

徳島県 豪雨災害時 避難行動 促進指針（案）

- | | | | |
|----|-------------------|-----|----|
| 第1 | 避難情報（勧告・指示など）のあり方 | ・・・ | P1 |
| 第2 | 住民への情報提供のあり方 | ・・・ | P5 |
| 第3 | 住民の避難行動のあり方 | ・・・ | P7 |

平成27年2月

徳島県

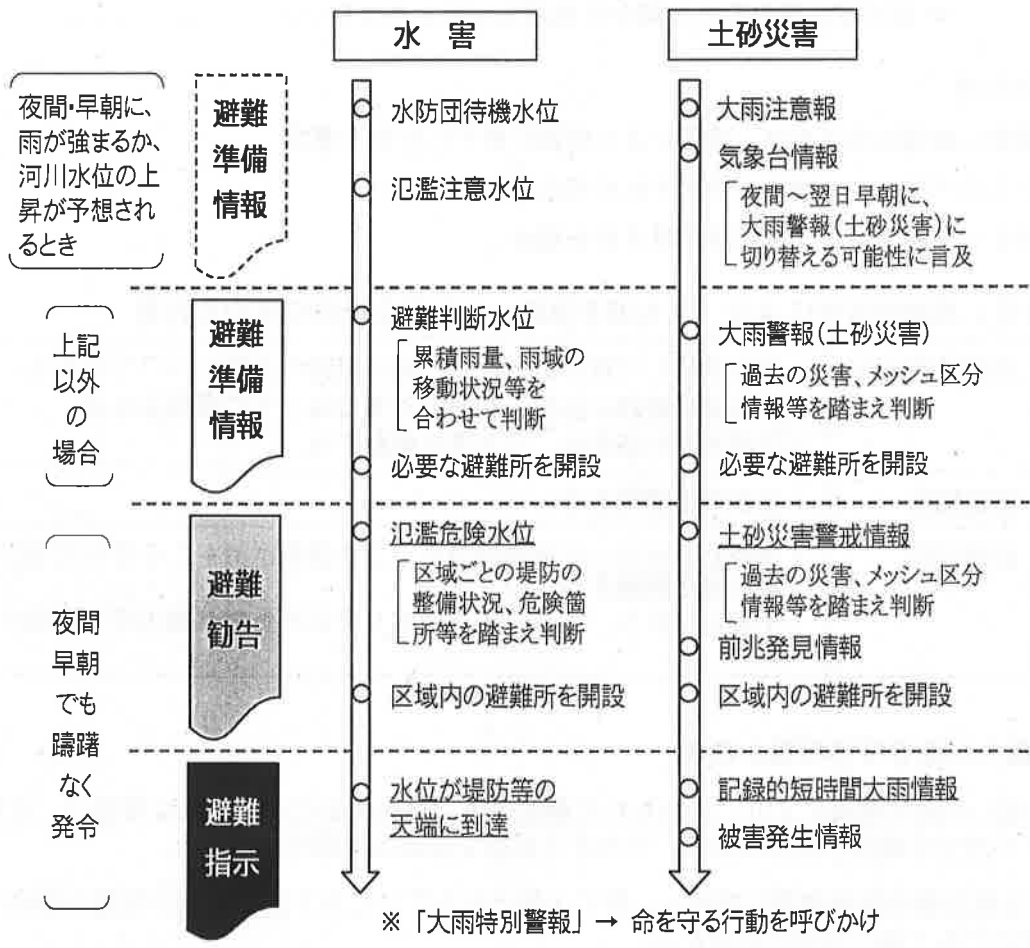
第1 避難情報（勧告・指示など）のあり方

1) 発令の内容、タイミング

【推進事項】

- 空振りを恐れず、タイムライン(※①)に沿って、早めに避難情報を発令
- 夜間・早朝でも、躊躇なく発令
 - 夜間の「勧告」、「指示」の発令には、避難の安全性を十分に配慮できる限り、昼間に「避難準備情報」を発令し注意を喚起
- 「避難勧告」は、「屋内の安全な場所への避難（垂直避難など）」も容認
 - ただし、立ち退き避難が必要な住民(※②)には、水平避難を促す
- 「避難指示」は、原則「避難所への避難」を誘導
- 「勧告」と「指示」の発令は、避難所の開設を並行して実施
- 「特別警報」が発表された場合は、屋外に出られない事態であることを配慮
 - 逃げ遅れた方も含め、「直ちに命を守る行動」(※③)をとるよう呼びかけ

※① 避難情報に関する推奨タイムライン



※② 立ち退き避難が必要な住民

(内閣府H26.9「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」参照)

□ 水害（河川の氾濫）

- ① 比較的大きな河川において、堤防から水があふれたり（越流）、堤防が決壊したりした場合に、河川から氾濫した水の流れが直接家屋の流失をもたらす場合
- ② 山間部等の川の流れが速いところで、洪水により川岸が侵食されるか、氾濫した水の流れにより、川岸の家屋の流失をもたらす場合
- ③ 氾濫した水の浸水の深さが深く、平屋の建物で床上まで浸水するか、2階建て以上の建物でさらに浸水の深さがこれを上回ることにより、屋内安全確保では、身体に危険が及ぶ可能性のある場合
- ④ 浸水により、地下、半地下に氾濫した水が流入する場合
- ⑤ ゼロメートル地帯のように浸水が長期間継続する場合

立ち退き避難の対象とならない事象

- ・ 短時間で局地的な大雨
⇒ 下水道や側溝が溢れ、浸水する場合もあるが、局所的に浸水している箇所に近づかなければ、命を脅かす危険性はない。
- ・ 中小河川の氾濫で浸水の深さが浅い地域
⇒ 屋内安全確保で命を脅かす危険性がない。
- ・ 浸水の深さが浅い内水
⇒ 屋内安全確保で命を脅かす危険性がほとんどない。

□ 土砂災害

- ① 背後に急傾斜地があり、降雨により崩壊のおそれがある場合
- ② 土石流が発生し、被害が予想される場合
- ③ 地すべりが発生し、被害が予想される場合

(参考) 避難勧告等により「立ち退き避難」が必要な住民に求める行動

避難準備情報	<ul style="list-style-type: none">・ 気象情報に注意を払い、立ち退き避難の必要について考える。・ 立ち退き避難が必要と判断する場合は、その準備をする。・ 災害時要配慮者は、立ち退き避難する。
避難勧告	<ul style="list-style-type: none">・ 立ち退き避難する。
避難指示	<ul style="list-style-type: none">・ 避難勧告を行った地域のうち、立ち退き避難をしそびれた者が立ち退き避難する。・ 土砂災害から、立ち退き避難をしそびれた者が屋内安全確保をする。

※③ 「直ちに命を守る行動」の例

- ・ 激しい雨や暴風により、決められた避難所まで移動することが危険な場合は、近隣より安全な場所や建物へ移動、それさえ危険な場合は、屋内に留まる。
- ・ 土砂災害危険区域等に居住し、既に大雨となっていて立ち退き避難が困難な場合は、屋内でも上階の谷側に待避する。

2) 発令の判断

【推進事項】

○「全域」に避難勧告等を発令することは、避難意識を低下させ、避難するうえで有効でない場合もあるため、過去の災害経験や、ハザードマップなどから地域ごとの特性を予め把握し、細かな地区ごとに発令

○判断材料の拡大を推進

- ・自治体における気象台の助言制度の活用
- ・気象台や気象会社における早い段階からのピンポイントの予測精度の向上
- ・メッシュごとに雨雲レーダーや累積雨量等を情報提供できるシステムの構築

■「全域」発令を回避するための事前準備

< 水 害 >

- ① 水位観測所の受け持ち区間内では、最も危険な箇所を基に氾濫危険水位が設定されている場合が多く、氾濫危険水位に到達した段階でも、すべて区域に氾濫のおそれが生じるとは限らない。
市町村内の区域ごとに堤防等の整備状況を踏まえた危険箇所、危険水位等を予め把握しておく。
- ② 過去の洪水で、流域平均雨量がどの程度で、氾濫危険水位に到達する可能性があるのかを認識しておく。
- ③ 小河川等による浸水は、ほとんどの場合、立ち退き避難を必要としないが、山間部等の流れの速い河川沿いの家屋は、立ち退き避難も必要となる場合もあることから、事前に危険地域を把握しておく。

< 土砂災害 >

- ① 土砂災害は、降雨の状況等により局地的に発生する傾向があるため、避難勧告等の発令は、土砂災害警戒区域等を避難勧告等の発表単位として予め決めておく。
- ② 発表単位は、避難行動における共助体制が構築されている町内会や自主防災組織等の社会的状況等を考慮して定める。
- ③ 大雨時の事前通行規制や冠水等によって、土砂災害警戒区域等からの避難経路の安全な通行が困難となる場合は、それら規制等の基準と避難に要する時間を予め考慮しておく。

■ 活用すべき判断材料

< 全 般 >

- ① 自治体は、避難情報の発令を判断するにあたり、気象台の助言制度や、「自治体向け防災情報提供システム」を積極的に活用する。
- ② 県は、災害時情報共有システムなどを経由し、「雨雲レーダー」をはじめ収集した降雨などの詳細メッシュデータを「見える化」し、市町村に情報提供を行う。

< 水 害 >

- ① ダムの放流量、各地点の河川水位を随時確認し、これを判断の基準とする。
- ② 水位を観測していない河川についても、水防団が出動した場合は、水防団からの現地情報を避難勧告の判断材料とする。
- ③ 堤防の決壊要因は、水位が堤防を越える場合（越流）に限らず、堤防の漏水・侵食等も考えられる。このため、水防団等からの漏水等の状況を把握し、避難勧告の判断材料とする。

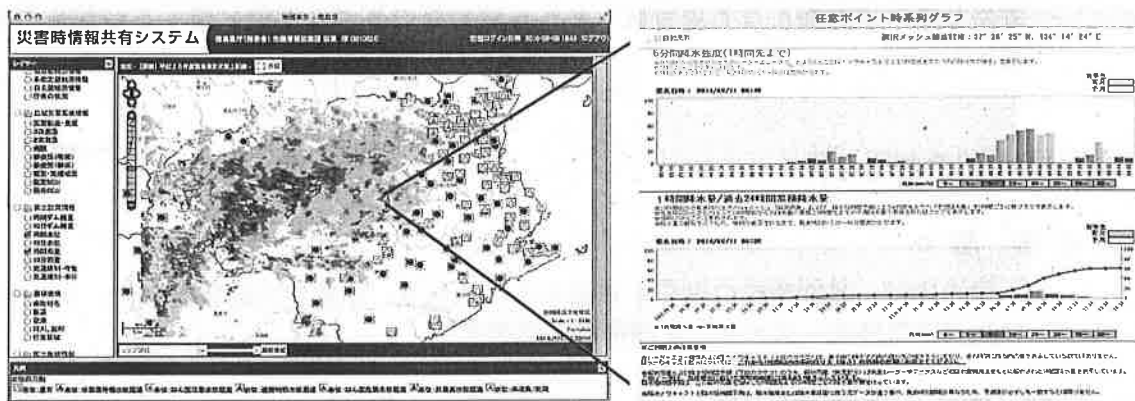
< 土砂災害 >

- ① 5 kmメッシュの「土砂災害警戒メッシュ情報」を随時確認し、これを判断の基準とする。
- ② 土砂災害警戒情報の発表をもって避難勧告の判断基準とすることを基本とするが、土砂災害警戒情報を補足する情報で土砂災害警戒情報の判定基準を超過したメッシュが増加した場合は、当該メッシュにかかる地域に更に避難勧告を検討する。
- ③ 土砂災害警戒情報を補足する情報のメッシュ情報において危険度が高まっている領域と重なった区域（状況に応じてその周辺区域も含めて）に、避難勧告等の発令を検討する。
- ④ 前兆現象や土砂災害が土砂災害警戒区域、土砂災害危険区域以外の区域で発見された場合は、前兆現象や土砂災害の発生した箇所や周辺区域を、躊躇なく避難指示の対象地域とする。

(参考)

県では、「戦略的災害医療“G空間”プロジェクト」に取り組んでおり、この中で、豪雨や洪水災害を予測するため、「雨雲レーダー」をはじめ、収集した降雨・水位データに基づく分析機能を強化し、これを「災害時情報共有システム」の地図上で、メッシュ情報としての「見える化」に取り組んでいます。

今後、行政における避難情報の判断や、住民自らの避難の判断に活用できるよう、このデータを、市町村や住民にも提供する予定です。



第2 住民への情報提供のあり方

1) 自治体（県・市町村）

【推進事項】

- テレビやラジオのほか、ケーブルテレビ、防災無線、メール、インターネット、SNSなど、様々な情報提供手段の複線化を推進
- 迅速な情報提供に向け、マスメディアと連携した「Lアラート」の活用を推進
- ライブ映像の活用など、できる限り情報を「見える化」し、住民に注意を喚起できる手法を検討
- 避難を促す仕組みの構築
 - 例) 雨量メッシュ情報などをもとに、避難を促すプッシュ型システム
地域のソーシャルな関係の中で、SNS等で呼びかけるシステムなど
- 情報弱者（高齢者や障がい者など）への対策を検討
 - ・地域住民の情報を平時から把握する自主防災組織や消防団などの活動
 - ・自主防災組織や消防団が、高齢者や障がい者などを戸別訪問し、避難を呼びかける体制の構築

2) マスメディアなど

【推進事項】

- 台風や豪雨の特徴、災害へ備えるポイントなど、早めの注意喚起
- 分かりやすく、かつ注意喚起が形骸化しない情報提供の工夫

(参考) 平成26年台風11号の浸水地域（阿南市、那賀町）における
住民への調査結果の概要

① 情報の認知状況

- ・大雨警報など「気象警報」 → 8割を超える方が認知
- ・「土砂災害警戒情報」 → 6～7割が認知
- ・「洪水予報」 → 4割程度も認知に留まり、
全く知らない方も、2～3割存在
- ・「避難勧告、指示」 → 7～8割が認知

② 情報の入手先

- ・大雨警報など「気象警報」 → テレビ、ケーブルテレビが中心
- ・「避難勧告、指示」や「洪水予報」
→ テレビだけでなく、防災無線やメールなど多様

(参考) 情報伝達手段別の特徴と注意事項

(内閣府H26.9「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」参照)

□ テレビ放送（ケーブルテレビを含む）

避難勧告等の速報性の高い情報がテロップ（文字情報）により迅速に発信され、繰り返し呼びかけられるなど、避難行動に結びつきやすい伝達手段である。一方、停電に弱く、特定の市町村や地域を対象とした詳細な情報伝達を繰り返し放送することが難しい場合も多い。

ケーブルテレビは、契約者に対して特定の地域の詳細な情報を伝達することができるが、有線設備であり、断線対策、停電対策が課題である。

□ ラジオ放送（コミュニティFMを含む）

携帯性に優れ、停電時でも受信できる。市町村単位のきめ細かな防災情報を伝達することができるコミュニティFM等もあるが、テレビに比べてラジオの聴取率は少なく、ラジオのみによって地域全体に情報伝達を行うのは難しい。

□ 市町村防災行政無線（同報系）

耐災害性が高く、市町村が地域の住民等に直接的に情報を伝えることができる。屋外スピーカーから伝達する場合は、大雨で音がかき消されるなど気象条件、設置場所等によっては情報伝達が難しく、テレビ、ラジオ、メール等よりも伝達できる情報量は限られる。

また、屋内で情報を受信できる戸別受信機は、端末設置世帯に確実に情報を伝達できるが、人口の多い都市部では、全世帯への受信機の配備が困難な場合が多い。

□ 広報車による広報

実際に地域を巡回して直接伝達するため、現地状況に応じた顔が見える関係での避難の呼びかけができる。一方、周辺一帯が浸水等の被害を受けている場合は、対象地域を巡回できないことがある。また、災害対応中に確保できる人員や車両が限られ、直ちに全ての対象地域を巡回できない場合もある。

□ 電話、FAX、登録制メール

対象者に直接情報を伝えるため、確実性が高いが、電話による情報伝達では、輻輳により繋がりにくい場合や、同時に複数の相手に連絡することができない課題がある。電話を用いる場合は、自治会長等の限られた人に連絡するような仕組みを構築しておく必要がある。

FAXやメールは、あらかじめ一斉送信を行う者を決め、連絡先を登録しておけば、一定程度の対象者に直接情報を伝えることができる。

□ 緊急速報メール

市町村からの避難勧告等の情報を、屋内外、移動中を問わず、特定エリア内の携帯電話利用者全員に一斉配信することができ、住民以外の当該エリアに居合わせた人にも情報伝達することができる。一方、字数制限があることから情報量が限られ、あらかじめ配信の取り決め等の準備をしておく必要がある。また、対応機種の実用率が6～7割程度である。

□ SNS

ツイッターやフェイスブックなどSNSは、登録利用者同士がリアルタイムで情報交換できるが、利用者間で情報が伝搬・拡散し、思い込みや誤った情報が広がる場合もある。市町村は、誤った情報が広まることも考慮して、正確な情報を発信し続ける必要がある。

□ 消防団、警察、自主防災組織、近隣住民等による直接的な声掛け

直接的な声かけは、対象者に直接情報を伝えることができるため、確実性が高いといった利点がある。一方、声かけを担う自主防災組織や住民への正しい情報伝達手段が整っていることが前提となる。訓練や地域連携等を通じて、いざというときに声掛けがしやすい雰囲気や地域コミュニティ内で醸成しておくことが重要である。

第3 住民の避難行動のあり方

1) 避難行動を促す手法（自助）

【推進事項】

- 避難情報、気象情報の正しい理解
 - 例) 避難勧告・指示の違い、注意報・警報・特別警報の違いなど
- 避難行動を左右する過去の災害経験の有無に関わらない個人の行動基準の徹底
 - ・自分の家は大丈夫との思い込み、避難勧告慣れなどの払拭
- 「家族継続計画（FCP）」の推進
 - ・避難場所、避難経路の確認
 - ・非常持ち出し袋、備蓄の実施など
 - ・短時間の浸水や急な土砂崩壊に備え、自宅の安全な場所の確認

2) 避難行動を支える手法（共助・公助）

【推進事項】

- 避難を後押しする体制の構築
 - ・自主防災組織や消防団など地域単位での啓発や訓練、避難の呼びかけ
 - ・周辺住民が逃げなければいけないと思わせる「率先避難者」の育成
- 良好な避難環境の整備
 - ・災害種別に応じた避難所の指定見直しと、避難所の生活の質の向上
 - ・安全な避難経路の情報提供
- 新興住宅地など土地の様子が分からない住民向けにハザードマップの作成と周知

（参考）平成26年台風11号の浸水地域（阿南市、那賀町）における
住民への調査結果の概要

- ① 実際に避難した住民
 - ・阿南市で3割、那賀町で5割
- ② 避難先
 - ・避難先：4割が「避難所」、4割が「自宅（垂直避難）」
- ③ 避難のタイミング
 - ・「避難勧告」や「避難指示」は2割程度
 - ・実際に、危険（水）が迫ってから逃げた方が多い
 - ・普段から危険を認識している住民が、早い段階から避難行動を開始する傾向
 - ・水平避難には「声かけ」が最も有効（水平避難の約4割が、声かけによるもの）
- ④ 平時の備え
 - ・平時から避難場所を確認している住民は約3割、避難経路の確認は1割強

〔参考〕住民の避難行動の原則

(内閣府H26.9「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」参照)

〔全般〕

- 避難勧告が出されなくても、「自らの身は自分で守る」という考え方の下に、身の危険を感じたら躊躇なく自主的に避難する。
- 台風の接近や大雨により警報・特別警報が発表された場合は、その時点での避難勧告等の発令の状況を注視し、災害の危険性の有無を確認する。
- 避難勧告等の対象とする区域はあくまでも目安であり、その区域外であれば一切避難しなくても良いというものではなく、想定を上回る事象が発生することも考慮して、危険だと感じれば、自主的かつ速やかに避難行動をとる。
- 避難勧告等が発令された後、逃げ遅れて、激しい雨が継続するなどして、あらかじめ決めておいた避難場所まで移動することが危険だと判断されるような場合は、近隣のより安全な場所や建物へ移動したり、それさえ危険な場合は、屋内に留まることも考える。

〔避難時の注意点〕

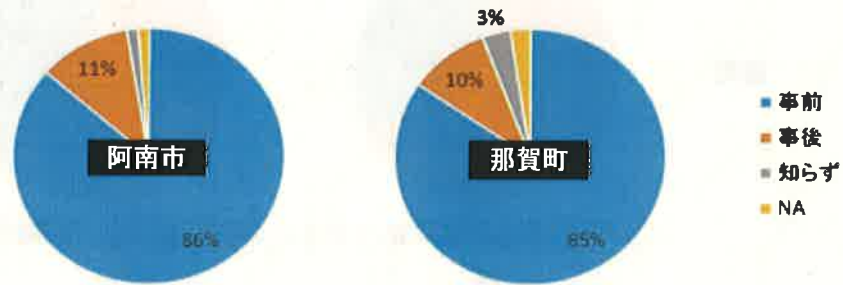
- 激しい降雨時には、河川には近づかない。
- 自分がいる場所での降雨はそれほどではなくても、上流部の降雨により急激に河川の水位が上昇することがあるため、大雨注意報が出た段階、上流に発達した雨雲等が見えた段階で河川敷等での活動は控える。
- 小さい川や側溝が勢いよく流れている場合は、その上を渡らない。
- 大雨により、側溝や下水道の排水が十分にできず、浸水している場合は、マンホールや道路の側溝には近づかない。
- 暴風時の屋外移動は危険を伴うことから、暴風雨の状況を勘案する必要がある。
- 小河川等による浸水に対しては、
 - 避難勧告が発令されないことを前提とし、浸水が発生してもあわてず、各自の判断で上階等への待避等を行う。
 - 浸水しているところを移動することは、むしろ危険な場合が多いことから、孤立したとしても基本的には移動しない。
 - やむを得ず移動する場合は、浸水した水の濁りによる路面の見通し、流れる水の深さや勢いを見極めて判断する。

〔土砂災害における注意点〕

- 小さな落石、湧き水の濁りや地鳴り・山鳴り等の土砂災害の前兆現象を発見した場合は、いち早く自主的に避難するとともに、市町村にすぐに連絡する。
- 土砂災害危険区域等に居住していて、避難勧告が発令された時点で、既に大雨となっていて立ち退き避難が困難だと判断される場合は、屋内でも上階の谷側に待避する。

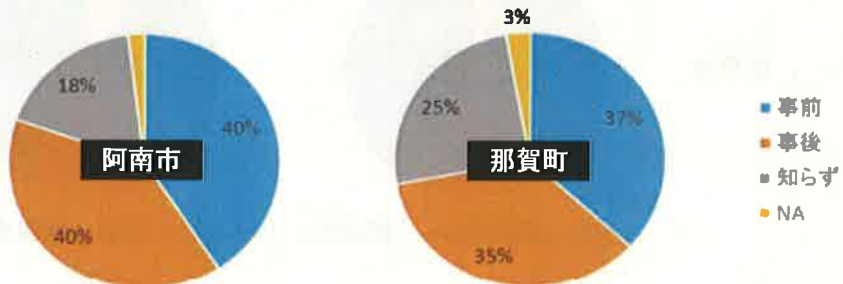
1 情報の有無

気象情報
(大雨・洪水警報)



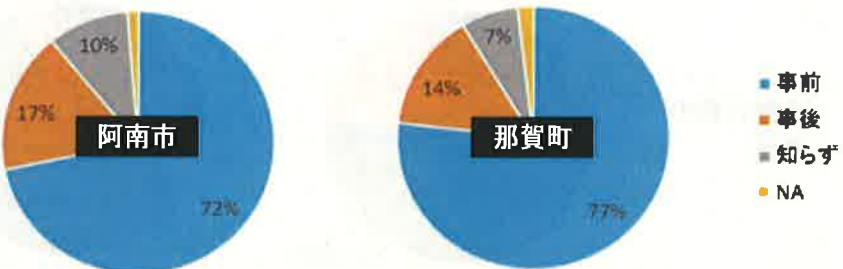
→ 大雨警報など「気象警報」の認知は、8割を超える。

洪水予報等



→ 「洪水予報」の認知は、4割程度に留まる。

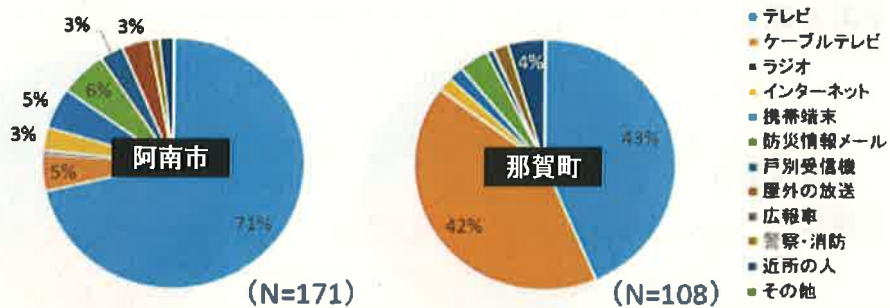
避難勧告・指示



→ 「避難勧告・指示」は、7～8割が認知

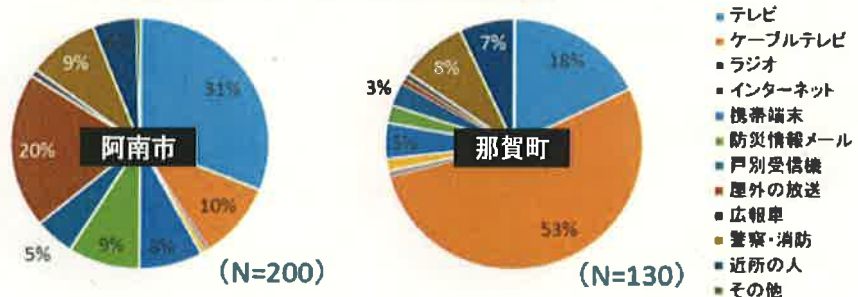
2 情報の入手方法

気象情報



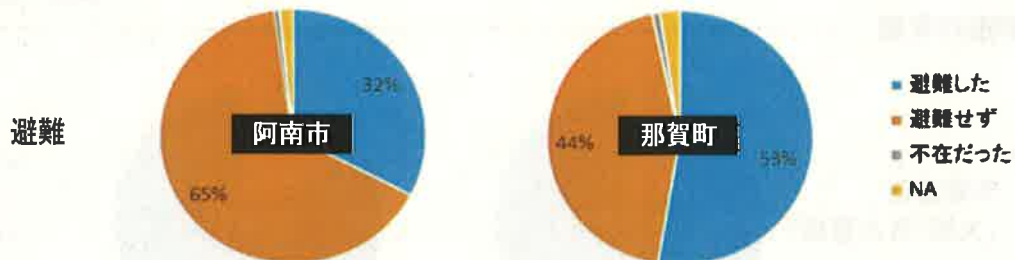
→ 大雨警報など「気象情報」は、テレビ、ケーブルテレビが中心

避難勧告・指示

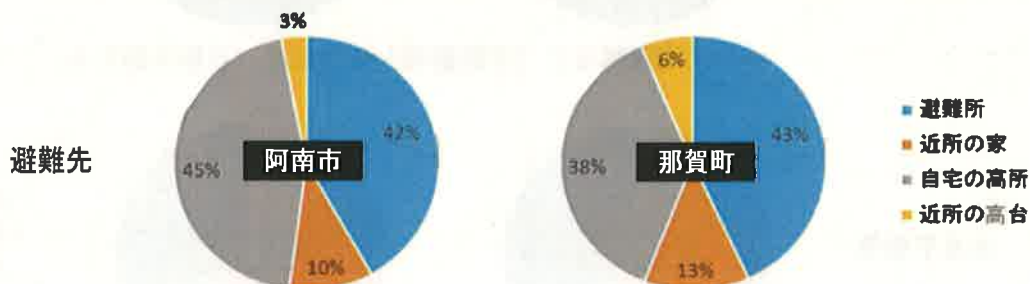


→ 「避難勧告・指示」は、テレビだけでなく防災無線など多様

3 避難の実態

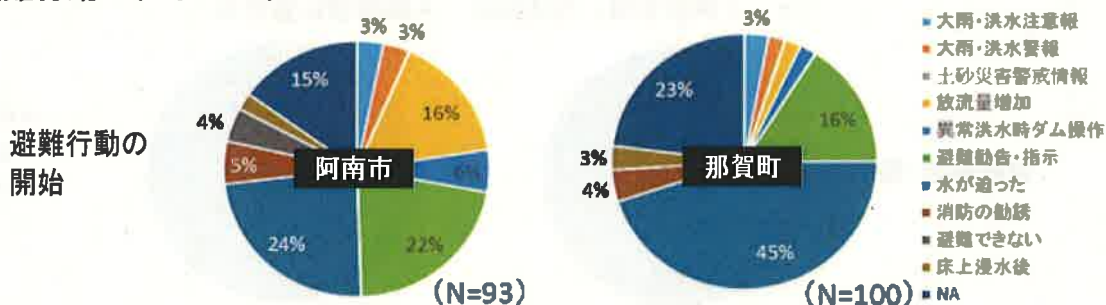


→ 浸水地域であっても、避難した方は、阿南市で3割、那賀町で5割



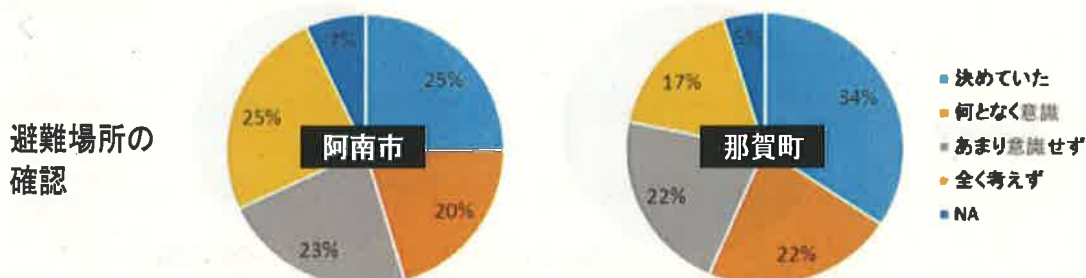
→ 避難先は、「避難所」が4割、「自宅（垂直避難）」が4割

4 避難行動のタイミング

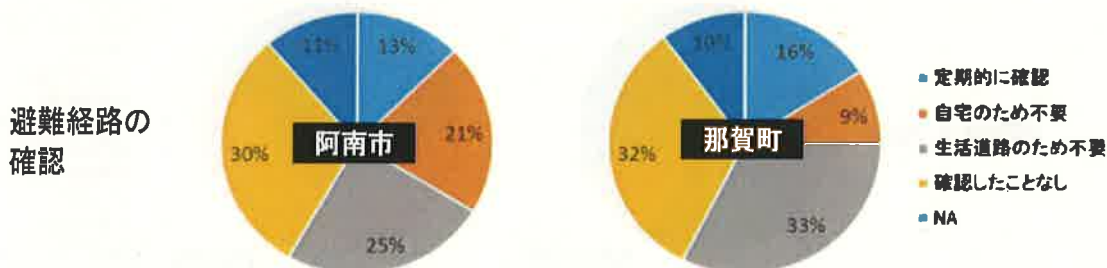


→ 「避難勧告・指示」で避難した方は2割程度危険（水）が迫ってから逃げた方が、最も多い。

5 平時の備え



→ 「避難場所の確認」は、約3割に留まる。



→ 「避難経路の確認」は、1割強に留まる。