

# 平成30年7月豪雨を踏まえた 水害・土砂災害からの避難の在り方について

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（調査・企画担当）

## 1 はじめに

平成30年7月豪雨では、西日本を中心に広い範囲で記録的な大雨となり、岡山県、広島県、愛媛県等で河川の氾濫や土砂災害が相次ぎ、豪雨災害では平成最大の200名を超える死者・行方不明者が発生する等、各地で甚大な被害が発生しました（図1、図2）。気象庁が大雨特別警報を発表する可能性があるとの緊急会見を行うなど、深刻な被害が発生する恐れについての情報が事前に発信されました。また、気象条件の悪化により自治体からの避難勧告等の防災情報が出されたものの、自宅等に留まる等により多くの方が亡くなる結果となってしまいました。



図1 浸水被害状況（岡山県倉敷市真備町）



図2 土砂災害状況（広島県安芸郡坂町小屋浦）

平成30年7月豪雨を教訓とし、避難対策の強化について検討するため、政府は平成30年8月に中央防災会議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」を設置しました。ワーキンググループでは被災の大きかった岡山県、広島県、愛媛県での現地調査を踏まえ、今後実施すべき対策について議論が行われ、平成30年12月に報告がとりまとめられました。

## 2 報告の概要

平成30年7月豪雨では、洪水や土砂災害等、様々な形態による被害が発生したことを受け、洪水対策や土砂災害対策、治山対策、ため池対策、防災気象情報について関係省庁にて検討が行われました。ワーキンググループでは、それらの検討と連携し、避難対策の強化に向けた検討が行われ、下記のとおり、今後の水害・土砂災害からの避難対策への提言として、避難に対する基本姿勢や実施すべき取組等が示されました（図3）。

### <避難に対する基本姿勢>

#### i. 現状

行政は防災対策の充実について不断の努力を続けていますが、地球温暖化に伴う気象状況の激化や行政職員に限られていること等により、突発的に発生する激甚な災害への行政主導のハード対策・ソフト対策に限界がみられました。防災対策を今後も維持・向上するために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ります。

#### ii. 目指すべき社会

これまでの「行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する」という方向性を根本的に見直し、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

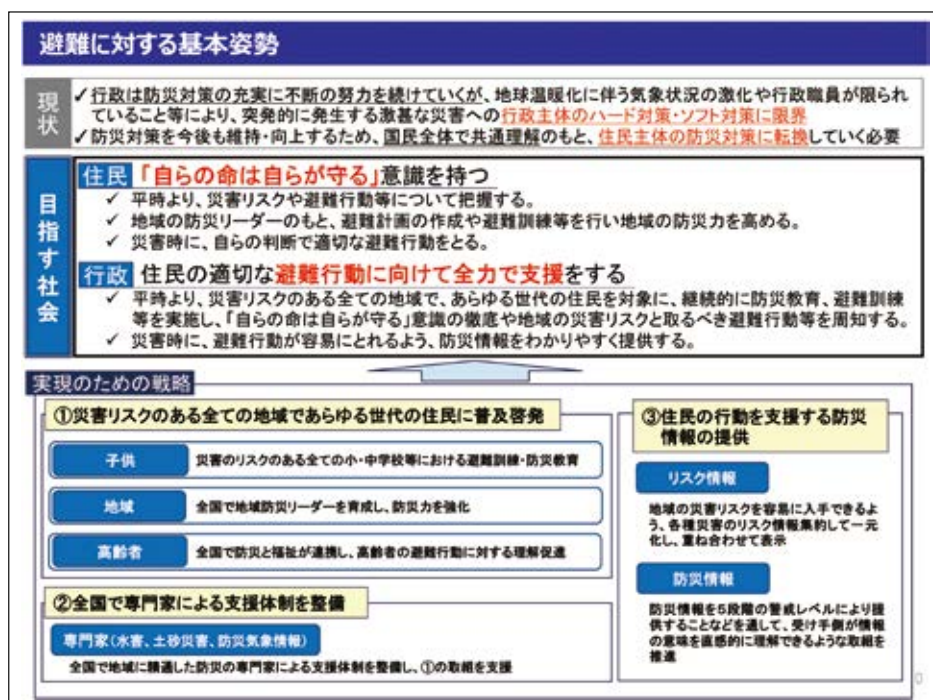


図3 避難に関する基本姿勢

をとり、行政はそれを全力で支援するという、住民主体の取組の強化による防災意識の高い社会を構築する必要があります。

### iii. 実現のための戦略

「自らの命は自らが守る」という意識が社会での共通認識となり、住民が適切に災害を理解し、防災対策や避難行動がとれるよう、住民と行政が一体となって以下の取組を全国で展開します。

#### <取組>

#### ①災害リスクのある全ての地域であらゆる世代の住民への普及啓発

- ・災害リスクのある全ての小・中学校等※における避難訓練とあわせ防災教育を実施します。
- ・全国の地域において、地域防災リーダーを育成し、防災力を強化します。
- ・高齢者に対して、全国で防災と福祉が連携し、高齢者の避難行動に対する理解を促進します。

※浸水想定区域内・土砂災害警戒区域内に位置し、水防法・土砂災害防止法に基づき地域防災計画に位置付けられた施設。その他の小学校、中学校においても防災教育を充

実させます。

#### ②全国で専門家による支援体制を整備

- ・①の取組を支援するため、全国で地域に精通した防災の専門家による支援体制を整備します。

#### ③住民の行動を支援する防災情報を提供

- ・防災情報を5段階の警戒レベルにより提供することなどを通して、受け手側が情報の意味を直感的に理解できるような取り組みを推進します。
- ・地域のリスク情報を容易に入手できるように、各種災害リスク情報を集約して一元化し、重ね合わせて表示します。

## 3 代表的な取組事例

### i. 学校における防災教育・避難訓練

命を守る行動（避難）を実践的に学ぶことにより、「自らの命は自らが守る」意識が醸成された地域社会を構築するために、子供のころから地域の災害リスクを知ることが重要です。防災関係機関（市町村防災部局、河川・砂防担当部局（国・都道府県）、气象台等）の支援のもと、水害・土砂災害のリスクがある全ての小中学校において、毎年、梅雨や台風

時期を迎える前までを目途に避難訓練と合わせ防災教育を実施する体制を構築します。防災教育と避難訓練の連携により、効果的に地域の水害リスクや防災情報の理解、避難場所



図4 パネルによる事前指導  
(愛知県豊田市立元城小学校)

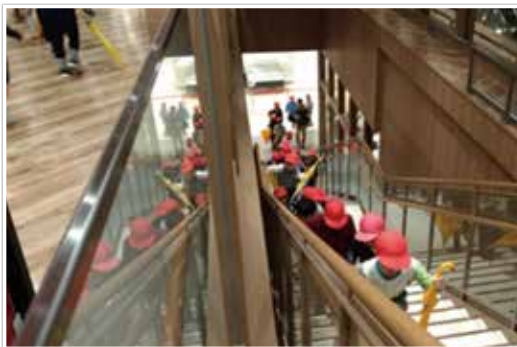


図5 ショッピングセンターへの避難訓練  
(愛知県豊田市立元城小学校)

や避難タイミング等を確認します。

過去の取組事例として矢作川の氾濫により校舎の3階まで浸水が想定される愛知県豊田市元城小学校において、近隣のショッピングセンターを避難場所として避難訓練を実施しました。国土交通省から防災教育の支援として、事前指導用のイラスト・パネルを提供しました(図4、図5)。

## ii. 地域避難に関する取組の強化

地域の多くの意見をまとめる見識や能力等を有する地域のリーダーが、水害・土砂災害に関する専門的知見を有しているとは限りません。各地における自助・共助の取組(災害・避難カードの作成、地区防災計画の策定等)の適切かつ継続的な実施に向け、水害・土砂災害に関する豊富な知見を有する専門家の支援により、「地域防災リーダー」の育成が必要となります。

大規模氾濫減災対策協議会等において、地域の取組を支援できる専門家をリスト化します。地域に精通した水害、土砂災害、防災気象情報の専門家について市町村が支援してもらいたい内容に応じて人材をリストから選定しアドバイザーとして活用します。

過去の取組事業として愛媛県大洲市三善地区で自治会長等が専門家による支援を受けながら災害避難カード作成等の取組を実施しました(図6)。

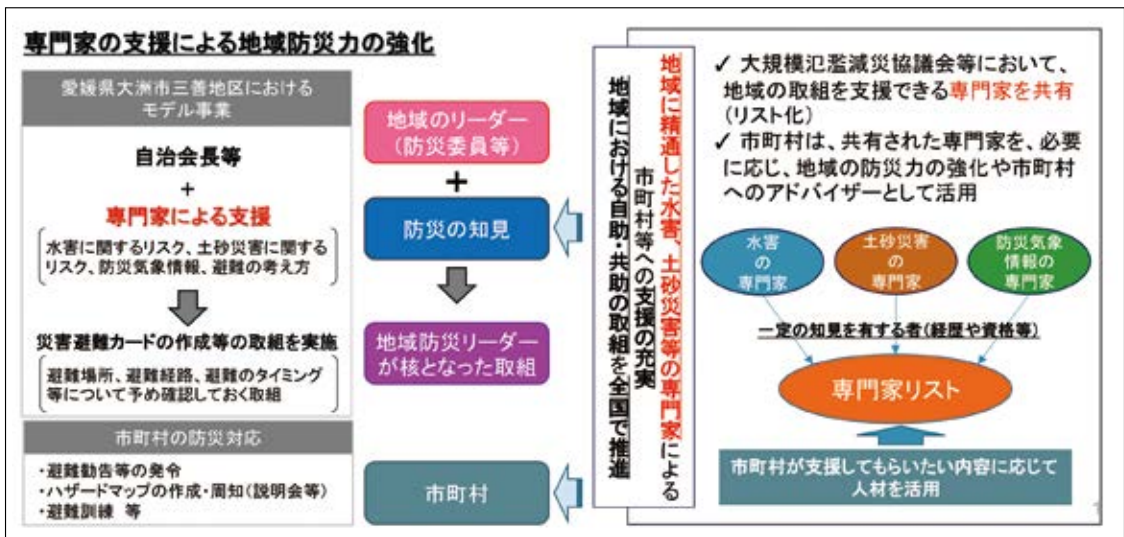


図6 専門家による地域防災力の強化

### iii. 高齢者の避難行動に対する理解の促進

高齢者が地域で安心・安全に生活を送るためには、災害時に適切な避難行動がとれるよう、日頃より、高齢者一人ひとりが地域と連携して、災害リスクや避難場所、避難のタイミングへの理解を深めることが必要になります。防災・減災への取組実施機関と地域包括支援センターやケアマネージャーが連携し、水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組を実施していきます。

ケアマネージャーの職能団体の災害対応研修等の場を活用し、ケアマネージャーへハザードマップ等の説明会を実施、地域包括支援センターへのハザードマップの掲示や避難訓練のお知らせ等の防災関連のパンフレットを設置しました。また、大規模氾濫減災協議会の構成員による地域包括支援センターの住民向け講座等の機会を活用した最新の防災・減災施策の説明や高齢者自身の災害・避難カードの作成に対する協力、大規模減災対策協議会において地域包括支援センター・ケアマネージャー等の日常業務における防災に関する取組事例の共有を行います（図7）。

### iv. マルチハザードのリスク認識

平成 30 年 7 月豪雨では、洪水や土砂災害、ため池の決壊等の多様な災害が同時に発生し



図7 減災対策協議会（荒川水系（東京都））

ました。そのため、地域の災害リスクに応じた避難行動をとるには、様々な自然災害のリスクについて平時から理解するとともに、災害時にも容易に確認できることが重要です。複数の災害リスクを一元的に把握できるように、各種災害のリスク情報等を重ね合わせて表示できるシステムを構築するとともに、表示情報の充実を図っていきます（図8）。

## 4 警戒レベルを用いた防災情報の発信

平成 30 年 12 月の「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」報告により、内閣府では、関係省庁と連携し、このような住民の主体的な

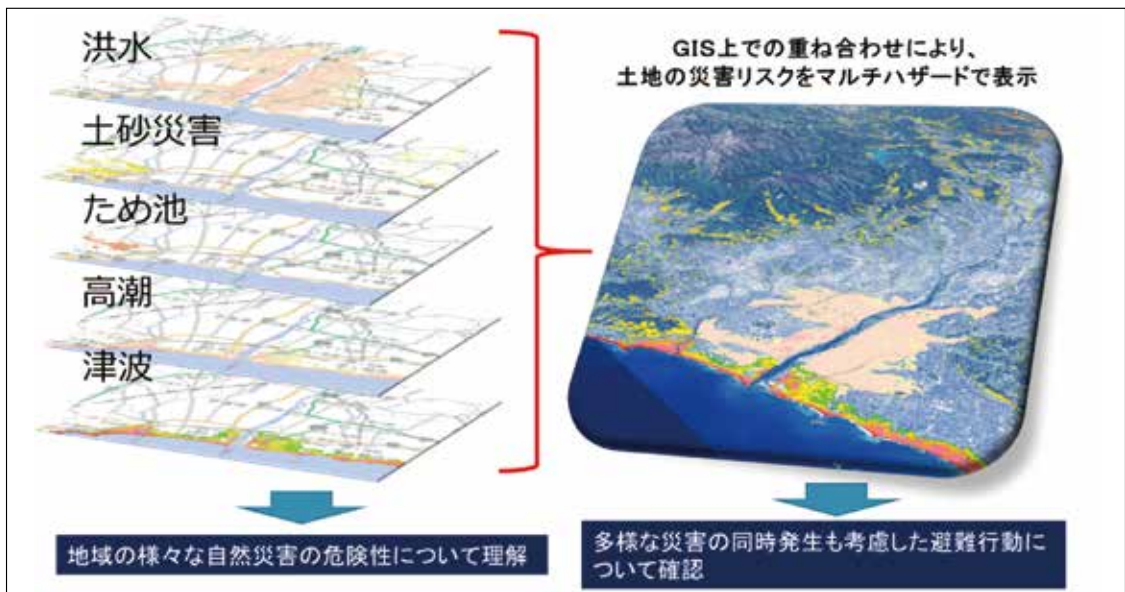


図8 災害リスクの重ね合わせ

避難行動の支援に向け、平成31年3月に住民等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」を改定しました。住民等が情報の意味を直感的に理解できるよう、防災情報を5段階の「警戒レベル」により提供し、とるべき行動の対応を明確化しました。また、国土交通省や気象庁、都道府県が発表する防災気象情報についても避難情報が発令されていない段階において、住民等が自主的に避難行動をとる際に参考となる情報として活用してもらうために5段階の「警戒レベル相当情報」として提供します。

5段階の各警戒レベル情報及び警戒レベル相当情報について説明します。レベルが1から5になるにつれて災害の切迫度があります。

警戒レベル1は数日以内に警報クラスの大雨などが予想される場合に発表されます。災害への心構えを高めてください。

警戒レベル2は大雨・洪水注意報とともに発表されます。避難に備え自らの避難行動を再確認してください。例えば、ハザードマップ等により災害リスク、避難場所や避難経路、避難のタイミング等の再確認、避難情報の把握手段の再確認・注意などを行ってください。

また、警戒レベル2相当情報として、洪水については河川の氾濫注意情報・洪水警報の危険度分布（注意）、土砂災害については土砂災害に関するメッシュ情報（注意）が発表されます。

警戒レベル3は避難準備・高齢者等避難開始情報とともに発表されます。避難に時間のかかるご高齢の方、障害のある方、乳幼児等の要配慮者とその支援者の方は立ち退き避難をしてください。その他の方は立ち退き避難準備を整え、今後の防災情報、水位情報等に注意を払いながら、自発的な避難をしてください。警戒レベル3相当情報として洪水については河川の氾濫警戒情報・洪水警報・洪水警報の危険度分布（警戒）、土砂災害については大雨警報（土砂災害）・土砂災害に関するメッシュ情報（警戒）が発表されます。

警戒レベル4は避難勧告、または災害が発生するおそれが極めて高い状況等において、地域の状況に応じて緊急のまたは重ねて避難を促す場合に出される避難指示（緊急）とともに発表されます。全ての方は立ち退き避難をしてください。災害が発生するおそれが極めて高い状況等で、指定緊急避難場所への立ち退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねな

警戒レベル	住民が取るべき行動	住民に行動を促す情報		住民が自ら行動をとる際の判断に参考となる情報 (警戒レベル相当情報)		
		避難情報等		洪水に関する情報		土砂災害に関する情報
		災害発生情報 <sup>※1</sup> ※1可能な範囲で発令	避難勧告 ・避難指示(緊急) <sup>※2</sup> ※2緊急の又は重ねて避難を促す場合に発令	水位情報がある場合	水位情報がない場合	
警戒レベル5	既に災害が発生している状況であり、命を守るための最善の行動をとる。	災害発生情報 <sup>※1</sup> ※1可能な範囲で発令		氾濫発生情報	(大雨特別警報(浸水害)) <sup>※3</sup>	(大雨特別警報(土砂災害)) <sup>※3</sup>
警戒レベル4	・指定緊急避難場所等への立ち退き避難を基本とする避難行動をとる。 ・災害が発生するおそれが極めて高い状況等となっており、緊急に避難する。	・避難勧告 ・避難指示(緊急) <sup>※2</sup> ※2緊急の又は重ねて避難を促す場合に発令		氾濫危険情報	・洪水警報の危険度分布(非常に危険)	・土砂災害警戒情報 ・土砂災害に関するメッシュ情報(非常に危険) ・土砂災害に関するメッシュ情報(極めて危険) <sup>※4</sup>
警戒レベル3	高齢者等は立ち退き避難する。その他の者は立ち退き避難の準備をし、自発的に避難する。	避難準備・高齢者等避難開始		氾濫警戒情報	・洪水警報 ・洪水警報の危険度分布(警戒)	・大雨警報(土砂災害) ・土砂災害に関するメッシュ情報(警戒)
警戒レベル2	避難に備え自らの避難行動を確認する。	洪水注意報 大雨注意報		氾濫注意情報	・洪水警報の危険度分布(注意)	・土砂災害に関するメッシュ情報(注意)
警戒レベル1	災害への心構えを高める。	警報級の可能性				

※3 大雨特別警報は、洪水や土砂災害の発生情報ではないものの、災害が既に発生している蓋然性が極めて高い情報として、警戒レベル5相当情報[洪水]や警戒レベル5相当情報[土砂災害]として運用する。ただし、市町村長は警戒レベル4の災害発生情報の発令基準としては用いない。

※4 「極めて危険」については、現行では避難指示(緊急)の発令を判断するための情報であるが、今後、技術的な改善を進めた段階で、警戒レベルへの位置付けを改めて検討する。

注) 市町村が発令する避難勧告等は、市町村が総合的に判断して発令するものであることから、警戒レベル相当情報が出されたとしても発令されないことがある。

注) 本ガイドラインでは、土砂災害警戒判定メッシュ情報(土砂災害)の危険度分布、都道府県が提供する土砂災害危険度情報をもとめて「土砂災害に関するメッシュ情報」と呼ぶ。

図9 警戒レベルと防災情報の関係

いと自ら判断する場合には、近隣の安全な場所への避難や屋内のより安全な部屋への移動等の緊急の避難をしてください。なお、避難指示（緊急）は、地域の状況に応じて緊急的に又は重ねて避難を促す場合などに発令されるもので、必ず発令されるものではありません。避難勧告が発令され次第、避難指示を待たずに速やかに避難をしてください。また、警戒レベル4相当情報として洪水については河川の氾濫危険情報・洪水警報の危険度分布（非常に危険）、土砂災害については土砂災害警戒情報・土砂災害に関するメッシュ情報（非常に危険）、（極めて危険）が発表されます。

警戒レベル5は災害発生情報です。必ず発令されるものではなく、災害が実際に発生していることを把握した場合に、可能な範囲で発令されます。すでに災害が発生している状況ですので、避難所まで移動することがかえって危険な場合もあります。そのため、近隣の安全な場所や屋内のより安全な場所に移動する等、「命を守るための最善の行動」をとってください。警戒レベル5相当情報として洪水については河川の氾濫発生情報・大雨特別警報（浸水害）、土砂災害については大雨特別警報（土砂災害）が発表されます（図9）。

## 5 おわりに

警戒レベル情報で一番大切なことは警戒レベル3で高齢者等は避難、警戒レベル4で全員が避難を徹底することです（図10）。

また、市町村は、様々な情報をもとに、避難情報を発令する判断を行うことから、必ずしも防災気象情報と同じレベルの避難情報が、同時に発令されるわけではありません。自らの命は自ら守る意識を持って、防災気象情報も参考にしながら適切な避難行動をとってください。

加えて、災害種別に応じて、洪水で「警戒レベル4相当情報」がすでに出ているなかで、土砂災害で「警戒レベル3相当情報」が出るケースもあります。その際は洪水の危険性が4から3に下がったわけではなく、洪水は4のまま、土砂災害の3が追加されたこととなります。発令の対象地域につきましては洪水と土砂災害の両方の災害を警戒してください。

水害や土砂災害から命を守るために、平時より居住地にどのような危険があるか確認しましょう。市区町村が作成しているハザードマップから河川が氾濫した場合には何m浸水してしまうのか、土砂災害が起りやすい場所ではないか等の確認をしておきましょう。また、避難場所を確認し、そこまでの経路や移動手段について計画しておきましょう。

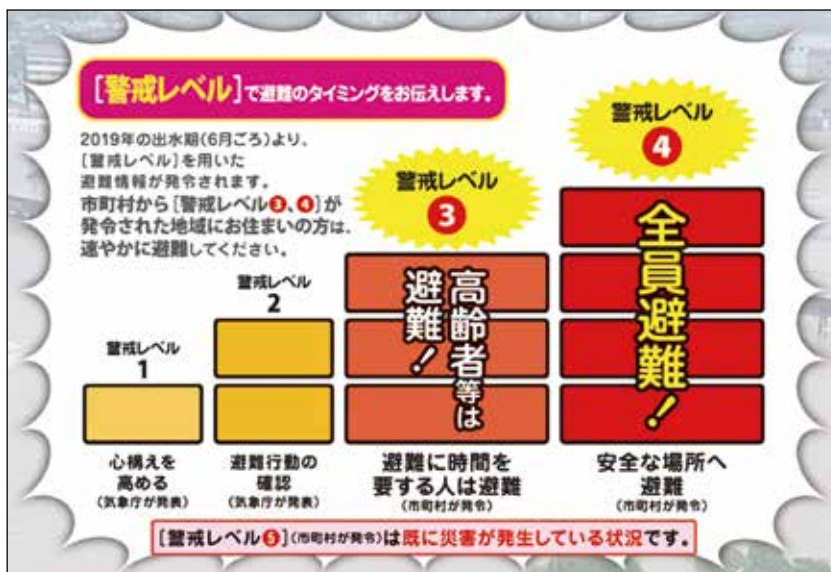


図10 警戒レベルと防災行動