

災害時の避難に関する専門調査会検討状況

目次

1. 検討の背景・経緯

専門調査会検討について

避難に関するこれまでの国の取組(平成16年以降)

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン

大雨災害における避難のあり方等検討会報告書

(平成22年3月)

2. 第1回～第5回の検討内容

3. 津波WG

1. 検討の背景・経緯

専門調査会検討について

(1) 避難の考え方の明確化

災害対策基本法上の「避難」の考え方 第3回

- ・垂直避難・屋内避難の位置付け
- ・避難所避難の考え方(立退き避難)

- ・避難準備情報、自主避難の位置付け
- ・避難勧告と指示の違い(第60条)、警戒区域の設定(第63条)

避難勧告等の発令と避難所設置の関係性

避難勧告等の発令基準

- ・災害別・規模別の具体的な発令基準の検討(大雨、津波)
- ・ハザードマップの作成

第3回

第4回

第5回

(2) 避難所

ハザードに対応した適切な避難場所

- ・災害別・規模別の適切な避難場所の設定(大雨、津波)
- ・求められる機能の整理

避難所をめぐる課題への対応

- ・民間施設の活用
- ・災害時要援護者対策

(4) 防災・災害情報

わかりやすい防災・災害情報

- ・市町村・住民にとって避難に有効なわかりやすい防災・災害情報

防災・災害情報の伝達手段

- ・多様な伝達手段の活用
- ・効率的な情報共有
- ・災害時要援護者対策

今回
第6回

(3) 避難情報発令のための態勢整備

災害対応職員の災害対応能力の向上

- ・組織的な災害対応能力向上、標準的な機能
- ・訓練・研修、プログラム

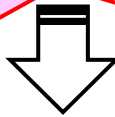
第7回

避難に関するこれまでの国の取組(平成16年以降)

2004年
(平成16年)

平成16年の一連の風水害

集中豪雨・台風等により、新潟県、福島県、福井県などを中心に死者・行方不明者が232名、水害被害額が過去最大となるなど、甚大な被害が発生



2005年
(平成17年)

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインの策定(内閣府・消防庁)

2008年
(平成20年)

平成20年 大雨による災害発生

7月28日からの大雨(石川県金沢市)
平成20年8月末豪雨(愛知県岡崎市)

2009年
(平成21年)

平成21年 大雨による災害発生

平成21年7月中国・九州北部豪雨(山口県防府市)
平成21年台風第9号(兵庫県佐用町など)



大雨災害における避難のあり方等検討会(平成22年3月報告書とりまとめ)

2010年
(平成22年)

中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」(5回開催)

平成23年 大雨による災害発生

平成23年7月新潟・福島豪雨

平成23年9月台風第12号

平成23年9月台風第15号



現在に至る

出典:災害時の避難に関する専門調査会(第1回)資料2より作成

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン

ポイント1 市町村が「避難勧告等の基準」を作成するための手引き

避難すべき区域の特定

避難勧告等の発令の判断基準(具体的な考え方)

* 避難準備情報、避難勧告、避難指示について類型化
避難勧告等の伝達方法など

当時の検討では、最近増加傾向にある局地的大雨(いわゆる「ゲリラ豪雨」)は、強く意識されていたか？

ポイント2 住民への適切な避難行動の提示

避難のあり方の基本的考え方

真に切迫した状況では、**生命を守るための最低限の行動の選択**

計画された避難場所等に避難することが必ずしも適切ではなく、**事態の切迫した状況等に応じて自宅や隣接建物の2階等に避難**することもある。

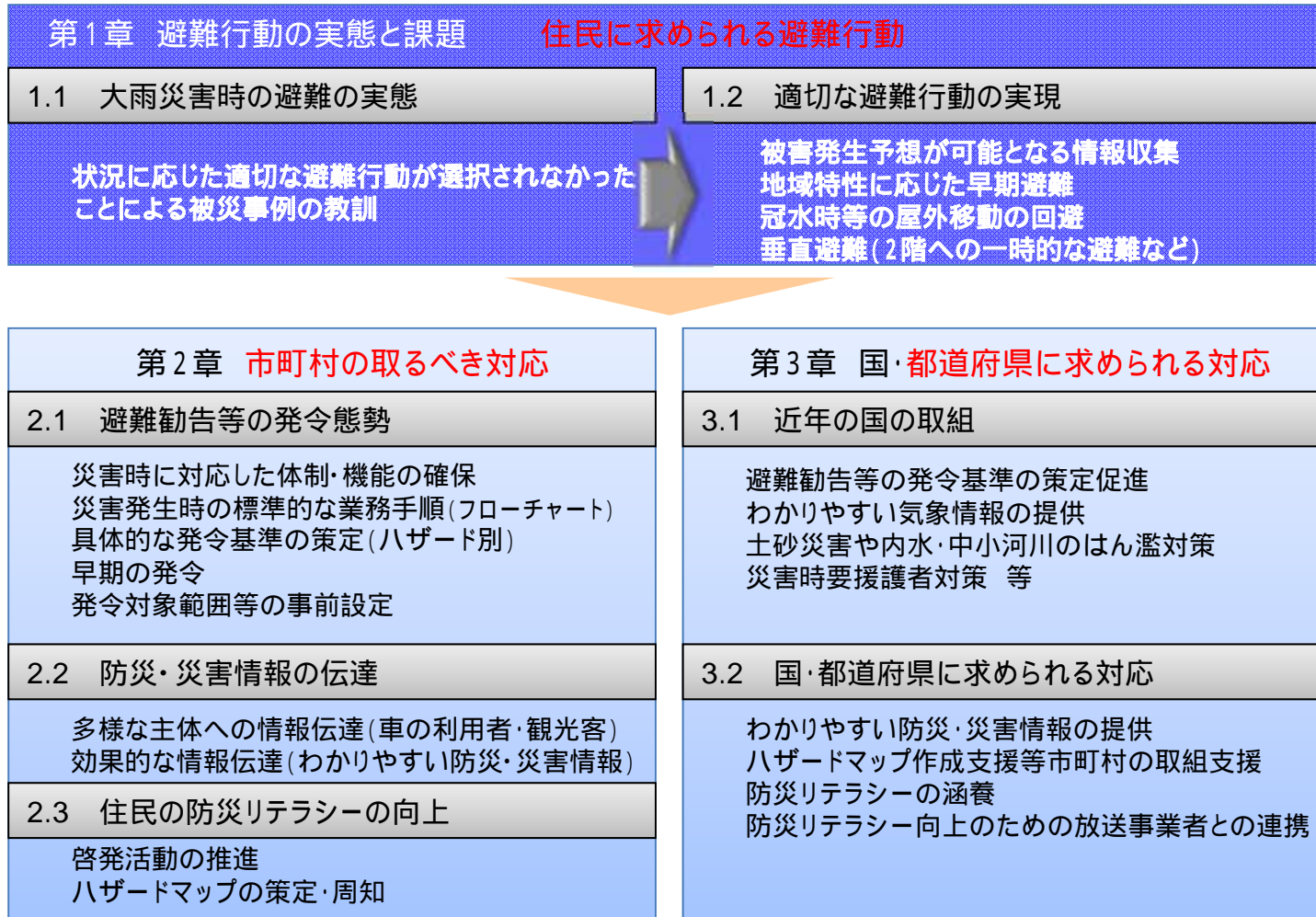
災害発生時における避難の留意事項

- 1) 水害(外水・内水)、高潮災害
- 2) 土砂災害

市町村向けのガイドラインとしての性格が強く、「自助」、「共助」のための住民向けのガイドラインとはなっていなかった？

大雨災害における避難のあり方等検討会報告書(平成22年3月)

ポイント1 主体別にとるべき対応を整理



ポイント2 国として今後引き続き検討していくべき事項を4項目に整理

⇒ 専門調査会で議論。

2. 第1回～第5回の検討内容

災害時の避難に関する専門調査会

これまでの検討内容と今後のスケジュール

日程	議題
第1回(H22年8月26日) 専門調査会設置	<ul style="list-style-type: none"> ■ 本専門調査会設置の背景と目的、検討の進め方 ■ 最近の災害の状況(水害・土砂災害) ■ 避難に関する諸制度の経緯と取組 ■ 専門調査会の検討課題
第2回(H22年10月4日) 委員等から報告	<ul style="list-style-type: none"> ■ 委員等からの報告 <ul style="list-style-type: none"> ・委員等から最近の局地的大雨の動向及び被災事例の特徴等について発表いただき、意見交換
第3回(H22年11月1日) 避難の考え方の明確化①	<ul style="list-style-type: none"> ■ 避難の用例の整理 ■ 空間軸・時間軸・避難先による整理 ■ ハザード別・規模別・状況別・属性別・居住民の行動のあり方
第4回(H23年1月18日) 避難の考え方の明確化②	<ul style="list-style-type: none"> ■ 避難指示と避難勧告の使い分けについて ■ 避難準備情報の位置付けについて ■ 避難勧告等の発令と避難所開設の関係性について
第5回(H23年2月24日) 避難の考え方の明確化③ 避難所	<ul style="list-style-type: none"> ■ 避難勧告等の発令 <ul style="list-style-type: none"> ・市町村による避難勧告等の発令基準について ・各種警報等と連動した避難準備情報の発令 ・住民の安全確保行動の判断目安となるハザードマップ ■ 避難所 <ul style="list-style-type: none"> ・避難所の現状と課題 ・対応の方向性
これまでの検討 ↓ 今後の検討	<div style="border: 2px solid orange; padding: 5px; text-align: center;"> 東日本大震災の対応のため、一時中断 </div>
第6回(H24年1月31日)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 新潟・福島豪雨及び台風12号・15号の実態調査結果報告 ■ これまでの専門調査会における審議の状況 ■ 防災・災害情報のあり方
第7回(H24年2月22日)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 避難情報発令のための態勢整備 ■ 専門調査会報告書の骨子について
第8回(H24年3月22日)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 専門調査会報告書の取りまとめ

専門調査会(第1回)検討課題

テーマ これまでの経緯と今後の検討課題等の説明

1. 最近の災害の動向
2. 避難に関する諸制度の経緯と取組
3. 検討課題(案)
 - (1) 避難の考え方の明確化
 - (2) 避難所
 - (3) 避難情報発令のための態勢整備
 - (4) 防災・災害情報

専門調査会における検討項目等について、自由に意見交換を行った。



平成 22 年 9 月 3 日
内閣府（防災担当）

中央防災会議
「災害時の避難に関する専門調査会」
(第1回)
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時:平成 22 年8月 26 日(木)15:00~17:00

場所:東京ステーションコンファレンス 602

出席者:林産長、重川産長代理、今村、牛山、大橋、片田、柄谷、新谷、鈴木、須永、高山、
田中(星)、田村、中川、東地、松本、山田各専門委員
中井大臣、原田内閣府審議官、原田政策統括官、長谷川官房審議官、小滝参事官、
永井参事官、山崎参事官、越智参事官 他

2. 議事概要

中井大臣の挨拶及び林産長の挨拶の後、最近の災害の動向、避難に関する諸制度の経緯と取組、検討課題(案)について事務局より説明を行った後、各委員にご議論いただいた。委員からの主な意見は次のとおり。

【避難について】

- 災害対策基本法で使われている「避難」という言葉について、命を守るための移動をする避難と避難後の生活を行う意味での避難、英語でいう Evacuation と Sheltering が混同されて使用されているので、法律上の用語等の整理が必要なのではないか。
- 適切な避難行動を考えるに当たっては、車で移動中に被災したり、建物倒壊により被災する事故型の場合もあることを考慮する必要がある。また、施設入居の要援護者だけではなく、在宅の要援護者への対応についても忘れずに議論したい。
- 避難勧告等は面的な広がりをもつ地域に一律に発令されるが、住民の居住する建物は平屋から高層マンションまで様々であり、ゲリラ豪雨などの際に一律に立退きを求める法律上の仕組みが妥当なのかを見直すべきではないか。
- 災害対策基本法第 60 条第 1 項には勧告と指示と 2 つあるが拘束力がないうえ、区別がはっきりしていないので現場で混乱が生じやすい。そもそも区別つけるのがいいのかという点について整理が必要。
- 市町村に対し何らかの基準を作らせたり、今ある基準を詳細にするような場合、基準が複雑

になり、使いにくくなる可能性があるという点を考慮する必要がある。

- 広域避難が必要になった場合、市町村間の事前の調整や整合が必要となる。災害対策基本法第 60 条第 5 項には、事後の都道府県知事の責務が規定されているが、災害発生前に実施する避難勧告等は市町村長権限であるため、災害発生前の対応についても都道府県知事の役割を明確にすべき。

【態勢整備について】

- 市町村が災害時にマスコミ対応に追われているという実態について分析し、問題点を明らかにする必要がある。
- 防災の担い手である組織間の連携ができていないのか。例えば広域化した消防の対象地域は市町村の範囲を超えており、連携についての問題点があるのではないか。
- マニュアルや基準は重要だが、住民も市町村担当者も訓練をしていないと災害時の対応は難しいため、訓練を位置づけるような制度があるといい。
- 「災害対応職員の災害対応能力の向上」については、自治体職員だけでなく学校の先生や病院の看護部長などもその力が求められるため、その人々に対する訓練についても考慮すべき。
- 保健や医療福祉関係者など、要援護者の支援を担う人を明確にする必要がある。そのことで訓練や情報提供の方法についても適切な議論が可能になる。

【防災・災害情報について】

- 最近では災害についての精緻な情報が提供されているが、適切にその情報が伝わるよう、送り手側からだけでなく、受け手である住民側にとっての危険性を明確にするなど、受け手側に立った議論が必要と考える。
- 多くの災害情報が十分使われていないという問題点や、反対に情報に対する過度な依存や、情報の持つ能力以上に使われようとしている問題点もある。災害情報に関しては必ずしも情報を利用するユーザーのニーズが正しいとは限らないので、現在ある災害情報がどのように認知、理解されているかといった視点からの調査や議論も必要ではないか。
- 首長には災害時にすべきことはマスコミ対応ではなく、住民への情報発信であることを伝えていく。マスコミの役割はなるべく多くの人に情報を伝えることであり、地方公共団体は自ら適切な情報を発信する必要がある。マスコミに頼っていると対応を間違えることがある。
- 災害情報の伝達についてはターゲット別の対策が必要ではないか。例えば、単に住民という場合に、昼間の住居には元気な専業主婦もいれば、要援護者やその介護者がいることも考慮すべき。
- 災害に関する情報量の増加に対するマスコミとしての対応には限界があるため、データ放送、インターネット、携帯端末など多メディアに展開し、防災情報を伝えていきたいと考えている。市民が必要な情報を必要なときに取得できるような仕組みを作っていく。
- 災害情報の入力・発信については、現在、各都道府県別にシステムが異なっており、全国レ

ベルで統一されていないため、共通のフォーマットで情報の入力・発信ができるようなシステムを構築する必要があると考える。このようなシステムの実現可能性について探っていただきたい。

- 要援護者の支援については市町村による対象者のリスト化が必要であるが、実際には把握しきれていない状況である。福祉サービスを利用している要援護者などの情報を補足的に把握するなど何らかの対策が必要である。

【その他】

- 様々な水害現場で住民にヒアリングした結果、治水施設の機能・性能や河川整備の状況についての知識のある人は避難に成功している例が多いように感じている。住民自らがこのような知識を持つことができるような工夫が必要ではないか。
- 国家賠償法の訴訟例を見ると、住民が市町村等に対し、情報を持っているのではないかと過度に期待していると思われる例がある。限度を知ってもらうことも必要ではないか。
- 災害対策基本法にある「住民の責務」を知っている住民はほとんどいない。もっとこのことを住民に周知する工夫をしてほしい。
- 個人の防災力を高めるためには、最低限個人が覚えておくべきポイントを整理したパンフレットのようなものを配布するのが効果的である。
- 自分で状況を把握し判断、行動できる、一人にいるときにも避難できる、“その瞬間、自分で動ける”個々に対応できる能力が身につく防災教育が要る。
- 災害を経験したことのない子供達に生きる力を身につけさせるための防災教育を学校教育の中に明確に中心として位置づけてほしい。
- 今後、防災教育に力を入れようとしているが、学校のカリキュラムの関係で時間を割くことが難しい。文科省などによるカリキュラムの検討もお願いしたい。
- 住民をその気にさせるには、住民に怖さを知ってもらうことが必要。例えば、津波の映像などで見える化をして恐怖感を味わってもらうことも大切ではないか。
- 災害時に独居老人や要援護者に対しどのような支援ができるのか検討しているが、個人情報保護の問題などで情報提供や収集がうまくできないことが課題である。国民全体でこれらの人達を支えるためにどうしたらいいのかについても検討してほしい。
- 市民や地方公共団体等の職員一人一人がリスクを正しく理解し、最適な行動を選択するような能力を身につけるためには、民間企業における広告手法なども参考にしながら、この専門調査会の議論の成果を国民全体に周知していくための方法について科学的に検討することも重要ではないか。

専門調査会(第2回)検討課題

テーマ 委員等からのヒアリング

最近の局地的大雨の動向及び被災事例の特徴等について

牛山素行(静岡大学防災総合センター)

山田聖一(兵庫県佐用町復興担当理事)

宇田川真之(人と防災未来センター研究部)

複数の委員から最近の大雨の動向や被災事例について
発表いただき、意見交換を行った。



平成 22 年 10 月 〇 日
内閣府（防災担当）

中央防災会議
「災害時の避難に関する専門調査会」
（第2回）
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時:平成 22 年 10 月 4 日(月)15:00~17:15

場所:全国町村議員会館

出席者:林座長、牛山、大橋、片田、柄谷、新谷、鈴木、須永、高山、田中(淳)、田中(里)、
田村、中川、松本、山田各専門委員
東副大臣、原田内閣府審議官、原田政策統括官、長谷川官房審議官、
小滝参事官、小森参事官、永井参事官、山崎参事官、越智参事官 他

2. 議事概要

東副大臣からのご挨拶、最近の局地的大雨の動向及び被災事例の特徴等についてのご講演後、各委員にご議論いただいた。

各委員からの主な意見は次のとおり。

(主な意見)

- 多種多様な豪雨災害情報が出されているにもかかわらず、住民の認識が低く、利用が進まない理由はどこにあるのかを考える必要がある。
- 一般の住民にとって避難勧告等は市町村が判断すべきという依存意識がある。その結果、豪雨災害情報がこれだけ出されていても利用が進まないことにつながっている。
- 緊急時の避難は、立地や住居の構造などによって個々の住民が判断すべきであり、市町村にその判断を委ねるのは無理があるが、住民の多くは市町村の判断を求めており、市町村の担当者も自ら判断すべきと思っている人が多い。
- 避難所やハザードマップ、災害情報について理解があっても、「自分自身の情報を知らない」という現状があるのではないか。例えば、「自分は、そのとき、そのように動けるのか」、「自分の家や子どもの通学路の水位や道幅、側溝の状態など」、「川の変化を見る能力はあるか」など。
- 未年度からの小学校・中学校の教科書には、災害や防災のページが格段に増えている。しかし、知っているとは動けるは違う。ここに伝えるイメージ力と動ける力が身につく教育や研修が必要ではないか。
- 住民がハザードや災害情報について理解を深めることは重要だが、実際に避難行動をとるにあたって、身体能力や知識レベルなどが十分に備わっているのかを各自で認識することが重要

- 治水計画の想定を超える雨が増えてきている状況では、考えられる最大降水量に基づいた被害想定を全国レベルで実施したうえで、市町村がハザードマップの策定や避難方法の検討を行うなどの対策が必要である。
- 各住民にあらゆる情報や知識を理解してもらうのではなく、地域のリーダー的な人の災害対応のレベルを上げていくことが重要。その際に科学的、専門的な支援を市町村の土木部門や消防署員などが担う仕組みが必要。
- 災害に関するトリガー情報は大切。マスコミがトリガー情報をどのように出したら住民や市町村が動けるのかという点は今後考える余地がある。
- 最近では家の回りに植生がない家が多いが、洪水の被害を受けた場合など、家の回りに垣根があると土台の被害を免れるケースが多い。意外とこのような昔からの知恵が忘れられつつある。
- 避難勧告等の判断基準にはローテクな基準を含めた幅広い基準がないと適切な避難勧告等の発令は難しいのではないかと。
- 避難勧告と避難指示の意味の違いを理解している住民がほとんどいない現状を鑑みれば、避難勧告と避難指示を一緒にし、準備情報を明確に位置づけるなど、広い意味で発令のあり方を見直す必要があるのではないかと。その際、市町村に過度の責任を負わせないように留意する必要がある。
- 避難勧告等の判断基準を水位ベースとしている例が多いが、それが最適なのか、他にいいものがないのか、議論が必要。
- 住民が避難に関する情報や知識を全て理解しているわけではないため、地域のリーダーの役割が重要である。地域のリーダーが効果的かつパワフルに機能するために、専門家は何をすべきかを考える必要がある。

専門調査会(第3回)検討課題

テーマ 避難の考え方の明確化

避難の用例の整理

空間軸・時間軸・避難先による整理

ハザード別・規模別・状況別・属性別住民の行動のあり方

避難の用例の整理

災害対策基本法立法時から約50年が経過し、社会背景が大きく変化しているが、市町村長の避難の指示等は「避難所への立ち退き避難」を前提としたまま変化していない。

各法律における「避難」の態様は、立退き避難型と屋内避難型とに分類できる。

地域防災計画上の「避難」に関する記載では、時間的な意味、場所的意味、避難所の性格を考慮していることがうかがえる。

避難に関する国の指導等においては多様な「避難」の態様が提唱されている。

空間軸・時間軸・避難先による整理

安全確保行動としての避難の考え方

安全確保行動	避難場所の例		説明
	屋内	屋外	
待避	自宅などの居場所	安全を確保できる場所	自宅などの居場所や安全を確保できる場所に留まること
垂直移動	自宅の2階、居住建物の高層階		切迫した状況において、屋内の2階以上に避難すること
水平移動 (一時的)	避難所 知人宅など	公園・広場 高台・高所	その場を立ち退き、近隣の少しでも安全な場所に一時的に避難すること
水平移動 (長期的)	避難所 知人宅など		住居地と異なる場所での生活を前提とし、指定避難所などに長期間避難をすること

ハザード別・規模別・状況別・属性別 適切な避難の方法論

これまでに整理された「避難」の考え方

安全確保行動として4つの行動パターンに整理

待避

垂直移動

水平移動(一時的)

水平移動(長期的)



上記の4つの行動パターンをハザードの種類、その規模、個人の置かれた状況、個々人の属性等に応じて使い分けていくべきではないか。



平成 22 年 12 月 22 日
内閣府（防災担当）

中央防災会議
「災害時の避難に関する専門調査会」
(第3回)
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日 時：平成 22 年 12 月 9 日(木)14:30～17:00

場 所：内閣府防災A会議室

出席者：林座長、今村、牛山、大橋、柄谷、新谷、鈴木、須永、高山、田中(里)、田村、中川、松本各専門委員、東副大臣、原田内閣府審議官、原田政策統括官、小滝参事官、永井参事官、山崎参事官 他

2. 議事概要

東副大臣からのご挨拶、鹿児島県奄美地方における大雨による災害の概要についての事務局説明及び田村委員のご報告並びに(課題1)避難の考え方の明確化についての事務局説明後、各委員にご議論いただいた。

各委員からの主な意見は次のとおり。

(主な意見)

- これまで立退き避難だけで議論してきたが、避難の行動パターンには「待避」や「垂直移動」など 4 つの選択肢(資料 2 の 33 ページ参照)があり、状況に応じて適切な選択ができるための判断能力を各自が持たなければならない。そして、この自己選択を周りにいる支援者や公的機関が情報提供など様々な形で支援するというのが重要なポイントではないか。その上で、国、地方公共団体、国民は何をする必要があるのかという点を議論していきたい。
- 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。なお、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。
- 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。一方、適切な選択に資する情報の内容や受信方法を整理することも重要である。

- 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のではない。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、内生的な判断とは、各場面で個人の置かれた状況で臨機応変に判断するものである。これらは今後の大きな課題になると思われる。
- 適切な避難のあり方は、状況が切迫しているのか、多少の余裕があるのかといったリードタイムの長短とハザードの種類の色合わせで決まるものであり、それほど複雑な分類にはしないほうがいい。
- 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、また、土砂災害などのハザードに対しては推奨できないといった理由から、垂直避難はあくまで次善の策として考えるべき。
- 災害対策基本法(以下「災対法」という。)制定当時の背景や考え方が参考になった。その中で、避難に当たっての国民の自己責任が示されているが、災対法制定から 50 年たった現在、市町村による住民への情報提供などの支援負担(期待も含めて)が増す一方、住民の自己責任の所在があいまいになっており、さらには、自己判断できない状況もある。このように自助の原則が厳しい現状を国民や市町村に示す必要があるのではないか。
- 避難行動を考えるに当たっては、身体能力がどの程度あるのかといった人間主体の観点や不特定多数の人がいる映画館なのか、特定多数の人がいる学校なのか、といった場所と集団の特性の観点などを踏まえて考えることが必要。
- ハザードへの対応方法について間違った認識をしている人もいるので、避難勧告等の情報を受け取った後の国民の行動指針について具体的に整理したものがあるといいだろう。
- ハザードの種類別・規模別・状況別・属性別の分類例に切迫性に関する分類を追加したほうがいい。
- 属性別避難の留意点を示すに当たっては、要援護者の分類を網羅的に整理するのは難しいと感じている。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ある。どのような分類が適当か検討の余地がある。
- 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するのがいいだろう。網羅的に整理しても隙間がなくなると思われる。
- 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を検証した上で、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検討する必要がある。
- 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への意識付けを考える必要がある。

専門調査会(第4回)検討課題

テーマ 避難の考え方の明確化

自治体における自然災害の危機管理(見附市報告)

避難指示と避難勧告の使い分けについて

避難準備情報の位置付けについて

避難勧告等の発令と避難所開設の関係性について

避難指示と避難勧告の使い分けについて

現状・課題

「指示」は「勧告」に比較し急を要する場合に用いられ拘束力も強いが、あくまで相対的なものであり、明確な判断基準はない。

避難指示と避難勧告の判断基準を明確に分けることは難しく、市町村における的確な運用が困難な場合がある。

「避難勧告」を中心に運用されている。

ハザードにより勧告の出し方には違いがある。

市町村の発令に対する住民の期待は高いが、「指示」と「勧告」の違いを認識していない住民が多い。



議論のポイント

案A 避難指示と避難勧告を一体化してはどうか。

案B 基本は避難勧告とし、避難指示発令の運用を実態に即したものの(発令権限を現場職員等に委任する等)に改善してはどうか。

避難準備情報の位置付けについて

現状・課題

避難準備情報の発令基準の参考情報は示されているが、基準策定の自由度は高く、市町村長の総合的な判断に委ねられている。

大雨の降り方によっては、避難準備情報の発令が間に合わない場合がある。

避難準備情報は「要援護者の避難開始」、「支援者の支援活動開始」、「それ以外の人々の避難準備開始」と3つの行動を住民に期待しているが、それぞれの趣旨を反映した運用がされているか懸念がある。

議論のポイント

市町村が避難準備情報発令に当たっての総合的な判断に資する連携先や各種情報を具体的に把握しておく必要があるのではないか。

市町村が県や国の出先機関と連携し、広域的な観点から発表される各種警報等と連動して避難準備情報を発令できるようにする必要があるのではないか。

避難準備情報を的確に周知徹底することが必要ではないか。

避難勧告・指示の発令と避難所開設の関係性について

現状・課題

市町村においては、避難勧告・指示に当たって、避難所開設を必要条件とする傾向があると思われる。

市町村の担当者にとって避難所の準備には多大な負荷が伴う。

避難所開設が間に合わない。準備が整わないなどの理由で、避難勧告・指示の発令を躊躇することがある。



議論のポイント

案A 避難勧告・指示発令の前提条件として避難所を必ず開設する。

案B 避難所開設状況に関わらず、必要に応じ避難勧告等を発令すべき。



平成23年2月8日
内閣府（防災担当）

中央防災会議
「災害時の避難に関する専門調査会」
(第4回)
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時:平成23年1月18日(火)14:30～16:30

場所:内閣府防災A会議室

出席者:林産長、重川、今村、牛山、大橋、片田、柄谷、新谷、鈴木、須永、高山、田中(淳)、田村、中貝、中川、東地、松本、山田各専門委員、原田内閣府審議官、原田政策統括官、長谷川官房審議官、小滝参事官、永井参事官、山崎参事官、越智参事官他

2. 議事概要

新潟県見附市長から自治体における自然災害の危機管理についてのご発表、事務局から避難の考え方の明確化についての説明後、各委員にご議論いただいた。

各委員からの主な意見は次のとおり。

(主な意見)

○災害対策基本法(以下、災対法という。)上の「勧告」は、他の法律の定義と同じように使われているためわかりやすい。「勧告」と「指示」の使い分けについては、他の法律では差別化されるのが一般的であるが、災対法上は、「指示」についての強制力が規定されていないなど、使い分けが明確となっていない。よって、「勧告」はそのまま生かし、「指示」はその役割を他の法律にゆだねるほうがいい。また、実際に「指示」よりも多く使われている「避難準備情報」に法的根拠を与えたほうがよいのではないかと。

○「勧告」と「指示」の一体化には賛成できない。災対法制定以来50年以上経過し、その使い分けに習熟している市町村もある状況で「勧告」と「指示」の一体化は混乱を招くことになる。基本は「勧告」とし、「指示」との強制力の違いを明確にすればよいのではないかと。なお、「避難準備情報」について、法的な位置付けの明確化と発令主体の見直しについては、改善の余地はあると思う。

○発令する側の視点に立てば、「勧告」のように住民に避難行動を促す内容を先に発令し、切迫した時に、段階的にさらに強制力の強いものとして「指示」があった方が運用を行いやすい。「勧告」と「指示」の違いについて住民との間で合意ができていれば、それぞれは有効に機能すると思う。発令権限については基本的に市町村長が有するのが望ましいが、支所長等の現

場に近いところで判断を任せることについても検討が必要。さらに、災害対応能力が不十分な市町村長には国等による教育等のサポートが必要である。

○平成16年の後の議論でも、「勧告」と「指示」を一本化するという議論、「勧告」と「指示」はわかりにくいので「避難命令」にするという議論はあったが、結果的には現行のままとする結論となった。発令の権限について、市町村単独では対応が困難な広域災害についても考慮した議論が必要ではないか。また、強制力の強い「警戒区域」の設定との関係性についても議論しておく必要がある。

○「勧告」と「指示」の運用においては市町村がこれまでに積み上げた教訓や知恵が生かされているため一体化については反対である。なお、適切な運用ができていない市町村に対しては、国やその関係機関を交えた協議会などで基準を数値的に明確化することが望ましい。

○「勧告」と「指示」の一体化には反対である。また、発令権限の委譲に関しては、「勧告」、「指示」、「避難準備情報」それぞれの発令判断に必要な情報をもっている機関等が判断を促すのが望ましい。権限委譲が難しいのであれば、広域な情報を持つ者や現場の情報を持つ者から市町村長に情報が集まる仕組みを作っていくことが重要ではないかと。

○各市町村に対し「勧告」等の発令基準の数値化を義務付けるなどして、それぞれの市町村が実情に合わせた基準を策定できれば、「勧告」と「指示」の基準も定めやすくなるのではないかと。

○災対法において住民の生命や財産を保護する責務を定められた市町村は、自らの「勧告」等によって住民が被災した場合の結果責任のようなものを考えてしまうため、発令を躊躇してしまうという状況がある。現状の「勧告」等は行動を促す行動指南型の情報となっているが、避難に値する状況であることを知らせる状況情報に変えていった方が出しやすくなるのではないかと。また、「勧告」等がどういふものかについて住民とコンセンサスを取得し、住民自ら判断をするよう状況情報を出していくのが本来の方向性ではないかと。

○「勧告」等の区分けについては適切に運用している市町村も少なくないことから、現状の区分けでいいと思う。発令主体については市町村合併による広域化により、災害等の状況把握を困難にしている面もあるため、旧行政区単位での発令権限を持たせるよう指導している。

○現状の「勧告」「指示」の段階的な基準を設けることには賛成である。現状は、その段階的な基準の内容は言葉でしか示されていない。言葉は時代の変化や世代の違いによって移り変わるものであることを考慮し、例えば1から4の数字で段階的に分け、その内容を住民に理解してもらうなども一つの方法ではないかと。

○災害対応能力のある市町村長に対しては、状況に応じて自由な手を打てる数量を残したほうがいい。一方、能力が十分でない市町村長に対しては、最低限やらなければならないことを示せるような仕組みにしてはどうか。

○自ら情報を見聞きできる人でないと正確な判断はできないことから、「勧告」等の発令主体は現場に近い人にも持たせることを検討すべきではないかと。また、気象庁や河川管理者による情報提供については、直接的に住民に向けて、避難情報を責任をもって伝えていくべきではない

か。

また、市町村担当者が「勧告」等の発令に当たって避難所を開設しなければならないと何らかの原因で思い込んでいるように見受けられる。命を守るための緊急的な避難を促す場合は、避難所開設は間に合わなくてもいいことを国として明確に示していく必要がある。

○避難所の開設と関係なく「勧告」、「指示」が発令されることになると、要保護者はどこに行くべきか分からず困ってしまう。要保護者の立場からすると、「勧告」等と避難場所や避難所はリンクしていることが望ましい。

○「勧告」と「指示」については現状の区分けでいいと思う。基準の設定に当たっては、病院で使用されているレベル分けの考え方が参考になるのではないか。また、「避難準備情報」は3つの主体(要保護者・支援者・一般住民)に対して、それぞれ違う行動を求めている。分類の仕方等についてもう少し整理が必要ではないか。

○今までと変わらず、状況と行動を組み合わせて、それを地元自治体の方の裁量にお任せするのが良いのではないか。また、例えば、全域避難を避けるために、いったいどのような行動を求めるべきかということを地元自治体が考えるにあたっての支援について考えるのが先ではないか。

○住民から見た視点は別途議論する必要がある。例えば住民にとって分かりやすく、かつ、解釈の幅ができるだけ広がらない表現を考えていくことも重要ではないか。

○「勧告」、「指示」の使い分けは現状のままでもいいのではないか。問題は「勧告」等が出て住民の行動につながらないことである。「勧告」等を、住民にとって分かりやすく明確化して示すことが必要ではないか。さらに、ハザードマップ、ガイドライン等を作り、それを住民に周知して共通理解を得て、その上で情報を出していくというシステムを作ることが重要である。

○議論の方向性としては、行政の出す避難に関する情報については段階が必要であり、最終責任は市町村長に帰結するものの、判断に必要な情報を持つ人を発令主体にすべきではないかという意見が多かった。基本的には3つの情報「勧告」、「指示」、「避難準備情報」は残した上で、その性格づけを明確にしていけばいいのではないか。

また、発令が、行動を示唆するような情報に結びつける努力をすべきであり、住民が適切な安全確保行動が行えるようなんらかの基準を示していくことが必要ではないか。なお、基準の策定に当たっては住民を含めた地域のステークホルダーが参加して具体的に決めていく必要がある。

専門調査会(第5回)検討課題

テーマ 避難の考え方の明確化、避難所

避難勧告等の発令基準

- ・市町村による避難勧告等の発令基準について
- ・各種警報等と連動した避難準備情報の発令について
- ・住民の安全確保行動の判断目安となるハザードマップについて

避難所

- ・避難所の現状と課題
- ・対応の方向性

災害発生から住民の安全確保行動までの流れ

避難勧告等やハザードマップを検討するに当たって、住民の安全確保行動との整理が必要



住民の安全確保行動までを考えるに当たって、市町村の避難勧告等の「発令の判断基準」と住民の安全確保行動のための「判断目安」の2つの視点が重要である。

地域の実情に即した市町村の発令基準の策定に向けて

各種警報や観測された情報の意味と、それら情報の使い方の具体例を示す必要があるのではないか

策定のプロセス(策定に参画すべき専門家等も含む)の具体例を示す必要があるのではないか

策定に当たっては、各種警報や観測情報の発令を行う立場の国や県の関係機関が関与することが必要ではないか

各種警報等と連動した避難準備情報の発令に向けて

適切な避難準備情報等の発令には、広域的な観点から判断することが必要。

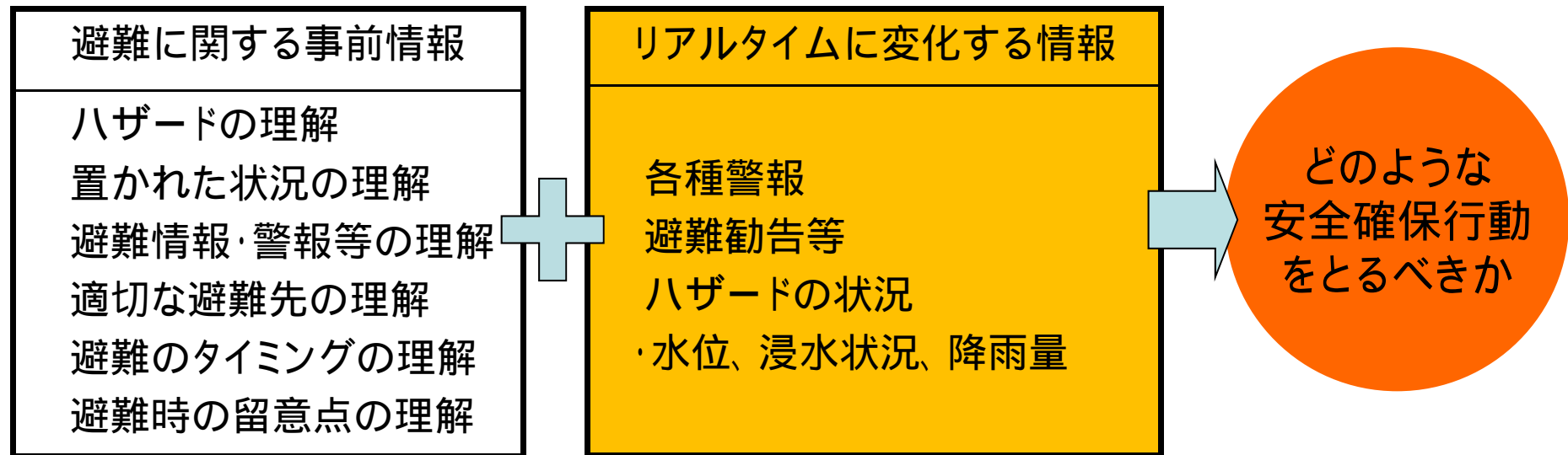
しかし、広域的な観点からの情報は市町村のみでは得られない。



広域的な観点から発令される気象情報や河川情報を避難準備情報の発令と連動することにより市町村の負担が減るのではないか

連動させる場合、どの情報と連動させるのがよいか

安全確保行動の指針となるハザードマップの考え方



住民の適切な安全確保行動につなげるためには、ハザードマップ等の避難に関する事前情報と各種観測情報等のリアルタイムに変化する情報を結びつけることが重要である。

災害発生から避難先までの行動の流れ

災害発生から避難先までの行動の流れの一例



安全確保行動の4つのパターンに応じて避難先を考えていく必要があるのではないか

避難先議論展開のポイント

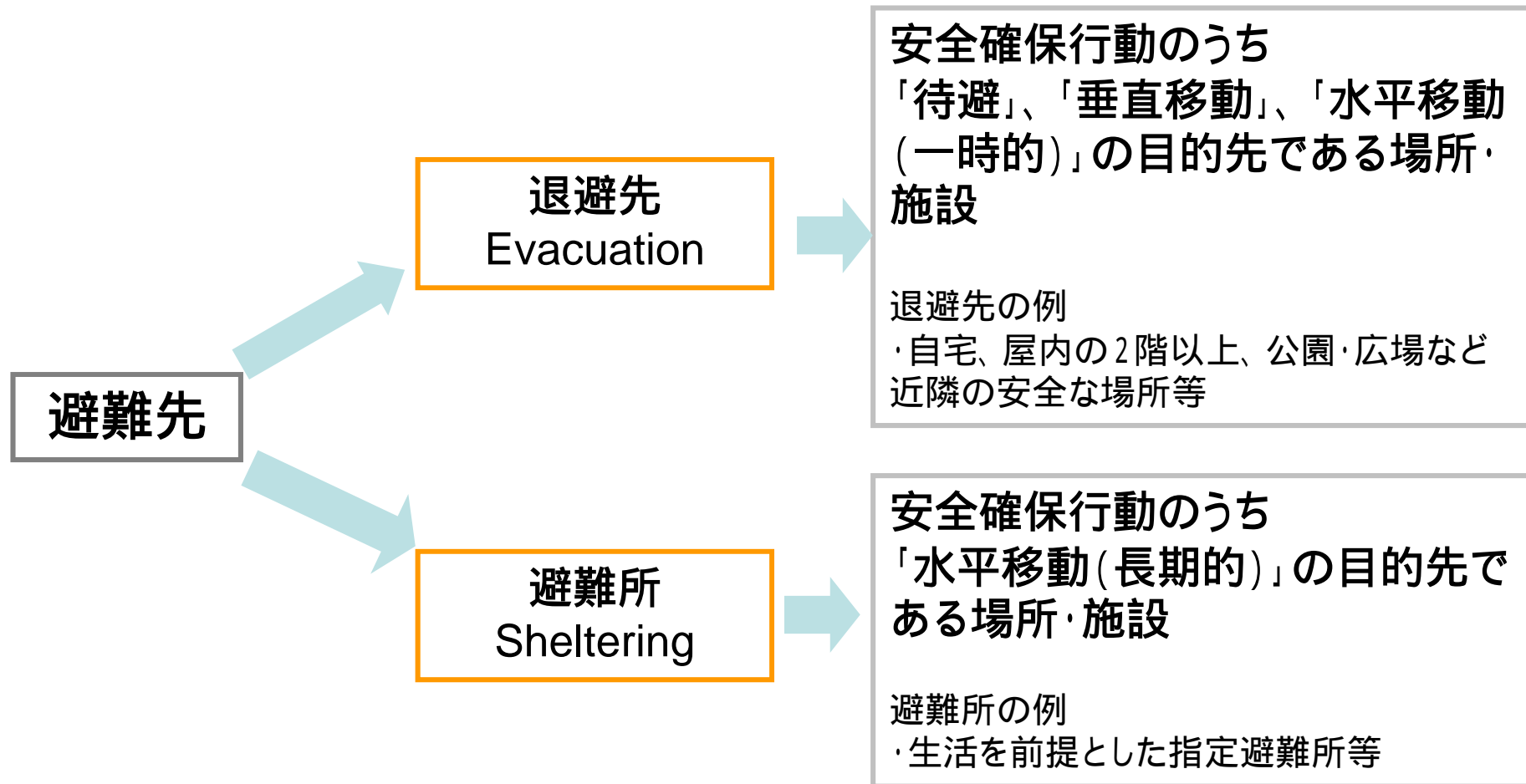
避難先は「退避先 (Evacuation)」と「避難所 (Sheltering)」に分ける必要があるのではないか

「退避先」と「避難所」をハザード別・規模別・状況別・属性別に考える必要があるのではないか

市町村がこれら全てを設定し、住民を誘導するのは現実的には困難である

公助に基づく地方公共団体による避難所設置の実態を踏まえた上で、住民は自助・共助の精神のもと、安全確保の観点から、ハザード別・規模別・状況別・属性別に応じて逃げるべき避難先(退避先・避難所)を予め決めておく必要があるのではないか。ただし、その際には専門家を交えて検討することが望ましい。

「退避先」と「避難所」の概念整理



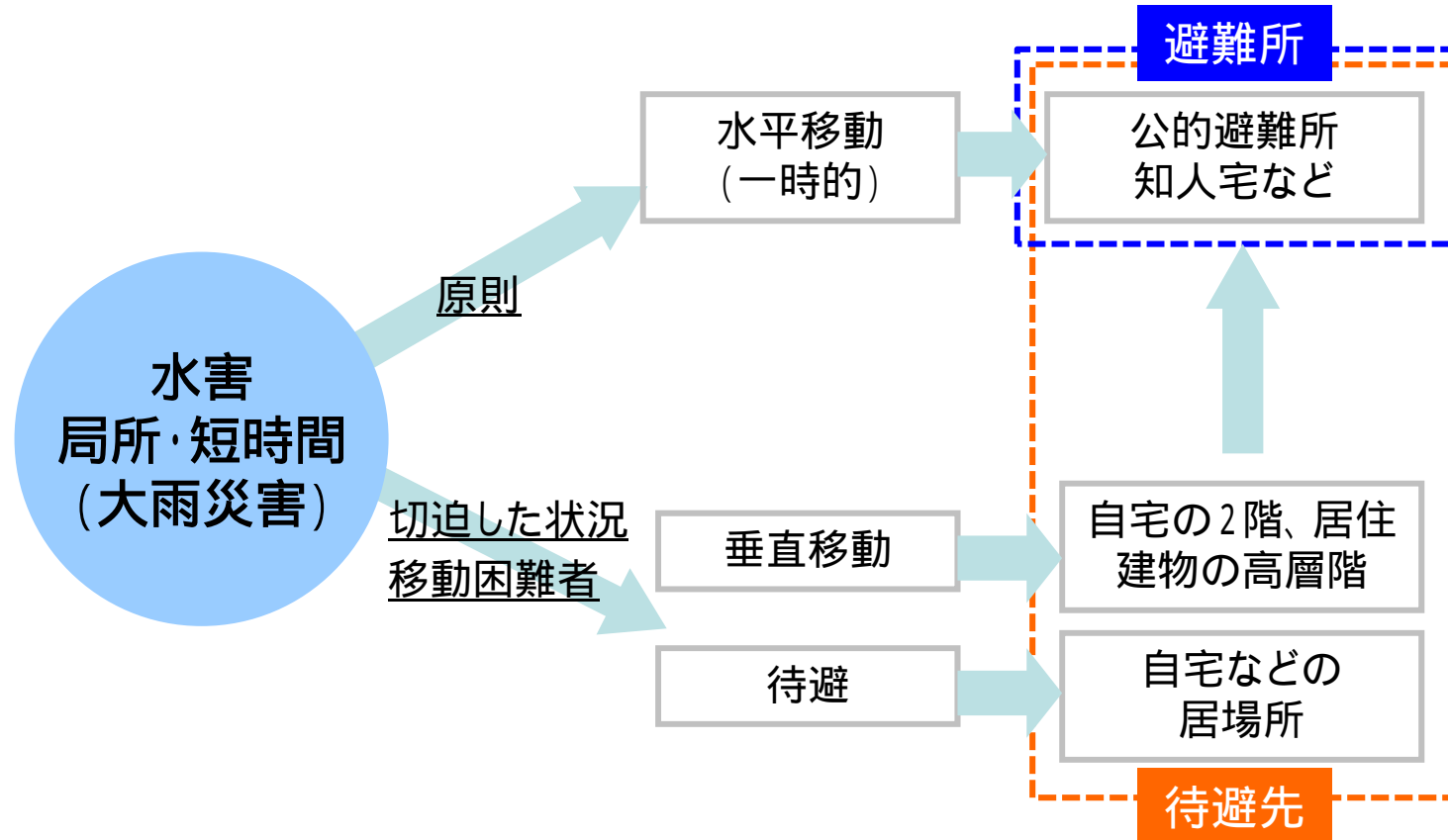
安全確保行動との関係性

	安全確保行動	避難先の例		説明
		屋内	屋外	
退避先	待避	自宅などの居場所	安全を確保できる場所	自宅などの居場所や安全を確保できる場所に留まること
	垂直移動	自宅の2階、居住建物の高層階		切迫した状況において、屋内の2階以上に避難すること
	水平移動(一時的)	避難所 知人宅など	公園・広場 高台・高所	その場を立ち退き、近隣の少しでも安全な場所に一時的に避難すること
避難所	水平移動(長期的)	避難所 知人宅など		住居地と異なる場所での生活を前提とし、指定避難所などに長期間避難をすること

避難先の例は、あくまでも例であり、安全確保行動に対応して、一つの避難先が決まるわけではない
(例:待避であっても、避難先が自宅の2階の場合がある)

住民の避難先選択の考え方

～ 適切な安全確保行動と避難先の選択整理イメージ～



適切な避難に当たっては、ハザード別、規模別、状況別、属性別に、住民が事前に避難先を決めておく必要がある。



平成23年3月11日
内閣府（防災担当）

中央防災会議
「災害時の避難に関する専門調査会」
(第5回)
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時：平成23年2月24日（木）14:30～16:30

場所：内閣府防災A会議室

出席者：林座長、重川、牛山、大橋、片田、新谷、鈴木、須永、田村、中貝、中川、松本、山田各専門委員、原田内閣府審議官、原田政策統括官、長谷川官房審議官、小滝参事官、永井参事官、山崎参事官他

2. 議事概要

事務局から避難勧告等の発令基準及び避難所に関する検討課題について説明後、各委員にご議論いただいた。

各委員からの主な意見は次のとおり。

(主な意見)

- 5ページの災害発生から住民の安全確保行動までのフロー図において動的情報として挙げられている情報に加え、数日前から把握できる台風情報や各種気象情報など、より早期に得られる情報を活用するように位置づけてはどうか。また、住民の安全確保行動の選択に資するために、企業や学校などの管理者単位で避難の判断基準を考えておくように仕向ける必要があるのではないか。
- 内水はん濫についてはゲリラ豪雨等により人が亡くなった例もあるにも関わらず、大規模河川の決壊などの外水はん濫と比較し、内水ハザードマップの作成が進んでいない。作成の促進策などを検討していくことが必要ではないか。また、市町村において避難に関する基準等を策定するに当たっては、市民と話し合うなどのプロセスや関与者が適切であることなどが重要である。
- 避難勧告等に関する判断等について、市町村が実際の災害を経験する中でどのように運用を重ねてきたのか、その運用事例を明らかにすることが必要ではないか。そういった運用事例は他の市町村の参考になると思われる。

- 内水はん濫のハザードマップの策定が進んでいない要因があれば、それについて説明が必要ではないか。また、避難勧告等の判断基準やハザードマップの策定について先進自治体の事例をトップランナー情報として他の市町村に示してあげることが重要ではないか。
- 住民がハザードマップを見て適切な安全確保行動を選択できるよう、道路や建物などの断面情報も加える必要があるのではないかと。垂直方向への避難も考えると、立体的に危険度が分かるものであることが望ましい。また、良いハザードマップとはどういうものなのか、検討してもよいのではないかと。
- 発令基準の具体化はトップの意思決定の負担を軽減することになるが、予め住民との間で具体的な発令基準について合意形成を図っておくことが重要である。しかし、土砂災害は地域を特定することが難しい。現在、ある研究所の協力を得て、ピンポイントで避難勧告等を発令できるような技術の開発が重要。なお、水害は夜中に発生することが経験的に多く、夜間の大雨・強風下で避難を促すかどうかの判断は本当に悩ましい。個々の地域毎にどうしたら生き残れる確率が高くなるのか、といった点について現場に即して考えていく必要がある。
- 市町村単位で防災関係の予算を計上し対策を実施している施策の中には、もっと広域な視点から対策を進めていくと効果的なものもみられる。例えば消防庁、都道府県、市町村などの連携のもと、大きな視点で進めていくべき施策もあるのではないかと。
- 防災に関しては関係機関等の連携も大切だが、避難勧告等の判断基準を策定するに当たってコンサルに作成を丸投げしたり、避難勧告等の判断に当たって関係機関に依存し、自分で情報をとりいれないなどの状況もあり、市町村も相応の役割を担って汗をかくことの必要性を強く認識してもらうことを前提に、どのような支援が適切なのか十分考える必要がある。
- 局地的な大雨などに対する予報については、日本は世界最高のレーダー網が発達しており、出せる情報としては充実しているが、これらの情報について都会や地方などの場所の違いや利用主体、目的などに応じた効果的な運用方法を整理する必要があるのではないかと。
- 現状の避難制度は避難勧告・指示ともに Sheltering（避難所への避難）を促すものになっている。住民は切迫した状況においては Evacuation（緊急避難）でいのちを守ることが重要であるが、市町村からの Sheltering の情報をもって Evacuation しなければならないという論理不整合があると感じている。また、現在の避難勧告等が行動指針情報になっていることが問題であり、避難勧告等は避難を考えるに値する状況であるという状況情報であることが重要ではないか。住民はその状況情報を受けた時に、ハザードマップなどの行動指針情報を確認して避難の判断をするようにしていく必要がある。
- 都市計画図にある情報や建築確認申請等で必要な情報の中には、適切な避難所を選定するに当たって有効な情報がある。避難所の選定に当たってはこういった情報を生かしていく工夫も必要ではないかと。
- ハザード別に適切な避難所を設置するのが望ましいが、そのことを強調し過ぎると市町村の全域が浸水区域であるなどの理由で市町村の区域内に水害に適した避難所が設置できないといった不都合が生じる場合がある。よって、危険性があるところに避難所を設置しないこと

を推奨するのではなく、例えば、浸水の場合は2階や3階以上を使うなどの運用で対応することを勧めることが重要ではないか。

- 健常者は Evacuation と Sheltering を自らの判断に基づき、選択できるだろうが、災害時要援護者など健常者に比較してより長いリードタイムが必要な人も考慮した Evacuation と Sheltering の整理が必要ではないか。
- 火災については学校など多数の人が出入する施設に対し、消防法で避難計画の作成や避難訓練の実施などが義務付けられているが、水害や土砂災害に対しては施設側にこういった義務付けがないため、施設側に一歩進んだ形で役割分担を求めていくことが必要ではないか。
- 住民が災害時に受け取った様々な情報や安全確保行動のパターンを組み合わせ、適切な安全確保行動を選択するのは大変ではないか。住民が分かりやすいようにもっと単純化、パターン化する必要があるのではないか。災害時要援護者は、準備されるサポートが何なのかということで行き先が全然変わってくる。
- 住民一人ひとりが各種避難情報や安全確保行動の選択肢について理解をし、各人の判断のもと、適切な安全確保行動を選択できるようにしていくことが最終的には重要ではないか。そのためには住民も行政も普段から災害や避難についての学習しておく必要がある。
- 避難行動として4つの行動があるのは理解できるが、避難先を退避先と避難所の2つに分ける必要はあるか。はじめに、退避先があって、その後に避難所へというような受け取り方をされる気がして少し違和感がある。避難所はオールマイティな避難先であるため、避難所の周辺にいる人はまず避難所に逃げればよいという場合もある。
- 本専門調査会の検討結果を出水期の前に第一次報告として取りまとめた。そこで次回は各委員から第一次報告に盛り込んでほしい内容やこれまでに言い足りなかったことについて発表いただきたい。次回の会議は非公開とする。いただいた論点を整理し、素案として4月に委員の皆様にお話ししたい。

以上

「災害時の避難に関する専門調査会」の検討の進め方(第1回開催時)

1. 専門調査会の設置の背景・目的、検討の進め方

最近の災害の動向
避難に関する諸制度の経緯
これまでの取組検討課題(案)

2. 課題の抽出、調査・ヒアリング、対応策の検討

1) 避難の考え方の明確化

災害対策基本法上の「避難」の考え方
避難勧告等の発令と避難所設置の関係性
避難勧告等の発令基準

(2) 避難所

ハザードに対応した適切な避難場所
避難所をめぐる課題への対応

(3) 避難情報発令のための態勢整備

災害対応職員の災害対応能力の向上

(4) 防災・災害情報

わかりやすい防災・災害情報
防災・災害情報の伝達手段

報告

津波防災に関する ワーキンググループ設置

< 津波の現象・被害の整理 >

< 津波避難に有効な対策の
あり方の検討 >

< 津波対策のあり方
について取りまとめ >

3. 報告書とりまとめ

検討を踏まえ、課題に対応した報告書を取りまとめる。(審議状況に応じ随時)

3 . 津波WG

津波防災に関するワーキングにおける検討事項の整理(案)

津波から身を守るために、津波被害の最小化に主眼を置き、津波から迅速かつ確実な避難を実現するための体制整備やルールづくりを目指す。

【検討事項1】 情報と避難行動の関係

- 発災時に避難行動を促すための情報のあり方(津波警報等の改善、避難指示等の発令について)
- 自然現象の不確実性や現在の予測技術の精度を踏まえたリスクコミュニケーション
- 避難に有効に活用されるためのハザードマップのあり方(ハザードマップで伝えるべき事項や津波警報との融合)
- 津波てんでんこ家族等の安否確認のあり方

【検討事項2】 情報伝達手段とそのあり方

- 情報の発信者から受け手までの一連の情報伝達のあり方
- 発災時の状況(停電の発生等)を踏まえた確実な情報の伝達手段
- 対象別(住民、車両、船舶、海岸利用者(海水浴客)等)の情報伝達手段のあり方

【検討事項3】 避難支援者の行動のあり方

- 津波の特徴を踏まえた避難支援者の行動ルールの策定や災害時要援護者の避難支援のあり方

【検討事項4】 自動車で安全かつ確実に避難できる方策

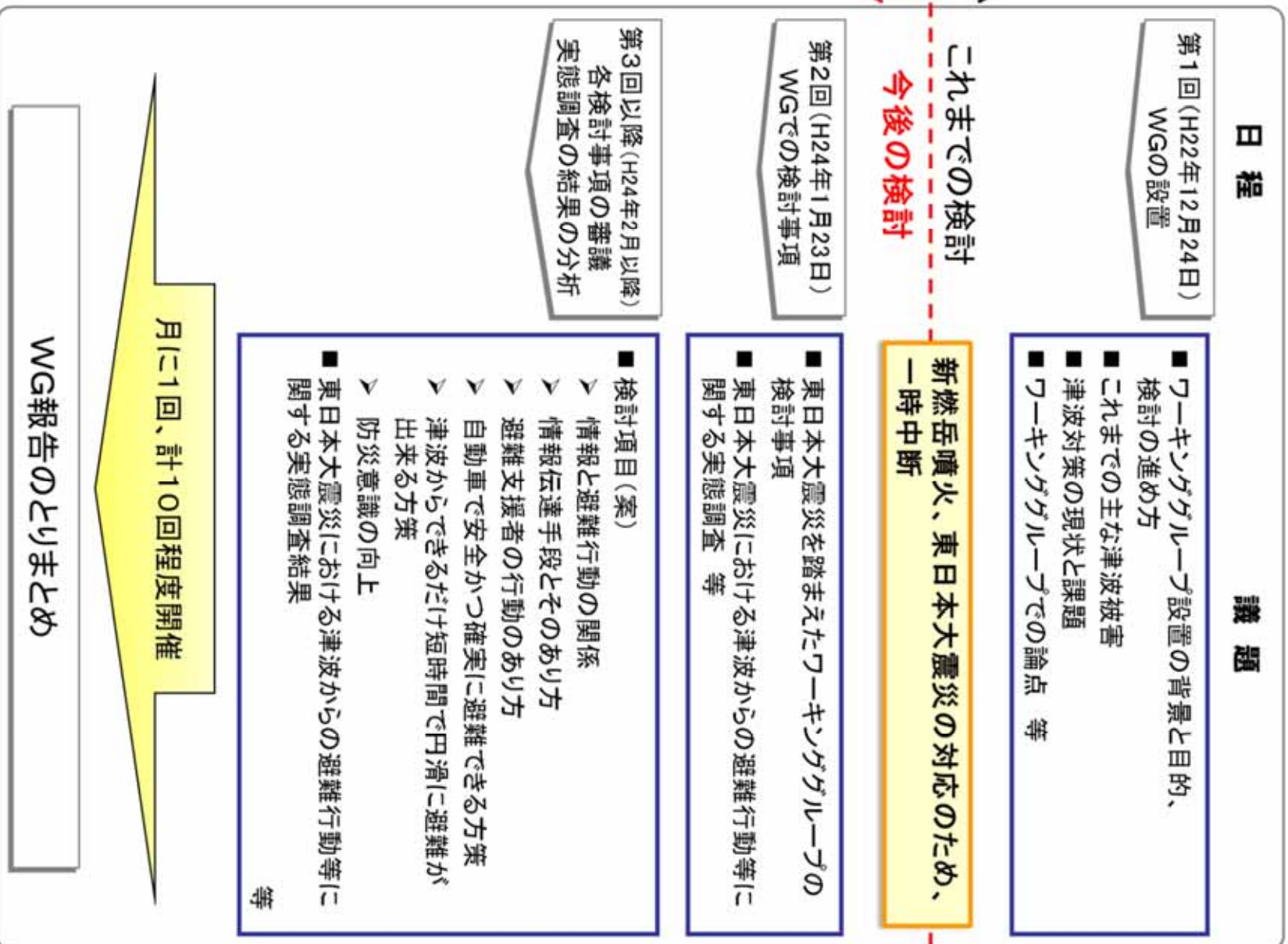
- 自動車避難をせざるを得ないケースの整理(近くに避難先がないなどの地域性、災害時要援護者の存在、走行中の車両の扱いなど)
- 安全・確実な自動車避難のために必要な対策
- 各地域の自動車避難の検討に資するためのポイント・留意点の整理
- 地域の状況を考慮し、地域で検討する場の整備

【検討事項5】 津波からできるだけ短時間で円滑に避難ができる方策

- 短時間で避難を可能にするための備え
- 地域性(急傾斜地や平野部、都市部や地方集落)を考慮した防災対策のあり方
- 地域の状況を考慮し、地域で検討する場の整備

防災意識の向上

災害時の避難に関する専門調査会 津波防災に関するワーキンググループ これまでの検討内容と今後の進め方



災害時の避難に関する専門調査会
津波防災に関するワーキンググループ委員名簿

(座長)	たなか あつし 田中 淳	東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター長・教授
	あべ かつゆき 阿部 勝征	東京大学名誉教授
	いそべ まさひこ 磯部 雅彦	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
	いまむら ふみひこ 今村 文彦	東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター教授
	いわた たかよし 岩田 孝仁	静岡県危機管理部危機報道監
	おいかわ ひでこ 及川 秀子	宮城県気仙沼市本吉町婦人防火クラブ連合会会長
	かただ としたか 片田 敏孝	群馬大学大学院広域首都圏防災研究センター長・教授
	かみむら ちはる 上村 千春	河北新報社 盛岡総局 記者
	かんの としひこ 菅野 敏彦	宮城県警察本部警備部長
	くにがき のぶえ 国崎 信江	株式会社危機管理教育研究所 代表
	こむろ ひさこ 小室 広佐子	東京国際大学国際関係学部部長・教授
	きたけ けんじ 佐竹 健治	東京大学地震研究所教授
	たなか わしち 田中 和七	岩手県宮古市消防団本部付分団長
	のだ たけのり 野田 武則	岩手県釜石市長
	むなかた えみこ 宗片 恵美子	特定非営利活動法人イコールネット仙台代表理事
	やまざき のぼる 山崎 登	日本放送協会解説副委員長
	よし い ひろあき 吉井 博明	東京経済大学コミュニケーション学部教授
	わごう あやこ 和合 アヤ子	福島県商工会議所女性会連合会長

全18名