

### 3. 避難行動（安全確保行動）の考え方

#### （1）避難の目的

「避難行動」は、数分から数時間後に起こるかもしれない自然災害から「命を守るための行動」である。

居住者等は、身の安全を確保するという観点から、災害時に適切かつ円滑な避難行動をとることができるよう、平時から次に掲げる事項をできる限り事前に明確に把握するとともに、当該避難行動をとれるよう準備・訓練等をしておく必要がある。

- ① 災害種別毎に、自宅・施設等がある場所にどのような命を脅かす脅威があるのか
- ② それぞれの脅威に対して、どのような避難行動をとれば良いか（避難先、避難経路、避難手段、家族等との連絡手段等）
- ③ どのタイミングで避難行動をとれば良いか

#### （2）避難行動に関する規定の変換

平成25年の改正以前の災対法においては、市町村長が避難勧告等を発令することにより居住者等に求める行動は、立退き避難のみが規定されており、また実態としてその避難先は小中学校の体育館や公民館といった公的な施設への立退き避難が一般的であった。平成25年の災対法改正では、指定緊急避難場所等への立退き避難がかえって危険な場合に、市町村長が屋内での待避、その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示することができる旨が規定された。この点、避難勧告等を発令する際には、必要な地域の居住者等の「全員」に対して立退き避難を勧告等することとなっており、避難指示等の発令対象区域の居住者等に屋内安全確保も呼びかける場合には、屋内安全確保を呼びかける一方で、法律上は立退きを指示することとなり、同時に2つの異なる行動を促さざるを得ない規定であった。

そのため、令和3年の災対法改正において、低層階や平屋の居住者等のその場においては居室が浸水し身の安全を確保することができない、即ち必ず立退き避難をすべき居住者等に対してのみ立退きを指示することができるよう規定を見直し（災対法第60条第1項）、上階への移動や高層階に留まること等により屋内で身の安全を確保できると判断する居住者等に対しては必ずしも立退き避難を求めないことが可能とされた。同様の規定は緊急安全確保措置の指示にも適用される（災対法第60条第3項）。

また、同改正により、指定緊急避難場所等への立退き避難がかえって危険な場合に求める行動は旧災対法の屋内安全確保に限らず、事態に照らし緊急を要すると考えられるときには近傍の堅固な建物への移動等も求めることができるよう規定を見直した（災対法第60条第3項）。さらに、高齢者等の要配慮者に対しては、旧災対法では避難勧告・避難指示のタイミングで円滑な避難ができるよう情報提供をする等の配慮を規定するものであったが、令和3年の災対法改正により避難指示より前の予報警報の段階（災対法第56条第1項）から、要配慮者が安全に避難できるタイミング等の早めの避難を促すための情報提供等をする配慮について規定された（災対法第56条第2項）。

### (3) 避難行動の分類（立退き避難、屋内安全確保、緊急安全確保）

身の安全を確保するためにとる次の全ての行動が避難行動であるが、指定緊急避難場所や安全な親戚・知人宅等に避難する「立退き避難」が避難行動の基本である。

#### 【立退き避難】

ハザードマップ等に掲載されている洪水浸水想定区域、雨水出水浸水想定区域、土砂災害警戒区域等、高潮浸水想定区域、津波浸水想定等や、そのような区域に指定されていない又はハザードマップ等に掲載されていないものの災害リスクがあると考えられる地域（中小河川沿い、局所的な低地、山裾等）（以下「災害リスクのある区域等」という。）の居住者等が、自宅・施設等においては命が脅かされるおそれがあることからその場を離れ、災害リスクのある区域等の外側等、対象とする災害に対し安全な場所に移動することが「立退き避難」であり、「立退き避難」が避難行動の基本である。なお、「立退き避難」は「水平避難」と呼称される場合もある。

#### ■「立退き避難」の避難先例

##### (1)指定緊急避難場所

災害の危険から身の安全を確保するために避難する場所として、あらかじめ市が指定した施設・場所。（小中学校、コミュニティセンター、津波避難ビル等）

##### (2)安全な親戚・知人宅、ホテル・旅館等の自主的な避難先

これらが存する場所や避難経路が安全であることをハザードマップ等であらかじめ確認するとともに、遠方にある場合は早めに避難する。

●当該行動が関係する災害：洪水等、土砂災害、高潮、津波

●当該行動をとるタイミング：警戒レベル3高齢者等避難、警戒レベル4避難指示の発令時。ただし、津波が発生・切迫した状況で市長から発令される避難情報は「避難指示」である。

●当該行動は、リードタイムを確保できる場合にとるべき避難行動

（津波は突発的に発生するため、リードタイムの確保の可否は不明だが、高台、津波避難ビル等の指定緊急避難場所等へ直ちに立退き避難することが基本である。

※リードタイムとは、指定緊急避難場所等への立退き避難に要する時間のこと。リードタイムを確保可能であれば、基本的には、災害が発生する前までに指定緊急避難場所等への立退き避難を安全に完了することが期待できる。

#### 【屋内安全確保】

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、洪水等及び高潮に対しては、住宅構造の高層化や浸水想定（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・施設等であっても、ハザードマップ等で自ら自宅・施設等の浸水想定等を確認し、上階への移動や高層階に留まること（待避）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。この行動が「屋内安全確保」であり、居住者等が自らの確認・判断でとり得る行動である。ただし、自宅や施設等自体は災害リスクのある区域等にあり浸水するおそれがあるため、「屋内安全確保」を行うためには少なく

とも以下の条件が満たされている必要があり、居住者等が自ら確認・判断する必要がある。

- ① 自宅や施設等が家屋倒壊等氾濫想定区域に存していないこと。
- ② 自宅や施設等に浸水しない居室があること。
- ③ 自宅や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を許容できること。

#### ■「屋内安全確保」の行動例

- (1) 自宅や施設等の浸水しない上階への移動（垂直避難）
- (2) 自宅や施設等の浸水しない上層階に留まる（待避）

- 当該行動が関係する災害：洪水等、高潮
- 当該行動をとるタイミング：警戒レベル3、警戒レベル4の発令時
- 当該行動は、リードタイムを確保できる場合にとり得る避難行動

#### 【緊急安全確保】

立退き避難を行う必要がある居住者等が、適切なタイミングで避難をしなかった、又は急激に災害が切迫する等して避難することができなかつた等により避難し遅れたために、災害が発生・切迫し、指定緊急避難場所等への立退き避難を安全にできない可能性がある状況に至ってしまったと考えられる場合、そのような立退き避難から行動を変容し、命の危険から身の安全を可能な限り確保するため、その時点でいる場所よりも相対的に安全である場所へ直ちに移動等することが「緊急安全確保」である。

ただし、本行動は、災害が既に発生・切迫している状況において避難し遅れた居住者等がとる次善の行動であるため、本行動をとったとしても身の安全を確保できるとは限らない。例えば、移動した上階まで浸水したり、崖から離れた部屋まで土石流が流れ込んだり、近隣に相対的に安全な建物があるとは限らない。また、災害が発生・切迫している状況下で市長から警戒レベル5緊急安全確保が発令されるとは限らない。さらに、住居の構造・立地、周囲の状況等が個々に異なるため、緊急時においては、市は可能な範囲で具体的な行動例を示しつつも、最終的には居住者等自らの判断に委ねざるを得ない。そのため、市は居住者等への避難情報の周知・普及啓発の際、当該行動をとるような状況は極めて危険で回避すべきものであり、このような状況に至る前の警戒レベル3高齢者等避難や警戒レベル4避難指示が発令されたタイミングで避難することを強調する必要がある。

#### ■「緊急安全確保」の行動例（ただし、本行動をとったとしても身の安全を確保できるとは限らない。）

- (1) 洪水等、高潮及び津波のリスクがある区域等においては、自宅・施設等の少しでも浸水しにくい高い場所に緊急的に移動、または近隣の相対的に高く堅牢な建物等に緊急的に移動する。
- (2) 土砂災害のリスクがある区域等においては、自宅・施設等の崖から少しでも離れた部屋で待避、または近隣の堅牢な建物に緊急的に移動する。

- 当該行動が関係する災害：洪水等、土砂災害、高潮、津波
- 当該行動をとるタイミング：警戒レベル5緊急安全確保
- 当該行動は、リードタイムを確保できない場合にとらざるを得ない避難行動