

避難勧告等に関する過去の検討経緯

平成28年10月27日

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会

避難勧告等に関する過去の検討経緯

平成16年度

- 平成16年に台風10個が上陸し、多数の要配慮者が亡くなり、避難勧告等の発令躊躇等を踏まえ、ガイドラインを策定
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16年度)(以下、主な内容)
- 「避難準備情報」を規定(一般住民の避難準備と要配慮者の避難開始という2種類の意味を設けることとした)
 - 避難勧告等の発令基準、避難すべき区域の明記 等

- 平成21年の兵庫県佐用町における避難途中での被災等を踏まえ、ガイドラインの全面的な見直し
避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン改定(平成26年度)(以下、主な改定内容)
- 家屋内に留まって安全を確保すること(屋内安全確保)も「避難行動」の一つとした
 - 避難勧告等は、空振りをおそれず、早めに出すことを基本とする
 - 市町村が発令を判断する材料となる防災気象情報を明示
 - 市町村の防災体制の段階移行に関して基本的な考え方を明示
 - 避難勧告等の発令基準の設定等について、助言を求める相手の明確化 等

平成26～27年度

- 平成25年の伊豆大島、平成26年の広島市の土砂災害における避難勧告等の発令躊躇等を踏まえ、ガイドライン改定
避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン一部改定(平成27年度)(以下、主な改定内容)
- 避難準備情報の活用(避難準備情報の段階から自発的に避難を開始することを推奨)
 - 災害が切迫した状況では、緊急的な待避場所への避難、屋内での安全確保措置も避難行動として周知
 - 市町村は、国や県に助言を求めたりするなど、積極的に情報を入手すべき
 - 住民への情報伝達では、PUSH型とPULL型の双方を組み合わせる多様化・多重化 等

- 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ(平成27年度)**(以下、主な指摘事項)
- 要配慮者利用施設については、立退き避難に要する時間から逆算し、早めに避難行動を開始すべき
 - 大雨発生が予想されてから災害のおそれなくなるまで、住民に対して繰り返し情報を伝達すべき
 - 小河川については、水位上昇が非常に速いため、雨量予測・現場情報を早期に入手し対処すべき
 - ICTによる情報伝達・メール配信の仕組みの活用等、より効率的な情報伝達を検討すべき
 - 災害対応業務を庁内職員で分担する体制を構築すべき 等

避難準備情報、要配慮者避難に関する過去の検討経緯

1. 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年発生の水害による死者・行方不明者で年齢の判明している194名のうち6割が65歳以上であったことから、当該検討会（H16.10～H17.3）において要配慮者（当時の用語で「災害時要援護者」）の避難の在り方等を議論した。
 - ・その結果を踏まえ「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を策定し、**避難準備情報を規定**した。
 - ・**避難準備情報には、一般住民の避難準備と要配慮者の避難開始という2種類の意味を設けることとした。**
 - ・検討会においては、名称を「要援護者避難勧告」とする案も議論されていたが、主として次の観点から「避難準備情報」とすることとなった。
- ① 名称を「要援護者避難勧告」とすると、一般者向けの避難勧告と、要援護者向けの避難勧告と、避難勧告が2種類になってしまい、**類似名称の避難情報が錯綜することとなる。**
 - ② H16時点で、**全国の自治体の2割程度が避難準備情報（避難勧告の前段階の情報）を制度化している状況**にあって、「要援護者避難勧告」という新たな用語・仕組みが定着するか疑問である。
 - ③ 要援護者に対する避難行動支援を開始するためには、**支援する側である家族、近隣者、ヘルパー等が、同時期に避難に向けた準備行動を開始する必要がある**、「準備」という語句を含めることが適当である。

2. 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ

- ・平成26年に発生した広島等の土砂災害を踏まえた当該WG（H26.12～H27.6）においては次のような議論があった。

<現状と課題>

- 避難準備情報は要配慮者を対象とした避難勧告であるとの認識が依然として多い。

<実施すべき取組>

- 避難準備情報には、「要配慮者に対して避難を促す」という意味だけでなく、「一般住民に対して避難準備を促す」ことや、「土砂災害警戒区域等の居住者に対して自発的な避難を促す」という意味もあることを再認識し、時機を逃さずに発令すべきである。
- 避難準備情報の発令については、夜間にかけて豪雨が継続し避難勧告等の発令の可能性が想定される場合に明るい時間帯に発令したり、道路冠水等の現象が確認された段階で避難行動に支障を来す前に早めに発令したりする等、避難行動がしやすい状況を考慮し早めの対応をとるべきである。

3. 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ

- ・平成27年に発生した常総市等の水害を踏まえた当該WG（H27.11～H28.3）においては次のような議論があった。

<現状と課題>

- 要配慮者利用施設において、避難確保計画、BCP等が事前に策定されていなかった。

<実施すべき取組>

- 要配慮者利用施設（社会福祉施設、学校、医療施設等）に対しては、立退き避難に要する時間から逆算し、**早めに避難行動を開始する必要がある。**
- 要配慮者利用施設については、避難確保計画やBCPの策定、避難訓練、施設の浸水対策等を積極的に推進することが必要である。

受け取る立場にたった情報提供の在り方に関する過去の検討経緯

1. 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ

・平成26年に発生した広島等の土砂災害を踏まえた当該WG（H26.12～H27.6）においては次のような議論があった。

<現状と課題>

- 住民が危機感を感じ適時適切な避難行動につなげられるよう、避難勧告等の発令区域については適切な範囲に絞り込むことが望ましい。
- 災害が発生しそうな場合に採るべき避難行動について、一般の人にわかりやすい情報を継続的に提供していくことが重要である。
- 確実な避難行動のためには、「みんな逃げている」という状況を認識させることが有効であり、近隣の住民による直接的な声かけは極めて有効である。

<実施すべき取組>

- 情報の受け手である住民にとっての理解のしやすさ及び情報発表までの迅速性の確保等の観点から、都道府県及び地方気象台等は連携し、土砂災害警戒判定メッシュ情報を活用して避難勧告等の発表単位を旧市町村にする等、適切な発表単位を設定できるように検討すべきである。
- **避難勧告等に係る伝達内容については、単に避難準備情報や避難勧告を発令したことだけを伝達するのではなく、どのように危険な状況にあるのか、すぐに採るべき避難行動は何かをわかりやすく確実に伝達することが重要である。**
- 住民への情報伝達については、市町村から何も情報が発信されないと、災害の危険がなく安全であると誤解されることおそれがあることから、市町村が知り得た情報をきめ細かく伝達することを基本とし、台風の位置や防災気象情報、市町村の体制など、現在どのような状況にあるかを示す情報、今後の見通しに関する情報を伝達すべきである。
- リードタイムの有無に応じた適切な緊急避難場所や避難のタイミング等について、土砂災害の危険性がある地域の**住民一人ひとりにわかりやすく説明できるパンフレットを作成し周知を図るべきである。**特に、立ち退き避難に加え、豪雨で外出が危険な場合は屋内安全確保も避難行動の一つであることを、周知すべきである。
- 発災時に指定緊急避難場所の開設や情報伝達等が迅速に行えるよう、訓練等を通じてお互いの顔の見える関係を日頃から構築するとともに、高齢化が進展している地域の自主防災組織については、地域内の消防団、企業・学校等のさまざまな組織と連携するなど体制の確保のための工夫が望まれる。

2. 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ

・平成27年に発生した常総市等の水害を踏まえた当該WG（H27.11～H28.3）においては次のような議論があった。

<現状と課題>

- 居住地の水害リスクの認識、避難タイミングや避難場所・経路の想定、水・食料の備蓄等、水害への備えが十分ではなかった住民がいた。
- 避難行動を最終的に判断するのは住民であり、なかなか避難しない場合が多い。行政は避難に必要な情報を提供し、避難を促すことしかできない。したがって、平常時からの取組が非常に重要になってくる。

<実施すべき取組>

- 災害時においては、市町村をはじめとする関係行政機関から住民へと避難行動を判断するために必要となる情報が伝達される。これを住民の適切な避難行動につなげるには、平時からの関係者間のコミュニケーションが必要である。
- 住民への説明にあたっては、**住民が最終的に避難行動を判断しなければならないということ**を、**関係行政機関は確実に伝えるべきである。**さらに、いざという時に住民が主体的・自発的に適切な避難行動をとれるよう、行政が伝達する情報と住民の避難行動との関係を説明することに加え、事実関係を説明することに留まらず、お互いの信頼関係の醸成につながるようなものとするべきである。
- 既に氾濫が始まっていたり、夜間や風雨が強かったりするような状況で、指定緊急避難場所までの立退き避難がかえって危険な場合においては、近隣の堅牢で高い建物（緊急的な待避場所）へ立退き避難することが望ましい。それすらも危険な場合は、自宅内のできるだけ高い場所にとどまる屋内安全確保をとることが避難行動としての確である。このような状況に応じた避難行動の選択肢について、緊急時はもちろんのこと、平時から住民に周知をはかることが必要である。
- 台風による大雨発生など、事前に予測が可能な場合においては、切迫した状況で避難勧告等を発令するだけでなく、災害対応の状況、今後の避難勧告発令の見通し、考えられる避難行動等について、**大雨発生が予測されてから災害のおそれなくなるまで、住民に対してわかりやすく細やかに状況を伝達すべきである。**

発令体制に関する過去の検討経緯

1. 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ

- 平成26年に発生した広島等の土砂災害を踏まえた当該WG（H26.12～H27.6）においては次のような議論があった。

<現状と課題>

- 市町村は、避難勧告等の発令の判断に際して、国や都道府県の関係機関に助言を求めることができるものの、結果的に助言を求めずに発令時機を逸してしまった事例もある。

<実施すべき取組>

- 市町村は、災害時には集まってくる情報を待つだけでなく、リアルタイムの情報を確認したり、**国や県に助言を求めたりする**など、自らも積極的に情報を入手することが重要である。
- 市町村は、住民の避難が困難な状況になる前に避難準備情報の早期発令の検討を行うことが重要である。このため、市町村から気象台、都道府県等の関係機関に対し、気象状況等に関する助言を積極的に求めるよう、周知徹底・連携強化をすべきである。
- 国や都道府県は、災害発生の危険性が高まった場合などにおいては、市町村から要請がなくても、状況に応じて専門的見地から助言を行うことが望ましい。特に避難勧告等の発令に結びつくような重要な情報については、**気象台長や現場の砂防事務所長等からの市町村長等へのホットラインの活用**も含め、より迅速かつ確実に伝わるように助言を行うことが望ましい。

2. 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ

- 平成27年に発生した常総市等の水害を踏まえた当該WG（H27.11～H28.3）においては次のような議論があった。

<現状と課題>

- 河川氾濫に対する水害リスクの認識が十分ではなく、避難勧告等の発令タイミング、対象区域等について、事前に具体的に定めていなかったため、発令タイミングが遅れたり、対象区域に漏れが生じたりした。
- 聴き取り調査を実施した被災市町における防災担当の専任職員については、本庁において少ないところで2名、多いところで10名程度である。人事異動サイクルが2～3年となっているため、なかなか専門性を持った職員が育たない環境となっている。
- 防災担当職員に現場からの情報が集中することとなり、その情報を庁内他部局職員と共有するいとまがないほどであった。そのため、現場からの情報、河川管理者等からのFAX、住民からの問合せ、報道機関対応を、防災担当職員のみで処理せざるを得なくなり、状況確認、情報伝達、意思決定、現場への指示にかけられる時間がとれなくなっていった。

<実施すべき取組>

- 小河川については、水位上昇が非常に速いため、雨量予測・現場情報を早期に入手し対処すべきである。**なお、情報を入手した時には既に氾濫が始まっていることが多いことや、小河川であっても沿川では家屋が流失することもあり得るということを前提にした避難勧告等の発令を考える必要がある。
- 避難勧告等の発令タイミングや区域をあらかじめ設定し、住民に周知しておくことを徹底すべきである。そのためには専門的知識が不可欠であることから、**河川の状態を熟知し洪水予報等を発表する主体でもある河川管理者が積極的に助言するため、市町村と河川管理者等からなる協議会等の仕組みが必要**である。
- 災害の切迫度が高まり、国または都道府県から市町村への情報伝達量が多くなるとともに、他の情報処理等に追われるようになると、確認に労力をさくことができなくなるため、ICTによる情報伝達・メール配信の仕組みの活用等、より効率的に情報伝達ができる可能性を検討すべきである。
- 災害対策本部は、庁内各班の司令塔となるとともに、本部長である市町村長が適時適切な判断を下せるよう、収集した情報を整理し適切な進言をすべき部署である。災害対策本部を運営する職員に過度な負担がかかり機能不全に陥ることのないよう、様々な災害対応業務を庁内各職員で分担するようしておくべきである。

社会福祉施設における過去の被災事例

じつきやま 地附山地すべり災害

<災害の概要>

- 昭和60年7月26日午後5時半ごろ、長野市西方の地附山南東斜面で発生した。

<老人ホーム「松寿荘」の被害>

- 山麓部にあった老人ホーム松寿荘や湯谷団地を襲い、埋没・全壊55棟の被害を出した。
- 特に松寿荘では、特別養護老人のうち40名が土砂に破壊されつつあった同荘に取り残され、うち14名は救出されたが26名の方が犠牲となった。

7月26日 長野市の対応等

13:00	地附山地滑り対策本部長野地方部設置
16:30	長野市長が湯谷団地住民38戸へ避難指示発令 (「松寿荘」には発令されていない)
17:00	長野市対策本部設置
17:30頃	地すべり発生
22:00	自衛隊へ派遣要請

平成10年8月末豪雨

<災害の概要>

- 8月26日16:00ごろから降り出した豪雨は、翌27日4:00～5:00の1時間で60mmを記録するなどの集中豪雨をもたらし、各地で地盤がゆるみ、次々と土砂崩れが発生した。

<総合福祉施設「太陽の国」の被害>

- 27日午前5時頃、西郷村にある総合福祉施設「太陽の国」の北面裏山が9箇所にとわたって崩れ、4棟(からまつ荘等)において水分を多量に含んだ土砂や樹木が建物を直撃し、窓を突き破って大量に流入するなどして、甚大な被害を受けた。
- からまつ荘では、直ちに夜勤者、他施設からの応援職員及び警備員が救出活動を始め、通報を受けた消防署員や緊急連絡網による連絡で駆け付けた職員が加わり、土砂の中懸命に救出作業にあたったが入所者5人が犠牲となった。

西郷村の対応等

26日	17:30頃 18:55 20:25	消防団長・役場事務局が地元消防団と合流し水防活動 大雨・洪水警報発表 消防団長、水防本部を設置 消防団が水防団として各地で活動
27日	2:30～ 3:00～ 17:00頃	431世帯1,008人に避難勧告 (「太陽の国」には発令されていない) 避難者受け入れ開始 総合福祉施設「太陽の国」の北面裏山が9箇所にとわたって土砂崩れ

平成21年7月中国・九州北部豪雨

<災害の概要>

- 7月19日から21日にかけて、前線の活動が活発化し、山口県の防府では、1時間で72.5mm、24時間で275.0mmの雨を観測した。この3日間の総雨量では、7月の月間降水量平年値に相当する大雨が防府(332.0mm)と山口(294.5mm)で観測された。

<特別養護老人ホーム「ライフケア高砂」の被害>

- 防府市では、特別養護老人ホーム「ライフケア高砂」で、土石流により入居者7名が犠牲となった

7月21日 防府市の対応等

4:18	大雨警報発表 総務課警報受信、関係各課へ出動依頼
7:40	土砂災害警戒情報発表 県から防府市に土砂災害警戒情報のFAX送信
8:30	防府市災害対策本部設置
12:15頃	ライフケア高砂被災
14:10以降	順次、避難勧告を発令