



平成28年度 防災セミナー

# 避難勧告等に関するガイドラインについて

～平成28年台風第10号災害を踏まえた改定概要について～



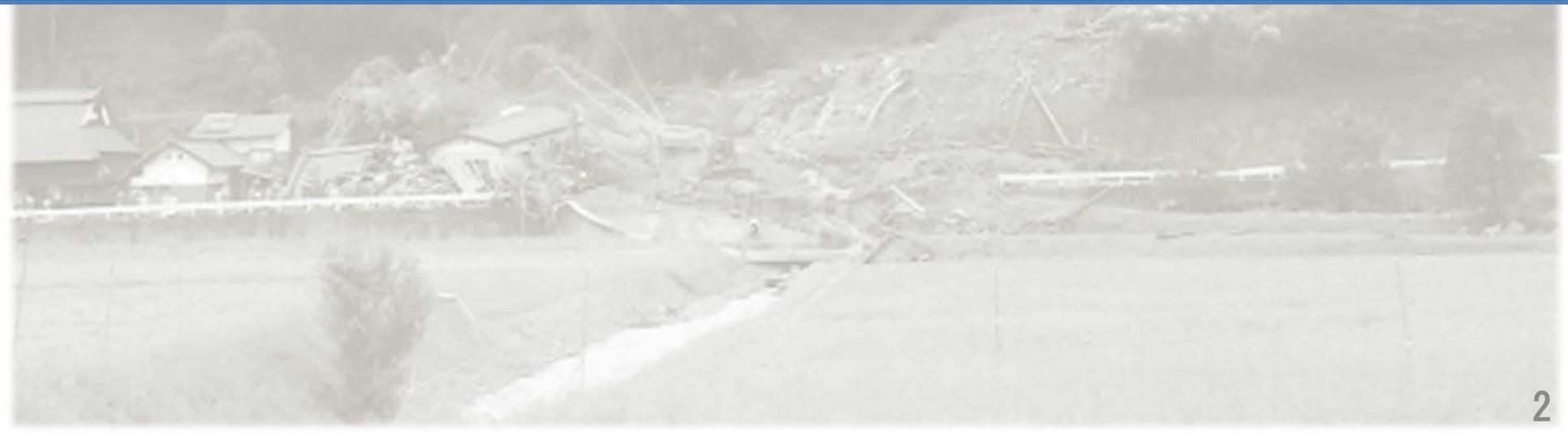
平成29年2月6日  
内閣府(防災担当)

# 内 容

1. はじめに(「避難準備情報」の名称変更について)
2. 避難勧告等に関する過去の検討経緯
3. 平成28年台風第10号による水害の概要
4. ガイドラインの改定ポイント
5. 現在、主に取り組んでいる課題



# 1. はじめに（「避難準備情報」の名称変更について）



## 「避難準備情報」の名称変更について(平成28年12月26日公表)

平成28年台風第10号による水害では、死者・行方不明者27人が発生する等、東北・北海道の各地で甚大な被害が発生した。とりわけ、岩手県岩泉町では、グループホームが被災し、入所者9名が全員亡くなる等、高齢者の被災が相次いだ。

「避難準備情報」の名称については、本水害では、高齢者施設において、適切な避難行動がとられなかったことを重く受けとめ、高齢者等が避難を開始する段階であるということを明確にするため、「避難準備情報」を「避難準備・高齢者等避難開始」に名称変更することとなった。

### 新たな名称

(変更前)

避難指示

避難勧告

避難準備情報



(変更後)

避難指示(緊急)

避難勧告

避難準備・高齢者等避難開始

▶ 避難勧告等に関するこれまでの検討経緯とともに、「避難勧告等に関するガイドライン」の改定内容について概説する。



## 2. 避難勧告等に関する過去の検討経緯



平成16年度

- 平成16年に台風10個が上陸し、多数の要配慮者が亡くなり、避難勧告等の発令躊躇等を踏まえ、ガイドラインを策定  
**避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン(平成16年度)**(以下、主な内容)
- 「避難準備情報」を規定(一般住民の避難準備と要配慮者の避難開始という2種類の意味を設けることとした)
  - 避難勧告等の発令基準、避難すべき区域の明記 等

- 東日本大震災や平成21年の兵庫県佐用町における避難途中での被災等を踏まえ、ガイドラインの全面的な見直し  
**避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン改定(平成26年度)**(以下、主な改定内容)
- 家屋内に留まって安全を確保すること(屋内安全確保)も「避難行動」の一つとした
  - 避難勧告等は、空振りをおそれず、早めに出すことを基本とする
  - 市町村が発令を判断する材料となる防災気象情報を明示
  - 市町村の防災体制の段階移行に関して基本的な考え方を明示
  - 避難勧告等の発令基準の設定等について、助言を求める相手の明確化 等

平成26～27年度

- 平成25年の伊豆大島、平成26年の広島市の土砂災害における避難勧告等の発令躊躇等を踏まえ、ガイドライン改定  
**避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン一部改定(平成27年度)**(以下、主な改定内容)
- 避難準備情報の活用(避難準備情報の段階から自発的に避難を開始することを推奨)
  - 災害が切迫した状況では、緊急的な待避場所への避難、屋内での安全確保措置も避難行動として周知
  - 市町村は、国や県に助言を求めたりするなど、積極的に情報を入手すべき
  - 住民への情報伝達では、PUSH型とPULL型の双方を組み合わせることで多様化・多重化 等

- 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ(平成27年度)**(以下、主な指摘事項)
- 要配慮者利用施設については、立退き避難に要する時間から逆算し、早めに避難行動を開始すべき
  - 大雨発生が予想されてから災害のおそれなくなるまで、住民に対して繰り返し情報を伝達すべき
  - 小河川については、水位上昇が非常に速いため、雨量予測・現場情報を早期に入手し対処すべき
  - ICTによる情報伝達・メール配信の仕組みの活用等、より効率的な情報伝達を検討すべき
  - 災害対応業務を庁内職員で分担する体制を構築すべき 等

## 1. 集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会

- ・平成16年発生の水害による死者・行方不明者で年齢の判明している194名のうち6割が65歳以上であったことから、当該検討会（H16.10～H17.3）において要配慮者（当時の用語で「災害時要援護者」）の避難の在り方等を議論した。
  - ・その結果を踏まえ「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を策定し、**避難準備情報を規定**した。
  - ・**避難準備情報には、一般住民の避難準備と要配慮者の避難開始という2種類の意味を設けることとした。**
  - ・検討会においては、名称を「要援護者避難勧告」とする案も議論されていたが、主として次の観点から「避難準備情報」とすることとなった。
- ① 名称を「要援護者避難勧告」とすると、一般者向けの避難勧告と、要援護者向けの避難勧告と、避難勧告が2種類になってしまい、**類似名称の避難情報が錯綜**することとなる。
  - ② H16時点で、**全国の自治体の2割程度が避難準備情報（避難勧告の前段階の情報）を制度化している状況**にあって、「要援護者避難勧告」という新たな用語・仕組みが定着するか疑問である。
  - ③ 要援護者に対する避難行動支援を開始するためには、**支援する側である家族、近隣者、ヘルパー等が、同時期に避難に向けた準備行動を開始する必要があり、「準備」という語句を含めることが適当である。**

## 2. 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ

- ・平成26年に発生した広島等の土砂災害を踏まえた当該WG（H26.12～H27.6）においては次のような議論があった。
- ＜現状と課題＞
- 避難準備情報は要配慮者を対象とした避難勧告であるとの認識が依然として多い。
- ＜実施すべき取組＞
- 避難準備情報には、「要配慮者に対して避難を促す」という意味だけでなく、「一般住民に対して避難準備を促す」ことや、「土砂災害警戒区域等の居住者に対して自発的な避難を促す」という意味もあることを再認識し、時機を逃さずに発令すべきである。
  - 避難準備情報の発令については、夜間にかけて豪雨が継続し避難勧告等の発令の可能性が想定される場合に明るい時間帯に発令したり、道路冠水等の現象が確認された段階で避難行動に支障を来す前に早めに発令したりする等、避難行動がしやすい状況を考慮し早めの対応をとるべきである。

## 3. 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ

- ・平成27年に発生した常総市等の水害を踏まえた当該WG（H27.11～H28.3）においては次のような議論があった。
- ＜現状と課題＞
- 要配慮者利用施設において、避難確保計画、BCP等が事前に策定されていなかった。
- ＜実施すべき取組＞
- 要配慮者利用施設（社会福祉施設、学校、医療施設等）に対しては、立退き避難に要する時間から逆算し、**早めに避難行動を開始する必要がある。**
  - 要配慮者利用施設については、避難確保計画やBCPの策定、避難訓練、施設の浸水対策等を積極的に推進することが必要である。

# 受け取る立場にたった情報提供の在り方に関する過去の検討経緯

## 1. 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ

・平成26年に発生した広島等の土砂災害を踏まえた当該WG（H26.12～H27.6）においては次のような議論があった。

### <現状と課題>

- 住民が危機感を感じ適時適切な避難行動につなげられるよう、避難勧告等の発令区域については適切な範囲に絞り込むことが望ましい。
- 災害が発生しそうな場合に採るべき避難行動について、一般の人にわかりやすい情報を継続的に提供していくことが重要である。
- 確実な避難行動のためには、「みんな逃げている」という状況を認識させることが有効であり、近隣の住民による直接的な声かけは極めて有効である。

### <実施すべき取組>

- 情報の受け手である住民にとっての理解のしやすさ及び情報発表までの迅速性の確保等の観点から、都道府県及び地方気象台等は連携し、土砂災害警戒判定メッシュ情報を活用して避難勧告等の発表単位を旧市町村にする等、適切な発表単位を設定できるよう検討すべきである。
- **避難勧告等に係る伝達内容については、単に避難準備情報や避難勧告を発令したことだけを伝達するのではなく、どのように危険な状況にあるのか、すぐに採るべき避難行動は何かをわかりやすく確実に伝達することが重要である。**
- 住民への情報伝達については、市町村から何も情報が発信されないと、災害の危険がなく安全であると誤解されることおそれがあることから、市町村が知り得た情報をきめ細かく伝達することを基本とし、台風の位置や防災気象情報、市町村の体制など、現在どのような状況にあるかを示す情報、今後の見通しに関する情報を伝達すべきである。
- リードタイムの有無に応じた適切な緊急避難場所や避難のタイミング等について、土砂災害の危険性がある地域の**住民一人ひとりにわかりやすく説明できるパンフレットを作成し周知を図るべきである。**特に、立ち退き避難に加え、豪雨で外出が危険な場合は屋内安全確保も避難行動の一つであることを、周知すべきである。
- 発災時に指定緊急避難場所の開設や情報伝達等が迅速に行えるよう、訓練等を通じてお互いの顔の見える関係を日頃から構築するとともに、高齢化が進展している地域の自主防災組織については、地域内の消防団、企業・学校等のさまざまな組織と連携するなど体制の確保のための工夫が望まれる。

## 2. 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ

・平成27年に発生した常総市等の水害を踏まえた当該WG（H27.11～H28.3）においては次のような議論があった。

### <現状と課題>

- 居住地の水害リスクの認識、避難タイミングや避難場所・経路の想定、水・食料の備蓄等、水害への備えが十分ではなかった住民がいた。
- 避難行動を最終的に判断するのは住民であり、なかなか避難しない場合が多い。行政は避難に必要な情報を提供し、避難を促すことしかできない。したがって、平常時からの取組が非常に重要になってくる。

### <実施すべき取組>

- 災害時においては、市町村をはじめとする関係行政機関から住民へと避難行動を判断するために必要となる情報が伝達される。これを住民の適切な避難行動につなげるには、平時からの関係者間のコミュニケーションが必要である。
- 住民への説明にあたっては、**住民が最終的に避難行動を判断しなければならないということ**を、**関係行政機関は確実に伝えるべきである。**さらに、いざという時に住民が主体的・自発的に適切な避難行動をとれるよう、行政が伝達する情報と住民の避難行動との関係を説明することに加え、事実関係を説明することに留まらず、お互いの信頼関係の醸成につながるようなものとするべきである。
- 既に氾濫が始まっていたり、夜間や風雨が強かったりするような状況で、指定緊急避難場所までの立退き避難がかえって危険な場合においては、近隣の堅牢で高い建物（緊急的な待避場所）へ立退き避難することが望ましい。それすらも危険な場合は、自宅内のできるだけ高い場所にとどまる屋内安全確保をとることが避難行動としての確である。このような状況に応じた避難行動の選択肢について、緊急時はもちろんのこと、平時から住民に周知をはかることが必要である。
- 台風による大雨発生など、事前に予測が可能な場合においては、切迫した状況で避難勧告等を発令するだけでなく、災害対応の状況、今後の避難勧告発令の見通し、考えられる避難行動等について、**大雨発生が予測されてから災害のおそれなくなるまで、住民に対してわかりやすく細やかに状況を伝達すべきである。**

## 1. 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ

- ・平成26年に発生した広島等の土砂災害を踏まえた当該WG（H26.12～H27.6）においては次のような議論があった。

### <現状と課題>

- 市町村は、避難勧告等の発令の判断に際して、国や都道府県の関係機関に助言を求められることができるものの、結果的に助言を求めずに発令時機を逸してしまっただけの事例もある。

### <実施すべき取組>

- 市町村は、災害時には集まってくる情報を待つだけでなく、リアルタイムの情報を確認したり、**国や県に助言を求めたりする**など、自らも積極的に情報を入手することが重要である。
- 市町村は、住民の避難が困難な状況になる前に避難準備情報の早期発令の検討を行うことが重要である。このため、市町村から気象台、都道府県等の関係機関に対し、気象状況等に関する助言を積極的に求めるよう、周知徹底・連携強化をすべきである。
- 国や都道府県は、災害発生の危険性が高まった場合などにおいては、市町村から要請がなくても、状況に応じて専門的見地から助言を行うことが望ましい。特に避難勧告等の発令に結びつくような重要な情報については、**気象台長や現場の砂防事務所長等からの市町村長等へのホットラインの活用**も含め、より迅速かつ確実に伝わるように助言を行うことが望ましい。

## 2. 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ

- ・平成27年に発生した常総市等の水害を踏まえた当該WG（H27.11～H28.3）においては次のような議論があった。

### <現状と課題>

- 河川氾濫に対する水害リスクの認識が十分ではなく、避難勧告等の発令タイミング、対象区域等について、事前に具体的に定めていなかったため、発令タイミングが遅れたり、対象区域に漏れが生じたりした。
- 聴き取り調査を実施した被災市町における防災担当の専任職員については、本庁において少ないところで2名、多いところで10名程度である。人事異動サイクルが2～3年となっているため、なかなか専門性を持った職員が育たない環境となっている。
- 防災担当職員に現場からの情報が集中することとなり、その情報を庁内他部局職員と共有するいとまがないほどであった。そのため、現場からの情報、河川管理者等からのFAX、住民からの問合せ、報道機関対応を、防災担当職員のみで処理せざるを得なくなり、状況確認、情報伝達、意思決定、現場への指示にかかる時間がとれなくなっていった。

### <実施すべき取組>

- **小河川については、水位上昇が非常に速いため、雨量予測・現場情報を早期に入手し対処すべきである。**なお、情報を入手した時には既に氾濫が始まっていることが多いことや、小河川であっても沿川では家屋が流失することもあり得るということを前提にした避難勧告等の発令を考える必要がある。
- 避難勧告等の発令タイミングや区域をあらかじめ設定し、住民に周知しておくことを徹底すべきである。そのためには専門的知識が不可欠であることから、**河川の状態を熟知し洪水予報等を発表する主体でもある河川管理者が積極的に助言するため、市町村と河川管理者等からなる協議会等の仕組みが必要**である。
- 災害の切迫度が高まり、国または都道府県から市町村への情報伝達量が多くなるとともに、他の情報処理等に追われるようになると、確認に労力をさくことができなくなるため、ICTによる情報伝達・メール配信の仕組みの活用等、より効率的に情報伝達ができる可能性を検討すべきである。
- 災害対策本部は、庁内各班の司令塔となるとともに、本部長である市町村長が適時適切な判断を下せるよう、収集した情報を整理し適切な進言をすべき部署である。災害対策本部を運営する職員に過度な負担がかかり機能不全に陥ることのないよう、様々な災害対応業務を庁内各職員で分担するようしておくべきである。

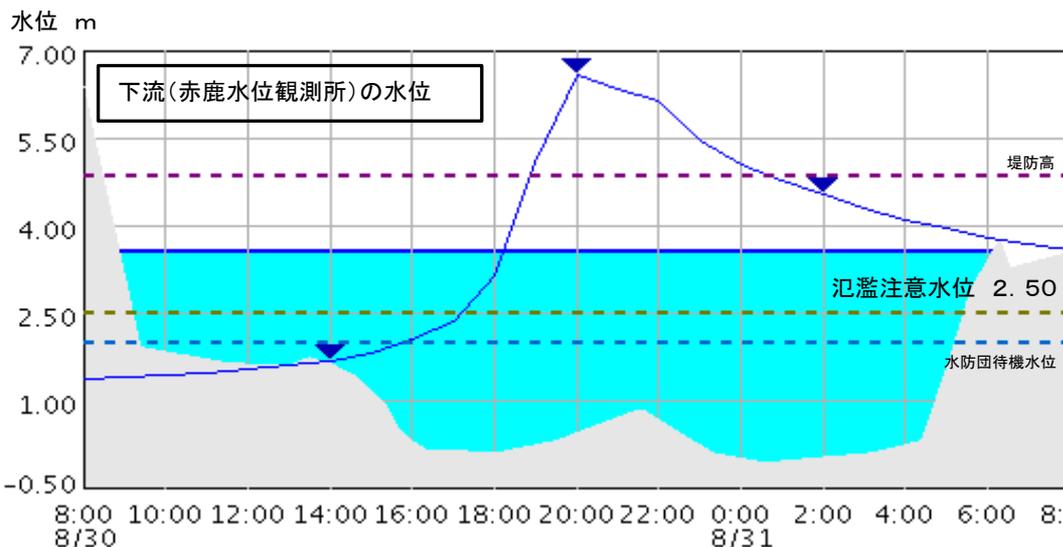
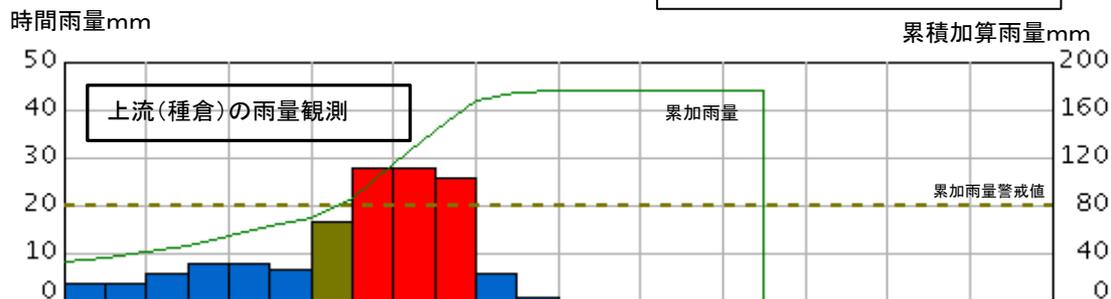
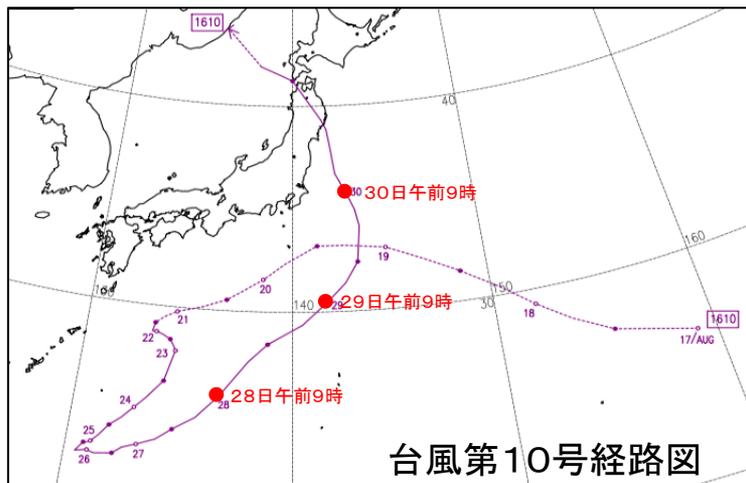


### 3. 平成28年台風第10号による水害の概要



## 台風第10号の概要

8月19日(金)に八丈島近海で発生した台風第10号は、26日(金)には発達しながら北上し、30日朝には関東地方に接近、30日17時半頃、暴風域を伴ったまま岩手県大船渡市付近に上陸し、速度を上げながら東北地方を通過して日本海に抜けるという、特異な進路をたどった。台風が東北地方太平洋側に上陸したのは気象庁が1951年に統計を開始して以来初めて。



楽ん楽ん周辺拡大図

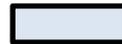


# 被害に係る経緯

時刻	8月30日の主な動き
5:19	● 盛岡地方気象台が岩泉町に大雨警報を発表(雨のピークは30日夕方、3時間最大雨量130ミリ)
9:00頃	● <b>岩泉町が町内全域に避難準備情報を発令</b> (夜にかけて台風が上陸するという予報を踏まえ、早めの避難行動を促すため、9時頃に発令することを前日の29日に決定。避難準備情報の発令にあわせて避難場所を6箇所開設。) ※社会福祉施設理事はIP告知システムにより、避難準備情報の発令を把握していたものの、その意味(要配慮者の避難開始が求められること)は理解していなかった
10:16	● 盛岡地方気象台が岩泉町に大雨警報に加え、洪水警報を発表(雨のピークは30日夕方、3時間最大雨量130ミリ)
13:30頃	● 通所に1時間以上を要する人もいることから、通所者は家に送った。
14:00頃	● 岩泉町の防災担当者が水位を確認しながら数回に分けて本団分団長に連絡し状況を確認し、 <b>避難勧告を発令(安家(あつか)地区の一部133世帯(小本川流域外))</b>
15:00頃	● 岩泉町は、総務課長以下5人が避難関連の実務を担っていたが、外部からの代表電話が総務課に繋がるようになっていたこともあり、15時頃から上流域での被害情報の電話が入り始め、その対応に追われる状況となり、対応する職員を5人から10人に増員した
16:40頃	● 岩泉町から社会福祉施設に対して状況確認の依頼がきた。それを受け、社会福祉施設の理事自身で撮影した川のビデオ映像(16:55撮影時点では地盤面から20cmほど低い水位)を役場に見せるため、理事が町役場に向かい、小本川の状況を報告。その時点では避難を開始する必要はないと理事は判断。5年前の台風の浸水被害実績から、2時間ほど余裕があると判断していた。
16:47	● <b>盛岡地方気象台次長から岩泉町総務課総務文書室長に対し電話</b> 「岩泉町では、50年に一度に相当する記録的な大雨になっている。2～3時間は強い雨が続く見込み。引き続き嚴重な警戒をお願いします。」
17:20頃	● <b>岩手県岩泉土木センターから岩泉町役場に電話</b> 「赤鹿水位観測所では、30日17時20分に氾濫注意水位2.50mを超過し、今後も上昇する見込みがあるので注意するように」(岩手県の水防計画においては、水防活動の参考とするため水位を通報することとしていた) ● <b>岩泉町は、避難勧告の発令基準を満たしていることを認識していたが、住民からの電話対応に追われ、町長に報告されなかった。</b>
17:30頃	● 理事が役場から戻った。駐車場が浸水し始めていたため、車を近くの高台に上げた後に楽ん楽んの入所者をふれんどりー岩泉に避難させようと考えた。 <b>管理者の他に3名いた楽ん楽んの日勤職員については、台風で帰宅が困難になると判断し、駐車場から車を動かすのにあわせて帰宅させた。</b> 車を順次高台へと移動させていったが、4往復目には氾濫流にハンドルをとられ、理事は社会福祉施設に戻れなくなった。その後、社会福祉施設まで歩いて移動しようとしたが、氾濫流に飲み込まれた。
17:30頃	● 台風第10号が岩手県大船渡市付近に上陸
18:00頃	● 社会福祉施設のある乙茂(おとも)地区が停電(社会福祉施設は18時30分頃停電)。IP告知システムも停止。 ● 18時11分に夜勤職員から楽ん楽ん管理者の携帯に、風が強いため弱まってから出勤したいという連絡があった。その後、携帯の電波も不安定になった。 <b>この夜勤職員は19時頃に風が弱まったので出勤しようとしたが、道が壊れていて出勤できなかった。</b> ● <b>楽ん楽んでは、急に水位が上がってきたため、管理者が利用者をベッドの上等に誘導したものの、その後、大量の水が一気に流れ込んできた。</b> グループホーム管理者は、水中で身動きがとれない中、怖くてベッドから降りてきた利用者1名を抱きかかえ、柱にしがみついていた。 ● ふれんどりー岩泉には職員が8人おり、1階で浸水に気付いた職員が2階にいる職員に知らせようと建物内を歩いているうちに、1階(居室なし)から2階に上がる階段の半ばまで水位が上がってきたため、 <b>2階にいた入所者を3階に避難させた。</b> エレベーターが使用できなかったため、階段により1人ずつ避難させた。避難完了は19時頃。
19:45頃	● <b>楽ん楽んの1階が水没</b> (天井近くの時計がこの時刻で停止)
20:25頃	● 岩泉町役場が停電



岩泉町全般、役場に関すること



被災した社会福祉施設(楽ん楽ん、ふれんどりー岩泉)に関すること 11

## 岩泉町 地域防災計画「避難勧告等の基準」(抜粋)

小本川(二升石～小本川河口)の水害に係る避難勧告の基準

1～3のいずれか

- 1 赤鹿水位観測所の水位が2.5mに達し、さらに、種倉、山岸で累積加算雨量80mm以上の降雨予想
- 2 堤防等からの異常な漏水の発見
- 3 消防団等からの異常の知らせ



IP告知システム ピーちゃんねつと端末(出典:岩泉町ホームページ)  
地域IPネットワーク網を活用して、役場と住民の双方間で、J-ALERT・地震・台風・豪雨・津波などの災害時緊急放送や行政放送を行うもの

## 避難勧告等の内容文

### 避難準備情報の内容文(8月30日 9:00頃発令)

- 台風第10号の接近及び通過に伴い、土砂災害及び洪水の発生の恐れがあることから、全域に対して避難準備情報を発令します。
- 土砂災害の恐れのある区域にお住まいの方、河川等の越水の恐れのある方は、避難用品を準備のうえ早めに避難行動をとってください。
- また、避難準備をしてください。
- 午後には猛烈な暴風雨になる予報です。
- さらに、夜の避難は危険ですので、危険と判断した方は明るいうちの避難をお願いします。
- 避難所の指定は次のとおりです。
- 岩泉町民会館、小川生活改善センター、大川基幹集落センター、小本津波防災センター、安家生活改善センター、有芸生活改善センター 岩泉町

### 避難勧告の内容文(8月30日 14:00頃発令)

- 安家川はん濫の恐れがあるため、以下の対象地域に対し避難勧告を発令します。
- 対象地域：日向、日陰行政区[133世帯、271名]
- 避難先：①安家生活改善センター②岩泉町民会館
- 避難経路：一般県道久慈岩泉線、R455、町道利用可能 岩泉町



# 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会（平成28年度）

岩手県下閉伊郡岩泉町の高齢者施設が被災する等した、平成28年台風第10号がもたらした水害を教訓とし、避難に関する情報提供の改善方策等について検討するため、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」を開催した。

## 論 点

### 【論点1】避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について

- 災害が切迫した際の注意喚起
- 避難準備情報等の名称を変更する場合の考え方
- 平時におけるリスク情報の周知

### 【論点2】要配慮者の避難の実効性を高める方法について

- 要配慮者利用施設の災害計画等の確認
- 在宅の避難行動要支援者に対する避難行動支援の体制

### 【論点3】躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築について

- 避難勧告・指示の発令
- 避難勧告等を判断するための情報収集と情報伝達

## 委員名簿

田中 淳	東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター教授
池内幸司	東京大学大学院工学系研究科教授
牛山素行	静岡大学防災総合センター教授
鍵屋 一	跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授
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
鼎信次郎	東京工業大学環境・社会理工学院土木・環境工学系教授
関谷直也	東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任准教授
立木茂雄	同志社大学社会学部教授
田村圭子	新潟大学危機管理室教授
山崎 登	日本放送協会解説主幹

ほか 関係省庁（内閣官房（国土強靱化室）、消防庁、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、気象庁）

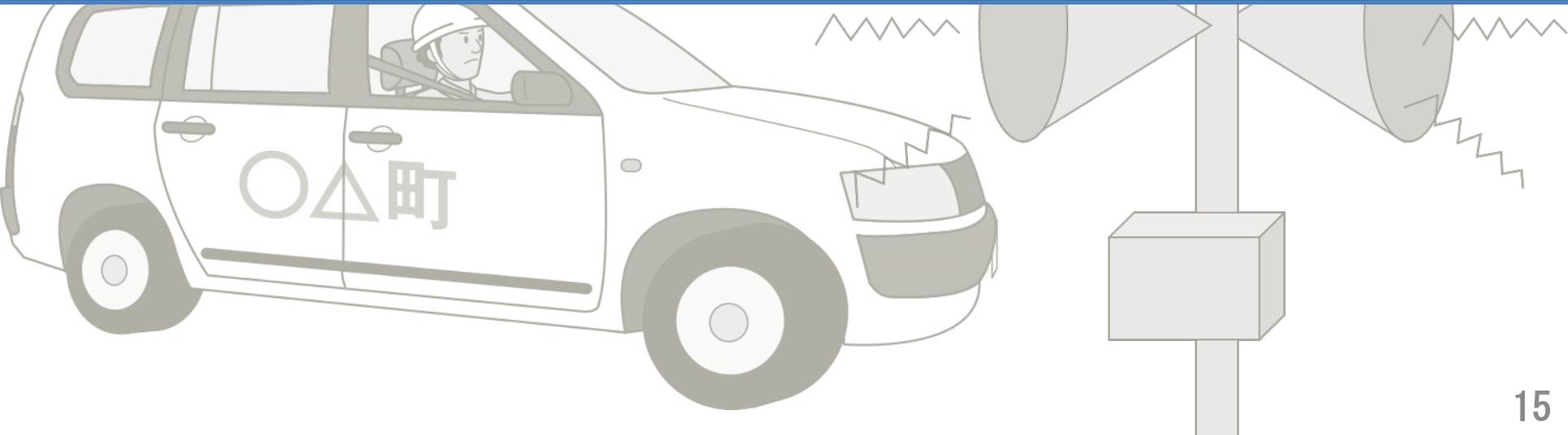
計28名

▶ 上記のとおり、防災・福祉等の関連分野の学識経験者、関係省庁職員、計28名によって構成された検討会において、約3ヶ月にわたって被災自治体等への聴き取り調査も実施し、議論を重ねてきた結果をとりまとめた。（平成28年12月26日公表）

⇒ 本報告等を踏まえ、ガイドラインの改定を行った。（平成29年1月31日公表）



## 4. ガイドラインの改定ポイント



# 主な変更点

今回の改定では、主に以下の事項について変更を行った。

## 1. 避難情報の名称変更

- 高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にするなどの理由から、避難情報の名称を下記のとおり変更した。

(変更前)	(変更後)
「避難準備情報」	→ 「避難準備・高齢者等避難開始」
「避難勧告」	→ 「避難勧告」
「避難指示」	→ 「避難指示(緊急)」

## 2. 主に以下の点について、内容の充実

- 主に以下の内容について、ガイドラインの記載の充実させた。
  - ▶ 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について
  - ▶ 要配慮者の避難の実効性を高める方法
  - ▶ 躊躇なく避難勧告等を発令するための市町村の体制構築

## 3. ガイドラインの名称及び避難勧告等の発令基準の改善と簡易パンフレットの添付及び参考事例の紹介

- 市町村の避難勧告等の判断・伝達だけでなく、受け取る側も含めた総合的な取り組みとしたため、ガイドラインの名称を「避難勧告等に関するガイドライン」に変更した。
- 洪水等に対する避難勧告等の発令基準に関し、様々な判断要素について解説し、地域の実情に応じた基準が作成できるように改善した。
- 災害時にとるべき避難行動等を簡潔にまとめたパンフレット(雛形)を添付した。
- 避難勧告等の具体的な発令基準策定に係る市町村支援、市町村長へのホットライン、居住者等への伝達方法、避難先等に関する参考事例等を紹介した。



# 【主な変更点1】避難情報の新たな名称と伝え方のイメージ①

## 新たな名称

以下①～③の点を考慮

- ①できるだけ短く
- ②「避難準備」という言葉は残しつつ
- ③情報が持つ意味を名称に付記

(変更前)

避難指示

避難勧告

避難準備情報

(変更後)

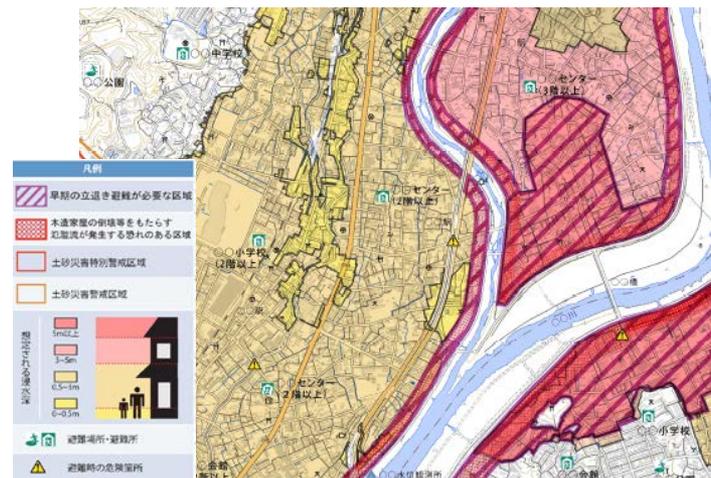
避難指示(緊急)

避難勧告

避難準備・高齢者等避難開始

## 記載のイメージ(ハザードマップの例)

○△市洪水ハザードマップ



避難情報の種類	とるべき避難行動
避難指示(緊急)	緊急に避難して下さい。外が危険な場合は、屋内の高いところに緊急に避難して下さい。
避難勧告	速やかに避難を開始してください。外が危険な場合は、屋内の高いところに避難して下さい。
避難準備・高齢者等避難開始	次に該当する方は、避難を開始して下さい □お年寄りの方、体の不自由な方、小さな子供がいらっしゃる方など、避難に時間のかかる方と、その避難を支援する方 ↳〇〇川沿いにお住まいの方(※) なお、避難場所への避難が困難な場合は、近くの安全な場所に避難して下さい。 それ以外の方については、気象情報に注意し、危険だと思ったら早めに避難をしてください。

(※)急激に水位が上昇する等、早めの避難が必要となる地区がある場合に記載

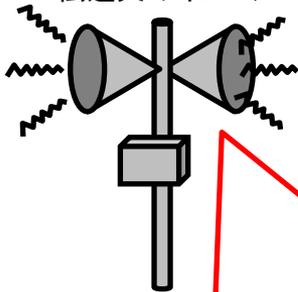
# 【主な変更点1】避難情報の新たな名称と伝え方のイメージ②

## 発令時のイメージ(防災行政無線、テレビ、緊急速報メールの例)

テレビによる伝達のイメージ



防災行政無線による伝達文のイメージ



### 避難準備・高齢者等避難開始

〇〇地区に「**避難準備・高齢者等避難開始**」が発令されました。〇〇川が氾濫するおそれのある水位に近づいております。**次に該当する方は、避難を開始して下さい。**

- お年寄りの方、体の不自由な方、小さな子供がいらっしゃる方など、**避難に時間のかかる方と、その避難を支援する方**
- **川沿いにお住まいの方**(急激に水位が上昇する等、早めの避難が必要となる地区がある場合に言及)

以上の方は、避難を開始して下さい。なお、避難場所への避難が困難な場合は、近くの安全な場所に避難して下さい。

それ以外の方については、気象情報に注意し、危険と思ったら早めに避難をしてください。

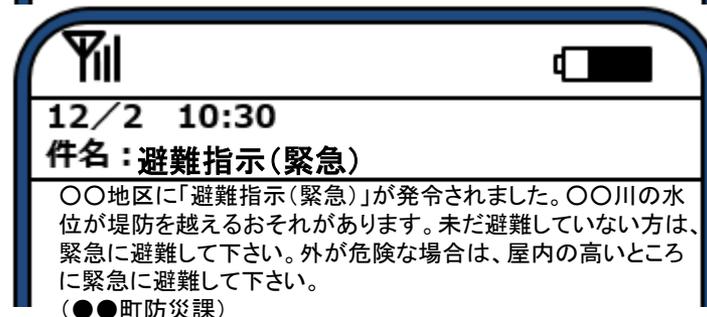
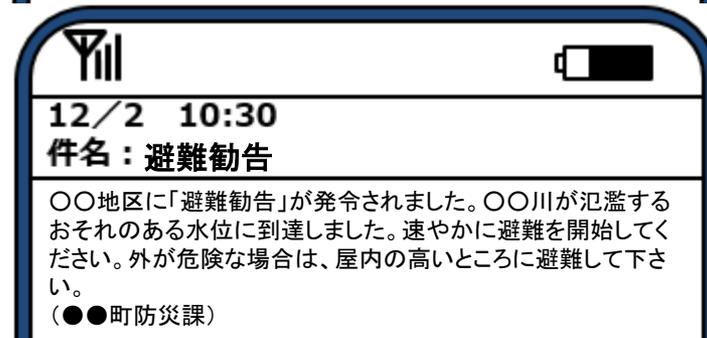
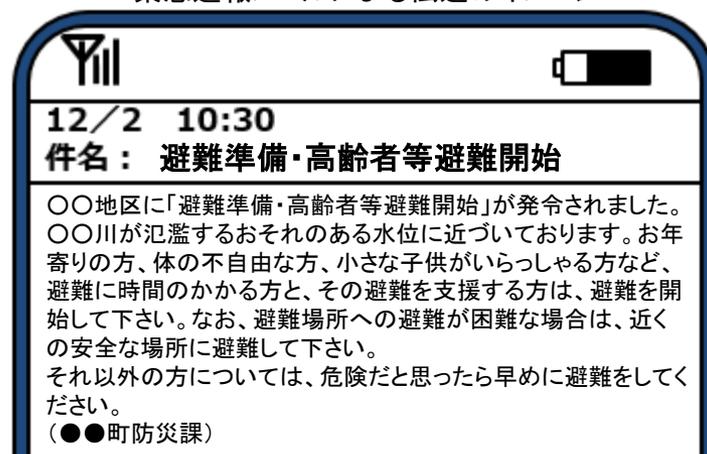
### 避難勧告

〇〇地区に「**避難勧告**」が発令されました。〇〇川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。速やかに避難を開始してください。外が危険な場合は、屋内の高いところに避難して下さい。

### 避難指示(緊急)

〇〇地区に「**避難指示**」が発令されました。〇〇川の水位が堤防を越えるおそれがあります。未だ避難していない方は、**緊急に避難**して下さい。外が危険な場合は、屋内の高いところに**緊急に避難**して下さい。

緊急速報メールによる伝達のイメージ



※携帯電話会社によって200文字以内の制限がある場合がある

市町村が避難勧告等の判断・伝達を検討するにあたって考えておくべき事項について、以下の内容を追記し、ガイドラインの記載を充実させた。

▶ 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」では、以下の内容が論点となった。

### 主な論点①(避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について)

- 災害が切迫した際の注意喚起
- 避難準備情報等の名称を変更する場合の考え方
- 平時におけるリスク情報の周知

### ガイドラインへの追記事項

- 避難勧告等を発令する際には、その対象者を明確にするとともに、対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように伝達すること
- 平時から居住者等に対してその土地の災害リスク情報や、災害時にとるべき避難行動について周知すること
- 近年の被災実績に捉われず、これまでにない災害リスクにも対応できるような情報提供を行うこと
- 地域での声かけ、川の映像情報等、居住者等の避難を促すための情報提供をすること

## 【主な変更点2】ガイドラインの記載の充実②

市町村が避難勧告等の判断・伝達を検討するにあたって考えておくべき事項について、以下の内容を追記し、ガイドラインの記載を充実させた。

▶ 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」では、以下の内容が論点となった。

### 主な論点②(要配慮者の避難の実効性を高める方法について)

- 要配慮者利用施設の災害計画等の確認
- 在宅の避難行動要支援者に対する避難行動支援の体制

### ガイドラインへの追記事項

- 要配慮者利用施設は、その設置目的を踏まえた施設毎の規定(介護保険法等)や、災害に対応するための災害毎の規定(水防法等)により、災害計画を作成することとなっている。施設毎の規定については、災害計画は自然災害からの避難も対象となっていることを認識し、必ずそれを盛り込んだ計画とすること
- 要配慮者利用施設へ情報が確実に伝達されるように、福祉担当部局等と連携を図って、情報伝達体制を定めておくこと
- 災害計画の実効性の確保や、避難訓練の確実な実施を徹底するとともに、それらの具体的な内容を定期的に確認すること

市町村が避難勧告等の判断・伝達を検討するにあたって考えておくべき事項について、以下の内容を追記し、ガイドラインの記載を充実させた。

▶ 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」では、以下の内容が論点となった。

### 主な論点(躊躇なく避難勧告等を発令するための市町村の体制構築について)

- 避難勧告・指示の発令
- 避難勧告等を判断するための情報収集と情報伝達

### ガイドラインへの追記事項

- 災害時の応急対応に万全を期すため、災害時において優先させる業務を絞り込み、その業務の優先順位を明確にしておくこと
- 全庁をあげて災害時の業務を役割分担する体制や、発令に直結する情報を首長が確実に把握できるような体制を構築すること
- いざという時に、河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような防災体制を平常時から構築しておくこと
- 予期せぬトラブル等があることも想定し、いざという時の伝達手段の充実を図ること
- 上記について、実践や訓練を通じて改善を重ねていくこと

# 【主な変更点3】ガイドラインの名称等の変更

市町村の避難勧告等の判断・伝達だけでなく、受け取る側も含めた総合的な取組みとしたため、ガイドラインの名称を「**避難勧告等に関するガイドライン**」に変更するとともに、使いやすさも考慮してガイドラインを分冊した。

## 避難勧告等に関するガイドライン①(避難行動・情報伝達編)

### 避難行動

#### (居住者・施設管理者等に対して求める避難行動)

- 自然災害に対しては、行政に過度な期待や依存をすることなく、自分は災害に遭わないという思い込み(正常性バイアス)に陥ることなく、**居住者等が自らの判断で避難行動をとること**
- 想定を上回る事象が発生することも考慮して、危険だと感じれば、**自発的かつ速やかに避難行動をとること**
- 施設管理者等は、**市町村や消防団、居住者等の地域社会とも連携を図り、避難時に地域の支援を得られるようにする等の工夫**をすること
- **入院患者や施設入所者等、移動が困難な要配慮者は、指定緊急避難場所とそこへの経路を確認しておくとともに、移動に伴うリスクが高いことから、指定緊急避難場所への適切な移動手段が確保できないような場合や事態が急変した場合に備え、近隣の安全な場所への避難や屋内安全確保をとれるよう、緊急度合いに応じた複数の避難先を平時から確保**すること
- 防災知識の継続的な普及を図るため、映像等を用いたわかりやすい資料により、児童を含めた**防災教育を積極的に進めること**

#### (指定緊急避難場所と指定避難所)

- 市町村は**早期に指定を完了させるとともに**、切迫した災害の種別に対応した指定緊急避難場所に避難すべきことについて、**居住者・施設管理者等に十分に周知をはかること**
- 自市町村内で指定緊急避難場所や避難経路を確保できない場合においては、**市町村の区域を越えた避難の在り方を検討**すること
- 行政職員の到着を待たずとも、**自主防災組織をはじめとする地域の居住者等によって開錠等ができるようにしておく等、工夫**をすること

### 情報伝達

#### (避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方)

- 市町村は、居住者・施設管理者等が過去の被災実績に捉われず、これまでにない災害リスクにも対応できるよう、平時から居住者・施設管理者等に対して**災害リスク情報や、災害時に対象者がとるべき避難行動について周知**すること
- 災害発生時の危険性が高まった場合には、災害の危険が去るまでの間、避難勧告等の発令の見直し、発令時に対象者がとるべき避難行動等について、**時々刻々と変化する情報を居住者・施設管理者等に対して繰り返しわかりやすい言葉で伝達**すること
- 避難勧告等を発令する際には、**その対象者を明確にするとともに、対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように伝達**すること
- 要配慮者利用施設等の災害計画には、**自然災害からの避難を盛り込んだ計画としなければならないことを平時から施設管理者に周知**すること

#### (伝達手段と方法)

- 防災情報の伝達は、広く確実に伝達するため、また、機器やシステム等に予期せぬトラブル等があることも想定し、共通の情報を**可能な限り多様な伝達手段を組み合わせ**て伝達すること
- 伝達手段を最大限活用できるよう、平時から**各伝達手段の点検や、災害を想定した操作訓練等**を行うこと

## 避難勧告等に関するガイドライン②(発令基準・情報伝達編)

### 発令基準

#### (避難勧告等発令の判断基準の基本的考え方)

- 避難勧告等を発令したにもかかわらず災害が発生しない、いわゆる「空振り」の事態を恐れず**避難勧告等を発令**すること。そのためにも、**具体的にわかりやすい判断基準を設定**すること
- 土砂災害や水位周知河川、その他河川等による浸水については、突発性が高く正確な事前予測が困難なことが多いため、**避難勧告等の発令基準を満たした場合は、躊躇なく避難勧告等を発令**すること
- 避難準備・高齢者等避難開始を発令したからといって必ずしも避難勧告・指示をださなければならないわけではなく、危険が去った場合には避難準備・高齢者等避難開始のみの発令で終わることもあり得る。このような認識の下、**時機を逸さずに避難準備・高齢者等避難開始を発令**すること。
- 事態が急変し、災害が切迫した場合には、必ずしも避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示(緊急)の順に発令する必要はなく、状況に応じて、**段階を踏まずに避難勧告等を発令する等、柔軟に対応すること**
- たとえ指定緊急避難場所が未開設であったとしても、あるいは夜間や外出が危険な状態であっても、災害が切迫した状態であれば、**原則として避難勧告等を発令**すること。

#### (判断基準の設定にあたっての関係機関の助言)

- 指定行政機関や都道府県等は、リアルタイムのデータを保有しており、地域における各種災害の専門的知識を有していることから、**災害発生時の危険性が高まった場合だけでなく、避難勧告等の判断基準を設定する際にも、積極的に助言を求め**ること

### 防災体制

#### (全庁をあげた防災体制)

- 災害時は職員の対応能力を大幅に上回る業務が発生する。このため、平時から災害時において**優先すべき業務を絞り込み、その業務の優先順位を明確**しておくこと
- 上記の優先業務を遂行するため、**全庁をあげた役割分担の体制を構築**しておくこと
- 避難場所の運営費用での懸念から、避難勧告等の発令を躊躇することがないよう、実際に支出した指定緊急避難場所の運営費用を補償する**民間の保険制度を活用**すること等により、**避難場所を迅速に開設し、避難勧告等を適時適切に発令**できるようにしておくこと

#### (河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような体制の構築)

- いざという時に**河川管理者や気象台からの連絡**を地方公共団体が活かすための体制づくり、**必要に応じて河川管理者等へ助言を求める仕組み**を構築すること
- 防災体制を強化するとともに、水位上昇に一定の時間を要する大河川と、急激に水位が上昇する中小河川の河川特性を考慮した、よりの確な避難勧告等の発令基準とするため、地域防災計画をはじめとする各種計画や発令基準の策定段階から、**河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような体制を構築**しておくこと

#### (訓練及び研修)

- 様々な災害発生状況を考慮した避難勧告発令の**訓練を定期的**に実施すること
- 市町村職員は、都道府県等が実施する**研修に参加するよう努めること**
- 上記全般について、**訓練や実践を通じて改善を重ねる**こと

# 【主な変更点3】地域の実情に応じた基準が作成できるように改善

## ▶ 避難勧告等の判断基準に関して、様々な判断要素について解説

## ▶ 避難勧告等の代表的な発令基準の設定例を一覧化

※避難勧告等の発令基準としては、水位を最も重要な判断材料とする。  
その上で、水位上昇の見込みに関する情報を組み合わせる。

### ● 避難勧告等の代表的な発令基準の設定例の一覧(洪水)例

	避難準備・高齢者等避難開始	避難勧告	避難指示(緊急)
洪水予報 河川	1: 指定河川洪水予報により、A川のB水位観測所の水位が避難判断水位である〇〇mに到達したと発表され、かつ、水位予測において引き続きの水位上昇が見込まれている場合 2: 指定河川洪水予報の水位予測により、A川のB水位観測所の水位が氾濫危険水位に到達することが予想される場合(急激な水位上昇による氾濫のおそれのある場合) 3: 軽微な漏水・侵食等が発見された場合 4: 避難準備・高齢者等避難開始の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合	1: 指定河川洪水予報により、A川のB水位観測所の水位が氾濫危険水位である〇〇mに到達したと発表された場合(又は当該市町村・区域の危険水位に相当する〇〇mに到達したと確認された場合) 2: 指定河川洪水予報の水位予測により、A川のB水位観測所の水位が堤防天端高(又は背後地盤高)を越えることが予想される場合(急激な水位上昇による氾濫のおそれのある場合) 3: 異常な漏水・侵食等が発見された場合 4: 避難勧告の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合 ※4については、対象とする地域状況を勘案し、基準とするか判断すること	1: 決壊や越水・溢水が発生した場合 2: A川のB水位観測所の水位が、氾濫危険水位である(又は当該市町村・区域の危険水位に相当する)〇〇mを越えた状態で、指定河川洪水予報の水位予測により、堤防天端高(又は背後地盤高)である〇〇mに到達するおそれが高い場合(越水・溢水のおそれのある場合) 3: 異常な漏水・侵食の進行や亀裂・すべり等により決壊のおそれが高まった場合 4: 樋門・水門等の施設の機能支障が発見された場合(発令対象区域を限定する)
水位周知 河川	1: A川のB水位観測所の水位が避難判断水位である〇〇mに到達した場合 2: A川のB水位観測所の水位が水防団待機水位(又は氾濫注意水位)を越えた状態で、次の①～③のいずれかにより、急激な水位上昇のおそれがある場合 ①B地点上流の水位観測所の水位が急激に上昇している場合 ②A川の流域雨量指数の予測値が洪水警報基準に到達する場合 ③B地点上流で大量又は強い降雨が見込まれる場合(実況雨量や予測雨量において、累加雨量が〇〇mm以上、または時間雨量が〇〇mm以上となる場合) 3: 軽微な漏水・侵食等が発見された場合 4: 避難準備・高齢者等避難開始の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合 ※避難判断水位、氾濫注意水位、水防団待機水位のいずれもが設定されていない場合、1、2の代わりとして、洪水警報の発表に加え、さらに上記の①～③を参考に目安とする基準を設定し、発令することが考えられる ※2については、河川の状況に応じて①～③のうち、適切な方法の一つまたは複数選択すること	1: A川のB水位観測所の水位が氾濫危険水位(洪水特別警戒水位)である〇〇mに到達した場合 2: A川のB水位観測所の水位が氾濫注意水位(又は避難判断水位)を越えた状態で、次の①～③のいずれかにより、急激な水位上昇のおそれがある場合 ①B地点上流の水位観測所の水位が急激に上昇している場合 ②A川の流域雨量指数の予測値が洪水警報基準を大きく超過する場合 ③B地点上流で大量又は強い降雨が見込まれる場合(実況雨量や予測雨量において、累加雨量が〇〇mm以上、または時間雨量が〇〇mm以上となる場合) 3: 異常な漏水・侵食等が発見された場合 4: 避難勧告の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合 ※2については、河川の状況に応じて①～③のうち、適切な方法の一つまたは複数選択すること ※4については、対象とする地域状況を勘案し、基準とするか判断すること	1: 決壊や越水・溢水が発生した場合 2: A川のB水位観測所の水位が堤防高(又は背後地盤高)である〇〇mに到達するおそれが高い場合(越水・溢水のおそれのある場合) 3: 異常な漏水・侵食の進行や亀裂・すべりの発生等により決壊のおそれが高まった場合 4: 樋門・水門等の施設の機能支障が発見された場合(発令対象区域を限定する)
その他 河川等	1: A川のB水位観測所の水位が〇〇m(水防団待機水位等)に到達し、次の①～③のいずれかにより、引き続き水位上昇のおそれがある場合 ①B地点上流の水位観測所の水位が上昇している場合 ②A川の流域雨量指数の予測値が洪水警報基準に到達する場合 ③B地点上流で大量又は強い降雨が見込まれる場合(実況雨量や予測雨量において、累加雨量が〇〇mm以上、または時間雨量が〇〇mm以上となる場合) 2: 軽微な漏水・侵食等が発見された場合 3: 避難準備・高齢者等避難開始の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合 ※1については、河川の状況に応じて①～③のうち、適切な方法の一つまたは複数選択すること ※水位を観測していない場合、1の代わりとして、洪水警報の発表に加え、さらに上記の②または③を参考に目安とする基準を設定して発令することが考えられる。	1: A川のB水位観測所の水位が〇〇m(氾濫注意水位等)に到達し、次の①～③のいずれかにより、引き続き水位上昇のおそれがある場合 ①B地点上流の水位観測所の水位が上昇している場合 ②A川の流域雨量指数の予測値が洪水警報基準を大きく超過する場合 ③B地点上流で大量又は強い降雨が見込まれる場合(実況雨量や予測雨量において、累加雨量が〇〇mm以上、または時間雨量が〇〇mm以上となる場合) 2: 異常な漏水・侵食等が発見された場合 3: 避難勧告の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合 ※1については、河川の状況に応じて①～③のうち、適切な方法の一つまたは複数選択すること ※4については、対象とする地域状況を勘案し、基準とするか判断すること ※水位を観測していない場合や基準となる水位の設定ができない場合には、1の水位基準に代わり、上記②または③を参考に目安とする基準を設定し、カメラ画像や水防団からの報告等を活用して発令する。	1: 決壊や越水・溢水が発生した場合 2: A川のB水位観測所の水位が堤防高(又は背後地盤高)である〇〇mに到達するおそれが高い場合(越水・溢水のおそれのある場合) 3: 異常な漏水・侵食の進行や亀裂・すべりの発生等により決壊のおそれが高まった場合 4: 樋門・水門等の施設の機能支障が発見された場合(発令対象区域を限定する)

# 【主な変更点3】簡易パンフレットの添付及び参考事例の紹介

- ▶ 災害時にとるべき避難行動等を簡潔にまとめたパンフレット(雛形)の添付
- ▶ 避難勧告等の具体的な発令基準策定に係る市町村支援、市町村長へのホットライン、居住者等への伝達方法、避難先等に関する参考事例の紹介

## ●パンフレット(雛形)例

～●●市からのお知らせです～

### 水害や土砂災害から命を守るために！

～社会福祉施設など災害時要配慮者利用施設の管理者の皆様へ～

**ステップ ①**

**施設の立地場所こそ、どのような危険があるのか確認しましょう**

- 市が作成しているハザードマップや地域防災計画を見て、河川が氾濫した場合には何m浸水してしまうのか、土砂災害が起こりやすい場所ではないか等、施設の立地場所には、どのような危険があるのか確認しましょう。
- 市が指定している避難場所<sup>※1</sup>を確認し、そこまでの経路や移動手段について計画しておきましょう。
- ホームページ等で危険性や避難場所の確認ができない場合は、●●●までお問い合わせください。(裏面)



※1 災害種別ごとに異なりますので、ご注意ください。

**ステップ ②**

**●●●市から発令される避難情報<sup>※1</sup>について確認しましょう。**

●●●市から発令される避難情報には、以下のものがあります<sup>※2</sup>。

**避難準備・高齢者等避難開始**

避難勧告や避難指示(緊急)を発令することが予想される場合

**避難勧告**

災害による被害が予想され、人的被害が発生する可能性が高まった場合

**避難指示(緊急)**

災害が発生するなど状況がさらに悪化し、人的被害の危険性が非常に高まった場合

●社会福祉施設などでは、自力避難が困難な方も多く利用されており、避難に時間を要することから、「避難準備・高齢者等避難開始」が発令されたら、避難を開始してください<sup>※3</sup>。

※2 避難情報の入手方法については、表裏をご確認ください。  
 ※3 必ずしも、この順序で発令されるとは限りませんので、ご注意ください。  
 ※4 「避難準備(情報)」が発令されていないにもかかわらず、身の危険を感じる場合は避難を開始してください。

**ステップ ③**

**もしもの時に備えて考えておきましょう。**

●例えば、以下のような状況も考えられることから、緊急的な対応について、事前に考えておきましょう。

例1:大雨等により、避難場所までの移動が危険と思われる場合は、近くのより安全と思われる建物(最上階が浸水しない建物、川沿いでない建物等)に移動しましょう。

例2:外出すら危険と思われる場合は、施設内のより安全と思われる部屋(上階階の部屋、山からできるだけ離れた部屋)に移動しましょう。

## ●参考事例の紹介例

**<事例1> わが家の避難計画づくり(長野県飯田市)**

**ガイドライン該当箇所「避難行動情報伝達編」【3.1 平時からの情報提供】**

- 短時間のうちに適切な避難行動をとるためには、居住者等が、主体的に具体的な避難に関する計画を検討しておく必要がある。

**概要**

- 集落等により災害リスクが異なるが、できるだけ簡単に居住者等に避難行動を理解してもらうために、4区分ごとのカード(シール)を所定の欄に貼ることで、簡単に家庭別の避難計画が策定できるアイテムを開発。

**「何をすべきか」はなに?**

- がけ崩れ
- 土石流
- 浸水

**「いつ」**

- 土砂災害警戒情報
- 避難準備情報
- 時間雨量30mm以上

**「どこへ」**

- 近くの公民館
- 息子・娘の家
- 旅館・ホテル

**「何に注意して?」**

- 〇〇は通らない
- 〇〇電に声を掛ける
- 田んぼや水路を見に行かない



**事前避難** 別の安全な場所へ避難できるとき (水平避難)

**緊急避難** 直下の状況から別の場所への避難が難しいとき (垂直避難)

**下のカードから合うものを選んで貼って**

**地震時**

家が揺れた時避難生活をする場所 (最新の指定避難所情報) / ハザードマップを見て記入しよう。

# 【主な変更点3】参考事例の紹介(近年の災害における被災自治体の課題とその対応箇所①)

近年の災害	被災自治体	参考とした報告書等
平成28年8月台風第10号災害(以下「H28災」と記載する)	岩手県岩泉町	平成28年台風第10号災害を踏まえた課題と対策の在り方(報告)(平成28年12月)(中央防災会議)
平成27年9月関東・東北豪雨災害(以下「H27災」と記載する)	常総市、境町(茨城県) 小山市、栃木市、鹿沼市(栃木県) 大崎市、栗原市(宮城県)	水害時における避難・応急対策の今後の在り方について(報告)(平成28年3月)(中央防災会議)
平成26年土砂災害(以下「H26災」と記載する)	広島県広島市、長野県南木曾町、 山口県岩国市、石川県羽咋市、 兵庫県丹波市、北海道礼文町 神奈川県横浜市	総合的な土砂災害対策の推進について(報告)(平成27年6月)(中央防災会議)
平成25年10月伊豆大島土砂災害(以下「H25災」と記載する)	東京都大島町	平成25年伊豆大島土砂災害第三者委員会(報告書)(平成28年3月)

## 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方

課題	ガイドラインにおける対応箇所
<p><b>平時からの情報提供</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事前に行われていた防災対策の検討で想定されていた災害は、<b>火山災害や津波災害に偏ったもの</b>となっていた。また、過去の台風による被害についての伝承が十分ではなく、<b>居住者等の土砂災害に対する防災意識は必ずしも高くなかった</b>(H25災)。</li> <li>水害からの避難行動を判断するにあたり、最も基礎的な情報が記載されている<b>ハザードマップの認知度が低く</b>、平時においても避難時においても<b>参照されていないことが多かった</b>(H27災)。</li> <li>被災した要配慮者利用施設の管理者は、<b>5年前の浸水の経験に依存</b>して、河川水位の上昇にはまだ時間があると思ったり、<b>浸水深が深くはならないと思った</b>(H28災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所：“避難行動・情報伝達編”「3. 1」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平時から、居住者・施設管理者等が過去の災害に捉われず、これまでにない災害リスクにも自ら対応できるよう、<b>平時から居住者・施設管理者等に対して災害リスク情報や、災害時に対象者がとるべき避難行動について、その考え方も含めて説明を徹底</b>すべきである</li> </ul>
<p><b>災害発生のおそれが生じた場合における情報の伝達</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>台風の接近にともない風雨が強まっていく状況において、市町村から避難準備情報の発令以降、<b>災害に関する注意喚起等が行われず、居住者・施設管理者等に危険性が伝わっていなかった</b>(H28災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所：“避難行動・情報伝達編”「3. 2」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>台風による大雨発生等、事前に予測が可能な場合において、災害発生の危険性が高まった場合には、災害の危険が去るまでの間、避難勧告等の発令の今後の見通し、発令時に対象者がとるべき避難行動等について、<b>時々刻々と変化する状況を居住者・施設管理者等に対して繰り返しわかりやすい言葉で伝達</b>することが望ましい。</li> </ul>
<p><b>避難勧告等の伝達</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>居住者等に対しての呼びかけは、<b>注意喚起にとどまり、避難勧告・指示等は出されなかった</b>(H25災)。</li> <li>発令の事実だけを伝達している場合があり、どの程度危険な状況にあり、<b>具体的にどのような行動をとるべきかわかりづらかった</b>。特に、土砂災害のようなリードタイムがほとんどない災害時における避難勧告等の発令にあたって、屋内安全確保を含めた<b>住民のとるべき避難行動を適切に伝達できていない場合が多かった</b>(H26災)。</li> <li>避難勧告等の発令文において「〇〇地区の周辺」といったように<b>具体的な範囲が特定されていない場合があった</b>(H27災)。</li> <li>避難準備情報の発令時に、市町村は<b>要配慮者が避難開始すべき段階であることを伝達できていなかった</b>(H28災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所：“避難行動・情報伝達編”「3. 3」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>避難勧告等を発令する際には、<b>その対象者を明確にするとともに、対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように伝達</b>すべきである。</li> <li>避難準備・高齢者等避難開始の伝達にあたっては、<b>避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は避難を開始することを確実に伝達</b>すべきである。</li> </ul>

# 【主な変更点3】参考事例の紹介(近年の災害における被災自治体の課題とその対応箇所②)

## 避難勧告等の伝達手段と方法

課題	ガイドラインにおける対応箇所
<ul style="list-style-type: none"> <li>主な伝達手段として用いられる市町村防災行政無線や緊急速報メールでは、現在のところ、<b>原則として市町村全域を対象としており、市町村の一部の区域に発令区域を絞って土砂災害に関する避難勧告等を発令したい市町村のニーズに合致してない</b>(H26災)。</li> <li>多様な伝達手段を用意していても、手段の数だけ職員も必要となる。<b>配信作業に充てる職員を確保できなかったり、情報通信機器の習熟不足で十分に使いこなせていなかったりする事例があった</b>(H27災)。</li> <li>洪水予報や水位情報が伝達され、河川を管理する事務所長から市長へのホットラインもなされていたが、河川氾濫の危機感を市が十分に認識できておらず、<b>河川管理者と市のコミュニケーションには改善の余地があった</b>(H27災)。</li> <li>IP告知システムを導入していたが、以前の災害時に緊急放送(サイレン鳴動)をして苦情があったことや、集落単位等の絞り込みで伝達できるにもかかわらず市町村内全域に一斉伝達する設定にしていたことから、<b>避難勧告発令時に緊急放送を躊躇し、通常の放送で伝達した</b>(H28災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所：“避難行動・情報伝達編”「4. 1」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>避難勧告等を居住者・施設管理者等に広く確実に伝達するため、また、停電や機器・システム等に予期せぬトラブル等があることも想定し、<b>共通の情報を可能な限り多様な伝達手段を組み合わせることが基本である</b>。</li> <li>利用可能な情報伝達手段を最大限活用できるよう、平時から<b>各伝達手段の点検や災害を想定した操作訓練等を行うべきである</b>。</li> <li>災害時は職員の対応能力を大幅に上回る業務が発生するため、システム改良等による入力担当職員の負担軽減や、防災担当職員以外の部局の職員が避難勧告等の情報伝達を担う等、<b>全庁をあげた役割分担の体制を構築しておくとともに、訓練等を通じた操作担当者の機器操作の習熟を推進すべきである</b>。</li> </ul>

## 要配慮者等の避難の実効性の確保

課題	ガイドラインにおける対応箇所
<p><b>要配慮者利用施設等における災害計画の実効性の確保</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>避難確保計画やBCP等が事前に策定されていない</b>。浸水で孤立し、全ての入院患者の救出が完了したのは、浸水3日目だった病院もあった(H27災)。</li> <li>要配慮者利用施設の災害計画には、<b>水害等からの具体的な避難内容等まで書いていないことが多かった</b>。地方公共団体が実施している指導監査においては、<b>災害計画の内容や避難訓練の実施状況等は確認していなかった</b>(H28災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所：“避難行動・情報伝達編”「5. 1」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>要配慮者利用施設は、その設置目的を踏まえた施設毎の規定(介護保険法等)や、災害に対応するための災害毎の規定(水防法等)により、利用者の避難計画を含む災害計画を作成することとされている。その実効性を確保するため、災害計画等の内容や、避難訓練の実施状況について、地方公共団体は施設開設時及び定期的な指導監査において、<b>災害計画等への洪水や土砂災害等の対策の記載、訓練の実施状況、緊急度合に応じた複数の避難先の確保状況等について、確認すべきである</b>。</li> </ul>
<p><b>要配慮者の避難</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在宅の避難行動要支援者については、避難行動要支援者名簿を作成していたが、安否確認のためのみに使用されており、その<b>本来の目的である「避難行動を支援する」ということが町から住民に十分周知されておらず、活用されなかった</b>(H28災)。</li> <li>在宅の避難行動要支援者の支援にあたって、<b>誰がどのような手段で支援するのかといったことを具体化されていなかった</b>。さらに、支援される側と比較して、支援する側が量的に不足する状況にあり、<b>町全体で支援体制をどのようにするのか、決めきれていなかった</b>(H28災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所：“避難行動・情報伝達編”「5. 2」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在宅の避難行動要支援者については、避難行動支援の実効性を高めるため、<b>避難行動要支援者名簿を活用することが望ましい</b>。</li> <li>支援にあたっては、<b>誰がどのような手段で支援するのかといったことを明確にするとともに、支援する側とされる側の人数のバランスを考慮しつつ、地域全体で実現性のある支援体制を構築すべきである</b>。</li> <li>具体的には、災害時には自治会や自主防災組織、消防団、福祉関係者等が避難行動要支援者の避難支援、地域全体での訓練実施、地域での災害計画策定、地区防災計画の策定等を進めるべきである。</li> </ul>

# 【主な変更点3】参考事例の紹介(近年の災害における被災自治体の課題とその対応箇所③)

## 市町村の防災体制と災害時対応の流れ

課題	ガイドラインにおける対応箇所
<p><b>全庁をあげた防災体制の構築と優先業務の絞り込み</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 配備体制の判断について、<b>明確な手順や組織的な判断体制がなく</b>、これが配備体制の欠落に結びついたものと推定される(H25災)。</li> <li>• 水害リスクの認識が十分ではなく、<b>避難勧告等の発令タイミング、対象区域等について、事前に具体的に決めていなかった</b>ため、発令タイミングが遅れたり、対象区域に漏れが生じたりした(H27災)。</li> <li>• 防災担当部局の職員が地域住民からの<b>電話対応に追われる状況となり、手が回らなくなった</b>(H28災)。</li> <li>• <b>全庁的に速やかに協力して対応にあたる体制となっていない</b>等、災害時における総合調整が円滑にできていなかった(H27災)。</li> <li>• 県からの河川水位、気象台からの雨量予測等の電話連絡の共有が<b>防災担当部局内にとどまり、避難勧告の発令基準に達した事実についても、市町村長に報告されなかった</b>(H28災)。</li> <li>• 指定緊急避難所の開設にあたっては、<b>運営費用が必要</b>となるが、このことが課題となっている場合もあると指摘された(H26災)。</li> <li>• 「避難勧告＝指定緊急避難場所への立退き避難」という住民意識が強く、屋内安全確保という避難手段を事前に十分に周知できていない市町村においては、<b>指定緊急避難場所の開設が避難勧告等発令の前提条件となっていた</b>(H27災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所:“発令基準・防災体制編”「8. 1」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 災害発生のおそれが高まっている場合、全庁をあげて対応したとしても迅速な処理が困難な場合があり得る。そのような事態の発生に備え、市町村長が避難勧告等を適切なタイミング・範囲に発令されるよう、緊急情報の収集・分析、災害発生時の兆候把握、避難勧告等の発令・伝達など、<b>優先させる業務を可能な限り絞り込んだ上で、さらにその業務においても優先順位を明確にしておくべきである。</b></li> <li>• 上記の優先業務を遂行するため、<b>全庁をあげた役割分担の体制を構築しておくべきである。</b></li> <li>• 指定緊急避難場所の開設費用については、災害救助法の適用に至らない場合に備え、<b>実際に支出した費用を補償する保険制度(市長会「防災・減災費用保険制度」、町村会「災害対策費用保険制度」)を活用すること等も考えられる。</b></li> </ul>
<p><b>河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような体制の構築</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 避難勧告等の発令の判断に際して、<b>国や都道府県に助言を求めずに発令時機を逸してしまった事例があった</b>(H26災)。</li> <li>• 発令基準の作成にあたり、河川管理者等の助言を求めておらず、<b>河川特性を踏まえたものとなっていなかった</b>(H28災)。</li> <li>• 過去の浸水実績のみを参考に避難勧告等の発令区域を設定し、<b>浸水が想定されているにもかかわらず避難勧告等の対象から外してしまった</b>(H27災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所:“発令基準・防災体制編”「1. 5」「7. 」「8. 1」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 避難勧告等の判断基準を設定する際は、<b>国・都道府県等の協力・助言を積極的に求める必要がある。</b></li> <li>• いざという時に<b>河川管理者や気象台職員からの連絡を地方公共団体が活かすための体制づくり</b>、必要に応じて<b>河川管理者等へ助言を求める仕組みを構築</b>しなければならない。</li> <li>• ホットラインによる連絡があった際には、<b>市町村長が状況を確実に把握できるような体制を構築しておくべきである。</b></li> </ul>
<p><b>訓練及び研修を通じた改善</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 都道府県が実施する講習会に<b>参加していなかった</b>(H25災)。</li> <li>• 防災担当者が2～3年毎に異動により交代してしまうことも多く、特に小規模な市町村の場合は<b>防災担当職員が防災部門以外の業務も兼務しているケースがあること等から、土砂災害に関する専門的な人材が育たなかった</b>(H26災)。</li> <li>• 水害を想定した<b>訓練をしていなかった</b>(H27災)。</li> </ul>	<p><b>【該当箇所:“発令基準・防災体制編”「8. 1」】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 様々な災害発生状況を考慮し、災害対策本部が設置される前の警戒体制の段階から避難勧告発令に至るまでの<b>訓練を定期的</b>に実施すべきである。</li> <li>• 新任市町村長及び市町村危機管理責任者をはじめとする市町村職員は、国・都道府県等が実施する<b>研修に参加するよう努めるべきである。</b></li> <li>• 上記全般について、<b>実践や訓練を通じて防災体制や避難勧告等の発令基準・伝達手段等、避難に関わる施策全般の改善を重ねるべきである。</b></li> </ul>

台風10号による岩泉町被災の教訓を踏まえ、地域の防災力を総合的に高めるため、大きく以下の3点で対応。

※「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」からの提言

## 制度に組み込む等により実効性を高める

- 要配慮者利用施設の開設時、定期の指導監査時における災害計画点検のルール化
  - 要配慮者利用施設の災害計画に水害・土砂災害等への対応・取組が適切に記載されていることを、開設時、定期の指導監査において確認することを都道府県等へ周知
  - 水害・土砂災害のリスクが高い区域における要配慮者利用施設の災害計画作成の徹底
  - 要配慮者利用施設の災害計画の点検（そのためのマニュアルの作成）
- 要配慮者利用施設の災害計画作成や訓練実施について、全国の要配慮者利用施設の参考となるよう、関係省庁が連携し、現場において具体的な取組を実施
- 市町村が適時的確に避難勧告等を発令する体制づくりの徹底
  - 地域の災害リスクに応じた避難勧告等の発令基準等となっているかについて、河川管理者や気象台の助言等をもとに点検（市町村による自己点検、都道府県等による点検）
  - 災害時において優先すべき業務とその優先順位が明確化されているか、全庁的な対応体制となっているか等、市町村の防災体制を点検（同上）
  - 専門知識や助言を得られる体制の構築（河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等からの助言、研修への参加）
  - 市町村地域防災計画の修正の際に、上記について反映がなされているか、都道府県が確認

## 各主体が実行できるように、使い勝手の良い手引き等の作成と普及

- 避難勧告等に関するガイドラインをはじめ各種マニュアルの充実と研修や訓練等による定着
- わかりやすいダイジェスト版、点検等に使用するチェックリスト、いつも目にとまるように壁貼版の作成と普及
- 避難対策・防災体制の優良事例の共有
- 自分の身は自分で守れるようにするため、平時からの災害リスク情報の周知や防災教育、避難訓練等による、住民や施設管理者への防災意識を高めるための取組の推進

## いざという時に確実な行動に繋がる取組の充実

- 実務面での運用を考慮した上で、災害時の適切な行動に繋がるような避難準備情報の在り方の検討
- 避難勧告等を発令する際に市町村は必ず住民がとるべき避難行動をあわせて伝達することの徹底
- 機器やシステム等に予期せぬトラブル等があることも想定し、可能な限り多様な手段での情報伝達
- 浸水想定や河川水位等の水害危険性の周知の促進や、そのための技術開発の継続的な実施及び簡易な方法での水位計測や流域雨量指数の活用検討

# ガイドラインのとらえ方

本ガイドラインは、各市町村が避難勧告等の発令基準や伝達方法、防災体制等を検討するに当たって、参考とすべき事項を示したものです。

こんな風に考えればいいのか～！  
現状の基準と見比べてみよう！



より高度又は臨機応変に運用できる体制を有している市町村においては、本ガイドラインの記載に必ずしもしぼられるものではない。



うちの町の方が程度が高いぞ！  
ガイドラインにしばられずに、うちの町の基準で運用しよう！

本ガイドラインは、関係機関における現時点の技術・知見等を前提としてとりまとめたものであり、今後の運用実態や新たな技術・知見等を踏まえ、より良いガイドラインとなるよう見直しを行っていきますが(地域防災計画の確認・修正といった作業に先立って)可能なものから暫定的な運用・周知を順次行ってください。

災害はいつ起きるか分からないわ！  
とりあえず明日からこの基準で運用しよう！





## 5. 現在、主に取り組んでいる課題



# 洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ

## 〇趣旨

気候変動の影響等により大規模水害発生のおそれが高まっていることから、避難時の大混雑や多数の孤立者の発生が懸念される首都圏等における、洪水や高潮氾濫からの大規模かつ広域的な避難の在り方等を検討するため、中央防災会議に設けられている防災対策実行会議の下にワーキンググループを設置する。

(三大都市圏等における具体的な避難計画の立案にあたり、国・地方公共団体が直面している課題を解決)

## 〇論点

- ・ 地区毎の避難開始タイミングの考え方
- ・ 立退き避難時の混雑緩和の考え方
- ・ 浸水区域内に留まらざるを得ない場合の考え方
- ・ 市区町村の境界を越えた避難所確保の考え方
- ・ 避難・救出のための氾濫水制御の考え方
- ・ 国・都府県の関わり方 など

## 〇メンバー

- ・ 学識経験者
- ・ 関係省庁
- ・ 都、区
- ・ 交通事業者

## 荒川右岸低地氾濫の被害想定

### ①浸水範囲（最大浸水深図）



想定堤防決壊箇所 右岸21.0km  
東京都北区志茂地先

【死者数の算出条件】・65歳以上：住宅・建物の最上階の居住階まで避難  
・65歳未満：住宅・建物の屋根の上等に避難

【降雨条件】流域平均雨量 約550mm/3日（流域面積約2,100km<sup>2</sup>）

### ②浸水面積

約110km<sup>2</sup>

### ③浸水区域内人口

約120万人

### ④死者数

約2,000人

### ⑤孤立者数

最大約86万人

（決壊1日後）

### ⑥地下鉄等の浸水被害

17路線、97駅、  
約147km

（対策が現況程度の場合）

## 〇進め方

洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討WG

基本的な方針  
制度改善の必要性等

（今回新たに設置）

連携

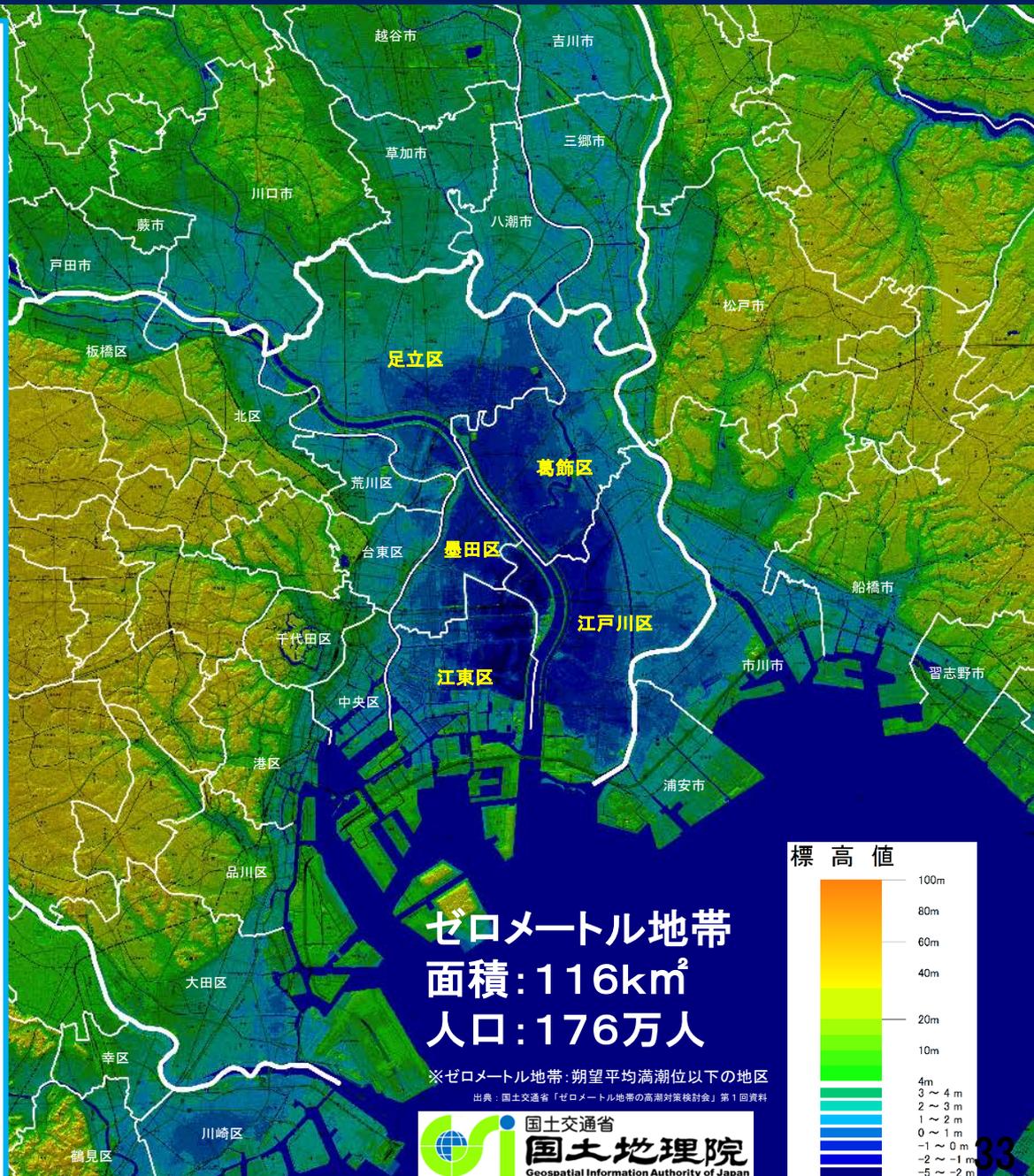
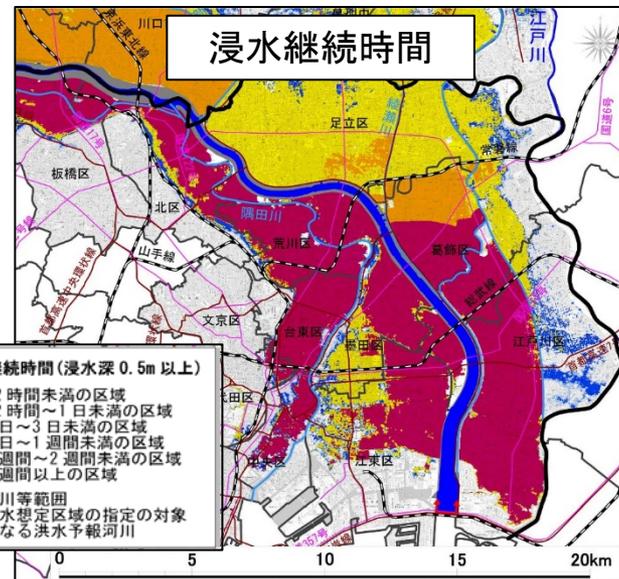
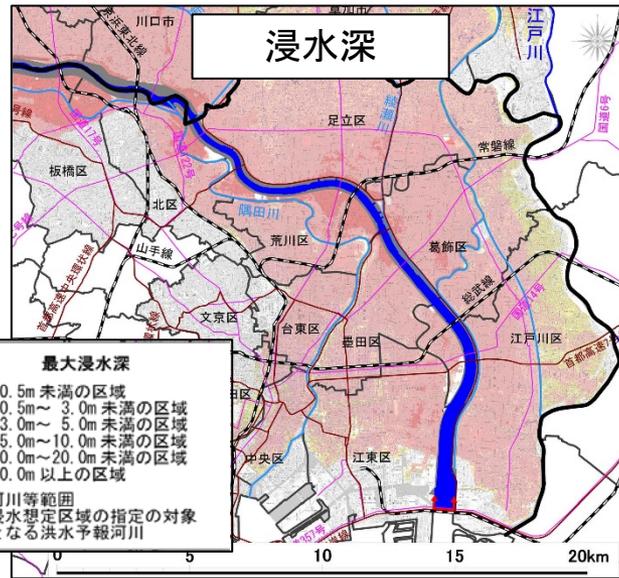
具体的な避難方法等

荒川下流域における協議会等

※大都市圏における地元自治体による協議会等が結成されれば随時連携

# 東京湾におけるゼロメートル地帯

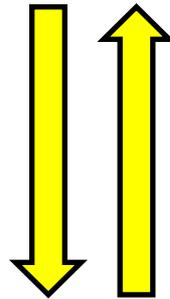
荒川浸水想定区域図(想定最大規模)



	各回の検討内容(案)
第1回(平成28年9月)	本ワーキンググループ全体の検討事項、進め方
第2回(平成28年12月)	浸水区域内に留まった場合のリスクを軽減させるための課題整理と改善方策
第3回(今年2月頃)	浸水区域外に広域避難した場合の実現困難度を軽減させるための課題整理と改善方策
第4回(今年夏)	域内避難と域外避難の組合せの考え方
第5回(今年秋)	適切な避難行動に近づけるための社会環境の整備
第6回(今年冬)	全体の制度設計、とりまとめ

## 洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討WG

- 避難についての基本的な考え方の整理
- 制度改善の必要性の検討



- 実地で得られた知見や課題についてのWGとの共有
- WGで検討すべき事項や制度改善についての提言
- WGで検討された内容について実現可能性を実地で検証

東海ネーデルランド高潮・洪水地域協議会

木曾三川下流部 広域避難実現プロジェクト

江東5区広域避難推進協議会

## 1. 立退き避難の対象者の絞り込み

- ・ 床上浸水継続3日以内の住民に屋内安全確保を求めることの実現可能性を調査
- ・ 排水対策の強化による立退き避難者の縮減、域内避難の実現可能性向上を検討

## 2. 域内避難の実現性の向上

- ・ 入院患者や社会福祉施設等への入所者の屋内安全確保の妥当性の検証
- ・ 移動困難者（遠方への移動が特に困難な住民）、避難生活困難者（浸水で孤立した避難施設における避難生活に制約がある住民）、必要となる付添い支援者数について実態把握
- ・ 民間施設を含む5区内の避難施設の拡充（無秩序な避難先の拡充は搜索時間を長期化させることに留意）
- ・ 公的避難施設の有効率・一人あたり専有面積の妥当性の検証  
（余裕を持たせ過ぎると5区外避難が多くなり、詰め込み過ぎると搜索・救助が長期化するおそれ）
- ・ 避難施設、病院・福祉施設等におけるライフライン・設備の実情の調査
- ・ 救助されるまでの間の避難生活を改善するためのライフライン対策の推進
- ・ 様々な事情を抱える要配慮者が避難生活を送るために必要となる設備対策の検討・推進
- ・ 逃げ遅れや無秩序な自宅避難の抑制
- ・ 漂流物や障害物を少なくする取組（自動車の窓開け等の漂流対策、ボート経路の明示等）
- ・ 救助しやすい建物構造への転換（ボートが接岸しやすいスロープ状の幅広開口部、ヘリポート等）
- ・ 5区内でのボート備蓄の促進

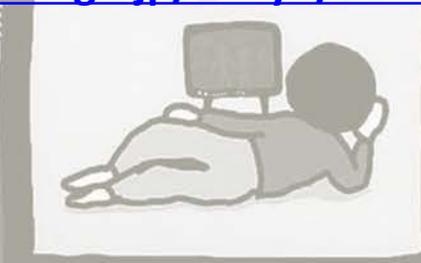
## 3. 域外避難の実現性の向上

- ・ 5区外の公的避難施設の確保にあたり、近隣自治体との調整
- ・ 現時点での自主避難先確保の可能性について実態を調査
- ・ 勤務先避難をはじめ、自主避難先の拡充策を検討
- ・ 立退き避難に要する時間を算出
- ・ 避難時間を確保した災害予測を検討

# ご清聴ありがとうございました。

本ガイドラインに関する詳細は以下のHPをご覧ください。

<http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/index.html>



自分は大丈夫... そう思っていないませんか？

考えよう防災 もっと真剣に