

住民避難等

1 住民避難等に関する論点

火災発生時における迅速な住民避難の実施

今回の火災における住民の避難行動等の実態を踏まえ、平時からの火災リスクの周知、迅速な避難等のための情報伝達、避難勧告等の発令、避難支援などのあり方を検討し、今後の対策に反映すべきではないか。

(第2回検討会資料3より抜粋)

2 住民避難等に関する既存の計画等

中央防災会議・防災基本計画では、「第14編 大規模な火事災害対策編」において、住民の行動、避難について下記のとおり規定。

防災基本計画（抜粋）

※赤枠については「第14編 大規模な火事災害対策編」固有の規定で、それ以外は各災害共通の規定

◎ 災害予防（第1章）

○ 防災知識の普及（第3節1項）

・ 国〔内閣府等〕、公共機関、地方公共団体等は、全国火災予防運動、防災週間等を通じ、住民に対し、大規模な火事の被害想定等を示しながらその危険性を周知するものとする。

○ 住民及び事業者による地区内の防災活動の推進（第3節5項）

・ 市町村内の一定の地区内の住民及び当該地区に事業所を有する事業者は、当該地区における防災力の向上を図るため、共同して、防災訓練の実施、物資等の備蓄、高齢者等の避難支援体制の構築等自発的な防災活動の推進に努めるものとする。この場合、必要に応じて、当該地区における自発的な防災活動に関する計画を作成し、これを地区防災計画の素案として市町村防災会議に提案するなど、当該地区の市町村と連携して防災活動を行うこととする。

○ 避難誘導（第5節4項（1））

・ 市町村は、避難路、指定緊急避難場所及び指定避難所をあらかじめ指定し、日頃から住民等への周知徹底に努めるものとする。

・ 市町村は、発災時の避難誘導に係る計画をあらかじめ作成するものとする。また、防災訓練の実施や防災マップの作成・配布等により、その内容の住民等に対する周知徹底を図るための措置を講じるものとする。なお、防災マップの作成に当たっては住民も参加する等の工夫をすることにより、災害からの避難に対する住民等の理解の促進をはかるよう努めるものとする。

○ 指定緊急避難場所（第5節4項（2））

・ 指定緊急避難場所については、市町村は、木造住宅密集地域外等の大規模な火災の発生が想定されない安全区域内に立地する施設等であって、災害発生時に迅速に避難場所の開設を行うことが可能な管理体制等を有するものを指定する。指定緊急避難場所となる都市公園等のオープンスペースについては、必要に応じ、大規模火災の輻射熱に対して安全な空間とすることに努めるものとする。

◎ 災害応急対策（第2章）

○ 消火活動（第2節3項）

・ 発災後初期段階においては、住民及び自主防災組織等は、自発的に初期消火活動を行うとともに、消防機関に協力するよう努めるものとする。

・ 被災市町村は、速やかに管轄区域内の火災の全体状況を把握するとともに、迅速に重点的な部隊の配置を行うものとする。特に、大規模な災害の場合は、最重要防御地域等の優先順位を定め迅速に対応するものとする。

・ 消防機関等は、速やかに火災の状況を把握するとともに、迅速に消火活動を行うものとする。

○ 避難誘導の実施（第4節1項）

・ 市町村は、発災時には、人命の安全を第一に地域住民等の避難誘導を行うものとする。

・ 市町村は、避難誘導に当たっては、避難場所及び避難路や避難先、災害危険箇所等（浸水区域、土砂災害危険箇所等の存在、雪崩危険箇所等）の所在、災害の概要その他の避難に資する情報の提供に努めるものとする。

東京都地域防災計画、東京消防庁警防規程事務処理要綱等において、住民等の初期消火や飛び火警戒について下記のとおり規定。

東京都地域防災計画（震災編）（抜粋）

◎ 都民と地域の防災力向上（第2章）

2 地域による応急対策の実施

○ 市民消火隊等による活動

火災が発生した場合は、防災市民組織が協力して、スタンドパイプやD級可搬ポンプを活用した初期消火を実施する。

なお、地域で行う初期消火活動は、火災の拡大防止を主眼を行い、資機材の能力や市街地の特性を勘案して行う。消防団員や消防隊が到着後は、その指示に従う。

3 消防団による応急対策の実施

○ 発災と同時に付近の住民に対して出火防止と初期消火の呼びかけを行う。

○ 災害の初期対応を行うとともに、消防活動上必要な情報や被災状況の情報収集を行い、携帯無線機等を活用し、消防団本部等に伝達する。

○ 同時多発火災の拡大防止を図るため、消防署隊との連携を一層強化し、分団受持区域内の建物等の消火活動及び避難道路防護活動を消防団独自に、又は消防署隊と連携して行う。

○ 避難勧告、指示等が出された場合は、これを地域住民に伝達すると同時に、関係機関と連絡をとりながら、地域住民の避難誘導、避難者の安全確保及び避難場所の防護活動を行う。

東京消防庁警防規程事務処理要綱 別表5 消防活動基準（第5関係）（抜粋）

◎ 飛火火災警戒実施要領

5 付近住民に対する現場広報要領

飛火警戒隊及び風下等の火粉の落下が認められる区域に部署し、当該火災の消防活動に従事している隊は、付近住民に対して車載拡声器、トランジスターメガホン等を活用し、飛火による火災の防止に関する広報を次により実施する。

(1) 窓及びドア等の開口部は閉め、屋内に火粉が飛び込まないようにする。

(2) 三角バケツ又は水バケツ等を活用しやすい場所に準備しておく。

(3) 建物内外を随時見まわって、発煙箇所等の発見に努める。

(4) 火粉が洗濯物、特にふとん等に付着していないか良く確認させ、屋外にある干物は速やかに屋内に取り込ませる。

(5) 火粉が激しく落下している屋根や家の周囲等には、事前に散水する等の予防措置をとる。

(6) 火災を発見したら、直ちに初期消火に当たるとともに、付近にいる消防隊員又は119番へ通報する。

6 消防団・自衛消防隊等との連携は次による。

(1) 指揮本部長は、消防団に対して飛火警戒隊長と協力し、現場広報等飛火警戒に当たるよう要請する。

ア 飛火警戒隊長は、消防団の警戒区域及び警戒方法を具体的に示すものとする。

イ 警戒拠点と消防団との連絡手段の確保に努めること。また、状況により消防隊員とともに効果的に実施する。

(3) 状況により、市民消火隊又は市民防災組織の責任者に指示して飛火の警戒を要請する。この場合、警戒の実施場所や要領等を具体的に指導する。

東京消防庁震災警防規程事務処理要綱（抜粋）

◎ 震災消防活動（第6節）

(6) 署隊等による部隊運用時の現場活動

ウ 現場活動の留意事項

(オ) 消防団、支援ボランティア、自衛消防隊、防災市民組織等に積極的な協力を求め、震災消防活動の支援、飛火の警戒及び消火に当たらせる。

(11) 飛火対応活動

現場最高指揮者は、火災の状況、風向及び風速により、飛火火災が発生するおそれがあると判断した場合は、車載拡声器、消防団員の巡回等により、支援ボランティア、自衛消防隊、防災市民組織等に対し飛火の警戒と即時鎮圧を指示し、実施させる。

(12) 連携活動

ア 消防団、支援ボランティア等との連携

消防隊は、消防団、支援ボランティア、自衛消防隊、防災市民組織等との連携を積極的に図り活動する。

◎ 広報活動（第10節）

○ 広報内容

(1) 初災初期においては、都民に対する出火防止、初期消火の指導及び呼びかけを行うとともに、危機感、流言、不合理行動から来る混乱の回避をはかる。

3 糸魚川市、消防本部の対応 ①

住民への情報伝達など住民避難について、糸魚川市、同消防本部では次のとおり対応
(第1回検討会資料11、18に追記)

① 情報伝達

- 糸魚川市消防本部では、119番入電により火災を覚知した場合、その規模に関わらず、住民等に対して防災行政無線等で火災の発生の事実と警戒を呼びかけることとしていた。
- 今回の火災では、覚知直後の10時30分ごろに防災行政無線や登録制メール(安心メール)で火災発生を周知・伝達した。また、出動した現場指揮隊員が火災現場付近住民に対して、指揮隊車の外部スピーカーや拡声器(ハンディメガホン)により避難を呼びかけた。

※当日の伝達内容

《防災行政無線(10時29分)》

「糸魚川地域大町1丁目広小路通り付近で建物火災が発生しました。消防団は第1出動してください」

《市安心メール広報(10時34分)》

火災区分：一般建物

発生時刻：12月22日10時28分頃

発生場所：糸魚川市大町1丁目

次のアドレスをクリックすると付近図が表示されます。

(※表示にはパケット代等の通信料がかかります。)

<http://map.navitime.jp/?datum=1&lon=+137.51.44.37&lat=+037.02.26.61>

消防団は第1次出動してください。

6

3 糸魚川市、消防本部の対応 ②

② 避難勧告等

- 1 2時22分 飛び火による延焼拡大の恐れがあると判断したことから、避難勧告を発令
対象区域は本町、大町2丁目(273世帯586人)
同様の内容を防災行政無線で4回、安心メールで2回発信
- 1 6時30分 避難勧告の対象区域を拡大し、大町1丁目(90世帯158人)にも発令
同様の内容を防災行政無線で3回、安心メールで3回発信

※今回の避難勧告発令対象地域における災害情報伝達手段の配備状況

ア 防災行政無線

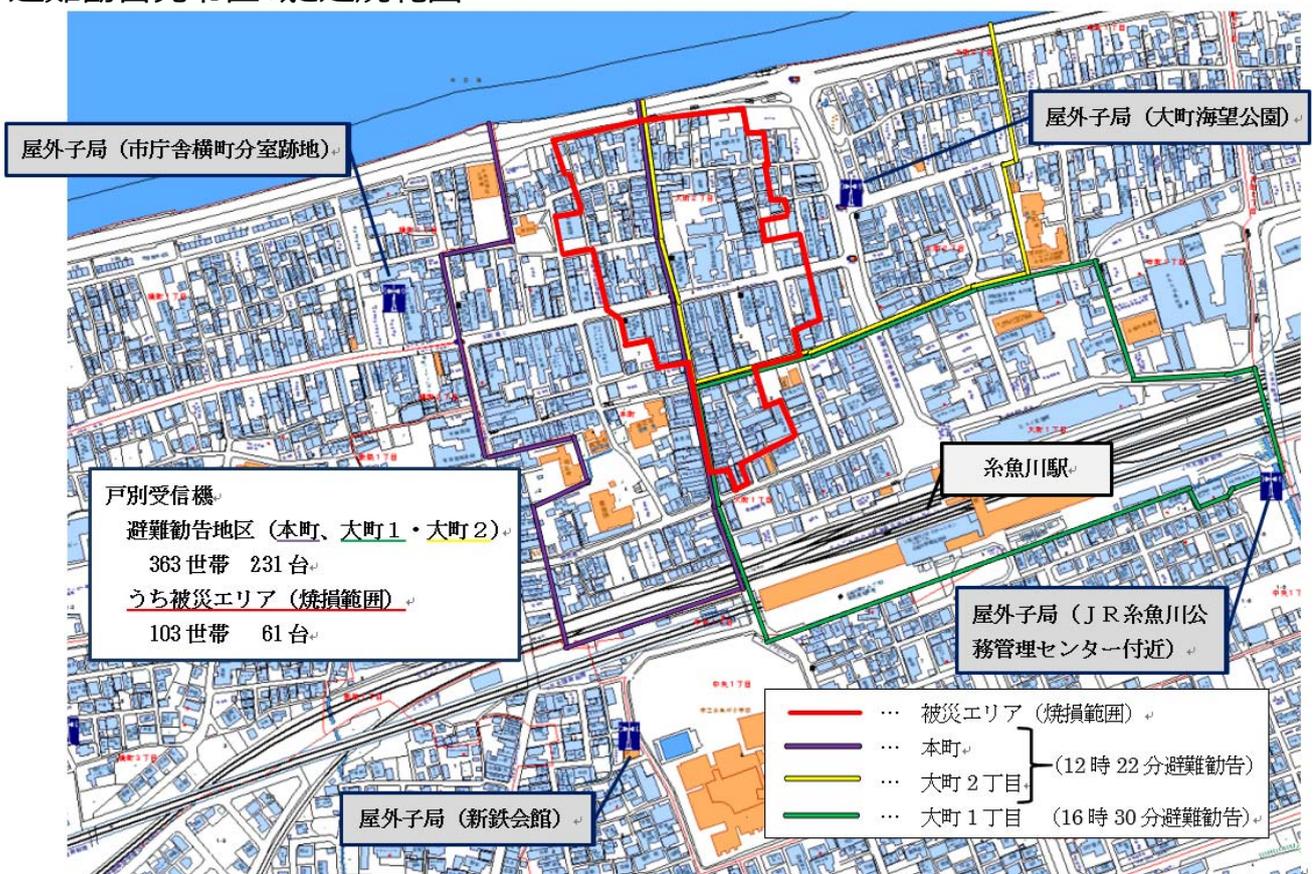
・屋外子局 4箇所

・戸別受信機 363世帯中231台(約64%)

イ 登録制メール(安心メール)

7

避難勧告発令区域と延焼範囲



※海から糸魚川駅まで直線距離約300m

(第1回検討会資料10を元に作成)

③ 避難誘導

- 今回の火災では、消防隊のほか警察、自衛隊が避難の呼びかけ、誘導を実施した。また、避難勧告等の情報については消防の現場本部から付近にいた警察等関係機関に伝達した。
 消防 ⇒ 消防の現場指揮隊員が火災現場付近住民に対して、指揮隊車の外部スピーカーや拡声器(ハンディメガホン)により避難を呼びかけた。

※当日の呼びかけ内容

ただいま建物火災が発生し、消防隊が活動しております。現場付近は大変危険ですので避難し、近づかないようお願いします。なお、逃げ遅れ等の情報がありましたら現場指揮本部までお知らせください

警察 ⇒ 住宅を回り避難の呼びかけ・誘導を実施した。

自衛隊 ⇒ 被災エリアを6ブロックに分けて安否確認を実施した。

このほか、消防団、自主防災組織、区長(自治会長)や糸魚川市職員が避難の呼びかけを実施した(住民アンケート等より)。

- 糸魚川市民会館を避難所とした後、既に延焼エリアに隣接する糸魚川地区公民館に避難していた住民に対しては、糸魚川市が12時30分にマイクロバスで糸魚川市民会館に移動するように要請した。

④ 平時の取組

- 糸魚川市では、住民に対する地域の災害リスクの周知や災害時に住民がとるべき避難行動についての取組として、全市一斉防災訓練、地区防災訓練、出前講座、防災リーダー研修等を実施していた。
- 地区防災訓練の際の座学や出前講座において、消防職団員による、火災予防に関する講義のほか、消火器を用いた初期消火の実践指導を実施していた。

4 住民アンケート調査

糸魚川市、消防本部による情報伝達等を住民がどう受け止めたかについて、下記のとおり住民アンケート、聞き取り調査を実施

住民アンケート調査概要

① 「糸魚川大火避難行動等調査」(東京大学大学院 廣井准教授)

- 調査対象
避難勧告発令対象地域の全世帯(対象363世帯)、139件の回答
- 調査方法
被災住民：書面調査(調査票の発送)
被災していない住民：訪問調査
- 調査結果
資料2「糸魚川駅北大火避難行動調査」参照

② 「糸魚川市の大規模火災に関する調査」(東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター長 田中教授、関谷特任准教授、消防庁、糸魚川市)

- 調査対象
避難勧告発令対象地域の住民
- 調査方法
書面調査
- 調査結果
現在、調査中

10

5 糸魚川大火避難行動等調査(速報) 概括 ①

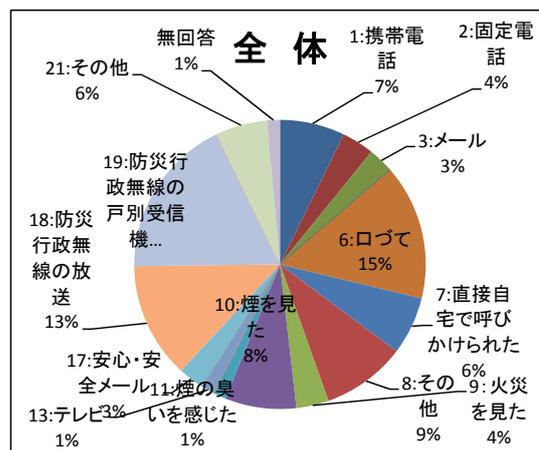
火災をはじめて知ったきっかけ

- ・ 防災行政無線(屋外子局、戸別受信機) 31%
- ・ 口づて、直接自宅で呼びかけられた 21%
- ・ 煙、火災を見た 12%

⇒ 戸別受信機も含めた防災行政無線が伝達・周知に大きな役割

⇒ 口づて・呼びかけについては多くが家族、知人によるものであった

N = 139



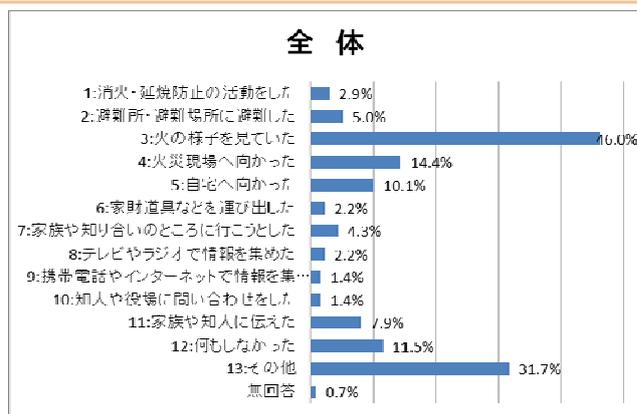
火災を知った直後の行動

- ・ 火の様子を見ていた 46%
- ・ 火災の現場へ向かった 14.4%
- ・ 避難所・避難場所に避難した 5.5%
- ・ 消火・延焼防止の活動をした 2.9%

⇒ 早期に火災を覚知しており、延焼が進んでいない段階における行動と考えられる

N = 139

(複数回答)



11

5 糸魚川大火避難行動等調査（速報） 概括 ②

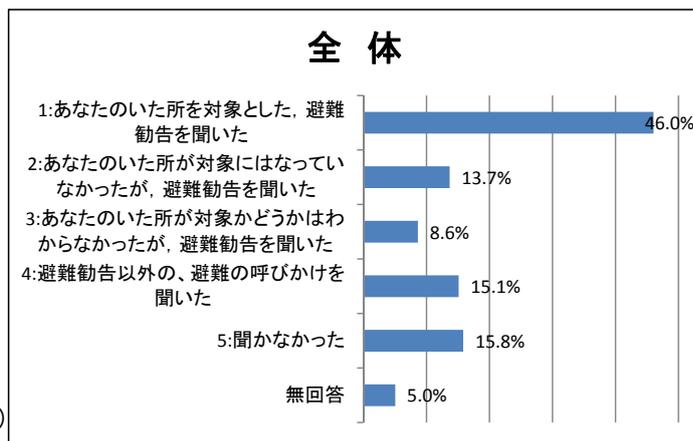
避難に関する情報を聞いたか

- 避難勧告を聞いた 68.3%
(回答1～3合計 110人)

⇒ 12時22分にはじめて避難勧告が発令されたが、約7割の住民が避難に関する情報が出されていることを認識していた

⇒ 避難に関する情報は消防・消防団、警察、自主防災組織などの近隣の人、市役所からの呼びかけによる伝達が多かった

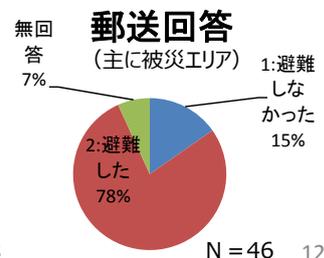
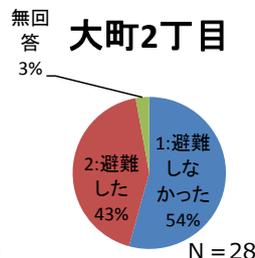
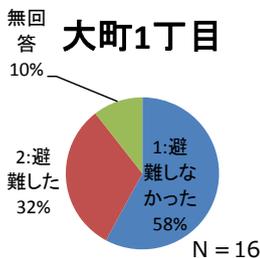
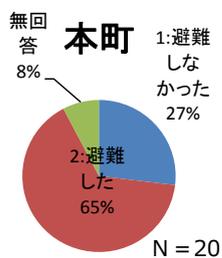
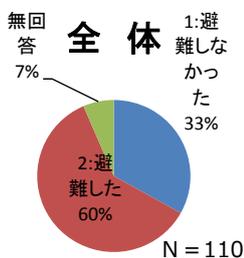
N = 139
(複数回答)



火災から離れた場所に避難したか

- 避難勧告発令地域全体では避難した人 60%

⇒ 被災エリア（焼損範囲）では高い避難率



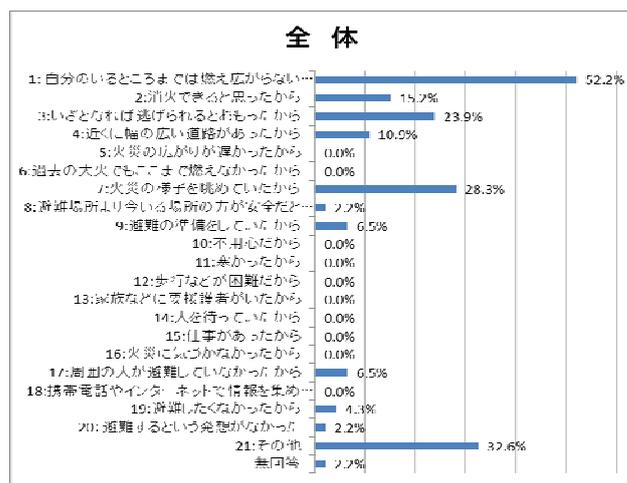
5 糸魚川大火避難行動等調査（速報） 概括 ③

避難しなかった理由

- 自分のいるところまでは燃え広がらないと思った 52.2%
- 火災の様子を眺めていた 28.3%
- いざとなれば逃げられると思った 23.9%

⇒ 延焼エリアから離れたところの住民は、自分が避難しななければならないような状況であるかを見極めていたと考えられる

N = 139



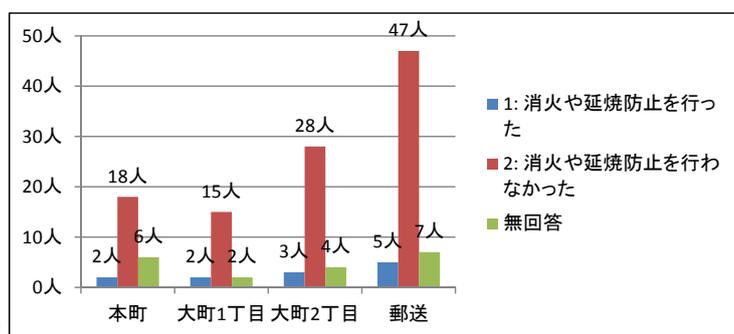
消火・延焼防止活動をしたか

- 消火・延焼防止活動を行った 12人 (8.6%)

⇒ 具体的な活動（複数回答）

- 散水栓（住宅用ホース）を使った 7人
- 屋根に水をかけた 6人
- シャッターを閉めた 3人
- 水バケツを使った 2人

N = 139



◎ 火災の概要

- ・ 昭和51年10月29日17時40分頃、山形県酒田市において映画館から出火
- ・ 雨交じりの強風の中鎮火までの約11時間のあいだに1,774棟が焼損
- ・ 住民の死者なし (消防長1名が殉職)
- ・ 19時58分避難命令発令。21時30分対象区域を拡大。2,202人が避難

○ 住民の情報の収集方法等

- ・ 住民の情報収集は、テレビ、ラジオ、消防車のサイレン、電話による通報、野次馬の声、人づて等により行われた。
- ・ 火災の発生を知った人の次の行動は、「外に出てみる。窓からのぞく。テレビを見たりして火災の様子をうかがう」ことが多いようだった。
- ・ 住民は消防力の実情を知らないため、そのうちに消防が消火してくれるだろうと判断して避難の準備を怠った人がかなりいた。

○ 避難行動等

- ・ 延焼中の避難先としては、災害対策本部の指定した避難場所の他に親戚または知人宅、会社の建物等があった。
- ・ 一般に、女子、子供、老人は早めに避難しているが、成人の男子は遅くまで残って家財の搬出をしたり、飛火警戒をしており、自分の家に愛着があるために燃え出した後でもできるかぎり近くで眺めている人が多かった。
- ・ 対策本部では、市民会館、市役所ロビー、中央公民館、港南小学校、酒田商高を避難場所に指定し、警察等の協力を得て避難誘導につとめた。
- ・ 酒田商高は、当初は避難場所に指定されていなかったが、住民が安全であると判断してどんどん避難してくるので避難場所として追加指定した。しかし、風向が徐々に変わって危険性が高まったので、その避難者を港南小学校の方に誘導した。

○ 対策本部の行動

- ・ 被害の全容が掴めず、適確な避難命令が出せなかった。
- ・ 警察の交通規制が効果的に行われた。