

□津波避難計画の策定促進について

— 消防庁「津波避難対策推進マニュアル検討会報告書」より

消防庁国民保護・防災部防災課

震災対策専門官 中 道 一 義

1 はじめに

平成23年3月11日に発生した三陸沖を震源とする海溝型地震とそれに伴う巨大な津波により引き起こされた東日本大震災は、死者、行方不明者あわせて約2万人という甚大な被害をもたらしました。四方を海で囲まれ、海洋プレートと大陸プレートの境界に位置する日本は、これまでも幾多の津波災害を経験しており、今後も、巨大地震等に起因する津波災害の発生が懸念されています。

津波から人々の命を守るためには、海岸保全施設等のハード面の対策に加えて、ソフト面の対策を充実することが不可欠です。特に、ソフト面の対策では、海岸線等（津波の遡上が予想される河川等を含む。）を有する全ての市町村において、津波避難対象地域、緊急避難場所・避難路の指定、情報伝達等について定めた津波避難計画の策定を促進する必要があります。また、それぞれの地域において、住民等が参画し、地域ごと（例えば、自主防災組織、町内会等）の津波避難計画を策定することも重要です。

そこで本稿では、平成25年3月に消防庁が公表した「津波避難対策推進マニュアル検討会報告書」*（以下、「本報告書」といいます。）の内容について、「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」を中心にご紹介します。

2 本報告書の概要等について

消防庁では、東日本大震災を踏まえ、今後発生が懸念される巨大地震等に起因する津波災害に対する地方公共団体の取組を推進するため、平成24年6月から「津波避難対策推進マニュアル検討会」（座長：室崎益輝関西学院大学総合政策学部教授（当時））を開催しました。検討会では、「津波対策推進マニュアル検討報告書」（平成14年3月）で示された内容について、①東日本大震災の教訓や知見、東日本大震災を踏まえた法制度の見直し等を「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（次章参照）、②徳島県海陽町と愛知県弥富市で津波避難についてのワークショップや津波避難訓練を実施し、その内容を「地域ごとの津波避難計画策定マニュアル」に反映させること（第4章参照）を中心に検討を行いました。

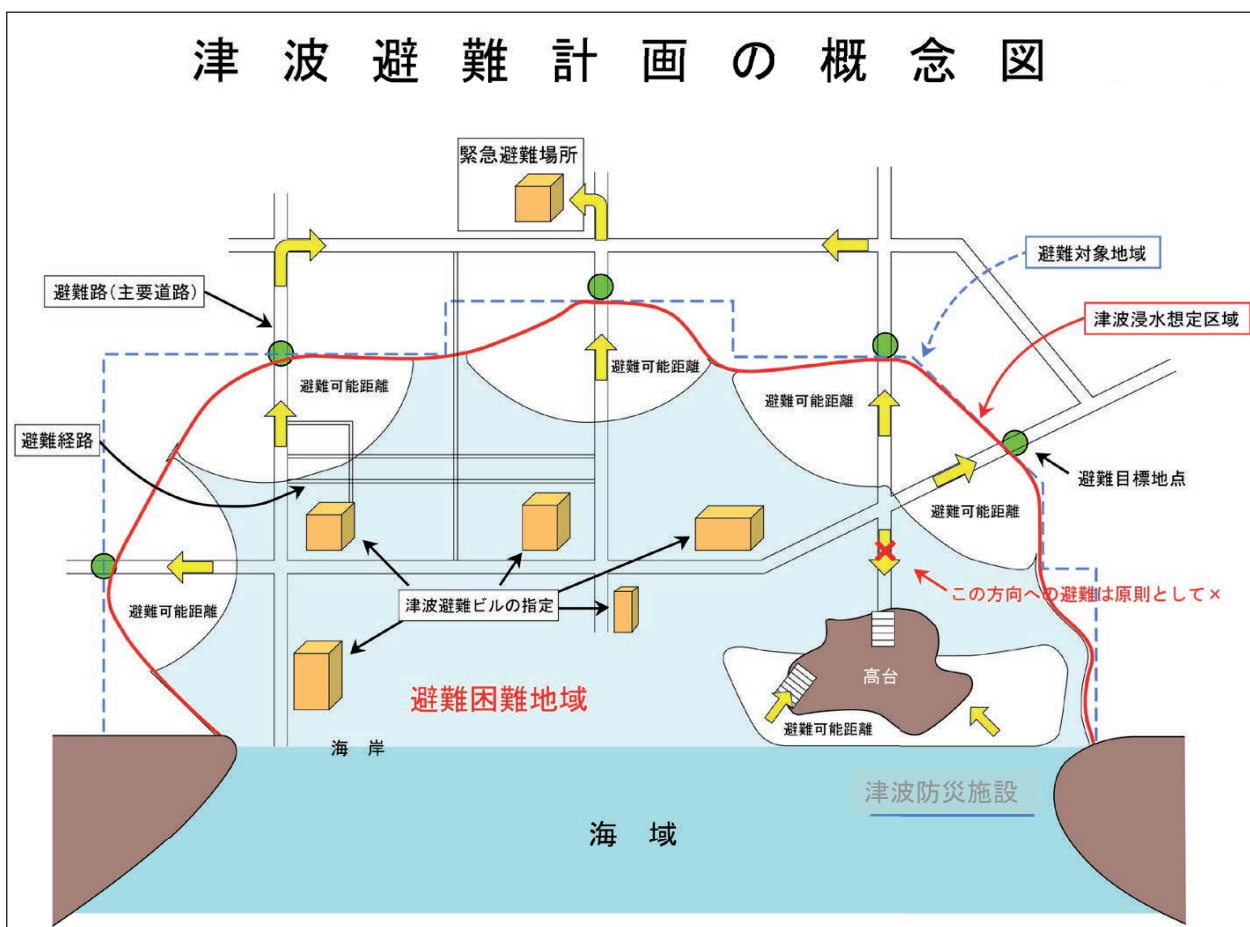
これらの検討結果のほか、地方公共団体の防災担当者等にとって参考となる資料や事例などをとりまとめたものが本報告書です。

本報告書は、津波避難計画の策定及びその計画に基づく訓練の実施にあたり果たすべき役割として、①都道府県は、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の策定及び避難訓練の実施への支援、津波浸水想定の設定及び公表、②市町村は、市町村全体の津波避難計画の策定及び避難訓練の実施、住民参画による地域ごとの津波避難計画の策定の支援、

3 市町村における津波避難計画策定指針について

主に次の点が変更されています。

- 津波避難計画の概念図



– 32 –

資料2 津波避難計画において定める必要がある事項

1 津波浸水想定区域図	①最大クラスの津波の設定 ②計算条件の設定 ③津波浸水シミュレーションの実施 ④津波浸水想定の設定 ⑤津波到達予想時間の想定
2 避難対象地域	1 津波浸水想定区域図に基づき避難対象地域を指定
3 避難困難地域	予想される津波の到達時間までに避難が困難な地域の抽出
4 緊急避難場所、避難路等	緊急避難場所、避難路等の指定・設定
5 初動体制	職員の参集基準、参集連絡手段等の明確化
6 避難誘導等に従事する者の安全確保	退避ルールの確立、情報伝達手段の整備
7 津波情報の収集、伝達	大津波警報・津波警報、津波注意報、津波情報の収集伝達手段・体制等
8 避難指示、勧告の発令	避難指示、勧告の発令の基準、手順、手段等
9 津波対策の教育、啓発	津波避難計画・ハザードマップ等の周知、津波の知識の教育・啓発の方法等
10 避難訓練	避難訓練の実施体制、内容等
11 その他の留意点	観光客、海水浴客、釣り客等の避難対策、災害時要援護者の避難対策

等を設定することについて記述するとともに、避難可能距離等は、避難訓練により確認・検証し、見直すことが重要であると指摘しています。

⑤東日本大震災では、消防職員、消防団員、市町村職員、民生委員などの避難誘導等に従事された方々が犠牲になったことを踏まえ、避難誘導等に従事する者の安全確保について留意すべきことを明記しています。

⑥自らの命は自らが守るという観点に立って、強い揺れや弱くても長い揺れがあった場合にはできうる限り迅速に高い場所への避難を開始し、率先して避難行動をとることなど、住民等に対する津波防災に関する教育、啓発の重要性を強調しています。

⑦津波避難訓練の実施にあたっては、地域ぐるみの実施体制の確立を図り、住民のみならず、観光客、釣り客、海水浴客、漁業・港湾関係者、海岸等工事関係者等の幅広い参加を促すととも

に、実践的な津波避難訓練を少なくとも毎年1回以上実施し、その成果や反省点を津波避難計画等に反映させることが重要であると指摘しています。

4 地域ごとの津波避難計画策定マニュアルについて

(1) ワークショップによる地域ごとの津波避難計画の策定

本報告書は、住民等が津波から安全に避難できるための計画を策定するには、その地域の情報に詳しい地域住民自身が計画づくりに参画する必要があることから、住民参加のワークショップ形式を用いて地域ごとの津波避難計画を策定する手法について参考となる「地域ごとの津波避難計画策定マニュアル」を示しています。また、本報告書は、住民が津波避難計画づくりを通して学んだことをそれぞれの地域に持ち帰り、地域の自主防災

リーダーとして自らの地域の防災力を向上させることも、この計画づくりの目的の一つであり、過去の津波災害により大きな被害を受けた地域では、過去の災害から学んだことを後世に伝えることも大切となると指摘しています。

(2) ワークショップのメンバー・役割

本報告書は、ワークショップのメンバーについて、地域住民、市町村防災担当職員、消防職員、消防団員を中心に構成し、地域住民等の代表の選出にあたっては、住民のみならず地域の学校、民間企業、港湾・漁業関係者、ボランティア等の参加も得られるように幅広いメンバーを募り、必要に応じて都道府県の防災担当職員や学識経験者等にもメンバーに入ってもらふ必要があるとしています。

また、ワークショップにおける主な役割として、①住民等は、ワークショップを開催して地域ごとの津波避難計画を策定し、その計画を地域住民等へ周知すること、②市町村は、住民等に対して、ワークショップ開催を促すとともに、ワークショップの運営に参画すること、③都道府県は、ワークショップの運営を支援することなどをあげています。

(3) ワークショップにおける検討事項

津波避難のあり方は、地域の状況によって異なります。本報告書は、ワークショップにおける検討事項として、①津波災害、自分が住んでいる地域の危険性等について理解を深めること、②津波からいかに避難するかについて考えること、③避難先や避難経路等について、避難訓練で検証すること、④ワークショップで学んだことを今後の津波避難対策にどのように活かしていくかについて考えることをあげています。

(4) ワークショップ終了後の留意事項

本報告書は、ワークショップの終了は地域の津波避難対策への出発点とも言えとし、ワークショップ終了後の留意事項として、①ワークショップ参加者が中心となり、地域住民に津波避

難計画を周知させ、地域住民全てが津波避難を考えること、②住民と行政が協働して津波避難対策を進めていくこと、③津波避難訓練の実施等を通じて、また、中長期的には津波防災施設の整備、土地利用の変化等を踏まえながら、津波避難計画を見直すこと、④ワークショップによる地域ごとの津波避難計画は一つの成果であるが、それで完了するのではなく、津波避難訓練の実施など継続的な取組が必要であることをあげています。

(5) 実施例の紹介

本報告書では、徳島県海陽町と愛知県弥富市において実施したワークショップや津波避難訓練について紹介しています（資料3、資料4、資料5参照）。



資料3 ワークショップの様子



資料4 津波避難訓練の様子

ワークショップ等の実施例

【第1回】海陽町：平成24年9月25日(火)、弥富市：平成24年10月5日(金)	
テ ー マ	ワークショップの趣旨・作業確認、津波対策の現状把握
内 容	ワークショップ開催の趣旨及び今後の作業内容の確認／県や市町などの津波対策の取組の把握／意見交換
【第2回】海陽町：平成25年1月14日(月)、弥富市：平成24年12月7日(金)	
テ ー マ	津波避難の重要性の理解、避難先や避難経路の確認
内 容	津波避難についての講義／海陽町又は弥富市における津波の危険性（浸水域、浸水高、津波到達時間等）及び現状における津波対策の把握／自分のまちの避難先、避難経路、危険箇所等について、まちを歩いて確認（タウンウォッチングの実施）
【第3回】海陽町：平成25年1月26日(土)、弥富市：平成24年12月22日(土)	
テ ー マ	津波避難計画地図の作成と避難行動の検討
内 容	東日本大震災の体験談を聞く／避難先、避難経路等を地図に記入（津波避難計画地図の作成）／津波の際の避難行動を検討
【第4回】海陽町：平成25年2月3日(日)、弥富市：平成25年1月19日(土)	
テ ー マ	津波避難訓練の実施、今後の津波対策の検討
内 容	津波避難訓練を実施／訓練終了後、避難経路や避難行動等を再度検討／今後の津波対策を検討

資料5 ワークショップ等の実施例

5 おわりに

消防庁では、平成25年度においては、津波避難の専門家等を市町村に派遣するなどにより、引き続き市町村における津波避難計画の策定を支援しています。

本稿が、津波避難計画の策定等の一助となれば幸いです。

＊「津波避難対策推進マニュアル検討会報告書」

http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/tsunami_hinan/index.html

本報告書の内容に沿った津波避難に係る啓発映像

http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/tsunami_hinan_movie/index.html