

# 災害時の避難に関する検討課題 (課題1) 避難の考え方の明確化

## 目次

### 避難の考え方の整理

1. 避難の用例の整理
2. 空間軸・時間軸・避難先による整理
3. ハザードの種類別・規模別・状況別、属性別での整理
4. 次回の検討課題(予定)

# 今回の議論の対象範囲

## (課題1) 避難の考え方の明確化

### 災害対策基本法上の「避難」の考え方

- ・垂直避難・屋内避難の位置付け
- ・避難所避難の考え方(立退き避難)
- ・避難準備情報、目王避難の位置付け
- ・避難勧告と指示の違い(第60条)、警戒区域の設定(第63条)

### 避難勧告等の発令基準

- ・災害別・規模別の具体的な発令基準の検討(大雨、津波)
- ・ハザードマップの作成支援

### 避難勧告等の発令と避難所設置の関係性

## (課題3) 避難情報発令のための態勢整備

### 災害対応職員の災害対応能力の向上

- ・組織的な災害対応能力向上、標準的な機能
- ・訓練・研修、プログラム

## (課題2) 避難所

今回の議論の  
対象範囲

### ハザードマップ、災害別・規模別の具体的な避難場所

- ・災害別・規模別の具体的な避難場所の設定(大雨、津波)
- ・水の被害に備えた避難場所

### 避難所をめぐる課題への対応

- ・民間施設の活用
- ・災害時要援護者対策

## (課題4) 防災・災害情報

### わかりやすい防災・災害情報

- ・市町村・住民にとって避難に有効なわかりやすい防災・災害情報

### 防災・災害情報の伝達手段

- ・多様な伝達手段の活用
- ・効率的な情報共有
- ・災害時要援護者対策

# 災害対策基本法上の「避難」の考え方

【検討項目】 ハザードの種別・規模に対応した適切な避難の方法論

規模 ハザード	局所的 短時間	←————→ 広域的 長期間
水害		大規模水害
土砂災害		大規模土砂災害
高潮		巨大台風
津波		大規模津波
地震		大規模地震
噴火		大規模噴火

『適切な避難』は、ハザードの種別・規模、リードタイムや住民が置かれた状況に応じて異なるのではないか？

ハザードの種別・規模によっては垂直避難・屋内避難などの避難方法が『適切な避難』となる場合があるのではないか？

ハザードの規模が、大規模・広域的・長期間にわたるような場合の避難（広域避難）は、通常の避難とは異なるパターンとなるのではないか？

# 検討の進め方

- 1 避難の用例の整理
- 2 空間軸・時間軸・避難先による整理
- 3 ハザードの種類別・規模別・状況別、  
属性別での整理

# 1. 避難の用例の整理

# 災害対策基本法第60条における避難の考え方

## 災害対策基本法第60条(市町村長の避難の指示等)

### 第1項

事後避難

事前避難

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身

体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認

全市町村区域を対象としていない

めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に

立退き避難

居住者に限定していない

対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの

立退き避難

者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

# 災害対策基本法第60条における避難の考え方

## 災害対策基本法第60条(市町村長の避難の指示)

### 第2項

前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又

は指示する場合において、必要があると認めるときは、

集団避難させる必要がある場合、安全地域を明確にする必要がある場合

市町村長は、その立退き先を指示することができる。

避難所・避難場所

# 災害対策基本法第60条における避難の考え方

## < 立法趣旨 >

### 伊勢湾台風の反省

避難のための立退きの指示等については、水防法、地すべり等防止法、警察官職務執行法等の規定がある。しかし、**災害の態様や発令の要件、発令権者等がまちまちであり、伊勢湾台風において惨事を招くこととなった。そのため、住民に最も身近な市町村長に災害全般についての避難の勧告又は指示の権限を与え、事前避難のための立退きの勧告についても規定することにより、住民の生命・身体の保護に万全を期することとした。**

## < 避難についての制定当時の考え方 >

- ・時期的に早い段階では、強制すべきではない。
- ・役所の都合で住民に避難を強制することは好ましくない。
- ・本人が危険負担するのであるから、自業自得であり、強制すべきではない。
- ・事態の本質上、罰則をもって担保すべきものではない。

# 住民等の責務について

## 災害対策基本法第7条(住民等の責務)

### 第1項

地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

### 第2項

前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

「防災に寄与する」ことの例(逐条解説「災害対策基本法」より)

- ・防災訓練への参加
- ・災害を発見した場合の通報
- ・避難についての協力
- ・応急措置への協力
- 等

# 災害対策基本法と社会背景

## 移動手段及び住居構造の変化

	移動手段		住居構造		
	乗用車の普及率	自動車保有台数( )	木造住宅・防火木造住宅の割合	鉄骨・鉄筋コンクリート造住宅の割合	2階以上の住宅の割合
1961年(昭和36年) 災害対策基本法制定	2.8%	340万台			
(参考) 1988年(昭和63年)	71.9%	5,265万台	73.0%	24.5%	77.5%
1995年(平成7年) 災害対策基本法一部改正	80.0%	6,810万台	68.1% (平成5年)	29.0% (平成5年)	81.8% (平成5年)
現在(平成22年)	83.3%	7,900万台	58.9% (平成20年)	32.8% (平成20年)	90.0% (平成20年)

自動車保有台数は、乗用車、トラック(貨物車)、バス(乗合車)、特殊車、二輪車の合計  
(出典)

乗用車の普及率:消費動向調査(内閣府)

自動車保有台数:運輸白書、国土交通白書、財団法人自動車検査登録情報協会ホームページ(<http://www.airia.or.jp/index.php>)

木造住宅・防火木造住宅、鉄骨・鉄筋コンクリート造住宅、2階以上の住宅の割合:住宅統計調査、住宅・土地統計調査(総務省)

# 災害対策基本法と社会背景

## 情報受信手段の変化

	テレビ の普及率	パソコン の普及率	プッシュホン の普及率	携帯電話 の普及率	防災行政無線	
					同報系	移動系
1961年(昭和36年) 災害対策基本法制定	62.5% (白黒テレビ)					
(参考) 1988年(昭和63年)	99.0% (カラーテレビ)	9.7%	25.9%		43.6%	67.2%
1995年(平成7年) 災害対策基本法一部改正	98.9% (カラーテレビ)	15.6%	58.3%		57.5%	81.5%
現在(平成22年)	99.5% (カラーテレビ)	74.6%	95.3% (平成16年)	92.4%	76.6% (平成21年)	83.0% (平成21年)

(出典)

テレビ、パソコン、プッシュホン、携帯電話の普及率:消費動向調査(内閣府)  
市町村防災無線等整備状況(総務省)

# 社会背景と避難行動への影響

## 住居構造の変化

	1961年(昭和36年) 災害対策基本法制定時	現在
住居構造	木造住宅が主流	鉄骨造・鉄筋コンクリート造住宅の増加、高層化
災害への強さ 水害の場合	氾らん流等の外力に対し脆弱 平屋～2階建が主流であり、浸水深によっては危険	木造住宅に比較し、外力に対する耐性が増加 高層階の居住者は浸水を免れる可能性が高い
避難の選択肢 水害の場合	安全な場所への立退き避難が必要	外力の程度や浸水深によっては建物内での垂直方向への避難も可能

建物内での垂直方向への避難行動も選択肢に

# 社会背景と避難行動への影響

## 車の普及率及び保有台数の変化

	1961年(昭和36年) 災害対策基本法制定時	現在
普及率	乗用車の普及率 2.8%	乗用車の普及率 83.3%
保有台数	自動車保有台数 340万台	自動車保有台数 7,900万台
避難の 選択肢	徒歩での避難が主体	自動車での避難が可能

車で移動中の犠牲者の発生や、避難時の渋滞など  
避難に関して新たな課題が発生

# 社会背景と避難行動への影響

## 情報受発信手段の変化

	1961年(昭和36年) 災害対策基本法制定時	現在
情報 受信手段	防災無線、ラジオなど	テレビ、パソコン、携帯電話など 様々な情報受信手段が広く普及
避難の 選択肢	情報の入手手段が限られており、 避難に当たって住民の判断材料は限定的	様々な災害情報が受信できるようになり、 住民が避難を判断するに当たっての情報の増加及び 多様化

住民が避難を判断するに当たっての情報量の増加及び  
情報伝達手段の多様化

# 各法律における「避難」の用例

## 武力攻撃事態等における国民保護のための措置に関する法律(平成16年) 第52条 第1項

対策本部長は、第四十四条第一項の規定により警報を発令した場合において、**住民の避難(屋内への避難を含む)**。以下同じ。)が必要であると認めるときは、基本指針で定めるところにより、総務大臣を経由して、関係都道府県知事(次項第一号又は第二号の地域を管轄する都道府県知事をいう。以下この節において同じ。)に対し、直ちに、所要の住民の避難に関する措置を講ずべきことを指示するものとする。

災対法第60条の立退き避難には避難先の屋内・屋外の明示はない。

## 原子力災害対策特別措置法(平成11年) 第15条 第3項

内閣総理大臣は、…(中略)…第五項の規定による避難のための立退き又は**屋内への退避**の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するものとする。

災対法第60条の立退き避難には、その場にとどまることの明示はない。

# 各法律における「避難」の用例

## 活動火山対策特別措置法(昭和48年) 第3条 第1項

避難所・避難場所

避難施設緊急整備地域の指定があつたときは、関係都道府県知事は、当該避難施設緊急整備地域について、住民等のすみやかな避難のために必要な施設を緊急に整備するための計画(以下「避難施設緊急整備計画」という。)を作成しなければならない。この場合においては、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。

## 水防法(昭和24年) 第29条

洪水又は高潮のはん濫により著しい危険が切迫していると認められるときは、都道府県知事、その命を受けた都道府県の職員又は水防管理者は、必要と認める区域の居住者に対し、避難のため立ち退くべきことを指示することができる。水防管理者が指示をする場合においては、当該区域を管轄する警察署長にその旨を通知しなければならない。

立退き避難

# 各法律における「避難」の用例

## 各法律で使用されている「避難」の含意の分類例

### 立退き避難型の安全確保行動(その場から移動する)

例 . 水防法 第29条

洪水又は高潮のはん濫により著しい危険が切迫していると認められるときは、…(中略)…必要と認める区域の居住者に対し、避難のため立ち退くべきことを指示することができる。

### 屋内退避型の安全確保行動(その場にとどまる場合を含む)

例 . 原子力災害対策特別措置法 第15条 第3項

内閣総理大臣は…(中略)…第五項の規定による避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するものとする。

# 国の防災基本計画における「避難」の用例

震災、風水害、火山、雪害、原子力災害等のハザードの種類別に「避難収容活動」を規定

「被災者を安全な避難場所に収容」し、「当面の居所を確保」することにより住民の安全を確保することを想定

具体的には、「地域住民の避難誘導」、「避難場所の開設」、「避難場所の運営管理」を規定

なお、原子力災害に関しては、「屋内退避又は避難のための立退きの勧告又は指示」を規定

# 地域防災計画における「避難」の用例

## 静岡県地域防災計画

### 地震対策編 第5編 第7章 避難活動

#### 5 7 - 1 避難対策

6 **避難地(一次避難地、広域避難地)**への市町職員等の配置

#### 5 7 - 2 避難所の設置及び避難生活

2 **避難所(福祉避難所、2次的避難所など)**の設置及び避難生活

## 東京都中央区地域防災計画

### 第3部 第14編 避難計画

第2章 **避難所、副拠点**の設置

第3章 **一時(いつとき)集合場所、広域避難場所**

## 地域防災計画における「避難」の用例

地域防災計画における「避難」の具体的な記載からは、時間的な意味を持つもの、避難場所の広狭のイメージ、避難所の性格を表すものなど様々な用いられ方がある。

### 例．「避難」の言葉を用いた例

時間的な意味を含んだ使い方

一時(いつとき)避難、一次避難、2次的避難

場所的な意味を含んだ使い方

避難所、避難地、副拠点、集合場所、広域避難場所

避難所の性格を表した使い方

福祉避難所

# 避難に関する国の指導等における「避難」の用例

「大雨災害における避難のあり方等検討会報告書」(平成22年3月 内閣府)

## 1.2 (2) 垂直避難

急激な降雨や浸水により屋外での歩行等が危険な状態になった場合は、浸水による建物の倒壊の危険がない場合には、自宅を立ち退き避難所へ避難することが必ずしも適切な行動ではなく、自宅や隣接建物の2階等へ緊急的に一時避難し、救助を待つことも選択肢として考えられるべきである。

「内水ハザードマップ作成の手引き(案)」(平成21年3月 国土交通省)

## 4.5 (1) 一時的な待避

内水浸水想定区域内であっても、…(中略)…公的施設以外で一時的な待避場所として活用することが有効な場合は、あらかじめ建物の所有者との調整を行い、その建物を一時的な待避場所として指定しておくことが望ましい。

# 避難に関する国の指導等における「避難」の用例

## 「局地的な大雨に対する下水道管渠内工事等安全対策の手引き(案)」

(平成20年10月 国土交通省)

### 4.4.1 退避手順の設定

請負者は、あらかじめ、下水道管渠内作業員が退避するルート、退避時の情報伝達方法等の退避手順を定めておく。また、実際の現場において、避難訓練を実施し、退避時の対応の手順や情報伝達の確実性、退避時間等を実地検証する。

## 「土砂災害ハザードマップ作成のための指針と解説(案)」

(平成17年7月 国土交通省)

### 第2章 表 -1 記載項目の分類及び記載例

#### 地域項目(一部抜粋)

その他警戒区域における円滑な警戒避難を確保する上で必要な事項

・避難準備情報

…(中略)…

・広域的な警戒避難計画

・観光客等を対象に警戒避難を確保する上で必要な情報

## 避難に関する国の指導等における「避難」の用例

避難に関する国の指導等においては、多様な安全確保行動の方法が提示されている。

提示されている「避難」の例

垂直避難

一時避難

一時的な待避

退避

警戒避難

## 避難の用例の整理 ーまとめー

災害対策基本法立法時から約50年が経過し、社会背景は大きく変化しているが、市町村長の避難の勧告・指示は「避難所等への立ち退き避難」を前提としており、大きくは変化していない。

各法律における「避難」の用例は、「難を逃れる」ための安全確保行動のパターンとして、その場から逃げる(立退き避難型)と、その場にとどまることを含む(屋内避難型)とに分類できる。

地域防災計画上の「避難」に関する記載では、時間的な意味、場所的意味、避難所の性格を考慮していることがうかがえる。

避難に関する国の指導等においては多様な「避難」の方法が提示されている。

## 2. 空間軸・時間軸・避難先による整理

# 適切な「避難」の方法論を検討するに当たって

## 現状

「避難」については各法律や国の指導等において、それぞれの目的に応じ、様々な形で使用され、様々な方法が提示されている。

## 避難の考え方の整理の必要性

ハザードの種別・規模等に対応した適切な避難の方法論を検討するに当たっては、まず、「避難」の考え方について整理することが必要。

避難の考え方  
の整理

ハザードの  
種別・規模別  
の整理

検討の流れイメージ

# 「避難」の用語の意味

## 避難の用語の意味

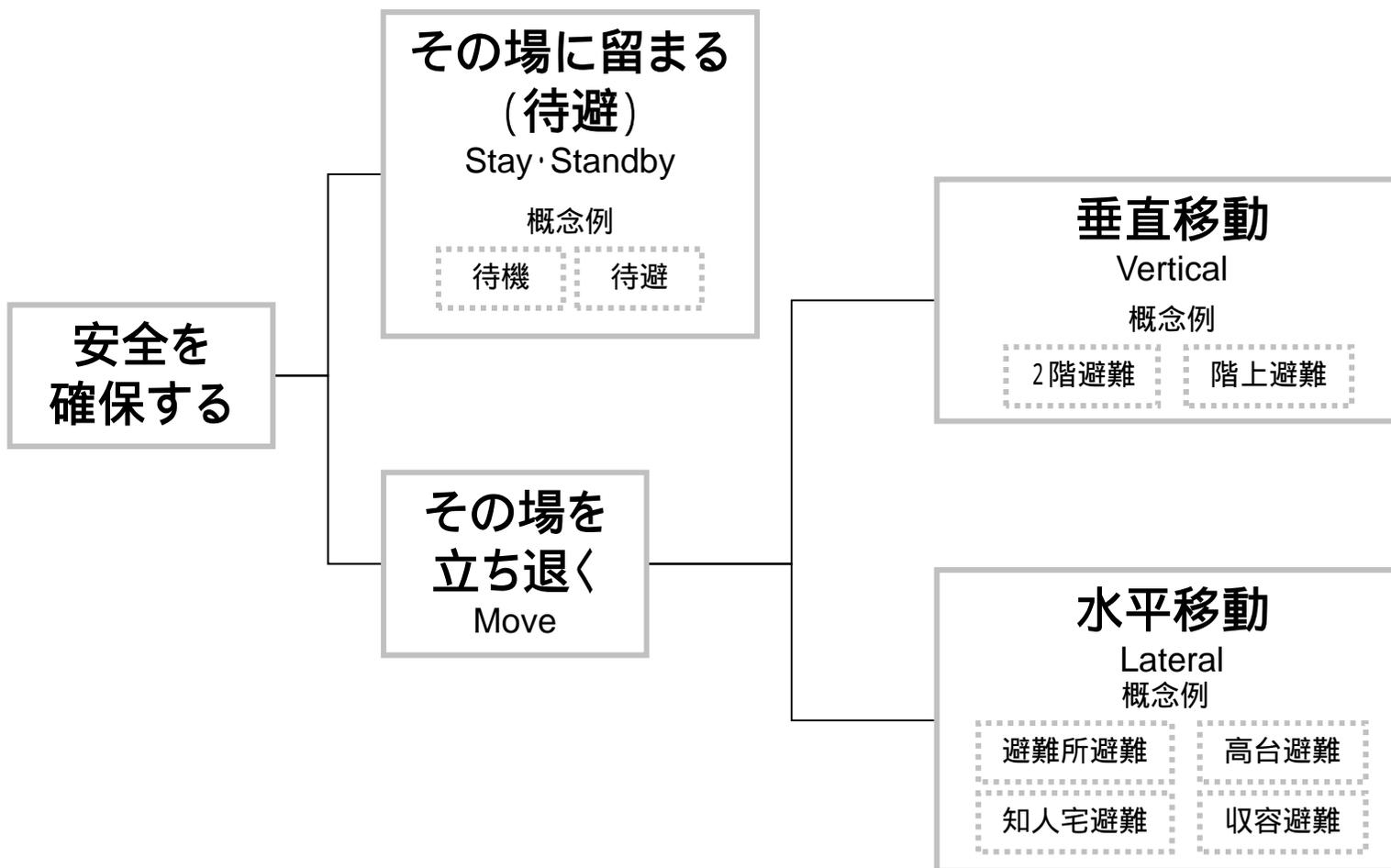
災難を避けること。災難を避けて他のところへのがれること。  
(広辞苑)

災難を避けて他の場所へ立ちのくこと。(大辞林)

「災難を避ける」という目的と、「災難を避けるために他の場所  
にのがれる」という手段の2つの要素で構成されている。

ここでは「災難を避ける」という目的に焦点を当て、安全確保行動として空間軸、時間軸、避難先で整理してみる。

# 安全確保行動としての避難の考え方 - 空間軸での整理 -



安全確保行動としての避難を移動の空間軸で整理すると「**その場に留まる(待避)**」、「**垂直移動**」、「**水平移動**」の3種類の行動に整理できるのではないかと。

## その場に留まる(待避)

概念例 待避 待機

## 垂直移動

概念例 2階避難 階上避難

## 水平移動

概念例 高台避難 知人宅避難 避難所避難 収容避難

### 一時的な避難

一時的に災害を  
逃れる場合の避難

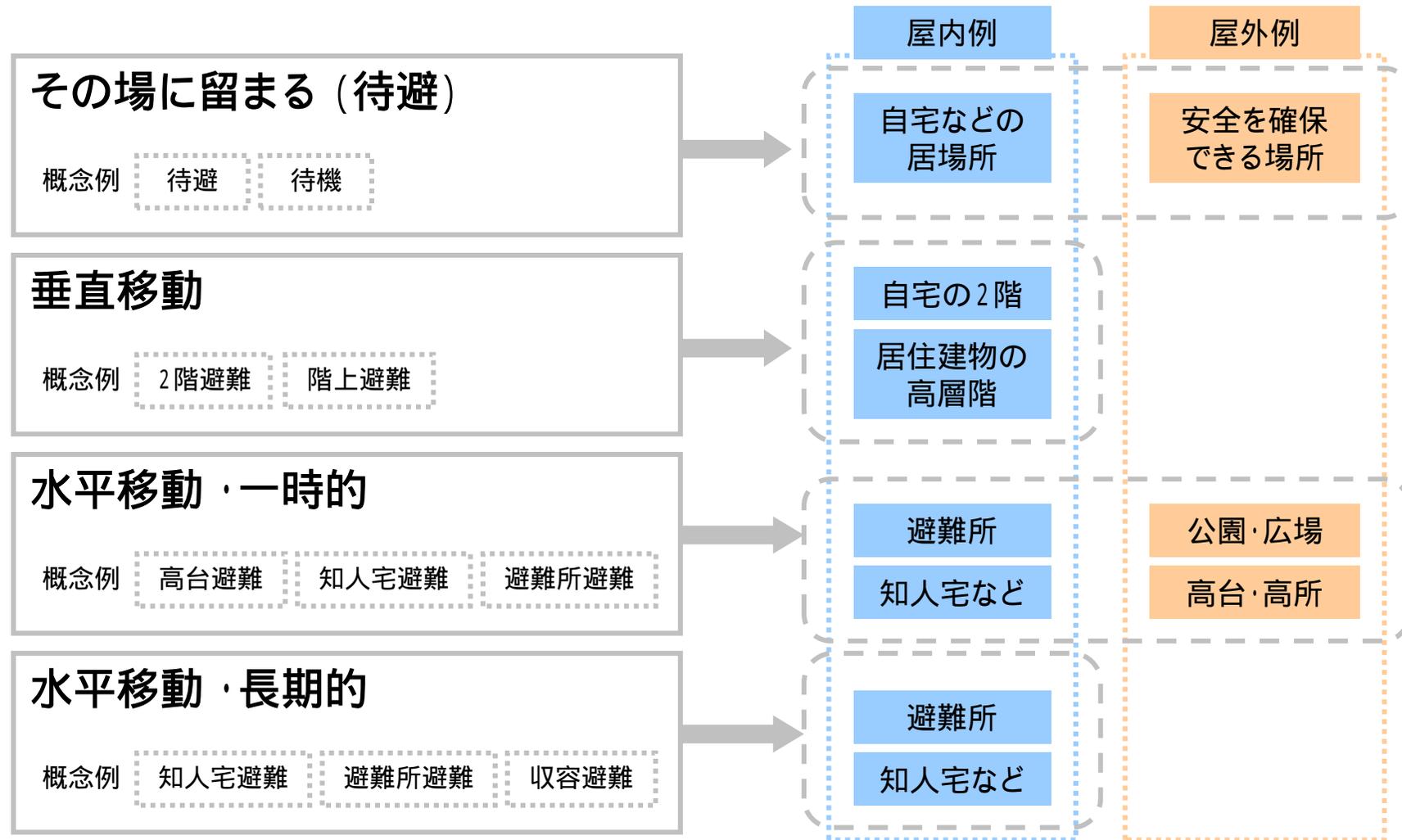
### 長期的な避難

住居地と異なる場所での生活を  
前提とした長時間にわたる避難

時間軸で整理すると、一時的に災害を逃れるための**一時的な避難**と住居地と異なる場所での生活を前提とした**長期的な避難**に整理できるのではないか。

# 安全確保行動としての避難の考え方

## - 避難先での整理 -



避難先で整理すると、**屋内への避難先**と**屋外への避難先**に整理できるのではないか。

## 安全確保行動としての避難の考え方 - まとめ -

安全確保行動	避難場所の例		説明
	屋内	屋外	
待避	自宅などの居場所	安全を確保できる場所	自宅などの居場所や安全を確保できる場所に留まること
垂直移動	自宅の2階、居住建物の高層階	/	切迫した状況において、屋内の2階以上に避難すること
水平移動 (一時的)	避難所 知人宅など	公園・広場 高台・高所	その場を立ち退き、近隣の少しでも安全な場所に一時的に避難すること
水平移動 (長期的)	避難所 知人宅など	/	住居地と異なる場所での生活を前提とし、指定避難所などに長期間避難をすること

### 3 . ハザードの種類別・状況別・規模別、 属性別の整理

## 避難の考え方の整理

これまでに整理された「避難」の考え方の整理例

安全確保行動として4つの行動パターンに整理

待避

垂直移動

水平移動(一時的)

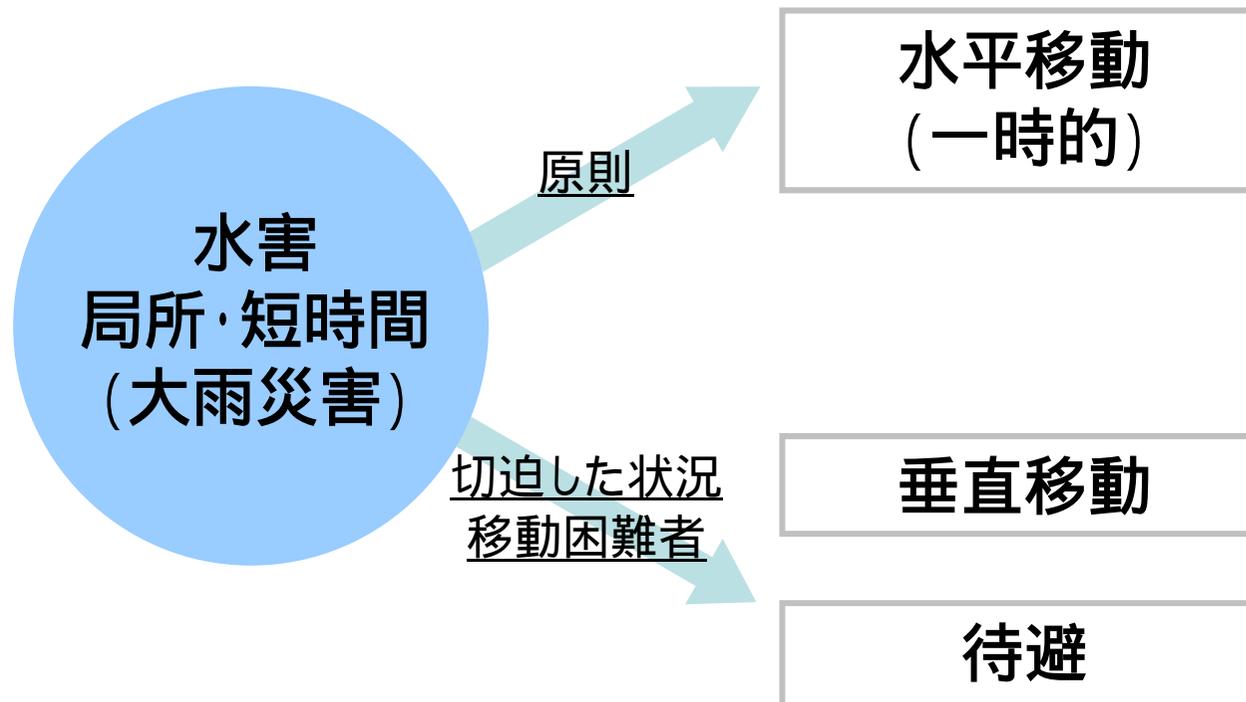
水平移動(長期的)



上記の4つの行動パターンをハザードの種類、その規模、個人の置かれた状況、個々人の属性等に応じて使い分けていくべきではないか。

# ハザードの種類別・規模別・状況別、属性別での整理

～ 整理イメージ ～



避難における留意点をハザードの種類別・規模別・状況別、属性別で整理する必要があるのではないか。

# ハザードの種類別・規模別・状況別、属性別分類例

ハザードの種類別(例)	規模別(例)	場所・状況別(例)	属性別(例)
水害 土砂災害 高潮 津波 地震 など	広域的 局所的 長期間 短期間 大規模 小規模 など	平地 地下 平屋・木造住宅 高台・高層マンション 勤務先 通勤中 車の運転中 社会福祉施設 への入所 など	高齢者 障がい者 乳幼児 傷病者 妊産婦 難病 外国人 など

上記のような分類でよいか。

# 水害の規模別・状況別避難の留意点(例)

	分類例	避難の留意点の一例
規模別	広域・長期間	大規模河川の決壊等による大規模水害などが想定される。堤防の近傍の住民や低地で氾らん水が集まる地区では特に速やかな避難行動が必要になる。(避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン)
	局所・短時間	大規模水害に比較し、浸水深は浅い傾向にあるが、夜間や激しい降雨時など危険な状況下で立退き避難する事態をできるだけ避け、安全を確保する。(大雨災害における避難のあり方等検討会報告書)
状況別	平地	氾らん水の影響で家屋が浸水するおそれがある地区に居住している人は身の安全を確保するための場所へ早期に避難する。(大雨災害における避難のあり方等検討会報告書)
	地下	館内放送などによる指示に従い、浸水に対し安全な避難経路を通り、指定された安全な避難先に避難する。(地下街等浸水時避難計画策定の手引き(案))
	高台・高層マンション	切迫した状況下では自宅や隣接建物の2階等へ緊急的に一時避難し、救助を待つことも選択肢として考えられる。(大雨災害における避難のあり方等検討会報告書)
	勤務先・通勤中	洪水流が激しく流れている状況下では屋外での移動は極力避けなければならない。(大雨災害における避難のあり方等検討会報告書)
	車の運転中	排気口から水が流入したり、運転を制御するコンピュータが冠水した場合には、自動車の運転は不能になるため、浸水時の自動車による避難は極力避ける。(大雨災害における避難のあり方等検討会報告書)

# 属性別避難の留意点(例)

	分類例	避難の留意点例
属性別	高齢者	介護が必要な場合は、援助が必要であることを近所の人などに申し出ておくこと。(災害時要援護者防災行動マニュアル 新宿区)
	障がい者(視覚)	災害時に近所の人に情報を聞くか、携帯電話などで正確な情報を確認する。家族や近所の人に支援を頼み、避難所へ向かうなどの行動をとること。(障害者と災害 災害時要援護者支援のための提言資料集)
	障がい者(聴覚)	自分の安否について情報を発信するとともに、周囲の人に自分の存在を知らせること。「防災カード(避難カード)」をあらかじめ準備しておく役に立つ。(障害者と災害 災害時要援護者支援のための提言資料集)
	乳幼児	乳幼児がいる人は子どものお気に入りのおもちゃやタオルなどを一緒に持ち出せると避難先で子どもが安心できる。(災害時要援護者防災行動マニュアル 新宿区)
	傷病者	被災した後の自分の状態を知らせる連絡先を決めておくこと。避難の際は近くに人がいるときは、安全な場所への誘導をお願いする。(災害時要援護者防災行動マニュアル 新宿区)
	妊産婦	避難する時は、焦らず転ばないように十分注意すること。避難先では妊娠中であることを伝え協力をしてもらうこと。(災害時要援護者防災行動マニュアル 新宿区)
	難病	人工呼吸器を使用しているケースにおいては、搬送のために、最低2人の呼吸ケアができる人が必要である。(災害時における難病患者支援マニュアル 静岡県)
	外国人	日本語が理解できないことなどにより情報収集が遅れ、地域で孤立するおそれがあるため、最低限必要な日本語を覚えておくなどの事前の準備が重要である。(災害時要援護者防災行動マニュアル 新宿区)

## 参考

## 避難の基本的な考え方

(大雨災害における避難のあり方等検討会報告書(平成22年)より)

### 適切な情報の取得

避難行動の選択に先立ち、適切な情報を取得する。

### 状況に応じた判断

住民一人ひとりが状況に応じて自ら判断し、適切な行動を選択すべき。

### 自らの「いのちを守る」ための行動

- ・大雨時の避難行動は、夜間や激しい降雨時、道路冠水時など、**危険な状況下で立ち退き避難する事態をできるだけ避け**、安全を確保すべき。
- ・排気口から水が流入したり、運転を制御するコンピュータが冠水した場合には、自動車の運転は不能になるため、**浸水時の自動車による避難は極力避ける**べき。

### 危険な状況下での避難の回避

危険が切迫した状況下では、**指定された避難場所への移動だけを考えるのではなく、自らの「いのちを守る」ために最低限必要な行動を選択**すべき。

## 4. 次回の検討課題(予定)

# 次回の検討項目案—市町村長の権限の整理—

災害発生のおそれ	強	弱	強制力	強	弱
類型	内容		根拠条文等		
警戒区域の設定	警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずる		災害対策基本法 第63条 罰則あり		
避難指示	被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、「勧告」よりも拘束力が強く、居住者等を避難のため立ち退かせるための行為		災害対策基本法 第60条		
避難勧告	その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧めまたは促す行為		災害対策基本法 第60条		
避難準備情報 (要援護者避難情報)	<ul style="list-style-type: none"> <li>要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始)</li> <li>上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始</li> </ul>		避難勧告等の判断・伝達マニュアル 作成ガイドライン (平成17年3月)		
自主避難の呼びかけ	(各市町村において独自に行っているもの)		なし		

避難指示と避難勧告をどのように使い分けていくべきか？  
 避難準備情報(要援護者避難情報)はどのように活用されていくべきか？  
 避難準備情報や自主避難の呼びかけを法律などで位置付けるべきか？  
 自主避難の呼びかけについて行政はどのように位置付けるべきか？