

台風第10号災害を踏まえた課題と対策について

内閣府（防災担当）・消防庁

はじめに

平成28年台風第10号による水害（以下「台風第10号災害」という。）では、死者・行方不明者27人が発生する等、東北・北海道の各地で甚大な被害が発生しました。特に、岩手県岩泉町では、高齢者施設が被災し、入所者9名が全員亡くなる等、高齢者の被災が相次ぎました（写真1）。



写真1 台風第10号災害による高齢者施設の被災

このことから、消防庁では、「今後の水害及び土砂災害に備えた地域の防災体制の再点検について」（平成28年9月7日付け消防災第120号）を地方公共団体に要請し、今後の水害等に備え、地域防災計画等の再点検を実施しました。その結果に基に、地方公共団体に対して、「今後の水害及び土砂災害に備えた地域の防災体制の再点検」を踏まえた地域の防災体制の再構築について」（平成28年12月20日付け消防災第176号）を通知し、防災体制の再構築を要請しました。

また、内閣府では、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会（以下「検討会」という。）」を設置し、消防庁をはじめ、関係省庁が連携して避難に関する情報提供の改善方策等について検討を行い、平成28年12月に報告をとりまとめました。本報告も踏まえ、「避難準備情報」の名称を「避難準備・高齢者等避難開始」に変更するとともに、居住者及び高齢者施設等の管理者（以下「施設管理者」という。）

が的確な避難行動をとれるよう、「避難勧告等に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を改定しました。

「今後の水害及び土砂災害に備えた地域の防災体制の再点検」を踏まえた地域の防災体制の再構築について

消防庁では、再点検結果を踏まえ、先進事例の紹介と併せて、都道府県、市町村に対して、地域防災計画、マニュアル等の必要な見直しを要請しました（図1）。

再点検結果と要請事項の詳細は、下記の通りです。

（1）避難勧告等の発令基準

水害（洪水予報河川、水位周知河川）及び土砂災害については、市町村の約9割で避難勧告等の発令基準が策定されていましたが、水害（その他の河川）については約5割にとどまりました（図2）。

台風第10号災害では、水位周知河川等に指定されていない河川で被害が生じたことから、その他の河川については、山間部等の流れの速い河川沿いに家屋があるなど地形的・社会的な条件から住民の生命、身体に危険が生じるおそれがある場合には、都道府県等の助言や過去の浸水被害の実績等を勘案して、避難勧告等の発令基準を策定するよう努める必要があります。

（2）避難勧告等発令の判断に関する関係機関の助言

①市町村からの助言の求め

関係機関へ助言を求める手順等について、地域防災計画等に未記載の市町村は、水害（洪水予報河川、水位周知河川）、土砂災害では約4割、水害（その他の河川）では約6割となっていました。

しかし、災害発生が想定される場合に、避難勧告等の発令について、専門的知見等を有する都道府県等に対して、市町村から助言を求める

図1 避難勧告等判断・伝達の流れと必要な備え



図2 避難勧告の発令基準策定状況

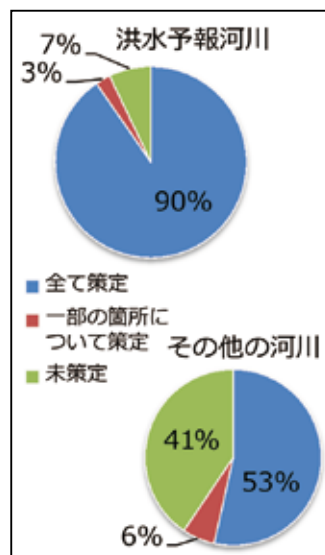
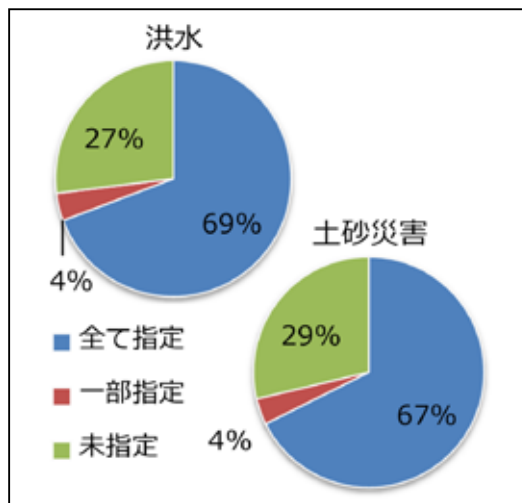


図3 指定緊急避難場所の指定状況



ことは非常に有益であることから、助言を求める連絡先、タイミング等の手順を地域防災計画、マニュアル等に明記しておくことが必要です。

②都道府県からの助言体制

水害（洪水予報河川、水位周知河川）については、当該河川を有する全ての都道府県で、土砂災害については、46都道府県で助言体制が構築されていました。一方で、水害（その他の河川）については、必ずしも全ての河川に水位計が設置されていないこと等もあり、10県で助言体制が構築されていませんでした。

災害対策本部設置時に、避難勧告等発令判断支援班を設置し、県担当職員から市町村職員に対し、避難勧告等発令の助言を実施するなど工夫した取組が見られたことから、これらを参考に、都道府県は、危機管理・防災部局と河川管理担当部局が連携し、時機を失することなく避難勧告等が発令されるよう市町村に対する積極的な助言体制の充実に努める必要があります。

(3) 災害発生のおそれが高まっている場合の市町村の体制確保

災害発生のおそれが高まっている場合には、電話対応等の膨大な業務が生じることから、時機を失することなく避難勧告等が発令できるよ

う、全庁的な災害対応体制に切り替え、優先すべき業務、その分担を明確化するなど市町村災害対策本部の体制の点検・見直しを行う必要があります。

(4) 指定緊急避難場所の指定

災害種別ごとの指定緊急避難場所について、「洪水」及び「土砂災害」においては、それぞれ約7割の市町村で指定済みとなっていました（図3）。

災害対策基本法において、市町村長は、災害

種別毎に指定緊急避難場所を指定することとされており、指定が完了していない市町村は、都道府県等の助言を受けながら、早急に指定する必要があります。なお、洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域等を基本としますが、当面、過去の被害実績等をもとに安全な区域を判断することも差し支えありません。

(5) とるべき避難行動の理解促進・伝達

①住民がとるべき避難行動の理解促進

約9割の市町村で、避難行動について住民が理解できるようにするための何らかの取組が行われており、中でも防災マップ等の個別配布や住民参加型の避難訓練などが多く取り組まれていました。

市町村は、都道府県等と連携しながら、各地域における水害、土砂災害などの災害発生の危険性に関する情報を平時から周知する必要があります。

②避難勧告等の確実な伝達

全ての市町村において、避難勧告等を情報伝達するための多様な手段の確保が行われていましたが、情報伝達手段の水害対策（浸水・停電対策）を講じていた市町村は、約5割にとどまっていました。また、避難勧告等の伝達内容について、約3割の市町村で、予めマニュアル等で伝達文を明文化していない状況となっていました。

市町村は、避難勧告等が住民に確実に届くよう、引き続き、防災行政無線、緊急速報メール、テレビ・ラジオ放送など複数の情報伝達手段の確保、活用に取り組むとともに、災害発生のおそれが高まった場合等にも十分活用できるよう、伝達機器の浸水対策を行うとともに、予め災害種別に応じた伝達文を定めておくことが重要です。

台風第10号災害を踏まえたガイドラインの改定

岩手県岩泉町は、住民に対して早めの避難行動を促すため、8月30日午前9時頃に町全域に避難準備情報を発令しました。しかし、被災した高齢者施設では、施設が作成する災害計画に水害からの避難について記載されておらず、ま

た、施設管理者は、避難準備情報が発令されたことは認識していましたが、その意味を理解せず、入所者の避難には繋がりませんでした。さらに、午後5時20分頃には、県河川担当者から町に対して、避難勧告を発令する基準に達している旨、電話で連絡がありましたが、町の職員は住民からの電話対応に追われ、町長に報告されることはありませんでした。

これらの実態を踏まえると、課題は大きく以下の3点に集約できます。

①避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方

②要配慮者の避難の実効性を高める方法

③躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築

政府では、これらの課題について関係省庁が連携して対応するとともに、内閣府においては、避難勧告等の判断・伝達が主であったガイドラインを改定し、避難行動や防災体制を含めた記載としました。

(1) 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方

台風第10号災害では、岩泉町において、避難準備情報の発令時に、要配慮者が避難すべき段階であることが周知できておらず、また、被災した施設管理者は、避難準備情報が高齢者等の避難開始を知らせる情報であるということを理解していませんでした。さらに、小本川は、浸水想定区域を公表する対象の河川ではなかったことから、町や住民は氾濫域における水害の危険性の詳細が分からず、避難の対象となる範囲が明確ではありませんでした。

これらを踏まえ、内閣府では、「避難準備情報」の名称について、浸透しつつある「避難準備」の名称を残すとともに（図4）、高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にする等の理由から、「避難準備・高齢者等避難開始」に変更しました（図5）。また、ガイドラインにおいては、市町村長が避難勧告等を発令する際には、その対象者を明確にするとともに、対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように伝達すること、平時から居住者に対してその土地の災害リスク情報や災害時にとるべき避難行動について周知

図4 避難準備情報の認識

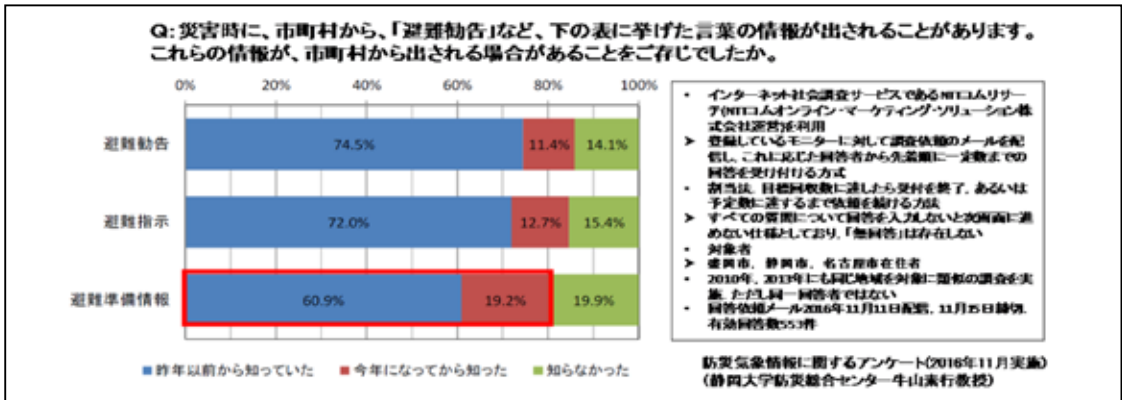
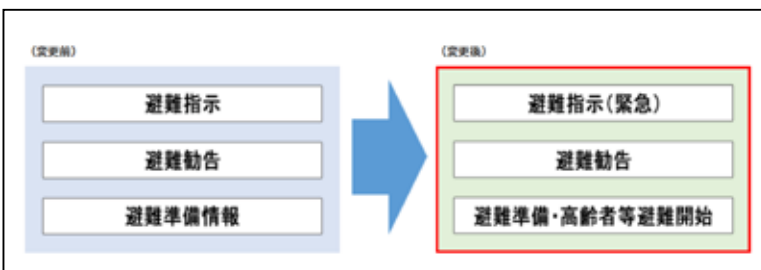


図5 避難情報の名称の変更



らの電話対応に追われる状況となり手が回らなくなりました。それに伴い、県からの河川水位、気象台からの雨量予測等の電話連絡の情報が防災担当部局内に留まり、避難勧告の発令基準に達した事実も、首長に報告されませんでした。

すること等について記載の充実を図りました。

(2) 要配慮者の避難の実効性を高める方法

高齢者施設等の災害計画は火災を中心とした計画が多く、水害等からの具体的な避難対策まで記載されていないことが多くありました。また、地方公共団体が定期的実施している指導監査においては、災害計画について、水害等からの避難に関する記載や避難訓練の実施状況等は確認していませんでした。

高齢者施設等は、その設置目的を踏まえた施設毎の規定(介護保険法等)や、災害に対応するための災害毎の規定(水防法等)により、災害計画を作成することとなっています。

このことを踏まえ、ガイドラインにおいて、施設管理者は、水害からの避難に関する計画を作成すること、地方公共団体は施設開設時や指導監査時に災害計画や避難訓練の実施状況等について確認すること等について記載の充実を図りました。

(3) 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築

岩泉町において、被害が出始めた地域住民が

内閣府では、消防庁が実施した防災体制の再点検結果も踏まえ、ガイドラインにおいて、災害時の応急対策に万全を期すため、市町村は、災害時において優先させる業務を絞り込み、その業務の優先順位を明確にしておくこと、発令に直結する情報を首長が確実に把握できるような体制を平時から構築しておくこと等について記載の充実を図りました。

おわりに

今後、台風第10号災害を教訓とし、地域の防災体制の再構築やガイドラインの改定等を踏まえ、地方公共団体においては、出水期に万全の体制で臨めるような必要な見直しを行うとともに、内閣府・消防庁としても必要な支援を実施し、取組の定着を図ります。

また、自然災害からの避難対策に万全を期すため、国や地方公共団体、施設管理者、住民が一体となり、地域の防災力を高める具体的な取組を各主体が確実に実行していく必要があります。