

平成29年7月九州北部豪雨災害を踏まえた 避難に関する今後の取組

内閣府 政策統括官（防災担当）付 参事官（調査・企画担当）

1 はじめに

気候変動の影響を受け、集中的かつ局地的な豪雨による水害の頻発が懸念されています。

平成29年7月九州北部豪雨では、対馬海峡付近に停滞した梅雨前線に向かって非常に湿った空気が流れ込み、福岡県及び大分県で記録的な大雨となりました。この大雨により、同時多発的に斜面崩壊や土石流が発生するとともに、押し流された土砂・流木により河道が塞がれ、流下能力を超えた洪水が土砂・流木とともに氾濫し、福岡県（朝倉市・東峰村）、大分県（日田市）では、死者・行方不明者が41人にのぼる等、甚大な被害をもたらしました。



赤谷川の様子（出典：国土地理院）

2 台風第10号災害を踏まえた ガイドラインの改定

平成29年9月、有識者、内閣府（防災担当）などの関係省庁等は、水害や土砂災害からの犠牲者をなくすため、事前の備えにより適切な住民の避難行動等につながった事例等を収集するとともに、住民等の避難行動に関し、関係行政機関が対応すべき事項を明らかにすることを目的として、現地調査・ヒアリングを実施しました。調査結果の概要は下記のとおりです。

<調査結果>

- ・朝倉市、東峰村、日田市ともに、急激に悪化する気象条件の中、防災気象情報や現地の状況等を踏まえ、避難勧告等を発令した。
- ・また、各自治体ともに、地域のコミュニティを活かし、自治会等と一体となって防災に取り組んでいた。
- ・特に、今回の被災地では、平成24年7月九州北部豪雨を経験し防災への意識が高く、地区ごとの自主防災マップの作成、避難時の要支援者と支援者の名簿作成や避難訓練等を行っており、近隣住民への声かけ等が被害の軽減に寄与したと考えられる。
- ・一方で、一定数の住民が、避難を促す情報が届いていたにも関わらず避難行動がとられず被災したと思われる事例も見られた。
- ・これは、山地部の中小河川における水害の危険性が高い地域を示す情報がないなか、平成24年7月九州北部豪雨の経験から自宅は安全と考えてしまったことや、避難を開始しようとしたときには、一部地域では既に河川氾濫が発生していたことにより避難行動が困難であったことが考えられる。
- ・また、急激な災害現象の進展もあり、情報の収集や共有に支障が生じるなど、防災体制について改善すべき事例も見られた。

◎取組事例

○避難勧告等の発令伝達等の訓練

朝倉市は、降雨による土砂災害を想定した避難勧告等の発令・伝達、避難判断のためのロールプレイ形式の訓練を福岡県と実施し、土砂災害発生が危惧される状況において、適切に避難行動をとるための情報収集力と避難判断力の向上を図っていました。



自治体) モニターに表示される情報から
住民へ追加情報の提示を判断 (朝倉市)



住民) スクリーンに表示される情報をもとに避難するかを判断 (朝倉市)

○自主防災マップの作成

朝倉市では、地域と行政の協働で作上げていくワークショップ手法により自主防災マップを作成し、地区内の各世帯に配布し、いざというときに慌てることのないよう、避難場所や避難経路、家族や近所の方々の連絡先等を日頃から確認するなど、家庭や地域の防災に活用していました。



ワークショップの様子 (朝倉市)



自主防災マップ (朝倉市松末地区)

○避難訓練・避難行動要支援者への支援

東峰村では、避難行動要支援者名簿を平時から地域の支援者に提供し、当該名簿を基に、各地区で要支援者とサポート役の名簿や連絡先等を記載した「避難行動要支援者支援計画」を作成するとともに、年1回6月に村民を対象とした避難訓練を実施していました。訓練には、村民の約半数が参加し、要支援者に対するサポーターによる避難支援、避難を通じた避難路や危険個所の確認等を実施していました。



避難訓練の様子 (東峰村)

避難行動要支援者支援計画				
		地区名		
		小組合名等		
		避難の場所		
避難に助けが必要な高齢者等		あらかじめ決めたサポートをする人	緊急時の連絡先(相手先氏名・電話)	備考
氏名	電話番号			

「要支援者」と「サポーター」をあらかじめ設定（朝倉市）

3 平成29年7月九州北部豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会

内閣府（防災担当）では、平成29年7月九州北部豪雨災害を教訓とし、特に住民等の避難行動に関し今後対応すべき事項を明らかにするため、「平成29年7月九州北部豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会」を設置し、現地調査・ヒアリングで得られた情報等をもとに、平成29年12月、「地域の防災力」、「情報の提供・収集」、「避難勧告等の発令・伝達」、「防災体制」の4つの視点から避難に関する今後の取組について、求められる対応を取りまとめました。その概要は以下のとおりです。

○地域の防災力

- ・住民が自ら水害・土砂災害から身を守るための手引書の作成や、住民・行政・専門家等が一体となったワークショップ等による地区防災計画の作成等を推進することにより、自助・共助の取組を促進。手引書の作成にあたっては、今回の現地調査・ヒアリングを通じて得られた、自助・共助を強化する各自治体の取組についても参考事例として記載し、地域の災害の危険性への理解促進に向けた平時からの取組の重要性についても周知
- ✓居住地近隣への指定緊急避難場所（又はそれが困難な場合には次善の策として自主避難場所）の確保や平時から避難場所と避難

経路を把握する必要性

- ✓行政からの情報が入手できない場合に備え、ハザードマップの活用等により、避難場所・避難経路等の状況を踏まえて住民自身の判断で早期に避難する重要性・必要性に関する理解を平時から深める必要性
- ✓避難支援等関係者の状況は平日日中・平日夜間・土日祝日で異なることから、それぞれの場合に分けて、要支援者の避難支援の方法を予め定めておく必要性（支援者自身の被災リスク軽減と支援力の強化の両面を考慮）
- ✓出水期前に多数の住民と自治体職員の参加による避難訓練を実施する重要性
- ✓想定外の災害が起こりうること
- ・水害への理解を促し避難に関する取組を促進するため、地形情報等を活用して山地部の中小河川で水害の危険性が高い地域について情報提供を推進
- ・災害発生との関連の強い“危険度分布”等の新たな情報の一層の理解・活用に向け、周知活動などの平時からの取組を促進
- ・水害・土砂災害時に適切に避難行動がとれるよう、専門家の助言を踏まえるなど地域の実情に応じた防災訓練の実施を促進

○情報の提供・収集

- ・水害への理解を促し避難に関する取組を促進するため、地形情報等を活用して山地部の中小河川で水害の危険性が高い地域について情報提供を推進（再掲）
- ・避難勧告等の早期発令に向けた水位情報等の迅速な把握のため、水位計・監視カメラ等の設置促進、中小河川の水位予測手法の検討、
- ・流域雨量指数の予測値（洪水警報の危険度分布）等の活用に関する研修等を実施
- ・ホットラインによる直接的な助言の促進
- ・今回の災害の教訓を踏まえ研修等を通じ「避難勧告等に関するガイドライン」を周知
- ✓避難勧告等の発令の引き金となる情報の整理

- ✓データ伝送路の多重化
- ✓円滑な災害対応に向けた近隣の県の気象状況の把握 等

○避難勧告等の発令・伝達

- ・洪水予報河川・水位周知河川以外の河川について市町村による避難勧告等の発令基準の策定を促進
- ・土砂災害警戒情報発表の迅速化や集中豪雨の予測精度の向上を推進、土砂災害警戒情報を活用した避難勧告の的確な発令の促進
- ・情報伝達手段の多重化等の促進
 - ✓緊急速報メール等の活用促進、複数の伝達手段に一斉配信できるシステム構築の推進、不特定多数の者が出入りする施設等への戸別受信機等の整備促進 等
 - ✓今回の災害の教訓を踏まえ研修等を通じ「避難勧告等に関するガイドライン」を周知
 - ✓豪雨時における防災行政無線（屋外拡声子局）による伝達に関する留意
 - ✓発令区域についてある程度まとまった地域に発令することが望ましいことの周知
 - ✓流域雨量指数の予測値（洪水警報の危険度分布）等の防災気象情報を活用し、災害の切迫性のみならず住民が安全に避難場所へ避難できる時間等も考慮し早期に発令・伝達するための取組の促進 等

○防災体制

- ・災害対策本部機能等の強化
 - ✓災害対策本部設備の充実、停電に備えた対応の再確認、衛星携帯電話の導入促進 等
- ・水害対応タイムラインの策定・確認による確実な防災体制の確立
- ・今回の災害の教訓を踏まえ研修等を通じ「避難勧告等に関するガイドライン」を周知
 - ✓職員の参集状況は平日日中と平日夜間・土日祝日で異なることもあることから、必要に応じてそれぞれの場合に分けた上で災害種別や段階ごとに職員の参集基準や体制等をマニュアル化（業務継続計画の策定を含

む）する必要性

- ✓自治体職員と住民の参加による避難勧告等の発令訓練等を実施する重要性
- ✓元防災担当職員の活用事例 等

4 おわりに

平成 29 年 12 月、内閣府（防災担当）及び消防庁は、「地域の防災力」等の 4 つの視点からとりまとめられた避難に関する今後の取組について周知し推進するため、都道府県及び市町村へ通知を发出了しました。

災害から住民の命と生活を守るためには、公助のみではなく、自分たちの命は自分たちで守るという「自主防災」（自助）、あるいはコミュニティに根差して取り組むという「地区防災」（共助）が不可欠です。水害・土砂災害からの被害の防止・軽減に向け、内閣府では、住民が自ら水害・土砂災害から身を守るための手引書の作成や、住民・行政・専門家等が一体となったワークショップ等による地区防災計画の作成等を推進することにより、自助・共助の取組を促進してまいります。

