

災害時の避難に関する検討課題 避難の考え方の明確化

目次

避難勧告・指示の発令実態に見る課題の整理

課題1：避難指示と避難勧告の使い分けについて

課題2：避難準備情報の位置付けについて

課題3：避難勧告等の発令と避難所開設の関係性について

前回議論のまとめ

1. 避難の行動パターンには4つの選択肢がある
2. 各自が適切な避難行動を自己選択できるための判断能力を持つ必要がある
3. 適切な自己選択の判断を促すためには、公的機関（要援護者の場合は周りの支援者）による様々なサポートが必要である

避難の行動パターン

安全確保 行動	避難場所の例		説明
	屋内	屋外	
待避	自宅などの 居場所	安全を確保 できる場所	自宅などの居場所や安全を確保できる場所に留まること
垂直移動	自宅の2階、 居住建物の 高層階		切迫した状況において、屋内の2階以上に避難すること
水平移動 (一時的)	避難所 知人宅など	公園・広場 高台・高所	その場を立ち退き、近隣の少しでも安全な場所に一時的に避難すること
水平移動 (長期的)	避難所 知人宅など		住居地と異なる場所での生活を前提とし、指定避難所などに長期間避難をすること

災害時の避難に関する専門調査会 第3回資料 「安全確保行動としての避難の考え方—まとめ—」再掲

今回の議論の対象範囲

(1) 避難の考え方の明確化

①災害対策基本法上の「避難」の考え方

- ・垂直避難・屋内避難の位置付け
- ・避難所避難の考え方(立退き避難)
- ・避難準備情報、自主避難の位置付け
- ・避難勧告と指示の違い(第60条)、警戒区域の設定(第63条)

②避難勧告等の発令と避難所設置の関係性

③避難勧告等の発令基準

- ・災害別・規模別の具体的な発令基準の検討(大雨、津波)
- ・ハザードマップの作成支援

(3) 避難情報発令のための態勢整備

①災害対応職員の災害対応能力の向上

- ・組織的な災害対応能力向上、標準的な機能
- ・訓練・研修、プログラム

今回の議論の 対象範囲

(2) 避難所

①ハザードに対応した適切な避難場所

- ・災害別・規模別の適切な避難場所の設定(大雨、津波)
- ・求められる機能の整理

②避難所をめぐる課題への対応

- ・民間施設の活用
- ・災害時要援護者対策

(4) 防災・災害情報

①わかりやすい防災・災害情報

- ・市町村・住民にとって避難に有効なわかりやすい防災・災害情報

②防災・災害情報の伝達手段

- ・多様な伝達手段の活用
- ・効率的な情報共有
- ・災害時要援護者対策

市町村長の避難に関する権限等

類型	内容	根拠条文等
警戒区域の設定	警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずる	災害対策基本法 第4節 応急措置 第63条《罰則あり》
避難指示	被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、「勧告」よりも拘束力が強く、居住者等を避難のため立ち退かせるための行為	災害対策基本法 第3節 事前措置及び避難 第60条《罰則なし》
避難勧告	その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧めまたは促す行為	
避難準備情報 (要援護者避難情報)	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始) 上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始 	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17年3月)
自主避難 の呼びかけ	(各市町村において独自に行っているもの)	地域防災計画等

「第1回専門調査会における提示論点」

- 避難指示と避難勧告をどのように使い分けていくべきか？
- 避難準備情報(要援護者避難情報)はどのように活用されていくべきか？
- 避難準備情報や自主避難の呼びかけを法律などで位置付けるべきか？
- 自主避難の呼びかけについて行政はどのように位置付けるべきか？

1. 避難勧告・指示の発令実態にみる課題の整理

近年における避難勧告等の発令状況

平成16年～20年の避難指示・避難勧告発令状況

類型	発令の状況	平均発令回数
避難指示	平成16年度 91回 平成17年度 31回 平成18年度 39回 平成19年度 30回 平成20年度 12回 合計 203回	41回／年
避難勧告	平成16年度 639回 平成17年度 190回 平成18年度 260回 平成19年度 154回 平成20年度 46回 合計 1289回	258回／年

過去5年間のデータによると1年当たりの平均発令回数は避難指示が41回、避難勧告が258回となっている。

住民の避難勧告等に対する意識(1)

調査

- 避難に関する特別世論調査(内閣府政府広報室)

調査の概要

- 調査目的 避難に関する国民の意識を調査し、今後の施策の参考とする。
- 調査方法 全国20歳以上の者を無作為に3,000名抽出し、調査員による個別面接調査法により調査
- 調査期間 平成22年1月14～1月24日(有効回答数1,916人、有効回答率63.9%)
- ※ 「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」の内容を事前に説明した上での回答

避難行動を開始するタイミング

	%
避難勧告等の発令にかかわらず、自分で判断する	20.0
避難準備情報が発令されたとき	26.3
避難勧告が発令されたとき	34.8
避難指示が発令されたとき	16.2
避難しない	1.5

避難準備情報・勧告・指示の発令を機に避難を開始すると考える住民が8割近い。また、このうち「避難勧告」の発令までに行動を開始する人が6割に達している。

8

住民の避難勧告等に対する意識(2)

今後充実して欲しい対策(複数回答、上位5項目)

	(%)
近隣で安全な避難場所の整備	47.0
気象情報の充実	43.6
市町村長からの適切な避難勧告等の発令	41.7
河川の堤防の改修や整備	36.2
河川のはん濫や土砂災害等の危険箇所の公表	34.7

今後充実して欲しい対策として、市町村長からの適切な避難勧告等の発令を挙げる住民は少なくない。

避難勧告等に対する住民理解の実態

調査

- 避難勧告・避難指示に関するアンケート調査(内閣府防災担当)

調査の概要

- 平成22年梅雨前線による大雨において避難勧告や避難指示を発令した可児市、広島市、三原市、防府市、那珂川町の5市町の住民に対するインターネット調査(電子モニターを対象としたWeb調査)。
- 調査期間 平成22年11月11日～平成22年11月22日(有効回答数1,567人)

避難準備情報・避難勧告・避難指示の違いについての理解

	%
よく知っていた	5.1
ある程度は知っていた	53.0
はじめて知った	41.9

避難準備情報・勧告・指示の違いを認識していない住民が4割以上に上る。

避難勧告等に対する住民行動の実態

避難勧告又は避難指示を見聞きしてとった行動
(可児市)(上位4項目)

	%
自宅にとどまった	68.9
テレビやラジオで被災状況を見聞きした	50.0
外にでかけている家族に連絡をとった	10.7
避難のための準備を開始した	6.7

(N=270、複数回答)

(注)可児市は、市域全域で避難勧告が発令されている

自宅にとどまった理由 複数回答
(可児市)(上位4項目)

	%
自分が被害を受けるとは思わなかった	38.2
夜間・大雨の中、避難を選択するほうが危険と判断した	38.2
道路冠水等の中、避難を選択するほうが危険と判断した	22.6
マンション等の2階以上に居住しており、避難の必要性がないと判断した	8.1

(N=270、複数回答)

実際には避難勧告等は必ずしも住民の立退き避難に結びついていない。

避難勧告等の発令実態(1)

調査

- 避難勧告・避難指示を発令した市町村に対する調査(内閣府検討会)

調査の概要

- 平成21年7月中国・九州北部豪雨、平成21年台風第9号及び平成21年台風第18号の発生時に、避難勧告・避難指示を発令した108団体に対して、アンケート調査票を郵送・回収
- 調査期間 平成21年12月26日～平成22年2月26日(有効回答数97団体、有効回答率89.8%)

市町村による避難勧告等の発令状況(大雨災害の場合)

	回答数	%
避難準備情報、避難勧告を発令	17	17.5
避難準備情報、避難勧告、避難指示のいずれも発令	10	10.3
避難勧告に限って発令	56	57.7
避難勧告、避難指示を発令	10	10.3
避難指示に限って発令	4	4.1

避難準備情報から発令されている事例は3割弱にとどまる。

避難勧告等の発令実態(2)

調査

- 避難勧告・避難指示を発令した市町村に対する調査(内閣府防災担当)

調査の概要

- 平成22年梅雨前線による大雨、5月23日～24日の大雨、9月8日の大雨(台風第9号)、8月13日～15日の大雨において、避難勧告・避難指示を発令した97団体に対して、アンケート調査表を郵送・回収
- 調査期間 平成22年10月29日～平成22年11月10日(有効回答数55団体、重複被災団体1、合計回答数56団体、有効回答率56.7%)

市町村による避難勧告等の発令状況(大雨災害の場合)

	回答数	%
避難準備情報に限って発令	3	5.5
避難準備情報、避難勧告を発令	13	23.6
避難準備情報、避難勧告、避難指示のいずれも発令	2	3.6
避難勧告に限って発令	33	60.0
避難勧告、避難指示を発令	4	7.3
避難指示に限って発令	1	1.8

自主避難について(大雨災害の場合)

調査

- 自主避難が実施された市町村に対する調査(内閣府検討会)

調査の概要

- 平成21年7月中国・九州北部豪雨、平成21年台風第9号及び平成21年台風第18号の発生時に、自主避難が実施された420団体(450事例)に対して、アンケート調査票を郵送・回収
- 調査期間 平成21年12月26日～平成22年2月8日 有効回答数(率) 332団体(79.0%)、354事例(78.6%)

自主避難が実施された事例における避難勧告等の発令状況(複数回答)

	回答数	%
特に何の情報も発出・発令しなかった	156	44.4
自主避難の呼びかけを行った	127	36.2
避難勧告を発令した	57	16.2
避難準備情報を発出した	39	11.1
避難指示を発令した	15	4.3

特に何の情報も発出・発令しなかったにもかかわらず、住民が自主的に避難しているケースが半数近い。

避難勧告等の発令と避難所開設との関係

避難準備情報、避難勧告、避難指示などの発出・発令に至らなかった理由※（大雨災害の場合）

	回答数	%
夜間なので発令がためられた	17	39.5
発令を実施する前に被災した	9	20.9
対象地域が絞りきれなかった	13	30.2
避難所を開設していなかったため避難情報を出すことがためられた	5	11.6
安全な避難経路を確認できていなかったため避難情報を出すことがためられた	2	4.6
避難所に職員を配置していなかったため避難情報を出すことがためられた	1	2.3
専門的な知識が不足していて踏み切れなかった	3	6.9
その他	27	62.7

※ 「必要ないと判断した」とする回答を除いたものを集計（複数回答）

避難所開設などの準備が間に合わず、避難勧告等の発令に至らなかった市町村がある。

避難勧告等の発令に係る現状

(1) 住民の状況

① 住民の意識

- 避難勧告等を避難行動開始のタイミングと考えている。
- 行政の避難勧告等の発令への期待が高い。

② 理解の実態

- 避難準備情報・勧告・指示の違いを認識していない住民は4割以上に上る。

③ 行動の実態

- 避難勧告等は必ずしも実際の住民の立退き避難に結びついていない。

(2) 市町村の発令状況

- 避難勧告中心に発令されており、避難準備情報の活用は3割弱にとどまる。
- 避難所開設等の準備が整わないと、避難勧告等の発令をためらう場合がある。

今回の論点

住民の自助意識の育成、また、住民に避難勧告等の内容を正しく理解してもらうための教育の必要性といった課題はあるが、今回は現行制度の再検証のため以下の3点に論点を整理する。

※自主避難については、その呼びかけは市町村独自の取組であり、また、市町村の呼びかけがない場合において住民自らが実施している事例が多いことから、今回の議論では対象としないこととする。



課題1 避難指示と避難勧告の使い分けについて

課題2 避難準備情報の位置付けについて

課題3 避難勧告等の発令と避難所開設の関係性について

2. 避難指示と避難勧告の使い分けについて (課題1)

市町村長の避難に関する権限等(再掲)

類型	内容	根拠条文等
警戒区域の設定	警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずる	災害対策基本法 第4節 応急措置 第63条《罰則あり》
避難指示	被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、「勧告」よりも拘束力が強く、居住者等を避難のため立ち退かせるための行為	災害対策基本法 第3節 事前措置及び避難 第60条《罰則なし》
避難勧告	その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧めまたは促す行為	
避難準備情報 (要援護者避難情報)	<ul style="list-style-type: none"> ・要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始) ・上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始 	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17年3月)
自主避難 の呼びかけ	(各市町村において独自に行っているもの)	地域防災計画等

災害対策基本法における規定

災害対策基本法第60条(市町村長の避難の指示等)

第1項

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

避難については「勧告」の要件に加え、急を要すると認めるときに「指示」を発令することができるとしている。人命に影響を与える程度がより切迫している場合には、拘束力がより強い権限(指示)を付与している。

➡ 急を要する場合とは、具体的にはどのような場合なのか？

「勧告」と「指示」の解説

「勧告」

「勧告」とは、その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧め又は促す行為である。

「逐条解説災害対策基本法」(防災行政研究会)

「指示」

「指示」とは、被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、「勧告」よりも拘束力が強く、居住者等を避難のため立ち退かせるためのものである。

「逐条解説災害対策基本法」(防災行政研究会)

「指示」は「勧告」に比べ相対的に拘束力が強いと解説されている。

避難勧告・指示のガイドラインにおける記述(1)

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」における 避難勧告・避難指示発令の判断基準

	発令時の状況	住民に求める行動
避難勧告	通常の避難行動ができる者が避難行動を開始しなければならない段階であり、 人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況	通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所等への避難行動を開始
避難指示	<ul style="list-style-type: none">・前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況・堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況・人的被害の発生した状況	<ul style="list-style-type: none">・避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了・未だ避難していない対象住民は、直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動

ガイドラインでは、人的被害発生の危険性の程度及び人的被害発生の有無によって勧告と指示の判断基準を区分しているが、具体性は十分ではない。

避難勧告・指示のガイドラインにおける記述(2)

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」における 避難勧告等発令の参考となる情報(河川等の氾濫)

	洪水予報指定河川	水位情報周知河川	左記以外の中小河川、 内水等
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> 破堤につながるような漏水等の発見 一定時間後(※2)に危険水位に到達すると予測される <p>※2 避難に要する時間内で、河川管理者からの情報が一定の精度を確保できる時間</p>	<ul style="list-style-type: none"> 危険水位から一定時間(※3)の水位変化量を差し引いた水位に到達した(※4) <p>※3 避難に要する時間内で、河川管理者からの情報が一定の精度を確保できる時間</p> <p>※4 上流の降雨状況や降雨予測等により、危険水位に達しないことが明らかである場合を除く</p>	<ul style="list-style-type: none"> 近隣で浸水が拡大 排水先の河川の水位が高くなり、ポンプの運転停止水位に到達することが見込まれる
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> 堤防が決壊 破堤につながるような大量の漏水や亀裂等発見 水門等の施設状況(水門が閉まらない等の事故) 危険水位到達 		<ul style="list-style-type: none"> 近隣で浸水が床上に及んでいる 排水先の河川の水位が高くなり内水ポンプの運転停止、水門閉鎖

ガイドラインではハザード別に発令の参考となる情報が示されている

避難勧告・指示のガイドラインにおける記述(3)

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」における 避難勧告等発令の参考となる情報(土砂災害)

	土砂災害警戒区域(もしくは土砂災害危険箇所)
避難勧告	<ul style="list-style-type: none">・近隣で前兆現象(溪流付近で斜面崩壊、斜面のはらみ、擁壁・道路等にクラック発生)の発見・降雨指標値が、一定時間後(※5)に「土砂災害発生の目安となる線」に到達すると予測される・現在の降雨指標値が、「避難勧告発令の目安となる線」に到達 ※5 避難に要する時間内で、降雨予測が一定の精度を確保できる時間
避難指示	<ul style="list-style-type: none">・近隣で土砂災害が発生・近隣で土砂移動現象、前兆現象(山鳴り、流木の流出、斜面の亀裂等)の発見・現在の降雨指標値が、「土砂災害発生の目安となる線」に到達

ガイドラインではハザード別に発令の参考となる情報が示されている

市町村の避難勧告等判断基準例

S市の判断基準(土砂災害)

分類	大雨警報が発表された後、土砂災害警戒情報による基準	積算雨量等による基準		
		前日までの連続雨量が100mm以上あった場合	前日までの連続雨量が40～100mmあった場合	前日までの降雨がない場合
避難準備情報	土砂災害警戒判定メッシュ情報により、約2時間後に「レベル3(発表基準超過)」に到達すると予想される時	当日の日雨量が50mmを越えた時	当日の日雨量が80mmを越えた時	当日の日雨量が100mmを越えた時
避難勧告	現在の降雨指標値が土砂災害警戒判定メッシュ情報「レベル3(発表基準超過)」に達し、土砂災害の前兆情報が発生した時	当日の日雨量が50mmを越え、時間雨量が30mm以上の強い雨量が予想される時	当日の日雨量が80mmを越え、時間雨量が30mm以上の強い雨量が予想される時	当日の日雨量が100mmを越え、時間雨量が30mm以上の強い雨量が予想される時
避難指示	近隣で土砂災害が発生又は災害発生の危険が切迫している時			

* ガイドラインにおいては、土砂災害については土壌雨量指数など長期降雨指標を利用することが示されている。

詳細な判断基準を設定している事例であるが、避難指示に関しては具体的な基準が設けられていない。

避難指示と避難勧告の使い分けについて

現状・課題

- 「指示」は「勧告」に比較し急を要する場合に用いられ拘束力も強いが、あくまで相対的なものであり、明確な判断基準はない。
- 避難指示と避難勧告の判断基準を明確に分けることは難しく、市町村における的確な運用が困難な場合がある。
- 「避難勧告」を中心に運用されている。
- ハザードにより勧告の出し方には違いがある。
- 市町村の発令に対する住民の期待は高いが、「指示」と「勧告」の違いを認識していない住民が多い。



議論のポイント

- 案A 避難指示と避難勧告を一体化してはどうか。
- 案B 基本は避難勧告とし、避難指示発令の運用を実態に即したものに改善してはどうか。

議論展開に当たってのポイント

案A 避難指示と避難勧告を一体化してはどうか。

○一体化するとすれば、避難勧告、避難指示のどちらに一体化するか。

避難指示、避難勧告はこれまで市町村の地域防災計画や各種避難マニュアルなどにおいて位置づけられ、また、実際に運用されているので、かえって混乱する。

一体化した場合、普及啓発には時間がかかることやマニュアル改訂の手間が発生することを念頭においた議論も必要。

案B 基本は避難勧告とし、避難指示発令の運用を実態に即したものに改善してはどうか。

○発令権限の現場職員等に委任するための環境整備

市町村長は避難勧告を中心に発令し、より危険性を実感できる現場に近い人(市の職員・消防吏員など)が指示を発令するための環境整備をしてはどうか。※次頁豊岡市の例参照

○被害発生の確からしさが高まった場合に発令

被害発生の確からしさが高まった場合は強制力の強い避難指示を発令するようにしてはどうか(例えば、実際に崖崩れの予兆が見つかった場合や堤防から漏水が見つかった場合など)。

議論展開に当たってのポイント

案Bつづき

○ハザード別の発令基準の明確化

そもそも発令基準を策定していない市町村では、ハザード別の発令基準の策定が最優先。策定済の市町村では対応能力の向上を図ることが必要ではないか。

発令権限委任の例(1)

総合支所長に避難勧告発令などの権限をあらかじめ委任している事例

ー豊岡市災害対策(警戒)本部設置基準よりー

市町合併によるまちの広域化に対応するため、市長は、総合支所長に支所管内の災害対策に係る権限を委ねています。総合支所において緊急に対策拠点の設置が必要なときは、総合支所長の判断で地域災害対策(警戒)本部を設置することができるとともに、**避難勧告の発令なども支所長の権限で行うこととしています。**

また、合併に伴う総合支所の職員減を補うため、状況に応じ本庁勤務職員(旧町出身職員を中心に)を段階的に総合支所に配置するとともに、本庁本部に総合支所ごとの連絡調整専任職員を配置し、総合支所との連携強化を図ることとしています。

【参考】

総務省「市町村における避難勧告等に係る発令権限状況調査結果」によれば、「水害、高潮災害又は土砂災害に係る避難勧告等の発令は、どなたが判断(決裁)しますか」という問いに対して、「原則として市町村長が判断するが、緊急時には支所等の出先機関の長が判断」と回答した市町村は、全体(1,810)の3.1%となっている。

発令権限委任の例(2)

災害対策基本法第60条(市町村長の避難の指示等)

第1項

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

・・・前略・・・なお、**消防職員は、市町村長の委任を受けて、居住者等に対し避難のための立退きの勧告及び指示をすることができる。**(地方自治法第153条第1項)

「逐条解説災害対策基本法」(防災行政研究会)

地方自治法第153条の委任は、委任した場合、「受任者がもっぱら自己の責任において処理するものであって、委任をした普通地方公共団体の長においては自らこれを処理する権限を失う」とされており、市町村長の権限を個々の市の職員等に負わせると権限と責任の範囲が不明確となり混乱が起こることも予想される。よって、法律上の委任にこだわらず、豊岡市のように現場に近いところでの判断が可能な仕組みを検討するべきではないか。

発令権限委任の例(3)

災害対策基本法第61条(警察官等の避難の指示)

第1項

前条第1項の場合において、市町村長が同項に規定する避難のための立退きを指示することができないと認めるとき、又は市町村長から要求があったときは、警察官又は海上保安官は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを指示することができる。前条第2項の規定は、この場合について準用する。

避難の指示について一定の場合には、警察官又は海上保安官が市町村長を代行できる。

3. 「避難準備情報（要援護者支援情報）」
の位置付けについて
（課題2）

避難準備情報のガイドラインにおける規定(1)

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」における 避難準備情報発令の判断基準

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備(要援護者避難)情報	要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、 人的被害の発生する可能性が高まった状況	<ul style="list-style-type: none">・要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始)・上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始

ガイドラインによると避難準備情報の判断基準は、人的被害の発生する可能性が高まった状況となっている。

避難準備情報のガイドラインにおける規定(2)

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」における 避難準備情報発令の参考となる情報(河川等の氾濫の場合)

下記は参考とすべき情報であり、**具体の発令に当たっては**、河川状況や気象状況も含めて**総合的に判断すべき**である。

	洪水予報指定河川 (〇〇川洪水予報)	水位情報周知河川	左記以外の中小河川、 内水 等
避難準備(要援護者避難)情報	<ul style="list-style-type: none">・一定時間後(※1)に危険水位に到達すると予測される ※1災害時要援護者の避難に要する時間内で、河川管理者からの情報がある程度の精度を確保できる時間。	<ul style="list-style-type: none">危険水位から一定時間(※1)の水位変化量を差し引いた水位に到達した(※2) ※2上流の降雨状況や降雨予測等による洪水発生の可能性にも考慮	<ul style="list-style-type: none">・近隣での浸水や、河川の増水、当該地域の降雨状況や降雨予測等により浸水の危険が高い

ガイドラインでは発令基準について参考とすべき情報が示されているが、**具体の発令に当たっては市町村長の総合的な判断が求められている。**

「避難準備情報」設定当時の考え方

避難準備情報設定時(「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」平成16年度)における委員意見抜粋

○名称が定着していた

既に全国の自治体の2割で避難準備情報を制度化し、名称が定着しつつあった。

○より早い段階での避難準備の必要性

住民の避難に対する物理的・心理的負担を軽減し、円滑に避難を完了させるためにはより早い段階から避難の準備を進めることが必要。

○要援護者の避難勧告として位置づけることについて

要援護者向けの避難勧告を別途、法律で位置づけた場合、一般の方の避難勧告との混乱を招いたり、災害の蓋然性が高くない段階で発令することが運用上難しいと考える。

○今後の検討課題として

当面の間、要援護者に避難を求める事実上の情報として運用することとするが、**今後、その運用状況等を踏まえつつ**、要援護者に対する避難勧告の発令について、**法的位置づけも含め、更なる検討が必要。**

避難準備情報はその必要性等の検討の結果導入が図られたが、運用状況を踏まえた更なる検討の必要性が当初から示唆されている。

避難準備情報の発令実態(1)

避難勧告等の発令状況(大雨災害の場合)

	回答数	%
避難勧告に限って発令	56	57.7
避難準備情報、避難勧告を発令	17	17.5
避難準備情報、避難勧告、避難指示のいずれも発令	10	10.3
避難勧告、避難指示を発令	10	10.3
避難指示に限って発令	4	4.1

避難準備情報から発令されている事例は3割弱にすぎない。

避難準備情報の発令実態(2)

避難準備情報を活用できなかった例(市町村担当者の意見)

- 避難準備情報を出さずに勧告を発令したが、要援護者の避難のため準備情報を出すべきであった。(A市)
- 避難準備情報を発令せず避難勧告を発令したため、避難所の開設や避難誘導がバタバタと慌しかった。(B市)
- 避難準備情報、避難勧告の判断に時間的な余裕がなかった。(C市)
- 短時間強雨により河川の水位が急激に上昇、避難準備情報の発令が対応できなかった。(D市)

リードタイムが短い災害の場合には、避難準備情報の発令が間に合わない例が見られる。

避難準備情報の発令実態(3)

避難準備情報を活用できた例(市町村担当者の意見)

- 避難準備情報を早い段階から発表し、風雨が強くなる1時間前に早めの避難を呼びかけることができた。(E市)
- 昨年の浸水地域には、気象情報の活用により、発災の9時間前(夜になる前)に避難準備情報を発令するなど、昨年の経験を十分に生かすことができた。(F市)

ある程度のリードタイムがある場合や発災の予測などにより、避難準備情報が効果的に活用された例がある。

避難準備情報に関する認識

避難準備情報に対する市町村担当者の認識

- 「避難準備情報」発令の意味合いが住民に理解されない。単に情報として捉えられている。発令に関する位置付けから考えると、「要援護者避難勧告」の方が受け入れ易い。(G市)

避難準備情報について「要援護者の避難開始」という一つの側面だけ強く認識していることが伺える。※避難準備情報は3つの行動を期待している(下記参照)。

参考:「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」における
避難準備情報発令の判断基準(住民に求める行動)

①要援護者等	特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始
②避難支援者	支援行動を開始
③上記以外の者	家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始

避難準備情報の位置付けについて 現状・課題と議論の方向性

現状・課題

- 避難準備情報の発令基準の参考情報は示されているが、基準策定の自由度は高く、市町村長の総合的な判断に委ねられている。
- 大雨の降り方によっては、避難準備情報の発令が間に合わない場合がある。
- 避難準備情報は「要援護者の避難開始」、「支援者の支援活動開始」、「それ以外の人々の避難準備開始」と3つの行動を住民に期待しているが、それぞれの趣旨を反映した運用がされているか懸念がある。



議論のポイント

- 市町村が避難準備情報発令に当たっての総合的な判断に資する連携先や各種情報を具体的に把握しておく必要があるのではないか。
- 市町村が県や国の出先機関と連携し、広域的な観点から発表される各種警報等と連動して避難準備情報を発令できるようにする必要があるのではないか。
- 避難準備情報を的確に周知徹底することが必要ではないか。

議論を展開するに当たってのポイント

- 市町村避難準備情報発令に当たっての総合的な判断に資する連携先や各種情報を具体的に把握しておく必要があるのではないか。

河川管理者、気象台等の連携先とそこから提供される情報について整理してはどうか。(誰が、いつ、どこから、どのように情報を入手するか等)

- 市町村が県や国の出先機関※と連携し、広域的な観点から発表される各種警報等と連動して避難準備情報を発令できるようにする必要があるのではないか。

大雨の降り方によっては避難準備情報の発令が間に合わない場合があることを踏まえ、広域的な各種警報と連動した発令について検討してはどうか。この場合、実際の住民の行動と連動させることが不可欠であり、市町村における平時からの体制づくりが重要ではないか。

※例. 県：河川管理部局及び危機管理部局 国の出先機関：河川管理者(国交省地方整備局等)、地方気象台など

- 避難準備情報の趣旨の周知徹底が必要ではないか。

3つの意味があることについて改めて周知徹底を図ってはどうか。

災害情報に関する市町村担当者の意識

水害サミットからの発信(被災自治体によるノウハウ集)における 災害情報の収集に関する記載

◆災害情報の収集について

災害時の情報収集では、局地的な情報から広域的なものまで多種多様な情報を収集することが要求される。国・都道府県・近隣市町村とりわけ上流の市町村・・・中略・・・からの情報も期待できる

必要な情報

○水位観測情報

防災情報の自動水位観測情報に時間差があり、河川上流部での短時間の局地的な集中豪雨による急激な水位上昇を予測できなかった。現在は、リアルタイムに改善されている。

○都道府県情報等の収集

都道府県土砂災害情報相互通報システム、国交省の川の防災情報、気象庁ホームページの気象情報等を収集し、避難勧告等の発令にあたって判断材料とした。

広域的な災害情報収集の必要性が示されている。

【参考】 A市発令状況の事例

月日(曜)	気象情報	市の対応
7月21日 (火)	06:28 大雨・洪水警報 08:05 08:10 土砂災害警戒情報発表 14:40 土砂災害警戒情報解除	⇒2警配備体制 ⇒災害警戒本部設置 ⇒避難準備情報発令、避難勧告発令 ⇒避難勧告解除、避難準備情報解除 ⇒災害警戒本部廃止、2警配備体制へ
7月24日 (金)	15:52 大雨・洪水注意報 17:00 17:16 大雨・洪水警報 19:40 土砂災害警戒情報発表	⇒1警配備体制 ⇒災害警戒本部設置 ⇒避難準備情報発令、避難勧告発令 ⇒避難勧告発令
7月25日 (土)	20:50 大雨警報・洪水注意報 21:45 土砂災害警戒情報発表	⇒2警配備体制 ⇒災害警戒本部設置 ⇒避難勧告発令、避難準備情報発令
7月26日 (日)	16:00 土砂災害警戒情報解除	⇒避難勧告解除、避難準備情報解除 ⇒災害警戒本部廃止、2警配備体制

平成21年中国・九州北部豪雨におけるA市の災害及び対応状況について

A市は各種警報と連動した避難勧告等の発令・解除を行っている。

4. 避難勧告等の発令と避難所開設の関係性 (課題3)

避難勧告・指示の発令と避難所開設との関係性

災害対策基本法第60条(市町村長の避難の指示等)

第2項

前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先を指示することができる。

大雨災害における避難のあり方等検討会(平成22年3月)

4.1(2)② 避難勧告・指示の発令と避難所の関係

避難所の開設以外に、避難所への職員の手配、避難路の確認、避難手段の確保、避難の誘導體制の確保等の準備が十分に整わない限り、避難勧告・指示の発令の判断ができないとしている市町村の実態もある。

○「立退き先」となる避難所※は

- ・ 避難勧告・指示を発令した場合は必ず避難所を開設しなければならないのか？
- ・ 避難勧告・指示の発令に先立って開設しておかなければならないものなのか？

※ここでの避難所は指定避難所など公的な避難所を意味している。

防災基本計画における記述

防災基本計画

第3編風水害対策編 第2章災害応急対策 第7項避難収容活動 2. 避難場所

(1) 避難場所の開設

地方公共団体は、発災時に必要に応じ、洪水、高潮、土砂災害等の危険性を十分配慮し避難場所を開設するとともに、住民等に対し周知徹底を図るものとする。また、必要があれば、あらかじめ指定された施設以外の施設についても、管理者の同意を得て避難場所として開設する。・・・中略・・・旅館やホテル等を避難場所として借り上げる等、多様な避難場所の確保に努めるものとする。

このほか、第2編震災対策編、第4編火山災害対策編などにおいても避難場所の開設については同様の記述となっている。

必要に応じ、危険性を十分配慮の上避難場所を開設し、住民等に周知徹底を図るとされている。

国のガイドライン等における記述

土砂災害警戒避難ガイドライン（平成19年4月 国土交通省）

第4章 避難所の開設・運営

1. 避難所の開設・運営

① 自主防災組織等と連携した避難所の開設及び運営

避難所の開設にあたっては、避難所及びその周辺に異常がないか点検する必要があります。また、避難準備情報の段階で避難してくる住民もいることから、住民の避難開始のタイミングに遅れることのないよう、適切に避難所を開設する必要があります。

大規模災害における応急救助の指針（平成9年6月 厚生労働省）

第2 応急救助の実施 1 避難所の設置

(5) 避難所の設置

ア 災害が発生した場合には、あらかじめ指定した避難所の被災状況、周辺火災の延焼の可能性、危険物の有無などの安全面を直ちに確認の上、避難所を設置すること。

危険性の有無の確認の必要性及び住民の避難開始に遅れないように避難所を開設する必要性が示されている。

※「大規模災害における応急救助の指針」の「設置」は避難所を開く「開設」ということ。

県のガイドライン等における記述

「避難所管理運営マニュアル」策定のためのガイドライン

(平成19年12月 鹿児島県)

第3章 応急対策

1 避難所の開設

- ① 災害発生のおそれがある時(風水害で避難勧告・指示がある時)
災害が発生した時に**安全が確保できる避難所を選定し、避難誘導するとともに、避難所担当職員を避難所に派遣して開設する。**
- ② 勤務時間内に突発的な災害が発生した時
施設管理者等に**応急的に開設を要請するとともに、直ちに避難所担当職員を派遣する。**
- ③ 勤務時間外に突発的な災害が発生した時
避難所担当職員を避難所に派遣し、施設管理者と協議して避難所を開設する。施設管理者又は自主防災組織代表者等が、**応急的に避難所を開設することができる。**

避難所の開設に加え、避難誘導や職員派遣の必要性が示されている。

避難勧告・指示の伝達例文

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17年3月 内閣府)
における記載例<避難勧告の伝達文(住民あて)の例>

「こちらは〇〇市です。ただ今、〇時〇分に〇〇地区に対して避難勧告を出しました。
直ちに〇〇公民館へ避難してください。なお、浸水により〇〇道は通行できません。

A市マニュアルの記載例<河川洪水の例>

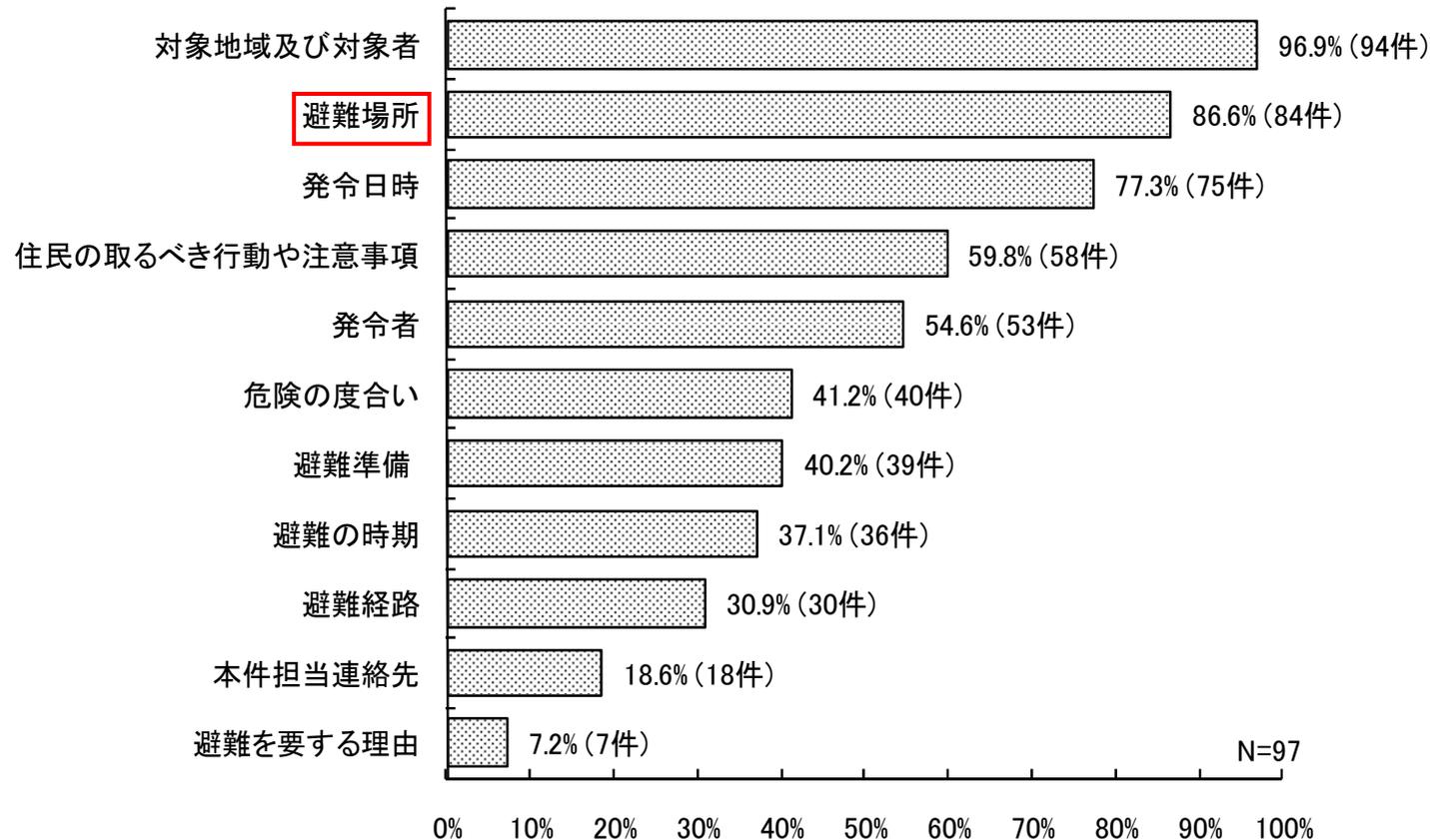
「こちらはA市です。…中略…河川氾濫の危険が高まってきましたので、〇時〇分に、避難勧告を発令しました。〇〇川浸水想定区域内にお住まいの皆さんは、〇〇公民館へ避難してください。避難経路が浸水している場合は、危険ですので自宅2階もしくは近隣建物の2階へ緊急的に避難してください。

B市マニュアルの記載例<大雨水害の例>

…前略…ただ今、〇時〇分に〇〇町に対して避難勧告を出しました。直ちに〇〇校区市民館へ避難をしてください。なお、浸水により××道路は通行できません。〇〇の方へ迂回して避難してください

国のガイドライン、各市のマニュアルにおいて、避難勧告・指示の伝達例文は避難先を指示するものとなっている。

避難勧告・指示における伝達内容



86.6%(84市町村)が避難勧告・指示において『避難場所』を伝達している。

避難所開設に伴う市町村の対応実態

- 首長が避難勧告・避難指示をするにあたってはハザードの変化を常に把握しながら、避難所としての施設開放、福祉施設職員の応援要請、自治会への伝達など事前に多大の配慮が必要。(大雨災害における避難のあり方等検討会第二回議事録より)
- 深夜での対応となり、避難所開設にあたり、職員体制が十分確保できなかった。(A市)
- 避難所を開設したが、避難所の周辺が冠水したため避難所開設にあたる職員が避難所まで行くことができなかった。(B市)

避難所開設に当たっては事前に多大な準備が必要であり、状況によっては開設が困難な場合がある。

避難勧告等の発令と避難所開設との関係

避難準備情報、避難勧告、避難指示などの発出・発令に至らなかった理由※（大雨災害の場合）

	回答数	%
夜間なので発令がためられた	17	39.5
発令を実施する前に被災した	9	20.9
対象地域が絞りきれなかった	13	30.2
避難所を開設していなかったため避難情報を出すことがためられた	5	11.6
安全な避難経路を確認できていなかったため避難情報を出すことがためられた	2	4.6
避難所に職員を配置していなかったため避難情報を出すことがためられた	1	2.3
専門的な知識が不足していて踏み切れなかった	3	6.9
その他	27	62.7

※ 「必要ないと判断した」とする回答を除いたものを集計（複数回答）

避難所開設などの準備が間に合わず、避難勧告等の発令に至らなかった市町村がある。

避難勧告・指示の発令と避難所開設の関係性について

現状・課題

- 市町村においては、避難勧告・指示に当たって、避難所開設を必要条件とする傾向があると思われる。
- 市町村の担当者にとって避難所の準備には多大な負荷が伴う。
- 避難所開設が間に合わない。準備が整わないなどの理由で、避難勧告・指示の発令を躊躇することがある。



議論のポイント

- 案A 避難勧告・指示発令の前提条件として避難所を必ず開設する。
- 案B 避難所開設状況に関わらず、必要に応じ避難勧告等を発令すべき。

議論展開に当たってのポイント

案B 避難所開設状況に関わらず、必要に応じ避難勧告等を発令すべき

避難には「いのちを守るための避難」と「生活をするための避難」の二つがあることを踏まえ、切迫した状況においては、避難所開設準備状況に関わらず、避難勧告等を発令すべき。