

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 に係る検討骨子

第1 避難情報の発令・伝達

1. 避難情報の発令・伝達に関して発生している問題点

平成16年の一連の水害、土砂災害、高潮災害等では、避難情報（避難勧告等をいう）を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないこと、住民への迅速確実な伝達が難しいこと、避難情報が伝わっても住民が避難しないことが課題としてあげられた。これらには様々な要因が考えられるが、市町村としては、避難情報の意味合い（避難勧告と避難指示の区別等）が不明確であること、具体的な基準がないために判断できないこと、災害の要因である自然現象や堤防等の施設の状況が十分に把握できていないこと、確実性のない段階での判断に限界があること等が要因としてあげられ、住民側からは、避難情報が伝わってもどのように行動していいかわからないこと、住民が自らの危険性を認識できないこと、切迫性のない段階での行動に限界があることなどがあげられる。さらに、近年の特徴として、高齢者等の災害時要援護者の被災の多いことが問題となっているとともに、避難途中で被災している人が多いのも事実である。

このような状況に鑑み、災害時の避難行動で何を達成するのかについて、あるべき避難の姿を明確化した上で、それを実現するため、避難情報の意味合い等の標準化、判断基準の策定等を進めることが必要である。

2. 避難のあり方について

住民等の避難にあたっては、下記の3つの観点を基本的な考え方とする。

- ・ 災害時要援護者等避難行動や情報面での支援を要する人の確実な避難
- ・ 道路冠水等で危険な中を避難するような事態の回避
- ・ 真に切迫した状況では、生命を守る最低限の行動の選択

また、避難情報の意味合いと住民がとるべき行動を明確にし、市町村と住民が迅速に判断できるようなシンプルな形での避難情報の仕組みを構築することが重要である。

3. 避難情報の意味合い・役割の標準化

避難情報については、まず、災害時要援護者への避難行動支援対策と対応し、

早めのタイミングで発する必要があるがあり、今後、制度の創設についての検討が必要である。また、避難情報の意味合いや役割（住民に求める行動等）が分かりにくいために住民の避難行動に十分に結び付いていないことから、**避難情報を以下の三類型で意味合いを明確にすることが適当**である。

表1 三類型の避難情報一覧

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備情報（災害時要援護者等に対する避難情報）	災害時要援護者等、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、災害の発生する可能性が高まった状況	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難所への避難行動開始（避難支援者は支援行動を開始） ・上記以外の者は、避難準備開始
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、災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、計画された避難所への避難行動開始
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、災害が発生する危険性が非常に高いと判断された状況 ・災害が発生した状況 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難勧告等の発令後で避難中の住民は、直ちに避難行動を完了 ・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

津波については、避難準備情報の導入を考えないものとする。

必要な時間を確保して避難情報を発令しようとした場合には、予測精度が十分に高くないために結果として空振りとなるおそれがあること、また水位が低い等の段階では対象者にとって災害発生の切迫感が無く効果的な避難につながらないおそれがあることから、確保すべき時間のあり方とともに、対象者に対する法的な拘束力・効果や、それに対応した名称のあり方も含めて、更なる具体化のための検討を進めていく必要がある。

4．具体的な判断基準の作成

表1における「災害の発生する可能性が高まった」、「災害が発生する危険性が非常に高い」状況等については、**洪水、土砂災害等の災害事象の特性、収集・伝達できる情報を踏まえつつ、基準を明確にする必要がある**。これらは、今後、専門的な検討を深めた上で策定する「**避難勧告等の判断基準・伝達マニュアル（仮称）**」において、**避難のあり方や避難情報の役割と併せて具体的に定めるべき**である。なお、マニュアルの作成に当たっては、以下の点について留意すべ

きである。

河川の目視状況、堤防の異常や前兆現象等、必ずしも基準が数値等で明確にできないものも状況に応じて考慮するなど、総合的な判断を行う基準とすることが必要。

どの程度の時間的余裕をもって避難情報を発令するかは、情報の予測精度、河川や氾濫域の特性、社会的影響等も踏まえつつ、どの程度の発令頻度になるのかも分析の上、市町村、河川管理者、住民等で情報を共有した上で設定することが重要。

5．避難対象者・区域のあり方

社会活動への影響、多人数の避難実施の負担・困難性等が、市町村長が避難情報の発令を逡巡する要因ともなり得ることから、避難対象者・地域の特定は、細分化による避難情報の複雑化を招かないように配慮しつつ、災害事象の特性や、地域の状況等に合わせて適切に設定すべきである。

避難情報の対象地域の設定のために、特に中小河川の浸水想定区域や津波浸水予測図、高潮浸水予測図、土砂災害警戒区域等の指定とともに、各種ハザードマップ等の整備が必要。

住民への情報伝達の迅速性や、住民の避難行動を高めるためには、災害の種類や地域の特性、浸水深等を踏まえつつ、町内会、学区、集落等のうち最適のものを避難情報の対象範囲の基本的な単位とすることが有効。

6．避難情報の判断基準策定と併せて講じていくべき対策

避難情報の判断基準策定等とともに、その実効性を高めるために併せて講じていくべき対策として、主に次のようなものが重要である。

(1) 避難情報の発令・伝達方法の改善

住民の迅速・的確な避難行動に更に結び付けるためには、住民が生命に係る危険であることをしっかりと認識することなどが重要であり、そのためには、避難情報の発令方法について、住民の判断に役立つようなわかりやすさが必要である。また、伝達手法についての工夫・改善も必要である。

避難指示では市町村長が自ら避難を呼びかけるなどの方法で、危険が迫っていることを認識させることも有効。 地域コミュニティ間での直接的な

声かけも重要。また、防災行政無線（同報系）等での伝達の際、先に警報（サイレン）を一斉に鳴らした後に避難情報を放送するなど、住民に注目させる工夫が必要。

「堤防決壊のおそれがあること」、「1時間後に道路冠水のおそれがあること」等、河川や堤防などの状況や、発災時期、予想される被災状況などについての説明を含めることが重要。また、住民がいつまでに、どのような行動をとるべきかということ併せて伝えることも重要。

防災行政無線等による情報伝達の仕組みを整備促進することを担保する制度について検討するとともに、防災行政無線（同報系）の戸別受信機の普及促進、地上デジタル放送や携帯端末等を活用した防災情報提供手法の検討等、多様な情報伝達手段の整備・確保。

国レベルにおいて、全国の市町村から避難情報をオンラインで収集・蓄積し、ネットワークを通じて国民や企業、行政機関等に提供することと併せて、放送事業者、コンテンツ提供者（情報配信事業者）による防災情報の住民への提供促進。

（2）平常時からの情報共有・リスクコミュニケーション

風水害をはじめ各種災害に対する住民の理解向上と、ハザードマップの策定過程等での住民と市町村、河川管理者等との間の平時での情報共有。

市町村長が必要な危機管理研修・訓練を必ず参加するような仕組みの検討も含めた首長・職員・住民の危機管理意識の醸成。

近海の地震による津波や局所的な豪雨による土砂災害等、避難情報に頼らず住民が自らの判断で避難することが必要であることの周知

（3）意思決定のための環境整備等

気象情報、河川の監視・観測情報等、避難情報発令の根拠となる各種情報の進捗過程における住民等への伝達。

災害応急対策に対応した組織・業務体系への整備を含めた危機管理体制の標準化

都道府県から市町村に対する、避難情報に関する意思決定の助言等につ

いての制度的な検討。

避難勧告等の基準に適合した防災気象情報の提供、**気象官署、河川管理者等と市町村との間で、ホットライン等を通じた相互の情報交換体制の整備**など、意思決定支援機能の強化。

数値予報等の予測技術の開発、関係機関の観測データの活用等による降水予測の向上等、気象情報、河川の水位情報等の精度の向上。

第2 災害時要援護者の避難支援

1. 災害時要援護者等の避難支援に関する問題点

16年7月の梅雨前線豪雨、一連の台風等における高齢者等の被災状況等を踏まえると、災害時要援護者の避難支援については、

防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、災害時要援護者や避難支援者への情報伝達体制が十分に整備されていないこと

災害時要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支援計画・体制が具体化していないこと

災害時要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、また、プライバシー保護の観点から共有者が限定されており、発災時の活用が困難なこと

の三つが大きな問題点として挙げられる。

2. 市町村等による避難支援の進め方

災害時要援護者の避難支援は自助・共助を基本とし、市町村は、災害時要援護者への避難支援対策と対応した避難準備情報の発令が必要である。また、市町村は、**防災関係機関、福祉関係機関、自主防災組織等との連携の下、災害時要援護者に関する情報（住居、情報伝達体制、必要な支援内容）を平時から電子データ、ファイル等で管理するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画（「避難支援プラン」と称する）を整備しておくことが重要**である。発災時は、事前に定めた避難支援プラン等を基に計画的・組織的な避難支援を実施するべきである。なお、市町村は、災害時に自助・共助による必要な支援が受けられない災害時要援護者（避難行動要支援者）に対する公助による避難支援の仕組みづくりを、地域の特性も踏まえ早急に整備することが必要である。

3. 避難支援に必要な対策

(1) 情報伝達体制の整備

市町村においては、多種多様な地域性を踏まえて、

- ・ 危機管理体制内に福祉関係機関を早期の段階から組み込むとともに、「避難準備情報」の伝達業務、避難支援プランの実施状況の把握等、災害時要援護者の避難支援業務についての任務分担を明確にすること
- ・ 市町村の各種協議会等を通じ、平時から災害時要援護者と接している社会福祉協議会、介護保険制度関係者、障害者団体等の福祉関係者、民生委員等と防災関係機関との連携を深めるとともに、発災時はこれらが構築しているネットワークの避難情報伝達に活用すること

等を進めていくことが重要。

聴覚障害者には携帯電話メールやテレビ放送（地上デジタル放送も含む）が、視覚障害者には受信メールを読み上げる携帯電話やテレビ電話が、手が不自由な障害者にとってはフリーハンド用機器を備えた携帯電話が、それぞれ日常生活におけるコミュニケーションや情報収集を図る上で大いに役立っており、これらの防災情報伝達への活用が重要。

(2) 災害時要援護者情報を共有する仕組みの構築

現在、市町村等では以下の3つのパターンによる取組が考えられるが、避難行動要支援者の避難支援プランを整備するためには、本人から収集した情報を防災関係機関、福祉関係機関等で共有することを基本としながらも、早急な整備が不可能な場合は、共有情報方式を基に進めていくことも重要である。また、災害時要援護者本人から同意を得た避難支援者間で平時から共有しておくことも重要である。

市町村の消防等防災関係部局や自主防災組織、福祉関係機関、福祉関係者等が、住民一人ひとりと接する機会をとらえて災害時要援護者を把握し、要援護者本人に直接働きかけ、避難支援プランを整備していくことは重要（同意方式）。しかし、同意方式だけでは、対象者が過大なために効率よく要援護者と接することが困難な傾向にあり、避難行動要支援者の避難支援プランづくりが進まないおそれがある。

市町村では、自ら災害時要援護者名簿等への登録を希望した者について

の避難支援プランを整備しているところがある（手上げ方式）。しかし、避難行動要支援者となり得る者の全体像が把握できず、また、登録を希望しない者への対応という課題も残り、避難行動要支援者の避難支援プランづくりが進まないおそれもある。

同意方式等による本人からの情報収集を基本としながらも、これが不可能な場合、市町村は、個人情報保護条例において原則禁止である本人以外からの個人情報の収集及び個人情報の目的外利用・提供に関する例外として、「あらかじめ個人情報保護審議会の意見を聴いた上で必要と認められるとき」、「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ、当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」等の規定に基づき、平時から福祉関係機関等が保有する災害時要援護者情報等を防災関係機関とで共有することについて十分検討した上で実施することが必要。そして、共有した情報を分析の上、独居老人等である災害時要援護者を特定・把握して（共有情報方式）、避難支援プランの策定作業を進めていくことが重要。また、共有情報方式を進めるための制度的な検討も必要。

しかし、特定された災害時要援護者が必要とする支援等をきめ細かく把握するため、最終的には本人から確認し、共助を活用した具体的避難支援対策を整備することが必要。

災害時要援護者の避難支援プランについての理解を深め、同プランの策定及び避難支援者間での情報共有についての同意を得るためには、平時から接している福祉部局担当者、社会福祉協議会、介護保険制度関係者、障害者団体等の福祉関係者、民生委員等の協力が重要。

表2 災害時要援護者の状況把握方式例

	取組例	課題等
同意方式	住民一人ひとりと接する機会をとらえて災害時要援護者を把握し、要援護者本人に直接働きかけ、避難支援プランを整備する方式。必要な支援等をきめ細かく把握することができる。	情報共有による災害時要援護者の十分な特定をせずに取り組むと、効率よく要援護者と接することが困難な傾向にあり、避難行動要支援者の避難支援プランづくりが進まないおそれがある。

手上げ方式	自ら災害時要援護者名簿等への登録を希望した者についての避難支援プランを整備する方式。必要な支援等をきめ細かく把握することができる。	情報共有による要援護者の十分な特定をせずに取り組むと、避難行動要支援者となり得る者の全体像が把握できない。登録を希望しない者への対策も必要。避難行動要支援者の避難支援プランづくりが進まないおそれもある。
共有情報方式	市町村が、個人情報保護条例中の個人情報の目的外利用・提供に関する規定に基づいて福祉関係機関と防災関係機関とで情報共有し、分析の上、災害時要援護者を特定する方式。	情報共有の結果特定される災害時要援護者が必要とする支援等をきめ細かく把握するため、最終的には本人からの確認・同意が必要。

(3) 避難支援プランの整備促進

今後、本検討会で検討を深めた上で定める「高齢者等災害時要援護者の避難支援ガイドライン(仮称)」に示す災害時要援護者の避難支援の取組状況を参考にしつつ、市町村は、災害時要援護者に関する情報を共有した上で、福祉関係者等との連携の下、避難支援プランの作成促進を図ることが重要である。

市町村は、要介護高齢者、視覚障害者、聴覚障害者、肢体障害者等、災害時要援護者一人一人の特性、適切な避難行動を実施するのに「必要な支援」、避難支援者等を、避難支援プランで個別具体的に確認・把握しておくことが重要。

発災時に市町村は、関係機関、避難支援者等に確実に避難準備情報を伝達し、避難支援プランに基づく避難支援を求めることが重要。

福祉部局担当者、社会福祉協議会、介護保険制度関係者、障害者団体等の福祉関係者、民生委員等との連携の下、適宜訓練や確認作業を実施しつつ、日常的に避難支援プランの登録情報の更新を行うとともに、各種災害や避難についての災害時要援護者・避難支援者の理解を深めることが重要。

病院、介護保険関係施設、福祉センター、近隣ビルの高所等の避難場所(一時的な避難場所を含む)への活用を促進し、災害時要援護者の避難行動時間の短縮及び避難行動支援者への負担軽減を進めることが重要。福祉関係者等の協力も得つつ、避難場所における介護・ケアなどの支援活動の充実のため、広域的な派遣体制づくりも含めた人員確保も必要。障害者等の災害時要援護者専用の避難所の設置についての検討も必要。

市町村は、避難行動要支援者を把握し、関係機関（消防団員、警察等の救援機関を含む）、自主防災組織、近隣組織、介護保険制度関係者等の福祉関係者、患者搬送事業者（福祉タクシー等）、地元企業等の様々な機関等との連携の下、必要な支援内容及び避難支援者を早急に決定することが必要。

避難支援プランは災害時に戦略的な避難支援を実施できるように整理することが必要。地理情報（GISを含む）の活用も有効。

市町村が避難支援プランを作成する際は、自助、地域の共助の順で取組をいかす、下からの積み上げ方式により、地域防災力を高めることが重要。災害時要援護者も、地域にとけ込むことが重要。

被災現場で支援活動をした NPO・ボランティアが、地元に戻った後も市町村等と連携しつつ各種取組を展開することにより、地域防災力を高めることが重要。福祉ボランティアと防災ボランティアとの連携も重要。

大規模災害時等に、災害時要援護者をはじめとする被災住民の安否情報を市町村長及び都道府県知事が収集・把握する仕組みの整備が必要。