

平成26年度における内閣府 (防災担当) の取り組み

内閣府(防災担当) 参事官(調査・企画担当) 付

1. はじめに

わが国は、その自然的・地形地質的条件から地震・津波災害、水害、火山災害等の災害が発生しやすい特性を有し、これまでも全国各地でさまざまな自然災害が発生していることから、過去の自然災害で得られた教訓から学びつつ、災害に強くなやかで強靱な国づくりを進めていく必要がある。

本稿においては、「空振りをおそれず避難勧告を発令する」ことを呼びかけたガイドラインの改正や、昨年特に被害が大きかった災害として8月に発生した広島土砂災害や、9月に発生した御嶽山噴火を踏まえた対応について紹介する。

2. 避難勧告等のガイドラインの改定

(1) ガイドライン改定のポイント

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」(以下「ガイドライン」という)は、平成17年に策定され、これを参考に、多くの市町村で避難勧告等の判断基準が定められてきたが、旧ガイドライン策定以降、土砂災害警戒情報の提供、東日本大震災の発生、災害対策基本法(以下

「災対法」という)の改正、特別警報の運用開始など、避難に関するさまざまな情報や仕組みが変わってきたことから、内閣府では、平成26年4月にガイドラインの抜本的な改定を行った。

主な改定のポイントは、以下の7点に集約される。

- ① 「避難」は、災害から命を守るための行動であることをあらためて定義した。
- ② 従来の避難所への避難だけではなく、家屋内に留まって安全を確保することも「避難行動」の一つとした。
- ③ 避難勧告等は、空振りをおそれず、早めに出すことを基本とした。
- ④ 洪水については、脅威となる対象河川を明確にすることとした。
- ⑤ 市町村が発令を判断する材料となる防災気象情報を具体的に示すこととした。
- ⑥ 市町村の防災体制の段階移行に関しても基本的な考え方を示すこととした。
- ⑦ 避難勧告等の発令基準の設定や防災体制に入った段階での防災気象情報の分析について、助言を得る相手と対象情報を明確にした。

ガイドラインは、各市町村が避難勧告等の発令基準や伝達方法を検討するに当たって、最低限考えておくべき事項を示したものであり、より高度または柔軟に運用できる体制を有している市町村においては、ガイドラインの記載に必ずしもしば

られるものではない。

これは、本来、避難勧告等については、災対法に基づき首長が、「躊躇することなく」「早め早めに」「地域の特性を踏まえた適切な内容で」「責任をもって」発出することとされているところ、「国が策定したガイドライン」を示すと、こうした災対法の趣旨にもかかわらず、各自治体において、当該ガイドラインにのみ従った硬直的な運用が行われるようになったり、地域の特性を踏まえた検討が十分に進まなくなったりする可能性が考えられることから、このような記載をしているものである。各市町村におかれては、関係機関の助言を得ながら、ガイドラインに記載された判断基準例を認識しつつ、各地域の特性に応じた判断基準を検討し策定または見直すことが重要である。

(2) 避難勧告等の対象区域の考え方

ガイドラインでは、避難勧告等の判断基準の設定に関するおおまかな作業の流れとして、①対象とする災害の特定、②避難勧告等の対象とする区域の設定、③避難勧告等の判断基準の設定、の順に記載しているが、文量の関係から、ここでは②の対象区域の考え方として、水害と土砂災害について紹介することとする。

1) 水害（洪水予報河川、水位周知河川）

水害で避難勧告等の対象となる区域は、各河川の洪水ハザードマップの浸水想定区域が基本とな

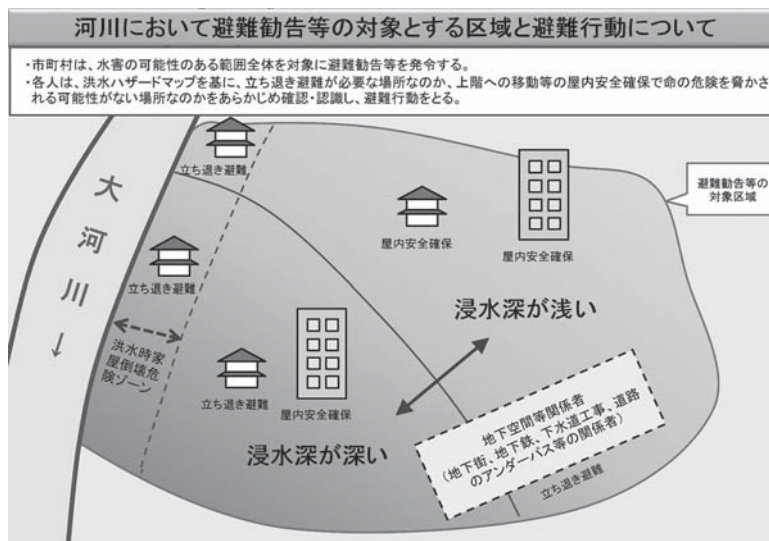
る。このうち、立ち退き避難が必要な区域は、洪水予報河川や水位周知河川では、次のとおりである。

- ・堤防から水があふれたり（越流）、堤防が決壊したりした場合を想定し、堤防に沿って一定の幅の区域
- ・堤防の決壊等で氾濫した場合、浸水深がおおむね0.5mを超える区域の平屋家屋
- ・堤防の決壊等で氾濫した場合、浸水深がおおむね1.5～3mを超える区域の2階建て家屋
- ・堤防の決壊等で氾濫した場合、氾濫水が行き止まるなどして長期間深い浸水が続くことが想定される区域（命の危険の脅威はないが、長期間の浸水家屋内の孤立が生じるため、立ち退き避難をする）

つまり、水害の場合は、全て立ち退き避難ではなく、浸水深や浸水継続時間によっては屋内安全確保でよい場合が多いことに留意して避難勧告等を発令することが重要である。これを図示すると図—1のとおりとなる。

2) 土砂災害

土砂災害の避難勧告は、土砂災害警戒情報の発表で発令を判断することになるが、土砂災害警戒情報は市町村単位で発表され、面積の大きな市町村では地域によって降雨の状況が異なるため、発令の対象区域を絞る必要がある。このため、土砂災害警戒区域等を避難勧告等の発表単位としてあ



図—1 水害の避難勧告等の対象区域

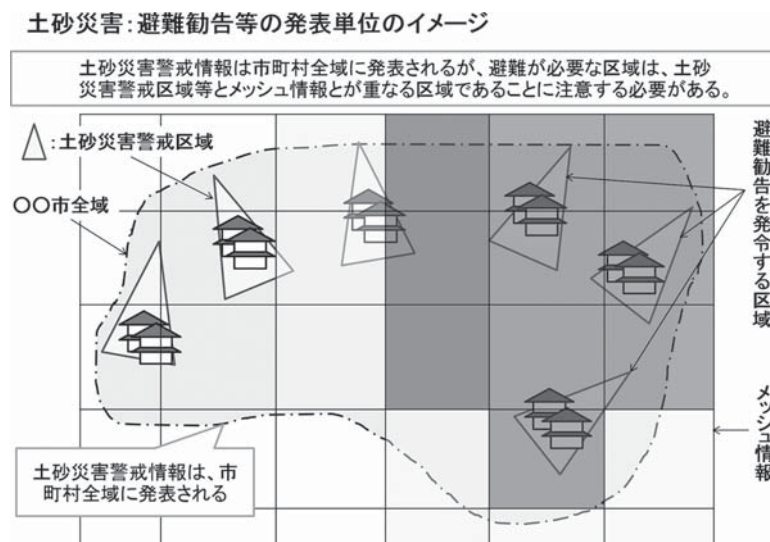
あらかじめ決めておき、土砂災害警戒情報が発表された際に、土砂災害警戒判定メッシュ情報等において危険度が高まっている領域と重なった区域（状況に応じてその周辺区域も含めて）に避難勧告等の発令を検討する必要がある。これを図示すると図一2のとおりとなる。

土砂災害は、基本的に立ち退き避難が必要であるが、避難のための時間がない場合は、屋内を含め、少しでも山の斜面や土石流の危険のある沢から離れたところに移動することが重要である。これらを踏まえ、時機を失することなく適切な範囲に避難勧告等を発令していただくことが重要である。

(3) 災害・避難カード

避難勧告等が発令された場合、住民が短時間のうちに適切な避難行動をとるためには、住民一人一人が、あらかじめ災害種別ごとにどう行動すればよいか、立ち退き避難の場合、どこに行けばよいか、どのような情報に着目すればよいかを認識している必要がある。

このため、ガイドラインでは、住所・建物ごとに、これらの情報を記した「災害・避難カード」を導入し、自分にとって「命を脅かす危険性」に何があるのかを確認してもらう仕組みを提案しており（図一3）、今後、災害・避難カードの住民向けの普及を図っていく予定である。



図一2 土砂災害の避難勧告等の対象区域

災害・避難カード

〇住民が、自宅等にどの災害のリスクがあり、避難勧告等が発令された場合にどのような避難行動をすべきかについて、あらかじめ認識してもらうための仕組みを提案

→ 災害・避難カード（建物ごとに避難が必要となる災害と避難方法を記しておくカード）

【災害・避難カードの記載イメージ：〇〇市〇〇町〇〇丁目〇番〇号】

災害	避難行動	注視する情報	危険な状況
A川	自宅2階	〇〇観測所雨量	〇〇mm
B川	〇〇避難場所	〇〇水位観測所	〇. 〇m
土砂災害	〇〇公民館	〇〇観測所雨量	〇〇mm
津波	無し		
高潮	無し		

図一3 災害・避難カード

3.

広島土砂災害を踏まえた総合的な土砂災害対策の推進

平成26年8月20日に広島市で発生した土砂災害は、安佐北区および安佐南区で多数の死者や住宅損壊、床上・床下浸水が発生する大きな災害となった。

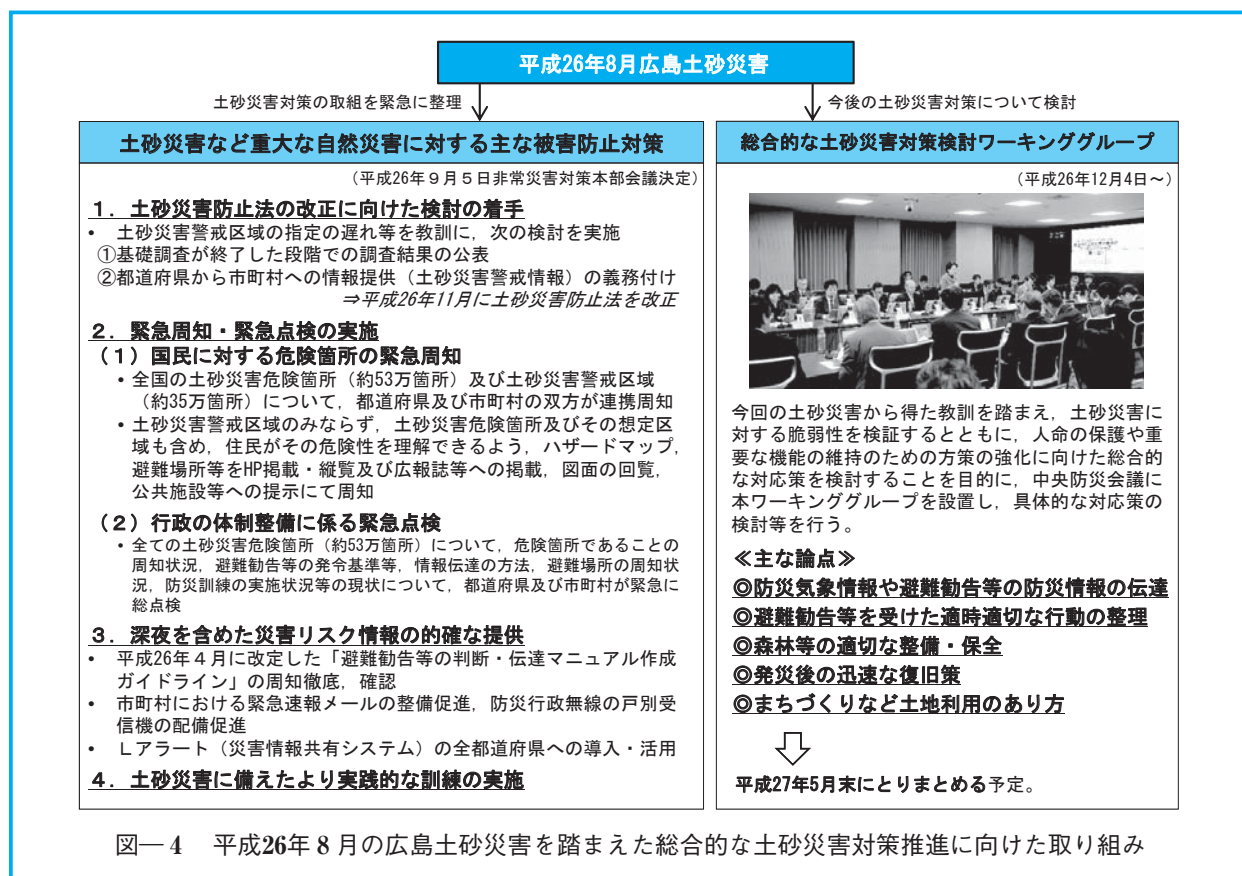
この土砂災害を受け、政府は、災対法に基づき関係省庁からなる「平成26年（2014年）8月豪雨非常災害対策本部」を設置したほか、広島県庁に「政府現地連絡調整室」を設置し、関係地方公共団体等とも連携して情報収集と対応にあたった。

9月5日の非常災害対策本部では、「土砂災害など重大な自然災害に対する主な被害防止対策」を決定し（図－4）、こうした大規模災害を二度と起こさぬよう、国民に対する土砂災害危険箇所等の緊急周知、行政の体制整備に係る緊急点検、災害リスク情報の的確な提供に向けた取り組み、土砂災害に備えたより実践的な訓練の実施など、

関係府省庁において緊急的に取り組むべき施策を示した。

さらに、今回の広島土砂災害で明らかとなった教訓を、今後のわが国の土砂災害対策のさらなる推進につなげるため、中央防災会議防災対策実行会議の下に「総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ」（主査：池谷浩政策研究大学院大学特任教授）を設置した。第1回会合は12月4日に開催され、主要な論点として、防災気象情報や避難勧告等の防災情報の伝達、避難勧告等を受けた適時適切な行動の整理、森林等の適切な整備・保全、発災後の迅速な復旧策、まちづくりなどの土地利用のあり方について検討が進められている（図－4）。

なお、本ワーキンググループでは、平成27年5月末をめどに検討結果をとりまとめる予定である。これを踏まえ、今後、国・地方公共団体・地域住民等の関係者が連携して、土砂災害対策を一層推進していくこととしている。



4.

御嶽山噴火を踏まえた 火山防災対策の推進

長野・岐阜県境に位置する「御嶽山」において平成26年9月27日に発生した噴火は、秋の紅葉シーズンの昼頃に山頂の周辺には多くの登山者がいる中で発生し、噴火に伴い飛散した噴石等により火口周辺で多数の死者・負傷者が出るなど大きな被害となった。

この噴火を受け、政府は、災対法に基づき関係省庁からなる「平成26年（2014年）御嶽山噴火非常災害対策本部」を設置したほか、長野県庁に「平成26年（2014年）御嶽山噴火非常災害現地対策本部」を設置し、関係地方公共団体等とも連携して情報収集と対応に当たった。

10月28日の非常災害対策本部では、「火山噴火に関して緊急的に行う主な被害防止対策」を決定し（図—5）、情報伝達手段や避難施設の整備状況に関する緊急調査、常時観測47火山全てにおけ

る火山防災協議会の設置、登山者や旅行者に対する適切な情報提供と安全対策、火山観測体制の強化など緊急的に行うべき対応をまとめ、各取り組みを進めている。

さらに、今回の御嶽山噴火で明らかとなった教訓を、今後のわが国の火山防災対策のさらなる推進につなげるため、中央防災会議防災対策実行会議の下に「火山防災対策推進ワーキンググループ」（主査：藤井敏嗣東京大学名誉教授）を設置した。第1回会合は12月1日に開催され、主要な論点として、火山監視観測体制、火山防災情報の伝達、火山噴火からの適切な避難方策、火山防災教育や火山に関する知識の普及、火山研究体制強化と火山専門家の育成、火山防災対策を推進するための仕組みについて検討が進められている（図—5）。

なお、本ワーキンググループでは、平成27年3月末をめどに検討結果をとりまとめる予定である。これを踏まえ、今後、国・地方公共団体・火山地域の関係者等が連携して、火山防災対策を一層推進していくこととしている。

