

「災害時における住民避難行動に関する検討会」中間とりまとめ

主な内容【いのちを守る5つのメッセージ】(風水害対象)

検討会では、平成30年7月豪雨及び台風第21号時の住民の避難行動を検証の上、現状・課題を整理し、5つのメッセージとして、検討の方向性をとりまとめた。

【避難行動(安全確保行動)の大原則】

- ・「自分のいのちは自分で守る」(わがこと意識の徹底)

【避難行動の留意点】

- ・避難行動は、「**リスク認知**」→「**判断**」→「**行動**」の順に進む。
- ・「**水平避難**」「**垂直避難**」のほか、**安全な場所にとどまる「待避**」が有効な場合がある。
- ・**平時から、自らの「逃げるタイミング」を考えておくことが重要**
- ・指定緊急避難場所に加え、万一に備え、**セカドベスト、サードベストの避難場所の事前設定が重要**

【住民の避難行動に関する現状・課題と5つのメッセージ】

適切な避難行動が住民のいのちを守ることにつながるため、本検討会は、個人・地域・行政に対する「いのちを守る5つのメッセージ」を表明する。

【避難行動(安全確保行動)のプロセス】

時系列	プロセス	具体的な行動
↓	リスク認知	ハザードマップなどから自らの住んでいる地域の危険性を知る また、気象情報などから危険な状況になっていることを知る
	判断	避難行動をとることを判断する
	行動	<input type="checkbox"/> 水平避難 ：その場を立ち退き、近隣の安全を確保できる場所に一時的に移動 <input type="checkbox"/> 垂直避難 ：屋内の2階以上の安全を確保できる場所に移動 <input type="checkbox"/> 待避 ：状況や安全を確認し、自宅等の居場所にとどまる

※万一に備え、セカドベスト、サードベストの避難場所の事前設定を推奨

いのちを守る5つのメッセージ		避難行動に関する現状・課題
I	<u>自分のいのちを自分で守るため、一人ひとりが「逃げるタイミング」(避難スイッチ)を地域とともに考えよう。</u>	<input type="checkbox"/> 雨が弱い段階では避難しない人が多い。 <input type="checkbox"/> 避難するタイミングがわからない人が多い。
II	<u>一人ひとりが自分に適した「逃げる場所」を地域とともに考えよう。</u>	<input type="checkbox"/> 避難場所が遠方だと避難しない傾向がある。 <input type="checkbox"/> 防災マップ、避難場所・経路の確認等、日頃から備えをしていた人の方が避難した割合が大きい。
III	<u>実効性のある要援護者避難の取組を進めよう。</u>	<input type="checkbox"/> 要援護者本人に加え福祉部門を担う行政職員・支援者等の防災に関する知識が不足 <input type="checkbox"/> 避難行動要支援者名簿の作成は進むが、個別支援計画の作成が進まない。
IV	<u>個人・地域・行政が連携した取組を進めよう。</u>	<input type="checkbox"/> 避難情報が発令されても避難行動をとらない人が多い。 <input type="checkbox"/> 自治会、消防団の活動が住民避難に大きな役割を果たしている地域がある。
V	<u>行政は、住民や地域の主体的な取組を支援し、適時適切に情報を提供しよう。</u>	<input type="checkbox"/> 地域の危険性が認識されていない。 <input type="checkbox"/> 気象や避難情報の意味と、とるべき行動が正しく理解されていない。

※ 検討の背景等

平成30年7月豪雨時は34市町で約106万人に、台風第21号時は6市町で約33万人に避難指示(緊急)・避難勧告を発令

⇒ しかし、市町の**避難情報発令が住民の避難行動につながっていない。**

昨年避難情報が発令された住民のうち、実際に避難行動をとった住民は22.5%(県民アンケート)
避難所への避難率は平成30年7月豪雨0.6%、台風第21号1.0%

⇒ 住民避難行動に関する対策の検討が必要

【左:平成30年7月豪雨による被害(栄栗市一宮町)】

【右:台風第21号時の高潮被害(芦屋市涼風町)】



平成30年7月豪雨等の住民避難に関する対応を検証し、住民の避難行動(安全確保行動)の向上方策を検討するため、有識者、行政関係者で構成する「災害時における住民の避難行動に関する検討会」を設置

- 第1回(平成30年11月29日)
- 第2回(平成31年1月8日)
- 第3回(平成31年4月23日)

平成31年秋を目途に最終とりまとめ

「災害時における住民避難行動に関する検討会」中間とりまとめ

いのちを守る5つのメッセージ（風水害対象）

【メッセージ I】

自分のいのちを自分で守るため、一人ひとりが「逃げるタイミング」（避難スイッチ）を地域とともに考えよう。

【現状・課題】

- 雨が弱い段階では避難しない人が多い。
- 災害が直面しそうな時に心配になることは、①避難するタイミングがわからない（42.1%）、②地域の危険性がわからない（38.3%）。（環境防災総合政策研究機構調査）



【対応方向】

- 住民が平時から、自らの「逃げるタイミング」を考えておくことが重要
- 住民が自らの「逃げるタイミング」を判断することが原則
- 逃げるタイミングとして、行政からの避難勧告等発令とは別に、地域における独自の避難基準「ローカルトリガー」（小河川の水位情報など地域での具体的な避難開始の目安）により避難することを重視
- 明らかに危険なタイミングでの避難を回避するため、行政や専門家（有識者等）がローカルトリガー設定に積極的に関与

【参考となる取組】

- 宝塚市（川面地区）では、同地区の住民にとって重要な情報（例：武庫川の水位情報など）を選択し、生活で利用する情報と組み合わせたWEBサイトを作り、「逃げるタイミング」（避難スイッチ）の判断材料にするなど、災害に備えた取組を行っている。
- 三重県伊勢市では、地区にとって重要な情報を、地区への具体的な影響と結びつけた地域気象情報として共有し、逃げるタイミングの判断に活用している。

【メッセージ II】

一人ひとりが自分に適した「逃げる場所」を地域とともに考えよう。

【現状・課題】

- 避難場所が遠い場合、垂直避難を選択し、水平避難（避難場所への避難）を行わない傾向がある。
- 防災マップ、避難場所・経路の確認や防災メール登録など日頃から備えをしていた人の方が避難した割合が大きい。（広島市調査）
- 避難しなかった理由は、①自宅にいるのが安全と判断 ②人からの声かけ、近隣住民の避難がなかった ③被害に遭うと思わなかった、被害に遭ったことがない ④避難勧告・指示の発令なし・認識なし ⑤避難に課題・支障があるとなっている。（環境防災総合政策研究機構、広島市等調査）



【対応方向】

- 市町が指定する緊急避難場所（最善）に加え、地域で事態が切迫した場合の避難に備えるため、近くの少しでも安全な場所であるセカンドベスト（次善）、サードベスト（三善）の事前設定を推奨
- 明らかに危険な場所への避難を回避するため、行政や専門家（有識者等）がセカンドベスト、サードベストの決定に積極的に関与
- 災害が懸念される地域においては、大雨が見込まれる数日前など時間に余裕がある場合は、遠くの親戚宅などの行きやすい安全な場所への避難を推奨
- すでに安全な場所にいる場合には状況等を判断したうえで積極的にその場にとどまる「待避」が有効な場合がある。

【参考となる取組】

- 豊岡市では、指定緊急避難場所への避難が困難な場合、自宅より少しでも安全な場所へ避難する「ご近所避難」の取組を行っている。
- 平成30年7月豪雨時、宍粟市（河原田地区）では、最寄り公民館への自主避難のあと、上流の住民からの危険情報を受け、他の場所への2次避難を実施した。
- 南あわじ市（阿万地区）では、自宅から避難場所の距離と日常生活の徒歩圏を悉皆調査し、避難場所が適切か明らかにする、避難場所への距離に着目した取組を行っている。

「災害時における住民避難行動に関する検討会」中間とりまとめ

いのちを守る5つのメッセージ（風水害対象）

【メッセージ Ⅲ】

実効性のある要援護者避難の取組を進めよう。

【現状・課題】

- 要援護者にとって、心身の状況や周囲の理解不足から安心して避難できる場所がないことが、緊急避難の妨げとなっている。
- 県内の福祉避難所は965箇所確保されているが、市町により確保数にばらつき（平成30年4月現在）。要援護者の避難者数等にに応じた受入れ施設・スペースの確保が課題
- 福祉避難所を開設した市町や開設箇所が少ない状況（平成30年の豪雨や台風時、8市町で延べ56箇所開設、224人受入れ）
- 福祉避難所開設市町では、①支援員の確保、②移動補助者や車両の確保が課題
- 平成30年7月豪雨時に、福祉関係者や近隣住民の方が、避難準備・高齢者等避難開始発令の段階で避難を促すことを知らず、対応が遅れた（県外の事例）。
- 災害への十分な備えができていない要援護者も少なくない。
- 避難情報発令に際し、災害時要援護者等に対し特に情報提供を行う仕組みを有している市町は26市町
- 避難行動要支援者名簿は県内全市町で整備済（全県で約437千人）。地域支援者等への名簿情報提供は全県で約120千人、避難のための個別支援計画の作成は全県で約30千人（平成30年6月現在）



【対応方向】

- 要援護者が安心して避難できるよう、**福祉避難所の確保を図るほか、指定緊急避難場所に福祉避難スペースを設置する等の環境改善を検討**
- 災害が懸念される地域においては、大雨が見込まれる数日前など時間に余裕がある場合は、遠くの親戚宅などの行きやすい安全な場所への避難を推奨
- 要援護者当事者に加え、研修等を通じ**福祉部門を担う行政職員・支援者等の災害対応能力の向上を図る必要**
- 要援護者の円滑な避難を図るため、**個別支援計画の作成を促進する。**
- 要援護者避難に関し、市町がボランティア保険に加入するなど**避難支援者の負担を軽減する取組が必要**
- 「**避難行動のハードルを下げる**」ため、**避難場所をできるだけ近くに設定**
- 高齢者や障害者に対する理解（合理的配慮等）の促進が必要

【参考となる取組】

- 豊岡市では、地域の取組の「ハードル」を下げる、という観点から、個別支援計画を作成しやすくするため、「誰が、だれを、どこへ」のみ（平成31年度からは「いつ」を加える）記載すればよいとしている。
- 豊岡市では、個別支援計画の作成にあたり、避難支援者に対し、市がボランティア保険に加入している。
- 高知県黒潮町では、玄関先まで、あるいは、2階まであがるといった、自身で取り組むことのできる範囲での「避難訓練」を実施している。
- 大分県別府市では、支援者を特定せず地域全体で支援するという方針で個別支援計画を作成し、成果を上げている。

「災害時における住民避難行動に関する検討会」中間とりまとめ

いのちを守る5つのメッセージ（風水害対象）

【メッセージⅣ】

個人・地域・行政が連携した取組を進めよう。

【現状・課題】

- 避難情報が発令されても避難行動をとらない人が多い。
- 神戸市アンケートでは、防災ガイド(避難メモ、防災マップ等)の認知度は約73%、内容を確認し保存しているのは約53%。このうち避難メモに避難のタイミングや避難先を記載しているのは約11%。
- 現場を把握している消防署長に避難情報の発令権限を移し、より迅速な発令に繋げている事例がある(神戸市)
- 特に中山間地で、平時の話し合いや災害時の役員からの声かけなど、自治会活動や消防団の活動が住民避難に大きな役割を果たしている地域がある。
- 年齢が上がるにつれ避難行動をとった人は減少傾向(20～30歳代34%→60歳以上13%) (環境防災総合政策研究機構調査)



【対応方向】

- 行政のほか、住民や自治会・消防団等が、それぞれの役割にとらわれることなく連携して、逃げるタイミングや避難先の判断などを行い、速やかな避難を実現
- 自治会や消防団等が、直接、避難の声かけを行うなどして、住民の避難行動を支援
- 市町長が発令する避難情報を待つのではなく、自治会や消防団等が、現場の危険な状況を把握し、行政へ通報するとともに、避難の呼びかけや支援を実施

【参考となる取組】

- 平成30年7月豪雨時、南あわじ市(伊加利山口地区、阿那賀小木場地区等)では、消防団が市災害対策本部へ現場の危険な状況を報告し、市が避難勧告を発令した。また、消防団が、直接住民に避難を促したことで早期避難につながった(同様の事例は神戸市、小野市、豊岡市、朝来市、上郡町の計6市町で見られた)。
- 平成30年7月豪雨時、養父市(和多田区)では、消防団からの地域の危険情報により、自治会・消防団が住民を避難場所へ車で搬送した。
- 県内20市町で、市町や消防(行政)の支援を受け自治会・自主防災組織(地域)単位でまち歩きや防災マップを活用したワークショップを実施。豊岡市では、ワークショップでローカルトリガー(地域での具体的な避難開始の目安)について話し合い、各家庭(個人)における逃げるタイミング等をあらかじめ決めておく取組を行っている。

「災害時における住民避難行動に関する検討会」中間とりまとめ

いのちを守る5つのメッセージ（風水害対象）

【メッセージ V】

行政は、住民や地域の主体的な取組を支援し、適時適切に情報を提供しよう。

【現状・課題】

- ❑ 災害に直面しそうな時に心配になることは、①避難するタイミングがわからない(42.1%)、②地域の危険性がわからない(38.3%)。(環境防災総合政策研究機構調査)(再掲)
- ❑ 市町や関係機関が発信する様々な情報の意味と、とるべき行動が住民に正しく理解されていない。
- ❑ 行政の避難情報は様々な媒体により住民に伝わっている(神戸市アンケート99.3%、県アンケート89.2%)。緊急速報メール、テレビ・ラジオ等での入手が多い。
- ❑ 自治会や消防団等が、直接、住民へ避難を呼びかける取組を制度化・ルール化しているのは22市町、自治会や消防団等が市町へ現場の状況を通報する仕組みを制度化・ルール化しているのは14市町
- ❑ 高潮災害時、堤外地は防潮堤を閉鎖した後は、無人となり浸かることを前提に対応してきたが、堤外地に人が取り残される事案が発生



【対応方向】

- ❑ **平素から、避難訓練やハザードマップ確認等住民への啓発を実施**
- ❑ 災害のおそれがある時は、適時適切な避難勧告等の発令や注意喚起を実施
- ❑ 現行の、洪水や土砂災害に関する危険度分布に加え、今後、国が提供を検討している**危険度分布とハザードマップの重ね合わせ情報など効果的に避難を促す新たな情報を活用**することにより、住民の避難行動を促進
- ❑ 逃げるタイミングや避難場所等を予め決めておく「マイ避難カード」作成を通して住民の理解を深め、住民一人ひとりの主体的かつ適正な避難行動を促進
- ❑ 「ひょうご防災ネット」アプリ、緊急速報メール、ホームページの活用など、リアルタイムで直接住民に情報を伝える方法を一層活用
- ❑ 自治会や消防団等が、直接、住民へ避難を呼びかける取組の制度化・ルール化を推進
- ❑ 地域の主体的な取組を促進するため、自主防災組織や消防団が行う訓練・研修などを支援
- ❑ 高潮災害のおそれがある時、**首長(もしくは防災責任者)自らが報道発表を実施**。緊迫感を強力に住民に伝達。また、水防法に基づく「立ち退きの指示」等を活用し、堤外地にいる者へ立ち退きの指示を実施
- ❑ 市町における高潮に関する「避難判断の基準」作成の促進(県による市町向けガイドライン作成)

【参考となる取組】

- ❑ 平成30年7月豪雨時は、20市町が避難情報等を延べ97回、緊急速報メールで市町全域に配信(神戸市は特定区域への配信ケースあり)。台風第21号時は、18市町が延べ28回配信し、効果を上げている(望ましい情報提供手段として「緊急速報メール」を挙げる人は(62.7%)(県民アンケート))