



平成 23 年 2 月 8 日  
内閣府（防災担当）

中央防災会議  
「災害時の避難に関する専門調査会」  
(第4回)  
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時:平成 23 年 1 月 18 日(火)14:30~16:30

場所:内閣府防災A会議室

出席者:林座長、重川、今村、牛山、大橋、片田、柄谷、新谷、鈴木、須永、高山、田中(淳)、  
田村、中貝、中川、東地、松本、山田各専門委員、  
原田内閣府審議官、原田政策統括官、長谷川官房審議官、小滝参事官、永井参事  
官、山崎参事官、越智参事官他

2. 議事概要

新潟県見附市長から自治体における自然災害の危機管理についてのご発表、事務局から避難の考え方の明確化についての説明後、各委員にご議論いただいた。

各委員からの主な意見は次のとおり。

(主な意見)

- 災害対策基本法(以下、災対法という。)上の「勧告」は、他の法律の定義と同じように使われているためわかりやすい。「勧告」と「指示」の使い分けについては、他の法律では差別化されるのが一般的であるが、災対法上は、「指示」についての強制力が規定されていないなど、使い分けが明確となっていない。よって、「勧告」はそのまま生かし、「指示」はその役割を他の法律にゆだねるほうがいい。また、実際に「指示」よりも多く使われている「避難準備情報」に法的根拠を与えたほうがよいのではないか。
- 「勧告」と「指示」の一体化には賛成できない。災対法制定以来 50 年以上経過し、その使い分けに習熟している市町村もある状況で「勧告」と「指示」の一体化は混乱を招くことになる。基本は「勧告」とし、「指示」との強制力の違いを明確にすればよいのではないか。なお、「避難準備情報」について、法的な位置付けの明確化と発令主体の見直しについては、改善の余地はあると思う。
- 発令する側の視点に立てば、「勧告」のように住民に避難行動を促す内容を先に発令し、切迫した時に、段階的にさらに強制力の強いものとして「指示」があった方が運用を行いやすい。「勧告」と「指示」の違いについて住民との間で合意ができていれば、それぞれは有効に機能すると思う。発令権限については基本的に市町村長が有するのが望ましいが、支所長等の現

場に近いところで判断を任せることについても検討が必要。さらに、災害対応能力が不十分な市町村長には国等による教育等のサポートが必要である。

- 平成16年の後の議論でも、「勧告」と「指示」を一本化するという議論、「勧告」と「指示」はわかりにくいので「避難命令」にするという議論はあったが、結果的には現行のままとする結論となった。発令の権限について、市町村単独では対応が困難な広域災害についても考慮した議論が必要ではないか。また、強制力の強い「警戒区域」の設定との関係性についても議論しておく必要がある。
- 「勧告」と「指示」の運用においては市町村がこれまでに積み上げた教訓や知恵が生かされているため一体化については反対である。なお、適切な運用ができていない市町村に対しては、国やその関係機関を交えた協議会などで基準を数値的に明確化することが望ましい。
- 「勧告」と「指示」の一体化には反対である。また、発令権限の委譲に関しては、「勧告」、「指示」、「避難準備情報」それぞれの発令判断に必要な情報をもっている機関等が判断を促すのが望ましい。権限委譲が難しいのであれば、広域な情報を持つ者や現場の情報を持つ者から市町村長に情報が集まる仕組みを作っていくことが重要ではないか。
- 各市町村に対し「勧告」等の発令基準の数値化を義務付けるなどして、それぞれの市町村が実情に合わせた基準を策定できれば、「勧告」と「指示」の基準も定めやすくなるのではないか。
- 災対法において住民の生命や財産を保護する責務を定められた市町村は、自らの「勧告」等によって住民が被災した場合の結果責任のようなものを考えてしまうため、発令を躊躇してしまうという状況がある。現状の「勧告」等は行動を促す行動指南型の情報となっているが、避難に値する状況であることを知らせる状況情報に変えていった方が出しやすくなるのではないか。また、「勧告」等がどういうものかについて住民とコンセンサスを得ておき、住民自ら判断するよう状況情報を出していくのが本来の方向性ではないか。
- 「勧告」等の区分けについては適切に運用している市町村も少なくないことから、現状の区分けでいいと思う。発令主体については市町村合併による広域化により、災害等の状況把握を困難にしている面もあるため、旧行政区単位での発令権限を持たせるよう指導している。
- 現状の「勧告」「指示」の段階的な基準を設けることには賛成である。現状は、その段階的な基準の内容は言葉でしか示されていない。言葉は時代の変化や世代の違いによって移り変わるものであることを考慮し、例えば1から4の数字で段階的に分け、その内容を住民に理解してもらうなども一つの方法ではないか。
- 災害対応能力のある市町村長に対しては、状況に応じて自由な手を打てる裁量を残したほうがいい。一方、能力が十分でない市町村長に対しては、最低限やらなければならないことを示せるような仕組みにしてはどうか。
- 自ら情報を見聞きできる人でないと正確な判断はできないことから、「勧告」等の発令主体は現場に近い人にも持たせることを検討すべきではないか。また、気象庁や河川管理者による情報提供については、直接的に住民に向けて、避難情報を責任をもって伝えていくべきではない

か。

また、市町村担当者が「勧告」等の発令に当たって避難所を開設しなければならないと何らかの原因で思い込んでいるように見受けられる。命を守るための緊急的な避難を促す場合は、避難所開設は間に合わなくてもいいことを国として明確に示していく必要がある。

- 避難所の開設と関係なく「勧告」、「指示」が発令されることになると、要援護者はどこに行くべきか分からず困ってしまう。要援護者の立場からすると、「勧告」等と避難場所や避難所はリンクしていることが望ましい。
- 「勧告」と「指示」については現状の分け方でいいと思う。基準の設定に当たっては、病院で使用されているレベル分けの考え方が参考になるのではないか。また、「避難準備情報」は3つの主体(要援護者・支援者・一般住民)に対して、それぞれ違う行動を求めている。分類の仕方等についてももう少し整理が必要ではないか。
- 今までと変わらず、状況と行動を組み合わせ、それを地元自治体の方の裁量にお任せするのが良いのではないか。また、例えば、全域避難を避けるために、いったいどのような行動を求めるべきかということを経験自治体で考えるにあたっての支援について考えるのが先ではないか。
- 住民から見た視点は別途議論する必要がある。例えば住民にとって分かりやすく、かつ、解釈の幅ができるだけ広がらない表現を考えていくことも重要ではないか。
- 「勧告」、「指示」の使い分けは現状のままでもいいのではないか。問題は「勧告」等が出て住民の行動につながらないことである。「勧告」等を、住民にとって分かりやすく明確化して示すことが必要ではないか。さらに、ハザードマップ、ガイドライン等を作り、それを住民に周知して共通理解を得て、その上で情報を出していくというシステムを作ることが重要である。
- 議論の方向性としては、行政の出す避難に関する情報については段階が必要であり、最終責任は市町村長に帰結するものの、判断に必要な情報を持つ人を発令主体にすべきではないかという意見が多かった。基本的には3つの情報「勧告」、「指示」、「避難準備情報」は残した上で、その性格づけを明確にしていけばいいのではないか。  
また、発令が、行動を示唆するような情報に結びつける努力をすべきであり、住民が適切な安全確保行動が行えるようなんらかの基準を示していくことが必要ではないか。なお、基準の策定に当たっては住民を含めた地域のステークホルダーが参加して具体的に決めていく必要がある。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

災害予防担当参事官 永井 智哉

同企画官 仲程 倫由

同参事官補佐 宮川 誠

TEL : 03-3501-6996（直通） FAX : 03-3597-9091