

令和３年７月からの一連の豪雨災害
を踏まえた避難のあり方について
(報告)

令和４年２月

令和３年７月からの一連の豪雨災害を踏まえた
避難に関する検討会

目次

I. はじめに	1
II. 令和3年7月からの一連の豪雨災害の概要	2
1. 気象の概要	2
(1) 令和3年7月1日からの大雨の概要	2
(2) 令和3年8月の大雨の概要	2
2. 被害の状況	5
III. 令和3年7月からの一連の豪雨災害を踏まえた課題と対応	7
1. 避難に対する基本姿勢とこれまでの取組	7
2. 住民の適切な避難行動の促進	9
(1) 住民の避難行動における課題	9
(2) 住民の適切な避難行動の促進に向けた対応の方向性	11
(3) 実施すべき主な取組	12
3. 市町村による避難情報の適切な発令	22
(1) 避難情報の発令における課題	22
(2) 市町村による避難情報の適切な発令に向けた対応の方向性	24
(3) 実施すべき主な取組	25
IV. おわりに	34
参考資料	37

I. はじめに

災害からの避難に関するあり方に関しては、「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について（報告）」（平成 30 年 12 月、中央防災会議 防災対策実行会議 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）において、住民が「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こと等を内容とした避難に対する基本姿勢が示された。この基本姿勢のもと、令和元年度出水期には、住民が災害時にとるべき避難行動を直感的に理解できるよう、5 段階の警戒レベルを用いた防災情報の提供が開始されるとともに、令和 3 年 5 月の災害対策基本法の改正により、避難勧告・避難指示を避難指示へと一本化し、避難すべきタイミングを明確にするなど、避難情報を住民に分かりやすく伝えるための見直しが図られてきたところである。

そのような中、新たな避難情報の運用が開始されてから間もない令和 3 年 7 月からの一連の豪雨において、洪水や土石流等により多くの方が亡くなる被害が連続して発生することとなった。そのため、今般の一連の豪雨災害を受けて、内閣府に設置された「令和 3 年 7 月からの一連の豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会」（以下「本検討会」という。）において、住民の避難行動や市町村による避難情報の発令が適切に行われていたか、という観点から振り返りを行った。

近年、毎年のように豪雨による水害や土砂災害が発生しているが、これらの災害により命を失う人が一人でも少なくなるよう、本検討会では、今回の一連の豪雨における課題の要因分析を行い、市町村の実態や意見も踏まえて必要と考えられる対策を取りまとめた。この取りまとめを受けて、「住民主体の防災対策への転換が必要であること」を行政がしっかりと理解したうえで、今後、全国各地でこれらの対策を着実に進めて、防災意識の高い社会を一日も早く構築していくことが求められる。

Ⅱ．令和３年７月からの一連の豪雨災害の概要

1. 気象の概要

（１）令和３年７月１日からの大雨の概要

令和３年６月下旬から７月上旬、西日本から東日本にかけて停滞した梅雨前線に向かって暖かく湿った空気が次々と流れ込むことにより、梅雨前線の活動が活発となった影響で、西日本から東北地方の広い範囲で記録的な大雨となった。（図１参照）

このうち、７月１日には伊豆諸島で線状降水帯が発生し、７月２日から３日にかけては、東海地方から関東地方南部を中心に断続的に雨が降り、静岡県の実数地点で 72 時間降水量が観測史上 1 位の値を更新するなど、記録的な大雨となった。また、７月 7 日には、中国地方の日本海側で線状降水帯が発生し、日降水量が 300 ミリを超える大雨となった。その後、７月 9 日から 10 日にかけては、九州南部を中心に猛烈な雨や非常に激しい雨が断続的に降り続き、鹿児島県さつま町や伊佐市では、9 日からの総雨量が 500 ミリを超える記録的な大雨となった。このため、気象庁は 10 日 5 時 30 分から鹿児島県、宮崎県、熊本県の 3 県に警戒レベル 5 相当となる大雨特別警報を発表した。更に、7 月 12 日には全国的に広く大雨となり、青森県や三重県、島根県、鳥取県において、1 時間降水量が観測史上 1 位の値を更新するなど、記録的な大雨となった。

これらの大雨により、各地で土砂災害や河川の氾濫、低地の浸水が発生した。

（２）令和３年８月の大雨の概要

令和３年８月中旬から下旬にかけて、日本付近に停滞している前線に向かって暖かく湿った空気が流れ込むことにより、前線の活動が活発となった影響で、西日本から東日本の広い範囲で記録的な大雨となった。（図２参照）

このうち、８月 12 日は、九州北部地方で線状降水帯が発生し、日降水量が多いところで 400 ミリを超える大雨となった。また 8 月 13 日には、中国地方で線状降水帯が発生し、複数の地点で日降水量が 8 月の値の 1 位を更新するなど、記録的な大雨となった。このため、気象庁は広島県広島市に警戒レベル 5 相当となる大雨特別警報を発表した。その後 8 月 14 日には、西日本から東日本の広い範囲で大雨となった。特に九州北部地方で線状降水帯による猛烈な雨や非常に激しい雨が降り続き、佐賀県嬉野市で 24 時間雨量 555.5 ミリを観測し、観測史上 1 位の値を更新するなど、記録的な大雨となった。このため、気象庁は長崎県、佐賀県、福岡県、広島県の 4 県に警戒レベル 5 相当となる大雨特別警報を発表した。更に、16 日から 18 日は、西日本から東日本の太平洋側を中心に広い範囲で雨が降り、日降水量が九州南部や四国地方、近畿地方の多いところで 200 ミリを超える大雨となったほか、19 日から 22 日にかけては、四国地方の太平洋側を中心に猛烈

な雨や非常に激しい雨が断続的に降り続くなど、日降水量が 200 ミリを超える大雨となったところがあった。22 日以降も台風第 12 号や台風から変わった低気圧の影響を受け、大雨となったところがあった。

これらの大雨により、各地で土砂災害や河川の氾濫、低地の浸水が発生した。

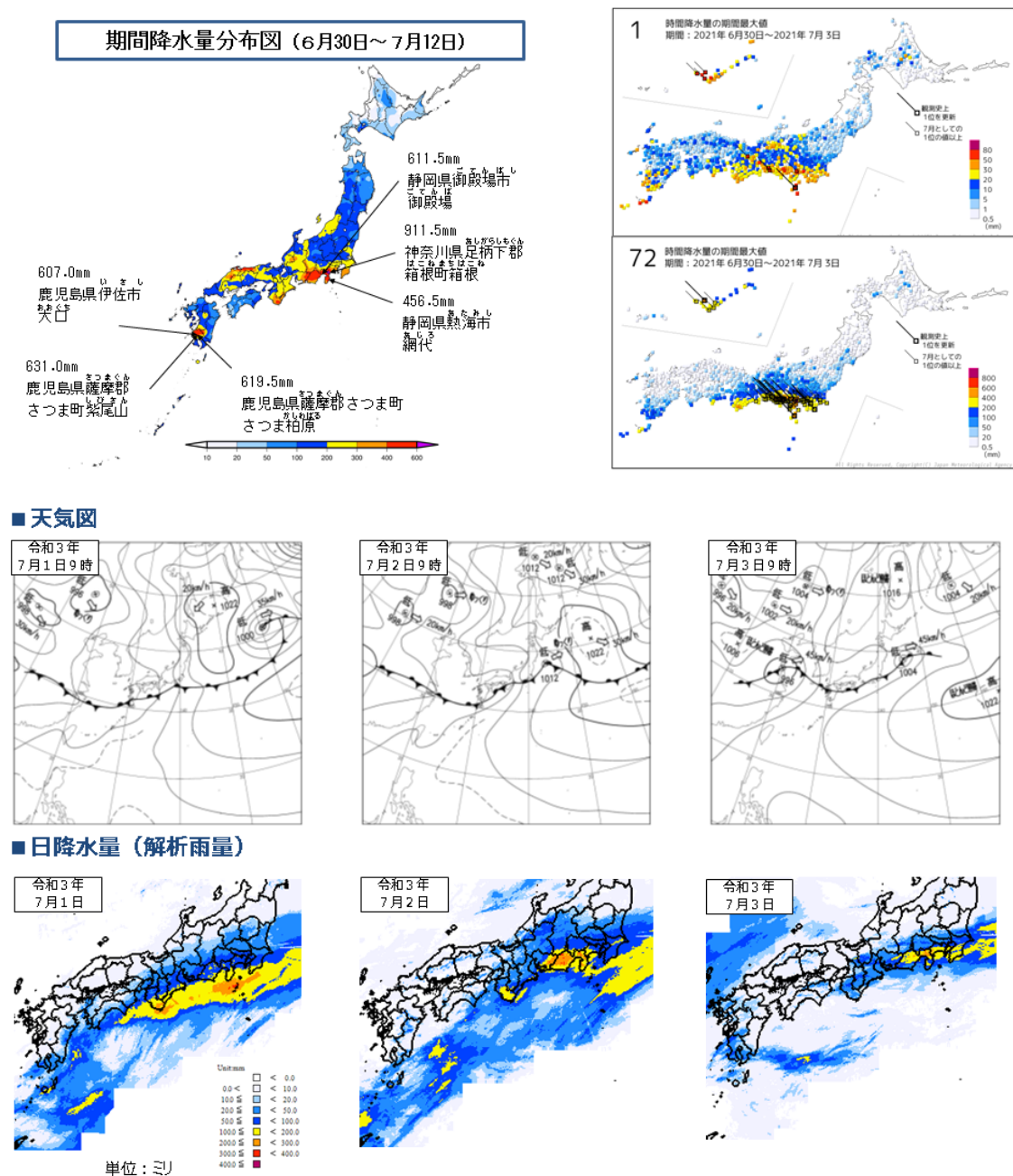
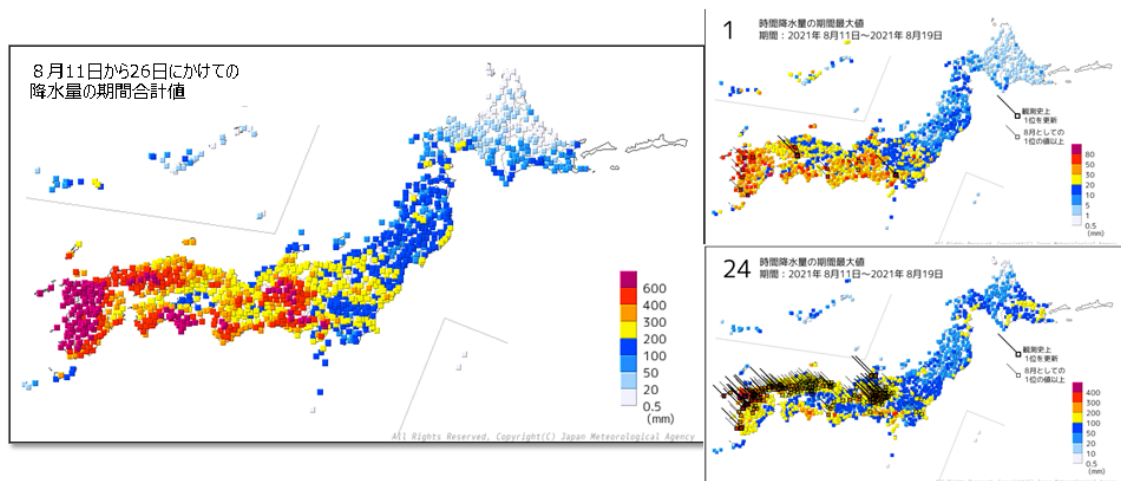
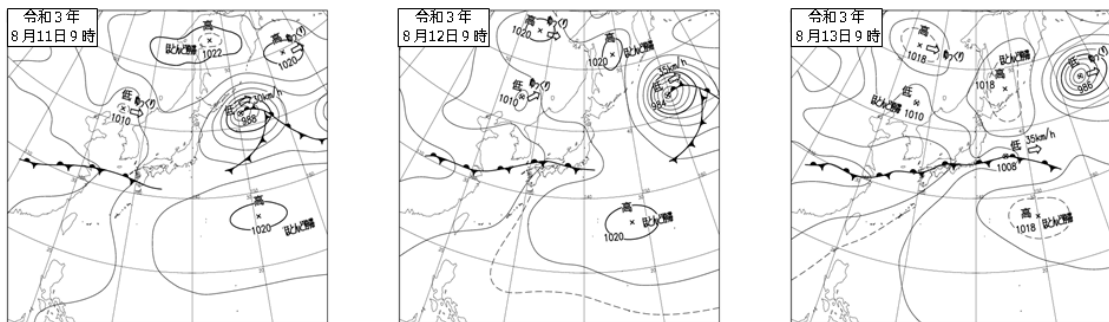


図1 令和3年7月1日から大雨に関する気象概要

（出典）気象庁ホームページ



■ 天気図



■ 日降水量（解析雨量）

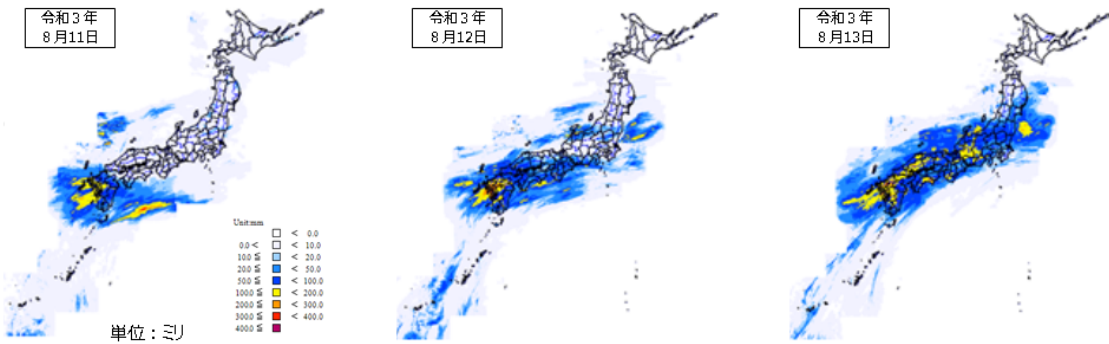


図2 令和3年8月の大雨に関する気象概要

（出典）気象庁ホームページ

2. 被害の状況

令和3年7月1日からの大雨では、梅雨前線の影響により、西日本から東北地方の広い範囲で記録的な大雨となった。このため、神奈川県や静岡県、鳥取県を始めとした各地で河川の氾濫や土砂災害等が相次ぎ、人的被害は死者 26 名、行方不明者 2 名、住家被害は全壊・半壊・一部破損した建物が 354 棟、床上浸水・床下浸水となった建物は 2,924 棟に及ぶなど、甚大な被害が広範囲で発生した。（図3参照）

この大雨では、河川の氾濫、河岸侵食、内水による氾濫等が 10 県の 31 水系 64 河川であり、土砂災害については 23 県で 273 件発生し、このうち、土石流等が 29 件、地すべりが 8 件、がけ崩れが 236 件であった。

また、令和3年8月の大雨では、前線の影響により、西日本から東日本の広い範囲で記録的な大雨となった。このため、長野県や広島県、長崎県を始めとした各地で河川の氾濫や土砂災害等が相次ぎ、人的被害は死者 13 名、住家被害は全壊・半壊・一部破損した建物が 414 棟、床上浸水・床下浸水となった建物は 8,083 棟に及ぶなど、甚大な被害が広範囲で発生した。（図4参照）

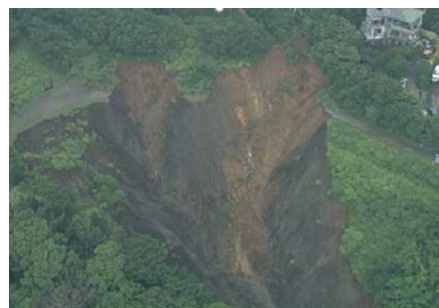
この大雨では、河川の氾濫、河岸侵食、内水による氾濫等が 1 府 20 県の 29 水系 89 河川であり、土砂災害については、1 都 2 府 29 県で 411 件発生し、このうち、土石流等が 93 件、地すべりが 28 件、がけ崩れが 290 件であった。

都道府県名	人的被害				住家被害				
	死者	行方不明者	重傷	軽傷	全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水
	人	人	人	人	棟	棟	棟	棟	棟
神奈川県		1		1	1		7	19	437
静岡県	26	1	1	2	54	11	37	114	329
鳥取県			1	3			1	14	144
島根県					3	25	140	79	576
広島県						52	8	102	741
鹿児島県							3	74	193
その他				2	1		11	11	91
合計	26	2	2	8	59	88	207	413	2,511

図3 令和3年7月1日からの大雨に関する被害概要



本川水系本川における浸水被害
(広島県竹原市)



伊豆山地区での土石流による被害
(静岡県熱海市)

（出典）「令和3年7月からの一連の豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会（第1回）」

資料1 令和3年7月からの一連の豪雨災害の概要

都道府県名	人的被害				住家被害				
	死者	行方不明者	重傷	軽傷	全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水
	人	人	人	人	棟	棟	棟	棟	棟
長野県	3			4	7	4	71		474
岐阜県				1			40	24	54
滋賀県								6	50
京都府							2	8	35
広島県	3			1	9	67			
福岡県			1	2	5	55	41	561	2,695
佐賀県				4	3	2	7	1,700	1,857
長崎県	5		1		5		4		16
熊本県	1				1	2	5	5	66
その他	1			2	1	3	80	127	405
合計	13		2	14	31	133	250	2,431	5,652



六角川水系六角川における
浸水被害（佐賀県武雄市）



川岸東地区での土石流による被害
（長野県岡谷市）

図4 令和3年8月の大雨に関する被害概要

（出典）「令和3年7月からの一連の豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会（第1回）」

資料1 令和3年7月からの一連の豪雨災害の概要

Ⅲ．令和３年７月からの一連の豪雨災害を踏まえた課題と対応

１．避難に対する基本姿勢とこれまでの取組

我が国は、河川氾濫により形成された沖積平野に多くの人口が居住しており、急峻な地形を有する国土であることに加え、地質が脆弱な地域も多いという地形・地質条件を有している。更には、台風等による豪雨が高い頻度で発生するという気象条件もあることから、水害・土砂災害のリスクが高いという地理的特徴を持っている。そのため行政においては、これまでもこれらの災害を未然に防止するためのハード対策を進めるとともに、避難情報の発令基準の整備等のソフト対策の充実が図られてきた。

しかしながら、平成 30 年 7 月豪雨では、河川堤防等の施設能力を超える豪雨となり、避難が間に合わず、死者・行方不明者が 200 名を超える極めて甚大な被害が生じた。この未曾有の豪雨災害による課題を教訓とし、避難対策の強化を検討するため、平成 30 年 8 月に中央防災会議の防災対策実行会議の下に「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」が設置された。

このワーキンググループの報告において、以下のとおり、避難に対する基本姿勢が示されている。

- ・防災行政の現状として、「突発的に発生する激甚な災害に対し、既存の防災施設や行政主導のソフト対策のみでは災害を防ぎきれない」こと、「行政を主とした取組ではなく、国民全体で共通理解のもと、住民主体の防災対策に転換していく必要がある」こと
- ・目指す社会として、「住民が『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住民主体の取組強化による防災意識の高い社会を構築する必要がある」こと

こうした基本姿勢のもとで、令和元年度出水期には、避難情報や防災気象情報等の防災情報を住民が直感的に理解できるよう、5 段階の警戒レベルを用いた情報提供が開始された。

しかしながら、令和元年台風第 19 号では、避難をしなかった、あるいは避難が遅れたこと等により、多くの方が亡くなる結果となった。こうした課題を踏まえて、令和 2 年 6 月に「令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ（以下「SWG」という。）」等において、避難情報に関する制度面も含めた検討が進められた。その後、SWG からの提言を踏まえて、令和 3 年 5 月に災害対策基本法が改正され、従前の警戒レベル 4 にあった「避難勧告」と「避難指示」について、避難すべきタイミングを明確にするため「避難指示」へと一本化するなど、避難情報を分かりやすくするための見直しが行われた。なお、SWG からの提言においては、本見直し以降は当面の間、情報名称等の定着に向けた取組等に注力することが求められた。

近年、毎年のように豪雨による水害・土砂災害が発生しており、多くの方が犠牲となっているが、これらの災害により命を失う人が一人でも少なくなるよう、平成 30 年 7 月豪雨からの教訓を踏まえた避難に対する基本姿勢のもと、引き続き、避難対策の強化を図るための取組を推進していくことが重要である。

本検討会では、令和 3 年 7 月からの一連の豪雨災害を踏まえて、住民の避難行動や市町村における避難情報の発令が適切に行われていたか、という観点から災害を振り返り、課題とその要因分析を行うとともに、今後の避難対策の強化に向けて実施すべき対応について議論を行った。

なお、本検討会での議論の参考とするため、内閣府において市町村へのアンケート（以下「市町村アンケート」という。）や市町村長へのご意見の聴取（以下「市町村長ヒアリング」という。）を実施している。

2. 住民の適切な避難行動の促進

(1) 住民の避難行動における課題

市町村や住民に対するアンケート結果等を踏まえると、避難情報が発令されても、住民が適切に避難行動をとれていないのではないか、ということが課題と考えられる。以下に、その要因の分析結果を示す。

1) 住民一人一人の「自らの命は自らが守る」意識が希薄

- 住民は、平時から自らが住む地域における災害リスクやとるべき避難行動を理解するとともに、災害時に防災情報を住民自らが主体性をもって積極的に入手することが重要であるが、正しく認識できていない人もいる。
 - 令和3年1月に内閣府が実施した住民アンケート結果（以下「住民アンケート」という。）では、ハザードマップの内容を「あまり理解していない」あるいは、ハザードマップ等を「見たことがない」という回答の合計が約5割であった。
 - 市町村アンケート結果では、住民が避難行動をとらない理由（複数選択可）に対する主な回答として、「自分は大丈夫との思い込みがあるから」という回答が9割を超え、このほかにも「自宅等が危険であることを知らないから」という回答が約5割と多く寄せられた。
 - 住民アンケート結果では、災害時の防災情報について、特に「気にかけていなかった」と回答した住民が約2割であった。
 - 令和3年8月から9月に岐阜県が実施した調査によると、令和3年8月11日からの大雨に際して、警戒レベル4避難指示の発令対象者の総数に対し、行政が指定した避難所へ立退き避難した者の割合は、18市町村のうち17市町村において6%未満であった（ただし、避難行動には、行政が指定した避難場所への立退き避難以外にも、安全なホテル・旅館や親戚・知人宅等への立退き避難、屋内安全確保等があることから、実際に避難行動をとった総数を把握することは困難である点には留意が必要である）。
- 避難の実効性が高い地域では、防災に関する地域のリーダー的存在が重要な役割を担っていることがあるが、全国的にはリーダーが十分に育っていない。
 - 平成28年に、消防庁が自主防災組織等を対象に実施したアンケートによると、「現在、自らの組織で特に課題となっていること（該当するもの1つを回答）」に対して、「リーダー等の人材育成が進んでいない（リーダーのなり手がいない）」という回答が29.9%と最も多く、次いで「防災活動への参加者が少ない」という回答が23.6%であった。

- 参加型・体験型の実践的な取組によって、自らの地域における災害を「我がこと」として捉えている地域があるが、全国的にはこうした取組は一部の地域に限られている。
- 地区防災計画とは、市町村の一定の地区の住民等が行う自発的な防災活動に関する計画である。地区防災計画に関する取組を通じて、住民自らが計画の作成に主体的に参画するとともに、住民同士で地域の防災に関する情報の共有を強化することにより、地域の防災力の更なる向上を図っていくことが重要である。しかし、地区防災計画の意義や必要性に関する住民の理解が不足している。
 - 市町村アンケート結果では、住民参加型の避難訓練を実施している市町村は76.4%であったが、地域における避難の実効性確保に向けて、住民等が地区防災計画の作成に関する取組を行っている市町村は27.6%、地域における事前防災行動計画であるコミュニティタイムラインの取組を行っている市町村は13.8%であった。
- 全国の概ね全ての小・中学校で避難訓練等が実施されているが、地域特有の防災課題に応じた避難訓練を実施している学校は少なく、内容の定型化・形骸化も見られる。
 - 文部科学省の「学校安全の推進に関する計画に係る取組状況調査」によると、平成30年度は全ての小学校、99.9%の中学校で避難訓練が実施されている。その一方、地域特有の防災課題に応じた避難訓練を実施した小・中学校は3割未満となっている。

2) 災害の切迫感や臨場感の伝達不足

- 周囲からの呼びかけや迫り来る災害の臨場感ある画像の配信などの対応で、災害が切迫していることを住民に伝え、住民に危機感を持たせることにより、災害時の住民避難を効果的に促している事例があるが、このような取組の普及啓発が必ずしも十分ではない。
 - 令和2年7月豪雨を踏まえ、球磨村とCeMI環境・防災研究所が実施した球磨村の住民に対するアンケートによると、「町内会・近所の人」や「家族・友人・知人」からの呼びかけが自宅外への立退き避難を考えた「きっかけ」となったと回答した住民が、それぞれ約2割いた（複数回答可）。また、市町村長ヒアリングによると、住民に危機感を伝えるために通常の避難の呼びかけには用いていない消防のサイレンを鳴らすことにより、住民の避難行動が促進されたといった意見があった。

(2) 住民の適切な避難行動の促進に向けた対応の方向性

- 激甚化・頻発化する災害の中、一人一人の状況に即した避難情報の発令は困難であり、避難の最終判断は個人に委ねられることから、住民は、「自らの命は自らが守る」意識を持ち、主体的に避難行動をとる必要がある。
- こうした住民主体の防災対策への転換は、一朝一夕に成し得るものではなく、災害文化を醸成する機運を高めていくために、粘り強く持続的に、地域において防災に関する教育と啓発活動が続けていくことが必要である。
 - ・過去の災害において、適切な避難により命を救えた事例を見ると、平時から防災リーダーが中心となり地域で防災活動を行うことで、住民の防災意識が向上していることから、地域の防災リーダーを育成していくことが重要である。
 - 【対応①】 地域の防災活動の中心となるリーダーの育成
 - また、地域住民が、主体的に参加型・体験型の実践的な防災活動に参加することを通じて、地域防災力の向上を図っていくことが必要である。
 - 【対応②】 参加型・体験型の実践的な防災活動の展開
 - ・子どもたちへの防災教育の場面では、学校安全の推進に関する計画や学習指導要領の改訂を始め、防災教育の充実が逐次図られてきたものの、一部、形骸化等も見られたことから、子どもたちが「自らの命は自らが守る」意識を身につけ、将来の地域における防災の担い手として育ってくれるように、地域と学校が連携して、実践的な防災教育を着実に推進していくことが重要である。
 - 【対応③】 全ての小・中学校で実践的な防災教育を実施
 - 【対応④】 地域と学校が連携した防災教育の支援
 - ・地区防災計画制度により地域住民と市町村の連携を強化し、自助・共助・公助のそれぞれの強みを活かすことで、実効性ある避難行動に結び付くことが期待される。参加型・体験型の防災活動や実践的な防災教育など、地域防災力の向上に積極的に取り組んでいる地域では、更なる防災意識の向上と定着を図るための手段として、地区防災計画の作成を推進することが重要である。
 - 【対応⑤】 地区防災計画の作成推進を通じた地域防災力の向上
 - ・一方で、災害から一人でも多くの命を救うためには、災害文化を根付かせるための継続的な取組と併せ、早期に避難の実効性を高められるよう、人の行動特性を踏まえた、避難を促す取組も重要である。
 - 【対応⑥】 人の行動特性を踏まえた、避難を促す取組の推進
 - また、災害の切迫感・臨場感が住民に伝わり、住民が危機感を持つことができるようデジタル技術の活用を図ることも重要である。
 - 【対応⑦】 防災デジタルに関する技術を活用した避難行動を促す取組の推進

(3) 実施すべき主な取組

1) 住民一人一人の「自らの命は自らが守る」意識を高める

【対応①】 地域の防災活動の中心となるリーダーの育成

- 災害時に住民が適切な避難行動をとることができた地域では、平時から自主防災組織等の地域の防災リーダーが中心となって、地域住民等と連携して、避難計画の策定や避難訓練の実施などの防災に関する取組を推進することで、住民の防災意識の向上に貢献している。また、市町村が中心となって、防災リーダーを養成する講習会を女性や若い世代を含めた幅広い世代に参加を促しながら実施することで、防災活動を牽引するリーダーを育成するとともに、消防団や水防団、防災士等が中心となって防災活動を行うことで、地域の防災体制を強化している地域もある。

【参考となる事例等①】

- 防災活動を牽引する地域の防災リーダーを全国各地で育成するための取組として、消防庁が、都道府県又は市町村の担当者向けに「自主防災組織等のリーダー育成研修会」を実施してきた。住民避難の実効性向上に向けて、都道府県・市町村による地域の防災リーダー育成にかかる取組を促進するため、都道府県・市町村の担当者向けの研修の充実を図る。

【参考となる事例等①】

地域の防災リーダーを中心とした平時の活動により、災害時に住民の命が救われた事例
(広島県東広島市)

【平時の取組】

- ある団地においては、地域の防災リーダーの提案により、土砂災害を想定して近くの集会所まで立退き避難する訓練を、年2回行ってきた。
- この団地では、地域の防災リーダーを中心に地域住民が主体的に防災マップの作成を行ってきたほか、防災講座の開催や高齢者等の避難支援に関する訓練などの取組を実施することによって、平時から地域の防災リーダーと地域住民との間で顔の見える関係を構築してきた。

【災害時における効果】

- 平時からの取組の継続により住民の防災意識が高まるなか、平成30年7月豪雨では、多くの住民が自主的に避難するとともに、地域の防災リーダーが避難の支援や呼びかけを行った。この地域では土砂災害により多くの住家被害が発生したが、住民の避難行動により、人的被害をゼロに抑えることができた。

【対応②】 参加型・体験型の実践的な防災活動の展開

- 地域住民が参加型・体験型の実践的な防災活動に参画することで、地域防災力の向上を図っている地域がある。【参考となる事例等②】
- 地域における参加型・体験型の実践的な防災活動は、これまで、国や地方公共団体、自主防災組織などの各主体により、様々な形で推進されてきた。
- 災害大国である我が国には、全国各地に多様な災害経験があるとともに、災害に備える取組も多様なものがある。これを国が集合知として集約するとともに、全国の市町村が、自らの地域特性に基づき参照できるようにすることが重要である。
- このため、参加型・体験型の防災活動に関する好事例やその特長を整理したうえで、市町村に周知する。このことにより、全国の市町村が各地域の好事例を取り入れて、各地域の実情に合わせてカスタマイズや工夫を行いながら取組を推進することが期待される。
- 地域における防災活動に関しては、その地域に暮らす住民のみではなく、その地域の企業等が参画する取組となることで、地域に根差した防災活動が展開されることが期待される。こうした取組等を通じて企業等の防災に関する意識が高まるなかで、例えば、台風等の際には、テレワークの実施を始めとした取組により従業員の不要不急の外出を抑えるなど、企業等が防災体制を見直すことにより、災害への備えを社会全体で進める機運の醸成につながることも期待される。

【参考となる事例等②】

平時におけるマイ・タイムラインの取組を通じて、災害時に住民が要配慮者の支援をしながら、自らも避難行動をとった事例

(岡山県倉敷市)

マイ・タイムラインとは、洪水を始めとした進行型災害が発生した際に、住民一人一人が「いつ」「何をするのか」を時系列的に整理した個人の防災計画であるが、岡山県倉敷市では、マイ・タイムラインを活用し地域住民等を巻き込んだ取組を行っている。

【平時の取組】

- 平成 30 年 7 月豪雨において、倉敷市真備町では 51 名の死者が発生し、このうち、約 8 割が 70 歳以上の高齢者であった。
- 洪水による犠牲者を無くすためには、住民が各自で適切な避難行動をとることが求められるとともに、高齢者や障害者などの、独力で円滑な避難行動をとることが困難な方々も避難できる体制を地域で整えることが重要となる。
- こうしたことから、倉敷市真備町では、自分自身の災害時における行動計画の作成に

加えて、要配慮者が「いつ」「どこに」「誰と」「どうやって」避難するのか、本人や家族、近所の住民、福祉事業所職員等の関係者も含めて一緒に考えながら、「地域連携型のマイ・タイムライン」の作成を進めている。

マイ・タイムライン（個別避難計画）				作成日：2020年10月1日
氏名：真備 一郎	家族（別居）	近所	組織 (会社・施設・ケアマネ等)	
住所：倉敷市真備町●●	ふりがな 関係：娘 氏名：倉敷花子 携帯：000-000-0000	ふりがな 関係：近所 氏名：鈴木 携帯：000-00-0000	名称：スマイル福祉事業所	
携帯：000-000-0000	ふりがな 関係： 氏名：(- -)	ふりがな 関係：近所 氏名：佐藤 携帯：000-00-0000	担当者：橋本	
いつもいる場所(昼 自宅 夜 自宅)	ふりがな 関係： 氏名：(- -)	ふりがな 関係： 氏名：(- -)	連絡先：000-000-0000	
避難リュックの置き場所(玄関)	ふりがな 関係： 氏名：(- -)	ふりがな 関係： 氏名：(- -)		
☒ 一人暮らし ☐ 高齢者世帯 ☐ 障害 ☐ 小学生以下 ☐ その他(糖尿病)	ふりがな 関係： 氏名：(- -)	ふりがな 関係： 氏名：(- -)		
自宅の危険性 ☒ 浸水 ☐ 土砂 ☐ 地震	ふりがな 関係： 氏名：(- -)	ふりがな 関係： 氏名：(- -)		
5 3 日前 ☒ テレビなどで大雨の情報を知る ☒ 薬を余分にもらっておく ☐ 持ち物の確認 ☐ 買い出し ☒ 避難先の確認・連絡	☒ 大雨情報を伝える ☐ 薬を確認する ☒ 持ち物の確認 ☒ 買い出し ☐ 避難先の確認・連絡	☐ 大雨情報を伝える ☐ 薬の準備の声かけ ☐ 持ち物準備の声かけ ☐ 買い出し ☐ 避難先の確認・連絡	☐ 避難可能場所の把握・共有 (L3以前 _____) (L3以降 _____) ☒ 避難先で必要な物を再確認	
2 日前 ☒ いつ避難するか相談 相談する人(娘)	☒ 避難準備の声かけ(再確認)	☐ 避難準備の声かけ(再確認)		
1 日前 ☒ 家族・近所と避難準備状況を確認 ☒ 避難先を決める 候補 ・自宅2階 ・▲▲寺(届出避難所) ・●●小学校 ☒ 避難先に行く場合は、大切な物を2階にあげる	☒ 準備状況の確認(電話等) ☒ 避難先を決め、LINEグループに報告 ☐ 自らの避難準備	☒ 準備状況の確認(可能なら訪問) ☐ 要支援者の避難先を決める ☒ 自らの避難準備	☒ 避難準備の声かけ(再確認) ☒ 避難先の報告を受け、主治医等関係機関に情報共有	
避難スイッチ (警戒レベル3が発令されたとき)				
4 時間 前 ☒ 避難の希望を介助者に伝える ☒ 貴重品の準備 ☒ 荷物を持って玄関で援助を待つ (居室から玄関まで 5 分) ☒ 避難終了	☒ 介助の希望をLINEグループに依頼 ☐ 貴重品の準備 ☐ 車の準備 ☐ 避難開始 ☒ 避難完了を確認(LINE)	☒ 介助の必要性を確認 ☒ 車の準備(1:佐藤、2:鈴木) 花子さんからLINEが来たら、一郎さん宅を訪問し、一緒に避難 ☒ 避難完了を報告(LINE)	☒ 避難完了を確認(LINE)	
L4 避難勧告・避難指示				
6				

要配慮者マイ・タイムライン作成事例



マイ・タイムライン作成の様子



マイ・タイムラインに基づいた避難訓練

(出典) 国土交通省中国地方整備局高梁川・小田川緊急治水対策河川事務所

【災害時における効果】

- 令和2年7月豪雨においては、近隣の水位観測所で氾濫危険水位（警戒レベル4相当）を超過したが、住民は、マイ・タイムラインにより事前に決めていた内容に沿って、避難行動をとった。
- 要配慮者についても、マイ・タイムラインを活用して、警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始（当時）が発令されたタイミングで、近隣住民の協力により自宅2階への屋内安全確保を実施するなど、地域で命を守る取組につながっている。

【対応③】 全ての小・中学校で実践的な防災教育を実施

- 平時より、子どもたちへ実践的な防災教育を行い、災害を「我がこと」と意識していくことで、災害時に主体的な避難行動をとり、自らの命を守ることにつながる。

【参考となる事例等③】

- 各学校において、学校安全計画を策定し、防災教育を実施しているが、地域特有の防災課題に応じた避難訓練を実施した学校は、3割未満となっており、避難訓練の実施内容の定型化・形骸化も見られる。
- 実践的な防災教育の推進のため、全ての小・中学校における防災教育の実施状況について、定期的に調査を実施し、その結果を公表する。この取組と併せて、子どもたちに、現実感のある地域の災害リスクや正常性バイアス等の知識を教えるなどの、各学校で実践的な防災教育を行うための教員向けの手引きを作成する。

【参考となる事例等③】

平時の子どもたちへの実践的な防災教育が災害時に子どもたちの命を救った事例
(岩手県釜石市)

【平時の取組】

- 釜石市立釜石小学校では、津波災害に備えた、実践的な防災教育を平成17年度より行ってきた。
- 釜石小学校における防災教育は、大きく分けて「ぼく・わたしの津波防災安全マップ作り」「下校時津波避難訓練」「津波防災の授業」の3つである。
 - ・「ぼく・わたしの津波防災安全マップ作り」では、子どもたちが自分の足で歩き、自分の目で確かめながらマップを作成した。このマップを校内に掲示することで、子どもたちが常に地域の避難場所や危険箇所を確認することができた。
 - ・「下校時津波避難訓練」は、学校外でも、一人でも適切に避難できるための訓練であり、市の防災課など行政の協力の下、学校、子どもたち、地域住民、保護者、行政が連携し実施した。

・「津波防災の授業」では、市が作成した「釜石市津波防災教育のための手引き」に従い、インパクトのある映像等の教材を活用しながら、津波の速度や威力を子どもたちが「我がこと」として実感できるよう、工夫しながら授業を行った。



子どもたちによるマップの作成



下校時の避難訓練



インパクトの強い映像
による教育

(出典) 内閣府「防災教育・周知啓発ワーキンググループ 防災教育チーム」資料

【災害時における効果】

○平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災の際、釜石小学校の子どもたちは、すでに下校後であったが、自らの判断で適切に避難行動をとり、児童全員が大津波から生き抜くことができた。また、なかなか避難しない祖父母を説得して避難した子どもがいるなど、自分の命だけでなく、周囲の命も助けた例があった。

【対応④】 地域と学校が連携した防災教育の支援

➤ 防災教育は学校教育の場だけで行うのではなく、地域と学校が連携して行うことにより、子どもたちが単なる知識の教育に留まらず、地域住民とのコミュニケーションを通じた心を通わす機会などを得ることで、主体的に避難行動をとれる態度や周囲の人を助ける心を育むことができる。 【参考となる事例等④】

➤ このような活動を行うためには、日頃から地域と学校が関わる活動を計画していくことが大切であり、そのためにも、地域と学校の間に入り、継続的に両者の活動を支援する人材（以下「防災教育コーディネーター（仮称）」という。）を育成することが重要である。そのため、防災教育コーディネーター（仮称）を育成するための手引きを作成する。

➤ また、防災教育に、地域防災力の中核を担う消防団員等が積極的に携わっていくことは、消防団活動に対する理解、ひいては将来の地域防災力の担い手育成にも有効である。そのため、小・中学校等において消防団員等が参画した体験的・実践的な防災教育を推進する。

【参考となる事例等④】

学校における防災教育が子どもたちのみならず、地域の防災意識の向上に結び付いた事例
(高知県黒潮町)

【平時の取組】

- 南海トラフの巨大地震による厳しい被害想定が公表された黒潮町では、住民の災害への関心が高まっていた。
- こうしたなか、黒潮町においては、自主防災組織の会長や役員等、防災リーダーが地域と学校の間に入ることで、地域と学校が連携した防災訓練などの学校教育を推進している。
- 中学校に立ち上げられた防災委員会の生徒が、地域の要配慮者宅を個別に訪問し、防災意識を調査した。身体に障害のある方や精神面から避難訓練への参加が難しい住民がいることが分かり、生徒が、町の総合防災訓練の際に、サポートを行う活動を実施している。その結果、これまで一度も地域の避難訓練に参加したことがなかった高齢者、要配慮者が中学生に誘われて一緒に参加し、「次からちゃんと参加する」意欲を見せてくれ、中学生もそれに手ごたえを感じるという相乗効果が見られた。
- 中学生が、町の総合防災訓練の際などの支援活動に取り組んだ結果、地域の防災訓練参加率が 33%から 93%まで上昇した。また、毎年開催している町内の防災シンポジウムでの子どもたちの発表が、大人たちに感動を与えて、大人たちの防災意識の向上に役立っている。



防災訓練時のサポート



子どもたちの発表

(出典) 内閣府「防災教育・周知啓発ワーキンググループ 防災教育チーム」資料

【対応③】 地区防災計画の作成推進を通じた地域防災力の向上

- 地区防災計画制度は平成 25 年の災害対策基本法の改正により、地区居住者等が作成する地区防災計画を市町村の地域防災計画に定めることで、地域と市町村の連携を促進し、地域の防災力を高めるために創設された制度である。
- 参加型・体験型の防災活動や実践的な防災教育など、地域防災力の向上に積極的に取り組んでいる地域では、更なる防災意識の向上と、その定着を図るための手

段として、地区防災計画の作成を推進することが重要である。

【参考となる事例等⑤】

- また、地区防災計画制度により地域住民と市町村の連携を強化し、自助・共助・公助のそれぞれの強みを活かすことで、災害時における地域住民の実効性ある避難行動に結び付くことも期待される。
- 地区防災計画の作成に向けた活動を促進するためには、地区防災計画を作成することの意義・必要性や、地区防災計画に関する取組事例を地域住民に対して紹介していくことが効果的である。
- 地区防災計画の作成に向けた活動を促進するため、地区防災計画の内容や計画に関わる取組事例を収集・掲載する「地区防災計画ライブラリ」について、各地の取組事例の追加や取組の特徴ごとに分類・整理することで、掲載内容の拡充を図る。

【参考となる事例等⑤】

地区防災計画を作成することで平時から防災意識を高め、災害から命を救った事例
(長野県長野市)

【平時の取組】

- 長野市の長沼地区では、過去の度重なる風水害の経験により、地域における防災意識が高く、平時から地域住民が主体となって、防災訓練や防災マップ作りといった取組が進められてきた。
- 平成 26 年の地区防災計画制度の創設に伴い、地区防災計画の作成についても取り組むことで、これまでの地域における防災活動の方向性を明確化し、より計画的に取組を進めることができた。

【災害時における効果】

- 令和元年台風第 19 号の際には、高齢者の避難を決定した。地区役員と住民が平時から顔の見える関係を構築するなか、地区の役員が計画に基づき、高齢者への避難の呼びかけを徹底した結果、多くの住民の適切な避難につながった。

2) 迫りくる災害の臨場感を住民に伝えること等による、住民避難の効果的な後押し

【対応⑥】 人の行動特性を踏まえた、避難を促す取組の推進

- 災害時に周囲の人が避難する姿を見ることで、自らの避難行動をとるきっかけになったとの事例があるなど、人間の意思決定プロセスにおいては、それぞれの選択を促進する要因がある。とっさの判断が求められる災害時には、それらの要因が効果的に作用し、避難行動を促すことができる。
- 災害から一人でも多くの命を救うためには、災害文化を根付かせるための継続的な取組と併せ、早期に避難の実効性を高められるよう、災害時の避難行動を促す要因を効果的に活用する取組が必要である。
- このため、住民の避難行動を促す要因が効果的に活用された好事例やその特長について、市町村が参考にできる形で周知する。このことにより、各地域が好事例を取り入れて、各地域の実情に合わせた取組として推進することが期待される。

【参考となる事例等⑥】

住民の避難行動を促進する要因

住民の避難行動を促進する要因を整理すると、概ね以下のように区分されと考えられる。

- 1) 災害が起きそうだと思うこと、自分自身が危険だと思うこと
(ハザード発生の認知、個人的リスクの認知)
- 2) 自分にとって重要な人（地域の防災リーダー、家族等）から避難を推奨されると、その期待に応えようと思うこと（主観的規範）
- 3) 皆が避難することで、自らも避難しようと思うこと（記述的規範）
- 4) 避難場所まで行けば安全になると思うこと、避難場所まで行けると思うこと
(避難場所の効果評価、避難場所への移動実行可能性)

※防災以外の観点の要因

- ・新型コロナウイルス感染症やエコノミッククラス症候群など、避難先で健康が悪化するのではないかと思うこと（健康悪化）
- ・避難するより車など家財を守りたいと思うこと（経済的損失）
- ・ペットなど自分にとって大切なものを置いて逃げられないと思うこと（愛着物喪失）
- ・例えば避難場所において、囲碁が出来るなど避難することを楽しいと思うこと
(避難先での楽しみ)

【参考となる事例等⑥】

周りで多くの人が避難するのを見聞きすると、自分も避難しようと思えることを活用した事例
(大阪府堺市)

【平時の取組】

- 堺市は、企業・事業所（以下「企業等」という。）が多く立地する都市部であり、これらの企業等の従業員として、昼間に勤務する人が多い。
- 市は、こうした特徴を踏まえて、津波警報等が発表された際に、従業員が自ら率先して避難行動をとるとともに、避難目標までの道のりにおいて周辺住民に避難の呼びかけを行う企業等を、「津波率先避難等協力事業所」として登録している。平成25年5月1日より取組を開始し、令和3年2月末時点で、141の企業等が登録をしている。
- 人間は、過去経験したことがないような状況下に不意に置かれた際、周囲の多数の人と同じ行動をとることで生き延びようとする傾向がある。こうした人間の意思決定プロセスを、避難行動を促すための制度として位置付けた事例である。

【対応⑦】 防災デジタルに関する技術を活用した避難行動を促す取組の推進

- 住民一人一人の避難行動を促すためには、迫りくる災害の臨場感を、住民等に効果的なタイミングで強く伝えることが重要である。
- そのためにも、防災デジタルに関する技術を活用し、例えば災害が切迫する映像等を災害リスクのある区域の住民等に伝えるなどの方法で、命を守るための避難行動をとるよう促していくことが大切である。なお、市町村においては、これらのデジタル技術を取り入れるにあたって、住民にもその利用方法を周知することが重要である。

【参考となる事例等⑦】

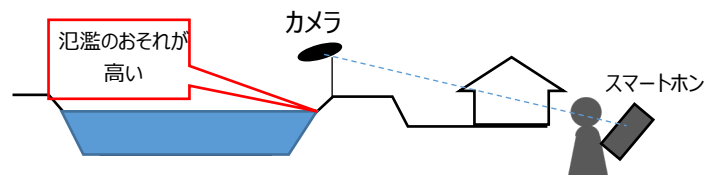
- 市町村においては、これらのデジタル技術を積極的に防災施策に取り入れていくことが期待される。このため、防災デジタルに関する技術を効果的に活用した事例を収集し、市町村が、自らの地域に取り入れるにあたって参考となる形で周知する。

【参考となる事例等⑦】

災害の切迫感・臨場感を防災デジタルに関する技術を活用して地域住民に伝える事例
(広島県海田町)

【平時の取組】

- 海田町では、平成 30 年 7 月豪雨において、土砂災害などにより甚大な被害が発生したことを受けて、町内の危険箇所に Web カメラを設置した。
- このことにより、住民が、スマートフォン等を通じて、自宅等の安全な場所から災害の危険箇所を確認できるようになった。



(出典) 海田町 ぼうさいこくたい 2020 資料

【災害時における効果】

- 令和 3 年 8 月の大雨の際には、約 1 万件/月のアクセスがあり、災害に関する臨場感あふれる情報を多くの住民へ伝達した。

3. 市町村による避難情報の適切な発令

(1) 避難情報の発令における課題

市町村長ヒアリングや市町村アンケート結果等を踏まえると、市町村は、避難情報の発令を躊躇するなど、適切なタイミングで避難情報を発令できていないのではないか、ということが課題と考えられる。以下に、その要因の分析結果を示す。

1) 市町村における災害対応に関する理解が十分でない可能性

○市町村は、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災対応にあたる必要があるが、市町村によっては、災害対応の経験が少ない等のため、平時からの備えを含めた災害対応への理解が十分ではない場合がある。

➤令和3年度 防災白書によると、全国約 1,700 市町村のうち、平成 26 年度から令和 2 年度までの 7 年間に於いて、少なくとも 1 回は災害救助法の適用を受けた経験のある市町村は 888 市町村であり、任期が 4 年の市町村長にとっては、多くの場合、「職務上はじめて」災害対応を行うことが想定される。

➤避難情報の発令対象区域について、発令対象区域を絞り込まずに、安全な地域にいる居住者等にまで避難情報を発令することで、危険性が低いところまで発令の対象地域としていると受け止められ、居住者等が「自分が避難しなければならない」という我がこと感が薄れるおそれが出るなど、様々な支障が生じることが考えられる。このため、令和 3 年 5 月に内閣府で取りまとめられた「避難情報に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）」においても、避難情報の発令対象区域は可能な限り絞り込むことが重要である旨を記載している。災害時に迅速かつ的確に避難情報を発令できるよう、平時から発令基準を整備しておく必要があるが、市町村アンケート結果では、警戒レベル 4 避難指示を発令する際に「市内全域」に発令しているなど、避難情報の発令対象区域を適切に絞り込めていない市町村もある。

2) 避難情報の発令判断における技術的な課題

○市町村は、適切なタイミングで適切な範囲に避難情報を発令することが重要である。一方、防災気象情報等の内容が専門的であり、刻々と変わる防災気象情報や現地状況をもとに地域における今後の見通し等を判断するには専門的な技術力を要する。市町村によっては、技術職員が不足していることなどにより、適時的確な技術的判断が難しい。

➤市町村アンケート結果（複数選択可）では、避難情報の発令にあたり、「土砂災害の危険度分布や河川の水位等が刻々と移り替わるため、発令の判断が難しい」とい

う回答が6割超、「避難情報をどのような範囲に発令するか判断が難しい」という回答が5割超寄せられた。他にも「避難情報の発令を判断するための内容が専門であり難しい」という回答にも2割超の声があった。

- また、市町村長ヒアリングによると、「避難情報の発令のタイミングについては、予め基準を設定していても、設定した状況になるかの降雨予測が難しい。地域の特性を把握しながら、どのタイミングで避難情報を出すか深く考える必要がある」「過去に防災部署を担当した職員の配置や、国や県の研修で補うべく努力しているが、気象などに関する専門的な知識は不足している」といった声があった。
- 市町村アンケート結果では、8割以上の市町村が防災知識を有する職員の不足を感じていると回答があった。

3) 避難情報の発令判断における心理的な負担からくる課題

- 避難情報の発令は住民に具体的な行動を促すものであるが、避難情報を発令しても災害が起きず空振りになることで、住民の避難情報への信頼性を損なう等の懸念が生じる。
- 住民に避難行動を促すことによって、新型コロナウイルス感染症の罹患や立退き避難中に被災するなど、かえって住民がリスクにさらされるおそれもある。
 - 市町村アンケート結果では、避難情報を発令しても災害が起きずに空振りになることで、「警戒レベル4 避難指示の効力が薄れることへの不安」に対し6割超の回答があり、他にも「住民から苦情が来ることへの不安がある」といった回答が1割程度あった。
 - 令和3年7月からの一連の豪雨災害に際しては、市町村は、コロナ禍と向き合うなかで、避難情報の発令の判断を迫られることとなった。避難先において、立退き避難をした居住者等が新型コロナウイルスに感染するのでは、という不安も、市町村が躊躇せずに避難情報を発令するにあたっての課題として挙げられた。

（２）市町村による避難情報の適切な発令に向けた対応の方向性

- 行政は、平時からの防災教育と啓発を通じて、住民の「自らの命は自らが守る」意識の徹底を図るとともに、災害時には、住民が主体的な避難行動をとれるよう全力で支援することが重要である。特に、避難情報の発令は、住民の生命を守るための災害時における市町村長の重大な使命である。
- こうした住民主体の防災対策への転換が必要であることを行政がしっかりと理解した上で、避難情報が適切に発令できるよう、市町村の人材育成や専門家等から市町村への支援の充実を図ることにより、災害対応力を向上することが重要である。
 - ・被災経験の有無などにかかわらず、市町村が円滑に災害対応を行えるよう、知見を有する人材の育成や平時からの避難情報の発令基準の整備により、災害対応に関する理解を深めることが重要である。
 - 【対応⑧】 市町村長や危機管理の責任者等に対する避難情報の適切な発令等に資する研修の充実
 - 【対応⑨】 空振りを減らし、住民が我がこと感を持てるよう、災害リスクのある区域等に適切に発令対象を絞りこむための取組を推進
 - ・市町村における災害対応力の強化に併せて、市町村が高度で専門的な情報も踏まえた判断を行えるよう、専門家からの技術的な助言など、市町村に対する支援の充実を図ることが重要である。
 - 【対応⑩】 国・都道府県や気象の専門家などが技術的な助言を行う等により、市町村における避難情報の発令を支援

（３）実施すべき主な取組

１）市町村における災害対応に関する理解の向上

【対応③】市町村長や危機管理の責任者等に対する避難情報の適切な発令等に資する研修の充実

- 災害はどの市町村でも発生するおそれがあるため、市町村長が平時から災害対応のあり方を押さえておくことが重要である。このため、市町村長が平時から災害対応のあり方を短時間で理解できるためのコンテンツを作成する。
- これらに加えて、市町村長や市町村の職員に対して、災害時に的確かつ迅速な判断が行えるように、国等が実施する研修やセミナーを引き続き推進し、市町村における人材育成を支援する。 【参考となる事例等⑧】

【参考となる事例等⑧】

国が市町村に対して実施している研修の例

a) 市町村長の災害対応力強化のための研修（消防庁）

市町村長の災害対応力強化のための研修は、災害時にリーダーシップを発揮することが求められる市町村長が、災害の警戒段階から発災直後に至る重要な局面で、的確かつ迅速な判断・指示を行えるよう、災害対応力の強化を図ることを目的に、全国の市町村長を対象に、「警戒期」「発災・初動対応期」「避難生活期」の３つの局面において必要な対応や意思決定について、実践的なシミュレーションを実施する研修である。

b) 全国防災・危機管理トップセミナー（内閣府・消防庁）

全国防災・危機管理トップセミナーは、市町村長を対象として、激甚化・頻発化する災害に際し、短期間に発生する膨大な業務を処理すべく、リーダーシップを発揮し、的確な災害危機対応を行うための知識習得を目的に、被災経験のある市町村長や有識者等による講演などを内容とした研修である。

c) 防災スペシャリスト養成研修（有明の丘）（内閣府）

防災スペシャリスト養成研修（有明の丘）は、「危機事態に迅速・的確に対応できる人」、「国・地方のネットワークを形成できる人」を「防災スペシャリスト」に求める人材像と定め、国や地方公共団体等の職員を対象とし、防災活動を遂行するために個人が有しておく「活動遂行能力」を習得するため、災害リスクや防災に関する法制度などの基礎分野から、災害対策本部運営などの幹部職員に必要なマネジメント分野に至る

まで、防災スペシャリストに必要とされる知識・技能・態度を、座学や演習を通じて体系的に学ぶことができる研修である。

d) 自治体危機管理・防災責任者研修（内閣府・消防庁）

自治体危機管理・防災責任者研修は、都道府県、政令市の危機管理・防災責任者が、初動対応や災害対応の各フェーズで必要となる知識・技術を深めるとともに、平時から、「顔の見える関係」を構築して連携を強化し、災害対応力の向上を図るための研修である。

e) 気象防災ワークショップ（気象庁）

気象防災ワークショップは、市町村の防災担当者等が、地元気象台等から発表される防災気象情報に基づく防災対応を疑似体験することで、防災気象情報の理解や、それに基づく適切なタイミングでの避難情報の発令等に関する判断のポイントを学ぶことのできるワークショップである。

【対応⑨】 空振りを減らし、住民が我がこと感を持てるよう、災害リスクのある区域等に適切に発令対象を絞り込むための取組を推進

- 避難情報を発令する際は、空振りを減らすとともに、災害リスクの高い地域の居住者等が、避難情報に対して我がこと感を持って、適切な避難行動をとるためにも、発令対象区域を適切に絞り込んだ発令基準を平時から整備しておくことが重要である。

【参考となる事例等⑨】

- このため、発令対象区域を絞り込んでいる市町村の事例を「ガイドライン」に記載し、これらの事例を参考として、それぞれの市町村の特性に応じた発令基準を平時から整備しておくよう周知する。

【参考となる事例等⑩】

- 加えて、市町村における発令のタイミングや発令対象区域の絞り込みに関する理解を深めてもらうために、適切なタイミングで避難情報を発令することや、発令対象区域の絞り込み等に関する市町村長向けの研修内容を充実する。

- なお、平時から、災害リスクのある区域等の住民に対して定期的に戸別訪問し、災害リスクやとるべき行動に関する住民の理解を促している事例や、こうした平時からの取組があるなかで、災害時において避難情報の発令対象区域の絞り込みを行うことにより、多くの住民の避難行動に結び付いた事例もある。災害リスクのある区域等の住民が、我がこと感をもって避難行動をとれるよう、発令対象区域の絞り込みと併せて、平時からこうした普及啓発を行うことが重要となる。

【参考となる事例等⑪】

- 行政として、正確な情報の発信に向けて不断の努力を続けていく一方で、住民側も、避難情報を発令しても災害が起きなかった場合には、「空振り」ではなく「素振り」として捉え、何事もなかったならそれで良かったと思える意識を醸成していくことが大切である。

【参考となる事例等⑨】

絞り込みの考え方 「ガイドライン」P.48～49 より

- 発令対象区域を絞らず、洪水等、土砂災害、高潮のいずれの災害リスクも想定されていない安全な居住者等にまで避難情報を発令することにより、
 - ・安全な地域の居住者等までもが指定緊急避難場所に避難した場合、混雑や交通渋滞が発生したり、避難のための移動中に災害に見舞われるおそれ
 - ・立退き避難自体が身体的な負担になる高齢者等が不必要に避難した場合、身体的な負担となってしまうおそれ
 - ・安全な地域の居住者等から避難の必要性に関する問合せが市町村に相次ぐおそれ
 - ・「市内全域」といった漠然とした発令がなされた場合、危険性が低いところまで対象地域として受け止められ、避難情報に対する信頼性を損ねるおそれ等、様々な支障が生じると考えられる。
- 災害リスクのある区域等に発令対象区域を絞り込むことにより、自らの居住地が避難情報の発令対象となっていることを知ること、災害の危険が自らに迫っているとの危機感を持ち、自分は災害に遭わないという思い込み（正常性バイアス）が少なからず取り除かれることが期待される。
- 居住者等に発令対象区域を伝達する際には、居住者等が理解しやすいよう、また危機意識をより強く持つことができるよう、できるだけ細分化した「地区名」と合わせて伝達することが望ましい。
- ただし、細分化すればするほど、市町村が伝達する地区数が増え、情報が煩雑になる側面もあることから、市町村の実情に応じて「地区の単位」をどの程度にするかを判断することとする。
- いずれにしても、避難情報の発令対象区域を災害時に適切に絞り込むことができるように、平時より絞り込みについて詳細に検討しておく必要がある。

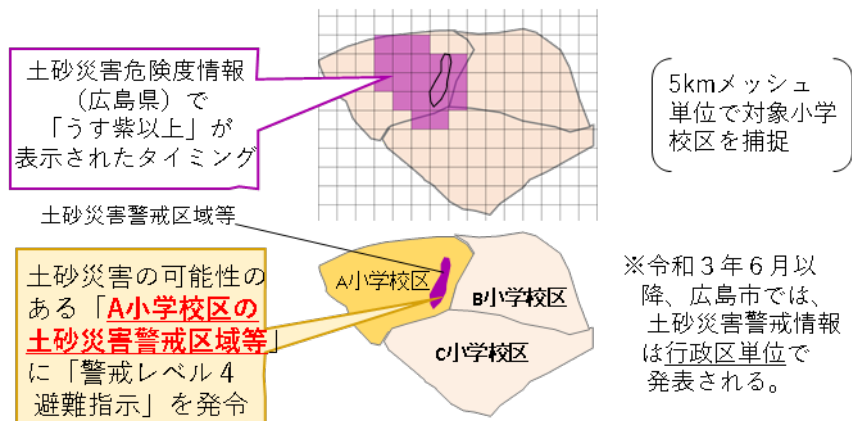
【参考となる事例等⑩】

発令対象区域の絞り込みの事例

(広島県広島市)

- 広島市では、洪水や土砂災害などの避難情報を、対象小学校区のうち、災害リスクのある区域に対して発令する運用をしている。

【広島市の土砂災害等に対する避難情報の発令イメージ】



【参考となる事例等⑪】

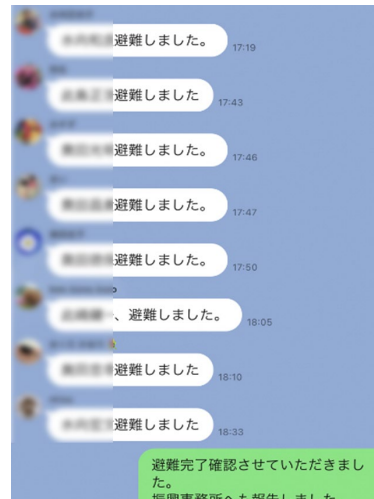
発令対象区域の絞り込みに併せて、平時からの普及啓発の結果、住民避難の実効性が向上した事例

(岐阜県郡上市)

- 令和3年8月の大雨において、郡上市は、土砂災害のおそれがある地域に発令対象区域を絞り込み、警戒レベル4 避難指示を発令したところ、発令対象区域の住民(38名)全員が立退き避難をした。
- この地域では、過去に土砂災害による被害を受けており、住民に対する防災活動として、説明会の実施に加えて、基準の雨量を超過するとサイレンを鳴らして危険を呼びかける取組を実施してきた。
- こうした取組の結果、地域の住民は、「サイレンが鳴ったら事前に避難しよう」という認識が共有されていた。また、災害時にはSNSを活用して、互いに安全確保を呼びかけるとともに、避難を終えると報告しあうことにしていた。
- 発令対象区域の絞り込みに併せて、平時からの普及啓発の結果、住民の意識が向上し、災害時における住民の避難行動にも結び付いた。



設置したサイレン



SNS による避難状況の報告

(出典) 国土交通省「〔令和 3 年 8・9 月大雨〕土砂災害警戒避難の好事例集
(令和 3 年 9 月更新)」

屋内安全確保の呼びかけについて

- 洪水等及び高潮については、災害リスクのある区域等に存在する自宅・施設等であっても、屋内安全確保によって、自らの判断のもと、計画的に身の安全を確保することが可能な場合がある。
- 市町村アンケート結果では、避難情報の発令時に、住民に向けた伝達の中で、自宅が安全だと確認できた場合は自らの判断において、屋内安全確保をとることも考えられる旨のアナウンスを行えていないという回答は 24%であった。
- 避難場所の混雑を避けるためにも、災害時には、屋内安全確保も災害時にとり得る手段の一つであるという呼びかけを実施することによって、住民が自らの判断において適切な行動をとることが期待される。そのためにも、市町村において、平時から具体的な伝達文例を定めておくことが重要である。

(参考 屋内安全確保とは)

- 災害から身の安全を確保するためには、災害リスクのある区域等からの立退き避難が最も望ましいが、洪水等及び高潮に対しては、住宅構造の高層化が進んでいることに加え、浸水想定（浸水深・浸水継続時間等）が明らかになってきている。これらにより、災害リスクのある区域等に存在する自宅・施設等であっても、ハザードマップ等で

- ① 自宅・施設等が家屋倒壊等氾濫想定区域内※に存在しないこと
- ② 自宅・施設等に浸水しない居室があること
- ③ 自宅・施設等が一定期間浸水することにより生じる可能性がある支障を許容できること

といった条件を満たしていることを確かめたうえで、居住者等による自らの確認・判断に基づき上階への移動や高層階に留まるといった行動をとること等によって、計画的に身の安全を確保することが可能な場合がある。令和 3 年 5 月改定のガイドラインでは、この行動を「屋内安全確保」と定めている。

※ なお、この区域に指定されていなくとも、一般に河川や堤防に面した場所に自宅や施設が存在する場合、災害リスクは高いことに留意が必要である。

2) 市町村に対する技術的な支援の充実

【対応⑩】 国・都道府県や気象の専門家などが技術的な助言を行う等により、市町村における避難情報の発令を支援

① 国・都道府県からの技術的な助言

- 避難情報の発令に関して、市町村は、専門的知見を有する国や都道府県による、ホットライン等の技術的な助言を活用しながら、発令判断を行うことが重要である。

- 時機を失することなく避難情報が発令されるよう、専門的な知見を有する国や都道府県から、市町村に積極的に助言するという防災基本計画等における趣旨を周知する。
- 特に、令和3年7月からの一連の豪雨災害では、人的被害を伴う甚大な土砂災害が発生したことを踏まえて、土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当）が発表された際には、都道府県が市町村に対して積極的な助言を行うことが重要である。
- 都道府県からの技術的な助言や支援に関しては、土木事務所といった都道府県の出先機関から市町村への積極的なホットラインを実施している事例、都道府県内の全市町村長が参加するテレビ会議を都道府県の主導で実施している事例、土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当）が発表された場合に都道府県がリエゾンを該当市町村へ派遣する取組を行っている事例がある。また、技術的助言の内容として、防災気象情報の発表状況の伝達に留まらず、河川水位の予測など、様々なアドバイスも含めて市町村に情報提供を行うことで、市町村における避難情報の発令を支援する事例もある。市町村の適切な避難情報の発令に向けて、こうした都道府県による技術的な助言や支援が広く行われることで、更に多くの市町村長の一助となることが期待される。

国・都道府県から市町村に対する助言の位置付け

【災害対策基本法】

（指定行政機関の長等による助言）第六十一条の二

市町村長は、第六十条第一項の規定により避難のための立退きを指示し、又同条第三項の規定により緊急安全確保措置を指示しようとする場合において、必要があると認めるときは、指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事に対し、当該指示に関する事項について、助言を求めることができる。この場合において、助言を求められた指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事は、その所掌事務に関し、必要な助言をするものとする。

【防災基本計画（令和3年5月、中央防災会議決定）】

第2編第2章第1節2

指定行政機関〔国土交通省、気象庁等〕、指定地方行政機関及び都道府県は、市町村から求めがあった場合には、避難指示等の対象地域、判断時期等について助言するものとする。また、都道府県は、時機を失することなく避難指示等が発令されるよう、市町村に積極的に助言するものとする。

② 気象防災アドバイザー、地域防災マネージャーの活用

- 多くの市町村が、防災の知識を有する職員の不足を感じているなか、平時より、市町

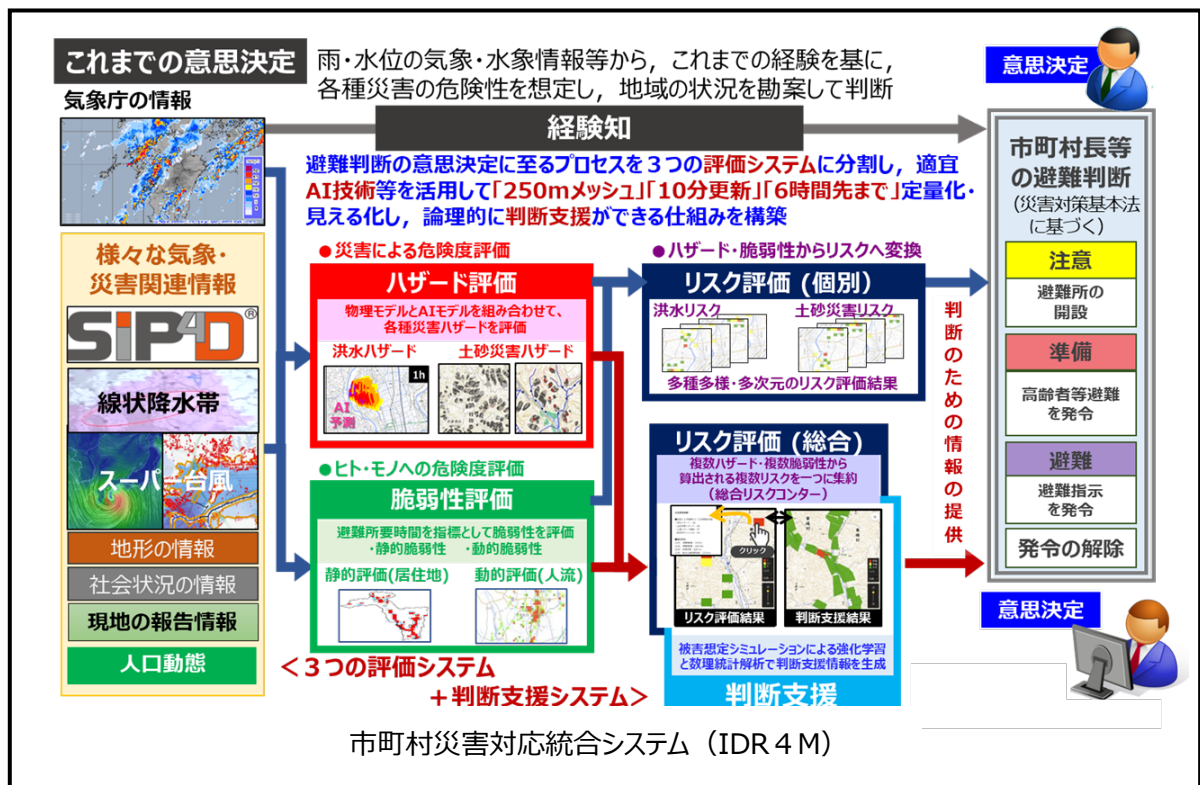
村長との顔の見える関係を構築して、地域密着型で市町村長に助言を行う防災人材を確保できるような体制整備が必要である。

- 市町村における防災人材の確保を支援するため、以下の制度の活用を推進する。
 - ・市町村職員として任用されることにより、平時においては、防災マニュアル等の作成・改善支援や自主防災組織などの団体を対象とした研修講師等を務めるとともに、災害時には、地域の特性を踏まえた気象情報の解説などを通じ、避難情報の発令等の各種判断に関して市町村長に助言を行う「気象防災アドバイザー」の人員を拡充する。
 - ・地方公共団体職員として任用されることにより、平時においては、市町村等における危機管理体制の検証等の業務にあたり、災害時には、応急対策の指揮統括を務める「地域防災マネージャー」制度の周知を行い、更なる活用を促進する。
- なお、地域防災マネージャーとして証明を受けた者の地方公共団体における採用・配置に要する人件費は、特別交付税措置の対象となる。 【参考となる事例等⑫⑬】

【参考となる事例等⑫】

市町村における避難情報の発令判断等の支援について

- 災害時に大量の災害情報が発生する中で、市町村長が避難情報の発令や緊急活動の優先順位付け等の判断を適切に下すため、AI 等を活用して災害情報を処理し、適切なリスク評価を行い、避難対象エリアと避難タイミングの合理的な抽出を行うなどの判断支援を可能とする、「市町村災害対応統合システム（IDR 4 M）の研究開発を進めることにより、市町村長の技術的な判断の助けとなることが期待される。



【参考となる事例等⑬】

コロナ禍における避難について

- 新型コロナウイルス感染症が収束しない中でも、災害の発生のおそれがある場合、危険な場所にいる人は避難することが原則である。なお、避難とは「難」を「避」けることであり、安全な場所にいる人までもが、必ずしも避難場所に立退き避難する必要はない。
- そのため、住民がハザードマップ等を確認し、自らが居住する場所の災害リスクや、避難場所、避難経路を確認することや、安全な場所に居住等していると判断出来る場合は、必ずしも避難場所に立退き避難する必要はないことを、市町村は平時より住民に周知しておくことが重要である。
- また、ハザードマップ等を確認し、自らが災害リスクのある区域に居住していた場合も、避難先は小中学校・公民館等の行政が指定した避難場所だけではなく、安全な親戚・知人宅等もあることから、これらの避難先を検討することや、あるいは、自らの判断で屋内安全確保をとることも選択肢の一つであることを、市町村は住民に対し、上記の取組と併せて周知することが重要である。
- なお、避難所における感染症対策として、自治体の防災担当部局と保険福祉部局、保健所等が連携し、避難者の健康管理や避難所の衛生管理、避難者スペースの十分な確保、発熱者等への対応等について事前に準備することが必要である。また、避難所において新型コロナウイルスの感染者が発生した場合に備え、対応について検討することも求められる。

IV. おわりに

本報告は、令和3年7月からの一連の豪雨災害を踏まえて、各分野の専門的な知見を有する学識経験者や市町村長等により、これまでの避難に関する検討経緯を踏まえて、今後の避難対策の強化について検討を重ねてきた結果を取りまとめたものである。

本検討会では、今般の一連の豪雨災害を振り返ったうえで、住民の適切な避難行動や、市町村における避難情報の適切な発令に向けた対策について議論を行った。住民が適切な避難行動をとるためには、住民一人一人の「自らの命は自らが守る」意識の定着に向けて、平時からの防災に関する教育や普及活動が重要であり、粘り強く持続的に推進していく必要がある。また、行政は、住民が主体的な避難行動がとれるよう全力で支援することが重要であり、特に、避難情報の発令は、住民の生命を守るための災害時における市町村長の重大な使命である。こうした住民主体の防災対策への転換が必要であることを行政がしっかり理解した上で、避難情報を適切に発令できるよう、市町村における災害対応力の向上を図ることが重要である。

住民主体の防災対策への転換は、決して一朝一夕に成し得るものではない。本検討会における取りまとめを受けて、住民と行政が一丸となって、住民主体の防災対策の定着に向けた取組を推進することが重要である。また、地域の特性に応じた住民主体の実践的な取組について、「着実に成果が上がっているもの」や「課題に直面しているもの」の要因分析等を行い、制度改正も含め、必要な施策を検討し、全国の取組を一層後押ししていくことが大切である。この際にも、地域全体で取り組む住民主体の防災対策となるよう、常に意識しなければならない。

近年、豪雨災害が激甚化・頻発化している。行政は防災対策の充実に不断の努力を続けていくが、住民は、突発的に発生する激甚な災害に対して、既存の防災施設や行政主導のソフト対策には限界があることを認識する必要がある。国民の一人一人が主体的に行動し、災害をどこか遠くで起きている「他人ごと」として捉えるのではなく、「わたし達」の大事な命に関わることとして捉えなければ、自らの命を守ることは難しい。大事な命を守るために、平時から「わたし達」が、災害はどこでも起こりうる身の回りにあるものとして捉えるとともに、防災を当たり前と感じて生活に取り込む防災の日常化を通じて、「災害文化」を醸成することが大事である。他方で行政は、「わたし達」が災害から命を守るための行動に対する支援を惜しんではならない。

本検討会における取りまとめを受けて、住民と行政が一丸となって取組を進め、災害による犠牲者が一人でも少なくなるよう、防災意識の高い社会が実現されることを強く期待する。

委員一覧

- ◎^{か た だ}片田^{とし た か}敏孝 東京大学大学院情報学環特任教授
- ^{い そ う ち}磯打^{ち か こ}千雅子 香川大学 IECMS 地域強靱化研究センター特命准教授
- ^{う す だ}臼田^{ゆう い ち ろ う}裕 一郎 国立研究開発法人 防災科学技術研究所総合防災情報センター長
- ^{お お き}大木^{さ と こ}聖子 慶應義塾大学環境情報学部准教授
- ^{こ は た}木幡^{ひろ し}浩 福島県福島市長
- ^{さ さ き}佐々木^{き ょ う こ}恭子 株式会社フジテレビジョン編成制作局アナウンス室部長
- ^{し ゅ と う}首藤^{ゆ き}由紀 株式会社社会安全研究所代表取締役所長
- ^{た か が き}高垣^{ひろ の り}廣 徳 広島県東広島市長
- ^{た な か}田中^{あ つ し}淳 東京大学大学院情報学環特任教授
- ^{む ら か み}村上^{よし ゆ き}義幸 熊本県土木部長

(◎：座長、以下50音順)

(オブザーバー)

なかごめ あつし
中込 淳 内閣官房国土強靱化推進室参事官

ふなはし やよい
舟橋 弥生 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付内閣参事官

あらたけ ひろゆき
荒竹 宏之 消防庁国民保護・防災部防災課長

あさほり やすあき
朝 堀 泰明 国土交通省水管理・国土保全局防災課長

ふじかわ のりひさ
藤川 典久 気象庁総務部参事官（気象・地震火山防災）

（敬称略）

**(参考) 令和３年７月からの一連の豪雨災害を踏まえた
避難に関する検討会
開催経緯**

	時期	検討内容
設置 第１回	令和３年 １１月２日	・令和３年７月からの一連の豪雨災害を踏まえた 避難対策の強化について
第２回	令和３年 １２月２３日	・令和３年７月からの一連の豪雨災害を踏まえた 避難のあり方について（案）
	令和４年 ２月４日	・令和３年７月からの一連の豪雨災害を踏まえた 避難のあり方について（報告）公表

参考資料

- ・参考資料１ 「補足説明」
- ・参考資料２ 「各地域での活動・取組事例」
- ・参考資料３ 「令和３年７月からの一連の豪雨災害の概要」
- ・参考資料４ 「市町村へのアンケート結果」
- ・参考資料５ 「市町村長へのヒアリング結果」