

# 水害時における避難・応急対策の 今後の在り方について

内閣府

## はじめに

近年、短時間強雨の年間発生回数に明瞭な増加傾向が現れているとともに、大河川の氾濫も相次いでいます。特に、関東・東北豪雨災害による鬼怒川の堤防決壊では、常総市役所を含む市域の大半が浸水しました。地球温暖化に伴う気候変動の影響により、今後さらに大雨による降雨量が増大することが予想されています。

このような事態を踏まえ、政府は、関東・東北豪雨災害による被害を教訓として水害対策を検討するため、中央防災会議の防災対策実行会議の下に、「水害時の



茨城県常総市における浸水状況  
(平成 27 年 9 月 10 日 国土交通省撮影)

避難・応急対策検討ワーキンググループ」を設置しました。

## 今後の避難・応急対策への提言

関東・東北豪雨災害では多くの課題が生じたことから、水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループでは、避難から生活再建に至るまでの制度を十分に活用できるようにするための対策及び必要な事前準備について総合的に検討を行い

ました。ここではその報告内容を紹介します。

### (1) 水害に強い地域づくり

住民の生命・財産を守るためには、住民自身が水害に強い地域をつくっていくという自覚をもって平時から取り組む必要があります。

関東・東北豪雨災害では、常総市において、ハザードマップを認知している住民の割合が非常に低く、水害への備えが不十分でした。また、常総市の浸水した地域には産業が集積していました。

これらを踏まえ、報告では、水害のある地域に居住する住民は、水害に関する事前準備をしっかりとしておくとともに、行政と住民との平時からのコミュニケーションにより、自助・共助の取組を推進することが提言されました。また、住宅等の復旧に十分な補償額を受け取れない被災者を一人でも少なくするよう、国は水害保険・共済への加入促進を進めるべきとされました。更に、復旧が早期に進むよう、都市の重要機能を水害リスクの低い地区に誘導する等、水害に強いまちづくりに事前に取り組むことも重要とされました。

### (2) 実効性のある避難計画の策定

避難勧告等の発令タイミングや発令対象区域、避難先が事前に計画されていないと、避難行動の遅れに繋がるおそれがあります。

関東・東北豪雨災害では被災市町村の多くが、避難勧告等の具体的な発令基準

や要配慮者利用施設における避難確保計画・BCPが策定されていませんでした。また、ハザードマップの広報が十分ではなく、地域住民に水害リスクを十分に周知できていませんでした。

そのため、報告では、避難勧告等の発令タイミングや区域をあらかじめ設定し、住民に周知しておくことを徹底するとともに、自市町村で避難場所を確保できない場合や、自市町村内の避難場所への避難が危険と想定される場合には、近隣の市町村と協力・連携し、広域的な避難を事前に検討しておくことが提言されました。その際、国土交通省においてとりまとめられた「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づき設置を進めている河川管理者、都道府県、市町村等からなる協議会等を活用することも考えられるとされました。また、ハザードマップについては、想定される被害の状況について、わかりやすい表現方法で住民に対して事前に周知しておく必要があるとの指摘がありました。今後は、国がハザードマッ

プの標準的な表示方法について再検討するとともに、市町村においても、早期の立退き避難が必要な区域の表示等、各地域における水害特性を分析した上で表示方法を工夫する必要があるとされました。更に、要配慮者利用施設については、避難確保計画やBCPの策定、避難訓練等を積極的に推進することが必要とされました。

### (3) 適切な避難行動を促す情報伝達

避難計画等を事前に策定していたとしても、避難勧告等の情報が確実に伝達されないと、その効果は大きく減じられることとなります。

関東・東北豪雨災害では屋内安全確保という避難手段を事前に十分に周知できていない市町村においては、指定緊急避難場所の開設が避難勧告発令の前提条件となっていました。また、被災市町村で配信作業に充てる職員を確保できないなど、防災情報が十分に伝達されていませんでした。更に、河川氾濫の危機感を市が十分に認識できておらず、河川管理者

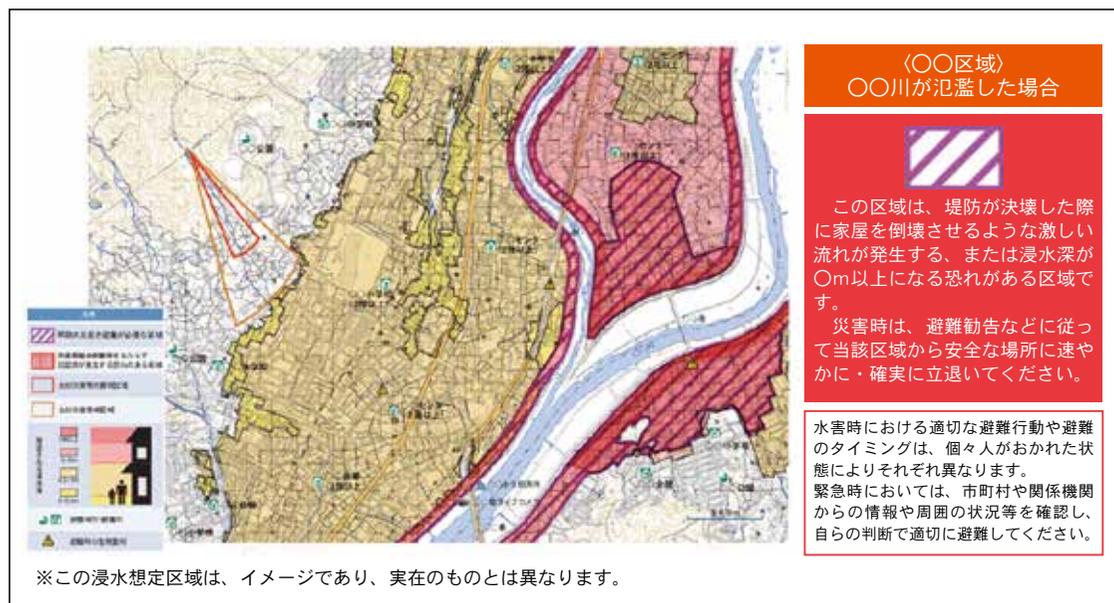


図-1 早期の立退き避難が必要な区域

と市との間のコミュニケーションには改善の余地がありました。

これらを踏まえ、報告では、例え指定緊急避難場所が未開設であったとしても、災害が切迫した状況であれば、近隣の堅牢で高所に移動できる建物への「緊急的な退避」や、自宅等の建物内に留まる「屋内安全確保」といった適切な避難行動を住民がとれるようにすべきとの提言がなされました。また、各伝達手段の特性や地域特性、発信の負担も考慮して、多様な伝達手段を適切に組み合わせるべきとされました。更に、災害のおそれなくなるまで、住民に対してわかりやすく細やかに災害対応の状況等を伝達するとともに、平時から市町村と河川管理者等が「顔の見える関係」を構築し信頼感を醸成すべきとの指摘がありました。

#### (4) 行政の防災力向上

水害は全国各地で毎年発生しているが、多くの市町村にとっては被災するのが数十年ぶりといったことも珍しくありません。

多くの市町村は経験やノウハウが十分

には蓄積されておらず、災害対応に混乱を来しているという実態が見受けられました。また、関東・東北豪雨災害では水害に対する業務継続計画が策定されておらず、通信手段の確保、職員の安全確保対策等が不十分でした。

そのため、報告では、市町村長・防災担当職員の研修にあたって、防災スペシャリスト養成研修等の関係省庁が実施する研修内容の充実を図るべきと提言されました。また、氾濫の被害を軽減するハード対策を進めるとともに、水害にも対応した業務継続計画を策定し、その実効性の確保を徹底すべきとされました。

#### (5) 被災市町村の災害対応支援

市町村の防災力を高めたとしても、ひとたび大きな水害が発生すると、災害対応には大きな混乱が生じてしまうおそれがあります。

関東・東北豪雨災害では職員を招集した段階では既に道路が冠水しており、幹部職員の半数が庁舎までたどりつけないなど、計画通りに体制の充実をはかることができませんでした。また、応援派遣



図-2 被災した自治体への応援・支援

者の調整が被災市町村のみでは十分できませんでした。

これらを踏まえ、報告では、被災経験のない市町村であっても迅速かつ確な災害対応を実施できるよう、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示した「市町村のための水害対応の手引き（仮称）」を国が作成すべきとの提言がありました。また、今後は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するとともに、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する必要があるとされました。

#### (6) 被災生活の環境整備

被災後、被災者によっては避難所での生活を余儀なくされたり、医療サービスが受けにくくなる場合もあります。

関東・東北豪雨災害では被災者の健康の維持などの面で、避難所の生活環境の確保が十分ではありませんでした。また、関東・東北豪雨災害では茨城県の災害医療コーディネーターにより、被災地外の専門分野の医療従事者の活動を調整できましたが、超急性期に活躍する医療チーム間の情報共有については不十分な面がありました。更に、被災地において発生した空き巣等の窃盗や、大量に発生した災害廃棄物の処理は被災市町村の大きな負担となりました。

これらを踏まえ、報告では、避難者の生活環境を確保するため、市町村は避難所運営マニュアルの作成などを通じて周知・啓発すべきとの提言がありました。また、医療サービスを確保するため、被災市町村を管内に含む都道府県は、可能な限り多くの専門分野の医療サービス支援者の派遣を調整する必要があるとされ

ました。更に、災害時の防犯対策を徹底するため、警察は平時からの意識啓発に加え、災害時の防犯対策の徹底を図るべきとの指摘がありました。災害廃棄物の処理については、災害廃棄物の適正かつ円滑・迅速な処理のための方法などを取りまとめた災害廃棄物処理計画を策定しておくことが必要とされました。

#### (7) ボランティアの連携・協働

関東・東北豪雨災害においても、多数のボランティアが各地から駆けつけ多くの役割を果たしました。

一方で、多様な被災者ニーズに対し、専門的な知識やノウハウを有するNPO等のボランティア団体を活用する余地がありました。

そのため、報告では行政・災害ボランティアセンター、ボランティア団体等が互いに連携・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するとともに、ボランティアの円滑な受入体制の確保と継続的な支援を受けられる方策をとるべきとの提言がなされました。

## おわりに

水害の被害を最小化し、被災者の生活再建を図るためには、自助主体、共助主体、公助主体が協力し、ワーキンググループにおける報告を実行に移していくことが望まれます。

なお、この報告は、水害にとどまらずほかの災害においてもあてはまるものがほとんどでありますので、この報告が国全体の防災力をより一層向上させ、災害に対して強くしなやかな国土・地域・経済社会の構築に活用されることを望んでいます。