⑵　火山災害の特殊性

活火山は、火山噴火予知連絡会において「概ね過去１万年以内に噴火した火山及び現在活発な噴気活動のある火山」と定義されている。頻繁に噴火を繰り返す火山の数は多くないため、一般に噴火を経験したことがある行政職員や火山地域の住民等はごく一部に限られる。また、噴火に伴い発生する現象は、大きな噴石、火砕流、融雪型火山泥流、溶岩流、火山ガス等多様である上に、噴火の規模も様々である。さらに、火山活動は長期間に及ぶ場合もあり、発生する現象や噴火規模が変化しながら継続することがあるため、噴火による被害を想定することは容易でない。

観測体制の整備が進み、かつ、噴火時の観測データが豊富な火山では、その予兆となる観測データの変化が捉えられた場合は噴火の発生を予測できることもあるが、それでも噴火の時期や規模、影響範囲等を的確に予測することは難しく、さらには明瞭な前兆が観測されないままに噴火に至る場合もある。また、仮に噴火の発生を予測できたとしても、大きな噴石・火砕流・融雪型火山泥流といった生命に危険を及ぼす火山現象が、噴火発生から短時間で火口周辺や居住地域に到達し、避難までの時間的猶予がほとんどない場合もある。このため、噴火前に的確な予測をすることが困難であるという前提に立ち、平常時の防災対策や警戒避難体制の立案、噴火時等の災害対応に当たることが必要である。

⑶　火山地域の関係者が一体となった検討の必要性

火山は複数の市町村や都道府県の境界に存在することも多く、また、火山災害は広域にわたり影響を及ぼすことが想定されるため、噴火時等においては、関係する国の機関及び地方公共団体が整合のとれた対応をとり、住民や登山者等の円滑な避難に支障を来さないようにする必要がある。さらに、火山現象は、噴火に伴う現象が複雑に変化しながら継続し、火山ごとに、また、同じ火山でも噴火ごとにそれぞれ異なる特徴があることから、各火山において、監視観測・調査研究体制を充実させ、様々な学術的分野にわたる科学的知見に基づいた防災対応をとることが必要不可欠である。

こうした火山災害の特徴に応じた警戒避難体制を整備するためには、平常時から関係者が「顔の見える関係」を築き、噴火時の「防災対応のイメージ」を共有した上で、必要な防災対応を共同で検討することが必要であり、関係する都道府県及び市町村が中心となり、かつ、火山現象について専門的知見を有する様々な者が参画し、「火山単位」で検討することが必要である。このため、火山地域の関係者が、当該地域の火山で想定される火山現象の状況に応じた警戒避難体制の整備について協議するため、「火山防災協議会」を設置し、火山防災対策について主体的かつ継続的に取り組む必要がある。

⑷　警戒避難体制の整備について

火山地域の関係者が一堂に会した火山防災協議会において、噴火に伴う現象とその影響の推移を時系列で示した「噴火シナリオ」と、影響が及ぶおそれのある範囲を地図上に示し、避難等の防災対応をとるべき危険な範囲を視覚的にわかりやすく描画した「火山ハザードマップ」の検討を並行的に進め、噴火活動の段階に応じた入山規制や避難等の防災対応を定めた「噴火警戒レベル」について検討した上で、その地域の状況や特性に合った、具体的・実践的かつ複数都道府県・市町村の間で整合のとれた「火山単位の統一的な避難計画」（以下「避難計画」という。）等について検討し、これらの一連の警戒避難体制の整備について協議するものとする。

この「避難計画」を実効性のあるものとするため、火山防災協議会の意見を踏まえ、各都道府県や市町村が整備すべき警戒避難体制に係る具体的かつ詳細な事項を、当該都道府県や市町村の地域防災計画に定めるものとする。

さらに、円滑かつ迅速な避難を実現させるためには、実際に避難行動をとる住民や登山者等が、噴火に伴う火山現象による影響範囲や避難場所の位置、避難経路を正確に理解しておくことが必要である。このため、市町村において、火山防災協議会において検討した「火山ハザードマップ」に、避難場所の位置等住民や登山者等にとって必要な防災情報を付加した「火山防災マップ」を作成し、住民や登山者等に配布・周知するとともに、火山防災協議会は、これに基づいた住民や登山者等も参画した定期的な防災訓練の実施について検討することが重要である。

⑸　噴火時や噴火に備えた施設等の整備について

国及び地方公共団体は、噴火時の住民や登山者等の速やかな避難のために必要な施設の整備を推進するよう努めるものとする。また、国及び地方公共団体は、噴火に伴い多量の降灰があった地域について降灰除去事業を推進するよう努めるとともに、降灰が住民の生活等に及ぼす支障を防止・軽減するための施設等の整備を推進するよう努めるものとする。

また、国及び地方公共団体は、火山災害に対して強靱な国土の形成を図るため、平常時から、各火山における火山現象を想定し、治山治水事業を総合的、計画的に推進するよう努めるとともに、噴火が発生した際には、火砕流、融雪型火山泥流、溶岩流等の他、火山灰等が堆積している地域においては、降雨による土石流の発生のおそれがあることに十分留意して、必要な資機材の調達、緊急工事、避難に必要な情報の提供等に努めるものとする。

２　火山災害警戒地域、避難施設緊急整備地域及び降灰防除地域の指定について指針となるべき事項

⑴　火山災害警戒地域の指定について

我が国には110の活火山が存在するが、噴火の可能性や噴火の際に及ぼす社会的影響は火山ごとに異なる。火山災害警戒地域（以下「警戒地域」という。）は、火山の噴火の蓋然性を勘案して、噴火した場合に住民や登山者等の生命又は身体に被害が生ずるおそれがあると認められる地域で、当該地域における噴火による人的被害を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき地域を、内閣総理大臣が、中央防災会議及び関係地方公共団体の意見を聴取した上で指定する。具体的には、気象庁が24時間体制で監視・観測を行っている「常時観測火山」（今後100年程度の中長期的な噴火の可能性及び社会的影響を踏まえ火山噴火予知連絡会が選定）のうち、周辺に住民や登山者等が存在する火山について、噴火に伴う火山現象による影響範囲を市町村の行政区域の単位で指定することを基本とする。警戒地域に指定された都道府県及び市町村は、火山防災協議会の設置や地域防災計画への必要事項の記載等を行うこととなる。

警戒地域の指定に当たり影響範囲を考慮する火山現象としては、大きな噴石、火砕流、融雪型火山泥流等の噴火開始後から避難までの時間的余裕がほとんどなく生命に対する危険性が特に高い火山現象や、溶岩流や火山ガスといった避難体制を構築する上で特に考慮に入れる必要のある火山現象を対象とすることを基本とする。これらの火山現象による影響範囲については、基本的には「火山ハザードマップ」を基に想定するものとするが、「火山ハザードマップ」が未作成等により影響範囲の想定が困難な火山については、「火山ハザードマップ」が作成されるまでの当面の間は、想定火口から一定の距離を影響範囲として想定することを基本とする。

警戒地域は、常時観測火山が追加された場合や、「火山ハザードマップ」の新規作成や精度向上により火山現象の影響範囲の想定が変化した場合、市町村の合併により行政区域が変更された場合などに、必要に応じて追加指定や変更、解除を行うものとする。

⑵　避難施設緊急整備地域の指定について

国及び地方公共団体は、噴火による危険が差し迫った状態にある場合には短時間に多数の住民や登山者等の避難が必要になることが想定されるため、あらかじめ、避難のための道路、港湾、広場、退避壕（ごう）その他の退避施設の整備や、避難場所等となっている学校や公民館等の不燃堅牢（ろう）化を推進することが必要である。避難施設緊急整備地域は、噴火により住民や登山者等の生命及び身体に被害が生じ又は生ずるおそれがある地域で、その被害を防止するため、これらの施設を緊急に整備する必要がある地域を、内閣総理大臣が、中央防災会議及び関係地方公共団体の意見を聴取した上で、市町村、大字、字及び小字単位で指定するものとする。

当該指定に当たっては、当該火山の活動が活発であることのほか、当該火山に関係する都道府県が避難施設緊急整備計画を作成する意思を有していること等を考慮するものとする。

避難施設緊急整備地域に指定された都道府県は避難施設緊急整備計画を作成するものとする。

なお、これら避難施設の整備には一定の時間が必要であり、噴火が発生した後に実施できる対策は限られることから、活動が活発であると考えられる火山については、噴火が発生する前の段階から計画的に避難施設の整備を実施することが重要である。