

調査対象

大雨時の避難中に人的被害が発生したことを契機に主に大雨時の避難についての調査を行ってきたものであるが、その他の災害を含めた避難に関する普遍的な内容についても含まれる。
 (注)他の災害の避難に関しては、必要に応じ、その特性を踏まえ、今後検討が望まれる。特に東日本大震災において、津波からの避難に関する多くの課題が発生したところであり、十分な検証が必要であることから、中央防災会議の専門調査会である防災対策推進検討会議の津波防災に関するワーキンググループにおいて別途詳細を検討し、対策の方向性をとりまとめる。

災害対策基本法制定以降の状況変化等

社会構造の変化	「避難」に対する考え方	近年の大雨災害から見られる課題
住居構造の変化:木造→鉄骨造・鉄筋コンクリート造、平屋→2階以上 情報伝達手段の拡大:TV、PC、携帯電話等個人保有の情報伝達手段が増加 避難に活用できる各種情報の高度化:ハザードマップ、市町村ごとの警報、降水ナウキャスト等 高齢化の進展、高齢者の単身世帯の増加、市町村合併の進展、短時間強雨の増加傾向	大規模災害を契機に「避難」の考え方が変化 ・関東大震災→地震による延焼火災に対する広域避難場所・避難地の整備 ↓ ・阪神・淡路大震災→被災者生活支援の収容避難施設の確保 避難といえば収容避難施設へ移動するものとの認識が固定化	指定避難先への移動中の被災→避難は指定避難先への水平移動という固定化された認識が課題 早期避難の重要性 携帯電話基地局の浸水被害等による情報通信途絶 過去の記録を上回る豪雨→災害イメージを持つことが出来ず対応の遅れ 災害教訓を踏まえたハード+ソフト対策の推進により被害軽減も見られた等

課題に対する今後の方向性

(1) 避難の考え方の明確化

- 安全確保行動の明確化
 - 安全確保行動を命を守るための“緊急的な行動”と“一定期間仮の避難生活をおくる行動”の2つに分類。
 - 安全確保行動を次の4つの類型に整理。
- <安全確保行動の分類>

行動の視点	安全確保行動	具体的な行動例
緊急的な行動	待避	自宅などの居場所や安全を確保できる場所に留まる
	垂直移動	屋内の2階以上の安全を確保できる高さに移動する
	水平移動(一時的)	その場を立退いて、近隣の安全を確保できる場所に一時的に移動する
仮の避難生活をおくる行動	水平移動(長期的)	住居地と異なる避難先などで一定期間仮の避難生活をおくる

- 法令上その位置付けが明確でない「待避」、「垂直移動」について、国は、安全確保行動として位置付けを図ることが必要。
- 避難先の明確化等
- 避難先について「緊急的な避難先」と「仮の生活をおくるための避難先」の2つに整理。
- 市町村が緊急時において適切に避難勧告等が発令できるよう、避難先、特に緊急的な避難先の指示なしに避難勧告等が発令される際の考え方について、国において整理することが必要。

(2) 避難準備情報、避難勧告、避難指示の実効性の向上

- 避難準備情報、避難勧告、避難指示の明確化等
- 市町村は避難準備情報、避難勧告、避難指示の違いを明確に理解し、住民などに対して周知・徹底することが必要。
- 避難勧告と避難指示という複数の段階的な指示方法を持つことは、政策的に意味を持つものであり、現行の避難勧告と避難指示は維持
- 実効性ある避難勧告等の発令基準の策定
- 市町村が発令基準を策定・見直すに当たって、降雨情報やメッシュ情報などの活用について、都道府県、気象台及び河川事務所等の国の機関(以下「国の機関」という。)と連携することが必要。
- 避難勧告等の発令にあたっての実効性の向上
- 市町村は、避難勧告等の判断等が適切に行われるよう、組織、職員能力の強化を図ることが必要
- 市町村は、避難勧告等の発令判断に当たり、専門性の高い職員を有する都道府県、国の機関と連携をとることが必要
- 市町村は、災害状況を現場で把握できる支所長、消防職員などの市町村職員への避難指示等の発令権限の委譲(地方自治法)のあり方、現場警察官等の避難指示(災害対策基本法)のあり方について、平時からその検討が必要。
- 避難準備情報の実効性の向上
- 市町村においては、避難準備情報の発令は広域的な情報等に基づいて発令の判断をすることが多く、広域的な情報を有する都道府県、国の機関との連携により、発令基準の作成、発令の判断が可能となるよう努めることが必要。
- 市町村は、広域的な情報が出た場合、住民などへの情報提供にあたってマスメディアとの連携が必要。
- 国は、避難準備情報に関して、その位置づけについて検討することが必要。

(3) 適切な安全確保行動を支えるための情報提供のあり方

- 住民などの安全確保行動に資するハザードマップ
- 市町村は、ハザードマップに、住民などが自ら適切な安全確保のための適切な行動を選択し、実効するのに必要な情報や、平時から自分が置かれている災害リスクの状況をイメージできる情報を記載することが必要。
- 適切な安全確保行動につながる情報の内容
- 市町村は、住民等が安全確保行動がとれるように、気象情報等の動的情報とハザードマップ等の静的情報とが結びついた情報を提供する必要がある。
- 市町村等は、平時より、住民等が安全確保行動をとる際の判断根拠となる情報を提供するよう努めることが必要。特に、住民等が身近な危険を把握できる情報の提供について検討が必要。
- 市町村等においては、災害時要援護者の特性に応じて、それぞれが理解しやすい情報を出すよう努めることが必要。
- 多様化している情報伝達手段の活用
- 行政等は自らが保有する防災行政無線等のみならず、携帯電話・スマートフォン等の個人が携帯できる情報伝達手段、エリアメール、SNS等の仕組みも含め、あらゆる手段を活用し情報伝達を行うことが必要。

(4) 各主体の防災リテラシーの向上の徹底

- 各主体におけるそれぞれの防災リテラシーの向上
- 各主体が、各自の持つ特性を踏まえ、それぞれ災害対応力の向上に努めることが重要
- そのため、市町村・都道府県等は、行政職員、住民の防災リテラシー向上のため、防災教育を推進する。その際、地域の各種教育機関との連携を検討することが必要
- 防災教育は、地域の特性や個々の状況を踏まえ、「目の前の現実」から確かな情報を獲得し、自ら優先順位を判断し行動できる自立した人間を育成することを目的とする。要援護者に対しては支援を受けながら自ら判断して行動できるよう配慮することも必要
- 防災教育は継続性が重要であり、自然の理や脅威について、子どもの頃から学び始め、大人になるまでにその中でどのように対応すべきまで学び、さらに防災教育の指導者となったそれをどのように次の世代に伝えるかまでの視点で考えることが必要。
- 市町村の防災リテラシーの向上
- 市町村は、防災担当職員及びそれ以外の全職員の防災リテラシー向上に取り組むことが必要。また、災害対応は防災部局のみならず全庁職員の職務との意識醸成も必要。
- 防災の専門職能の向上
- 行政は、防災担当を専門職能として考え、その継続的な充実を図るなどの仕組みの構築の検討が必要
- 国は、防災関係職員等の防災リテラシー向上のため、国が実施する防災に関する研修・訓練システムの構築・組織整備、e-ラーニングを活用した共通のプログラム開発等を検討することが必要
- ～ 具体的施策の考え方～
- 経験知の蓄積・活用
- 防災学習支援の研修・訓練の標準プログラム等の整備
- 防災関係職員等が防災に関して総合的に学ぶための場や環境の整備
- サポート体制の整備