

大雨災害における避難のあり方等検討会（平成22年3月） 報告書

～「いのちを守る」ための避難に向けて～



第1章 避難行動の実態と課題	
1.1 大雨災害時の避難の実態	1.2 適切な避難行動の実現
状況に応じた適切な避難行動が選択されなかったことによる被災事例の教訓	被害発生予想が可能となる情報収集 地域特性に応じた早期避難 冠水時等の屋外移動の回避 垂直避難(2階への一時的な避難など)

第2章 市町村の取るべき対応	第3章 国・都道府県に求められる対応
2.1 避難勧告等の発令態勢	3.1 近年の国の取組
災害時に対応した体制・機能の確保 災害発生時の標準的な業務手順(フローチャート) 具体的な発令基準の策定(ハザード別) 早期の発令 発令対象範囲等の事前設定	避難勧告等の発令基準の策定促進 わかりやすい気象情報の提供 土砂災害や内水・中小河川のはん濫対策 災害時要援護者対策 等
2.2 防災・災害情報の伝達	3.2 国・都道府県に求められる対応
多様な主体への情報伝達(車の利用者・観光客) 効果的な情報伝達(わかりやすい防災・災害情報)	わかりやすい防災・災害情報の提供 ハザードマップ作成支援等市町村の取組支援 防災リテラシーの涵養 防災リテラシー向上のための放送事業者との連携
2.3 住民の防災リテラシーの向上	
啓発活動の推進 ハザードマップの策定・周知	

風水害(水害・土砂災害等)

津波等

第4章 国として今後引き続き検討していくべき事項	
4.1 避難勧告等のあり方について	4.2 避難所のあり方について
災害対策基本法上の「避難」の考え方の明確化 避難勧告等の類型化(適切な避難の促進) 避難勧告等の発令基準のあり方 (ハザードマップの作成支援、ガイドライン見直し)	ハザードの種類・規模に応じた適切な避難所の設置 民間施設の活用 福祉避難所のあり方(災害時要援護者対策)
4.3 避難勧告等の発令態勢について	4.4 防災・災害情報のあり方について
自治体の組織としての災害対応能力向上方策 首長や職員を対象とした訓練・研修プログラム策定	「国民目線」のわかりやすい防災・災害情報 多様な情報伝達手段の活用 災害時要援護者対策

大雨災害における避難のあり方等検討会報告書（概要） ～「いのちを守る」ための避難に向けて～

第1章 避難行動の実態と課題

1.1 大雨災害時の避難の実態

近年の被災事例を見ると、避難の時期、方法、場所が適切でなかったなど、状況に応じた適切な避難行動が選択されなかったことにより被災した事例がある。

大雨時の避難に当たっては、自発的な自助・共助意識に基づき、降雨の状況、地域の浸水状況、避難時の時間帯、避難路上の障害物等の有無を踏まえ、「いのちを守る」という観点から、住民自らが状況に即した適切な避難行動を判断して行う必要がある。

1.2 適切な避難行動の実現

大雨時の適切な避難行動は、切迫する危険を回避するための行動を基本とし、状況に即して、適切な避難の時期や方法、避難する場所を選択する必要がある。

大雨時の避難に当たっては、①被害発生予想が可能となるような情報収集、②地域特性に応じた早期避難に努めるとともに、③冠水時等の屋外移動の回避、④垂直避難などに留意し、適切な行動を選択し、実施しなければならない。

第2章 市町村の取るべき対応

2.1 避難勧告等の発令態勢

(1) 適切な体制・機能の確保

災害時には平時とは異なる対応が求められることから、①横断的な連携体制の構築、②災害対応に適した効率的な組織的体制の整備、③市町村長のサポート機能の確保、④関係機関との連携体制の強化に取り組むべき。

(2) 標準的な業務手順の策定

平時から、避難勧告等の具体的な発令基準の策定などの事前準備を行うとともに、避難勧告等の判断・伝達の実施手順など災害発生時の標準的な業務手順を、フローチャートといった形であらかじめ定めておくべき。

(3) 具体的な発令基準の策定

中小河川の氾濫や内水による浸水なども念頭に、降雨予測、気象警報及び土砂災害警戒情報の活用なども考慮の上、災害種別ごとに具体的な発令基準を定める必要がある。

(4) 早期の発令

避難勧告等に当たっては、空振りを恐れず、住民のリードタイムを考慮の上、危険が切迫する前にできる限り早期に発令する必要がある。

(5) 発令対象範囲等の事前設定

警戒すべき区域や箇所をあらかじめ設定し、避難勧告等の対象区域を事前に定めることにより、市町村域を区分して情報収集や状況把握を行い、迅速な対応を期すべき。

2.2 防災・災害情報の伝達

(1) 多様な主体への情報伝達

防災・災害情報の伝達に当たっては、地域の住民に限らず、車の利用者や観光客など地域外から入ってくる者、集客施設など地元の事業者、災害時要援護者関連施設の入居者等も対象とすべきである。

(2) 効果的な情報伝達

適切な避難行動を促すためには、わかりやすく情報伝達するとともに、随時、段階的に情報提供することにより、住民が自ら危険を認識し、適時適切に判断し避難行動をとれるようにする必要がある。

2.3 住民の防災リテラシーの向上

(1) 啓発活動の推進

自発的な自助・共助を支える知識や情報を事前に習得できるような取組をより一層推進し、住民の防災リテラシーの向上を図っていくべき。

(2) ハザードマップの策定・周知

多様なハザードを想定し、住民が地域の危険性を認識し、適切な判断を行うことができるよう、ハザードの種別ごとにハザードマップの策定・充実を図っていくべき。

第3章 国・都道府県に求められる対応

3.1 近年の国の取組

近年の大雨等の発生を踏まえ、国においては、避難勧告等の発令基準の策定促進、わかりやすい気象情報の提供、土砂災害や内水・中小河川の氾濫対策、災害時要援護者対策等を講じてきた。

3.2 国・都道府県に求められる対応

国は、ハザードの発生に対し、自助、共助、公助が機能し、関係者の十全の対応が図られるよう、全体の枠組の構築、さらには関係者間の共通の理解形成に向けた取組等を推進していくべき。

また、都道府県は、広域的な地域の主体として、さらには人材、情報等を有する地域防災の主体として、平時から、国や市町村と連携した取組を推進していくべき。

第4章 国として今後引き続き検討していくべき事項

大雨災害以外の災害（津波等）も視野に入れ、全般的に検討していく必要がある。

4.1 避難勧告等のあり方について

- (1) 災害対策基本法上の「避難」の考え方の明確化
ハザードの種別、規模に応じた適切な避難が必要であることを明確化するとともに、災害対策基本法上の「避難」の考え方を明確化すべき。
- (2) 避難勧告等の発令に当たっての課題への対応
避難勧告等と自主避難の呼びかけについて、その運用実態を踏まえ、どのように類型化すべきか検討するとともに、避難勧告等の発令と避難所の設置等の関係について、その考え方を整理していくべき。
- (3) 避難勧告等の発令基準のあり方
避難勧告等の発令基準について、実際の発令の状況や基準の内容を踏まえ、また、土砂災害や内水、中小河川の氾濫などへの最近の対応も考慮し、具体的な判断基準のあり方について再検証していくべき。

4.2 避難所のあり方について

避難所について、民間施設の活用や福祉避難所のあり方を含め、ハザードの種別、規模に応じた適切な避難所を設置していくための方策について検討していくべき。

4.3 避難勧告等の発令態勢について

市町村において災害対応時に組織として求められる標準的な機能について、国際的な議論も参考に検討するとともに、市町村長や職員の専門的な能力の向上を図るための訓練・研修のあり方や訓練・研修プログラムのあり方について検討していくべき。

4.4 防災・災害情報のあり方について

防災・災害情報について、情報の受け手である市町村や住民が適切な判断をできるように提供されているか検証するとともに、その確実な伝達のための多様な手段の活用のための取り組みやそのための条件整備について、検討していくべき。