

「洪水浸水想定区域内にお住まいの方の避難に関する意識調査」

＜各府省の行政運営の改善に関する調査（地域計画調査）の附帯調査の結果＞

- 総務省東北管区行政評価局では、令和3年11月から、地域計画調査「在宅の避難行動要支援者の避難支援に関する調査」を実施しております。
- 標記の意識調査は、この地域計画調査の附帯調査として、当局と東北大学災害科学国際研究所の佐藤翔輔准教授との共同により、岩木川、雄物川及び最上川の洪水浸水想定区域内にお住まいの方を対象に、水害時の避難の意識に関するアンケート調査を実施したものです。その結果、次のような課題があることが分かりました。

＜水害の危険性についての認識＞

- ・ 浸水想定区域内にもかかわらず、水害の危険性が十分認識されていない。
- ・ 水害の危険性を周知するには、「ハザードマップ」や「過去の水害の伝承」が効果的であり、取組を推進する必要がある。

＜水害のおそれがある際に避難を開始するきっかけ＞

- ・ 「避難指示」と回答した人の割合が高かったが、高齢者等の逃げ遅れを防ぐため、高齢者等は「高齢者等避難」の発令で速やかに避難を開始するよう、一層の周知・啓発が必要である。

＜水害のおそれがある際に自宅にとどまることの危険性＞

- ・ 少数ながら、「1階又は平屋」でも自宅にとどまると回答した人が存在。
- ・ 自宅にとどまる理由を「これまで自宅が被害を受けたことがないから」とする人が一定数みられたが、近年、過去の被害を上回る水害発生例が多いため、注意喚起が必要である。

＜避難行動要支援者に関する意識＞

- ・ 多くの住民は、避難行動要支援者^(注)の避難の手助けをしようと思っており、この人たちが共助の担い手となるような取組が必要である。

(注) 高齢者、障害者等のうち、災害時に自ら避難することが困難であり、円滑・迅速な避難のために特に支援を要する者

※ 詳細については、総務省東北管区行政評価局ホームページ (<https://www.soumu.go.jp/kanku/tohoku.html>) に、本日掲載します。

※ 地域計画調査とは、管区行政評価局及び行政評価事務所が、現地的に改善の必要があるテーマを独自に設定して調査し、改善を図るものです。

【本件連絡先】

総務省東北管区行政評価局 評価監視部 第2評価監視官室（須山）
電話：022-262-9289、FAX：022-262-9828

洪水浸水想定区域内にお住まいの方の避難に関する意識調査 (「水害や避難に関する意識調査」結果の概要)

令和4年5月27日

総務省東北管区行政評価局

東北大学災害科学国際研究所 准教授 佐藤翔輔

摘要

総務省東北管区行政評価局と東北大学災害科学国際研究所佐藤翔輔准教授は、共同で、岩木川、雄物川及び最上川の洪水浸水想定区域内にお住まいの住民の方に対して、水害時の避難の意識に関するアンケート調査「水害や避難に関する意識調査」を実施しました。その結果、住民の方が安全かつ円滑に避難するために、次のような課題があることが分かりました。

<水害の危険性についての認識> (p.4)

- 浸水想定区域内にもかかわらず、水害の危険性が十分認識されていない。
 - ↑ 回答者全体(1,052人)の約1割が「浸水する区域ではない」、約6割が「危険性は理解しているが詳しくは分からない」としており、「十分理解している」とする人は約3割にとどまる。
- 水害の危険性を周知するには、「ハザードマップ」や「過去の水害の伝承」が効果的であり、取組を推進する必要がある。
 - ↑ 「浸水する区域である」と認識している人の多くは、自らの災害経験以外では、「ハザードマップ」や「過去の水害の伝承」から情報を得たとしている。

<水害のおそれがある際の避難行動及び避難を開始するきっかけ> (p.5)

- 高齢者等は「高齢者等避難」が発令されたら速やかに避難を開始するよう、一層の周知・啓発を行うことが必要である。
 - ↑ 自宅から立ち退いて避難しようと思うと回答した人(709人)の54.6%が「避難指示」で、43.7%が「警察・消防からの呼び掛け」で避難を開始するとしている。回答者の多くが高齢者であることを踏まえると、「避難指示」が出てから避難準備や移動を開始しては、結果として逃げ遅れる人が発生することが懸念される。

<水害のおそれがある際に自宅にとどまるとする理由> (p.10)

- 自宅にとどまる人の安全が、十分に確保できないことが危惧される。
 - ↑ 回答者全体の約3割は、水害発生のおそれがあっても「自宅にとどまるとする」と回答。大半は「自宅の2階以上」であるが、「1階・平屋」の人もある。
- 住民に対して、近年、過去の被害を上回る規模での災害発生例が多いことを周知する必要がある。
 - ↑ 自宅にとどまるとすると思うと回答した人の5割以上が、その理由を「これまで自宅が被害を受けたことがないから」としている。

<避難行動要支援者に関する意識> (p.12~17)

- 多くの住民は、避難行動要支援者^{※1}の避難の手助けをしようと思っており、この人たちが共助の担い手となるような取組が必要である。
 - ↑ 回答者全体の約半数は、自分の周辺に「避難行動要支援者がいる」と認識しており、そのうち6割以上の人は「何らかの手助けができると思う」と回答している。なかには、「一緒に避難すること」を想定している人もいる。また、回答者全体の約7割の人は、個別避難計画^{※2}策定の取組への協力に前向きな意向を示している。

※1 高齢者、障害者等のうち、災害時に自ら避難することが困難であり、円滑・迅速な避難のために特に支援を要する者

※2 避難行動要支援者の避難支援、安否確認等を実施するため、要支援者に関する避難支援実施者、避難場所、避難経路等を記載した計画(要支援者ごとに作成)

目 次

調査の目的、対象等	1
調査結果－ 1 水害の危険性についての認識	4
調査結果－ 2 水害のおそれがある際の避難行動及び避難を開始するきっかけ	5
調査結果－ 3 避難しようと思う場所	6
調査結果－ 4 避難場所までの移動手段・移動時間	7
調査結果－ 5 誰と避難しようと思うか	8
調査結果－ 6 水害のおそれがある際に自宅にとどまる（避難しない）と思う理由	10
調査結果－ 7 避難行動要支援者についての認識	12
調査結果－ 8 避難行動要支援者への手助け	13
調査結果－ 9 避難支援活動の担い手	14
調査結果－ 10 個別避難計画の認知度等	15
調査結果－ 11 個別避難計画への協力	16
調査結果－ 12 個別避難計画に参加（協力）できない理由	17

調査の目的、対象等

1 調査目的

平成 30 年 7 月の西日本豪雨など、近年、全国で洪水などの被害が発生しており、水害による犠牲者のうち、在宅の高齢者等の逃げ遅れによるものの割合が多いと指摘されている。東北 6 県は、全国平均に比べて高齢化率がおおむね高く、北東北を中心に人口減少も進んでおり、地域における避難支援等関係者の確保など、避難行動要支援者の避難支援に関する取組の重要性が高まっているものと考えられる。

当局は、現在、市町村における避難行動要支援者に対する避難支援の取組に関する実態等を調査し、実効性のある施策を講ずる上で支障となる行政上の課題の把握・整理を行っているところである。本調査は、その附帯調査として、当局と東北大学災害科学国際研究所の佐藤翔輔准教授との共同により、東北地方の岩木川、雄物川及び最上川の 3 河川の流域において、洪水による浸水が想定される区域内にお住まいの住民の方を対象として、水害の危険性をどのように認識し、水害発生時にはどのような行動をしようと考えているかなどについて調査を行い、現状と課題を整理することで、関係行政の改善に資することを目的として実施したものである。

2 調査対象・選定理由

調査対象は、住民意識を調査するに当たり、過去の水害の経験が住民意識に及ぼす影響も考慮する必要があることを踏まえ、以下のとおり、近年の水害の発生頻度が異なる 3 河川の流域に所在する市町村(3 市 1 町 1 村)における洪水浸水想定区域(以下「調査対象区域」という。)を選定した。

表1 調査対象・選定理由

対象とした河川	岩木川流域(青森県)	雄物川流域(秋田県)	最上川流域(山形県)
当該河川を選定した理由	近年、河川氾濫による水害が発生していない地域	おおむね 5 年以内に、河川氾濫による水害が発生した地域	最近(1~2 年以内)、河川氾濫による水害が発生した地域
調査対象市町村	弘前市	大仙市	村山市、大石田町、大蔵村
近年の水害発生状況	河川氾濫による水害は発生していない(令和 2 年 9 月、大雨により市内各所で冠水被害が発生)。	平成 29 年 7 月、雄物川(支流含む)の氾濫により、全壊 3 棟を含む 850 棟以上で浸水被害が発生した(令和 2 年 7 月、市内福部内川で氾濫が発生したが、住宅被害は比較的軽微であった。)	令和 2 年 7 月の豪雨により最上川(支流含む)流域の 26 市町村で浸水被害が発生した。大石田町、大蔵村では最上川(本流)が氾濫、多くの住民が避難した。村山市は被災市町村中、浸水面積が最も大きかったものの、住宅被害は比較的軽微であった。

3 調査の方法等

(1) 調査方法：3市1町1村において、河川の洪水浸水想定区域内に居住している世帯に対して、調査票を直接配布(ポスティング)し、郵送による回収を行った。回収結果は以下のとおりであった。

なお、調査票の配布数は、1河川ごとにおおむね700通とし、配布先については、当該市町村の意見を参考に選定した。

表2 調査票(アンケート用紙)の配布及び回収状況 (単位:世帯、%)

対象とした河川 市町村	岩木川流域	雄物川流域	最上川流域				合 計
	弘前市	大仙市	村山市	大石田町	大蔵村	小計	
配布数(A)	690	760	486	151	73	710	2,160
回収数(B)	358	330	225	101	38	364	1,052
回収率(B/A)	51.9	43.4	46.3	66.9	52.1	51.3	48.7

(2) 調査票配布期間:令和4年1月17日~1月26日

(3) 調査票回収期間:令和4年1月17日~2月15日

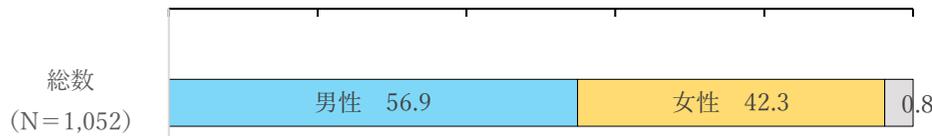
※ 以下のグラフ等に関する留意点

- (1) Nは質問に対する回答者数(単位:人)で、100%が何人の回答に相当するかを示す比率算出の基数である。
- (2) M.T.(Multiple Total の略)は、複数回答の質問において回答数の合計を回答者数(N)で割った比率である。
- (3) 結果数値(%)は表章単位未満を四捨五入してあるので、内訳の合計が100にならないことがある。

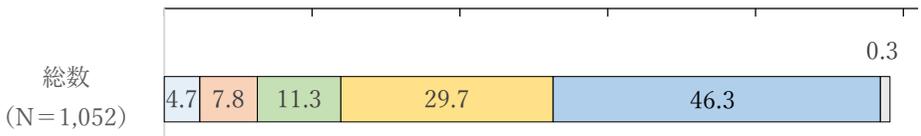
4 回答者の属性

- 回答者全体(1,052人)の46.3%が70歳以上で、60歳以上を含めると全体の約4分の3が高齢者。一方で、回答者の約半数が「働いている」と回答している。
- 回答者の世帯構成は、一人暮らしが16.7%となっている(参考:全国平均は38.1%(令和2年国勢調査結果))。
- 回答者の75.3%は、当該地域に20年を超えて居住している。

(1) 性別 ■ 男性 ■ 女性 ■ 無回答 (%)



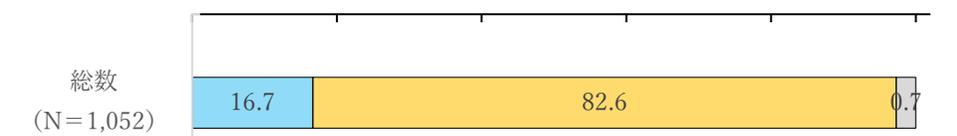
(2) 年齢 ■ 39歳以下 ■ 40~49歳 ■ 50~59歳 ■ 60~69歳 ■ 70歳以上 ■ 無回答 (%)



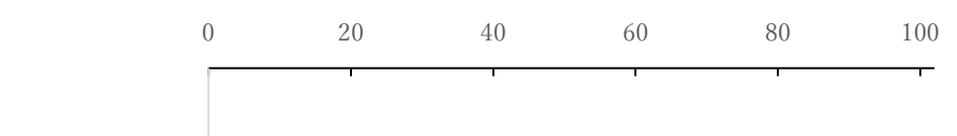
(3) 就労状況 ■ 働いている ■ 働いていない ■ 無回答 (%)



(4) 世帯の構成 ■ 一人暮らし ■ 家族等と同居 ■ 無回答 (%)



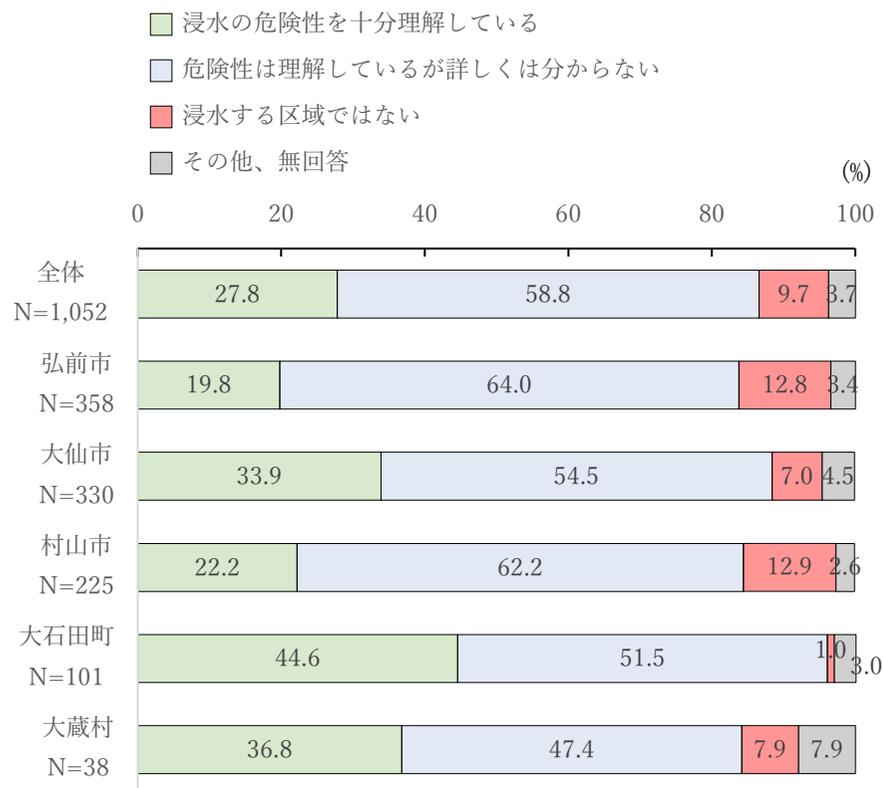
(5) 居住年数 ■ 10年以内 ■ 20年以内 ■ 30年以内 ■ 30年超 ■ 無回答 (%)



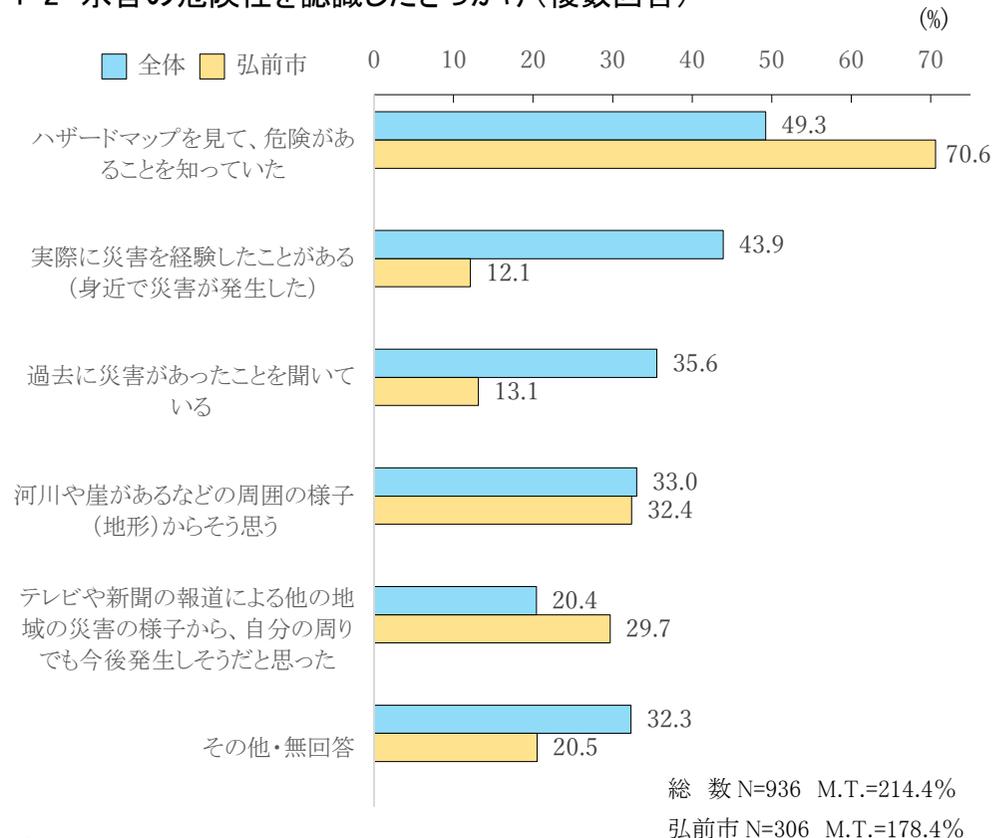
調査結果－1 水害の危険性についての認識

- 浸水想定区域内に居住しているにもかかわらず、回答者 1,052 人のうち、9.7%の人は「浸水する区域ではない」と回答し、58.8%の人は「危険性は理解しているが詳しくは分からない」と回答しており、「浸水の危険性を十分理解している」と回答した人は 27.8%にとどまる。
- 弘前市及び村山市の調査対象区域では、「浸水の危険性を十分理解している」と回答した人は約 20%にとどまり、「浸水する区域ではない」と回答した人が約 13%と全体の平均を上回っており、災害経験の違いが意識に反映されているものと推測される。
- 水害の危険性を認識したきっかけは、「ハザードマップを見て、危険があることを知っていた」が 49.3%、「実際に災害を経験したことがある（身近で災害が発生した）」が 43.9%、「過去に災害があったことを聞いている」が 35.6%と高く、災害経験を除くと、ハザードマップや災害伝承が果たす役割は大きいとみられる（近年、河川氾濫による水害が発生していない弘前市の調査対象区域では、「ハザードマップを見て」と回答した人が 70.6%に上っている。）。水害の危険性を認識してもらうためには、市町村におけるこれらの取組が重要である。

1-1 水害の危険性についての認識



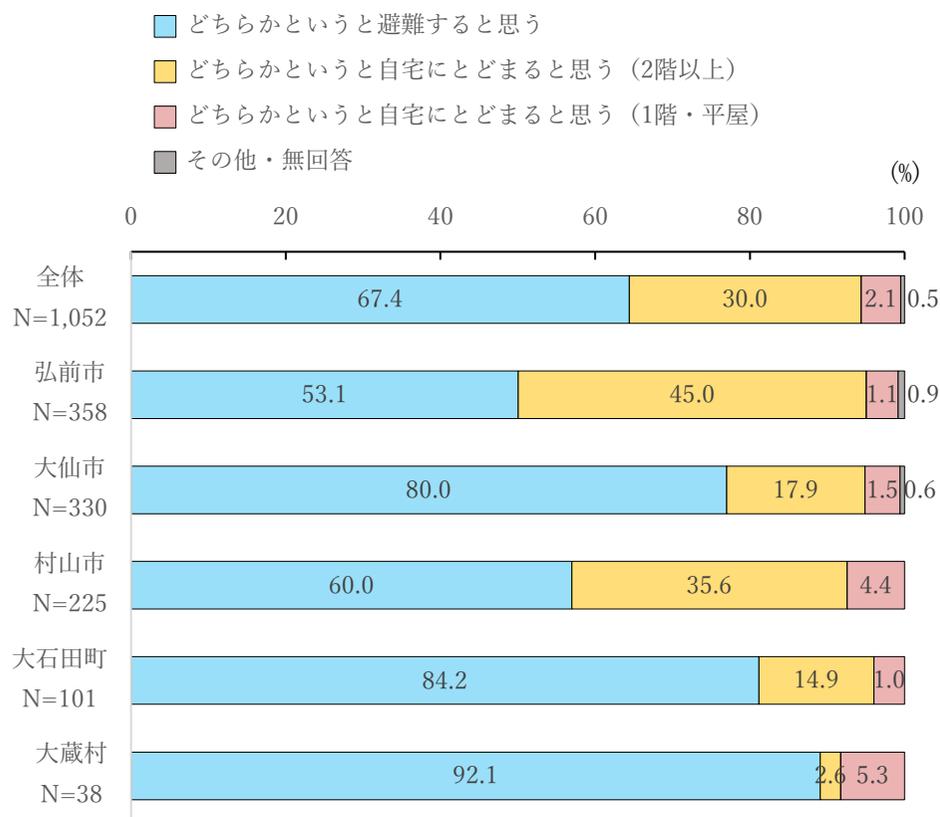
1-2 水害の危険性を認識したきっかけ(複数回答)



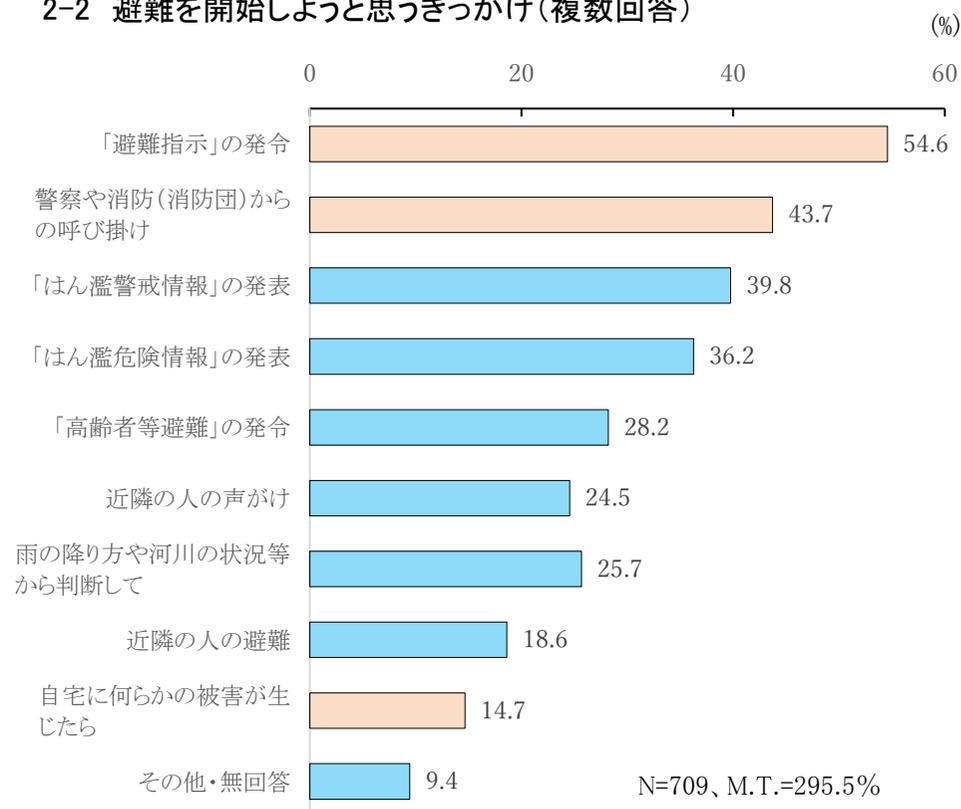
調査結果－2 水害のおそれがある際の避難行動及び避難を開始するきっかけ

- 「どちらかという避難すると思う」人が避難を開始しようと思うきっかけは、「避難指示」の発令が 54.6%、「警察や消防(消防団)からの呼び掛け」が 43.7%と高いが、回答者の多くが高齢者であり、避難の準備や移動に時間を要した結果、逃げ遅れる人が発生することが懸念される。市町村においては、高齢者等は「高齢者等避難」が発令された段階で避難を開始する必要があることについて、より一層の周知・啓発を行うことが必要であると考えられる。
- なお、少数ではあるが、浸水など「自宅に何らかの被害が生じたら」とする回答(14.7%)もあり、逃げ遅れの発生が危惧される。

2-1 自宅から別の安全な場所に避難しようと思うか



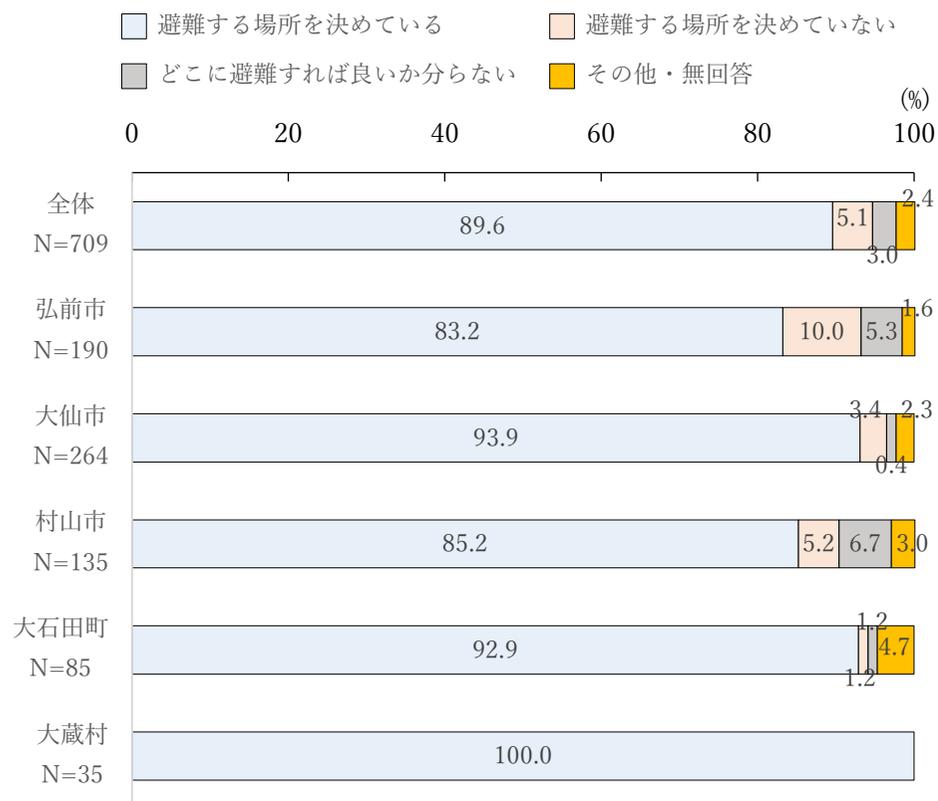
2-2 避難を開始しようと思うきっかけ(複数回答)



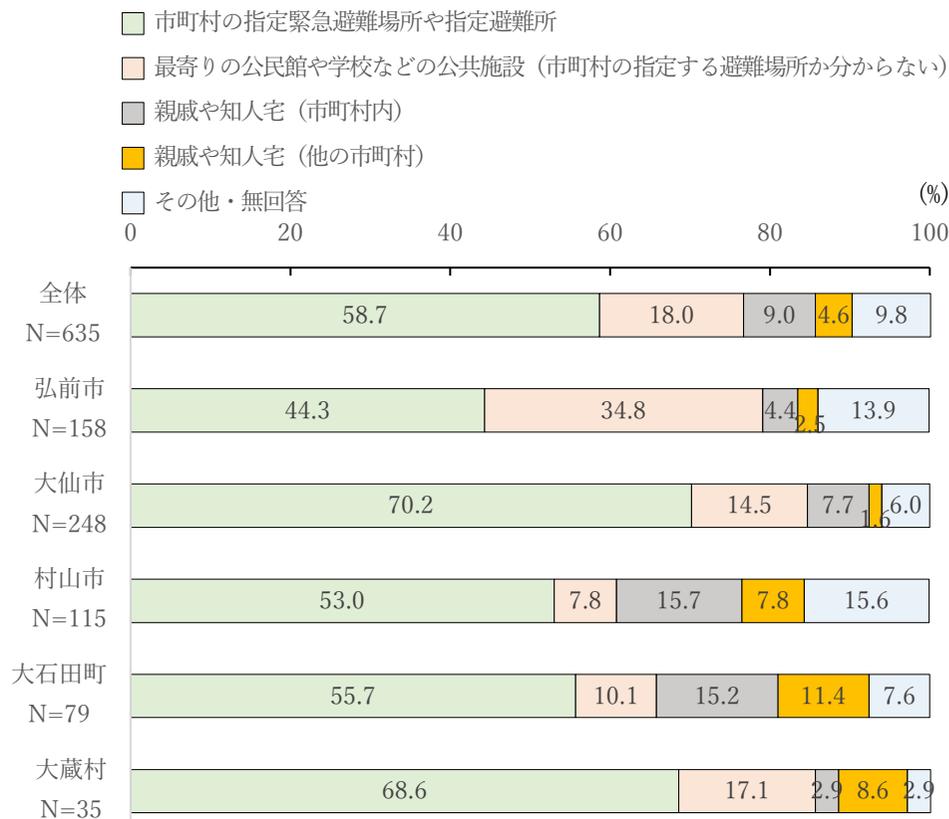
調査結果－3 避難しようと思う場所

- 水害発生のおそれがある際の避難行動について、「どちらかという避難すると思う」と回答している人(調査結果 2-1 参照)の 89.6%が「避難する場所を決めている」と回答し、「避難する場所を決めていない」又は「どこに避難すれば良いか分からない」と回答した人は、約 8%である。
- 市町村別にみると、弘前市の調査対象区域では 15.3%、村山市の調査対象区域では 11.9%の人が「避難する場所を決めていない」又は「どこに避難すれば良いか分からない」と回答しており、これまでと同様に、災害経験の違いが意識に反映されているものと推測される。
- 「避難しようとする場所」について、「市町村の指定緊急避難場所や指定避難所」と回答した人が多い。一方、「最寄りの公民館や学校などの公共施設(市町村の指定する避難場所か分からない)」と回答した人も一定数存在する。その割合は、弘前市の調査対象区域が 34.8%と最も高く、村山市の調査対象区域が 7.8%と最も低い。

3-1 避難しようと思う場所を決めているか



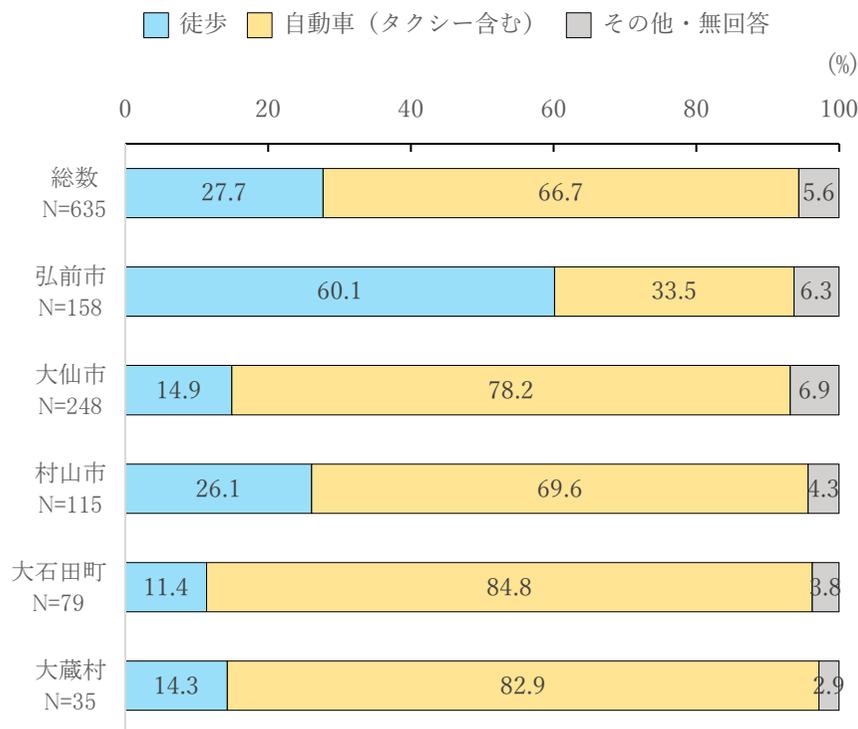
3-2 避難しようとする場所



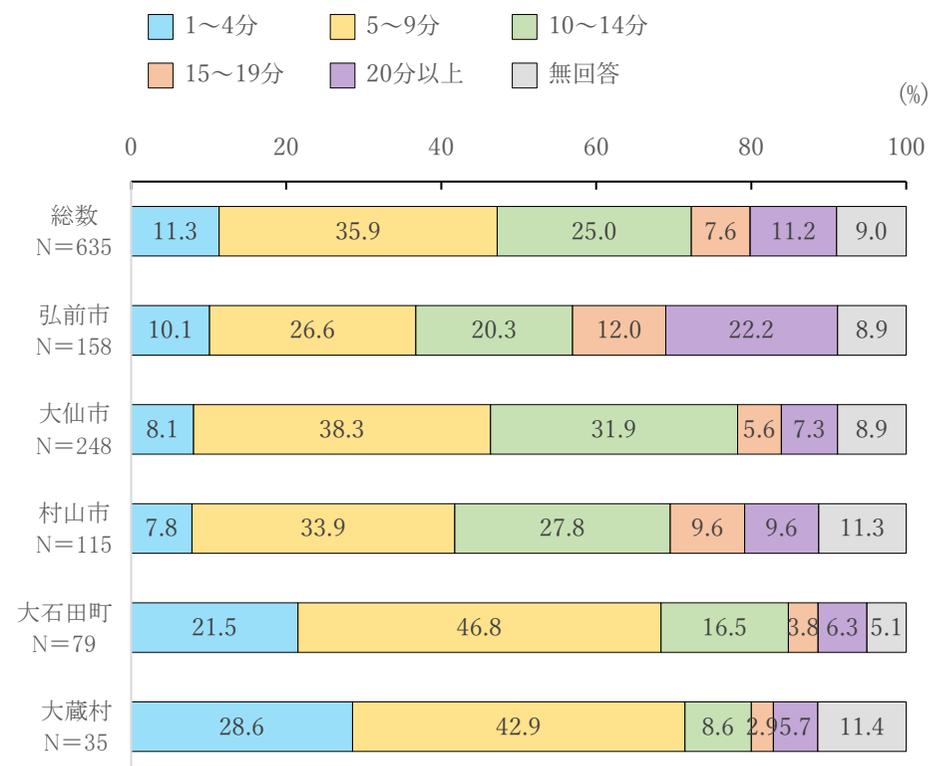
調査結果－4 避難場所までの移動手段・移動時間

○「避難する場所を決めている」(調査結果 3-1 参照)と回答した人(635 人)のうち、66.7%が避難場所までの移動手段について「自動車(タクシー含む)」と回答しており、調査対象区域では自動車等重要かつ主要な移動手段となっていることがうかがえる。また、自動車と回答した人が多い理由としては、高齢者や乳幼児などの家族と一緒に避難しようとする場合に適していることや、生活に必要な家財として、自動車そのものを避難させようとする意識もあるのではないかと考えられる。

4-1 避難場所までの移動手段



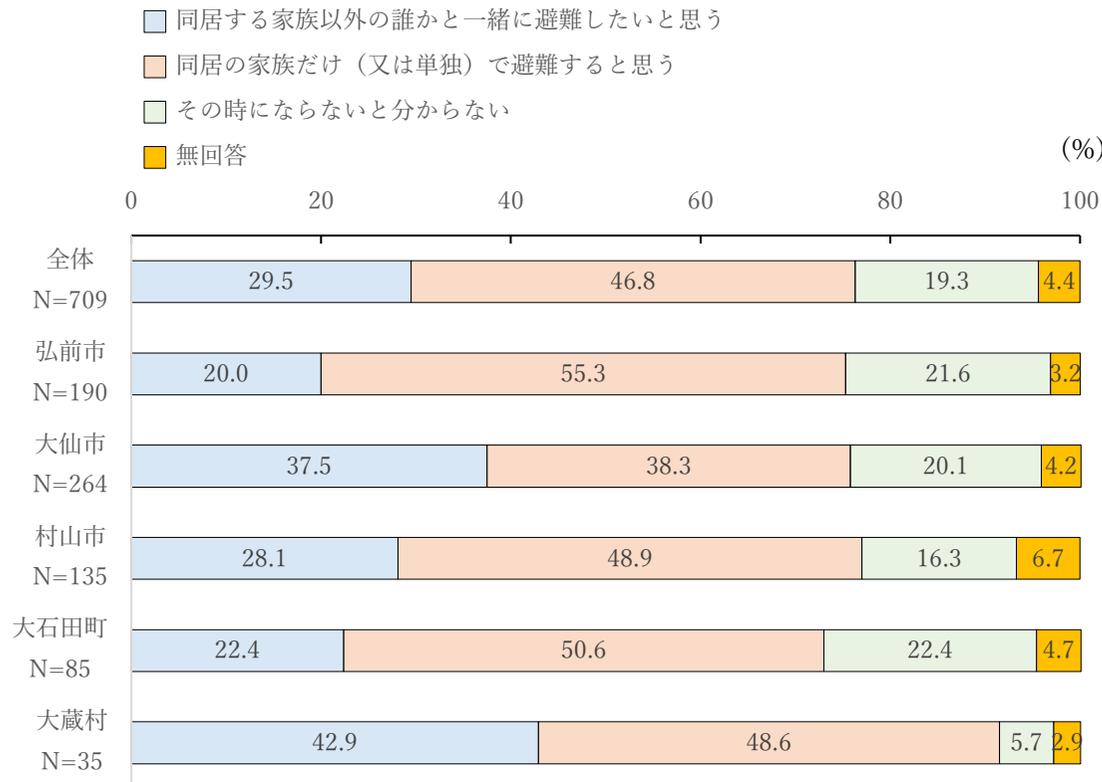
4-2 避難場所までの移動時間



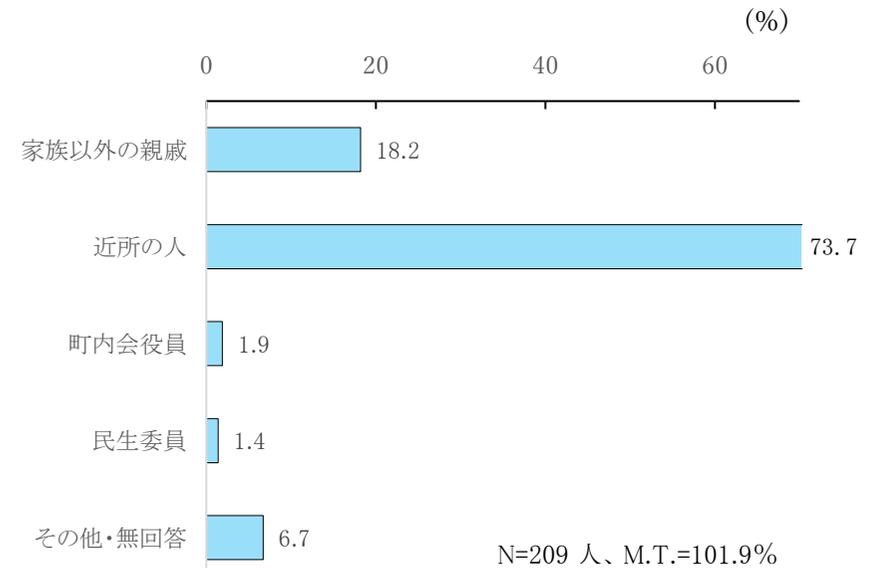
調査結果－5 誰と避難しようと思うか

- 「どちらかという避難すると思う」(調査結果 2-1 参照)と回答した人(709 人)のうち、46.8%が「同居の家族だけ(又は単独)で避難すると思う」と回答し、29.5% (209 人)は「同居する家族以外の誰かと一緒に避難したいと思う」と回答している。同居する家族以外で一緒に避難したいと思う相手は、「近所の人」が 73.7%と最も高い。
- 同居する家族以外の誰かと一緒に避難したいと思う理由については、「あなたや家族が「その人」に声を掛けて一緒に避難しよう(した方がよい)と思うから」が 50.7%で最も高く、回答者の周囲には、心配で声掛けをしたい人がいること、又は平時から隣近所が声を掛け合うような良好なつながりがあることがうかがえる。
- 一方、「自分や家族だけで避難することが不可能だから」と回答した人も 6.7%(14 人)いる。

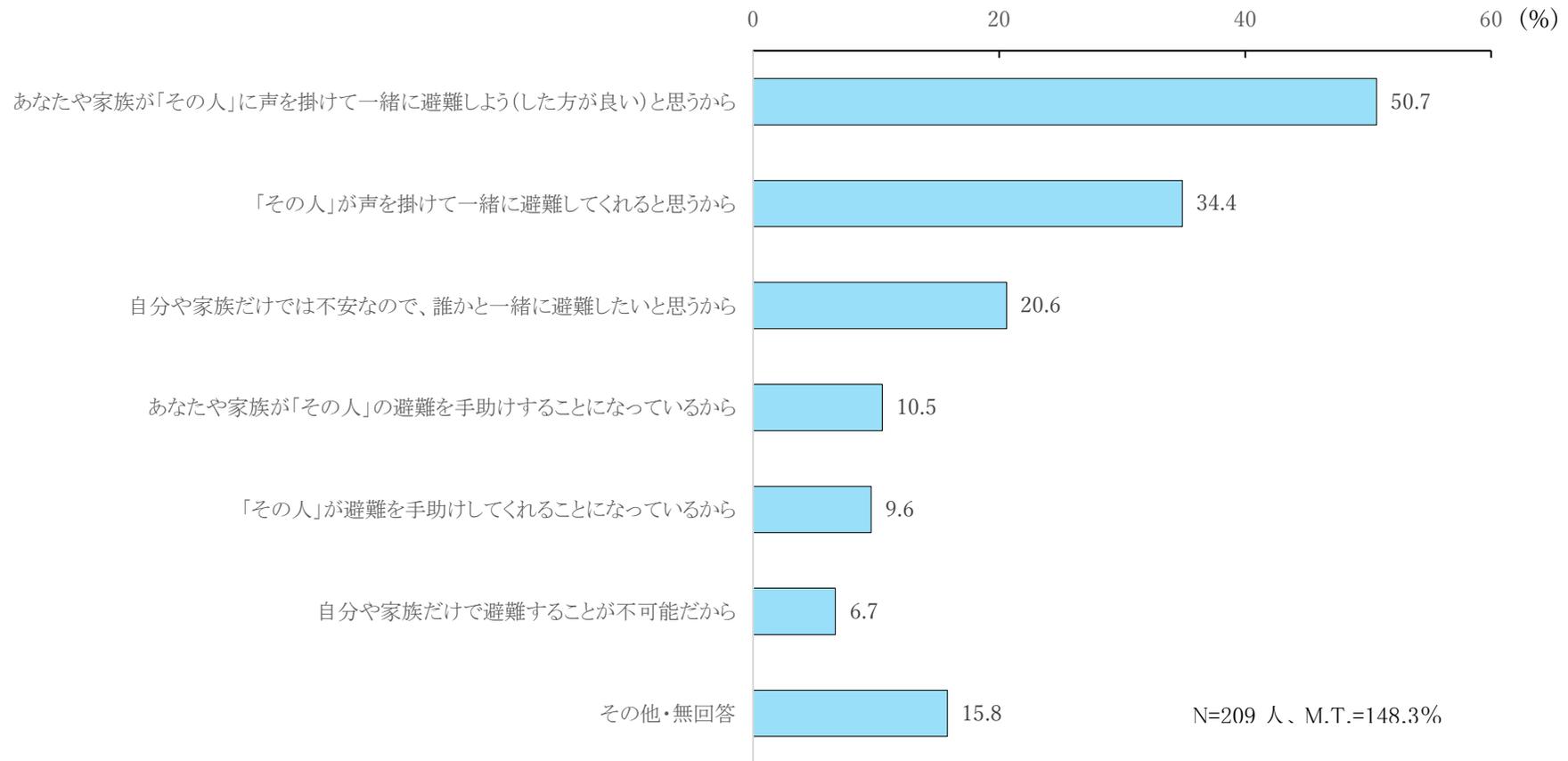
5-1 誰と一緒に避難しようと思うか



5-2 家族以外で一緒に避難しようと思う相手(複数回答)



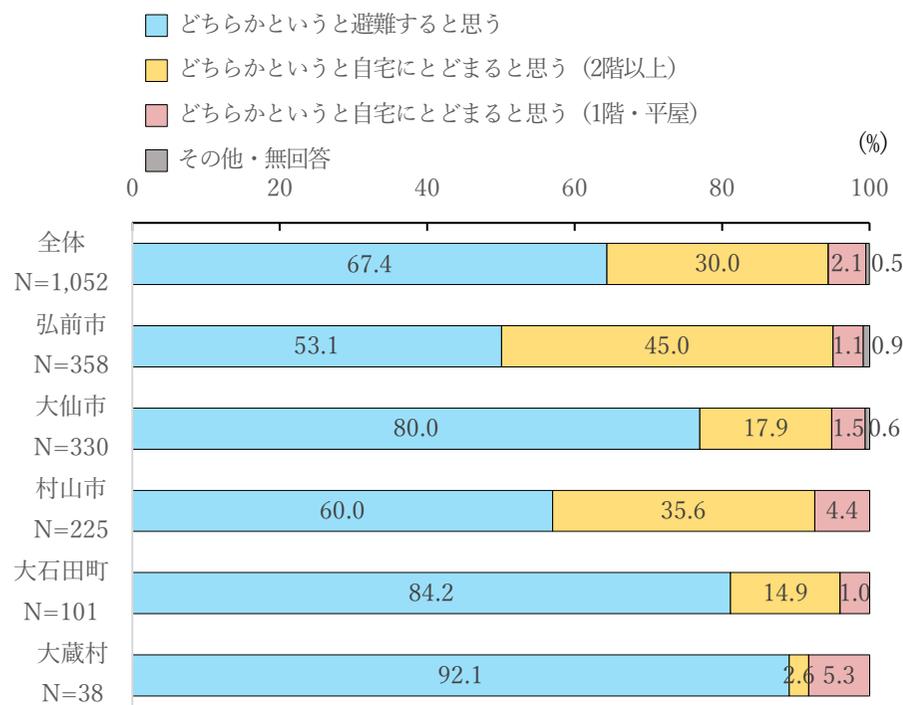
5-3 家族以外の誰かと一緒に避難しようと思う理由(複数回答)



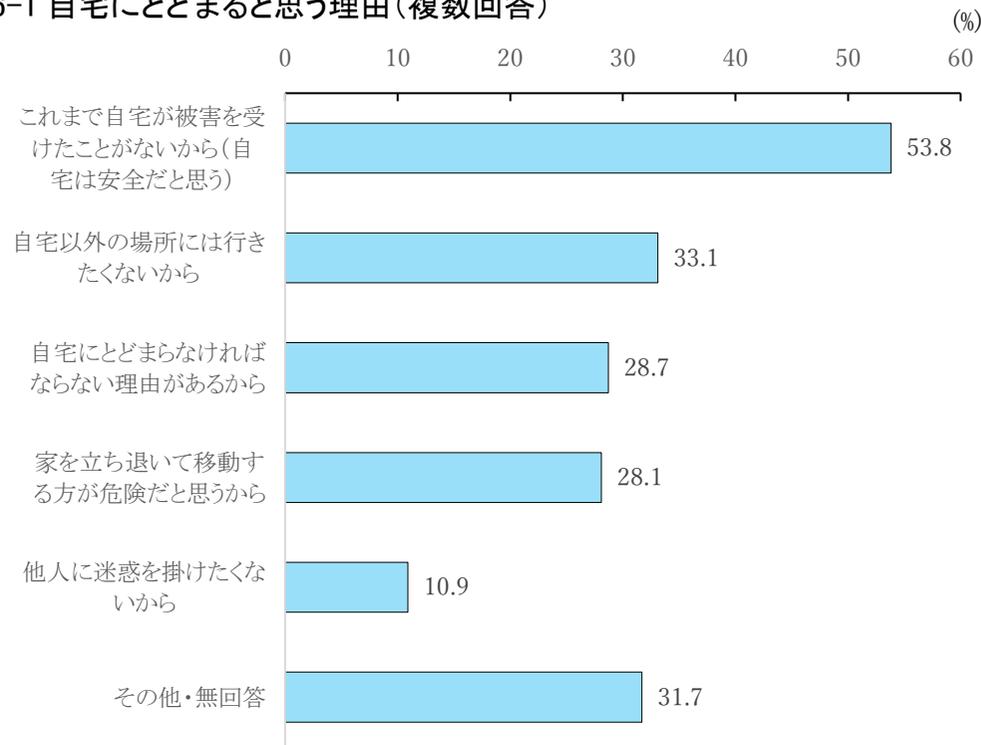
調査結果－6 水害のおそれがある際に自宅にとどまる(避難しない)と思う理由(1)

- 水害時の避難行動について、回答者全体の 32.1%は、「どちらかという自宅にとどまると思う」と回答している。大半は「自宅の 2 階以上」であるが、少数ながら、「1階又は平屋」に住んでいると回答している人がおり、安全が確保できるか危惧される。また、弘前市及び村山市の調査対象区域では、「自宅にとどまると思う」と回答した人が 40%以上おり、他の 3 市町村に比べて高いが、これは、調査結果-1と同様に、災害経験の違いによるものではないかと推測される。
- 調査結果-2 において「自宅にとどまると思う」と回答した人(338 人)に理由を聞いたところ、「これまで自宅が被害を受けたことがないから(自宅は安全だと思う)」が 53.8%で最も高く、次いで「自宅以外の場所には行きたくないから」が 33.1%、「自宅にとどまらなければならない理由があるから」が 28.7%となっている。
- 「これまで自宅が被害を受けたことがないから(自宅は安全だと思う)」が 53.8%で最も高かったことについて、昨今の水害では、記録的な豪雨など、これまでの経験を上回る規模での水害が発生する例が多いことから、市町村は、このことを周知し、住民の注意を喚起する必要があると考えられる。

(再掲)2-1 自宅から別の安全な場所に避難しようと思うか



6-1 自宅にとどまると思う理由(複数回答)

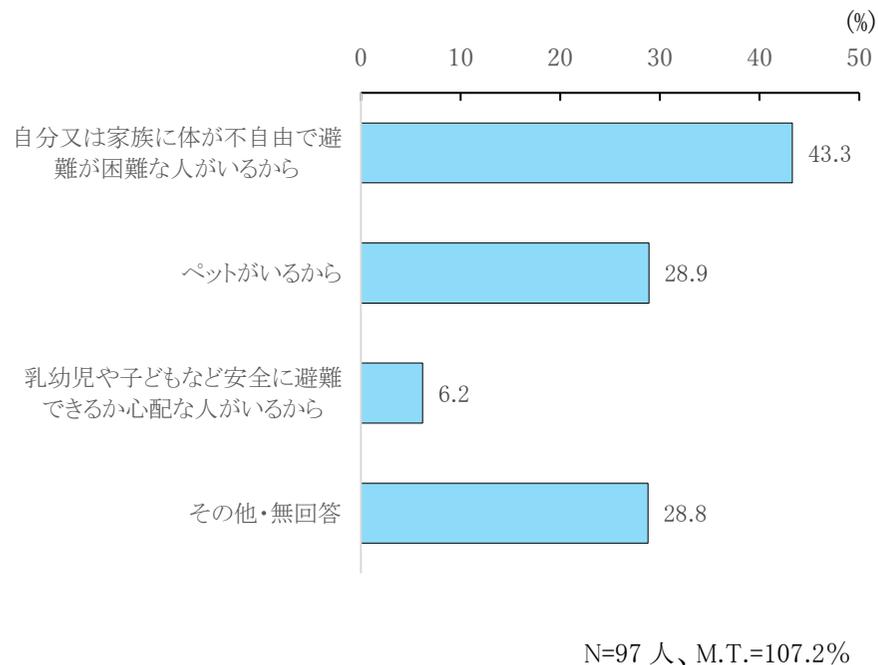


N=338 人、M.T.=186.4%

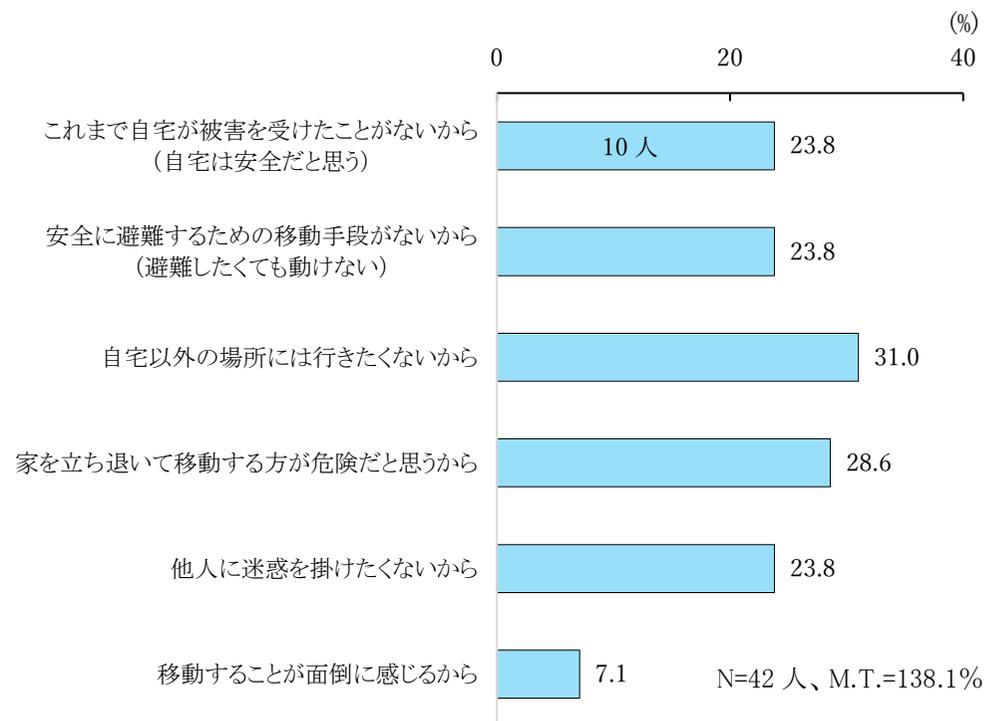
調査結果－6 水害のおそれがある際に自宅にとどまる(避難しない)と思う理由(2)

- 調査結果 6-1 において「自宅にとどまらなければならない理由があるから」と回答した人(97人)に、その理由を聞いたところ、「自分又は家族に体が不自由で避難が困難な人がいるから」と回答した人が 43.3% (42人) で最も高く、次いで「ペットがいるから」が 28.9% となっている。
- 「自分又は家族に体が不自由で避難が困難な人がいるから」と回答した 42人のうち、調査結果 6-1 において「これまで自宅が被害を受けたことがないから(自宅は安全だと思う)」と回答した人は 10人となっている。

6-2 自宅にとどまらなければならない理由(複数回答)



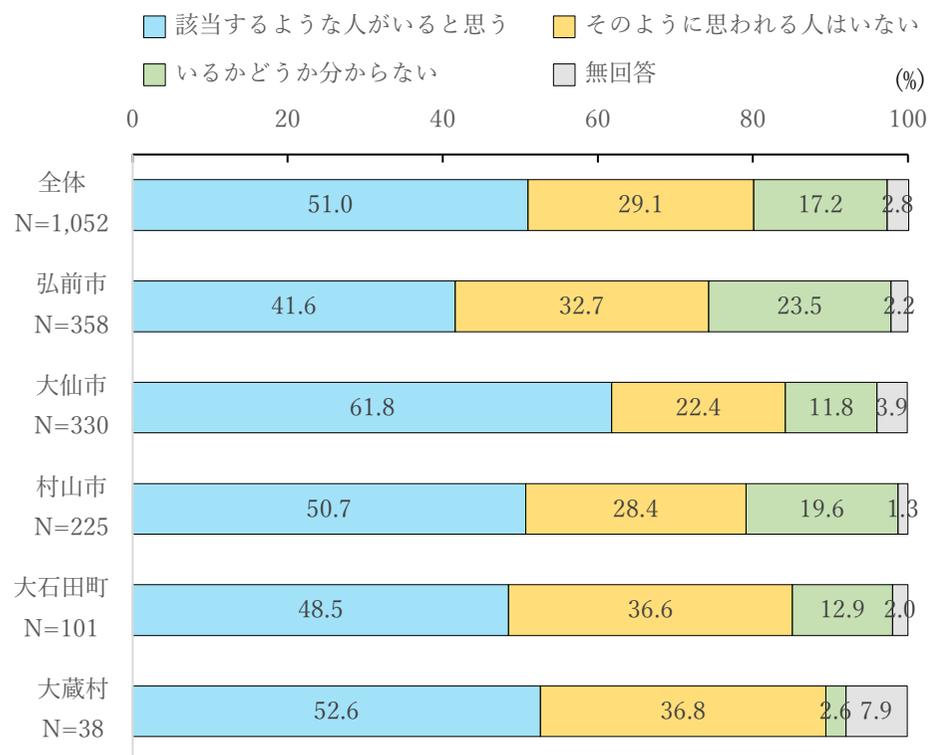
6-3 自宅にとどまると思う理由(6-2で「自分又は家族に体が不自由で避難が困難な人がいるから」とした人は、6-1において他のどんな理由を選択しているか。)(複数回答)



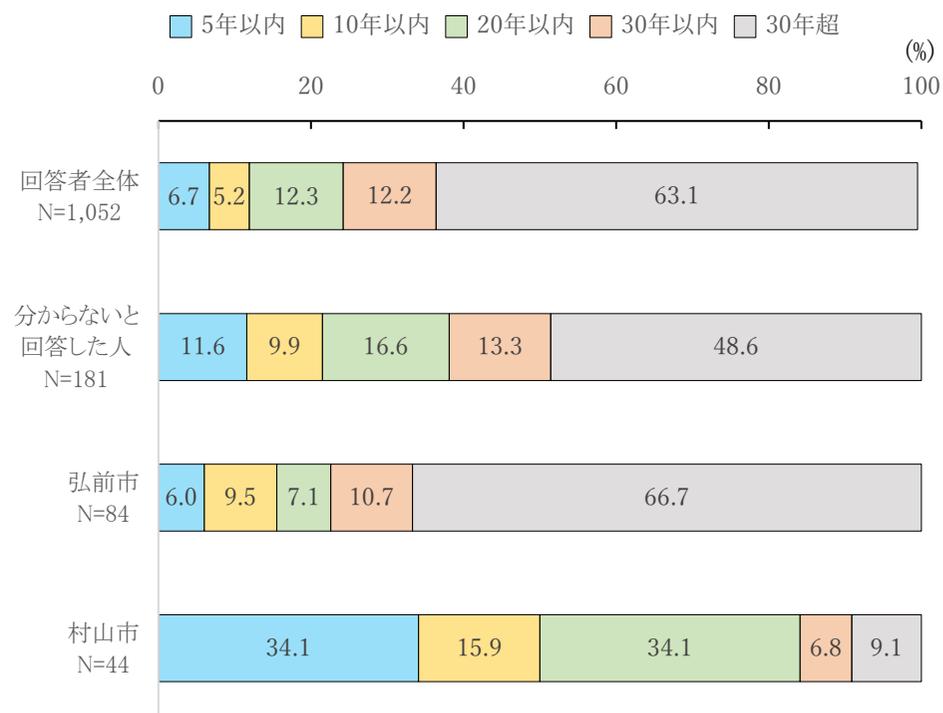
調査結果－7 避難行動要支援者についての認識

- 回答者全体(1,052人)のうち、51.0%が周辺に「災害時に一人で避難することが難しい人（避難行動要支援者）がいると思う」と回答している。一方で、17.2%の人は「いるかどうか分からない」と回答しており、近隣とのつながりが薄いと思われる人、周囲への関心の度合いが低いと思われる人が一定数存在していることがうかがえる。
- 「いるかどうか分からない」と回答した人の割合は、弘前市及び村山市の調査対象区域において高い。回答者の居住年数別に比較等を行い、分析を試みたものの、関係性は見いだせなかった。

7-1 災害時に一人で避難することが難しい人が近所にいると思うか



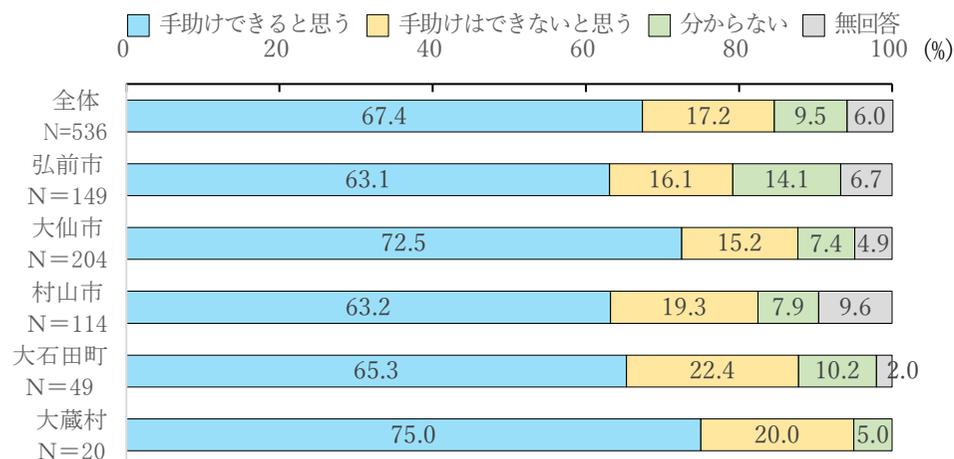
7-2 「いるかどうか分からない」と回答した人の割合が高い弘前市及び村山市の回答者を居住年数別に比較



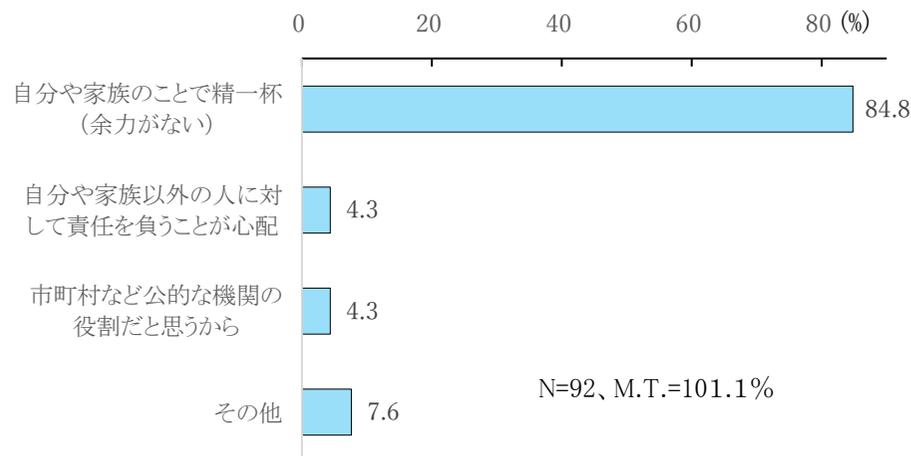
調査結果－8 避難行動要支援者への手助け

- 近所に避難行動要支援者がいると思うと回答した人(536人)のうち、67.4%が「手助けできると思う」と回答している(調査対象のいずれの市町村においても最も高い割合となっている。)
- 手助けの内容については、「手助けできると思う」と回答した361人のうち、68.4%が「避難の際の声掛け」としているほか、「一緒に避難する」と回答した人も一定数存在する。
- 手助けをできないと思う理由については、「自分や家族のことで精一杯(余力がない)」が84.8%と最も高い。

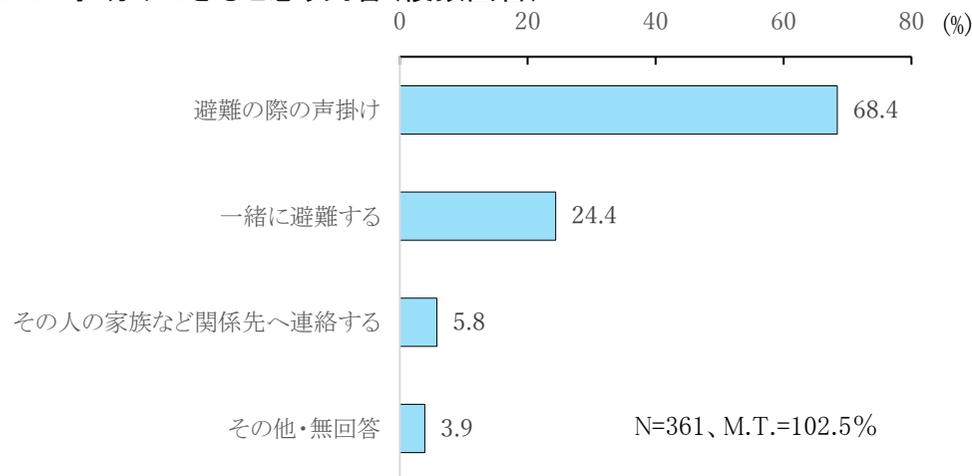
8-1 避難の手助けができるか



8-3 手助けできない理由(複数回答)



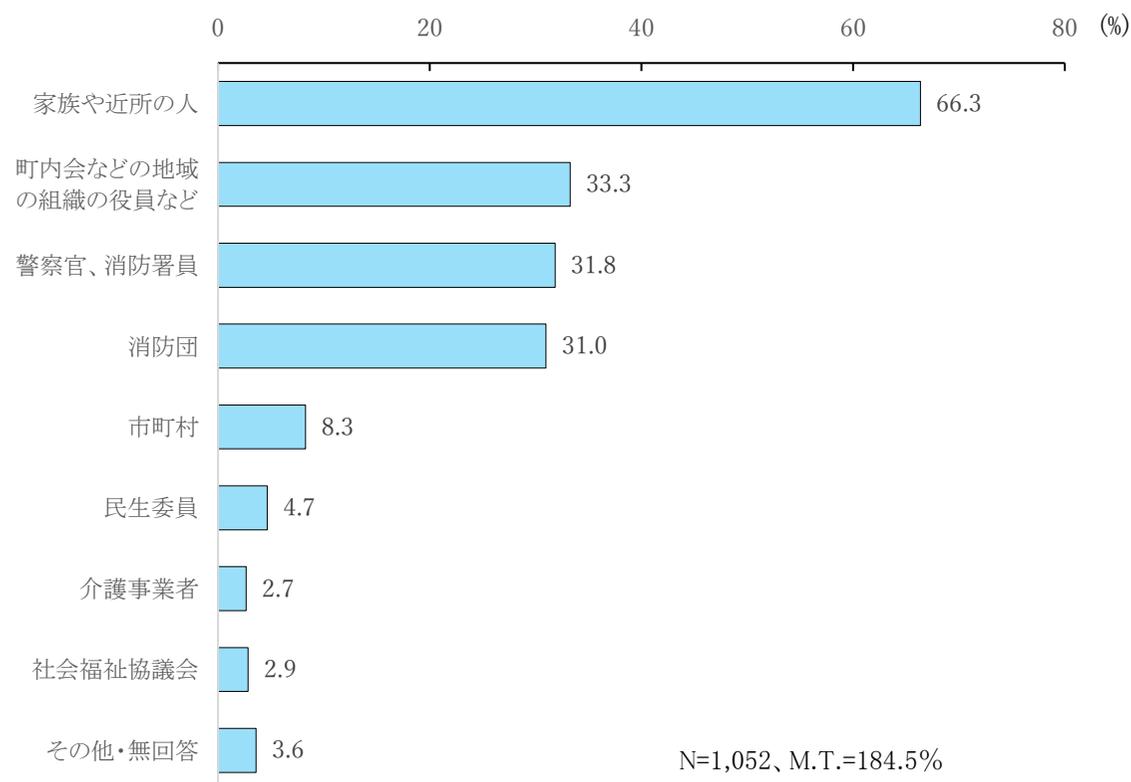
8-2 手助けできると思う内容(複数回答)



調査結果－9 避難支援活動の担い手

○ 避難行動要支援者の避難支援をどのような人に任せるかについては、「家族や近所の人」と回答した人が 66.3%と最も高く、次いで「町内会などの地域の組織の役員など」(33.3%)、「警察官、消防署員」(31.8%)、「消防団」(31.0%)と回答した人が多い。

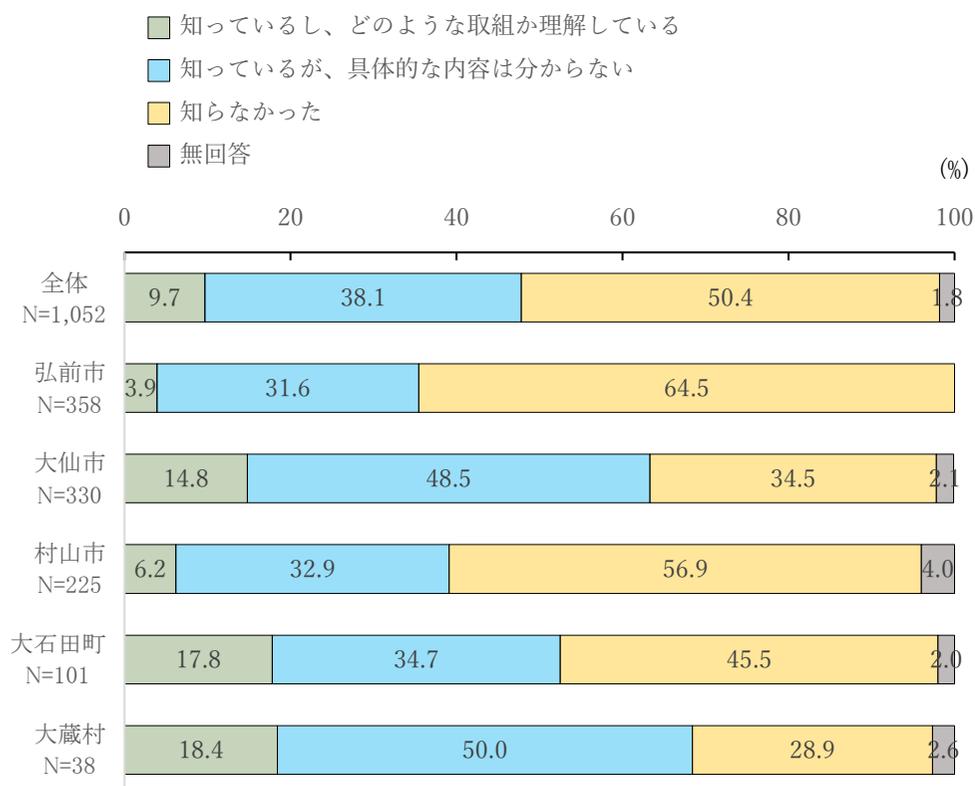
9-1 避難行動要支援者の避難支援を担うのは誰の役割だと思うか(複数回答)



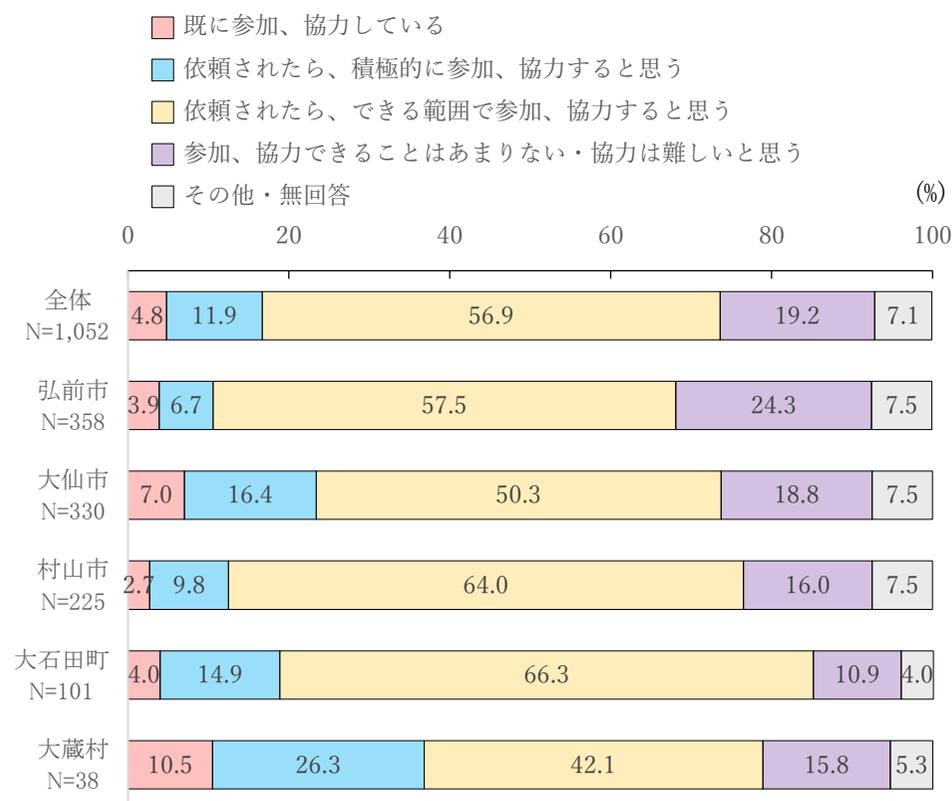
調査結果－10 個別避難計画の認知度等

- 国、市町村による個別避難計画策定の取組について、「知っているし、どのような取組か理解している」と回答した人は、全体(1,052人)の10%未満であり、約半数(50.4%)は「知らなかった」と回答している。
- 個別避難計画策定の取組への参加については、16.7%の人が「既に参加、協力している」又は「依頼されたら、積極的に参加、協力すると思う」と回答し、56.9%の人が「依頼されたら、できる範囲で参加、協力すると思う」と回答しており、地域における個別避難計画の認知度に関わりなく、7割以上の人が協力を前向きな意向を示している。

10-1 個別避難計画の認知度



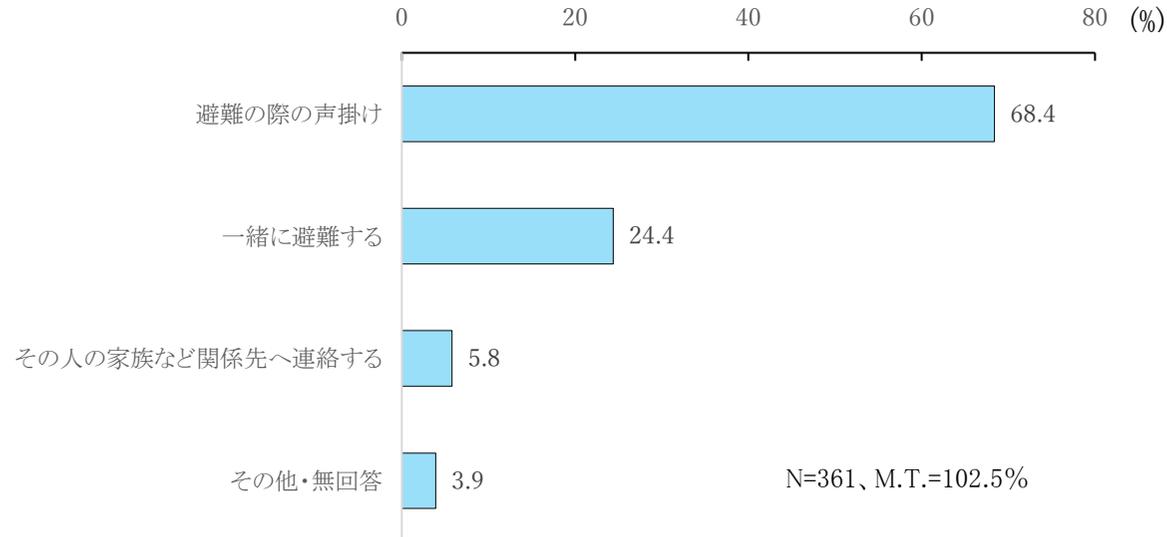
10-2 個別避難計画への協力についての意向



調査結果－11 個別避難計画への協力

- 個別避難計画策定の取組への参加については、調査結果-10 のとおり、回答者全体(1,052 人)の 7 割以上の方が協力を前向きな意向を示しており、避難行動要支援者を支援する担い手が、地域の中に一定数存在していることがうかがえる。
一方、調査結果 8-2 では、身近に避難行動要支援者がおり、その人に対して手助けできる(手助けしよう)と回答した人(361 人)の約 7 割は、自分のできる手助けは、「避難の際の声掛け」だとしている。
- これを踏まえると、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」(平成 25 年 8 月(令和 3 年 5 月改定))では、個別避難計画を活用し、あらかじめ決められた避難支援の役割を担う者が避難先への避難の支援を行うなど、避難の実効性を高めていくことが重要としているものの、個別避難計画策定における避難支援者確保の困難さがうかがえる。
- 市町村においては、「できる範囲で協力したい」との住民の意識を、どのように地域の共助に結び付けて行くのか工夫が求められているものと考えられる。

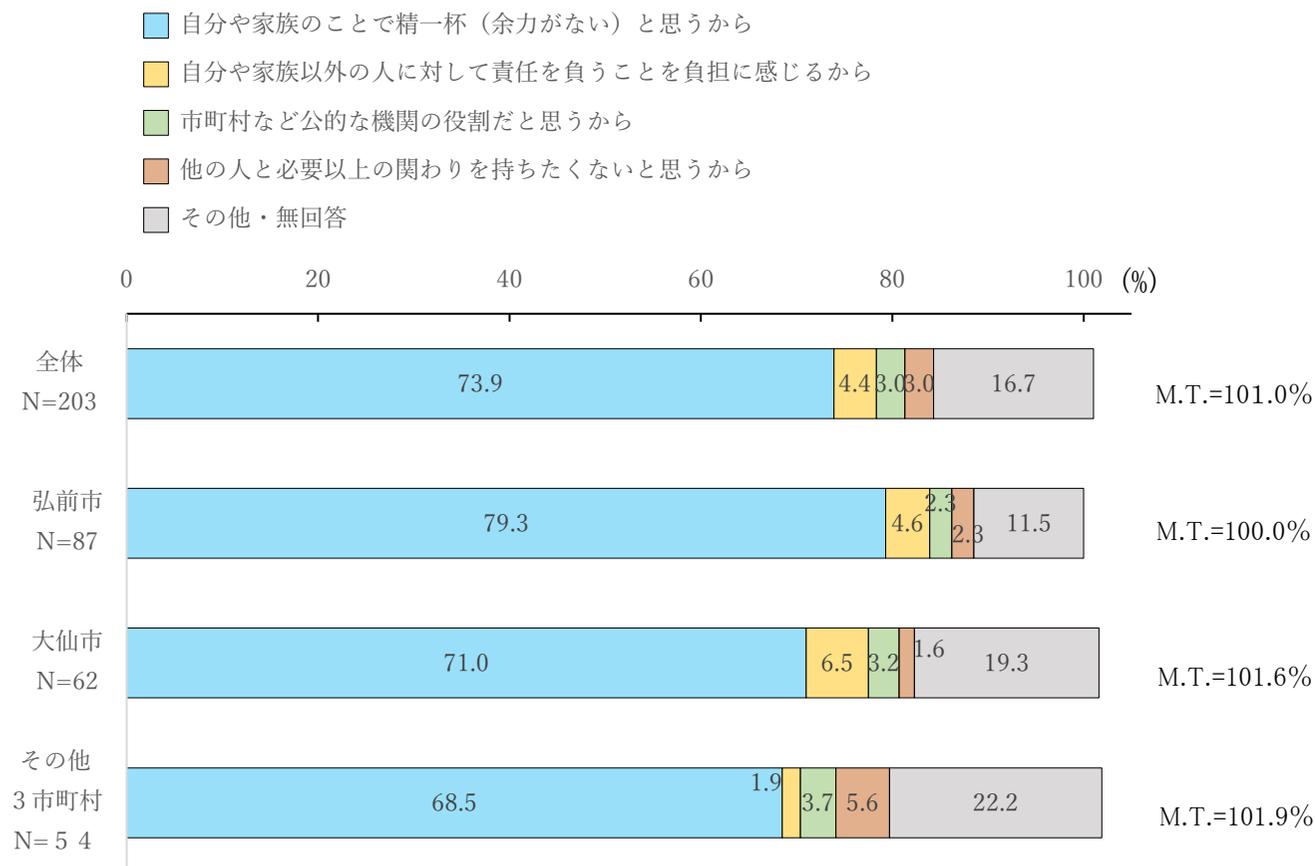
(再掲)8-2 手助けできると思う内容(複数回答)



調査結果－12 個別避難計画に参加(協力)できない理由

○ 調査結果 10-2 において、「参加、協力できることはあまりない・協力は難しいと思う」と回答した人(203 人)のうち、73.9%がその理由を「自分や家族のことで精一杯(余力がない)と思うから」と回答している(調査対象のいずれの市町村においても最も高い割合となっている。)

12-1 参加協力できない理由(複数回答)



照会先等

- 本調査は、総務省東北管区行政評価局と東北大学災害科学国際研究所 佐藤翔輔准教授との共同調査研究です。
- 引用、転載に当たっては、上記 2 者の名称と、その共同調査研究であることを明記して使用してください。
- 御不明な点など、本件についてのお問合せについては、下記の照会先までお願いします。

総務省東北管区行政評価局

- 所在地 仙台市青葉区本町 3 丁目 2 番 23 号 仙台第 2 合同庁舎
- 連絡先 TEL 0 2 2 - 2 6 2 - 9 2 8 9
- 担当者 評価監視部 第 2 評価監視官 須山 晃至
- E-mail thk21@soumu.go.jp

東北大学災害科学国際研究所 准教授 佐藤翔輔

- 所在地 仙台市青葉区荒巻字青葉 4 6 8 番 1 号
- 連絡先 TEL 0 2 2 - 7 5 2 - 2 1 4 0
- E-mail ssato@irides.tohoku.ac.jp