

平成28年11月11日(金) 第22回地方公共団体の危機管理に関する懇談会

台風10号による豪雨災害への対応について

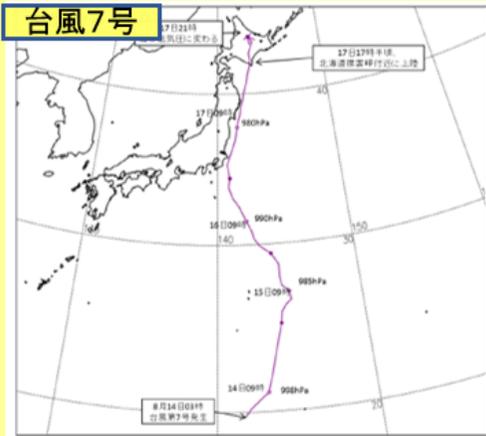


内閣府（防災担当）

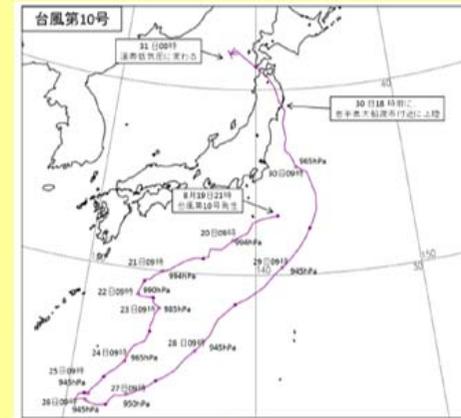
平成28年台風第7号、11号、9号、10号(概要)

○8月に相次いで発生した台風第7号、11号、9号は、それぞれ8月17日、21日、23日に北海道に上陸。台風第10号は、8月30日に暴風域を保ったまま岩手県に上陸し、東北地方を通過して日本海に抜けた。これらの台風等の影響で東日本から北日本を中心に大雨や暴風となり、特に北海道と岩手県では記録的な大雨となった。

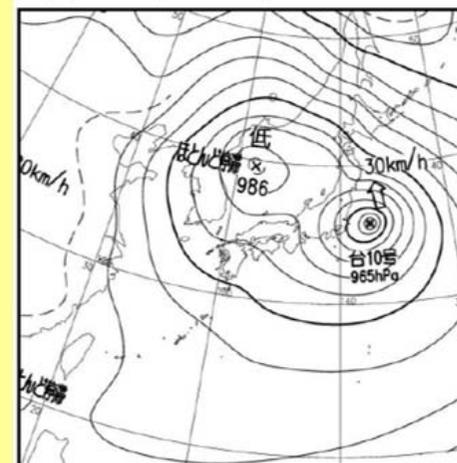
台風7号(8月17日)・9号(21日)・11号(23日)



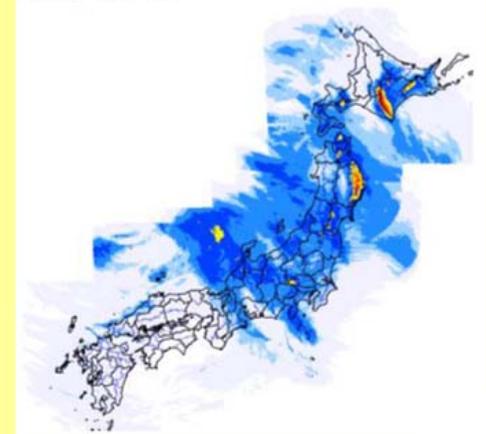
台風10号(8月30日)



8月30日09時



8月30日



平成28年台風第10号(被害状況)

- 岩手県のグループホームで入所者9名が亡くなるなど、北海道及び岩手県を中心に死者22名、行方不明者5名、住家の全半壊2,872棟等の多数の被害が発生。(10月27日現在)
- 岩手県(久慈市、岩泉町)では、河川氾濫や土砂崩落等により多数の地域が孤立。

■ 人的被害・住家被害の状況 (平成28年10月27日現在)

	人的被害				住家被害				
	死者(人)	行方不明者(人)	重傷(人)	軽傷(人)	全壊(棟)	半壊(棟)	一部破損(棟)	床上浸水(棟)	床下浸水(棟)
北海道	2	2		1	30	91	913	135	302
青森県			3	4			136	2	24
岩手県	20	3		4	472	2,279	75	104	1,357
宮城県			1				12		6
秋田県			1				3		
福島県							1		
全国計	22	5	5	10	502	2,370	1,140	241	1,689

■ 孤立の状況 ・ 最大535世帯1,093人 (9月2日6時現在) ⇒ 9月18日に全て解消



道路被害(北海道清水町)



グループホーム「楽ん楽ん」(岩手県岩泉町)

被害状況の写真(北海道)



清水町 落橋等



新得町 新得駅付近



帯広市 農作物被害



南富良野町 ポテトチップス工場

被害状況の写真(岩手県)



岩泉町グループホーム「楽ん楽ん」



通常

龍泉洞入口付近



岩泉町安家地区



久慈市街地

平成28年台風第10号(政府の体制)

8月26日 16:00 関係省庁災害警戒会議

29日 13:30 関係省庁災害警戒会議

31日 8:50 総理指示

8:57 関係省庁局長級会議

内閣府情報先遣チームを岩手県・北海道に派遣

13:00 関係省庁災害対策会議 ※以降、計7回開催

内閣府大臣政務官を団長とする政府調査団派遣
(岩手県:8/31~9/1)

9月 2日 政府現地連絡調整室設置(岩手県)(~9/16)

5日 内閣府防災担当大臣を団長とする政府調査団派遣(北海道)

11日 内閣府防災担当大臣の現地視察(岩手県)

14日 安倍内閣総理大臣の現地視察(北海道)

10月8日 安倍内閣総理大臣の現地視察(岩手県)

避難所・避難者数の状況(推移)

道県名	市町村名	(避難所数)																				備考		
		避難者数																						
		9/2	9/3	9/4	9/5	9/6	9/7	9/8	9/9	9/10	9/11	9/12	9/13	9/14	9/15	9/16	9/20	9/23	9/27	9/29	10/3	10/6	10/13	
北海道	稚内市	—	—	—	—	(9)	(6)	(3)	(5)	(3)	(1)	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	稚内市は、災害救助法の適用外
	南富良野町	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	日高町	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(2)	—	—	—	(2)	—	—	—	—	—	—	—	日高町は、災害救助法の適用外
	新得町	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	清水町	(3)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	幕別町	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	芽室町	—	—	—	—	(1)	—	—	(2)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	羅臼町	—	—	—	—	—	—	—	—	(2)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	羅臼町は、災害救助法の適用外
	計	(10)	(9)	(9)	(9)	(19)	(15)	(12)	(17)	(11)	(7)	(4)	—	—	—	(2)	—	—	—	—	—	—	—	
		216	164	135	95	302	181	99	183	53	40	17	—	—	—	10	—	—	—	—	—	—	—	
岩手県	宮古市	(5)	(4)	(4)	(3)	(3)	(3)	(3)	(43)	(3)	(1)	(1)	(1)	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	久慈市	(8)	(7)	(6)	(4)	(8)	(4)	(4)	(20)	(8)	(6)	(6)	(3)	(2)	(2)	(2)	(1)	—	—	—	—	—	—	
	釜石市	(1)	(1)	(1)	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	岩泉町	(8)	(6)	(6)	(7)	(7)	(7)	(7)	(9)	(9)	(9)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	
	田野畑村	(2)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(6)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	
	野田村	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(10)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	—	—	—	—	—	
	普代村	(7)	(1)	—	—	—	—	—	(7)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
		計	(32)	(22)	(19)	(17)	(20)	(16)	(16)	(95)	(22)	(18)	(17)	(14)	(13)	(12)	(12)	(11)	(10)	(9)	(9)	(9)	(9)	(9)
		832	776	705	526	515	510	501	2,039	504	457	442	424	406	395	395	386	380	367	357	310	282	251	
合計		(42)	(31)	(28)	(26)	(39)	(31)	(28)	(112)	(33)	(25)	(21)	(14)	(13)	(12)	(14)	(11)	(10)	(9)	(9)	(9)	(9)	(9)	
		1,048	940	840	621	817	691	600	2,222	557	497	459	424	406	395	405	386	380	367	357	310	282	251	

※台風第10号以外の大雨によるものを含む。

平成28年台風10号に伴う災害救助法の適用状況等について

1. 災害救助法の目的

- 災害に対して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会秩序の保全を図ること。

2. 救助の種類

- 避難所の設置
- 応急仮設住宅の供与
- 炊き出しその他による食品の給与
- 飲料水の供給
- 被服、寝具その他生活必需品の給与・貸与
- 医療・助産
- 被災者の救出
- 住宅の応急修理
- 学用品の給与
- 埋葬
- 死体の捜索・処理
- 障害物の除去

3. 北海道及び岩手県の状況

○ 災害救助法の適用(8月30日)

適用市町村:北海道(20市町村)、岩手県(12市町村)

○ 応急仮設住宅の整備(予定)状況(10月20日現在)

①北海道:建設型及び借上げ型仮設住宅ともになし

②岩手県:建設型仮設住宅(新規):204戸(すべて岩泉町)

建設型仮設住宅(東日本大震災時既設分):64戸

借上げ型仮設住宅:34戸

被害に係る経緯

時刻	8月30日の主な動き
5:19	● 盛岡地方気象台が岩泉町に大雨警報を発表(雨のピークは30日夕方、3時間最大雨量130ミリ)
9:00頃	● 岩泉町が町内全域に避難準備情報を発令 (夜にかけて台風が上陸するという予報を踏まえ、早めの避難行動を促すため、9時頃に発令することを前日の29日に決定。避難準備情報の発令にあわせて避難場所を6箇所開設。) ※社会福祉施設理事はIP告知システムにより、避難準備情報の発令を把握していたものの、その意味(要配慮者の避難開始が求められること)は理解していなかった
10:16	● 盛岡地方気象台が岩泉町に大雨警報に加え、洪水警報を発表(雨のピークは30日夕方、3時間最大雨量130ミリ)
13:30頃	● 通所に1時間以上を要する人もいることから、通所者は家に送った。
14:00頃	● 岩泉町の防災担当者が水位を確認しながら数回に分けて本団分団長に連絡し状況を確認し、 避難勧告を発令(安家(あつか)地区の一部133世帯(小本川流域外))
15:00頃	● 岩泉町は、総務課長以下5人が避難関連の実務を担っていたが、外部からの代表電話が総務課に繋がるようになっていたこともあり、15時頃から上流域での被害情報の電話が入り始め、その対応に追われる状況となり、対応する職員を5人から10人に増員した
16:40頃	● 岩泉町から社会福祉施設に対して状況確認の依頼がきた。それを受け、社会福祉施設の理事自身で撮影した川のビデオ映像(16:55撮影時点では地盤面から20cmほど低い水位)を役場に見せるため、理事が町役場に向かい、小本川の状況を報告。その時点では避難を開始する必要はないと理事は判断。5年前の台風の浸水被害実績から、2時間ほど余裕があると判断していた。
16:47	● 盛岡地方気象台次長から岩泉町総務課総務文書室長に対し電話 「岩泉町では、50年に一度に相当する記録的な大雨になっている。2~3時間は強い雨が続く見込み。引き続き厳重な警戒をお願いします。」
17:20頃	● 岩手県岩泉土木センターから岩泉町役場に電話 「赤鹿水位観測所では、30日17時20分に氾濫注意水位2.50mを超過し、今後も上昇する見込みがあるので注意するように」(岩手県の水防計画においては、水防活動の参考とするため水位を通報することとしていた) ● 岩泉町は、避難勧告の発令基準を満たしていることを認識していたが、住民からの電話対応に追われ、町長に報告されなかった。
17:30頃	● 理事が役場から戻った。駐車場が浸水し始めていたため、車を近くの高台に上げた後に楽ん楽んの入所者をふれんどりー岩泉に避難させようと考えた。 管理者の他に3名いた楽ん楽んの日勤職員については、台風で帰宅が困難になると判断し、駐車場から車を動かすのにあわせて帰宅させた。 車を順次高台へと移動させていったが、4往復目には氾濫流にハンドルをとられ、理事は社会福祉施設に戻れなくなった。その後、社会福祉施設まで歩いて移動しようとしたが、氾濫流に飲み込まれた。
17:30頃	● 台風第10号が岩手県大船渡市付近に上陸
18:00頃	● 社会福祉施設のある乙茂(おとも)地区が停電(社会福祉施設は18時30分頃停電)。IP告知システムも停止。 ● 18時11分に夜勤職員から楽ん楽ん管理者の携帯に、風が強いため弱まってから出勤したいという連絡があった。その後、携帯の電波も不安定になった。 この夜勤職員は19時頃に風が弱まったので出勤しようとしたが、道が壊れていて出勤できなかった。 ● 楽ん楽んでは、急に水位が上がってきたため、管理者が利用者をベッドの上等に誘導したものの、その後、大量の水が一気に流れ込んできた。 グループホーム管理者は、水中で身動きがとれない中、怖くてベッドから降りてきた利用者1名を抱きかかえ、柱にしがみついていた。 ● ふれんどりー岩泉には職員が8人おり、1階で浸水に気付いた職員が2階にいる職員に知らせようと建物内を歩いているうちに、1階(居室なし)から2階に上がる階段の半ばまで水位が上がってきたため、 2階にいた入所者を3階に避難させた。 エレベーターが使用できなかったため、階段により1人ずつ避難させた。避難完了は19時頃。
19:45頃	● 楽ん楽んの1階が水没 (天井近くの時計がこの時刻で停止)
20:25頃	● 岩泉町役場が停電

岩泉町全般、役場に関すること

被災した社会福祉施設(楽ん楽ん、ふれんどりー岩泉)に関すること

岩泉町の避難勧告等の発令基準と内容文

岩泉町 地域防災計画「避難勧告等の基準」(抜粋)

小本川(二升石～小本川河口)の水害に係る避難勧告の基準
1～3のいずれか

- 1 赤鹿水位観測所の水位が2.5mに達し、さらに、種倉、山岸で累積加算雨量80mm以上の降雨予想
- 2 堤防等からの異常な漏水の発見
- 3 消防団等からの異常の知らせ



IP告知システム ピーちゃんねつと端末(出典:岩泉町ホームページ)
地域IPネットワーク網を活用して、役場と住民の双方間で、J-ALERT・地震・台風・豪雨・津波などの災害時緊急放送や行政放送を行うもの

避難勧告等の内容文

避難準備情報の内容文(8月30日 9:00頃発令)

- 台風第10号の接近及び通過に伴い、土砂災害及び洪水の発生の恐れがあることから、全域に対して避難準備情報を発令します。
- 土砂災害の恐れのある区域にお住まいの方、河川等の越水の恐れのある方は、避難用品を準備のうえ早めに避難行動をとってください。
- また、避難準備をしてください。
- 午後には猛烈な暴風雨になる予報です。
- さらに、夜の避難は危険ですので、危険と判断した方は明るいうちの避難をお願いします。
- 避難所の指定は次のとおりです。
- 岩泉町民会館、小川生活改善センター、大川基幹集落センター、小本津波防災センター、安家生活改善センター、有芸生活改善センター 岩泉町

避難勧告の内容文(8月30日 14:00頃発令)

- 安家川はん濫の恐れがあるため、以下の対象地域に対し避難勧告を発令します。
- 対象地域：日向、日陰行政区[133世帯、271名]
- 避難先：①安家生活改善センター②岩泉町民会館
- 避難経路：一般県道久慈岩泉線、R455、町道利用可能 岩泉町

避難勧告等に関する過去の検討経緯

平成16年度

平成16年に台風10個が上陸し、多数の要配慮者が亡くなり、避難勧告等の発令躊躇等を踏まえ、ガイドラインを策定
避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン(平成16年度)(以下、主な内容)

- 「避難準備情報」を規定(一般住民の避難準備と要配慮者の避難開始という2種類の意味を設けることとした)
- 避難勧告等の発令基準、避難すべき区域の明記 等

平成21年の兵庫県佐用町における避難途中での被災等を踏まえ、ガイドラインの全面的な見直し

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン改定(平成26年度)(以下、主な改定内容)

- 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」の一つとした
- 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する
- 市町村が発令を判断する材料となる防災気象情報を明示
- 市町村の防災体制の段階移行に関して基本的な考え方を明示
- 避難勧告等の発令基準の設定等について、助言を求める相手の明確化 等

平成26～27年度

平成25年の伊豆大島、平成26年の広島市の土砂災害における避難勧告等の発令躊躇等を踏まえ、ガイドライン改定
避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン一部改定(平成27年度)(以下、主な改定内容)

- 避難準備情報の活用(避難準備情報の段階から自発的に避難を開始することを推奨)
- 災害が切迫した状況では、緊急的な待避場所への避難、屋内での安全確保措置も避難行動として周知
- 市町村は、国や県に助言を求めたりするなど、積極的に情報を入手すべき
- 住民への情報伝達では、PUSH型とPULL型の双方を組み合わせ多様化・多重化 等

水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ(平成27年度)(以下、主な指摘事項)

- 要配慮者利用施設については、立退き避難に要する時間から逆算し、早めに避難行動を開始すべき
- 大雨発生が予想されてから災害のおそれなくなるまで、住民に対して繰り返し情報を伝達すべき
- 小河川については、水位上昇が非常に速いため、雨量予測・現場情報を早期に入手し対処すべき
- ICTによる情報伝達・メール配信の仕組みの活用等、より効率的な情報伝達を検討すべき
- 災害対応業務を庁内職員で分担する体制を構築すべき 等

ガイドライン充実の方向性

ガイドラインの実効性を向上するため、具体的な取組方法についても、本検討会であわせて検討

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン
(平成27年8月)

はじめに.....1

1. 市町村の責務と各人の避難行動の原則.....3
1.1 市町村の責務.....3
1.2 各人の避難行動の原則.....4

2. 避難行動（安全確保行動）の考え方.....7
2.1 避難の目的.....7
2.2 避難行動.....7
2.3 立ち退き避難が必要な災害の事象.....10

3. 避難勧告等の判断基準の設定の手順.....12
3.1 対象とする災害の特定.....12
3.2 避難勧告等の対象とする区域の設定.....12
3.3 避難勧告等発令の判断基準の基本的考え方.....18
3.4 判断基準の設定にあたっての関係機関の動き.....20

4. リアルタイムで入手できる防災気象情報等.....21
4.1 情報システムで提供される防災気象情報.....21
4.2 防災気象情報の入手等.....24

5. 水害の避難勧告等.....25
5.1 避難勧告等の対象とする水害.....25
5.2 避難勧告等を判断する情報.....26
5.3 判断基準設定の考え方.....26

6. 土砂災害の避難勧告等.....38
6.1 避難勧告等の対象とする土砂災害.....38
6.2 避難勧告等を判断する情報.....41
6.3 判断基準設定の考え方.....42

7. 高潮災害の避難勧告等.....46
7.1 避難勧告等の対象とする高潮災害.....46
7.2 避難勧告等を判断する情報.....47
7.3 判断基準設定の考え方.....48

8. 津波災害の避難指示.....51
8.1 避難指示の対象とする津波災害.....51
8.2 避難指示を判断する情報.....52
8.3 判断基準設定の考え方.....52

9. 自然災害の発生が想定される際の体制と情報分析.....54
9.1 自然災害の発生が想定される際の体制.....54
9.2 避難勧告等の判断のために分析・確認すべき情報.....56

10. 避難勧告等の情報伝達.....58
10.1 住民の避難行動の認識の徹底.....58
10.2 避難勧告等の伝達手段.....59
10.3 伝達手段別の注意事項.....59
10.4 要配慮者、避難支援関係者等への伝達.....62
10.5 都道府県や関係機関への伝達.....62
10.6 避難勧告等の伝達内容.....62

巻末資料Ⅰ 情報システムで提供される防災気象情報等.....69

巻末資料Ⅱ 土砂災害の前兆現象について.....93

巻末資料Ⅲ 危険潮位の設定について.....94

巻末資料Ⅳ 竜巻、雷、急な大雨への対応について.....97

巻末資料Ⅴ 用語集.....97

巻末資料Ⅵ ガイドラインの策定・改定の経緯.....108

項目の追加

ガイドライン目次	充実・追記する内容	
避難勧告等の判断基準の設定の手順	記載の充実	発令基準の設定にあたって、河川管理者や気象台等の専門家からの助言を十分に活用すること
リアルタイムで入手できる防災気象情報等	記載の充実	よりの確に避難勧告等を発令できるよう、水位計等の観測施設の効果的な配置を検討すること
水害・土砂災害・高潮災害の避難勧告等、津波災害の避難指示	記載の充実	水位周知河川に指定されていない河川についても、過去の浸水実績や河川管理者・気象台からの助言を最大限に活用し、避難勧告等の発令基準を設定すること
自然災害が想定される際の体制と情報分析	記載の大幅な充実	<ul style="list-style-type: none"> 全庁的な役割分担の体制を構築すること 河川管理者からの情報等、発令判断に資する情報等が確実に首長に伝わる体制を構築すること 発令の判断にあたって、河川管理者や気象台等に助言を求める体制を構築すること 避難勧告発令の訓練を定期的実施すること
避難勧告等の情報伝達	記載の充実	<ul style="list-style-type: none"> 災害のおそれが生じた段階から、過ぎ去るまで、繰り返し注意喚起すること 避難勧告等の発令時に、その対象者と、とるべき具体的な避難行動をあわせて伝達すること 避難準備情報の名称を、「要配慮者が避難を開始すべき状況である」ということが伝わる名称に変更すること(例:避難準備・要配慮者避難開始情報) 避難しなければならぬと住民が思うように、情報提供を工夫すること 伝達手段を最大限活用できるよう、事前に設定を確認すること システムのトラブルも考慮し、可能な限り多様な手段で情報提供する手法を構築すること
要配慮者を含む全住民、要配慮者利用施設の管理者向け	新規の記載	<ul style="list-style-type: none"> 平時から、住民に対して、災害リスク情報や災害時にとるべき避難行動を周知すること(そのために河川管理者は市町村に対して可能な限り具体的なリスク情報を提供すること) 要配慮者利用施設の災害計画の実効性や避難訓練の実施状況を確認すること 要配慮者利用施設への情報の伝達方法を構築すること 水防法の規定が適用される要配慮者利用施設及び地下街等においては、より具体的なリスク情報を活用すること 在宅の要配慮者の避難行動支援を実効的にするための仕組みを構築すること 市町村が実情に合わせて適宜編集して使用できる、施設管理者向け及び住民向けパンフレットの雛形を作成すること
地方公共団体の取組み事例	新規の記載	地方公共団体における先進的な取組み事例を紹介すること

※ガイドラインの内容と使いやすさの観点から、「判断」と「伝達」を分ける等、分冊とすることも検討

年内までに上記について議論を行い、避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインを改定する