
大規模水害時における住民避難の考え方と
今後の取組方針について
～荒川下流域を中心とした地域における検討～

令和3年6月

首都圏における大規模水害広域避難検討会

目 次

1. はじめに	1
2. 検討会について	2
2.1 検討課題.....	2
2.2 検討体制.....	2
2.3 検討条件.....	3
3. 検討会及び各 WG の開催経緯	6
3.1 検討会での検討事項.....	6
3.2 広域避難場所 WG での検討内容.....	7
3.3 避難手段・誘導 WG の検討内容.....	8
4. 大規模水害時における住民避難の考え方について	9
4.1 これまでの広域避難検討と東日本台風で顕在化した広域避難の課題について	9
4.2 新たな検討の方向性について	10
4.3 避難行動別の整理	11
4.4 避難行動別の避難者概数の把握	18
5. 行政が用意する広域避難先の開設や運営方法等について	19
5.1 行政が用意する広域避難先のカテゴリと関係機関.....	19
5.2 広域避難先の確保に向けた調整等について	19
6. 行政による避難手段の確保や誘導の支援について	23
7. 大規模水害時における避難の考え方等に係る住民周知について	26
7.1 住民等に対して周知すべき基本的事項について	26
7.2 住民等に対して周知すべき標準的内容について	27

8. 広域避難等に要する費用負担の考え方について	30
8.1 災害対策基本法第 91 条に基づく費用負担の考え方	30
8.2 災害が発生するおそれがある段階において災害救助法が適用された場合の取扱い	30
9. 今後の広域避難検討における関係機関間の連携・役割分担について	31
【参考】大規模水害時における住民避難の考え方等に係る住民周知例	31

1. はじめに

平成 30 年 3 月、中央防災会議・防災対策実行会議の下に設置された「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」（以下、「H30 中防 WG」と言う。）にて「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方（報告）」（以下、「H30 中防報告」と言う。）が取りまとめられた。同報告では、大規模・広域避難の全体像や広域避難計画を策定するための具体的な手順等が示され、大規模・広域避難の社会的な実装に向けた基本的な考え方の具体化が必要であるとされた。

そこで、首都圏における大規模水害時の大規模・広域避難の実装に向け、特に、行政機関等の関係機関が連携して取り組むべき事項について整理するとともに、関係機関間の連携・役割分担のあり方について検討することを目的とし、「首都圏における大規模水害広域避難検討会」（以下、「検討会」と言う。）を平成 30 年 6 月に設置した。

検討会では、「広域避難場所検討ワーキンググループ」（以下、「広域避難場所 WG」と言う。）と「避難手段・誘導検討ワーキンググループ」（以下、「避難手段・誘導 WG」と言う。）の 2 つの WG を設置し、検討を進めていたところ、令和元年台風第 19 号（東日本台風）（以下、「東日本台風」と言う。）が発生し、同時多発的かつ広範囲に甚大な被害が報告された。

これを受け、中央防災会議の下には「令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」（以下、「中防避難 WG」と言う。）が、東京都では「台風第 19 号避難対応検証ワーキンググループ」（以下、「避難対応検証 WG」と言う。）が設置され、検証が行われた結果、広域避難の困難さや課題が改めて顕在化した。

令和 2 年 5 月の第 4 回検討会では、東日本台風で顕在化した広域避難に関する課題等を踏まえ、その時点での関係機関間の連携・役割分担のあり方を整理して、中間報告書として取りまとめるとともに、国による制度検討の方向性にも対応しつつ、引き続き、広域避難対策の検討を行っていくこととした。

中間報告書を踏まえ、令和 3 年 2 月の第 5 回検討会では、今後の広域避難検討の方向性を提示し、大規模水害時における住民避難の考え方について整理した。

また、令和 3 年 5 月には、災害対策基本法の一部が改正され、災害が発生するおそれがある段階における国の災害対策本部の設置、市町村長・都道府県知事による広域避難の協議、都道府県知事による運送の要請に関する規定等が措置された。

本報告書は、こうしたこれまでの広域避難検討の成果等を整理し、今後、関係機関が大規模水害時における住民避難をどのように連携・役割分担して取り組むべきかについて、方針を示すものである。

2. 検討会について

2.1 検討課題

【広域避難場所の確保】

- 広域避難場所の確保・開設運営等について、関係機関が連携して取り組むべき事項の整理と連携・役割分担のあり方についてとりまとめる。

【避難手段の確保・避難誘導】

- 避難手段の確保・避難誘導について、鉄道事業者や警察等の関係機関が連携して取り組むべき事項の整理と連携・役割分担のあり方についてとりまとめる。

2.2 検討体制

検討会の下に、以下のWG（非公開）を設置し、検討テーマ毎に具体の検討を行った。

【広域避難場所WG】

（検討事項）：広域避難場所の確保・開設運営方法や発信について

（構成員）：内閣府、都、国の関係機関、都内区市町村、隣県（埼玉県、千葉県）、東京商工会議所

【避難手段・誘導WG】

（検討事項）：避難手段の確保方策、避難の誘導方策について

（構成員）：内閣府、都、国の関係機関、都内区市町村、隣県（埼玉県、千葉県）、交通事業者、警視庁、東京消防庁

2.3 検討条件

(1) 対象地域及び対象災害

検討にあたっての対象災害、対象地域は以下のとおりである。

対象災害：洪水と高潮を対象災害とし、洪水は、荒川・江戸川の想定最大規模の浸水想定（浸水深・浸水継続時間）の最大包絡、高潮は、平成30年3月に東京都より公表された、想定最大規模の浸水想定（浸水深・浸水継続時間）とする。

関係機関間の連携の検討にあたっては、H30 中防 WG の洪水の基本ケース（カスリーン台風）のシナリオをもとに、東日本台風等での課題を踏まえることとする。

対象地域：東部低地帯の中でも避難条件が特に厳しい荒川下流域を中心とした地域とする。

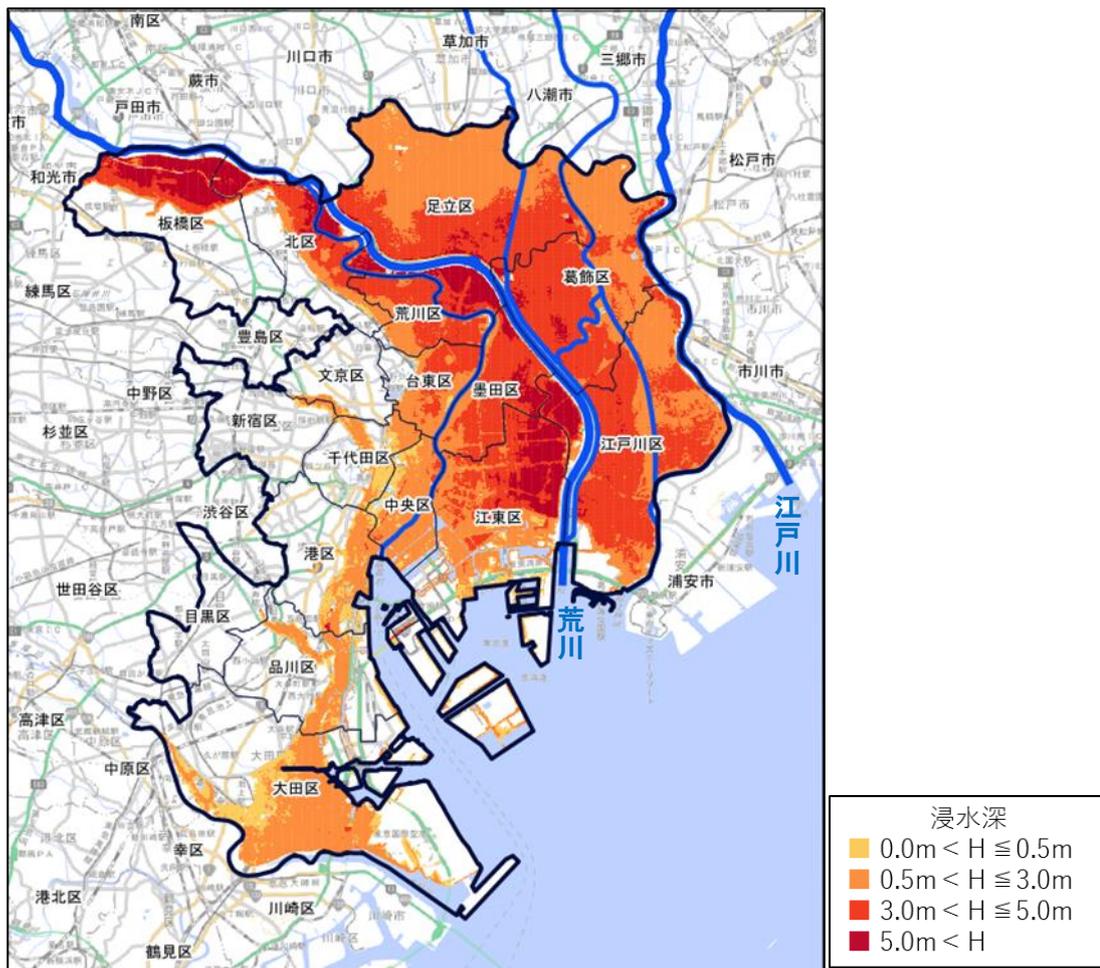


図 2-1 対象地域

(2) 検討の条件及び定義

1) 自宅等からの避難が必要となる者

H30 中防報告の考え方に沿って、荒川・江戸川・高潮の浸水想定区域のうち、全居室が浸水するおそれのある居住者等、氾濫流により家屋流出のおそれがある居住者等、浸水が長期間継続するおそれ（浸水継続時間3日以上※）がある居住者等を、自宅等からの避難が必要となる者とする。

※ H30 中防報告では、浸水継続時間について、「対象地域における域外避難の困難度が高ければ、平時からの十分な備蓄の呼びかけやライフラインの耐水対策等を実施することを前提に、1週間程度まで延長することも考えざるを得ない」とされている。

2) 広域避難者

自宅等からの避難が必要となる者のうち、自らの自治体内の避難場所等だけでは収容できず、行政界を越えた避難が必要となる者を広域避難者とする。

3) 広域避難先

広域避難先は、災害リスクが想定されておらず、荒川下流域を中心とした地域から比較的近距离に位置している公共施設及び民間施設のうち、収容人数がある程度見込める施設等とする。

4) 広域避難先での滞在時間

広域避難は一時的な緊急避難を目的とし、1～3日程度の短期間の避難を想定する。避難元に被害が無く、発生のおそれもなくなった避難者は、速やかに避難元に戻るものとする。

5) 広域避難に関する避難情報

広域避難に関する避難情報は、平成30年8月に江東5区広域避難推進協議会が取りまとめた「江東5区大規模水害広域避難計画」（以下、「江東5区広域避難計画」と言う。）に基づいて発令されるものとする。

6) 自主的な避難を促す情報

江東5区広域避難計画では、「自主的広域避難情報」にあたる。

7) 広域避難を促す情報

江東5区広域避難計画では、「広域避難勧告」にあたる。

8) 垂直避難を促す情報

江東5区広域避難計画では、「域内垂直避難指示（緊急）」にあたる。

9) 広域避難自治体

広域避難を実施する自治体を指す。

10) 広域避難先立地自治体

広域避難先となる公共施設及び民間施設が立地している自治体を指す。

11) その他

本検討においては、自力等で避難できる者を対象として、避難方法を検討する。

3. 検討会及び各 WG の開催経緯

3.1 検討会での検討事項

これまでの検討会での検討内容は、表 3-1 のとおりである。

表 3-1 検討会の検討内容

開催日	検討内容
第 1 回検討会 (H30.6.1)	<ul style="list-style-type: none">・ 検討会の設立趣旨・ 検討事項と検討の進め方・ 検討体制、検討スケジュール
第 2 回検討会 (H30.11.19)	<ul style="list-style-type: none">・ 広域避難場所の確保・運営に関する課題の解決に向けた検討方針・ 避難手段・誘導に関する課題の解決に向けた検討方針
第 3 回検討会 (H31.3.26)	<ul style="list-style-type: none">・ 広域避難場所の確保に係る基本的な考え方（案）と今後の検討予定・ 避難手段・誘導に係る基本的な考え方（案）と今後の検討予定
第 4 回検討会 (R02.5.27)	<ul style="list-style-type: none">・ 検討会中間報告書（案）
第 5 回検討会 (R03.2.5)	<ul style="list-style-type: none">・ 今後の広域避難の検討の方向性について
第 6 回検討会 (R03.6.17)	<ul style="list-style-type: none">・ 大規模水害時における住民避難の考え方と今後の取組方針について（案）

3.2 広域避難場所 WG での検討内容

広域避難場所 WG の検討内容は、表 3-2 のとおりである。

表 3-2 広域避難場所 WG の検討内容

開催日	検討内容
第 1 回 WG (H30.7.23)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 検討事項、検討体制、検討スケジュール ・ 広域避難者数の算出方法及び広域避難場所の概数把握のイメージ ・ 広域避難場所に係る区市町村アンケート調査の概要
第 2 回 WG (H30.9.14)	<ul style="list-style-type: none"> ・ アンケート調査結果の分析 ・ 想定される課題と対策の方向性 ・ 域外避難者数、広域避難場所の収容人数の考え方
第 3 回 WG (H30.10.19)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策の方向性に対する検討内容・検討主体 ・ 域外避難者数、広域避難場所の収容人数の考え方（更新） ・ 自主避難者の増加に向けた取組 ・ 広域避難場所の運営方法及び広域避難に関する協定内容
第 4 回 WG (H30.12.26)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域避難場所、公共施設における広域避難者収容人数の考え方 ・ 自主避難者の増加に向けた取組（更新） ・ 広域避難場所の運営方法及び広域避難に関する協定内容（更新） ・ 広域避難場所の運営に係るタイムライン ・ 広域避難勧告等の情報発信体制
第 5 回 WG (H31.2.14)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域避難場所の確保に係る基本的な考え方（案）と今後の検討予定
第 6 回 WG (R01.6.26)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 令和元年度の検討事項と進め方（シミュレーション、データ分析、事例調査） ・ 指定避難所・避難場所以外の公共施設調査依頼
第 7 回 WG (R01.10.9)	<ul style="list-style-type: none"> ・ シミュレーションの結果報告及び追加検討項目の確認
第 8 回 WG (R01.12.6)	<ul style="list-style-type: none"> ・ シミュレーションの結果報告 ・ データ分析・事例調査の進捗報告
第 9 回 WG (R02.4.10)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 検討会中間報告書（案）
第 10 回 WG (R02.11.30)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今後の広域避難の検討の方向性について
第 11 回 WG (R03.1.25)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今後の広域避難の検討の方向性について
第 12 回 WG (R03.3.23)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模水害時における避難の考え方等に係る住民周知
第 13 回 WG (R03.5.21)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模水害時における避難の考え方等に係る住民周知 ・ 大規模水害時における住民避難の考え方と今後の取組方針について（案）

3.3 避難手段・誘導 WG の検討内容

避難手段・誘導 WG の検討内容は、表 3-3 のとおりである。

表 3-3 避難手段・誘導 WG の検討内容

開催日	検討内容
第 1 回 WG (H30.7.23)	・ 検討事項、検討体制、検討スケジュール ・ 避難手段・誘導アンケートの概要
第 2 回 WG (H30.10.25)	・ アンケート結果を踏まえた対策方向性 ・ 課題解決に向けた検討方針
第 3 回 WG (H31.1.24)	・ 避難手段の確保・誘導に係るタイムライン（案） ・ 広域避難用臨時ダイヤの検討（検討依頼）
第 4 回 WG (H31.2.19)	・ 避難手段・誘導に係る基本的な考え方（案）と今後の検討予定
第 5 回 WG (R01.8.28)	・ 今年度の検討事項と進め方 ・ 排水強化による広域避難者数の抑制
第 6 回 WG (R02.4.10)	・ 検討会中間報告書（案）
第 7 回 WG (R02.11.30)	・ 今後の広域避難の検討の方向性について
第 8 回 WG (R03.1.25)	・ 今後の広域避難の検討の方向性について
第 9 回 WG (R03.3.23)	・ 避難手段・誘導に関する検討 ・ 大規模水害時における避難の考え方等に係る住民周知
第 10 回 WG (R03.5.21)	・ 避難手段・誘導に関する検討 ・ 大規模水害時における避難の考え方等に係る住民周知 ・ 大規模水害時における住民避難の考え方と今後の取組方針について（案）

4. 大規模水害時における住民避難の考え方について

4.1 これまでの広域避難検討と東日本台風で顕在化した広域避難の課題について

本検討会の設置当初は、対象地域内の自宅等からの避難が必要な住民に対して、以下の表 4-1 のとおり、自らの自治体内で避難が可能と期待される避難者数を差し引くことで、広域避難者数を約 255 万人と試算していたところである。

また、広域避難先としては、主に他の自治体の避難所等を想定し、広域避難自治体の住民を受入れ自治体内の収容力に余裕のある避難所等で受け入れる想定で検討していたところである。

表 4-1 行政区域を超えて避難する必要がある広域避難者

想定避難者の概数		避難場所容量
避難者	① 想定最大規模の荒川・江戸川氾濫、高潮の浸水想定区域内で、H30 中防 WG の条件で避難が必要とされる避難者数	273 万人程度
	② ①のうち、自らの自治体内で避難が可能と期待される避難者数	18 万人程度
	③ ①のうち、行政区域を越えた広域避難者数 (①—②)	255 万人程度

※H30 中防 WG の条件とは、以下の 3 条件のいずれかに該当している場合をいう。

A: 全居室浸水 B: 家屋倒壊等氾濫想定区域内 C: 浸水継続 3 日以上

しかし、東日本台風では、以下の表 4-2 のとおり、広域避難の課題が顕在化し、膨大な広域避難者数や遠方の他自治体への避難を前提とした計画を策定することの難しさが明らかとなった。

表 4-2 東日本台風で顕在化した広域避難の課題

東日本台風で顕在化した広域避難の課題
○広域避難が必要となるような大規模水害時には、 <u>広範囲で住民避難が発生</u> し、どの自治体も自らの自治体内の避難者を受け入れなければならない状況となることが予想され、 <u>他自治体の避難所等を広域避難先として使用することは困難</u> な場合がある。
○同じく大規模水害時には、 <u>広域での被災</u> が予想されるため、 <u>事前に安全な広域避難先として、特定の地域や自治体を示すことは困難</u> である。
○ <u>急激な気象変化や公共交通機関の早期計画運休</u> により、避難時間・避難手段の確保が困難となることがあり、 <u>遠方への広域避難は現実的ではない</u> 。

4.2 新たな検討の方向性について

東日本台風で顕在化した広域避難の課題を踏まえると、各自治体の地域特性等に応じ、広域避難だけではなく、現実的に対応可能な複数の避難行動パターンを組み合わせ、大規模水害時の住民避難を検討していくことが重要である。

大規模水害時における住民の避難行動については、以下の図 4-1 のとおり、住民自らが確保した避難先への避難も含めて整理した。なお、自治体や地域によって、現実的に対応可能な避難行動のパターンが異なることや、避難行動パターンごとに適切な動き出しのタイミングや考慮すべきリスク等が異なることに留意する必要がある、避難行動パターン別に「避難行動の内容」・「動き出しのタイミング」・「留意事項（リスク等）」・「行政が果たすべき役割等」を整理した。

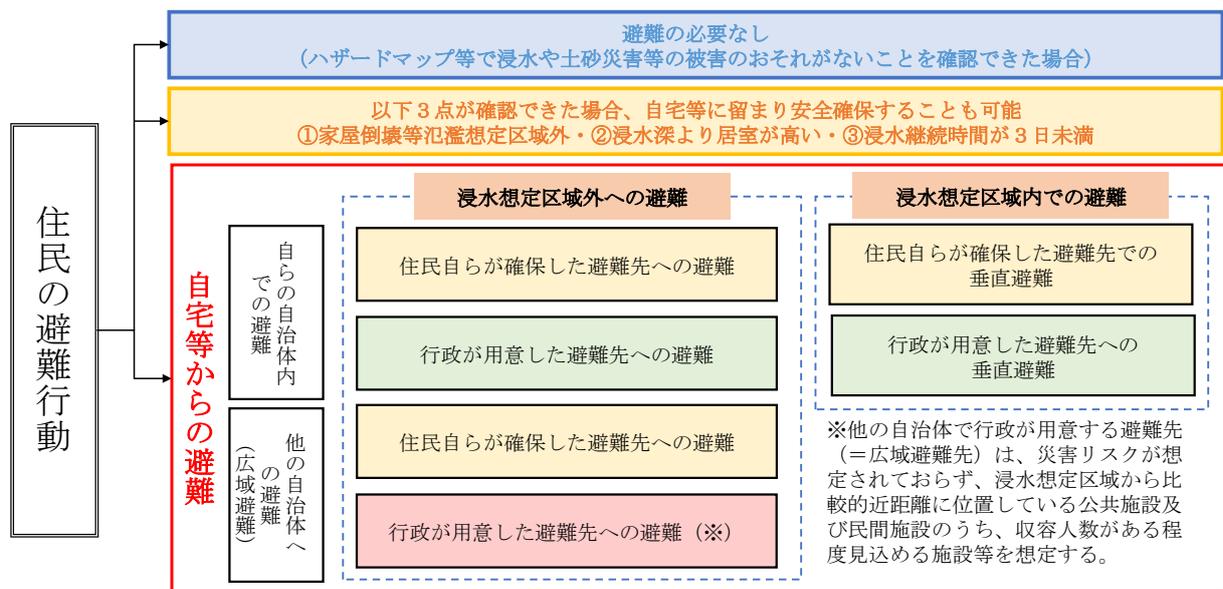


図 4-1 大規模水害時における住民の避難行動パターン

また、住民の避難行動パターンごとに今後の対応の方向性を次ページの表 4-3 のとおり整理した。自らの自治体内で、指定緊急避難場所のみならず、公共施設（※）及び民間施設を含む避難先の容量を拡充する取組を引き続き推進するとともに、それでもなお避難者を収容することができない場合は、災害リスクが想定されておらず、荒川下流域を中心とした地域から比較的近距离に位置している公共施設及び民間施設のうち、収容人数がある程度見込める人数を想定する施設等を広域避難先として確保できるよう、調整を継続していくことが重要である。

※ ここでいう「公共施設」は、国立・都県立・区市町村立施設を意味している。

表 4-3 各避難行動における今後の対応の方向性

避難行動		今後の対応の方向性
① ②	避難の必要なし 屋内に留まることも可能	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>居住地域の災害リスクを事前に確認し、自宅等からの避難の必要がない場合は、自宅等に留まって安全を確保</u> ・ 安全な場所にいる場合は、あえて外出しないことが、避難所等の収容力の有効活用に直結 ・ 避難が困難な入院・入所者は屋内での安全確保を優先
③	住民自らが確保した避難先への避難	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模水害時には膨大な避難者が発生することが想定され、そのすべてを行政が用意する避難先で収容することは困難 ・ <u>安全な避難先として、親戚・知人宅等の避難先を住民が自ら確保し、自主的に避難することを強く推奨</u>
④ ⑤	自らの自治体内で行政が用意した避難先への避難 (垂直避難を含む)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 引き続き、<u>(垂直) 避難先の容量を拡充する取組を推進</u> ・ 避難行動に制約が想定される在宅移動困難者の優先 → 複数の避難行動パターンを視野に入れた避難対策の推進
⑥	行政が用意した広域避難先への避難	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>災害リスクが想定されておらず、対象地域から比較的近距離に位置している公共施設及び民間施設のうち、収容人数がある程度見込める施設等を想定し、広域避難先としての確保に向けた調整を継続</u> → 調整にあたっては、行政（国・都・区市町村）が連携して対応 ・ なお、公共施設のうち、都内区立施設については、既存の協定（※）を活用した広域的な連携体制の構築を目指すなど、大規模水害時において甚大な被害が想定される区への水平的な相互支援のあり方を検討することも重要 ※ 「特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定」 (平成 26 年 3 月)

4.3 避難行動別の整理

新たな検討の方向性に基づき、避難行動パターンを体系的に分別し、「江東 5 区大規模水害広域避難計画」における避難情報の発令段階に沿って整理したものを、次ページの図 4-2 に示す。

避難行動別整理表		大規模水害の発生の恐れ			発災
		共同検討開始～自主的な避難を促す情報発信まで	自主的な避難を促す情報発信～広域避難を促す情報発信まで	垂直避難を促す情報発信～発災まで	
避難の必要なし	区分		1	ハザードマップ等で浸水や土砂災害等の被害のおそれがないことが確認できた場合、避難は不要	
	浸水想定区域外に居住	入院・入所者 その他			
屋内に留まることも可能	区分		2	以下の3点が確認できた場合、浸水の危険があっても自宅に留まり安全確保することも可能。 ①家屋倒壊等危険想定区域外、②浸水深より居室が高い、③浸水継続時間が3日未満(水が引くまで我慢でき、水や食糧などの備えは十分か) ※自主的に浸水想定区域外に避難することも可能 ※入院・入所者の避難オペレーションについては別途検討の必要あり	
	浸水想定区域内に居住	入院・入所者 その他			
立退き避難	住民自らが確保した避難先への避難	浸水想定区域外	3	自らの自治体内で安全な親戚・知人宅やホテル・旅館等への避難 ※避難情報発令前に自らの判断で早期に避難行動を開始することも可能	
		浸水想定区域外			
	自らの自治体内での避難	在宅移動困難者 その他	4	行政が用意した避難先への避難 ※在宅移動困難者の避難オペレーションについては別途検討の必要あり	
立退き避難	行政が用意した避難先への避難	在宅移動困難者 その他	5	行政の判断等に基づき、上層階が浸水しない避難先への避難 ※在宅移動困難者の避難オペレーションについて別途検討の必要あり	
		在宅移動困難者 その他			
他の自治体への避難(広域避難)	住民自らが確保した避難先への避難	浸水想定区域内(垂直避難)	3	他の自治体で安全な親戚・知人宅やホテル・旅館等への避難 ※避難情報発令前に自らの判断で早期に避難行動を開始することも可能	
		浸水想定区域外			
他の自治体への避難(広域避難)	行政が用意した避難先への避難	浸水想定区域外	6	行政が用意した広域避難先への避難	
		浸水想定区域外			

(各避難行動パターンに付した番号と以降のタイトル番号は対応) ※関係機関間での個別の整理の中でタイミングの調整を行うこともあり得る。

図 4-2 避難行動別整理表

「江東5区大規模水害広域避難計画」における避難情報の発令段階に沿って整理

※浸水等により孤立した場合等は必要に応じて救助

避難者が自宅等に移動可能な場合	避難者は順次自宅等に移動し、行政先への避難先に向けて調整
自宅等に困難な場合	状況に応じ、自らの自治体内の自治体もしくは他の自治体の別避難所等へ移動

※浸水等により孤立した場合等は必要に応じて救助

また、避難行動パターンごとに適切な動き出しのタイミングや考慮すべきリスク等を以下で整理した。なお、タイトル番号は、前ページ図 4-2 の付番と対応している。

1 避難の必要なし

【避難行動の内容】

- ・ ハザードマップ等で災害のリスクを確認し、浸水想定区域（想定最大規模）や土砂災害警戒区域等に入っていないことが確認できた場合、避難する必要はない。自宅等に留まることで安全を確保することができる。

【動き出しのタイミング】

- ・ 自宅等に留まることとなるため、動き出しは発生しないが、そのためには、平時から住民がハザードマップ等で災害リスクを確認し、避難する必要がないことを明らかにしておく必要がある。

【留意事項（リスク等）】

- ・ 避難行動の必要性の有無については住民自らが事前に確認・判断する。
- ・ 「避難」とは「難」を「避」けることであり、安全な場所にいる人は、災害時にあえて外出をしないなど、自宅等に留まって身を守ることができるということを認識してもらう必要がある。
- ・ 逆に、災害リスクが想定されているような安全ではない場所にいる人が、その場に留まってしまうことが無いよう、ハザードマップ等での事前確認作業が非常に重要である。

【行政が果たすべき役割等について】

- ・ 住民自らが避難行動の必要性の有無を的確に確認・判断することができるよう、平時から周知啓発を行うことが重要である。
- ・ ハザードマップ等での災害リスクの確認方法の周知にとどまらず、住民が災害時における自らの避難行動について事前に確認することを「当たり前」のこととして受け止めてもらうよう、社会的な機運醸成を図っていくことが重要である。

2 屋内に留まることも可能

【避難行動の内容】

- ・ 浸水想定区域内であったとしても、以下の3つの条件をすべて満たす場合、自宅等に留まって安全を確保することも可能である。

- | |
|---|
| I 浸水継続時間が3日未満で、浸水により生じうる支障 ^{※1} を許容できること |
| II 居室が浸水深より高い |
| III 居室が氾濫流により家屋流出のおそれがある区域の外に位置する |

※1 支障の例：水、食糧、薬等の確保が困難になるおそれ

電気、ガス、水道、トイレ等の使用ができなくなるおそれ

※2 病院に入院している患者や福祉施設等に宿泊している入所者（以下、「入院・入所者」という。）の避難行動については、水防法に基づいて施設の管理者等が作成する施設毎の避難確保計画等と整合性を図りつつ、検討を進めていくことが考えられるが、本検討

会では、H30 中防 WG 報告で示された考え方にに基づき、「屋内に留まることも可能」というカテゴリーに優先して整理している。

【動き出しのタイミング】

- ・ 平常時から住民はハザードマップ等を確認し、地域の災害リスク（浸水深や浸水継続時間など）を確認した上で、大規模水害が発生するおそれがある場合には、防災気象情報等を確認し、屋内に留まって安全を確保するのか、自宅等から避難するのかを判断する。

【留意事項（リスク等）】

- ・ 上記の3条件を充たしている場合でも、住民が自宅等から自主的な避難先に避難すること等を妨げるものではない。
- ・ 一方で、屋内に留まることも可能な者が避難先に避難することで、自宅等からの避難が必要な者が避難先に避難できなくなることや、道路・鉄道等の混雑・混乱が生じることも想定されることから、屋内で安全を確保することが可能な場合は、自宅等に留まることも避難行動の一つとなり得ることを認識してもらう必要がある。
- ・ 屋内に留まって安全を確保できる場合であっても、水や食糧などの備蓄等が前提となるため、平常時から想定されている浸水継続時間（3日未満）に見合った備蓄を進めていくことの重要性を広く周知しておく必要がある。

【行政が果たすべき役割等について】

- ・ 平常時より自宅等に留まることができる条件と留まる際の留意点について住民に周知し、備蓄を呼びかける。

3 住民自らが確保した避難先への避難（自らの自治体内・他の自治体）

【避難行動の内容】

- ・ 浸水想定区域内にあって、**2**に示したⅠ～Ⅲの条件をひとつでも充たさない場合は、自宅等からの避難を原則とする。そのうち、安全な避難先として、親戚・知人宅やホテル・旅館等を住民が自ら確保できるような場合は、自主的に、あるいは自主的な避難を促す情報や広域避難を促す情報の発令等により、自ら確保した避難先へ避難する。

【動き出しのタイミング】

- ・ 自ら避難先が確保できる住民は、行政による避難先の開設等を待つ必要がないため、自宅等から事前に自ら確保した避難先までの距離・移動手段や、一緒に避難する家族等の中に移動に時間を要する人がいるかどうかなど、個別の事情等に応じて、自らの判断で早期に避難行動を開始することが可能である。
- ・ 行政は住民に対し、自主的な避難を促す情報等の発信により、早期からの自主的な判断・行動を段階的に呼びかける。また、広域避難を促す情報の発令後も、行政は住民に対し、自ら避難先を確保し避難するよう呼びかける。

【留意事項（リスク等）】

- ・ 自主的に確保している避難先及びそこに至るまでの避難経路における災害リスク等について、事前に十分確認しておく必要がある。
- ・ 風雨が強まってからでは、避難先までの避難手段の確保が困難となることが想定されることから、鉄道・道路の混雑・混乱も考慮し、十分な避難時間を確保する必要がある。

-
- ・ 避難先として予定していた施設等が使えなかった場合やそこまでの移動が困難だった場合に、行政が用意した避難先に避難するということも考えられるため、自宅付近や避難経路上等で行政が用意した避難先等についても、適宜確認しておくことも重要である。
 - ・ 浸水しない高層階で低層階の住人を受け入れるなど、地域防災のコミュニティの中での避難先確保について平常時から検討しておくことが望ましい。

【行政が果たすべき役割等について】

- ・ 平常時より安全な親戚・知人宅等の避難先を自ら確保しておくよう、住民に強く促す。
- ・ 自ら確保した避難先やそこに至る避難経路について、ハザードマップ等で事前に安全性を確認するよう周知する。
- ・ 避難が空振りに終わる可能性があるとしても、早めに避難行動をとるよう、住民への周知啓発を通じて社会機運の醸成を図る。
- ・ 広域避難の必要性の高まりに応じて、どのタイミングでどのような情報を伝えていくのか、平常時よりメディアも交えて検討し、災害が発生するおそれがある段階で、住民に自主的な避難を呼びかける。自主的な避難を促す情報の発信後も継続的に自主的な避難を呼びかけることが望ましい。

4 自らの自治体内 - 行政が用意した避難先への避難（浸水想定区域外）

【避難行動の内容】

- ・ 自宅等からの避難のうち、住民自ら避難先を確保できない場合で、かつ遠方への避難が困難な住民等は、自治体が発信する避難情報や避難所等の開設情報などを確認の上、行政が自らの自治体内の浸水想定区域外に用意した避難先へ避難する。

【動き出しのタイミング】

- ・ 地元自治体が順次避難先の開設準備を開始し、避難情報や避難先の開設情報を発信した段階で、避難行動を開始する。しかしながら、自宅等から自治体が用意した避難先までの距離・移動手段や、一緒に避難する家族等の中に移動に時間を要する人がいるかどうかなど、個別の事情等に応じた動き出しのタイミングを予め考えておく必要がある。
- ・ 自主的な避難を促す情報が発信されてから垂直避難を促す情報が発令されるまでの間で避難が行われることが想定されるが、状況に応じた行政の判断等により、避難開始のタイミングを前倒して対応することも可能と考えられる。

【留意事項（リスク等）】

- ・ 行政は、長距離・長時間の移動のリスクがあるような、要介護・要支援認定者、身体・知的・精神障害者、後期高齢者、乳幼児、妊産婦（以下、「在宅移動困難者」と言う。）については、個別避難計画を策定する中で、避難時の移動距離が短くなるよう、近距離の避難先への避難を優先して検討することが望ましい。
- ・ 他方、在宅移動困難者の多くが浸水想定区域内で垂直避難を行うと、浸水後の安否確認等に時間を要しうることから、近距離で、かつ、浸水想定区域外の避難先への避難を優先するものとして検討を進めていくことが望ましい。

【行政が果たすべき役割等について】

-
- ・ 引き続き、可能な限り、自らの自治体内の浸水想定区域外における避難先の容量を拡充する取組を進めていくことが重要である。

5 自らの自治体内 - 行政が用意した避難先への避難（浸水想定区域内の浸水しない上階等＝垂直避難）

【避難行動の内容】

- ・ 自宅等からの避難のうち、住民自ら避難先を確保できない場合で、かつ、やむを得ない事情により垂直避難せざるを得ない者は、行政の判断等にしたがって、行政が自らの自治体内の浸水想定区域内で、浸水しない上階フロア等に用意した避難先へ垂直避難を行う。

【動き出しのタイミング】

- ・ 原則として、垂直避難を促す情報を発令する段階以後に行われると考えられるが、状況に応じた行政の判断等により、前倒しで対応することも可能と考えられる。

【留意事項（リスク等）】

- ・ 前述のとおり、行政は、在宅移動困難者については、近距離で、かつ、浸水想定区域外の避難先への避難を優先すべきであるが、そうした避難先の容量を超過する場合は、行政が自らの自治体内の浸水想定区域内に用意した避難先への垂直避難も選択肢の1つとして想定し得る。
- ・ 在宅移動困難者のうち、特に健康上などの理由で、長距離の移動に困難やリスクが伴う住民に対しては、広域避難を促す情報等を発令する段階から、浸水想定区域内の避難先への垂直避難を優先して検討することも考えられる。

【行政が果たすべき役割等について】

- ・ 可能な限り、自らの自治体内の浸水想定区域内における、垂直避難が可能と期待される建物を水害時の避難先として確保できるよう、調整を進めていくことが重要である。

6 他の自治体 - 行政が用意した避難先への避難（浸水想定区域外）

【避難行動の内容】

- ・ 自宅等からの避難のうち、住民が自ら避難先を確保できないが、浸水想定区域外の他自治体までの移動手段を確保できる場合は、行政が他の自治体内に用意した避難先へ避難（広域避難）する。

【動き出しのタイミング】

- ・ 自治体が広域避難を促す情報を発令したタイミングで、住民は広域避難の行動を開始する。しかしながら、自宅等から避難先までの距離・移動手段や、一緒に避難する家族等の中に移動に時間を要する人がいるかどうかなど、個別の事情等に応じた動き出しのタイミングをあらかじめ考えておく必要がある。

【留意事項（リスク等）】

- ・ 広域避難先への避難開始のタイミングは、避難に要する時間が長くなるため、早い段階からの避難開始が望ましい一方で、広域避難先の開設に向けた関係機関間での調整等にはある程度の時間を要する。そこで、関係機関間での個別の整理の中で、そうしたタイミングの調整を行っておくことも検討すべきである。

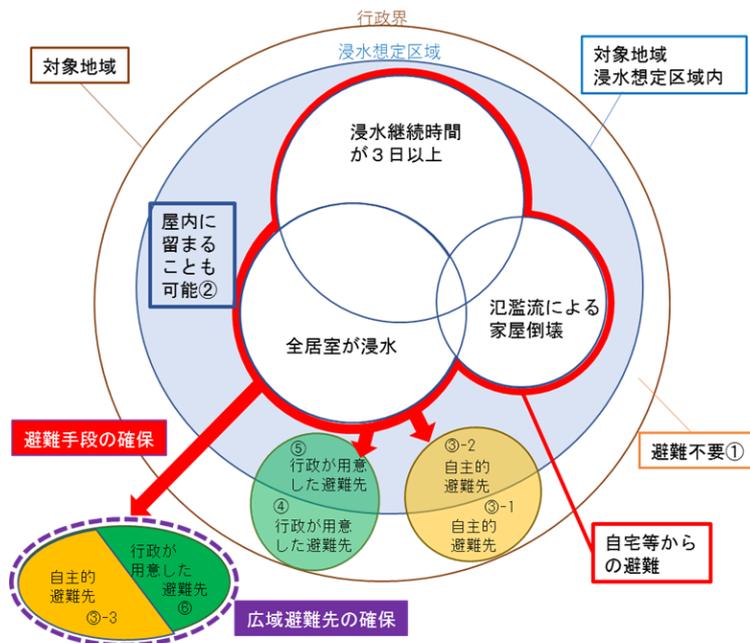
【行政が果たすべき役割等について】

- ・ 災害リスクが想定されておらず、荒川下流域から比較的近距离に位置している公共施設及び民間施設のうち、収容人数がある程度見込める施設等を想定し、広域避難先としての確保に向けた調整を行っていくことが重要である。
- ・ 浸水想定区域内の対象住民の数に対し、施設への収容人数に限界があることから、「**2**」屋内に留まることも可能」や「**3**」住民自らが確保した避難先への避難」を平時及び緊急時ともに呼びかけ、それらの行動をとるよう誘導することも重要である。
- ・ 広域避難先の開設・運営方法等については、後述の「5. 行政が用意する広域避難先の開設や運営方法等について」に示す関係機関間の連携・役割分担の考え方（モデル案）をベースに、それぞれの広域避難先ごとに整理していくことが望ましい。

4.4 避難行動別の避難者概数の把握

4.2.新たな検討の方向性に基づき、避難行動別の避難者概数を試算し、以下の図 4-3 に整理した。
 なお、試算においては、以下の3点を新たに考慮している。

- I 自宅等の屋内で留まることも可能なケースを考慮
- II 浸水想定区域内の避難先の浸水等しない階層への垂直避難を考慮
- III 住民自らが確保した避難先への避難を考慮



避難行動別整理表			区分	概数
避難の必要なし			浸水想定区域外に居住	① 約 230 万人
屋内に留まることも可能			浸水想定区域内に居住	② 約 126 万人
自宅等からの避難	自らの自治体内での避難	住民自らが確保した避難先への避難	浸水想定区域外	③-1
			浸水想定区域内	③-2
		行政が用意した避難先への避難	浸水想定区域外	④ 約 18 万人
			浸水想定区域内(垂直避難)	⑤ 約 23 万人
	他の自治体への避難(広域避難)	住民自らが確保した避難先への避難	浸水想定区域外	③-3
		行政が用意した避難先への避難	浸水想定区域外	⑥ 約 74 万人

※一定の条件に基づいた試算であり、避難行動別の人数規模を大まかに把握するためのものである。

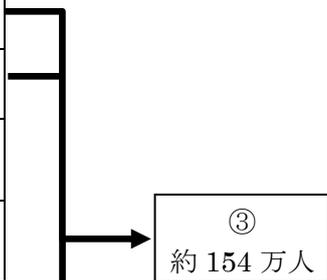


図 4-3 試算イメージ (上)・試算結果 (下)

5. 行政が用意する広域避難先の開設や運営方法等について

5.1 行政が用意する広域避難先のカテゴリーと関係機関

前述のとおり、広域避難先としては、災害リスクが想定されておらず、荒川下流域から比較的近距离に位置している公共施設及び民間施設のうち、収容人数がある程度見込める施設等を想定することとし、広域避難先として想定する施設のカテゴリーやその開設・運営等における関係機関については、以下の表 5-1 のとおり整理した。

表 5-1 行政が用意する広域避難先のカテゴリーと関係機関

行政が用意する広域避難先	広域避難先の開設・運営等における関係機関等
公共施設への広域避難 (国立・都県立・区市町村立)	【地方公共団体】 東京都・広域避難自治体・広域避難先立地自治体 【施設側関係機関】
民間施設への広域避難	広域避難先施設管理者 (国・都県・区市町村・民間事業者など)

※区市町村立施設の場合、広域避難先立地自治体と広域避難先施設管理者が同一となることがある。

5.2 広域避難先の確保に向けた調整等について

広域避難先の確保に向けた調整等については、東京都及び広域避難自治体を中心となって、広域避難先としての活用や運営方法、費用負担等について事前に整理することとした。調整結果については、東京都・広域避難自治体・広域避難先立地自治体・広域避難先施設管理者などが事前に協定等を締結し、日頃から情報連絡体制を構築しておくことが望ましい。

なお、施設ごとに協定内容や関係機関間の役割分担等が異なることが想定されるため、本検討会ではそのモデル案を整理し、個別具体の調整については今後も関係機関等が連携しながら進めていく。

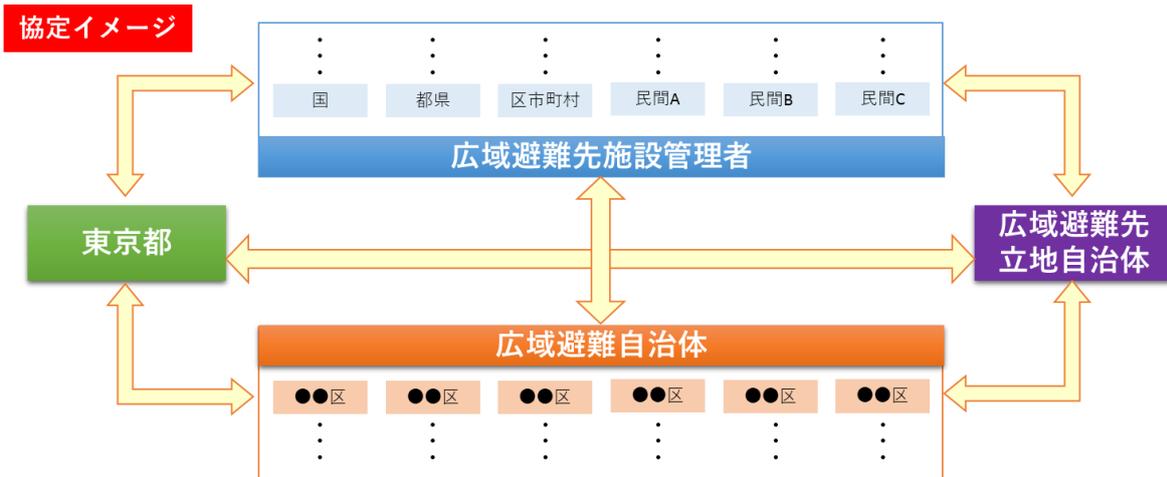


図 5-1 協定イメージ

広域避難先の開設・運営等に関する役割分担のモデル案については、以下の表 5-2 から表 5-4 に示す。広域避難先の確保に向けた調整段階では、本モデル案をベースとしつつ、広域避難立地自治体及び広域避難先施設管理者側との協議により、施設ごとに適切な役割分担等を整理する必要がある。

表 5-2 関係機関役割分担のモデル案①

	東京都	広域避難自治体	広域避難先立地自治体	広域避難先施設管理者
【1】 広域避難先の開設要否検討	○広域避難先候補の状況確認(国立・都立施設)	○自主的な避難を促す情報の発信 ○広域避難先候補の状況確認と整理(区市町村立施設及び民間施設) ○開設する広域避難先の選定判断 ○広域避難自治体間での連絡調整	○広域避難先候補に関する情報共有 ○被災状況等の情報共有	○自らの施設の状況確認・報告
【2-1】 広域避難先の開設要請・開設準備	○広域避難先の開設に向けた調整	○広域避難先の開設に向けた調整 ○広域避難先の選定		○広域避難先の開設に向けた調整等
【2-2】 広域避難先の開設	○広域避難先の開設支援	○選定した広域避難先の開設(開錠・既存利用者や浸水有無の確認など) ○選定した広域避難先に係る広報(開設状況等) ※親戚・知人宅等への避難推奨等の情報発信も必要	※余力があれば、広域避難先の開設支援を行う	○広域避難先の開設支援等
【3】 広域避難先の把握管理・過不足確認	○広域避難先の把握支援	○開設した広域避難先の情報の把握(避難者数・各避難者の氏名・住所など) ○選定した広域避難先に係る広報(収容状況等) ※親戚・知人宅等への避難推奨等の情報発信も必要	※余力があれば、広域避難先の運営支援を行う	○広域避難先の運営支援等
【4】 広域避難先の区割設定	○広域避難先の区割実施支援	○開設した広域避難先における区割の実施	※余力があれば、広域避難先の区割実施支援を行う	○広域避難先の区割実施支援等
【5】 広域避難先の追加開設等の調整	○広域避難先の追加開設等の調整支援	○広域避難先の追加開設等の調整		
【6】 状況による対応(物資の配布等)	○広域避難先での物資確保・配布支援	○広域避難先での物資確保・配布	※余力があれば、広域避難先での物資の配布支援を行う	○物資の配布支援等
【7】 閉鎖に向けた事前協議	○閉鎖の難しい広域避難先(国立・都立施設)の施設管理者との通常業務再開に向けた調整支援	○自宅が被災し、長期避難が必要な人の受入先確保 ○閉鎖の難しい広域避難先に関する情報共有 ○閉鎖の難しい広域避難先(区市町村立施設及び民間施設)の施設管理者との通常業務再開に向けた調整 ○広域避難者への帰宅指示・調整	○閉鎖の難しい広域避難先の施設管理者との通常業務再開に向けた調整支援	※閉鎖の難しい広域避難先の施設管理者は通常業務の再開について、広域避難自治体等と調整

※災害対策基本法の改正により、国は災害が発生するおそれがある段階から災害対策本部の設置が可能となった。国の災害対策本部の設置時には、国は、東京都や広域避難自治体の本部と情報共有を行い、避難先の確保等、広域避難の円滑な実施に向けて必要な対応を行うことが想定される。

表 5-3 関係機関役割分担のモデル案②

東京都	広域避難自治体	広域避難先立地自治体※3	広域避難先施設管理者
情報収集			
①共同検討開始～			
②共同検討開始～自主的な避難を促す情報の発信まで	<p>広域避難を促す情報の発令検討</p> <p>避難先・避難手段の協議</p> <p>協議 → 共有 → 被災状況等の情報共有</p>		
③自主的な避難を促す情報の発信～広域避難を促す情報の発令まで※1	<p>自主的な避難を促す情報の発信</p> <p>広域避難先の開設調整・準備</p> <p>広域避難先の選定</p> <p>広域避難先の開設</p> <p>広域避難先に係る広報</p> <p>物資の確保</p> <p>情報収集態勢の整備</p> <p>広域避難を促す情報の発令</p> <p>要請 → 要請</p>		
④広域避難を促す情報の発令～発災まで※1	<p>自区内において広域避難の呼びかけ、広域避難者の誘導などの業務に従事</p> <p>避難者の管理</p> <p>広域避難先に係る広報</p> <p>施設内の区割設定</p> <p>要請 → 要請</p>		
⑤発災～当日まで	<p>施設内の安全確認</p> <p>状況による対応(物資の配布等)</p> <p>要請 → 連携</p>		
⑥発災翌日～3日後まで※2	<p>別避難先への移動検討</p> <p>解消の目安検討</p> <p>閉鎖に向けた事前協議等</p> <p>閉鎖に向けた事前協議</p> <p>協議 → 協議</p> <p>閉鎖に向けた事前協議 → 閉鎖に向けた事前協議</p>		

※1 各フェーズについては、江東5区大規模水害広域避難計画(H30.8、江東5区広域避難推進協議会)を参考とした。ただし、これはフェーズ別に広域避難先の開設・運営方法を整理するために仮に設定したものであり、必ずしも実際にここで示したフェーズをもとに行動すべきことを示している訳ではない。

※2 発災から3日後以降は、広域避難自治体において開設している浸水範囲の住民のための避難先の運営や被災住民への対応(罹災証明書対応等)が必要となる。ただし、本検討会では、命を守るための避難までを検討対象としており、3日後以降の災害対応については対象外とする。

※3 余力があれば、広域避難先の運営支援を行う

表 5-4 関係機関役割分担のモデル案③

②共同検討開始～自主的な避難を促す情報の発信まで	
【1】広域避難先の開設要否検討	<p>広域避難先の開設要否検討は、共同検討時の協議結果を踏まえて開始する。</p> <p>要否検討結果を踏まえ、自主的な避難を促す情報を発信する。</p> <p>広域避難自治体は、広域避難先の開設判断について広域避難先立地自治体に報告の上、広域避難先候補の状況を広域避難先施設管理者及び東京都に確認する。</p> <p>広域避難自治体は、広域避難先施設管理者及び東京都と協力し、広域避難先候補の状況を確認し、とりまとめる。</p> <p>広域避難先立地自治体及び広域避難先施設管理者と協議した上で、広域避難自治体は開設する広域避難先を判断する。</p> <p>広域避難自治体は、開設する広域避難先を東京都へ報告する。</p>
③自主的な避難を促す情報の発信～広域避難を促す情報の発令まで	
【2-1】広域避難先の開設準備	<p>広域避難自治体は、広域避難を促す情報の発令に先立ち、広域避難先施設管理者等に対して、広域避難先の開設に向けた調整を行う。</p> <p>広域避難自治体は、広域避難先施設管理者等と協力して、広域避難先の開設準備（開錠等）を進める。</p> <p>広域避難自治体は、広域避難先施設管理者等と協力して、施設開設可否の確認（既存利用者の確認、浸水の有無確認等）を行う。</p> <p>広域避難自治体は、広域避難先の開設準備状況、施設の開設可否等を広域避難先立地自治体及び東京都に報告する。</p>
【2-2】広域避難先の開設	<p>広域避難自治体は、広域避難先施設管理者等と協力して、広域避難先を開設する。</p> <p>広域避難自治体は、住民に対して、選定した広域避難先に係る広報（開設状況等）を行う。</p>
④広域避難を促す情報の発令～発災まで	
【3】広域避難先の把握管理・過不足確認	<p>広域避難を促す情報の発令を受け、広域避難自治体は、各広域避難先の開設可否、受入可能時間を確認することを基本とする。避難者数等の必要情報について、広域避難先立地自治体及び東京都に報告する。</p> <p>広域避難自治体は、住民に対して、選定した広域避難先に係る広報（収容状況等）を行う。</p>
【4】広域避難先の区割設定	<p>広域避難自治体は、広域避難先施設管理者等と協議し、施設内の区割案設定に関する考え方を確認する</p> <p>広域避難自治体は、広域避難先施設管理者等と協力して、各区割の準備、用途の掲示、誘導案内の設置等を行う。</p>
【5】広域避難先の追加開設等の調整	<p>広域避難自治体は、広域避難先の収容状況を把握し、必要な追加開設等の調整を行うとともに、状況を東京都と共有する。</p>
⑤発災～当日まで	
【6】状況による対応（物資の配布等）	<p>広域避難は、緊急的な一時避難であることから、避難者自身による必要物資の持参を基本とする。</p> <p>避難が継続される等の場合は、状況により物資の配布を行う。</p> <p>広域避難自治体は、物資（毛布等）の配布に向け、自らの自治体の被災状況を確認する。</p> <p>広域避難自治体は、広域避難先施設管理者等と協力し、物資を配布する。</p> <p>広域避難自治体は、自らの自治体への避難者の帰宅見込みを、広域避難先立地自治体に報告する。</p>
⑥発災翌日～3日後まで	
【7】閉鎖に向けた事前協議	<p>広域避難自治体は、自らの自治体の避難者（自宅が被災し長期避難が必要な人）を受け入れるための施設確保の状況等を確認する。</p> <p>広域避難自治体は、浸水被害の状況、避難情報の発令状況、交通機関の運行状況等を踏まえて、広域避難先立地自治体及び東京都と閉鎖に向けた段取りを確認する。（原則、閉鎖する方向で検討）</p> <p>広域避難自治体は、閉鎖が難しい広域避難先があった場合、状況を広域避難先立地自治体及び東京都に報告する。</p> <p>広域避難自治体は、避難指示が解除された際には避難元の被害状況を確認の上、広域避難先の閉鎖を検討するとともに、被害のないエリアの避難者は帰宅、被害エリアの避難者には避難先の確保及び誘導を速やかに行う。</p> <p>東京都、広域避難自治体、広域避難先立地自治体は、閉鎖の難しい広域避難先の施設管理者との通常業務再開に向けた調整を行う。</p>

6. 行政による避難手段の確保や誘導の支援等について

避難手段・経路を住民の自由意志に委ねた場合、避難者数が鉄道の輸送力や道路交通容量を大きく上回る一部の箇所や区間で顕著な混雑・渋滞が生じ、その結果、避難が間に合わず、最悪の場合、混雑による群衆雪崩等の人的被害が発生するおそれがある。

行政が現地での交通誘導員を配置して対応するには限度があることから、事前又は避難時における情報提供等によって、混雑箇所等から比較的余裕がある箇所等への避難手段や経路のシフト（変更）を図り、避難に要する時間を全体として平準化することが重要となる。また、これらの検討を通じて、避難時間短縮及び混乱回避のため現場での誘導等が特に必要となると思われる箇所の特定を進めることが重要である。

地域の特性を踏まえ、避難時間を短縮する上で、事前又は避難時において、それぞれの手段を利用する上での留意点を周知する等の取組が有効である。ある一定の仮定の下で、輸送力や道路交通容量を考慮した避難時間の試算結果を踏まえると、例えば以下の表 6-1 のように、主に避難に時間を要する路線/箇所と、それぞれの地域における避難時間短縮の方策（案）が考えられる。

表 6-1 手段ごと、地域ごとの避難時間短縮への方策（案）

避難手段	主に避難に時間を要する路線/箇所	避難時間が長くなる要因	避難時間短縮の方策（案）
鉄道	a) 都電荒川線	輸送力に対して駅周辺の人口が多い	千代田線・常磐線へのシフト 徒歩による避難へのシフト
	b) 日暮里・舎人ライナー		東武スカイツリー線へのシフト 徒歩による避難へのシフト
	c) 京成本線		総武線へのシフト
徒歩	a) ・国道 6 号(葛飾区→松戸市) ・国道 14 号(江戸川区→市川市)	江戸川にかかる橋の少なさ	鉄道による避難へのシフト
	b) 上野駅～日暮里駅周辺の JR を越える道路	JR 等の路線を越える道路の少なさ	
自動車	a) ・国道 6 号(葛飾区→松戸市) ・国道 14 号(江戸川区→市川市)	江戸川にかかる橋の少なさ	他の橋梁へのシフト
	b) 上野駅～日暮里駅周辺の JR を越える道路	JR 等の路線を越える道路の少なさ	混雑していない道路へのシフト
	c) 北千住、綾瀬、 小菅、向島周辺	浸水想定区域の中央部で 上記 a)、b) の影響を受ける	高速道路へのシフト

※上記方策は一定の仮定の下で実施した試算に基づくものであり、実際の対応策についてはさらなる検討を要する

避難手段の確保・誘導に向けた調整段階では、本案をベースとしつつ、今後の各機関における検討を踏まえ、適切な役割分担や要請のタイミング等を整理する必要がある。

今後、より具体的な関係機関間の具体的な役割分担や、要請のタイミングを検討するため、特定の地域をモデルケースとして、自治体、警察、運送事業者等の協議により適切な役割分担等を整理する予定である。

7. 大規模水害時における避難の考え方等に係る住民周知について

本検討会では、大規模水害時における住民避難のあり方として、各自自治体の地域特性等に応じ、広域避難だけでなく、現実的に対応可能な複数の避難行動パターンを組み合わせることで対応すべきことを提示し、パターン別に避難行動の内容や留意点等を整理したところである。

そうした大規模水害時における住民避難の考え方等については、平常時から住民等に対して周知・啓発を行うとともに、大規模水害が発生するおそれがある段階でも、住民等がとるべき避難行動等について適時適切に情報発信することが重要である。

そこで、本検討会では、大規模水害時における住民避難の考え方等に係る住民周知について、整理することとした。

ただし、前述のとおり、自治体や地域によって現実的に対応可能な避難行動パターン等が異なることから、本検討会では住民等に周知すべき基本的事項及び標準的な周知内容を整理することとし、当該整理を踏まえて、各区市町村が地域特性や避難条件等に応じて適宜内容等をアレンジし、実際の周知活動等に活用していく。

なお、地域の実情等に応じて、すでにより高度または臨機応変に対応できる避難計画等を策定し、住民等に対する周知啓発等を行っている自治体についても、以下に示す、住民等に周知すべき基本的事項及び標準的な周知内容を参考にし、改めて大規模水害時における住民避難の考え方等に係る住民周知について検討することが望ましい。

7.1 住民等に対して周知すべき基本的事項について

住民等に対して周知すべき基本的事項は、以下の表 7-1 のとおりである。

表 7-1 住民等に周知すべき基本的事項

検討事項別	周知すべき基本的事項
大規模水害時における住民避難の考え方	<ul style="list-style-type: none">・避難行動別のポイントや留意点等について※・原則として住民が自主的な避難先を確保すべきことについて・避難開始のタイミングについて※
行政が用意する広域避難先の開設や運営の方法等	<ul style="list-style-type: none">・行政が用意する広域避難先での避難者の役割等について
運送事業者等への要請等による避難手段の確保	<ul style="list-style-type: none">・各交通手段（鉄道等）が利用できる時間帯・条件について
警察等への要請による避難誘導の支援	<ul style="list-style-type: none">・混雑する可能性が高い駅・橋梁について

※移動困難者の避難オペレーションについては、別途検討の必要あり。

7.2 住民等に対して周知すべき標準的内容について

住民等に対して周知すべき標準的内容については、以下の表 7-2 から表 7-4 のとおり、「平常時」と「災害が発生するおそれがある段階」とに分けて整理した。

表 7-2 平時における標準的な周知内容

平時における標準的な周知内容①
住民自らが災害種別ごとにハザードマップ等で自宅等に災害リスクが想定されているかを事前に確認し、以下の①から⑤までのうち、どの避難行動で対応すべきかを想定しておくこと
①避難の必要なし
<ul style="list-style-type: none">・ハザードマップ等で災害リスクを確認し、浸水想定区域（想定最大規模）や土砂災害警戒区域等に入っていないことが確認できた場合、避難する必要はない。・「避難」とは「難」を「避」けることであり、安全な場所にいる場合は、災害時にあえて外出をしないなど、自宅等に留まることで安全を確保することが可能
②屋内安全確保
<ul style="list-style-type: none">・浸水想定区域内でも、次の3つの条件（ⅠからⅢまで）をすべて満たす場合、自宅等に留まって安全を確保することも可能<ul style="list-style-type: none">Ⅰ 浸水継続時間が3日未満で、浸水により生じうる支障*を許容できることⅡ 居室が浸水深より高いⅢ 居室が氾濫流により家屋流出のおそれがある区域の外に位置※支障の例：水、食糧、薬等の確保が困難になるおそれ 電気、ガス、水道、トイレ等の使用ができなくなるおそれ・大規模水害が発生するおそれがある場合には、防災気象情報等を確認し、屋内に留まって安全を確保するのか、自宅等から避難するのかを判断・平常時から想定されている浸水継続時間に見合った備蓄（水や食糧など）を進めておくこと ➡電力・水道・都市ガス等のライフラインの供給が停止した状況等でも、十分対応できる備蓄を進めておくことが重要
③自主的な避難先への避難 ➡ 強く推奨
<ul style="list-style-type: none">・平常時から、災害時に身を寄せることのできる親戚・知人宅等を自主的な避難先として確保しておくこと・災害時の利用を想定し、ホテル・旅館等の宿泊施設などについても確認しておくこと・自主的な避難先やそこに至る避難経路について、ハザードマップ等で事前に安全性を確認しておくこと・想定していた自主的な避難先が使えなかった場合やそこまでの移動が困難だった場合に備えて、自宅付近や避難経路上等で行政が用意した避難所等を適宜確認しておくこと・避難が空振りに終わる可能性があるとしても、早めに避難行動をとること

④近くの避難所等への避難

- ・自治体が発信する避難情報や避難所等の開設情報などを確認の上、近くの避難所等への避難の対象となる者（※）は避難行動を開始すること

※避難行動に制約が想定される移動困難者等については、水防法に基づいて施設管理者等が作成する施設ごとの避難確保計画等や、災害対策基本法に基づいて区市町村が作成する個別避難計画等に基づき、円滑で迅速な避難を行う準備を日頃から進めておく必要がある。

- ・状況に応じた行政の判断等により、避難開始のタイミングを前倒して対応することもあり得ることに留意
- ・状況に応じた行政の判断等にしがって、浸水想定区域内に用意された避難先に垂直避難することもあり得ることに留意

⑤広域避難先への避難

- ・自治体が発令する広域避難を促す情報を確認の上、広域避難の行動を開始すること
- ・行政が用意する広域避難先に避難する住民は食料や薬などの必要物資を持参すること
- ・ただし、自主的に確保した避難先がある住民は、自らの判断により、可能な限り早めに避難を開始すること

平時における標準的な周知内容②

災害が発生するおそれがある段階において、自治体がどの手段で情報を発信するか、あらかじめ住民によく周知しておくこと※

- ➡ 防災行政無線、自治体ホームページ、SNS、メール配信システムなど、どのような手段を利用して情報を発信するのか、あらかじめ住民によく周知しておくこと
- ➡ 災害時においては、上記に加え、PUSH型のエリアメール等を使い、住民へ情報提供を行うことについても、住民に周知しておくこと

※広域避難においては、地域や属性に応じて、住民のとるべき避難行動が変わってくることから、対象を絞って情報を伝えられるPUSH型の手段と、広範囲に広く情報を伝えるマスメディアなどのPULL型の手段を適宜組み合わせる必要がある（以下の表7-3参照）。

表 7-3 情報発信手段の種類について

情報発信手段（例）	PUSH 型	PULL 型
防災行政無線	○	
エリアメール	○	
メール配信サービス	○	
テレビ		○
ラジオ		○
自治体ホームページ		○
SNS		○

表 7-4 災害が発生するおそれがある段階における標準的な周知内容

フェーズ※	災害が発生するおそれがある段階における標準的な周知内容
共同検討開始から自主的な避難を促す情報の発信まで	<ul style="list-style-type: none"> ・ 想定される災害リスクと自らの避難行動について再確認すること ・ 住民が自主的に確保した避難先への避難については、個別の事情等に応じ、自らの判断で早めに動き出すこと ・ 各交通手段（鉄道等）の運行状況等について情報収集に努めること
自主的な避難を促す情報の発信から広域避難を促す情報の発令まで	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自主的な避難先がある住民は、空振りを恐れず、避難を開始すること ・ 自治体が発信する避難情報や避難所等の開設情報などを確認の上、災害リスクが想定されていない避難所等への水平的な避難や、上層階が浸水しない建物への垂直的な避難を開始すること ・ 混雑する可能性が高い（または混雑している）駅・橋梁について ・ 鉄道・バス等の交通機関の運休実施・運行状況について ・ 各交通手段（鉄道等）を利用できる時間帯・条件について
広域避難を促す情報の発令から垂直避難を促す情報まで	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自主的な避難先がある住民は、速やかに避難を開始すること ・ 自治体が発令する広域避難を促す情報や広域避難先の開設情報などを確認の上、広域避難を開始すること ・ 行政が用意する広域避難先に避難する住民は食料や薬などの必要物資を持参すること ・ 混雑する可能性が高い（または混雑している）駅・橋梁について ・ 鉄道・バス等の交通機関の運休実施・運行状況について ・ 各交通手段（鉄道等）を利用できる時間帯・条件について
垂直避難を促す情報から災害発生まで	<ul style="list-style-type: none"> ・ すでに広域避難等を行う時間的な猶予が無い状態であることを周知 ・ 避難所等への避難に限らず、状況に応じて、自宅内の少しでも浸水しない高い場所や、近くにあるより高い建物等に移動すること

※各フェーズについては、江東5区大規模水害広域避難計画（H30.8, 江東5区広域避難推進協議会）を参考としたが、これは住民に周知すべき標準的な内容等を整理するために仮に設定したものであり、必ずしもここで示したフェーズをもとに周知すべきことを示している訳ではない。

8. 広域避難等に要する費用負担の考え方について

8.1 災害対策基本法第91条に基づく費用負担の考え方

災害対策基本法第91条において「法令に特別の定めがある場合又は予算の範囲内において特別の措置を講じている場合を除くほか、災害予防及び災害応急対策その他この法律（災害対策基本法）の施行に要する費用は、その実施の責めに任ずる者が負担するものとする。」とされている。広域避難の実施時においても、この費用負担の原則が適用される。

一般的には、広域避難等に要する費用負担の考え方は以下の（１）（２）のとおり。

（１）広域避難先の確保等にかかる費用

広域避難に際し、地方公共団体が居住者等の受入れについて、他の地方公共団体に協議を行い、当該居住者等の受入れが行われた場合には、災害対策基本法第91条に基づき協議元地方公共団体が原則として費用を負担する。

（２）居住者等の運送にかかる費用

災害対策基本法第61条の8に基づく居住者等の運送については、居住者等の運送を要請又は指示した都道府県が、指定公共機関又は指定地方公共機関との間に運送契約を締結し、災害対策基本法第91条に基づき費用を負担することが想定される。

なお、平時に締結している協定等に基づいてオペレーションを行う場合で、かつ協定で関係者間の負担額の割合等に関する詳細を定めている場合においては、当該協定で定める費用負担に従う。

8.2 災害が発生するおそれがある段階において災害救助法が適用された場合の取扱い

災害が発生するおそれがある段階において、国の災害対策本部が設置され、当該所管区域に該当する都道府県等が災害救助法を適用して以下の救助を実施する場合は、当該救助にかかる費用は都道府県等及び国の負担となる。

- ①広域避難等の事前避難の実施に必要となる避難所の供与
- ②高齢者や障害者等で避難行動が困難な要配慮者等の避難所への輸送

9. 今後の広域避難検討における関係機関間の連携・役割分担について

本報告書では、東日本台風で顕在化した広域避難の課題を踏まえ、大規模水害時における住民避難の考え方を整理し、4.2で示したとおり、各自治体の地域特性等に応じ、広域避難だけではなく、現実的に対応可能な複数の避難行動パターンを組み合わせ、大規模水害時の住民避難を検討することを提言した。

また、5.2で示したとおり、広域避難先の確保に向けた調整等については、東京都及び広域避難自治体を中心となって進めていくこととし、広域避難先としては、災害リスクが想定されておらず、荒川下流域を中心とした地域から比較的近距離に位置している公共施設及び民間施設のうち、収容人数がある程度見込める施設等を想定する。

さらに今後は、国による制度改正にも対応しつつ、以下の表9-1に整理した課題の検討を関係機関の連携や役割分担のもとに着実に進めていき、本検討会における検討にも随時反映させていくこととする。

なお、今出水期は、本報告書で整理した大規模水害時における住民避難の考え方に基づき、7.2を参考としながら、自主的な避難を強く推奨するなど、複数の避難行動のうち、現時点で対応可能な避難行動の組み合わせの中で対応できるよう、住民への周知を行っていくこととし、その後は、以下の表9-1に整理した課題の検討結果等も含めた最終的な報告書の取りまとめに向けて、引き続き、検討を進めていくものとする。

表 9-1 今後の広域避難検討における関係機関間の連携・役割分担

実施主体等	今後の検討課題等
国	<ul style="list-style-type: none">・ 広域避難に関する制度改正等に係る関係機関への周知・ 避難手段の確保と誘導支援に向けた調整・ 自治体による広域避難先の確保に向けた調整への支援
東京都	<ul style="list-style-type: none">・ 広域避難先の確保に向けた調整（広域避難自治体との連携）・ 区市町村による（垂直）避難先の拡充に向けた取組への支援・ 区市町村と連携した大規模水害時における避難の考え方等に係る住民周知・ 広域避難に関する国の制度改正等に係る区市町村への情報提供等
広域避難自治体等	<ul style="list-style-type: none">・ 広域避難先の確保に向けた調整（東京都との連携）・ （垂直）避難先の容量を拡充する取組の推進・ 大規模水害時における避難の考え方等に係る住民周知・ 既存の相互応援協定等を活用した広域的な連携体制の構築に向けた検討

【参考】大規模水害時における住民避難の考え方等に係る住民周知例

7.2に示した、大規模水害時における住民避難の考え方等について、各区市町村が地域特性や避難条件等に応じて住民に周知することができるよう、周知内容の例を、次ページ以降に参考として掲載する。

【参考】大規模水害時の避難の考え方について

本資料活用に当たっての留意事項（住民配布時には削除）

- 本資料は、「首都圏における大規模水害広域避難検討会」において取りまとめられた「大規模水害時における住民避難の考え方と今後の取組方針について～荒川下流域を中心とした地域における検討～」(令和3年6月)で示された内容を基本として、大規模水害時における避難の考え方に関する住民への周知例をまとめたものです。
- 各区市町村が地域特性や避難条件等に応じて、適宜内容等を更新・編集していただいた上で、実際の周知活動等に活用していただくことを想定しております。

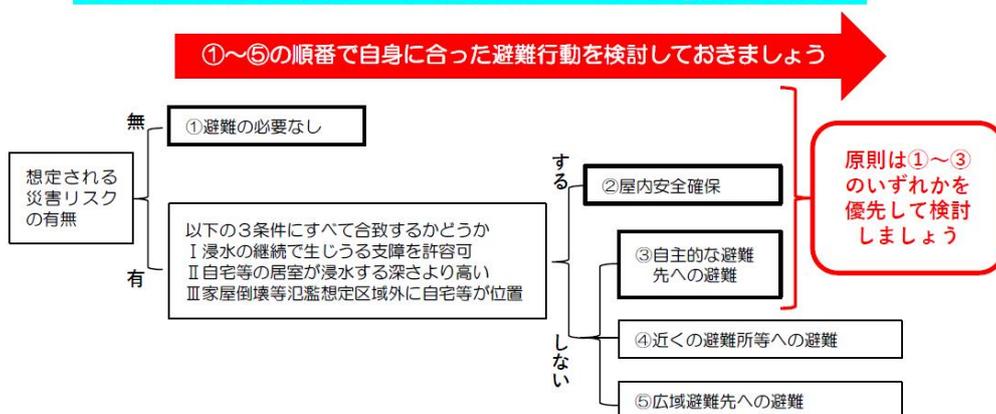
1. 平時に確認しておくべきこと

☆災害種別ごとにハザードマップ[※]等で自宅等に災害リスクが想定されているかを事前に確認し、以下の①～⑤の順番で、自身に合った避難行動を検討しておきましょう。

※防災マップなどと呼ばれることもあります。お持ちでない場合は、役所・役場または自治体HPなどで入手することができます。

◆ハザードマップがダウンロード可能な自治体HPのURL

▶各自ハザードマップがダウンロード可能なサイトページのURLを貼ってください。



①避難の必要なし

- ・ハザードマップ等を確認し、浸水や土砂災害などの災害リスクが想定されていないことが確認できた場合、避難する必要はありません。
- ・「避難」とは「難」を「避」けることであり、安全な場所にいる場合は、災害時にあえて外出をしないなど、自宅等に留まることで安全を確保することが可能です。



②屋内安全確保

- ・浸水想定区域内でも、次の3つの条件（Ⅰ～Ⅲ）をすべて満たす場合、自宅等に留まって安全を確保することも可能です。

Ⅰ 浸水の継続により生じうる支障※を許容できる
Ⅱ 自宅等の居室が浸水する深さより高い
Ⅲ 河川などの水があふれることにより家屋等が流されるおそれがある区域（家屋倒壊等氾濫想定区域）の外に自宅等の居室が位置

※支障の例：水、食糧、薬等の確保が困難になるおそれ
電気、ガス、水道、トイレ等の使用ができなくなるおそれ

- ・大規模水害が発生するおそれがある場合には、防災気象情報等を確認し、自宅等に留まって安全を確保するのか、自宅等から避難するのかを判断してください。
- ・平時から、想定されている浸水継続時間に見合った備蓄（水や食糧など）を進めておきましょう。
- ・電力・水道・都市ガス等のライフラインの供給が停止した状況等でも、十分対応できる備蓄を進めておくことが重要です。



③自主的な避難先への避難

- ・災害時に身を寄せることのできる自主的な避難先（親戚・知人宅等）を平時から確認しておきましょう。
- ・災害時の利用を想定し、ホテル・旅館等の宿泊施設などについても確認しておきましょう。
- ・自主的な避難先やそこに至る避難経路について、ハザードマップ等で事前に安全性を確認しておきましょう。
- ・想定していた自主的な避難先が使えなかった場合やそこまでの移動が困難だった場合に備えて、自宅等に近い避難所等を予め確認しておきましょう。
- ・避難が空振りに終わる可能性があるとしても、早めに避難行動をとりましょう。



④近くの避難所等への避難

- ・自治体が発表する避難指示等の避難情報や避難所等の開設情報などを確認の上、避難行動を開始しましょう。
- ・状況に応じた行政の判断等により、避難開始のタイミングを前倒して対応することもあり得ることに気を付けましょう。
- ・状況に応じた行政の判断等にしがたって、浸水想定区域内に用意された施設の上層階に垂直避難することもあり得ることに気を付けましょう。

⑤広域避難先への避難

- ・自治体が発表する広域避難を促す情報を確認の上、広域避難の行動を開始しましょう。
- ・行政が用意する広域避難先に避難する場合は必要物資を持参しましょう。
- ・ただし、自主的に確保した避難先がある場合は、自らの判断により、可能な限り早めに避難を開始しましょう。



2. 災害時に確認すべきこと

○災害時に確認すべきことや、情報の確認方法は以下のとおりです。

フェーズ	確認すべきこと	情報確認方法の代表例
大規模水害の発生のおそれがあると認識した段階以降 (例) 大型台風の予報円がお住まいの地域に接近する予測が出た場合等	・ 想定される災害リスクと自らの避難行動について再確認しましょう	自治体HPやハザードマップなど
	・ 自主的な避難先への避難については、個別の事情等に応じ、自らの判断で早めに動き出しましょう	—
	・ 各交通手段（鉄道等）の運行状況等について情報収集しておきましょう	自治体HP・SNS・テレビ・ラジオなど
自治体が自主的な避難を促す情報を発信した段階以降	・ 自主的な避難先がある住民は、空振り恐れず、避難を開始しましょう	—
	・ 自治体が発信する避難情報や避難所等の開設情報などを確認の上、事前に決めておいた避難所等への避難を開始しましょう	自治体HPなど
	・ 避難経路上に混雑する可能性が高い（または混雑している）駅・橋梁がないか確認しましょう	自治体HPなど
	・ 鉄道・バス等の交通機関の運休実施・運行状況について確認しましょう	自治体や鉄道会社等のHP・SNS・テレビ・ラジオなど
	・ 各交通手段（鉄道等）を利用できる時間帯・条件について確認しましょう	自治体や鉄道会社等のHP・SNS・テレビ・ラジオなど



フェーズ	確認すべきこと	情報確認方法の代表例
自治体が広域避難を促す情報を発表した段階以降	・自主的な避難先がある住民は、速やかに避難を開始しましょう	—
	・自治体が発表する広域避難を促す情報や広域避難先の開設情報などを確認の上、広域避難を開始しましょう	自治体HPなど
	・行政が用意する広域避難先に避難する住民は必要物資を持参しましょう	自治体HPなど
	・避難経路上に混雑する可能性が高い（または混雑している）駅・橋梁がないか確認しましょう	自治体HPなど
	・鉄道・バス等の交通機関の運休実施・運行状況について確認しましょう	自治体や鉄道会社等のHP・SNS・テレビ・ラジオなど
	・各交通手段（鉄道等）を利用できる時間帯・条件について確認しましょう	自治体や鉄道会社等のHP・SNS・テレビ・ラジオなど
自治体が緊急安全確保を促す情報を発表した段階	・すでに広域避難等を行う時間的な猶予が無い状態であるため、避難所等への避難に限らず、状況に応じて、自宅内の少しでも浸水しない高い場所や、近くにあるより高い建物等へ移動しましょう	自治体HPなど

○上記の情報確認方法のほか、事前に登録しておくことで受信可能な「**〇〇メール**[※]」や、防災行政無線の屋外拡声子局及び戸別受信器から情報を受け取ることができます。情報が入手できる状態になっているか事前に確認しておきましょう。

※ **〇〇メール**(各自治体における登録制のメール配信サービス)⇒名称等を更新してください。
自治体内の災害に関する情報や犯罪に関する情報等を知らせるため、登録した住民に対して、携帯電話やパソコンへメールを配信するサービスです。