資 料 3-3

テーマ４
避難先はどうするのか！

～住民の皆さんが**自分がとるべき最も安全な行動は何なのかを理解**し、**「命を守る行動につなげる」**ために～

令和2年2月18日
福知山市市民総務部危機管理室

避難先はどうするのか

現　状

○避難所への避難が必要な方が、ひとつの広域避難所に集中した場合は、**収容人数を超過**するおそれがある。
○市が開設する広域避難所や地域により開設される地区避難所、知人宅等への立退き避難、自宅の２階などへの屋内安全確保など避難方法は様々あるが、**「避難」ということについての正しい考え方が市民に周知できていない**。
○市は、災害協定により事業者の駐車場を車両避難場所として提供を受け、**車両による避難を方法のひとつとして周知**している。

1　避難先の確保、考え方

2　避難行動の住民への周知

1　避難先の確保、考え方

課　題

〇広域避難所の数、配置は適切か。検証と適正配置の議論が必要。
〇地区避難所は有効に機能しているのか。開設実態の把握と今後の運用についての検討が必要。
〇住民自らによる次善の避難場所の設定を促進し、避難しやすい環境を確保する。
〇命を守るための最低限の手段として、屋内安全確保の周知を図る。

1　広域避難所の適正配置に向けた取組

2　地区避難所の有効活用の促進に向けた取組

3　次善の避難場所（セカンドベスト）の設定に向けた取組

4　屋内安全確保による命を守るための最低限の取組

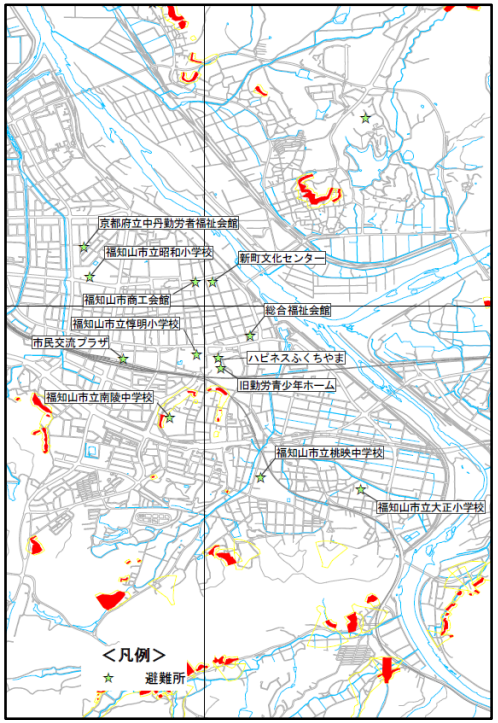
1　広域避難所の適正配置に向けた取組

本市では、「多くの避難者を収容できる」、「運営を効率的に行える」などの利点から、広域避難所を49か所指定している。
しかしながら、近年の気象環境の変化により激甚化、局地化している自然災害に対応するため、地域の災害リスクや避難所までの経路上のリスクなど、各避難所の現状を検証し、改めて広域避難所を位置づけていく必要がある。
エリアごとに避難環境等のサービスレベルに応じて避難者が選択できる避難所を確保する。

【検討会での主な意見】
〇1次広域避難所の収容人数について、本当に避難者全員を収容することができるのか。

対応の方向性と調整事項（案）

【市街地の広域避難所配置図】



広域避難所の適正な配置を検討するために、令和2年度末までに避難所周辺の災害リスクや活用実態等の検証を行う。
以後、検証結果を基に、継続して適正配置の協議を行う。

検証の方法
【検証の単位】 小学校区

【検証の内容】
・避難所周辺地区の災害リスク（大規模河川に隣接、周辺道路の冠水等）
・1次広域避難所の避難者の実態
・1次広域避難所の設備の実態
・2次広域避難所の必要性
・地区避難所の開設の有無と避難者の実態
・避難対象地域の人口と避難所収容可能人数
・避難所への避難経路
・車両での避難を想定した駐車スペース

２　地区避難所の有効活用の促進に向けた取組

近年の気象環境の変化により激甚化、局地化している自然災害において、周辺の状況の急激な悪化等により避難する時間や避難経路の安全が確保できない。
広域避難所よりも地区避難所の方が空調設備や畳の部屋など避難環境が良い。
上記の場合は、避難者はより身近な地区避難所を選択することも必要となる。
よって、地区避難所を有効に活用するため、地区避難所運営マニュアルを作成し、開設・運営のルールや市の関りなどを整理する。

【検討会での主な意見】
〇地区避難所運営に対する行政の支援（受信料の負担、インターネットプロバイダー費用負担など）は、検討ではなくて、ぜひ早急に取り組んでほしい。
〇あまり避難がされない地域では、自治会長の多くは、地区避難所をとりあえず開設するが、結局、毎回誰も来ないから、何のためにやってるんだろうかと悩まれている場合もある。
〇地区避難所の状況の把握ができていないなかで、実際、地域の方々が地区避難所に対してどういう風に思われてるか気になる。

対応の方向性と調整事項（案）

【令和2年度中】
・地区避難所の運営状況の聞取り、現状把握
・地区避難所運用マニュアルの作成
・地区避難所運営に係る支援制度の創設

【令和3年度以降】
・市内全域を対象として運用開始、広報による周知
・地区避難所運営マニュアルの実施・検証を行い、マニュアルの見直し
※以降、必要に応じてマニュアルの見直し

地区避難所の開設状況

平成30年7月豪雨時の地区避難所開設状況について自治会長を対象に電話調査

【地区避難所の開設状況と避難者数】

H30.7月豪雨時の避難所開設状況		
開設した	72	避難者数76人
開設していない	119	

【避難者の分布状況】

自治会の災害リスクの種別

浸水想定区域	2人
浸水、土砂	12人
土砂災害危険区域	62人
合計	76人

マイマップ・マイタイムラインの作成

作成済み	23人
未作成	53人

【開設していない避難所の聞取りからの理由】
①地区避難所が危険な箇所にある
⇒セカンドベストの検討

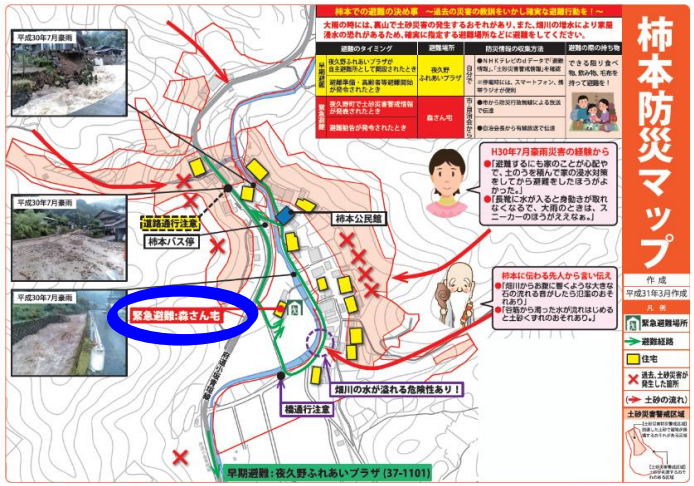
②住民の避難に対する意識
⇒マイマップ作成支援等のあらゆる機会を通じて啓発

地区避難所の有効活用で
①避難者の利便性の向上
②避難者の分散による収容人数確保

3　次善の避難場所（セカンドベスト）の設定に向けた取組

さらに、地区避難所へもたどり着けない状況や地区避難所が災害リスクにより利用できない状況等に対応するため、地区の中で比較的安全な次善の避難場所（セカンドベスト）の設定を推進する。

【マイマップにおけるセカンドベストの良事例】



過去に大きな災害を経験した経過から、地区内の安全な住宅をセカンドベストとして設定した。

【平成30年7月豪雨における土砂災害発生時の避難状況】

		被災時の状況
事例1	被害	裏山土石流、家屋一部損壊
	避難	前兆現象により消防隊に促され、近所のお宅に避難。人的被災を免れる。
事例2	被害	裏山がけ崩れ、離れ全壊
	避難	たまたま、母屋で昼食を食べており、難を逃れる。 ※離れ⇒レッドゾーン、母屋⇒イエローゾーン

※今いる場所よりも少しでも安全な場所へ立退き避難が必要となるような緊急を要する場合は、自宅の別棟や近隣の住宅などが次善の避難場所（セカンドベスト）として活用できる。

対応の方向性と調整事項（案）

マイマップ・マイタイムラインの作成支援等の機会を活用し、住民自らが災害リスクや避難のしやすさを考慮し、セカンドベストを設定できるように支援する。

４　屋内安全確保（垂直避難）による命を守るための最低限の取組

自宅が被災するおそれがあり、立退き避難を要する方は、安全に避難ができる早期の段階で避難を完了することが最も重要である。
しかし、何らかの事情により、立退き避難をするための時間的猶予がなくなったなどの理由から、自宅に留まらざるを得なくなった場合においても、命を守るための最低限の行動として、屋内安全確保（垂直避難）を行うことが必要である。

【平成30年7月豪雨における土砂災害発生時の避難状況】

		被災時の状況
事　例　1	被　害	裏山がけ崩れ、住宅への土砂流入、一部損壊
	避　難	雨がひどかったことから、1階の山とは反対側の部屋で就寝 住宅へ土砂が流入したが、就寝場所のぎりぎりで止まり無傷
事　例　2	被　害	裏山がけ崩れ、住宅への土砂流入、一部損壊
	避　難	家のことが心配で避難せず、1階の山とは反対側の部屋で就寝 住宅へ土砂が流入したが、就寝場所まで土砂が到達せず無傷

※やむを得ず、災害の発生するおそれがある住宅に残ってしまった場合でも、どの場所に居るかにより被害の程度が大きく左右されることもあり、今いる場所よりも少しでも安全な場所に身を寄せることが、命を守るための最低限の行動となる。

対応の方向性と調整事項（案）

早期の安全な場所への立退き避難を原則としたうえで、最終的な手段となる命を守る最低限の避難行動として屋内安全確保について周知する。

2　避難行動の住民への周知

課　題

〇「避難」とは何を意味するのか市民に理解してもらう必要がある。市が開設する広域避難所に行くことだけが避難ではなく、市民がその時々の状況で取れる行動を判断し、災害時に「難を逃れる」ことが避難であることを市民に周知することが必要ではないか。
〇国の「避難勧告等に関するガイドライン」による避難行動（安全確保行動）とは
①「指定緊急避難場所」への立退き避難（水平避難）
②「近隣の安全な場所」への立退き避難（水平避難）
③「屋内安全確保」（建物内のより安全な部屋等への移動）（垂直避難）
と示されている。
本市においても平成30年7月豪雨により市内各地で土砂災害が発生し、家屋損壊の被害が多発したが、地域の声掛けによる近隣の安全な場所への避難や、山から反対側の部屋へ移動し難を逃れたケースもあり、安全確保に向けた行動が実践された事例である。
〇浸水害、土砂災害など対象となる災害リスクに応じた適切な避難先の選定が必要である。
〇災害リスクのない人は、不要な外出を避け自宅のより安全な場所に避難すること、そのための備蓄を行っておくことも立派な避難ではないか。
〇車両避難の安全な運用とルールの徹底を図ることも必要ではないか。

1　避難行動の市民への周知の取組

2　車両避難の安全な運用とルールの徹底に向けた取組

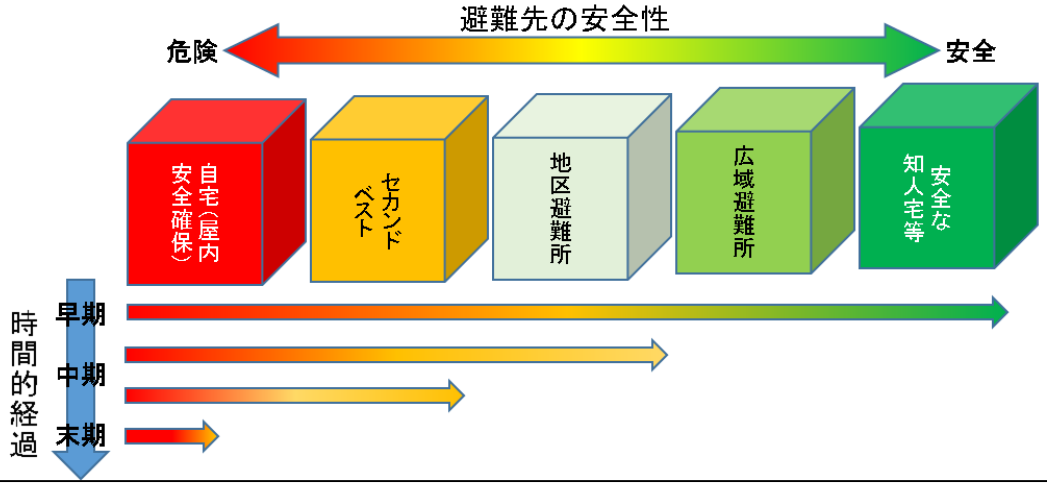
1　避難行動の市民への周知の取組

災害の発生する状況は、市域においても様々であり、その場にいる住民自身がその場の災害リスクや状況に応じた適切な避難行動を選択できることが重要である。
マイマップ・マイタイムラインへの位置づけを進め、常日頃から避難行動がイメージできる環境をつくる。

【ガイドラインに示される取るべき避難行動】

警戒レベル	住民が取るべき行動	住民に行動を促す情報 避難情報等
警戒レベル5	既に災害が発生している状況であり、命を守るための最善の行動をとる。	災害発生情報※1 ※1可能な範囲で発令
警戒レベル4	・指定緊急避難場所等への立退き避難を基本とする避難行動をとる。 ・災害が発生するおそれが極めて高い状況等となっており、緊急に避難する。	・避難勧告 ・避難指示（緊急）※2 ※2緊急的又は重ねて避難を促す場合に発令
警戒レベル3	高齢者等は立退き避難する。その他の者は立退き避難の準備 をし、自発的に避難する。	避難準備・高齢者等避難開始
警戒レベル2	避難に備え自らの避難行動を確認する。	洪水注意報 大雨注意報
警戒レベル1	災害への心構えを高める。	早期注意情報

【立退き避難が必要な住宅における避難行動のイメージ】



【ガイドラインに沿った具体的な避難行動】
〇自分のいる場所は、立退き避難が必要な場所なのか。避難の必要がなく外出する方がかえって危険なのかを判断
☆自宅が避難不要の条件である場合は、自宅に留まり、屋内安全確保を意識することで立派な避難
★避難所等への立退き避難が必要な場合
(1)早期段階における広域避難所や安全な知人宅等への避難
(2)急激な天候の悪化や逃げそびれにより、広域避難所等までたどり着けない場合の地区避難所への避難
(3)地区避難所の災害リスクにより、避難できない場合や地区避難所までたどり着けない場合の次善の避難場所（セカンドベスト）への避難
(4)地区避難所やセカンドベストまで避難する余裕がなく、自宅に留まらざるを得ない場合の命を守る必要最低限の行動となる屋内安全確保

1　避難行動の市民への周知の取組

自宅が災害リスクのない立地の場合は、悪天候時に外出することがかえって危険をまねくおそれがあることから、自宅に留まり、普段からそのための備蓄を行っておくことが、立派な避難のひとつである。

自宅が被災しなくても、長期間の停電、断水等で自宅で過ごすことができなくなることから、普段から様々な想定をし、必要に応じた備蓄をしておくことで、自宅で避難生活を行うことができる。

対応の方向性と調整事項（案）

〇マイマップ作成支援により、市民自身が考えて避難先を設定できるよう支援（令和5年度末完了）
〇その他、広報紙、防災講座、ホームページなど、あらゆる機会を通じて継続的に市民に啓発を行う。

2　車両避難の安全な運用とルールの徹底に向けた取組

令和元年台風19号での事例にもあるように車両で避難するリスクも大きい。車両で避難する場合は、早め早めの避難を行い、被害が発生し始めた段階では、車両での避難を避ける。

【台風19号による死者の被災場所】令和元年10月19日時点　朝日新聞社

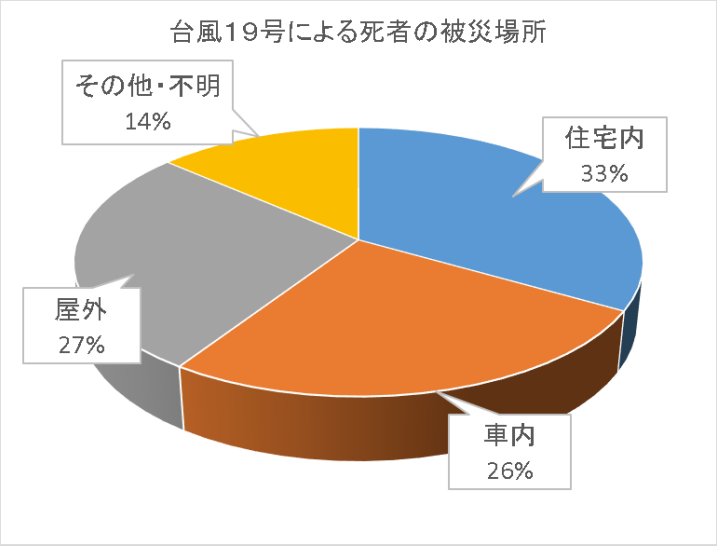
台風19号における車両避難の課題

車両避難のタイミングを誤ると死亡に繋がる事故となるケースもある。
安全な運用のためのルールづくりと周知徹底が必要

台風の死者 車内21人

12都県で計81人 住宅内は27人

被災場所	人数
住宅内	27人
車内	21人
屋外	22人
その他・不明	11人
合計	81人

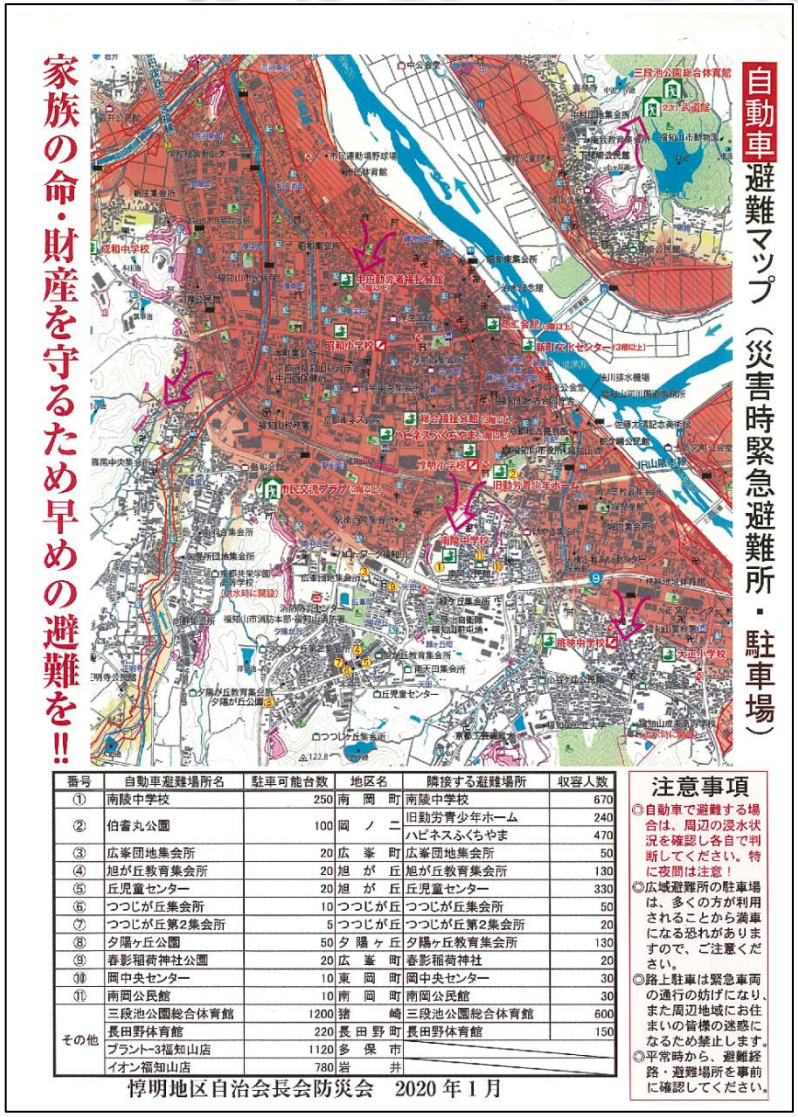


対応の方向性と調整事項（案）

令和2年度の出水期までに安全で有効な車両避難についてのチラシを作成し啓発

対応の方向性と調整事項（案）

惇明地区の地域事情を踏まえた取組事例



番号	自動車避難場所名	駐車可能台数	地区名	隣接する避難場所	収容人数
①	南陵中学校	250	南岡町	南陵中学校	670
②	伯耆丸公園	100	岡ノ二	旧勤労青少年ホーム	240
				ハピネスふくちやま	470
③	広峯団地集会所	20	広峯町	広峯団地集会所	50
④	旭が丘教育集会所	20	旭が丘	旭が丘教育集会所	130
⑤	丘児童センター	20	旭が丘	丘児童センター	330
⑥	つつじが丘集会所	10	つつじが丘	つつじが丘集会所	50
⑦	つつじが丘第2集会所	5	つつじが丘	つつじが丘第2集会所	20
⑧	夕陽ヶ丘公園	50	夕陽ヶ丘	夕陽ヶ丘教育集会所	130
⑨	春影稲荷神社公園	20	広峯町	春影稲荷神社	20
⑩	岡中央センター	10	東岡町	岡中央センター	30
⑪	南岡公民館	10	南岡町	南岡公民館	30
その他	三段池公園総合体育館	1200	猪崎	三段池公園総合体育館	600
	長田野体育館	220	長田野町	長田野体育館	150
	プラント3福知山店	1120	多保市		
	イオン福知山店	780	岩井		

現在、惇明地区自治会長会防災会において、自動車避難マップを作成されている。

〇広範囲に浸水が想定される市街地において、避難者が安心して車両を用いて避難できるよう、車両の駐車スペースと、その近隣の避難場所を掲載し、**早めの避難**を促す。

〇避難に際しては、周囲の状況をよく見て判断するように注意書きをし、安全な状況での避難を推奨している。

〇駐車スペースが確保できる場所を避難先として明示することで、路上駐車などをなくし、緊急車両等の通行を確保する。

テーマ４
避難先はどうするのか！

取り組むべき内容とスケジュール（案）

No.	内容	役割	スケジュール（案）	R2出水期への具体的対応
1	広域避難所の適正配置	行政・地域	R2年度中	
2	地区避難所の有効活用の促進	地域・市	R3年度出水期までに避難所運営マニュアルの作成・運用	
3	次善の避難場所（セカンドベスト）の設定	地域・市	R2年度～継続してマイマップ作成時に地域で選定	
4	屋内安全確保（垂直避難）による命を守るための最低限の取組	市民・市	R2年度～継続	
5	避難行動に対する市民への周知・啓発	市	R2年度～継続	出水期までに啓発
6	車両避難の適正な対応について周知・啓発	市	R2年度～継続	出水期までに啓発