

# 南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた 防災対応検討 静岡県版ガイドライン(案)

【第3章～第6章】

令和2年○月

静岡県危機管理部

## はじめに

県は、昭和51年に発表された東海地震説以来、40年以上にわたり、津波防潮堤や避難施設の整備、住宅の耐震化や家具の固定、防災訓練、水・食料の備蓄などさまざまな地震・津波対策を行なってきた。

当初、東海地震は予知が可能とされたことから、本県の地震・津波対策は、長らく地震予知を前提とした事前対策と突然起こる地震への備えの2つを大きな両輪として動いてきたと言える。

しかし、近年、確実性の高い地震予測は難しいという考え方に変わり、地震予知を前提とした事前対策については、転換する状況となった。一方、南海トラフ沿いで地震発生の可能性が相対的に高まったと評価することは可能とされ、その際には、「南海トラフ地震臨時情報」（以下、「臨時情報」という。）を発表し、発生が予想される巨大地震に備える対応が始まった。

「臨時情報」が発表された際に、それほど大きな被害が出ていない地域であっても、必要に応じてあらかじめ避難するなど、事前の準備を促すことによって、引き続き大規模地震が発生した際の被害を減らす効果が期待される。

そこで、国は、地方自治体や企業等が「臨時情報」発表時の対応をあらかじめ検討するための参考資料として「南下トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン」（以下、「内閣府ガイドライン」という。）を平成31年3月に公表した。

そこで、住民が地域の実情を知り、地域みんなで力を合わせ、みんなで考えることにより、最善の防災行動を住民自らが決め、地域力を高める一助になり得るものとして、県版ガイドラインを作成した。県版ガイドラインは「内閣府ガイドライン」を参考に、本県の今までの取組状況や地域特性など実情に沿うように、また住民ワークショップでの検討資料等を加えて、国のガイドラインも同時に確認できるなど、より分りやすい工夫をして作成したものである。

なお、本書は、あくまで現時点での成果をまとめたものであり、今後県内各地で行われる取組や、国等の検討等で新しい情報や知見の蓄積があれば適宜更新していくものである。

本書が、県内市町の南海トラフ地震臨時情報への対応における計画づくりの参考になることを願うものである。

## 「県版ガイドライン」の目的等

### ○目的

- ・当ガイドライン（第3章～第6章）は、内閣府のガイドラインを踏まえ、本県の多様な地域特性や、これまで実施してきた地震・津波対策への取組、住民・関係者の意見等を考慮して、市町が「南海トラフ地震臨時情報」発表時の防災対応（事前避難等）が検討できるようにとりまとめたもの
- ・当ガイドライン（第6－2章）は、市町が上記防災対応を検討する際には、住民や関係者等の意見を聴き、協議を行うための具体的方法（手順・資料等）について例示したもの
- ・内閣府ガイドラインを冒頭に記載し、その後、【補足】、【追加】、【強調】、【新規】、【本県の対応】など県版ガイドラインの独自部分は分かりやすく書き出ししている
- ・なお、特に記載のない場合は、内閣府ガイドラインと同一の考え方である

### ○構成

- ・各項目ごとに、冒頭部分に内閣府ガイドラインを枠囲みで記載
- ・上記ガイドラインに関して、県として補足等を行う箇所については、下線を引き、以下の区分により具体的内容を枠外に記載
  - 【補足】：理解を深めるために必要と思われる内容の説明
  - 【強調】：特に重要と思われる内容について、注意等を促すための説明
  - 【追加】：地域特性等を考慮すると、内閣府ガイドラインとは別の対応を選択することも可能であること、及びその考え方等について説明
  - 【新規】：内閣府ガイドラインには記載はないが、本ガイドラインに新たに加える事項についての説明

# 目 次

## 【本県のこれまでの地震・津波対策】

### I. 共通編

#### 第1章 基本的事項

- 第1節 本ガイドラインの位置付け
- 第2節 防災対応の基本的考え方
- 第3節 想定される社会状況と基本的な方向性
  - (1) 半割れケース
  - (2) 一部割れケース
  - (3) ゆっくりすべりケース
  - (4) 過去の地震発生状況

#### 第4節 異常な現象の観測から防災対応までの流れ

#### 第2章 防災対応の検討対象及び検討にあたっての基本事項

- 第1節 検討が必要な対象地域
- 第2節 想定する後発地震の規模
- 第3節 最も警戒すべき期間

内閣府ガイドライン  
に補足等がないため、  
当ガイドラインへの  
添付を省略

II. 住民編	1
第3章 住民の防災対応の検討	2
第1節 防災対応を検討する手順	2
第2節 住民の防災対応検討の考え方	4
第4章 住民の防災対応（巨大地震警戒対応）の検討	6
第1節 日頃からの地震への備えの再確認等	6
第2節 津波に対する避難検討の基本事項	8
(1) 津波に対する避難検討の位置付け、基本的な考え方	8
(2) 津波に対する避難検討対象地域	10
第3節 津波に対する避難検討の具体的な進め方	11
(1) 避難対象者の特性に応じた検討	11
(2) 津波到達時間の設定	12
(3) 避難可能範囲の算出	13
(4) 事前避難対象地域の設定	15
(4) - 2 【新規】 臨時情報発表時における要配慮者の避難に対する配慮	23
(4) - 3 【新規】 津波に対する事前避難対象地域の検討が完了するまでの暫定的な対応	24
第4節 土砂災害に対する防災対応の考え方	25
第5節 住宅の倒壊、地震火災に対する防災対応の考え方	28
第6節 避難先の確保	29

(1) 避難所の受入れ人数の把握 .....	31
(2) 避難所候補リストの作成 .....	32
(3) 事前避難場所の選定 .....	33
(4) 事前避難場所が不足する場合の対応 .....	34
(5) 事前避難場所への移動方法の検討 .....	35
第7節 避難所の運営 .....	37
第5章 住民の防災対応（巨大地震注意対応）の検討 .....	39
第1節 日頃からの地震への備えの再確認等 .....	39
第6章 防災対応の検討及び実施にあたっての配慮事項 .....	40
第1節 住民意見の聴取と関係機関等との連携 .....	40
第2節 社会的混乱の防止 .....	41
第3節 訓練等の実施と計画の見直し .....	42
第6-2章【新規】 住民との合意形成の進め方の例（モデル地域での検討例） .....	

### Ⅲ. 企業編

#### 第7章 企業等の防災対応の基本的な考え方

##### 第1節 防災対応の基本的考え方

#### 第8章 企業等の防災対応の検討

##### 第1節 防災対応を検討する手順

##### 第2節 南海トラフ地震に関するBCPの確認

##### 第3節 防災対応検討の前提となる諸条件の確認

##### 第4節 企業等の防災対応（巨大地震警戒対応）の検討

(1) 必要な事業を継続するための措置

(2) 日頃からの地震への備えの再確認等警戒レベルを上げる措置

(3) 施設及び設備等の点検

(4) 従業員等の安全確保

(5) 地震に備えて普段以上に警戒する措置（個々の状況に応じて実施）

(6) 地域への貢献（個々の状況に応じて実施）

(7) 情報の伝達

(8) 防災対応実施要員の確保等

##### 第5節 企業等の防災対応（巨大地震注意対応）の検討

##### 第6節 個別分野における防災対応の留意事項

#### 第9章 防災対応の検討及び実施にあたっての配慮事項

##### 第1節 関係機関との連携の必要性

##### 第2節 社会的混乱の防止

##### 第3節 訓練等の実施と計画の見直し

参考資料 .....	43
------------	----

内閣府ガイドライン  
に補足等がないため、  
当ガイドラインへの  
添付を省略

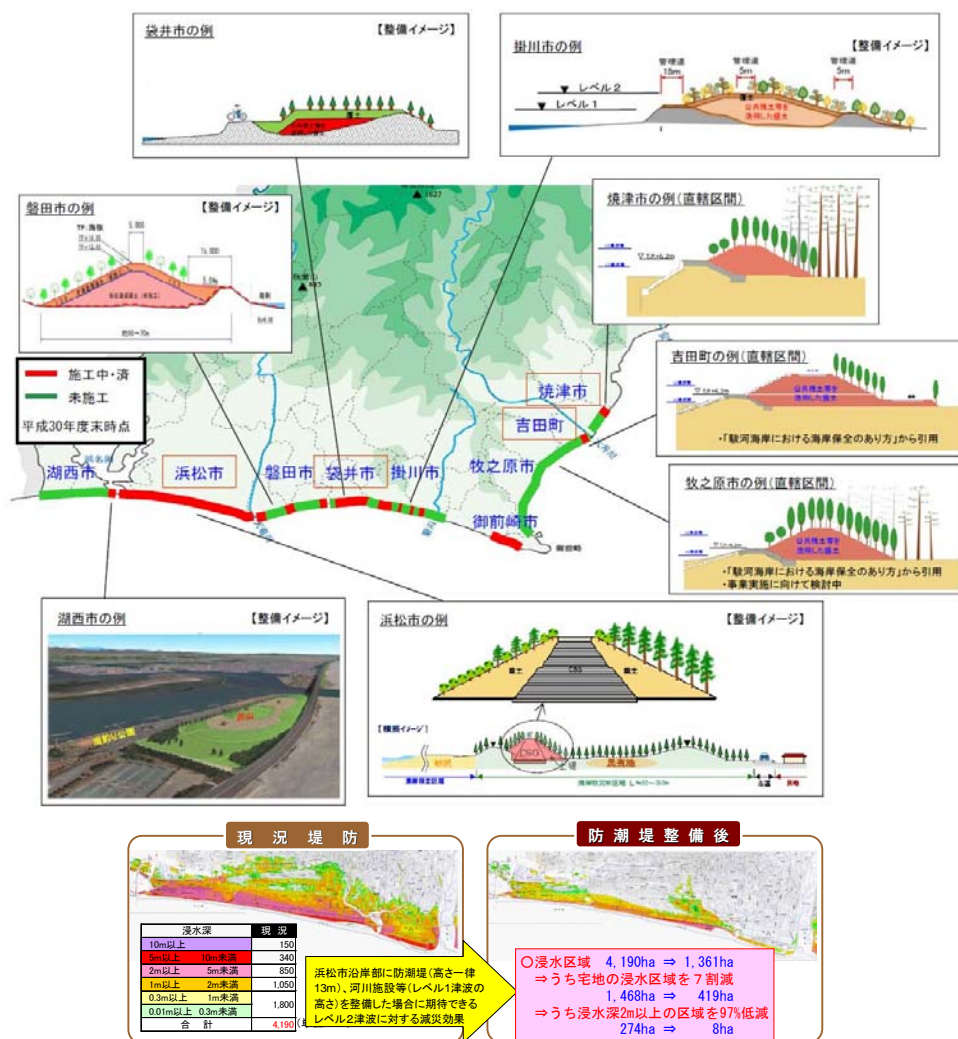
※下線部は追加した項目

## 【本県のこれまでの地震・津波対策】

本県は、昭和51年に発表された東海地震説以降、東海地震に備えるため、また、東日本大震災の教訓を踏まえ、想定される最大クラスの地震・津波（L2）も視野に入れながら、ハード、ソフト両面における様々な防災対策の実施及び観測体制の強化を行ってきた。その対策は、「地震予知を前提とした事前対策」と「突然起こる地震への備え」の2つを大きな柱としたものである。

### （1）ハード対策

津波を防ぐ取組として、津波防御施設の嵩上げ及び耐震化、粘り強い構造への改良並びに水門の設置及び改良を実施している。また、既存の防災林などの嵩上げによる「静岡モデル防潮堤」の整備を推進し、津波に対する安全度の向上を図っている。



【図：「静岡モデル防潮堤」の整備】

## (2) ソフト対策

津波避難施設の空白域を解消するため、県独自の交付金制度などにより、市町は津波避難タワーや津波避難マウンド（人工高台）等を整備している。また、公共施設等への津波避難用階段の設置も進めている。

これらの取組みにより、津波避難施設空白域の解消が進んでいる。

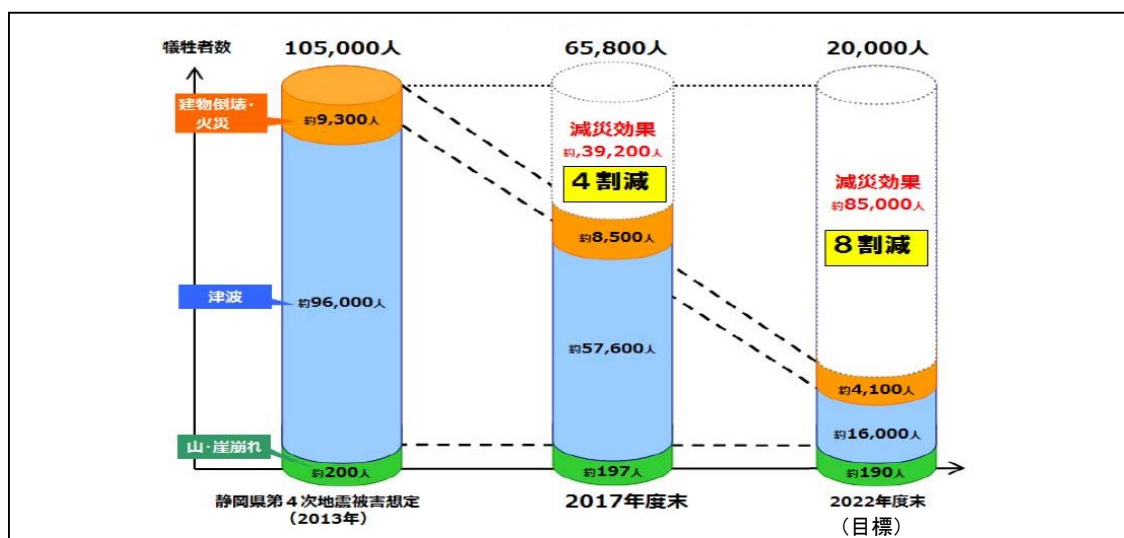


避難施設等	H23. 4. 1 時点	H31. 3. 31 現在
津波避難ビルの指定数	508 棟	1,316 棟
津波避難タワーの設置数	7 基	114 基
津波避難マウンド等の設置数（自然高台の利用含む）	0 箇所	62 箇所

また、住民の迅速かつ適切な避難を実現するため、市町が津波避難計画やハザードマップを作成しているほか、住民による津波避難訓練の実施等により、被害の最少化を目指している。

## (3) 減災効果

前述のハード対策、ソフト対策の推進により、静岡県第4次地震被害想定で想定された死者数に対して、約4割の減災効果(2017年度末)が認められている。

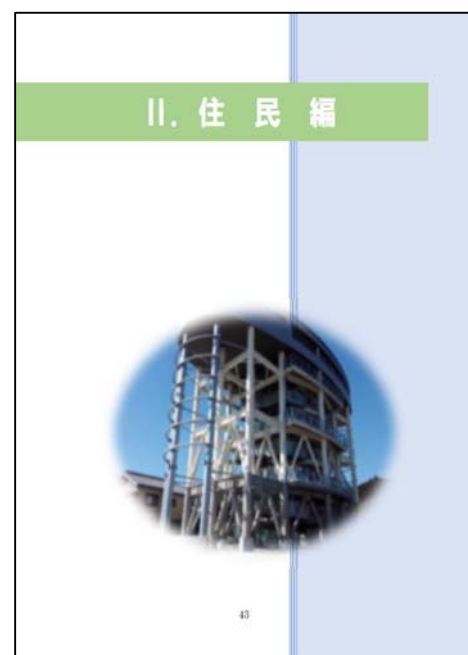


図：ハード対策、ソフト対策による減災効果





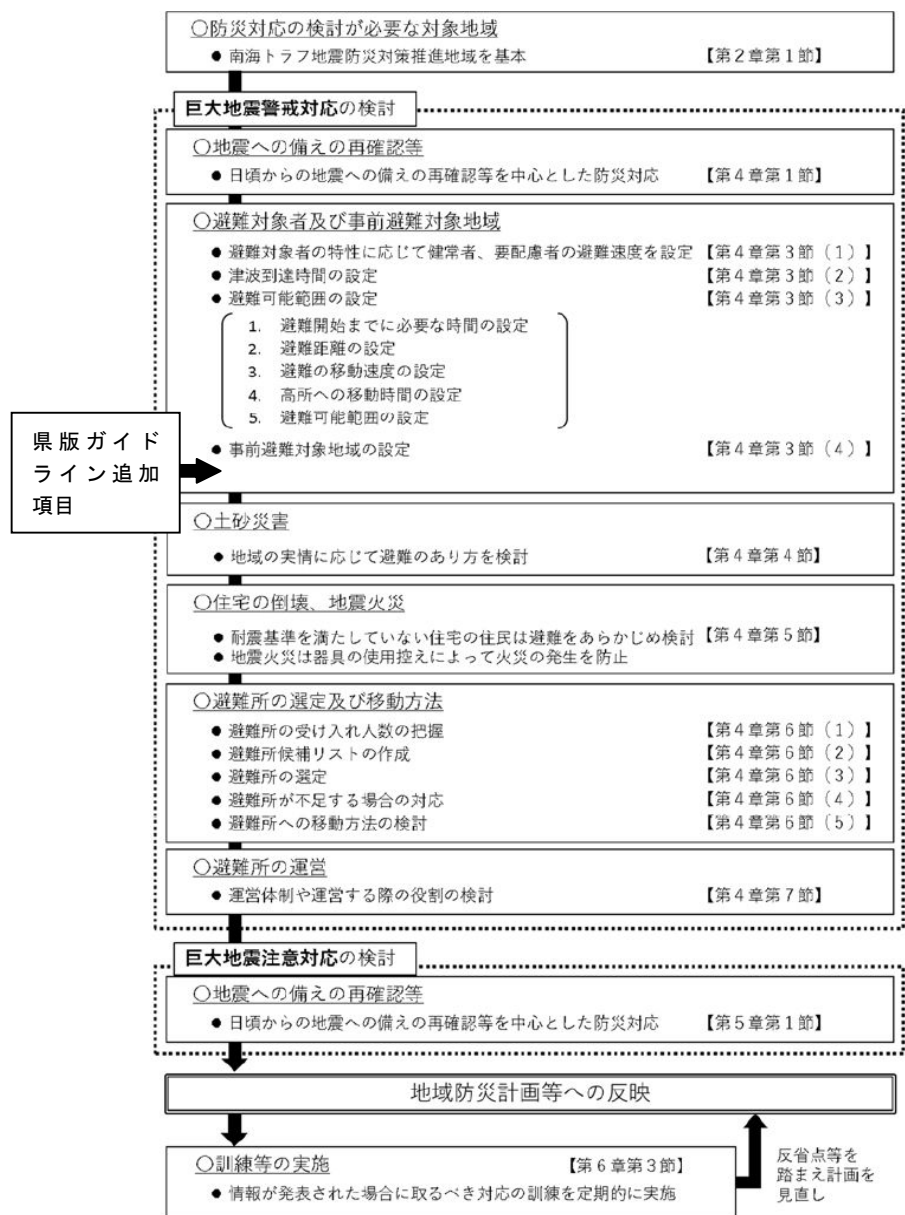
## Ⅱ. 住 民 編



# 第3章 住民の防災対応の検討

## 第1節 防災対応を検討する手順

○南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒または巨大地震注意）が発表された際に住民が取るべき防災対応について、以下の手順を参考に検討する（図29）



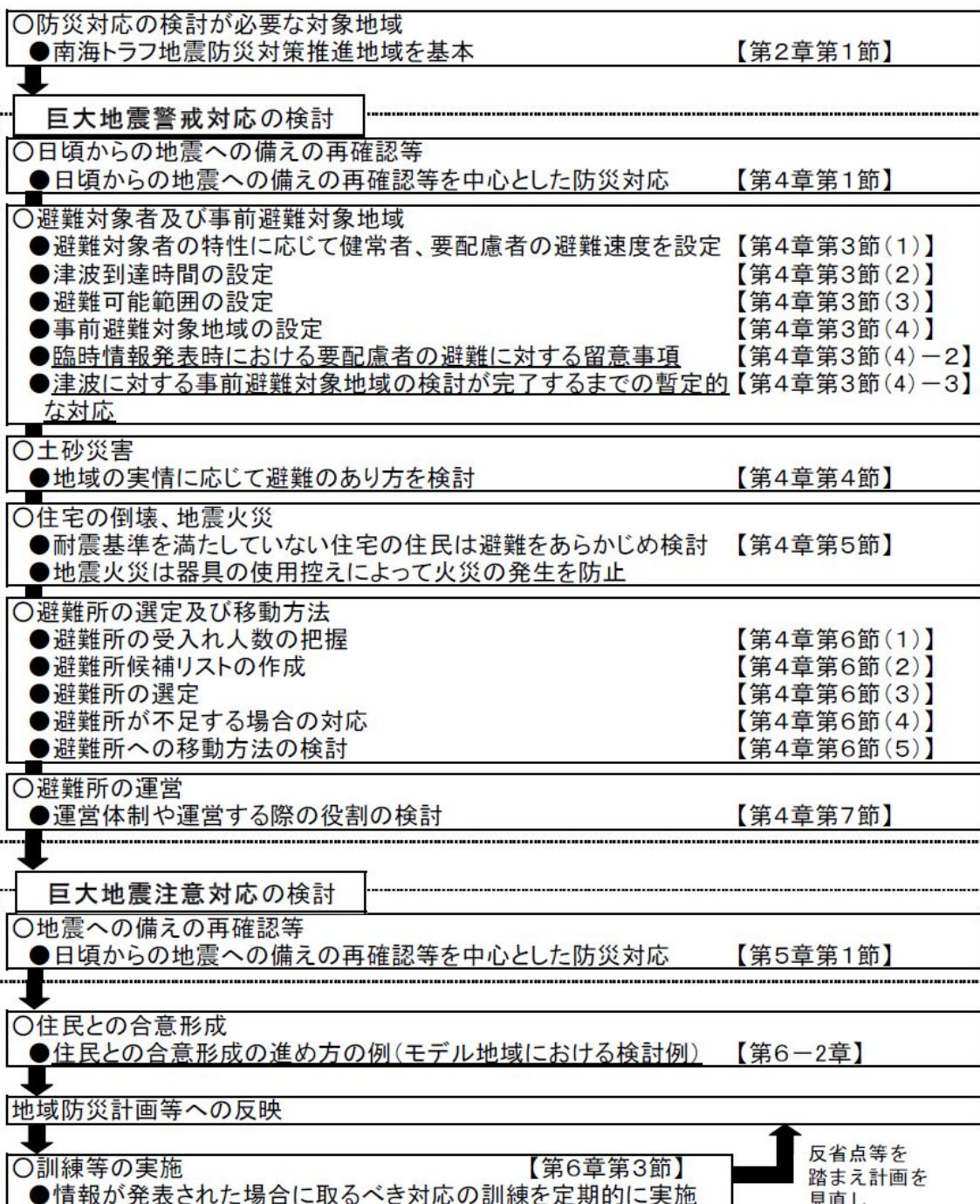
県版ガイド  
ライン追加  
項目

図29 防災対応を検討する手順（フロー）

（内閣府ガイドライン：P.44）

【追加】

- ・内閣府ガイドラインを地域の実情を踏まえて具体化するため、当ガイドラインでは以下のとおり手順を変更（下線部）する。



## 第2節 住民の防災対応検討の考え方

- 住民一人一人が防災対応を検討・実施することを基本とし、地方公共団体は必要な情報提供を行う等その検討を促すことが必要である
- 推進地域全体としては、住民一人一人が日常生活を行いつつ日頃からの地震への備えの再確認等を行うことが基本となるが、地方公共団体は津波避難が間に合わない地域等の避難のあり方や避難所の確保等を検討する必要がある

- 「自らの命は自ら守る」という防災対策の基本を踏まえ、地方公共団体は、南海トラフ地震臨時情報発表時の防災対応について、住民一人一人に検討を促すことが重要である。
- その際、想定される地震・津波の状況、南海トラフ地震臨時情報の内容（巨大地震警戒、巨大地震注意の違い）、想定される国・地方公共団体の対応や社会状況等、住民が検討する上で必要な情報提供を行う必要がある。
- 住民の防災対応は、地震発生の可能性等を考慮すると、津波による災害リスクが明らかに高い地域における南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）が発表された場合の防災対応を除き、南海トラフ地震臨時情報の（巨大地震警戒）又は（巨大地震注意）のいずれの情報が発表された場合にも、推進地域全体としては、日頃からの地震への備えの再確認等を行った上で、日常生活を行いつつ、個々の状況に応じて地震発生に注意した防災行動を取ることが基本となる。
- 地方公共団体は、上記のような住民一人一人の防災対応を基本としつつ、津波到達時間が短く地震発生後の避難では間に合わない地域等における地域全体としての避難の検討、また、避難を行う住民のうち知人・親類宅等への避難が困難な住民等のための避難所の確保等を検討する必要がある。

（内閣府ガイドライン：P. 45）

	プレート境界のM8以上の地震※1	M7以上の地震※2	ゆっくりすべり※3
発生直後 「ゆっくりすべりケース」 は発動が必要と認められた場合	● 個々の状況に応じて避難等の防災対応を準備・開始		● 今後の情報に注意
(最短) 2時間程度	巨大地震警戒対応 ● 日頃からの地震への備えを再確認する等 ● 地震発生後の避難では間に合わない可能性のある要配慮者は避難、それ以外の者は、避難の準備を整え、個々の状況等に応じて自主的に避難 ● 地震発生後の避難で明らかに避難が完了できない地域の住民は避難	巨大地震注意対応 ● 日頃からの地震への備えを再確認する等 (必要に応じて避難を自主的に実施)	巨大地震注意対応 ● 日頃からの地震への備えを再確認する等
1週間	巨大地震注意対応 ● 日頃からの地震への備えを再確認する等 (必要に応じて避難を自主的に実施)	● 大規模地震発生の可能性がなくなったわけではないことに留意しつつ、地震の発生に注意しながら通常の生活を行う	● 大規模地震発生の可能性がなくなったわけではないことに留意しつつ、地震の発生に注意しながら通常の生活を行う
2週間※4	● 大規模地震発生の可能性がなくなったわけではないことに留意しつつ、地震の発生に注意しながら通常の生活を行う		● 大規模地震発生の可能性がなくなったわけではないことに留意しつつ、地震の発生に注意しながら通常の生活を行う
すべりが収まったと評価されるまで			
大規模地震発生まで			

※1 南海トラフの想定震源域内のプレート境界においてM8.0以上の地震が発生した場合(半割れケース)

※2 南海トラフの想定震源域内のプレート境界においてM7.0以上、M8.0未満の地震が発生した場合、または南海トラフの想定震源域内のプレート境界以外や想定震源域の海溝軸外側50km程度までの範囲でM7.0以上の地震が発生した場合(一部割れケース)

※3 ひずみ計等で有意な変化として捉えられる、短い期間にプレート境界の固着状態が明らかに変化しているような通常とは異なるゆっくりすべりが観測された場合(ゆっくりすべりケース)

※4 2週間とは、巨大地震警戒対応期間(1週間)+巨大地震注意対応期間(1週間)

上表内の対応は標準を示したものであり、個々の状況に応じて変わるものである

図 30 住民、企業の防災対応の流れ

	南海トラフ地震防災対策推進地域		
		事前避難対象地域	
		高齢者等事前避難対象地域	住民事前避難対象地域
最初の地震発生から1週間	社会状況を踏まえて日頃からの地震への備えを再確認等	要配慮者のみ避難	全住民が避難
地震発生後1週間から2週間	日頃からの地震への備えを再確認等	日頃からの地震への備えを再確認等	日頃からの地震への備えを再確認等
地震発生後2週間以降	通常の生活※	通常の生活※	通常の生活※

※大規模地震発生の可能性がなくなったわけではないことに留意しつつ、地震の発生に注意しながら通常の生活を行う

図 31 「巨大地震警戒対応」開始から通常の生活までの住民の地域別対応

(内閣府ガイドライン：P. 46)

## 第4章 住民の防災対応（巨大地震警戒対応）の検討

### 第1節 日頃からの地震への備えの再確認等

- 南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）が発表された場合、日常生活を行いつつ、日頃からの地震への備えの再確認等、個々の状況に応じて、一定期間地震発生に注意した行動をとることが重要である
- 地方公共団体は、同情報発表時に、住民があわてて地震対策をとることがないように、機会を捉えて、日頃からの地震への備え等について周知することが重要である
- 住民は、同情報が発表された場合、日常生活を行いつつ、一定期間、できるだけ安全な行動をとることが重要であり、普段以上に地震に備えて警戒するという心構えを持つ必要がある

- 南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）が発表された場合、家具の固定状況、非常用持ち出し袋、避難場所や避難経路、家族との安否確認方法等の、日頃からの地震への備えを再確認することにより、後発地震が発生した場合に被害軽減や迅速な避難行動が図られるようにする必要がある。

（内閣府ガイドライン：P. 47）

#### 【補足】

##### 『一定期間』

- ・最も警戒する期間については、南海トラフ地震対策推進基本計画（令和元年5月）において、以下のように定められている。

##### 【巨大地震警戒対応】

対象地震発生から168時間（1週間）経過した以降の正時までの期間、警戒し、更に対象地震発生から336時間（2週間）経過した以降の正時までの期間、後発地震に対して注意する措置をとる。

##### 【巨大地震注意対応】

対象地震発生から168時間（1週間）経過した以降の正時までの期間、後発地震に対して注意する措置をとる。

- ※いずれの対応においても、当該期間を経過した後は、後発地震に対して注意する措置は原則解除するものとされている。



## 第2節 津波に対する避難検討の基本事項

### (1) 津波に対する避難検討の位置付け、基本的な考え方

- 本節以降の内容は、「巨大地震警戒対応」において、M8.0以上の地震発生直後に発表された大津波警報または津波警報が津波注意報に切り替わった後、避難継続が必要かどうかを検討するものである。
- 避難継続の必要性の判断は後発地震が実際に発生してからの避難で間に合うか否かを検討することを基本とする
- この検討にあたっては、津波防災地域づくりの計画策定等に際して、各地方公共団体が作成した津波浸水想定等を活用することを基本とする

- 南海トラフ地震の想定震源域内のプレート境界においてM8.0以上の地震が発生した場合、地震発生直後に、震源域から離れた地域を含めて南海トラフ沿いの全域の沿岸部に対して大津波警報または津波警報が発表され、津波浸水想定区域内の住民等は避難行動を開始している。
- 今回検討する内容は、後発地震に備えて、最初の地震に対する避難の後に、自宅等に戻らずに、引き続き、避難を継続する必要があるか否かを検討するものである。
- 避難の継続の必要性は、各地域において、「津波到達時間」と、津波避難タワーの整備状況等を踏まえた「避難に関する時間を比較衡量した検討結果をもとに判断することを基本とする。

(内閣府ガイドライン：P.49)



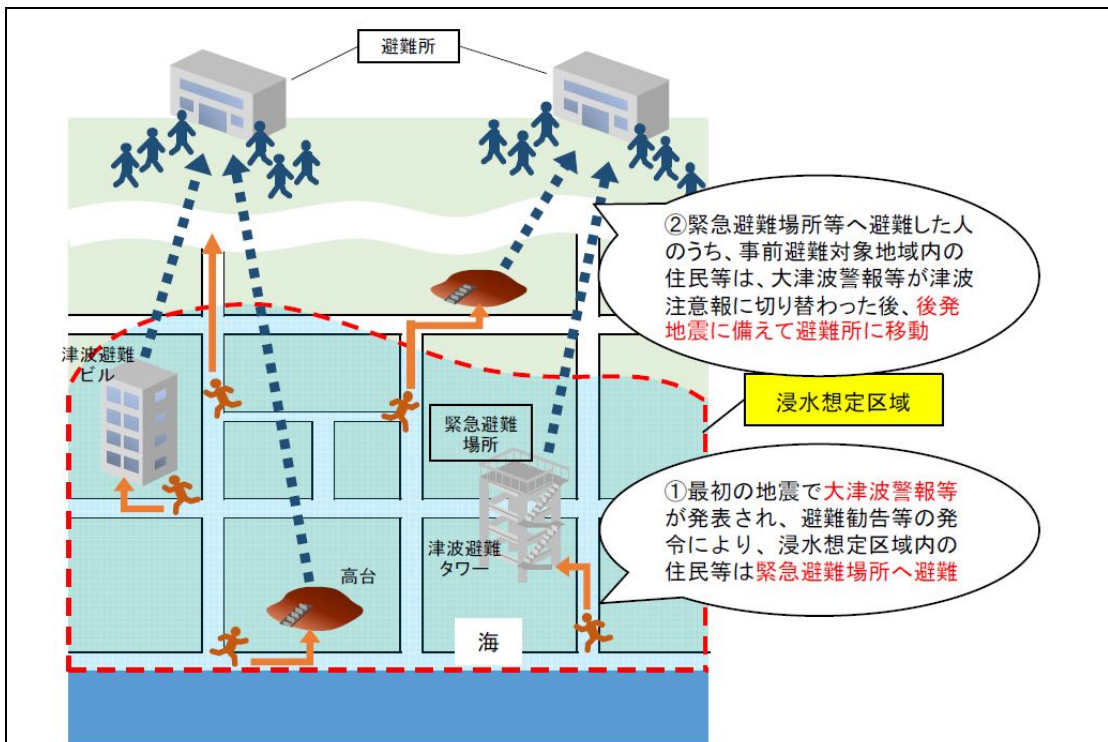


図 33 情報発表時の避難イメージ

【参考】指定避難所と指定緊急避難所の区別

「指定緊急避難場所の指定に関する手引き」平成29年3月 内閣府（防災担当）

・法第49条の8は、「指定緊急避難場所」と「指定避難所」は相互に兼ねて指定することを可能としているが、以下の区別に十分留意する必要がある。

- 指定緊急避難場所：居住者等が災害から命を守るために緊急的に避難する施設又は場所
- 指定避難所：避難した居住者等が災害の危険がなくなるまで一定期間滞在し、又は災害により自宅へ戻れなくなった居住者等が一時的に滞在する施設

（内閣府ガイドライン：P.50）

## (2) 津波に対する事前避難検討対象地域

- 津波に対する避難の検討は、30cm以上の浸水が地震発生から30分以内に生じる地域を基本としつつ、地域の状況に応じて、後発地震発生後の避難では間に合わないおそれがある地域を対象とする
- その際、自治会組織や町丁目等の境界等を考慮しつつ、安全を見て上記区域よりも広めに設定することが望ましい

- 南海トラフ特措法では、陸上において津波により30cm以上の浸水が地震発生から30分以内に生じる地域等の市町村を「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」として指定している。
- 具体的な検討にあたっては、上記市町村のうち、都道府県等が公表している津波想定区域図等をもとに、30cm以上の浸水が地震発生から30分以内に生じる地域において、避難継続の要否を検討する必要がある。
- また、30cm以上の浸水が30分以内に到達する地域以外においても、津波避難タワー等の避難場所が整備途上である等、後発地震が発生してからの避難では間に合わないおそれがある地域においては、津波に対する避難を検討する必要がある。

(内閣府ガイドライン：P.51)

### 【追加】

『避難の検討は、30cm以上の浸水が地震発生から30分以内に生じる地域』

- ・本県では、平時より津波浸水想定について周知が図られていること等を考慮し、レベル2津波の想定浸水域を事前避難検討の対象地域とすることも可能とする。
- ・その場合、具体の浸水域については、静岡県第4次地震被害想定における南海トラフ巨大地震(L2)の想定を使用することを原則とするが、市町が独自に実施した津波の想定を使用することも可能とする。

『後発地震発生』

- ・事前避難の対象とする後発地震は、南海トラフを震源とする最大クラスの地震とされているが、市町が地域の実情等を踏まえ、他の震源域で発生する津波を想定に加えることも可能とする。

### 第3節 津波に対する避難検討の基本事項

#### (1) 避難対象者の特性に応じた検討

○津波に対する避難は、避難者の移動速度等の特性を考慮して「健常者」、「要配慮者」別に検討することを基本とする

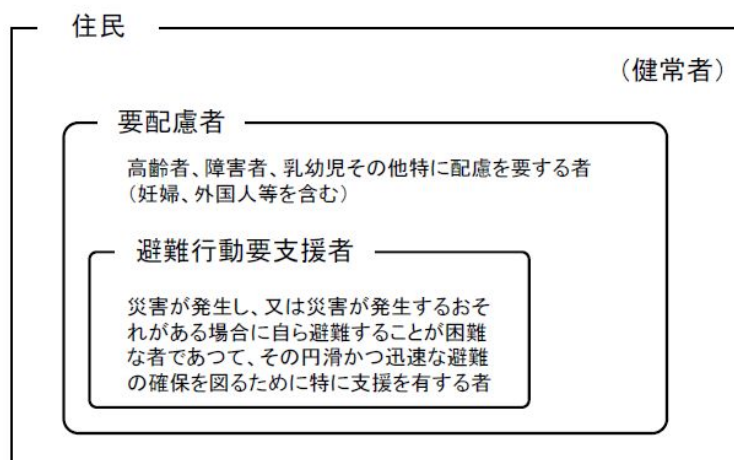
- 健常者と高齢者等の要配慮者では、避難の移動速度が異なることから避難に要する時間が変わるため、それぞれ検討することを基本としている。
- なお、健常者と要配慮者の別と併せて、避難する時間帯について、避難に要する時間が長くなる夜間を想定した安全側の検討や、昼間の避難と夜間の避難をそれぞれで検討するなど、必要に応じて地域で適切に検討する。
- その際、移動速度の設定方法等津波避難に関してすでに検討しているものがあれば、それを参考とするなど、地域の実情に応じて適切に検討するものとする。

(内閣府ガイドライン：P.52)

#### 【補足】

##### 『「要配慮者」』

- ・要配慮者は、「高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要する者（妊婦、外国人等を含む）」とされ、身体能力等に多様性があることに加え、人数等の把握が困難で、検討に時間を要することも想定される。そのような場合には、避難に支援が必要な「避難行動要支援者」について、「避難行動要支援者リスト」等により人数等を把握し、当該要支援者について検討しておくことが望ましい。



【図：住民、要配慮者（避難行動要支援者）の概念】

## (2) 津波到達時間の設定

○津波到達時間は、地方公共団体等が想定する**最大クラスの地震**で発生する津波を対象にしたシミュレーション等を参考に、地域の状況に応じて、適切に設定するものとする

- 今回の防災対応を検討する後発地震の規模は、最大クラス（M9クラス）とし、津波到達時間は、既存のシミュレーション等を参考にした検討結果を活用する。
- 津波到達時間は、地方公共団体毎に、地域の特性に応じて、浸水深や到達地点を適切に設定するものとする

(内閣府ガイドライン：P.52)

### 【補足】

#### 『最大クラスの地震』

- ・ここでいう最大クラスの地震は、南海トラフを震源とするものとされているが、市町が地域の実情等を踏まえ、他の震源域で発生する地震を想定に加えることも可能とする。

### (3) 避難可能範囲の算出

○避難可能範囲は、既に検討している結果等を参考として、津波到達時間や昼夜の違いを考慮し、地域の実情に応じて適切に定める

#### 1. 避難開始までに必要な時間の設定（避難開始時間）

避難開始までに必要な時間は、地震発生後揺れがおさまってから避難の準備を行う時間について、過去の地震等の事例を調査した資料等を参考に、地域の状況を考慮して適切に設定する。

#### 2. 避難距離の設定

避難距離の設定にあっては、避難先を選定する必要がある。

この場合の避難先は、地震発生後の避難で間に合うか否かを検討するためのものであり、地方公共団体が定めた地域防災計画等の既存計画を参考として、指定緊急避難場所等を選定するものとする。

避難距離は、簡易的に避難先から直線で避難可能な地域を設定し、実測の避難距離と直線距離の違いを考慮して適切に設定する。

#### 3. 避難の移動速度の設定（避難速度）

避難の移動速度は、過去の地震などの事例を調査した資料等を参考に、避難者の特性（健常者、要配慮者）別に、地域の状況を考慮して適切に設定する。

#### 4. 高所への移動時間の設定

高所への移動に必要な時間は、津波による浸水から安全な高さへ上るための垂直移動に要する時間について、避難先における最大浸水深を昇降速度で除する等して算定する。

#### 5. 避難可能範囲の設定

前項までの検討結果に基づき、避難可能範囲を設定する。

※避難可能範囲の算出例は、巻末参考資料を参照

(内閣府ガイドライン：P. 53)

## 【補足】

### 『既に検討している結果等』

- ・避難可能範囲の算出においては、内閣府ガイドライン（巻末参考資料）に記載の参考事例のほか、県の「大規模地震対策避難計画策定指針」（平成25年9月11日改訂）や各市町が地域の実情を踏まえたデータ等を参考に、津波避難施設等の整備状況などを考慮して適切に定める。

## 【強調】

### 『昼夜の違い』

- ・夜間（就寝時）には津波からの緊急避難が困難になること等も考慮し、夜間（就寝時）のみを対象とした事前避難対象地域を設定することも可能とする（詳細については、次の「（4）事前避難対象地域の設定」の【追加】を参照）。

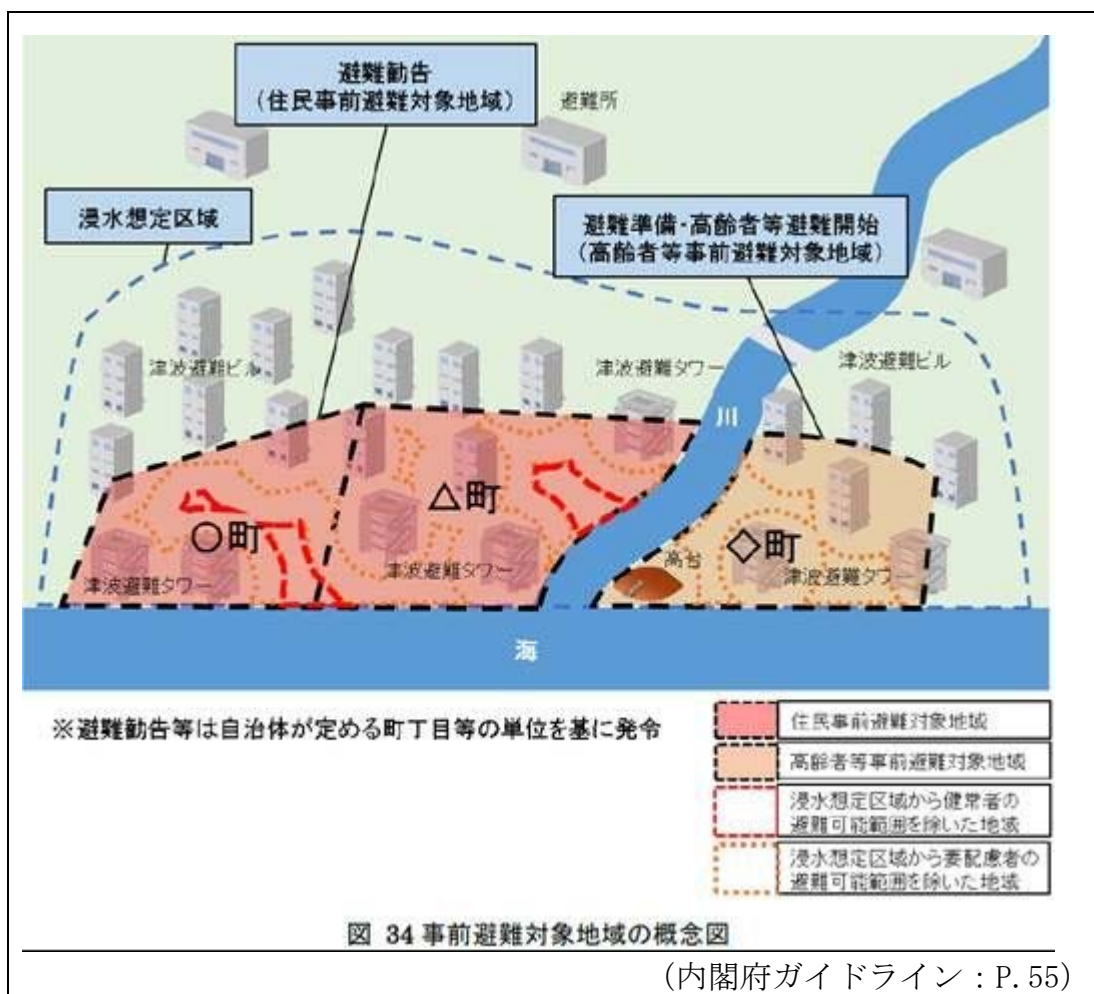
#### (4) 事前避難対象地域の設定

○津波浸水想定区域から避難可能範囲を除いた地域を事前避難対象地域とする

○事前避難対象地域に対しては、最初の地震に伴う大津波警報または津波警報切り替え後、**避難勧告等**を発令し、住民避難を継続する

- 「事前避難対象地域」は、避難対象者の特性に応じて、要配慮者のみ避難を要する地域と、健常者も含む地域の全ての住民が避難を要する地域でそれぞれ検討する。
- 実際に避難勧告等が発令する単位（町丁目ごとや学区ごと等）を基本として、その発令単位の中で、津波による被害が想定される「津波浸水想定区域」から健常者の「避難可能範囲」を除いた地域が少しでも含まれている単位全体を「住民事前避難対象地域」とする。
- 「津波浸水想定区域」から要配慮者の「避難可能範囲」及び住民事前避難対象地域を除いた地域のみが少しでも含まれている単位全体を「高齢者等事前避難対象地域」とする。
- 最初の地震に伴う大津波警報または津波警報が解除され、津波注意報に切り替わった後、前節で設定した要配慮者でも避難が可能な地域に対しては避難指示（緊急）を解除する。
- 高齢者等事前避難対象地域に対しては、避難準備・高齢者等避難開始を発令し、要配慮者は避難を継続する。
- 住民事前避難対象地域に対しては、避難勧告等が発令し、全住民は避難を継続する。
- 避難が必要と判断された地域については、自治会組織や町丁目の境界等、地域の実情に応じた単位で避難勧告等の対象地域を適切に選定するものとする。
- なお、健常者や要配慮者の避難可能な地域の検討結果に応じて、地域の実情を踏まえ、避難勧告等が発令する単位を適切に細分化することを妨げるものではない。
- これら検討結果と人口分布のデータを組み合わせることで、避難が必要な人口を推計し、避難先の確保を検討する基礎データとする。
- 人口分布のデータについては、昼夜間の分布が異なる場合は、地域の状況に応じて別々に検討することが望ましい。

(内閣府ガイドライン：P. 54)



【追加】

『津波浸水想定区域から避難可能範囲を除いた地域を事前避難対象地域とする』

- ・国ガイドラインを踏まえつつ、本県の多様な地域特性やこれまで実施してきた地震・津波対策の取組（防潮堤や津波避難施設の整備、津波避難訓練の実施状況等）、地域住民・関係者等の意見等も考慮して、「住民事前避難対象地域」及び「高齢者等事前避難対象地域」を設定する。

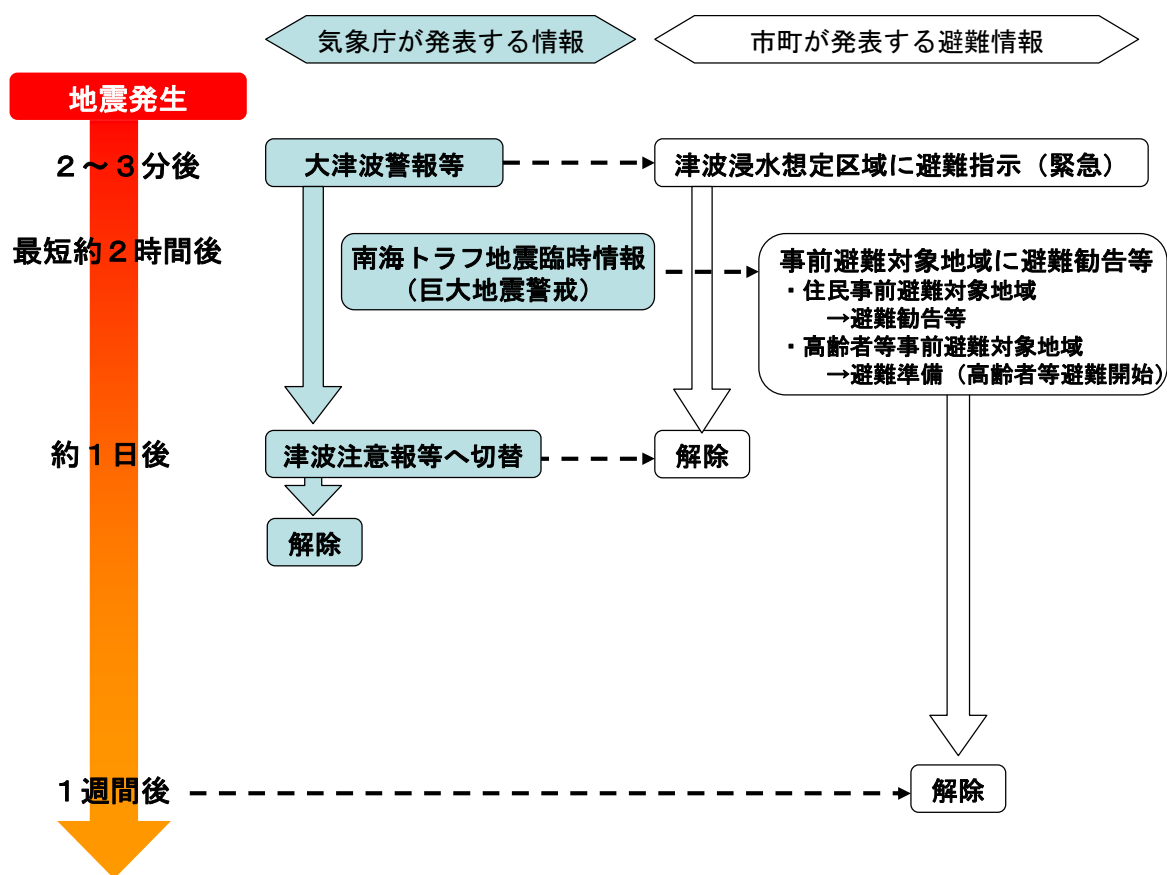
【強調】

『避難勧告等』

- ・最初の地震による大津波警報（津波警報、津波注意報）発令時の「避難指示（緊急）」と、事前避難を促すために発令される避難勧告等（「避難勧告」、「避難準備（高齢者等避難開始）」等）は、発表の基準・対象・期間等が異なることから、市町は避難情報発表時には住民が混乱すること



の無いよう、丁寧な説明をする必要がある。

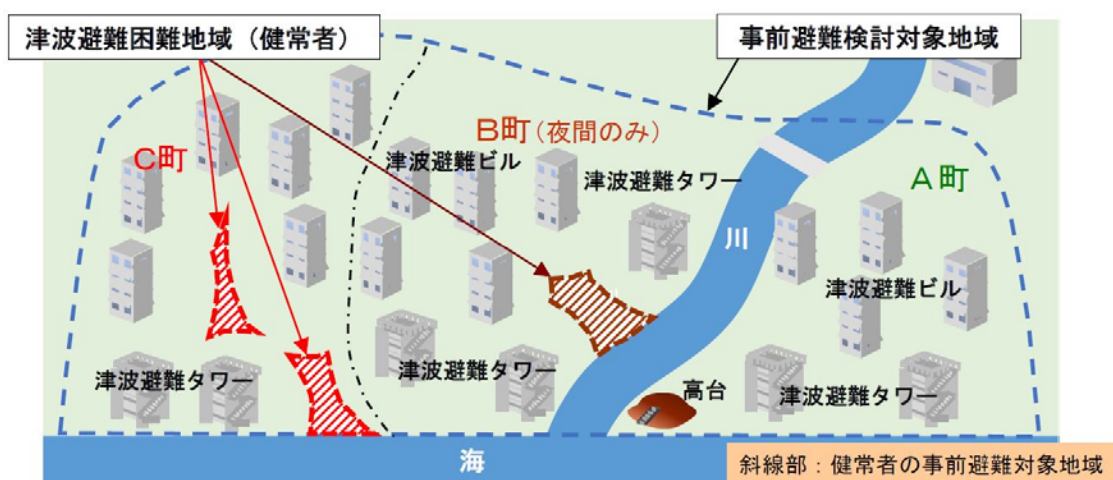


【図：巨大地震警戒対応時の気象情報、避難情報の流れ】

<参考> 事前避難対象地域の設定の考え方等

【表 1：事前避難対象地域の設定の考え方】

			健常者の事前避難	要配慮者の事前避難
津波避難困難地域は解消（健常者・要配慮者）			設定不要	設定不要
津波避難困難地域は解消（健常者）			設定不要（下図 A 町）	要設定
津波避難困難地域は残存	訓練、事前準備等により、健常者は早期避難可能	昼夜可能	設定不要	要設定
		夜間不十分	夜間のみ要設定（下図 B 町）	要設定
	早期避難が困難		要設定（下図 C 町）	要設定



【図：事前避難対象地域の設定の考え方（イメージ）】

【表 2：昼夜別の事前避難対象地域を設定した場合の防災対応例】

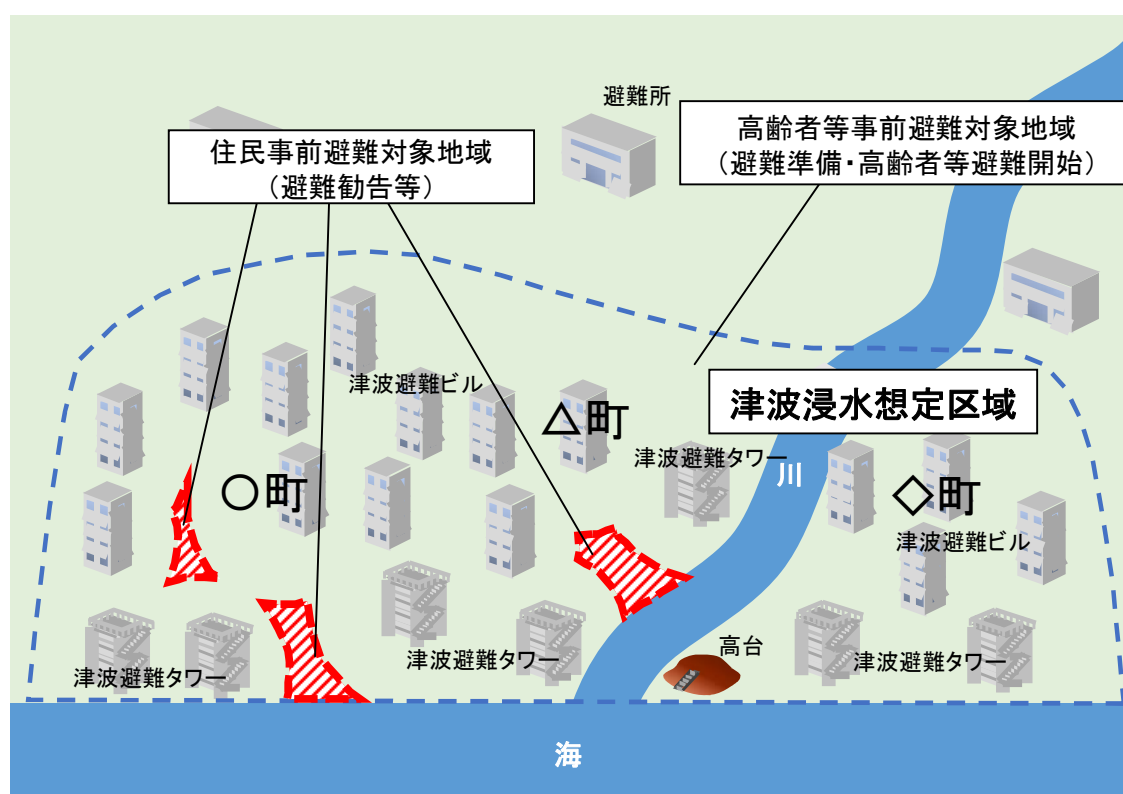
	昼間	夜間
地域設定	高齢者等事前避難対象地域 住民事前避難対象地域（夜間）	住民事前避難対象地域（夜間）
避難情報	避難準備・高齢者等避難開始	避難勧告等
健常者の避難先	—（自宅等での生活可）	事前避難先
要配慮者の避難先	事前避難先	

- ・上記表 1 及び表 2 の例による対応のほか、地域の実情等を踏まえ、十分な耐震性・耐浪性のある高層建築物等への屋内安全確保（垂直避難）を選択肢の一つとして検討することも可能であるが、その際には、住民への説明と理解に留意すること。

- ・津波避難困難地域が解消されている市町においても、下記留意事項を住民等に説明するとともに、住民等が安全を考慮して自主的な事前避難を行う可能性もあることも検討しておく必要がある。
  - ✓地震発生時のリスクは、住んでいる地域の特性や、建物の状態、個々人の状況により異なるものであることから、市町が行う事前避難対象地域の設定を踏まえつつ、各自の実情等により、事前避難が必要となる場合もありうること。
- ・各市町は、前頁の考え方等を参考にして、地域の実情等を踏まえ、住民事前避難対象地域及び高齢者等事前避難対象地域の設定について、具体的に検討する。
- ・なお、想定される設定例について、参考として下記に示す。
  - (例1) 市町が策定する避難計画等に基づき地域設定 (P. 20)
  - (例2) 津波災害(特別)警戒区域に基づき地域設定 (P. 21)
  - (例3) 大津波警報による避難指示の対象範囲に基づき地域設定 (P. 22)

【例1：市町が策定する避難計画等に基づき地域設定】

- 「大規模地震対策『避難計画策定指針』」に基づき市町が定めた「津波避難困難地域」、または津波防災地域づくり法に基づき各市町が定めた「特定避難困難地域」を、住民事前避難対象地域とする
- 住民事前避難対象地域（必要に応じて周囲の地域を含めることも可）に対しては、避難勧告等を発令し、住民の避難を促す
- 「津波浸水想定区域」から住民事前避難対象地域を除いた地域を「高齢者等事前避難対象地域」とし、当該地域に対しては避難準備・高齢者等避難開始を発令し、対象者の避難を促す

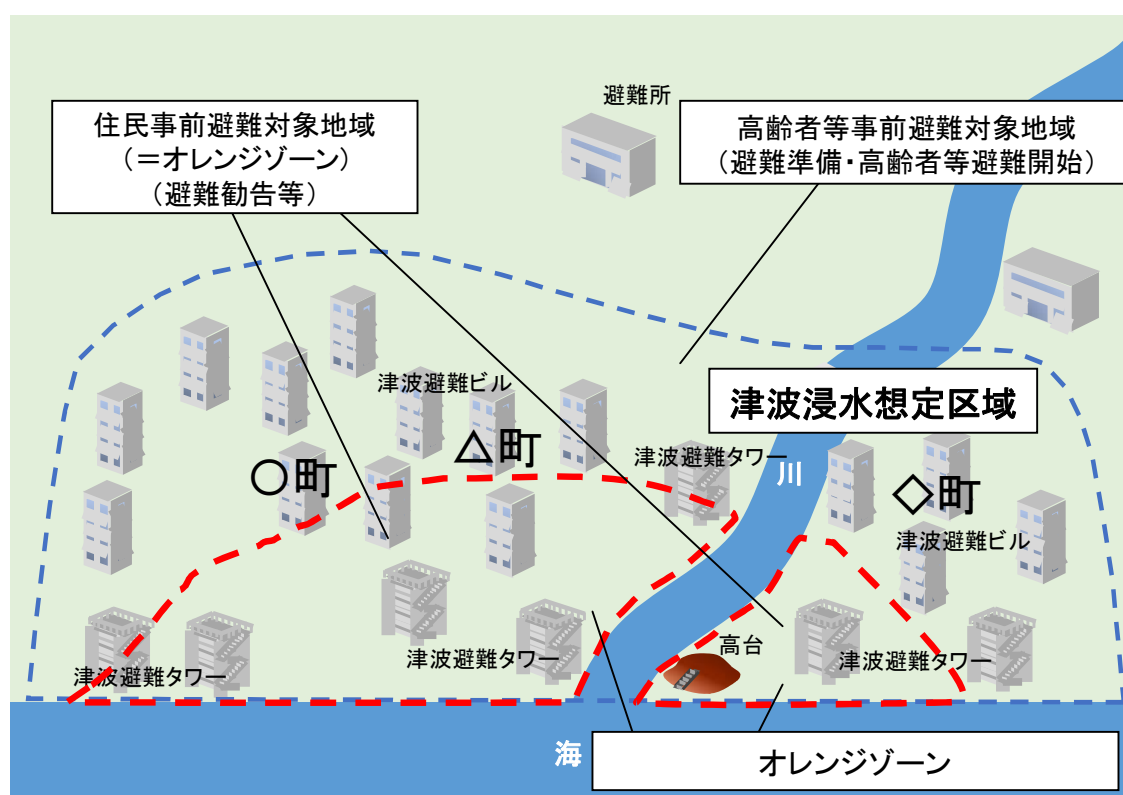


(備考)

- ・避難施設の整備状況等を踏まえた対象範囲を設定する（津波避難困難地域が解消されている場合、住民事前避難対象地域の設定は行わないこととなる）
- ・津波浸水想定区域内の住民に対しては、市町が示す住民事前避難対象地域を参考にしつつ、各自の状況に応じて、臨時情報発表時の避難行動について予め計画し、主体的に行動できるよう理解を促すことが必要
- ・大津波警報と臨時情報での避難対象地域が異なるので住民周知が必要  
大津波警報発表時の「避難指示（緊急）」……津波浸水想定区域  
臨時情報発表時の「避難勧告」（事前避難の勧告）……住民事前避難対象地域

【例2：津波災害（特別）警戒区域に基づき地域設定】

- 津波防災地域づくり法に基づき指定された「津波災害特別警戒区域（オレンジゾーン）」又は、「津波災害警戒区域及び津波災害特別警戒区域の指定の手引き」において津波災害特別警戒区域（オレンジゾーン）の指定基準（基準水位2m以上）を満たしている地域を住民事前避難対象地域とする
- 住民事前避難対象地域（必要に応じて周囲の地域を含めることも可）に対しては、避難勧告等を発令し、住民の避難を促す
- 「津波浸水想定区域」から住民事前避難対象地域を除いた地域を「高齢者等事前避難対象地域」とし、当該地域に対しては避難準備・高齢者等避難開始を発令し、対象者への避難を促す

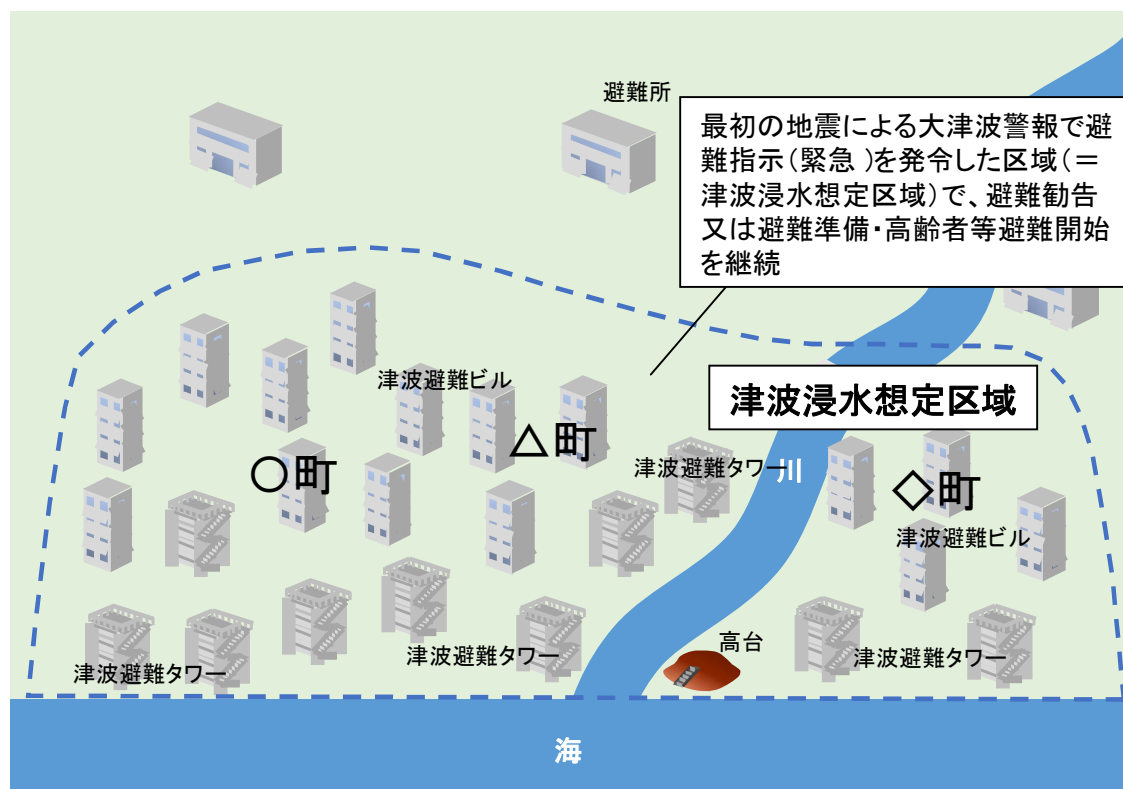


(備考)

- ・津波災害（特別）警戒区域が設定又は指定基準が明示されているため、津波浸水リスクについて、住民の理解を得やすい
- ・津波災害（特別）警戒区域の指定にあたっては、津波到達時間は考慮されていないことから、津波災害（特別）警戒区域の外側でも、津波到達時間が早い地域では、健常者の避難状況等を踏まえ、住民事前避難地域（健常者）の設定について検討が必要

【例3：大津波警報による避難指示の対象範囲に基づき地域設定】

○最初の地震（半割れ）で発令される大津波警報に基づく避難指示（緊急）の対象範囲を事前避難対象地域とし、同地域に、大津波警報解除後も避難勧告または避難準備・高齢者等避難開始を発令し、各自の実情等により事前避難が必要とされる住民の事前避難を促す



(備考)

- ・事前避難対象地域を健常者、要配慮者それぞれで検討した結果、住民事前避難対象地域と高齢者等事前避難対象地域がほぼ同じ範囲になる等と判断した場合の例
- ・従前使用しているハザードマップ等をそのまま活用でき、住民の理解を得やすい
- ・事前避難対象範囲が広く、避難対象者が多くなることが想定され、知人宅や親類宅等への避難を積極的に促すことや事前避難先を一層確保する必要がある

(4) - 2 【追加】

臨時情報発表時における要配慮者の避難に対する留意事項

内閣府ガイドライン	記載なし
-----------	------

【本県における対応】

- ・ 要配慮者の事前避難に当たっては、避難先までの移動や、生活環境の変化などにより体調を崩すことも想定されることから、病院・福祉施設に入院・入所している要配慮者については、浸水しない上層階が同一施設内にあり、かつ安全が確保される場合は垂直避難も可能とする
- ・ 在宅の要配慮者については、支援者等の支援等により地震発生後の避難が可能な場合は、自宅周辺の浸水の影響を受けない堅牢な建物（民間施設含む）を緊急避難場所、事前避難先とすることも可能とする
- ・ 事前避難先については、要配慮者が1週間の事前避難を維持できるように、トイレ、居室等の生活環境の改善（バリアフリー等）に配慮するものとし、内閣府ガイドラインが推奨する「知人・親類宅」（第4章第6節（1）（P. 29）参照）の他に、地域内にある施設（公民館、ホテル・旅館等の宿泊施設、事業所の建物等）の活用について検討することが望ましい

(4) - 3 【追加】

津波に対する事前避難対象地域の検討が完了するまでの暫定的な対応

内閣府ガイドライン	記載なし
-----------	------

【本県における対応】

- ・ 事前避難対象地域の検討に時間を要する場合は、それまでの間の暫定措置として、下記を参考に、事前避難対象地域を設定することも可能とする
  - ・ 大規模地震対策特別措置法第9条に基づき、市町地域防災計画に定めた、津波の浸水の発生の危険が予想されるため警戒宣言時に避難の勧告・指示の対象となる地域（避難対象地域）
  - ・ レベル2津波の想定浸水域
  - ・ 津波避難計画における避難困難地域 等
  
- ・ 上記の暫定的措置については、その旨も併せて、住民に周知する



## 第4節 土砂災害に対する防災対応の考え方

- 地震に伴う土砂災害は、発生危険性の高い箇所の**特定が困難**である
- 地震に伴う土砂災害の不安がある住民に対しては、個々の状況に応じて、身の安全を守る等の防災対応の検討を促すことが望ましい
- 土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設に対しては、施設管理者に対して、入居者の身の安全を守る等の防災対応の検討を促すことが望ましい

- 地震に伴う土砂災害については、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」（以下、「土砂災害防止法」という）に定める土砂災害警戒区域で想定していない緩い斜面等でも発生しており、地震による土砂災害発生の危険性の高い箇所をあらかじめ特定することが困難であることに加えて、移動した土砂により被害が及ぶ範囲の推定が困難など、土砂災害発生のリスクが高い地域を絞り込むのが困難である。
- 現在の知見では、人的被害の発生リスクが高い地域を絞り込むことが困難で、避難等の対応が必要な箇所は特定できないものの、一方で、土砂災害が生じた場合は身体や生命に著しい被害を及ぼす恐れがあるため、不安がある住民に対しては、個々の状況に応じて、身の安全を守る等の防災対応の検討を促すことが望ましい。

（内閣府ガイドライン：P.56）

### 【追加】

#### 『発生危険性の高い箇所の特定が困難』

- ・市町は、地域の実状等を踏まえて、事前避難対象地域を設定することも可能とする

### 【補足】

#### 『身の安全を守る等の防災対応』

- ・具体的な対応としては以下のようなものが考えられる
  - ✓知人、親類宅等への自主的な避難
  - ✓屋内においても可能な限り斜面から離れた場所で生活（就寝）する

- 被害軽減の観点から、地域の実情等に応じて、地域で避難のあり方を検討する場合には、土砂災害発生の高危険性が高い箇所をあらかじめ特定することが困難であることを踏まえて、避難対象となるような区域以外が安全だと誤解されないように留意する必要がある。
- 自ら避難することが困難な入居者がいる土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設については、土砂災害防止法に基づき避難確保計画の作成が義務づけられているが、今回の検討における防止対応については地震発生後 1 週間を基本とした避難を行うもので、豪雨等の避難と期間が異なるため、それを踏まえて、施設管理者に対して、入居者の身の安全を守る等の防災対応の検討を促すことが望ましい。
- この際、避難確保計画を未策定の要配慮者利用施設については、施設管理者に作成を促すことが望ましい。

【参考】土砂災害防止法の概要

土砂災害警戒区域…住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域

土砂災害特別警戒区域…建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる区域

土砂災害警戒区域・特別警戒区域

土砂災害警戒区域

急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域であり、危険の周知、警戒避難体制の整備が行われます。

土砂災害特別警戒区域

急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる区域で、特定の開発行為に対する許可制、建築物の構造規制等が行われます。

警戒区域では

警戒避難体制の整備

土砂災害から生命を守るため、災害情報の伝達や避難が早くできるように地域防災計画に定められ、警戒避難体制の整備が行われます。  
【市町村等】

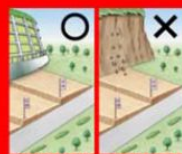


土砂災害ハザードマップの作成・配布  
(茨城県鉾田市)



住民による土砂災害ハザードマップ確認状況  
(鹿児島県垂水市)

特別警戒区域ではさらに



特定開発行為に対する許可制  
住宅地等分譲や災害時要援護者関連施設の新築のための行為は、基準に従ったものによって許可されます。  
【都道府県】



建築物の構造規制  
原則を有する建築物は、建築基準法に定められた、作用すると想定される衝撃等に対して建築物の構造が安全であるかどうか建築確認がされます。  
【都道府県または市町村】



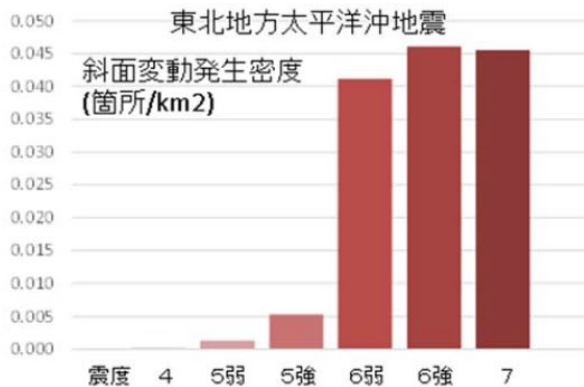
建築物の移転等の勧告  
著しい破壊が生じるおそれのある建築物の所有者等に対し、移転等の勧告が図られます。移転等については、住宅金融支援機構の融資等の支援を受けられます。  
【都道府県】

(国土交通省水管理・国土保全局砂防部HPより)

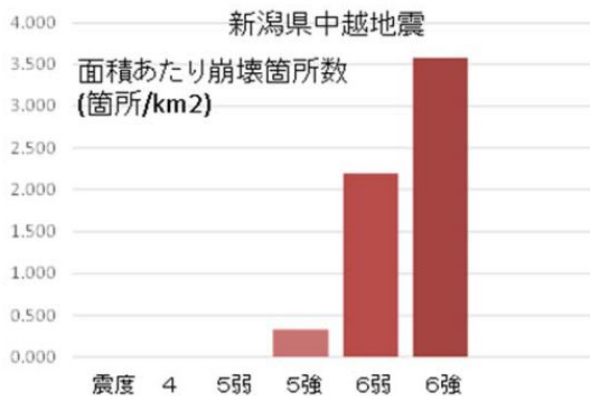
(内閣府ガイドライン：P. 56)

【参考】震度階級ごとの斜面崩壊等発生密度

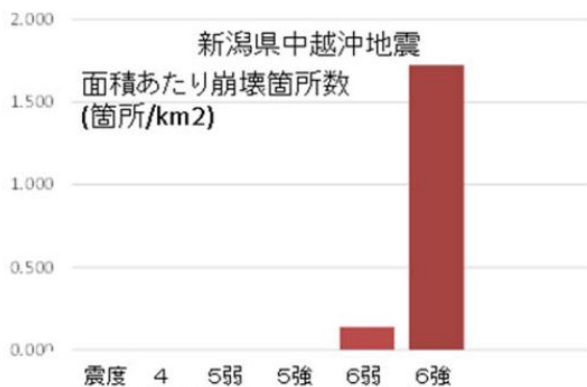
・地震に伴う土砂災害は、過去の地震における発生状況を震度階級別に見ると、震度6弱以上において発生する可能性が高い傾向となっている。



出典: 日本地すべり学会誌 2013年 50巻 2号 P.91-96



出典: 砂防学会誌 2009年 61巻 5号 P.46-51



出典: 砂防学会誌 2009年 61巻 5号 P.46-51

(内閣府ガイドライン : P. 58)

## 第5節 住宅の倒壊、地震火災に対する防災対応の考え方

- 住宅については、倒壊を防止するため耐震化を促進することが重要である
- 耐震性の不足する住宅に居住する住民は、避難をあらかじめ検討することが必要である
- 地震火災については、器具の使用控え等によって火災の発生を防止する

- 住宅の耐震化は、突発的に発生する大規模地震への備えにもつながることから、日頃からその対策の重要性を、市町村は住民に呼びかけ、積極的に耐震化を推進することが重要である。
- 現に耐震性の不足する住宅に居住し、不安のある住民は、知人宅や親類宅等への避難をあらかじめ検討する必要がある。
- また、住民等は、普段利用している施設について、地震に対する安全性を把握するよう努め、南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）発表時には、できるだけ安全な行動を選択する必要がある。
- 地震火災については、普段からの感震ブレーカーの設置等の事前対策を進めるとともに、最初の地震が発生した際は、後発地震に備えて不要不急の火気器具や電熱器具の使用を控えること等によって、火災の発生を防止するよう、市町村は住民に呼びかける。
- これを踏まえて、住宅の倒壊、地震火災に対しては、行政として、一律の避難を求めることを基本としない。

(内閣府ガイドライン：P. 59)

## 第6節 避難先の確保

○避難勧告等の発令に伴う避難者数を把握し、市町村が後発地震に備えた避難所を確保する

○避難所は、1週間を基本とした避難生活が可能な箇所を選定する

- 一般的な水害等の災害事象に対しては、災害の発生要因となる現象の予測が一定程度可能であり、避難の開始から解除までの期間が比較的短期間である。
- 一方、現象が観測された際に最も警戒する期間は第2章第3節に記載のとおり、1週間と定めている。
- このため、避難所の選定においては、1週間（「巨大地震警戒対応」における避難期間）程度の避難生活が可能施設を指す。
- 市町村は避難勧告等の発令に伴う避難者数等を推計し、このうち、知人宅等への避難が困難な住民に対して、後発地震に備えた避難所を確保する。
- 避難所は、津波災害時の指定避難所を基本とし、受入が必要な人数や各施設の整備の状況を踏まえて、1週間を基本とした避難生活が可能箇所を選定する。
- なお、実際の震度によっては、施設の耐震対策等の状況に応じて一定のリスクがあることを住民に説明し、住民とともに避難先を検討することが重要である。

（内閣府ガイドライン：P. 60）

### 【補足】

『市町村が後発地震に備えた避難所を確保』

- ・当ガイドラインにおいては、後発地震に備えて避難する場所について、「事前避難先」という。
- ・市町内に十分な事前避難先が確保できない場合は、近隣市町への事前避難など、広域的な対応についても検討・調整する

### 【強調】

『1週間を基本とした避難生活が可能な箇所』

- ・「災害救助事務取扱要領（内閣府政策統括官（防災担当）」（平成31年4月）において、法による救助を実施する災害として「M8.0以上の南海トラフ地震発生後（半割れ後）の津波及びその後の大規模地震発生に備え、

避難生活を余儀なくされる場合」とあり、臨時情報に基づく事前避難に係る費用等について、災害救助法の適用が可能とされている

- ・市町の地域防災計画等に定めた事前避難先（避難所等）の環境整備等に要する経費については、県の「地震・津波対策等減災交付金」の対象となるものがある

#### 『1週間を基本とした避難生活が可能な箇所』

- ・事前避難先は耐震性を有することを原則とするが、後発地震発生により想定を超える建物被害や設備等の損壊などが発生するリスクがあることを事前避難者に周知しておく必要がある
- ・民間の施設（ホテル・旅館等の宿泊施設、事業所の建物等）を事前避難先として選定する場合は、後発地震等により、施設への避難者が被害や損害を被る可能性もあることから、民間施設の所有者や管理者等に責任が及ばないよう、事前に免責等について取り決め等を行うことが望ましい

#### 【追加】

##### 『1週間を基本とした避難生活が可能な箇所』

- ・限定的な時間帯（例えば、「夜間のみ」等）に限って事前避難先として活用できる施設を、事前避難先に選定することも可能とする
- ・プライバシーの確保、通勤・通学など日常生活継続等の観点から、車中泊による事前避難を選択することも想定されることから、車中泊のための避難場所をあらかじめ確保し、選定することも可能とする

## (1) 避難所の受入れ人数の把握

- 知人宅や親類宅等への避難を促すことを基本とするが、それが難しい住民に対しては、市町村が避難所の確保を行う
- 避難所で受入れが必要な人数は、津波避難が必要な地域の人口や自主避難する住民等の人数を推計し、避難方法についての住民の意向も参考に検討する
- 宿泊者等については、あらかじめ関係者と帰宅方法を検討するものとし、必要に応じて、帰宅の困難な見込み人数を加える

- 住民が避難する場合は、知人宅や親類宅等への避難を促すことを基本とするが、それが難しい住民に対しては、市町村が避難所の確保を行う。
- 第3節で整理した津波の避難勧告等の対象人数を把握し、加えて可能ならば土砂災害が発生するおそれや耐震性に不安がある等により自主避難することが想定される人数等を見込んで、知人宅や親類宅等への避難が困難な住民等、避難所での受入れが必要な人数を推計しておく。
- 要配慮者については、福祉避難所など健常者とは異なる避難所の確保が必要になるため、健常者と要配慮者を分けて人数を把握しておく必要がある。
- 宿泊者、観光目的の滞留旅客等については、宿泊施設等関係者と、運行している公共交通機関の最寄りの乗降場所まで輸送する等帰宅方法をあらかじめ検討しておき、必要に応じて、帰宅できない見込み数を受入れ人数に加えておく。

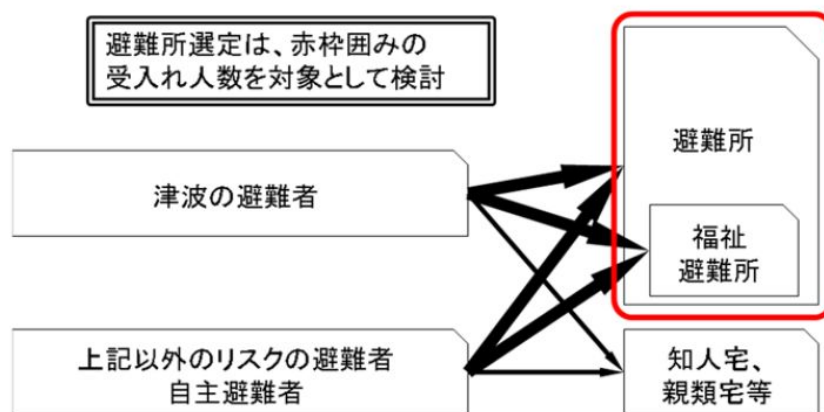


図 35 避難所の受入れ人数の概念

(内閣府ガイドライン：P. 61)

## (2) 避難所候補リストの作成

○既存の指定避難所を参考に、要配慮者の受入れ可否等、**避難所の候補リスト**を作成する

- 避難所は、地方公共団体が定める地域防災計画等既存の計画において整理されている津波災害時の指定避難所を参考に検討する。
- この際、後発地震の発生に伴う津波や土砂災害、耐震性の不足等の様々なリスクに対して、できるだけ安全な施設を避難所として利用する。
- 各避難所の収容人数については、1週間を基本とした防災対応期間中の避難生活に支障を来さない広さを確保することを念頭に、避難者一人当たりの面積を適切に定め、各避難所で確保できる面積に応じた収容人数を整理する。
- 避難所候補リストを作成する際は、以下の例も参考に、避難所として使用する優先順の検討に必要な情報を整理する。
  - ・施設名、住所、面積、収容人数
  - ・管理者、管理者の連絡先（複数名選定を推奨）
  - ・耐震性（想定される最大震度に対する建物の安全性）の有無
  - ・非構造部材の落下防止対策の有無
  - ・土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害危険箇所か否か
  - ・津波浸水想定区域か否か
  - ・学校の状況（授業継続または休校）
  - ・周辺の避難場所からの移動距離
  - ・要配慮者の受入れ可否（福祉避難所としての機能を有しているか）
  - ・冷暖房、テレビ、パーティション等の設置状況
  - ・食料、日用品等の備蓄状況（但し、次節で述べるように避難勧告等が発令されていない地域では商店等は通常どおり営業している前提）及び近隣の食料、日用品等を確保できる商店等の状況

（内閣府ガイドライン：P. 62）

### 【補足】

#### 『避難所の候補リスト』

- ・車中泊での事前避難が想定される避難所については、車中泊のための駐車場、空地等についてもリストに加えることが望ましい
- ・避難所の候補リストについては、内閣府ガイドラインに示されている項目に加え、下記の事項も検討・整理されることが望ましい
  - ・駐車場の有無（車中泊避難の可否等）
  - ・使用可能時間（昼間、夜間等時間による使用制限がある場合）
  - ・その他事前避難先としての使用条件等



### (3) 事前避難場所の選定

○受入が必要な人数に基づき、避難所リストから実際に利用する施設を選定する

- 前項で作成した避難所候補リストに基づき、要配慮者に対しては、避難所の環境が整っている避難所を割り当てる、要配慮者以外の住民に対しては居住地域の近くの避難所を割り当てる等、住民のニーズや各施設の状況を踏まえた利用者の属性や居住地域に応じた避難所を選定する。
- その際、いかなる避難所であっても、地震発生時のあらゆるリスクを完全に除去することは困難なため、住民にそれを理解してもらったうえで避難を実施してもらう必要がある。

(内閣府ガイドライン：P.63)

#### 【補足】

『避難所リスト』

- ・(2) で作成された避難所候補リストを指す

#### (4) 事前避難場所が不足する場合の対応

○避難所が不足する場合は、避難所として利用できる施設の検討とともに、さらに住民に対して知人宅や親類宅等への避難を促すなどの処置を行う

- これまでの検討結果として避難所の不足が見込まれる場合は、市町村内の広域の避難や、旅館、ホテル、企業の会議室等民間施設の利活用、周辺市町村と連携した避難等、さらなる避難先の確保を行う。これら避難先の確保は、突発地震への備えの強化にも資する。
  - また、住民に対しては、避難所としてなるべく知人宅や親類宅等を活用することを更に呼びかけ、必要があれば避難方法の意向調査を再度行い、想定される避難所の利用者数を精査した上で、避難計画を検討する。
  - あらゆる検討を行った上で、それでも避難所が確保できない場合は、避難所の廊下やロビー等の活用、グラウンドや駐車場での車中泊やテント泊などあらゆる手段の検討を行う。
  - その際は、避難生活に伴うエコノミークラス症候群等、健康への影響が懸念されることから、避難所の健康に十分に配慮する必要がある。
  - また、市町村においては、災害の状況等に応じて、社会福祉施設等の空きスペースの活用や定員を超過して要配慮者等を受入れることについて検討する。
- なお、定員を超過して受入れる場合も入所者等の処遇に支障が生ずることのないように十分に配慮する必要がある。

(内閣府ガイドライン：P. 63)

## （５）事前避難場所への移動方法の検討

- 大津波警報または津波警報が津波注意報に切り替わった時点以降、**避難場所から避難所への移動**を開始することを基本とする
- 避難所への移動手段は徒歩による避難を基本とし、これにより難しい場合は**車両等による避難**を検討する

- 事前避難対象地域では、住民等は最初の地震に伴う大津波警報または津波警報によって指定緊急避難場所へ避難しており、最初の地震発生直後は、大規模地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まっていることから、この場所から1週間を基本とした防災対応期間中の避難生活に備えた避難所へ移動する必要がある。

### <移動のタイミング>

- 移動開始のタイミングは、津波浸水想定区域内において、大津波警報または津波警報が津波注意報に切り替わった時点以降、その他の地域においては、南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）の発表時点以降で、安全に避難することができる天候が良いときや、見通しがよい日中など、安全な移動ができる状況を選んで移動を開始することを基本とする。

（内閣府ガイドライン：P. 64）

## 【補足】

### 『避難場所から避難所への移動』

- ・事前避難先へ移動する際には、後発地震の発生に留意して安全に避難する。なお、1週間の事前避難に備え、時帰宅（荷物の持ち出し、戸締まり等）をすることも可能とするが、後発地震のリスクを踏まえ、迅速かつ安全に避難先に移動するものとする

### 『車両等による避難』

- ・徒歩による避難が困難な要配慮者等の避難の場合のほか、通勤・通学など平時の生活を継続するために必要な自家用車等の使用についても配慮する
- ・避難におけるプライバシー確保等の理由により、車中泊避難が発生する事態も想定されるため、車中泊避難のための自家用車等の使用についても配慮する
- ・避難行動要支援者の事前避難方法については、交通事業者等と保有車両の活用等について検討し、協定等に定めておくことが望ましい

<移動の方法>

- 移動に際しては、自動車による避難を行った場合、対象地域において避難車両が殺到し交通渋滞を招く可能性があり、さらに、徒歩による避難者の円滑かつ安全な避難の妨げとなるおそれがあることから、避難方法は徒歩を基本とする。
- ただし、避難所までの距離が遠く、徒歩による避難が著しく困難な事前避難対象地域の居住者や要配慮者等については、地域の実情に応じて車両の活用を地域内で検討するなど、避難行動の実効性を確保するよう努めるものとする。

<移動の際の留意点>

- 移動ルート検討にあたっては、津波による浸水や、揺れによるがけ崩れ、沿道のブロック塀等の倒壊等に留意する。
- 実際の移動中にも地震が生じるおそれがあることから、安全を確保することに留意が必要である。このため、住民等に対して、移動中もラジオ等では情報収集を行うこと、アクシデント発生時に対処ができるよう単独では避難しないこと等呼びかける。

(内閣府ガイドライン：P. 64)

## 第7節 避難所の運営

- 避難所の運営は、避難者が自ら行うことを基本とし、あらかじめ避難所を運営する際の体制や役割を検討する
- 被災後の避難ではないため、必要最低限のものを各自で準備することを基本とする

- 避難所の運営は、避難者が自ら行うことが基本である。
- 1週間を基本とした防災対応期間中の避難生活を行うことから、避難所を運営していくための環境を整えるため、市町村や地域住民、NPO、ボランティア等の関係団体による運営体制や、それぞれの役割等をあらかじめ検討しておくことが必要である。
- また、災害が発生した後の避難と異なり、電気、ガス、上下水道、通信サービス等のライフラインは通常どおり稼働し、住民事前避難対象地域の外では商業施設等も営業していると想定されることから、自らの必要なものは自ら確保することが重要である。
- 検討に際しては、市町村や住民で避難所を運営していく上で、どのような業務が必要で、それぞれを誰が担うか役割をあらかじめ検討する。

(内閣府ガイドライン：P. 65)

### 【補足】

#### 『避難者が自ら行うことを基本』

- ・県の避難所運営マニュアル等を参考に、自主防災組織等と調整のうえ、各避難所の運営マニュアルを作成し、訓練等を通じて、事前避難の場合の避難所運営（体制・方法等）について理解を深めておくことが望ましい
- ・事前避難者に要配慮者が多く含まれ等の理由から、事前避難者による避難所の運営が困難と予想される場合は、市町、地域住民、ボランティア等関係団体が連携して、事前に運営体制を検討しておくことが望ましい

#### 『必要最低限のものを各自で準備』

- ・この方針への理解を図るため、住民への積極的な周知に努める

- 備蓄した食料や生活用品等は、後発地震が発生した際に必要となるものであり、加えて上記のような社会状況も踏まえて、非常用持ち出し品等、1週間を基本とした避難に必要なものをあらかじめ各自で準備し、生活の中で不足するものは営業を継続している商店等で各自が購入することを基本とする。
- この際、生活用品や貴重品等の確保のための自宅への一時帰宅にあたっては、前節も参考に帰宅中に地震が発生した場合の安全を自ら確保したうえで実施する。
- なお、多くの住民が避難している地域の防犯・防火等については、地元警察及び地元消防機関と連携する必要がある。その際、後発地震発生時の津波からの避難に十分猶予がある地域については、住民自らの見回りの活用も検討する。
- また、上述のように自助、共助を基本として避難所を運営するためにも、日頃から自主防災組織の育成強化に努め、地域で協力して避難できる体制を構築しておくことが重要である。

(内閣府ガイドライン：P. 65)

## 第5章 住民の防災対応（巨大地震注意対応）の検討

### 第1節 日頃からの地震への備えの再確認等

- 南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）が発表された場合、日常生活を行いつつ、日頃からの地震への備えの再確認、個々の状況に応じて、一定期間地震発生に注意した行動をとることが重要である
- 地方公共団体は、同情報発表時に、住民があわてて地震対策をとることがないように、機会を捉えて、日頃からの地震への備え等について周知することが重要である

- 南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）が発表された場合、家具の固定状況、非常用持ち出し袋、避難場所や避難経路、家族との安否確認方法等の、日頃からの地震への備えを再確認することにより、地震が発生した場合に被害軽減や迅速な避難行動が図られるようにする必要がある。
- また、南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）発表時に、住民があわてて水・食料等の備蓄や家具の固定をすることがないように、地方公共団体は、「日頃からの地震への備え」について機会を捉えて周知し、住民に必要な対策の実施を促すことが重要である。
- 南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）が発表された場合、住民は、日常生活を行いつつ、一定期間、できるだけ安全な行動をとることが重要である。
- 具体的には、地震が発生した場合に危険性が高い場所をなるべく避ける、できるだけ安全な部屋で就寝する等、個々の状況に応じて、可能な範囲で、より安全な行動を選択することを考える必要がある。
- そのためには、ハザードマップ等を活用した津波・土砂災害等の危険性が高い地域や、ブロック塀等日常通行する道路周辺の危険性等をあらかじめ把握しておくなど、普段からの地震に対して気をつけるという心構えを持つ必要がある。

（内閣府ガイドライン：P.67）

## 第6章 防災対応の検討及び実施にあたっての配慮事項

### 第1節 住民意見の聴取と関係機関等との連携

○市町村等の防災対応の検討にあたっては、必要に応じて住民の意見を十分に聴く必要がある

○地域内の各主体が、調和を図りながら防災対応が実行できるよう、検討の段階から情報共有や協議を行うことが望ましい

- 防災対応の実効性を高めるためには、市町村等が各地域の避難等の防災対応を検討・決定する際、防災対応の期間の経過後にも大規模地震発生の可能性がなくなるわけではないことや、避難等に伴い日常生活に影響が出てくること等を踏まえ、あらかじめ住民一人一人が考え、理解しておくことが重要である。
- そのため、市町村等の防災対応の検討にあたっては、防災対応の方法や避難先の選定に関する意向について、必要に応じて住民の意見を十分に聴く必要がある。
- 市町村等においては、防災部局のみならず、要配慮者や福祉避難所などに関しては福祉部局、道路や水道などに関しては土木部局等、多岐にわたる部局が緊密に連携して対応できるよう、協力、連絡体制をあらかじめ検討しておくことも必要である
- また、地方公共団体、指定公共機関、企業等の各主体の防災対応は様々なところで相互に関連するため、地域内で各主体の防災対応が調和を図りながら実行できるよう、防災対応を検討・決定する段階から、必要に応じて、南海トラフ特措法に基づく南海トラフ地震防災対策推進協議会等、情報共有や協議等を行う場を整備・活用することが望ましい。

(内閣府ガイドライン：P.68)

#### 【補足】

##### 『住民の意見を十分に聴く』

- ・住民からの意見聴取、合意形成の方法、留意事項等については、「第6-2章 住民との合意形成の進め方の例（モデル地域での検討例）」に詳しく記載してあるので、それらを参考に、住民の意見聴取等を行うことが望ましい



## 第2節 社会的混乱の防止

○防災対応を実施する際、社会的な混乱が発生しないよう、地方公共団体はあらゆる機会を捉えて、情報が発表された際に取りべき対応を住民に周知することが重要である

- 大規模地震発生の可能性が相対的に高まったと評価された場合、直ちに地震や津波が起きるといった誤解により、避難者の殺到等の社会的な混乱が発生しないようにする必要がある。
- このため、地方公共団体は、あらゆる機会を捉えて、南海トラフ地震臨時情報等の内容や、情報が発表された場合に取りべき対応について広報に努め、実際に防災対応をとる際に、住民が情報を正しく理解し、あらかじめ検討した対応を冷静に実施できるようにすることが重要である

(内閣府ガイドライン：P. 69)

### 第3節 訓練等の実施と計画

- 地方公共団体は防災訓練を定期的に実施し、情報が発表された場合  
に取るべき対応を住民に理解してもらうことが重要である
- 訓練の結果得られる反省点等を踏まえ訓練を充実させることや、計  
画を見直していくことが重要である

- 地方公共団体や企業は、現在実施している地震防災訓練等と併せて、定  
期的に訓練を実施し、南海トラフ地震臨時情報等が発表された場合  
に取るべき対応を、住民や従業員に理解してもらうことが重要である。
- その際、国から発信される情報について大規模地震発生の可能性が相対  
的に高まったと評価されても、必ず後発地震が起こるものではないこと  
等、情報の意味を正しく理解するよう周知することも必要である。
- さらに、訓練の結果得られる反省点等を踏まえ継続的に訓練を充実させ  
ることや、計画を見直していくことが重要である。

(内閣府ガイドライン：P. 69)

# 参 考 資 料



## 【参考資料】

※本項においては、内閣府ガイドラインの参考資料から第Ⅱ編（共通編）に関連する部分を抽出している。

### 【内閣府ガイドラインから抽出した資料】

- ・地震への備えの再確認や取るべき行動のチェックリスト（住民編）
- ・津波に対する避難検討の参考
- ・避難先の検討の参考
- ・用語集

## 地震への備えの再確認や取るべき行動のチェックリスト

(住民編)

### 迅速な避難体制・準備

- 地域のハザードマップで地震、津波、土砂災害等のような危険が想定されるかを確認する
- 安全な避難場所・避難経路等を確認する
- 家族との連絡手段を決めておく
- 非常持出品（食料、水、常備薬、懐中電灯、携帯ラジオ等）を、就寝時でもすぐに持ち出せるように準備する
- すぐに逃げれる服装で就寝する
- 出入口に避難の支障となる物を置かない
- 耐震性が低い建物や、土砂崩れや津波浸水のおそれがあるところには、できるだけ近づかない
- 倒壊危険性のあるブロック塀等には近づかない
- 屋内のできるだけ安全な場所、安全な部屋で生活する
- がけ崩れのおそれがある地域では、がけに近い居室で寝るのを控える
- 津波、土砂災害等のリスクが高いところでは、不安がある場合に避難できる安全な知人宅、親類宅等を検討する

### 家具類の転倒及びガラス飛散防止対策など室内の対策

- 窓ガラスの飛散防止対策をする
- タンス類・本棚の転倒防止対策をする
- キャスター付きの収納、ベッド等を固定する
- テーブル・椅子のすべり防止対策をする
- テレビをテレビ台に固定し、テレビ台のすべり防止対策をする
- 食器棚の転倒・ガラス扉の飛散・引き出しの飛びだし防止対策をする
- 冷蔵庫の転倒防止対策をする
- 電子レンジの落下・すべり防止対策をする
- ベッド頭上に物を置かない
- 高い場所に物を置かない

### 出火や延焼の防止対策

- 火災警報器の電池切れがないことを確認する
- 不要な電気機器等の使用を控え、コンセントのプラグを抜く
- コンロやストーブの周囲に燃えやすい物を置かない

- 消火器を取り出しやすい場所に置く
- プロパンガスのボンベを転倒しないよう固定する
- 漏電遮断機や感震ブレーカー等を設置する

地震発生後の避難生活の備え

- 水や食料の備蓄を多めに確保する
- 簡易トイレを用意する
- 携帯ラジオや携帯電話の予備バッテリー等を準備する

(内閣府ガイドライン : P. 112)

## 津波に対する避難検討の参考

### ①津波到達時間の設定

【参考】水害ハザードマップ作成の手引き（国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室）平成 28 年 4 月

#### 海岸線への津波到達時間〔津波〕

津波に係る水害ハザードマップには、地震発生から津波が海岸に到達するまでの時間を記載するものとする。

#### <津波>

津波は洪水・高潮と比べて十分な避難時間の確保が難しいことから、地震発生から津波が沿岸に到達するまでの時間がどの程度あるのかという情報は避難行動において重要な情報である。

このため、海岸堤防等より海側にいる漁業従事者や港湾区域の就業者、海岸にいるレジャー目的の滞在者等の避難を想定して、津波到達時間（海岸線における地震発生から津波による水位変化（±20～30cm）が生じるまでの時間）等を津波ハザードマップに記載することが望ましい。ただし、これらの時間はあくまで推測値であり、津波の発生のおそれがある場合には、速やかに避難行動を取ることが必要であることを記載することが必要である。具体的な記載方法としては、地図上に地域海岸単位又は代表地点ごとに到達時間を表示する方法や、同じ時間に津波が到達する地点を結んだ曲線（コンター）で表示する方法などがある

（内閣府ガイドライン：P. 116）

## ②避難開始までに必要な時間の設定

【参考】津波防災まちづくりの計画策定にかかる指針（国土交通省都市局都市安全課・街路交通施設課）平成 25 年 6 月

### 津波避難対策検討自治体における設定値の例

#### 北海道 5分

避難開始時間は、大きな揺れが収まって、準備時間も含めると、地震発生後 5 分後に避難を開始できると設定。

#### 八戸市(青森県) 2分

青森県は避難開始時間を避難準備時間として、2分と想定している。また、津波到達予想時間は、津波到達前に水位に変化が発生する時間を津波影響開始時間とし、津波到達予想時間としても想定。

#### 千葉県（太平洋沿岸） 2分

気象庁の津波警報等の発表は、地震発生後 3 分程度を目標としているが、大きな揺れやゆったりとした長い揺れを感じたら自発的に避難するものと考え、地震発生 2 分後には避難を開始するものと想定。

#### 静岡県静岡市 100 秒

津波到達予想時間が短いため、避難開始時間は設定せず、「5 分・500m」避難という目標を設定。ただし本調査検討例では、強震動継続時間の 1 分程度が経過した後、避難を開始できると設定。

#### 高知県安芸市 10 分

避難開始時間は、地震発生時の混乱や要援護者への対応、高台への移動なども考慮して 10 分を目安と設定。

#### 島根県浜田市 2～5 分

一般的に、地震発生から 2～5 分後には避難を開始できるものと想定。なお、津波到達予想時間が早い地域は、避難訓練等により避難開始までの時間短縮を図る必要がある。

(内閣府ガイドライン : P. 117)



### ③避難距離の設定

【参考】津波避難を想定した避難路、避難施設の配置及び避難誘導について（国土交通省都市局街路交通施設課）平成 25 年 4 月

- ・ 徒歩での避難における実測の避難距離は 423m であるが、直線距離 282m に対して 1.50 倍と長い。
- ・ 各地区の避難の経路をみると、避難場所への経路が直線的ではないことがわかる。
- ・ これらのことから、避難場所から直線半径で避難可能な地域を算出する場合は実測の避難距離と直線距離の違いを考慮する必要があり、避難施設への直線距離だけでなく、実際の避難距離を短くする配慮が重要であると考えられる。

（内閣府ガイドライン：P. 118）

#### ④避難の移動速度の設定

【参考】津波避難を想定した避難路、避難施設の配置及び避難誘導について（国土交通省都市局街路交通施設課）平成 25 年 4 月

- ・平成 23 年度東日本大震災の津波被災現況調査の一環として実施した「津波からの避難実態調査」における避難速度は移動の状況により 1.66～2.59km/h となっており、個別で見ると、徒歩（全体）2.24km/h（=0.62m/s）、徒歩（一人での単独避難）で 2.49km/h（=0.69m/s）、徒歩（歩行困難な同行者がいる場合）で 1.88km/h（=0.52m/s）である
- ・また、年齢別の歩行速度で見ると、健常者（20 歳～50 歳代の平均速度として）で 2.69km/h（=0.75m/s）、高齢者等（乳幼児や高齢者など歩行者速度が遅い同行者がいた場合の速度として）で 1.66km/h（=0.46m/s）である。

【参考】津波防災まちづくりの計画策定に係る指針（第 1 版）（国土交通省都市局街路交通施設課）平成 25 年 6 月

#### 平地

- ・健常者  
一般の人 1.0m/s  
自力のみで行動出来にくい人（位置、経路等になれていない人） 1.0m/s
- ・健常者に比べ、歩行に時間がかかることが予想される人  
老人単独歩行 1.3m/s（平均）  
1.1m/s  
0.9m/s（平均値） 0.4m/s（最低値）  
歩行困難、身体障害者、乳幼児、重病人等 0.5m/s  
子供を連れた人 1.0m/s（平均値） 0.47m/s（最低値）  
患者 0.91m/s（平均値） 0.17m/s（最低値）  
足の不自由な人 0.84m/s（平均値） 0.66m/s（最低値）  
自力のみで行動出来にくい人（重病人、障害者等） 0.8m/s  
身障者等の歩行速度（急いで） C1：1.2m/s C2：0.44m/s
- ・車いす、ベビーカー等を使っている人  
障害者の歩行速度（車いす利用者） 0.91m/s（平均）  
ベビーカーを押している人（自由歩行速度） 0.9m/s  
1.07m/s（平均値） 0.71m/s（最低値）

#### 階段昇降速度

- ・健常者  
自力のみで行動出来にくい人（位置、経路等になれていない人） 0.5m/s

- ・ 健常者に比べ、歩行に時間がかかることが予想される人

老人 0.21m/s

0.42～0.61m/s

自力のみで行動出来にくい人（重病人、障害者等） 0.4m/s

子ども連れ 0.56m/s

区分無し 0.49～0.79m/s（け上げの高さによって異なる）

#### 群衆

群衆歩行 1.1～1.2m/s が限界

ポテンシャルモデルにより、避難速度が変わる

#### 障害物

塀の倒壊、瓦の落下など 通常の 50%

上り坂 通常の 45%

- ・ 北海道南西沖地震による津波時の事例（浸水していない地域）

#### 年齢別

20～29 歳 0.87m/s

30～39 歳 1.47m/s

40～49 歳 1.03m/s

50～59 歳 0.68m/s

60 歳～ 0.58m/s

【参考】 呂ほか「個別避難支援に基づく津波防災 その 2 南あわじ市阿万中西地区における避難訓練時の歩行速度」（日本建築学会大会学術講演梗概集（近畿））2014年9月

・ 避難訓練における実測として、健常者の階段での平均速度は 0.488m/s、平地では 1.042m/s

【参考】 南海トラフの巨大地震に関する津波高、浸水域、被害想定公表について（内閣府）平成 24 年 8 月 29 日発表

- ・ 夜間の場合には、（中略）避難速度も昼間の 80%に低下するものとする。

※

（※）夜間における避難速度の低下の考慮（中央防災会議の被害想定時の設定の考え方）  
東北地方太平洋沖地震は昼間の発生であったが、夜間発災の場合にはより避難が遅れることが想定される。「津波避難を想定した避難路、避難施設の配置及び避難誘導について」

(国土交通省、平成 24 年 4 月)によれば、東日本大震災の沿岸被災地における徒歩での避難速度は 2.65km/h であり、これまでの目安 (3.60km/h) よりも低い値となっている。一方、夜間に発生した 1993 年北海道南西沖地震 (22 時 22 分発生) では平均的な避難速度は 51.3m/分 (3.08km/h) [「1993 年北海道南西沖地震の総合調査研究報告」(東京都立大学都市研究センター、1994 年 3 月)] であり、東日本大震災の方が避難速度は遅い。ただし、今回の東日本大震災をはじめ過去の地震災害における犠牲者は 60 歳以上の高齢者の占める割合が高く、60 歳以上に限定した分析をしてみたところ、東日本大震災の 2.59km/h (ただし津波到達前に避難を開始した人で、一人で徒歩避難した人) に対して、北海道南西沖地震では 2.09km/h であった。ここでは、夜間の場合には、避難速度は昼間の 80% (= 2.09/2.59) に低下するものと仮定する。

(内閣府ガイドライン : P. 119)

⑤高所への移動時間の設定

【参考】津波避難ビル等に係るガイドライン（案）（内閣府）平成25年4月

※ガイドラインは平成29年7月5日「津波避難ビル等に係る事例集」のとりまとめに合わせて廃止されている

階段・上り坂昇降速度 P2 は表 2-1 の通り（階段；0.21m/s）とする。

表 2-1 歩行速度設定の目安

歩行速度		出典
通常 歩行 P1	老人単独歩行：1.3m/秒（平均）	日本建築学会大会学術講演梗概集 別冊 建築計画・農村計画（1980年） 「障害者を考慮した住宅団地の研究（その1）歩行行動から見た障壁の分析」足立啓（関西大学助手）、小松和郎（金沢工業大学教授）、荒木兵一郎（関西大学教授 工博）
	群衆歩行速度：0.88～1.29m/秒（晴眼者）	日本建築学会大会学術講演梗概集 別冊 建築計画・農村計画（1980年） 「視覚障害者の安全歩行空間計画に関する研究（その4）駅構内における歩行追跡調査」芳村隆史（関西大学大学院生）、早瀬秀雄（関西大学大学院生）、荒木兵一郎（関西大学教授 工博）
	障害者の歩行速度：0.91m/秒（平均）（車いす利用者の場合）	日本建築学会大会学術講演梗概集 別冊 建築計画・農村計画（1980年） 「障害者を考慮した住宅団地の研究（その1）歩行行動から見た障壁の分析」足立啓（関西大学助手）、小松和郎（金沢工業大学教授）、荒木兵一郎（関西大学教授 工博）
昇降 P2	階段昇降速度（老人）：0.21m/秒	日本建築学会大会学術講演梗概集 別冊 建築計画・農村計画（1980年） 「障害者を考慮した住宅団地の研究（その1）歩行行動から見た障壁の分析」足立啓（関西大学助手）、小松和郎（金沢工業大学教授）、荒木兵一郎（関西大学教授 工博）

※ ここでの数値は、ある一定の条件下における実験から割り出された数値であるため、参考数値として示している。

※ 夜間における歩行速度、保育園・幼稚園児の歩行速度等については、さらに歩行速度が遅くなることが予想されるため、実際の訓練を行った結果の歩行速度等も参考にすることが望ましい。

（内閣府ガイドライン：P. 112）

## ⑥避難可能範囲の設定

【参考】津波防災まちづくりの計画策定に係る指針（第1版）（国土交通省都市局都市安全課・街路交通施設課）平成25年6月

### 1) 避難困難地域の抽出

#### ①避難対象地域、避難経路の設定

・住宅地図等の地図に、避難対象地域、避難経路等を書き込む。

#### ②避難目標地点の設定

・避難対象地域と避難経路等の境界を避難目標地点とし、地図上書き込む。

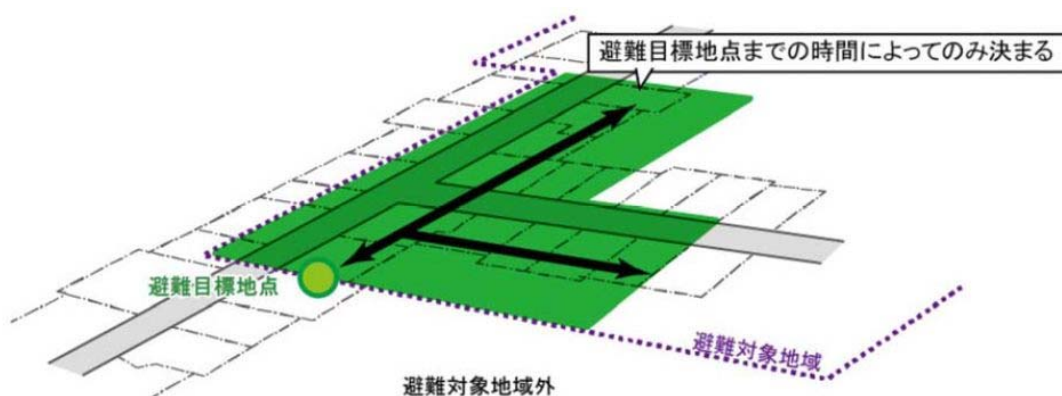
#### ③避難可能範囲の抽出

・避難可能時間、避難速度をもとに、避難可能距離を算出する。

・避難経路上で、避難目標地点を起点に避難可能距離を地図上で計測し、避難目標地点まで確実に辿り着ける地域（避難が可能な範囲）を抽出する。

#### ④避難困難地域の抽出

・避難対象地域から、③の避難が可能な範囲を除いた地域を避難困難地域として抽出する。



【参考】津波防災地域づくり推進計画作成ガイドライン（国土交通省総合政策局参事官（社会資本整備））平成30年4月

### 作業のポイント

- ✓ 把握事項の算出基準については、決まった定義がないため、地域の実情を踏まえ、精度を設定することが可能です。
- ✓ 避難困難区域は、避難所を中心に、避難距離（避難時間（避難開始から津波到達までの時間）×避難速度）を半径とした円を描き、円から抜けているエリアを抽出する簡易な方法も考えられます。
- ✓ 避難困難者数は、「避難困難区域×対象エリアの人口密度」で算出する簡易な方法も考えられます。

（内閣府ガイドライン：P. 123）

## 避難先の検討の参考

### ①避難所の収容人数の設定

【参考】避難所マニュアル策定指針（長野県）平成 24 年 3 月

(3) 一施設の収容者数は、概ね数百人程度までとすることが望ましいと考えられます。

- ・避難者が多数（数千人以上）になると、避難所の環境が著しく悪化し、また、組織的な運営が難しくなります。
- ・災害時に避難者が集中した場合は、災害対策本部が避難所の追加指定、避難者の振り分け、移送を行う必要が生じるため、各避難所の適正な収容人数を把握しておく必要があります。
- ・避難所における避難者 1 人当たりの必要占有面積は概ね次の表の通りとされています。なお、介護が必要な要援護者のスペース規模は、収容配置上工夫を行う必要があります。また、避難者の状況に応じて必要な環境の確保に努める必要があります。

1㎡/人	発災直後の一時的避難段階で座った状態程度の占有面積
2㎡/人	緊急対応初期の段階で就寝可能な占有面積
3㎡/人	避難生活が長期化し、荷物置場を含めた占有面積

(内閣府ガイドライン：P. 124)

【参考】避難所運営マニュアル策定指針（三重県）平成 30 年

◇ エピソード2 ◇

【一部屋に何人の人が入れるか】

多くのマニュアルでは、避難者組の人数は 15 世帯程度(40 名くらい)を目安としてあります。これは学校の教室一つを避難者組一つに割り当てるという発想からのようです。しかし、実際に、教室に何がおいてあるか、部屋に机やイスなどがあれば、それをどこに片付けるべきなのか避難者だけではわからない場合があります。

実際にワークショップでも、どの部屋に何人の人が入れるか施設図面だけでは分かりにくい場面がありました。一般に災害直後の避難所では大人 1 人当たり 1 m<sup>2</sup>が割り当てられるスペースとされています。しかし、避難すべき部屋に何が置いてあるかまでは、施設管理者がいなければ直ちに分かりません。

ワークショップでは、施設管理者が参加した場合、ただちに住民からのこれらの疑問にてきばきと回答されている先生方の姿をみるにつけ、避難所運営での施設管理者の役割の大きさを再認識させられる場面がありました。

【参考】避難者一人あたりの必要面積

時期	最低面積	最低面積が必要な理由
災害直後	1 m <sup>2</sup> /人	被災直後、座った状態での一人あたりの最低必要面積
1 晩目以降	2 m <sup>2</sup> /人	一人あたりの就寝可能な面積
展開期以降	3 m <sup>2</sup> /人	避難生活が長期化し、荷物置き場を含めた場合の必要面積

注意事項

- ・ 避難者収容スペースに余裕がある場合は、上の限りではない。
- ・ 余りに荷物置き場を広く与えると、避難者の持ち込む荷物の量が増え、避難所内の居住スペースの定期移動等の際に避難者の理解を得られにくくなる。

(内閣府ガイドライン：P. 124)



【参考】避難所管理運営指針（兵庫県）平成 25 年

(2) 避難所として備えるべきスペース

①就寝スペース

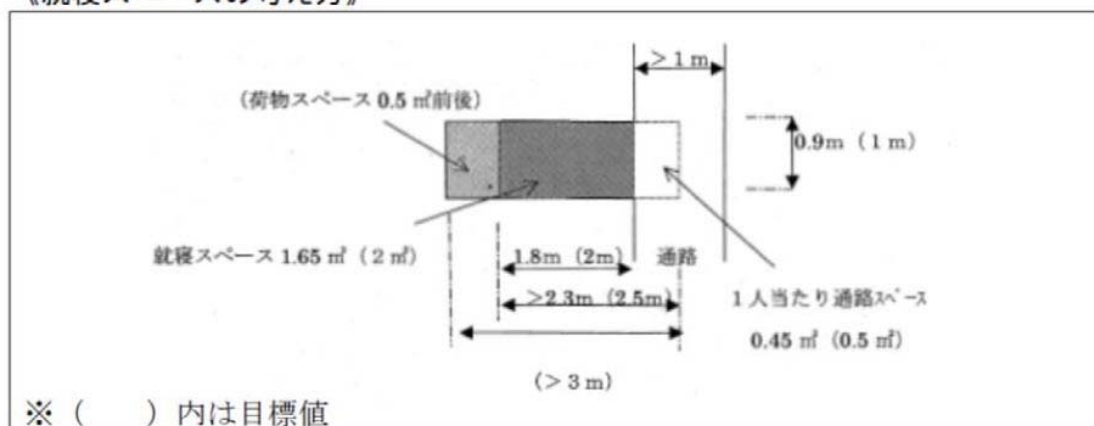
避難者一人あたりの就寝スペース（内部通路分を含む）は $3\text{ m}^2$ 以上とし、災害時、一時的にこの面積基準を下回るのはやむを得ないが、計画段階から無理な収容を前提としない。

一人あたりの就寝スペースは、下図のとおり最低でも、 $1.65\text{ m}^2$ と通路スペース  $0.45\text{ m}^2$  の計  $2.1\text{ m}^2$ （目標値としては、荷物スペースも含めて  $3.0\text{ m}^2$ ）が必要となる。しかし、②に記載のスペースが必要となるほか、避難場所の全面積を有効に利用できるわけではないため、 $3\text{ m}^2$ 以上を見ておくことが望ましい。

各避難者の就寝スペースが、可能な限り幅員  $1\text{ m}$  以上の通路（車椅子で通行可能な幅員）と接するようにする。

なお、就寝スペースの決定にあたっては、女性に対する安全上の配慮が必要であることに留意する。

《就寝スペースの考え方》



②その他避難所として必要とされるスペース

避難所には就寝場所のほか、管理運営、救援活動、避難生活等のためのスペースが必要とされる。

(内閣府ガイドライン : P. 125)

## ②避難所の運営

【参考】避難所運営ガイドライン（内閣府（防災担当））平成 28 年 4 月

### ■前提となる事項の理解 ～「質の向上」の考え方～

避難所は、あくまでも災害で住む家を失った被災者等が一時的に生活を送る場所です。公費や支援を得ての生活であることから「質の向上」という言葉を使うと「贅沢ではないか」というような趣旨の指摘を受けることもあります。しかし、ここでいう「質の向上」とは「人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができているか」という「質」を問うものであり、個人の収入や財産を基に算出される「生活水準」とは全く異なる考え方であるため、「贅沢」という批判は当たりません。

本ガイドラインは、避難所において「避難者の健康が維持されること」を目標に、その質の向上を目指すものです。しかし、発災直後の初動期においては、いくら平時から備えてきたとしても、避難者の健康に配慮した支援が最初から実現するとは限りません。例えば、避難所の寝床を例に挙げると、初動期は備蓄の毛布を提供する、応急期（発災から 3 日目まで）は、エアマットや段ボールなどを床に敷く、復旧期（4 日目以降）は、簡易ベッドを確保すること等が期待されます。このように、時系列に避難所環境の改善を目指さなければ、避難者の健康を維持することはできません。避難所生活が長期化するほど、健康への負担は増大し、避難者の心身に悪影響を及ぼし、その後の生活再建を大きく阻害する要因となりかねません。段階的かつ確実に、「質の向上」を目指すことは、避難所の運営のための支援・調整を担う市町村の責務といえるでしょう。

### ■本ガイドラインの位置づけ

本ガイドラインは、東日本大震災の教訓を受けて策定された「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」に記載された事項を、市町村業務に落とし込みやすい形として、具体的に説明するものです。市町村災害対策（本部）の業務の中で、避難所の指定から解消まで、具体的な対策や準備を行う際に役立ててもらうことを目的としています。

（内閣府ガイドライン：P.126）

## 用語集

### 【あ行】

#### 大津波警報

気象庁が、予想される津波の高さが高いところで3 mを超える場合に、津波によって重大な災害の起こるおそれのある旨を警告して、該当する津波予報区に対して発表。なお、大津波警報は、特別警報に位置づけられている。

### 【か行】

#### 各主体

住民、企業、地方公共団体など防災対応をあらかじめ検討すべき対象。

#### 緊急地震速報

地震の発生直後に、各地での強い揺れの到達時刻や震度を予想し、可能な限り早く知らせる情報。地震波には主に2種類の波があり、最初に伝わる早い波（秒速約7km）をP波、速度は遅い（秒速約4km）が揺れは強い波をS波という。この速度差を利用して、P波を検知した段階でS波による大きな揺れを予想し、事前に発表することができる。また情報は光の速度（秒速約30万km）で伝わることから、S波を検知した後であっても、ある程度離れた場所に対しては地震波が届く前に危険を伝えることができる。

#### 後発地震

本ガイドラインでは、最初の地震の後、またはゆっくりすべりケースでの地殻変動の後に発生するおそれがある大規模地震。

#### 高齢者等事前避難対象地域

事前避難対象地域のうち、市町村が避難準備・高齢者等避難開始を発令し、要配慮者等が1週間を基本とした避難行動をとるべき地域。

### 【さ行】

#### 最初の地震

本ガイドラインでは、「南海トラフ地震の想定震源域内のプレート境界においてM8.0以上」、「南海トラフ地震の想定震源域内のプレート境界においてM7.0以上、M8.0未満」、「南海トラフ地震の想定震源域のプレート境界以外、想定震源域の海溝軸外側50km程度までの範囲でM7.0以上」の地震が発生し、地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まったと評価される基準を満たす地

震。

### 事前避難対象地域

地震発生後では津波からの避難が間に合わないおそれがあるため、南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）の発表後、緊急災害対策本部長からの指示を受けて、避難勧告等を発令すべき対象として、市町村があらかじめ定めた地域。住民事前避難対象地域と高齢者等事前避難対象地域を合わせた地域。

### 指定緊急避難場所

災害の危険が切迫した場合における住民の安全な避難先を確保する観点から、洪水、津波等の災害の種類ごとに市町村長が指定した、災害の危険が及ばない施設又は場所。（災対法第 49 条の 4）

### 住民

地域に住まう者や通勤、通学、旅行者等その地域にいるすべての者。

### 住民事前避難対象地域

事前避難対象地域のうち、市町村が避難勧告等を発令し、全ての住民が 1 週間を基本とした避難行動をとるべき地域。

### 想定震源域

地震時に動くと想定される断層の領域。本ガイドラインにおいては、強震断層域に津波断層域を加えた範囲を想定震源域と表記する。



## 【た行】

### 津波警報

気象庁が、予想される津波の高さが高いところで1mを超え、3m以下の場合に、津波によって重大な災害の起こるおそれのある旨を警告して、該当する津波予報区に対して発表。津波が原因で、海岸付近の低い土地に浸水することにより重大な災害が起こるおそれのある場合は、浸水警報を津波警報として行う。

### 津波浸水想定

津波が発生したときの浸水する区域及びその水深。

### 津波注意報

気象庁が、予想される津波の高さが高いところで0.2m以上、1m以下の場合であって、津波による災害のおそれがある場合に、該当する津波予報区に対して発表する。津波が原因で、海岸付近の低い土地に浸水することにより災害が起こるおそれのある場合は、浸水注意報を津波注意報として行う。

### 津波の高さ

「津波の高さ」とは、津波がない場合の潮位（平常潮位）と、津波によって変化した海面との高さの差である。津波情報（津波到達予想時刻・予想される津波の高さに関する情報）で発表される「予想される津波の高さ」は、海岸線での予想値である。場所によっては予想された高さよりも高い津波が押し寄せることがある。また、津波情報（津波観測に関する情報）で発表される「津波の高さ」は、検潮所等で観測された津波の高さである。

### 津波予報区

全国を66区域に分けた津波警報・注意報、津波情報、津波予報の発表区域。

### 突発地震

本ガイドラインでは、地震発生可能性の高まりの予測につながるような現象が観測されることなく突然生じる地震。

### 土砂災害危険箇所

都道府県が調査した土砂災害（急傾斜地崩壊、土石流、地すべり）による被害のおそれがある区域。

#### ①急傾斜地崩壊危険箇所の被害想定区域

傾斜度30度以上、高さ5m以上の急傾斜地で人家や公共施設に被害を及

ぼすおそれのある急傾斜地及びその近接地

②土石流危険区域

溪流の勾配が3度以上（火山砂防地域では2度以上）あり、土石流が発生した場合に被害が予想される危険区域に、人家や公共施設がある区域

③地すべり危険区域

空中写真の判読や災害記録の調査、現地調査によって、地すべりの発生するおそれがあると判断された区域のうち、河川・道路・公共施設・人家等に被害を与えるおそれのある範囲

**土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域**

土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）に基づき都道府県が指定した、住民の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる区域。

①土砂災害警戒区域

土砂災害が発生した場合に住民の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあり、警戒避難体制を特に整備すべき区域

②土砂災害特別警戒区域

土砂災害警戒区域のうち、土砂災害が発生した場合に建築物に損壊が生じ住民の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあり、一定の開発行為の制限及び建築物の構造の規制をすべき区域

**【な行】**

**南海トラフ**

南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成14年法律第92号）では、「南海トラフ」を「駿河湾から遠州灘、熊野灘、紀伊半島の南側の海域及び土佐湾を経て日向灘沖までのフィリピン海プレート及びユーラシアプレートが接する海底の溝状の地形を形成する区域」と定義しており、本ガイドラインにおいても同様の定義で用いている

**南海トラフ地震**

南海トラフ及びその周辺の地域における地殻の境界を震源とする大規模な地震。

**南海トラフ地震臨時情報**

南海トラフ全域を対象に地震発生の可能性の高まりについてお知らせするため、気象庁から発表されるもの。

## 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法

南海トラフ地震による災害が甚大で、かつ、その被災地域が広範にわたるおそれがあることに鑑み、南海トラフ地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、推進地域の指定、南海トラフ地震防災対策推進基本計画等の作成、南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域の指定、津波避難対策緊急事業計画の作成及びこれに基づく事業に係る財政上の特別の措置について定めるとともに、地震観測施設等の整備等について定めることにより、災害対策基本法、地震防災対策特別措置法その他の地震防災対策に関する法律と相まって、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進を図ることを目的として制定された法律。

## 南海トラフ地震防災対策推進地域

南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法に基づき、南海トラフ地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、推進地域として指定している。令和元年5月現在において、1都2府26県、707市町村が指定されている。

### 【は行】

#### ひずみ

物体に力を加えたときに生じる形状変化（変形）のこと。地殻のひずみは、大きさを表す量（長さ又は面積、体積）について、単位量当たりの変化量の単位量に対する割合として測定される。例えば、体積ひずみ計は単位体積当たりの体積変化を、単位体積に対する割合として測定するものである。

#### 避難開始時間

地震発生から揺れがおさまって避難の準備を整え避難を開始するまでに要する時間。

#### 避難可能範囲

徒歩を前提として、地震発生から津波の到達が予想される時間までに避難することの可能な範囲。

#### 避難勧告

災害対策基本法の規定により、市町村長が、必要と認める地域の住民に対し、避難のための立退きを勧告すること。

### 避難指示（緊急）

災害対策基本法の規定により、市町村長が、急を要すると認めるときに、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを指示すること。

### 避難準備・高齢者等避難開始

災害対策基本法の規定により、市町村長が、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退き準備を促すこと。

このうち避難に時間のかかる要配慮者とその支援者に立退き避難を促す。その他の人に対しては、立退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することを促す（避難準備・高齢者等避難開始の段階から指定緊急避難場所が開設され始める）。

### 避難速度

地震発災時に滞在している地点から、避難場所までの移動速度をいう。避難時の立ち止まりや迷いなども含めた速度のため、一般的な歩行速度よりも低下する。

### プレート境界

陸のプレートと海洋プレートの境界面

#### 【ま行】

#### モーメントマグニチュード（M<sub>w</sub>）

断層のずれの規模を表す指標で、ずれ動いた部分の面積とずれの量の平均、剛性率（弾性の程度を表す指標の一つで、ずれによって周囲の岩盤に生じるひずみに対する応力変化の割合を表す係数）の積で表される地震モーメントをもとに計算される。モーメントマグニチュードを用いることで、地震の規模だけでなく、ゆっくりすべり等による断層のずれの規模も同じ指標で表すことができる。

#### 【や行】

#### ゆっくりすべり

プレート境界面等の断層面で発生するすべり現象を、ガタガタという地面の揺れをもたらすような短周期の地震波を発生させる地震性すべりと、短周期の地震波をあまり発生させないゆっくりとした非地震性すべりに分けて考える場合がある。本ガイドラインでは、後者のことをゆっくりすべりと表記する。



**要配慮者**

平成 25 年 6 月に改正された災害対策基本法において定義された「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」のこと。

(内閣府ガイドライン : P. 132)

