

災害対策特別委員会

第三特別調査室

(災害対策特別委員会担当)

所管事項の動向

1 最近の自然災害をめぐる状況

(1) 我が国における自然災害の状況

我が国は、その位置、地形、気象等の自然的条件から、暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑り等による災害が発生しやすい環境にある。

最近の我が国の主な自然災害

年 月 日	災 害 名	主 な 被 災 地	死者・行方不明者数(人)
R元. 9. 7～ 9. 9	令和元年房総半島台風	関東地方（特に千葉）、伊豆諸島	9
10. 10～10. 13	令和元年東日本台風	関東、東北地方	108
2. 7. 3～ 7. 31	令和2年7月豪雨	全国（特に九州地方）	88
3. 7. 1～ 7. 14	7月1日からの大雨(熱海市土石流災害等)	全国（特に静岡）	29
8. 7～ 8. 23	8月の大雨	全国（特に長野、広島、長崎）	13
4. 9. 17～ 9. 20	令和4年台風第14号	九州、中国、四国地方	5
9. 23～ 9. 24	令和4年台風第15号	東海地方（特に静岡）	3
5. 5. 5	石川県能登地方を震源とする地震(M6.5)	石川	1
6. 29～ 7. 16	梅雨前線による大雨	福岡、佐賀	14
6. 1. 1	令和6年能登半島地震(M7.6)	石川、富山、新潟	379
8. 27～ 8. 31	令和6年台風第10号	全国（特に九州、四国、東海地方）	8

(出所) 令和6年版防災白書、内閣府資料、消防庁資料等より作成（※死者数には災害関連死を含む。）

(2) 令和6年能登半島地震

令和6年1月1日16時10分、石川県能登地方でマグニチュード7.6の地震が発生し、最大震度7を観測するなど北陸地方を中心に強い揺れが観測され、石川県珠洲市や能登町では高さ4m以上（推定）の津波が襲来した。津波による浸水、海岸の隆起、土砂崩壊等に伴う交通網の寸断、停電、断水など甚大な被害が発生するとともに、広い範囲で液状化による被害が生じた。各地で火災、住宅倒壊等が発生し、死者376名（うち災害関連死149名）、住家被害131,215棟（令和6年9月24日付消防庁資料¹）の被害が発生した。

政府は、同日、非常災害対策本部を設置して²対応に当たり、同月11日、この地震による災害を「激甚災害」³及び「特定非常災害」⁴に指定し、同月19日には、「非常災害」⁵に

¹ 富山県の公表情報において住家被害で「未分類」と表記されている情報は反映されていない。

² 政府は、1月1日17時30分に防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部を設置したが、被害状況等に鑑み、同日22時40分に内閣総理大臣を本部長とする非常災害対策本部に格上げした。非常災害対策本部会議は計15回開催された。

³ 6(5)激甚災害制度 参照

⁴ 「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」（平成8年法律第85号）に基づき指定される。指定により、被害者の行政上の権利利益の保全等を図るための各種措置（免許証等の有効期間の延長等）がとられる。

⁵ 「大規模災害からの復興に関する法律」（平成25年法律第55号）に基づき指定される。指定により、地方公共団体の要請に基づき、災害復旧事業等に係る工事を国等が代行できる。

指定した。非常災害対策本部においては、同月25日、緊急に取り組むべき施策についての「被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ」を決定した。

その後、6月末に策定された石川県の「創造的復興プラン」の方針に沿って、国・県・市町の関係者が緊密な連携を図り、創造的復興を進めていくため、「能登創造的復興タスクフォース」が設置され、次官級をトップとする約150人規模の関係省庁職員が被災地に常駐して活動を行っている。

(3) 令和6年台風第10号

令和6年台風第10号は、日本付近で動きが遅くなり、非常に強い勢力となって奄美群島に接近し、8月29日8時頃に鹿児島県薩摩川内市付近に上陸した。その後、ゆっくりとした速度で九州や四国を通して東海道沖へ進み、9月1日に熱帯低気圧に変わった。

鹿児島県では最大風速 30m/s を超える猛烈な風を観測⁶し、8月28日には、鹿児島県（奄美地方を除く）の市町村に暴風、波浪、高潮の特別警報が発表された。西日本から東日本の太平洋側を中心に記録的な大雨となり⁷、同月31日にかけて、鹿児島など7県⁸で線状降水帯が発生するとともに、大気の状態が非常に不安定となり、宮崎、鳥取、埼玉及び岐阜の4県で竜巻などの激しい突風による被害が発生した。

政府は、同月28日、災害が発生するおそれの段階で特定災害対策本部を設置して対応に当たった。台風の影響により、各地で河川の氾濫、浸水害、土砂災害等が発生し、死者8名、住家被害2,379棟（9月4日付消防庁資料）の被害が生じ、神奈川、静岡、愛知、岐阜、福岡、大分、宮崎及び鹿児島の8県188市町村で災害救助法が適用⁹された。

2 国土強靱化の推進

(1) 強靱化法及び強靱化基本計画

東日本大震災を契機に、強靱な国づくりを進めていく必要性が認識されたことにより、平成25年12月（第185回国会）に、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年法律第95号。以下「強靱化法」という。）が成立した。強靱化法は、国土強靱化の推進に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、国土強靱化に係る国の他の計画等の指針となるべきものとして、「国土強靱化基本計画」（以下「基本計画」という。）の策定など国土強靱化に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、内閣に国土強靱化推進本部を設置することを定めている。

強靱化法に基づき、国土強靱化推進本部は「起きてはならない最悪の事態」を想定した上で、施策分野（個別施策分野と横断的分野）ごとに、国土の健康診断に当たる「脆

⁶ 九州の複数の観測地点で8月の最大風速の観測史上1位の値を更新した。

⁷ 複数の観測地点で72時間降水量の観測史上1位の値を更新し、8月27日から9月1日までの総雨量は、東海や九州南部で900mmを超えるなど平年の8月の月降水量の2倍以上となった所があった。

⁸ 鹿児島県、宮崎県、大分県、徳島県、香川県、兵庫県及び三重県の7県

⁹ 災害が発生するおそれ段階の適用（災害救助法（昭和22年法律第118号）第2条第2項）を含む。

弱性評価」を行い、その結果を受けて政府は、基本計画を閣議決定している¹⁰。なお、基本計画においては、毎年度の国土強靱化に係る施策の進捗を評価し、これを踏まえて取り組むべき方針を取りまとめた計画を年次ごとに策定することとされている¹¹。

(2) 防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策

平成30年12月、政府は、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」¹²を定め、特に緊急に実施すべき施策について3年間（平成30年度～令和2年度）で集中的に実施することとした¹³。その後、引き続き、防災・減災、国土強靱化の取組の加速化・深化を図る必要があるとして、令和2年12月、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」を閣議決定した。同対策は、「激甚化する風水害や切迫する大規模地震等への対策」、「予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策の加速」、「国土強靱化に関する施策を効率的に進めるためのデジタル化等の推進」の各分野について取組の更なる加速化・深化を図ることとし、令和3年度から7年度までの5か年に追加的に必要となる事業規模（おおむね15兆円程度）等を定め、重点的かつ集中的に対策を講ずることとしている¹⁴。

(3) 強靱化法の改正

地方自治体等からは、5か年加速化対策終了後も、中長期的かつ明確な見通しの下、継続的・安定的な対策の実施が求められていたが、同対策は法律に根拠を持たないため、今後の継続性等に不安の声もあがっていた。

このような状況に鑑み、中長期的な見通しに基づき、国土強靱化に関する施策を引き続き計画的かつ着実に推進するため、令和5年6月（第211回国会）、強靱化法が改正され、「国土強靱化実施中期計画」を法定するとともに、従来、基本計画等の策定に当たって、政府が意見を聴取してきた学識経験者等で構成される会議体を「国土強靱化推進会議」として明文化した。

¹⁰ 強靱化基本計画はおおむね5年ごとに見直しを行うものとされている（平成26年6月閣議決定、平成30年12月改定、令和5年7月改定）。

¹¹ 令和6年7月26日、「国土強靱化年次計画2024」が決定された。

¹² 重要インフラの緊急点検を実施した結果等を踏まえ、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について、3年間で集中的に実施することとして取りまとめられたものであり、民間事業者等による事業も含め、おおむね7兆円程度を目途とする事業規模をもって目標の達成を図ることとされた。

¹³ 3か年緊急対策の完了を踏まえた成果については、「国土強靱化年次計画2021」（令和3年6月国土強靱化推進本部決定）において、全体としては目標はおおむね達成したと評価できるとされている。

¹⁴ 4年目となる令和6年度当初予算までに約12.5兆円の事業規模（うち国費約6.2兆円）となっている。

3 地震・津波対策

(1) 南海トラフ地震対策

ア 南海トラフ法に基づく地震対策

平成26年3月、中央防災会議において、駿河湾から四国沖を経て日向灘に至る南海トラフ沿いで発生する大規模な地震（以下「南海トラフ地震」という。）¹⁵について「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」¹⁶（平成14年法律第92号）に基づき、国の南海トラフ地震の地震防災対策の推進に関する基本的方針及び基本的な施策に関する事項等を定める「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」（以下「南海トラフ基本計画」という。）が策定されるとともに、「地震防災対策推進地域」（29都府県707市町村）及び「津波避難対策特別強化地域」（14都県139市町村）が指定された。

イ 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応（南海トラフ地震臨時情報等）

令和元年5月31日に、中央防災会議は、南海トラフ基本計画の変更を決定した¹⁷。変更された南海トラフ基本計画では、大規模地震の発生可能性が相対的に高まったと評価された場合には、気象庁が「南海トラフ地震臨時情報」を発表することとし、同情報が発表された場合に国、地方公共団体のとるべき対応が明示された。同年6月には、内閣府から、最新のデータに基づく被害想定の新計算の結果が公表され、新たな被害想定では、死者最大23万1千人、全壊・焼失棟数最大209万4千棟、経済的被害最大213.7兆円とされている。

令和6年8月8日、16時42分に日向灘を震源とするマグニチュード7.1の地震が発生し、宮崎県日南市で震度6を記録したほか、東海地方から奄美群島にかけて震度5強～1を観測した。この地震を受け、政府は19時15分に「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」を発表¹⁸した後、防災担当大臣が、関東から沖縄県の太平洋側の地域に対し、今後1週間、日頃からの地震の備えの再確認や直ちに避難できる態勢をとるよう呼びかけを行った。各自治体や事業者においては、避難所の開設や新幹線の減速運転、海水浴場の閉鎖等の措置がとられた。政府は、15日の17時をもって巨大地震注意に伴う防災上の呼びかけを終了したが、今後、自治体や事業者の対応状況を検証するとともに、情報発信の在り方を検討することとしている。

¹⁵ 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後30年以内にM8～9クラスの地震が発生する確率は70～80%とされている。

¹⁶ 平成25年11月（第185回国会）、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が改正され、題名も本文のとおり改められた。

¹⁷ 南海トラフ基本計画は、その後、令和3年5月に施行された災害対策基本法等の改正等を踏まえ、同月にも変更されている。

¹⁸ 同発表に先立ち、17時30分から南海トラフ地震に関する評価検討会を開催し、「南海トラフ沿いの大規模地震の発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まったと考えられる」と評価された。

南海トラフ地震臨時情報

南海トラフ地震臨時情報		発表条件
キーワード	調査中	■ 南海トラフ沿いで異常な現象が観測され、その現象が南海トラフ沿いの大規模な地震と関連するかどうか調査を開始した場合、または調査を継続している場合 ■ 観測された異常な現象の調査結果を発表する場合
	巨大地震警戒	■ 南海トラフ沿いの想定震源域内のプレート境界において M8.0 以上の地震が発生したと評価した場合
	巨大地震注意	■ 南海トラフ地震の想定震源域内のプレート境界において M7.0 以上、M8.0 未満の地震が発生したと評価した場合 ■ 想定震源域のプレート境界以外や、想定震源域の海溝軸外側 50km 程度までの範囲で M7.0 以上の地震が発生したと評価した場合 ■ ひずみ計等で有意な変化として捉えられる、短い期間にプレート境界の固着状態が明らかに変化しているような通常とは異なるゆっくりすべりが観測された場合
	調査終了	■ 巨大地震警戒、巨大地震注意のいずれにも当てはまらない現象と評価した場合

(出所) 内閣府資料

ウ 南海トラフ基本計画の見直し

南海トラフ基本計画の策定からまもなく10年を迎えることを踏まえ、令和5年3月に中央防災会議防災対策実行会議の下に「南海トラフ巨大地震防災対策検討ワーキンググループ」が設置された。同WGは、基本計画に掲げた防災対策の進捗状況の確認と課題の整理を行うとともに、「南海トラフ巨大地震モデル・被害想定手法検討会」¹⁹で検討した新たな計算手法を用いて、防災対策の進捗を反映した被害想定の見直しを行い、今後推進すべき新たな対策の検討を進めることとしている²⁰。

(2) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策

ア 日本海溝・千島海溝法に基づく地震対策

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震は、房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖を経て択捉島の東方沖までの日本海溝及び千島海溝並びにその周辺の地域における地殻の境界又はその内部を震源とする大規模な地震²¹である。これらの地域における地震については、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」(平成16年法律第27号。以下「日本海溝・千島海溝法」という。)に基づき、地震防災対策が進められてきた。

令和3年12月、「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」において東日本大震災の教訓等を踏まえ、最大クラスの津波を伴う巨大地震が発生した場合の被害想定が公表され、令和4年3月には防災対策を取りまとめた報告書が公表され

¹⁹ 令和5年2月、最新の科学的知見を踏まえ、津波高や震度分布、被害想定手法等を検討するため、内閣府に設置された。

²⁰ 当初は、令和5年度内にワーキンググループのとりまとめを予定していたが、令和6年1月に発生した能登半島地震の影響により、予定が変更された。

²¹ 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、様々なケースが想定されているが、例えば、根室沖で今後30年以内にM7.8～8.5程度の地震が発生する確率は80%程度とされている。

た²²。その中で、「巨大地震が発生した際の甚大な被害を少しでも軽減するため、後発地震への注意を促す情報の発信が必要である」とされた²³。

また、同年5月には、先行して地震防災対策の見直しが進められてきた南海トラフ地震と同程度に対策を強化するため、日本海溝・千島海溝法が改正された。法改正を受け、同年9月には「地震防災対策推進地域」（8道県272市町村）及び「津波避難対策特別強化地域」（7道県108市町村）が指定されるとともに、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画」が変更され、同計画においても、後発地震への注意を促す情報の発信とその対応について盛り込まれた。

イ 後発地震への注意を促す情報の発信等（北海道・三陸沖後発地震注意情報等）

「後発地震への注意を促す情報」については、情報発信の必要性の指摘を踏まえ、「日本海溝・千島海溝沿いの後発地震への注意を促す情報発信に関する検討会」²⁴において、災害情報学や地震学、防災教育等の観点から適切な情報発信及び防災対応の呼びかけの方法について、ガイドライン作成に向けた検討が進められ、令和4年11月に報告書が公表された。内閣府は同月、同報告書を踏まえ、「北海道・三陸沖後発地震注意情報」を発信することとし²⁵、同情報が発信された際にとるべき防災対応を自治体が検討する際に参考とする事項をまとめた「北海道・三陸沖後発地震注意情報防災対応ガイドライン」を公表した。

(3) 首都直下地震対策

ア 首都直下地震対策の概要

首都圏において、大規模な首都直下地震²⁶が発生し、政治、行政及び経済の中枢機能に障害が生じた場合、我が国全体にわたって国民生活及び経済活動に支障が生じるとともに、その影響が海外に波及することが懸念される。また、首都圏に集中している膨大な人的・物的資源への被害も懸念される場所である。平成25年12月に「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」²⁷が示した被害想定では、死者は最大約2万3千人、全壊・倒壊家は最大約61万棟、経済的被害は最大約95兆円とされている。

平成26年3月、「首都直下地震対策特別措置法」（平成25年法律第88号）²⁸に基づき、首都中枢機能の維持をはじめとする首都直下地震に関する施策の基本的な事項を定める

²² 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ報告書（令和4年3月22日）

²³ 今回想定している日本海溝・千島海溝沿いの震源域の近傍での事例として、平成23年の東北地方太平洋沖地震では、Mw7.3の先発地震が発生した2日後にMw9.0の後発地震が発生している。

²⁴ 令和4年8月、中央防災会議の下に設置された。

²⁵ 同情報の運用は、令和4年12月16日から開始された。

²⁶ 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後30年以内に南関東でM7クラスの地震が起きる確率は70%程度とされている。

²⁷ 平成24年3月、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に設置された。

²⁸ 平成25年11月（第185回国会）、首都直下地震発生時の首都中枢機能の維持と、国民の生命、身体及び財産の保護を目的として制定された。

「首都直下地震緊急対策推進基本計画」²⁹及び首都直下地震発災時に政府が業務を円滑に継続するための対応方針や執行体制を定める「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」が策定されるとともに、「首都直下地震緊急対策区域」（10都県の309市区町村）及び「首都中枢機能維持基盤整備等地区」（東京都の千代田区、中央区、港区及び新宿区）が指定された。

令和7年3月には、減災目標を定めた首都直下地震緊急対策推進基本計画の策定から10年が経過することから、令和5年12月、中央防災会議防災対策実行会議の下に「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」が設置され、防災対策の進捗状況の確認や被害想定の見直し、新たな防災対策が検討されている³⁰。

イ 帰宅困難者対策

他の地域での大規模地震と比して特に問題となる帰宅困難者等対策³¹について、内閣府は、平成27年3月、官民が連携して帰宅困難者対策の検討を行う際の参考となるよう、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」を策定した。

その後、鉄道など公共交通機関の耐震対策の進展や、スマートホンの普及などデジタル化の進展などの社会状況の変化等を踏まえ、内閣府は、令和3年11月、「首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会」を設置し、令和4年8月に「帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針」を取りまとめた。この対応方針に沿って、関係機関との具体施策に関する検討や上記検討委員会からの意見聴取を経て、令和6年7月、ガイドラインが改定された。

改定ガイドラインには、①帰宅困難者等の適切な行動判断のための情報提供の在り方、②一斉帰宅抑制後の帰宅場面における再度の混乱発生の防止、の2つの観点が増加された。従来からの「一斉帰宅抑制の基本原則」（原則3日間）を前提とし、帰宅が可能な状況になった場合であっても直ちに帰宅を開始するのではなく、分散帰宅に努めることとしている（分散帰宅の基本原則）。

4 雪害対策

我が国では、地理的、地形的国土条件により日本海側を中心として毎年多量の降雪・積雪があり、雪下ろしなど除雪作業中の事故や雪崩災害により、多くの人的、物的被害が発生している。

特に、恒常的な降積雪に見舞われ、産業の発展や生活水準の向上が阻害されている豪

²⁹ 平成27年3月31日、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更が閣議決定され、今後10年間で達成すべき減災目標等が設定された。

³⁰ 同ワーキンググループの検討は、令和5年12月20日の第1回会合以降、能登半島地震の影響により中断していたが、6月から検討が再開され、令和7年6月を目途に取りまとめを予定している。

³¹ 東日本大震災では、首都圏において約515万人（内閣府推計）の帰宅困難者が発生し、首都直下地震発生時に備え、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性が顕在化した。なお、「首都直下地震対策検討ワーキンググループ（平成24年～25年）」の最終報告（平成25年12月）では、平日の12時に都心南部直下の地震が発生した場合、東京都市圏で約1,700万人の帰宅困難者が発生すると想定されている。

雪地帯については、「豪雪地帯対策特別措置法」（昭和37年法律第73号）³²に基づき、豪雪地帯対策基本計画が策定され、雪害の防除をはじめとした総合的な豪雪地帯対策が実施されてきた。

令和4年3月（第208回国会）、豪雪地帯の現状に鑑み、同法が議員立法により改正された。主な内容は、①豪雪地帯対策の基本理念の新設、②財政上の措置に関する規定の見直し、③豪雪地帯の特性を踏まえた防災施策の促進、④地域における除排雪の安全確保のための交付金の交付その他の措置、⑤除排雪時の死傷事故防止、⑥幹線道路の交通の確保等のための規定の追加、⑦特別豪雪地帯における特例措置³³の有効期限を令和14年3月31日まで10年間延長、等である。

令和4年12月、政府は、法改正及び近年の豪雪地帯をとりまく課題への対応等を踏まえ、豪雪地帯対策基本計画を見直し、①「基本理念」の創設、②重点事項として「除排雪の担い手の確保と除排雪体制の整備」の新設、③重点事項として「親雪・利雪による個性豊かな地域づくり」の新設等の変更を行った。

5 火山対策

環太平洋火山帯に位置する我が国は、世界に約1,500あるといわれる活火山のうちの111が存在³⁴する世界有数の火山国であり、有史以来、数多くの火山災害に見舞われてきた。

火山現象により著しい被害を受け、又は受けるおそれがある地域等においては、「活動火山対策特別措置法」（昭和48年法律第61号。以下「活火山法」という。）により、避難施設緊急整備地域や降灰防除地域の指定に基づき、施設整備等に補助等が講じられる。同法は、平成26年の御嶽山噴火災害の教訓を踏まえて平成27年に改正され、国は、活動火山対策の総合的な推進に関する基本的な指針³⁵を策定するとともに、火山災害警戒地域を指定することとされ、火山災害警戒地域をその区域に含む都道府県及び市町村は、都道府県・市町村、气象台、地方整備局等、火山専門家、自衛隊、警察、消防を必須構成員とする火山防災協議会の設置が義務付けられた。令和6年8月現在、50火山³⁶について、火山災害警戒地域（23都道県、179市町村（延べ203市町村））が指定されている。

また、火山災害警戒地域に指定された市町村は、地域防災計画において、警戒地域内にある集客施設等（ホテル、ビジターセンター等）で、火山現象の発生時における施設利用者の円滑かつ迅速な避難を確保する必要があると認められるものを「避難促進施設」

³² 同法に基づき、24 道府県の 532 市町村が豪雪地帯に指定されており、このうち 15 道県の 201 市町村は特別豪雪地帯に指定されている（令和6年4月1日現在）。

³³ 基幹的市町村道の改築の道府県による代行、公立小中学校等の施設整備費の国の負担割合のかさ上げ

³⁴ 我が国の活火山については、火山噴火予知連絡会が「概ね過去1万年以内に噴火した火山及び現在活発な噴気活動のある火山」と定義している。

³⁵ 平成28年2月22日に策定された。

³⁶ 「火山防災のために監視・観測体制の充実等が必要な火山」として、火山噴火予知連絡会によって選定された51の常時観測火山（令和6年8月1日に中之島が追加された。）のうち、周辺に住民や登山者等が存在しない硫黄島を除く50火山

として指定することが義務付けられ、避難促進施設においては、施設利用者の円滑かつ迅速な避難の確保を図るための「避難確保計画」を作成することが義務付けられた。

令和6年3月31日現在、避難促進施設の指定状況は、延べ202市町村中、指定済みが72市町村（約36%）、未指定（「候補施設と協議中」等を含む。）が58市町村（約28%）、「該当する施設なし」が72市町村（約36%）となっており、避難確保計画の作成状況は、避難促進施設を指定済みの72市町村中、全ての施設で作成済みが43市町村（約60%）、一部の施設で作成済みが18市町村（約25%）、未作成が11市町村（約15%）となっている³⁷。

近年、火山活動が活発化した際の備えが急務となっており、活動火山対策を更に強化する対応が求められている状況に鑑み、令和5年5月（第211回国会）に活火山法が改正され、避難確保計画の作成等に係る市町村長による援助等、登山届提出の容易化等、火山に関し専門的な知識又は技術を有する人材の育成及び継続的な確保、火山調査研究推進本部の設置、火山防災の日（8月26日）等について定められた（令和6年4月1日施行）。

6 災害に関する法制度等の動向

(1) 避難対策（災害対策基本法、避難情報に関するガイドライン等）

ア 避難情報に関するガイドライン

市町村長には、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）により、災害が発生する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、避難指示等を発令する権限が付与されており、多くの市町村は、内閣府の策定した「避難情報に関するガイドライン」³⁸を参考にして避難指示等の発令基準を定めている。

同ガイドラインは、災害の教訓等を踏まえて度々改定されており、令和元年5月には、水害・土砂災害等からの住民の主体的な避難行動を支援するため、防災情報からとるべき行動を直感的に理解できるものとするよう、避難のタイミングについて「警戒レベル」を5段階に整理し、段階ごとに住民がとるべき行動を明確化する等の改定が行われた。

しかしながら、令和元年東日本台風（台風第19号）等で顕在化した、行政による避難情報や避難の呼びかけの分かりにくさ等の課題を踏まえて、令和3年4月（第204回国会）に災害対策基本法が改正され、避難勧告・避難指示の避難指示への一本化及び緊急安全確保の指示の創設が行われた。

また、内閣府は同年5月、法改正等を踏まえて、同ガイドラインを改定した³⁹。

³⁷ 令和4年9月に公表された、総務省の「「火山防災対策に関する行政評価・監視」の結果に基づく勧告」では、避難促進施設の指定や避難確保計画の作成に関する取組が十分に進捗していない状況等を踏まえ、内閣府に対し、改正活火山法の趣旨・目的、避難確保計画の必要性・重要性等の周知徹底や、現場の計画作成に係る課題等の把握・分析、計画作成の進捗などを勧告している。

³⁸ 平成29年1月の改定により、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」から「避難勧告等に関するガイドライン」に名称が変更され、令和3年5月の改定により、現在の名称に変更された。

³⁹ 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、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」として位置付け、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、等

5段階の警戒レベル

避難情報等 (警戒レベル)				河川水位や雨の情報 (警戒レベル相当情報)	
警戒 レベル	状況	住民がとるべき行動	避難情報等	防災気象情報(警戒レベル相当情報)	
				浸水の情報(河川)	土砂災害の情報(雨)
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	5 相当 氾濫発生情報	大雨特別警報 (土砂災害)
~~~~~ <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	4 相当 氾濫危険情報	土砂災害警戒情報
3	災害の おそれあり	危険な場所から 高齢者等は避難	高齢者等避難	3 相当 氾濫警戒情報 洪水警報	大雨警報
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水注意報	2 相当 氾濫注意情報	——
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	1 相当 ——	——

市区町村長は、河川や雨の情報(警戒レベル相当情報)のほか、地域の土地利用や災害実績なども踏まえ総合的に避難情報等(警戒レベル)の発令判断をすることから、警戒レベルと警戒レベル相当情報が出るタイミングや対象地域は必ずしも一致しません。

(出所) 内閣府資料

## イ 避難行動要支援者に係る個別避難計画

高齢者、障害者等の避難行動要支援者については、平成25年(第183回国会)の災害対策基本法の改正により、市町村に避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられ、同年8月に内閣府が作成した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」において、避難行動要支援者一人ひとりについて具体的な避難の在り方を定めておく「個別避難計画」を策定することが望ましいとされた。

しかしながら、近年の災害においても高齢者や障害者が犠牲となっている実情があるため、令和元年東日本台風等を踏まえて、令和3年4月(第204回国会)に同法が改正され、個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた(同年5月20日施行)。また、内閣府は同年5月、法改正等を踏まえて、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を改定し、優先度の高い避難行動要支援者の個別避難計画について、市町村が主体となり、地域の実情に応じておおむね5年程度で作成に取り組むとする目標等が盛り込まれた。

各市町村(1,722団体⁴⁰)における個別避難計画の策定状況は、令和6年4月1日現在、1,581団体(91.8%)が策定に着手し、141団体(8.2%)が未策定となっている。また、個別避難計画の「80%超を策定済」が240団体(13.9%)、「策定済20%以下」が883団体(51.3%)等となっている(令和6年6月28日付内閣府・消防庁資料)。

⁴⁰ 石川県管内市町(19市町)は、令和6年能登半島地震の影響に鑑み、本調査の対象としていない。

## (2) 災害対策関連法の整備

令和6年8月26日、令和6年能登半島地震復旧・復興支援本部（第9回）において、岸田内閣総理大臣から、能登半島地震の教訓を踏まえ、政府の災害対応体制の強化、被災者に寄り添った支援体制の強化、初動対応などにおける連携の強化を図るために必要な法改正⁴¹に向けた作業を進める旨の発言があった。

## (3) 災害救助法による救助

「災害救助法」（昭和22年法律第118号）は、一定規模以上の災害が発生した場合等⁴²に適用され、現に救助を必要とする者に対し、避難所の設置や応急仮設住宅の供与、食品の給与や飲料水の供給、住宅の応急修理などの救助が、原則として現物により行われる。

同法に基づく救助は、都道府県知事等⁴³が行い⁴⁴、市町村長がこれを補助して実施することとされており⁴⁵、救助の程度、方法及び期間は、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（内閣府告示）（以下「救助の実施基準」という。）に従って都道府県知事等が定めることになっている。令和元年房総半島台風（台風第15号）等では、多くの家屋に被害が生じ、被災者の日常生活に著しい支障が生じたことから、内閣府は、令和元年10月、救助の実施基準を改正し、住宅の応急修理について、これまでの内容⁴⁶に加え、準半壊⁴⁷の場合も同法による救助の対象とすることが認められた（同年8月28日から適用）。

また、住宅の応急修理については、工事業者の不足等により修理期間が長期化し、その間、被災者が避難所生活等を継続せざるを得ない事例が多数存在することが課題となっていた。これまでは、応急修理と応急仮設住宅への入居との併給は認められていなかった⁴⁸が、令和2年7月豪雨の被災地方公共団体から、応急修理期間中の被災者の住まいの確保を求める声があったこともあり、令和2年7月、内閣府は、応急修理の期間が1月を超えると見込まれる者であって、自宅が半壊以上の被害を受け、他の住まいの確

⁴¹ 災害対応の司令塔を担う「防災監」（仮称）のポストを新設する方針（8月27日 朝日新聞）、災害発生時、即座に応援に入れるよう1,000人規模の態勢確保（同月26日 NHKニュース）等が報道されている。

⁴² 令和3年の第204回国会で成立した「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）により、災害が発生するおそれがある場合で、国の災害対策本部（特定・非常・緊急）が設置されたときにも適用することが可能になった（令和3年5月20日施行）。

⁴³ 平成30年の第196回国会で成立した「災害救助法の一部を改正する法律」（平成30年法律第52号）により、内閣総理大臣が指定する救助実施市については、救助実施市の長が実施することとされた（平成31年4月1日施行）。令和5年4月3日現在で、13市が救助実施市に指定されている。

⁴⁴ 法定受託事務として行う。

⁴⁵ 救助に関する事務の市町村長への委任は可能

⁴⁶ ①住家が半壊（焼）し、自らの資力では応急修理ができない者、②大規模な補修を行わなければ居住することが困難な程度に住家が半壊（焼）した者（いわゆる大規模半壊）、が対象とされていた。

⁴⁷ 損害割合が10%以上20%未満。なお、各区分の損害割合は、全壊が50%以上、大規模半壊が40%以上50%未満、中規模半壊が30%以上40%未満、半壊が20%以上30%未満、準半壊に至らない（一部損壊）が10%未満となっている。

⁴⁸ これらの点について、令和2年3月31日、総務省行政評価局は、「災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視－被災者の生活再建支援の観点から－結果報告書」に基づき、併給を可能とすべきこと、救助期間を見直すことを内閣府に勧告していた。

保が困難な者を対象に、災害の発生の日から原則 6 月まで応急仮設住宅への入居を可能とする事務連絡を発出した。さらに、修理期間についても、災害の発生の日から 1 月以内とされている完了期限を延長する取扱いが行われてきた⁴⁸ことを踏まえ、同年 6 月、内閣府は、救助の実施基準に関する告示を改正し、修理期間を 3 月以内（国の災害対策本部が設置された場合には 6 月以内）に改めた。

#### (4) 被災者生活再建支援制度

災害時の具体的な被災者支援策については、市町村と連携しつつ、都道府県が重要な役割を担い、国がそれを支援する仕組みとなっている。

住宅被害を受けた被災者には、

- ①一定規模以上の自然災害により、居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対しては、「被災者生活再建支援法」（平成10年法律第66号）に基づき、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、被災地方公共団体が一定の支援金を支給する⁴⁹。
- ②同法の適用に至らない被害であった地域については、必要に応じて被災地方公共団体が支援金等による被災者支援などの措置を講じる⁵⁰。

という枠組みにより支援が行われてきている。

同法に基づき、住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金として、全壊等の世帯には100万円、大規模半壊世帯には50万円が支給されるとともに、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金として、居住する住宅を建設・購入する世帯には200万円、補修する世帯には100万円、民間住宅を賃借する世帯には50万円が支給され、基礎支援金と加算支援金を合わせて、最高で300万円が支給される。

被災者生活再建支援金の支給対象は、全壊世帯等及び大規模半壊世帯とされてきたが、令和 2 年11月（第203回国会）に同法が改正され、支援金の支給対象が、半壊⁵¹世帯のうち大規模半壊世帯には至らないが相当規模の補修を要する世帯（中規模半壊世帯）まで拡大された（令和 2 年 7 月豪雨から適用）。中規模半壊世帯には、加算支援金として、建設・購入する世帯には100万円、補修する世帯には50万円、民間住宅を賃借する世帯には25万円が支給される。

⁴⁹ 支援金額の 1/2 に相当する額を国が補助する。

⁵⁰ 都道府県が同法と同等の範囲内で独自の支援を行った場合には、都道府県による支援金支給額の 1/2 が特別交付税により措置される。

⁵¹ 損害割合が 20%以上 50%未満。大規模半壊及び中規模半壊については脚注 47 参照。



## (5) 激甚災害制度

激甚災害制度は、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年法律第150号）に基づき、国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、地方財政の負担の緩和又は被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合に、政令により当該災害を激甚災害として指定し、併せて適用すべき措置も指定するものである。激甚災害に指定されると、公共土木施設等や農地等の災害復旧事業への国庫補助のかさ上げ、「中小企業信用保険法」（昭和25年法律第264号）による災害関係保証の特例等、特別の財政援助又は助成措置が講じられる。

激甚災害には、①全国規模で指定基準を上回る規模となった災害について指定される激甚災害（いわゆる「本激⁵²⁾」）と、②市町村単位で指定基準を上回る規模となった災害について指定される局地激甚災害（いわゆる「局激⁵³⁾」）がある。

②の局激の指定は、被災規模と被災地方公共団体の標準税収入等を勘案する必要があるため、年度末に一括して指定されることが通例であるが、災害発生時点で局激の要件を満たすことが明らかな場合⁵⁴⁾は、年度末を待たずに速やかに指定される（早期局激指定）。

本激及び早期局激の指定は、被害に係る査定見込額等が一定の基準を上回る場合に行われるものであり、関係施設の被害状況を的確に把握し、基準に照らして判断するため、一定の期間⁵⁵⁾を要するが、政府は、被災地方公共団体が財政面に不安を感じることなく迅速に災害復旧に取り組めるように早期に激甚災害指定を行うため、激甚災害の指定に関する政令の閣議決定を待たずに中央防災会議の答申⁵⁶⁾を受けた段階での指定見込みの公表等、運用の改善に取り組んできた。

平成29年12月には、中央防災会議幹事会は、激甚災害指定の更なる早期化に向け、被害が甚大になる蓋然性が高いと判断される災害について、内閣府が指定基準に達したもののから順次、激甚災害の指定見込みを公表すること等を決定し、これにより、災害の終息後、最速で1週間程度経った時点から指定見込みを公表することができるようになった⁵⁷⁾。

内容についての問合せ先

第三特別調査室 小林首席調査員（内線68740）

⁵²⁾ 災害被害に係る査定見込額等が所定の基準を超えた場合、地域を指定することなく、その災害自体を激甚災害に指定するもの。

⁵³⁾ ある特定地域に激甚な被害を及ぼすような場合に対応する制度で、市町村における被害の額が所定の基準を超えた場合、その災害と適用の対象となる地域の両方を指定するもの。

⁵⁴⁾ 査定見込額等が局地激甚災害指定基準の2倍超

⁵⁵⁾ おおむね1～1.5か月

⁵⁶⁾ 激甚災害の指定に関する政令は、中央防災会議の諮問・答申を経て閣議決定される。

⁵⁷⁾ 同決定に基づく運用の改善は、平成30年梅雨前線豪雨等（平成30年7月豪雨を含む。）による災害に初めて適用され、その後の大規模災害においても同様の措置がとられている。