

(案)

平成28年台風第10号災害を踏まえた課題と対策の在り方 (報 告)

平成28年12月

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

- 本資料における「実態・課題」及び「対策の在り方」について、検討会第1回「資料5」から追記した箇所は青字で記載
- 明記していない限り、対策の在り方の主語は国である

1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について①

実態・課題(被災自治体の事例)

○災害が切迫した際の注意喚起

- 午前9時の避難準備情報の発令時に、要配慮者が避難すべきである段階であることを伝達できていなかった。
- 避難準備情報の発令以降、台風の接近にともない風雨が強まっていく状況において、小本川の氾濫域に対して災害に関する注意喚起等が行われず、住民に危険性が伝わっていなかった。
- 被災した福祉施設の管理者は、避難準備情報の発令を認識していたが、要配慮者の避難開始を知らせる情報であるとは認識していなかった。
- 岩手県内で被害を受けたグループホームのうち、避難準備情報や避難勧告が発令されたことをもって避難を判断した施設はなかった。一方、地域での声かけ等で避難を決断したグループホームがあった。

対策の在り方

○災害が切迫した際の注意喚起

- 台風接近時等、大雨の予報等がなされた段階から、災害の危険が去るまでの間、避難勧告等発令の今後の見通し、発令時にとるべき避難行動等について、時々刻々と変化する状況を住民や社会福祉施設等の管理者に対して市町村が繰り返しわかりやすい言葉で伝達すべきである。危機的な状況になった場合は、首長から住民に直接伝えることも考えられる。
- 避難勧告等を発令する際には、市町村が、その対象地区、とるべき避難行動をあわせて伝達すべきである。
- 社会福祉施設等の管理者への伝達については、危機管理部局の情報を基に、普段から施設との関わりがある市町村の担当部局（社会福祉施設であれば福祉部局）が行うことも考えられる（都道府県管轄の施設についても、伝達の迅速性の観点から市町村が一元的に行うことが考えられる）。
- 「避難準備情報」という名称では、「要配慮者が避難を開始すべきである状況にある」ということがわかりにくい面がある。要配慮者のためだけの情報だと誤解されてはいけないが、受け取った施設側が理解していなかったことを踏まえると、よりわかりやすい名称案があれば名称変更することも検討すべきである。
- 地域での声かけや、川の映像情報の提供等、避難しなければならないと住民が思うような情報提供を、地方公共団体が実施することを推奨すべきである。
- 上記全般について優良事例を紹介すべきである。

防災情報伝達例 平成26年 台風19号(豊岡市)

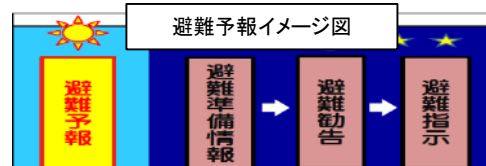
■ 台風19号情報(防災行政無線放送3回目、4回目) 平成26年10月11日 13:00、19:30放送

(略) 台風19号の接近に備え、あらかじめ市が発令する避難情報の意味についてお伝えします。

市は、危険度が高まるのに合わせ、「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」の順番に、どれくらい危険かを皆さんにお伝えします。市は、まず最初に避難準備情報を発令します。これは今後、避難勧告を出すかもしれないという予告で、市民の皆さんに避難の準備を求めるものです。特に避難に時間のかかる要援護者の方などは、できるだけこの段階での避難をお願いします。次に市は、避難勧告を発令します。これは、対象地域で災害の危険性が高まったため、その地域の方に避難を求めるものです。最後に市は、避難指示を出します。これは危険が迫っています、直ちに避難を完了してくださいという意味です。(略)

「避難予報」を町独自に導入(邑南町)

避難準備情報を前倒しすると、要配慮者の避難開始を無用に早めてしまうこと、空振りが多くなることで避難準備情報の信頼性が落ちてしまうおそれがあることから、空振りを前提とした避難予報を導入している。



※避難準備情報などは、気象状況に応じ深夜でも発令される。

今般の水害で参考になる事例(岩手県認知症高齢者グループホーム協会の調査)

- ・ 早く逃げ始めた福祉施設では、渋滞や道路損壊による移動支障がなく円滑に避難ができた。
- ・ 次のようなことを契機に避難を決断したグループホームがあった。
 - ① 川が増水している映像を家族(消防団)から入手した
 - ② 地域の人が逃げると声かけてくれた
 - ③ 消防団が助けに来て、近所の民家を避難所として提供してくれた

1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について②

実態・課題(被災自治体の事例)

○平時におけるリスク情報の周知

- 小本川は水位周知河川等に指定されておらず、浸水想定区域図も公表されていないことから、町や住民は氾濫域における水害の危険性の詳細が分からず、避難の対象となる範囲が明確ではなかった。
- 被災した福祉施設の管理者は、5年前の浸水の経験に依存して、河川水位の上昇にはまだ時間があると思ったり、浸水深が深くはならないと思ったりしてしまった。
- 施設管理者は帰宅時の安全性を考慮し、日勤職員を早めに帰した。夜勤職員が出勤しようとした際には、強風と道路損壊で出勤できない状態であった。
- 施設への浸水は、始まりだしてから一気に深くまで浸水した。浸水開始後すぐに施設内での上階への移動がやっとという状況になり、人的被害の発生した施設から隣の3階建施設までの移動もできなくなった。
- 社会福祉施設等の管理者向けの勉強会や講習会は実施していない。

平時からの情報提供の例(豊岡市)

毎年、市長自らが出水期前に防災行政無線で市民に呼びかけている

呼びかけ内容

- 市は避難の判断材料として三種類の避難情報を出す。
- 危険が迫る前に避難できるよう自主避難所を開設する。
- 危険が迫れば、たとえ深夜であっても、結果的に空振りになる可能性があっても大音量で避難情報を発令する。
- 水平避難と垂直避難を自ら判断してもらう必要がある。

パンフレットの作成例(岩手県認知症高齢者グループホーム協会)

「生命を守る三か条」

1. 無駄と思わずなれ「避難準備情報」

「避難準備情報」を「避難開始情報」に読み替えて、勇気をもって避難せよ。100%安全な立地条件はあり得ない。逃げる手間は大きいと思われがちだが、それが大切な命を守る事に繋がるといふ強い意識を持つこと。

2. 安全安心に一日過ごせる居場所の確保

指定避難所が、認知症のお年寄りたちに配慮されている場所とは限りません。より安全安心に過ごせる福祉避難所等の居場所を確保しよう。

3. 一人の力よりお互いさまの心

一人ではできることは限られています。お互いに声を掛け合い、地域の人と共に避難しよう。グループホームだけではなく地域の要配慮者と一帯に避難する体制を創ろう。

避難場所名	総合福祉施設もりおか
連絡先	0123-45-6789
住所	
設備状況	トイレ洋式3つ(男1が所準いず対応) 簡易ベッド10台 デイスキーボード

連絡先一覧	
市役所	0123-00-0000
病院	0123-00-0000
消防署	0123-00-0000
民生委員	090-0000-0000
所長	090-0000-0000

防災マップ

避難訓練履歴														
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月			
備品確認	×													
発電機														
水害														
水害														
火災														
備蓄食料														
津波訓練														
夜間火災										×				
地震											×			

物品リスト

- くすり
- 警備え(おむつ込み)
- 食料・水
- 連絡先一覧
-
-
-
-

対策の在り方

○平時からの情報提供の仕組み

- 国・都道府県は、水位周知河川の指定を進めるとともに、**地形や浸水実績等により**、具体的な災害リスク情報を地方公共団体に伝える取組を可能な限り進めるべきである。
- 近年の被害実績を上回る災害にも備えられるようにするために、平時から、住民や社会福祉施設等の管理者に対して、地方公共団体が災害リスク情報や、災害時にとるべき避難行動について周知すべきである。
- **住民への防災知識の継続的な普及を図るため**、国・地方公共団体は、映像等を用いたわかりやすい資料により、**児童を含めた防災教育を積極的に進めるべきである。**
- 上記について、**優良事例の紹介**及び住民や施設管理者向けの簡易なパンフレット雛形の作成・配布をすべきである。

住民一人ひとりが避難行動をあらかじめ認識するための取組事例(内閣府)

- 内閣府では、自治体や河川管理者、気象台と共に、住民一人ひとりが自宅等における災害リスクを十分に把握し、自身の命を守るために取るべき行動を、あらかじめ認識しておくためのモデル事業を実施
- ワークショップを通じて、地域住民の方々が、過去に発生した災害の情報や指定緊急避難場所までの経路、避難経路上の危険箇所、必要な防災対策(要配慮者への声かけ等)などをあらかじめ認識



ワークショップの様子
(市野々区(和歌山県那智勝浦町))

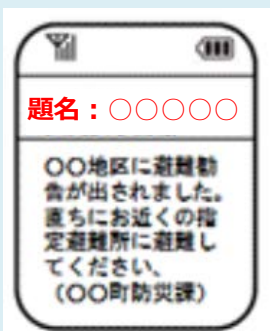
1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について③

避難準備情報等の名称について

いざという時にわかりやすく伝達できる情報

- 緊急速報メールでは、題名の文字数が15字まで
- 『Yahoo! JAPAN』のトピックスの文字数は13字まで
- テレビ等に表示する場合においても、名称は短い方が望ましい

緊急速報メール（イメージ） テレビの字幕（過去のニュース映像）



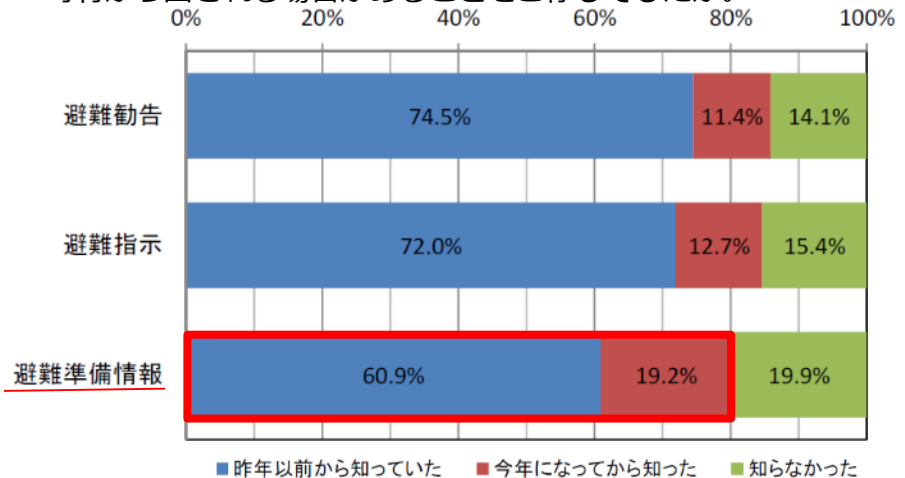
出典：NHK HP
<http://www.nhk.or.jp/sonae/douga/typhoon0003.html>

出典：総務省HP
<http://www.soumu.go.jp/soutsu/tokai/bousai/kinkyusokuhou.html>

⇒名称はできるだけ短く、最大でも15字とすることが望ましい

避難準備情報の認識

Q：災害時に、市町村から、「避難勧告」など、下の表に挙げた言葉の情報が出されることがあります。これらの情報が、市町村から出される場合があることをご存じでしたか。



防災気象情報に関するアンケート(2016年11月実施)
 (静岡大学防災総合センター牛山素行教授)

⇒浸透しつつある「避難準備」等の名称は残すべきである

メディアにおける避難準備情報、避難勧告、避難指示の表示例

NHK ONLINE

- 避難指示** 直ちに避難を
- 避難勧告** 速やかに避難を
- 避難準備** 避難に時間のかかる人は避難を開始

<http://www5.nhk.or.jp/saigai/fukuoka/ev/f/index.html>

Yahoo! JAPAN

- 避難指示** ... 人的被害の発生する危険性が非常に高い状況です。直ちに避難してください。
- 避難勧告** ... 該当地域に居住する方は計画された避難場所などへの避難行動を開始してください。
- 避難準備** ... 要援護者など避難に時間がかかる方は避難行動を開始してください。それ以外の方は家族等と連絡を取り、非常用持ち出し品の用意をするなど、避難準備を開始してください。

<http://crisis.yahoo.co.jp/evacuation/>

⇒すでにメディアで使われている表現も参考にすべきである（各情報が持つ意味を名称に付記、色使い等）

1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について④

避難勧告等の伝達内容について

○平成16年 台風23号 豊岡市における防災行政無線における避難勧告の発令文

避難勧告の発令文 (10月20日 18:05放送)

- こちらは豊岡市役所です。10月20日、午後6時5分の放送です。
- 過去にない雨量になっています。
- 今後、河川の増水により、床上浸水のおそれがあります。
- 市では、奈佐地区、港地区を除く市内全域に避難勧告を発令しました。
- 円山川の西側の避難場所は〇〇、円山川の東側の避難所は〇〇です。
- 避難場所に避難してください。
- なお、避難の際には薬、懐中電灯、最小限の着替えなどをお持ちいただくとともに、できるだけご自身で食べ物、飲み物などを用意していただきますよう、お願いします。

○岩泉町におけるIP告知システムによる避難勧告等の発令文

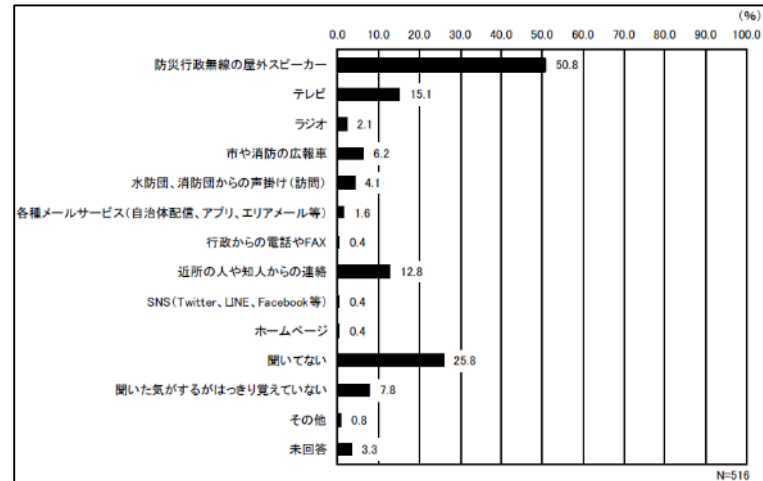
避難準備情報の発令文 (8月30日 9:00頃発令)

- 台風第10号の接近及び通過に伴い、土砂災害及び洪水の発生の恐れがあることから、全域に対して避難準備情報を発令します。
- 土砂災害の恐れのある区域にお住まいの方、河川等の越水の恐れのある方は、避難用品を準備のうえ早めに避難行動をとってください。
- また、避難準備をしてください。
- 午後には猛烈な暴風雨になる予報です。
- さらに、夜の避難は危険ですので、危険と判断した方は明るいうちの避難をお願いします。
- 避難所の指定は次のとおりです。
- 岩泉町民会館、小川生活改善センター、大川基幹集落センター、小本津波防災センター、安家生活改善センター、有芸生活改善センター 岩泉町

⇒**字数が制限されない防災行政無線等による伝達時には、名称だけでなく、対象者やとるべき避難行動をあわせて伝達すべきである**

○避難勧告等の情報入手手段

平成27年関東・東北豪雨災害時の住民調査結果



※中央大学理工学部河川・水文研究室 提供資料

⇒住民は、防災行政無線をはじめ、多様な手段により情報を得ている

○対象者やとるべき避難行動に関する伝達文の例

避難準備情報

- 〇〇川が氾濫するおそれのある水位に近づいております。〇〇地域の〇〇地区の方で、次に該当する方は、予め定めた避難場所へ避難を開始して下さい。
- お年寄りの方、体の不自由な方、小さな子供がいいらっしゃる方など、避難に時間のかかる方と、その避難を支援する方
 - 川沿いにお住まいの方(急激に水位が上昇する等、早めの避難が必要となる地区がある場合に言及)
- 以上の方は、予め定めた避難場所へ避難を開始して下さい。なお、避難場所への避難が困難な場合は、近くの安全な場所に避難して下さい。それ以外の方については、気象情報に注意し、危険だと思ったら早めに避難をしてください。

避難勧告

〇〇川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。〇〇地域の〇〇地区の方は、速やかに予め定めた避難行動をとってください。外が危険な場合は、屋内の高いところに避難して下さい。

避難指示

〇〇川の水位が堤防を越えるおそれがあります。〇〇地域の〇〇地区の方で未だ避難していない方は、緊急避難をして下さい。外が危険な場合は、屋内の高いところに緊急避難して下さい。

2. 要配慮者の避難の実効性を高める方法について①

実態・課題(社会福祉施設等の事例)

○社会福祉施設等の災害計画等の確認

- 社会福祉施設等の開設時には地方公共団体が施設の非常災害計画を確認しているが、火災を中心とした計画が多く、水害等からの具体的な避難内容等まで書いていないことが多い。
- 毎年、地方公共団体が実施している指導監査においては、運営体制等を確認しているが、非常災害計画の内容や避難訓練の実施状況等は確認していなかった。浸水想定指定等、状況変化があった場合には施設の非常災害計画についても修正が必要と考えられるが、その確認をする仕組みがない。
- 水防法においては、浸水想定区域内かつ市町村地域防災計画に定められた社会福祉施設等及び地下街等に対しては、避難計画の策定が規定されている。
- 入院患者や入所者等の移動が困難な方の避難には多くの人手が必要であり、施設の職員のみでの対応では困難な場合がある。
- 岩手県グループホーム協会においては、県内施設向けに自然災害からの避難計画の雛型を作成し、普及促進をはかっている。

対策の在り方

○社会福祉施設等の災害計画や避難計画を実効的にするための仕組み

- 高齢者をはじめとする要配慮者は、避難行動に時間を要するため被害に遭いやすいことを地域で認識すべきである。
- 社会福祉施設等の管理者は、避難計画等の作成、訓練の実施及びこれらの継続的な改善の仕組みについて、具体的で実効性のあるものとするべきである。
- 社会福祉施設等の管理者は、避難時に地域の支援を得られるよう、平時から市町村や消防団、地域住民等の地域社会と一緒に避難計画等の作成・訓練実施・改善に取り組むべきである。その取組が進むよう、関係行政機関・団体は、先進事例を共有すべきである。
- 関係行政機関・団体は、社会福祉施設等の管理者向けの避難計画等の作成マニュアル、市町村向けの点検マニュアル等を作成するとともに、研修や説明会等を積極的に実施すべきである。
- 社会福祉施設等の避難計画等の実効性や、避難訓練の実施状況について、地方公共団体が具体的な内容を定期的に確認することにより、実効性を確保すべきである。具体的には、施設開設時及び定期的な指導監査において、災害計画への水害等の対策の記載、訓練の実施状況、緊急度合いに応じた複数の避難先を確保できているか等について、地方公共団体が確認することを改めて周知すべきである。
- 避難計画等の確認時には、普段から施設との関わりがある地方公共団体の担当部局（社会福祉施設であれば福祉部局）と、防災分野の専門知識を持つ防災部局が連携して実施することを推奨すべきである。
- 浸水想定区域図等、より具体的な水害・土砂災害のリスク情報が提供されている場合には、関連行政機関・団体は、これを活用した実効性のある避難計画の作成や避難訓練の実施が確実にされるよう、社会福祉施設等や地下街等の管理者に対して促すべきである。
- 入院患者や施設入所者をはじめとする移動が困難な要配慮者は、移動に伴うリスクが高いことから、指定緊急避難場所への適切な移動手段が確保できないような場合や事態が急変した場合に備え、緊急的な待機場所への避難や屋内での安全確保措置をとれるよう、社会福祉施設等の管理者は行政と連携して、緊急度合いに応じた複数の避難先を平時から確保しておくことを推奨すべきである。

2. 要配慮者の避難の実効性を高める方法について②

実態・課題(被災自治体の事例)

○在宅の避難行動要支援者に対する避難行動支援の体制

- 在宅の避難行動要支援者については、避難行動要支援者名簿を作成していたが、安否確認のためのみに使用されており、その本来の目的である「避難行動を支援する」ということが町から住民に十分に周知されておらず、活用されなかった。
- 在宅の避難行動要支援者の支援にあたって、町において誰がどのような手段で支援するのかといったことを具体化されていなかった。さらに支援される側と比較して、支援する側が量的に不足する状況にあり、町全体での支援体制をどのようにするのか、決め切れていなかった。

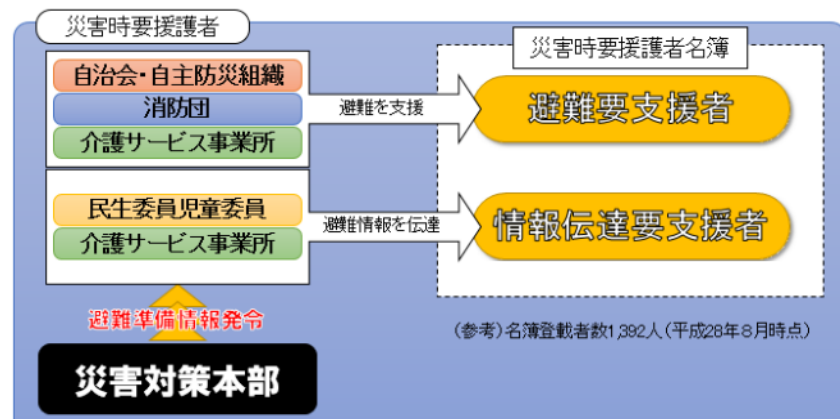
対策の在り方

○在宅の避難行動要支援者の避難行動支援を実効的にするための仕組み

- 単なる安否確認にとどまらず、地方公共団体による在宅の要配慮者の避難行動支援の実効性を高めるべきである。そのため、避難行動要支援者名簿の活用をはじめとする、地方公共団体における先進的な取組を共有すべきである。
- 支援する側・される側のバランスも考慮しつつ、地方公共団体において、地域全体で実現性のある支援体制を構築すべきである。そのため、災害時には自治会や自主防災組織、消防団、福祉関係者等が避難行動要支援者の避難を支援する、地域全体での訓練実施、地域での避難計画策定、地区防災計画の策定等、地方公共団体における先進的な取組を共有すべきである。

災害時要援護者に対する支援(三条市)

避難準備情報が発令された段階で各支援者が災害時要援護者名簿(避難行動要支援者名簿)にあらかじめ定められた要援護者(避難行動要支援者)を支援



防災隣組(いざというときに一緒に避難する組)の取組み(尾鷲市)

- 尾鷲市古江地区において、以下の理由から、「みんなで一緒に避難する」ことを目的とし、防災隣組の取組みを開始
 - ① 一人だと「避難する」ことができなくても、誰かに誘われると避難しやすくなる
 - ② 一人で避難することができない人の避難を支援することが可能
- 防災隣組は、隣近所の数件(5~6世帯)を一組として構成(地区全体で45の防災隣組がある)
- 組分けにあたっては、地域内避難する際の避難の支援が必要な住民、支援に協力できる住民の人数バランス、地域外避難する際の移動手段(自家用車)の確保などを考慮
- 組毎に、世帯の状況、要配慮者及びその支援者の有無、自動車の保有状況等について把握
- 台風が近づいてくるとの予報があれば、避難準備情報が出ていなくても住民の判断で互いに声を掛け合い避難を開始
- 避難を深刻なものとして捉えず、町内会の行事の様に行うことで、避難率を高める工夫を行っている。

3. 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築について①

実態・課題(被災自治体の事例)

○避難勧告・指示の発令

- 避難準備情報については、「強い降雨を伴う台風が夜明けから明け方までに接近・通過することが予想される場合」との発令基準に基づいて、台風上陸日の朝9時に発令した(台風上陸の約9時間前)。
- 避難勧告については、「赤鹿水位観測所の水位が2.5mに達し、さらに、種倉、山岸で累積加算雨量80mm以上の降雨予想」との発令基準を満たしてはいたものの、住民から寄せられる災害発生情報等への対応に忙殺されて、発令基準を満たしていることが町長に報告されなかった。
- 現行の発令基準としてから、小本川において避難勧告、避難指示を発令しなかった。

○災害時の庁内体制

- 最初は総務課10名(専任ではなく他の業務と掛け持ち)のうち5名が災害対応していたが、平時から代表電話が総務課につながるような仕組みとなっていたことから、段々と被害が出始めた地域住民からの電話対応に追われる状況となり、途中から総務課全体で対応することとしたものの、手が回らなくなった。
- 県からの河川水位、気象庁からの雨量予測等の電話連絡の共有は総務課内にとどまり、避難勧告の発令基準に達した事実も、町長に報告されなかった。

○河川管理者等との連携強化

- 発令基準の作成にあたっては、河川管理者等の助言を求めておらず、小本川の河川特性を十分に踏まえたものとなっていなかったおそれがある(例えば避難勧告の発令基準「赤鹿水位観測所の水位が2.5mに達し、さらに、種倉、山岸で累積加算雨量80mm以上の降雨予想」のうち、「80mm以上の降雨予想」は、河川特性を踏まえて設定されてはいなかった)



3. 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築について②

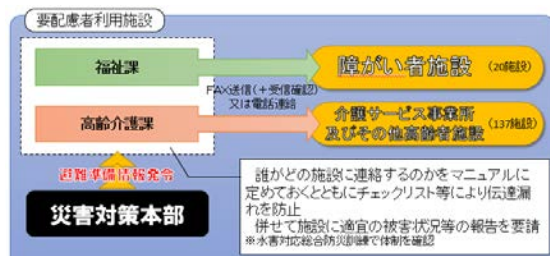
対策の在り方

○避難勧告等を躊躇なく発令できるための防災体制 及び 河川管理者等の助言を最大限に活用する仕組み

- 災害応急対策に万全を期すため、各業務の優先順位を考慮した上で、全庁をあげて役割分担する防災体制を地方公共団体が構築しておくべきである。例えば、危機管理部局が情報の収集・分析・伝達等を一手に担う状態を避けるため、緊急的な情報を収集・分析する組織、一般住民からの情報や問い合わせを処理する組織、避難勧告等の情報を伝達する組織を分け、あらゆる部局の職員を積極的に活用することが考えられる。
- 特に、発令基準に達したという情報、及び河川管理者等からの情報提供（ホットライン等）について、首長が確実に把握できるような防災体制を市町村が構築しておくべきである。例えば、「首長の意思決定を補佐する組織や、避難勧告等の発令に資する情報の分析を担う組織を専任で設置する」等が考えられる。また、都道府県が管理する中小河川についても、河川管理者が河川の状況を首長に情報提供（ホットライン等）することが必要である。
- 地方公共団体が、様々な災害発生状況を考慮した避難勧告発令の訓練を定期的実施すべきである。また、別組織の担当業務を肩代わりできるよう、市町村は普段から互いの業務を経験させるような訓練を推奨すべきである。
- いざという時に河川管理者や気象台からの連絡を地方公共団体が活かすための体制づくり、必要に応じて河川管理者等へ助言を求める仕組みを構築しておくべきである。そのためには、平時から河川管理者や気象台とやりとりをして、顔の見える関係を築いておくことが考えられる。
- 市町村の防災体制を強化するとともに、水位上昇に一定の時間を要する大川と、急激に水位が上昇する小川等の河川特性を考慮した、よりの確な避難勧告等の発令基準とするため、河川管理者や気象台等の専門機関職員及び防災対応経験が豊富な専門家等の知見を活用できるような体制を平常時から構築しておくことを推奨すべきである。
- 新任市町村長及び市町村危機管理監等を対象として、都道府県等が研修を行うことを推奨すべきである。
- 上記全般について、市町村地域防災計画の修正の際に都道府県が確認すべきである。また、点検のためのチェックリストを作成すべきである。
- 上記全般について、市町村がとるべき防災体制を示した「市町村のための水害対応の手引き」のさらなる充実及び優良事例の共有をすべきである。

社会福祉施設等への情報伝達例（三条市）

避難準備情報等はあらかじめ定められた担当者が各施設に確実に伝達



市町村長等向け災害対応研修「トップフォーラム」を開催（岐阜県）

岐阜県では、市町村長等に災害対応の様々な課題を改めて認識し、今後の災害に備えるため、市町村長等向け災害対応研修を開催

- | | |
|--|--|
| <p>(H25)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村長を対象にして開催 ・内容 ➢ 岐阜県における自然災害とその対応 ➢ 災害対応における首長の役割 ➢ 災害対応における能動的な広報 等 | <p>(H27)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村長を対象にして開催 ・内容 ➢ 関東・東北豪雨災害を踏まえた今後の対応について ➢ 地方自治体における「防災・危機管理の心得」 ➢ 演習「模擬記者会見」 等 |
| <p>(H26)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村部長級職員を対象にして開催 ・内容 ➢ 市町村長を補佐する防災担当部長の役割 ➢ 過去の災害事例報告 ➢ 豪雨災害を想定した状況把握から本部長報告までの演習 等 | <p>(H28)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村長を対象にして開催 ・内容 ➢ 熊本地震の被害と被災自治体の支援について ➢ 災害対応における業務継続と市町村間連携の重要性 ➢ 災害時に首長に求められる判断力・行動力 |

3. 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築について③

実態・課題(被災自治体の事例)

○避難勧告等を判断するための情報収集

- 雨量計については町でも独自に設置していたが、小本川の水位計については、役場や被災施設よりも下流に1カ所あるのみであり、上流側の水位を参考にして避難タイミングを設定すること等が困難な状態であった。

○情報伝達手段の有効活用

- IP告知システム(双方向で個別に情報発信可能)を導入していたが、以前の災害時に緊急放送(サイレン鳴動)をして苦情があったことや、集落単位等の絞り込みで伝達できるにもかかわらず町内全域に一斉伝達する設定にしていたことから、安家地区への避難勧告発令時に緊急放送を躊躇し、通常の放送で伝達した。
- IP告知システムの緊急放送をすると、自動的に携帯電話の緊急速報メールが流れるように設定していたが、今般の水害では緊急放送をしなかったため、緊急速報メールが流れなかった。
- 同報系の防災行政無線は設置数が少なく町全域を網羅できていないことや、事前にマニュアル等を準備していなかったことから、それらを十分に活用できなかった。また、原因不明であるが、自動配信されるはずであったSNSが配信されなかった。
- 夕刻から夜間にかけて被害が拡大している状況を受けて避難勧告等の発令を判断できていたとしても、18時過ぎにはグループホームのある乙茂地区が停電し、20:25には役場も停電したため、避難勧告等の伝達は困難な状況であった。

対策の在り方

○避難勧告等の発令判断のための情報収集

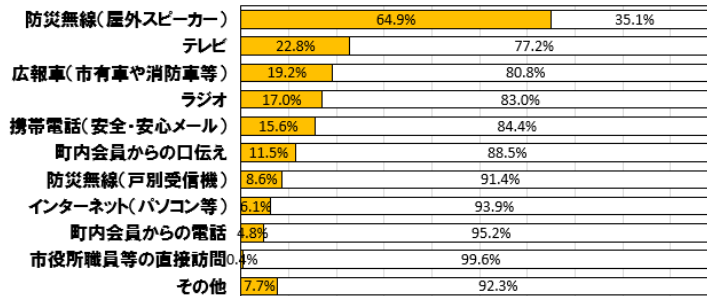
- 市町村、住民に細やかな情報提供を可能とできるよう、国・都道府県は河川特性や氾濫域特性に応じて、水位計等の観測施設の効果的な配置を検討すべきである。
- 避難勧告等の発令基準をよりの確にするため、簡易な方法での水位計測、雨量や流域雨量指数の活用等を推奨すべきである。

○住民等への防災情報の提供

- 利用可能な情報伝達手段を最大限活用できるよう、地方公共団体が平時から各伝達手段の点検や災害を想定した操作訓練等を行うべきである。
- 住民が確実に情報を受け取れるよう、機器やシステム等に予期せぬトラブル等があることも想定し、**防災行政無線(屋外・屋内)、近隣での呼びかけ、広報車、電話、メール、インターネット、IP告知システム等**、地方公共団体は可能な限り多様な手段で情報提供すべきである。
- 特に、市町村から社会福祉施設への情報伝達体制を定めておくべきである。
- 上記全般について優良事例を紹介すべきである。

避難情報の取得状況(三条市)

Q. どのような手段で避難情報を得たか？



■ 避難情報を得た □ 避難情報を得なかった

平成28年7月新潟・福島豪雨災害(7.29水害)検証「全世界アンケート調査」

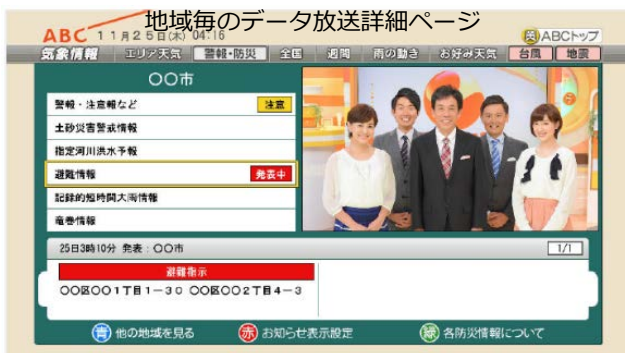
3. 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築について④

Lアラートを利用したエリア別災害情報データ放送 (朝日放送株式会社)

- 【概要】
- Lアラート（災害情報共有システム）を通じて配信される情報等を活用し、その地域に関する災害情報に絞ってテレビの画面に文字表示する実証実験を平成28年10月4日に開始
 - テレビに登録された郵便番号を元に地域を限定し、自治体等が避難勧告等を入力するとほぼ同時に、Lアラートを通じて該当するエリアに強制表示
 - 対象は、近畿地方、徳島県・三重県伊賀地方・福井県嶺南地方の自治体（※一部自治体を除く）

- 【表示される情報】
- 特別警報：情報が発表された市町村の範囲
 - 土砂災害警戒情報：土砂災害警戒情報が発表された細分の範囲
 - 指定河川洪水予報（レベル4以上）：当該指定河川の「関係市区町村」の範囲
 - 避難情報（避難勧告等）：情報を発表した市町村の範囲（神戸市は行政区の範囲）

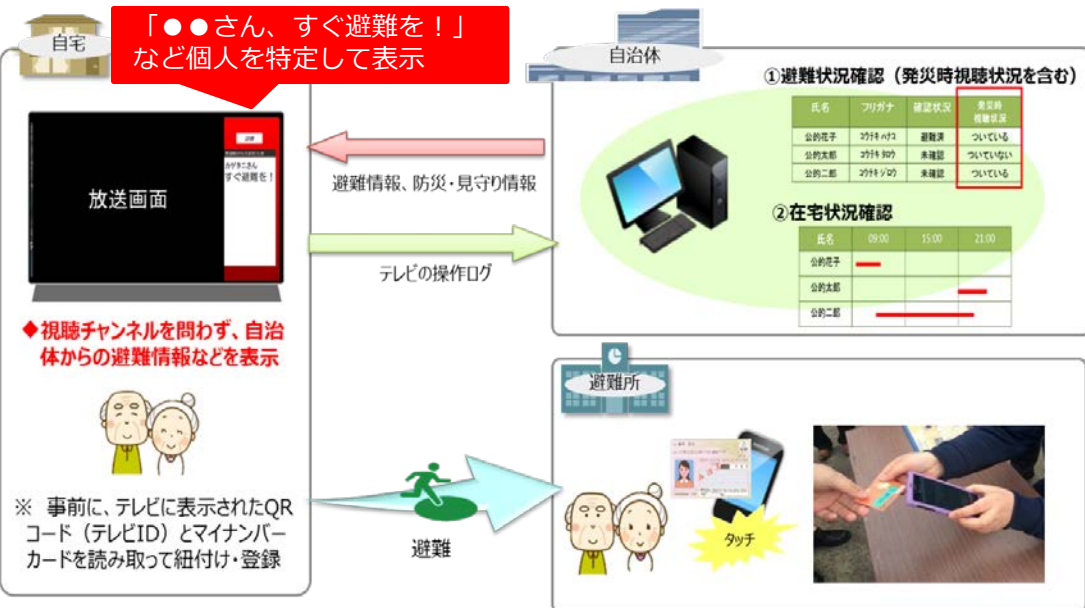
【表示する時間帯】 午前0時～午前5時 ※一部の時間を除く



マイナンバーカードとスマートテレビを活用した防災システム（総務省）

マイナンバーカードとスマートテレビを活用して災害発生時に個人に最適な避難指示と避難所における住民の状況把握及び適切な支援を行う実証事業を実施

- 【実証地域】
- 平成27年度
 - ・ 徳島県美波町
(災害時の情報配信、避難状況把握)
 - 平成28年度
 - ・ 北海道西興部村、徳島県美波町
(災害時の情報配信、避難状況把握等及び平時の見守り)



4. まとめ①

市町村が避難勧告等の判断・伝達を検討するにあたって考えておくべき事項について、ガイドラインの記載の充実

▶ ガイドラインの本文に、主に以下の内容を追記

1. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について
 - 避難勧告等を発令する際には、その対象者と、とるべき避難行動がわかるように伝達すること
 - 近年の被災実績を上回る災害にも備えられるようにするため、平時から住民等に対してその土地の災害リスク情報や、災害時にとるべき避難行動について周知すること
 - 地域での声かけ、川の映像情報等、住民の避難を促すための情報提供をすること
2. 要配慮者の避難の実効性を高める方法について
 - 社会福祉施設等の災害計画等の実効性や、避難訓練の実施状況について、具体的な内容を定期的に確認すること
 - 浸水想定区域図等、より具体的な水害リスク情報が提供されている場合には、これを活用した実効性のある避難計画とすること
3. 躊躇なく避難勧告を発令するための市町村の体制構築について
(詳細は「市町村のための水害対応の手引き」に記載し、ガイドラインではその要点を記載)
 - 災害応急対策に万全を期すため、各業務の優先順位を考慮した上で、全庁をあげて役割分担する防災体制を構築すること
 - いざという時に、河川管理者や気象台、防災対応経験が豊富な専門家等の知見を活用できるような防災体制を平常時から構築しておくこと
 - いざという時の伝達手段の充実を図ること

- ▶ 上記について理解を深めるためのチェックリストや簡易パンフレット（雛形）の挿入
- ▶ 上記に関する避難対策・防災体制の優良事例の紹介
- ▶ 「水害時における避難・応急対策の今後の在り方について（報告）」（平成28年3月）で提言された対策についても、ガイドラインに反映

- 例1. たとえ指定緊急避難場所が未開設であったとしても、あるいは外出が危険な状況であっても、災害が切迫した状況であれば原則として避難勧告等は発令し、屋内安全確保等のとるべき避難行動の選択肢を伝達することを推奨（指定緊急避難場所の迅速な開設のため避難所開設費用保険等の活用）
- 例2. 地域の安全は地域で守るという意識の下、地元市町村における避難勧告等の発令タイミングや指定緊急避難場所・避難経路等を理解し、地域住民が主体的に自らの地域の避難計画を立案することを推奨

4. まとめ②

台風10号による岩泉町被災の教訓を踏まえ、地域の防災力を総合的に高めるため、大きく以下の3点で対応

実効性を高めるために、制度に組み込む

開設時、定期の指導監査における社会福祉施設等の非常災害計画点検のルール化

- 社会福祉施設等の非常災害計画等に水害・土砂災害等への対応・取組が適切に記載されていることを、開設時、定期の指導監査において確認することを都道府県等へ周知
- 水害・土砂災害のリスクが高い区域における社会福祉施設等の避難計画作成の徹底
- 市町村が社会福祉施設等の計画を点検するためのマニュアルの作成

市町村が適時的確に避難勧告等を発令する体制づくりの徹底

- 地域の災害リスクに応じた避難勧告等の発令基準等となっているか、河川管理者や気象台の助言等をもとに点検
- 切迫時に全庁的な対応体制となっているか等、市町村の防災体制を点検（市町村による自己点検、都道府県等による点検）専門知識や助言を得られる体制の構築（防災対応経験が豊富な専門家等からの助言、研修への参加）
- 市町村地域防災計画の修正の際に、上記について反映がなされているか、都道府県が確認
- 点検のためのチェックリストの作成

各主体が実行できるように、使い勝手の良い手引き等の作成と普及

- 避難勧告・伝達ガイドラインをはじめ各種マニュアルの充実
- わかりやすいダイジェスト版、チェックリスト、壁貼版の作成
- 避難対策・防災体制の優良事例の紹介

いざという時に確実な行動に繋がる取組みの充実

- 災害時の適切な行動に繋がるように、避難準備情報の名称の見直し
- 避難勧告等を発令する際に市町村は必ずとるべき避難行動をあわせて伝達することの徹底
- 危険を知らせる情報とその伝達手段の充実
- 浸水想定や河川水位等の水害危険性の周知の促進