

# 災害対策基本法の制定から現在までの主な改正の経緯について

防災課

## 1 はじめに

我が国は、台風の進路の途中に位置しており、毎年のように被害を受けているほか、環太平洋火山帯の上に位置し、火山の噴火や地震による被害を過去幾多にわたり受けてきた。また、近年、災害が激甚化・頻発化しており、ここ数年においても、令和元年台風第19号や、令和2年7月豪雨、令和3年熱海市土石流災害等、特に豪雨災害によるものをはじめとして、大きな被害が生じているところである。

災害に立ち向かうにはそれ相応の武器が必要である。それは災害を予測するシステムであったり、救助のための機材であったり、住民への情報伝達手段であったりするが、政府、地方公共団体、公的機関等の国全体で災害に向き合う「制度」を形作っている中心となるのが災害対策基本法（昭和37年法律第223号。以下「法」という。）である。

我が国の災害対応の歴史をたどると、幾多の災害の経験を踏まえて、その都度災害対応のあり方を見直し、災害対策基本法等に反映させることの繰り返しであった。

それはさながら国というOSが、災害対応用のソフトウェアを繰り返しアップデートさせている姿に見える。

令和3年5月にも、令和元年台風第19号等を踏まえて大規模な法の改正が行われたところである。これを契機に、本資料では、法の改正の経緯を追うことで、我が国の災害対応の歴史をたどり、理解を深めることとした。

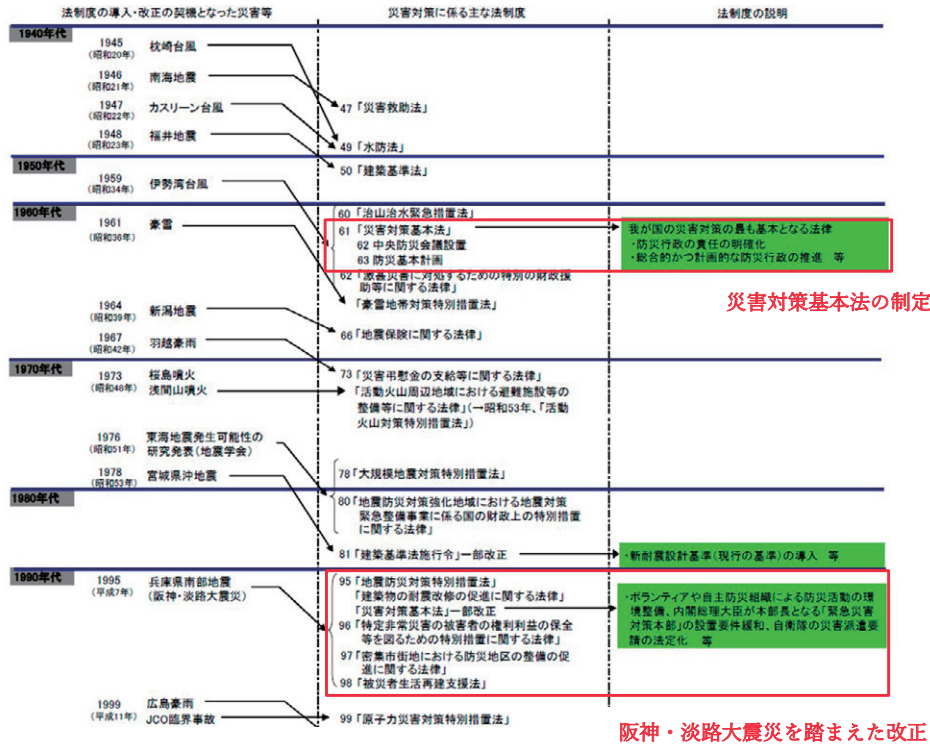
本資料では、まず、災害対策基本法が制定された背景と制定までの経緯、そして、制定時の趣旨について述べる。次に、数ある改正の中でも、特に大規模災害を背景として改正が行われた阪神淡路大震災を踏まえた改正、東日本大震災後を踏まえた改正、令和元年台風第19号等を踏まえた令和3年改正について、それぞれの背景と経緯、改正の主な内容について記す。

## <目次>

1. はじめに
2. 災害対策基本法の制定について
  - (1) 制定の背景
  - (2) 制定までの経緯
  - (3) 制定時の法の主な内容
3. 阪神・淡路大震災を踏まえた改正について
  - (1) 改正の経緯
  - (2) 改正の背景
  - (3) 改正の主な内容
4. 東日本大震災を踏まえた改正について
  - (1) 改正の経緯
  - (2) 第一弾改正の背景
  - (3) 第一弾改正の主な内容
  - (4) 第二弾改正の背景
  - (5) 第二弾改正の主な内容
5. 令和元年台風第19号等を踏まえた令和3年改正について
  - (1) 改正の経緯
  - (2) 改正の背景
  - (3) 改正の主な内容
6. おわりに



〈戦後の防災法制度・体制の歩み①〉  
(出典：令和3年版防災白書)



〈戦後の防災法制度・体制の歩み②〉  
(出典：令和3年版防災白書)



令和元年台風第19号等を踏まえた令和3年改正

## 2 災害対策基本法の制定について

### (1) 制定の背景

第二次世界大戦終結後、法が制定される以前の日本の災害に関する状況は、以下のようであった。

#### ア 第二次世界大戦後に災害の頻度が急増

第二次世界大戦後、災害が急増していた。その原因として、地震や台風被害が多いという日本の自然環境はもちろんのこと、人為的なものがあげられている。具体的には、長い戦争の間に森林伐採が進む一方で植林活動が怠られるなどし、森林の洪水緩和機能が低下したことや、戦前には秩序的に進められていた治水事業が一時中断したこと、戦後における様々な法的規制の緩みなどが指摘できる。

#### イ 災害対策の3本柱とそれぞれについての考察

災害対策の3本柱「予防、応急措置、復旧」それぞれの課題が災害につながったと指摘される。以下、それぞれについての当時の状況を示す。

##### (ア) 予防

予防については、科学性や合理性を欠いていた。例えば、台風の所在を把握するために必要なレーダー基地が不足していたため、警報が発令される頃に台風がその地域にすでに到達していたり、数日間の間、台風の進路がわからなかったりすることも珍しくなかった。また、気象通報についての責任体制がほぼできておらず、例えば、警報の伝達は、水防法・消防法に規定されているが、その責任者は、前者が知事、後者が市町村長であるなど、百数十件を数える防災関係の法律の規定がバラバラで関連性と総合性がなかった。

##### (イ) 応急措置

応急措置については、法令が体系化されておらず、市町村や県などの各行政機関の法的権限とその境界が曖昧であったことに加えて、防災計画が未整備だったこともあり、各機関の責任と義務が不明瞭であった。

また、各機関においては、例えば、災害対応に際しても、台風時の避難命令、退去命令を発出する権限が市町村長にはないなど、法制上の責任の裏付けが体系化されていないという問題が存在した。

##### (ウ) 復旧

災害復旧については、国の法令があらゆる制度を備えていたり、知事や市町村長が大きな関心を有していたりと比較的整備が進んでいた一方、以下の二点のような課題も存在した。

#### ① 乱立する特例法

法制定以前は、大きな災害の度に特例法が立法され、国による財政援助が行われた。具体的には、昭和26年からの10年間に132の特例法が立法されている。しかし、その結果、災害の規模が同程度であっても災害が異なれば、その援助に差異が生じるなどの課題が生じた。

#### ② 原型復旧主義の問題点

法制定以前は、災害後の復旧について、災害以前の形への復旧を目指す原形復旧主義がとられていた。そのため、再びその箇所が同じ程度の災害にあえば、耐えられないという問題があった。

### (2) 制定までの経緯

昭和34年9月の伊勢湾台風では、台風被害について、防災体制の不備などの人災の側面があったと批判され、新聞報道等で国の防災体制の整備を求める声が高まった。これを受け、政府内部においても、防災行政の再検討を求める声が高まり、昭和35年5月、内閣審議室は、「災害対策の整備及び推進に関する法律案」をまとめた。同案は、関係省庁への防災官の設置や国及び地方の防災会議の設置等を主な内容とするものであった。しかし、同案には、各省の現行権限に触れておらず現行体制の是正がなされていない、単に災害対策本部を制度化するのみでなく各省でそれぞれ持っている権限の一部を一括して災害対策本部長に持たせるべきである、知事にもっと強力な権限を与えるべきである、いざというときの人員、物資の動員徴発体制を整えておく必要がある、自衛隊、警察、消防の職責を上げるとともに、災害時にはこれらを災害対策本部長の指揮下へ入れるべきであるなどの批判が行われ、根本的に災害体制を再検討する必要があるとして、自民党の了解を得ることができなかった。

そこで、自民党は、党独自の案を作成することを決め、政策調査会内部に小委員会を設置し、党内の構想をまとめる一方、各省からの意見を求めた。その結果、自民党は、自治省と行政管理庁が提出した意見を参考資料として、法案を作成することとした。調整を経て最終的に、法案は昭和36年の通常国会に政府提出法案として提出され、同国会では廃案になったものの、同年の臨時国会に政府から再度提出され、同年10月31日に成立、翌年7月10日に施行された。

### (3) 制定時の法の主な内容

法案について、当時の国会での趣旨説明では、以下の三点に留意し、中央における総合的な基本計画を基礎にして、それぞれの地域の事情に即して、都道府県及び市町村を中心として関係機関が相互に協力し、国の総力を挙げて災害に対処する体制を整備することに特に意を用いたとされている。

#### ア 災害対策の総合化

災害対策関係法規を総合的体系的に位置づけ、それらに基づく活動を組織化した。特に災害対策に関して、政府、地方公共団体、公共機関及び住民それぞれの責任分野を明確にするとともに、国及び地方公共団体が特に配慮すべき重点事項を掲げ、この法律と災害対策に関する他の法律との関係等を明らかにした。また、その総合的な協力と迅速適切な計画的活動を確保するために、国に中央防災会議、都道府県に都道府県防災会議、市町村に市町村防災会議を設けるとともに、災害が発生した場合には、国に非常災害対策本部、都道府県に災害対策本部を設けることとした。(法第3条から第8条まで及び第11条から第28条まで)

#### イ 災害対策の計画化

災害の発生を予防し、又は災害の発生を見た場合にはその被害をできる限り軽減するためには、平常から周到な計画を立て、関係機関の緊密な連絡調整を図り、必要な諸般の準備を整えるとともに、訓練を実施し、適時適切な応急対策を講ずることができる体制を備えておくことが必要である。そこで、中央及び地方の関係機関に防災計画の作成を義務づけ、これに基づいて計画的に災害対策を実施することとした。(法第34条から第45条まで等) 具体的には、中央防災会議が防災基本計画を作成し、これに基づいて指定行政機関・指定公共機関が防災業務計画を、都道府県・市町村防災会議が地域防災計画を作成しなければならないとし、これらの計画が相互に矛盾せず体系的・有効に活動するものとした。

#### ウ 異常激甚災害に対処する体制の確立

災害対策の緊急性にかんがみ、特に災害が国の経済及び社会の秩序の維持に重大な影響を及ぼす異常かつ激甚なものである場合は、内閣総理大臣は、緊急事態の布告を発し、緊急災害対策本部を設置することができるものとした。さらに、なお、緊急の必要があるときで、国会が閉会中で、臨時会を召集するいとまがないときには、物資の配給、譲渡引渡の制限又は禁止、価格等の最高額の決定、金銭債務の支払延期及び権利

期間の延長について、政令で緊急措置を講じることができるものとした。(法第97条から第99条まで)なお、この緊急事態に関する規定については、戦前の戒厳令等に対する警戒心もあり、当初の法案成立時には章立てのみ記されており、この改正をもって初めて内容が伴ったものである。

## 3 阪神・淡路大震災後を踏まえた改正について

### (1) 改正の経緯

阪神・淡路大震災を契機に、防災態勢全般の見直しの必要性が指摘され、政府は、内閣総理大臣が主宰する防災問題懇談会を設置し、自然災害に対応した国、地方公共団体等による防災体制のあり方について検討を進める一方、緊急を要する事項については先行して制度を改正することとした。その結果、平成7年6月と12月にそれぞれ法の改正が行われた。6月の改正においては、主に災害時の緊急通行の確保に関する改正が行われた。他方、12月の改正については、防災問題懇談会が同年9月に内閣総理大臣に提出した提言を踏まえ、多岐にわたる改正が行われた。

### (2) 改正の背景

12月改正の背景にあった防災問題懇談会の提言は、法制度の改正について、大きく以下の5つの観点を示している。

#### ア 国の災害対応体制のあり方

地方公共団体の対応力を超えるような大規模災害が発生した際には、国が積極的に応急対策に乗り出すべきとした。具体的には、それまでの法が要件としている経済統制等を必要とするような社会経済情勢の混乱が発生していなくても、災害が著しく大規模であれば総理大臣を長とし全閣僚を本部員とする災害対策本部の設置を可能とすることや、災害対策本部長の権限を強化すること、現地における初動期の応急対策の迅速かつ的確な実施を図るため、国の災害対策本部の内部組織として現地対策本部を設けること、自衛隊の災害派遣の際の要請手続きを簡略化することや自衛官の権限を明確化することなどを求めた。

#### イ 地方公共団体相互の広域応援協定

大規模災害が発生し、単独の地方公共団体の対応力を超える場合に備え、地方公共団体においては、支援部隊や物資などの応援を受ける体制を事前に用意す

る必要があるとし、相互応援協定を法律に位置づけ、締結を促進するよう求めた。

#### ウ 消防の広域応援要請

消防の広域応援について、被災都道府県の中核機能に支障が生じ、速やかな応援要請が行えないような場合等においても、迅速な応援出動を確保するため、国が他の都道府県又は特に緊急を要する場合には直接市町村に応援の要請をするといった法的システムを整備することを求めた。

#### エ 新たな防災上の課題への対応

ボランティアの活動環境の整備や、海外からの支援に対する対応、災害弱者に対する防災上の配慮について、国及び地方公共団体がその実施に努めるべきことを法律上明らかにすることを求めた。

#### オ 災害相互支援基金の設立

大規模災害による被災者の生活を迅速かつ弾力的に支援するため、全国の地方公共団体が毎年度一定の額を拠出して積み立てておき、有事に際して被災者の支援を行う基金の制度の創設を検討するよう求めた。

### (3) 主な改正内容

#### ア 平成7年6月の法改正（緊急車両通行の確保）

阪神・淡路大震災において、車両の集中による極度の渋滞等により、要員や物資の緊急輸送に著しい支障が出たことを踏まえ、都道府県公安委員会による災害時における交通規制に関する措置を拡充する改正が行われた。（法第76条）

また、車両の運転者の義務、警察官、自衛官及び消防吏員による緊急通行車両の通行の確保のための措置等について定めた改正も行われた。（法第76条の2、第76条の3）

#### イ 平成7年12月の法改正

主な改正内容については、以下の通り。

##### (ア) 国の防災体制の強化

(2) アの提言を踏まえ、災害緊急事態の布告（法第105条）がなくとも、著しく異常かつ激甚な非常災害の場合には、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を本部長とする緊急災害対策本部を設置できることとする改正が行われた。（法第28条の2）

そして、緊急災害対策本部長は、地方公共団体の長等に対して指示ができる非常災害対策本部長の権限に加え、指定行政機関の長に対しても指示をすることができることとされた。（法第28条の6）

##### (イ) 現地対策本部の法定化

(2) アの提言や、阪神・淡路大震災において急遽設置された現地対策本部が被災地の地方公共団体との連絡調整、被災地の情報及び支援要望の収集、国の施策に係る情報の被災地への提供、被災地の地方公共団体の施策に対する支援等に大きな役割を果たしたことを踏まえ、非常災害対策本部及び緊急災害対策本部設置時に現地対策本部を設置できることが法定化された。（法第25条第6項及び第28条の3第8項）

##### (ウ) 地方公共団体の防災体制の強化

都道府県又は市町村の災害対策本部の設置については、都道府県知事又は市町村長のみで迅速に設置することを可能とし、地方防災会議の意見を聴くことを要しないこととした。（法第23条第1項。なお現行法第23条第1項及び第23条の2第1項）また、都道府県又は市町村においても、被災地と災害対策本部の連絡調整や被災地における機動的かつ迅速な災害応急体制推進体制を確立するため、現地災害対策本部を置くことができたこととした。（法第23条第5項。なお現行法第23条第5項及び第23条の2第5項）

##### (エ) 自衛隊の災害派遣関係

自衛隊の災害派遣については、自衛隊法第83条の規定に従い、都道府県知事等の要請あるいは自衛隊の自主的判断に基づき実施される場所であるが、(2) アの提言を踏まえ、被災地においてもつとも災害の状況を迅速かつ適確に把握しうる状況にある市町村長についても、それに準ずる権限を認めることが必要であることから、市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、自衛隊の災害派遣要請をするよう求めることができることとした。

さらに、市町村長は、当該要求ができない場合には、その旨及び災害の状況を防衛庁長官又はその指定する者に通知することができることとされるとともに、当該通知を受けた防衛庁長官等は、自ら緊急性等を判断して自衛隊を自主派遣することができることとした。（法第68条の2）

##### (オ) 地方公共団体相互の協力

(2) イの提言を踏まえ、地方公共団体相互の協力や、相互応援に関する協定の締結に関する規定が設けられた。（法第5条の2、法第8条第2項第12号）

##### (カ) 自主防災組織の育成等

(2) エの提言を踏まえ、大規模災害の経験や社会環境の変化等に基づき、国及び地方公共団体が災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため特に実施に努めなければならない事項として、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、高齢者・障害者等の要配慮者に対する防災上必要な措置等が追加された。(法第8条第2項13号、15号、16号)

#### ウ その他の法令の改正等

同提言に基づく、その他の法令の主な改正は以下の通り。

##### (ア) 緊急消防援助隊の創設と法制度化

(2) ウの提言に関連し、消防の広域応援の仕組みとして、同提言前の平成7年6月に緊急消防援助隊が発足した。なお、法制度として位置づけられたのは、消防組織法の中に位置づけられた平成15年のことである。

##### (イ) 被災者生活再建支援法の制定

(2) オの提言を踏まえ、平成10年に被災者生活再建支援法が制定され、全都道府県が拠出する基金から被災者に対する支援金が支給される制度が創設された。

## 4 東日本大震災を踏まえた改正について

### (1) 改正の経緯

平成23年3月11日の東日本大震災では、死者19,747人、行方不明者2,556人にのぼる人的被害や約12万軒もの家屋が全壊するなどの物的被害が生じ、広域的に甚大な被害を被った。「平成23年東北地方太平洋沖地震について(第161報)」(令和3年3月9日 消防庁より)また、福島第一原子力発電所の事故も発生するなど複合的な災害が発生した。

これを受け、中央防災会議の専門調査会として設置された防災対策推進検討会議での検討を基に、平成24年12月に①大規模広域な災害に対する即応力の強化、②大規模広域な災害時における被災者対応の改善、③教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上等を内容とした法の改正(以下「第一弾改正」という。)が行われた。

また、同会議の最終報告書等を踏まえ、平成25年6月に再度、法の改正が行われた。(以下「第二弾改正」という。)

### (2) 第一弾改正の背景

第一弾改正は以下のようなものを背景としている。

#### ア 大規模・広域災害時における地方公共団体の機能の著しい低下に対処する必要性

東日本大震災の被害は、たとえ、市町村が通常の機能を保持していたとしても、対応しきれないものだったと考えられる。これに加え、津波等により情報通信インフラが途絶しただけでなく、地方公共団体の幹部が亡くなったり、庁舎が大きな被害を受けたりし、災害応急対応において第一次的な役割を担うべき市町村の行政機能が著しく低下する事態が、広範囲の市町村において発生した。また、このような被害が広範な地域・多数の自治体に及んだため、市町村をサポートすべき県も十分機能できない事態が生じた。このような大規模・広域災害は、災害対策基本法が想定しない事態であった。

そこで、地方公共団体の対応能力の限界を超える場合等も想定し、市町村からの情報が到達しない場合に都道府県や国が積極的に情報収集に乗り出すことを促す規定の整備、国による物資の送り込み規定の明確化や応援規定における業務内容の拡大が必要とされた。

#### イ 市町村や都道府県の区域を越える避難を法定化する必要性

東日本大震災では、原子力発電所の事故等により市町村や県を越える避難が必要となったが、そのような避難を想定した備えが不十分であり、他の地方公共団体による避難者の受入れや広域避難者に対する十分な救援の実施までに時間を要した。そこで、市町村や県を越える避難に対しても、適切に対応できるような法的枠組みと平時からの備えを充実させる必要があるとされた。

#### ウ 防災教育・訓練の強化及び多様な主体の積極的参加による地域防災力の強化の必要性

東日本大震災では、自然災害を堤防等の構造物だけで防ぎることができない事例が見られた。

その一方で、過去の教訓の伝承や日頃の防災教育によって、中学生が小学生の避難を助け、また、中学生等の避難行動がきっかけとなって津波の襲来を予想していなかった周囲の住民も避難し、被害を最小限に抑えられた事例が見られるなど、地震・津波に対する防災教育の必要性・重要性が改めて認識された。そこで、自らの安全や地域の安全を自分たちで守るといった「自助」「共助」の意識を高め、避難を中心とするソフト面の取り組みを図ることが必要とされた。

### (3) 第一弾改正の主な内容

第一弾改正では、以下のような点について改正が行われた。

#### ア 大規模広域災害に対する即応力の強化

(2) アを背景に、災害応急対策者に対して、地理空間情報の活用及び災害に関する情報の共有・相互連携の努力義務を課す（法第51条第2項及び第3項）とともに、市町村が災害の状況等を報告できなくなったときの都道府県による情報収集を規定する（法第53条第6項）など、災害発生時における積極的な情報の収集・伝達・共有を強化する改正が行われた。また、地方公共団体間の応援業務等について、都道府県・国による調整規定を拡充・新設する（法第74条の2及び第74条の3）、地方公共団体間の応援の対象となる業務を、消防、救命・救難等の緊急性の高い応急措置から、避難所運営支援等の災害応急対策一般に拡大する（法第67条、第74条）、地方公共団体間の相互応援等を円滑化するために、協定の締結や共同防災訓練の実施などの平素の備えを強化する（法第49条の2）等の改正が行われた。

#### イ 大規模広域な災害時における被災者対応の改善

(2) アを背景に、都道府県・国が要請等を待たず自らの判断で災害応急対策に必要な物資等を供給できることや、指定公共機関に対し当該物資の運送を要請もしくは指示することができることなど、救援物資等を被災地に確実に供給する仕組みを創設する（法第86条の7から第86条の9まで。なお現行第86条の16から第86条の18まで）という改正が行われた。また、(2) イを背景に、市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れ（広域一時滞在）に関する調整規定を創設する（法第86条の2から第86条の6まで。なお現行第86条の8から第86条の12まで）等の改正が行われた。

#### ウ 教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域防災力の向上

(2) ウを背景に、住民の責務として災害教訓の伝承を明記する（法第7条第2項。なお現行第7条第3項）、各防災機関において防災教育を行うことを努力義務化する（法第47条の2）、地域防災計画に多様な意見を反映できるよう、地方防災会議の委員として、自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者を追加する（法第15条第5項第8号）等の改正が行われた。

### (4) 第二弾改正の背景

第一弾改正で積み残しとされた諸課題については、平成24年7月31日の防災対策推進検討会議の最終報告書で法制化すべきとされた事項を中心に、第二弾として改正がなされた。最終報告書において、重点的に取り組むべき事項とされたのは以下の通りであった。

#### ア 災害から生命を守り、被災者の暮らしを支え・再生する取組

災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所と、中長期にわたって被災者が生活する場所としての避難所を明確に峻別して指定するとともに、住民に周知徹底することなど、災害から生命を守るための初動対応を強化すべきとされた。

また、法上に、災害救助法や被災者生活再建支援法の運用の基となる被災者支援の理念や基本的事項を明記することや、災害時要援護者名簿の作成などについて災害対策法制に位置づけることなど、災害時被災者の避難生活や生活再建に対するきめ細かな支援が必要とされた。

#### イ 災害発生時対応に向けた備えの強化

地方公共団体及び政府の災害即応体制の充実・強化に加え、自然災害による国家的な「緊急事態」への対応について、東日本大震災の経験や対応を踏まえ、国・都道府県・市町村の事務や権限、財政負担のあり方を検討するべきとされた。

#### ウ 災害を予防するための多面的な取組

防災の基本理念（減災、自助・共助・公助等）を法的に位置づけるとともに、防災教育や訓練の一層の推進により災害文化の継承・発展に取り組むべきとされた。

### (5) 第二弾改正の主な内容

第二弾改正では、以下のような点について改正が行われた。

#### ア 大規模広域な災害に対する即応力の強化等

(4) イを踏まえ、災害緊急事態の布告があったときは、災害応急対策、国民生活や経済活動の維持・安定を図るための措置等の政府の方針を閣議決定し、これに基づき、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府が一体となって対処するものとする（法第108条）、災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合、国が災害応急対策を応援し、応急措置を代行する仕組みを創設すること（法第78条の2）、大規模広域災害時に、臨時に避難所として使用する施設の構造など平常時の規制の適用除外措置を講ずること（法第

86条の2)等の改正が行われた。

### イ 住民等の円滑かつ安全な避難の確保

(4)アを踏まえ、市町村長は、学校等の一定期間滞在するための避難所と区別して、安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を、緊急時の避難場所としてあらかじめ指定すること(法第49条の4から第49条の6まで)、市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること(法第49条の10から第49条の13まで)、市町村長は、防災マップの作成等に努めること(法第49条の9)、イを踏まえ、的確な避難指示等のため、市町村長から助言を求められた国又は都道府県に応答義務を課すること(法第61条の2)、等の改正が行われた。

### ウ 被災者保護対策の改善

(4)アを踏まえ、市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定すること(法第49条の7)、災害による被害の程度等に応じた適切な支援の実施を図るため、市町村長が罹災証明書を遅滞なく交付しなければならないこととすること(法第90条の2)、市町村長は、被災者に対する支援状況等の情報を一元的に集約した被災者台帳を作成することができるものとするほか、台帳の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること(法第90条の3)等の改正が行われた。

### エ 平素からの防災への取組の強化

(4)ウを踏まえ、「減災」の考え方等、災害対策の基本理念の明確化をすること(法第2条の2)、災害応急対策等に関する事業者について、災害時に必要な事業活動の継続に努めることを責務とするとともに、国及び地方公共団体と民間事業者との協定締結を促進すること(法第7条第2項及び第49条の3)、住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記するとともに、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることとすること(法第7条第3項、第42条の2)、国、地方公共団体とボランティアとの連携を促進すること(法第5条の3)等の改正が行われた。

### オ その他

その他、災害の定義の例示に、崖崩れ・土石流・地滑りを加えること(法第2条第1号)等の改正が行われた。

## 5 令和元年台風第19号等を踏まえた令和3年改正について

### (1) 改正の経緯

東北、関東甲信越を中心に広域かつ甚大な被害をもたらした令和元年台風第19号等を教訓とし、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、中央防災会議の専門調査会である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「WG」という。)が設置された。

当該WGの報告(令和2年3月)において、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月より開催している「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「高齢者等避難SWG」という。)において検討が進められ、令和2年7月豪雨における教訓も加味して、各報告書がとりまとめられたことを踏まえ、法の改正が行われた。

### (2) 改正の背景

避難情報等SWG及び高齢者等避難SWGの議論等においては、以下のような課題が明らかとなった。

#### ア 避難情報の見直し

WGや避難情報等SWG等において、避難勧告・避難指示について、避難勧告で避難すべきであることが理解されていない、避難のタイミングが2つあるよう分かりづらく避難行動を起こしづらい等の指摘がなされた。これらを踏まえ、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)として発令することを求める意見が示された。また、避難情報等SWGにおいて実施した市町村長アンケートでは、警戒レベル5「災害発生情報」について、

・警戒レベル4の発令後、更に状況が悪化した段階において、垂直避難を促すため、市町村長が発令する情報が必要である・とるべき行動が分かりにくく、また市町村が災害発生を確認できないことが多いため有効に機能していない等の意見があった。

そのため、同SWGにおいて、災害が発生・切迫した状況において、避難指示の対象者のうち、市町村長



が必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、状況が切迫していることを伝え、高所への移動、近傍の堅固な建物への退避、屋内の屋外に面する開口部から離れた場所での待避その他の緊急に安全を確保するための措置を指示できるようにする必要があるとの意見が出された。

### イ 高齢者等の避難の実効性確保

東日本大震災を踏まえた法の改正において、市町村に対して避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）の作成が義務付けられたが、併せて、名簿に掲載された避難行動要支援者の避難の実効性を確保するため、当該避難行動要支援者ごとに避難支援等をあらかじめ定める個別計画の作成を進めることが適切であるとの考えを「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年8月（内閣府防災担当）、以下「取組指針」という。）において示し、市町村においては、地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、個別に避難行動要支援者と具体的な打合せ等を行いつつ、個別計画の作成が行われてきた。

しかしながら、令和元年東日本台風や令和2年7月豪雨など近年の災害においても、高齢者をはじめとする避難行動要支援者が被害にあっており、個別避難計画の作成も十分とはいえない状況であった。（個別計画の作成状況：①名簿掲載者の全部について作成済の市町村数 9.7%②名簿掲載者の一部について作成済の市町村数 56.9%③名簿掲載者について未作成の市町村数 33.4%（令和2年10月1日時点））

こうした状況等を踏まえ、高齢者等避難SWGにおいて、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意見が出された。

### ウ 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置及び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

近年、台風進路予測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広域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。これを踏まえ、想定される被害が広域にわたり、自らの地方公共団体外への立退き避難が必要であると考えられる場合には、災害の発生後のみならず、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住民の避難行動を促す必要性が高まっており、全国の市町村において広域避難の検討が進められている。

一方で、災害が発生するおそれの段階においては、事前の計画や協定等の範囲内で対応できないような状況が発生した場合、速やかに追加的な調整を行う必要があるが、法のもとでは、国の災害対策本部の設置による調整や、広域的な避難先の協議及び輸送の要請については、いずれも災害発生後の規定しかなく、法に基づく対応をとることができないという課題が明らかになった。

### エ 政府の災害対策の実施体制の強化

近年、災害の大規模化・頻発化が進む中で、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っている。

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、的確かつ迅速な対応が必要とされている。このような状況を踏まえ、その実施体制を強化する必要があるとの指摘がなされていた。

また、これまで政府が災害対策本部を設置してこなかった規模の災害についても、大きな被害が生じた場合には、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必要が生じている。そこで、政府の災害対策の実施体制を強化するべく、非常災害に至らない規模の災害であって、人の生命又は身体に急迫した危険を生じさせ、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災害については、当該災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、災害対策本部を設置できるようにする必要性が高まっていた。

## (3) 改正の主な内容

### ア 避難勧告・避難指示の一本化

(2) アを踏まえ、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た。また、災害が発生・切迫した状況において避難指示の対象者のうち、市町村長が必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、状況が切迫していることを伝え、高所への移動、近傍の堅固な建物への退避、屋内の屋外に面する開口部から離れた場所での待避その他の緊急に安全を確保するための措置である「緊急安全確保措置」を指示できるようにすることとした。以上のように、避難情報のあり方が包括的に見直された。（法第60条第1項、同条第3項）



<新たな警戒レベルの一覧表>

警戒レベル	状況	住民が取るべき行動	行動を促す情報	【参考（改正前）】
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※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	危険な場所から全員避難	避難指示（注）	・避難指示（緊急） ・避難勧告
3	災害の おそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	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	災害への心構えを高める	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は必ず発令されるものではない  
 ※2 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危険を感じたら自主的に避難するタイミングである  
 (注) 避難指示は、令和3年の防災法改正以前の避難勧告のタイミングで発令する

### イ 個別避難計画の作成

(2) イを踏まえ、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、法において明記することとし、作成を市町村の努力義務とした。それに伴い、個別避難計画情報の市町村内部での利用及び市町村外部への提供について、個人情報の利用の根拠を法上に規定した。(法第49条の14から第49条の17まで)

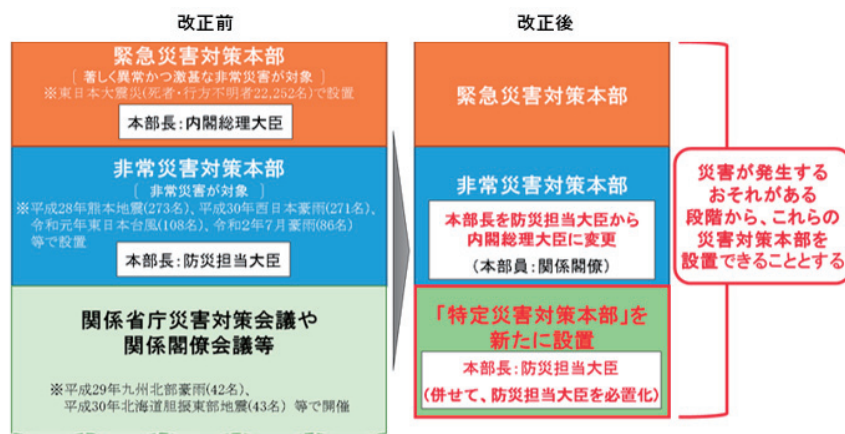
また、法改正を踏まえ、取組指針が改定され、個別避難計画について、浸水想定区域内に居住しているなどの地域の特性や要介護度が高いなどの身体的特徴を踏まえ、優先度の高い避難行動要支援者について、地域の実情に応じておおむね5年程度で作成に取り組んでいくこと等の留意事項が示された。

### ウ 災害が発生するおそれがある段階での国の災害対策本部の設置など

(2) ウを踏まえ、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、広域避難の協議や居住者等の運送の要請ができることが法上に規定された。併せて、市町村長や都道府県知事が適切な協議の相手方を見つけられない場合等において、円滑かつ迅速な広域避難の実施に支障が生じないよう、都道府県知事又は内閣総理大臣による助言規定が設けられた。(法第61条の4から第61条の8まで)

また、災害発生前であっても、国、地方公共団体、指定公共機関等が一体となって迅速に住民等の早期避難等の災害応急対策を実施できるよう、災害が発生するおそれ段階からこれら関係者との総合調整、指示等を行う国の災害対策本部を設置することとした。(法第23条の3、第24条及び第28条の2)

<新たな災害対策本部の運用>



## エ 非常災害対策本部長の内閣総理大臣への変更及び特定災害対策本部の新設

(2) エを踏まえ、非常災害対策本部について、内閣総理大臣を本部長、関係閣僚を非常災害対策本部の構成員とし、さらに本部長に關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た。(法第25条及び第28条)

また、非常災害に至らない規模の災害であっても、人の生命又は身体に急迫した危険を生じさせ、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、当該災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、防災担当大臣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た。(法第23条の3から第23条の7まで、第95条、第113条及び第115条)

他自治体の消防・警察など、多数の関係者が、一丸となって災害に立ち向かうことが求められる。各関係者によるOSの運用によりその効用を最大とすることができるよう、我々は日頃から連携して、アップデートを続けるOSへの理解の促進と、当事者意識を持った運用の訓練に励む必要がある。

筆者の業務は災害対策基本法の運用、つまり日々のメンテナンスを行うことである。毎日の業務の中で、日本全体の災害対応の一端を担っているという自覚を持って、研鑽に努めたい。

## 6 おわりに

上述のように、災害対策基本法は、大規模な災害を経験するたびに、見直しを繰り返してきた。

「1. はじめに」の中で、災害対策基本法は、国というOSが災害に対応するためのソフトウェアであり、アップデートを繰り返していると喩えた。

今回(令和3年5月)のアップデートの主眼は、避難指示と避難勧告への一本化や、避難行動要支援者の個別避難計画の法定化など、その主語自体は市町村であるが、作用点は国民であり、災害対策基本法がやはり国民の生命財産を守るための法律であることを強く意識させるものであったと筆者は考える。

本バージョンの災害対策基本法でも令和3年7月熱海市土石流災害や令和3年8月豪雨などいくつかの災害と向き合ってきて、内閣府(防災担当)が令和3年11月から行った「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」など、上手く運用をしていくための工夫が政府全体で取り組まれている。

もちろん、災害対策基本法の大きな改正が必要になるような、大規模な災害が起こらないことを祈るばかりであるが、上述の運用上の工夫など、我々が災害に立ち向かうための武器を常に研ぎ澄ませる努力は欠かせない。

また、災害時には、災害対策基本法上の役割分担を基本に、住民や、現場で対応する市町村、それを支援・補完する都道府県及び国、被災自治体の応援に駆け付ける