

第 2 回 津波避難ビル等に係るガイドライン検討会

津波避難ビル等の利用・運営に係る留意点について

～ 利 用 ・ 運 営 方 法 ～

平成 16 年 12 月 16 日（木）

事 務 局

1.1.1 津波避難ビルへの避難計画（津波避難ビル等までの避難過程について）

1) 避難時期

（1）避難勧告・避難指示の発令基準

- ・津波警報発令を避難開始時期とするが、震度4以上または弱い揺れであっても継続時間が長い地震に対しても津波の危険性が高いため避難開始とする

（2）自主避難の判断基準

- ・津波警報以外に津波到達時間が短い場合に備え、自主避難を行う基準を設定する

2) 施錠の解錠

（1）施錠の解錠

- ・施錠の解錠は、管理者が24時間待機の有無で個別に取り決める また確実に迅速に解錠できるように住民、自主防災組織、町内会等も含めて協議を行う

（2）緊急時の対応について

- ・万一事前に決めた主体による施錠の解錠が困難な場合の対応について確認する

3) 津波避難ビル等への誘導

（1）サインシステム・ピクトグラムの様式

- ・津波避難ビル等の誘導方法として、ピクトグラム等の設置が望ましい ピクトグラムについては混乱のないように全国共通で標準化されたものを採用する

1.1.2 津波避難ビル等における運営（津波避難ビル等内における避難について）

1) 津波避難ビル等内の運営方針

（1）津波避難ビル等の利用・運営期間等について

- ・基本的に避難勧告・避難指示の発令時から避難勧告・避難指示が解除されるまでの期間を利用・運営期間とする

（2）津波避難ビル等における運営主体

- ・基本的に地域住民や自主防災組織が運営する 自治体職員は可能な限り運営に参加する

（3）津波避難ビル等における運営内容

- ・対策本部等との連絡、負傷者等に対する応急措置、収容すべき住民を対象とした安否確認等を可能な限り行う

（4）情報伝達手段

- ・基本は防災無線、防災行政無線、携帯ラジオの準備を行い、可能であれば電話・FAX、インターネット等の準備が望ましい

2) 二次避難場所への移動

（1）津波避難ビル等からの帰宅または二次避難場所への移動

- ・津波避難ビル等はあくまでも一時避難場所として利用し、安全確認が取れ次第帰宅、または二次避難場所への移動を開始する

1 津波避難ビル等の利用・運営に係る留意点

1.1 利用・運営方法

1.1.1 津波避難ビルへの避難計画

1

避難時期

避難勧告・避難指示を発令する基準、または自主避難を実施する基準を満たした状況を、避難時期とする。下記に避難時期の設定を示す。避難勧告・避難指示は震度 4 以上の揺れ、または継続時間が長い地震が発生した場合に発令することを基本とする。また、津波到達まで時間的余裕がない場合に備え、自主避難の基準を設定・周知する。

基本方針

(1) 避難勧告・避難指示の発令基準

強い地震（震度 4 程度以上）を感じたとき、又は弱い地震であっても長い時間ゆっくりとした揺れを感じたときには、必要と認められる場合、避難困難地域内の住民等に対して津波避難ビル等への避難を勧告・指示する。

よって、地震発生後、報道機関等から津波警報が放送されたときには、避難困難地域内の住民等は津波避難ビル等へ避難を開始する。

(2) 自主避難の判断基準

津波到達まで時間的余裕のない場合に備えて、自主避難の判断基準を設定し、ワークショップ等の中で自主避難の必要性や避難基準を周知し自主避難を実施可能なようにしておくことが望ましい。

解 説

(1) 避難勧告・避難指示の発令基準

地震発生後、津波による避難勧告・避難指示が発令された場合、直ちに避難ビル等に向けて避難を開始する。避難勧告・避難指示の発令基準としては、以下が考えられる。

津波警報（気象庁発令）を認知した場合又は、津波警報の通知を受けた場合

強い地震を感じたとき又は弱い地震であっても長い時間ゆっくり揺れを感じた場合

法令の規定により自ら災害に関する警報をした場合

➤ ヒアリング結果

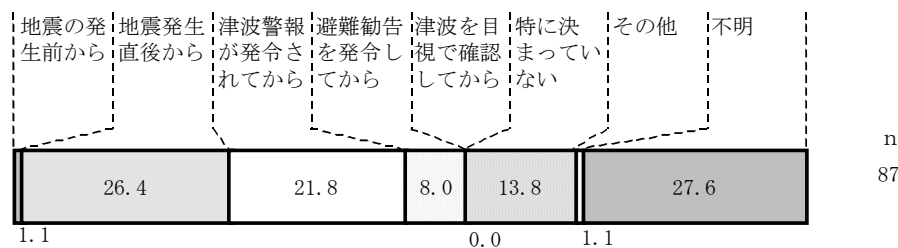
- 「震度 4 以上の強い地震や、1 分以上の長い揺れを感じたら避難」するよう地域住民に対して啓発している。特に避難ビルの管理者に対しては、（日中であれば）屋上への鍵をあけることについてもお願いしている。（和歌山県串本町）
- 津波警報により避難勧告、大津波警報により避難指示を発令する。それに従い、住民は避難行動を実施するようになっている。（宮城県志津川町）
- 今後明記する予定であるが、津波警報発令時に避難勧告、大津波警報発令時に避難指示を発令するように調整中である。津波注意報発令時においても、海岸部に近づかないよう注意を呼びかける旨、明記する予定である。（宮城県気仙沼市）
- 津波警報が発令されたら避難する。（沖縄県石垣市）
- 震度 4 以下であっても、揺れが長く続くようであれば津波の危険性があるため広報を行うようにしている。（沖縄県石垣市）

➤ アンケート調査

Q. それら施設を避難所として利用・運営するのは概ねいつごろからとされていますか（○は1つ）（Q28）

- 避難所として利用・運営する時期については、『地震発生直後から』、『津波警報が発令されてから』、『避難勧告を発令してから』との回答が、合わせて 56.2%であった。

Q28 避難所として利用・運営する時期



(2) 自主避難の判断基準

津波の波源域が沿岸付近の場合には、津波到達までに時間的余裕がなく、津波警報や避難指示等を待たずに、自主避難を行うための判断基準を設定する必要がある。

自主避難の判断基準については、以下が考えられる。

- 強い地震（震度4程度以上）の揺れまたは弱い地震でも長い間ゆっくりとした揺れを感じた場合
- 地震を感じなくても、津波警報が発表された場合

等

なお、自主避難の判断基準の周知に際しては、ワークショップ等を活用して、津波発生 of 仕組みや性質、自主避難の必要性等について、住民の理解を十分に深め、自主避難の円滑な実施を可能にしておくことが望ましい。

津波避難ビル等へ避難するにあたって施錠の解錠は、施設の管理者もしくは町内会、自主防災組織が行うものとする。下記に施錠の解錠について示す。施錠の解錠については、管理者または、町内会、自主防災組織等が行うことを協議・調整する。

基本方針

(1) 施錠の解錠

避難勧告・避難指示の発令、又は市区町村が独自に設定した自主避難基準到達時には、同時に津波避難ビル等の施錠を解錠し、津波避難ビル等内への避難を開始する。施錠の解錠は以下のものを行う。

- ・管理者（委託者）が常駐（24 時間体制）している際は、管理者（委託者）が施錠の解錠を行うことを協議・調整する。
- ・管理者（委託者）が常駐（24 時間体制）でない場合は、地区・学区内の町内会・自主防災組織等が施錠の解錠を行うことを協議・調整する。

(2) 緊急時の対応について

円滑に施錠の解錠が実施されなかった場合、緊急的な措置により津波避難ビル等への避難も可能なよう、管理者・地域・市区町村との間で事前に協議する。

解 説

(1) 施錠の解錠（利用・運営主体が明確な場合）

避難勧告・避難指示の発令、または避難基準に到達した場合には、住民が避難を開始するため、津波避難ビルでは避難住民を収容するために、施錠の解錠を行う。施錠の解錠においては、津波避難ビル等の管理者が常駐している場合としていない場合、それぞれにおいて施錠の解錠方法を定める。また、施錠の解錠方法については、住民との協議や当該地区の避難住民への周知の徹底を行う必要がある。

(a) 津波避難ビル等に管理者（委託者）が常駐（24 時間体制）している場合

津波避難ビル等への避難が開始される場合、津波避難ビル等の管理者（委託者）が避難場所（屋上や各フロアの避難可能な場所）への入口の施錠の解錠を行うことを協議・調整する。

(b) 津波避難ビル等に管理者（委託者）が常駐（24 時間体制）していない場合

管理者（委託者）が常駐していない施設の場合は、自治体の職員や消防団が施錠の解錠を行うことが望ましいが、地震発生後の状況において、当該施設への移動の危険性や施設数に対する職員数の不足なども考えられる

ため、基本的には、当該津波避難ビル等への避難を行う地区の町内会または自主防災組織等が施錠の解錠を行うことを協議・調整する。なお、町内会または自主防災組織等以外の関係者が施錠の解錠を行うことが迅速且つ確実な場合は、十分な協議や検討の上、施錠の解錠を行う主体（鍵の管理者）を決めることができる。

➤ ヒアリング結果

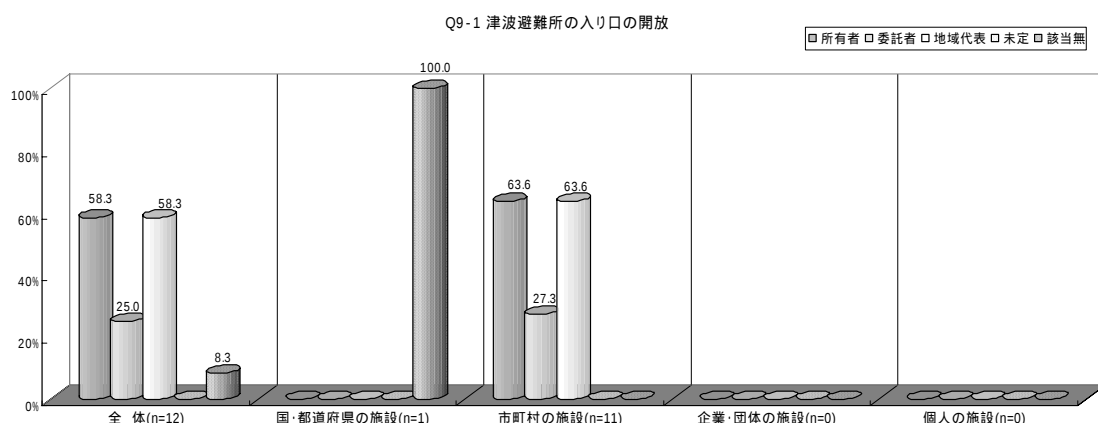
- 鍵の管理については、基本的にはそれぞれの建物に 24 時間在中の管理人がいるので、管理人がカギを開けて避難者を建物内に入れるようにする。（神奈川県藤沢市）
- 24 時間常駐の管理者がいる場合は管理者が開ける。（神奈川県藤沢市）
- 施錠の解錠については、ビルの所有者と、地域の自主防災会とで確認を行っており、地域によっては、自主防災組織が鍵を預かっているケースもある。（静岡県静岡市）
- 将来的にはカギの管理を自主防災組織にお願いしたいと考えている。（和歌山県串本町）

➤ アンケート調査結果

Q. それら施設の入り口は、誰が開放することになっていますか。

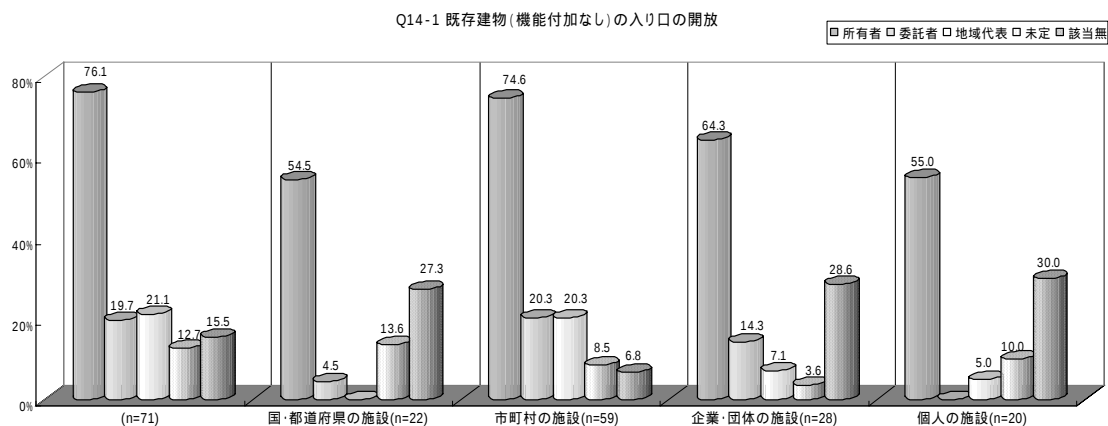
○津波避難目的で整備された構造物・建物の場合（Q9-1）

- 津波避難所の入り口の開放については、全体で見ると、『所有者』『地域代表』との回答が最も多く、全体の 58.3%（7 件）であった。
- 次いで、『委託者（25.0%・3 件）』の順であった。



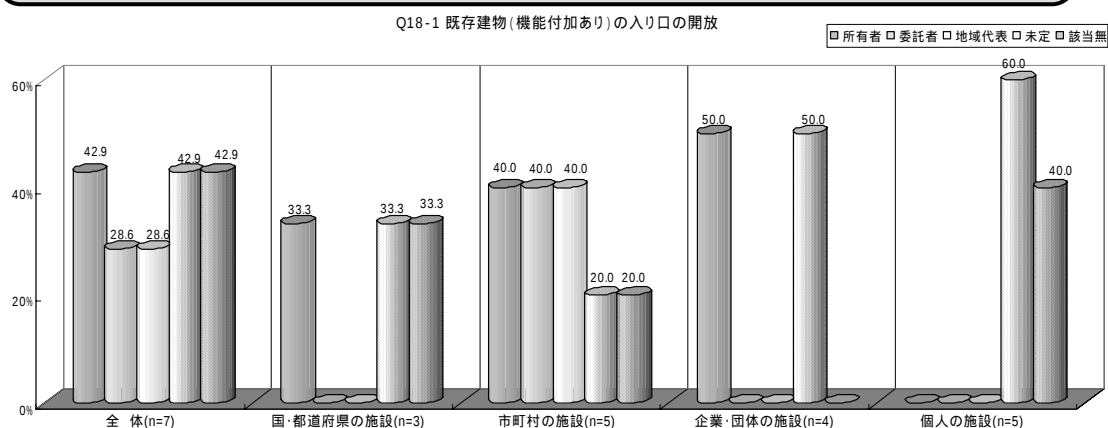
○既存の建物を管理者との協議の上、指定した場合（Q14-1）

- 既存建物（機能付加なし）の入りの開放については、全体で見ると『所有者』との回答が最も多く、76.1%であった。
- 次いで、『委託者（21.1%）』、『委託者（19.7%）』の順であった。



○既存の建物に、新たに標識や階段などの津波避難機能を付加して指定した場合（Q18-1）

- 既存建物（機能付加あり）の入りの開放については、全体で見ると『所有者』との回答が最も多く、42.9%（3件）であった。
- 次いで、『委託者（28.6%・2件）』、『地域代表（28.6%・2件）』の順であった。



(2) 緊急時の対応について

津波避難ビル等への避難を開始するにあたって、津波避難ビル等の管理者または、地区の町内会・自主防災組織や事前に取り決めている鍵の管理者が津波避難ビル等の施錠を解錠できない場合、やむ終えない緊急の措置として、施錠の解錠以外の安全な津波避難ビル等への入り方や、その際の器物の破損等について、事前に津波避難ビル等の管理者、地区住民や市区町村担当者が協議を行っておく必要がある。

➤ ヒアリング結果

- 緊急的な対応措置を図ることになる可能性が高い。（県の合同庁舎や高校など）（宮城県気仙沼市）
- 24 時間体制でない限り、基本は入り口部分を壊して入るのが現実的だと考えている。（高知県高知市）

津波避難ビル等への円滑な避難、ならびに津波避難ビル等としての指定施設であることの周知・啓発を目的として、案内看板（サインシステム・ピクトグラム等）を設置する。下記にサインシステム・ピクトグラム等について示す。サインシステム・ピクトグラム等は、標準化されたものを津波避難ビル等の誘導路、入口付近に設置する。

基本方針

(1) サインシステム・ピクトグラム等の設置

津波避難ビル等までの誘導と入口の表示については、案内看板（サインシステム・ピクトグラム）等の設置が望ましい。

(2) サインシステム・ピクトグラム等の様式

津波避難ビル等として指定・整備された施設を地域住民等や観光客等の外来者も認知できるようなサインシステム・ピクトグラム等にするために、地域独自のものではなく、標準化された表現のものを利用することが望ましい。

解 説

(1) サインシステム・ピクトグラム等の設置

観光客等の地理不案内で津波の認識が低い外来者に対しては、海拔・津波浸水予想地域・具体的な津波来襲時間や高さの表示、避難方向（誘導）や避難場所を示した案内看板（サインシステム・ピクトグラム）等の設置が必要である。特に津波避難ビル等までの誘導と入口の表示については、周辺住民への周知・啓発効果や避難時の混乱を防ぐためにも案内看板（サインシステム・ピクトグラム）等の設置が望ましい。

(2) サインシステム・ピクトグラム等の様式

津波避難ビル等として指定・整備された施設を地域住民等や観光客等の外来者も認知できるようなサインシステム・ピクトグラム等については、全国共通の表現を利用することが望ましい。現在、デザインについては別途検討中である。

➤ ヒアリング結果

- 避難看板の取り付けについては、行政による費用負担が必要と認識している。（高知県高知市）
- 避難場所の案内板や表示板、注意書きについては、これから順次実施していく予定である。（高知県須崎市）

➤ アンケート調査結果

Q. それら施設を津波からの避難所として指定したのち、施設に対して新たに機能を付加させたものはどのようなものでしょうか。（Q15）

- 既存建物（機能付加あり）に新たに付加させた機能については、『津波用避難所としての標識（屋外）』との回答が最も多く、71.4%（5件）であった。

1.1.2 津波避難ビル等における運営

1 津波避難ビル等内の運営方針

津波避難ビル等内での防災体制（暫定的なもの）は地域住民が中心となった町内会、自主防災組織によって行うものとする。下記に運営方針を示す。運営期間は避難勧告・避難指示発令時から津波警報・注意報の解除までを指し、運営主体の基本は地域住民が中心となった町内会、自主防災組織等が行う。

基本方針

（１）津波避難ビル等の利用・運営期間等について

避難開始時期から津波警報・注意報が解除されるまでの期間を利用・運営期間とする。なお、津波到達予想時間が短い地域においては、地震発生直後より利用・運営期間が開始されるように設定する必要がある。

（２）津波避難ビル等における運営主体

（１）で定めた設定期間中において、津波避難ビル内で各種運営、全体統括等の責務を担う責任者は、基本的には地域住民が中心となった町内会もしくは自主防災組織等によって運営する。

（３）津波避難ビル等における運営内容

対策本部等との連絡、負傷者等に対する応急措置、収容すべき住民を対象とした安否確認等を運営者が主体となって行う。

（４）情報伝達手段

防災行政無線、携帯ラジオを基本として準備する。

解 説

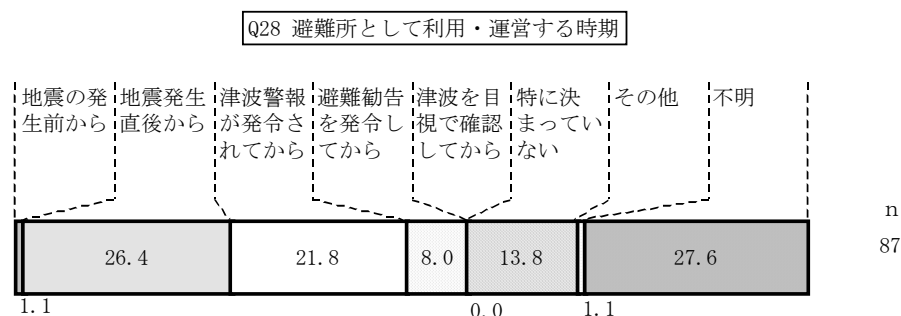
（１）津波避難ビル等の利用・運営期間について

津波避難ビル等の利用・運営期間については、基本的に避難勧告・避難指示の発令時から津波警報・注意報が解除されるまでの期間を指す。なお、地震到達予想時間が短く津波被害の大きいと考えられる市区町村については、地震発生直後からの津波避難ビル等の利用開始ができるよう、自主避難に対応した津波避難ビル等の利用・運営期間の開始時期とする。

➤ アンケート調査結果

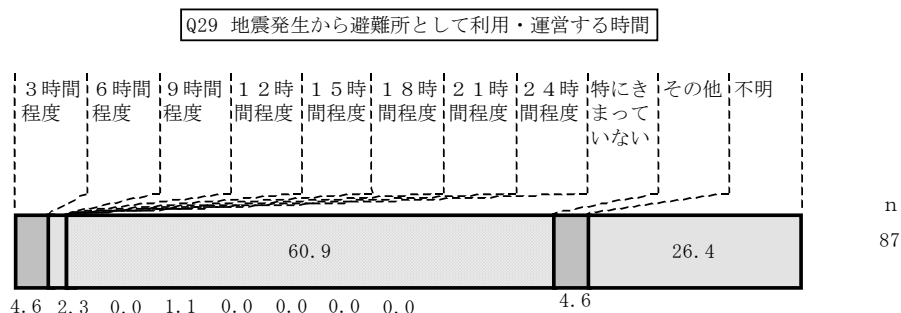
Q. それら施設を避難所として利用・運営するのは概ねいつごろからと
いますか。 (Q28)

- 避難所として利用・運営する時期については、『地震発生直後から』との回答が最も多く、26.4%であった。
- 次いで、『津波警報が発令されてから (21.8%)』、『特に決ま
っていない (13.8%)』の順であった。



Q. それら施設は、地震発生から概ね何時間程度、避難所として利用・運
営することとなっていますか。 (Q29)

- 地震発生から避難所として利用・運営する時間については、『特に決
まっていない』との回答が最も多く、60.9%であった。
- 次いで、『3 時間程度 (4.6%)』、『6 時間程度 (2.3%)』の順であ
った。



(2) 津波避難ビル等における運営主体

津波避難ビル等の避難活動における運営主体は、地震発生時の混乱・安全、時間的制限、避難場所に対する職員数の制限を考慮し、基本的には地域住民が中心となった町内会もしくは自主防災組織等によって運営を行う。なお、職員数、対応時間に余裕がある場合は、市区町村の職員が運営もしくは運営補助を行うことが望ましい。

各津波避難ビル等の運営主体については、地区住民とのワークショップ等によって事前協議のもと、調整を行う。また、避難訓練等においても実施体制の確立について十分な準備を行う必要がある。

(3) 津波避難ビル等における運営内容

津波避難ビル等での避難活動中の各運営内容について以下のように定める。

情報連絡（情報収集、状況報告等）

避難時における警報等や地震、津波の今後の見通しとそれに伴う被害状況等について情報収集を行う。また、当該の津波避難ビル等における状況（収容人数、負傷者数等）について市区町村（防災担当や災害対策本部等）に対して報告を行い、必要であれば応援要請を行う。

応急措置

地震発生時や津波避難ビル等までの避難の途中において住民が負傷した場合、応急措置として手当を行う。そのために運営主体の関係者は簡単な処置のために事前に応急措置の知識・技術についての習得を行う必要がある。ただし、重症人・重病人が発生している場合は直ちに最寄りの医療施設への移送の手配を行う。

安否確認

事前に避難活動についてのワークショップにおいて作成した津波避難ビル等に避難する住民のリスト等があれば、それを参考に安否確認を行うことが望ましい。

その他

非常時には、住民のパニック・心理的な障害に対するケアや、高齢者・子供・障害者といった災害弱者に対する配慮ある対応を行う必要がある。そのため、地震や津波の対応ハンドブックの作成や、防災訓練・講習会等における災害弱者等への研修等を行うことが望ましい。

(4) 情報伝達手段

津波避難ビル等の避難中における、情報伝達手段として、防災行政無線、携帯ラジオを基本として準備する必要がある。また、可能であればテレビ、電話・FAX、インターネット等についても準備を進める方が望ましい。ただ

し、地震・津波の影響により電源の確保が難しくなることや電波等の輻輳も考えられるため、補助電源の準備やその他の情報伝達手段の確保について事前にワークショップ等で検討を行っておく必要がある。

➤ ヒアリング結果

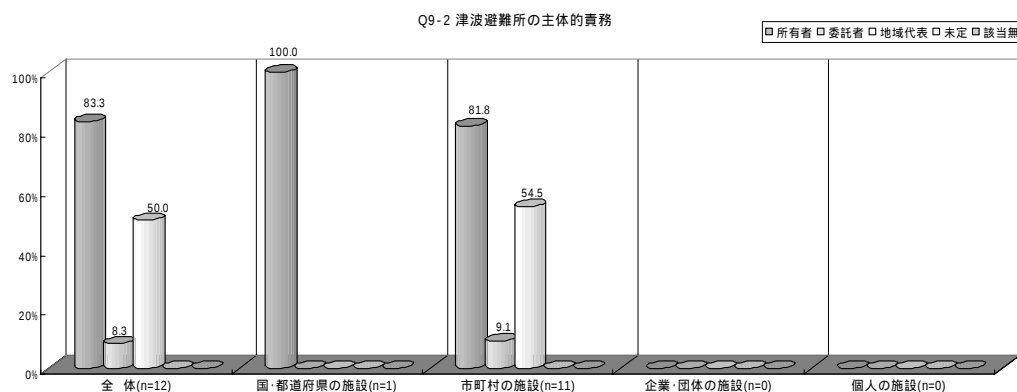
- 地域の自主防災組織との協力で、必要に応じて避難所運営を実施する。（静岡県静岡市）
- 生存確認の実施、情報収集を行うが、職員が実際に避難ビルに出向いて主体的に運営にあたるのは難しいだろうと考えている。（和歌山県串本町）
- 津波避難ビルについては、職員を派遣するものの、実質的な運営主体は各管理者となるだろう。（宮城県志津川町）
- 民間ビルへの職員派遣は、職員数の問題、津波到達時間の問題があるため、現実的でないと考えている。国や県の施設については、それぞれ施設管理者の指示に従うことになる。津波避難ビルの自主的な運営を念頭に置き、今後の自主防災組織の普及が重要な鍵を握っている（現在の自主防災組織は広域的であり、もう少しローカルレベルでの組織運営を図れるようにしたい。）。（宮城県気仙沼市）
- 避難時の情報伝達、連絡、指示等については、地震発生から津波到達までの時間的な制約が大きく、地元任せざるを得ないだろうと考えている。（高知県高知市）

➤ アンケート調査結果

Q. 施設を避難所として利用・運営する場合、誰が主体的にその責務を担うことになりますか。

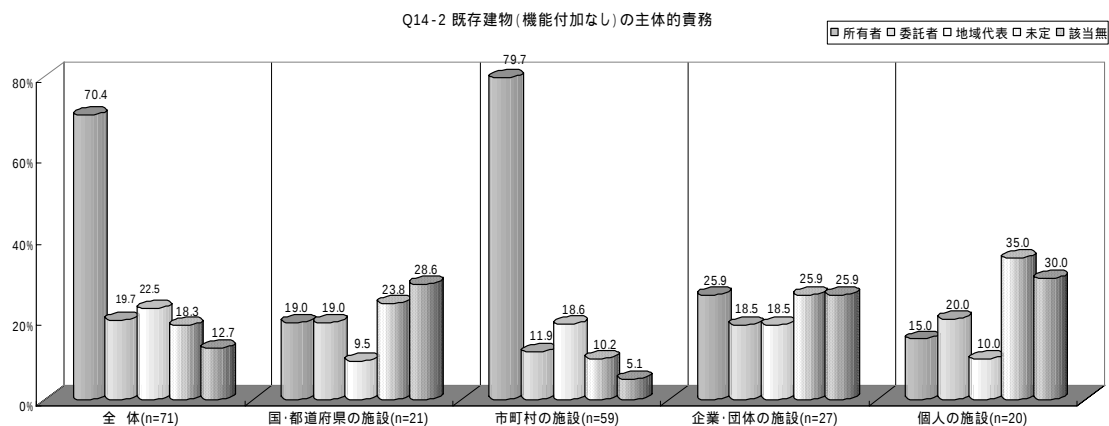
○津波避難目的で整備された構造物・建物の場合（Q9-2）

- 津波避難所の主体的責務については、全体で見ると、『所有者』との回答が最も多く、全体の 83.3%であった。
- 次いで、『地域代表（50.0%）』『委託者（8.3%）』の順であった。



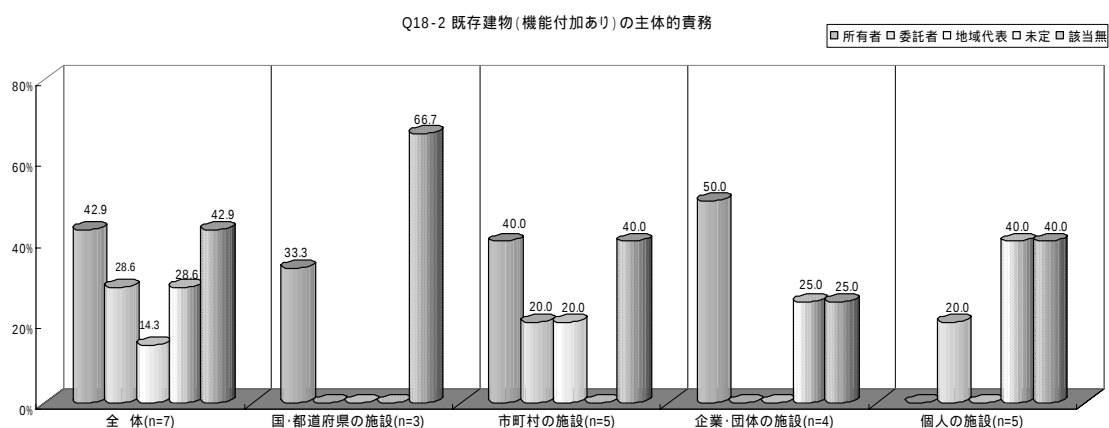
○既存の建物を管理者との協議の上、指定した場合（Q14-2）

- 既存建物（機能付加なし）の主体的責務については、全体で見ると、『所有者』との回答が最も多く、全体の 48.0%であった。
- 次いで、『未定（19.7%）』、『委託者（15.7%）』、『地域代表（15.7%）』の順であった。



○既存の建物に、新たに標識や階段などの津波避難機能を付加して指定した場合(Q18-2)

- 既存建物（機能付加あり）の主体的責務については、全体で見ると、『所有者』との回答が最も多く、全体の 29.4%であった。
- 次いで、『未定（17.6%）』、『委託者（11.8%）』の順であった。



津波避難ビル等が一時避難場所として位置付けられている場合は、安全が確認されれば津波避難困難地域外への二次避難もしくは帰宅を行う。下記に二次避難場所への移動について示す。津波避難ビル等からの帰宅、二次避難は津波警報の解除を基準とする。

基本方針

(1) 津波避難ビル等からの帰宅または二次避難場所への移動

津波避難ビル等のうち、あくまでも緊急的な避難を目的とした場合は、津波避難ビル等を一時避難場所として位置づける。運営者は市区町村に対して、津波による危険性から回避されたことを確認した後、津波避難ビル等から帰宅もしくは二次避難場所への移動を誘導する。

解 説

(1) 津波避難ビル等からの帰宅または二次避難場所への移動

津波警報・津波注意報の解除により、津波避難ビル等からの帰宅または、二次避難場所へ移動する。ただし、市町村が津波予報の切り替え（津波警報から津波注意報への切り替え）、海面監視による津波の状況等を判断し、避難勧告・避難指示の発令対象となっている範囲（地域）を段階的に縮小する場合は、津波警報・津波注意報の解除前での津波避難ビル等からの移動を妨げるものではない。

津波避難ビル等からの帰宅または、二次避難場所への移動の判断については、市区町村（防災担当者や災害対策本部等）への連絡・指示を確認後、避難住民へ指示を出す。

➤ ヒアリング結果

- 避難解除になったときに、二次避難施設への誘導を行う。（神奈川県藤沢市）
- 津波警報が解除されたり、危険ランクが下がるような状態となった場合においては、津波指定避難所への避難等を開始することになると思う。（宮城県志津川町）
- 災害時の本来の役割の障害となるため長時間の一時避難は難しいため、安全が確保が確認され次第、順次二次避難場所である津波指定避難所への避難を行うこととなっている。（宮城県志津川町）
- 警報解除、更には市で独自に整備している津波計の水位変動を確認した後、（避難所への）二次的な避難を実施すべきか、帰宅可能か方針を判断する。（宮城県気仙沼市）
- 津波避難ビルから小中学校（二次避難）への避難は、防災行政無線（固定系）によって連絡することになると思う。（高知県高知市）