

災害時における住民避難行動に関する検討会（第2回）議事概要

1 日 時

平成31年1月8日（火）15:30～17:30

2 場 所

兵庫県災害対策センター 災害対策本部室

3 出席委員

宇田川委員、奥村委員、垣江委員、鍵本委員、高見委員、竹之内委員、辻本委員、服部委員、廣澤委員、古市委員、松川委員、森田委員、矢守委員
（欠席委員：木村委員）

4 議事

（1）住民避難行動の事例

- ① 住民アンケート結果概要
- ② 県内各地区における住民避難の実態と取組事例（宍粟市、養父市、南あわじ市）
- ③ 災害時要援護者の避難

（2）各委員からの情報提供

- ① 平時の予防期や警戒期の報道 判断、行動につながる情報を（宇田川委員）
- ② 移動距離と移動手段が避難開始に及ぼす影響（奥村委員）
- ③ だれひとり取り残さない防災 - 「災害時ケアプラン作成」のしくみづくり -（松川委員）

（3）論点整理

5 議事概要

事務局から、住民アンケート結果概要、県内各地区における住民避難の実態と取組事例、災害時要援護者の避難について報告、委員から最新の知見等情報提供が行われ、意見交換を行った。各委員からいただいた主な意見は下記のとおり。

- （委員）7月豪雨時にセカンド、サードの避難場所へ避難した宍粟市一宮町の事例（特に最初に避難した地区公民館への避難）において、住民がどのような時に行動へ移したのか。地域での取り決めがあるのか。直感的なものなのか、行政からの情報なのか、判断の決め手となる要因を明らかにすべき。
- （委員）ローカルな避難場所や対応を模索する必要がある。またそれらの行動につながったサインは何だったのか。
- （事務局）宍粟市一宮町の事例は、避難行動のトリガーは何だったのか、ローカルルールがあったのか、もう一度確認し、掘り下げたい。

- (委員) 7月豪雨時に県内複数地区で避難の奏功事例の紹介があったが、消防団や自治会長など地域リーダーがキーパーソンとなっている事例が多い。このような地域住民の避難の取組に行政側はどのように関わり、どういった支援をしているのか。
- (事務局) 市町が消防団や区長等に対して、避難に関してどのような支援をしているのか、市町に調査を実施し、現状を把握する。
- (委員) 神戸市では、消防団員は現場で危機の兆候を見つけ、その場で地域住民へ避難の呼びかけを行なっている。その後で情報が本部に入ることもある。市では現場の消防署長に避難指示等の発令権限を移しており、現場で活動する団員はタイムラグがないように行動している。
- (委員) 神戸市のように逆転現象（住民←消防団→行政）が起きて、良い形で現場と自治体が連携したような仕組みをどのように作っていくのかが必要。
- (委員) ローカルルールの設定で心配するのは、住民の判断だけでは危険な場合があるということ。例えば、宍粟市や豊岡市の小さな集落では、地区集会所に避難することが多い。しかし、そのほとんどが平屋であるため、かえって危険である。集会所は近所の方が居て安心するので、二階建てに住んでいる方も心理的に集会所に避難してしまう。行政は普段から地域の事情を把握して、セカンドベストとして地域が決めた避難所が、本当に安全な場所なのかチェックするなど、何らかの関わりをもっておく必要がある。
- また、豊岡市では指定避難所まで距離が遠くて豪雨の中での避難が困難な場合、危険箇所から少しでも離れた二階建ての建物へ避難できるように「ご近所避難」を推奨している。
- (委員) 災害時要援護者について、福祉避難所だけではなく一般避難所への避難状況についても把握しているか。福祉避難所へ避難する方は限られているため、一般避難所に福祉スペースを設けるなど、多様なニーズに対応しなければならない。
- (委員) 地震に比べると、豪雨災害は避難する時間があるため、災害時要援護者＝福祉避難所ではなく、近くの一般避難所へ早めに避難することも考えていかなければならない。
- (事務局) 要援護者の一般避難所への避難状況については、市町へ確認する。ただし、市町がどこまで把握しているかは不明。
- (委員) 佐用町の福祉避難所は危険な地域に位置していることが多く、避難する方もほとんどいないので、災害後に要援護者の身体状況を確認して、福祉避難所へ案内することとしている。過去の大雨の時には、要援護者の避難プランを作成していたものの、支援者が日中に居ないので役に立たなかったこともあった。
- (委員) 成功例だけでなく失敗例もピックアップしてはどうか。なぜ失敗したかを考えれば課題がみえるのではないか。
- また、横展開を考えるなら、成功例を他地域で実施するにはどうすればいいかも検討できればよい。

事務局から住民の避難行動に関する課題(論点)と取組の現状等について説明し、意見交換を行った。各委員からいただいた主な意見は下記のとおり。

- (委員) 避難の問題を考えるときに、避難したくない人をどう避難させるかと考えがちであるが、避難したいと考えさせるアプローチも新たな論点の切り口。
- (委員) 論点整理資料が行政側の視線で整理されているため、住民側の視線で課題整理が必要。住民が避難しない複数の要因について、一つひとつ整理して解決策を検討することが重要。
- (委員) 要援護者の避難対策について、「要援護者の避難」と「避難先・避難生活」のように整理し、短期・中期の視点と、避難先は福祉避難所だけでなく一般避難所・福祉避難所も含めて考える。
- (委員) 地域力が低下している中、多くのことを期待しても難しい。よって、いかにハードルを下げたか、という論点が必要である。例えば豊岡市では避難行動要援護者対策として、個別支援計画で定めもらう内容は「誰が、誰を、どこに連れて行くのか」だけであり、簡潔にしている。また、家族がいる人は地域よりも先にまず家族の責任で対応いただくこととしているほか、要援護者の避難支援活動において地域の支援者の負担軽減と確保促進のために、市がボランティア保険に加入している。
- (委員) 別府市の個別支援計画は、支援者名は書かない。誰をどこに避難させるか、その避難経路と方法、どういった配慮が必要なのかを記載している。
- (委員) 防災気象情報の伝達について、伝達によって避難行動に繋がるわけではないため、防災情報の活用方法などの項目を追加するなどの精査が必要。
- (委員) 重要なのは特別警報が発表される前の情報(気象警報・注意報)であり、その段階でどう対応してどんな課題があるのかを議論していく必要がある。特別警報は最後の情報なので、発表時には避難が終わっていないなければならない。気象庁が発表する警報等の情報をトリガーとして地域住民がどう活用し、どのように避難行動へ結びつけるのかが課題。
- (委員) 一番懸念しているのは共助。自治会、消防団、自主防災組織の取組の中で、地域によっては高齢化で組織が形骸化しているのが実態。尼崎市の自治会組織率は5割を切っている。福祉部門と連携して要援護者の避難対策に取り組んでいるが、地域がそれらを受け取る力がない。そういった現状がある中で、共助に記載された内容はきれいごとには思えない。

(委員) 項目が多岐にわたり、ゴールをイメージするのが難しい。避難行動に関する検討会なので、少なくとも「避難場所等の確保」は不要ではないか。避難に至るまでには、「認知」→「判断」→「行動」の手順を踏むことになる。「判断」は、ハザードマップや矢守座長がいておられる「避難スイッチ」が関連する。「行動」は、「待避」、「水平避難」、「垂直避難」の3ケースに分類され、それぞれ検討する必要がある。

(委員) 防災気象情報の伝達は、気象台が発表する「気象情報（注意報・警報、特別警報）」と行政が発令する「避難情報」とで整理。総論にある避難行動のポイントは「いつ」「どこ」に加えて「どのように」を追加。

(委員) 公助、共助、自助と分けて整理すると、重要な問題がハイライトされない。南あわじ市で、行政と消防団と住民それぞれが連動して被害発生時に上手く避難出来た事例のように三者が枠を超えて一体となることが重要で、それを導き出すような整理が必要。また、平常時と緊急時における時間方向の分割についても同様に検討し、縦と横の壁を取り除き、一気通貫できるような整理の方法を考えることが必要。

6 その他

今回欠席委員に対しては、事務局から別途説明等を行うこととした。

(※ 欠席委員の意見は、上記に含めて記載した)

以上