

平成24年 8月17日  
内閣官房東日本大震災対応総括室  
内閣府（防災担当）

## 東日本大震災時の地震・津波避難に関する 避難支援者へのヒアリング調査の結果について（速報）

内閣官房東日本大震災対応総括室及び内閣府（防災担当）では、東日本大震災時の地震・津波避難について、被災者・各関係者がどのように行動したか等の対応状況の実態を詳細に調査し、記録として残すとともに、今後の対策につなげていくことを目的として、下記の4つの調査を実施しています。この度、避難支援者に対するヒアリング調査の結果をお知らせいたします。

### 記

#### 1 東日本大震災時の避難に関する調査の概要

##### (1) 住民調査 【調査中】

対象：岩手県、宮城県、福島県内の沿岸市町村の住民（約10,000人）

方法：調査票によるアンケート調査

##### (2) 避難支援者調査 【今回報告】

対象：岩手県、宮城県、福島県の沿岸市町村の約550団体

（地方公共団体、民間事業者、病院、社会福祉施設等）

方法：訪問によるヒアリング調査

##### (3) 特定集落調査 【調査中】

対象：青森県、岩手県、宮城県、茨城県及び千葉県の15集落（約200人）

方法：個別世帯訪問によるヒアリング調査

##### (4) インターネット調査 【調査中】

対象：大津波警報が発表された地域（岩手県、宮城県、福島県を除く10都県）の沿岸市町村の住民約33,000人

方法：インターネットによるアンケート調査

#### 2 避難支援者へのヒアリング調査の主な結果（速報）

別添公表資料のとおり

以上

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

参事官（調査・企画担当）付

参事官補佐 藤田 士郎

主 査 渡部 金一郎

電話：03-3501-5693

FAX：03-3501-5199

## 東日本大震災時の避難に関する調査の概要

対象	対象地域	調査方法	調査項目
① 住民(被災者)	<ul style="list-style-type: none"> <li>岩手県、宮城県、福島県の沿岸市町村</li> <li>約10,000人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アンケート調査                             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 訪問留置方式(調査票配布)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>津波に対する意識</li> <li>避難行動における「プッシュ(促進)要因」と「プル(阻害)要因」</li> </ul>
② 避難支援者	<ul style="list-style-type: none"> <li>岩手県、宮城県、福島県の沿岸市町村</li> <li>約550団体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>以下の団体へのヒアリング調査                             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 地方公共団体</li> <li>✓ 民間事業者</li> <li>✓ 病院</li> <li>✓ 社会福祉施設</li> <li>✓ 自治会・消防団 等</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災状況</li> <li>震災当日の情報入手・伝達状況</li> <li>震災当日の避難誘導状況</li> <li>今後の課題 等</li> </ul>
③ 特定集落 <small>注)集落の規模は字・丁目もしくは消防団分団がカバーする程度のエリアを想定(数十～200世帯／集落)</small>	<ul style="list-style-type: none"> <li>青森県、岩手県、宮城県、茨城県、千葉県<small>の集落</small></li> <li>15集落(約200人)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>個別世帯訪問によるヒアリング調査</li> <li>人的被害の状況や当日の避難の状況などを確認の上、集落を選定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>津波に対する意識</li> <li>避難行動における「プッシュ(促進)要因」と「プル(阻害)要因」</li> <li>集落の住民がどのように避難したか(概ねの全体像)</li> <li>「個人」と「集落」としての意識・行動</li> </ul>
④ 大津波警報発表地域住民(①の3県を除く)	<ul style="list-style-type: none"> <li>大津波警報発表地域(岩手県、宮城県、福島県を除く10都県)の沿岸市町村</li> <li>約33,000人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アンケート調査                             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ インターネットによるアンケート方式</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災当日の情報入手状況</li> <li>避難の有無</li> <li>震災以降の意識の変化</li> </ul>

## **東日本大震災時の地震・津波避難に関する避難支援者への ヒアリング調査結果（速報）**

**調査対象：市町村、病院、社会福祉施設、保育所、事務所、工場、  
商業・サービス、宿泊施設**

## 主体的な避難行動の徹底

### ○「強い揺れや弱くても長い揺れがあったら避難」「大津波警報等を見聞きしたら避難」の徹底

#### 避難支援者の状況

#### 背景・理由

#### 対策実現のための課題

3.11の際にも  
主体的避難を  
推進することが  
できた  
避難支援者

- 過去の津波経験
  - ・「平成22年のチリ地震津波で、それまでの訓練内容の確認ができた。」(病院)
  - ・「昭和35年の津波がここまで来たという話を聞いていたのが避難にプラスに働いた。」(社会福祉施設)
- 具体的な津波知識
  - ・「津波ハザードマップで地震後29分で津波が来ると書かれていたのでその時間を考慮した避難計画を立てていた。26分後に津波が来た。」(宿泊施設)
  - ・「6メートルと聞いて、防波堤を超えると感じた。実際に海を見ると津波が迫ってくるのが見えた。」(宿泊施設)
- 防災教育
  - ・「地元民には、小学校の道徳の教科書で、大津波警報ならば避難する、という教育がされている。」(宿泊施設)
- その他の契機による危機意識の喚起
  - ・「スマトラの大地震をイメージしたのですぐに避難行動を取れた。」(保育所)
  - ・「阪神大震災」(工場)

3.11の際には  
主体的避難を  
推進することが  
できなかった  
避難支援者

- 過去の津波経験
  - ・「沿岸部の人間は何度も津波警報に踊らされてきた。毎回裏切られてきたので今回もどうせ来ないだろうと考え、避難が遅れた。」(事務所)
  - ・「過去、津波情報があっても結局何も起きなかったのが本当にここまで来るとは思わなかった。」(商業・サービス)
  - ・「狼少年だ、今回も大丈夫と思った。」(保育所)
  - ・「30年前の宮城県沖地震でも津波が来なかったため、今回も大したことはないだろうと思っていた。」(社会福祉施設)
- 曖昧な津波知識
  - ・「堤防があり、ハザードマップでも浸水地域になっていなかったため、津波は来ないだろうと思っていた。」(工場)
  - ・「地域の長老の『ここは津波が来たことがない』という言い伝えもあり、多少水位が上がるだろうという程度の認識でいた。」(工場)
  - ・「この地域には最大3メートルの津波しか来ないと学者が言ったと聞いていた。」(商業・サービス)

- 継続的な危機意識の喚起
  - ・「様々なシチュエーションを想定した避難訓練を継続的に実施することが必要。」(商業・サービス)
  - ・「地域を巻き込んだ避難訓練。避難訓練をしておかなければ、地震＝津波を意識づけられないし、津波の意識が薄れていく。」(工場)
  - ・「避難訓練、講演、ワークショップ等で地震が来たら津波から避難という意識を住民に植え付けることが重要。」(市町村)
- 防災教育を通じた経験の風化防止、世代交代への対応
  - ・「小さい頃から津波の意識をつけておくことが大事。他地域から引越してきた住民は津波に対する意識が低く、地域の避難訓練に参加しない人が多い。そういった人たちの意識を高めるためには、学校で津波教育や避難訓練をすることが大事。」(事務所)
  - ・「津波を想定した防災教育が必要である。正しい防災知識を子ども大人も身につけるべきである。」(工場)
  - ・「教育が大事。津波の映像等を残しておき、今回の経験を風化させないことが大事である。」(事務所)
  - ・「釜石中学校の先生が恐怖感を持ってもらうようにビデオを作っていたのを真似したい。子供の時から津波の恐怖はしっかりと意識付けしないとだめである。」(保育所)
- 個人の判断能力を高める
  - ・「職員が個人で判断できるようになるべき。マニュアルではないと思う。」(社会福祉施設)
  - ・「個人が情報を入手し、自分の判断で避難するようにする必要がある。」(市町村)
  - ・「細かいマニュアルでは役に立たない。大きな方針だけを決めておいて、あとは各長の役割、判断基準を決めておくことの方が大事ではないか。」(病院)
  - ・「津波教育を徹底し、住民が情報の提供を受けて逃げるのではなく、停電は異常事態と個々人で判断して避難するような意識の植え付けが必要。」(市町村)
  - ・「災害時における現場の判断力を養うため、津波を想定した避難訓練や災害の体験談の共有が必要。」(宿泊施設)

## 避難行動を促す情報の確実な伝達

### ○津波警報・津波情報発表の改善

#### 避難支援者の状況

#### 背景・理由

#### 対策実現のための課題

#### 情報伝達に 問題がなかった 避難支援者

- **非常用発電機による電源確保**
  - ・「非常用発電装置にて動いていたテレビ、ラジオ。県の災害対策本部からのFAXも届いていた。」(市町村)
  - ・「J-ALERT。停電後も、自動電源が作動して問題なく情報を入手することができた。揺れがおさまってすぐに自家発電に切り替わったため、テレビでも情報を取得することができた。」(市町村)
- **屋外・個別防災行政無線の活用**
  - ・「停電時でも使用できる防災無線を沿岸部に多数配備していた。」(市町村)
  - ・「屋外防災無線を町全域をカバーするように設置しており、難聴地区では戸別の無線機も設置していた。」(市町村)
- **広報車・消防団による直接の避難呼びかけ**
  - ・「市の広報車2台、1台に市の職員2名ずつの体制で周知した。」(市町村)
  - ・「消防車を含む広報車で広報を行った。しかし、広報を行った人数・体制は把握していない。」(市町村)

#### 情報伝達に 問題があった 避難支援者

- **停電等による避難支援者自体の情報不足**
  - ・「情報入手手段が防災FAXだけだった。電源を確保して、テレビやラジオを見るべきだった。」(市町村)
  - ・「気象庁のシステムは、大津波警報が実際に出ると、パスワードなど悠長に入力している余裕はない。一秒でも早く住民に避難広報をしなければならない。情報は全てテレビからしか入手しなかった。」(市町村)
  - ・「情報不足により、顧客に避難を求めても避難してくれなかった。」(事務所)
- **避難行動を優先**
  - ・「とにかく患者のケア等で、院内は戦場ようになっていた。」(病院)
- **津波経験がないこと等による情報理解不足**
  - ・「6<sup>時</sup>、10<sup>時</sup>と言われても、イメージがつかなかった。店舗は海から離れており、ここまでは津波は来ないだろうと思った。」(商業・サービス)
- **避難行動につながる地域情報不足**
  - ・「テレビでは全国版の情報しか手に入らない。周囲の状況が分からなかったので、待つしかできないと判断した。」(保育所)
- **防災行政無線の故障・被災**
  - ・「防災無線が機能せず、津波情報が住民に十分広報できなかった。」(市町村)

- **非常用発電機の整備**
  - ・「非常用発電機の台数を増やした。」(市町村)
  - ・「情報収集・発信が役所として重要な役割であるため、電気と通信をいかに途絶えさせないかを考える必要がある。」(市町村)
  - ・「停電対策として独自電源を持つことが必要と考えている。」(市町村)
- **情報伝達手段の強化・多様化**
  - ・「防災無線を多数設置していたことは、避難誘導に関して効果があった。」(市町村)
  - ・「J-ALERTが震災・停電でも自動的に流れるようにしていたというのは、パニックになっていても、1回は、市民に情報伝達が出来て良かった。」(市町村)
- **避難支援者の意識向上**
  - ・「現場の判断力を養うため、津波を想定した避難訓練や災害の体験談の共有等が必要。」(宿泊施設)
- **市町村等からの緊迫感ある情報伝達**
  - ・「行政から緊迫感ある情報がなかったため津波を目視してから避難する人もいた。」(事務所)
- **地域情報発信の強化**
  - ・「防災無線で『どの方向に逃げるな』等の情報が欲しかった。」(事務所)
  - ・「先に津波が来た地域では何メートルだったのかが分かればよかった。」(市町村)
  - ・「適した避難場所を判断できるよう地域ごとの津波情報を流してほしい。10m以上の津波が来ると言われて高台に避難しようとして波にのまれた人たちも、この地域は1.5mという情報があれば自宅2階に逃げて助かったのではないか。」(宿泊施設)
- **情報集約・伝達ルールの整備**
  - ・「原発の問題も絡んで、国や県からの照会FAXが殺到し、これにマスコミも加わった。紙ベースのコミュニケーションが多過ぎ、本当に大事な情報が分からなかった。」(市町村)

## 安全に避難するための計画の策定

### ○徒歩避難の原則と自動車避難の限界

#### 避難支援者の状況

#### 背景・理由

#### 対策実現のための課題

#### 3.11の際に (自動車でなく) 徒歩避難を 推奨・実施した 避難支援者

- 被災による道路状況の悪化
  - ・「液状化や泥で道路が使えなかった。」(社会福祉施設)
  - ・「冠水で動けなくなった車が多数いた。」(事務所)
- 道路渋滞
  - ・「道路渋滞が分かっていたので現実的でなかった。」(社会福祉施設)
  - ・「道路が渋滞しており、自動車では移動できないと判断した。」(宿泊施設)
- 避難場所が近かった
  - ・「上階への避難に決定したため。」(社会福祉施設)
  - ・「避難所は全て徒歩で行ける場所にあった。」(商業・サービス)
  - ・「近くに高台があり、駐車場に車を取りに行く方が危ない」(宿泊施設)
  - ・「院内避難だったので、自動車避難の必要がなかった。」(病院)
  - ・「近くの高台に避難するため車よりも徒歩の方が効率がよいと考えた。」(工場)
- 自動車のキャパシティの限界
  - ・「自動車ではチャイルドシート装着が求められ、輸送能力があまり期待できなかったため、総合的には徒歩が最も早いと判断した。」(保育所)
- 自動車の確保
  - ・「職員の殆どは自動車通勤で自動車避難を想定していたが、実際には車が流されたのでできなかった。」(病院)

#### 3.11の際に 自動車避難を 推奨・実施した 避難支援者

- 平時の交通手段が自動車だった
  - ・「工場地域で自動車移動が当然との意識」(事務所)
  - ・「渋滞するほどの交通量がなく、避難の際にはスピードが重視されるため。」(宿泊施設)
- 要援護者の徒歩避難の困難性
  - ・「通常の交通手段が自動車だった上、高齢者を移動させるには、自動車でなければ難しい。」(社会福祉施設)
  - ・「歩けない小さな園児がいるため」(保育所)
  - ・「自動車でないとい帰れない園児は、道路の安全性を確認して帰宅させた。」(保育所)
  - ・「患者を運ぶには、自動車しか考えられなかった。」(病院)
  - ・「寝たきりの患者がほとんどであり、車椅子を一人ずつ押して避難するほどの人手がない。」(社会福祉施設)
- 避難場所が遠かった
  - ・「徒歩範囲に高台がなく、車で避難した」(事務所)

#### 徒歩避難を原則としつつも、例外的に自動車避難を行うべき条件の整理が必要である

- 徒歩避難のできない要援護者がいる
  - ・「自力では動けない入居者がいるため、徒歩での移動は困難。」(社会福祉施設)
  - ・「入居者を移動するために車は必須」(社会福祉施設)
- 必要キャパシティに合った自動車が確保できる
  - ・「昔水害のとき消防署の車で避難した。当日は、職員の車しかなかったため、避難は考えられなかった。」(保育所)
- 避難できる道路状況である(渋滞していない、道路寸断していない)
  - ・「渋滞がひどいのが目視で確認できていた。動けなくなるのが目に見えていたので徒歩で移動した。」(事務所)
  - ・「信号機や交通量が多くなく、見た限り安全だと判断し、自動車での避難がよいと判断した。」(商業・サービス)
- 避難所が遠い
  - ・「避難所まで距離があるため、自動車での避難の方が安全と考えた。」(宿泊施設)
  - ・「歩ける範囲に避難場所はないので、必然的に車での避難になった。」(工場)
  - ・「付近に高台はなく、津波が来ない地域まで逃げようと思ったら車以外の手段がない。」(工場)

# 安全に避難するための計画の策定

## ○社会福祉施設、病院、学校、企業、集客施設及び地下施設等における対策の推進

### 避難支援者の種別 背景・理由

### 対策実現のための課題

#### 社会福祉施設 病院 保育所

- **そもそもの避難の困難性**
  - ・「患者のうち動けない人が半数。どうやって避難させるのか、避難手段も避難場所も考え付かない。」(病院)
  - ・「そもそも病院は震災時に人を受け入れるべき存在であって、人を避難させるという思想に弱かった。避難しなくて良いようなハード面での作りが重要。」(病院)
- **要援護者の徒歩避難の困難性**
  - ・「高齢者を移動させるには、自動車であれば難しい。」(社会福祉施設)
  - ・「歩けない小さな園児がいるため」(保育所)
  - ・「自動車でないで帰れない園児は、道路の安全性を確認して帰宅させた。」(保育所)
  - ・「患者を運ぶには、自動車しか考えられなかった。」(病院)
- **家族・保護者への引き渡しルールの設定・徹底**
  - ・園児・施設利用者に死亡・行方不明者が出た保育所、社会福祉施設では、半数以上が園児を迎えにきた保護者に引き渡した後の帰宅途中や帰宅後に犠牲になった。
  - ・「保育者関係者の間でお迎え・引渡し後の犠牲が多数出たという認識が広まった。ルールとして迎えて来た保護者は帰さずに一緒に行動する、という通達が県から来た。」(保育所)
  - ・「児童を引き取った保護者の多くは、その後自分達と一緒に行動した。犠牲になったのは引き渡した園児だったので、今は保護者に『まずは自身が避難し、状況が落ち着くまでその場所にいてください。状況が落ち着いたら引取りに来てください』と説明している。」(保育所)
- **被害想定と拠点立地の問題**
  - ・「高台にあり、避難所にも指定されていたため津波からの避難が遅れた。」(社会福祉施設)
  - ・「患者12名が入院病棟4階で津波で被災して亡くなった。」(病院)

- **指定避難場所以外の避難先選定**
  - ・「入院患者を屋外に避難させると、医療行為が出来ず避難先で亡くなってしまう可能性が高い。今後も屋外に避難せず病院内に留まる。」(病院)
- **地域(自主防災組織等)との協力体制構築**
  - ・「町内会との強固な連携を事前に取り決める。」(社会福祉施設)
- **家族・保護者への引き渡しルールの設定・徹底**
- **被害想定と拠点立地の関係の見直し**
  - ・「津波がくる可能性がある場所に施設を作らない。海岸より何m上じゃないと建てられないといった設置基準を厳しくするべき。」(社会福祉施設)
  - ・「設計基準や建築基準法が津波対応のものへ変わるのが望ましい。」(社会福祉施設)
  - ・「施設を津波が絶対に来ない場所に建設する。」(社会福祉施設)

#### 事務所 工場 商業・サービス 宿泊施設 (民間企業)

- **帰宅／残留・待機指示**
  - ・従業員に死亡・行方不明者が出た工場、事務所では、半数以上が自宅への帰宅途中や帰宅後に犠牲になった。
  - ・「避難後事務所の備品を取りに帰った者が、車で待機中に津波に巻き込まれた。」(事務所)
  - ・「従業員から家族が心配だから帰りたいという話があって、止められなかった。自宅に向かった後被災したが、被災したのが帰宅途中なのか帰宅後なのかわかっていない。」(工場)
- **顧客避難誘導体制**
  - ・「店内アナウンスをしようとしていたところ、大きな揺れが来て、実際はできなかった。」(商業・サービス)
  - ・「誰がどこの避難誘導を担当するというのは事前に決めていたが、当日その場にいない人もいるので、いる人の中で役割を決めていった。」(事務所)
  - ・「津波警報が出た時には、安全が確認できるまで、お客様・従業員はホテル内に待機させる。お客様は土地勘がないため、むやみに外出させてはならない。」(宿泊施設)
  - ・「火災を想定した屋外避難までしか決まりがなかった。」(宿泊施設)

- **避難計画**
  - ・人的被害の発生状況に鑑みれば、従業員をいつのタイミングで帰宅させるか、の判断基準やルールについては再考が必要。
- **避難訓練**
  - ・「マニュアルを作っても、実際は予期せぬ出来事が発生する。その都度、現場で最良の判断を下す判断力を養う必要がある。そのため、災害研修、体験談を聞く、様々な状況を想定した訓練等が重要。」(宿泊施設)

# 主体的な避難行動を取る姿勢を醸成する防災教育の推進

## ○実践的な避難訓練の推進

### 避難支援者の状況

### 背景・理由

### 対策実現のための課題

#### 避難訓練が 役立ったと感じた 避難支援者

- **経験値、ノウハウの蓄積**
  - ・「火災避難訓練が役に立った。宿泊客の誘導がスムーズにできた。」(宿泊施設)
  - ・「訓練でストレッチャーや車椅子の上げ下げのノウハウがたまっておりスムーズに避難できた。」(病院)
  - ・「子供たちは外に出たらじっと動かず人数を確認されるまで動いてはいけないう意識ができていた。」(保育所)
  - ・「扉をガタガタ鳴らして訓練していたため、被災当日も子供たちが泣かなかつた。」(保育所)
  - ・「訓練で各自の持ち場や誘導場所がわかっていたので、スムーズに誘導できた。」(商業・サービス)
- **職員・従業員の意識向上**
  - ・「避難訓練で避難先が明確になっていた。」(事務所)
- **事前対策の実施**
  - ・「訓練で避難時間が足りないと分かったので、自力で歩ける方を1階に入れていた。」(社会福祉施設)

#### 避難訓練と 実際の災害の 違いを感じた 避難支援者

- **津波が来たこと、津波の高さ**
  - ・「避難場所を変更せざるを得なかった。一切連絡が取れなかった。」(社会福祉施設)
- **停電**
  - ・「停電で館内放送が使えなかった。」(宿泊施設)
- **情報不足**
  - ・「通信手段がなくなった」(社会福祉施設)
  - ・「訓練で対応力は鍛えられたがその行動を起こすための情報がなかった。」(病院)
- **避難支援者も避難側となりうる**
  - ・「毎年の訓練では『逃げる側』ではなく医療提供を行う『助ける側』の位置づけだった。」(病院)
- **切迫感の高さ**
  - ・「訓練と違って考えている余裕がなく、すぐ逃げなければならなかった。」(社会福祉施設)
- **被害想定甘さ**
  - ・「自分達が津波に襲われるという想定はなかった。」(病院)
  - ・「避難対象者は従業員と協力会社のみを想定しており、一般市民は想定していなかったため、当日避難場所に入りきらなかった。」(工場)

- **情報収集・伝達手段の多様化**
  - ・「非常用発電機がつながれた非常用放送設備は効果があった。」(商業・サービス)
  - ・「非常用発電機でPCが動いたため、情報を取得することが出来た。」(商業・サービス)
- **様々なシチュエーション(日中・夜間、火災・地震・津波等)を想定した訓練**
- **一定の(全てではない)マニュアル・ルールの整備**
- **(マニュアル・ルールの実践・体験のみでなく)想定外の状況に対応するための意識付け(個人レベルの意識向上、冷静さの維持)**
  - ・「詳細なマニュアルがあったのはよかった。指示する人間にちゃんと従ってくれたのは、そのように取り決めがあるからだと思し、実際に指示どおりに動いてくれた。」(工場)
  - ・「マニュアルに基づいて訓練をして、『何かあったら、お客様をどのように安全に守るか』という事を考え、準備をしている。そのような体制・意識作りが出来ていることが、対策をスムーズにしたと考えている。」(事務所)
  - ・「様々なシチュエーションを想定した避難訓練を継続的に実施することが必要。」(商業・サービス) ※再掲
  - ・「災害時における現場の判断力を養うため、津波を想定した避難訓練や災害の体験談の共有などが必要。」(宿泊施設) ※再掲
  - ・「細かいマニュアルでは役に立たない。大きな方針だけを決めておいて、あとは各長の役割、判断基準を決めておくことの方が大事ではないか。」(病院) ※再掲
- **避難指示の切迫感の向上**
  - ・「行政からは、最初の情報で、緊迫感が持てるような情報の発信をして欲しかった。緊迫感がある情報が無かったために、津波を目視してから、逃げた人が出てしまった。」(事務所)
  - ・「緊迫感と当事者意識を得られるように、高さ何メートルではなく、何キロ先まで津波到達といった言い方に変えた方がいい。」(保育所)