

避難行動に関する制度

平成28年9月13日

洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ

避難勧告等により住民に対して求める行動

避難勧告等により住民に対して求める行動

ここへの早めの避難が原則

○「指定緊急避難場所」(※市町村が指定)

- ・洪水・高潮氾濫の危険から命を守るために緊急的に避難をする場所
- ・洪水・高潮、土砂災害等のハザード別に異なることに注意

大雨等により指定緊急避難場所までの移動が危険な状況では

○「緊急的な待避場所」

- ・自らの判断で「近隣の堅牢な建物」(最上階が浸水しない建物、川沿いでない建物等)に緊急的に待避することもあり得る
- ・そのため平時から適切な待避場所を確認しておくことが必要

外出すら危険な状況では

○「屋内安全確保」(※通称は垂直避難)

- ・自宅内の上層階の部屋等に移動

立退き避難

(市町村長の避難の指示等)

災対法第60条 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等に対し、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。

2 前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先として指定緊急避難場所その他の避難場所を指示することができる。

3 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、避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあるとき、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置(以下「屋内での待避等の安全確保措置」という。)を指示することができる。

4 市町村長は、第一項の規定により避難のための立退きを勧告し、若しくは指示し、若しくは立退き先を指示し、又は前項の規定により屋内での待避等の安全確保措置を指示したときは、速やかに、その旨を都道府県知事に報告しなければならない。

5 市町村長は、避難の必要がなくなったときは、直ちに、その旨を公示しなければならない。前項の規定は、この場合について準用する。

6 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなったときは、当該市町村の市町村長が第一項から第三項まで及び前項前段の規定により実施すべき措置の全部又は一部を当該市町村長に代わって実施しなければならない。

7 都道府県知事は、前項の規定により市町村長の事務の代行を開始し、又は終了したときは、その旨を公示しなければならない。

8 第6項の規定による都道府県知事の代行に関し必要な事項は、政令で定める。

避難勧告等の発令基準について

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（抜粋）

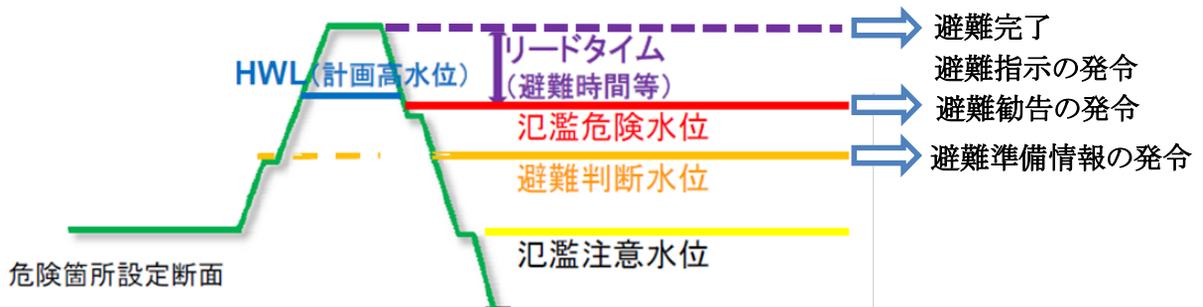
洪水氾濫における避難勧告等の発令基準について（洪水予報河川の場合）

【避難勧告の判断基準の設定例】

1～4のいずれかに該当する場合に、避難勧告を発令することが考えられる。

- 1: A川のB水位観測所の水位が氾濫危険水位である（又は当該市町村・区域の危険水位である）
〇〇mに到達した場合
- 2: A川のB水位観測所の水位が氾濫注意水位（又は避難判断水位）を超えた状態で、氾濫注意情報（又は氾濫警戒情報）の水位予測により、水位が堤防高（又は背後地盤高）を越えることが予想される場合（急激な水位上昇による氾濫のおそれのある場合）
- 3: A川のB水位観測所の水位が氾濫注意水位（又は避難判断水位）を超えた状態で、B地点上流域の気象情報、降水短時間予報で、さらに〇〇mm以上の降雨が予想される場合（急激な水位上昇による氾濫のおそれのある場合）
- 4: 異常な漏水等が発見された場合

洪水予報河川における「避難判断の目安となる水位」と指定河川洪水予報



高潮氾濫における避難勧告等の発令基準について

【避難勧告の判断基準の設定例】

1～6のいずれかに該当する場合に、避難勧告を発令することが考えられる。

- 1: 高潮警報あるいは高潮特別警報が発表された場合
- 2: 水位周知海岸において、高潮氾濫危険情報が発表された場合
- 3: A潮位観測所の潮位が〇時間後に〇〇mに到達されると予想される場合
- 4: 高潮注意報が発表され、当該注意報に、夜間～翌日早朝までに警報に切り替える可能性が言及される場合（実際に警報基準の潮位に達すると予想される時間帯については、気象警報等に含まれる注意警戒期間及び防災情報提供システムの潮位観測情報を参考にする）
- 5: 高潮注意報が発表されており、当該注意報に警報に切り替える可能性が言及され、かつ、暴風警報又は暴風特別警報が発表された場合
- 6: 「伊勢湾台風」級の台風が接近し、上陸24時間前に、気象庁から、特別警報発表の可能性がある旨、府県気象情報や記者会見等により周知された場合

避難場所について

避難場所

制度の概要(災対法第49条の4)

従来、各市町村において、豪雨や地震等を念頭に被災者が一定期間避難生活を送る場として避難所を定めていたが、切迫した災害の危険から逃れるための「避難場所」と必ずしも明確に区別されておらず、災害の種類や状況によっては緊急の避難場所としてはふさわしくないものも存在していた。

そのため、平成25年に災害対策基本法を改正し、市町村長は、災害の危険が切迫した場合における住民等の安全な避難先を確保する観点から、避難所と区別し、洪水や高潮等の災害の種類ごとに緊急避難場所を指定することとした。

なお、市町村長は、避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、その立退き先として指定緊急避難場所その他の避難場所を指示することができる。

○指定緊急避難場所(※市町村が指定)

災害の危険から命を守るために緊急的に避難をする場所
土砂災害、洪水、津波、地震等のハザード別に指定

○指定避難所(※市町村が指定)

災害の危険に伴い避難をしてきた人々が一定期間滞在する施設

※緊急避難場所は、避難所と兼ねることもできる。

(指定緊急避難場所の指定)

災対法第49条の4 市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない。

(指定避難所の指定)

災対法第49条の7 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所(避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者(以下「居住者等」という。)を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民(以下「被災住民」という。)その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。)の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

(指定緊急避難場所と指定避難所との関係)

災対法第49条の8 指定緊急避難場所と指定避難所とは、相互に兼ねることができる。

(市町村長の避難の指示等)

災対法第60条 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等に対し、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。

2 前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先として指定緊急避難場所その他の避難場所を指示することができる。

広域一時滞在

制度の概要(災対法第86条の8から第86条の13)

災害対策基本法において、広域避難について明記した規定はなかったが、平成23年東日本大震災では、市町村や都道府県の区域を越えて大規模な住民の避難がなされたことを踏まえ、災害対策基本法が改正(平成24年及び平成25年)され、一つの市町村の区域を越えて住民が避難する場合の市町村間等における協議の手続について、以下のように規定が整備された。

■ 同一都道府県内の場合(広域一時滞在)

- ・被災市町村長が他の市町村長と協議を行う。
- ・被災市町村長が適当な協議の相手方を見つけられないような場合、都道府県知事が助言を行う。
- ・被災市町村長がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合、都道府県知事が代行する。
- ・被災市町村長に加え、都道府県知事もその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合、内閣総理大臣が代行する。

■ 都道府県の区域を越える場合(都道府県外広域一時滞在)

- ・市町村長から要求を受けて、都道府県知事が他の都道府県知事と協議を行う。
- ・都道府県知事が適当な協議の相手方を見つけられないような場合、内閣総理大臣が助言を行う。
- ・都道府県知事がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合、内閣総理大臣が代行する。

(広域一時滞在の協議等)

災対法第86条の8 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、被災住民の生命若しくは身体を災害から保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合において、当該被災住民について同一都道府県内の他の市町村の区域における一時的な滞在(以下「広域一時滞在」という。)の必要があると認めるときは、当該被災住民の受入れについて、当該他の市町村の市町村長に協議することができる。

- 2 市町村長は、前項の規定により協議しようとするときは、あらかじめ、その旨を都道府県知事に報告しなければならない。ただし、あらかじめ報告することが困難なときは、協議の開始の後、遅滞なく、報告することをもって足りる。
- 3 第1項の場合において、協議を受けた市町村長(以下この条において「協議先市町村長」という。)は、被災住民を受け入れないことについて正当な理由がある場合を除き、被災住民を受け入れるものとする。この場合において、協議先市町村長は、広域一時滞用の用に供するため、受け入れた被災住民に対し避難所を提供しなければならない。
- 4 第1項の場合において、協議先市町村長は、当該市町村の区域において被災住民を受け入れるべき避難所を決定し、直ちに、その内容を当該避難所を管理する者その他の内閣府令で定める者に通知しなければならない。
- 5 協議先市町村長は、前項の規定による決定をしたときは、速やかに、その内容を第1項の規定により協議した市町村長(以下この条において「協議元市町村長」という。)に通知しなければならない。
- 6 協議元市町村長は、前項の規定による通知を受けたときは、速やかに、その内容を公示し、及び内閣府令で定める者に通知するとともに、都道府県知事に報告しなければならない。
- 7 第1項の場合において、協議元市町村長は、広域一時滞用の必要がなくなったと認めるときは、速やかに、その旨を協議先市町村長及び前項の内閣府令で定める者に通知し、並びに公示するとともに、都道府県知事に報告しなければならない。
- 8 協議先市町村長は、前項の規定による通知を受けたときは、速やかに、その旨を第4項の内閣府令で定める者に通知しなければならない。

(都道府県外広域一時滞用の協議等)

災対法第86条の9 前条第1項に規定する場合において、市町村長は、都道府県知事と協議を行い、被災住民について他の都道府県の区域における一時的な滞在(以下「都道府県外広域一時滞在」という。)の必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、当該他の都道府県の知事と当該被災住民の受入れについて協議することを求めることができる。

- 2 前項の規定による要求があつたときは、都道府県知事は、被災住民の受入れについて、当該他の都道府県の知事に協議しなければならない。
- 3 都道府県知事は、前項の規定により協議しようとするときは、あらかじめ、その旨を内閣総理大臣に報告しなければならない。ただし、あらかじめ報告することが困難なときは、協議の開始の後、遅滞なく、報告することをもって足りる。
- 4 第2項の場合において、協議を受けた都道府県知事(以下この条において「協議先都道府県知事」という。)は、被災住民の受入れについて、関係市町村長と協議しなければならない。
- 5 前項の場合において、協議を受けた市町村長(以下この条において「都道府県外協議先市町村長」という。)は、被災住民を受け入れないことについて正当な理由がある場合を除き、被災住民を受け入れるものとする。この場合において、都道府県外協議先市町村長は、都道府県外広域一時滞用の用に供するため、受け入れた被災住民に対し避難所を提供しなければならない。

広域避難の実施体制②

- 6 第4項の場合において、都道府県外協議先市町村長は、当該市町村の区域において被災住民を受け入れるべき避難所を決定し、直ちに、その内容を当該避難所を管理する者その他の内閣府令で定める者に通知しなければならない。
- 7 都道府県外協議先市町村長は、前項の規定による決定をしたときは、速やかに、その内容を協議先都道府県知事に報告しなければならない。
- 8 協議先都道府県知事は、前項の規定による報告を受けたときは、速やかに、その内容を第二項の規定により協議した都道府県知事(以下この条において「協議元都道府県知事」という。)に通知しなければならない。
- 9 協議元都道府県知事は、前項の規定による通知を受けたときは、速やかに、その内容を第一項の規定により協議することを求めた市町村長(以下この条において「都道府県外協議元市町村長」という。)に通知するとともに、内閣総理大臣に報告しなければならない。
- 10 都道府県外協議元市町村長は、前項の規定による通知を受けたときは、速やかに、その内容を公示するとともに、内閣府令で定める者に通知しなければならない。
- 11 第1項の場合において、都道府県外協議元市町村長は、都道府県外広域一時滞在の必要がなくなったと認めるときは、速やかに、その旨を協議元都道府県知事に報告し、及び公示するとともに、前項の内閣府令で定める者に通知しなければならない。
- 12 協議元都道府県知事は、前項の規定による報告を受けたときは、速やかに、その旨を協議先都道府県知事に通知するとともに、内閣総理大臣に報告しなければならない。
- 13 協議先都道府県知事は、前項の規定による通知を受けたときは、速やかに、その旨を都道府県外協議先市町村長に通知しなければならない。
- 14 都道府県外協議先市町村長は、前項の規定による通知を受けたときは、速やかに、その旨を第六項の内閣府令で定める者に通知しなければならない。

(都道府県知事による広域一時滞在の協議等の代行)

災対法第86条の10 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、当該災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合であつて、被災住民の生命若しくは身体を災害から保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合において、当該被災住民について広域一時滞在の必要があると認めるときは、当該市町村の市町村長が第86条の8第1項及び第5項から第7項までの規定により実施すべき措置(同条第6項及び第7項の規定による報告を除く。)の全部又は一部を当該市町村長に代わつて実施しなければならない。

2 都道府県知事は、前項の規定により市町村長の事務の代行を開始し、又は終了したときは、その旨を公示しなければならない。

3 第1項の規定による都道府県知事の代行に関し必要な事項は、政令で定める。

(都道府県外広域一時滞在の協議等の特例)

災対法第86条の11 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、当該災害の発生により市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合であつて、被災住民の生命若しくは身体を災害から保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合において、当該被災住民について都道府県外広域一時滞在の必要があると認めるときは、第86条の9第1項の規定による要求がない場合であっても、同条第2項の規定による協議をすることができる。この場合において、同条第9項中「第1項の規定により協議することを求めた市町村長(以下この条において「都道府県外協議元市町村長」という。)」とあるのは「公示し、及び内閣府令で定める者」と、同条第11項中「第1項」とあるのは「第86条の11前段」と、「都道府県外協議元市町村長」とあるのは「協議元都道府県知事」と、「協議元都道府県知事に報告し、及び」とあるのは「協議先都道府県知事及び同条後段の規定により読み替えて適用する第9項の内閣府令で定める者に通知し、並びに」と、「前項の内閣府令で定める者に通知しなければ」とあるのは「内閣総理大臣に報告しなければ」と、同条第13項中「前項」とあるのは「第86条の11後段の規定により読み替えて適用する第11項」とし、同条第10項及び第12項の規定は、適用しない。

(都道府県知事及び内閣総理大臣による助言)

災対法第86条の12 都道府県知事は、市町村長から求められたときは、第86条の8第1項の規定による協議の相手方その他広域一時滞在に関する事項について助言をしなければならない。

2 内閣総理大臣は、都道府県知事から求められたときは、第86条の9第2項の規定による協議の相手方その他都道府県外広域一時滞在に関する事項又は広域一時滞在に関する事項について助言をしなければならない。

(内閣総理大臣による広域一時滞在の協議等の代行)

災対法第86条の13 内閣総理大臣は、災害の発生により市町村及び当該市町村を包括する都道府県がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合であつて、被災住民の生命若しくは身体を災害から保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合において、当該被災住民について広域一時滞在又は都道府県外広域一時滞在の必要があると認めるときは、当該市町村の市町村長が第86条の8第1項及び第5項から第7項までの規定により実施すべき措置の全部若しくは一部を当該市町村長に代わつて実施し、又は当該都道府県の知事が第86条の11前段並びに第86条の9第8項並びに第86条の11後段の規定により読み替えて適用する第86条の9第9項及び第11項の規定により実施すべき措置(第86条の11後段の規定により読み替えて適用する第86条の9第9項及び第11項の規定による報告を除く。)の全部若しくは一部を当該都道府県知事に代わつて実施しなければならない。

2 内閣総理大臣は、前項の規定により市町村長又は都道府県知事事務の代行を開始し、又は終了したときは、その旨を告示しなければならない。

3 第1項の規定による内閣総理大臣の代行に関し必要な事項は、政令で定める。

被災者の運送

制度の概要(災対法第86条の14)

被災者の広域避難を迅速かつ円滑に行うためには、膨大な数に上る被災者を輸送するための交通手段を確保することが必要になるため、平成25年の災害対策基本法の改正により、都道府県知事は運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に対し、被災者の輸送を要請又は指示することができることとした。

(被災者の運送)

災対法第86条の14 都道府県知事は、被災者の保護の実施のため緊急の必要があると認めるときは、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に対し、運送すべき人並びに運送すべき場所及び期日を示して、被災者の運送を要請することができる。

2 指定公共機関又は指定地方公共機関が正当な理由がないのに前項の規定による要請に応じないときは、都道府県知事は、被災者の保護の実施のため特に必要があると認めるときに限り、当該指定公共機関又は指定地方公共機関に対し、被災者の運送を行うべきことを指示することができる。この場合においては、同項の事項を書面で示さなければならない。

内閣総理大臣から国民に対する周知

内閣総理大臣から国民に対する周知

制度の概要(災対法第51条の2)

非常災害が発生し、又は発生するおそれがある場合においては、住民に対する避難勧告・指示自体は、あくまで市町村長が行うものであるが、市町村長が避難勧告・指示を行うことに加え、平成25年の災害対策基本法の改正により、内閣総理大臣から国民に対し、予想される災害の事態やとるべき措置等の確かつ迅速な避難のため必要となる情報を周知することとした。

(国民に対する周知)

災対法第51条の2 内閣総理大臣は、非常災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難のため緊急の必要があると認めるときは、法令又は防災計画の定めるところにより、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき措置について、国民に対し周知させる措置をとらなければならない。

避難行動に関する制度の変遷（一覧）

主な災害		災害対策の進展や主な施策等	
昭和22年	カスリーン台風	昭和24年 30年	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村等による避難の指示（水防法の制定） ■法律に基づく洪水予報の開始（水防法の改正）
昭和34年	伊勢湾台風	昭和36年	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村を中心とした災害対策体制の確立 ■市町村長による避難勧告等の開始（災対法の制定）
昭和57年	長崎大水害	昭和58年	<ul style="list-style-type: none"> ■記録的短時間大雨情報の開始
平成12年	東海豪雨	平成13年	<ul style="list-style-type: none"> ■ハザードマップ作成の努力義務化（水防法改正）
平成16年	新潟・福島豪雨／福井豪雨 ／台風第23号等の風水害	平成17年 21年 22年	<ul style="list-style-type: none"> ■避難準備情報（要援護者避難）の導入 （避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインを策定） ■水位周知河川の水位周知の開始（水防法の改正） ■ハザードマップ作成の義務化（水防法の改正） ■土砂災害警戒情報の開始 ■台風進路予報を120時間に延長 ■気象警報の発表単位を市町村ごとに細分化
平成17年	ハリケーン・カトリーナによる 高潮災害（米国）	平成24年	<ul style="list-style-type: none"> ■首都圏大規模水害対策大綱の策定（中央防災会議）
平成20年 21年	平成20年8月豪雨 台風第9号	平成21年 22年	<ul style="list-style-type: none"> ■屋内安全確保（通称：垂直避難）の考え方の誕生 （大雨災害における避難のあり方等検討会） ■緊急避難場所と避難所の区別の考え方の誕生 （災害時の避難に関する専門調査会）
平成23年	東日本大震災/ 台風第12号による風水害	平成25年 平成24年 平成25年	<ul style="list-style-type: none"> ■特別警報の開始（気象業務法の改正） ■最大クラスの津波を想定 ■広域避難の実施に必要な体制の規定（災対法の改正） ■緊急避難場所と避難所を区別（災対法の改正） ■屋内安全確保を規定（災対法の改正） ■内閣総理大臣から国民に対する周知を規定 （災対法の改正） ■避難準備情報を規定（災対法の改正） ■水防計画に基づく河川管理者の水防への協力を 規定（水防法の改正）
平成24年	ハリケーン・サンディによる ニューヨークの大規模浸水 被害（米国）	平成25年 平成26年	<ul style="list-style-type: none"> ■要配慮者利用施設の自衛水防措置の努力義務化 （水防法の改正） ■タイムラインの考え方を活かした行動計画 （国交省：新たなステージに対応した防災・減災のあり方）
平成26年	平成26年8月豪雨 （広島土砂災害）	平成26年 平成27年	<ul style="list-style-type: none"> ■土砂災害警戒区域の基礎調査結果の公表を 義務化（土砂災害防止法の改正） ■避難準備情報の活用（早期避難の促進） （避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインの改定）
平成27年	平成27年9月関東・東北豪雨	平成27年	<ul style="list-style-type: none"> ■想定し得る最大規模の降雨・高潮に対応した ハザードマップ作成の義務化（水防法の改正） ■「早期の立退き避難が必要な区域」を設定 （水害ハザードマップ作成の手引き）の改定

各災害の特徴と教訓

昭和22年

■カスリーン台風

災害

- ・埼玉県東村(現・加須市)新川通地先において、利根川本川右岸堤が破堤したのをはじめ、茨城県中川村(現・坂東町)、渡良瀬遊水池周辺等で破堤した。
- ・その中でも、東村新川通では延長340mの破堤が生じ、その濁流が埼玉県下にとどまらず東京都葛飾区・江戸川区にまで達し、その浸水面積は約440km²にまで及んだ。

【課題・教訓】

- ・河川特性にあった施設整備
- ・氾濫形態による適正な対策
- ・各自での水害の備え
- ・正確な情報伝達と情報の利用
- ・避難場所の確保
- ・ライフラインの確保

法律・制度

■水防法の制定(昭和24年)

水防法の制定により、避難の指示について、市町村、都道府県及び国の役割が明確に示された。

■法律に基づく洪水予報の開始(昭和30年水防法の改正)

洪水予報の規定が整備、施行された。

昭和34年

■伊勢湾台風

災害

- ・死者・行方不明者5千人以上という台風災害史上最大規模の被害をもたらした。
- ・紀伊半島沿岸一体と伊勢湾沿岸では高潮、強風、河川の氾濫により甚大な被害を受けた。
- ・特に愛知県では、名古屋市や弥富町、知多半島で激しい暴風雨の下、高潮により短時間のうちに大規模な浸水が起こり、死者・行方不明者が3,300名以上に達する大きな被害となった。
- ・三重県では、桑名市などで同様に高潮の被害を受け、死者・行方不明者が1,200名以上となった。
- ・奈良県や岐阜県でも、それぞれ100名前後の死者・行方不明者があった。

【課題・教訓】

- ・災害対策全体の体系化
- ・都市開発における防災上の配慮
- ・適切な避難の伝達指示

法律・制度

■災害対策基本法の制定(昭和36年)

市町村長に避難の勧告・指示、警戒区域の設定、応急公用負担等の権限を付与した。

(市町村は防災対策の第一次的責務を負う)

昭和57年

■長崎大水害

災害

- ・長崎県中部から南部に停滞した梅雨前線は、降り始めから翌24日までの総雨量572mmの降雨を記録した。
- ・特に長与町役場では、我が国観測史上最大の1時間で187mmを記録しており、土石流や山崩れなどが各地で多発し、国道34号の寸断等長崎県では多くの犠牲者と被害をもたらす未曾有の大災害となった。

【課題・教訓】

- ・住民の避難誘導に関する防災システムや予・警報、気象情報の伝達の改善

法律・制度

■記録的短時間大雨情報の開始(昭和58年)

大雨警報発表時に、現在の降雨がその地域にとって災害の発生につながるような、稀にしか観測しない雨量であることを発表する。

平成12年

■東海豪雨

災害

- ・東海地方は愛知県を中心に記録的な大雨となり、名古屋地方気象台が観測した、日最大1時間降水量97.0ミリ、最大日降水量428.0ミリ、最大24時間降水量534.5ミリは、いずれも統計開始以来で最も多い値となった。
- ・浸水家屋は県内で約68,000棟を超え、伊勢湾台風に次ぐ浸水害となった。
- ・県内では300箇所を超えるがけ崩れが発生し、6名が犠牲となった。

法律・制度

【課題・教訓】

- ・地下空間における浸水対応
- ・水害の危険性等の周知

■洪水ハザードマップ作成の努力義務化(平成13年水防法の改正)

水害の危険性や避難情報等の住民への周知を図るため、洪水ハザードマップの作成を努力義務化した。

各災害の特徴と教訓

平成16年

■平成16年風水害(新潟・福島豪雨／福井豪雨／台風23号等)

災害

- ・観測史上最多の10個の台風が上陸
- ・新潟県の五十嵐川・刈谷田川、福井県の足羽川で堤防が決壊。
- ・兵庫県豊岡市では、円山川の直轄管理区間で堤防が決壊。

【課題・教訓】

- ・高齢者等の要配慮者の被災
- ・中小河川における越水・破堤被害
- ・避難勧告等の発令の適正なタイミング・対象地域の判断の在り方



法律・制度

■避難準備情報(要配慮者避難)の導入(平成17年)

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を策定し、要配慮者への避難を促す情報として、「避難準備情報」が示された。

■水位周知河川の水位周知の開始(平成17年水防法の改正)

洪水予報河川だけではなく、流域面積が小さく洪水予報を行う時間的余裕がない河川においても水位周知を開始した。

平成17年

■ハリケーン・カトリーナによる高潮災害(米国)

災害

- ・海拔0m以下の地域が70%を占めるニューオリンズ市では、特に大きな被害が発生
- ・ニューオリンズ市における最大浸水深は6m程度、市域の8割が浸水し、約1ヶ月間浸水が継続した。

【課題・教訓】

- ・広範囲にわたり長期間浸水する大規模水害への対応(避難時の混乱、孤立者の救助、避難所の環境や生活環境の悪化等)



法律・制度

■首都圏大規模水害対策大綱の策定

(平成24年中央防災会議)

利根川・荒川の堤防決壊、東京湾における大規模な高潮を対象とした被害想定とその対策をまとめた。

平成20年

■平成20年8月 平成20年8月末豪雨

災害

- ・岡崎市(愛知県)等において深夜時間帯における局地的大雨の発生
- ・複数の中小河川における溢水・決壊、同時に内水氾濫も多発

【課題・教訓】

- ・深夜時間帯における避難勧告等の発令



法律・制度

■屋内安全確保

夜間や激しい降雨時に、立退き避難が困難な場合において、「屋内安全確保(通称:垂直避難)」という考え方が誕生した。

■緊急避難場所と避難所の区別

切迫した災害の危険から逃れるための「緊急避難場所」と、一定期間滞在し、避難者の生活環境を確保するための「避難所」を区別する考え方が誕生した。

平成21年

■平成21年8月 平成21年台風第9号

- ・佐用町(兵庫県)等において局地的大雨の発生
- ・激しい降雨の中に避難した避難者が、用水路から溢れた水に巻き込まれ死亡

【課題・教訓】

- ・立退き避難が困難な場合の避難行動

各災害の特徴と教訓

平成23年

■平成23年3月 東日本大震災

- ・史上最大の地震・大津波の発生、広域かつ甚大な被害
- ・マグニチュード9.0という観測史上最大の巨大地震
- ・地震、津波に加えて原子力事故災害の発生による複合災害
- ・東北地方の沿岸部を中心に広域かつ甚大な被害

【課題・教訓】

- ・最大クラスを想定した災害への備えが不十分
- ・都道府県の圏域を越える極めて広域的かつ甚大な被害の発生
- ・災害応急対策従事者の被災

■平成23年台風第12号(紀伊半島大水害)

- ・紀伊半島では総降水量が広い範囲で1,000mmを超え、奈良県上北山村にあるアメダスでは72時間雨量が1976年からの統計開始以来、国内の観測記録を大幅に上回る1,652.5mm、総降水量は1,814.5mmに達し、一部の地域では解析雨量が2,000mmを超えるなど記録的な大雨となった。
- ・死者78名、行方不明者16名、全壊371棟、半壊2,907棟、床上浸水5,657棟、床下浸19,152棟の人的・住家被害が発生した。

【課題・教訓】

- ・気象警報等の情報の在り方

災害



法律・制度

■特別警報の開始(平成25年気象業務法の改正)

警報の発表基準をはるかに超える豪雨や大津波等が予想され、重大な災害の危険性が著しく高まっている場合に新たに「特別警報」を発表することとなった。

■最大クラスを想定した被害想定の見直し

- ・最大規模の災害を想定しつつ、ハード・ソフトの組合せによって対応することとした。
- ・「減災」の考え方を防災の基本理念として位置付けた。

■災害対策基本法の改正(平成25年)

(以下のような規定を新設)

- ・被災住民の広域的な受入れ等
- ・緊急避難場所と避難所の区別
- ・避難準備情報の明示
- ・屋内安全確保
- ・内閣総理大臣から国民に対する周知等
- ・被災者の運送

平成24年

■ハリケーン・サンディによる大規模浸水被害(米国)

- ・アメリカ合衆国ニュージャージー州に上陸し、大都市であるニューヨークを直撃
- ・高潮により地下鉄等が浸水し、800万世帯が停電したことなどから、交通機関の麻痺、ビジネス活動の停止を通じて経済・社会活動に影響
- ・ニューヨーク州及びニュージャージー州の被害額は合わせて8兆円規模。

【課題・教訓】

- ・三大都市圏のゼロメートル地帯に都市機能を抱える我が国の課題
- ・タイムラインの策定

■要配慮者利用施設の自衛水防措置

の努力義務化(平成25年水防法の改正)

- タイムラインの考え方を活かした行動計画の策定

法律・制度

災害

各災害の特徴と教訓

平成26年

■平成26年8月 平成26年8月豪雨

- ・広島市において166件の土砂災害が発生し、76名もの死者をもたらす甚大な被害
- ・単独の水災害としては昭和58年の島根災害(人的被害107名)以降最大の人的被害
- ・一度の降雨で、かつ単独の市町村で発生した水災害としては、昭和57年の長崎災害以降最大の人的被害となった

【課題・教訓】

- ・土砂災害警戒区域の指定の遅れにより、住民への危険性の周知が進んでいなかった。
- ・土砂災害警戒情報は発表されながら、災害発生まで避難勧告が発令されなかった。



災害

法律・制度

■土砂災害警戒区域の基礎調査結果の公表を義務化(平成26年土砂災害防止法の改正)

都道府県による基礎調査の結果の公表を義務付けるとともに、土砂災害警戒区域における警戒避難体制を整備する。

■避難準備情報の活用

- ・避難準備情報の段階から自発的に避難を開始することを推奨
- ・夜間の避難の回避のため、適切な時間帯に避難準備情報を発令することを強調
- ・避難準備情報発令段階での避難場所の開設により、避難勧告発令前に開設完了することを推奨

平成27年

■平成27年9月 関東・東北豪雨災害

- ・鬼怒川の堤防決壊では、死者2名が発生したことに加え、氾濫流が決壊地点から10km以上も市街地を流下し、常総市役所を含む市域の大半が浸水
- ・常総市の住宅地等の浸水が概ね解消したのは決壊から約10日後

- ・警察、消防、海上保安庁、自衛隊等により救助された住民は、茨城県内で4,200名以上
- ・常総市以外においても、関東地方から東北地方にわたり広域で水害が発生

【課題・教訓】

- ・避難勧告等を発令するタイミングや区域の事前の設定
- ・ハザードマップの在り方



災害

法律・制度

■想定し得る最大規模の降雨・高潮に対応したハザードマップ作成の義務化

(平成27年水防法の改正)

■「早期の立退き避難が必要な区域」を設定

氾濫域に多数の住民が取り残されるなど、市町村から作成・配布されていたハザードマップが住民等の適切な避難行動に結びつかなかったことや、一般的なハザードマップに記載されている浸水深・避難場所等の情報だけでは住民等の避難行動に結びつかないことが明らかになったことから、水害ハザードマップをより効果的な避難行動に直結する利用者目線にたったものに改善することとした。