

住民の避難行動に関する課題(論点)と取組の現状等

兵庫県「災害時における住民避難行動に関する検討会」(第2回)

平成31年1月8日(火)

住民の避難行動に関する課題(論点)と取組の現状等 ～自助・共助の充実に向けて～

I 総論

課題(論点)		《公助》 行政の取組等	《共助》 自治会・消防団等の取組等	《自助》 住民の意識・行動等
1 避難主体	<input type="checkbox"/> 避難の主体が住民であることの認識 <input type="checkbox"/> 「自分の命は自分で守る」意識の醸成 > 避難をしなかった理由(広島市アンケート) ・被害に遭うと思わなかった53.3% ・今まで自分の地域に災害が無かったから38.0%等 > 自分の家は大丈夫と思っていた51.0%(県立広大院アンケート)	<input type="checkbox"/> 県版避難判断のガイドラインに住民が避難の主体である旨の記載(県)	<input type="checkbox"/> 「自分の命は自分で守る」ことを普段から地域の会合等で話し合っている(宍粟市河原田地区)	<input type="checkbox"/> 避難の主体が自身である意識は住民には十分に浸透せず
2 避難行動のポイント	<input type="checkbox"/> 避難行動のポイントは「いつ」「どこに」の2点に収斂 <input type="checkbox"/> 避難のタイミングがわからない(「いつ」避難するか決定できない)住民が存在 <input type="checkbox"/> 自前の「避難スイッチ」を持つ必要あり <input type="checkbox"/> 災害種別・時間帯等に応じた避難行動の取り方など避難行動の明確化(定義づけ) > 避難タイミングがわからない42.1%(環防研アンケート) > 周辺の環境変化(雨の降り方や河川水位等)が避難につながった33.5%(NHKアンケート)、47.1%(神戸新聞)	<input type="checkbox"/> 空振りを恐れず「予防的避難」の啓発実施(神戸市) (空振りではなく「素振り」の意識の啓発)	<input type="checkbox"/> 「いつ」というタイミングの事前決定、「何を」するか事前決定する取り組みを行っている地区がある(宝塚市等)	<input type="checkbox"/> 「いつ」というタイミングと「何を」するかの事前決定の取り組みを行っている地区がある(宝塚市等)
3 目標の設定	<input type="checkbox"/> 避難行動に関する目標が明確でない			

II 各論

課題(論点)		《公助》 行政の取組等	《共助》 自治会・消防団等の取組等	《自助》 住民の意識・行動等	
1 地域の防災力の向上	① 居住地域の危険認識	<input type="checkbox"/> ハザードマップの作成は進むが、十分活用されず <input type="checkbox"/> ハザードが正しく理解されず <input type="checkbox"/> 高潮災害の状況や対応が十分理解されず <input type="checkbox"/> 高潮に関する避難情報発令の基準策定が不十分(市町) > 自分が住む地域の危険性がわからない38.3%(環防研アンケート) > これまでの経験、砂防ダムの整備等から地域の危険性はないと考える住民がいる(ヒアリング) > 県CGハザードマップの活用12.0%(県民モニターアンケート)	<input type="checkbox"/> ハザードマップの作成・公開(市町) (H30.7特別警報発表の15市町全てで全戸配付、ホームページに掲載) <input type="checkbox"/> 訓練・出前講座等の実施 <input type="checkbox"/> CGハザードマップの作成・公開(県)	<input type="checkbox"/> 防災マップの作成 <input type="checkbox"/> 水防活動の実施(巡視、排水、土嚢積、シート張り、水門・陸閘等の閉鎖等)	<input type="checkbox"/> 避難行動に十分活用されていない
	② 地域におけるコミュニケーション	<input type="checkbox"/> 自治会と住民とのコミュニケーションが充実している地区では多くの住民が避難する傾向あり <input type="checkbox"/> 防災マップ・避難場所・経路の確認や、防災メールの登録など備えをしていた人の避難率はそうでない人に比し高い	<input type="checkbox"/> 防災教育を重視。「わがこと意識」を醸成させる授業を実施(佐用町) <input type="checkbox"/> 自主防災組織向けの実用的な訓練方法や事例等を掲載した冊子「防災訓練はじめの一步!」を作成(県)	<input type="checkbox"/> 自治会長や地域の代表者が積極的に取り組む地域は住民間のコミュニケーションが良好 <input type="checkbox"/> 住民間のコミュニケーションが不足な地域もあり	

課題（論点）		
2 防災気象情報の伝達	① 特別警報	<input type="checkbox"/> 特別警報の意味が十分理解されていない <ul style="list-style-type: none"> ➢ 「これまでに経験したことのないような大雨（特別警報）」と聞いたが、避難する必要はないと考え避難せず71.5%（県立広大院アンケート）
	② 避難情報の発令	<input type="checkbox"/> 住民に確実に情報が伝わるよう、効果的で多様なツールを活用し適時適切に避難情報を発令する <input type="checkbox"/> 対象地域の限定や明確化 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 避難勧告・指示等の発令（特別警報含む）が避難につながった67.2%（環防研アンケート）、67.7%（県立広島大院アンケート） ➢ テレビやネットのニュースサイト等メディアの依存度が高い テレビ80%以上、ネットニュース約50%（環防研アンケート） ➢ 緊急速報メールにより避難情報の発令を認知した住民は多い78.5%（神戸市アンケート）、住民も提供希望60.5%（県民エンゲージメントアンケート）
3 防災気象情報と避難行動の連携	① 直接的な声かけ等	<input type="checkbox"/> 消防団・自主防災組織等からの声かけが避難につながる実態あり <input type="checkbox"/> 避難行動へ消防団、自主防災組織、自治会等の関与の必要性 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 避難した理由（きっかけ等）が「人からの声かけ・近隣住民の避難」である 37.3%（神戸新聞アンケート）、31.8%（NHKアンケート）、22.7%（広島市アンケート） <p>【参考】 県の消防団員数全国一（42,152人（H30.4）） 県の自主防災組織率全国一（97.3%（H29.4））</p>
	② 消防団・自治会との連携・情報共有	<input type="checkbox"/> 消防団・自治会等・自主防災組織と連携し、市町役場が状況を把握、適時適切な避難勧告等に繋げる必要あり
4 避難経路・避難所	① 指定緊急避難場所等の確保	<input type="checkbox"/> 年齢の上昇にともない避難行動（安全確保行動）を取った人は減少。垂直避難者も減少。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 垂直避難者（20-39歳25.3%→50歳以上11.0%） <input type="checkbox"/> 一人暮らし等家族数の少ない方が避難に積極的な傾向あり（宍粟市、養父市等）

《公助》 行政の取組等	《共助》 自治会・消防団等の取組等
<input type="checkbox"/> 特別警報発表時に、避難指示・避難勧告等の対象地域を拡大（市町） <input type="checkbox"/> 特別警報発表時の取るべき対応について明確にせず（市町・県）	
<input type="checkbox"/> 防災行政無線、緊急速報メール、ひょうご防災ネット、広報車、CATV等複数の手段で情報提供（市町・県） <input type="checkbox"/> 水害・土砂災害では、事前に定める発令基準に基づき、適時適切に避難情報を発令（市町） <input type="checkbox"/> 避難対象地域を限定して避難情報を発令（市町） <input type="checkbox"/> 夜間の避難情報発令の際には、垂直避難をあわせて呼びかけ（市町） <input type="checkbox"/> 危険切迫前の避難を推奨、自主避難所を開設（市町）	
<input type="checkbox"/> 自治会長宅等にFAXや電話で直接避難情報を提供する制度（特別警報発表13市町/15市町）	<input type="checkbox"/> 消防団員が直接家屋を訪問し、避難を呼びかけ（南あわじ市） <input type="checkbox"/> 市・消防団・住民の密接な連携（情報共有）による速やかな避難
<input type="checkbox"/> iPad等を活用し、消防団と市本部で情報共有（南あわじ市） <input type="checkbox"/> 住民モニター制度、災害時情報収集専用電話（佐用町、丹波市等）	<input type="checkbox"/> 団長等消防団幹部職員が市町災害対策本部に常駐、情報共有を図る
<input type="checkbox"/> 避難所の確保（市町）（本県の避難所数：3,653箇所（H30.4）） <input type="checkbox"/> 緊急避難場所の確保（市町）（本県の緊急避難場所数：4,003箇所（H30.4））	<input type="checkbox"/> 集落に5箇所ある集会所を一時避難所に設定、何かあれば公民館等へ集合することをルール化し意識付け（宍粟市河原田地区）

《自助》 住民の意識・行動等
<input type="checkbox"/> 特別警報の発表が避難行動につながっていない
<input type="checkbox"/> 自治会長・消防団の呼びかけがあると避難行動に繋がっている
<input type="checkbox"/> 事前のルール化があれば、最寄りの避難場所（集会所・公民館）へ避難

課題（論点）			《公助》 行政の取組等	《共助》 自治会・消防団等の取組等	《自助》 住民の意識・行動等
4 避難経路・避難所	① 指定緊急避難場所等の確保（つづき）	<input type="checkbox"/> 最善（ベスト）だけでなく次善（セカンドベスト）の避難場所を持つ必要がある		<input type="checkbox"/> 予めセカンドベスト、サードベストの避難場所を設定 <input type="checkbox"/> 状況を勘案し、予め設定のサードベストの場所へ2次避難を実施（宍粟市河原田地区）	<input type="checkbox"/> 地域のリーダー（自治会長・消防団等）の指示を受け、サードベストの避難場所へ避難を実施
	② 避難行動の実現可能性	<input type="checkbox"/> 避難場所までの距離が避難行動を規定している（避難場所が遠すぎると避難行動をとらない） ▶ 年齢の上昇にともない避難行動（安全確保行動）を取った人は減少。垂直避難者も減少【再掲】 垂直避難者（20-39歳 25.3%→50歳以上 11.0%）	<input type="checkbox"/> 避難所の確保（市町）【再掲】（本県の避難所数：3,653箇所（H30.4）） <input type="checkbox"/> 緊急避難場所の確保（市町）【再掲】（本県の緊急避難場所数：4,003箇所（H30.4））	<input type="checkbox"/> 指定緊急避難場所までの距離が遠く（2キロ）、車で送迎することを予め決定（養父市和多田地区）	<input type="checkbox"/> 近くに避難場所のある集落では避難の取り組みが進む <input type="checkbox"/> 一方で、避難場所が遠い地区の住民は垂直避難を選択
	③ 避難経路の安全性確保	<input type="checkbox"/> 避難経路の安全性の確保が必要 <input type="checkbox"/> 避難行動へ消防団、自主防災組織、自治会等の関与の必要性【再掲】	<input type="checkbox"/> 夜間の避難情報発令の際には、垂直避難をあわせて呼びかけ（市町）【再掲】	<input type="checkbox"/> 予め設定したセカンドベスト、サードベストの中から、安全な経路が確保できる避難場所へ2次避難実施（宍粟市河原田地区） <input type="checkbox"/> 信頼できる消防団員の誘導により、まとまって避難を実施（宍粟市河原田地区）	<input type="checkbox"/> 信頼できる消防団員の誘導があったため、サードベストの避難場所までまとまって避難を行うことができた（宍粟市河原田地区）
5 要援護者の避難対策	① 要援護者の避難	<input type="checkbox"/> 地域支援者への要援護者支援制度の周知が不十分で名簿提供が進んでいない <input type="checkbox"/> 個別避難計画の作成が地域（自主防等）だけでは困難、医療・福祉関係者との更なる連携が不可欠 <input type="checkbox"/> 早期避難に対する意識が乏しい <input type="checkbox"/> 要援護者の名簿提供に対する警戒心が強い	<input type="checkbox"/> 要支援者名簿の作成（県内全市町で整備完了） <input type="checkbox"/> 要援護者の個別支援計画の策定（市町）（県内での作成済率 6.9% H30.6） <input type="checkbox"/> 災害時要援護者支援人材育成事業（県） <input type="checkbox"/> 防災と福祉の連携促進事業（県）	<input type="checkbox"/> 自主防災組織等が必要に応じて個別支援計画を利用 <input type="checkbox"/> 地域支援者等（自主防災組織・民生委員・区長等）への要支援者名簿の提供	<input type="checkbox"/> 地域支援者等への要援護者名簿の提供にもとづく避難行動の実施
	② 福祉避難所	<input type="checkbox"/> 要援護者の避難者数や態様（心身の状態）に応じた受け入れ施設・スペースの確保	<input type="checkbox"/> 福祉避難所の確保・開設（7月豪雨：6市町・18箇所など）（本県の福祉避難所数：965箇所（H30.4）） <input type="checkbox"/> 福祉避難所の支援員、移動補助者や車両の確保 <input type="checkbox"/> 福祉避難所運営・訓練マニュアルの策定（H30） <input type="checkbox"/> 福祉避難所設置・運営研修（H29～） <input type="checkbox"/> 福祉避難所強化促進モデル事業（H29） <input type="checkbox"/> 市町防災力強化連携事業（H26～）		

※今回の検討は住民避難に限定しているため、福祉施設等に入居している要援護者の避難は対象外。