

中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」第3回までの論点整理(案)

検討課題 課題1 避難の考え方の明確化

(1) 災害対策基本法制定後の社会情勢の変化等

- 現在は制定時と比べ、木造から鉄筋コンクリート、また、平屋から2階以上といった住居構造は変化しており、かつての木造住宅と比較し、氾らん流等の外力への耐性を増しており、建物内での垂直方向への避難行動も選択肢のひとつとなっている。
- テレビ、パソコン、携帯電話等情報受発信手段の拡大は、避難を判断するに当たっての情報量の増加と多様化をもたらしている。
- 自動車の普及は、避難行動を徒歩から自動車に転換させる一方で、自動車移動中の犠牲者の発生や避難時の交通渋滞など新たな課題が発生している。
- 安全性のより高まった家屋の普及、多角的な情報の入手、移動の迅速性は、災害対策基本法制定時の「住民の責務」としての「避難についての協力」の具現化に役立つ一方で、近年の被災事例からは、提供される情報から我が身の安全・危険を評価することができていないこと、また、自己の置かれた状況下での適切な避難行動が選択されていないことがうかがえる。

(2) 時代とともに変化する「避難」の考え方

- 1923年の関東大震災での死者は10万人以上にのぼり、そのほとんどが延焼火災による焼死であったことから、以降、避難の想定は、地震によって発生する延焼火災からいのちを守るための避難地を確保することに向けられた。

広域避難地の指定と広域避難路の整備のほか、広域避難が必要かどうかを見極めるために、集団で広域避難地に向かうための近隣の住民等が一時的に集合する場所として「一次避難地」「一時(いつとき)避難所」の整備が進められた。

- 地震や火山災害の場合には、戻るべき自宅を失う被災者が大量に発生する可能性があり、そのため収容避難の期間も 7 日以上になることもあったところ、1995 年の阪神淡路大震災では、広域にライフラインが機能を停止したことから、最大 32 万人もの避難者が最大 1,000 カ所の避難所で、最長 7 ケ月にわたっての避難生活を余儀なくされ、これまでの広域避難中心の「避難」の考え方に対して、新たに「収容避難所」の確保・運営という問題が提起されるに至った。
- 上記 2 つの災害を経験し、住民や自治体の防災担当者にとって、避難所は、被災者の日常生活を支援するための収容避難所の性格を備えるなど地域の防災拠点の役割を担い、「避難」といえば指定された避難所に移動すること、避難計画といえば収容避難所の整備を意味することとなった。
- 平成 16 年の新潟、福島及び福井豪雨では、避難勧告・避難指示が発令されなかったこと、あるいは発令されてもそのタイミングが遅れたことの課題が提起された。
- また、被災者の多くが高齢者など、災害情報の入手や避難行動の面でハンディをもった方々であったことから、これら災害時に自力での迅速な避難行動をとることが困難とされる災害時要援護者に対する避難支援対策が課題となった。
- 政府においては、災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討を進め、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（以下「避難勧告等ガイドライン」という。）」等を取りまとめた。
- 「避難勧告等ガイドライン」には、市町村長が避難勧告及び避難指示を発令するための客観的で具体的な基準を定めること、避難勧告・指示を発令する前に避難準備情報（イコール災害時要援護者避難勧告）を出すことが盛り込まれた。
- しかし、当時の検討においては、短時間の大雨に対する認識は必ずしも十分でなく、また、住民の適切な避難を実現するためには、自助、共助、公助の適切な役割分担が必要であることの言及が乏しく、適切な避

難を実現するための全体像を十分に示すものとはなっていなかった。

- 平成 21 年台風第 9 号による兵庫県佐用町を中心とした豪雨災害では、激しい降雨と浸水のある中で避難場所への避難が行われたことにより、被災したと考えられる事例がみられた。
- 平成 22 年 3 月大雨災害における避難のあり方等検討会報告書では、「住民にとっての避難イメージは、・・・中略・・・あらかじめ指定された小中学校などの避難所に移動することが最善であるとの固定化したイメージに従って、夜間や降雨時、あるいは道路が浸水しているような悪条件にもかかわらず自宅から立退き避難し、その結果、被災している事例があると考えられる。」としている。

(3) 「避難」の用例の整理

- 災害対策基本法や他の法律、防災基本計画、地域防災計画や国の指導においては、「避難」には、「危険を避ける意味」と「住居の滅失による収容避難の意味」の双方が用いられている。
- 「避難」とは「難を避ける」ことが本意である。災難を避けるという目的を達成するための手段としての安全確保行動として「避難」を整理してみてはどうか。

(4) 「避難」の行動パターン

- 避難とは立退きを前提としたものであるといった意識が国民や市町村の担当者に刷り込まれているのであれば、避難の概念がこれに留まらないことを示す必要がある。
- 避難行動のパターンの選択肢には、空間軸・時間軸・避難先（場所）で整理をすると、「その場に留まる（待避）」「垂直移動」「水平移動（一時的）」「水平移動（長期的）」の 4 つの選択肢がある。
- これまでの立退き避難に対して垂直避難を強調するのではなく、避難方法の選択肢のバラエティを国民に示し、各国民が置かれた場所や状況を踏まえて適切な避難方法を選択できるようにする必要がある。
- 垂直避難が有効なのは浸水を想定した水害に限られ、屋上への避難は風が強い場合は適当でなく、土砂災害のハザードに対しては推奨できない

いことから、垂直避難はあくまで次善の策として考えるべきである。

- 避難のあり方は、ハザードの種類と状況によって変わるということを強調すべきである。
 - 状況が切迫しているのかどうか、時間的余裕があるのかどうかなど、避難のあり方はリードタイムの長短によって変わるものである。
 - 避難の指針を提示するに当たっては、避難の考え方についての例示を細かく設定し過ぎると混乱を招くおそれがあるため、例示の仕方を工夫する必要がある。
- (5) 各自が適切な避難行動を自己選択できるための判断能力を持つ必要がある。
- 災害対策基本法が制定されて 50 年経った現在、市町村による住民への情報提供などの支援が増す一方で、住民の自己責任の所在が曖昧になっており、さらには、自己判断できない状況もあり、「自助」原則が後退しているという現状を国民や市町村に示す必要がある。
 - 自己判断による避難行動は、外生的な判断と内生的な判断の 2 つのキーワードで整理できる。外生的な判断とは、ある程度ハザードが決まれば、どこが安全な場所かが決まるものであり、行政などが提供可能である。一方、内生的な判断では、各場面で個人の置かれた状況での臨機応変の判断が必要である。
 - 国民の危険に対する認識や判断能力がどの程度あるのか検証した上で、一人ひとりが適切な避難行動を選択できるようにするための施策についての検討が必要である。
 - 国民にとって馴染みの深い消防法に基づく避難訓練などを活用し、避難のあり方や国民の意識付けを考える必要がある。
 - 住民には自らの命を守り抜く知恵を伴った自助意識が求められている。
- (6) 適切な行動の選択を促すためには、公的機関や周辺の支援者による様々なサポートが必要である。

- 安全な行動を促進するための適切な情報の一つに避難勧告がある。その位置づけを含め、避難準備情報の在り方、自主避難の扱い、避難指示との関係について検討が必要である。
- 支援の中には様々な支援があって、情報だけでなく、個人ができない移動手段の提供もある。
- 国民が納得して行動していただくのが基本である。その前段に至るまでに、どこまで行政が支援するかについてはいろいろなバリエーションがあり、その時々々の社会状況に応じて変わるものである。
- 適切な選択に資する情報の内容や受発信方法を整理することが重要である。
- 災害時要援護者の分類を網羅的に整理するのは困難であるが、最低でも、行動が不自由な要援護者とコミュニケーションに支障がある要援護者の区分が必要である。
- 災害時要援護者の分類については、避難の際に支援者が必要かどうか、つまり、日常的に支援者がいないと生活が成り立たないか否かという点で大きく分類してみてもどうか。