

□平成 21 年の風水害の概要と課題

総務省消防庁国民保護・防災部防災課

平成 21 年の風水害の概要

平成 21 年 7 月から 10 月にかけて、梅雨前線や台風等の影響による災害が相次いで発生した。

平成 21 年 7 月下旬に発生した「平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨」では、梅雨前線の活動が活発化し、中国地方や九州北部地方で局地的な大雨となり、特に山口県及び福岡県を中心に大きな被害が発生した。

平成 21 年 8 月上旬には、台風第 9 号によって九州地方から東北地方の広い範囲にかけて大雨となり、兵庫県佐用町では川が氾濫するなどして 20 名が死亡・行方不明となるなど、特に兵庫県を中心に大きな被害が発生した。

さらに 10 月上旬には、台風第 18 号によって日本列島の広い範囲で暴風および大雨となり、全国的に大きな被害が発生した。

平成 21 年中の風水害による人的被害は死

平成21年中の主な風水害による被害状況

災害名	主な被災地	人的被害(名)			住家被害(棟)						都道府県の災害対策本部設置(回)
		死者		行方不明者	負傷者	全壊	半壊	一部損	床上浸水	床下浸水	
		うち65歳以上									
平成21年7月 中国・九州北部豪雨	中国、九州	36	26	0	59	52	102	230	2,139	9,733	8
台風第9号 (8/8-8/11)	関東、近畿、 中国、四国	25	6	2	23	183	1,130	34	974	4,645	6
台風第18号 (10/6-10/9)	関東、中部	5	1	0	139	9	86	4,576	571	3,121	6
その他の風水害	—	8	3	0	67	2	6	189	837	4,198	18
計		74	36	2	288	246	1,324	5,029	4,521	21,697	38

(注) 台風第9号の行方不明者(2名)はいずれも65歳未満

者・行方不明者 76 名、負傷者 288 名、住家被害は全壊 246 棟、半壊 1,324 棟、一部破損 5,029 棟等となっている。

中国・九州北部豪雨では山口県防府市の特別養護老人ホームで土砂災害により多数の方が亡くなるなど、近年の風水害では高齢者等の災害時要援護者 1 が被災する事例が多く発生している。また、台風第 9 号では避難途中に被災して亡くなった方がいるなど、避難勧告等の発令についても改めて課題となったところである。

これらの災害を受けて、平成 21 年 8 月 13 日、関係府省庁(内閣府、消防庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、気象庁の 7 府省庁)連名で、通知「平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨及び平成 21 年台風第 9 号に伴う大雨を受けての対策について」を发出し(以下「7 府省庁連名通知」)、改めて市町村における避難勧告等の発令基準の策定の促進、災害時要援護者施設等の避難支援対策の重点的な実施などの対策を要請した。

本文では、平成 21 年中の風水害の特徴と課題について、7 府省庁連名通知の内容に触れながら記述する。

## 土砂災害対策

大雨により地盤が緩むと、崖くずれ、土石流、地すべり等の土砂災害が発生する可能性が高くなる。平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨では、山口県防府市での雨量が 3 日間で 332.0mm に達し、特別養護老人ホームで土砂災害により 7 名が亡くなるなど、山

口県防府市内では土砂災害により 14 名が犠牲となった(このほか、特別養護老人ホームで被災したあと病院へ入院し死亡した 5 名について災害関連死と認定された)。

毎年、土砂災害により多数の犠牲者が発生しており、昭和 42 年から平成 17 年までの間の自然災害(地震等を含む。ただし阪神・淡路大震災を除く)による死者のうち 42%が土砂災害によるものであるというデータもある<sup>2</sup>。

土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(以下「土砂災害防止法」という。)では、都道府県が指定した土砂災害警戒区域ごとに市町村が「土砂災害に関する情報の収集及び伝達、予報又は警報の発令及び伝達、避難、救助その他当該警戒区域における土砂災害を防止するために必要な警戒避難体制に関する事項について定める」ものとし、特に警戒区域内にある災害時要援護者関連施設については「当該施設の利用者の円滑な警戒避難が行われるよう前項の土砂災害に関する情報、予報及び警報の伝達方法を定める」ことが明記されている。

土砂災害防止法に基づき、都道府県による土砂災害警戒区域の指定、当該区域における市町村による警戒避難体制の整備等が進められているところであるが、中国・九州北部豪雨等の災害発生状況を踏まえ、7 府省庁連名通知では、土砂災害防止法に基づく前述の取組を実施すること、及び以下の点などについて改めて要請した。

○都道府県においては、土砂災害防止法に基づき、警戒避難体制の整備等に関する調査を実施し、速やかに土砂災害

警戒区域等の指定を実施すること。

○市町村においては、都道府県における土砂災害警戒区域の指定がなされるまでの間であっても、土砂災害危険箇所など土砂災害の危険性の高い地域については、必要な警戒避難体制を整備すること。

○市町村においては、都道府県から通知される大雨、洪水等の警報や土砂災害警戒情報等の気象に関する情報について、避難勧告等の発令の重要な判断材料にすること。また、都道府県から提供される雨量、土砂災害危険度などの土砂災害警戒情報を補足する情報を活用し、避難勧告等の発令の参考とすること。

○土砂災害に対して住民等を啓発するための土砂災害防止教育を推進するとともに、「土砂災害・全国統一防災訓

練」などを活用し、土砂災害に対する地域防災力の強化を図ること。

がけ崩れ、土石流、地すべりなどの危険な現象が起こる前に、安全な場所に避難するなどの適切な対応がとられるよう、平時から警戒避難体制を整備するとともに、実効的な訓練、積極的な啓発を実施していく必要がある。

### 災害時要援護者の避難支援対策

平成21年7月中国・九州北部豪雨では特別養護老人ホームが被災し、多数の高齢者が犠牲となった。平成21年の風水害による死者・行方不明者76名のうち36名(47.4%)が65歳以上の高齢者であり、これは全人口に占める65歳以上の高齢者の割合22.5%(平成21年4月現在)と比較しても高

### 市町村における災害時要援護者の避難支援対策の実施状況

全体計画など (全1,750団体)	策定済	63.1%	1,104団体
	平成22年度中策定	33.8%	591団体
	平成23年度以降策定	3.1%	55団体
要援護者名簿 (全1,750団体)	整備中	88.7%	1,552団体
	未着手	11.3%	198団体
個別計画 (全1,750団体)	策定中	72.7%	1,273団体
	未着手	27.3%	477団体

(注) 1 消防庁調べにより作成。平成22年3月31日現在。

2 「全体計画など」とは、各市区町村が地域の実情を踏まえ、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにしたものを示す。

3 「要援護者名簿」とは、要援護者の名前等が掲載され、災害時に、自治会・町内会、自主防災組織、民生委員等が避難支援や安否確認等を行う際に活用できるものを示す。

4 「個別計画」とは、個々の要援護者ごとに避難支援者との関連付け等を明らかにした具体的な計画で、災害時に、自治会・町内会・自主防災組織、民生委員等が避難支援を行う際に活用するものを示す。

い割合を占めている。特に、中国・九州北部豪雨では犠牲者のおよそ4分の3が65歳以上の高齢者であった。

大雨等による被害の発生が予想される場合は、事前に安全な場所に避難することが何よりも重要であり、特に、避難に支援を要する災害時要援護者については「誰が、誰を、どのように避難支援するか」を事前に決め、災害時に避難支援体制が機能するか事前に訓練しておくことが被害軽減につながる。

こうしたことから市町村では、「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、災害時要援護者の避難支援の取組方針の策定が進められている。7府省庁連名通知では改めて市町村に対して、災害時要援護者の避難支援対策の推進を図り、避難支援計画を策定することを求めている。

平成21年度末現在における市町村の災害時要援護者避難支援対策の取組状況をみると、「全体計画など」を策定済みの市町村数は全体の63.1%、自治会・町内会、自主防災組織、民生委員等が災害時の安否確認に利用する「災害時要援護者名簿」の整備を進め

ているのは88.7%、災害時要援護者一人ひとりの避難支援方策を記した「個別計画」の作成を進めているのは72.7%である。市町村には、関係機関と連携しながら、実効性のある災害時要援護者対策に引き続き取り組んでいくことが求められている。

### 避難勧告等の発令・伝達

風水害から身を守るためには、事前に安全な場所に避難することが大原則であるが、過去の災害においては、避難勧告等の発令、住民への伝達、住民の避難行動の実施について課題を残した事例がしばしばみられたところである。平成21年台風第9号では、兵庫県佐用町において夜間に河川が増水・氾濫する中、避難途中に濁流に流されて亡くなる事例が発生している。

こうした状況を踏まえ、7府省庁連名通知では以下の点について改めて要請を行った。

- 避難勧告等の発令判断基準を定めていない市町村は、「避難勧告の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（平

市町村による避難勧告等の具体的発令基準の策定状況

水害 (対象:1,795団体)	策定済 826 (46.0%)	策定中 728 (40.6%)	未着手 241 (13.4%)
土砂災害 (対象:1,636団体)	策定済 678 (41.4%)	策定中 728 (44.5%)	未着手 230 (14.1%)
高潮災害 (対象:628団体)	策定済 199 (31.7%)	策定中 303 (48.2%)	未着手 126 (20.1%)

(注) 消防庁調べにより作成。平成21年11月1日現在

成17年3月策定)に沿って、判断基準を速やかに作成すること。

○既に判断基準を定めている市町村は、基準に沿った適正な運用を行うとともに、現在の判断基準について再点検を行うこと。

○その際、浸水により避難所までの歩行等が危険な状態になった場合その他不測の事態の避難のあり方についても併せて周知すること。

○都道府県にあつては、市町村が判断基準の作成及び再点検を実施するに当たって、説明会の開催や技術的助言を行うこと。また、市町村の的確な避難勧告等の発令のため、平時から気象台と連携し、大雨、洪水等の警報や土砂災害警戒情報等の気象に関する情報について、できるだけわ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。

風水害による災害が想定される市町村における避難勧告等の発令の判断基準の策定状況を見ると、水害に対しては46.0%、土砂災害に対しては41.4%、高潮災害に対しては31.7%が発令基準を策定済みであるが、未だ策定されていない市町村には、来るべき風水害に対して適切に対処できるよう、早急な基準策定が求められる。

## 風水害による犠牲者を出さないために

風水害による犠牲者を減らすための基本事項は「事前に安全な場所に避難する」ことである。前線や台風による大雨は地震とは

異なり、大雨が降る可能性があることを事前に予測できることが多い。そのような場合に、土砂災害発生の危険性や災害時要援護者の安全に留意しながら、住民が適切な避難行動をとることができるよう、実効的な防災体制の整備が求められている。

一方で、近年は狭い範囲に短時間にもたらされる大雨(いわゆる「ゲリラ豪雨」)による災害にも注目が集まっており、平成21年においても、沖縄県の市街地の河川で短時間強雨を原因とする鉄砲水が発生し、4名が亡くなる事故が発生している。

こうした局地的、短時間の大雨の際には、市町村が適切な避難勧告等を発令する時間的余裕がない状況も想定されることから、住民が普段から大雨災害の危険性を理解し、「自らのいのちは自らで守る、自分たちの地域は自分たちで守る」という自発的な自助・共助意識の下に適切な防災行動をとることができるよう、平常時からの訓練、啓発を通して、地域における防災力を向上させることが重要である。

- 1 必要な情報を迅速かつ的確に把握し、安全な場所に避難するという一連の行動をとるのに支援を要する人を言い、一般的に高齢者、障がい者、外国人、乳幼児、妊婦等が挙げられる。
- 2 国土交通省砂防部第1回土砂災害対策懇談会(H19.2.20)資料より