

水害からの広域避難に関する基本的な考え方

令和 3 年 5 月

内閣府（防災担当）

2.3. 避難行動別の避難者の整理に関する基本的な考え方

対象災害と対象地域を決定することにより、立退き避難の必要がない人数と立退き避難対象者数を特定することができる。しかし、全ての立退き避難対象者が通常の避難と同様に、域外避難を基本とした避難行動をとるとすると、対象者数の膨大さから域外避難に非常に長い時間を要することとなり、避難途中で被災するリスクを伴う（氾濫流に巻き込まれるリスクや大混雑による群集雪崩や将棋倒しが発生するリスク等）。

災害から身の安全を確保するためには災害リスクのある区域等からの立退き避難が最も望ましいが、洪水及び高潮については、住宅構造の高層化や浸水想定（浸水範囲、浸水深、浸水継続時間等）が明らかになってきていること等から、災害リスクのある区域等に存する自宅・施設等においても上階への移動や高層階に留まること等により、計画的に身の安全を確保することが可能な場合がある。

「避難情報に関するガイドライン（令和3年5月）」においては、自宅等において「屋内安全確保」を行うにあたっては、少なくとも以下の条件を満たす必要があるとしている。

- ① 自宅・施設等が家屋倒壊等氾濫想定区域^{※1}に存していないこと
- ② 自宅・施設等に浸水しない居室があること
- ③ 自宅・施設等が一定期間浸水することにより生じる可能性がある支障^{※2}を許容できること

※1 家屋の倒壊・流失をもたらすような堤防決壊に伴う激しい氾濫流や河岸侵食が発生することが想定される区域

※2 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

③の目安としては、水・食料等の備蓄状況を勘案し、浸水継続時間3日程度が妥当ではないかと考えられるが、検討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られる。また、浸水継続時間が短期間の地区であったとしても、当該地区周辺の浸水が長期間継続し孤立する場合等、浸水解消後の状況を踏まえ、立退き避難の対象とすることも考えられる。

3. 5 大規模な広域避難の避難先の確保（避難行動別の避難者の整理）（手順5）

避難行動の内容（留意点等）

① 避難の必要なし

- 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。
- 「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、自宅等に留まることで安全を確保することが可能である。

② 屋内に留まることも可能

域内避難等（住民自らの意思で域外避難も可能）

- 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 自宅・施設等が家屋倒壊等氾濫想定区域に在していないこと
 - II 自宅・施設等に浸水しない居室があること
 - III 自宅・施設等が一定期間浸水※¹することにより生じる可能性がある支障※²を許容できること
- ※1 浸水期間については、住民への備蓄の呼びかけ状況などを元に設定する
（例：3日間、1週間等）
- ※2 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
- 平時から想定されている浸水継続時間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。

③ 住民自らが確保した避難先への避難

域外避難または域内避難等

- 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、住民自らの判断により自主的に、あるいは自主的な広域避難を呼びかける情報や広域避難に関する避難情報の発令等により、自ら確保した避難先へ避難する。
- 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、自宅等にできるだけ近い避難所等をあらかじめ確認しておくことも重要である。

④ 自らの自治体内—行政が用意した避難先への避難

域外避難または域内避難等

- 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。
- 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る。
- 状況に応じた行政の判断等に当たって、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。

首都圏における大規模水害広域避難検討会 報告書

広域避難計画策定支援ガイドライン

令和４年３月

首都圏における大規模水害広域避難検討会

4. 大規模水害時における住民避難の考え方

広域避難が必要となるような大規模水害時においては、膨大な避難者が発生することが想定される。したがって、大規模水害時における住民避難については、以下の図 4-1 のとおり、各自治体の地域特性等に応じ、広域避難だけではなく、複数の避難行動パターンを組み合わせる検討していくことが重要である。

特に、行政が用意する避難先の収容量は有限であり、大規模水害時においては、自宅等からの避難が必要な住民のすべてを受け入れることが困難な場合も想定される。

そこで、自宅等の災害リスクを事前に確認し、自宅等からの避難が必要ないと自ら判断する場合には、あえて外出せず、屋内安全確保で対応することや、自宅等からの避難が必要であっても、安全な親戚・知人宅やホテル・旅館等に自主避難することなど、いわゆる「分散避難」の考え方に基づいた対策の検討が重要である。

このため、広域避難に関する検討を行う際は、まず、前述した複数の避難行動パターン別に避難者数の試算等を行い、広域避難者の人数規模や必要な広域避難先の容量等を把握した上で、広域避難先の確保や広域避難計画の策定検討を進めていくことが望ましいため、次章で避難行動別の避難者数の算出手順について示す。

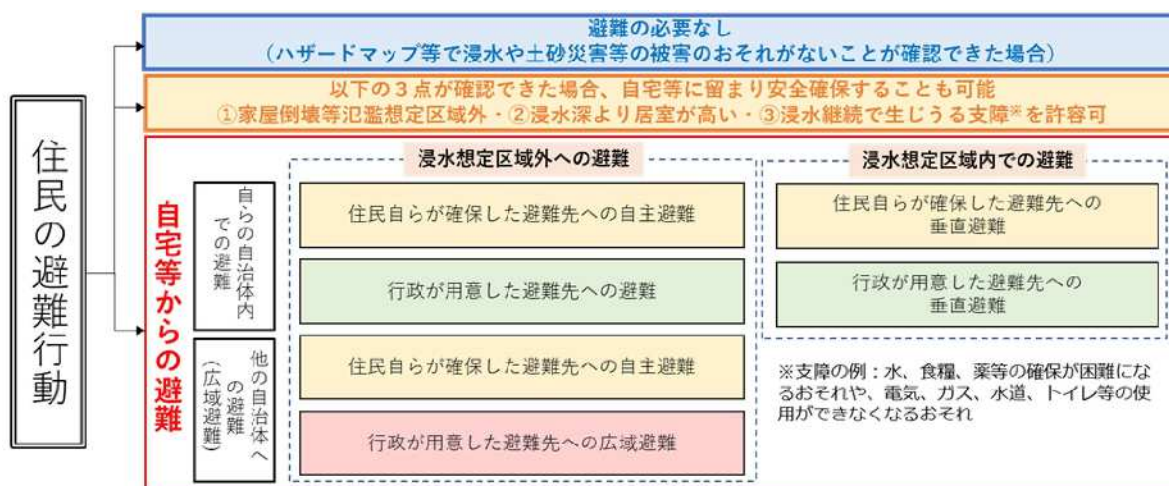


図 4-1 大規模水害時における住民の避難行動パターン

2. 用語の定義

本ガイドラインにおいて、以下のとおり用語を定義する。

【自宅等からの避難¹】

自宅等から安全な場所に移動することであり、避難行動の基本である。少なくとも以下の①～③のいずれかに該当する場合には自宅等からの避難の必要がある。

- ①自宅等が家屋倒壊等氾濫想定区域に入っている
- ②自宅等の全居室が浸水する
- ③自宅等が長期間浸水することにより生じる可能性がある支障^{*}を許容できない

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

【屋内安全確保】

ハザードマップ等で自宅等の浸水想定等を確認し、少なくとも以下の①～③の条件をすべて満たしている場合に、自宅の上階等、安全な場所に留まること（待避）等により、住民が自らの判断で計画的に身の安全を確保すること

- ①自宅等が家屋倒壊等氾濫想定区域に入っていないこと
- ②自宅等に浸水しない居室があること
- ③自宅等が一定期間浸水することにより生じる可能性がある支障^{*}を許容できること

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

【自主避難（＝自主的な避難）】

住民自らが災害リスクのある区域外等の安全な親戚・知人宅やホテル・旅館等、行政が指定した避難先以外の場所を避難先として確保し、避難すること

【垂直避難】

近隣のマンションやビル等、身の安全の確保が可能な建物の浸水しない上階への移動により、計画的に身の安全を確保すること

【広域避難】

自治体の行政区域を越える避難のこと

【広域避難自治体】

広域避難の実施を検討している自治体のこと

¹「避難情報に関するガイドライン（令和3年5月・内閣府）」における「立退き避難」に関して、本ガイドライン中では「自宅等からの避難」と呼称する。

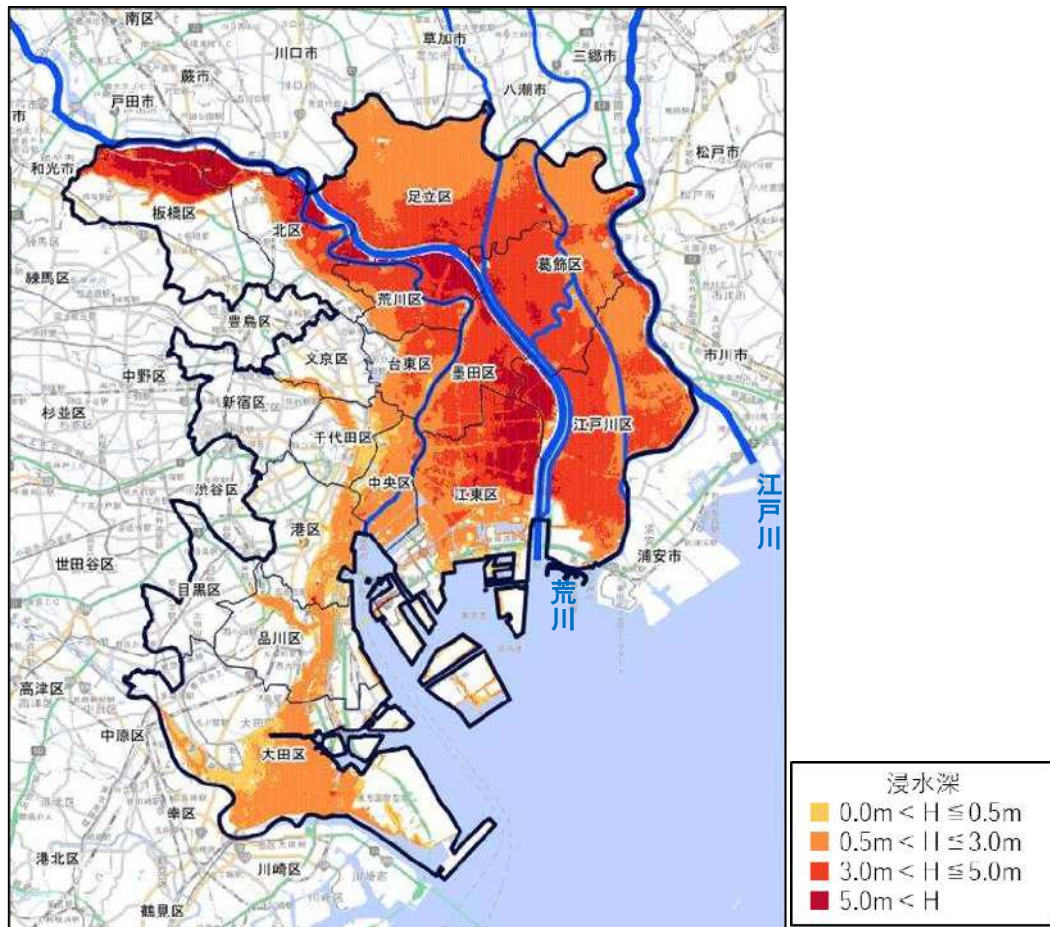


図 検討会の対象地域

V. 検討の条件

【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、全居室が浸水する恐れのある居住者等、氾濫流により家屋流出の恐れがある居住者等、浸水が長期間継続する恐れ（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した。

※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。

【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した。

【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とした。