

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（防災担当）

1 本改正の背景及び必要性について

甚大な災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ため、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、広域避難等が挙げられました。

これらの検討事項に

ついては、令和2年6月から「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。）

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。

<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。



避難行動要支援者が避難所に避難する際のイメージ

2) 個別避難計画(*)の作成

<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。

<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。



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。



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(*)

3) 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加

3. 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

4. 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】

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。）において検討が進められ、各報告書がとりまとめられたことを踏まえ、これらの検討課題に対応するため、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、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。同年5月10日公布、同年5月20日施行）。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

(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など、避難勧告の段階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つあるようで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



【図2 新たな避難情報の周知ポスター1/2】



【図3 新たな避難情報の周知ポスター2/2】

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を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。

②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おり、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、当該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提供できることとし、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に対して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。

③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、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っていることを災害対応に最大限活かすためには、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ています。

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、当該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。

④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

③のとおり、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対応についても、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。

- ・ 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

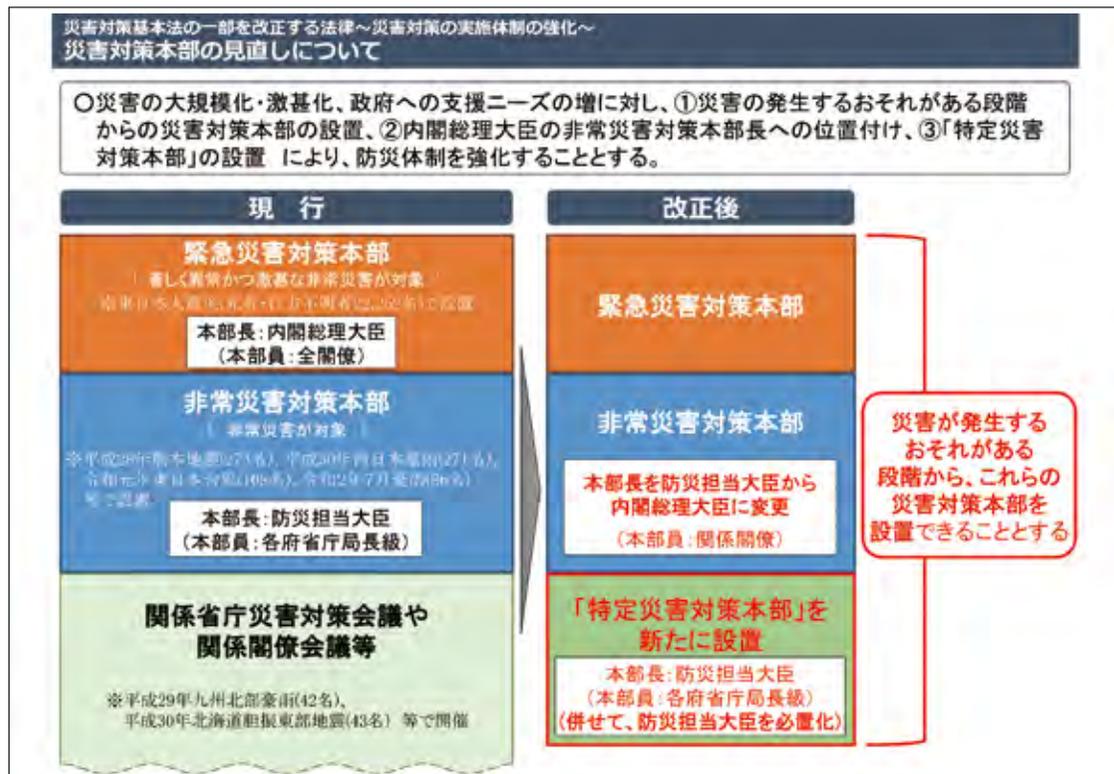
実施を確保するため、地方公共団体間の居住者等の受入れや、地方公共団体と運送事業者間の居住者等の運送に係る協議規定を整備しました。

(2) 災害対策の実施体制の強化

災害の大規模化や激甚化、また、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の高まりに対し、

- ・ 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、災害対策の実施体制の一層の強化を図ることとしました。



【図4 災害対策の実施体制の強化】