

避難のあり方検討のテーマごとの課題と取りまとめの方向性（素案）**1 避難のスイッチとなるどんな情報をどのような形で発信するのか！****（現 状）**

- ・災害時には、気象業務法に基づく気象庁の気象警報等、水防法に基づく河川管理者の洪水予報河川などの水位情報、災害対策基本法に基づく市の避難勧告等の避難情報など市民に提供される情報が様々ある
- ・市民が受け取る情報は、防災行政無線の屋外拡声子局、戸別受信機、メール、テレビ・ラジオなど様々な媒体がある

（課 題）

- 災害時の情報が実際の避難につながっていない…平成 30 年 7 月豪雨災害では、市民の避難が 943 人（全体の約 1.2%）に止まった
- 市からは様々な情報伝達手段により情報を発信しており、平成 30 年 7 月豪雨に関するアンケート結果では、96%の市民に避難情報が届いていた。情報があってもなぜ避難につながらないのか
- 情報が広域的で多くの情報があふれており、市民自身に関わるリアルで行動につなげるべき情報として捉えられていないのではないか
- 避難をしなければならないという気にさせる情報の内容、タイミング、発信する範囲を検討する必要があるのではないか
- 信頼できる人からの声掛けにより避難につながるケースがあるのでないか。
- 避難ということに対してその必要性など市民がどのように認識しているのか。災害のリスクの理解や正常性バイアスに対する意識改革が必要ではないか

【取りまとめの方向性（案）】

【避難のための事前準備情報の共有（マイマップ・マイタイムラインの作成・活用）】

- ◆避難につながるため、地域の災害リスクに応じて定めた避難先や災害時にとるべき行動など地域共通のルールを地域の事前準備情報として記載したマイマップ・マイタイムラインを各自治会ごとに作成・共有し、避難訓練への活用も含め実践につなげていく。

【災害時情報 ローカルエリアリスク情報の設定】

- ◆住民の避難を誘導するために、気象業務法、水防法、災害対策基本法等に基づき提供される気象情報を踏まえたうえで、避難情報を補完する参考情報として、それぞれの地域の災害リスクに応じてリアルに切迫感をもって、自分事として捉えられる避難のスイッチとなる情報（ローカルエリアリスク情報）が必要であり、過去の内水浸水や土砂災害の発生履歴から災害発生のメカニズムを分析し、災害発生の可能性の高まりを伝えるため、河川水位情報や土壌雨量指数などを活用した避難スイッチとなる基準値を設定し、ローカルエリアリスク情報として活用する。

（内水浸水想定区域）

- ① 過去の浸水災害時のデータをベースに、内水浸水発生から床下、床上浸水までのリードタイムを設定する。
- ② あらかじめ地域で定めたスイッチとなる基準水位に到達した時点で浸水を予測する補完情報として地域に発信し、地域はマイマップ・マイタイムラインに定めた基準に基づき避難を実践していく。

（土砂災害想定区域）

- ① 過去の土砂災害発生履歴から、発生時の土壌雨量指数と過去の既往最大値の土壌雨量指数との関係性を分析する。

- ② 地域の土壌雨量指数が既往最大値に近づくとと思われる場合に、土砂災害警戒情報の補完情報として、出来るだけ地域を特定して情報発信することで、地域住民の避難行動につなげていく。

【情報の発信】

- ◆ 防災行政無線のデジタル化整備工事にあわせ、よりきめ細かく地域住民に情報発信出来るよう、様々な気象情報等を自動収集し、それぞれのレイヤーを一つに集約し一元管理するとともに、瞬時に必要な災害発生リスク情報をピックアップして適時・的確に情報を発信するためのシステムを整備する。

【情報の受信】

- ◆ 住民が必要な気象情報や避難情報をタイムリーに入手できるスマートフォン等の移動式媒体の利用が市民に広まっており、移動式媒体の活用を踏まえた発信内容を検討する。 なお、災害時要配慮者等で従来の戸別受信機等が必要な場合には必要に応じ確保する。
- ◆ 避難のスイッチとして家族や地域住民等からの声掛けが背中を押すこともあり、自主防災組織、消防団、福祉団体等と連携し、声掛けを行う取り組みを市域全体で実践していく。

2 高齢者や要配慮者等に情報をどのように伝えるのか！

(現 状)

- ・災害の恐れがある場合には、防災行政無線等により市民への注意喚起を行うほか、市から自治会長、民生児童委員に対して地域の災害対応や災害時要配慮者支援への協力を呼びかけている
- ・地域では、避難の呼びかけが行われ、実際の避難につながった事例が多くある

(課 題)

- 情報を受け取りにくい要配慮者に対しては、どんな方法で情報を伝えるのか
- 災害時要配慮者以外の元気な高齢者や子どもたちなど災害時の情報弱者のフォローをどうするのか
- 地域内のリーダーを中心とした情報伝達、情報共有の仕組みが必要ではないか
- 市民や地域は、受け取った情報をどのように活用するのか

【取りまとめの方向性（案）】

- ◆メールやライン、ホームページなどの情報伝達手段では情報を受け取りにくい災害時要配慮者に対しては、自主防災組織、消防団、民生児童委員などが気象情報や避難情報を活用し地域における声掛けによる情報伝達・確認体制を地域ごとに整備していく。また、自らの判断で避難することが困難な子どもたちや、元気な高齢者等についても同様に情報伝達の手法を整備する。例えば、自主防災組織で声掛けをする組織体制を事前に整備し、自治会内でラインネットなどの仕組みを構築し、地域ごとの身近な災害情報を伝える取り組みをされている地域もあり参考になる。（大江町蓼原自治会）
- ◆自主防災組織が中心となり、地域ごとの情報伝達体制を整備し運用を行っていくため自主防災リーダーの養成も含め自主防災組織の体制強化に向けた取り組みを推進していく。

3 高齢者等の要配慮者など、住民をどのように誘導するのか！

(現 状)

- ・災害時には各自の判断や自主防災組織の誘導等により避難が行われている
- ・災害時要配慮者支援制度の登録により、災害時要配慮者の避難支援を実施しているが、申請方式であるため、全要配慮者の避難体制が確保できてはいない。(登録者 1,104 人 / 3,672 人 H30 年度末)
- ・水防法及び土砂災害防止法の改正により、災害時要配慮者利用施設においては、避難確保計画の策定、計画に基づく訓練の実施が義務付けられた

(課 題)

- 自身での避難が難しい災害時要配慮者の避難誘導や支援が行える体制を確保する必要があるのではないか
- 寝たきりの方や認知症、重度障害がある方など、地域で避難誘導・支援が困難な方の避難をどうするか、体制を確保する必要がある
- 自分で避難の判断が難しい子どもたちや、高齢者の避難誘導や支援が行える体制を確保する必要があるのではないか
- 災害時要配慮者利用施設において、避難確保計画の策定を促進する必要がある
- 地域で災害時要配慮者の避難誘導を行う際、地域における個人情報の扱いの関係から、地域内において十分な情報共有ができておらず、事前の避難準備体制の整備ができていない

【取りまとめの方向性（案）】

- ◆災害時要配慮者支援制度への登録を促進し個別支援計画に基づき避難支援体制の確保と実践を行う。
- ◆地域での災害時要配慮者等の避難支援を円滑かつ的確に行うため、事前に地域において支援者名簿の情報を共有し避難支援体制を整備する必要があり、個人情報の扱いについて整理を行う。
- ◆寝たきりの方や認知症、重度障害がある方等地域での支援が困難な方については、あらかじめ、ケアマネージャーや相談支援専門員等と連携し、避難計画を定めた災害時ケアプランの作成・活用を検討し、早めの避難体制の確立に向けた仕組みづくりを推進していく。
- ◆災害時要配慮者の避難誘導や支援体制について、地域の防災組織が主体となり作成するマイマップ・マイタイムラインに位置づけ、早め早めの避難を実践する体制を構築する。
また、自分で避難の判断が難しい子どもたちや、高齢者等についても同様に、集団避難等安全な避難を実践する仕組みを推進していく。自主防災組織で地域内の災害時要配慮者に対し、避難の体制を整備している地域もある。（西町・大江町蓼原自治会等）
- ◆避難確保計画の策定が必要な全ての災害時要配慮者利用施設において、避難確保計画策定に向け関係機関・団体と連携し、策定に向けた研修会の開催や、個別指導なども含め、啓発活動を積極的に行う。
- ◆災害時要配慮者等、避難者の態様に応じて参加できる避難訓練の実施を促進し、災害時要配慮者等の避難に対する意識の高揚を図っていく。

第2回避難のあり方検討のテーマ

4 避難先はどうするのか！

(現 状)

- ・市が開設する広域避難所や地域の判断で地域が開設する地区避難所、店舗の駐車場など安全な場所への避難、知人宅への避難などの立ち退き避難、自宅の2階などへの屋内安全確保など避難方法は様々あるが、現状、避難場所の十分な確保が出来ていない
- ・また、「避難」ということについて明確な位置づけが市民に周知できていない

(課 題)

- 「避難」とは何を意味するのか市民に理解してもらう必要がある。市が開設する広域避難所に行くことだけが避難ではなく、市民がその時々で取れる行動を判断し、災害時に「難を逃れる」ことが避難である。
 - 国の「避難勧告等に関するガイドライン」による避難行動（安全確保行動）とは
 - ①「指定緊急避難場所」への立ち退き避難（水平避難）
 - ③「近隣の安全な場所」への立ち退き避難（水平避難）
 - ④「屋内安全確保」（建物内のより安全な部屋等への移動）（垂直避難）と示されている。
- 本市においても平成30年7月豪雨により市内各地で土砂災害が発生し、家屋損壊の被害が多発したが、地域の声掛けによる近隣の安全な場所への避難や、山から反対側の部屋へ移動し難を逃れたケースあり、安全確保行動が実践された事例である。
- 浸水害、土砂災害など対象となる災害リスクに応じた適切な避難先の選定が必要

- 災害リスクのない人は、不要な外出を避け自宅のより安全な場所に避難すること、そのための備蓄を行っておくことも立派な避難ではないか
- 車両避難の安全な運用とルールの徹底

【取りまとめの方向性（素案）】

◆避難に対する考え方として、市民が地域の災害リスクを理解したうえで、自分がとるべき最も安全な行動は何なのかを常日頃から考え実践することが必要であり、マイマップ・マイタイムラインの作成においては、広域避難者への避難だけでなく、地域における災害リスクに対応した最も安全な避難先を選定していくとともに、次善の避難場所（セカンドベスト）の設定など、緊急時や夜間など遠くへの避難がかえって危険になる可能性がある場合などを想定した避難先を選定することが必要。これらのことを地域の防災講座、マイマップ作成支援の場、広報誌、ホームページなど、あらゆる機会を通じて市民に啓発していく。

（避難とは）

- ① 指定緊急避難場所への立退き避難（水平避難）
- ② 「近隣の安全な場所」への立退き避難（水平避難）
- ③ 「屋内安全確保」（建物内のより安全な部屋等への移動）（垂直避難）

◆災害時要配慮者など避難に時間を要する方は、早め早めの避難が必要である。例えば西町、大江町蓼原自治会ではあらかじめ避難先や支援する人、避難のタイミングなどを地域で定めるなど避難体制が構築されており参考になる。

◆広域避難所の利用実態や環境、地域の災害リスクなど各避難所の実態を検証し、広域避難者の位置づけなども含め、今後の避難所のあり方そのものについて検討を行う。

（地区避難所の活用や、夜間など避難所への移動が困難な場合のセカンドベストの活用なども含め）

◆地区避難所は、地域住民と身近な関係にある公民館などが多く、空調の整備や畳の部屋など避難環境としては広域避難所の体育館などと比べても快適である避難所が多く、地区避難所の有効な活用を図ることで、より過ごしやすい避難所を確保し、住民の避難誘導につなげていく。そのための地区避難所運営マニュアルを作成し、開設、

運営のルールや市の関わりや位置づけなどを整理する。

- ◆防災ハザードマップやマイマップやマイタイムラインの内容を踏まえ、自宅に留まる
ことが最も安全であるという場合もあり、その時は不要な外出を避け自宅でやり過
すこと、そのための備蓄を行っておくことも立派な避難の考え方であり、機会あるご
とに市民への啓発により避難に対する意識付けを行っていく。
- ◆車両での避難所への移動なども含め、駐車場を活用した車両避難については、台風
19号において、避難中の車両で被災するケースが多発したことも踏まえ、早め早め
の避難のタイミングを呼びかけるとともに、安全な車両避難の運用やルール化を図り
啓発を行う。

5 避難所の受け入れ体制・運営はどうするのか！

(現 状)

- ・市の広域避難所は、市の職員が開設員として任命され、運営にあたっているが、避難者が多い場合など対応が困難となる場合もある
- ・広域避難所の避難空間は多くは体育館などで、空調などすごしやすい場所とはなっていない
- ・地域で運営をお願いする地区避難所の活用状況はどうなのか
- ・停電時に非常用電源を確保されていない避難所が大半である
- ・公設福祉避難所には保健師を配置するがそれ以外の避難所では避難所の健康管理を行う体制がない。
- ・災害時要配慮者の避難については、一般の避難所からトリアージにより公設福祉避難スペースを有する避難所（4箇所）、指定福祉避難所に集約することとしている
- ・過去の水害では指定緊急避難場所から避難者を移動させ一箇所で指定避難所の運営を行った
- ・道路浸水により緊急車両が通行できない状況があった。

(課 題)

【広域・地区避難所の適正配置と環境整備、運営のルール化】

- 広域避難所の数、配置は適切か。検証と適正配置の議論が必要
- 地区避難所は有効に機能しているのか。開設実態の把握と今後の運用についての検討が必要
- 必ずしも避難者にとってすごしやすい環境とはなっておらず環境改善が必要。

(高齢者や子どもも含め男女共同参画の視点にたった避難所受入れ体制が必要)

- ペットの同伴や喫煙のルール、プライバシー確保、消灯時間など様々な課題があり、そうした要因により避難を躊躇される方もいる。課題整理に向けた避難所運営のルール化が必要
- 避難所の運営を市の職員で行っているが、避難者が多い場合など直営実施でまかないきれない。地域やボランティアとの連携が必要。
- 長期、複数個所の指定避難所運営を想定した体制確保の検討が必要である
- 避難者の健康管理を行うためのケア体制の整備が必要である。
- 災害時の長期停電も想定した非常用電源の確保について検討が必要である。

【災害時要配慮者の避難受入れ体制の整備について】

- 公設福祉避難スペースのダンボールベッド等の資機材の整備など、環境改善を図る必要がある
- 一般の広域避難所からトリアージにより段階的に移送していくこととしているが災害の状況によっては移送が困難な状況も考えられるため、対応策について検討が必要。
- 民間福祉事業者等と連携した指定福祉避難所の拡充など災害時要配慮者の避難受入れ体制の整備に向けた検討が必要である。
- 避難確保計画の策定が必要な全ての災害時要配慮者利用施設において、避難確保計画策定に向け関係機関・団体と連携し、策定に向けた研修会の開催や、個別指導なども含め啓発活動を積極的に行う。(再掲)

【その他】

- 道路冠水などを想定した緊急車両の移動経路の確保が必要である。

【取りまとめの方向性（素案）】

【広域避難所・地区避難所施設環境】

- ◆広域避難所に避難しようと思えるよう、扇風機やストーブなどの空調設備やダンボールベッドやプライバシー確保のための間仕切りなど施設環境や資機材の整備が必要であり、実態や全体的なバランスを見ながら計画的に環境改善を図っていく。

【避難所運営について】

- ◆現在、広域避難所の開設・運営は基本的に市職員で行っているが、気候変動に伴い今後さらに激甚化、頻発化と思われる豪雨災害等に対し、一層の早期避難の呼びかけや、開設頻度の増加、開設期間の長期化などが想定される状況において、安定した避難所運営を行うためにも、地域や運営ボランティア等との連携が必要であり、地区避難所の活用も含め、今後の避難所運営方針を策定する。
- ◆災害時の長期停電を想定した避難所の電源確保を図る必要があり、特に指定避難所においては長期滞在を想定した電源の確保が必要であり、自家発電機の配備や、PHV（プラグインハイブリッド車）やEV車（電気自動車）の活用なども含め非常時の体制整備を検討する。
- ◆長期化する避難を想定し、指定緊急避難所から指定避難所の運営を想定した体制確保を図る必要があり、指定避難所運営マニュアルを策定を進める。また、状況に応じ、他の自治体からの支援を想定し、関係市町との受援計画の策定を進める。
- ◆避難所における高齢者のフレイル防止をはじめ、避難者の健康管理者やストレスなどに対する指導・カウンセリングを行うため、京都府とも連携しながら市職員の専門職チームの多職種連携による避難所支援体制の構築について検討する。

- ◆ ペットの同伴や喫煙、消灯時間、その他避難所における様々な課題について整理を行いルール化を図り周知することで、条件を理解したうえで躊躇することなく避難を行えるよう避難所運営方針を策定する。

【災害時要配慮者の避難受入れ体制の整備】

- ◆ 配慮が必要な人の避難に際し、安心して避難することができる環境の整備が必須であり、公設福祉避難スペースへのダンボールベッド等の資機材の整備・充実など、環境改善を計画的に順次進めていく。
- ◆ 災害時要配慮者を一般の広域避難所からトリアージにより公設福祉避難スペースへ、さらに状況により指定福祉避難所への移送を前提にしているが、災害の状況によっては移送が困難な状況も考えられ、また、移送を行う体制についても家族や地域の人に頼らざるを得ない状況であることから災害時要配慮の避難所からの移送のあり方など明確な運用方針を検討する。
- ◆ 民間福祉事業者の支援・協力を得て、現状の把握と課題を整理しながら指定福祉避難所の利用拡大に向けた検討や新たな受入れ体制の確保についても継続して検討を行っていく。

【その他】

- ◆ 地域によっては、道路冠水等により道路が寸断され孤立状態になることも想定されるため、緊急車両の移動経路の確保について検討を行っていく。

6 災害リスクを理解し避難行動につなげるための防災教育の推進！

(現 状)

- ・小中学校では、火災や地震を想定した避難訓練を実施しているが、あくまでも学校運営中の想定した内容となっている
- ・登下校時や、夏休みや土曜日など、子どもだけで過ごしている状況を想定した災害への対応、避難の方法などは想定できていない
- ・由良川減災対策協議会の取り組みとして、市内の小学校児童を対象に地域の災害リスクを学ぶための防災教育を展開している
- ・生涯を通じた防災教育の取り組みとして、災害から命を守るためには、災害への備え・対応を学ぶ必要があることから、広報誌での啓発やハザードマップの配付、出前講座、防災講演会、マイマップ作成の取組みなどを行っている

(課 題)

- 【子どもの頃から、地域の災害リスクを理解し避難行動につなげるための防災教育】**
- 将来を担う子どもたちが、地域の災害リスクを（地形や特性なども含め）理解したうえで、災害時に自らが主体的に判断し、適切な避難行動を取れることが大切
 - 子どもの頃から、安心安全な地域・社会づくりに貢献しようとする防災意識をもつような育成を行う必要がある。
 - 学校の防災教育を通じ、家族や地域との防災意識の共有をはかり、家族や地域と一緒にになった防災意識の高揚を図っていくことが大切。

【市民の防災意識の高揚のための生涯を通じた防災教育の推進】

- 市民の防災意識を常に高めていくための継続した取り組みが必要である。
- 自分たちの置かれている災害リスクや避難のタイミング等を把握し、地域が一体となって避難を実践するよう、常日ごろから防災に対する意識の高揚を図る必要がある。
- 地域において自主防災組織や防災リーダーを中心とした住民の災害対応能力を向上させるための取り組みが必要。
- 過去の災害履歴を地域で語り継ぎ、地域住民が過去の災害の実態を自分ごととして理解し伝承していく体制の確保や意識の醸成が必要。

【取りまとめの方向性（素案）】

【子どもの頃から、地域の災害リスクを理解し避難行動につなげるための防災教育】

- ◆ 地域の災害リスクへの理解や自ら避難を行うタイミングや避難先について適切な避難行動をとることができるよう、小学校、中学校を通し、発達段階に応じた福知山市独自の学習計画（カリキュラム）の策定を行い、防災リーフレットの作成などを行い実践していく。
- ◆ 子どもたちが、災害に対する高い防災意識をもち、将来的に安心安全な地域づくりに積極的に関与するような育成を目指し、カリキュラム以外にも、過去の災害の履歴の紹介をカレンダー方式で紹介するなど、常日ごろから防災に対する関心を高めるような学校現場となるような取り組みを推進する。
- ◆ 国土交通省の取り組みと連携するなかで、由良川減災対策協議会の事業として学校とも連携しながら引き続き防災教育を推進していく。
- ◆ 子どもたちが、学校での防災教育を通じ、学んだことを家庭においても話し合い、災害時の避難場所、連絡方法、地域の人との関わり、持出す物、避難経路や危険箇所などを確認するなど、我が家の避難計画の作成を推進し、家族のなかでの役割分担や地域における避難のあり方などについても認識を深めていく。
- ◆ 子どもたちが、地域の要配慮者への声掛けを行うような関わり、避難訓練の実施などを導入していく。

【市民の防災意識の高揚のための生涯を通じた防災教育の推進】

- ◆ 自主防災組織を中心に、マイマップ・マイタイムラインを活用し地域の災害リスクを想定した実践的な防災訓練を実施することで、地域住民の防災に対する意識の高揚を図る。セカンドベストへの避難訓練や、2階への垂直避難訓練、玄関先までの移動訓練など、現実に即した訓練を行うことで参加者の拡大を図っていく。

- ◆地域における生涯を通した防災教育を推進していくには、防災の専門性の高い自主防災リーダーの育成と、消防団、民生児童委員等との連携が不可欠であり、地域の自主防災組織体制強化に向けた取り組みや支援のあり方も含めた検討を行う。
- ◆過去の災害履歴について地域で承継していくため、目で見えて災害の恐怖やリスクを実感できるような資料の作成、掲出、広報等に努め、地域住民が自分ごととして災害リスクを理解し常に高い防災意識を持ちづけるような地域づくりを推進していく。