

新しいあり方 避難の

特別寄稿



政策研究大学院大学
防災・危機管理コースディレクター
武田 文男
東京大学工学部（法学）、京都大学博士（情報学）、総務省消防庁総務課長、福岡県副知事、内閣府大臣官房審議官（防災担当）、京都大学特任教授等を歴任、政策研究大学院大学防災政策研究会代表、国難災害対応マネジメント研究会会長

I はじめに

『避難』は、文字どおりに解すると、「難を避けること」である。一般的には、「災害を避けて安全な場所に移動すること」と解されることが多い。

法律上は、災害対策基本法のほか、水防法、地すべり等防止法、警察官職務執行法、消防法等に、避難に関する規定がある。

本稿では、災害全般にわたり避難に関して規定する災害対策基本法における『避難』を念頭に置いて考察することとしたい。

『避難』は、我が国における災害対策の基本政策である。

伊勢湾台風で多くの死者・行方不明者を出した教訓を踏まえ、昭和36年に制定された災害対策基本法（以下「法」という。）において、一貫して最も重要な対策であり続けている。

一方、近年の災害の状況や防災をめぐる環境の変化等により、『避難』が多様化してきているところである。

以下、さまざまに多様化する『避難』を踏まえ、これからの新しい『避難』のあり方について考察したい。

II 多様化する『避難』

1. 『避難』の多様化

従来、災害の際の『避難』というと、「避難情報（避難指示等）が出たら、避難所に避難すること」と捉えられること（避難所避難）が多かった。

しかし、近年、災害の複雑化やこれまで得られた教訓等を踏まえ、避難情報や避難所、避難の形態など、『避難』が多様化してきている。

以下、『避難』をめぐる多様化の状況を概観する。

2. 避難情報

(1) 避難勧告（法第60条）

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特



2020年九州豪雨 新型コロナウイルス感染防止のため段ボール仕切りが並べられた熊本県八千代市の避難所（写真提供読売新聞／アフロ）

に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告することができる。

(2) 避難指示（法第60条）

(1)において、急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

(3) 避難準備情報（法第56条）

高齢者や障害者、妊産婦等の要配慮者については、避難勧告・指示等の情報の把握が困難な場合や、避難に支援を要する場合、素早い避難行動が困難な場合などが想定されることから、要配慮者・支援者に災害に関する情報が着実に伝達され、かつ、発災前における程度の時間的余裕を持って避難を開始することが重要であるため、避難準備情報の提供について明示するとともに、発災時において要配

慮者が円滑に避難できるよう配慮しなければならない旨規定したものである。

3. 避難所

(1) 指定緊急避難場所（法第49条の4、第49条の8、第60条）

避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先として指定緊急避難場所その他の避難場所を指示することができる。災害の危険が切迫した場合における住民等の安全な避難先を確保する観点から、例えば高台にある公園や広場といった場所を含め、災害の危険が及ばない場所又は施設を、洪水、津波等の災害の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定することとしたものである。

(2)指定避難所(法第49条の7及び第49条の8)

被災者が一定期間滞在する場としての避難所については、円滑な救援活動を実施し、また一定の生活環境を確保する観点から、学校や公民館等の公共施設等を指定避難所として指定することとしたものである

(3)福祉避難所(法施行令第20条の6第5号)

一般の指定避難所とは別に、主として高齢者、障害者、乳幼児等の要配慮者が、避難所での生活において特別な配慮が受けられるなど、要配慮者の状態に応じて安心して生活ができる体制を整備した老人福祉センターや障害福祉施設、特別支援学校等の福祉避難所をあらかじめ指定しておくことが求められている。

(4)避難所における生活環境の整備等(法第86条の6及び第86条の7関係)

災害応急対策責任者は、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。また、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

わが国の避難所環境の実態を見ると、改善すべき点が多いと思われるが、避難所運営ガイドライン(平成28年4月内閣府(防災担当))において、今後の我が国の「避難所の質の向上」を考えると、参考にするべき国際基準として「スフィア・プロジェクト」を挙げている。
(http://www.janic.org/activ/earthquake/drr/sphere/sphere_project.php)

4. 屋内での待避等の安全確保措置(法第60条第3項)

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、避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置(以下「屋内での待避等の安全確保措置」という。)を指示することができるものである。法に基づく避難の方法としては、従来「避難のための立退き」のみが位置付けられていたが、場合によっては、屋外を移動して避難所等へ避難するよりも屋内に留まる(上階への移動を含む。)方が安全な場合も考えられる。過去の災害における教訓等を踏まえ、自宅等の屋内に留まること、建物の2階以上や屋上などの上階への移動(垂直避難)等の屋内における避難行動として、「屋内での待避等の安全確保措置」を位置付けたものである。

5. 水平避難・垂直避難

水平避難は、従来からの「避難のための立退き」が該当し、自宅等を立ち退き、指定の避難場所のほか公的施設、民間施設、知人・友人の家などに避難することである。

垂直避難は、自宅等の建物の2階以上や屋上などの上階への移動等屋内において避難することである。

6. 集団避難・個別避難

集団避難は、指定の避難所、公的施設、民間施設等に、複数の世帯の住民等が避難することである。集団避難先は、指定の避難所のほか、自治体との協定等により住民等の受入れを許容する施設である。

個別避難は、知人・友人の家などに、個別の世帯の住民が避難することである。個別避難先は、各住民との縁故等により受入れを許容する施設である。

7. 感染症を意識した避難

今年は、新型コロナウイルス感染症拡大状

況等を踏まえ、感染症と災害時の避難のあり方が重要な課題となっている。内閣府(防災担当)、消防庁及び厚生労働省は、避難所における新型コロナウイルス感染症対応についての技術的助言を発し、平時の事前準備及び災害時の対応の参考としていただきたい留意事項として、○可能な限り多くの避難所の開設○親戚や友人の家等への避難の検討○自宅療養者等の避難の検討○避難者の健康状態の確認○手洗い、咳エチケット等の基本的な対策の徹底○避難所の衛生環境の確保○十分な換気の実施、スペースの確保等○発熱、咳等の症状が出た者のための専用のスペースの確保○避難者が新型コロナウイルス感染症を発症した場合の対応、を掲げた。

8. 分散避難

指定の避難所以外に、新たに又は臨時に開設する避難所、その他の公的施設、民間施設、知人・友人の家など、できるだけ避難先を分散させて避難することであり、感染症を意識した避難において特に強調されている。例えば、7で掲げた国の技術的助言の中では、「発

災した災害や被災者の状況等によっては、避難所の収容人数を考慮し、あらかじめ指定した指定避難所以外の避難所を開設するなど、通常の災害発生時よりも可能な限り多くの避難所の開設を図るとともに、ホテルや旅館等の活用等も検討すること。」「災害時に避難生活が必要な方に対しては、避難所が過密状態になることを防ぐため、可能な場合は親戚や友人の家等への避難を検討していただくことを周知すること。」など、感染症を意識した避難における分散避難の考え方の留意事項が示されている。

9. 在宅避難・車中避難

自宅が居住に支障があっても、避難所に行きづらい事情があるようなときに、そのまま自宅にいて避難生活を送る場合(在宅避難)がある。

自宅そのものが居住できないときに、自家用車内で避難生活を送る車中避難もある。

これら避難所に入らない避難の場合にも、災害応急対策責任者は、生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供そ



1959年伊勢湾台風 桑名市飯塚の損壊川右岸堤での避難状況(資料提供:国土交通省木曾川下流河川事務所)

従来からの避難所避難のほか、近年、屋内退避、垂直避難、分散避難など避難が多様化している。



2019年台風19号 宮城県阿武隈川地区の被災状況
 (出典:国土地理院ウェブサイト <https://www.gsi.go.jp/BOUSAI/R1.taihuu19gou.html>)

の他これらの被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めることとされている。

10. 近隣避難・広域避難

近隣避難は、従来の避難所避難のように、自宅からの距離がある程度近くの場所に避難することであり、指定の避難所のほか公的施設、民間施設、知人・友人の家なども近くがあれば、近隣避難となる。

一方、広域避難は、自宅からの距離が遠くの場合に避難することであり、指定の避難所が定員超過や被災状況等により避難できず遠くの施設に避難する場合や、さらに、市町村・都道府県の区域を越える広域での避難を余儀なくされる場合などがあり得る。

自治体を越えて避難する際には、地方公共団体間の被災住民の受入れ手続、国等による調整手続が必要であるが、あらかじめ自治体内で避難が困難なことが明らかな場合は、平常時から、どの都道府県・市町村に広域避難(いわば「疎開」)するか決めておき、日頃の交流を深める等により、いざという時に円滑な広域避難(「疎開」)が可能となると考える。

自治体の住民が集団で、または各住民が個別に、受け入れていただける広域避難(「疎開」)

先を決め、親しく交流を図る、例えば「第2のふるさとづくり(仮称)」といった政策に向けての議論を進めることを提案したい。

11. 警戒区域設定(法第63条)

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、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができることとされている。

法第60条の避難指示等は、強制することができず、指示等に従わなかった場合の罰則はないが、法第63条の警戒区域設定に基づく立入り制限、禁止又は退去命令は、強制力を持ち、従わなかった場合には罰則が課されることとされている(法第116条)。

通常の避難とは異なるが、どうしても退去を求める必要がある場合は、法第63条の警戒区域設定に基づく退去命令により強制的に立退き避難をさせることができる。

法第60条の避難に関する規定に強制力がないことを懸念される場合が多いが、法第63条の警戒区域設定は強制力を持つ規定であることを認識する必要がある。

以上、多様化する避難について思いつくまま述べてみた。これら避難の各形態、避難に係る項目を再掲すると、表のとおりである。

○ 避難勧告	○ 避難指示
○ 避難準備情報	○ 指定緊急避難場所
○ 指定避難所	○ 福祉避難所
○ 避難所における生活環境の整備	
○ 屋内での待避等の安全確保措置	
○ 水平避難	○ 垂直避難
○ 集団避難	○ 個別避難
○ 感染症を意識した避難	
○ 分散避難	○ 在宅避難
○ 車中避難	○ 近隣避難
○ 広域避難	○ 警戒区域設定

Ⅲ 新しい『避難』のあり方

1. サブワーキンググループ中間とりまとめ(令和2年8月21日)

令和2年、中央防災会議防災対策実行会議の「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」において、避難勧告・指示のあり方、屋内安全確保の位置付け、広域避難等について制度的検討も含め議論する場として、サブワーキンググループ(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)が開催された。

サブワーキンググループでは、「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のあり方について(中間とりまとめ)」を令和2年8月21日に公表した。

この中で、避難勧告・指示のあり方の検討をはじめ、災害時避難の新しいあり方について種々の論点・留意点、対応の方向性、引き続きの検討課題等が示されており、以下、この中間とりまとめをもとに、新しい『避難』のあり方について述べてみたい。

2. 近年における避難情報制度の変遷の概要

社会環境の変化や過去の災害による教訓等を踏まえ、避難の考え方や避難勧告・避難指示をはじめとする避難情報のあり方について見直しが図られてきた。

(1) 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインの整備(平成17年3月)

「集中豪雨時等における情報伝達および高齢者等の避難支援に関する検討会(平成17年、内閣府)」の検討では、避難勧告等の意味合いと住民等がとるべき行動を明確にし、市町村と住民等が迅速に判断できるよう、避難勧告等の発令の判断基準の整理の重要性、一般住民に対する避難準備の呼びかけ及び要援護者に対して避難行動開始を求める「避難準備(要援護者避難)情報」の必要性が提言された。

これらを踏まえ、ガイドラインが整備され、「避難準備(要援護者避難)情報」「避難勧告」

「避難指示」の3類型が整理された。

(2) 立退き避難がかえって危険な場合の屋内安全確保の位置付け等(災害対策基本法の改正:平成25年6月、ガイドラインの改訂:平成26年9月)

平成25年の災害対策基本法の改正により、市町村長は、屋内での退避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示することができる旨が規定され(法第60条第3項)、また、これまでガイドラインによる運用で行われてきた避難準備情報が法律に明確に位置付けられた(法第56条第1項)。

また、平成26年9月には、ガイドラインが改訂され、これまで、避難施設として指定されている公的な施設への移動が一般的であったが、次のような屋内での安全確保を含むすべての行動が避難行動として位置付けられた。

- ・ 指定緊急避難場所への移動
- ・ (自宅等から移動しての) 安全な場所への移動(公園、親戚や友人の家等)
- ・ 近隣の高い建物等への移動
- ・ 建物内の安全な場所での待避

(3) 高齢者等避難開始の明確化等(ガイドラインの改訂:平成29年1月)

平成28年台風第10号による水害では、岩手県岩泉町の高齢者施設において、避難準備情報の意味するところが伝わっておらず、適切な避難行動がとられなかった。「避難準備情報」という名称では、要配慮者が避難を開始すべき状況にあることが分かりにくいと、平成29年1月にガイドラインが改訂され、避難情報の3類型の名称が次のように変更された。

変更前	変更後
「避難準備情報」	「避難準備・高齢者等避難開始」
「避難勧告」	「避難勧告」
「避難指示」	「避難指示(緊急)」

(4) 5段階の警戒レベルの導入(ガイドラインの改訂:平成31年3月)

平成30年7月豪雨において、状況等の悪化

5段階の警戒レベル4に避難勧告と避難指示(緊急)の両方が位置付けられ、わかりにくい等の課題がある。

避難勧告等により立退き避難が必要な住民等に求める行動(平成31年3月)

立退き避難が必要な住民等に求める行動	
【警戒レベル3】 避難準備・高齢者等 避難開始	<p>高齢者等避難</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難する。 その他の人は立退き避難の準備を整えとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい。 特に、突発性が高く予測が困難な土砂災害の危険性がある区域や急激な水位上昇のおそれがある河川沿いでは、避難情報が整い次第、当該災害に対応した指定緊急避難場所へ立退き避難することが強く望まれる。
【警戒レベル4】 避難勧告 避難指示(緊急)	<p>全員避難</p> <p>○指定緊急避難場所等への立退き避難を基本とする避難行動をとる。</p> <ul style="list-style-type: none"> 予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難する。 指定緊急避難場所への立退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、「近隣の安全な場所」*1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」*2を行う。 <p>〈市町村から避難指示(緊急)が発令された場合〉</p> <p>○災害が発生するおそれが極めて高い状況等となっており、緊急に避難する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 指定緊急避難場所への立退き避難に限らず、「近隣の安全な場所」*1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」*2を行う。 避難指示(緊急)は、地域の状況に応じて緊急的又は重ねて避難を促す場合などに発令されるものであり、必ず発令されるものではないことに留意する。
【警戒レベル5】 災害発生情報	<p>災害発生</p> <ul style="list-style-type: none"> 既に災害が発生している状況であり、命を守るための最善の行動をとる。 市町村が災害発生を確実に把握できるものではないため、災害が発生した場合に、必ず発令されるものではないことに留意する。

※1 近隣の安全な場所：指定緊急避難場所ではないが、近隣のより安全な場所・建物等
 ※2 屋内安全確保：その時点で居る建物内において、より安全な部屋等への移動

に伴い、多くの被災地では自治体から避難勧告が発令されるなど、避難行動を促す情報が出されたものの、自宅に留まる等により、豪雨災害では平成最大の200名を超える多くの方が亡くなり、多種の情報ととるべき行動の関係が住民等に理解されず、防災情報が避難行動に結びついていない等の課題があげられた。平成30年豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ(平成30年、内閣府)における検討では、行政は災害発生のおそれの高まりに応じ、住民等の避難行動を支援する防災情報の発信が必要である等とし、行政から出された避難情報からとるべき行動

を直感的に理解しやすくするため、ガイドラインが改訂され、災害発生のおそれの高まりに応じて住民等がとるべき行動と当該行動を住民等に促す情報とを関連付ける5段階の警戒レベルの導入や、警戒レベル5として市町村が災害発生情報を発令し、既に災害が発生している状況であり、命を守るための最善の行動を求めることとする等について内容の追加・充実が図られた。また、これまでの「行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する」という方向性を根本的に見直し、住民が「自らの命は自ら守る」意識を持って自らの判断で避難行

動をとり、行政はそれを全力で支援するといふ、避難に対する基本姿勢が掲げられた。

(5)広域避難の避難先・避難手段の調整等

都道府県・市町村の行政界を越えての大規模広域避難を準備・開始する段階において、平時からの調整により策定された避難計画とは異なる想定外の事態が発生した場合、市町村間や都道府県間の調整が難航することや、輸送事業者等の関係機関との調整が急遽求められることが想定される。

そのような状況においては、複数の都道府県・市町村等が関係するため、国による調整が必要となることが想定されるが、現行の災害対策基本法においては、「非常災害が発生した場合」において内閣府に非常災害対策本部を設置することができることとされており、広域避難を準備・開始する「災害が発生するおそれ」の段階においては、同本部を設置することができない。

災害発生前に広域避難を円滑に行うために、国は、「災害が発生するおそれ」がある場合においても、特に必要があると認めるときは、非常災害対策本部を設置できるようにし、本部長より地方公共団体の長や指定公共機関等に対し必要な指示や協力を求めることができるようにする等、国による調整機能を整備することが必要である。

3. 避難情報に関する制度面での対応の方向性

(1)制度改善の必要性

災害対策基本法が1961年(昭和36年)に制定され、市町村長は災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、地域の住民等に対し、避難のための立退きを勧告又は指示できる旨が規定された。以降、避難情報は、台風や大雨による大規模な河川氾濫や土砂災害、高潮、津波、火山噴火や原子力災害など、日本各地で発生する災害時において、住民等の適切な避難を促すために発令され活用されている。水害及び土砂災害は降雨に起因し、ある程度発生の予測が可能であり、適切に避

難をすれば人的被害を最小限に抑えられるため、避難情報が果たす役割は大きい。しかしながら、近年、水害・土砂災害が激甚化・頻発化するなかで、避難勧告が発令されても避難をしない、避難が遅れる等により多くの人的被害が発生しており、また、令和元年出水期から運用が開始された大雨の警戒レベルにより避難情報はわかりやすく改善されたところであるが、運用を通して顕在化した課題もある。制度面も含めた抜本的な改善策を検討し、必要な対応を行うべきである。

(2)避難勧告と避難指示の一本化

警戒レベル4に避難勧告と避難指示(緊急)の両方が位置付けられ住民にわかりにくい、避難勧告と避難指示(緊急)の違いが住民に理解されていない、また避難勧告が避難を開始すべきタイミングであるということが住民に理解されていないこと等の課題を多くの市町村が感じていることが明らかになった。

また、警戒レベル5の災害発生情報について、災害発生が広範囲にわたる場合、状況を把握できない、どのような状況で災害発生とすればよいか判断ができない等の課題を多くの市町村が感じていることが明らかになった。

以上を踏まえ、国は、市町村長が住民等に対し避難等の行動を促す情報を、以下のような方向性で制度的な整理を行い、改善を進める必要がある。

- ①避難のタイミングを明確にするため、避難に関する情報(避難勧告及び避難指示)としては避難指示に*一本化する。
(現行制度で避難勧告を発令するタイミングで、避難指示を発令する)
- ②状況が切迫し、緊急に安全を確保するよう市町村長が特に促したい場合に発令できる情報も設ける。
(情報の名称は今後検討)
(災害発生時のみならず、災害がまさに発生するおそれがある時にも発令可能な情報とする)
(必ず発令される情報ではない)

避難勧告と避難指示については、今後、避難指示に一本化する方向で災害対策基本法改正が考えられている。

「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に関するサブワーキンググループ」中間とりまとめ

課題と背景

避難情報関係

- 警戒レベル4の避難勧告、避難指示の意味の違いが正しく住民に理解されておらず、また両方とも警戒レベル4に位置付けられ住民にわかりにくい
 - 住民ウェアアンケートでは、
 - 一避難勧告・指示両方の意味を正しく理解していたのは2割未満
 - 市町村向けアンケートでは、
 - 一警戒レベル4に避難勧告・指示の両方が位置付けられ住民にわかりにくいとの回答が約7割
- 警戒レベル5災害発生情報は、市町村が災害の発生を把握できず発令できないことが多いため、有効に機能していない

・「緊急に安全を確保するよう促す情報」の名称等に加え、屋内移動等による安全確保や高齢者等に対して早期の避難を促すことの明確化、新たな避難情報の制度の周知等について検討が必要

広域避難関係

- ・災害発生前に国が対策本部を設置できない
- ・災害発生前に、都道府県及び市町村は災害対策本部を設置できるのに対し、(国の)非常災害対策本部は、非常災害が発生した場合にしか設置することができない。
- ・大規模広域避難が必要な「災害が発生するおそれ」の段階で、国・都道府県・市町村・民間事業者等の関係機関が連携して対応する必要がある。
- ・「災害が発生するおそれ」の段階で、地方公共団体が、避難先・避難手段の調整を行う仕組みがない

対応の方向性

①避難のタイミングを明確にするため、避難に関する情報としては避難指示に一本化
 ②状況が切迫し、緊急に安全を確保するよう市町村長が特に促したい場合に発令する情報を制度化

現行	警戒レベル	とるべき行動	行動を促す情報
↓	5	命を守る最善の行動	災害発生情報 (災害発生を把握した場合に可能な範囲で発令)
	4	危険な場所から全員避難	避難指示(緊急) 避難勧告
改善後	5	命を守る最善の行動	② 緊急に安全を確保するよう促す情報 (名称は未確定)
	4	危険な場所から全員避難	① 避難指示 (現行の避難勧告のタイミングで避難指示を発令)

(説明)
 ・状況が切迫し、緊急に安全を確保するよう、特に促したい場合に発令される
 ・災害が発生するおそれがある場合にも発令可能な情報に位置付ける
 ・必ず発令させる情報ではない
 ・避難を促す情報は避難指示に一本化

③災害対策基本法に基づく情報

・「緊急に安全を確保するよう促す情報」の名称等に加え、屋内移動等による安全確保や高齢者等に対して早期の避難を促すことの明確化、新たな避難情報の制度の周知等について引き続き検討 [R2年内]

・「災害が発生するおそれ」の段階での国の対策本部設置の制度化

・広域避難の準備・開始の段階で、広域避難を円滑に行うために、「災害が発生するおそれ」の段階でも国が対策本部を設置し、本部長から地方公共団体の長や公共交通機関等に対し、必要な指示や協力を求めることができるように制度化する

・避難先・避難手段の調整等の仕組みについて引き続き検討 [R2年内]

(注) 対応の方向性のうち②③④の事項については、サブワーキンググループで引き続き検討し年内にとりまとめ

※避難に関する情報としては、以下を踏まえ「避難指示」への一本化を基本として改善を進める。

- ・現行制度で、指示は勧告よりも強い意味で使われているため
- ・最近では避難指示も頻繁に発令され、認知も進んでいるため
- ・避難指示を廃止すると、避難指示まで避難しない人の逃げ遅れにつながりかねないため

なお、「緊急に安全を確保するよう促す情報」の名称の検討に合わせて、必要な場合は避難指示の名称も含めて検討するが、それら名称は令和2年中には結論を得るべきである。

(3)避難行動としての屋内移動等の制度的な位置付けの明確化

国は、市町村長が、災害が発生するおそれがある時点において避難情報を発令することにより、上階への移動や待避等の屋内での移動等によっても安全を確保することが可能な住民に対し、当該行動も求めることができることの制度的な位置付けを明確化する必要が

ある。
(4)高齢者等避難開始の制度的な位置付けの明確化

国は、市町村長が、高齢者等に対し早期の避難を促すことの制度的な位置付けを明確化する必要がある。

(5)中間とりまとめの概要
 サブワーキング中間とりまとめの概要は、上図のとおりである。

IV おわりに

多様化する避難の概要、近年における避難情報制度の変遷、避難勧告と避難指示の一本化など避難情報に関する制度面での対応の方向性等について述べてきた。

わが国の災害対策の基本である『避難』のあり方が大きく変わろうとしている。

今後の災害対策基本法の改正をはじめとする制度の見直し、防災政策の進展に寄与することを期待したい。

