

## 検証項目

## 避難行動－1

## ②-I

市町村による避難勧告等の伝達状況・手法や避難所の確保、住民の避難行動



指定避難所（左：厚真中学校 右：厚真スポーツセンター）

## ○ 検証の視点

- ▶ 避難勧告等の伝達状況・手法
- ▶ 避難所の確保

## 1 平常時の取組や災害予防・応急対策計画など

## 1-1 避難勧告等の発令・伝達

市町村は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合、警戒巡視等によって得られる情報の収集並びに過去の災害事例等を勘案し、住民の生命、身体に被害が及ぶおそれがあると判断される状況に至ったときは、直ちに必要と認める地域の居住者等に対し、避難の指示又は勧告等を行う。また、一般住民に対して避難準備及び自主的な避難を呼びかけるとともに、避難行動要支援者等、特に避難行動に時間を要する者に対して、早めの段階で避難行動を開始することを求める避難準備・高齢者等避難開始を発令する。

住民の迅速かつ円滑な避難を実現するため、適時・適切に避難指示（緊急）、避難勧告及び避難準備情報（以下「避難勧告等」という。図表3-2-I-1参照）を発令し、確実に住民へ伝達することが必要である。このため、市町村は、避難勧告等の伝達文の内容を工夫することや、対象者を明確にすること、また対象者ごとにとるべき避難行動について、住民にとって具体的でわかりやすい内容となるよう配慮するとともに、市町村防災行政無線（戸別受信機を含む。）、北海道防災情報システム、災害情報共有システム（以下、「Lアラート」という。）、テレビ、ラジオ（コミュニティ放送を含む。）、携帯電話（緊急速報メール機能を含む。）、ワンセグ等の要配慮者にも配慮した多様な伝達手段の整備及び複合的な活用を図ることとしている。

道では、市町村における避難勧告等の発令基準や伝達方法のマニュアル策定を支援する

ため、国のガイドラインを踏まえ、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」の作成例を策定し、市町村に提供している。なお、津波に係る避難勧告等の発令基準を策定している市町村は、平成29年8月1日現在、対象84市町村のうち75市町村となっている（危機対策課調べ）。

■図表3-2-I-1：避難勧告等の区分・用語の意味

区 分	用語の意味（根拠条項）
避難準備・高齢者等 避難開始	市町村長が、避難のための立退きの準備その他の措置について行う必要な通知又は警告。（災害対策基本法第56条）
避難勧告	市町村長が必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告すること。 ただし立退き避難を行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認めるときは、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示すること。 （災害対策基本法第60条）
避難指示（緊急）	市町村長が、必要と認める地域の居住者等に対し、急を要すると認めるときに、避難のための立退きを指示すること。 ただし立退き避難を行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認めるときは、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示すること。 （災害対策基本法第60条）

### 1-2 避難所の確保等

市町村は、災害が発生した場合に被災者を滞在させるため、定められた基準（図表3-2-I-2参照）に適合する施設を、あらかじめ当該施設の管理者の同意を得た上で、指定避難所として指定するとともに、住民等への周知徹底を図り、また、災害時に指定避難所となる施設において、あらかじめ必要な機能を整理し、備蓄場所の確保、通信設備の整備等を進めることに努めており、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがあるときは、市町村は必要に応じ、指定避難所を開設し、住民等に対して周知徹底を図るとともに、あらかじめ指定した施設以外の施設についても、災害に対する安全性を確認の上、管理者の同意を得て避難所として開設することができる。

道内市町村では、179市町村全てにおいて指定避難所を指定している。

■図表3-2-I-2：指定避難所の指定基準

規 模	被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模を有すること。
構 造	速やかに、被災者等を受け入れ、生活関連物資を配付することが可能な構造・設備を有すること。
立 地	想定される災害による影響が比較的少ない場所にあること。
交 通	車両等による災害救援物資等の輸送が比較的容易な場所にあること。

## 2 主な対応

### 2-1 避難勧告等の発令・伝達状況

北海道胆振東部地震において、特に揺れの強かった厚真町、安平町、むかわ町等では、地震の影響による土砂災害のおそれ等に伴い、9月6日朝以降逐次、避難指示（緊急）または、避難勧告が発令された。また、ブラックアウトに際し、帰宅困難者や自宅での生活が困難となった方々に対し、市町村では、住民が自主的な避難を行うことができるよう避難所を開設した。

このような避難勧告等の発令及び避難所開設の情報伝達について、市町村では、住民宅への戸別訪問や防災行政無線、コミュニティ放送、広報車、Ｌアラート等の様々な手段を活用し、北海道総合通信局や放送事業者と連携をとりながら、住民へ情報を発信した。特に津波の危険性がある震源地に近い海沿いの市町村では、防災行政無線の屋外スピーカーや戸別受信機を活用し、速やかな自主避難を呼びかけた。一方で、一部の市町村では、地震に伴う通信障害や停電の影響、職員が他の業務に追われるなどしたため、Ｌアラートへの避難情報の入力に滞ったところがあったが、当該市町村から依頼を受けた道が代行入力を行う等、住民に対する複数の情報伝達手段が確保されるよう連携を図りながら対応を行った。

しかしながら、避難所開設情報の受け手である住民の中には、取るべき行動を理解できなかったことなどから避難を行わない方もおり、市町村が発信した情報が必ずしも住民の避難行動に結びつかなかった面もあった。

また、自助、共助の取り組みが避難行動を促進した事例として、自主防災組織や町内会等の活動を通じて日頃から防災に対する取り組みを行っていた一部地域では、自宅に防災用品としてラジオ等を準備し、停電の中でも積極的な情報収集を行った。津波発生の可能性を考慮して、地震発生後すぐに高台へ避難する行動をとった住民もいた。さらに、自主防災組織や町内会等が、近隣住民への声かけを行って避難情報の伝達や安否確認を行うなど地域住民の自助・共助が発災直後における自治体からの情報伝達を補完し、円滑な避難行動につながった。

### 2-2 避難所の確保等

市町村は、避難勧告等の発令やブラックアウトに伴う自主的な避難者に対し、速やかに指定避難所やその他の公共施設等に避難所を開設した。一方で、一部の市町村では、指定避難所が地震により損傷したため、やむを得ず耐震性を満たしていない施設を避難所とすることになり、余震等に対する避難者の安全確保が担保できない事例があった。

また、ペット同行避難者の中には、ペットの受入可能な避難所であっても、周囲への配慮等から避難所に入らず、車中泊の避難者もあった。

## 3 評価できる事項、課題

## 評価できる事項

## 【避難勧告等の伝達状況について】

- 市町村では、地震による土砂災害の危険性により適宜、避難勧告・避難指示を発令したほか、停電による住民支援のため避難所を開設し、自主的な避難を促した
- 市町村では、防災行政無線や広報車、Ｌアラートなどにより避難勧告等を住民に伝達し、避難所への速やかな避難に繋がった
- 震源地に近い海沿いの市町村では、津波の有無を気象台に速やかに確認するとともに、住民に対し屋外スピーカーや個別受信機を活用し、自主避難を呼びかけ、住民は、地震発生後すぐに高台に避難する行動をとった

## 【住民の避難行動等について】

- 日頃から防災に対する取り組みを実施していた住民は、防災用品を準備していた
- 地震の影響の大きかった市町村では、自主防災組織や町内会などによる住民の安否確認が行われ、役場に報告することが出来た

## 課題

## 【避難所及び避難情報の伝達について】

- 指定避難所に指定されていた施設が地震により損傷し、使用できなくなったため、やむを得ず耐震性を満たしていない施設を避難所とした市町村があった
- 一部の市町村では、Ｌアラートの避難情報発信が滞ったところもあった

## 【住民の避難行動等について】

- 独居の高齢者は、避難所での共同生活になじめないと感じ、避難しない方もいた
- ペットの受入可能な避難所であったが避難所に入らず、ペットを連れて車中泊をする方が複数いた
- 道内における自主防災組織の組織率は依然として低く推移している（５９．７％〔平成３０年４月１日現在〕）

## 4 課題等への対応に対する提言

## 提 言

## ➤ 避難勧告等の情報伝達手段の強化

- ・ 市町村は、避難勧告等の避難情報を迅速かつ確実に住民に伝達するため、可能な限り多様な伝達手段を整備し、停電その他、機器等に予期せぬトラブルが生じても対応できるように備える必要がある【市町村】
- ・ 市町村は、防災行政無線や広報車、Lアラートなど情報伝達手段の特徴（伝達範囲、迅速性、情報量、操作性等）を把握し、状況に応じてこれらの手段を組み合わせ、より確実に住民に伝えることが重要である。また、伝達された避難情報の受け手である住民が取るべき行動を理解することが重要である【市町村・住民】

## ➤ 避難所となる施設の安全性の確保等

- ・ 災害が発生した際、市町村は安全性が確保された施設等に住民を避難させる必要があることから、指定緊急避難場所や指定避難所については、災害に対し安全な構造となっているか、災害の危険が及ぶおそれのない区域内に立地しているかなどを考慮し、適切な施設等を確保する必要がある【市町村】
- ・ 市町村は指定した避難所等について、整備の状況や収容人数、安全性、管理の状況など、その適切性について不断の見直しを行うことが重要であり、道はこうした取組を促進するため、情報提供や助言等の支援を行う必要がある【市町村・道】

## ➤ 地域が一体となった高齢者等への避難支援

- ・ 高齢者が適切な避難行動をとることができるように、町内会や自治会、自主防災組織など地域住民が相互に連携し、避難行動要支援者名簿を活用し、安否確認や避難支援などを行える体制を構築するとともに、日頃から避難所の開設・避難のタイミング・避難生活などについて、研修や避難訓練の実施などを通じて確認するなど、理解を深め不安感を払拭することが重要である【市町村・住民】

## ➤ 自主防災組織の活動の充実による地域防災力の強化

- ・ 住民が適時的確に避難をするために、日頃から自主防災組織による防災活動を通じた地域防災力の強化が必要であり、道は自主防災組織の組織率を高めるとともに、自主防災組織における意識の向上と活動の活性化が図られるよう、市町村と連携して取り組む必要がある【道・市町村・住民】