

対応案（骨子）

【1】住民は、居住地域の災害リスクととるべき行動を理解できていたか

【主な課題】

- ① ハザードマップの認知や避難先の理解が不足していた
- ② 避難しない、避難が遅い人が多かった
- ③ 屋外で、特に自動車で移動中に被災した人が多かった

【対応(案)】 ～災害リスクととるべき行動の理解促進（平時の対応）～

1) 災害時に個別の状況に応じた情報提供は困難であるなど行政のサービスには限界がある。個々人の防災意識を高め、防災リテラシーを高める必要がある。このため、ハザードマップや警戒レベルの周知と合わせ、自らの命は自らが守る意識について社会全体での共有を図る必要がある。

2) 住民等がとるべき避難行動をハザードマップの活用により簡単に確認できるようにする必要がある。ハザードマップを見て災害リスクを把握、居住する地域や住宅の条件等に応じてとるべき避難行動を確認、適切な避難先を選定できるよう、ハザードマップを用いて一人ひとりがどのような避難行動をとればいいのかをわかりやすく解説した避難行動判定フローを作成し、ハザードマップとともに地域で配布・回覧する。

次年度以降、住民等の主体的な判断に基づく避難行動を積極的に支援するため、地域の水害等のリスクに応じて、ハザードマップを見て災害リスクを把握、居住する地域や住宅の条件等に応じてとるべき避難行動を確認、適切な避難先を選定できるように、逃げどきマップ・気づきマップのような取組事例を全国の自治体に共有・推奨するよう通知等がなされた場合、「水害ハザードマップ作成の手引き」に適宜通知内容を反映することにより、とるべき行動と結びついたハザードマップの作成を推進する。また、洪水ハザードマップを活用して、住民一人ひとりが避難行動を事前に確認する取組（災害・避難カード、マイ・タイムライン等）を一層推進することにより理解促進を図る。

住民等がリスク情報に容易にアクセスできるよう重ねるハザードマップの利便性を改善する。また、中小河川での水害リスク評価など、住民が災害リスクを把握できるよう情報を充実する。指定避難所・指定緊急避難場所の役割の明確化や運営主体等について、災害対策基本法における整理を行うとともに、十分な場所の確保や適切な配置を行う。

3) 大雨や暴風時の移動は極めて危険であり、自動車で移動した場合も同様であることを周知する。外出中に身の危険を感じた場合には、少しでも安全な近くの高台や屋内へ移動するなど命を守る最善の行動をとることを周知する。また、大雨や暴風時に移動する必要がないよう職場や学校の計画的な休業について社会の理解を得られるよう経済界等へ働きかける。

次年度以降、テレワーク（在宅勤務等）の活用や計画的な休業に対応した企業のBCP作成が進むようマニュアル等を改訂する。

【2】避難情報の発令や避難の呼びかけはわかりやすく伝わったか

【主な課題】

- ④ 避難勧告・避難指示（緊急）がわかりにくいとの指摘
- ⑤ 「全員避難」「命を守るための最善の行動」などの呼びかけがわかりにくいとの指摘
- ⑥ 避難先についての情報提供が不十分だった

【対応(案)】 ～わかりやすい防災情報の提供（災害時の対応）～

- 4) 今年度導入された警戒レベルについて、下記についてわかりやすく解説した資料を作成し、ハザードマップとともに地域で配布・回覧し、また、市町村に必要に応じて避難情報の発令基準を改訂するよう助言する。

- ・避難勧告は、避難に必要な時間を考慮して発令されるものであり、避難勧告発令のタイミングで避難すべきであること
- ・避難指示は、緊急的に又は重ねて避難を促す場合などに発令されるものであり、必ず発令されるものではない。また、発令された場合にも避難に必要な時間が確保されたものでないこと
- ・警戒レベル相当情報は、雨量や河川の水位などに基づく防災・気象情報が、避難情報のどのレベルに相当するか示しており、住民等が自ら避難行動をとる判断の参考とすべきであること。一方、市町村長は、地域の土地利用や災害実績などの地域の実情を踏まえて避難情報を発令することから、警戒レベルと警戒レベル相当情報は必ずしも一致しないこと
- ・大雨特別警報は、市町村単位で発表されるため、自らの地域の状況を気象庁ホームページ等で確認して適切に対応する必要があること

次年度以降、避難勧告・避難指示（緊急）について災害対策基本法上の整理を行い必要な対応を行う。市町村への防災・気象情報の伝達方法について、（国土交通省での検討を踏まえ、）改善を図る。

- 5) 「全員避難」「命を守る最善の行動」など避難の呼びかけについては、平時からハザードマップやとるべき行動の理解促進の取組と合わせ周知に努めるとともに、天気予報（マスコミとの連携）、水防訓練（水防関係者との連携）、政府広報等様々な機会を活用し周知する。

- ・警戒レベル4で呼びかける「全員避難」については、高齢者等だけでなく全員が避難することを意味していること
- ・浸水想定区域等の外で安全な地区や浸水想定区域等の中でもマンションの上階などで十分安全が確保できる場合は、立退き避難の必要がないこと
- ・「命を守る最善の行動」については、既に災害が発生している又は発生している可能性が高い状況で、身の危険を感じた場合には、少しでも安全な近くの高台や屋内へ移動するなど自らの置かれた状況に応じて命を守る最善の行動をとること

災害時には、短い言葉で繰り返し呼びかけを行う必要があるが、必要に応じて補足的な呼びかけを行うよう市町村に対し周知する。また、浸水想定区域や土砂災害警戒区域以外でも災害の危険があることについても呼びかけを行うよう周知する。

- 6) 避難勧告等の避難情報や指定避難所・指定緊急避難場所の開設状況等を市町村のホームページ等を活用して住民に適切に知らせる災害用HPを開設するよう周知する。災害時に障害が発生しないよう所要の対策を講じる。A I等を活用し避難誘導が行えるようSIPと連携し取組を進める。

【3】高齢者等の避難を支援する地域の仕組みは十分だったか

【主な課題】

- ⑦ 多くの在宅の高齢者が被災した

【対応(案)】～高齢者等の避難の実効性の確保～

- 7) 高齢者等の避難の実効性の確保に向けて、真に自ら避難することが困難な者（避難行動要支援者）について、防災行政部門と福祉行政部門とが緊密に連携することを基礎として、災害リスクの高い要支援者の洗出し、「避難行動要支援者」の再確認、名簿の更新等、避難行動要支援者名簿の活用について周知する。

地域における避難の実効性を高める地区防災計画の作成を推進する。その際、警戒避難体制のみ記載する地区防災計画であっても、その作成を促す。

また、福祉専門職の関与等を通じ、実効性のある個別計画の策定促進に向けた方策について検討する。

・避難行動要支援者名簿の活用

- 避難行動要支援者名簿を適切に活用し、避難行動要支援者の実効性のある避難を実現するため、市町村に対し、出水期に備えて、防災行政部門と福祉行政部門とが緊密に連携して取り組むべきことを周知する。

・福祉専門職の関与等を通じた個別計画の策定促進について検討

- 人事交流等を通じて防災行政部門と福祉行政部門とが緊密に連携する体制を構築するとともに、あらゆる機会を通じて避難行動要支援者と地域住民とを結び付けながら、防災行政部門と福祉行政部門が協働して福祉専門職の協力を得ながら、実効性のある個別計画の策定を促進する。

・地域における避難の実効性を高める防災計画の推進

- まずは、警戒避難を確実にを行う部分の計画から作成を促す。例えば、参考資料に記載しているような①平常時、②災害警戒時、③応急対策において、優先的に定めるとよいものをイメージ。

【4】大規模広域避難は可能か

【主な課題】

⑧大規模広域避難の困難さ（タイミング・避難場所等）が顕在化した

<荒川下流域の事例> 江東5区（墨田区・江東区・足立区・葛飾区・江戸川区）

（台風第19号の状況）

- ・ H30 に、広域避難の協議会で広域避難計画を策定。広域避難対象人口は5区合計で約250万人。
- ・ 10月11日午前、「共同検討開始」実施の基準雨量※¹に到達し、江東5区による検討を初めて実施。
- ・ 12日午前（氾濫24時間前を想定）の予測雨量（400～600mm）等を踏まえ※²、広域避難勧告は発令されず（広域避難は実施されず）。
- ・ 12日昼頃より鉄道の計画運休が実施された。
- ・ 荒川下流域の水位のピークは13日9:50頃であった。

※1：荒川流域3日間積算流域平均雨量が概ね400mmを超える可能性が予測されたとき

※2：広域避難勧告の発令基準：同概ね600mmを超える可能性が予測されたとき

- ① 当初想定されていたタイミングより遅れて、氾濫48時間前を切ってから共同検討開始の雨量基準に達した
 - ・ 氾濫発生想定時刻の72時間前での共同検討開始との想定に対し、同48時間前を切ってから雨量予想がその基準に達したが、そのような場合の対応が想定されていなかった。
- ② 鉄道計画運休の定着により、想定されていたタイミングでの広域避難開始では、移動手段の確保が困難な状況
 - ・ 同24時間前での広域避難開始との想定に対し、18時間前から計画運休が実施され、仮に広域避難を実施することとなった場合、移動手段が確保されないおそれがあった
- ③ 広域での被災が予測される場合、避難先を示すことが困難
 - ・ 広域避難先について検討中であったが、事前に受け入れ先を決めていても、広域での被災が予測される場合は、受け入れ先の自治体でも住民避難が見込まれ、避難先として示すことが困難

<利根川中流域の事例> 群馬県板倉町、埼玉県加須市、茨城県境町

（台風第19号での状況）

- ・ H31 に、広域避難の協議会で基本的な考え方（案）（広域避難計画策定に向けた試案）をとりまとめ。同考え方（案）での避難対象者は約13万人（当時メンバー5市町の合計、自治体内での域外避難者を含む）で、広域避難の実施を参集して判断する計画であった。
- ・ 12日午後、上流の八斗島^{やったじま}地点において同考え方（案）の共同検討実施の基準水位※³に到達した後、その約2時間後には八斗島^{やったじま}地点で同考え方（案）の広域避難開始を判断する基準※⁴に到達。台風接近による暴風雨が続き、台風通過後の23時頃まで降雨が継続。その後、下流の栗橋地点において13日0:40頃に氾濫危険水位、同3時頃に最高水位に達した。
- ・ 広域避難の共同検討は行われず、3市町が個別に広域避難を初めて実施。

※3：八斗島・栗橋のいずれかが水防団待機水位に到達、かつ流域平均雨量（累加+15時間予想）が336mm超

※4：同6時間先に避難判断水位に到達との予想、かつ流域平均雨量（同上）336mm超

- ④ 広域避難を共同検討するタイミングで、すでに各市町の避難対応が始まっていた
 - ・ 基本的な考え方（案）で想定していた共同検討開始のタイミングでは、すでに各市町が避難所

開設、住民対応等に追われている状況であった。

- ⑤ 多くの方が避難行動を行ったことから、一部で道路の渋滞や混雑が見られた。
- ・ 暴風雨により広域避難が困難な状況にあたり、夜間の移動となったケースもあった。

【対応（案）】～広域避難体制の整備、避難の実効性確保に向けた検討（排水強化・民間施設活用など）～

（荒川下流域及び利根川中流域による今回の対応を踏まえた今後の検討の方向性）

- 1) より早い段階での意思決定や呼びかけ、避難勧告[利根川中流域・荒川下流域]
- 2) 迅速な意思決定の仕組みづくり[利根川中流域・荒川下流域]
- 3) 広域避難対象者の絞り込み（排水強化・垂直避難の活用等）の検討[荒川下流域]
- 4) 避難先の検討（広域及び自区内）[荒川下流域]

（関係省庁による対応）

- 1) 大規模かつ広域的な調整・検討・発令等の体制や、広域避難に係る費用負担について、制度化の必要性についての検討
- 2) 広域避難対象者の絞り込み（排水強化・垂直避難の活用等）の検討
- 3) 避難先の検討（他の公立施設や、ホテル・旅館・シェアリングエコノミー等の積極的活用）
 - ・ 広域避難先の受け入れ要請等に係る制度化の必要性・可能性についても検討

※次の出水期までに実施する内容

○台風第19号を踏まえた広域避難にあたっての留意点を、自治体に通知

（案）・広域避難は通常の避難より準備・移動に時間が必要であることから、早めに呼びかけ、意思決定を行う必要がある。避難に必要な時間（リードタイム）だけでなく、夜間や暴風時、鉄道計画運休等による移動困難性に注意が必要。

・当初想定されていたタイミングより遅れて検討・発令等の基準に到達する可能性があることに留意

・広域避難対応と並行して、広域避難しない住民への対応も必要となることに留意。

○広域避難にあたってのわかりやすい情報提供・助言を行うよう、河川管理者や気象台へ依頼

○国民や企業等への広域避難についての周知啓発の実施（関係自治体等と連携のうえ）