

避難対策の実効性向上に向けた取組について

平成 30 年 7 月豪雨、令和元年東日本台風、令和 2 年 7 月豪雨など、広域・長時間の大雨による大きな被害が毎年のように発生している。

水害・土砂災害からの避難対策として、住民に対する防災上の効果が大きい警戒レベル情報、及びこれらの情報と相まって機能するハザードマップの的確な活用が極めて重要である。特に近年の災害では高齢者の被害の割合が高く、共助の取組を含めた要配慮者の実効的な避難確保計画策定が喫緊の重要課題となる。

1. 近年の水害・土砂災害の状況と課題

(1) 平成 30 年 7 月豪雨

(内閣府「平成 30 年 7 月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」より)

①被害の状況

- 西日本を中心に全国的に広い範囲で記録的な大雨となり、各地で河川の氾濫や土砂災害が相次いだ。死者・行方不明者数は 200 名を超え、極めて甚大な被害が広域で発生した(平成で最大の被害をもたらした豪雨災害)。
- 高齢者の被害の割合(高齢者の死者数/全体死者数)は約 70%(131 人/199 人)
※愛媛県、岡山県、広島県の死者数のうち、60 歳以上

②課題と対策

- 長時間にわたる大規模な降雨により、施設能力を上回る規模の外力によって被害が発生した。
- 市町村から避難情報が発令され、ハザードマップ等により土地のリスク情報が提供されていたが、必ずしも避難行動につながらず、高齢者を中心に人命被害が発生した。
- 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、住民は「自らの命は自らが守る」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う避難に対する基本姿勢が示された。

(2) 令和元年台風第 19 号等

(内閣府「令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」より)

①被害の状況

- 令和元年台風第 19 号(令和元年東日本台風)では、国及び県管理河川が決壊する等、同時多発的かつ広範囲に甚大な被害が発生し、台風通過後の低気圧等による大雨を含め、人的被害は死者 99 名(うち災害関連死者 2 名)、行方不明者 3 名に上った。
- 高齢者の被害の割合(高齢者の死者数/全体死者数)は約 65%(55 人/84 人)
※令和元年台風第 19 号による被害のうち、65 歳以上
- 地区防災計画づくりに取り組んでいた長野県長野市長沼地区では、地区内の各区長が集まり高齢者の避難を決定し、地域ごとの名簿をもとに電話と訪問により避難の呼びかけを徹底し、足腰の弱い高齢者など要配慮者の避難に成功した。

②課題と対策

- 避難をしなかった、避難が遅れたことによる被災や、豪雨・浸水時の屋外移動中の被災、また高齢者等の被災が多く、いまだ住民の「自らの命は自らが守る」意識が十分であるとは言えない。
- 警戒レベルやハザードマップの認知・活用等、「避難の理解力」の向上にかかる普及啓発を集中的に実施する必要がある。
- 避難情報や避難行動要支援者の避難等について、制度的検討が進められることとなった。
- 地区防災計画の普及について、地区住民等が計画素案を作成する際に、地区住民等の機運を高め、助言・誘導できるような計画作成支援者(地域での防災関係の有識者、市区町村職員など)が不足していることが課題である。
- 避難がうまくいった地域では、避難計画などの取組が行われていたが、地域の避難計画策定状況や住民の防災力に差がある。

(3)令和2年7月豪雨

①被害の状況

- 梅雨前線の活動が非常に活発で西日本や東日本で大雨となり、熊本県を中心に死者・行方不明者数は80名を超えた。
- 高齢者の被害の割合(高齢者の死者数/全体死者数)は約79%(63人/80人)
※65歳以上(うち熊本県 約85%(55人/65人))
- 新型コロナウイルス感染症の影響下で、被災自治体をはじめ、被災された方々、関係機関・事業者等が連携して、被災地の復旧・復興に向けた取組みが進められている。

②課題と対策

- 避難計画の策定やそれに基づく訓練が実施されていた要配慮者利用施設で多数の犠牲者が発生したところであり、浸水や孤立などの災害リスクの高い地域において実効性のある避難促進対策を緊急に進める必要がある。
- コロナ禍の避難のあり方について、新型コロナウイルス感染症が収束しない中であっても、災害の危険がある場所にいる者は、避難場所をはじめとする安全な場所に躊躇することなく避難することが原則となる(内閣府「令和2年7月豪雨を踏まえた今後の災害対応における取組みの実施について(周知)」)。

2. 課題整理と今後の方向性

(1)課題整理

①警戒レベルと避難行動(災害時)

- 「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方(報告)」を踏まえ、「避難勧告等に関するガイドライン」(内閣府(防災担当))が平成31年3月に改定され、避難勧告等の避難情報には住民がとるべき行動を直感的に理解しやすくなるよう、5段階の警戒レベルが付与されることとなった(令和元年から運用開始)。

○県内の警戒レベル発令履歴は、以下のとおり。

(令和元年度)

- ・レベル 3(避難準備・高齢者等避難開始):17 市町 23 回
- ・レベル 4(避難勧告):16 市町 17 回
- ・レベル 4(避難指示(緊急)):6 市町 6 回

(令和 2 年度 12 月 15 日現在)

- ・レベル 3(避難準備・高齢者等避難開始):5 市町 6 回
- ・レベル 4(避難勧告):3 市町 4 回
- ・レベル 4(避難指示(緊急)):なし

○台風第 19 号により人的被害が生じた市町村住民アンケート結果(内閣府)では、警戒レベルの理解の度合いに差はあるものの、9 割以上の人が警戒レベルを認知している。

○令和 2 年度防災に関する県民意識調査(速報集計)では、警戒レベルの認知度は約 8 割となっており、引き続き、警戒レベル等の具体的な内容や避難行動への活用について周知を進めていく必要がある。

○警戒レベルの認知度は高いものの、警戒レベルが求める行動の認知度が低く、災害時の避難行動に反映されない。

○予測が困難とされる線状降水帯や夜間に急激に状況が悪くなる降水等によって、避難に必要な時間を確保できないまま被災するケースがある。

○警戒レベル・警戒レベル相当情報は種類が多く、複数の機関から発表されることから、情報の入手方法と意味について整理し、住民が自らのリスクに対応した情報を有効に活用する必要がある。

○地域または個人が警戒レベル相当情報等を参考に、自主的に避難行動に移る「避難スイッチ」を適時・的確に入れることが重要であり、行政の支援を住民主体の意識のもとに最大限活用することができるよう、効果的な啓発が課題である。

②ハザードマップの活用(平時)

○ハザードマップは水防法等に基づき県が警戒区域、浸水想定等を公表し、各市町が避難情報等を追加し整備する。

○整備されたハザードマップは紙媒体での各戸配布や電子媒体での市町ホームページ掲載によって住民に周知される。また、国においては地理空間情報の活用が推進されており、三重県が作成した浸水被害想定等の GIS データや、市町が指定した指定緊急避難場所の位置情報は、重ねるハザードマップ(国土地理院)等に掲載されている。

○台風第 19 号により人的被害が生じた市町村住民アンケート結果(内閣府)では、ハザードマップについて「見たことはあるが、避難の参考にしていない」、「見たことがあり、避難の参考にしている」を合わせると 75%はハザードマップ等を見たことがあると回答している。

○令和 2 年度防災に関する県民意識調査(速報集計)では、地域の風水害による危険性の認知については、行政機関が作成したハザードマップの認知度が 6 割となっており、理解促進に向けたさらなる周知が課題である。

- 多くの災害はハザードマップの被害想定区域で発生している。ハザードマップによって、地域の水害・土砂災害等に関するリスクが確認できることから、一人ひとりがこの情報を理解する必要がある。

③地区・住民の防災力(共助)

- 平成 25 年の災害対策基本法改正により、市町村地域防災計画の一部として、地区居住者等が行う自発的な防災活動に関する計画(地区防災計画)が位置付けられた。
- 地区居住者等は、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを市町村防災会議に提案することができる。
- 全国の地区防災計画策定状況(平成 30 年 4 月 1 日時点)は以下のとおり。
 - ・地区防災計画を市町村の地域防災計画に反映済
23 都道府県、41 市区町村、248 地区
 - ・地区防災計画の策定に向け取組みを進めている
42 都道府県、132 市区町村、3,206 地区
- 三重県の地区防災計画策定状況(令和 2 年 4 月 1 日時点)は以下のとおり。
 - ・地区防災計画を市町村の地域防災計画に反映済
2 市 7 地区
 - ・地区防災計画を作成済(市町村の地域防災計画に反映なし)
4 市町 54 地区
 - ・地区防災計画の策定に向け取組みを進めている
12 市町 27 地区
- 地区防災計画は、地域のコミュニティレベルでの避難行動に貢献し、避難行動要支援者の把握や避難を実践する上でも大変重要な役割を果たすことから、県内における計画策定を進めることが課題となる。

④避難確保計画の実効性(避難支援)

(避難確保計画の策定状況)

- 全国の市町村地域防災計画に位置づけられている要配慮者利用施設(85,924 施設)のうち、避難確保計画を作成済み施設の数 46,824 施設(54.5%)となっている(令和 2 年 6 月現在)。
- 県内の市町村地域防災計画に位置づけられている要配慮者利用施設(1,351 施設)のうち、洪水の避難確保計画を策定している社会福祉施設は 19 市町 1,061 施設中、538 施設(50.7%)となっている(令和 2 年 1 月 国調査)。

(避難確保計画の課題)

- 孤立が見込まれる地域(令和2年度:423 集落)や災害リスクのある地域に立地する社会福祉施設の対策検討を進める必要がある。
- 避難行動要支援者施設等周辺の災害リスク把握や、避難行動要支援者に関する情報の地域での共有、要配慮者利用施設における実効的な避難確保計画の策定が課題となる。

(2)今後の方向性

①警戒レベルと避難行動(災害時)

- 警戒レベル等やハザードマップの啓発方針として、平時のリスク確認に加えて、緊急時に住民視点で理解しやすい形で行政からの情報が伝わる仕組みを検討する。
- 警戒レベルについて、令和3年度の変更(レベル4の避難勧告を廃止し、避難指示に一本化される等)を踏まえた再度の周知を実施する。
- SNS(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)やAI(人工知能)を高齢者の避難支援に活用する検証を進める。

②ハザードマップの活用(平時)

- 津波避難に関する三重県モデルとして進めている「Myまっぷラン」を水害・土砂災害にも対応させ、ハザードマップに基づく個人の避難計画から地区防災計画策定までを支援する(「Myまっぷラン+」事業)。

③地区・住民の防災力(共助)

- 「Myまっぷラン+」に蓄積されていく個人の避難計画を集約することで地区防災計画作成の基礎とする。
- 防災課題解決のための「きっかけ」づくりとして令和元年度に作成した「共助」の取組促進の手引きによる啓発によって計画策定を促進する。

④避難確保計画の実効性(避難支援)

- ハザードマップに示される浸水想定地域等で被害が発生している状況を踏まえ、災害リスクの高い地域や施設における避難計画実態調査を実施する。
- 実態調査結果を踏まえ、施設運営管理者、自主防災組織、市町、県の関係部局といった関係者とともに、社会福祉施設の避難対策として、それぞれが取り組むべきことをまとめた避難モデルケースを構築する。