

検討すべき課題と論点

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

【論点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。

今般の水害で参考になる事例(岩手県内)

- ・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。
- ・適切な避難ができたグループホームでは、次のようなことを契機に避難を決断した。
 - ①川が増水している映像を家族(消防団)から入手した
 - ②地域の人が逃げろと声かけしてくれた
 - 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

論点と対策の方向性

○災害切迫時の注意喚起の仕組み

- ・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、その時点の状況、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、住民や要配慮者利用施設の管理者に対して繰り返し伝達すべきではないか。
- ・避難勧告等を発令する際には、その対象者と、とるべき避難行動をあわせて伝達することを、必須とすべきではないか。
- ・「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状況にある」ということがわかりにくいため、その観点を加えた名称に変更すべきではないか。例えば「避難準備・要配慮者避難開始情報」等が考えられるのではないか。
- ・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、情報提供の工夫を検討すべきではないか。

(ガイドライン)

避難勧告等の伝達内容に関する記載:P62-67

避難準備情報が要配慮者向けの情報であるという記載:P5、18-19

防災気象情報等に関する記載:P21-24、P69-92

【論点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。
- ・要配慮者利用施設の管理者向けの勉強会や講習会は実施していない。

論点と対策の方向性

○平時からの情報提供の仕組み

- ・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、住民や要配慮者利用施設の管理者に対して、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仕組みや工夫を検討すべきではないか。例えば、住民や施設管理者向けの簡易なパンフレット等の配布が考えられるのではないか。
- ・国・都道府県は、水位周知河川の指定を進めるとともに、指定の有無にかかわらず、可能な限り具体的な災害リスクを地方公共団体に伝える取組を進めるべきではないか。

(ガイドライン)

平時からの情報提供に関する記載:P4, 18

【論点2】要配慮者の避難の実効性を高める方法について

実態・課題(要配慮者利用施設の事例)

○要配慮者利用施設の災害計画等の確認

- ・要配慮者利用施設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実地指導においては、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。浸水想定区域等、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要配慮者利用施設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。

○在宅の要配慮者に対する避難行動支援の体制

- ・在宅の要配慮者については、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。
- ・在宅の要配慮者の支援にあたって、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。

論点と対策の方向性

○要配慮者利用施設の災害計画や避難計画を実効的にするための仕組み

- ・要配慮者利用施設の災害計画の実効性や、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、実効性を確保する仕組みが必要ではないか。
- ・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なるよう、要配慮者利用施設や地下街等の管理者に対して促すべきではないか。

(ガイドライン)
避難促進施設の管理者向けの記載:P62

○在宅の要配慮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、在宅の要配慮者の避難行動支援の実効性を高めるため、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の紹介等をすべきではないか。
- ・支援する側・される側のバランスも考慮しつつ、地域全体で実現性のある支援体制を構築しておくべきではないか。

(ガイドライン)記載なし

【論点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、避難指示を発令したことがなかった。

○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、河川特性を踏まえたものではなかった)

論点と対策の方向性

○発令基準に達した段階で避難勧告等を躊躇なく発令できるための防災体制

- ・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しておくべきではないか。
- ・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)については、首長に確実に伝達されるような防災体制を構築しておくべきではないか。例えば、「首長の意思決定を補佐する組織を専任で設置する」等が考えられるのではないか。
- ・避難勧告発令の訓練を定期的実施すべきでないか。

(ガイドライン)

防災体制に関する記載:P54-55

関係機関の助言に関する記載:P20

○河川管理者等の助言を最大限に活用する仕組み

- ・いざという時の河川管理者や気象台からの連絡を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はないか。
- ・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専門知識を有する経験者等に対して、平時から積極的に助言を求めることを徹底すべきではないか。

(ガイドライン)

防災体制に関する記載:P54-55

関係機関の助言に関する記載:P20

【論点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

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。

論点と対策の方向性

○避難勧告等の発令判断のための情報収集システム

- ・市町村、住民に細やかな情報提供を可能とできるよう、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はないか。

(ガイドライン)

防災気象情報等に関する記載:P21-24, P69-92

○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、平時から設定等を確認しておくべきではないか。
- ・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、可能な限り多様な手段で情報提供する仕組みを検討すべきではないか。
- ・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はないか。

(ガイドライン)

情報伝達手段に関する記載:P59-62

ガイドライン充実の方向性

ガイドラインの実効性を向上するため、具体的な取組方法についても、本検討会であわせて検討

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27年8月)

はじめに.....1

1. 市町村の責務と各人の避難行動の原則.....3
1.1 市町村の責務.....3
1.2 各人の避難行動の原則.....3

2. 避難行動（安全確保行動）の考え方.....7
2.1 避難の目的.....7
2.2 避難行動.....7
2.3 立ち退き避難が必要な災害の事象.....10

3. 避難勧告等の判断基準の設定の手順.....12
3.1 対象とする災害の特定.....12
3.2 避難勧告等の対象とする区域の設定.....15
3.3 避難勧告等発令の判断基準の基本的考え方.....15
3.4 判断基準の設定にあたっての関係機関の助言.....20

4. リアルタイムで入手できる防災気象情報等.....21
4.1 情報システムで提供される防災気象情報.....21
4.2 防災気象情報の入手等.....22

5. 水害の避難勧告等.....25
5.1 避難勧告等の対象とする水害.....25
5.2 避難勧告等を判断する情報.....25
5.3 判断基準設定の考え方.....25

6. 土砂災害の避難勧告等.....36
6.1 避難勧告等の対象とする土砂災害.....36
6.2 避難勧告等を判断する情報.....41
6.3 判断基準設定の考え方.....41

7. 高潮災害の避難勧告等.....46
7.1 避難勧告等の対象とする高潮災害.....46
7.2 避難勧告等を判断する情報.....46
7.3 判断基準設定の考え方.....46

8. 津波災害の避難指示.....51
8.1 避難指示の対象とする津波災害.....51
8.2 避難指示を判断する情報.....52
8.3 判断基準設定の考え方.....52

9. 自然災害の発生が想定される際の体制と情報分析.....54
9.1 自然災害の発生が想定される際の体制.....54
9.2 避難勧告等の判断のために分析・確認すべき情報.....55

10. 避難勧告等の情報伝達.....58
10.1 住民の避難行動の認識の徹底.....58
10.2 避難勧告等の伝達手段.....59
10.3 伝達手段別の注意事項.....59
10.4 要配慮者、避難支援関係者等への伝達.....62
10.5 都道府県や関係機関への伝達.....62
10.6 避難勧告等の伝達内容.....62

巻末資料Ⅰ 情報システムで提供される防災気象情報等.....69

巻末資料Ⅱ 土砂災害の前兆現象について.....93

巻末資料Ⅲ 危険潮位の設定について.....94

巻末資料Ⅳ 竜巻、雷、急な大雨への対応について.....97

巻末資料Ⅴ 用語集.....97

巻末資料Ⅵ ガイドラインの制定・改定の経緯.....108

ガイドライン目次	充実・追記する内容	
避難勧告等の判断基準の設定の手順	記載の充実	<ul style="list-style-type: none"> 発令基準の設定にあたって、河川管理者や気象台等の専門家からの助言を十分に活用すること
リアルタイムで入手できる防災気象情報等	記載の充実	<ul style="list-style-type: none"> よりの確に避難勧告等を発令できるよう、水位計等の観測施設の効果的な配置を検討すること
水害・土砂災害・高潮災害の避難勧告等、津波災害の避難指示	記載の充実	<ul style="list-style-type: none"> 水位周知河川に指定されていない河川についても、過去の浸水実績や河川管理者・気象台からの助言を最大限に活用し、避難勧告等の発令基準を設定すること
自然災害が想定される際の体制と情報分析	記載の大幅な充実	<ul style="list-style-type: none"> 全庁的な役割分担の体制を構築すること 河川管理者からの情報等、発令判断に資する情報等が確実に首長に伝わる体制を構築すること 発令の判断にあたって、河川管理者や気象台等に助言を求める体制を構築すること 避難勧告発令の訓練を定期的実施すること
避難勧告等の情報伝達	記載の充実	<ul style="list-style-type: none"> 災害のおそれが生じた段階から、過ぎ去るまで、繰り返し注意喚起すること 避難勧告等の発令時に、その対象者と、とるべき具体的な避難行動をあわせて伝達すること 避難準備情報の名称を、「要配慮者が避難を開始すべき状況である」ということが伝わる名称に変更すること（例：避難準備・要配慮者避難開始情報） 避難しなければならぬと住民が思うように、情報提供を工夫すること 伝達手段を最大限活用できるように、事前に設定を確認すること システムのトラブルも考慮し、可能な限り多様な手段で情報提供する手法を構築すること
要配慮者を含む全住民、要配慮者利用施設の管理者向け	新規の記載	<ul style="list-style-type: none"> 平時から、住民に対して、災害リスク情報や災害時にとるべき避難行動を周知すること（そのために河川管理者は市町村に対して可能な限り具体的なリスク情報を提供すること） 要配慮者利用施設の災害計画の実効性や避難訓練の実施状況を確認すること 要配慮者利用施設への情報の伝達方法を構築すること 水防法の規定が適用される要配慮者利用施設及び地下街等においては、より具体的なリスク情報を活用すること 在宅の要配慮者の避難行動支援を実効的にするための仕組みを構築すること 市町村が実情に合わせて適宜編集して使用できる、施設管理者向け及び住民向けパンフレットの雛形を作成すること
地方公共団体の取組み事例	新規の記載	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体における先進的な取組み事例を紹介すること

項目の追加

※ガイドラインの内容と使いやすさの観点から、「判断」と「伝達」を分ける等、分冊とすることも検討

年内までに上記について議論を行い、避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインを改定する