

「災害対策基本法等の一部を改正する法律について」

内閣府 政策統括官（防災担当）付 参事官（防災計画担当） 小玉 典彦

はじめに

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ことを目的とした、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）が、令和3年5月10日に公布され、5月20日に施行されております。本稿では、今回の改正に至った背景や改正の概要について解説いたします。

1. 本改正の背景及び必要性について

甚大な被害をもたらした令和元年東日本台風（台風第19号）等においては、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という課題が顕在化したことに加え、避難しなかった又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、高齢者等の被災等も多数発生したことから、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「令和元年台風第19号WG」という。）が設置され、こうした課題を踏まえた検討が行われました。

令和元年台風第19号WGの報告（令和2年3月）においては、令和2年度出水期¹までに実施すべき対策が示されるとともに、令和

2年度も引き続き検討を行うべき事項として、「災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に規定される避難勧告及び避難指示の取扱い、高齢者等の避難の実効性確保、広域避難²等が挙げられました。

- 1：出水期は、地域や河川により異なるが、6月頃とされていることが多い（融雪の影響で北海道等の寒冷地の出水期は4月頃とされていることが多い）。
- 2：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。

このため、令和2年度も引き続き検討を行うべきものとされた事項については、令和2年6月より開催された「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「避難情報等SWG」という。）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「高齢者等SWG」という。）においてさらに検討が進められ、各報告がとりまとめられました。

そして、これらの報告に示された検討課題等に対応するため、令和3年3月に「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」を第204回国会に提出したところであり、衆参両院での審議を経て令和3年4月に成立しました（令和3年法律第30号）。

本法律では、第一に、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保をさらに促進するため、

- ・避難勧告・避難指示の避難指示への一本化
 - ・自ら避難することが困難な高齢者・障害者等の避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である「個別避難計画」の作成の市町村への努力義務化
 - ・災害が発生するおそれ段階での国の災害対策本部の設置
 - ・当該本部が設置された場合における災害救助法の適用
 - ・広域避難に係る居住者等の受入れ等に関する規定の整備
- 等の措置を講じています。

- 第二に、政府への支援ニーズが高まる中、災害対策の実施体制の強化を図るため、
- ・非常災害対策本部の本部長の内閣総理大臣への変更
 - ・非常災害に至らない規模の災害における内閣府特命担当大臣（防災）を本部長とする特定災害対策本部の設置
 - ・内閣府における内閣府特命担当大臣（防災）の必置化

等の措置を講じています。

なお、本法律については、大規模な水害等が発生する可能性のある梅雨の時期までに施行することとしていたところであり、令和3年5月20日に施行されました。

各改正事項の詳細については、以下のとおりです。

2. 各改正事項について

災害時における円滑かつ迅速な避難の確保
避難勧告・避難指示の避難指示への一本化等

令和元年台風第19号WGにおいて実施した住民アンケートでは、避難勧告を「避難の準備を始める段階」

「まだ避難を開始すべき段階ではないが自主的に避難する段階」と誤って認識している人が多いことや、実際に避難するタイミングが避難勧告であると回答した人は約4分の1と限定的であるなど、避難勧告で避難すべきであることが理解されていないことが明らかになりました。

また、避難勧告と避難指示の違いが理解されておらず、避難指示が発令されるまで避難しない、いわゆる「指示待ち」の人が依然として多いことも明らかになりました。

さらに、避難情報等SWGにおいて、実際に避難情報の発令を行っている市町村長に対して実施したアンケートにおいても、避難勧告と避難指示については、

- ・現行制度は避難のタイミングが2つあるようになり分かりづらく避難行動を起こしづらい
- ・住民からするとどちらも避難するという意味では一緒であり、また勧告と指示の違いを理解している住民は多くなく、区別することに意味がない
- ・2段階あると避難勧告では避難しなくていいと誤解され、指示待ちにつながるおそれがある

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の一つにすることを求める意見が多数示されました。

以上を踏まえ、避難勧告と避難指示を避難指示へ一本化するなど、避難情報の包括的な見直しを行いました。

個別避難計画の作成

近年の災害において、多くの高齢者・障害者等が被災していることから、自ら避難することが困難な高齢者・障害者等の避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である個別避難計画の作成を一層推進する

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づく情報を活用



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



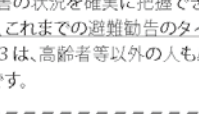
【図1】 災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要】

令和3年5月20日から

警戒レベル
4

避難指示で必ず避難

避難勧告は廃止です

警戒レベル	新たな避難情報等		これまでの避難情報等
5	 災害発生 又は切迫	きんぎゆうあんぜんかくほ 緊急安全確保 ※1	災害発生情報 (発生を確認したときに発令)
~~~~<警戒レベル4までに必ず避難！>~~~~			
4	 災害の おそれ高い	ひなんしじ <b>避難指示</b> ※2	・避難指示(緊急) ・避難勧告
3	 災害の おそれあり	こうれいしゃとうひなん <b>高齢者等避難</b> ※3	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	 気象状況悪化	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	早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

※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は必ず発令される情報ではありません。  
 ※2 避難指示は、これまでの避難勧告のタイミングで発令されることになります。  
 ※3 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ普段の行動を見合わせ始めたり、避難の準備をしたり、危険を感じたら自主的に避難するタイミングです。


警戒レベル5は、  
すでに安全な避難ができず  
命が危険な状況です。  
**警戒レベル5緊急安全確保の  
発令を待ってはいけません！**

避難勧告は廃止されます。  
これからは、  
警戒レベル4避難指示で  
危険な場所から全員避難  
しましょう。

避難に時間のかかる  
高齢者や障害のある人は、  
警戒レベル3高齢者等避難で  
危険な場所から避難  
しましょう。


内閣府(防災担当)・消防庁

【図2 新たな避難情報の周知ポスター 1 / 2】




ひなん  
「避難」って  
何すれば  
いいの？

小中学校や公民館に行くことだけが避難ではありません。  
「避難」とは「難」を「避」けること。  
下の4つの行動があります。



**行政が指定した避難場所  
への立退き避難**


自ら携行するもの  
・マスク  
・消毒液  
・体温計  
・スリッパ 等



**安全な親戚・知人宅  
への立退き避難**

普段から災害時に避難することを相談しておきましょう。

※ハザードマップで安全かどうかを確認しましょう。




**普段から  
どう行動するか  
決めておき  
ましょう**

**安全なホテル・旅館  
への立退き避難**

通常の宿泊料が必要です。事前に予約・確認しましょう。

※ハザードマップで安全かどうかを確認しましょう。




**屋内安全確保**

ハザードマップで以下の「3つの条件」を確認し自宅にいても大丈夫かを確認する必要があります。


■■■■ 想定最大浸水深

※土砂災害の危険がある区域では立退き避難が原則です。




「3つの条件」が確認できれば浸水の危険があっても自宅に留まり安全を確保することも可能です

**① 家屋倒壊等氾濫想定区域に入っていない  
(入っていると…)**



流速が速いため、木造家屋は倒壊するおそれがあります




地面が削られ家屋は建物ごと崩落するおそれがあります

3・4階	5m~10m未満 (3階床上浸水~4階軒下浸水)
2階	3m~5m未満 (2階床上~軒下浸水)
1階	0.5m~3m未満 (1階床上~軒下浸水)
1階床下	0.5m未満(1階床下浸水)

**③ 水がひくまで我慢でき、水・食糧などの備えが十分  
(十分じゃないと…)**

水、食糧、薬等の確保が困難になるほか、電気、ガス、水道、トイレ等の使用ができなくなるおそれがあります



※①家屋倒壊等氾濫想定区域や②水がひくまでの時間(浸水継続時間)はハザードマップに記載がない場合がありますので、お住いの市町村へお問い合わせください。

豪雨時の屋外の移動は車も含め危険です。やむをえず車中泊する場合は、浸水しないよう周囲の状況等を十分に確認して下さい。

【図3】 新たな避難情報の周知ポスター 2 / 2】

9

ことにより、高齢者等の円滑かつ迅速な避難を図る必要があるとの高齢者等SWGの最終取りまとめ等を受けて、一部の市町村において、既に作成が進められている個別避難計画について、全国的に作成を推進する観点から、個別避難計画の作成を市町村の努力義務とすることとしました。

加えて、個別避難計画に記載された情報については、平常時には、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、消防機関、民生委員などの避難支援等関係者等に対して情報提供できることとし、さらに災害時には、避難行動要支援者及び避難支援等実施者の同意を得なくても避難支援等関係者等に対して情報提供できることとするなど、避難行動要支援者の避難の実効性を高める措置を講じました。

#### 災害が発生するおそれ段階での国の災害対策本部の設置 / 当該本部が設置された場合における災害救助法の適用

近年、台風進路予報の精度が年々向上するなど気象予報の技術が向上しており、発災前の段階においても大規模災害発生の事前予測が一定程度の確度で可能となっています。こうした中、気象庁では、気象警報の発表基準をはるかに超える異常な現象が予想され、重大な災害が起こるおそれが著しく大きい場合に「特別警報」を発表する取組を平成25年8月から開始しています。また、特別警報の発表（台風の場合は12時間前）を行う可能性がある場合、その旨を数日前から発表することとしています。このように大規模災害発生の事前予測が一定程度の確度で可能となることを、災害対応に最大限活かすためには、大雨特別警報等が発表される見込みがある自然現象について、事前の準備など発災時に備

えた対応をできるだけ早く取ることが重要です。

しかしながら、令和元年東日本台風においては、気象庁の特別警報の発表等を受け、浸水想定区域の住民に広域避難を呼びかけたところ、避難所へ向かう車で渋滞が発生する、渋滞を理由に避難をあきらめる等の問題が発生しました。

以上を踏まえ、災害発生前であっても住民等の円滑な避難等の災害応急対策を迅速に実施できるよう、災害が発生するおそれ段階においても、関係機関との総合調整等を行う国の災害対策本部を設置できることとしました。

併せて、おそれ段階において国の災害対策本部を設置したときは、都道府県知事等は、本部の所管区域とされた市町村の区域内において、災害救助法による救助（避難所の供与）を実施できることとしました。

#### 広域避難に係る居住者等の受入れ等に関する規定の整備

災害発生後のみならず、災害の発生が予測される場合など、より早い段階から多くの居住者等の避難行動を促す必要性が高まっているところであり、特に、広域避難については、江東5区（墨田区、江東区、足立区、葛飾区及び江戸川区）をはじめとする全国の市区町村において検討が進められています。

この点、災害が予測される段階における広域避難や、避難のための居住者等の運送は、事前に他の地方公共団体や運送事業者と締結した協定等に基づき実施されることが基本となりますが、実際には、災害発生後における課題と同様に、

- ・広域避難先として予定していた地方公共団体も被災するおそれが高いため、居住者等の受入れが困難となる

・協定による対応として想定していた規模以上の災害が発生するおそれがある場合には、追加で他の運送事業者に要請する必要が生じる

など、協定等が十分に機能しない事態も想定されます。

以上を踏まえ、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つつも、災害が発生するおそれがある段階における広域避難等の円滑な実施を確保するため、地方公共団体間の居住者等の受入れや、地方公共団体と運送事業者間の居住者等の運送に係る協議規定を整備しました。

#### 災害対策の実施体制の強化

非常災害対策本部の本部長の内閣総理大臣への変更

近年、災害時における円滑かつ迅速な対応についての社会的要請が高まる中、非常災害対策本部においては、高度かつ複雑な調整を要する災害応急対策について、的確かつ迅速に対応することが必要とされています。

このため、これまで非常災害対策本部においては、災害対策基本法上の構成員ではない内閣総理大臣や関係閣僚が出席し、内閣総理大臣から関係大臣に対して指示を出す等の実務上の対応が行われてきたところです。

このような状況を踏まえ、災害対策基本法を見直し、非常災害対策本部について、本部長を内閣総理大臣に変更するとともに、関係閣僚を構成員とするほか、本部長から関係指定行政機関の長への指示権限を付与することなどにより、迅速性や被災者へのきめ細かい支援のため高度な判断・調整が求められる災害応急対策について、その実施体制を強化することとしました。

非常災害に至らない規模の災害における内閣府特命担当大臣（防災）を本部長とする特定災害対策本部の設置

近年、災害対策基本法上の「非常災害」に至らない規模であるものの、政府が関係閣僚会議を開催するなど特別な対応を行う必要が生じた災害も一定程度発生しているところですが、これらの災害については、

- ・島しょ部において大規模な土砂災害や崖崩れ等により著しい被害が生じ、被災自治体の限られたリソースだけでは対応が困難な中、迅速に災害応急対策に当たる必要が生じた
- ・複数の都道府県の地域に係る災害であり、住民避難や救助について、政府における調整の下で、被災自治体に加え周辺自治体も含めた関係機関等が連携して機動的かつ効果的に災害応急対策にあたる必要が生じた等の特徴がありました。

また近年、社会的な要請や地域における事情として、少子高齢化等に伴い自ら避難することが困難で避難に支援を要する者が増加する一方で、発災時における災害応急対策について、迅速な避難や救助、物資供給等の面において社会的要請が一段と高まっていることがあり、非常災害に至らないような災害の発生時においても、国の関係機関が連携して機動的かつ効果的に災害応急対策を行うため、政府の災害対策の実施体制を強化することが必要となっています。

以上を踏まえ、非常災害に至らない規模の災害であって、地域の状況等の事情を勘案して災害応急対策を推進するため特別の必要がある特定災害については、内閣府特命担当大臣（防災）等を本部長とする特定災害対策本部を設置できることとしました。

内閣府における内閣府特命担当大臣(防災)の必置化

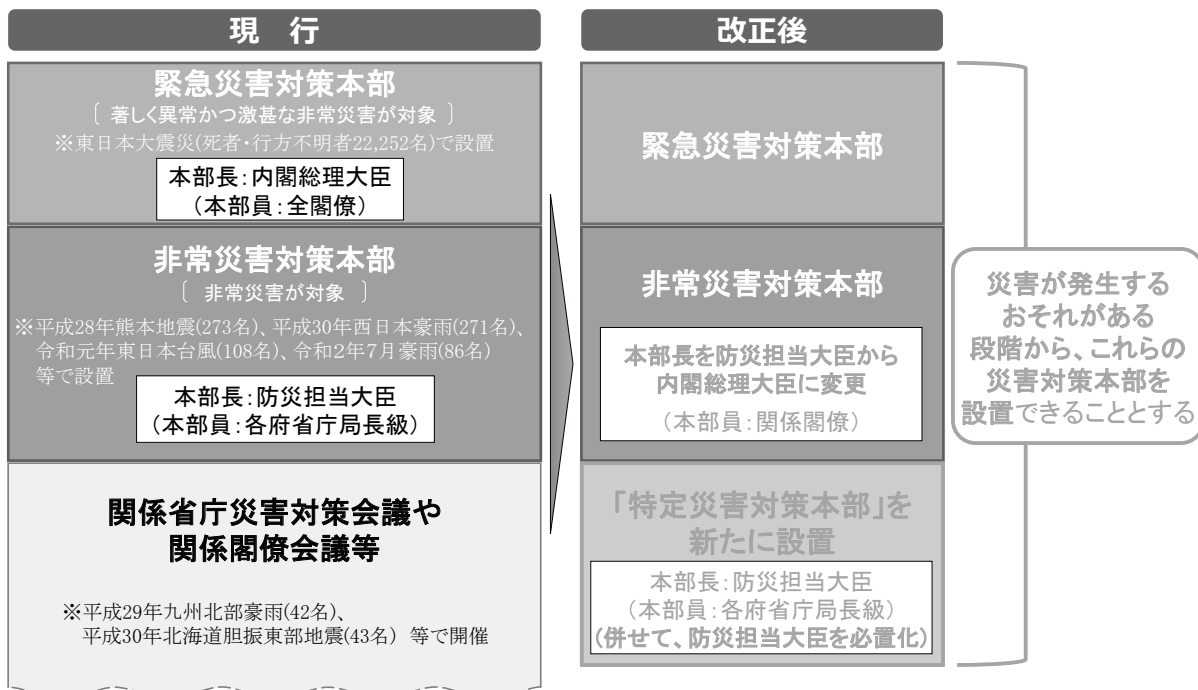
これまで述べてきたとおり、防災政策については、国政上の重要課題としての位置付けがさらに高まるとともに、内閣府が実施する防災施策については、南海トラフ地震や首都直下地震への備え、防災意識の意識啓発・向上など中長期的な視点で取り組んでいくことが求められるなど、防災担当の特命担当大臣に求められる役割は一層高まるとともに、具体的な施策の実施に当たっては複数の省庁の連携を必要とするものが多いことから、高い次元で行政各部の施策の統一を図る必要があります。

平成13年1月の中央省庁再編以降、内閣府特命担当大臣(防災)は各内閣において常に任命されてきたところですが、頻発化する大

規模災害に適切に対応し、国民の安全の確保に政府一体として取り組むため、防災分野を掌理する特命担当大臣を法律上も必置することとし、政府の防災体制について組織面での一層の強化を図ることとしました。

おわりに

本法律は、令和3年5月20日に施行されました。内閣府としては、梅雨・台風シーズンにしっかりと対応するため、新しい避難情報をはじめとする今回の改正内容について、引き続き住民の皆様に対し十分に周知を図っていくとともに、災害における円滑かつ迅速な避難の実効性が確保されるよう、今後とも、様々な取組を推進してまいります。



【図4 災害対策本部の見直しについて】