

内閣府防災(風水害)関係 避難に関する検討状況

1. 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ

令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）

（令和2年3月31公表）

概要版：本資料P2（避難部分のみの抜粋）

<http://www.bousai.go.jp/fusuihai/typhoonworking/index.html>

2. 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

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のあり方について（最終とりまとめ）

（令和2年12月24日公表）

概要版：本資料P3

<http://www.bousai.go.jp/fusuihai/subtyphoonworking/index.html>

3. 令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ

令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について（最終とりまとめ）

（令和2年12月24日公表）

概要版：本資料P4

<http://www.bousai.go.jp/fusuihai/koreisubtyphoonworking/index.html>

【避難行動関係(避難WG)】 課題

対応策

災害リスクと
とるべき行動
の理解促進

- ・ハザードマップの認知、活用が不足
 - ・洪水による死者のうち7割弱が浸水想定区域の範囲内で犠牲
 - ・住民ウェブアンケートでは、約半数が「ハザードマップ等を見たことがない」又は「見たことがあるが避難の参考にしていない」と回答
- ・警戒レベル4の「避難勧告」及び「避難指示(緊急)」の意味が正しく理解されていない
 - ・住民ウェブアンケートでは、避難勧告及び避難指示(緊急)両方の意味を正しく理解していたのは17.7%
- ・「全員避難」や「命を守る最善の行動」の趣旨が住民に伝わっていない
 - ・住民ウェブアンケートでは、約4割の人が「全員避難」を「災害の危険がないところにいる人も避難する必要がある」と回答
- ・豪雨時の外出リスクが認識されていない
 - ・台風第19号の犠牲者のうち約6割が屋外で被災、うち半数以上が車での移動中。出退勤途中の人も含まれていた
- ・災害時に市町村のホームページにアクセスが集中、サーバーがダウンする事例



- ・避難行動を促す普及啓発活動「避難の理解力向上キャンペーン」を全国で展開 R2・出水期まで
 - 【実施内容】
市町村から、ハザードマップや避難行動の理解促進のためのチラシを各戸に配布・回覧
 - (主なポイント)
 - ・避難とは「難」を「避」けること(安全を確保すること) ・安全な親戚・知人宅も「避難先」
 - ・警戒レベル4は「危険な場所から全員避難」
 - －避難勧告は、避難に必要な時間を考慮して発令されるもの 避難勧告のタイミングで避難
 - －避難指示(緊急)は、緊急的又は重ねて避難を促す場合に発令されるもの(必ず発令されるものではない)
 - ・警戒レベル5は既に災害が発生、無理な屋外避難は控える
- 水害・土砂災害リスクのある地域の小・中学校で、災害リスクや避難行動判定フローを確認
病院・福祉施設の施設管理者が所在地の災害リスクを確認 等
- ・「全員避難」や「命を守る最善の行動」について、災害時に補足的な説明を加えながら呼びかけ
 - 例:「全員避難」との表現を用いる際は、「危険な場所から全員避難」等と適宜補足して R2・出水期まで
 - マスコミや防災行政無線から発信 等
- ・避難勧告・避難指示(緊急)について自治体の意見を踏まえた制度上の整理 R2年内
- ・社員等が不要不急の外出を控えることができるよう、テレワーク、時差出勤、計画的休業等の措置について、経済3団体へ協力要請 R2・出水期まで
- ・災害時におけるホームページへのアクセス集中対策(webサイトの軽量化等)の実施促進 R2・出水期まで

高齢者等の
避難の
実効性確保

- ・高齢者や障害者等の避難に課題
 - ・台風第19号における死者(84名)のうち65%が65歳以上の高齢者
 - ・自宅での死者(34名)のうち79%が高齢者



- ・市町村において、避難行動要支援者名簿とハザードマップ等を活用し、災害リスクが高い区域に住む避難行動要支援者を洗い出し、防災・危機管理部局と医療・保健・福祉部局等の間で共有 R2・出水期まで
- ・福祉関係者等が高齢者・障害者宅訪問時、災害リスク等を本人と確認
(避難の理解力向上キャンペーン)
- ・高齢者等の避難の実効性確保に向けた、更なる促進方策について検討 R2年内

大規模
広域避難の
実効性確保

- ・大規模広域避難を行う場合の課題が顕在化
 - ・荒川下流域(江東5区)では、広域避難が初めて現実問題に
 - ・避難時間や避難先の確保が難しい等の課題が明らかに
 - ・利根川中流域においては、深夜に広域避難を実施



- ・広域避難に当たったの留意点について市町村に周知 R2・出水期まで
 - 暴風雨時の避難回避や計画運休等を見込んだ早めの避難等の調整・発令タイミングの必要性 等
- ・災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化の検討 R2年内

(注) 対応策のうち「R2年内」検討の事項については、避難ワーキンググループを引き続き存置し検討を実施

課題と背景

①警戒レベル4避難勧告で避難せず被災する人が多いが、警戒レベル4の避難勧告、避難指示(緊急)の意味の違いが正しく住民に理解されておらず、また、両方が警戒レベル4に位置付けられ住民にわかりにくい

- ・住民ウェブアンケートでは、
－避難勧告・指示両方の意味を正しく理解していたのは2割未満
- ・市町村向けアンケートでは、
－警戒レベル4に避難勧告・指示の両方が位置付けられ住民にわかりにくいとの回答が約7割

②現行の警戒レベル5「災害発生情報」は、とるべき行動がわかりにくく、また、市町村が災害の発生を把握できず発令できないことが多いため、有効に機能していない

③現行の警戒レベル3「避難準備・高齢者等避難開始」は、名称が長く、また、一般の人に求める「避難準備」から名称が始まるため、高齢者等に避難を求める情報であることが伝わりにくい

- ・想定される浸水が浅く、上階への避難や高層階に留まることで安全確保できる住民等に対しても、立退き避難しか勧告・指示することができない
- ・高齢者等に早期避難を促すことができる明確な規定がない

・災害発生前に国が対策本部を設置できない

- ・都道府県及び市町村は、災害対策本部を災害発生前に設置できるのに対し、国は、非常災害が発生した場合にしか本部を設置することができない
- ・大規模広域避難が必要な「災害が発生するおそれ」の段階で、国・都道府県・市町村・民間事業者等が連携して対応する必要がある

・「災害が発生するおそれ」の段階で、地方公共団体が、避難先・避難手段の調整を行う仕組みがない

対応の方向性

①避難のタイミングを明確にするため、警戒レベル4の避難勧告と避難指示(緊急)を「避難指示」に一本化(現行で避難勧告を発令しているタイミングで、避難指示を発令する)

②災害が発生・切迫し、警戒レベル4での避難場所等への避難が安全にできない場合に、自宅や近隣の建物で緊急的に安全確保するよう促す情報を、警戒レベル5「緊急安全確保」として位置づけ

③早期の避難を促すターゲットを明確にするため、警戒レベル3の名称を「高齢者等避難」に見直し

警戒レベル	状況	住民がとるべき行動	行動を促す情報	参考(現行)
5	災害発生 又は切迫	命の危険 直ちに安全確保!	緊急安全確保※1	災害発生情報 (発生を確認したときに発令)
~~~~~ <警戒レベル4までに必ず避難!> ~~~~~				
4	災害の おそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示(注)	・避難指示(緊急) ・避難勧告
3	災害の おそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)
1	今後気象状況悪化 のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない

※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである

(注) 避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令する

- ・警戒レベル4避難指示で、上階への避難や高層階に留まることで安全確保できる住民等に対しては必ずしも立退き避難を求めないことを可能とする規定とし、屋内で安全確保することも促すことができるようにする
- ・警戒レベル3で高齢者等に避難すべきタイミングである旨を情報提供し、早期避難を呼びかけることができる規定とする

・「災害が発生するおそれ」の段階での国の対策本部設置の制度化

- ・広域避難の準備・開始の段階で、広域避難を円滑に行うために、「災害が発生するおそれ」の段階でも国が対策本部を設置し、本部長から地方公共団体の長や公共交通機関等に対し、必要な指示や協力を求めることができるように制度化

・「災害が発生するおそれ」の段階で、地方公共団体が避難先・避難手段の協議・要請を行える仕組みの制度化

避難情報関係

広域避難関係

# 令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ最終とりまとめ（概要）

## 課題と背景

## 対応の方向性

### 避難行動要支援者名簿関係

- 避難行動要支援者名簿は、98.9%の市区町村で作成を完了しているが、真に避難支援を要する者を正確に把握できていない場合がある。

- 避難行動要支援者名簿に掲載すべき者が掲載されないことを防ぐため、福祉専門職やかかりつけ医などの医療職のほか、地域の鍵となる人や団体との連携。

### 個別計画関係

※ 避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

- 過去の災害で高齢者や障害のある方が被害※を受けていることを踏まえれば、災害時の避難支援等を更に実効性のあるものにするためには、何らかの方策が必要である。

※過去の災害における高齢者の死者の割合

- ・ 令和2年7月豪雨 約79% ※65歳以上（うち熊本県 約85%）
- ・ 令和元年台風第19号 約65% ※65歳以上
- ・ 平成30年7月豪雨 約70% ※愛媛県、岡山県、広島県の死者数のうち、60代以上（うち市町村別死者数最大の倉敷市真備町 約80%） ※70歳以上

- 個別計画の策定が必要な者の優先度や個別計画の内容を検討する際には、当事者本人の心身の状況や生活実態等の情報が必要となる。

- 災害時の避難支援等を実効性のあるものとするためには個別計画の策定が有効。個別計画について、制度上、市区町村が策定に努めなければならないものとして位置付け、さらに取組を促進。

- 市区町村が策定の主体となり、福祉専門職、社会福祉協議会、民生委員等の日常の支援者及び地域住民と連携して策定。

- 災害の危険度の高いところなど優先度の高い方から個別計画を策定。並行して、本人（状況により、家族や地域）が記入する本人・地域記入の個別計画を策定。

- 人材の確保と育成を支援する仕組みづくり、市区町村の個別計画策定の取組に対する財政的な支援、また、モデル地区を設定した取組を実施し検証することが重要。

### 福祉避難所等関係

- 平素から利用している施設へ直接に避難したいとの声がある。
- 指定避難所として公表されると、受入れを想定していない被災者の避難により、福祉避難所としての対応に支障を生ずる懸念があるため、指定避難所としての福祉避難所の確保が進まないとの指摘がある。
- また、要配慮者の避難先となるべき福祉避難所など福祉的な支援を受けられる施設やスペース等の位置付けや在り方が明確でない。

- 個別計画の策定プロセス等を通じて、事前に避難先である福祉避難所ごとに受入れ者の調整等を行い、福祉避難所等への直接の避難を促進。

- 福祉避難所ごとに、受入対象者を特定してあらかじめ指定の際に公示することによって、受け入れ対象者とその家族のみが避難する施設であることを明確化し、福祉避難所における受け入れを促進。

- 小規模な施設やスペースでも、主として要配慮者の滞在が想定される場合は、福祉避難所の指定が適当であること等を明確化。

### 地区防災計画関係

- 地区防災計画は、地域のコミュニティレベルでの避難行動に大きく貢献するとともに、避難行動要支援者の把握や避難の呼びかけなどを通じて、個別計画を実践する上でも大変重要な役割を果たすことが期待される。
- 地区防災計画の普及について、地区住民等が計画素案を作成する際に、地区住民等の機運を高め、助言・誘導できるような計画作成支援者（地域での防災関係の有識者、市区町村職員など）が不足していることが課題である。

- 事例集など地区防災計画の普及啓発の取組とともに、計画素案作成を支援する仕組み、人材の育成の仕組みを構築。

- 個別計画とあわせて災害の危険度の高い所から優先的に策定を促すとともに、地区防災計画の素案の策定が、地区のあらゆる人が参画するものとなり、また、個別計画がある場合には整合を図れるよう、防災、福祉、医療的ケアを理解する方など地域の様々な分野の方が関わる環境を整える。