

「避難準備情報」

「避難準備情報」の定義

「避難準備（要援護者避難）情報」

《発令時の状況》

要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況。

《住民に求める行動》

- ・要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始（避難支援者は支援行動を開始）
- ・上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」

（平成17年3月集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会）

避難勧告と避難指示

災害対策基本法における記述

災害対策基本法第60条(市町村長の避難の指示等)

第1項

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、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び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。

「勧告」の定義

「勧告」

「勧告」とは、その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧め又は促す行為である。

「逐条解説災害対策基本法」(防災行政研究会)

ある事柄を申し出て、その申出に沿う相手方の処置を勧め、又は促す行為をいう。

勧告は、それが尊重されることを、もちろん前提としているが、法律上相手方を拘束する意味まではもっていない。

なお、勧告に対して拘束力を与え、又は相手方による尊重の義務を特に規定した例や、勧告に従わなかったときはその旨を公表し、従ったときはある不利益を及ぼさないとする例(消防法等)もある。

「法令用語辞典」(学陽書房)

本質的に、相手方に対する法的拘束力はなく、また、「指示」の場合のように、相手方がこれをそのとおりに遵守すべきことも期待されていないといってよいであろう。

法令上、勧告の権限を付与された機関がする場合は、単なる事実上のものとはちがひ、法律上の意味をもつもので、相手方は、少なくとも合理的理由のある限り、これを尊重する義務を負うものと解すべきであるが、その程度をこえて、必ずこれに従わなければならないという拘束までを課するものではなく、相手方に採否の選択を許す余地のある点で、指示との間には差があるというべきであろう。その意味で、「指示」に比し、これらのことばの拘束力は、さらに弱く、かつ、軽いといえよう。

「法令用語の常識(林修三)」

「指示」の定義①

「指示」

「指示」とは、被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、「勧告」よりも拘束力が強く、居住者等を避難のため立ち退かせるためのものである。

「逐条解説災害対策基本法」(防災行政研究会)

ある機関が関係の機関又は者に対して、その所掌事務に関する方針、基準、手続、規則、計画等を示し、これらを実施させることをいう。

指示は、法律的には指揮又は命令よりは、言わば弱く、また軽く、勧告よりは、言わば強く、また重い場合に用いられるということができる。

ただし、指示は、法令により一定の事項について他の機関又は者に対して統制的な権限を与えられている機関がこれらの機関に対して行うものであるから、その拘束力は、実際的には、指揮又は命令に準ずるものということができる。

なお、法令上においても、指示に対してはこれに従わなければならない旨を明示する場合(刑事訴訟法等)もある。

「法令用語辞典」(学陽書房)

「指示」の定義②

「指示」

「指示」という用語は、先に掲げた諸用例の示すとおり、法令によって一定の事項について他の機関、人又は団体などに対して統制的な権限を与えられている国、公共団体等の機関が、そういう統制を受ける地位にある当該、他の機関や人、団体などに対するような場合で、しかも、「指揮」とか「命令」などというはつきりした法的拘束力をもつことばを使うのは少しどぎつすぎるといふようなときに多く用いられる。

したがって、「勧告」ということばについては、勧告を受けた者に対して、法令上、勧告に従わなければならないと規定することは、そのことばの性質上矛盾したことであって、せいぜい、その勧告を尊重しなければならないと定めるのが限度であるが、「指示」の場合については、法令上、被支示者に対し、指示に従わなければならないという義務を課し、さらに指示に従わない場合の措置を定め、その指示の拘束力を法的な拘束力にまで高めても、別に、性質上おかしいということにはならない。「指示」は、本来、相手方の遵守が期待されているものだからである。

「法令用語の常識(林修三)」

「命令」の定義

「命令」

行政機関が特定の人又は団体に対し一定の作為又は不作為の義務を課する具体的処分(処分命令)を意味することもある。例えば、「総務大臣は・・・会社に対し、その業務に関し監督上必要な命令をすることができる」という場合の「命令」がこれである。

「法令用語辞典」(学陽書房)

「指示」と「命令」の区別であるが、「命令」ということばは、法令上いろいろな意味で用いられるが、「指示」との比較において問題となる、前掲の現行日本銀行法第43条に定められているような「命令」は、一般に、具体的または抽象的に、特定の期間、人または団体に対し、はっきりした作為または不作為の義務を課するものであるのに対し、「指示」は、前述のように、原則として、法的拘束力はなく、また、実定法上その拘束力が明示されている場合でも、それよりも実質的には、軽く弱いニュアンスをもつという点で、その差は、指揮対指示の関係とほぼ同様といってよいであろう。

「法令用語の常識(林修三)」

関係法令における記述 「勧告」

原子力災害対策特別措置法

第15条(原子力緊急事態宣言等)

第3項 内閣総理大臣は、第1項の規定による報告及び提出があったときは、直ちに、前項第1号に掲げる区域を管轄する市町村長及び都道府県知事に対し、第28条第2項の規定により読み替えて適用される災害対策基本法第60条第1項及び第5項の規定による避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するものとする。

関係法令における記述「指示」①

原子力災害対策特別措置法

第15条(原子力緊急事態宣言等)

第3項 内閣総理大臣は、第1項の規定による報告及び提出があったときは、直ちに、前項第1号に掲げる区域を管轄する市町村長及び都道府県知事に対し、第28条第2項の規定により読み替えて適用される災害対策基本法第60条第1項及び第5項の規定による避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するものとする。

地すべり等防止法第25条(立退の指示)

都道府県知事又はその命じた職員は、地すべりにより著しい危険が切迫していると認められるときは、必要と認める区域内的の居住者に対し避難のために立ち退くべきことを指示することができる。この場合においては、都道府県知事又はその命じた職員は、直ちに、当該区域を管轄する警察署長にその旨を通知しなければならない。

水防法第29条(立退きの指示)

洪水又は高潮のはん濫により著しい危険が切迫していると認められるときは、都道府県知事、その命を受けた都道府県の職員又は水防管理者は、必要と認める区域の居住者に対し、避難のため立ち退くべきことを指示することができる。水防管理者が指示をする場合においては、当該区域を管轄する警察署長にその旨を通知しなければならない。

関係法令における記述 「指示」②

武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律

第52条(避難措置の指示)

第1項 対策本部長は、第44条第1項の規定により警報を発令した場合において、住民の避難(屋内への避難を含む。)が必要であると認めるときは、基本指針で定めるところにより、総務大臣を経由して、関係都道府県知事に対し、直ちに、所要の住民の避難に関する措置を講ずべきことを指示するものとする。

第54条(避難の指示)

第1項 避難措置の指示を受けたときは、要避難地域を管轄する都道府県知事は、その国民の保護に関する計画で定めるところにより、要避難地域を管轄する市町村長を経由して、当該要避難地域の住民に対し、直ちに、避難すべき旨を指示しなければならない。この場合において、当該都道府県知事は、地理的条件、交通事情その他の条件に照らし、当該要避難地域に近接する地域の住民をも避難させることが必要であると認めるときは、当該地域を管轄する市町村長を経由して、当該地域の住民に対し、避難すべき旨を指示することができる。

「警戒区域の設定」

災害対策基本法における記述

災害対策基本法第63条(市町村長の警戒区域設定権等)

第1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、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。

「警戒区域の設定」の定義

《目的》

人の生命又は身体に対する危険を防止すること(住民の保護)

《要件》

災害が発生し、又は発生しようとしている場合で、人の生命又は身体に対する危険を防止するために特に必要があると認めるとき

《内容》

設定した区域への立入りを制限、禁止又はその区域から退去を命ずること。

警戒区域を設定するとは、その目的上必要な区域を定めて、ロープ等によりこれを明示することをいう。

《運用》

設定した警戒区域について、どのような処分を行うかは、市町村長の自由裁量行為であると考えられる。したがって、警戒区域について立入制限を行う場合においても、どのような制限を行うか(どのような場合に立入りを許可するか)は、原則として市町村長の自由裁量に属するものである。

ただし、警戒区域設定の趣旨を没却するような立入許可を行うことは、市町村長の裁量権を逸脱するものと考えられ、立入りの許可は、必要最小限に限定される必要がある。

避難指示・勧告との差異

	避難指示、避難勧告	警戒区域の設定
規定	災害対策基本法第60条	災害対策基本法第63条
目的	对人的にとらえ、勧告・指示を受ける者の保護を目的とする	地域的にとらえ、立入制限、禁止、退去命令により、その地域の居住者等の保護を図る
要件	災害が急迫している場合	災害がより急迫している場合
罰則	罰則なし	罰金又は拘留の罰則

「逐条解説災害対策基本法」(防災行政研究会)

関係法令における記述

武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律第114条（警戒区域の設定）

第1項 市町村長は、武力攻撃災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、当該武力攻撃災害による住民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、**警戒区域を設定**し、武力攻撃災害への対処に関する措置を講ずる者以外の者に対し、当該警戒区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該警戒区域からの退去を命ずることができる。

水防法第21条（警戒区域）

第1項 水防上緊急の必要がある場所においては、水防団長、水防団員又は消防機関に属する者は、**警戒区域を設定**し、水防関係者以外の者に対して、その区域への立入りを禁止し、若しくは制限し、又はその区域からの退去を命ずることができる。

消防法第28条

第1項 火災の現場においては、消防吏員又は消防団員は、**消防警戒区域を設定**して、総務省令で定める者以外の者に対してその区域からの退去を命じ、又はその区域への出入を禁止し若しくは制限することができる。