

## Step 2 個別避難計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定

個別避難計画作成に当たっては、区市町村の限られた体制の中で、できるだけ早期に作成されるよう、優先度が高い方から作成することが適当であり、内閣府取組指針等において、「優先度が高いと市町村が判断した者について、地域の実情を踏まえながら、改正法施行後からおおむね5年程度で取り組んでいただきたい。」とされています。

区市町村において優先度を判断する目安としては、次のような事項が挙げられますので、地域の実情を踏まえ、各区市町村における優先度の基準を設定します。

### <優先度を判断するポイント>

- ①地域におけるハザードの状況（洪水・土砂災害・津波等の危険度の想定）
  - ・河川：浸水想定区域など（「浸水深が●m以上」や「建物倒壊が予想される」地域などの自治体の状況・実情に応じ設定）
  - ・河岸・河川沿い：津波浸水想定・津波災害警戒区域・津波災害特別警戒区域など
  - ・傾斜地：土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域など
  - ・噴火に伴う火山現象による影響範囲：火山災害警戒区域など 等
- ②対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
  - ・重度の要介護や障害のある者、人工呼吸器使用者等、自力での判断や避難が困難な者など
- ③独居等の居住実態、社会的孤立の状況
  - ・避難をともにする家族の避難支援力が弱い場合、避難行動要支援者が独りで被災する可能性がある場合など

## 1. 地域におけるハザードの状況

内閣府取組指針において、個別避難計画作成の優先度を判断するポイントとして地域におけるハザードの状況（洪水・土砂災害・津波等の危険度の想定）が挙げられており、「ハザードマップ上、危険な場所に居住する者については、特に優先的に作成すべきである。」とされています。

以下に、内閣府「避難情報に関するガイドライン」や東京都「首都直下地震等による東京の被害想定」で示されている災害種別毎の避難行動の特徴及び災害リスクのある地域の例を示しますので、計画の作成に当たっては、区市町村において定めているハザードマップ等を踏まえ、優先度を検討してください。

### （1）洪水等

洪水浸水想定区域等の災害リスクのある区域等の居住者等の避難行動は、立退き避難が基本とされていますが、ハザードマップ等により屋内で身の安全を確保できるか等を確認できた場合、自らの判断で屋内安全確保することも可能とされています。

洪水予報河川及び水位周知河川以外の河川や水路・下水道等の氾濫により、短時間の集中豪雨等で浸水が発生し、避難情報の発令が間に合わないことがあることも考慮し、防災気象情報や河川の状況等を注視し、各自の判断で早めに避難行動をとることが必要とされています。

## 令和2年7月豪雨による被害

令和2年7月3日から7月31日にかけて、日本付近に停滞した前線の影響で、暖かく湿った空気が継続して流れ込み、各地で大雨となりました。九州南部、九州北部、東海、及び東北の多くの地点で、24、48、72時間降水量が観測史上1位の値を超えました。死者82名、行方不明者4名、住家の全半壊等4,558棟、住家浸水13,934棟と極めて甚大な被害が広範囲で発生しました。



**福岡県久留米市筑後川流域の浸水被害状況**  
久留米市、佐賀市などで約9,000ha、約2,000戸が浸水



**熊本県人吉市球磨川流域の浸水被害状況**  
人吉市、球磨村などで約1,060ha、約7,400戸が浸水

国土交通省「令和2年7月豪雨による被害と対応」

([https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/hazard\\_risk/dai05kai/dai05kai\\_sankosiry02.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/hazard_risk/dai05kai/dai05kai_sankosiry02.pdf)) を加工して作成

## (2) 土砂災害

土砂災害は突発的に発生することが多く、発生してから避難することは困難であるとともに、木造住宅を流失・全壊させるほどの破壊力を有し、屋内では身の安全を確保することができないため、土砂災害警戒区域等の居住者等の避難行動については、立退き避難が基本とされています。

### 平成 30 年 7 月豪雨による被害

平成 30 年 7 月豪雨では、西日本を中心に、広域的かつ同時多発的に水害・土砂災害が発生し、洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域において、避難行動を促す情報が発令されていたにもかかわらず、人的被害が多く発生しました。死者 237 名、行方不明者 8 名、家屋の全半壊等 22,001 棟、家屋浸水 28,469 棟の極めて甚大な被害が広範囲で発生しました。



広島県安芸郡の土石流等被害状況



山口県岩国市の土石流等被害状況

国土交通省「平成30年7月豪雨災害の概要と被害の特徴」  
([https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/hazard\\_risk/dai01kai/dai01kai\\_siryou2-1.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/hazard_risk/dai01kai/dai01kai_siryou2-1.pdf)) を加工して作成

### (3) 高潮のリスクがある場合

高潮浸水想定区域等の居住者等の避難行動は立退き避難が基本とされていますが、ハザードマップ等により屋内で身の安全を確保できるか等を確認できた場合、自らの判断で屋内安全確保することも可能とされています。

台風接近時には潮位が急激に上昇するため、潮位がまだ低いからという理由で避難しないと、避難し遅れ被災するおそれがあるとされ、また、台風や温帯低気圧等の接近が予想される時には、海沿いや高潮が遡上する河川の周辺には近づかないようにすることが必要とされています。

## 平成 16 年台風 16 号による被害

平成 16 年台風 16 号は、8 月 30 日に鹿児島県串木野市付近に上陸、九州を縦断した後、山口県から能登半島沖を進み、31 日には北海道に再上陸しました。この台風は、年間で最も潮位が高くなる時期と台風の襲来が一致したうえ、気圧低下の吸い上げ効果による海面上昇、強い風による吹き寄せという 3 つの条件が重なったことから、瀬戸内地方に高潮による大きな被害をもたらしました。

香川県高松市では、台風 16 号による高潮で、潮位が護岸を約 70cm 程度上回り、960ha、15,651 戸の浸水が発生し、死者 2 名の被害が発生しました。



台風 16 号による高松市内の浸水被害状況

国土交通省 Web サイト

「高潮による主な被害（平成 16 年 台風 16 号、高松市）」

(<https://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/kaigandukuri/takashiobousai/03/index.html>) を加工して作成

#### (4) 津波

津波浸水想定区域の居住者等の避難行動は立退き避難が基本とされており、避難先としては、高台、津波避難ビル・津波避難タワー等の指定緊急避難場所等、可能な限り高い場所が考えられるとされています。

津波は突発的に発生することから、津波浸水想定等の居住者等は、地震に伴う強い揺れ又は長時間ゆっくりとした揺れを感じた場合、気象庁の津波警報等の発表や市町村長の避難指示の発令を待たずに、自主的かつ直ちに可能な限り高く安全な場所に避難することが必要とされています。

### 東日本大震災による被害

東日本大震災で特に人的被害の大きかった県は、宮城県で死者 10,365 人、行方不明者 1,394 人、次いで岩手県で死者 4,976 人、行方不明者 1,205 人、福島県で死者 2,686 人、行方不明者 226 人となっています。

平成 24 年 9 月 6 日付けの警察庁の広報資料によると、死因別の割合は溺死が約 90% を占めています。また、岩手県、宮城県、福島県合計の平成 24 年 8 月 31 日時点の年齢別死亡の割合としては、過半数を超える 56.35% が 65 歳以上の高齢者であり、津波から逃げ遅れて死亡した高齢者が多かったことが分かります。

被災地域で死者数・行方不明者数が多い理由は津波であり、下の 2 つの写真（仙台市若林区荒浜）を比較してみると津波襲来後はほとんどの建物が流され基礎しか残っていないことが分かります。



津波襲来前



津波襲来後

総務省消防庁「東日本大震災記録集（平成 25 年 3 月）」  
([https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinihon/item/higashinihon001\\_14\\_03-03-03.pdf](https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinihon/item/higashinihon001_14_03-03-03.pdf)) を加工して作成

## (5) 地震による火災

木造住宅密集地域が大規模に連担している地域では、地震発生時に建物倒壊が多く発生する可能性があり、その後に火災延焼被害を受けやすいとされています。また、木造住宅密集地域では、既存不適格である古い建物が多いため、地震時にはモルタル等の外壁がはがれ、平常時よりも火災のリスクが高まります。

火災は、風向き等により火災の延焼方向が変わることや、同時に多発する可能性もあるため、平常時から一時集合場所、避難場所及び避難経路等を確認しておく必要があります。また、地震発生時にはまずは身の安全を確保し、火災の危険や避難指示がある場合には一時集合場所や避難場所へと避難することが必要です。

### 阪神・淡路大震災による被害

阪神淡路大震災では、地震発生直後から各地域において、火災が同時多発的に発生しており、特に神戸市内が、多数の火災により大きな被害を受けました。

神戸市では、火災は、地震発生直後には少なくとも市内 50 か所以上で同時多発的に発生しています。さらに、地震により消火栓が使用できなくなったことによる水利不足に加えて、建物倒壊、道路陥没等道路状況の悪化により消火活動は困難を極めました。

特に、木造家屋が密集している兵庫区や神戸市の地場産業であるケミカルシューズ関連工場の密集している長田区、須磨区では大規模な火災に移行しました。



神戸市内の火災の状況



神戸市長田区の火災の状況

総理府阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌（平成 12 年 2 月）」  
神戸市 Web サイト「消防機関の対応」

(<https://www.city.kobe.lg.jp/a21572/bosai/shobo/hanshinawaji/taio.html>)  
を加工して作成

## 2. 対象者の心身の状況、社会的孤立の状況

内閣府取組指針において、個別避難計画作成の優先度を判断するポイントとして地域におけるハザードの状況の他に次の2点が挙げられています。

○対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度

重度の要介護や障害のある者、人工呼吸器使用者等、自力での判断や避難が困難な者など

○独居等の居住実態、社会的孤立の状況

避難をともにする家族の避難支援力が弱い場合、避難行動要支援者が独りで被災する可能性がある場合など

避難行動要支援者の心身の状況等の情報の取扱いについては、福祉専門職等から提供を受けることが可能ですが、区市町村の内部の情報を活用することも考えられます。

区市町村内部での情報の活用について、災害対策基本法第49条の14第4項では、地域防災計画に基づく個別避難計画の作成に必要な限度で、避難行動要支援者に関して区市町村が保有する情報を、その保有に当たって特定された目的以外の目的のために区市町村の内部で利用できるとされており、「個別避難計画の作成に必要な限度」には、計画作成の検討段階において必要な個人情報の取得も含むものとされています。

### 【取組のポイント】

- ・優先度の検討は、あくまで必要な方に早期に個別避難計画を作成するための手段であり、優先度を検討すること自体が目的ではないことに留意ください。また、例えば、優先度の検討に先立ち、必要な経験を蓄積すること等を目的として、計画の作成に取り組むなど、弾力的に運用することが大切です。
- ・名簿に掲載等されている方について、検討の結果、全員、優先度が高いと整理し計画作成に取り組むことも問題はありません。
- ・優先度の設定に当たっては、机上で検討するだけでなく、実際に避難行動要支援者を訪問し、どのような支援が必要なのかを理解することも大切です。
- ・避難行動要支援者への支援体制ができている地域、災害危険度が高い地域など、モデル地区で先行的に計画を作成してから、作成範囲を広げていく方法も有効です。

事例  
1

福祉専門職による優先度判定のためのチェックシートを作成  
⇒各項目を点数化し、合計点により、計画作成の優先順位を決定

課題

対象者やその家族の判断能力などをはじめとする、行政で把握できていない心身・居住の状況を整理する必要がある。

取組の方針や内容

専門職の経験年数などに回答が左右されないよう、客観的に判断できる項目で対象者の状況を整理するための内容を精査。

取組の成果・結果

チェックシート作成を依頼した約 160 名分の専門職の 8割から速やかに回答をいただいた。回答結果をもとに、避難支援の必要性が高い方から取組を進めることができた。

成果が得られた理由

問い合わせの手間を減らせるよう、説明動画を市ホームページに掲載した。直接訪問してチェックシート作成を依頼することで、その場で専門職の疑問を解決することができた。

滋賀県大津市(令和4年度「内閣府個別避難計画作成モデル事業報告書」より)

チェックシート様式