

2014年9月10～11日に北海道で発生した大雨による 避難勧告発令等に関するヒアリング調査結果

A Hearing Survey Result about Evacuation Counsel for Disasters of
Heavy Rain which occurred in Hokkaido on the 10-11 in September 2014

一般財団法人 北海道河川財団 ○フェロー 鈴木 英一 (Eiichi SUZUKI)
 一般財団法人 北海道河川財団 工藤 貴義 (Takayoshi KUDO)
 一般財団法人 北海道河川財団 正員 山本 太郎 (Taro YAMAMOTO)

1. はじめに

2014年9月10～11日の降雨により、北海道の石狩・空知・胆振地方に北海道では初となる大雨特別警報が発令された。この降雨により表1に示す18の自治体で避難勧告や避難準備情報が発令された。

北海道でこれほど多くの自治体が同時に避難準備情報及び避難勧告等を発令したのは初めてである。

また、避難準備情報や避難勧告を未だ発令したことのない自治体や防災担当者にとって、今回の発令状況に関する情報は貴重な知見と考えた。

そこで、北海道、北海道開発局、北海道大学、室蘭工業大学、北見工業大学、(独法)寒地土木研究所、北海道河川財団が協力して、今回発令を行った自治体から、そのときの状況についてヒアリングを実施し、結果について取りまとめを行った。

2. 2014年9月10～11日の気象状況

2014年9月10～11日の気象は、北海道の西海上に停滞する低気圧と上空に流れ込んだ寒気の影響によって大気の状態が不安定となり、石狩地方と胆振地方を中心に11日未明から猛烈な降雨となり、札幌管区気象台の気象速報によると5観測所で1時間降水量の日最大値、3観測所で24時間降水量の日最大値が観測史上1位を更新した。これに伴い、各地で大雨特別警報、大雨警報、洪水警報、土砂災害警戒情報、記録的短時間大雨情報等の気象警報が発表された。

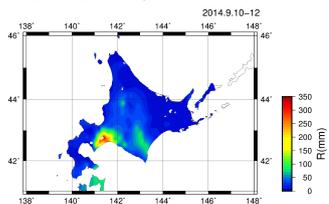


図1 9月10～12日累加雨量図(アメダスデータより作成)

3. 避難準備情報・避難勧告発令状況

猛烈な降雨に伴い、土砂災害や河川のはん濫の危険性が高まったことから図2、表1に示す石狩・空知・胆振の3地域18市町村で9月10日～12日にかけて避難準備情報や避難勧告が発令された。



図2 避難勧告等発令状況図

表1 避難準備情報・避難勧告発令市町村一覧

No	地域	市町村名	避難勧告	避難準備情報
1	石狩	札幌市	○	
2		江別市		○
3		千歳市	○	
4		恵庭市	○	
5		北広島市	○	
6	空知	夕張市	○	
7		岩見沢市	○	
8		芦別市		○
9		歌志内市		○
10		上砂川町		○
11		由仁町	○	
12		長沼町		○
13		栗山町	○	
14	胆振	苫小牧市	○	○
15		壮瞥町		○
16		白老町	○	
17		厚真町	○	
18		むかわ町	○	

4. ヒアリング概要

避難勧告等を発令した自治体を対象に、事前にヒアリング項目(表2)を送付し、北海道、北海道開発局、北海道大学、室蘭工業大学、北見工業大学、(独法)寒地土木研究所、北海道河川財団で構成したチームが各自治体に行き、担当者にヒアリングを行った。

表2 ヒアリング項目一覧

No	ヒアリング項目
1	気象警報、自治体の対応、勧告等の発令及び解除等の時刻
2	役所・役場への登庁時刻とその理由
3	登庁後の仕事の流れ
4	勧告等の発令の理由及び発令までの業務の流れ
5	現地パトロールの有無及びパトロールの実施者
6	避難所の準備について
7	勧告等発令にあたり懸念したこと
8	住民への連絡手段
9	住民避難にあたって懸念したこと
10	住民からの問い合わせ内容等
11	避難者の確認方法
12	避難者の避難時間
13	避難者の避難手段
14	避難者の持ち物
15	勧告等発令後の業務の流れ
16	情報の収集方法
17	勧告解除の判断理由
18	担当職員及び自治体の発令経験の有無
19	建設業者の協力の有無
20	今回の発令に関して良かった点、反省点
21	他の自治体防災担当者や後任者などに伝えておきたいこと
22	今回のような場合、開発局や北海道に望むこと
23	勧告発令等の基準について

5. ヒアリング結果

各自治体のヒアリング結果の概要を以下に示す。

(1) 気象警報、自治体の対応、勧告等の発令及び解除等の時刻

大雨特別警報は、5時35分に石狩地方、7時49分に空知地方、8時15分に胆振地方で発表された。多くの自治体では、大雨特別警報発表後に勧告等の発令を行っているが、一部の自治体では大雨警報の段階で避難勧告等の発令を行っていた。

(2) 役所・役場への登庁時刻とその理由：大多数の自治体では気象警報の発表に伴い、担当者が登庁していた。気象警報発表時が通常出勤時間であった自治体もあった。また、近隣の自治体で気象警報が発表されたため、職員が自主的に登庁した自治体もあった。

(3) 登庁後の仕事の流れ：本部設置等の準備、気象情報等の確認及び情報収集、パトロールの準備、避難所開設の準備等を進めていた。

(4) 勧告等の発令の理由及び発令までの業務の流れ：大雨特別警報及び土砂災害警戒情報の発表に伴い、勧告等の発令を行った自治体が多かった。発令にあたっては、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」に基づき発令している自治体が多かった。

(5) 現地パトロールの有無及びパトロールの実施者：18自治体の内、17自治体で自治体職員や消防職員、委託業者等がパトロールを実施していた。

(6) 避難所の準備について：施設管理者に避難所の解錠を依頼するとともに、職員を避難所に派遣（自治体の大部分が2名/1避難所）し受け入れの準備を進めていた。

(7) 勧告等発令にあたり懸念したこと：発令を行うこと自体に懸念は無かったが、周知方法や避難所準備等を懸念する自治体が多かった。避難勧告発令を優先し、発令時に避難所が開設されていない自治体もあった。

(8) 住民への連絡手段：携帯端末の緊急速報メール、防災無線、広報車、個別連絡、有線放送、ホームページ等により連絡を行った。

(9) 住民避難にあたって懸念したこと：避難移動時等における二次災害の発生や垂直避難に対する住民の理解度、要支援者の避難手段等について懸念があった。

(10) 住民からの問い合わせ内容等：避難の必要性の有無や広報車による広報内容の問い合わせ等があった。また、自主避難の問い合わせや自治体に居住している親族の安否確認等もあった。問い合わせ数が多く電話がパンク状態の自治体もあった。

(11) 避難者の確認方法：避難所に待機している職員が直接確認を行った。また、台帳（記録簿）に必要事項を記載してもらい名簿を作成した。

(12) 避難者の避難時間：概ね、発令から1～2時間の間に避難していた。避難場所が開設する前に、避難所に住民が到着していた自治体もあった。

(13) 避難者の避難手段：自家用車及び徒歩で避難した人が多数であった。一部の自治体では、消防車や公用車で搬送も行っていった。

(14) 避難者の持ち物：所持品について確認を行っている自治体は少なかった。確認できる範囲では、薬や財布、着替え等を持参した避難者がいた。

(15) 勧告等発令後の業務の流れ：パトロール及び情報収集を行うとともに、関係機関（北海道・開発局・自衛隊・警察等）との連絡を行っていた。

(16) 情報の収集方法：各種ホームページ（防災情報提供システム、防災情報共有システム、川の防災情報、気象台ホームページ、北海道土砂災害警戒情報システム等）より気象や河川水位等の情報を、現場パトロール等の結果より地域情報を収集していた。

(17) 勧告解除の判断理由：気象警報の解除に伴い、避難勧告等の解除を行っている自治体が多かった。特に大雨特別警報の解除を契機に発令等を解除した自治体がほとんどであった。

(18) 担当職員及び自治体の発令経験の有無：18自治体の内、13自治体の担当者は発令の経験が無かった。自治体として今回初めて発令を行ったのは3自治体程度であり多くの自治体が過去に発令を行った経験があったが、半数が昭和56年災害以来であった。

(19) 建設業者の協力の有無：18自治体の内、6自治体で現場パトロールや重機配置等の協力を得た。被害が無かったため、協力依頼を行わなかった自治体が多かった。

(20) 今回の発令に関して良かった点、反省点：良かった点は、空振りを恐れずに迅速に発令でき、人的被害がなかったこと。また、今年の4月に内閣府から「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（案）が公表され、8月に作成された北海道の避難勧告等の判断・伝達マニュアルに基づき、各自治体がマニュアルの作成・更新直後で、担当職員・首長が内容を熟知していたことである。

一方で、反省点は、対応に追われ、職員間や防災協定を結んでいる関係機関や団体・企業との情報共有が不足していたことである。

(21) 他の自治体防災担当者や後任者などに伝えておきたいこと：日頃の防災訓練（特に地域住民、開発局、北海道、気象台等との共同訓練）が重要である。また、マスコミ対応や住民からの電話対応等について、マニュアル作成等の準備を進めるべきである。

(22) 今回のような場合、開発局や北海道に望むこと：早い段階での、開発局のリエゾン・北海道の現地情報連絡員・自衛隊のL0（連絡将校）等の人的支援及び開発局や北海道が所有している河川水位や交通情報等の情報提供。また、提供情報の精度向上（予測雨量メッシュ等）を望んでいる自治体もあった。

(23) 勧告等発令の基準について：多くの自治体では「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を作成しており、上記に準じて発令を行っている。今回の経験を踏まえ、見直していくと回答した自治体もあった。

6. おわりに

今回、18の自治体が一斉に避難勧告等を発令し、人的な被害が生じなかったことは北海道の防災史上、画期的な事柄であった。これは担当者の地道な努力と首長の適切な決断、防災訓練の開催・参加、北海道による自治体への指導の結果と考えられる。

今後はこのことをより多くの自治体に知ってもらい、北海道の防災力向上に寄与したいと考える。