

「緊急避難場所」と「避難所」について

1. 災害対策基本法の改正内容について

従来の災害対策基本法においては、切迫した災害の危険から逃れるための避難場所と、避難生活を送るための避難所が必ずしも明確に区別されておらず、東日本大震災では被害拡大の一因ともなった（平成 25 年 6 月 14 日付内閣府政策統括官（防災担当）消防庁次長、厚生労働省社会・援護局長通知「災害対策基本法等の一部を改正する法律について」と指摘されている。このため、平成 25 年 6 月に改正された災害対策基本法（以下、本節においては「法」という。）において、切迫した災害の危険から逃れるための緊急避難場所と、一定期間滞在し、避難者の生活環境を確保するための避難所が明確に区別された。

（1）指定緊急避難場所とは

指定緊急避難場所は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合にその危険から逃れるための避難場所として、洪水や津波など異常な現象の種類ごとに安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を市町村長が指定する（法第 49 条の 4）。

指定緊急避難場所のうち、津波に係るものについては、災害対策基本法施行令（以下、本節においては「令」という。）に定める基準として、以下の 2 つのいずれかを満たすこととされている（令第 20 条の 3）。

津波が発生した場合において安全な区域内にあること（例：高台など）。

津波が発生した場合において安全な区域外にある施設（例：津波避難ビル）については、以下の全てを満たすこと。

- ・津波により生ずる水圧等によって構造耐力上支障のある事態を生じない構造であること。
- ・想定される津波の水位以上の高さに避難スペースが配置され、かつ、当該スペースまでの避難上有効な階段等があること。
- ・地震に対する安全性に係る建築基準法等の規定に適合するものであること。

（2）指定避難所とは

指定避難所は、災害の危険性があり避難した住民等を災害の危険性がなくなるまでに必要な間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させるための施設として市町村長が指定する（法第 49 条の 7）。

指定避難所の政令による基準は、以下の全てを満たすこととなっている（令第 20 条の 6）。

- ・被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。
- ・速やかに、被災者等を受け入れ、または生活関連物資を配布することが可能なものであること。
- ・想定される災害の影響が比較的少ない場所にあること。
- ・車両などによる輸送が比較的容易な場所にあること。

なお、主として高齢者、障害者、乳幼児等の要配慮者を滞在させる福祉避難所等については、上記の他に、

- ・要配慮者の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
- ・災害時に要配慮者が相談し、支援を受けることができる体制が整備されること。
- ・災害時に主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。

が必要となる。

(3) 指定緊急避難場所と指定避難所の関係

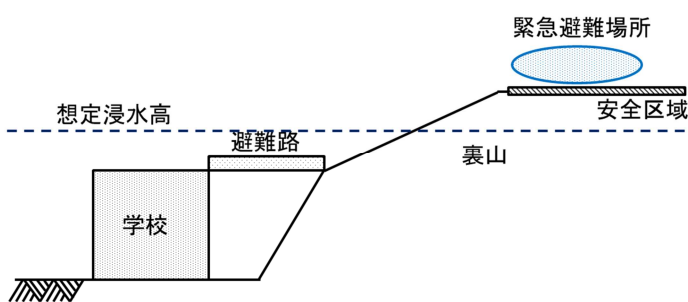
なお、指定緊急避難場所と指定避難所は、相互に兼ねることができるとされている（法第 49 条の 8）。

	指定緊急避難場所（法第 49 条の 4）	指定避難所（法第 49 条の 7）
考え方	災害が発生し、又は発生のおそれがある場合にその危険から逃れるための避難場所	災害の危険性があり避難した住民等や、災害により家に戻れなくなった住民等を滞在させるための施設
基準	（津波の場合） 以下のいずれかを満たすこと。 津波から安全な区域内にあること。 安全な区域外にある施設については、以下の全てを満たすこと。 ・被災者等を受け入れる適切な規模 ・津波により支障のある事態を生じない構造 ・耐震性がある ・想定される津波の水位以上の高さに避難スペースが配置され、そこまでの避難上有効な階段等がある	以下の全てを満たすこと。 ・被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模 ・速やかに、被災者等を受け入れ、または生活関連物資を配布できること ・想定される災害の影響が比較的少ない ・車両などによる輸送が比較的容易 （福祉避難所の場合） 上記に加え、 ・要配慮者の円滑な利用を確保するための措置が講じられている ・要配慮者が相談し、支援を受けることができる体制が整備される ・主として要配慮者を受け入れるための居室が可能な限り確保される
指定	災害種ごとに市町村長が指定	災害種を限らず市町村長が指定
備考	相互に兼ねることができる	

2. 学校施設における「緊急避難場所」と「避難所」の関係

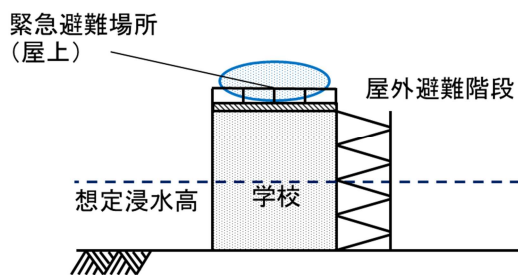
文部科学省では、平成 23 年 7 月に公表した「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言において、学校施設の津波対策として、各地域の状況に応じた対策例を示している。今回の災害対策基本法の改正による「緊急避難場所」と「避難所」の考え方をこれらの対策例に当てはめてみると、概ね次のように考えることができる。

市町村の防災部局担当者及び学校施設担当者にとっては、学校施設を指定緊急避難場所または指定避難所とする場合は、学校施設のどの部分を指定対象とするかを明確にした上で指定し、周知を図ることが重要である。

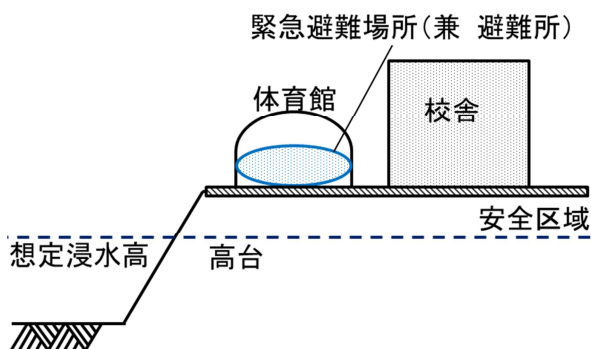


裏山の高台に避難することを想定した学校の場合

裏山の高台は緊急避難場所となり得る。



周辺に避難できる高台がなく校舎の屋上等に避難することを想定した場合
屋上は緊急避難場所となり得る。



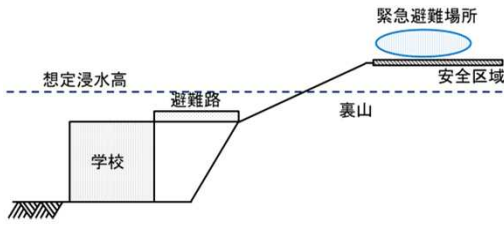
高台に学校施設が立地している場合
学校施設は緊急避難場所 兼 避難所となり得る。

災害対策基本法及び関係政省令の条文については、参考資料 を参照。

学校施設において津波や洪水の場合に想定される「指定緊急避難場所」と「指定避難所」について

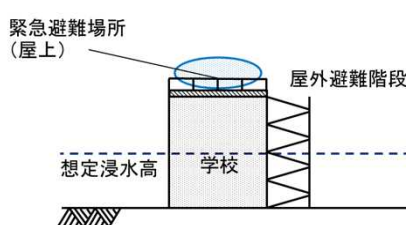
学校施設において津波や洪水の場合に想定される指定緊急避難場所と指定避難所

安全区域外にある学校施設において、安全区域である近隣の高台にある緊急避難場所へ避難する場合



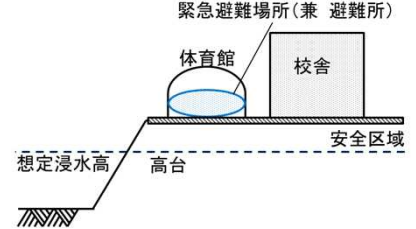
施行令第20条の3第2号
ただし書口に該当

安全区域外にある学校施設において、当該施設の上層階にある緊急避難場所へ避難する場合



施行令第20条の3第2号
ただし書口に該当

安全区域内にある学校施設において、緊急避難場所兼避難所となっている当該施設へ避難する場合



施行令第20条の3第2号
に該当

施行令: 災害対策基本法施行令をいう。

指定避難所規定

災害対策基本法(抜粋)

(指定避難所の指定)

第49条の7 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所(避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者(以下「居住者等」という。)を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民(以下「被災住民」という。)その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。)の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

災害対策基本法施行令(抜粋)

(指定避難所の基準)

第20条の6 法第49条の7第1項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 避難のための立退きを行った居住者等又は被災者(次号及び次条において「被災者等」という。)を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。
- 二 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するものであること。
- 三 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。
- 四 車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるものであること。
- 五 主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(以下この号において「要配慮者」という。)を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。

災害対策基本法施行規則(抜粋)

(令第20条の6の内閣府令で定める基準)
第1条の9 令第20条の6の内閣府令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(以下この条において「要配慮者」という。)の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
- 二 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。
- 三 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。

指定緊急避難場所規定

災害対策基本法(抜粋)

(指定緊急避難場所の指定)

第49条の4 市町村長は、防災施設の整備状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない。

災害対策基本法施行令(抜粋)

(指定緊急避難場所の基準)

第20条の3 法49条の4第1項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において居住者、滞在者その他の者(次号口及び第20条の6第1号において「居住者等」という。)に開放されることその他その管理の方法が内閣府令で定める基準に適合するものであること。
- 二 次条に規定する種類の異常な現象(地震を除く。)が発生した場合において人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがないと認められる土地の区域(第20条の5において「安全区域」という。)内にあるものであること。
ただし、次に掲げる基準に適合する施設については、この限りでない。
 - イ 当該異常な現象に対して安全な構造のものとして内閣府令で定める技術的基準に適合するものであること。
 - ロ 洪水、高潮、津波その他これらに類する異常な現象の種類で次条第7号の内閣府令で定めるもの(以下この口において「洪水等」という。)が発生し、又は発生するおそれがある場合に使用する施設にあっては、想定される洪水等の水位以上の高さに居住者等の受入れの用に供すべき屋上その他の部分(以下この口及び第20条の5において「居住者等受入用部分」という。)が配置され、かつ、当該居住者等受入用部分までの避難上有効な階段その他の経路があること
- 三 地震が発生し、又は発生するおそれがある場合に使用する施設又は場所にあっては、次に掲げる基準のいずれかに適合するものであること。
 - イ 当該施設が地震に対して安全な構造のものとして内閣府令で定める技術的基準に適合するものであること。
 - ロ 当該場所又はその周辺に地震が発生した場合において人の生命又は身体に危険を及ぼすおそれのある建築物、工作物その他の物がなく、

(政令で定める異常な現象の種類)

第20条の4 法49条の4第1項の政令で定める異常な現象の種類は、次に掲げるものとする。

- 一 洪水
- 二 崖崩れ、土石流及び地滑り
- 三 高潮
- 四 地震
- 五 津波
- 六 大規模な火事
- 七 前各号に掲げるもののほか、内閣府令で定める異常な現象の種類

災害対策基本法施行規則(抜粋)

(令第20条の3第1号の内閣府令で定める基準)

第1条の3 令第20条の3第1号の内閣府令で定める基準は、居住者、滞在者その他の者(第1条の8第2号において「居住者等」という。)の受入れの用に供すべき屋上その他の部分(安全区域(令第20条の3第2号に規定する安全区域をいう。)外にある同号口に規定する施設である指定緊急避難場所にあっては、当該部分及び当該部分までの避難上有効な階段その他の経路)について、物品の設置又は地震による落下、転倒若しくは移動その他の事由により避難上の支障を生じさせないものであることとする。

(令第20条の3第2号イの内閣府令で定める技術的基準)

第1条の4 令第20条の3第2号イの内閣府令で定める技術的基準は、当該異常な現象により生ずる水圧、波力、振動、衝撃その他の予想される事由により当該施設に作用する力によって損壊、転倒、滑動又は沈下その他構造耐力上支障のある事態を生じない構造のものであること(当該異常な現象が津波である場合であっては、次条に規定する技術的基準に適合するものであることを含む。)とする。

(令第20条の3第3号イの内閣府令で定める技術的基準)

第1条の5 令第20条の3第3号イの内閣府令で定める技術的基準は、地震に対する安全性に係る建築基準法(昭和25年法律第201号)並びにこれに基づく命令及び条例の規定に適合するものであることとする。

(令第20条の4の内閣府令で定める異常な現象の種類)

第1条の6 令第20条の4の内閣府令で定める異常な現象の種類は、一時的に大量の降雨が生じた場合において下水道その他の排水施設又は河川その他の公共の水域に当該雨水を排水できないことによる浸水及び火砕流、溶岩流、噴石その他噴火に伴い発生する火山現象とする。

(指定緊急避難場所と指定避難所との関係)

第49条の8 指定緊急避難場所と指定避難所とは、相互に兼ねることができる。