

## 災害時における住民避難行動に関する検討会（第1回）議事概要

兵庫県では、平成30年7月豪雨や台風第21号等における住民の避難行動（安全確保行動）について検証し、要援護者を含めた住民の避難行動（安全確保行動）の向上方策について検討するため、有識者等で構成する「災害時における住民避難行動に関する検討会」（座長：矢守克也京都大学防災研究所教授）を設置し、11月29日（木）に第1回検討会を開催しました。

検討会で示された意見等は、以下のとおりです。

### 1 日時

平成30年11月29日（木）14:30～16:30

### 2 場所

兵庫県災害対策センター 災害対策本部室

### 3 出席委員

垣江委員、鍵本委員、木村委員、高見委員、竹之内委員、辻本委員、服部委員、  
廣澤委員、古市委員、森田委員、矢守委員

（欠席委員：宇田川委員、奥村委員、松川委員）

### 4 議事

#### （1）検討会の設置

#### （2）平成30年7月豪雨、台風第20号、台風第21号接近時の対応

① 平成30年7月豪雨、台風第20号、台風第21号接近時の気象状況

② 平成30年7月豪雨、台風第20号、台風第21号の被害等

③ 平成30年7月豪雨時における各市町の対応

（大雨特別警報が発表された15市町ヒアリング結果及び台風第21号時の対応について）

#### （3）住民避難の状況と課題（事例報告）

神戸市、尼崎市、豊岡市、佐用町

#### （4）各委員からの情報提供

### 5 議事概要

- 委員の互選により、座長に矢守委員、座長代理に木村委員が選出された。
- 事務局から平成30年7月豪雨時等の状況報告、事例報告として委員から住民避難の状況と課題に関する現状報告、各委員から必要な情報提供が行われ、意見交換を行った。各委員よりいただいた現状報告や主な意見は下記のとおり。

## (1) 住民避難の現状と課題(各市町の取り組み状況・意識等)

実際に災害対応を行っている行政委員から、市町の現場における取り組みの状況や、災害対応にあたる認識等についての意見が示された。

### (住民意識・啓発)

- 必ずしも、行政が発表する情報が実際の避難に結びついていない。
- 7月豪雨の際、初めて大雨特別警報が発表されたが、大雨特別警報の意味が住民に理解されていなかった。
- 子どもたちが学習すれば地域が変わると考えており、子どもへの防災教育を通じて地域の防災力向上につなげる取り組みを行なっている。
- 災害の経験や教訓を風化させず繋いでいくことが重要と認識。
- 避難情報等を掲載した防災マップ、ハザードマップ等の活用と廃棄されない工夫が必要と認識。
- 避難した結果、何もなかったことを「空振り」と捉えるのではなく、「予防的避難」と考えることを啓発すべき。
- 自分の住んでいる地域の危険を知り、気づきマップを作成する研修会や避難訓練などを通じて地域の危険箇所を確認している。
- 地域で説明会や研修会を開催し住民の防災意識の向上を図ることが重要。
- 高齢者など玄関先に出てくるだけでも避難になる。

### (避難情報発信：体制・タイミング)

- 災害発生のおそれがある場合には全職員（関係者）と連絡を取れる体制を構築しておくことが重要と改めて認識。
- タイムラインを基に細やかな避難情報の発信が必要と認識。
- 有効な情報手段を整備・活用し、正確に情報発信をすることが重要と認識。
- 避難情報は明るい間（早めに）の安全な段階で発令することが重要。

### (避難情報発信：内容)

- 深夜の避難情報発令時には、状況に応じて屋外に出ず自宅の安全な場所で身を守るなどの行動をとる選択肢も必要。
- 避難所が遠方の場合には避難しない傾向がある。また、確実に垂直避難の割合は高まってはいるが、一方で、避難所が遠いと指定された避難場所へ避難しない傾向がある。地域によって水平、垂直避難の2つの選択肢を示した結果、避難場所が遠方にあると自宅2階等への垂直避難を安易に選択する事例が多く、今後の課題。
- 避難指示(緊急)を発令するには具体的な地域の情報が必要となるため、現場に近い者が迅速に発令することが重要と考えて対応している。神戸市の場合、特に避難指示については、具体的な危険性がより高いことから、現場の消防署において発令することとしている。

### (情報伝達手段)

- 避難情報が、住民に確実に伝わる方法を検討していく必要がある
- 様々の発信手段を用い情報伝達しているが、例えば高齢者等へ情報が届いていないのではないか、という課題認識がある。

### (避難場所の確保)

- 一律に指定避難所に避難するだけでなく、地域の事情により避難所や避難経路などの避難方法を選択する必要があると認識。また、安心を求めて2階建て住宅居住者が平屋の地区集会所に避難している事例が多く、課題である。
- 指定緊急避難場所が周辺にない場合で、かつ地域内に一時的に安全を守れる避難所が確保できない場合の避難方法の検討が必要。

### (避難率)

- 資料の避難率の計算はあくまで避難所、避難場所に来た人数であり、その他の避難行動をとった人数が加算されていない。「指定避難所への避難率」に変更する必要がある。避難率が低いことは課題意識として持つべきだが、ここに表れない形で災害対応をうまくされた事例を書き込まないと、避難所への避難者数だけを捉えて議論することは生産的ではない。

## (2) 効果的な住民避難の実現に向けて(意見交換)

避難行動の主体は住民であり、住民自らの判断により避難行動を起こすことが基本。行政は住民の主体的な避難を促す取り組みを行うことが重要という認識が共有され、各委員が意見交換を行った。

### (認識等)

- 住民自らの判断により避難行動を起こすことが基本。
- 行政は住民の主体的な避難を促す取り組みを行なうことが重要。
- 議論の前提として、住民避難に係る目標(ゴール)を明確にすることが重要。

### (災害に備えた事前確認)

- 普段から水害等の発生地域を認識し安全な場所を知ることが重要。
- ため池や河川などを予め確認しておくことが必要。
- レッドゾーン、イエローゾーンを知り、避難場所を予め確認しておくことが必要。
- 最善の場所以外にも、セカンドベスト、サードベストの避難場所を地域で見だし、予め対応ができるようにしておくことが必要。
- 避難途中のリスクを事前に確認し避難行動をとることが必要。

### (要援護者への対応)

- 今回検討会における要援護者の避難に関する検討の対象は、在宅の要援護者のみとする。
- 2階等への垂直避難が出来ない要援護者への対応が重要。
- 緊急時に2階に上がれないなど、在宅の要援護者一人ひとりで事情が異なるため、それぞれ個別に計画をつくる必要がある。
- 「個別支援計画（マイプラン）」の取り組みについて、引き続き福祉部局と連携して押し進めていく必要がある。

#### （避難の判断）

- 情報を判断に結びつけることが重要。
- 逃げ時を自分で決めておき、「避難スイッチ」を入れる必要がある。
- 住民自身がいつ避難行動をとるのか。その「いつ」を理解することが必要
- 地域で雨のあと、水がついてくるとすると、地域で雨が降った時によく浸かる、あるいは、いつもあの家の辺から浸ってくるという目印を地域の方が独自に見つけて共感することも必要。

#### （避難行動を促す工夫）

- 避難情報は地域に合った情報を出すことで細やかな情報発信ができる。
- 現場で消防団や自主防災組織が住民に避難を呼びかけるなど、身近な人の呼びかけは非常に有効。
- 防災用語は難解。小学生でも分かる用語を使った防災マップ等の作成が必要。

#### （その他）

- 新たに住宅化された地域では、住民同士の交流が少なく共助による避難支援がないため、防災訓練などによる地域力の向上が必要。

## 6 その他

今回欠席委員に対しては、事務局から別途説明等を行うこととした。

（※ 欠席委員の意見は、上記に含めて記載した）

以上