

災害対策基本法等の一部を改正する法律

(令和3年5月10日法律第30号)

下山憲治

I はじめに

台風等による自然災害の発生を受け、近年、いわゆる危機対応に関する法制度の改正が多くなっている。その中で、ここでは、災害対策基本法等の一部を改正する法律（令和3年法律第30号）について取り扱う。

II 改正の経緯とその概要

(1) 改正に至る経緯

災害対策基本法（以下「災対法」）は、1959（昭和34）年の伊勢湾台風を契機に、1961（昭和36）年に制定されて以来、阪神・淡路大震災、東日本大震災等の災害が発生するたびに改正されてきた。その後も、2018（平成30）年の豪雨などによって高齢者を中心に多くの被害が発生した。そこで、要配慮者（高齢者、障害者等）の避難の在り方、防災情報が提供されても避難に結び付かないことなどが課題となり、内閣府中央防災会議防災対策実行会議「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」において「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」（平成30年12月）が取りまとめられた。そして、内閣府が「避難勧告等に関するガイドライン」を改訂した。

しかし、2019（令和元）年台風第19号によって、豪雨時における屋外移動中の被災のほか、避難の不実施あるいは遅延や高齢者等の被害が多数発生した。それは、避難勧告・避難指示の区別等、行政による避難情報が分かりにくいことなどが原因と考えられた。そこで、前記防災対策実行会議の下に新たに「令和元年台風第19号等による

災害からの避難に関するワーキンググループ」(以下「WG」)が設置され、WG報告(2020年3月)では、2020年度梅雨期までに実施すべき対策のほか、引き続き検討を行うべき事項として、災対法上の避難勧告と避難指示の取扱い、高齢者等の避難の実効性確保、広域避難(災害発生のおそれがある段階における市町村又は都道府県の区域を越えた居住者等の避難)等が取りあげられた。引き続き検討を行うべき事項について、2020年6月「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「広域避難等SWG」)及び「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」(以下「高齢者避難等SWG」)において検討が進められ、それぞれの報告書がとりまとめられ、今回の災対法の改正に至った⁽¹⁾。

(2) 制度的検討に関する論点

WG報告では、2020年出水期までに避難の理解力向上等に取り組むと共に、制度面における検討課題として、災害リスクととるべき行動の理解促進(平時の対応)、わかりやすい防災情報の提供(災害時の対応)、高齢者等の避難の実効性確保および大規模広域避難の実効性確保を指摘した。そして、法制度上の整備については、以下の表-1が指摘された。

(1) 本稿執筆に当たっては、「災害対策基本法等の一部を改正する法律：令和三年五月一〇日法律第三〇号」法令解説資料総覧481号23頁(2022年)、「災害時における円滑かつ迅速な避難の確保等について：災害対策基本法等の一部を改正する法律(令和3年法律第30号)」時の法令2141号4頁(2022年)、衆議院調査局第3特別調査室(災害対策特別委員会担当)『第204回国会(常会) 災害対策基本法等の一部を改正する法律案(内閣提出第50号)資料』(令和3年4月)を参照した。

表－1 「令和元年台風第15号・第19号をはじめとした一連の災害に係る検証チーム」最終とりまとめ（概要）

| 【避難行動関係(避難WG)】 課題 | 対応策 |
|--|--|
| <p>災害リスクととるべき行動の理解促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ハザードマップの認知、活用が不足 <ul style="list-style-type: none"> ○洪水による死者のうち7割弱が浸水想定区域の範囲内で犠牲 ○住民ウェブアンケートでは、約半数が「ハザードマップ等を見たことがない」又は「見たことがあるが避難の参考にしていない」と回答 ・警戒レベル4の「避難勧告」及び「避難指示(緊急)」の意味が正しく理解されていない <ul style="list-style-type: none"> ○住民ウェブアンケートでは、避難勧告及び避難指示(緊急)両方の意味を正しく理解していたのは17.7% ・「全員避難」や「命を守る最善の行動」の趣旨が住民に伝わっていない <ul style="list-style-type: none"> ○住民ウェブアンケートでは、約4割の人が「全員避難」を「災害の危険がないところにいる人も避難する必要がある」と回答 ・豪雨時の外出リスクが認識されていない <ul style="list-style-type: none"> ○台風第19号の犠牲者のうち約6割が屋外で被災、うち半数以上が車で移動中、出退勤途中の人も含まれていた ・災害時に市町村のホームページにアクセスが集中、サーバーがダウンする事例 | <ul style="list-style-type: none"> ・避難行動を促す普及啓発活動「避難の理解力向上キャンペーン」を全国で展開 R2・出水期まで <p>【実施内容】 市町村から、ハザードマップや避難行動の理解促進のためのチラシを各戸に配布・回覧 (主なポイント)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難とは「避」けること(安全を確保すること)・安全な親戚・知人宅も「避難先」 ・警戒レベル4は「危険な場所から全員避難」 <ul style="list-style-type: none"> ○避難勧告は、避難に必要な時間を考慮して発令されるもの 避難勧告のタイミングで避難 ○避難指示(緊急)は、緊急的又は重ねて避難を促す場合に発令されるもの(必ず発令されるものではない) ・警戒レベル5は既に災害が発生、無理な屋外避難は控える <p>水害・土砂災害リスクのある地域の小・中学校で、災害リスクや避難行動判定フローを確認 病院・福祉施設の施設管理者が所在地の災害リスクを確認 等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「全員避難」や「命を守る最善の行動」について、災害時に補足的な説明を加えながら呼びかけ 例:「全員避難」との表現を用いる際は、「危険な場所から全員避難」等と適宜補足して R2・出水期まで マスクや防災行政無線から発信 等 <p>「避難勧告・避難指示(緊急)」について自治体の意見を踏まえた制度上の整理 R2年内</p> <ul style="list-style-type: none"> ・社員等が不要不急の外出を控えることができるよう、テレワーク、時差出勤、計画的休業等の措置について、経済3団体へ協力要請 R2・出水期まで ・災害時におけるホームページへのアクセス集中対策(webサイトの軽量化等)の実施促進 R2・出水期まで |
| <p>高齢者等の避難の実効性確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者や障害者等の避難に課題 <ul style="list-style-type: none"> ○台風第19号における死者(84名)のうち65%が65歳以上の高齢者 ○自宅での死者(34名)のうち79%が高齢者 | <ul style="list-style-type: none"> ・市町村において、避難行動要支援者名簿とハザードマップ等を活用し、災害リスクが高い区域に住む避難行動要支援者を洗い出し、防災・危機管理部局と医療・保健・福祉部局等の間で共有 R2・出水期まで ・福祉関係者等が高齢者・障害者宅訪問時、災害リスク等を本人と確認 (避難の理解力向上キャンペーン) ・高齢者等の避難の実効性確保に向けた、更なる促進方策について検討 R2年内 |
| <p>大規模広域避難の実効性確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大規模広域避難を行う場合の課題が顕在化 <ul style="list-style-type: none"> ○荒川下流域(江東5区)では、広域避難が初めて現実問題に ○避難時間や避難先の確保が難しい等の課題が明らか ○利根川中流域においては、深夜に広域避難を実施 | <ul style="list-style-type: none"> ・広域避難に当たっての留意点について市町村に周知 R2・出水期まで ・暴風雨時の避難回避や計画連休等を見込んだ早めの避難等の調整・発令タイミングの必要性 等 ・災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化の検討 R2年内 |

(注) 対応策のうち「R2年内」検討の事項については、避難ワーキンググループを引き続き存置し検討を実施

出典：内閣府作成資料より

(ア) 避難勧告・避難指示と広域避難関係

WGが実施した住民アンケート結果をもとに、①避難勧告・指示（災対法第60条第1項）に関し、「避難勧告・指示のいずれかへの一本化」や「避難指示の効力の強化」等、②避難行動としての屋内安全確保の位置付け（災対法第60条第3項）に関し、「平時において、行政は住民が災害時に選択すべき避難行動を明示しておくこと」や「住民は災害時に選択すべき避難行動を把握するとともに、立退き避難する場合は避難先を検討しておくこと」等、さらに、③高齢者等避難開始の位置付け（災対法第56条第2項等）について、警戒レベル3に高齢者等避難開始を位置付けていることも踏まえて、市町村長の要配慮者に対する避難指示等を制度的に位置付ける必要がある等と指摘した。また、広域避難等SWGが市町村長に対し実施したアンケートの結果をもとに、避難勧告と避難指示について避難のタイミングが分かりづらい等の理由から、避難勧告と避難指示を避難指示へ

一本化し、同じ警戒レベル（警戒レベル4）として発令する避難情報を一つにすることを求める意見等が示された。

一方、WGは、①国の本部体制の整備（災対法第24条、第28条等）、②広域避難の協議・避難先の確保（災対法第86条の8等）、③広域避難時の避難住民の輸送の確保（災対法第86条の14等）、そして、「災害発生前の時点」で国レベルでの災害対策を実施する本部体制と「同様の機能・権限を有する本部又は新たな本部を設置する必要」について「災害発生前の時点」での対応等を位置付けると共に、④広域避難に係る費用負担（災対法第91条等）について、「実施者の所在や災害救助法等との関係を含めて整理し、制度的なあり方について検討する必要がある」等と指摘した。また、広域避難等SWGは、都道府県・市町村の枠を超えた大規模広域避難を準備する段階でいわば想定外の事態が発生した際、市町村間や都道府県間、輸送業者等の間での調整が難航することが考えられるため、国による調整が必要となる場面が想定されるが、災対法上、内閣府の非常災害対策本部が「非常災害が発生した場合」に設置されることとしており、「災害が発生するおそれ」の段階で設置することができないから、この「おそれ」段階で特に必要がある場合に災害対策本部を設置できるようにすること等が指摘された。

以上をまとめると、下記の表-2のとおりとなった。

表-2 「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」最終とりまとめ（概要）

| 課題と背景 | | 対応の方向性 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------|--|------------------|---|----------------------|----|-----------|---------|--------|---|----------|---------------|----------|----------------------|------------------|--|--|--|--|---|----------|-------------|---------|------------------|---|----------|------------------|--------|-------------------|---|--------|------------|------------------|------------------|---|--------------|-------------|-------------|-------------|
| 避難情報関係 | <p>①警戒レベル4避難勧告で避難せず被災する人が多いが、警戒レベル4の避難勧告、避難指示(緊急)の意味の違いが正しく住民に理解されておらず、また、両方が警戒レベル4に位置付けられ住民にわかりにくい</p> <ul style="list-style-type: none"> 住民ウェブアンケートでは、 <ul style="list-style-type: none"> 避難勧告・指示両方の意味を正しく理解していたのは2割未満 市町村向けアンケートでは、 <ul style="list-style-type: none"> 警戒レベル4に避難勧告・指示の両方が位置付けられ住民にわかりにくいとの回答が約7割 <p>②現行の警戒レベル5「災害発生情報」は、とるべき行動がわかりにくく、また、市町村が災害の発生を把握できず発令できないことが多いため、有効に機能していない</p> <p>③現行の警戒レベル3「避難準備・高齢者等避難開始」は、名称が長く、また、一般の人に求める「避難準備」から名称が始まるため、高齢者等に避難を求める情報であることが伝わりにくい</p> <p>・想定される浸水が深く、上階への避難や高層階に留まることで安全確保できる住民等に対しても、立退き避難しか勧告・指示することができない</p> <p>・高齢者等に早期避難を促すことができる明確な規定がない</p> | 対応の方向性 | <p>①避難のタイミングを明確にするため、警戒レベル4の避難勧告と避難指示(緊急)を「避難指示」に一本化（現行で避難勧告を発令しているタイミングで、避難指示を発令する）</p> <p>②災害が発生・切迫し、警戒レベル4での避難場所等への避難が安全にできない場合に、自宅や近隣の建物で緊急的に安全確保するよう促す情報を、警戒レベル5「緊急安全確保」として位置づけ</p> <p>③早期の避難を促すターゲットを明確にするため、警戒レベル3の名称を「高齢者等避難」に見直し</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>警戒レベル</th> <th>状況</th> <th>住民がとるべき行動</th> <th>行動を促す情報</th> <th>参考(現行)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5</td> <td>災害発生又は切迫</td> <td>命の危険 直ちに安全確保！</td> <td>緊急安全確保※1</td> <td>災害発生情報(発生を確知したときに発令)</td> </tr> <tr> <td colspan="5" style="text-align: center;"><警戒レベル4までに必ず避難！></td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>災害のおそれ高い</td> <td>危険な場所から全員避難</td> <td>避難指示(注)</td> <td>避難指示(緊急) 避難勧告</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>災害のおそれあり</td> <td>危険な場所から高齢者等は避難※2</td> <td>高齢者等避難</td> <td>避難準備・ 高齢者等避難開始</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>気象状況悪化</td> <td>自らの避難行動を確認</td> <td>大雨・洪水・高潮注意報(気象庁)</td> <td>大雨・洪水・高潮注意報(気象庁)</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>今後気象状況悪化のおそれ</td> <td>災害への心構えを高める</td> <td>早期注意情報(気象庁)</td> <td>早期注意情報(気象庁)</td> </tr> </tbody> </table> <p>※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない ※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じて、警戒の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである (注) 避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令する</p> <p>・警戒レベル4避難指示で、上階への避難や高層階に留まることで安全確保できる住民等に対しては必ずしも立退き避難を求めないことを可能とする規定とし、屋内で安全確保することも促すことができるようにする</p> <p>・警戒レベル3で高齢者等に避難すべきタイミングである旨を情報提供し、早期避難を呼びかけることができる規定とする</p> | 警戒レベル | 状況 | 住民がとるべき行動 | 行動を促す情報 | 参考(現行) | 5 | 災害発生又は切迫 | 命の危険 直ちに安全確保！ | 緊急安全確保※1 | 災害発生情報(発生を確知したときに発令) | <警戒レベル4までに必ず避難！> | | | | | 4 | 災害のおそれ高い | 危険な場所から全員避難 | 避難指示(注) | 避難指示(緊急) 避難勧告 | 3 | 災害のおそれあり | 危険な場所から高齢者等は避難※2 | 高齢者等避難 | 避難準備・ 高齢者等避難開始 | 2 | 気象状況悪化 | 自らの避難行動を確認 | 大雨・洪水・高潮注意報(気象庁) | 大雨・洪水・高潮注意報(気象庁) | 1 | 今後気象状況悪化のおそれ | 災害への心構えを高める | 早期注意情報(気象庁) | 早期注意情報(気象庁) |
| 警戒レベル | 状況 | 住民がとるべき行動 | 行動を促す情報 | 参考(現行) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5 | 災害発生又は切迫 | 命の危険 直ちに安全確保！ | 緊急安全確保※1 | 災害発生情報(発生を確知したときに発令) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <警戒レベル4までに必ず避難！> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4 | 災害のおそれ高い | 危険な場所から全員避難 | 避難指示(注) | 避難指示(緊急) 避難勧告 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | 災害のおそれあり | 危険な場所から高齢者等は避難※2 | 高齢者等避難 | 避難準備・ 高齢者等避難開始 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | 気象状況悪化 | 自らの避難行動を確認 | 大雨・洪水・高潮注意報(気象庁) | 大雨・洪水・高潮注意報(気象庁) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | 今後気象状況悪化のおそれ | 災害への心構えを高める | 早期注意情報(気象庁) | 早期注意情報(気象庁) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 広域避難関係 | <p>・災害発生前に国が対策本部を設置できない</p> <ul style="list-style-type: none"> 都道府県及び市町村は、災害対策本部を災害発生前に設置できるのに対し、国は、非常災害が発生した場合にしか本部を設置することができない 大規模広域避難が必要な「災害が発生するおそれ」の段階で、国・都道府県・市町村・民間事業者等が連携して対応する必要がある <p>・「災害が発生するおそれ」の段階で、地方公共団体が、避難先・避難手段の調整を行う仕組みがない</p> | 対応の方向性 | <p>・「災害が発生するおそれ」の段階での国の対策本部設置の制度化</p> <ul style="list-style-type: none"> 広域避難の準備・開始の段階で、広域避難を円滑に行うために、「災害が発生するおそれ」の段階でも国が対策本部を設置し、本部長から地方公共団体の長や公共交通機関等に対し、必要な指示や協力を求めることができるように制度化 <p>・「災害が発生するおそれ」の段階で、地方公共団体が避難先・避難手段の協議・要請を行える仕組みの制度化</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

出典：内閣府作成資料より

(イ) 避難行動要支援者名簿・個別計画・地区防災計画関係

WGは、①避難行動要支援者名簿の範囲の整理等、実態に合わせた運用のあり方（災対法第49条の10等）について、「避難行動要支援者の範囲を整理し、支援対象を明確にするとともに、実態に合わせた運用」を検討する必要があること等、②福祉専門職の関与等を通じた個別計画の策定促進について、「避難行動要支援者の態様によって必要となる支援の方法や程度は異なるため、一人ひとりに合った支援体制を確保するためには個別計画の策定が重要」であること、しかし、個別計画の策定が進んでいないため、「福祉専門職の協力を得ながら個別計画を策定している大分県別府市や兵庫県等の事例を参考としつつ、個別計画の制度的な位置付けや福祉専門職に期待する具体的な役割、協力を得るための仕組み等、要支援者が確実に避難できるための仕組みを検討する必要がある」等、さらに、③福祉避難所について日頃から利用している施設が望ましいが、指定避難所として公表されると想定していない避難者を受け入れることとなり、福祉避難所としての対応が困難になること等、④地域における避難の実効性を高める地区防災計画の促進（災対法第42条の2）について、「具体的なノウハウを有しない地域住民のみでは実効的な計画を作成することが困難である」から有識者、気象、ハザード、避難、高齢者等に関する専門家が計画作成を支援する仕組み等の検討が指摘された。そこで、高齢者避難等SWGは、表－3のように取りまとめた。

表－３ 「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」最終とりまとめ（概要）

| 課題と背景 | | 対応の方向性 |
|---|---|--|
| 避難行動要支援者名簿関係 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 避難行動要支援者名簿は、98.9%の市区町村で作成を完了しているが、真に避難支援を要する者を正確に把握できていない場合がある。 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 避難行動要支援者名簿に掲載すべき者が掲載されないことを防ぐため、福祉専門職やかかりつけ医などの医療職のほか、地域の鍵となる人や団体との連携。 |
| 個別計画関係 <small>※ 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。</small> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 過去の災害で高齢者や障害のある方が被害※を受けていることを踏まえれば、災害時の避難支援等を更に実効性のあるものにするためには、何らかの方策が必要である。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>※過去の災害における高齢者の死者の割合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 令和2年7月豪雨 約79% ※65歳以上（うち熊本県 約85%） ・ 令和元年台風第19号 約65% ※65歳以上 ・ 平成30年7月豪雨 約70% ※愛媛県、岡山県、広島県の死者のうち、60代以上（うち町田県死者数の約80%） ※70歳以上 </div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 個別計画の策定が必要な者の優先度や個別計画の内容を検討する際には、当事者本人の心身の状況や生活実態等の情報が必要となる。 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 災害時の避難支援等を実効性のあるものとするためには個別計画の策定が有効。個別計画について、制度上、市区町村が策定に努めなければならないものとして位置付け、さらに取組を促進。 ○ 市区町村が策定の主体となり、福祉専門職、社会福祉協議会、民生委員等の日常の支援者及び地域住民と連携して策定。 ○ 災害の危険度の高いところなど優先度の高い方から個別計画を策定。並行して、本人（状況により、家族や地域）が記入する本人・地域記入の個別計画を策定。 ○ 人材の確保と育成を支援する仕組みづくり、市区町村の個別計画策定の取組に対する財政的な支援、また、モデル地区を設定した取組を実施し検証することが重要。 |
| 福祉避難所等関係 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 平素から利用している施設へ直接に避難したいとの声がある。 ○ 指定避難所として公表されると、受入れを想定していない被災者の避難により、福祉避難所としての対応に支障を生ずる懸念があるため、指定避難所としての福祉避難所の確保が進まないとの指摘がある。 ○ また、要配慮者の避難先となるべき福祉避難所など福祉的な支援を受けられることができる施設やスペース等の位置付けや在り方が明確でない。 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 個別計画の策定プロセス等を通じて、事前に避難先である福祉避難所ごとに受入れ者の調整等を行い、福祉避難所等への直接の避難を促進。 ○ 福祉避難所ごとに、受入対象者を特定してあらかじめ指定の際に公示することによって、受け入れ対象者とその家族のみが避難する施設であることを明確化し、福祉避難所における受け入れを促進。 ○ 小規模な施設やスペースでも、主として要配慮者の滞在が想定される場合は、福祉避難所の指定が適当であること等を明確化。 |
| 地区防災計画関係 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 地区防災計画は、地域のコミュニティレベルでの避難行動に大きく貢献するとともに、避難行動要支援者の把握や避難の呼びかけなどを通じて、個別計画を実践する上でも大変重要な役割を果たすことが期待される。 ○ 地区防災計画の普及について、地区住民等が計画素案を作成する際に、地区住民等の機運を高め、助言・誘導できるような計画作成支援者（地域での防災関係の有識者、市区町村職員など）が不足していることが課題である。 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 事例集など地区防災計画の普及啓発の取組とともに、計画素案作成を支援する仕組み、人材の育成の仕組みを構築。 ○ 個別計画とあわせて災害の危険度の高い所から優先的に策定を促すとともに、地区防災計画の素案の策定が、地区のあらゆる人が参加するものとなり、また、個別計画がある場合には整合を図れるよう、防災、福祉、医療的ケアを理解する方など地域の様々な分野の方が関わる環境を整える。 |

出典：内閣府作成資料より

（３） 改正内容

（ア） 災対法の一部改正

① 総 則

災対法第8条第2項を改正することにより、広域避難の協議等の規定が導入され、平常時からの検討や関係機関との協定の締結が効果的かつ重要であるから、国及び地方公共団体の災害発生の予防、災害の拡大防止のために実施に努めなければならない事項として広域避難の協定の締結に関する事項が追加された。

② 防災に関する組織

まず、中央防災会議の委員として内閣総理大臣が任命できる者に内閣危機管理監が追加された（第12条第5項）。また、非常災害に至らない段階であっても、気象庁による特別警報の発表を行う可能性がある旨の発表等を災害対応に

最大限活かし、国、地方公共団体、指定公共機関等が一体となって迅速に住民等の早期避難等の災害応急対策を実施できるよう、災害（その規模が非常災害に該当するに至らないと認められるものに限る）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（以下「**特定災害**」）であるときは、内閣総理大臣は、臨時に内閣府に**特定災害対策本部**を設置することができること（第23条の3）、特定災害対策本部の長は、特定災害対策本部長とし、防災担当大臣その他の国务大臣をもって充てること等とされた（第23条の4）。この特定災害対策本部は、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に関する事、所管区域において指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関が防災計画に基づいて実施する災害応急対策の総合調整に関する事、特定災害に際し必要な緊急の措置の実施に関する事等の事務を所掌する（第23条の5）。この特定災害対策本部長の権限には、災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をすることができること等が規定された（第23条の7）。

次に、**非常災害対策本部**については、その設置要件を、非常災害が発生した場合から、非常災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に拡大すること（第24条第1項）等とされた。また、非常災害対策本部の長は、非常災害対策本部長とし、内閣総理大臣（内閣総理大臣に事故があるときは、そのあらかじめ指名する国务大臣）をもって充てること（第25条第1項）等のほか、非常災害対策本部長の権限として、非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対し、必要な指示をすることができること（第28条第2項）等とされた。

更に、**緊急災害対策本部**については、設置要件を、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合から、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生し、又は発

生するおそれがある場合に拡大すること（第28条の2第1項）等とされ、同本部の副本部長は、内閣官房長官、防災担当大臣その他の国務大臣をもって充てること（第28条の3第4項）等とされた。

③ 防災計画

広域避難の協議等や災害が発生するおそれがある段階での応援の要求等の規定が設けられたため、都道府県及び市町村防災会議が地域防災計画を定めるに当たっては、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において管轄指定地方行政機関等が円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮するものとされた（第40条第3項及び第42条第4項）。

④ 災害予防

災害予防に関し、広域避難の協議等や災害が発生するおそれがある段階での応援の要求等の規定が新設されたため、災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うものとする災害予防の事項として、災害が発生するおそれがある場合の**相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保**のためにあらかじめ講ずべき措置に関する事項が追加された（第46条第1項）。

また、**個別避難計画**の作成等に関し、避難行動要支援者名簿に掲載された避難行動要支援者の災害時の円滑な避難の実効性を確保するため、説明をした上で同意が得られない場合を除き、当該避難行動要支援者ごとに避難支援等実施者等をあらかじめ定める個別避難計画の作成を市町村の努力義務とし、個別避難計画の作成と避難支援の実施に必要があるときに、組織内及び避難支援等関係者などに対する個人情報の利用及び個別避難計画の活用に関する平常時と災害発生時における目的外利用が認められた（第49条の14及び第49条の15）。

なお、市町村長は、前記個別避難計画情報の提供を行うときは、地域防災計画の定めるところにより、個別避難計画情報の提供を受ける者に対して個別避難計画情報の漏えい防止のために必要な措置を講ずるよう求めることその他の当該個別避難計画情報に係る避難行動要支援者等及び第三者の権利利益を保護するために必要な措置を講ずるよう努めなければならないこと（第49条の16）のほか、個別避難計画情報の提供を受けた者その他の当該個別避難計画情報を利用して避難支援等の実施に携わる者等は、正当な理由がなく、当該個別避難計画情報に係る避難行動要支援者等に関して知り得た秘密を漏らしてはならないとされた（第49条の17）。

⑤ 災害応急対策

応急対策の初動でもある**情報収集と国民等への周知**に関し特定災害に関する規定が追加等される（第51条の2、第53条第5項）とともに、高齢者や障がい者等の要配慮者については、災害発生前にある程度の時間的余裕を持って避難を開始することが重要であるため、市町村長は要配慮者の円滑かつ迅速な避難確保のため必要な配慮をするものとされた（第56条第2項）。

また、避難勧告と避難指示が**避難指示へ一本化**され、避難指示の対象を「必要と認める地域の必要と認める居住者等」とされた。さらに、市町村長が必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、状況が切迫していることを伝え、高所への移動、近傍の堅固な建物への退避、屋内の屋外に面する開口部から離れた場所での待避その他の緊急に安全を確保するための措置（緊急安全確保措置）を指示できることとされた（第60条第1項及び第3項）。

広域避難について、平常時に地方公共団体間や地方公共団体と運送事業者間の協定締結の促進を図り、かつ、災害が発生するおそれがある段階で広域避難等の円滑な実施を確保するため、避難のための立退きを指示した場合におけるその立退き先を当該市町村内の指定緊急避難場所その他の避難場所とすることが困難であり、かつ、居住者等の生命又は身体を災害から保護するため当該居住者等を一定期間他の市町村の区域に滞在させる必要があると認めるときの広域避難の協議や居住者等の運送の要請ができるよう規定された。また、市町村長や都道府県知事が適当な協議の相手方を見つけられない等の場合に、円滑かつ迅速な広域避難の実施に支障が生じないように、都道府県知事又は内閣総理大臣による助言規定が設けられた（第61条の4～第61条の8）。

なお、広域避難の協議等を規定するに併せて、大規模な災害発生前の対応について、市町村間及び市町村と都道府県間、都道府県間、これらの応援の円滑な実施のための国による調整並びに都道府県と指定行政機関等間の応援規定について、災害が発生するおそれがある段階においても可能とされた（第67条第1項、第68条、第74条第1項、第74条の2第1項、第74条の3第1項及び第3項並びに第74条の4）。

⑥ 財政金融措置

特定災害対策本部長の指示に基づき地方公共団体の長が実施した応急措置のために要した費用のうち、当該地方公共団体に負担させることが困難又は不適

当なもので政令で定めるものについては、政令で定めるところにより、国は、その全部又は一部を補助することができることとされた（第95条）。

（イ） 災害救助法の一部改正

① 目的

災害救助法は、災害が発生した場合に限らず、発生するおそれがある場合においても、災害により被害を受けるおそれのある者に対し救助を実施することが目的に追加された（第1条）。

② 救助

災害が発生するおそれがある場合、災対法に規定する特定災害対策本部、非常災害対策本部又は緊急災害対策本部が設置され、当該本部の所管区域が告示されたときは、都道府県知事は、当該所管区域内の市町村の区域内において当該災害により被害を受けるおそれがあり、現に救助を必要とする者に対して、救助を行うことができる（第2条第2項等）。救助実施市（災害救助法に基づく救助実施市に関する内閣府令により指定された市）は、災害により被害を受けるおそれがあり、現に救助を必要とする者に対する救助を行うこととされた（第2条の2第1項等）。この場合の救助は、避難所の供与となる（第4条第2項）。なお、都道府県知事は、救助実施市の区域と他の市町村の区域にわたって災害が発生するおそれがある場合、救助において必要となる物資の供給又は役務の提供が適正かつ円滑に行われるよう、関係者間で連絡調整を行うこと（第2条の3）、また、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、救助の実施に関する事務の一部を災害発生市町村等の長が行うこととすることができる（第13条第1項）、救助の実施に要する費用を一時繰替支弁させることができる（第30条）とされた（第11条も参照）。

（ウ） 内閣府設置法の一部改正

防災に関する基本的な施策に関する事項及び大規模な災害への対処その他の防災に関する事項（原子力災害に対する対策に関するものを除く。）に関する事務その他の事務については、特命担当大臣を置き、当該事務を掌理させることとされた（第9条の2）。

(エ) 附 則

改正法は、一部の規定を除き、公布の日から起算して一月を超えない範囲内において政令で定める日（令和3年5月20日）から施行するものとされ（附則第1条）、その他所要の措置が規定されている。

(オ) 政省令の主な改正

改正法により、中央防災会議の委員として新たに内閣危機管理監が加えられることを踏まえ、災対法施行令に規定する中央防災会議の委員の定数が1人増員され（第3条第1項）、特定災害対策本部長の指示に基づく地方公共団体の長が実施した応急措置のために要した費用について、災対法施行令に規定する補助の要件に「特定災害対策本部長の指示」が加えられた（第42条）。なお、災害救助法において、災害が発生するおそれ段階での同法の適用による都道府県等の救助が可能となることを踏まえ、災対法施行令に規定する地方債の起債特例の適用対象となる地方公共団体に関して、激甚災害につき、災害が発生するおそれ段階での災害救助法の適用による救助が行われた市町村であって一定の要件（当該市町村の区域における救助に要した費用のうち都道府県等が支弁したものが当該市町村の標準税収入額の100分の1に相当する額を超えるもの）を満たすものが追加された（第43条第1項第2号）。

災対法施行規則第1条の7の2において、市町村長の指定避難所指定に関する公示内容として、ア）指定一般避難所（指定避難所のうち指定福祉避難所を除くもの。）の場合はその名称及び所在地その他市町村長が必要と認める事項、イ）指定福祉避難所の場合はア）の内容のほか、受け入れる被災者等を特定する場合にはその旨、を公示することとされた。

災対法施行規則第2条の3において、広域避難の協議等の規定に係る内閣府令で定める者（災対法第61条の4第4項）として、避難場所を管理する者並びに関係指定地方行政機関の長、関係指定公共機関及び関係指定地方公共機関、関係公共的団体その他協議先市町村長が必要と認める者と規定され、また、避難場所管理者その他の内閣府令で定める者（災対法第61条の4第6項）として、避難場所を管理する者並びに関係指定地方行政機関の長、関係指定公共機関及び関係指定地方公共機関、関係公共的団体その他都道府県外協議先市町村長が必要と認める者と規定された。

(4) 法案審議過程

(ア) 審議日程等

「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」は、第204回国会に閣法第50号として提案され、下記のような過程を経て成立し、2021年5月10日法律第30号として公布された。

| | |
|--------------------|---------------------------|
| 衆議院議案受理年月日 | 2021年3月5日 |
| 衆議院付託年月日／衆議院付託委員会 | 2021年4月7日／災害対策特別委員会 |
| 衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果 | 2021年4月15日／可決 |
| 衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果 | 2021年4月16日／可決・全会一致(異議の有無) |
| 参議院議案受理年月日 | 2021年4月16日 |
| 参議院付託年月日／参議院付託委員会 | 2021年4月20日／災害対策特別委員会 |
| 参議院審査終了年月日／参議院審査結果 | 2021年4月23日／可決 |
| 参議院審議終了年月日／参議院審議結果 | 2021年4月28日／可決・全会一致(起立) |

(イ) 提案理由(小此木八郎・防災担当大臣)

本法律案は、頻発する自然災害に対応して、特定災害対策本部の設置、非常災害対策本部等の本部長及び設置時期の見直し、市町村による個別避難計画の作成、避難のための立ち退きの勧告及び指示の一本化、広域にわたる避難住民等の受入れに関する協議手続の整備、災害救助法に基づく救助の対象の拡大等の措置を講ずることで、災害対策の実施体制の強化及び災害時における円滑かつ迅速な避難の確保を図ることを目的とするものであります。

以上が、この法律案を提出する理由であります。

次に、本法律案の内容について、その概要を御説明申し上げます。

第一に、災害対策の実施体制の強化についてであります。

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に、当該災害が非常災害に該当するに至らない規模であるものの、地域の状況等を勘案して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は、内閣総理大臣は、防災担当大臣等を本部長とする特定災害対策本部を設置し、災害応急対策の総合調整等を行うこととしております。

また、非常災害対策本部の本部長を国務大臣から内閣総理大臣に変更することとし、これに伴い必要となる本部の組織、本部長の権限等に係る規定の整備を行うこととするほか、非常災害対策本部又は緊急災害対策本部を、災害が発生するおそれがある場合から設置できることとしております。

さらに、中央防災会議の委員として内閣総理大臣が任命する者に、内閣危機管理監を追

加することとしております。

このほか、内閣府設置法において、内閣府に防災分野を掌理する特命担当大臣を必置することとしております。

第二に、住民等の円滑かつ迅速な避難を確保するための措置の拡充についてであります。

自ら避難をすることが困難な高齢者等の避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難の確保を図るため、市町村長は、避難行動要支援者のうち本人の同意を得られた者について、避難支援等の内容を定める個別避難計画の作成に努めなければならないこととしております。また、避難支援等の実施に必要な限度で、当該計画に記載された情報についての市町村内部での利用を可能とするほか、消防機関、民生委員などの避難支援等関係者等への外部提供について、平時には避難行動要支援者及び避難支援等実施者の同意を得た場合又は条例に特別の定めがある場合においてできることとし、災害時にはそれらの者の同意を得なくてもできることとしております。

また、住民の円滑かつ迅速な避難の確保を図るため、市町村長による避難のための立ち退きの勧告及び指示を指示に一本化し、必要と認める居住者等に対し従来の勧告の段階において指示することができることとするほか、要配慮者の円滑かつ迅速な避難の確保を図るための必要な情報提供等の配慮を行うものとし、また、事態に照らし緊急を要する等と認めるときは緊急安全確保措置を指示することができることとしております。

さらに、市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生するおそれがある場合であつて、予想される災害の事態に照らし、避難指示の立ち退き先を当該市町村内の避難場所とすることが困難な場合等において、広域的な避難のための居住者等の受入れについて他の市町村長に協議できることとし、協議を受けた市町村長は、正当な理由がある場合を除き、当該居住者等を受け入れることとしております。また、市町村長からの要求に基づき、都道府県知事は、居住者等の受入れについて他の都道府県知事と協議しなければならないこと等とするほか、都道府県知事は、居住者等の運送について運送事業者へ要請することができること等としております。

このほか、災害救助法において、非常災害等が発生するおそれがある場合において、都道府県知事等は、国の災害対策本部の所管区域とされた市町村の区域内において、同法による救助を実施できることとしております⁽²⁾。

(2) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第4号（令和3年4月8日）1頁。

(ウ) 主な質疑

(1) 東日本大震災後の広域避難に向けた法改正

- 小里泰弘委員 広域的な避難のための受入れについて今次の改正で対応しておりますが、どのような状況か、お伺いをいたします。
- 青柳一郎政府参考人（内閣府政策統括官） 東日本大震災において、まず、市町村、都道府県の区域を越えた被災住民の受入れの実施に時間を要したということを踏まえて、平成二十四年の災害対策基本法改正によりまして、災害発生後に、被災住民の受入れについての他の市町村への協議ですとか、都道府県知事や内閣総理大臣による協議の相手先等に係る助言といった、広域一時滞在の枠組みを整備したところでございます。

一方で、一昨年台風十九号におきまして、災害発生前の広域的な住民の避難について、避難先や避難手段の確保が困難であったといった課題が明らかとなったところでございます。今回の改正法案におきましては、災害が発生するおそれがある段階での広域避難、まあ広域一時滞在は災害発生後でございますけれども、おそれの段階の広域避難についても、避難住民の受入れについての他の市町村への協議ですとか、都道府県知事や内閣総理大臣による協議の相手先等に係る助言、こういった枠組みを整備することとしているところでございます⁽³⁾。

(2) 避難勧告と避難指示の一本化

- 高木錬太郎委員 避難指示の一本化について、やはり一本化がいいという判断をしたその理由をお示しいただければ。
- 青柳政府参考人 今回の避難情報の見直しを検討するに当たりまして、避難情報を発令する市町村長の御意見を伺うために、御指摘のように、百三十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を実施したほか、有識者会議の委員としても二名の首長に御参加いただき、現場の意見を踏まえた議論をしてきたところでございます。

百三十市町村長の御意見としては、現行どおりのままだよいのではという意見もございましたけれども、やはり、警戒レベル四に避難勧告と避難指示の両方があると分かりにくい、かつ、避難指示まで避難しない、いわゆる指示待ちにつながるので一本化が望ましいという意見、さらに、警戒レベル四の発令後、更に状況が悪化した段階

(3) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号（令和3年4月15日）3頁。

において垂直避難等を促すため発令できる情報も別途必要であるという意見もございました。さらに、警戒レベル五、災害発生情報と言っておりますけれども、取るべき行動が分かりにくく、また市町村が災害発生を確認できないことが多いので、このままでは有効に機能しないのではないかと御意見もあったところでございます。

これらの御意見を踏まえて、昨年、内閣府の有識者会議において議論を進めて、警戒レベル四については、避難のタイミングを明確にするために、避難勧告と避難指示を避難指示に一本化する、それから、警戒レベルの五については、災害発生を確認したときだけではなくて、災害が切迫した状況においても発令することができる情報へと見直すということで、現行の災害発生情報を改めて、緊急安全確保というふうにするということを提言されたところでございまして、これらの提言を踏まえて、今般、災害対策基本法の改正案を提出したところでございます⁽⁴⁾。

(3) 広域避難対策の強化

- 足立敏之君 広域避難について、内閣府ではこれまでどのような検討を行ってきたのか、そして、今回の法改正でどのようなことが可能になるのか。
- 政府参考人（青柳一郎君） 令和元年台風十九号では、利根川の中流部で広域避難が実施されますとともに、荒川の下流部でも広域避難の検討を要する状況となって、大変、避難先、避難手段の確保、課題が明らかになったところでございます。

これを受けまして、内閣府では、有識者の検討会を設けて、制度面も含めた広域避難の課題と対策について検討して、昨年十二月に、災害が発生するおそれがある段階での国の対策本部の設置の制度化や、地方公共団体が避難先や避難手段の協議等を行える仕組みの制度化の方向性について提言をいただいたところでございます。

この提言を踏まえまして、今回の災害対策基本法の改正によりまして、まず、災害発生するおそれがある段階において、国の災害対策本部の設置、それから市町村間等の広域避難に関する協議、また、都道府県知事から運送事業者への要請、指示等の規定を措置することとして、広域避難の円滑な実施の確保を図ることとしております。

一つは、広域避難の協議の関係では、協議先の地方公共団体も、災害の発生が予想されることなど正当な理由がない限り避難者を受け入れることということで広域避難の実効性の確保を図ると、また、災害救助法も併せて改正をして、災害が発生するおそれ段階から災害対策本部が設置された場合には避難所の供与、運送につきまして国

(4) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号（令和3年4月15日）10頁以下。

庫負担を可能とすることで、費用面でちゅうちょをせずに広域避難の実施、受入れができるようにということで今回提案をさせていただいているところでございます⁽⁵⁾。

(4) 個別避難計画

○ 大口善徳委員 政府では、昨年未より、デジタル・防災技術ワーキンググループを設置して議論を進めているとのことですが、個別避難計画に係るデジタル防災の取組を含めて、現状と今後の取組について。

○ 小此木国務大臣 デジタル化への対応として、今般の災害対策基本法の改正に併せて、マイナンバー法の改正も行うこととしております。

例えば、現在は、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問い合わせる、こういう必要がありますけれども、マイナンバー法の改正後は、個別避難計画の担当職員はマイナンバー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ります。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、こういったものに資するとともに、避難行動要支援者本人にとって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、こういうふうに考えています⁽⁶⁾。

○ 池田真紀委員 在宅でケアを受けている場合には、本法律案による個別避難計画、水防法に基づく避難確保計画、非常災害対策計画、これはどちらの対象になるのか。支援を必要としている人が計画から漏れてしまう、どれにするか分からないとか、そういう漏れてしまうことがないようにする取組について。

○ 青柳政府参考人 高齢者福祉施設等に入所されている方については、水防法等に基づきます避難確保計画、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されることとなります。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、今回改正により導入いたします、災害対策基本法に基づく個別避難計画の対象となることとなります。

生活拠点によらず切れ目なく避難支援等を実施されることは大変重要であると考えておりまして、個別避難計画の作成主体となる市町村に加えて、避難確保計画を所管する国土交通省、あるいは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をして、支援を必要としている方がこれらの計画から漏れることのないよう

(5) 第204回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号(令和3年4月23日)2頁。

(6) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第5号(令和3年4月15日)5頁。

に、しっかり連携方策を検討して取り組んでまいりたいと考えているところです⁽⁷⁾。

○ 高木（錬）委員 作成するよう努めなければならないと第四十九条の十四に書かれてあると思うんですが、努力義務にした理由を伺いたい。

○ 青柳政府参考人 近年の災害におきまして、高齢者を始めとする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、個別避難計画の作成を一層推進する必要があるということをございまして、……作成率が低いという中で、まず、今回、当該計画を法定化するということとしたところをございます。

一方で、現在の個別避難計画の作成状況あるいは市町村の作成負担を勘案しますと、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もあるということから、そういった自治体の実情にも配慮して努力義務ということにしているところをございます⁽⁸⁾。

○ 美延映夫委員 改正法の施行後の市町村においては個別避難計画の作成を鋭意進めていただくこととなりますが、……関係するNPOなども巻き込んで、有償ボランティアとして動いていただくということも考えるべきではないかなと思うんです。これは情報流出防止の観点から検討すべき点多いかもしれませんが、どうお考えか。

○ 青柳政府参考人 個別避難計画は市町村が作成の主体でございますけれども、市町村職員だけで作成するのではなく、関係者と連携して作成する必要がございまして、市町村の作成事務の一部は外部に委託することも想定しているところをございます。この際に、NPO等の協力を得るということも考えられるところをございます。

ただ、NPO等の協力を得る場合には、情報管理、本人の同意等についてきちんと説明をした上で進めていく必要はあろうかと思ひます⁽⁹⁾。

○ 横沢高德君 個別避難計画を作成するに当たり、マイナンバーをひも付け、介護度や障害の程度の情報を入力するとされておりますが、支援を必要としている人が必ずしも介護認定や障害認定を受けているとは限りません。ふだんの生活の中で顔を合わせている方が計画作成に関わっていくことがより実効性のあるものになると考えます。

○ 国務大臣（小此木八郎君） 個別避難計画は、市町村が作成の主体となり、防災部局のみならず、福祉部局等の関係部局が一体となって、また自主防災組織、民生委員、

(7) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号（令和3年4月15日）7頁以下。

(8) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号（令和3年4月15日）11頁。

(9) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号（令和3年4月15日）16頁。

福祉専門職などの地域の関係者と連携して作成に取り組む必要があると、もう委員おっしゃるとおりです。

特に、福祉専門職であるケアマネジャーの方々は、日頃から介護保険サービスの利用を通じて避難行動要支援者本人の状況等をよく把握しており、信頼関係もこれは期待できると思います。そのことから、個別避難計画の作成の業務に参画を得ることが重要と考えています。

こうした福祉専門職などの参画のためには一定の経費が必要となることが想定されるため、……個別避難計画の作成に要する経費については令和三年度新たに地方交付税措置を講ずると、こういうこととしております。

市町村には、こうした日頃から避難行動要支援者と顔の見える関係にある方々の協力を得て、個別避難計画の策定促進に取り組んでいただきたいと思っています⁽¹⁰⁾。

- 横沢高德君 高齢の方や障害をお持ちの方の命を守るため、実際にどうやって避難をさせるのかが一番の課題だと考えます。実際どのような、具体的にどのようなことを検討されているのか。
- 政府参考人（青柳一郎君） 個別避難計画の作成に当たって、ケアマネジャーあるいは支援相談員といった福祉専門職の方々の協力をいただくということ、それからもう一つ、避難行動要支援者の避難、実効性を高めるためには、避難支援を実際行っていていただく方、避難支援等実施者の確保ということもしっかりと図っていかなくちゃいけない。そこについては、地域全体の共助によって避難支援を行うという観点から、個人だけではなくて、広く町内会や消防団、自主防災組織といった方々も対象にすることで円滑な避難を図ると。

こういったことについては、この法改正成立の暁にということになりますけれども、しっかりとこの取組の仕方を自治体さんが混乱しないように取組指針等で明確にさせていただいて、……裏付けとなる財政措置もあるよということを市町村の方々にも御理解をいただいて、避難支援等実施者、あるいは個別避難計画の作成に福祉関係の専門職に参画をしていただくということをしかりと市町村の方に働きかけてまいりたいと考えているところです⁽¹¹⁾。

(10) 第204回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号（令和3年4月23日）7頁。

(11) 第204回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号（令和3年4月23日）7頁。

(5) 避難行動要支援者名簿作成

- 美延委員 秘匿性の高い個人情報が含まれるのだからということは想像に難くないのですが、政府としては、名簿情報の関係者への提供が進まない理由をどのように分析しておられますか。また、その分析を踏まえて、より情報の共有を進めていただくためにはどのような施策が考えられるのでしょうか。
- 青柳政府参考人 避難行動要支援者名簿の情報については平時から避難支援等関係者と共有して、避難の実効性を高めることが重要でございます。

名簿情報は、避難行動要支援者本人の同意あるいは市町村の条例に特別の定めがある場合には避難支援等関係者に対して平時から提供できることとしておりますけれども、御指摘のとおり、名簿情報が提供されている者は全体の四割程度となっているところでございます。

この関係者への提供が進まない理由については、同意を得ることに係る市町村の事務負担ですとか、個人情報の外部提供に対する本人のちゅうちょといったことが考えられるのではないかと考えております。

内閣府といたしましては、市町村において、個別避難計画及び避難行動要支援者名簿の平時の外部提供に関する条例規定の整備、あるいは避難行動要支援者に対しまして、平時から避難支援等関係者と情報を共有して避難の実効性を高めることが重要であることを説明して、個別避難計画等の外部提供に御理解をいただくことに取り組んでいただくことが重要であると考えております。

特に、今般、個別避難計画の作成、努力義務化ということに当たりましては、日頃から要支援者と信頼関係のある介護支援専門員、ケアマネジャーさんとか、相談支援専門員等の福祉専門職等の参画を得て進めることが重要であると考えております。こうした信頼関係のある方から説明をしていただくこと等によりまして、名簿あるいは個別避難計画の外部提供が進められるように取り組んでまいりたいと考えております⁽¹²⁾。

(6) 自治体における防災担当職員

- 田村貴昭委員 共同通信のアンケートに対して、全国の市区町村の二〇・五%が、防災の仕事に専従する職員が存在しないと回答しました。三月七日に配信されたこの記事に大変ショックを受けたのは私だけではないと思います。専従者が一人しかいないという自治体は一四・一%でありました。……自治体の職員は、防災の仕事だけで

(12) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号（令和3年4月15日）16頁。

もたくさんあります。災害時には、対策本部を運営する、避難指示の発令の判断、それから被害情報の収集、関係部署との調整。平時の仕事は、防災計画、マニュアルの見直しや、防災知識の普及啓発、備蓄の管理。経験と知識を要する仕事がたくさんあります。今、担当職員ゼロの自治体でこうした状況を放置しておくことはやはり駄目だと思います。大臣、この対策についてどうされますか。

- 小此木国務大臣 防災対策の第一線を担う市町村において、防災を担当する人材を確保していくことは重要である……。

一方で、自治体は限られた人員、体制の中で多様な住民ニーズに対応する必要があり、特に小規模な自治体では、平時から防災に専従する職員を十分に確保するというのは困難な課題でございます。

このような中で、国としては、防災業務について専門性を有する市町村職員の育成、確保を図るため、平成二十五年から、防災スペシャリスト養成研修を実施しております。

地域防災マネージャー制度として、自治体が防災の専門性を有する外部人材を採用、配置することを支援するため、これに必要となる知識、経験等を有する者を内閣府が証明する制度を運用しており、こうした者を雇用する場合には、特別交付税による措置がございます。

さらに、大規模な災害が発生した場合には、災害応急対策として短期間に多くの業務を行うことが求められ、被災自治体は、災害時相互応援協定など日頃の関係に基づく応援や、被災都道府県及び県内市区町村の応援を受けるほか、総務省の応急対策職員派遣制度を通じた応援職員の派遣により、避難所運営や罹災証明書交付業務等の支援を受けることとなっております⁽¹³⁾。

(7) 国の防災組織

- 杉久武君 防災担当大臣の必置化及び非常災害対策本部長の内閣総理大臣への変更理由について確認するとともに、今回の法改正によって防災担当大臣として総理をどのように補佐されていくお考えか、大臣の決意をお伺いしたい。
- 国務大臣（小此木八郎君） 今回の改正により防災担当大臣を法律上必ず置くこととしたのは、災害の激甚化、頻発化が進み、防災の国政上の重要課題としての位置付けが更に高まる中で、政府として防災担当大臣が重要であることを改めて示すもので

(13) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号（令和3年4月15日）14頁。

あります。

また、非常災害対策本部長の内閣総理大臣への変更については、近年の大規模災害発生時に、これまでも事実上、内閣総理大臣の出席の下、非常災害対策本部会議を開催して、関係省庁等に必要な指示を行ってまいりました。今回の改正は、本部組織と内閣総理大臣の地位を法律上明確に位置付けることで、その指示権限を明確化し、本部機能を格上げ、強化することを目的としたものであります。

今回の改正において、防災担当大臣は非常災害対策本部、副本部長ですね、副本部長として法律上明記され、本部長たる内閣総理大臣を副本部長として補佐をするということになります。また、防災担当大臣は、非常災害に至らない災害にも対応すべく、新設する特定災害対策本部の本部長も担うことになります。

そうした本部体制の中で、内閣総理大臣のリーダーシップの下、関係省庁の調整や被災地のニーズを踏まえた災害対応を実施するなど、引き続き重要な役割を果たしていくこととなります⁽¹⁴⁾。

- 足立敏之君 新たに設置されます特定災害対策本部、……最近の災害だとどういふ災害がそれに該当しそうなのか。
- 政府参考人（青柳一郎君） 特定災害対策本部というのは、非常災害には至らない規模の災害ということで、この災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、その災害が人の生命、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に特別な必要があるときというふうに規定しておりますけれども、これはまあ言ってみれば、国として総合調整をしっかりと行わなければならないような災害の場合にということでございます。

非常災害の場合には非常災害対策本部です。さらに、著しく異常かつ激甚な非常災害の場合には緊急災害対策本部と、レベルが上がっていくわけでございますけれども、災害の対応というのは様々でございますして、あらかじめ三つの本部が対象とする災害に関する基準というのを具体的に設けることはなかなか難しいところでもありますけれども、地域の状況や被害の程度等を勘案して判断することになってくるかと思えます。

また、本部の格上げのような話についても、特定災害対策本部の設置後に、災害の状況を踏まえて非常災害対策本部に格上げするというような本部の区分を変えること

(14) 第204回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号（令和3年4月23日）13頁以下。

も可能でございますので、そこは臨機応変に対応していきたいと考えております。

特定災害対策本部の設置が想定される災害、これは、例えばということでございますけれども、非常災害対策本部設置されませんでした平成三十年の北海道胆振東部地震ですとか平成二十九年の九州北部豪雨などが挙げられるところかと思っておりますけれども、これは、今後の災害に関して言えば、そういった数とかそういうことではなくて、やはり必要性に応じて、内閣総理大臣の判断の下で特定災害対策本部を設置して災害対応に遺漏がないようにしていきたいと考えておるところでございます⁽¹⁵⁾。

○ 杉久武君 今回の法改正によって特定災害対策本部を新たに設ける理由について確認するとともに、災害発生前にこれら災害対策本部を設置可能とする意義と効果について確認をしたいと思います。

○ 政府参考人（青柳一郎君） 現行では、まず、特定災害対策本部の新設についてでございますけれども、現行では、非常災害に至らない程度の災害については、災害対策基本法には基づかない関係省庁災害対策会議といったものを開催して関係行政機関相互の情報共有等を行ってきたところでございます。

しかしながら、近年は災害、大規模化、頻発化が進む中で、災害時における円滑かつ迅速な対応についての要請が高まっておりまして、国の関係機関も連携して、機動的、効果的に災害対応を行う必要がある、また自治体との連携も強化をする必要があると。

このような状況を踏まえまして、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て、本部長によります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々への指示、それから関係機関間の調整を行う権能を与えることによって、よりの確かつ迅速に災害対策、対応を行えるようにするものでございます。

また、災害発生前の国の災害対策本部の設置でございますけれども、これも災害発生のおそれの段階から特定災害対策本部あるいは非常災害対策本部といったものの設置を可能とすることによりまして、本部長からは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って、広域避難などの災害対応を円滑化すると考えております。

さらに、災害救助法の改正によりまして、このおそれの段階から救助法に基づく国

(15) 第204回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号（令和3年4月23日）3頁。

庫負担を可能とすることで、自治体の方で費用面でちゅうちょせずに避難の実施、受入れを判断できるようにするという効果があると考えております⁽¹⁶⁾。

(エ) 付帯決議

(1) 衆議院災害対策特別委員会附帯決議

災害対策基本法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について留意すべきである。

- 一 新たな避難情報の運用開始に当たっては、的確な発令に繋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繋がるよう制度の周知に努めること。
- 二 国の災害対策本部を設置するに当たっては、「誰も取り残さない」というインクルーシブ防災及びSDGsの概念に鑑み、その構成員には、災害時における男女共同参画担当、障がい者施策担当等の職を務める者が必要に応じて含まれるよう留意すること。特に非常災害対策本部を設置する場合において、当該職を担当する特命担当大臣が設置されているときは、当該特命担当大臣も必要に応じて本部員とするよう努めること。
- 三 各市町村における個別避難計画の作成が進むよう、速やかに取組指針を改定するとともに、災害対応人材の確保、各種の財政措置、先進・優良事例に関する情報の提供、市町村等の情報共有の場の設置等、必要な支援を行うこと。特に、市町村について福祉部局と防災部局の綿密な連携が図られるよう後押しすること。
- 四 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に係る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。
- 五 水防法等に基づく避難確保計画による避難支援の対象外の避難行動要支援者については、速やかに個別避難計画を作成する等、切れ目のない避難支援が行われるよう、適切な助言をすること。
- 六 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、その改善に努めること。

(16) 第204回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号（令和3年4月23日）12頁。

七 広域避難については、地方公共団体の相互応援や民間事業者等との協力に関する協定の締結等、住民等への周知啓発、避難訓練の実施、優良事例に関する情報の提供等、平常時から円滑な実施に向けた取組を進めること。また、広域避難のみならず、自らの地方公共団体内での垂直避難、公共施設や民間の大型商業施設への避難など、現実的に対応可能な複数の避難パターンも組み合わせることで、地域における総合的な避難対策の一層の強化が図られるよう支援すること。

八 国、都道府県及び市町村の防災会議の委員の任命については、女性、障がい者、高齢者など多様な主体の視点を取り入れることができるよう、制度及び運用の改善に努めること。

(2) 参議院災害対策特別委員会附帯決議

災害対策基本法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 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。また、より正確かつ迅速な避難情報を提供するため、AIの活用によるSNS情報の分析、デジタル技術等を活用し、災害リスクの予測精度向上に努めること。
- 二 国の災害対策本部を設置するに当たっては、「誰も取り残さない」というインクルーシブ防災及びSDGsの概念に鑑み、その構成員には、災害時における男女共同参画担当、障がい者施策担当等の職を務める者が必要に応じて含まれるよう留意すること。特に非常災害対策本部を設置する場合において、当該職を担当する特命担当大臣が設置されているときは、当該特命担当大臣も必要に応じて本部員とするよう努めること。
- 三 各市町村における個別避難計画の作成が進むよう、速やかに取組指針を改定するとともに、防災や災害対応人材の確保、各種の財政措置、先進・優良事例に関する情報の提供、市町村等の情報共有の場の設置等、必要な支援を行うこと。特に、市町村について福祉部局と防災部局の綿密な連携が図られるよう後押しすること。
- 四 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。

五 水防法等に基づく避難確保計画による避難支援の対象外の避難行動要支援者については、速やかに個別避難計画を作成する等、切れ目のない避難支援が行われるよう、適切な助言をすること。

六 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、避難生活における保健、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。

七 広域避難については、地方公共団体の相互応援や民間事業者等との協力に関する協定の締結等、住民等への周知・啓発、避難訓練の実施、優良事例に関する情報の提供等、平常時から円滑な実施に向けた取組を進めること。また、広域避難のみならず、自らの地方公共団体内での垂直避難、公共施設や民間の大型商業施設への避難など、現実的に対応可能な複数の避難パターンも組み合わせることで、地域における総合的な避難対策の一層の強化が図られるよう支援すること。

八 国、都道府県及び市町村の防災会議の委員の任命については、女性、障がい者、高齢者など多様な主体の視点を取り入れることができるよう、制度及び運用の改善に努めること。

右決議する。

Ⅲ 災害時等の緊急時における国と地方

(1) 災害対策法制度の基本的考え方

自然災害などへの対策法制は、理念型としては、対症療法的制度から災害リスクの回避・軽減等を含む事前対応・災害対応・事後対応というフェーズの全体を通じた政策的・法的な目標・目的を達成するための総合性・計画性・科学的合理性の担保へ、集権的な緊急時法制から分権的・地方自治に根差した民主的法制へ、そして、恩恵・治安措置から生存権などの権利保障としての給付へという展開がみられ、それは現在

の基底となっている⁽¹⁷⁾。それゆえ、最近の安易な「危機の喧伝」と中央集権的方向への変化には注意が必要であろう。

地方分権が推進されるものの、危機対応の実働を主に担う基礎自治体において、合併や行財政改革の進行により広域化した区域内における地域特性・災害の多様化、地域における重要インフラ等の維持・整備等に必要な専門的人材を含むマンパワー不足等が指摘されてきた⁽¹⁸⁾。前記の国会審議においても指摘されたように、防災専従職員が配置されていない基礎自治体も少なくない⁽¹⁹⁾。そうであれば、災害対策の基底を構成する基礎自治体の機能強化がまず必要となろう。

(2) 広域避難に関する自治体間の協議

比較的規模の大きな災害発生が見込まれる場合、住民の生命等を保護するため、広域避難に際し、地方公共団体の区域で予想される災害の規模、受入れが必要となる要避難者の数、避難先の地方公共団体の収容能力等に関して、様々な状況が想定される。このため、要避難者の受入れに当たっては、要避難者の受入れの可否に限らず、具体的に予想される災害の規模、受入要避難者数、受入施設等を含め、避難元の地方公共団体の長と避難先の地方公共団体の長との間で調整がなされる必要があるため、協議制度が導入された。

災対法上の協議として新設されるのは、

- ① 市町村長（協議元市町村長）による同一都道府県内の市町村長（協議先市町村長）への協議（第61条の4）。協議について都道府県知事に報告義務があり、市町村長から求められたときの知事による助言、
- ② 市町村長（協議元市町村長）からの要求を受けた都道府県知事（協議元都道府県知事）による他の都道府県知事（協議先都道府県知事）への協議及び協議を受けた当該他の都道府県知事（協議先都道府県知事）による関係市町村長（都道府県外協議先市町村長）への協議（第61条の5）。なお、内閣総理大臣への報告義務があり、都道府県知事から求められたときの内閣総理大臣による助言、
- ③ 市町村長（協議元市町村長）による他の都道府県内の市町村長（都道府県外協議

(17) 拙稿「災害・リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題」法時81巻9号8頁以下（2009年）。

(18) 例えば、室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化』（ミネルヴァ書房・2013年）収載の各論文参照。

(19) 第204回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号（令和3年4月15日）14頁参照。

先市町村長)への協議(第61条の6)。協議元市町村長から都道府県知事そして内閣総理大臣への報告義務がある(助言規定はない)。

広域一時滞在制度の基本的仕組みを広域避難制度に取り入れたもので、広域避難を実効的にするための報告・助言の仕組みがあるが、想定可能な範囲内で事前対策が機能を発揮しないとき、どれだけ、都道府県、内閣府が後方支援機能を発揮しうるか、シミュレーションや具体的な検討が必要であろう。併せて、あらかじめ関係する自治体間での日常的な連携を強化しておく必要もあろう。

(3) 国の関与(指示権)

まず、自治事務に関する各種災害対策本部長の指示権に関し、従前の例では、自治体の教育事務に関する管理執行について、2007(平成19)年地教行法改正により、「文部科学大臣は、都道府県教育委員会又は市町村教育委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、緊急の必要があるときは、当該教育委員会に対し、当該違反を是正し、又は当該怠る事務の管理及び執行を改めるべきことを指示できる。ただし、他の措置によっては、その是正を図ることが困難である場合に限る。」旨の規定があったが、2014(平成26)年改正により、「児童、生徒の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれ、その被害の拡大又は発生を防止するため、緊急の必要があるときは」と要件が明確にされた。この規定との比較でいえば、災害対策であることを念頭に置きつつ、内閣総理大臣等が指示することができる要件が十分明確化されているか、検討が必要であろう。

(しもやま けんじ 早稲田大学法学学術院教授)