

避難行動に関する基本的な考え方について(意見照会)とりまとめ

避難行動に関する基本的な考え方の共有とりまとめについて

「信濃川中流及び魚野川大規模氾濫に関する減災対策協議会(仮称)」において、議論したい内容、共有を図りたい情報等について（魚沼市）

「二段階避難」など、想定最大規模による浸水想定区域での避難行動について、その手法を一部お聞きしているところですが、次の事項について基本的な考え方を共有させていただければと思います。大きくは3点となります。

（二段階避難の困難性と危険性）

1点目 従来の避難計画が有効に機能し、その時点での避難行動はいったん完了したものとします。想定最大規模による洪水は、更にそこから増水していくこととなります。

避難所からの再避難。垂直避難した在宅からの避難者。これらの多くは救助活動が必要となります。いわゆる「二段階避難」の態様では、その見極めの困難性のほか、豪雨の中、洪水の中を移動することとなり、二次災害の可能性も格段に高まります。

このことについての基本的な考え方？

（安全性と実効性が反比例）

2点目 こうした事態を想定すると、あらかじめ避難所の設置を含め避難計画そのものを見直すこととなりますが、発災確率の比較的高い従前の浸水想定に比べ極めて非現実的なものとなり、高齢者など弱者が避難行動をためらう大きな要因となります。

このことについての基本的な考え方？

（広域避難の具体性）

3点目 二段階避難に加え、広域避難まで考えますと、従来からの応援・支援の段階以前からの近隣自治体間での連携協調が必要となります。

協議会にはそうしたスキームの提示並びに実践を要望したいと考えます。発展的に考えれば「市町村相互間地域防災計画」までを視野に入れた議論とするのか？

以上となります。

避難行動に関する基本的な考え方について(意見照会)とりまとめ

項目	新潟県	新潟市	長岡市	三条市	小千谷市	見附市	十日町市	魚沼市	南魚沼市	津南町
二段階避難の困難性と危険性について	<p>魚沼市の意見と同様に、二段階避難の検討についてはいくつかの課題があると考えます。</p> <p>【具体的な課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○2次避難場所への移行のタイミング ・移行が遅い場合、避難経路の浸水により移動できない ・過去の最大水位上昇量などからリードタイムを確保しようとした場合、かなり早い段階で2次避難場所へ移行する必要あり ・出水時には2次避難場所への避難が必要かどうかは気象状況によるため市町村では判断が困難 ・夜間の2次避難への移行(特に浸水が始まった以後)は危険 ○移動方法 ・徒歩での移動を考えると長時間リードタイムを確保する必要あり ・移行が遅い場合は、浸水していても避難可能な手段を検討する必要あり ○避難経路 ・計画規模又は想定最大のいずれの浸水区域を踏まえ設定すべきか検討する必要あり ○その他 ・浸水想定区域図を作成する主要河川以外の小河川については、主要河川よりも早い段階での氾濫が考えられる。また、内水による浸水も検討する必要があると考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・本市は、魚沼市の提案に賛同します。 ・なお本市においては、内閣府が作成する「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を基に避難情報の発表基準や対象区域を定めておりますが、ガイドラインでは想定最大規模に対応した避難方法について概念的な記述をするに留まっております。 ・このため、市内平野部の大部分が浸水想定区域となっている本市においても、魚沼市から提案のあった「二段階避難の困難性と危険性」、「安全性と実効性が反比例」、「広域避難の具体性」などのほか、数十万人規模の避難には経路や避難先など多くの課題があり、苦慮しているところです。 ・つきましては、地域により状況が異なるとは存じますが、国土交通省におかれましては内閣府と連携を図り、適切かつ実効性のある避難方法の基本的な考え方や全国の事例などについて情報提供していただきたいと考えます。 ・また、各自自治体においては、それぞれの状況について情報共有するとともに、国からの助言・支援をいただきながら適切な避難方法の検討を進めていくのがよいのではないかと考えます。 	<p>避難所の指定においては、浸水最大規模の洪水が発生した場合でも影響を受けることが少ない施設を指定することを基本とし、避難所を開設する場合は、避難所からの再避難が発生しないよう努めます。</p> <p>また、垂直避難は避難が遅れたたかなければならない状況になった際に行うことを基本とし、避難準備情報が発表された段階で、各個人の状況に応じて避難を開始することとしています。</p>	<p>本市も二段階避難の困難性と危険性については同様の考え方であり、浸水が始まっている状況での二段階避難は難しいと考えます。</p>	<p>二段階避難では、その見極め(タイミング)が非常に困難であり、また二次災害の危険性も伴います。</p> <p>当局としては「住民目線」や「地域における水害特性」等を十分に分析しますが、地域の水害特性や社会特性によって水害リスクは異なることから、これら特性を踏まえた避難方法等を検討し、二次避難場所等及びそこへの移動手段等を検討しますが、難しいと考えます。</p>	<p>想定最大規模の降雨を想定した中(ン)が非常に困難であり、再度避難計画の見直しが必要となる。</p> <p>その際に、家屋が倒壊する危険性にあるエリアに居住する人々は、範囲外への移動が基本となり、より広域的な避難行動が求められる。</p>	<p>十日町市において、想定最大規模の浸水想定区域に入る指定避難所はありません。そのため、「二段階避難」に関しては、現在のところ想定をしていません。</p>	<p>二段階を経ずに最終的な避難所に避難できること、数日前からの確定的な気象予報(被害予測)が実現すれば、そうすることも可能となりますが現実的に困難です。</p> <p>「今回の降雨予測であれば、こちらの避難所に対応できる可能性が80%ですが、再避難が難しい方(老人、子ども、妊婦、…)は、あちらの避難所に避難してください。」といった場合に、その人を連れてきた家族が別の避難所に移動するかというと、そうはなりません。一回の被災での再(二段階)避難を初めから予定することは難しいと考えます。</p> <p>また、二段階目の避難所は遠距離かつ荒天の状況ですので、車での避難となり広い駐車場が必要となり、多くの避難者を受け入れる必要があります。避難所の設定にあたっては、施設の属性にこだわらず、多様な調達方法、柔軟な運営に配慮する必要がありますが、それでも選定できる施設は極めて限られると考えます。</p>	<p>二段階避難は場合によっては、危険を伴う可能性があることは認識しています。</p> <p>避難計画については、当初より、想定最大規模を想定した避難計画を検討する必要があると考えます。垂直避難については、最大浸水想定により、垂直避難が困難な区域の設定や早めの避難に関する情報の発令、浸水想定区域外の避難所の設定を行い、二段階避難にならないような見直しが必要だと考えます。</p>	<p>二段階避難となると、その見極めも移動も困難であるし、二次災害の可能性も高まる。</p> <p>想定最大規模降雨による洪水は、非現実的な発生確率かもしれないが、それを想定した避難所を確保し計画を見直す必要はあると考える。</p>
安全性と実効性が反比例することについて		<ul style="list-style-type: none"> ・1に同じ。 	<p>上記を基本的な考え方とすることから、避難に時間がかかる高齢者などの災害弱者は避難準備情報の発表で市が開設した避難所へ避難していただくことを基本とします。</p> <p>しかしながら、いかにして避難誘導等を実行するのかという具体的な対策について検討しなければなりません。</p>	<p>新しい浸水想定での避難計画についても検討は行っていくものの(家屋倒壊等氾濫想定区域への対応等)、まずは従来の浸水想定での対応を確保しながら適切な避難方法の検討を進めます。</p>	<p>避難所の設置、避難計画等の見直しが必要になると考えられます。</p>	<p>降雨レベルに応じた避難方法の提示を示す手法もあるが、逆に混乱が生じる可能性もある。地域特性、浸水想定区域を個別に検証しながら、避難手段の現実性について検討する必要がある。</p>	<p>想定最大規模の浸水想定区域に入る指定避難所はないため、避難計画を見直すという予定はありません。早め早めの情報伝達を行い、早期避難を促すことによって安全性を確保することに努めます。</p>	<p>避難所は安全であるが遠距離となる場合の避難行動の動機付け、主体的避難の促進策は前出1.にも通じることです。その「避難行動が最適であった」となるべき条件は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難行動・避難生活が避難者の心身の健康へ及ぼす影響が許容できる程度であること。 ・救済物資が適時、適切に入手でき心配がないこと。 ・避難者の知りたい情報が入手できる状況にあること。 <p>避難者にとって「避難行動が最適であった」という納得が得られることが最重要とかがえます。また、避難所の確保が困難な地域も生ずると思われ、何らかの支援策が求められます。</p>	<p>新たな浸水想定が公表された以上、その想定に基づき避難所や避難計画を見直すべきと考えます。確率で見ると従前の想定より低いものとなりますが、確率が低くてもゼロではないので、安全性を取ることになります。また、要配慮者の避難行動につきましては、支援者等と連携をとり避難をためらわないようにする取組が必要だと考えます。</p>	<p>近年も想定外の規模の災害が起こっている現実を十分に住民に對して周知し、安全性を重視すべきと考えます。</p>
広域避難の具体性について	<ul style="list-style-type: none"> ○二段階避難と同様の課題があると考えられます。 ○参考までに、現行の計画規模洪水による浸水想定(L1)についても比較的発生頻度の高い洪水として重要と認識しており、この広域避難については県防災局と関係市町村で平成27年11月と平成28年6月に意見交換会を行い、対象地区の抽出と市町村間の調整を図っています。 	<ul style="list-style-type: none"> ・1に同じ。 	<p>各自自治体とも想定最大規模の浸水想定を受けた避難計画の策定に着手していくこととなり、その中で自治体単独では対応できないという事態も想定されます。</p> <p>そのような場合は、河川管理者である国が調整役として機能する必要があると考えます。</p> <p>国が協議会にその機能を持たせることが最適と判断されるようであれば、協議会を活用すべきですし、ほかの枠組みを設けた方が効果的と判断されるならば、それを示すべきと考えます。</p>	<p>想定する災害の規模によっては、地域防災計画の見直しも必要であると考えており、協議会参加団体以外の団体との連携も含めた調整を協議会には期待しています。</p> <p>また、地域防災計画のほか、毎年出水期前に担当者レベルでの打合せを行ったり(双方の避難所開設のタイミングや配備基準の確認等)、災害時相互応援協定を締結する等、それぞれの実状に応じた様々なやり方があると考えます。</p>	<p>当局においては、広域避難までは必要ないと考えていますが、浸水想定区域が市町村全域に広がり、当該市町村だけでは避難者を収容できない等の場合は、他の市町村への広域的な避難計画を検討する必要があると考えます。</p>	<p>広域避難については現在、県で必要箇所を確認、取りまとめを行ってほしい。その内容を見ながら、必要に応じ市町村相互地域防災計画の検討を進めてはどうか。</p>	<p>十日町市の地理的条件から、想定最大規模の洪水における広域避難は想定していません。</p> <p>そのため、現在のところ、「市町村相互間地域防災計画」を立てる予定はありません。しかし、緊急時において、近隣自治体から避難者を受け入れることに関しては、検討していきたいと思えます。</p>	<p>「洪水に対する広域避難の検討に関する意見交換会」では、複数の課題が出されました。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民情報の把握が困難であること。 ・隣接自治体とタイミングを合わせた避難情報の発令、避難所の開設。 ・避難所の管理方法の違い、当事者に関する意識。 <p>これらの課題の解決には関係自治体との災害対策の一体化を図る必要があるのではないかと、協議の場とコーディネーターが重要と思われませんが、それも前出1.2.がクリアされることが条件となるものと考えます。</p>	<p>当局の場合は、地形的に洪水による広域避難は現実的でないと考えています。しかし、近隣自治体や関係機関との連携は重要であり、協議会の場で検討することは必要だと考えます。ただし、市町村相互間地域防災計画までは必要ないと考えます。</p>	<p>広域避難も想定はしておく必要はあると考える。</p> <p>協議会を中心に、氾濫被害が大きくなると見込まれる自治体と近隣自治体とで受入体制整備や日頃の連携協調について協議できればよい。</p> <p>従来の応援・支援を発展させた形だけでなく、市町村相互間防災計画までは考えなくてよいのではないかと。</p>
その他	<p>○水害ハザードマップ作成の手引きにおいても二段階避難について記載されていますが、具体的な事例等を示していただくと市町村の避難計画検討の参考となると思われます。</p>							<p>避難所であれば備蓄品であれ平時の需要から見れば、余りに冗長性が高いと見られかねないのが防災行政です。そうしたことを避け実効性の高い防災行政を進める手法として</p> <ul style="list-style-type: none"> ・多目的化…[災害時だけでなく平時から利用できること。] ・共有化…[他者と共有して利用できること] ・分散化…[役割を分散して各々の負担を軽減し、全体として効果的な状態を目指す。(自助・共助・公助の役割分担、避難者による避難所運営など)また、手段の多様化(備蓄と流通在庫、調達先の複数化など)の一形態に防災協定などもある。] <p>これらを推進することが冗長性を低減し、防災以外にも様々な役に立つものとなり、対応策のひとつの側面になると思われます。</p>		