

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 204 回国会法律案等 N A V I 「災害対策基本法等改正案」
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	433 号
刊行日	2021-4-14
頁	47-51
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210414.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 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

災害対策基本法等改正案

1. 提出の経緯

近年、温暖化に伴う気候変動によって、台風や豪雨による災害が激甚化・頻発化してきている。そのような中で、平成 30 年 7 月豪雨、令和元年東日本台風（令和元年台風第 19 号）、令和 2 年 7 月豪雨などでは高齢者を中心に多くの犠牲が出た¹。

平成 30 年 7 月豪雨は平成年間でも最も犠牲者の多い豪雨災害となり、在宅の高齢者が多く被災したことから、要配慮者（高齢者、障害者、妊産婦等）の避難の在り方、防災情報が避難行動に結び付かない実態などが課題とされ、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」において検討がなされ、平成 30 年 12 月に「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）」が取りまとめられた。

内閣府は、同報告を踏まえ、平成 31 年 3 月に「平成 30 年 7 月豪雨を踏まえ 2019 年度出水期までに実施する具体的な取組」を取りまとめ、「避難勧告等に関するガイドライン」²を改定した。同改定では、住民等が情報の意味を直感的に理解できるよう、災害の危険度を 5 段階に分け、段階ごとに設定される警戒レベルに応じ、住民が取るべき行動を知らせ、住民等の避難行動等を支援することとされた³。

しかし、翌年の令和元年東日本台風でも、避難が行われず、あるいは、避難が遅れたことによる被災、豪雨・浸水時の屋外移動中の被災、高齢者等の被災が多く発生した。そして、住民の「自らの命は自らが守る」意識が不十分であることや行政による避難情報や避難の呼びかけがわかりにくいとの課題、広域避難を実施するタイミングや避難場所等について広域避難が抱える困難さなどが顕在化した。

こうしたことから、令和元年 12 月、令和元年台風第 19 号等による被害を教訓とし、激甚化・頻発化する豪雨災害に対し、避難対策の強化を検討するため、内閣府中央防災会議防災対策実行会議の下に「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「台風 19 号災害避難WG」という。）が設置された。

¹ 平成 30 年 7 月豪雨では、死者が特に多かった岡山県、広島県、愛媛県で 60 代以上の犠牲者が約 66%を占めた。令和元年東日本台風では、死者 84 名（元年 12 月 12 日までの数。災害関連死を除く。）のうち 65 歳以上の犠牲者の占める割合が約 65%となった。令和 2 年 7 月豪雨では、死者 80 名（2 年 8 月 12 日までの数。災害関連死を除く。）のうち 65 歳以上の犠牲者の占める割合が約 79%となった。

² 「避難勧告等に関するガイドライン」は、市町村長が避難勧告等を適切なタイミングで発令できるようにするため、内閣府が平成 17 年 3 月に策定した「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を数次にわたって様々な災害の教訓の下に改定し続けてきたものである。

³ 具体的には、市町村は「警戒レベル 3」で高齢者等の要配慮者が避難を行う「避難準備・高齢者等避難開始」を、「警戒レベル 4」ではそれ以外の全員が避難するよう「避難勧告」と更に強い「避難指示（緊急）」を発令し、「警戒レベル 5」では「災害発生情報」を発令し、災害が実際に発生したものとして、住民等が命を守る最善の行動を取ることを呼びかけることとされている。

台風 19 号災害避難WGでは、令和 2 年度出水期までに速やかに実施すべき対策、令和 2 年度以降も検討を行い早期に結論を得る抜本的な対策について議論が行われた。特に、避難情報や避難行動要支援者の避難等、制度的検討が必要となるものについては主な論点を整理し、引き続き議論・検討を進めることとされ、令和 2 年 3 月に、「令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」と令和 2 年度出水期までに速やかに実施すべき対策が取りまとめられた。

同報告では、今後検討すべき課題として、以下の 3 点が提言された。

- ①避難勧告・避難指示（緊急）について地方公共団体の意見を踏まえた制度上の整理
- ②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の検討
- ③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

そして、令和 2 年 6 月、上記①、③を議論する場として「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・広域避難等 SWG」という。）が、②を議論する場として「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「高齢者等避難 SWG」という。）が、台風 19 号災害避難WGの下にそれぞれ設置された。

避難情報・広域避難等 SWG では、令和 2 年 12 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のあり方について（最終とりまとめ）」（以下「避難情報・広域避難等 SWG 最終とりまとめ」という。）が取りまとめられ、避難情報及び広域避難等に関する制度面における改善の方向性として、具体的には、避難を促す情報である警戒レベル 4 の避難勧告と避難指示（緊急）を避難指示に一本化（現行の避難勧告のタイミングで避難指示を発令）すること、大規模広域避難を円滑に行うための「災害が発生するおそれ」の段階での災害対策本部の設置、地方公共団体が避難場所・避難手段の協議・要請を行えるようにすることなどが提言されている。

高齢者等避難 SWG では、令和 2 年 12 月、「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）」（以下「高齢者等避難 SWG 最終とりまとめ」という。）が取りまとめられ、特に、避難行動要支援者の避難に係る個別計画⁴について、制度上、①市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、更に取組を促進すること、②市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することなどが提言されている。

2. 法案の概要

これらの提言を踏まえ、頻発する自然災害に対応して、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ため、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）において、避難勧告・避難指示の一本化等、個別避難計画の作成の努力義務化、災

⁴ 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者（避難行動要支援者）を把握するために市町村が作成する名簿（避難行動要支援者名簿）の掲載者のために、市町村が任意で作成する個別の避難計画。施設入居者の避難は入居施設が実施するので、施設に入居していない要配慮者が主にその対象となる。

害発生のおそれ段階での国の対応と災害対策の実施体制の強化、広域避難に係る規定の整備等の措置を講ずることとするとともに、災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）において、救助の対象の拡大等の措置等を講ずることとするため、「災害対策基本法等の一部を改正する法律案（閣法第 50 号）」が令和 3 年 3 月 5 日、内閣から国会に提出された。

（１）避難勧告・避難指示の一本化等

災害対策基本法第 60 条では、市町村の避難の指示等について定められており、従来、市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告（避難勧告）し、急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示（避難指示）することができると規定されている。しかし、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し、これらの違いも十分に理解されていないことから⁵、本法律案では、同条第 1 項から避難勧告に関する部分が削除され、避難指示に一本化されている。

さらに、同条第 3 項も改正され、「緊急安全確保」に関する規定が整備されている。これにより、避難のための立退きがかえって危険な場合、市町村長は必要と認める住民等に対し、屋内だけでなく屋外での安全確保についても指示できることとされている。

また、第 56 条第 2 項も改正され、市町村長が災害の警報等を行うに当たって、要配慮者について、避難勧告や避難指示（緊急）の発令を受けた場合の避難ができるよう特に配慮しなければならない旨から、円滑かつ迅速な避難の確保が図られるよう必要な情報の提供その他の必要な配慮をするものとするに改められ、警戒レベル 3 での避難情報の提供について法的位置付けが明確化されている。なお、法改正後、「避難勧告等に関するガイドライン」において警戒レベル 3 で市町村が発する避難情報としての「避難準備・高齢者等避難開始」は、「高齢者等避難」に改められる見込みである。

（２）個別避難計画の作成の努力義務化

平成 25 年の災害対策基本法改正により、市町村に対して避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられたことに伴い、令和元年 6 月時点で約 99% の市町村で名簿が作成されている。一方、同時点で、市町村が同名簿の掲載者ごとに任意で作成する避難計画としての「個別計画」については、全掲載者の作成が完了している市町村は全体の約 12.1%、掲載者の一部について作成が行われている市町村は 50.1% とされている。

「高齢者等避難 SWG 最終とりまとめ」では、個別計画の作成が災害時の避難支援等を実効性のあるものとするために有効であるとされ、それが更に促進されるようにするために制度的な位置付けの明確化が必要であるなどとされた。

そのため、本法律案では、災害対策基本法第 49 条の 14 から第 49 条の 17 までは新設され、その名称が「個別避難計画」に改められ、市町村にその作成の努力義務が課されている。

⁵ 第 1 回避難情報・広域避難等 SWG 「避難情報の制度検討における論点等」（令 2.6.1）18 頁

（３）災害発生のおそれ段階での国の対応と災害対策の実施体制の強化

現行の国の災害対策本部には、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合に設置される緊急災害対策本部⁶、非常災害が発生した場合に設置される非常災害対策本部⁷がある。

本法律案では、非常災害対策本部の本部長が国務大臣（防災担当大臣）から内閣総理大臣に格上げされ、内閣官房や指定行政機関の職員等が担当していた副本部長、本部員も、副本部長は防災担当大臣、内閣官房長官等の国務大臣が担当し、本部員も国務大臣、副大臣のほか内閣危機管理監や指定行政機関の長が担当することとされている。

また、これまで、非常災害に至らない災害については、災害対策基本法に基づかない関係閣僚会議や関係省庁災害対策会議が開催されて災害対応がなされてきたが、非常災害に至らないものの、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災害を「特定災害」と定め、防災担当大臣を本部長とする「特定災害対策本部」を新設することとされている。これにより災害対策の実施体制の強化がなされている。

さらに、緊急災害対策本部、非常災害対策本部、特定災害対策本部は、それぞれの災害の発生後だけでなく、発生するおそれがある事前の段階でも設置できることとされている。

なお、これに合わせて、災害救助法も改正される。災害のおそれがある段階において、国が特定災害対策本部、非常災害対策本部、緊急災害対策本部のいずれかを設置し、その所管区域が告示されたときは、都道府県知事あるいは救助実施市長⁸は、その所管区域内の市町村内において救助（避難所の供与）が実施できることとされている。

（４）広域避難に係る規定の整備

広域避難を制度的に可能とするため、本法律案では、災害対策基本法第8条第2項が改正され、地方公共団体の広域避難に関する協定の締結の促進について定められるとともに、同法第61条の4から第61条の8までが新設されている。

同法第61条の4では、市町村長が避難指示を発令した場合、その市町村内では要避難者の避難場所の確保が困難な場合、同一都道府県内の市町村長に要避難者の受入れについて

⁶ 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、平成28年）197～198頁によると、「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している。災害対策基本法における緊急災害対策本部の設置例は、東日本大震災の「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。なお、阪神淡路大震災で設置された「兵庫県南部地震緊急対策本部」は、閣議決定に基づき内閣に設置されたもので、災害対策基本法に基づくものではない。

⁷ 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、平成28年）180～181頁によると、「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できないとしつつ、過去の非常災害対策本部の設置された事例として、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の特徴を挙げている。

⁸ 救助実施市とは、一定規模の災害時に都道府県に代わって救助の実施主体として自らの事務で被災者の救助を行うことを内閣総理大臣から認められ、指定された市のことである。現在12市が指定されている。

協議できることとされている。協議先の市町村は、正当な理由がなければ受け入れなければならないこととされている。

同法第 61 条の 5 では、市町村長（協議元市町村長）が避難指示を発令した場合、要避難者を他の都道府県に滞在させる必要があると認めるときは、都道府県知事（協議元都道府県知事）に対し、他の都道府県知事（協議先都道府県知事）と要避難者の受入れについて協議するよう求めることができ、協議先都道府県知事は関係市町村と協議を行い、協議を受けた市町村（都道府県外協議先市町村長）は、正当な理由がなければ受け入れなければならないこととされている。要避難者の受入れが決まった場合、その結果を、都道府県外協議先市町村長は協議先都道府県知事に報告し、協議先都道府県知事は協議元都道府県知事に通知し、協議元都道府県知事は協議元市町村長に通知することとされている。

一方、同法第 61 条の 6 では、協議元市町村長が事態に照らし緊急を要すると認めるときは、同法第 61 条の 5 の手続を踏まず、都道府県外協議先市町村に、要避難者の受入れについて直接協議することができることとされている。

また、同法第 61 条の 8 では、災害が発生するおそれがあり、居住者等の身体を当該災害から保護するため緊急の必要があると認めるときは、都道府県知事は、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に対し居住者等の運送を要請できることとされている。

3. 主な課題

法律の施行日は、公布日より 1 月を超えない範囲内において政令で定める日と定められている。これにより、出水期までのスピード感をもった対応が期待されるが、国民には避難指示への一本化を徹底して周知し、地方公共団体には災害の発生のおそれ段階における国の各種災害対策本部の設置や広域避難の仕組みを熟知してもらう必要がある。

広域避難の制度化については、特に、本法律案の規定によって他の市町村から避難者の受入れについて協議の申入れが行われる場合、防災協定を超える事態に直面していることが想定され、早急な判断や決定が求められることになろう。また、避難に係る居住者等の輸送について大規模に行われる場合も予想される。「避難情報・広域避難等 SWG 最終とりまとめ」では、費用負担を理由に、行政が手配する避難手段についての調整の停滞や大規模広域避難の実施判断が躊躇されることによる円滑な避難実施への支障が懸念されており、本法律案による改正に伴い、広域避難の輸送費に対する財政的支援が必要ではないか。

また、ハザードエリアに居住する個別避難計画の作成優先度の高い避難行動要支援者は約 250 万人と推計されている。本法律案により市町村の個別避難計画の作成が努力義務化されることに伴う支援策として、市町村の個別避難計画の作成経費として見込まれる 180 億円程度について地方交付税措置（普通交付税）を講ずる予定とされている。個別避難計画の作成は市町村の責任であるが、国も進捗を把握し、遅れている市町村に対しては作成を促す取組を行う必要がある。また、避難行動要支援者が個別避難計画作成時と同じ状況であるとは限らないので、その更新も重要となろう。

やまごし のぶひろ
(山越 伸浩・国土交通委員会調査室)