

# 避難促進施設の指定及び避難確保計画作成 の現状

# 改正活火山法における避難促進施設、避難確保計画の位置付け

御嶽山の噴火の教訓、火山防災対策の特殊性等を踏まえ、活動火山対策の強化を図るため、火山地域の関係者が一体となった警戒避難体制の整備等所要の措置を講ずる。

## 1. 改正の背景

- 明瞭な前兆がなく突如噴火する場合もあり、住民、登山者等様々な者に対する迅速な情報提供・避難等が必要（御嶽山噴火の教訓）
- 火山現象は多様で、かつ、火山ごとの個別性（地形や噴火履歴等）を考慮した対応が必要なため、火山ごとに、様々な主体が連携し、専門的知見を取り入れた対策の検討が必要

## 2. 法律の概要

### 国による活動火山対策の推進に関する基本指針の策定（第2条）

#### ○火山災害警戒地域における警戒避難体制の整備

**火山災害警戒地域の指定（第3条）** 警戒避難体制の整備を特に推進すべき地域を国が指定（常時観測火山周辺地域を基本）

#### 火山防災協議会（第4条）

…関係者が一体となり、専門的知見も取り入れながら検討

・都道府県・市町村は、火山防災協議会を設置（義務）  
**必須構成員**



必要に応じて追加

観光関係団体等 ※他、環境事務所、森林管理局、交通・通信事業者等。集客施設や山小屋の管理者も可。

#### 協議事項

・噴火警戒レベルの設定、これに沿った避難体制の構築など、一連の警戒避難体制について協議

#### 噴火シナリオ

※噴火に伴う現象と及ぼす影響の推移を時系列に整理したもの

#### 火山ハザードマップ

※噴火に伴う現象が及ぼす範囲を地図上に示したもの

#### 噴火警戒レベル

※噴火活動の段階に応じた入山規制、避難等

#### 避難計画

※避難場所、避難経路、避難手段等を示したもの

【協議会の意見聴取を経て、地域防災計画に記載（義務）】

#### 【都道府県】（第5条）

1. 火山現象の発生・推移に関する情報の収集・伝達、予警報の発令・伝達（都道府県内）
2. 右の2. 3を定める際の基準
3. 避難・救助に関する広域調整等

#### 【市町村】（第6条）

1. 火山現象の発生・推移に関する情報の収集・伝達、予警報の発令・伝達（市町村内）
2. 立退きの準備等避難について市町村長が行う通報等（噴火警戒レベル）
3. 避難場所・避難経路
4. 集客施設・要配慮者利用施設の名称・所在地
5. 避難訓練・救助等

#### 【市町村長の周知義務】（第7条）

火山防災マップの配布等により、避難場所等、円滑な警戒避難の確保に必要な事項を周知

#### 【避難確保計画の作成義務】（第8条）

集客施設（ロープウェイ駅、ホテル等）や要配慮者利用施設の管理者等による計画作成・訓練実施

#### ○火山研究機関相互の連携の強化、火山専門家の育成・確保（第30条）

#### ○自治体や登山者等の努力義務（第11条）

- ・自治体による登山者等の情報把握の努力義務を新たに規定
- ・登山者等の努力義務（火山情報の収集、連絡手段の確保等）を新たに規定

## 〈活動火山対策特別措置法〉（昭和四十八年七月二十四日法律第六十一号 最終改正：平成二十七年七月八日法律第五二号）

第六条 市町村防災会議は、第三条第一項の規定による警戒地域の指定があつたときは、市町村地域防災計画（災害対策基本法第四十二条第一項の市町村地域防災計画をいう。以下同じ。）において、当該警戒地域ごとに、次に掲げる事項について定めなければならない。

五 警戒地域内に次に掲げる施設（火山現象の発生時における当該施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難を確保する必要があると認められるものに限る。）がある場合にあつては、これらの施設の名称及び所在地

イ 索道の停留場、宿泊施設その他の不特定かつ多数の者が利用する施設で政令で定めるもの

ロ 社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設で政令で定めるもの

第八条 第六条第一項の規定により市町村地域防災計画にその名称及び所在地を定められた同項第五号の施設（以下この条において「避難促進施設」という。）の所有者又は管理者は、単独で又は共同して、内閣府令で定めるところにより、避難訓練その他火山現象の発生時における当該避難促進施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な措置に関する計画（以下この条において「避難確保計画」という。）を作成しなければならない。

2 避難促進施設の所有者又は管理者は、避難確保計画を作成したときは、遅滞なく、これを市町村長に報告するとともに、公表しなければならない。当該避難確保計画を変更したときも、同様とする。

3 避難促進施設の所有者又は管理者は、避難確保計画の定めるところにより避難訓練を行うとともに、その結果を市町村長に報告しなければならない。

4 市町村長は、前二項の規定により報告を受けたときは、避難促進施設の所有者又は管理者に対し、火山現象の発生時における当該避難促進施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な助言又は勧告をすることができる。

5 避難促進施設の所有者又は管理者の使用人その他の従業者は、避難確保計画の定めるところにより、第三項の避難訓練に参加しなければならない。

6 避難促進施設の所有者又は管理者は、第三項の避難訓練を行おうとするときは、避難促進施設を利用する者に協力を求めることができる。

# 集客施設等における噴火時等の避難確保計画作成の手引き における避難確保計画を作成すべき施設等に関する記載

## ○「避難確保計画」を作成すべき施設について

施設の所有者等が作成する「避難確保計画」は、市町村地域防災計画に定める警戒避難体制だけでは、適切かつ円滑な防災対応をとることが困難であり、市町村が火山地域全体の防災対応を実施する中で、情報伝達や避難誘導を個別に実施する必要があると考えられる施設において作成する必要がある。具体的には、次のような施設が想定される。

### ① 火口近くに位置する施設

突発的な噴火が発生した場合、市町村からの避難指示・勧告等の具体的な防災対応の指示が、噴火後、現場に届くまでにはしばらく時間がかかることから、各施設においては自らの判断で速やかに防災対応を開始する必要がある。突発的な噴火は、水蒸気噴火等の前兆現象が捉えにくい、比較的小規模な噴火であることが多く、このような噴火に伴う噴石の飛散で、過去にもたびたび人的被害が発生している。火口近くに位置する施設においては、このような場合を想定した「避難確保計画」を作成しておく必要がある。

### ② 利用者が多い大規模な施設

マグマ噴火等の居住地域へ影響が及ぶ比較的大規模な噴火が発生した場合、居住地域に位置する施設のうち、特に利用者数が多い大規模な施設では、避難にあたり混乱が生じることのないよう、施設内の利用者に対する情報伝達や円滑な避難誘導を行うことが必要となるため、このような場合を想定した「避難確保計画」を作成しておく必要がある。

実際に、「避難確保計画」を作成すべき施設を選定する際には、火山災害は、噴火の規模・形態、地域特性などが火山ごとに多様であることから、各火山地域の実情を考慮し、火山防災協議会において十分に議論する必要がある。

## ○「避難確保計画」作成に係る市町村の役割

市町村は、避難促進施設を市町村地域防災計画に位置付けるときは、あらかじめ、火山防災協議会の意見を聴くとともに、当該施設の所有者等と十分に調整を行う必要がある。

また、市町村は、施設所有者等に、必要な助言や情報提供をするとともに、「避難確保計画」の作成の支援や、施設所有者等から報告を受けた際に取組が不十分な場合には助言・勧告を行うことで、実効性の高い避難確保計画とする必要がある。

さらに、市町村は、火山現象に関する情報を、適確に避難促進施設に伝達する必要がある。

### < 避難促進施設の分類 >

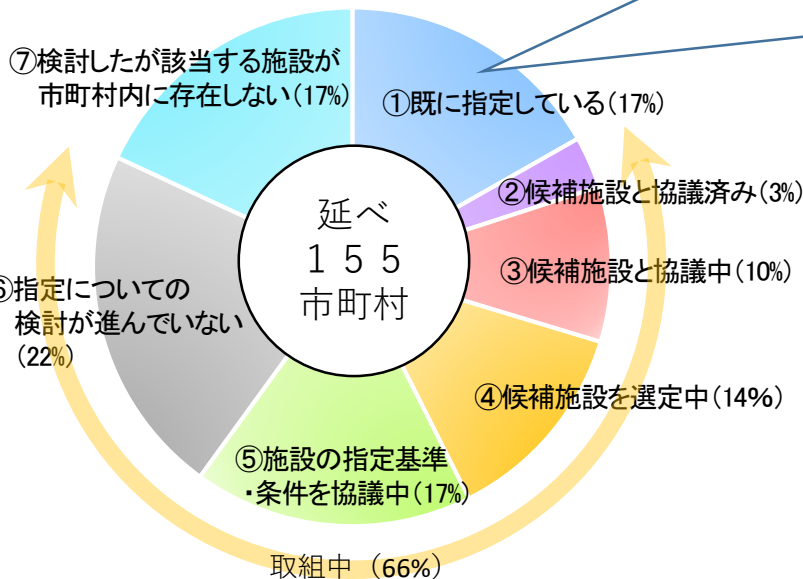
		グループ	施設例
集客施設	A	交通関係施設	ロープウェイ、バスターミナル 等
	B	宿泊施設	ホテル、山小屋 等
	C	利用者が主に屋外で活動することが想定される施設	キャンプ場、スキー場等
	D	その他、利用者が比較的短時間滞在する施設	観光案内所、土産屋 等
利用配慮施設	E	医療機関	病院、診察所等
	F	医療機関以外の要配慮者利用施設	学校、老人福祉施設 等

# 避難促進施設の指定及び避難確保計画の作成の取組状況について

- 火山災害警戒地域の延べ155市町村に対して、避難促進施設と避難確保計画についてアンケート調査。
- 避難促進施設の指定状況についての回答は次の通り。
  - ・26市町村(約17%)で指定実施、27市町村(約17%)で該当する施設なしとしている。
  - ・残りの102市町村(約66%)で、候補施設との協議などの作業途中など、指定が未だ実施されていない。
- 避難確保計画の作成状況について、施設指定済みの26市町村のうち、半数弱の12市町村(約46%)では全施設で作成済み。避難促進施設ごとに見た場合には、308施設中245施設(約80%)で作成済みであった。

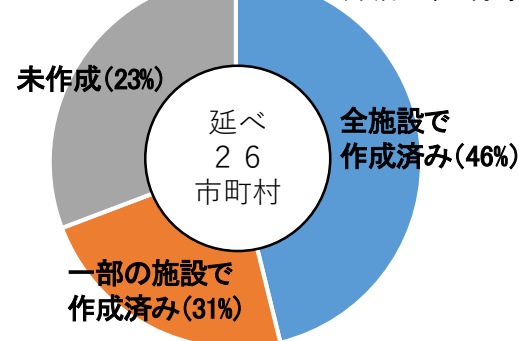
火山災害警戒地域の市町村における  
避難促進施設の指定等の状況

(平成30年11月時点)



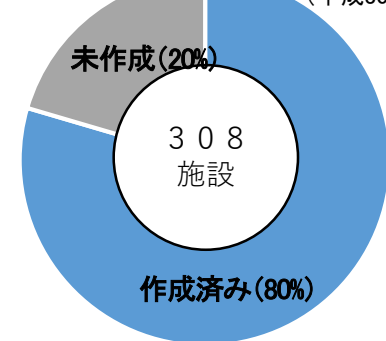
避難促進施設を指定した市町村における  
避難確保計画作成状況

(平成30年11月時点)



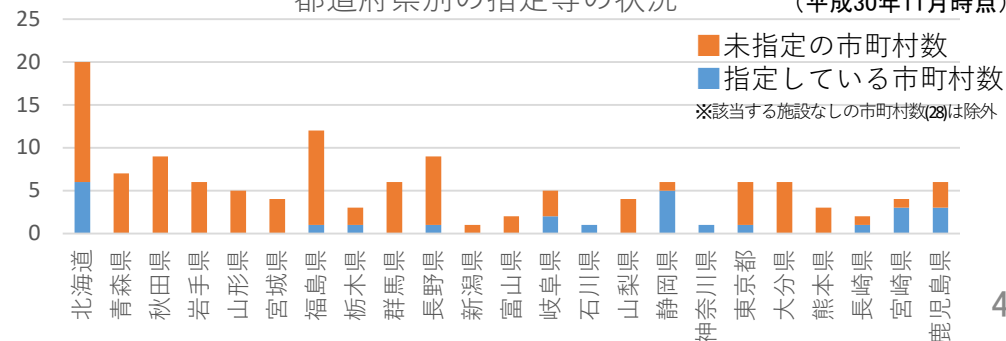
避難促進施設における  
避難確保計画作成状況

(平成30年11月時点)



都道府県別の指定等の状況

(平成30年11月時点)



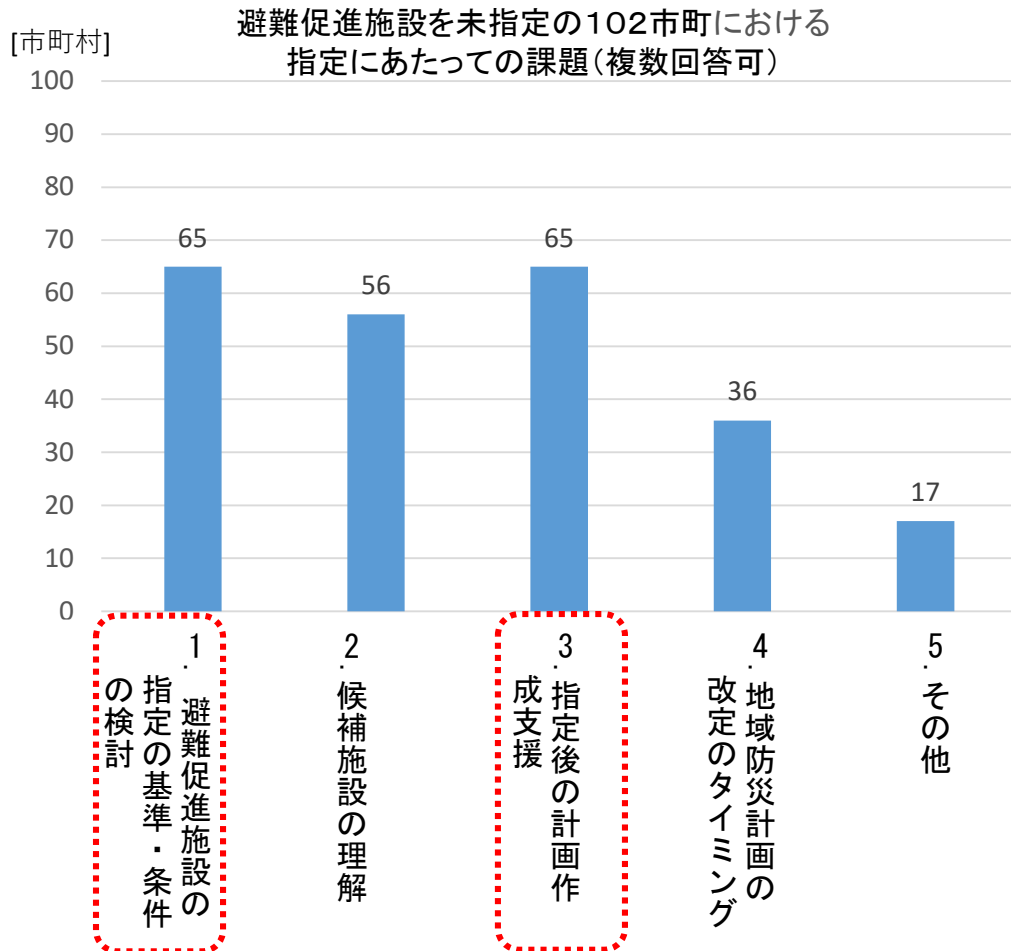
# 避難促進施設の指定及び避難確保計画作成 における課題と今後の対応案



# 市町村における避難促進施設の指定にあたっての課題

- 避難促進施設を未指定の102市町※へのアンケートでは、65市町村(約64%)で「避難促進施設の指定の基準・条件の検討」、「指定後の計画作成支援」が避難促進施設の指定にあたって課題と感じていた。
- 「避難促進施設の指定の基準・条件の検討」では、指定対象施設が多くなった場合の指定後の避難確保計画作成に関する懸念や、指定理由の対象施設への説明が難しい等の課題が挙げられた。「指定後の計画作成支援」についての具体的な課題として、支援の方法が分からないことや、雛形を作成する知識が不足しているなどのノウハウの不足が挙げられた。

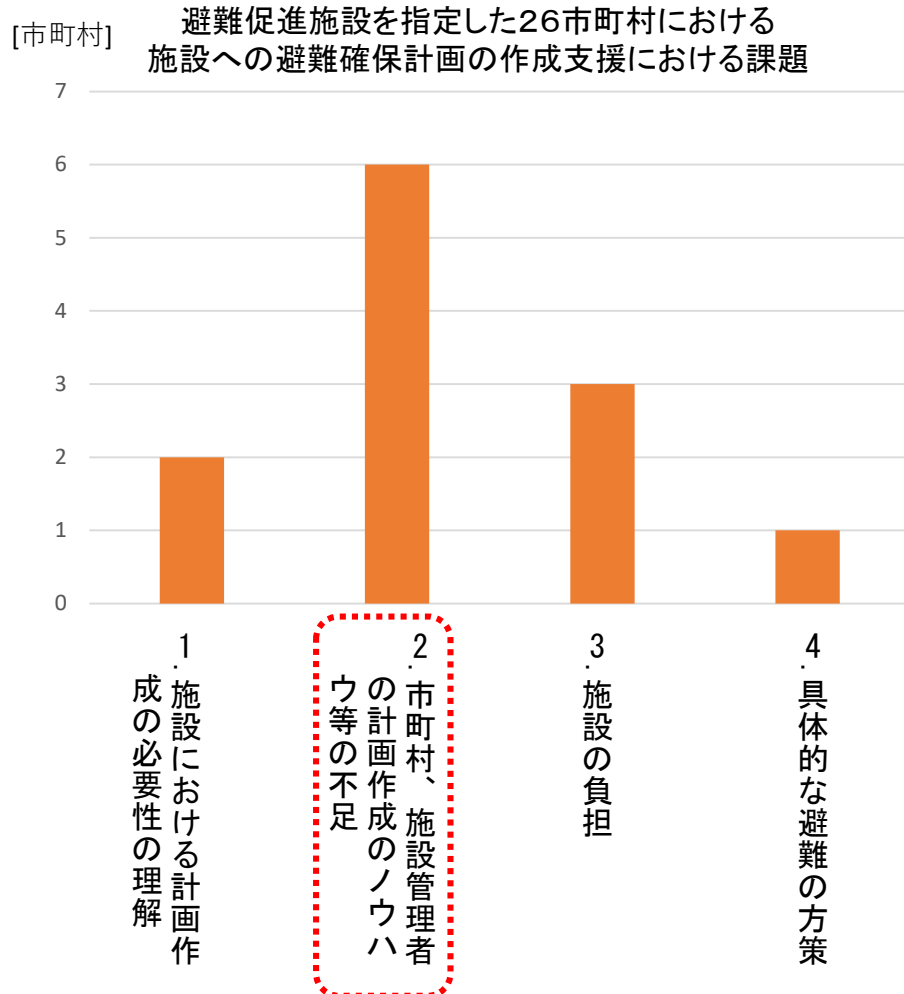
※「避難促進施設の指定を実施している」もしくは「該当する施設が存在しない」以外の回答があった市町村



分類	主な意見
1. 避難促進施設の指定の基準・条件の検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ハザードのエリアが市街地であり、<u>対象施設が非常に多く計画作成の対応に苦慮</u>することが予想される。</li> <li>● 今後検討しなければならない課題である。</li> <li>● 指定理由について対象施設への説明の仕方が難しい。</li> </ul>
2. 候補施設の理解	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 観光等における風評被害も懸念され、施設管理者等からも同意を得られない。</li> </ul>
3. 指定後の計画作成支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定した施設に対する計画作成支援の方法がわからない。</li> <li>● 対象候補施設にノウハウがない。</li> <li>● 市町村で雛形等を作成しなければならないと思うが、<u>知識不足により進んでいない</u>。</li> </ul>
4. 地域防災計画の改定のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地域防災計画を改正する際に意見を聴く火山防災協議会と、市町村防災会議の開催時期が合わず、改正まで時間がかかる。</li> </ul>
5. その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定することによる風評被害への懸念</li> <li>● 知識、人員不足</li> <li>● 避難促進施設の基準や条件を協議する前に、地域の住民等への火山災害に関する基礎知識の普及啓発が必要</li> <li>● 避難促進施設、緊急避難場所、指定避難所の違いがわからない。</li> </ul>

# 市町村による避難確保計画の作成支援にあたっての課題

- 施設の避難確保計画の作成支援における課題に関する市町村へのアンケートでは、市町村、施設管理者の計画作成のノウハウ等の不足に関する回答が最も多かった。
- 具体的な内容としては、類似施設での作成例など具体的な情報が不足している、施設管理者がどのように計画を作成していいのか戸惑いがあった、自治体は施設の詳細までは分からないため適切な支援が難しい、などが挙げられた。

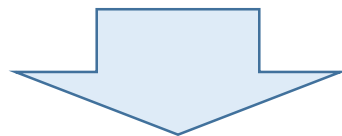


分類	主な意見
1. 施設における計画作成の必要性の理解	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 想定火口から各避難促進施設までの距離が離れていることもあり、避難確保計画の作成に疑問を持つ施設もあった。</li> </ul>
2. 市町村、施設管理者の計画作成のノウハウ等の不足	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 類似施設の作成例など具体的な情報が不足していた。</li> <li>● 施設管理者に、<u>どのように計画を作成していいのか戸惑いがあった。</u></li> <li>● 施設管理者が計画作成に不慣れである。また、市は施設の詳細まではわからないため、適切な支援が難しい。</li> <li>● 避難促進施設の所有者に、内閣府の手引きを渡すだけでは作成することが難しいため、防災部局がひな型を作成するなどの支援が必要であった。</li> </ul>
3. 施設の負担	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 家族経営など小規模な避難促進施設においては、避難確保計画の作成が負担となっている。</li> <li>● 宿泊施設では業務多忙の中の避難確保計画作成となるため、負担となっている。</li> </ul>
4. 具体的な避難の方策	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 突発的に噴火した場合についての、規制範囲外への避難のタイミング</li> <li>● 大規模噴火の際の、施設から町外への避難対応について、町の避難計画で今後検討する必要がある。</li> </ul>



# 避難促進施設の指定及び避難確保計画の作成における課題を踏まえた 対応案

- 避難促進施設の指定にあたって、市町村は指定後の計画作成支援への対応に懸念を抱えている場合が多い。
- 指定後の避難確保計画の作成の取り組みにおいては、施設管理者や市町村担当者に計画作成やその支援のノウハウが不足していることが多く、類似施設の作成例などの情報を求めている等の声もあった。



避難促進施設の指定及び避難確保計画作成を促進するには、市町村と対象施設の計画作成に関する懸念や課題を解決することが必要

# 突発噴火時の緊急避難対策の推進（避難確保計画の作成支援）

- 平成31年度より集客施設等の避難促進施設における避難確保計画の作成支援に着手

## 事業目的

御嶽山や本白根山では突発的な噴火が発生。火口周辺には集客施設（ロープウェイ駅、ホテル等）が存在し、旅行者等の円滑な避難には、各施設による避難誘導が重要。

活動火山対策特別措置法の改正により、市町村が指定する集客施設や要配慮者利用施設の所有者等に対して、「避難確保計画」の作成や、計画に基づいた訓練の実施等が位置付けられた。

集客施設等の所有者の計画作成を支援し、支援から得られた知見を全国で共有することで、各避難促進施設における避難確保計画の作成を促進し、もって火山防災対策をより一層推進していくものとする。

## 実施内容

種類や状況の異なる集客施設等をモデルとして、都道府県や市町村等を交えて、避難確保計画を協働で検討し、避難確保計画の作成に当たっての具体的な課題と解決策を検討。

モデル検討の成果を踏まえて、避難確保計画の検討の具体的な進め方についての事例集等を整備。



＜複数施設が共同して計画を作成している事例＞

		グループ	施設例
集客施設	A	交通関係施設	ロープウェイ、バスターミナル 等
	B	宿泊施設	ホテル、山小屋 等
	C	利用者が主に屋外で活動することが想定される施設	キャンプ場、スキー場等
	D	その他、利用者が比較的短時間滞在する施設	観光案内所、土産屋 等
利 要 用 配 慮 者 施 設	E	医療機関	病院、診察所等
	F	医療機関以外の要配慮者利用施設	学校、老人福祉施設 等

＜主な避難促進施設の例＞