

水害時における避難・応急対策の今後の在り方について（報告）

参 考 資 料

平成28年3月

中央防災会議 防災対策実行会議
水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ

水害時における避難・応急対策の今後の在り方（平成28年3月）

平成27年9月関東・東北豪雨災害における課題

- 避難勧告等を発令するタイミングや区域を事前に定めていなかった。
- 要配慮者利用施設における避難計画を事前に定めていなかった。
- 発災時の混乱を未然に防ぐための準備・体制が不十分であった
- 避難所をはじめとした被災後の生活環境の確保が不十分であった。など

今後の対策の方向性

- 東日本大震災を踏まえて充実が図られてきた**既存の仕組みを十分に活用**
- そのため、**以下に示す対策**に取り組むとともに、**実効性確保のための訓練を実施**

1. 水害に強い地域づくり

- 住民による自主的な防災活動の推進
- 水害保険・共済の普及促進
- 地域全体での事前の地域づくりと
被災後の生活再建

2. 実効性のある避難計画の策定

- ハザードマップ、避難計画の改善
- 病院等における避難確保計画の策定
- 指定緊急避難場所の指定促進

3. 適切な避難行動を促す情報伝達

- 避難勧告等の躊躇なき発令
- 避難勧告等の確実な伝達
- 平時からの“顔の見える関係”の構築

4. 行政の防災力向上

- 研修・訓練等による防災体制の強化
- 業務継続計画の策定促進

5. 被災市町村の災害対応支援

- 水害対応の手引きの作成・周知
- 被災市町村を支援する体制の確保

6. 被災生活の環境整備

- 避難所を拠点とした被災者の支援
- 医療サービスの確保
- 防犯対策の徹底、災害廃棄物の迅速な処理

7. ボランティアとの連携・協働

- ボランティアとの積極的な連携

今後の検討課題

- ◆ 人口稠密地域における大規模かつ広域的な避難の在り方
- ◆ 被災市町村への災害対応支援の仕組み

1. 水害に強い地域づくり 地域住民による自主的な防災活動の取組推進

実態・課題

- 地域において水害のリスクを共有できておらず、水害への備えが不十分であった。
- 市町村など行政の発する情報が住民の避難行動に結びついていないおそれがある。

水害リスクの把握・認識



物件購入検討者等 不動産業者
不動産取引などの機会に
水害リスクを含む充実した
情報提供の促進

住民自らが主体となって
災害リスクを把握

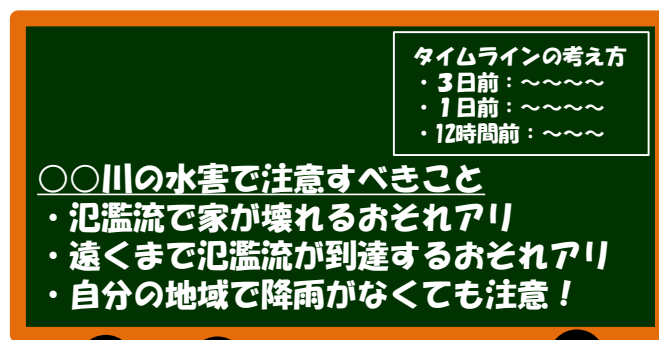
自助・共助の取組推進

- 水害の特性を知った上での事前準備の徹底
- 「地区防災計画」や「災害・避難カード」の作成促進
(住民自身、地域で考える)
- 子供たちへの防災教育とそれを通じた大人の意識醸成
➡「災害に強い社会を形成する」という姿勢の醸成

“公助の限界”があることを理解



- 平時からのコミュニケーションによる、主体的・自発的な避難行動の実現
- 公助への過度の依存を避け、自助・共助の意識をより一層向上する



地域防災
リーダー



今後の具体的な取組

- 自助・共助による備えの参考となる住民向けの冊子の作成

1. 水害に強い地域づくり 水害保険・共済の普及促進

実態・課題

- 住宅・家財の被害に対する「自助」による備えが十分ではない被災者がいた。
- 被災者生活再建支援金は見舞金的な性格であり、住宅等の復旧には保険や共済への加入が必要。

○水害保険・共済に関する理解を促進するため、保険・共済の補償対象や補償額等について一層わかりやすい情報提供を進めるためのガイドラインを策定

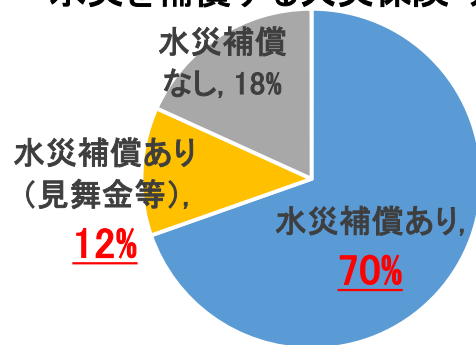
○居住地の水害リスクや、保険・共済への加入の必要性についての理解を促進するため、国や地方公共団体が普及啓発活動に活用できるパンフレットを作成し、ホームページに掲載

大手損害保険会社における事故件数ランキング

事故件数 ランキング	事故種別	
	水災、風災、雪災など	第1位
	漏水などによる水濡れ	第2位
	不測かつ突発的な事故(破損・汚損など)	第3位
	落雷	第4位
	建物外部からの物体の落下・飛来・衝突など	第5位
	盗難による盗取・損傷・汚損	第6位
	火災	第7位

※地震保険の保険金支払実績を含まない。

水災を補償する火災保険・共済の割合(建物)



※損害保険料率算出機構、日本共済協会資料による。
※「水災補償あり」は、全壊等の場合に保険金額・共済金額の50%以上の支払いがされるもの。

水災補償の有無による保険料の差(建物)

	年間保険料試算(建物)		水災補償の有無による年間保険料の差は、0.3万円～0.9万円程度
	木造一戸建	鉄骨造一戸建	
水災補償あり	3.2万円～8.4万円	1.6万円～2.9万円	
水災補償なし	2.3万円～7.5万円	1.3万円～2.6万円	

※保険料試算例(年間)は大手損害保険会社の商品における標準的な補償プランによる参考値。(2000年築・保険金額2000万円・1年契約)

今後の具体的な取組

- 保険・共済による災害への備えの促進に関する検討会の開催
- 「保険・共済の情報提供ガイドライン(仮称)」の策定
- 保険・共済の普及啓発のためのパンフレット作成、ホームページへの掲載

2. 実効性のある避難計画の策定

実態・課題

- 被災した自治体の多くが、避難勧告等の具体的な発令基準を策定していなかった。
- 浸水で要配慮者施設（病院等）の孤立が相次ぎ、施設に取り残された要配慮者が多数いた。

水害時における避難勧告等の発令タイミングの改善

シナリオ型の避難計画に基づく避難勧告等の発令

- ・ 複数河川の氾濫、内水氾濫の発生、交通渋滞の発生 など

〔大河川：上流部における河川情報等の積極的活用による先読み対応〕
〔小河川：早期の予測情報・現場情報の入手、危険度予測技術の開発推進〕

専門的な知識が必要 ➡ 河川管理者による積極的助言（協議会等の仕組み）

想定されるシナリオ

- ① A川が氾濫
- ② B川が氾濫
- ③ A川・B川ともに氾濫
(最悪のシナリオ)



避難行動に直結する情報の明示

早期の立退き避難が必要な区域をハザードマップ上に明示

➡ わかりやすい表現方法により、住民の適切な避難をサポート



早期の立退き避難が必要な区域

要配慮者利用施設における避難計画・BCP

- 避難確保計画を策定し、避難開始のタイミングを設定
- 施設従業員は自らの安全も確保
➡ 河川管理者、地方公共団体が助言



きぬ医師会病院の浸水状況
(提供：きぬ医師会病院)

今後の具体的な取組

- 人口稠密地域における大規模かつ広域な避難の在り方の検討

3. 適切な避難行動に結びつけるための情報提供

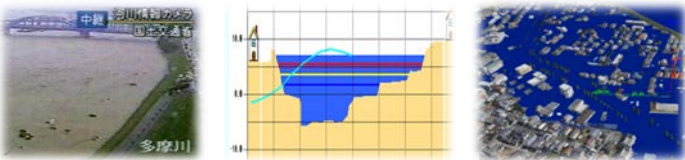
実態・課題

- 防災情報（水位情報、堤防決壊の情報など）がうまく地域住民に伝達できていなかった。
- 河川氾濫の危機感を河川管理者と市町村の間で共有できていなかった

平時からの取組

国・都道府県

- ◆ 水位情報をわかりやすく提供
- ◆ 参考となる事例の紹介・周知



市町村

- ◆ 住民に対する情報周知
ハザードマップ・避難勧告の発令単位 など
- ◆ 顔の見える関係の構築
河川管理者や報道機関 など



（参考）兵庫県豊岡市の事例

- 市長自らによる定期的な注意喚起（「自分の命は自分で守ることが原則！」など）
- 発災前からのわかりやすく細やかな情報伝達

情報伝達

運営面

- ◆ 避難勧告の躊躇なき発令
 - ・ 避難場所が未開設でも発令
 - ・ 屋内安全確保も選択肢である旨の伝達 など
- ◆ 防災担当以外の職員の参画
- ◆ 放送事業者との連携による情報発信
 - ・ 災害対策本部の公開
 - ・ 臨時災害放送局の開設 など

システム面

- ◆ 多様な伝達手段の活用
- ◆ Lアラートの普及促進 など



※外国人への情報伝達
外国語ボランティアや
防災アプリの活用



避難行動



早めの立退き避難



屋内での安全確保

4. 行政の防災力向上

実態・課題

- 多くの市町村にとって、水害に対する経験やノウハウが蓄積されていない。
- 業務継続計画が策定されておらず、非常用電源の確保（浸水対策等）や災害時に通じる通信手段の確保、職員の安全確保対策等が不十分であった。

研修・訓練等による防災体制の強化

○市町村長を対象とした研修の開催

研修名称	主 催	開催状況	対 象 者
「全国防災・危機管理 トップセミナー」	内閣府・消防庁 共催 (協賛：全国市長会)	年 1 回	市 長
「都道府県防災・危機 管理トップセミナー」	都道府県・消防庁	年 1 ～ 3 回程度 ※都道府県単位で開催	当該都道府県の 市町村長
「避難を促す緊急行動・ トップセミナー」	国土交通省 水管理・国土保全局	年 1 回 ※平成27年度～	国管理河川沿川の 市町村長
「災害対策専門研修 トップフォーラム」	阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター・ 開催都道府県 共催	年 3 回	市町村長、副市町村長 及び県幹部
「市町村長防災 特別セミナー」	市町村職員中央研修所 市町村アカデミー	年 1 回	市町村長及び 副市町村長
「市町村長防災 危機管理ラボ」	一般財団法人 消防科学総合センター	年14回程度 ※都道府県単位で開催	当該都道府県の 市町村長



平成27年度「全国防災・危機管理トップセミナー」

浸水に対する行政の備え (業務継続計画の策定)

「大規模災害発生時における地方公共団体の
業務継続の手引き」改定（平成28年 2 月）
近年の災害事例等を踏まえ、地震のみならず自然災害一般を対象
とした手引きに見直し、内容を充実

主な改定内容

- 非常用発電機の浸水対策などの基本的な留意事項等を充実
- 人命救助の観点から重要となる「72時間」の非常用電源の確保を推奨
- 発災時の職員の安全確保、円滑に応援が受けられるよう体制の整備を図ることの重要性について記載
- 対策の参考となる事例や文献を大幅に拡充（多様な通信手段の確保策等）

業務継続計画の策定による 行政の防災力向上

- #### 今後の具体的な取組
- 市町村長（特に就任して間もない者）や防災担当職員を対象とした研修の充実
 - 改定した手引き等の周知啓発により、水害も対応した業務継続計画の策定・充実を促進

5. 被災市町村の災害対応支援 水害対応の手引きの作成・周知

実態・課題

- 道路の冠水により職員の参集が間に合わなかった
- 住民や報道機関等からの問合せ対応に忙殺され、災害対応に混乱が生じた
- 報道対応のルール（記者会見時刻等）を決めておらず、情報発信や広報も混乱した
- 被災経験がなく、罹災証明書発行などの復旧業務の対応方法・手順が分からなかった

問題意識

被災経験がない市町村にとっては、水害発生時にどのような対応が必要となり、まず何から対策を進めるべきなのかをイメージしにくい。
⇒市町村が**水害時にとるべき対応のポイント等**を示すことで、**市町村の災害対応を支援**することが必要

今後の具体的な取組

□ 「市町村のための水害対応の手引き（仮称）」の作成・周知

手引きの特徴

- 関東・東北豪雨災害で明らかとなった課題も踏まえ、平時の備えから災害対応の初動、応急対策、復旧に至るまでの間、市町村がとるべき**災害対応のポイント等**を解説
- 全国の**参考事例**を紹介、より専門的な**通知やガイドラインの入手先、国の問合せ先**を掲載

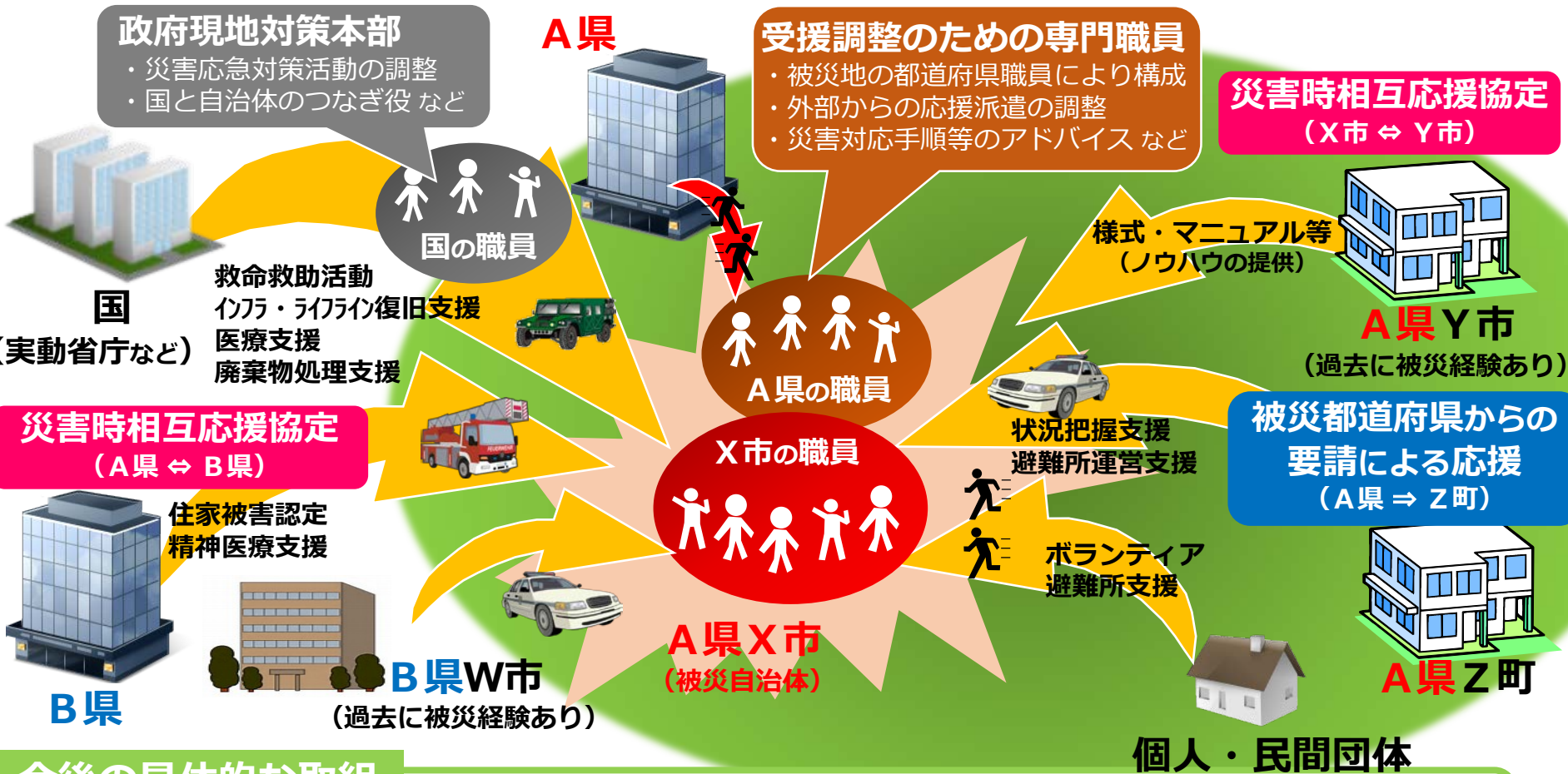
主な掲載事項

- ①水害時に発生する事象
- ②災害対策本部の体制・参集ルール
- ③情報収集・発信・広報の円滑化
- ④避難勧告等の発令
- ⑤職員等の応援・受援の仕組み
- ⑥避難所における生活環境の確保
- ⑦早期の生活再建に必要な各種制度
- ⑧災害廃棄物対策
- ⑨ボランティアや支援物資の活用

5. 被災市町村の災害対応支援 被災した自治体への応援・受援

実態・課題

- 今般の水害時には、過去に水害による被災経験のある自治体による自主的な支援が行われた。
- 応援派遣者の調整が被災市町村のみでは十分できず、最大限に活用することができなかった。



今後の具体的な取組

- 全国の参考事例を周知することにより、応援・受援体制の構築を促進
- 災害時に被災地に駆け付ける応援派遣者を円滑に調整できる仕組みを検討

6. 被災生活の環境整備 被災住民等に対するケア

現状と課題

- 被災者の健康の維持、要配慮者への対応などの面で、避難所の生活環境の確保が十分でない。
- 多くの医療従事者が被災地に入ったが、超急性期における情報共有が不十分な面があった。

避難所における生活環境の確保

○避難所の管理・運営

開設から解消までをイメージし、最低限の生活環境を確保した運営がなされるよう、市町村において部局横断的な体制の確立が必要

○トイレの確保

事前の備えやその後の衛生管理に関し、取り組むべき事項の明確化

○要配慮者への対応

福祉避難所の確保に向けた事前の準備等が必要



避難所の様子

市町村のためのガイドライン集

避難所運営ガイドライン（案）

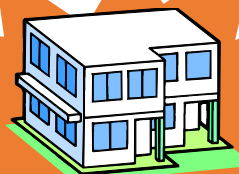
避難所におけるトイレの
確保・管理ガイドライン（案）

福祉避難所の確保・運営
ガイドライン（案）

市町村において上記の取組が促進されるよう、**実施すべき具体的な内容を盛り込んだガイドライン**を作成・周知

医療サービスの確保

- ◆ 「災害医療コーディネーター」の活用
- ◆ 災害診療記録や「避難所アセスメントシート」の活用



被災市町村



避難所アセスメントシート

災害診療記録

6. 被災生活の環境整備 被災地の周辺環境のケア

現状と課題

- 発災後の被災地において、空き巣等の窃盗被害が発生した。
- 一度に大量の災害廃棄物が発生し、その処理が自治体の大きな負担となった。

災害時の防犯対策の徹底

<平 時>

- ◆ 住民の防犯意識の醸成

※警察と市町村が連携して、災害時に発生する可能性のある犯罪への対策（持ち出しリストの作成等）について啓発

<発災時>

- ◆ 警察官による被災地のパトロール、避難所への巡回 など



パトロール活動



避難所の巡回

災害廃棄物の迅速な処理

<平 時>

- ◆ 災害廃棄物処理計画の策定
- ◆ 地域ブロック協議会等の活用による広域的な顔の見える関係の構築

<発災時>

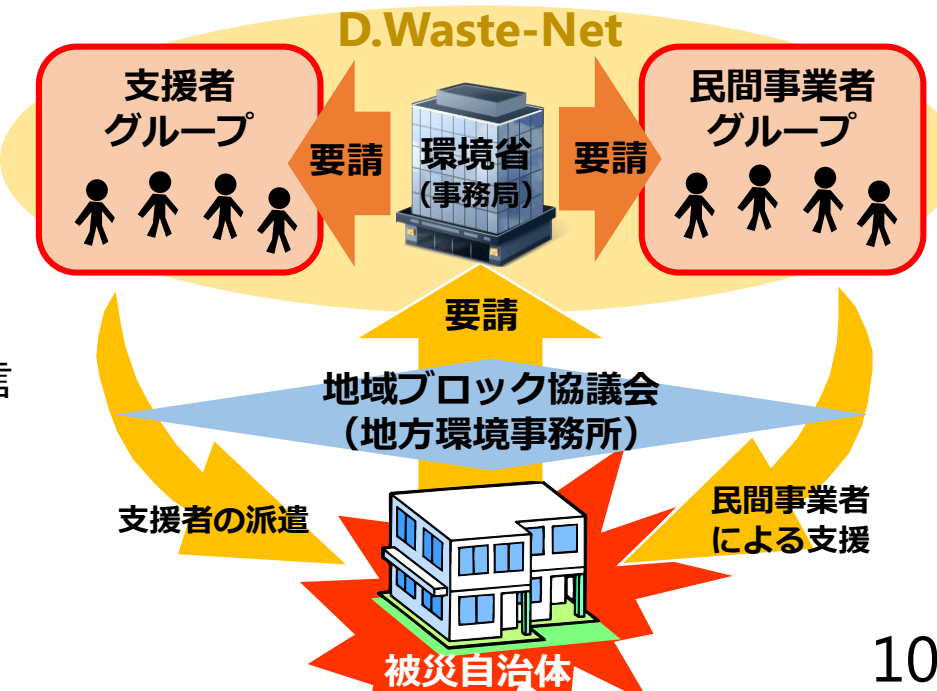
- ◆ 「D.Waste-Net」の活用、支援の要請
- ◆ 環境省による災害廃棄物処理に係る積極的助言



災害廃棄物の仮置き状況



災害廃棄物の運搬支援



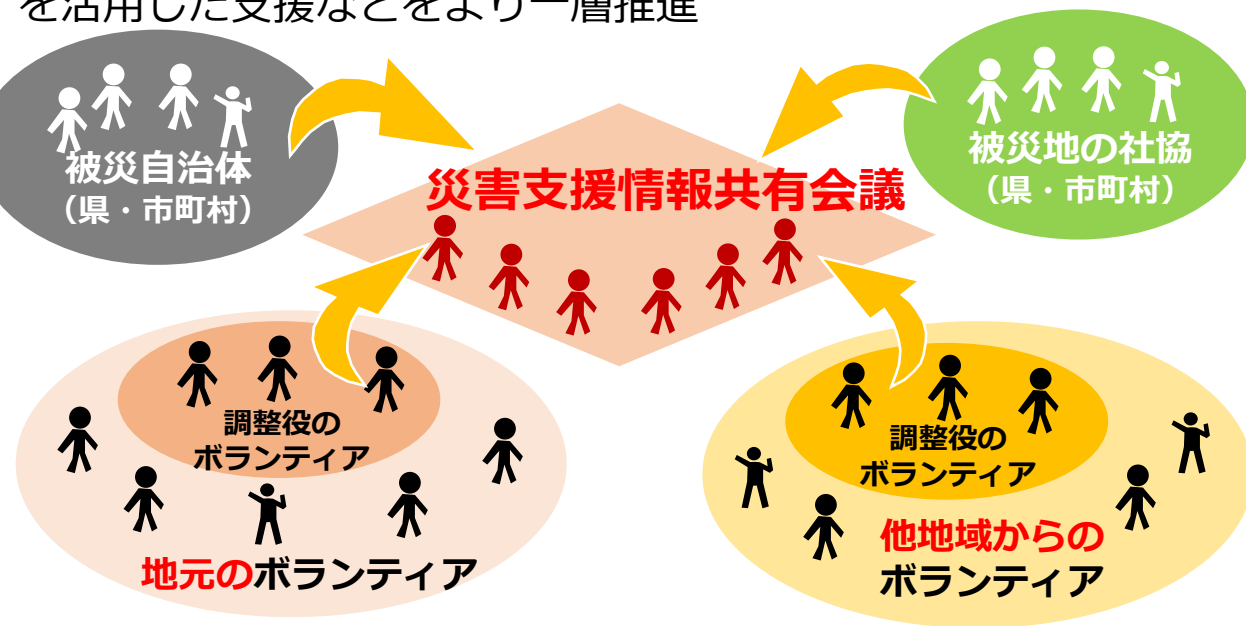
7. ボランティアと行政との連携・協働

実態・課題

- 被災者の多様なニーズに対し、ボランティアによる支援を十分に活用しきれなかった。
- 各地から支援に訪れたボランティアの受け入れ時に混乱が生じた。

○ボランティアとの積極的な連携

行政、災害ボランティアセンター、ボランティア団体等の連携・情報共有する場を設け、災害ボランティアのノウハウや専門知識を活用した支援などをより一層推進



常総市におけるボランティア活動の様子
写真提供：常総市災害ボランティアセンター



○ボランティア団体間の連携・調整機能の発揮を支援

- 大規模な災害発生時に全国域で活動するボランティア団体を中心に、団体間の連携・調整を図るネットワーク組織を立上げようとする動きがある
- こうした組織と平時から意見交換や各種情報提供を実施し、その活動を支援