

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)

I 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 等	死者・行方不明者数(人)
R元年 6月18日	山形県沖を震源とする地震 (M6.7)	山形県、新潟県	0
6月28日～7月5日	6月下旬からの大雨	鹿児島県	2
7月17日～22日	梅雨前線に伴う大雨及び令和元年台風第5号	西日本、東日本	1
8月12日～16日	令和元年台風第10号	西日本を中心とする全国	2
8月26日～29日	令和元年8月の前線に伴う大雨	九州北部地方 (特に佐賀)	4
9月7日～9日	令和元年房総半島台風	関東地方 (特に千葉)、伊豆諸島	9
10月10日～13日	令和元年東日本台風	東北地方、関東甲信地方	108
2年 7月3日～31日	令和2年7月豪雨	九州地方を中心とする全国 (特に熊本)	88
9月4日～7日	令和2年台風第10号	九州地方	6
11月～3年 4月	令和2年11月からの大雪等	北海道、東北及び北陸地方等	110
3年 2月13日	福島県沖を震源とする地震 (M7.3)	福島県、宮城県	2
7月1日～14日	7月1日からの大雨 (熱海市土石流災害等)	全国 (特に静岡)	28
8月11日～23日	8月の大雨	九州地方を中心とする全国 (特に佐賀、福岡)	13

※死者数については、災害関連死を含む。

<令和3年版防災白書、内閣府資料、消防庁資料より作成>

(2) 令和3年7月1日からの大雨

令和3年6月末から7月上旬にかけて、梅雨前線が西日本から東日本に停滞し、梅雨前線に向かって暖かく湿った空気が次々と流れ込んで大気の状態が不安定となったため、西日本から東北地方の広い範囲で大雨となった。

7月1日には伊豆諸島で線状降水帯が発生して、日降水量が300mmを超える大雨となり、同月2日から3日にかけては東海地方から関東地方を中心に断続的に雨が降り、静岡県複数の地点で72時間降水量の観測史上1位の値を更新するなど記録的な大雨となった。その後も同月7日から同月12日にかけて、全国各地で大雨となった。

この大雨の影響により、静岡県熱海市で盛土が崩落して土石流が発生するなど¹、各地で河川の氾濫、浸水害、土砂災害等が発生し、死者・行方不明者28名、住家被害3,626棟 (令和3

¹ 熱海市における土石流被害を受け、政府は、盛土の総点検と災害防止のための対応方策に関して、関係行政機関相互の緊密な連携と協力の下で推進するため、同年8月から「盛土による災害防止のための関係府省連絡会議」を開催している。内閣府は、これと並行して、関係府省における盛土の総点検等を踏まえた対応方策等について、有識者による専門的な調査審議を行うため、同年9月、「盛土による災害の防止に関する検討会」を設置した。同検討会は、同年12月、危険な盛土造成等を規制するための全国一律のルール (新たな法制度) の創設、法執行体制・能力の強化、建設発生土の搬出先の明確化、廃棄物混じりの盛土の発生防止等を盛り込んだ提言を取りまとめた。また、関係府省連絡会議は同月、同提言を踏まえ、「盛土による災害の防止のための取組について」を申し合わせた。

年11月30日付消防庁資料)の被害となった。

政府は、同月3日、特定災害対策本部を設置し、同月5日には非常災害対策本部に切り替えて対応に当たった²。また、この大雨による災害を「激甚災害」³に指定するとともに、「令和3年7月1日からの大雨に係る支援策とりまとめ」を決定した。

2 国土強靱化の推進

(1) 強靱化法及び強靱化基本計画

東日本大震災後、大規模自然災害等への備えについて、最悪の事態を念頭に置き、従来の狭い意味での「防災」の範囲を超えて、国土政策・産業政策も含めた総合的な対応を行い、強靱な国づくりを進めていく必要性が認識された。

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の指針となる「国土強靱化基本計画」(以下「強靱化基本計画」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、45の「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「脆弱性評価」を行い、その結果を受けて政府は、強靱化基本計画を閣議決定している⁴。なお、強靱化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おり、令和3年6月、国土強靱化推進本部において「国土強靱化年次計画2021」が決定された。

(2) 防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策

強靱化法等に基づく取組は着実に推進されてきているが、近年の自然災害の頻発化・激甚化等を受け、自然災害時における重要インフラ等の機能維持のための対策を実施することが急務であるとして、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」⁵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⁶。

² 令和3年5月20日に施行された「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、特定災害対策本部の設置が可能となり、非常災害対策本部の本部長が内閣総理大臣に改められてから、ともに初めての事例となった。5(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)等参照。

³ 5(4)激甚災害制度参照

⁴ 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月に閣議決定された強靱化基本計画は、平成30年に実施された脆弱性評価の結果を踏まえ、同年12月に全部を変更することが閣議決定された。

⁵ 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。

⁶ 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」において、全体としては目

政府は、3か年緊急対策の終了後も、引き続き国民の生命・財産を守り、社会の重要な機能を維持するため、防災・減災、国土強靱化の取組の加速化・深化を図る必要性があり、また、国土強靱化の施策を効率的に進めるためにはデジタル技術の活用等が不可欠であるとして、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。

3 地震・津波対策

我が国において、近い将来の発生の切迫性が指摘されている南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震については、各関係法令に基づき、対策を講ずべき地域の指定、行政機関や民間事業者等による防災対策の推進に係る計画の策定等が行われている。

(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

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⁷については、以前はその地震発生の切迫性等の違いから東海地震と東南海・南海地震のそれぞれについて、個別に対策が進められていた。しかし、過去の同地域における地震の発生状況、最新の科学的な知見等も踏まえて、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定した地震対策を進める必要性が高まった。

平成26年3月には、中央防災会議において、「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」⁸（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、「南海トラフ地震防災対策推進地域」（29都府県707市町村）及び「南海トラフ地震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。

標はおおむね達成したと評価できるとされている。

なお、全160項目の緊急対策のうち、所定の目標を達成したものは141項目、新型コロナウイルス感染症拡大の影響や現場条件等による計画・工程の変更等により、一部に遅れがあるものの目標達成の目途がついているものが12項目で、残り7項目の緊急対策については、関係省庁において目標の達成に向けて対応を検討し、早期に結論を得た上で、速やかに実施するとしている。

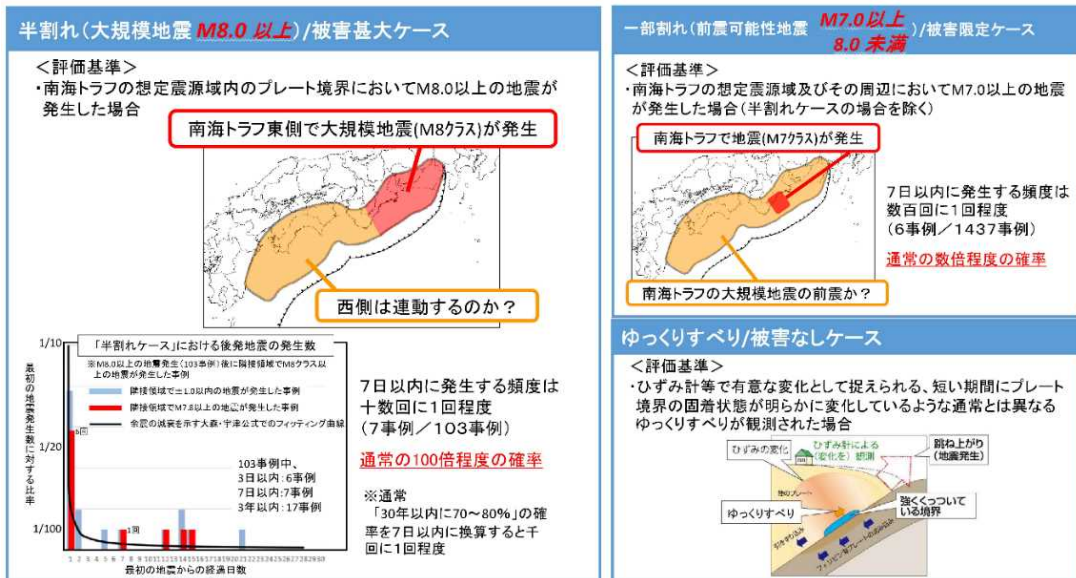
⁷ 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後30年以内にM8～9クラスの地震が発生する確率は70～80%とされている。

⁸ 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。

イ 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の検討

平成30年3月に、「南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ」⁹が設置され、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合の防災対応の在り方や、防災対応を実行するに当たっての社会的な仕組み等について検討が進められた。同年12月に取りまとめられた報告では、南海トラフ沿いで異常な現象が観測され大規模地震発生の可能性が平常時と比べて高まっていると評価される3つのケースを整理した上で、各ケースにおける住民や企業等の防災対応の方向性、防災対応実施のための仕組みや配慮事項等を示している。

防災対応をとるべき3つのケースと各ケースの防災対応の考え方



	半割れケース	一部割れケース	ゆっくりすべりケース
特性	<ul style="list-style-type: none"> ○南海トラフ沿いにおける「半割れケース」を含む大規模地震の発生頻度は100~150年程度に1度 ○南海トラフ沿いの大規模地震のうち直近2事例は、それぞれ約2年、約32時間の時間差をもって連続してM8以上の地震が発生 ○世界の事例では、M8.0以上の地震発生後1週間以内にM8クラス以上の地震が発生する頻度は十数回に1回程度 	<ul style="list-style-type: none"> ○南海トラフ沿いにおける発生頻度は15年程度に1度 ○南海トラフ沿いにおける「一部割れケース」に相当する地震の直近7事例では、その後大規模地震が発生した事例はない ○世界の事例では、M7.0以上の地震発生後1週間以内にM8クラスの地震が発生する頻度は数百回に1回程度 	<ul style="list-style-type: none"> ○南海トラフでは前例のない事例 ○現時点において大規模地震の発生の可能性の程度を定量的に評価する手法や基準はない
社会の状況	<ul style="list-style-type: none"> ○被災地域では、応急対策活動を実施 ○被災地域以外では、大きな被害は発生しないものの、沿岸地域では大津波警報・津波警報が発表され、住民は避難 	<ul style="list-style-type: none"> ○震源付近の地域では大きな揺れを感じるとともに、一部の沿岸地域では避難 ○「半割れケース」と比較して、大きな被害は発生しない 	<ul style="list-style-type: none"> ○南海トラフでは前例のない事例として学術的に注目され、社会的にも関心を集めている
住民の対応	<ul style="list-style-type: none"> ○沿岸域等の避難を前提とした防災対応を実施 ○地震発生後の避難で明らかに避難が完了できない地域の住民は避難 ○地震発生後の避難では間に合わない可能性がある地域の要配慮者は避難し、それ以外の者は、避難の準備を整え、個々の状況等に応じて自主的に避難 ○それ以外の地域の住民は、日頃からの地震への備えを再確認する等 	<ul style="list-style-type: none"> ○地震への備えの再確認等を中心とした防災対応を実施 ○日頃からの地震への備えを再確認する等(必要に応じて避難を自主的に実施) 	<ul style="list-style-type: none"> ○地震への備えの再確認等を中心とした防災対応を実施 ○日頃からの地震への備えを再確認する等
企業の対応	<ul style="list-style-type: none"> ○不特定多数の者が利用する施設や、危険物取扱施設等については、出火防止措置等の施設点検を確実に実施 ○大規模地震発生時に明らかに従業員等の生命に危険が及ぶ場合には、それを回避する措置を実施 ○それ以外の企業についても、日頃からの地震への備えを再確認する等 ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨 	<ul style="list-style-type: none"> ○日頃からの地震への備えを再確認する等 ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨 	<ul style="list-style-type: none"> ○日頃からの地震への備えを再確認する等 ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨
最も警戒する期間	<ul style="list-style-type: none"> ○1週間を基本 ○その後、「一部割れケース」の防災対応を1週間取ることを基本 	<ul style="list-style-type: none"> ○1週間を基本 	<ul style="list-style-type: none"> ○すべりの変化が収まってから、変化していた期間と概ね同程度の期間が経過するまで

<内閣府資料>

令和元年5月31日には、中央防災会議が、同報告等を踏まえた南海トラフ基本計画の変

⁹ 中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

更を決定した¹⁰。変更された南海トラフ基本計画では、国及び地方公共団体等がとるべき防災対応として、気象庁により「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）」が発表された場合は、後発地震に対して1週間警戒する措置をとることや、防災対応を実行するに当たっての仕組みとして、緊急災害対策本部長（内閣総理大臣）は、地方公共団体の長に対して、後発地震に備えて1週間警戒する措置をとるべき旨を指示すること等が示されている。

なお、同年6月、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た。新たな被害想定では、死者最大約23万1千人、全壊・焼失棟数最大約209万4千棟、経済的被害最大約213.7兆円とされている。

(2) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策

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¹¹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）に基づき、国の地震防災対策の推進に関する基本的方針等を定める「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」が策定されるとともに、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域（1道4県117市町村）が指定されている。

一方、東日本大震災の教訓等を踏まえて地震防災対策の見直しが進められる中で、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震についても、「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」¹²において、科学的知見に基づき考えられ得る最大クラスの地震・津波断層モデルの設定や、想定される震度の分布、沿岸での津波の高さの推計等の検討が進められ、令和2年4月に概要報告が公表された¹³。

これらの検討結果を踏まえ、被害想定及び被害を軽減するための防災対策等の検討を行うため、「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」¹⁴が設置された。同ワーキンググループは、特に冬季には積雪寒冷地特有の被害が想定されることも考慮に入れて、巨大地震対策の基本的な考え方を検討することとしており、令和3年12月に被害想定を公表した。被害想定では、日本海溝地震のケースで死者最大約19万9千人、全壊棟数最大約22万棟、経済的被害約31.3兆円、千島海溝地震のケースで死者最大約10万人、全壊棟数最大約8万4千棟、経済的被害約16.7兆円とされている。

¹⁰ 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、同年5月にも変更されている。

¹¹ 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。

¹² 平成27年2月、内閣府に設置された。

¹³ 東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の震源域の中心的な領域については最大クラスの地震の発生は当面考えられないことから、岩手県から北海道の海岸沿いの領域（日本海溝北部及び千島海溝）が検討対象とされた。なお、福島県以南の領域（日本海溝南部）については、検討に必要な津波堆積物の調査資料が十分でないため、津波堆積物調査の進展を待つこととし、今後の課題とされた。

¹⁴ 令和2年4月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

また、日本海溝では、東日本大震災において、本震の2日前にM7.3の前震が発生した事例（一部割れケース）があることから、南海トラフ地震と同様、観測データ等による巨大地震への注意等の防災対応¹⁵が可能かどうか、「日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会」¹⁶において検討が進められている。同ワーキンググループは、同検討委員会の報告書も踏まえて対策を取りまとめることとしている。

(3) 首都直下地震対策

首都圏において、大規模な首都直下地震¹⁷が発生し、政治、行政及び経済の中核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」¹⁸が示した被害想定では、死者は最大約2万3千人、全壊・倒壊家屋は最大約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月には、「首都直下地震対策特別措置法」（平成25年法律第88号）¹⁹に基づき、首都中核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「首都直下地震緊急対策推進基本計画」²⁰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「首都中核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。

また、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²¹について、内閣府と東京都が、関係機関の協力を得て、平成23年9月に「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置し、同協議会は、平成24年9月、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保及び駅周辺等における混乱防止などを内容とする最終報告を取りまとめた。内閣府は、平成27年3月、最終報告を基に、その後の検討も踏まえ、特に重要と考えられる事項を取りまとめ、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。

なお、帰宅困難者対策については、近年の鉄道など公共交通機関の耐震対策の進展や、

¹⁵ 3(1)イ 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の検討 参照

¹⁶ 令和3年8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」の下に設置された。

¹⁷ 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。

¹⁸ 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。

¹⁹ 平成25年11月（第185回国会）、首都直下地震が発生した場合において首都中核機能の維持を図るとともに、首都直下地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的として成立した。

²⁰ 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。

²¹ 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」の最終報告では、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。

スマートホンの普及などデジタル化の進展により個人への情報提供方法が多様化したことなどの社会状況の変化、令和3年10月の千葉県北西部を震源とする地震において、鉄道の一部運行停止により多くの方が深夜遅くまで駅周辺に滞留する事態となったこと等を踏まえ、内閣府は、同年11月、被災状況や公共交通機関の運行状況等に応じた帰宅方法等を検討するため、「首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会」を設置した。内閣府は、同委員会において本年夏頃をめどに対応方針を取りまとめ、その後、「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」の改定などを進めることとしている。

(4) 津波対策

津波は、地域特性によって高さや到達時間、被害の形態等が異なるため、地域の特性に応じて、海岸堤防や避難路等の施設整備、津波浸水予測図の作成、津波避難ビル等の指定、津波観測体制の強化、津波ハザードマップの整備・周知、津波警報伝達の迅速化による避難の的確な実施等の対策が講じられている。

しかしながら、東日本大震災では、これまでの想定をはるかに超えた巨大な地震・津波により、戦後最大の人命が失われ膨大な被害をもたらした。我が国の地震・津波対策の在り方に大きな課題を残したため、我が国の地震・津波対策の全般的な見直しが行われた。東日本大震災の惨禍を二度と繰り返すことがないように、対策に万全を期する必要があることから、平成23年6月に、津波観測体制の強化や津波防災教育・訓練の実施、津波対策に必要な施設の整備等の推進を定めた「津波対策の推進に関する法律」(平成23年法律第77号)²²が制定され、同年12月には、推進計画区域における津波避難建築物に係る容積率規制の緩和等の特例措置、津波防護施設の管理、津波災害警戒区域における警戒避難体制の整備等について定めた「津波防災地域づくりに関する法律」(平成23年法律第123号)²³が制定された。

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ほか、近年は高齢化・過疎化に伴い雪下ろし等の担い手の確保や空き家の除雪なども課題となっている。

また、大雪の際には、幹線道路における大規模な車両滞留や、鉄道における列車の立ち往生も発生しており、平成26年には道路管理者による放置車両の移動を可能とするため災害対策基本法が改正されたほか、近年は道路の計画的・予防的な通行止めや鉄道の計画運休などの取組も行われてきている。

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雪地帯に

²² 同法については、地方公共団体に対するハザードマップ等の作成に係る国の財政援助を定めた規定の有効期限が、平成34(令和4)年3月31日までとなっている。

²³ 法律案は、衆議院、参議院ともに国土交通委員会において審査された。

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）²⁴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いる。

5 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

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」²⁵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、平成31年3月には、「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」²⁶が平成30年12月に取りまとめた報告²⁷を踏まえ、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、各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。同ガイドラインの改定等を踏まえ、気象庁等は、令和元年5月29日から、相当する警戒レベルを記載した土砂災害警戒情報や指定河川洪水予報の発表を開始した。

しかしながら、令和元年東日本台風（台風第19号）等で、行政による避難情報や避難の呼びかけが分かりにくいとの課題や、タイミングや避難場所等広域避難の困難さが顕在化したことを受け、「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」²⁸が設置された。同ワーキンググループは、令和2年3月、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、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、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は引き続き議論・検討を行うこととする旨の報告を公表した。

同報告を受け、引き続き議論する場として、同ワーキンググループの下に、「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」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」が設置され、両サブワーキンググループは、令和2年12月、各々の最終とりまとめを公表

²⁴ 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3年4月1日現在）。

なお、同法については、特別豪雪地帯に対する特例措置（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）を定めた規定の有効期限が平成34（令和4）年3月31日までとなっている。

²⁵ 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。

²⁶ 平成30年10月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

²⁷ 同報告においては、今後の対策として、「自らの命は自らが守る」意識の徹底や地域の災害リスクと住民のとるべき避難行動を周知するための防災教育・避難訓練等の実施の必要性が提起されるとともに、住民に避難を促すための切迫感を持った伝え方を含めた「避難勧告等に関するガイドライン」の改定の方向性が示された。

²⁸ 令和元年12月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

した。

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の最終とりまとめは、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」に一本化すること、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」として位置付けること、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」に見直すこと、広域避難を円滑に行うために「災害が発生するおそれ」の段階での国の災害対策本部設置を制度化すること等を内容としている。また、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は、災害時の避難支援等について避難行動要支援者ごとに定める個別計画の策定を更に促進するため、制度的な位置付けを明確化すること、福祉避難所²⁹について事前に受入れ者の調整を行い直接の避難を促進するとともに、受入対象者を特定する公示制度を創設すること等を内容としている。

これらを踏まえて、令和3年3月、第204回国会に「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」が提出され、同年4月に成立した（同年5月20日施行）。改正の主な内容は、以下のとおりである。

①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及び緊急安全確保の指示の創設
- ・ 市町村による避難行動要支援者に係る個別避難計画の作成の努力義務化
- ・ 災害が発生するおそれの段階での国の災害対策本部の設置、その場合における災害救助法の適用（後段については災害救助法の改正）
- ・ 広域避難に係る居住者の受入れ等に関する規定の整備

②災害対策の実施体制の強化

- ・ 中央防災会議の委員に内閣危機管理監を追加
- ・ 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
- ・ 非常災害に至らない災害における特定災害対策本部（本部長：防災担当大臣その他の国務大臣）の設置
- ・ 内閣府における防災担当大臣の必置化（内閣府設置法の改正）

また、内閣府は同年5月、両サブワーキンググループの最終とりまとめ及び改正法を踏まえて、「避難勧告等に関するガイドライン」を改定し、題名も「避難情報に関するガイドライン」に改めるとともに、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を改定したほか、災害対策基本法施行規則を改正し、福祉避難所の公示制度を創設した。

新たな避難情報の運用については、令和3年7月からの一連の豪雨災害において、「市町村が避難指示などの避難情報の発令に躊躇しているのではないか」「避難情報が発令されていても、住民は適切に避難行動をとれていないのではないか」等の課題が指摘されたことを受けて、内閣府は、一連の豪雨災害を踏まえた避難対策の強化について検討するため、

²⁹ 高齢者、障害者、乳幼児等の要配慮者が円滑に利用することができ、相談・助言その他の支援を受けることができる体制が整備されるなど、一定の基準に適合する避難所をいう。

同年 11 月から「令和 3 年 7 月からの一連の豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会」を開催し、同年 12 月に対応策を取りまとめた。対応策の主な内容は、できる限り発令対象地域を絞り込むことや、防災教育の推進、市町村長等への研修の充実、避難情報等の発令等の各種判断に関して市町村長に助言を行う「気象防災アドバイザー」の拡充などである。

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。

<内閣府資料>

## (2) 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³⁰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³¹が行い、市町村長がこれを補助して実施することとされており³²、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)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)等により、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、同基準を改正し、住宅の応急修理については、これまでの内容³³に加え、準半壊³⁴の場合も 30 万円以内で同

³⁰ 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)。

³¹ 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 2 年 4 月 1 日現在で、12 市が救助実施市に指定されている。

³² 救助に関する事務の市町村長への委任は可能

³³ 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)、が対象で、費用は 1 世帯当たり 595,000 円以内

³⁴ 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%

法による救助が認められた（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³⁵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³⁵ことを踏まえ、同年6月、内閣府は、救助の実施基準を改正し、救助期間を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。

他方、令和2年8月、内閣府は、近年、頻発化・激甚化する災害への対応に必要不可欠なボランティアの調整等を後押しすることで、公助による救助の円滑化・効率化を図るため、災害ボランティアセンターで行う救助とボランティア活動の調整事務に係る人員を確保するための経費について、同法の国庫負担の対象とすることを決定した（令和2年7月豪雨以降の災害に適用）。

### (3) 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し³⁶、それに対して国が一定の補助を行う³⁷
  - 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³⁸
- 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

---

未満となっている。

³⁵ 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視点から－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。

³⁶ 支援金の支給に関する事務は、(公財)都道府県センターに委託されている。

³⁷ このほか、地方公共団体が独自に支援を行っている場合もある。

³⁸ 同法適用災害と同一災害で、同法の適用要件が満たされなかった市町村の被災者に対し、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。

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。

平成 30 年 11 月、全国知事会は、支援金の支給対象を半壊世帯まで拡大すること等を内容とする「被災者生活再建支援制度の充実と安定を図るための提言」を山本防災担当大臣（当時）に提出した。これを受けて、内閣府と全国知事会において意見交換が重ねられ、令和元年 6 月 25 日から、実務者で構成される「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」において、同制度の在り方について検討が進められた。令和 2 年 9 月、同実務者会議は、検討結果報告を取りまとめ、公表した。

このような経緯を踏まえ、令和 2 年 11 月（第 203 回国会）、被災者生活再建支援金の支給対象となる被災世帯の範囲を、半壊³⁹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）まで拡大し、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 万円を支給すること、令和 2 年 7 月豪雨にも改正内容を遡及適用させること等を内容とする、被災者生活再建支援法の改正が行われた（同年 12 月 4 日施行）。

#### （4）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」）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」）がある。

①の本激は、その災害による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。

他方、②の局激は、被害の規模が全国的に見ればそれほどではなくても、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。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⁴⁰は、年度末を待たずに速やかに指定される（早期局激指定）。

³⁹ 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 34 参照。

⁴⁰ 査定見込額等が局地激甚災害指定基準の 2 倍超

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⁴¹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⁴²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、

- ・ 内閣総理大臣又は防災担当大臣から関係省庁⁴³へ、被災地方公共団体が行う激甚災害指定に必要な調査に対し、国が積極的に支援するように指示
- ・ 関係省庁は、被災地方公共団体の要望に応じて、被災状況調査の支援を行うとともに、調査結果を取りまとめて、おおむね 1 週間ごとに内閣府へ報告
- ・ 内閣府は、指定基準に達したものから順次、激甚災害の指定見込みを公表などの一連の取組を行うこととした。

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⁴⁴。

内容についての問合せ先

第三特別調査室 吉岡首席調査員（内線68740）

⁴¹ おおむね 1～1.5 か月

⁴² 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。

⁴³ 国土交通省、農林水産省、経済産業省、文部科学省、厚生労働省等

⁴⁴ 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取られている。