

第5節

風水害対策

【 風水害の現況と最近の動向 】

1. 平成25年中の主な風水害

平成25年中の風水害による人的被害は、死者70人（前年47人）、行方不明者7人（同3人）、負傷者620人（同950人）、住家被害は、全壊252棟（同538棟）、半壊2,218棟（同3,145棟）、一部破損7,768棟（同7,922棟）となっている（第1-5-1表、第1-5-1図）。

また、平成25年中に発生した台風の数も、平年より多い31個（昭和56年から平成22年までの30年

間の平均25.6個）であり、このうち日本列島へ上陸した台風の数も2個（同平均2.7個）と平年並みであった。

平成25年中の主な風水害については以下のとおり（第1-5-2表）。

（1）島根県及び山口県の大雨による被害等の状況

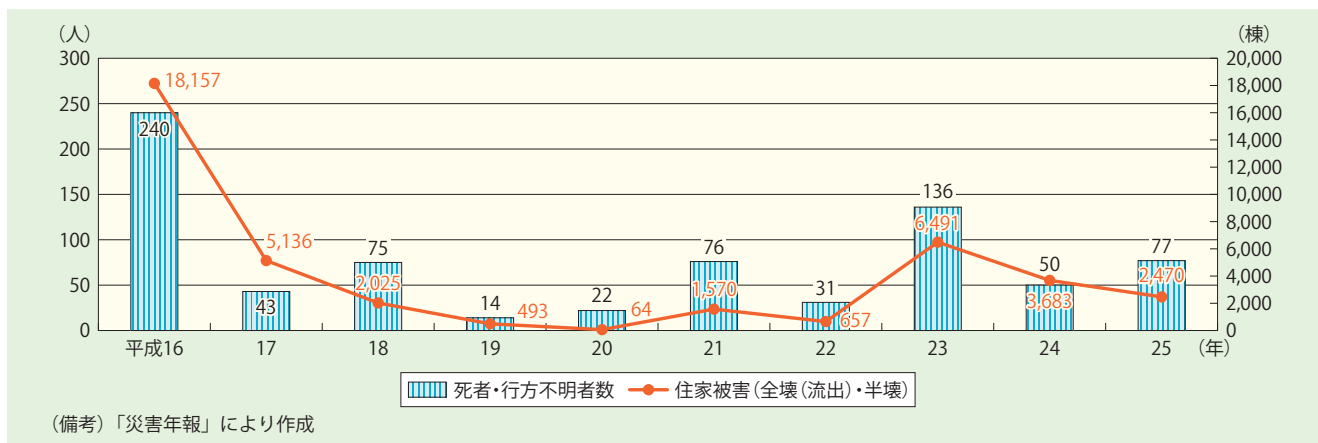
7月26日から8月3日にかけて、日本付近に暖かく湿った空気が流れ込んだことにより、西日本から北日本の広い範囲で大気の状態が非常に不安定となり、局地的に非常に激しい雨が降った。特に7月28日には、島根県と山口県で、午前中を中心に記

第1-5-1表 平成25年、平成24年の風水害被害

年	人的被害（人）			住家被害（棟）		
	死者	行方不明者	負傷者	全壊	半壊	一部破損
平成25年	70	7	620	252	2,218	7,768
平成24年	47	3	950	538	3,145	7,922

（備考）「災害年報」により作成

第1-5-1図 風水害による被害状況の推移



（備考）「災害年報」により作成

第1-5-2表 平成25年中の主な風水害による被害状況等

（平成26年10月31日現在）

番号	災害名	主な被災地	人的被害（人）			住家被害（棟）					災害対策本部設置都道府県数
			死者	行方不明者	負傷者	全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水	
(1)	島根県及び山口県の大雨	島根県・山口県	2	2	11	49	72	68	774	1,218	2
(2)	8月9日からの東北地方を中心とする大雨	東北	8	0	12	12	118	1	315	1,626	2
(3)	台風第18号	全国	6	1	143	48	208	1,394	3,011	7,078	6
(4)	台風第26号	関東	40	3	130	86	61	947	1,884	4,258	2

（備考）「消防庁被害報」により作成

録的な大雨となり浸水被害や土砂災害が発生した。島根県及び山口県の大雨による人的被害は死者2人（山口県）、行方不明者2人（島根県1人、山口県1人）、負傷者11人となっており、このほかに、土砂災害による住家や道路の被害、浸水被害が多数発生した。

県外からの応援活動として、島根県へは、鳥取県防災航空隊及び広島市消防航空隊、山口県へは、広島県防災航空隊、福岡市消防航空隊及び北九州市消防航空隊がそれぞれ出動し、救助活動等を実施した。

消防庁では、7月29日午前8時00分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室（第1次応急体制）」を設置し情報収集体制の強化を図った。

（2）8月9日からの東北地方を中心とする大雨による被害等の状況

8月9日に東北地方に日本海から暖かく湿った空気が流れ込み、大気の状態が非常に不安定となった。このため秋田県、岩手県を中心に猛烈な雨が降り、秋田県仙北市で発生した土石流により6人が死亡する被害が発生し、岩手県では2人が死亡する被害が発生したほか、負傷者12人となっている。また、土砂災害による住家や道路の被害、浸水被害が多数発生した。

県外からの応援活動として、岩手県へ宮城県防災航空隊が出動し、情報収集活動を実施した。

消防庁では、8月9日午前8時24分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室（第1次応急体制）」を設置し情報収集体制の強化を図った。

（3）台風第18号による被害等の状況

9月中旬に台風第18号が日本列島に上陸し、四国から北海道にかけての広い範囲で大雨となった。気象庁は、数十年に一度の降雨量になると予想されたため、9月16日午前5時5分、京都府、滋賀県及び福井県に対し、8月30日の運用開始後初となる大雨特別警報を発表し、最大級の警戒を呼びかけた。また、中国地方から北海道にかけて各地で暴風となり、和歌山県、三重県、栃木県、埼玉県、群馬県、宮城県及び北海道においては竜巻等の突風も発生した。

台風第18号による人的被害は、死者6人（岩手県1人、福島県1人、福井県1人、三重県2人、滋賀県1人）、行方不明者1人（兵庫県）、負傷者143

人となっており、このほかに、土砂災害による住家や道路の被害、浸水被害が多数発生した。

消防庁では、9月16日午前5時15分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室（第1次応急体制）」を設置し情報収集体制の強化を図った。

（4）台風第26号による被害等の状況（伊豆大島土砂災害）

10月中旬に台風第26号が日本に接近し、その影響で西日本から北日本の広い範囲で暴風、大雨となった。特に東京都大島町では、1時間に100mm以上の猛烈な雨が数時間降り続き、24時間の降水量が800mmを超えた。その影響で土石流が発生し、東京都大島町では、死者36人、行方不明者3人の被害が発生した。このほかに、死者4人（千葉県1人、東京都1人、神奈川県1人、静岡県1人）の被害が発生した。また、負傷者は130人となっている。

伊豆大島土砂災害では、東京都知事から消防庁長官に対して緊急消防援助隊の派遣要請が行われ、消防庁では直ちに消防庁長官から1都4県（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県及び静岡県）の緊急消防援助隊に出動を要請した。緊急消防援助隊は、延べ



緊急消防援助隊の夜間救助活動
(横浜市消防局提供)



消防団が重機を活用し、緊急消防援助隊を支援
(横浜市消防局提供)

479隊2,055人が出動し、大島町消防本部、大島町消防団、都内応援の東京消防庁と一体となって、多数の倒壊家屋や土砂からの救助活動を展開した。

消防庁では、10月15日午後6時00分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室（第1次応急体制）」を設置し情報収集体制の強化を図るとともに、甚大な被害状況から16日午前10時00分に消防庁次長を長とする「消防庁災害対策本部（第2次応急体制）」に改組した。

2. 平成26年1月から10月までの主な風水害（第1-5-3表）

（1）台風第8号及び梅雨前線の影響に伴う7月6日からの大雨等による被害等の状況

7月4日にマリアナ諸島付近で発生した台風第8号は、発達しながら日本の南海上を北上し、気象庁は、数十年に一度の強度の台風及び数十年に一度の降雨量になると予想されたため、7日から9日にかけて沖縄県宮古島地方と沖縄本島地方に暴風、波浪、高潮、大雨の特別警報を発表し、最大級の警戒を呼び掛けた。

台風第8号は、7月8日には大型で非常に強い勢力を保ったまま沖縄本島と宮古島の間を通過した後、北上した。九州の西海上で進路を東寄りに変え、10日の午前7時前に鹿児島県阿久根市付近に上陸後、そのまま九州を通過し、本州の太平洋沿岸を東に進んだ。

この台風の接近・通過に伴い、沖縄本島地方では記録的な大雨になったほか、台風周辺の湿った南風と梅雨前線の影響で、台風から離れた地域でも局地的に猛烈な雨が降り、浸水被害や土砂災害による被害が発生した。7月9日には長野県南木曾町読書にある木曾川支流の梨子沢で土石流が発生し、12歳の男子1人が死亡するなどの被害が発生した。

台風第8号等による人的被害は死者3人（福島県1人、長野県1人、愛媛県1人）、負傷者67人となっているほか、土砂災害による住家や道路の被害、浸水被害が多数発生した。

消防庁では、7月7日午前9時00分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室（第1次応急体制）」を設置し情報収集体制の強化を図った。

（2）台風第12号及び台風第11号に伴う大雨等による被害等の状況

7月29日にフィリピンの東海上で発生した台風第12号は、勢力を強めて大型の台風となり、7月31日から8月1日にかけて南西諸島に接近し、沖縄本島の西側を抜けた後、8月1日には暴風域を伴いながら鹿児島県奄美群島の徳之島の西北西を通過した。

この台風や南から暖かく湿った空気が流れ込んだ影響で、西日本の広範囲で大雨となった。8月1日からの積算雨量は3日に高知県で1,000mm、徳島県で600mmを越え、60万人以上を対象に避難勧告・避難指示が発令された。

また、7月29日にマリアナ諸島付近で発生した台風第11号は、比較的ゆっくりとした速度で北上し、8月10日午前6時過ぎ、強い勢力を保ったまま高知県安芸市付近に上陸した。その後、次第に速度を上げながら四国・近畿地方を通過し日本海を北上した。

この台風の影響で、西日本の太平洋側と東海地方を中心に1時間に80mm以上の猛烈な雨が降り、8月9日午後5時20分、三重県に対して大雨特別警報が発表され、約60万人を対象に避難指示が、約150万人を対象に避難勧告が発令された。

台風第12号及び台風第11号による人的被害は死者6人（愛知県1人、和歌山県1人、島根県1人、山口県2人、徳島県1人）、負傷者92人となっているほか、土砂災害による住家や道路の被害、浸水被害が多数発生した。

消防庁では、8月3日午前11時00分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室（第1次応急体制）」を設置し情報収集体制の強化を図った。

（3）8月15日から8月26日にかけての大雨等による被害等の状況

8月15日から17日にかけて、本州付近に前線が停滞し、前線に向かって南から暖かく湿った空気が流れ込んだ影響で、東日本と西日本では広い範囲で大気の状態が非常に不安定になった。このため、局地的に雷を伴って非常に激しい雨が降り、8月16日と17日の2日間に降った雨の量が、京都府福知山市や岐阜県高山市等で観測史上1位を更新する等、近畿、北陸、東海地方を中心に大雨となった。

その後も、前線に向かって暖かく湿った空気が流

れ込み、中国地方や九州北部地方を中心に大気の状態が非常に不安定となった。8月20日には、広島県で1時間に約120mmの猛烈な雨が降り、広島市では大規模な土砂災害が発生した。

また、8月23日から24日にかけては、北海道利尻富士町及び礼文町で50年に一度の記録的な大雨となった。

ア 8月15日から8月26日にかけての大雨等における被害等の状況(イ 8月19日からの大雨等による広島県における被害等の状況を除く)

8月16日から17日にかけては、京都府福知山市や岐阜県高山市等で48時間降水量が観測史上1位を更新する等、近畿、北陸、東海地方を中心に記録的な大雨となり、石川県羽咋市及び兵庫県丹波市では、土砂災害が発生した。また、北海道礼文町では、8月23日から24日にかけて記録的な大雨が降り、土砂災害が発生した。

8月15日から8月26日にかけての大雨等による人的被害は、死者8人(北海道2人、石川県1人、京都府2人、兵庫県2人、福岡県1人)、負傷者7人となっているほか、土砂災害による住家や道路の被害、浸水被害が多数発生した。

消防庁では、8月17日午後1時00分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室(第1次応急体制)」を設置し情報収集体制の強化を図った。

イ 8月19日からの広島県における大雨等による被害等の状況

日本付近に前線が停滞し、暖かく非常に湿った空気が流れ込み、8月19日夜から20日明け方にかけて、広島市を中心に猛烈な雨となり、安佐北区三入では1時間降水量101.0mm、3時間降水量217.5mmを観測するなど観測史上最大の値を記録した。この影響により、広島市安佐北区及び安佐南区では8月20日未明に166箇所です砂災害が発生し、多くの死者が出るなど甚大な被害となった。

8月20日午後0時30分、広島県知事から消防庁長官に対して緊急消防援助隊の派遣要請が行われ、消防庁では直ちに消防庁長官から、岡山県、鳥取県、高知県、大阪府に対して緊急消防援助隊の出動を要請した。その後、8月21日午後7時30分には、救助体制を強化するため、新たに消防庁長官から島根県、山口県、愛媛県に対して緊急消防援助隊の出動

を要請し、8月20日から9月5日までの17日間で延べ694隊2,634人が救助活動等を行った。

広島市における土砂災害による人的被害は、死者74人(広島市安佐南区68人、安佐北区6人)、負傷者44人となっているほか、土砂災害による住家や道路等の被害が多数発生した。

なお、安佐北区では、消防職員1人が住宅崩壊現場で住民の救助活動中、再崩落した土砂に巻き込まれ死亡している。

消防庁では、8月20日午前4時30分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室(第1次応急体制)」を設置し情報収集体制の強化を図るとともに、甚大な被害状況から、午前8時30分には国民保護・防災部長を長とする「消防庁災害対策本部(第2次応急体制)」に改組した。さらに、8月22日午前9時00分には、災害対策基本法第24条第1項に基づき、政府に「平成26年(2014年)8月豪雨非常災害対策本部」が設置されたことを受け、消防庁の体制を消防庁長官を長とする「消防庁災害対策本部(第3次応急体制)」に改組した。

(4) 台風第18号に伴う大雨による被害等の状況

9月29日午後3時にトラック諸島近海で発生した台風第18号は、発達しながら日本の南海上を北上し、大型で非常に強い勢力で南大東島の近海を通過して九州の南海上に達した。その後、進路を東寄りに変え、強い勢力を維持したまま潮岬の南を通過して、10月6日午前8時過ぎに静岡県浜松市付近に上陸した。台風と本州付近に停滞した前線の影響で、東日本の太平洋側を中心に大雨となった。また、沖縄・奄美と西日本・東日本の太平洋側を中心に暴風となり、猛烈なしけとなった。

この台風の影響で、静岡県では1時間に80mm以上の猛烈な雨が降ったところがあり、神奈川県や三重県でも1時間に70mm以上の大雨が降り、約360万人以上を対象に避難勧告・避難指示が発令された。

台風第18号による人的被害は、死者6人(茨城県2人、千葉県2人、神奈川県2人)、行方不明者1人(神奈川県)、負傷者72人となっているほか、土砂災害による住家や道路の被害、浸水被害が多数発生した。

消防庁では、10月5日午後0時00分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室(第1次応急体制)」を設置し情報収集体制の強化を図った。

〔5〕台風第19号に伴う大雨・暴風等による被害等の状況

10月4日午前3時にマーシャル諸島付近で発生した台風第19号は、発達しながらフィリピンの東海上を西に進み、8日午前3時から午後9時にかけて勢力が最大（中心気圧900hPa）となった。フィリピンの東海上で進路を北に変えて沖縄の南海上を北上し、10月12日午前0時半頃に大型で非常に強い勢力で沖縄本島付近を通過し、13日には東シナ海で進路を北東に変え、13日午前8時半頃鹿児島県枕崎市付近、13日午後2時半頃に高知県宿毛市付近、13日午後8時過ぎに大阪府泉佐野市付近にそれぞれ上陸した。

この台風により、沖縄・奄美と西日本から北日本にかけての太平洋側を中心に大雨や暴風となり、海上は猛烈なしけとなった。

台風第19号による人的被害は、死者3人（鳥取県1人、愛媛県2人）、負傷者96人となっているほか、土砂災害による住家や道路の被害、浸水被害が多数発生した。

消防庁では、10月11日午後5時00分に応急対策室長を長とする「消防庁災害対策室（第1次応急体制）」を設置し情報収集体制の強化を図った。

風水害対策の現況

1. 風水害対策の概要

梅雨前線の影響による大雨や台風の日本列島への接近・上陸は、しばしば日本列島に大きな被害をもたらしている。また近年は、短時間強雨の回数が増加傾向にあり、短時間に局地的に非常に激しい雨が降ることで中小河川の急な増水、アンダーパス^{*1}の浸水等を引き起こし、被害を生じさせる事例が多く発生している。

洪水、土砂災害、高潮、暴風・竜巻・突風などの風水害の様々な態様に対し、万全の対策がとられる必要がある。特に、避難勧告等の具体的な発令基準の整備、要配慮者^{*2}・避難行動要支援者^{*3}対策は、災害による人的被害を防ぐための対策として非常に重要であり、早急な体制整備が必要である。

消防庁では、都道府県や市町村に対して、人命の安全の確保を最重点とする風水害対策の実施、避難勧告等の判断・伝達マニュアルの作成、要配慮者・避難行動要支援者の避難支援対策の推進、避難路や指定緊急避難場所、指定避難所等の安全性の確保や地域住民への周知徹底など、迅速かつ安全な避難が行われるための取組の推進について、毎年、特に風水害の発生が多くなる出水期（梅雨期や台風到来期）を前に呼びかけを行っている。また、大雨による土

第1-5-3表 平成26年中の主な風水害による被害状況等

（平成26年11月5日現在）

番号	災害名	主な被災地	人的被害（人）			住家被害（棟）					災害対策本部設置都道府県数
			死者	行方不明者	負傷者	全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水	
(1)	台風第8号及び梅雨前線の影響に伴う7月6日からの大雨等	山形県・長野県・沖縄県	3	0	67	14	3	107	331	1,053	10
(2)	台風第12号及び台風第11号に伴う大雨等	全国	6	0	92	14	162	857	1,648	5,163	15
(3)	ア 8月15日から8月26日にかけての大雨等	近畿・北海道	8	0	7	35	129	3,034	2,117	3,406	6
	イ 8月19日からの広島県における大雨等	広島市	74	0	44	174	187	143	1,168	3,097	1
(4)	台風第18号に伴う大雨等	東海・関東	6	1	72	2	4	251	671	1,869	4
(5)	台風第19号に伴う大雨・暴風等	全国	3	0	96	0	6	128	102	734	9

（備考） 1 「消防庁被害報」により作成
 2 気象庁は、7月30日から8月26日にかけての各地での大雨について、「平成26年8月豪雨」と命名（表番号（2）、（3）の災害が該当）
 3 広島市の土砂災害では、消防職員1人が再崩落した土砂に巻き込まれ死亡

*1 アンダーパス：交差する鉄道や他の道路などの下を通過するために掘り下げられている道路などの部分をいう。周囲の地面よりも低くなっているため、大雨の際に雨水が集中しやすい構造となっている。
 *2 要配慮者：高齢者、障がい者、乳幼児その他の特に配慮を要する者
 *3 避難行動要支援者：要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者

砂災害の発生や、中小河川の急激な増水、地下空間の浸水による災害が発生していることにかんがみ、こうした事例に対しても注意を喚起しているほか、実践的な防災訓練の実施、防災知識の普及啓発について要請している（平成26年5月27日付消防災第186号「都道府県における風水害対策の強化について（通知）」（参照URL：http://www.fdma.go.jp/concern/law/tuchi2605/pdf/260527_sai186.pdf）、平成26年5月27日付消防災第187号「市町村における風水害対策の強化について（通知）」（参照URL：http://www.fdma.go.jp/concern/law/tuchi2605/pdf/260527_sai187.pdf）など）。

2. 避難勧告等の発令・伝達

風水害による人的被害を軽減するためには、危険な状況になる前に安全な場所への避難が行われることが重要である。市町村はあらかじめ定めた避難勧告等の発令基準に基づき迅速に避難勧告等を発令し、住民は避難勧告等の発令を迅速に把握し、又は、避難が必要であることを自らが察知し、災害発生前の迅速な避難が行われることが必要である。

（1）避難勧告等の判断・伝達マニュアルの改定・作成

平成17年3月、市町村において災害別に避難勧告等を発令する客観的な判断基準等を定めた避難勧告等の判断・伝達マニュアルを作成する際の参考となるよう、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」が策定された。

その後、土砂災害警戒情報や特別警戒等の新たな制度が運用されたことや、これまでの災害の教訓を踏まえ、有識者、地方公共団体及び国の関係機関の意見を聞きながら検討を進め、平成26年4月、ガイドラインの改定を行った。改定されたガイドラインは、都道府県を通じて市町村に通知し、避難勧告等の判断基準について見直し又は設定を行うよう依頼した。また、都道府県、国の関係機関にも、市町村の見直し等に際して積極的な助言を依頼した。

このガイドラインでは、市町村が発令する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、避難勧告等の判断基準を雨量や水位等、可能な限り定量的かつわかりやすい指標で示し、判断のために参照する情報も具体的に示している。

また、災害種別毎に避難が必要な区域の考え方が示されており、市町村は起こりうる災害種別に対応した区域を示して避難勧告等を発令するとされている。さらに、従来の避難所への避難（立ち退き避難）だけでなく、家屋内に留まって安全を確保すること（屋内安全確保）も「避難行動」の一つとするなど、「避難」に関する考え方をあらためて整理している。

また、出水期前の5月に都道府県及び市町村に対して通知を发出し、以下のような取組を要請した。

- 〔1〕 避難勧告等に係る発令の具体的な判断基準等をいまだに定めていない市町村にあっては、ガイドラインを参考にして、可能な限り定量的かつわかりやすい避難勧告等に係る発令の判断基準を速やかに設定すること。また、既に発令の判断基準を定めている市町村にあっては、ガイドラインを踏まえ再点検を行い、必要に応じて見直しを行うこと。また、気象状況及び地域の実情に応じ、情報収集や判断できる体制をあらかじめ整えること。
- 〔2〕 避難勧告等は、時機を失することなく、早めに出すことが基本であり、避難が必要な状況が夜間、早朝となる場合は、避難準備情報を発令すること。
- 〔3〕 防災気象情報の収集については、ガイドラインを参考とし、最新の情報の入手・把握に努めるとともに、必要に応じ、管区・地方気象台、国土交通省河川事務所、都道府県の県土整備事務所等に助言を求めること。
- 〔4〕 市町村長が気象台長等との間で気象に関する情報を必要な時に確実に交換することができるようにするなど、都道府県や気象台、河川管理者等との間の情報連絡体制をあらかじめ整備し、緊密な連携が図れるようにしておくこと。加えて、同一の水系を有する上下流の市町村間においては、相互に避難勧告等の情報が共有できるよう、平素から連絡体制を整備すること。
- 〔5〕 都道府県にあっては、市町村が〔1〕の設定や見直しを行うに当たり、気象台や河川事務所等と連携し、説明会の開催や技術的助言等の支援を行うこと。また、大雨、洪水等の警戒や土砂災害警戒情報など防災気象情報について、市町村の的確な避難勧告等の発令に資するため、平常時から気象台と連携し、で

きるだけ分かりやすく市町村に情報提供するとともに、市町村担当者の理解の向上を図ること。

(2) 放送事業者との連携体制の整備

避難勧告等を住民に伝達するためには、放送事業者との連携体制の整備が重要である。

このため、消防庁では、都道府県に対し、災害時における連絡方法、避難勧告等の連絡内容等について放送事業者とあらかじめ申し合わせるなど、放送事業者と連携した避難勧告等の伝達体制を確立するよう求めている。

(3) 情報収集・伝達体制の整備

市町村に対し、避難勧告等の発令に際し、最新の防災気象情報の入手・把握に努めるとともに、必要に応じ、管区・地方气象台、国土交通省河川事務所、都道府県の県土整備事務所等に助言を求めることを要請している。

さらに市町村に対し、避難勧告等の伝達について、防災行政無線（同報系）、緊急速報メールをはじめ、マスメディアとの連携や広報車・インターネット（ホームページ、SNS等）・コミュニティーFM等を活用した多様な伝達手段を整備・点検し、対象地域の住民等の安全確保のため、早い段階からの確実な防災情報の伝達を図ること、また、住民等の避難行動の判断に活用しやすいよう、住民等の立場に立ったわかりやすい情報提供に努めることを要請している。

3. 避難体制の整備、避難行動要支援者対策

昨今の風水害では、65歳以上の高齢者が多く犠牲となっている。高齢者や障がい者など、災害時に避難等の行動を行う際に支援を要する避難行動要支援者に対する支援体制の整備が重要である。

(1) 避難行動要支援者の支援体制の整備

政府としては、平成20年4月に中央防災会議で報告された「自然災害における『犠牲者ゼロ』を目指すための総合プラン」において、平成21年度までを目途に、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月策定、平成18年3月改訂）等

を参考に、市町村において災害時要援護者の避難支援の取組方針等が策定されるよう促進してきた。

しかし、平成23年の東日本大震災においては、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、障がい者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍となるなどの調査もなされた。他方で、例えば、消防職員・消防団員の死者・行方不明者は281名、民生委員の死者・行方不明者は56名にのぼるなど、多数の支援者も犠牲となった。

こうした東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年の災害対策基本法の改正において、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援がなされるよう、

- ① 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること
- ② 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること
- ③ 現に災害が発生、または発生のおそれが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること
- ④ 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずることなどが定められた。

これを受けて、市町村における新たな事務に係る取組方針等を示すため、平成25年8月、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の全面的な改定を行い、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」として、都道府県を通じて市町村に通知した。

(2) 指定緊急避難場所等の周知徹底及び安全確保等

災害時において住民等が迅速かつ的確な避難を行うため、指定緊急避難場所や指定避難所をあらかじめ指定し、地域住民等に周知徹底しておくとともに、安全性の確保を図る必要がある。

消防庁では、市町村に対して、住民が円滑かつ安全に避難できるよう、指定緊急避難場所や避難経路等の情報について、防災マップの配布等により、平常時から地域住民に周知徹底するとともに、局地的

大雨や集中豪雨による中小河川の氾濫、内水による浸水、土砂災害等の発生など、近年の豪雨災害等の特性を踏まえた指定緊急避難場所等の安全性の確保、移送手段の確保及び交通孤立時の対応についても配慮することを要請している。

4. 災害危険箇所に対する措置

災害危険箇所に関する情報の周知は、人的被害を未然に防ぐ意味でも非常に重要であり、平常時から、地域住民への周知や、危険箇所における標識の設置等が必要である。

市町村においては、洪水や高潮等による浸水想定区域や内水浸水想定区域、土砂災害警戒区域、土砂災害危険箇所等の災害発生のおそれのある危険箇所等の情報について、防災マップの作成・配布、標識の配置、広報誌、パンフレット等の配布、インターネットの利用、説明会の開催等による地域住民への周知が行われている。

消防庁では、市町村に対して、このような災害危険箇所の周知徹底の取組を引き続き推進するよう要請している。

5. 防災訓練の実施、防災知識の普及啓発等

災害被害の軽減のためには、普段から実践的な防災訓練を実施し、実際の災害時に地方公共団体の防災担当職員や消防職団員、住民等が迅速・的確に行動できるか検証しておくことが有効である。都道府県や市町村においては、台風等風水害や土砂災害を想定した実動訓練、図上訓練、通信訓練などが行われている。

また、被害を最小限にとどめるためには防災関係機関の活動のみならず、住民自らの災害に対する日常の備えが不可欠であり、地域防災の中核的役割を果たす消防団及び自主防災組織等が重要な役割を担っている。都道府県や市町村では消防団及び自主防災組織等の育成強化の取組が進められており、消防庁としてもこうした取組を推進している。特に、避難勧告等を発令するに当たっては、川の水位や土砂災害の監視情報など現場の情報を、いかに正確かつ迅速に把握することができるかが重要となるが、市町村の職員のみでは、現場の状況を十分に把握す

ることは難しい。そのため、刻々と変化する現場の状況を、地域に詳しい消防団員等の確認・報告を通じて、的確な避難勧告等の発令につなげるよう、地域ぐるみの防災体制の整備が重要である。

さらに、地域住民に対して、各種広報媒体を活用し、災害の前兆現象や危険性などの知識の普及啓発を進めることが災害被害の軽減に有効である。都道府県や市町村、消防機関等では、防災啓発のためのイベントや講演会などを実施し、台風や大雨の際の外出や田畑の見回り、屋根など屋外の高所に上がることを極力控えることや、河川や海岸・岸壁等危険な箇所には近付かないことなど、風水害の危険性についての住民への普及啓発に努めており、消防庁においても、啓発資料の作成等により、防災知識の普及啓発に努めている。

6. 災害別対策

(1) 洪水

流域に降った大量の雨水が河川に流れ込み、特に堤防が決壊すると、流域では大規模な洪水被害が発生する。

一方、近年、短時間に局地的に激しい雨が降り注ぎ、山間部や都市部の中小河川に一気に流れ込み、平常時には川遊びができるような穏やかな河川が増水して勢いを増し、氾濫して流域に甚大な被害をもたらす事例が各地で発生している。平成26年7月の台風第8号や8月の台風第12号及び台風第11号による大雨、また、8月15日から20日にかけての大雨では、局地的に降った非常に激しい雨等により、河川が増水し、全国各地で浸水被害が生じた。

特に洪水被害への対策として、消防庁では通知等



平成26年台風第11号の被災現場
(高知県四万十町)

により、市町村に対して以下の取組について要請している。

- 〔1〕 大雨、洪水等の警報や、雨量、河川水位に関する情報などの防災気象情報を的確に収集し早い段階から住民に伝達するとともに、避難勧告等は時期を失することなく早めに発令・伝達すること。
- 〔2〕 地下空間の施設管理者と連携し、地下空間での豪雨及び洪水に対する危険性について事前の周知を図り、浸水対策及び避難誘導等安全体制を強化すること。洪水時には迅速かつ的確に情報を伝達し、利用者の避難のための措置等を講じること。
- 〔3〕 大雨後の河川増水時、河川管理者と連携し、水辺利用者に対して速やかに安全な場所へ避難するよう注意を促すなど適切に対応すること。また、水難事故防止について啓発すること。

(2) 土砂災害

大雨の際には、土石流、地すべり、がけ崩れなどの土砂災害に厳重に警戒する必要がある。平成25年6月から8月の大雨、平成25年台風第26号や平

成26年台風第8号、第11号、第12号による大雨、8月15日から20日にかけての大雨では、多数の土砂災害が発生し、多数の死者・行方不明者、孤立集落を出す被害となった。

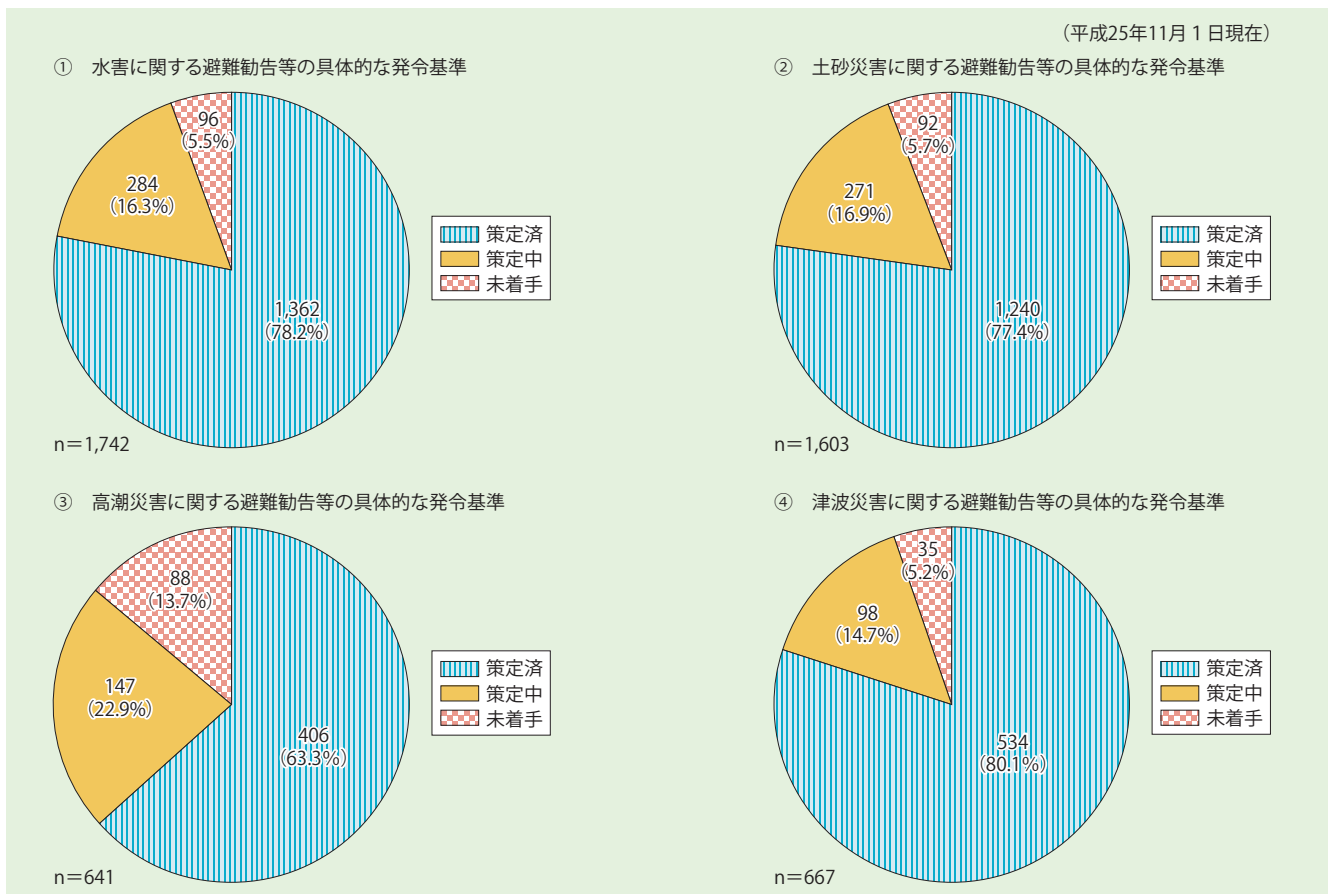
土砂災害対策に関しては、消防庁では通知等により、市町村に対して主に以下の項目について要請している。

- 〔1〕 特に要配慮者関連施設については、当該施設の利用者の円滑な避難が行われるよう土砂災害に関する情報の伝達方法を定めること。



平成26年広島県の土砂災害の被災現場
(広島県広島市)

第1-5-2図 避難勧告等の具体的な発令基準を策定している市町村の割合



〔2〕 例年、急傾斜地崩壊危険区域、地すべり防止区域等の指定区域以外の箇所においても土砂災害が発生していることから、従来危険性が把握されていなかった区域もあわせて再点検を行うこと。

さらに、平成26年9月には、同年8月20日に発生した広島市の土砂災害を踏まえ、関係府省庁において、「土砂災害など重大な自然災害に対する主な被害防止策」が取りまとめられ、消防庁では、都道府県及び市町村に対し、土砂災害危険箇所等の国民に対する緊急周知及び行政の体制整備に係る緊急点検、深夜を含めた災害リスク情報の的確な提供を要請している。

（3）高潮

平成11年（1999年）9月に熊本県不知火海岸で高潮により12人の死者が発生したこと等を踏まえ、消防庁では、平成13年3月に内閣府、農林水産省、国土交通省等と共同で、高潮対策強化マニュアルを策定した。

（4）竜巻・突風

竜巻や突風による災害は全国各地で発生している。

平成24年5月6日に、茨城県、栃木県及び福島県において複数の竜巻が発生し、死傷者や多くの住家被害が発生する被害となった。

この竜巻災害を受けて、消防庁では同年5月に、地元気象台などとも連携の上、気象情報に十分留意し、竜巻等突風災害に係る対応についての住民に対する周知、啓発等に努められるよう、通知や会議等において要請した。また、政府においては、関係府省庁からなる「竜巻等突風対策局長級会議」（事務局：内閣府）が開催され、8月に竜巻等突風に係る住民、市町村及び国の今後の取組等について報告が取りまとめられた。これを受けて、消防庁では同報告に留意の上、竜巻等突風対策に取り組むよう要請した。

また、平成25年においても、埼玉県越谷市等で竜巻等突風により大きな被害が発生したことにかんがみ、竜巻等突風対策局長級会議が開催され、予測情報の改善、災害情報等の伝達のあり方、防災教育の充実、建造物の被害軽減方策（窓ガラス対策等）、被災者支援の取組等について報告が取りまとめられた。消防庁及び気象庁では、平成25年4月より栃



平成25年9月2日の埼玉県越谷市の竜巻被害
（埼玉県越谷市提供）

木県及び茨城県、平成26年4月より関東地方一円において、消防本部に寄せられる竜巻等突風の発生に関する通報の内容を気象台に情報提供する試行的な取組を実施している。

風水害対策の課題

1. 避難勧告等に係る発令基準の策定支援

災害が想定される市区町村における避難勧告等に係る具体的な発令基準の策定状況をみると、水害に関する避難勧告等の具体的な発令基準を策定済の市区町村は、平成25年11月1日現在、78.2%（1,362団体）である。また、土砂災害に関して、策定済の市区町村は77.4%（1,240団体）となっている（第1-5-2図）。

避難勧告等に係る発令の判断基準をいまだに定めていない市町村にあっては、改定された「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」の趣旨を理解した上での避難勧告等に係る発令の判断基準の速やかな設定を、既に発令の判断基準を定めている市町村にあっては、現在の判断基準がガイドラインに照らして十分なものとなっているかの見直しを行うための支援を行う必要がある。

2. 避難行動要支援者の支援対策の推進

市町村における避難行動要支援名簿の作成を促進するなど、実効性のある避難行動要支援者の支援対策について、関係機関と連携しながら、取り組んでいく必要がある。