

今後取り組むべき津波対策についてご議論いただきたい論点

内閣府（防災担当）

南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ（第2回）
令和5年4月26日（水）

ご議論いただきたい論点

南海トラフ巨大地震対策の基本的方向

(南海トラフ巨大地震対策について(WG最終報告)(平成25年5月)より)

(1) 津波からの人命の確保

- 津波対策の目標は「命を守る」、住民一人ひとりが主体的に迅速に適切に避難
- 即座に安全な場所への避難がなされるよう地域ごとにあらゆる手段を講じる

<津波避難施設等にかかる現状>

○ 避難場所・避難施設の整備は一定の進捗があった一方で、津波避難対象者に対する避難施設の受入人数不足、津波避難施設の指定が困難などといった課題がある。

○ 南海トラフ地震の基本計画においては、「津波避難ビル等を指定している全国の市町村の割合」という形で具体目標が位置けられているが、この値については、地域ごとの状況を精査する必要がある。

<津波避難意識にかかる現状>

○ 内閣府のアンケート調査では、回答者の半数以上が、大津波警報発表後、何らかの用事を済ませて避難するという回答で占めているため、住民の津波からの早期避難意識は不十分。

○ 南海トラフ地震の被害想定において、津波からの早期避難意識はかなりの減災効果があるにも関わらず、基本計画の具体目標に位置づけられていない。

<論点>

- 津波からの避難が困難な地域の解消に向け、どのような方策が考えられるか。
- 住民の津波避難意識は時間の経過とともに上下しうる指標であるが、今後どのように向上させ、維持していくのか。
- 具体目標として、どのような指標等が考えられるか。また、地域の取り組みの見える化を図るためにはどのようにすればよいか。

議論にあたっての視点

- 津波到達時間が非常に短く、事前避難が間に合わないおそれのある地域の存在
- 事前復興への取組
- 災害外力の大きさとまちづくりの関係
- 二次災害の可能性も考慮した、安全な避難路・避難施設の確保
- 行政だけの対応では限界がある中で、自助・共助主体となった防災社会のあり方
- 自助・共助を含めた、地域内での要配慮者への支援のあり方
- 民間施設との連携・協力（防災目的での施設利用、民間による地域貢献など）

など

【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のあり方について（概要）

目指す社会

住民
行政

「**自らの命は自らが守る**」意識を持つ
住民が適切な避難行動をとれるよう全力で支援する

住民

課題

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

①住民一人一人の「自らの命は自らが守る」意識が低いのではないかと

《個人》
・住民は、平時から自分が住む地域における**災害リスクや避難行動等を理解**するとともに、災害時に**防災情報を主体的に入手**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。

《地域》
・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が、全国的には**リーダーが十分に育っていない**。
・参加型・体験型の実践的な取組によって、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。
・地区防災計画に関する取組を通じて、**住民自らが計画作成へ主体的に参画**するとともに、**住民の間で地域防災に関する情報共有を強化**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が、**住民等の地区防災計画の意義や必要性に関する理解が不足**している。

《学校》
・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た学校は少なく、内容の定型化・形骸化も見られる**。

②災害の切迫感・臨場感が住民に伝わっていないのではないかと

・周囲からの呼びかけや臨場感ある画像の提供などの対応により、災害時に住民の避難を促している事例があるが、**このような取組の普及が必ずしも十分ではない**。

住民の適切な避難行動の促進に向けた対応

- 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ことが必要**。
- こうした住民主体の防災意識の定着は、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を続けていく**ことが必要である。
- また、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る取組も重要**である。

①住民一人一人の「自らの命は自らが守る」意識の向上

- ・地域における防災教育の推進
 - 対応① 地域の防災活動の中心となるリーダーの育成
 - 対応② 参加型・体験型の実践的な防災活動の展開
- ・学校における防災教育の推進
 - 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
- ・地区防災計画の作成推進
 - 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

②災害の切迫感・臨場感を住民に伝えることで避難行動を後押し

- 対応⑥ 人の行動特性を踏まえた、住民の避難を効果的に促す取組の推進
- 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

行政

課題

市町村は、避難情報の発令を躊躇するなど、適切に避難情報を発令できていないのではないかと

①市町村における災害対応に関する理解が十分ではないのではないかと

・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に災害対応にあたる必要があるが、**市町村によっては、被災経験が少ない等の理由により、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**。

②避難情報の発令において、技術的な判断が難しいのではないかと

・市町村は、防災気象情報等を参考として、避難情報を発令するが、刻々と変化する情報を判断するには**技術的素養を要する**。市町村によっては、**技術力を有する職員が不足しており、技術的な判断が難しい**。

③避難情報の発令において、心理的な負担があるのではないかと

・避難情報の発令は住民に具体的な行動を求めるものであるが、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**。
・住民に避難行動を求めることによって、**新型コロナウイルス感染症や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**。

市町村による避難情報の適切な発令に向けた対応

- 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。

①市町村における災害対応に関する理解の向上

- 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込むための取組の推進

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**