

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

内閣府政策統括官(防災担当)付 参事官(調査・企画担当)付

1 はじめに

令和3年7月からの一連の豪雨災害では、洪水や土石流等により多くの方が亡くなる被害が連続して発生しました。

今般の一連の豪雨災害を受けて、内閣府において「令和3年7月からの一連の豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会」（以下「本検討会」という。）を設置し、住民の避難行動や市町村による避難情報の適切な発令に関して議論が行われました。その後、令和4年2月4日に「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（報告）」が公表されたため、概要を紹介します。

2 避難に対する基本姿勢とこれまでの取組

我が国は、河川氾濫により形成された沖積平野に多くの人口が居住しており、急峻な地形を有する国土であることに加え、地質が脆弱な地域も多いという地形・地質条件を有しています。更には、台風等による豪雨が高い頻度で発生するという気象条件もあることから、水害・土砂災害のリスクが高いという地理的特徴を持っています。

そのため行政においては、これまでもこれらの災害を未然に防止するためのハード対策を進めるとともに、避難情報の発令基準の整備等のソフト対策の充実が図られてきました。

しかしながら、平成30年7月豪雨では、

河川堤防等の施設能力を超える豪雨となり、避難が間に合わず、死者・行方不明者が200名を超える極めて甚大な被害が生じました。この未曾有の豪雨災害による課題を教訓とし、避難対策の強化を検討するため、平成30年8月に中央防災会議の防災対策実行会議の下に「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」が設置されました。

このワーキンググループの報告において

- ・ 防災行政の現状として、「突発的に発生する激甚な災害に対し、既存の防災施設や行政主導のソフト対策のみでは災害を防ぎきれない」こと、「行政を主とした取組ではなく、国民全体で共通理解のもと、住民主体の防災対策に転換していく必要がある」こと
- ・ 目指す社会として、「住民が『自らの命は自らが守る』意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという住民主体の取組強化による防災意識の高い社会を構築する必要がある」こと

といった基本姿勢が示されました。

こうした基本姿勢のもとで、令和元年度出水期には、避難情報や防災気象情報等の防災情報を住民が直感的に理解できるよう、5段階の警戒レベルを用いた情報提供が開始されました。

しかしながら、令和元年台風第19号では、避難をしなかった、あるいは避難が遅れたこと等により、多くの方が亡くなる結

果となりました。こうした課題を踏まえて、令和2年6月に「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ（以下「SWG」という。）」等において、避難情報に関する制度面も含めた検討が進められました。その後、SWGからの提言を踏まえて、令和3年5月に災害対策基本法が改正され、従前の警戒レベル4にあった「避難勧告」と「避難指示」について、避難すべきタイミングを明確にするため「避難指示」へと一本化するなど、避難情報を分かりやすくするための見直しが行われました。

近年、毎年のように豪雨による水害・土砂災害が発生しており、多くの方が犠牲となっていますが、これらの災害により命を失う人が一人でも少なくなるよう、平成30年7月豪雨からの教訓を踏まえた避難に対する基本姿勢のもと、引き続き、避難対策の強化を図るための取組を推進していくことが重要です。

本検討会では、令和3年7月からの一連の豪雨災害を踏まえて、住民の避難行動や市町村における避難情報の発令が適切に行われていたか、という観点から災害を振り返り、今後の避難対策の強化に向けて実施すべき対応について議論を行いました。

（図1参照）。

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 「自らの命は自らが守る」意識を持つ 行政 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 （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加するとともに、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 ・画面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、堅く強く持続的に、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必要がある。 ○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促す 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 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 ・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 ・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 ・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、住民が我がごと感を持つよう、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
	市町村におけ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、住民が我がごと感を持つよう、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

（図1）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）

3 住民の適切な避難行動の促進

(1) 住民の適切な避難行動の促進に向けた対応の方向性

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となります。こうした住民主体の防災対策への転換は、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す。

(2) 実施すべき主な取組

①住民一人一人の「自らの命は自らが守る」意識の向上

過去の災害において、適切な避難により命を救えた事例を見ると、平時から防災リーダーが中心となり地域で防災活動を行うことで、住民の防災意識が向上していることから、地域の防災リーダーを育成していくことが重要です。また、地域住民が、主体的に参加型・体験型の実践的な防災活動に参加することを通じて、地域防災力の向上を図っていくことが必要です。

子どもたちへの防災教育の場面では、学校安全の推進に関する計画や学習指導要領の改訂を始め、防災教育の充実が逐次図られてきたものの、一部、形骸化等も見られたことから、子どもたちが「自らの命は自らが守る」意識を身につけ、将来の地域における防災の担い手として育てられるように、地域と学校が連携して、実践的な防災教育を着実に推進していくことが重要です。

また、地区防災計画制度により、地域住

民と市町村の連携を強化し、自助・共助・公助のそれぞれの強みを活かすことで、実効性ある避難行動に結び付くことが期待されます。参加型・体験型の防災活動や実践的な防災教育など、地域防災力の向上に積極的に取り組んでいる地域では、更なる防災意識の向上と定着を図るための手段として、地区防災計画の作成を推進することが重要です。

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

災害から一人でも多くの命を救うためには、災害文化を根付かせるため、これらの継続的な取組と併せ、早期に避難の実効性を高められるよう、人の行動特性を踏まえた、避難を促す取組も重要です。また、災害の切迫感・臨場感が住民に伝わり、住民が危機感を持つことができるようデジタル技術の活用を図ることも重要です（図2参照）。



(図2) VR技術を用いて浸水時の様子を画像化した例*

4 市町村による避難情報の適切な発令

(1) 避難情報の適切な発令に向けた方向性

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す。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となります。

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す。

(2) 実施すべき主な取組

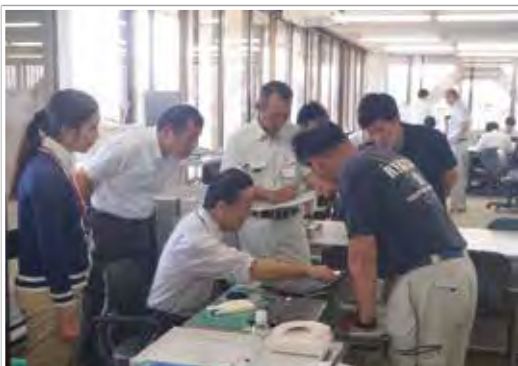
①市町村における災害対応に関する

理解の向上

被災経験の有無などにかかわらず、市町村が円滑に災害対応を行えるよう、知見を有する人材の育成や平時からの避難情報の発令基準の整備により、災害対応に関する理解を深めることが重要です。

②市町村に対する技術的な支援の充実

市町村における災害対応力の強化に併せて、市町村が高度で専門的な情報も踏まえた判断を行えるよう、専門家からの技術的な助言など、市町村に対する支援の充実を図ることが重要です（写真1参照）。



(写真1) 気象防災アドバイザーの活動の様子※

5 おわりに

近年、豪雨災害が激甚化・頻発化しています。行政は防災対策の充実に不断の努力を続けていきますが、住民は、突発的に発生する激甚な災害に対して、既存の防災施設や行政主導のソフト対策には限界があることを認識する必要があります。国民の一人一人が主体的に行動し、災害をどこか遠くで起きている「他人ごと」として捉えるのではなく、「わたし達」の大事な命に関わることとして捉えなければ、自らの命を守ることは難しく、大事な命を守るために、平時から「わたし達」が、災害はどこでも起こりうる身の回りにあるものとして捉えるとともに、防災を当たり前と感じて生活に取り込む防災の日常化を通じて、「災害文化」を醸成することが大切です。他方で行政は、「わたし達」が災害から命を守るための行動に対する支援を惜しんではなりません。

本検討会における取りまとめを受けて、住民と行政が一丸となって取組を進め、災害による犠牲者が一人でも少なくなるよう、防災意識の高い社会が実現されることが強く期待されます。



(出典)

※：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（報告）参考資料1（補足説明）より