令和３年７月１日からの大雨特定災害対策本部」が設置された。また、７月５日には同本部は、非常災害対策本部に移行している。

[38] 第 204 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第６号（令 3.4.23）

[39] 同上

ら設置できることとしている。

「おそれ段階」に関しては、予報等に基づき判断されることとなるので、気象庁により特別警報[40]が発表される豪雨、台風、豪雪、火山噴火などが対象災害となる。

特に、平成26年広島土砂災害、平成30年７月豪雨、令和２年７月豪雨などの原因となった線状降水帯[41]の予測に注目が集まっている。気象庁は、令和12年には、半日前から危険度分布の形で情報を提供することを目標としており、令和３年６月17日からは、客観的な基準を設定し、線状降水帯が発生していることを検知した場合に、線状降水帯というキーワードを使って危機感を高めるための「顕著な大雨に関する情報」を提供している[42]。

一方、地震の予報又は予知については、中央防災会議の「南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性に関する調査部会」が公表した「南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性について（報告）」（平成29年８月）において、南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性について最新の科学的知見を収集・整理して改めて検討した結果、検討時点においては、地震の発生時期、場所、規模を確度高く予測する科学的に確立した手法はないとしており、地震の「おそれ段階」を判断することは極めて困難と思われる。なお、大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号）では、気象庁長官から２～３日以内に東海地震が発生するおそれがあるという確度の高い「地震予知情報」の報告を受けて、内閣総理大臣が警戒宣言を発令する仕組みが定められているが、気象庁は、現在の科学的知見からそれは難しいと考えられているとしており[43]、実質的に実施困難な仕組みとなっている。

内閣府は、「おそれ段階」から国の災害対策本部が設置される効果として、①国の災害対策本部長から都道府県知事や交通事業者に避難先、輸送手段の確保のための必要な指示等を行えるようになり、広域避難（後述）などの災害対応を円滑化する効果と、②令和３年改正法において改正された災害救助法（昭和22年法律第118号）により、「おそれ段階」から災害対策本部が設置された場合に、避難所の供与、高齢者・障害者等で避難行動が困難な要配慮者の輸送について国庫負担を可能とすることで、地方公共団体が費用面について躊躇せずに避難の実施、受入れを判断できるようにする効果があるとしている[44]。

５．広域避難について

東日本大震災において市町村や都道府県の区域を越えた大規模な被災住民の避難が行われたが、これに対応した平成24年の災対法改正では、災害発生後に住民が市町村の区域を越えて同一都道府県内の市町村や都道府県の区域を越えて一時的に滞在する「広域一時滞

---

[40] 特別警報には、雨を要因とする特別警報（大雨特別警報）、台風を要因とする特別警報、雪を要因とする特別警報（大雪特別警報）、噴火警戒レベルを運用している火山で居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が予想される特別警報（噴火警報（居住地域））などがある。

[41] 線状降水帯とは、次々と発生する発達した雨雲（積乱雲）が列をなした、組織化した積乱雲群によって、数時間にわたってほぼ同じ場所を通過又は停滞することで作り出される、線状に伸びる長さ50～300km程度、幅20～50km程度の強い降水を伴う雨域をいう。

[42] 令和３年６月29日、沖縄気象台から「顕著な大雨に関する情報」が全国初で沖縄本島北部に提供された。

[43] 気象庁Webサイト「地震予知について」<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/know/faq/faq24.html>（ＵＲＬの最終アクセス日は、令和３年７月８日である。）

[44] 第204回国会参議院災害対策特別委員会会議録第６号（令3.4.23）

在」に関する規定が整備された。一方、令和３年改正法では、「おそれ段階」で住民が災害に遭わないように市町村の区域を越えて同一都道府県内の市町村や都道府県の区域を越えて一定期間滞在する「広域避難」に関する規定が整備された。

（１）広域避難における体制整備

内閣府は、大規模広域避難は、多くの住民が避難して関係者との調整が多岐にわたって困難なオペレーションとなるため、地方公共団体が大規模広域避難の実施に躊躇することのないように、国としても地方公共団体との連携の上、積極的に対応する必要があるとしている。具体的には、「おそれ段階」で設置される国の災害対策本部において、緊急性、想定被害の大きさなどを踏まえて、本部長より地方公共団体の長に対し、大規模広域避難の実施判断や避難先の確保等について必要な指示等を行うことで広域避難の円滑化を図っていくとしている[45]。

また、内閣府は、市町村、都道府県をまたぐ広域避難では、多数の関係者と多岐にわたる調整を行う必要があるため、平常時から準備を進めて、災害時にはできるだけ事前の取決めに基づいて円滑な避難対応を行うことが大事であるとしている。そして、広域避難が想定される地域においては、浸水状況、地理的条件等の地域の実情に応じて、避難元市町村や避難先市町村、都道府県、国の気象台や河川事務所といった関係者で構成される協議会等の体制を設けて、その体制の中で避難場所、避難手段、関係者の役割分担等について検討を行い、広域避難に関する計画として合意しておく必要があるとしている[46]。

さらに、内閣府は、法改正に併せて、全国での広域避難の取組を促進するため、広域避難の検討手順等の基本的な考え方について整理を行い、地方公共団体に周知するとしている。そして、広域避難の実効性を確保するため、住民に対しての周知啓発や訓練等を進めていくことも重要であることから、広域避難に関する解説資料や事例集の作成等を行い、各地域の取組が促進されるよう支援するとしている[47]。

（２）広域避難の避難先の確保

内閣府は、荒川下流域のような大規模水害が想定される地域では、他の地方公共団体への広域避難だけではなく、自らの地方公共団体内で立ち退き避難や垂直避難などの避難行動を適切に行う必要があるとしている。具体的な避難先としては、親戚・知人宅、ホテル、旅館、国や都が所有する公共施設、民間の商業施設などの活用が重要であるとしている[48]。

国土交通省も、災害の危険性が高いエリアにおいて、公共施設だけではなく、近隣のマンション等の協力を得て避難場所を増やすことは大変重要であるという観点から、災害時の避難者を一時的に受け入れる施設の整備を支援することを目的とした地域防災拠点建築

---

45 第204回国会参議院災害対策特別委員会会議録第６号（令3.4.23）
46 同上
47 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号６頁（令3.4.15）（なお、内閣府は、令和３年５月10日に「水害からの広域避難に関する基本的な考え方」と「水害からの広域避難事例集」を公表している。）
48 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号６頁（令3.4.15）

物整備緊急促進事業[49]を令和３年度に創設したとしている。また、マンションでは、受入れ協定の締結に当たり、管理組合の決議が必要と考えられるため、管理組合の理解を促進する観点から、関係団体が実施するセミナー等の機会を利用して、支援制度や、避難場所の確保の重要性を継続的に周知していくとしている[50]。

（３）広域避難先での救助

「おそれ段階」における広域避難では、①避難所の供与、②高齢者・障害者等で避難行動が困難な要配慮者の輸送が災害救助法の救助の種類として定められるとされており[51]、避難所での炊き出しや医療提供等は、原則として想定されていない。内閣府と東京都が共同で開催する「首都圏における大規模水害広域避難検討会」が避難行動別の分類を踏まえた避難先、避難手段の確保の方策や、住民への周知啓発手法等について基本的な考え等を示した「大規模水害時における住民避難の考え方と今後の取組方針について～荒川下流域を中心とした地域における検討～」（令和３年６月）を取りまとめているが、この中でも、「行政が用意する広域避難先に避難する住民は食料や薬などの必要物資を持参すること」としている。しかし、こうしたことは、周知徹底しておかないと現場で混乱が生じる可能性がある。また、独力で物資の購入や持込みが困難な避難行動要支援者に関しては、食料及び日用品等の提供等を検討してもよいのではないだろうか。もし不都合がなければ、「おそれ段階」において、小売業である指定公共機関や指定地方公共機関の協力を得て、広域避難所において可能な範囲で臨時の物販体制を整えてもよいのではないだろうか。

６．まとめ（福祉避難所の在り方）

最後に、参議院災害対策特別委員会の令和３年改正法案に対する附帯決議で「福祉避難所の在り方については、「令和元年台風第十九号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」の最終とりまとめを踏まえ、要配慮者が福祉避難所等に確実に避難できる環境を整備するとともに、避難計画における保健、医療、福祉的な面を含めた質の確保を図ろうとする市町村への人的・財政的支援を強化すること。」としていることから、個別避難計画における避難先でもある福祉避難所[52]について論じたい。

「高齢者等避難ＳＷＧ最終とりまとめ」では、①福祉避難所の確保、②福祉避難所への直接避難、③良好な生活環境の確保に課題があるとされた。

①については、指定避難所とされる民間の福祉施設等への地方公共団体の補助金に対し

---

[49] 地域防災拠点建築物整備緊急促進事業では、具体的には、地方公共団体とマンション等が水害時の避難者の受入れ協定を締結する場合には、当該マンションで整備する避難者の受入れに必要なスペースや防災備蓄倉庫、電気設備、止水板等の費用について補助することとしている。

[50] 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第６号 13 頁（令 3.5.20）

[51] 第 204 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号７頁（令 3.4.15）

[52] 福祉避難所は、要配慮者が円滑に滞在・利用でき、相談・助言などの支援を受けることができる一定の基準を満たす避難所である。内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（令和３年５月改定）によると、市町村長が指定する公共施設などの指定避難所としての福祉避難所は 9,072 箇所（全国の指定避難所は 79,281 箇所）、協定等により確保しているものを含めると 24,750 箇所とされている（令和２年 10 月１日時点）。

て、緊急防災・減災事業債[53]の措置等を行うことで一層福祉避難所の整備促進を地方公共団体に働きかけていくとしている[54]。また、収容定員が不足する場合は、指定福祉避難所として指定していない社会福祉施設等に受入れを依頼することや、公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げ等を行うとしている[55]。個別避難計画の作成においては、避難行動要支援者本人や同居親族からは、避難先として一般の避難所ではなく、福祉避難所が希望されると思われるため、その十分な確保が望まれよう。

②については、令和３年５月 10 日、災害対策基本法施行規則（昭和 37 年総理府令第 52 号）が改正され、福祉避難所を指定する際に受入れ対象者を特定して公示する制度が創設されている。また、内閣府は、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」を改定し、個別避難計画の作成等も通じて要配慮者の意向や地域の実情を踏まえつつ直接避難を可能とするよう市町村の取組を促すとともに、個別避難計画作成モデル事業においても、福祉避難所への直接避難の取組を市町村と協働して実施し、先進的な具体的事例を全国に展開をすることなどにより、福祉避難所への直接避難の実現を推進するとしている[56]。しかし、直接避難がよいとする市町村は全体の１割にすぎないともされ[57]、市町村の運用をいかに改善できるかが課題となる。

③については、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」が改定され、福祉避難所において、㋐感染症や熱中症対策について、保健・医療関係者の助言を得つつ、避難所の計画、検討を行うこと、㋑マスク、消毒液、体温計、（段ボール）ベッド、パーティション等の衛生環境対策として必要な物資の備蓄を図ること、㋒市町村は一般避難所においても要配慮者スペース[58]の確保（小学校区に１箇所）等必要な支援を行うこととしている[59]。

例えば、平成 28 年熊本地震では、災害関連死[60]218 人のうち約９割に既往症があったほか、約８割が高齢者であった。また、81 人が避難所等生活の肉体的・精神的負担を原因として死亡しているとされている[61]。そのため、要配慮者が福祉避難所に確実に避難できる環境の整備とその質の確保は、要配慮者の災害関連死の防止のために重要であり、その取組の一層の推進が望まれる。

（やまごし　のぶひろ）

---

[53] 緊急防災・減災事業債とは、東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための事業のうち、住民の避難、行政・社会機能の維持及び災害に強いまちづくりに資する地方単独事業を対象とする地方債で、地方債の充当率が 100%、そのうち交付税算入率（この分が後に地方交付税交付金として国から交付される。）が 70%となっている。

[54] 第 204 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第６号（令 3.4.23）

[55] 内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（令 3.5.10）36 頁

[56] 第 204 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第７号（令 3.6.2）

[57] 『読売新聞』（令 3.6.13）

[58] 指定福祉避難所の基準は満たしていないが、要配慮者のために何らかの配慮がされているスペース。

[59] 内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン　主な改定のポイント」（令 3.5）

[60] 災害関連死は、内閣府事務連絡「災害関連死の定義について」（平 31.3.4）において「当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和 48 年法律第 82 号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの（実際には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものは除く。）」と定義されている。

[61] 内閣府「災害関連死事例集」（令 3.4）177～179 頁