

第1章 検討の目的等

1. 1 検討の趣旨

わが国は地震多発国であり、過去多くの津波被害が発生している。特に、平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、巨大な津波などにより、死者・行方不明者約2万人という甚大な被害をもたらした。

消防庁が平成13年度に設けた「津波対策推進マニュアル検討委員会」（委員長 廣井脩 東京大学社会情報研究所長）は、平成14年3月に「津波対策推進マニュアル検討報告書」をとりまとめている。同報告書では、都道府県及び市町村における津波対策の実施状況についてアンケート調査を行い、津波避難計画の策定や津波防災意識の啓発、避難訓練の実施等のソフト面の津波対策の充実の必要性を指摘している。その上で、津波避難計画策定にあたっての都道府県、市町村、住民の役割について提案し、都道府県が作成すべき「市町村における津波避難計画策定指針」及び市町村が住民と一緒に進める「地域ごとの津波避難計画策定マニュアル」を示している。

本検討会では、東日本大震災の知見や教訓、東日本大震災を受けた法制度等の見直し、平成14年3月以降に作成されたガイドライン等の内容を「市町村における津波避難計画策定指針」に反映させることを中心に検討を行った。また、東日本大震災を踏まえた都道府県及び市町村の津波避難対策の実施状況を調査するとともに、徳島県海陽町及び愛知県弥富市において、実際にワークショップを開催し、地域ごとの津波避難計画の検討や避難訓練を行い、その内容を「地域ごとの津波避難計画策定マニュアル」に反映させるとともに、報告書にとりまとめた。

本報告書は4章で構成されており、その概要は次のとおりである。

第1章：検討の趣旨及び項目、検討会の体制等及び開催状況、津波避難対策実施状況アンケート調査結果の概要、津波避難計画策定及び避難訓練にあたっての都道府県、市町村及び住民が果たすべき役割

第2章：市町村が津波避難計画を策定する際に参考とすべき指針（各都道府県が地域の事情に応じて指針を作成し、市町村に提示）

第3章：市町村が策定した津波避難計画に基づき、各地域（自主防災組織や町内会単位等）の住民等が具体的な津波避難計画を策定する際に参考とすべきマニュアル

第4章：津波避難対策実施状況アンケート調査結果の詳細、本報告書の参考資料

1. 2 検討項目

1 津波避難対策実施状況アンケート調査の実施

アンケート調査を実施し、都道府県及び海岸線を有する市町村等の津波避難対策の現状を調査

2 平成14年3月に作成した「市町村における津波避難計画策定指針」及び「地域ごとの津波避難計画策定マニュアル」の見直し

(1) 市町村における津波避難計画策定指針

津波浸水想定区域図に基づく避難対象地域の指定、緊急避難場所等・避難路等の指定・設定、初動体制、津波情報の収集・伝達、避難指示等の発令、津波防災教育・啓発等のあり方

(2) 地域ごとの津波避難計画策定マニュアル

自主防災組織（注）や自治会等による地域ごとの津波避難計画を策定するための体制、方法、進め方、検討内容等

【津波避難計画策定指針の見直しにあたっての主な反映事項】

① 東日本大震災の知見、教訓

<報告書等>

- 中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」報告（平成23年9月）
- 中央防災会議防災対策推進検討会議「津波避難対策検討ワーキンググループ」報告（平成24年7月）
- 消防審議会「東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方に関する答申」（平成24年1月）
- 「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会」報告（平成23年12月）
- 「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会」中間報告及び報告（平成24年3月、8月） など

<ポイント>

- あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波想定の実施
- 住民等に対する情報伝達のあり方
- 緊急避難場所と避難所の峻別
- 市町村職員や消防職団員、民生委員など、住民の避難誘導等に従事する者の安全確保
- 車避難についての考え方の整理
- 防災教育・避難訓練の重要性 など

② 東日本大震災を受けた法制度等の見直し

- 「津波対策の推進に関する法律」の制定（平成23年6月）
- 「津波防災地域づくりに関する法律」（以下、「津波防災地域づくり法」という。）の制定（平成23年12月）
- 「災害対策基本法」（以下、「災対法」という。）の改正（平成24年6月）
- 津波警報の改善（平成25年3月）
- 津波観測体制の強化 など

③ 平成14年3月以降に作成されたガイドライン等

- 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」の作成（平成17年3月）
- 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の作成（平成18年3月）
- Jアラートの整備
- 緊急速報メール など

3 ワークショップの開催

徳島県海陽町、愛知県弥富市においてワークショップを開催し、その結果を「地域ごとの津波避難計画策定マニュアル」に反映

1. 3 検討会の体制

【委員】

◎室 崎 益 輝	関西学院大学総合政策学部教授
伊 藤 久 幸	愛知県弥富市総務部防災安全課長
今 村 文 彦	東北大学災害科学国際研究所副所長・教授
及 川 秀 子	宮城県気仙沼本吉地域婦人防火クラブ連合会会長
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
重 川 希志依	富士常葉大学大学院環境防災研究科教授
滝 田 和 明	静岡県危機管理部危機情報課長
戸 由 忍	岩手県宮古市危機管理監危機管理課長
中 張 茂	徳島県海陽町副町長
山 口 達 夫	神奈川県安全防災局危機管理部応急対策担当課長

(敬称略、◎は座長)

【関係省庁】

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（調査・企画担当）
警察庁警備局警備課災害対策室
文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課
国土交通省総合政策局政策課
国土交通省都市局街路交通施設課
国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室
国土交通省水管理・国土保全局防災課災害対策室
気象庁地震火山部管理課地震津波防災対策室

【事務局】

消防庁国民保護・防災部防災課

(注)：「自主防災組織」とは、「自分たちの地域は自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づいて自主的に結成する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織のこと。災害対策基本法第5条第2項においては、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」として、市町村がその充実に努めなければならない旨規定されている。

1. 4 検討会等の開催状況

検討会	ワークショップ
<p>【第1回検討会】 平成24年6月5日(火)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・検討事項及び検討の進め方について ・マニュアル見直し等に当たって反映させるべき事項について ・地方公共団体の取組状況について 	
<p>【第2回検討会】 平成24年8月22日(水)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各省庁の取組状況について ・津波避難対策推進マニュアルの見直しについて ・地方公共団体アンケート調査について 	<p>【第1回ワークショップ】 海陽町：平成24年9月25日(火) 弥富市：平成24年10月5日(金)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ワークショップ開催に当たっての趣旨説明 ・意見交換
<p>【第3回検討会】 平成24年11月19日(月)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波避難対策実施状況アンケート調査結果(速報)について ・市町村における津波避難計画策定指針について ・地域ごとの津波避難計画策定マニュアルについて 	<p>【第2回ワークショップ】 海陽町：平成25年1月14日(月) 弥富市：平成24年12月7日(金)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波避難について(講義) ・津波の危険性及び津波対策について(説明) ・タウンウォッチングの実施
<p>【第4回検討会】 平成25年2月14日(木)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波避難計画策定に係るワークショップ実施結果について ・市町村における津波避難計画策定指針について ・地域ごとの津波避難計画策定マニュアルについて ・報告書(案)について 	<p>【第3回ワークショップ】 海陽町：平成25年1月26日(土) 弥富市：平成24年12月22日(土)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災の体験談 ・津波避難計画地図の作成 ・津波の際の避難行動の検討
	<p>【第4回ワークショップ】 海陽町：平成25年2月3日(日) 弥富市：平成25年1月19日(土)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波避難訓練の実施 ・今後の津波対策の検討

1. 5 津波避難対策実施状況アンケート調査結果の概要

1 都道府県の調査結果（概要）

平成 24 年 10 月 1 日を基準日として、47 都道府県を対象に津波避難対策に関するアンケート調査を実施した。アンケート調査票の回収率は 100%であり、以下にその概要を掲載する。なお、各設問に対する詳細な回答結果については、第 4 章を参照。

(1) 地域防災計画の記載

海岸線を有している 39 都道府県と河川の遡上により津波の危険性があると回答した 1 県の計 40 団体に対して、東日本大震災以前から、地域防災計画に津波対策の記載があったかについて聞いたところ、39 団体が、東日本大震災以前から「記載があった」と回答した。残りの 1 団体は、「記載がなかったが、記載した又は記載する方向で検討中」との回答であった（第 4 章図 4-1-4 参照）。

また、47 都道府県に対して、東日本大震災を踏まえた地域防災計画の修正状況等について聞いたところ、「修正した」と回答したのが 15 団体（31.9%）、「修正したがさらに検討中」と回答したのが 22 団体（46.8%）、「検討中」と回答したのが 10 団体（21.3%）であり、全ての都道府県において、修正した又は修正について検討を行っている状況である（第 4 章図 4-1-5 参照）。

(2) 津波避難計画策定指針

海岸線を有している 39 都道府県と河川の遡上により津波の危険性があると回答した 1 県の計 40 団体に対して、東日本大震災以前からの津波避難計画策定指針の策定状況について聞いたところ、東日本大震災以前から津波避難計画策定指針を「策定していた」のは 19 団体（47.5%）であった（第 4 章図 4-1-8 参照）。東日本大震災を踏まえ、津波避難計画策定指針を「修正した」団体は 2 団体（5.0%）、「修正したがさらに見直しを検討中」の団体は 3 団体（7.5%）、「新たに指針を策定した」団体は 4 団体（10.0%）、「見直しを検討中」及び「新たに指針を策定することとして検討中」の団体は 21 団体（52.5%）となっている。また、「修正した」又は「修正したがさらに見直しを検討中」と回答した 5 団体に、修正した内容を聞いたところ、「津波浸水予想地域」、「津波情報の収集、伝達」、「津波対策の教育・啓発」などの項目を挙げている。

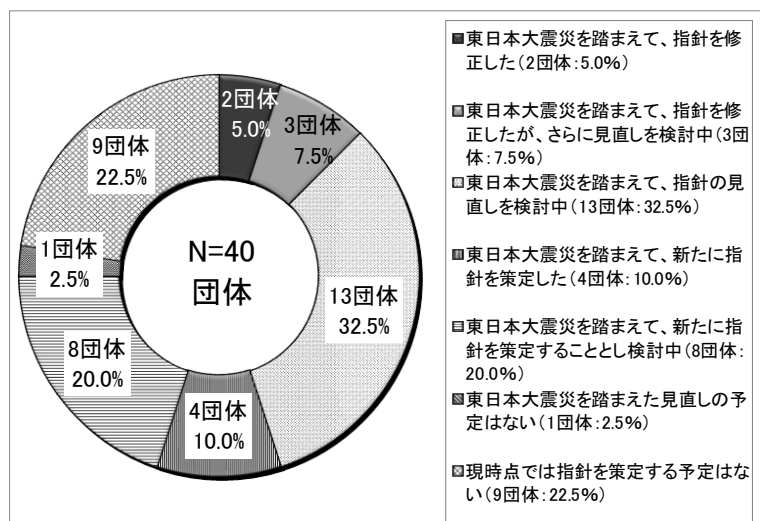


図 1-1 東日本大震災を踏まえた津波避難計画策定指針の見直し又は策定の有無

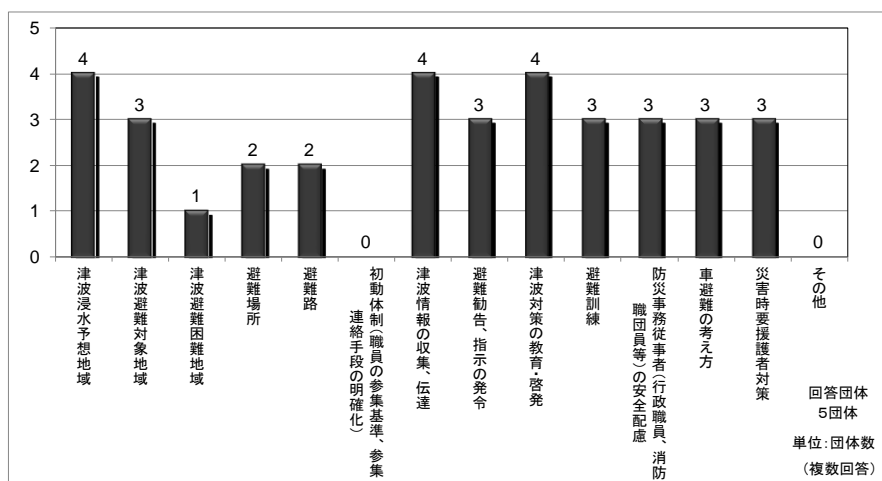


図 1-2 東日本大震災を踏まえた津波避難計画策定指針の修正項目

2 市町村の調査結果 (概要)

平成 24 年 10 月 1 日を基準日として、沿岸市町村及び津波被害が想定される市町村約 660 団体を対象に、津波避難対策に関するアンケート調査を実施した。アンケート調査票の回答数は 569 団体で、回収率は 86.2%であった。以下にその概要を掲載する。なお、各設問に対する詳細な回答結果については、第 4 章を参照。

※特に記載のない限り、設問の対象はアンケートに回答した 569 団体とする。

(1) 地域防災計画の記載

東日本大震災以前から地域防災計画に津波対策に関する「記述があった」と回答したのは 491 団体 (86.3%) と 8 割以上であり、東日本大震災以降、津波対策について、「記載がなかったが記載する方向で検討中」と回答したのは 73 団体 (12.8%) であった (第 4 章図 4-2-1 参照)。

東日本大震災以降、地域防災計画を「修正した」と回答したのは 65 団体 (11.4%)、「修正したがさらに検討中」が 95 団体 (16.7%) であった。また、現在は「検討中」と回答したのは 396 団体 (69.6%) と全体の約 7 割を占めていた。また、「修正した」又は「修正したが、さらに検討中」と回答した 160 団体に対して、修正した内容について聞いたところ、「避難場所、避難路の見直し」と回答した団体が 122 団体 (76.3%) と最も多く、全体の 7 割以上であった。

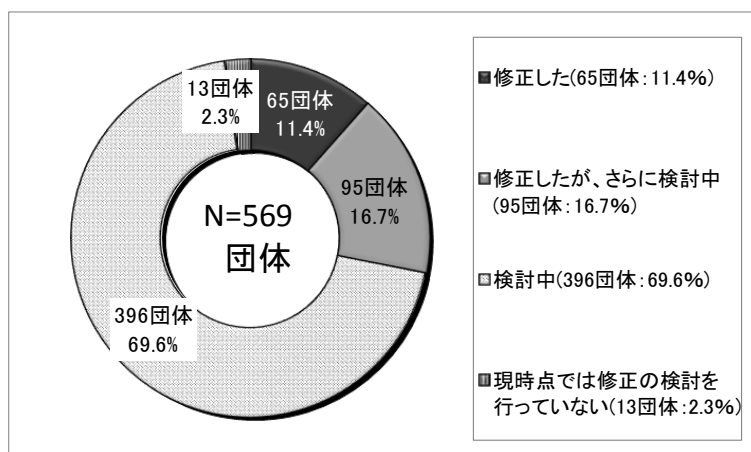


図 1-3 東日本大震災を踏まえた地域防災計画の修正状況

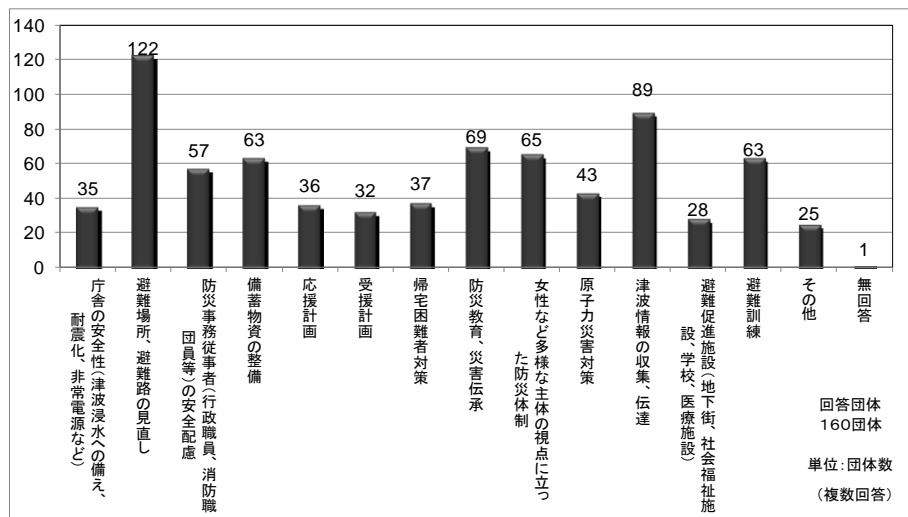


図 1-4 東日本大震災を踏まえた地域防災計画の修正・追加項目

(2) 市町村における津波避難計画

市町村における津波避難計画について、東日本大震災以前から「策定していた」と回答した団体は140団体(24.6%)であった(第4章図4-2-5参照)。

東日本大震災以降の見直し又は策定の状況については、「修正した」と回答した団体が7団体(1.2%)、「修正したがさらに見直しを検討中」と回答した団体は21団体(3.7%)、「新たに策定した」団体は35団体(6.2%)、「見直しを検討中」及び「新たに策定することとして検討中」の団体は428団体(75.2%)となっている。また、「修正した」又は「修正したがさらに見直しを検討中」と回答した28団体に対して、修正した内容について聞いたところ、「避難場所」と回答した団体が25団体(89.3%)と最も多かった。

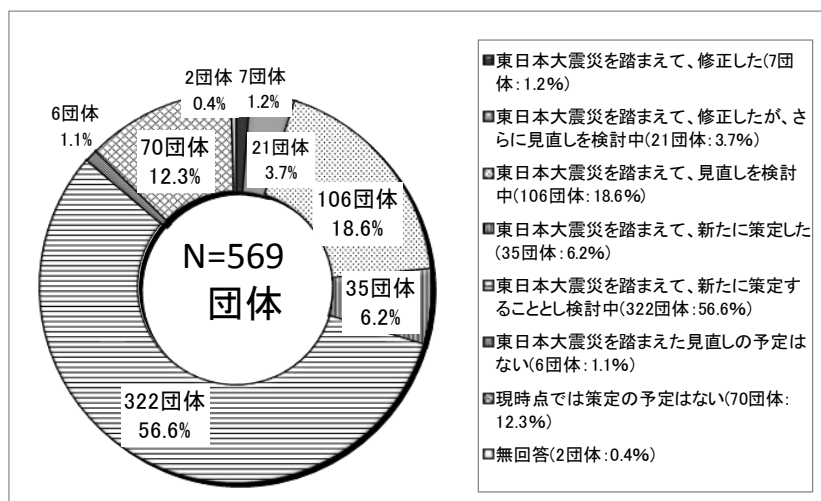


図 1-5 東日本大震災を踏まえた津波避難計画の見直し又は策定の状況

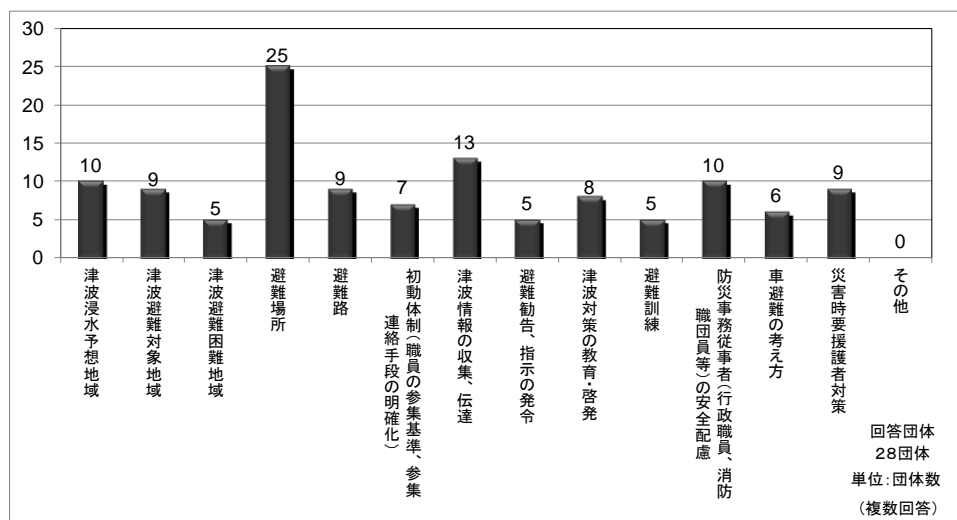


図 1-6 東日本大震災を踏まえた津波避難計画の修正項目

(3) 地域ごとの津波避難計画

地域ごとの津波避難計画を東日本大震災以前から策定していたか聞いたところ、「全ての地域で策定していた」と回答したのが 25 団体 (4.4%)、「一部の地域で策定していた」と回答したのが 24 団体 (4.2%) であった (第 4 章図 4-2-32 参照)。

さらに、東日本大震災を踏まえた見直し又は策定の状況について聞いたところ、「修正した」と回答した団体が 2 団体 (0.4%)、「修正したがさらに見直しを検討中」と回答した団体が 4 団体 (0.7%)、「新たに策定した」の回答が 10 団体 (1.8%)、「見直しを検討中」及び「新たに策定することとして検討中」の団体は 335 団体 (58.8%) となっている。

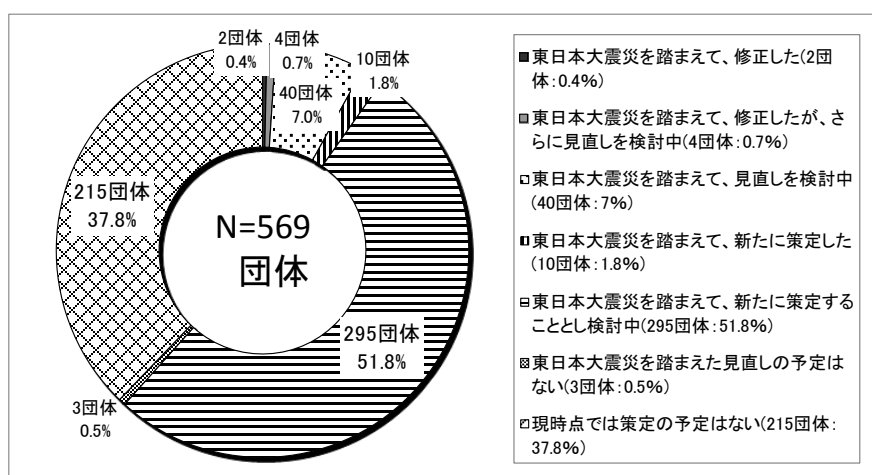


図 1-7 東日本大震災を踏まえた地域ごとの津波避難計画の見直し又は策定の状況

1. 6 津波避難計画策定及び避難訓練にあたっての都道府県、市町村、住民の役割

津波避難計画の策定及びそれに基づく訓練を実施するにあたり、都道府県、市町村及び住民が果たすべき役割は、概ね次のとおりとする。

① 都道府県

- ・市町村が策定すべき津波避難計画に係る指針の策定
- ・市町村における津波避難計画策定及び避難訓練の実施への支援
- ・津波浸水想定（区域及び水深）の設定及び公表

② 市町村

- ・市町村全体の津波避難計画の策定及び避難訓練の実施
（避難対象地域、緊急避難場所、避難路等の指定及び公表）
- ・住民参画による地域ごとの津波避難計画の策定の支援
- ・津波ハザードマップの作成・周知

③ 住民

- ・地域ごとの津波避難計画の策定
- ・避難訓練の実施又は参加
（避難目標地点、避難経路等の設定）

- ① 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、その区域内の市町村が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ総合調整を行う責務を有している（災対法第4条）。

津波による被害は一市町村にとどまるものではなく、各都道府県内の海岸線等を有する数～数十の市町村に及ぶことが予想され、津波避難を円滑に実施するためには、地域の実情を踏まえつつ、広域的かつ統一的な考え方に基づいた津波避難計画を策定する必要がある。また、津波浸水想定の設定については、都道府県知事が実施することとされている（津波防災地域づくり法第8条）。

都道府県は、広域的・総合的な立場から、市町村が策定すべき津波避難計画に係る指針を策定するとともに、避難対象地域の指定の基礎となる津波浸水想定の設定を行う。

また、市町村の津波避難計画の策定及び避難訓練について、都道府県は市町村に対して積極的に人的、技術的支援等を行う必要がある。

例えば、都道府県が、過去に大きな津波被害を受けた又は今後受ける恐れがある市町村等を対象に、モデル的に津波避難対策の最重点地区を選定し、津波避難計画策定のノウハウ等を重点的に提供することにより、津波避難計画を早急に策定するように積極的に支援する。あるいは、防災担当職員の人員、技術不足等がみられる市町村にあつては、一市町村では津波避難計画策定が困難であることから、都道府県が調整を図りながら、数市町村にまたがる「津波避難計画策定協議会」（仮称）等を設置し、共同で津波避難計画を策定する体制づくりを支援するとともに、当該協議会に対して人的、技術的支援を行う。市町村の津波避難計画の策定にあたっては、こうした取組による都道府県の積極的な支援が必要不可欠である。津

波避難訓練についても、市町村が実施する訓練について都道府県も積極的に協力（海岸・河川管理、情報伝達など）するとともに、複数の市町村にまたがる訓練を都道府県が企画実施することも重要である。

- ② 市町村は、住民と直結した基礎的な地方公共団体として、一次的に災害に対処する責務を有する（災対法第5条）とともに、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対して避難指示及び避難勧告を発令する権限を有している（災対法第60条）。また、この避難指示又は勧告を行う場合、集団避難をさせるため、あるいは安全地域を明確にするため等必要があると認められるときは、避難先を指示することができる。

こうしたことから、市町村は、居住者等が円滑に避難できるように、避難対象地域、緊急避難場所、避難路等の指定、避難指示・勧告のための情報収集・伝達方法等を定めた津波避難計画を策定する必要がある。

また、津波避難計画の策定にあたっては、市町村は津波ハザードマップを作成し、居住者等に対して津波浸水想定区域等の危険情報を周知するとともに、より具体的かつ実行可能な津波避難計画を策定するために、地域ごと（例えば自主防災組織、町内会等）の津波避難計画の策定を支援する必要がある。この地域ごとの津波避難計画策定にあたっては、住民が主体的に取り組む必要があるが、市町村の支援や指導なくしては円滑な計画策定は望めないことから、こうした住民参画による地域ごとの津波避難計画を促すために必要な情報、知識等の提供やワークショップ参加の呼びかけなどの取組を行う必要がある。

また、市町村は、避難対象地域、緊急避難場所、避難路の指定等の津波避難計画を策定し、住民に提示する必要があるが、実効性のある津波避難計画とするためには、住民が策定する地域ごとの津波避難計画との整合が図られていなければならない。

従って、住民の策定する地域ごとの津波避難計画を踏まえながら、市町村の津波避難計画を見直すことも大切である。

- ③ 住民は、「自らの命（地域）は自らが守る。」という防災の原点に立って、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承等の取組により、防災に寄与することが求められる（災対法第7条）。

津波に対しては、住民が率先して避難することが基本である。地域ごとの津波避難計画の策定は、真に自らの命を守ることに直結するものであり、住民自らが策定する心構えが大切である。住民は、市町村の協力を得ながら主体的に地域ごとの津波避難計画の策定や訓練に取り組む必要がある。

また、この津波避難計画の策定にあたっては、住民のみならず、当該地域内で活動している公共的団体、あるいは事業を営む民間企業等の協力、支援、参画を得ながら地域ぐるみで実施することが重要である。

- ※ 津波防災地域づくり法の規定に基づき、都道府県においては津波浸水想定の設定・公表（第8条）や津波災害警戒区域の設定（第53条）、また、市町村においては推進計画の作成（第10条）や、警戒区域が指定された場合には、津波避難訓練等の市町村地域防災計画への記載（第54条）、ハザードマップの作成（第55条）等の取組が進められているところである。

しかしながら、それらの取組が進められている間にも、巨大地震に起因する津波災害が発生してしまう恐れがあり、津波災害が想定される全ての市町村及び各地域において、津波避難計画の策定又は見直しを行うことが急務であることから、平成14年3月作成のマニュアルについて取り急ぎ見直しを行うこととしたものである。

今後、津波防災地域づくり法に基づく取組が本格化していくこととなることに留意し、本マニュアルにより取り急ぎ津波避難計画の策定又は見直しを行う市町村及び各地域においても、津波避難計画の内容が同法に基づく取組の内容と齟齬を生じていないか十分注意を払うとともに、両者の調和を図る必要がある場合には改めて津波避難計画の内容を見直していくことが重要である。