

避難勧告等に関するガイドラインの改定 ～警戒レベルの運用等について～

平成31年3月28日
内閣府(防災担当)

目 次

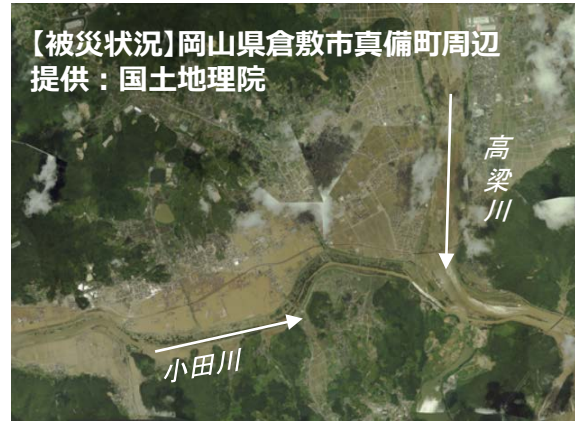
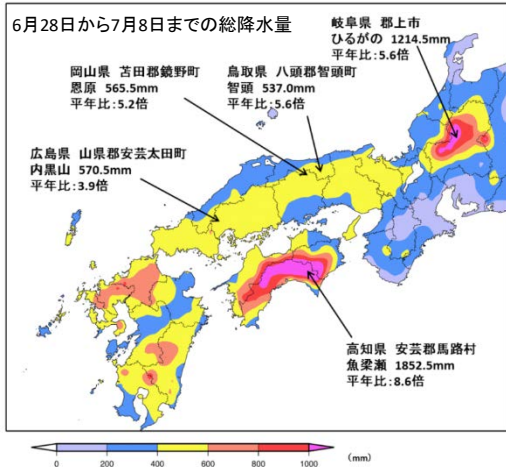
- 中央防災会議ワーキンググループの検討結果
- 警戒レベルの運用
- その他

目 次

- 中央防災会議ワーキンググループ
の検討結果
- 警戒レベルの運用
- その他

平成30年7月豪雨による被害の特徴

- 西日本を中心に広い範囲で記録的な大雨（1府10県に特別警報が発表）
- 各地で河川の氾濫や土砂災害が相次ぎ、1府13県で200名を超える死者・行方不明者が発生するなど甚大な被害が発生（平成最大の人的被害）



被害状況等^{※1}

- ・**人的被害** (11/6時点)
死者224名、行方不明者8名
- ・**家屋被害** (11/6時点)
全壊6,758棟、床上浸水8,567棟
- ・**避難所避難者数**
最大 約4.2万人 (7/7時点) ⇒11/5時点で119人
- ・**電力**
最大 約8万戸停電 (7/7時点)
⇒ 7/13復旧^{※2}
- ・**高速道路**
最大 17路線19区間被災による通行止め (7/8 5:00時点)
⇒9/27までに全ての通行止め解除
- ・**鉄道**
最大 32事業者115路線運転休止 (7/7 5:00時点)
⇒ 10/9時点で4事業者6路線運休中

人的被害(死者・行方不明者)の状況【全国】

広島県	
死者数	109人
行方不明者数	5人

岡山県	
死者数	61人
行方不明者数	3人

愛媛県	
死者数	29人

凡例

- 死者・行方不明者 (都道府県)
- 51人以上
 - 31-50人
 - 21-30人
 - 11-20人
 - 1-10人

行政区	死者	行方不明者
	(人)	(人)
岐阜県	1	0
滋賀県	1	0
京都府	5	0
兵庫県	2	0
奈良県	1	0
岡山県	61	3
広島県	109	5
山口県	3	0
愛媛県	29	0
高知県	3	0
福岡県	4	0
佐賀県	2	0
宮崎県	1	0
鹿児島県	2	0
合計	224	8

※1 平成30年7月豪雨による被害状況等について(内閣府)資料より作成
 ※2 住民が居住する地域

中央防災会議 防災対策実行会議

平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ

○設置趣旨

水害や土砂災害が広域かつ甚大に発生し、平成に入り最大の人的被害をもたらした平成30年7月豪雨を教訓とし、激甚化・頻発化する豪雨災害に対し、避難対策の強化を検討するため、防災対策実行会議の下にワーキンググループを設置。

【論点】

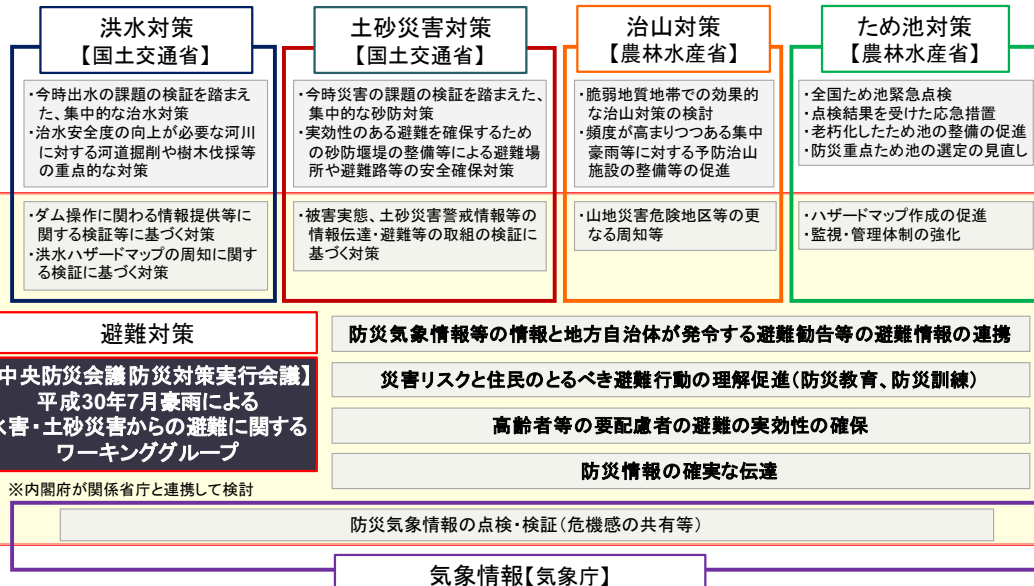
- ・「自らの命は自らが守る」意識の徹底や災害リスクと住民のとるべき避難行動の理解促進
- ・地域における防災力の強化
- ・高齢者等の要配慮者の避難の実効性の確保
- ・防災気象情報等の情報と地方公共団体が発令する避難勧告等の避難情報の連携
- ・防災情報の確実な伝達 等

○開催経緯

設置	: 8月31日	
現地調査	: 9月12日、26日	愛媛県、岡山県、広島県
第1回WG	: 10月16日	WGの設置 平成30年7月豪雨の概要 現地調査結果等 検討すべき論点
第2回WG	: 11月27日	各省庁の検討状況 WGとりまとめ(素案)
第3回WG	: 12月12日	WGとりまとめ(案)
—	: 12月26日	とりまとめ公表

○検討体制

避難対策の強化に向け、関係省庁における洪水対策、土砂災害対策、治山対策、ため池対策、防災気象情報の検討と連携し検討を実施



○ワーキンググループ委員

委員	所属
◎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長 教授
牛山 素行	静岡大学防災総合センター 教授
海屈 正博	広島大学大学院総合科学研究科 教授
片田 敏孝	東京大学大学院情報学環 特任教授
阪本 真由美	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 准教授
鈴木 奈々	日本テレビ放送網 アナウンサー
田村 圭子	新潟大学危機管理本部危機管理室 教授
坪木 和久	名古屋大学 宇宙地球環境研究所 教授
中貝 宗治	兵庫県豊岡市長
前野 詩朗	岡山大学大学院環境生命科学研究科 教授
毛利 栄征	茨城大学 農学部 教授
森脇 亮	愛媛大学防災情報研究センター長 教授
山崎 登	国土館大学防災・救急救助総合研究所 教授

◎ : 主査

※関係省庁も委員として参画

平成30年7月豪雨を踏まえた避難対策の検討体制

避難に対する基本姿勢

現状

- ✓ 行政は防災対策の充実に不断の努力を続けていくが、地球温暖化に伴う気象状況の激化や行政職員に限られていること等により、突発的に発生する激甚な災害への行政主導のハード対策・ソフト対策に限界
- ✓ 防災対策を今後も維持・向上するため、国民全体で共通理解のもと、住民主体の防災対策に転換していく必要

目指す社会

住民「自らの命は自らが守る」意識を持つ

- ✓ 平時より災害リスクや避難行動等について把握する。
- ✓ 地域の防災リーダーのもと、避難計画の作成や避難訓練等を行い地域の防災力を高める。
- ✓ 災害時には自らの判断で適切に避難行動をとる。

行政 住民が適切な避難行動をとれるよう全力で支援する

- ✓ 平時より、災害リスクのある全ての地域で、あらゆる世代の住民を対象に、継続的に防災教育、避難訓練などを実施し、「自らの命は自らが守る」意識の徹底や地域の災害リスクととるべき避難行動等の周知をする。
- ✓ 災害時には、避難行動が容易にとれるよう、防災情報をわかりやすく提供する。

実現のための戦略

① 災害リスクのある全ての地域であらゆる世代の住民に普及啓発

子供

災害のリスクのある全ての小・中学校等における避難訓練・防災教育

地域

全国で地域防災リーダーを育成し、防災力を強化

高齢者

全国で防災と福祉が連携し、高齢者の避難行動に対する理解を促進

② 全国で専門家による支援体制を整備

専門家(水害、土砂災害、防災気象情報)

①の取組を支援するため、全国で地域に精通した防災の専門家による支援体制を整備

③ 住民の行動を支援する防災情報を提供

リスク情報

地域の災害リスクを容易に入手できるよう、各種災害のリスク情報を集約して一元化し、重ね合わせて表示

防災情報

防災情報を5段階の警戒レベルにより提供することなどを通して、受け手側が情報の意味を直感的に理解できるような取組を推進

代表的な取組例 1

学校における防災教育・避難訓練

- 命を守る行動(避難)を実践的に学ぶことにより、「**自らの命は自らが守る**」意識が醸成された**地域社会を構築**するため、子供のころから地域の災害リスク等を知ることが重要。
- **防災関係機関**(市町村防災部局、河川・砂防担当部局(国・都道府県)、気象台等)の**支援**のもと、**水害・土砂災害のリスクがある全ての小学校・中学校等***において、**毎年、梅雨や台風の時期を迎える前までを目途に避難訓練と合わせ防災教育を実施する体制を構築**。
- 防災教育と避難訓練の連携により、効果的に地域の災害リスクや防災情報の理解、避難場所や避難のタイミング等を確認。
※浸水想定区域内・土砂災害警戒区域内に位置し、水防法・土砂災害防止法に基づき地域防災計画に位置付けられた施設
※その他の小学校、中学校等においても、防災教育を充実

小学校・中学校等

- ✓水防法・土砂災害防止法に基づく避難確保計画の策定、避難訓練を全ての小学校・中学校等で実施(目標:2021年度までに実施)
- ✓学校において教育の段階に応じた防災教育を実施

<防災教育・避難訓練への支援>学校と連携し必要な支援を実施

河川・砂防担当部局(国・都道府県)、気象台等

- ・学校における指導計画等の作成支援
- ・防災教育ポータル^やの充実や防災教育支援ツールの整備を実施
- ・水害、土砂災害等の危険性及び避難確保計画について、専門家によるアドバイス、出前授業 等

市町村防災部局

- ・ハザードマップの見方、避難場所や避難経路の選び方、避難勧告等の防災情報の意味の教示
- ・避難訓練の計画等への助言
- ・災害・避難カードの作成支援 等

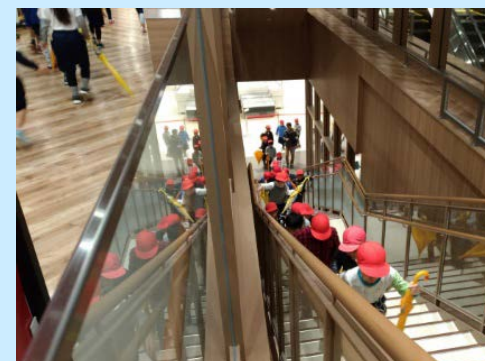
地域の次世代を担う子供たちの
防災力を向上

【事例】全校児童約240名を対象にした洪水避難訓練

- ・矢作川^{やはぎがわ}の氾濫により校舎の3階まで浸水が想定されている豊田市立元城小学校において、近隣のショッピングセンター^{まじろ}を避難場所として避難訓練を実施。
- ・国土交通省は防災教育の支援として、避難訓練前の事前指導において子供たちに分かりやすいイラスト・パネルを学校へ提供。



パネルを用いた避難訓練前の事前指導



近隣のショッピングセンターの屋上へ避難

代表的な取組例 2

住民が主体となった地域の避難に関する取組強化

- 地域の人々の意見をまとめる見識や能力等を有する地域のリーダーが、水害・土砂災害に関する専門的知見を有しているとは限らない。
- 各地域における自助・共助の取組（災害・避難カードの作成、地区防災計画の策定等）の適切かつ継続的な実施に向け、**水害・土砂災害・防災気象情報に関する豊富な知見を有する専門家の支援**により、防災の基本的な知見を兼ね備えた**地域防災リーダーの育成**が必要。
- 専門家の支援は、災害時の避難勧告等の発令の判断や、平時のハザードマップの作成・周知、避難訓練等、**市町村の防災対応の維持・向上**においても重要。

専門家の支援による地域防災力の強化

愛媛県大洲市三善地区における
モデル事業

自治会長等

+

専門家による支援

〔水害に関するリスク、土砂災害に関するリスク、防災気象情報、避難の考え方〕



災害・避難カードの作成等の取組を実施

〔避難場所、避難経路、避難のタイミング等について予め確認しておく取組〕

市町村の防災対応

- ・避難勧告等の発令
- ・ハザードマップの作成・周知（説明会等）
- ・避難訓練 等

地域のリーダー
（防災委員等）

+

防災の知見



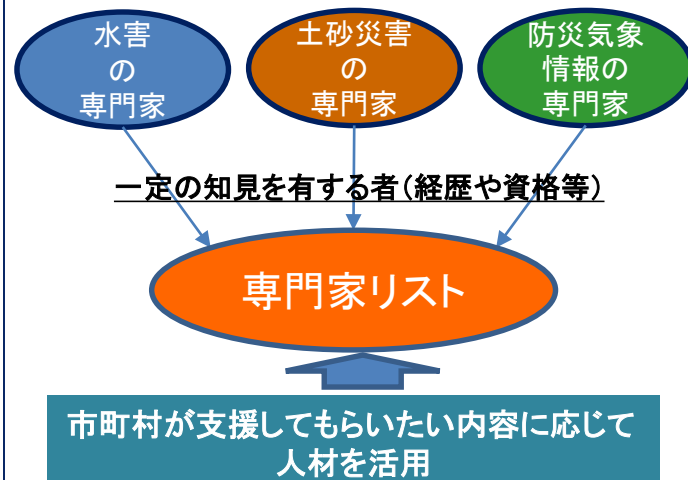
地域防災リーダー
が核となった取組

市町村

地域における自助・共助の取組を全国で推進
市町村等への支援の充実

地域に精通した水害、土砂災害等の専門家による

- ✓ 大規模氾濫減災協議会等において、地域の取組を支援できる**専門家**を共有（リスト化）
- ✓ 市町村は、共有された専門家を、必要に応じ、地域の防災力の強化や市町村へのアドバイザーとして活用

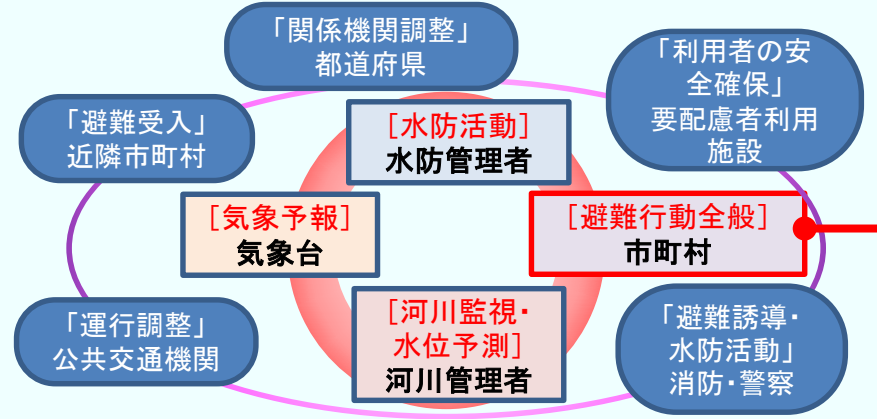


代表的な取組例3 「防災」と「福祉」の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進

- 高齢者が地域で安心・安全に生活を送るためには、災害時に適切な避難行動をとれるよう、日頃より、高齢者一人ひとりが地域と連携して、災害リスクや避難場所、避難のタイミングへの理解を深めることが必要。
- 水害については、大規模氾濫減災協議会において、ハード・ソフトの両面から、防災・減災への取組を関係者が連携して実施中。
- 高齢者の日頃からの生活に関する支援については、地域包括支援センターやケアマネジャーが核となり実施中。
- **防災・減災への取組実施機関と地域包括支援センター・ケアマネジャーが連携し、水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組を実施**

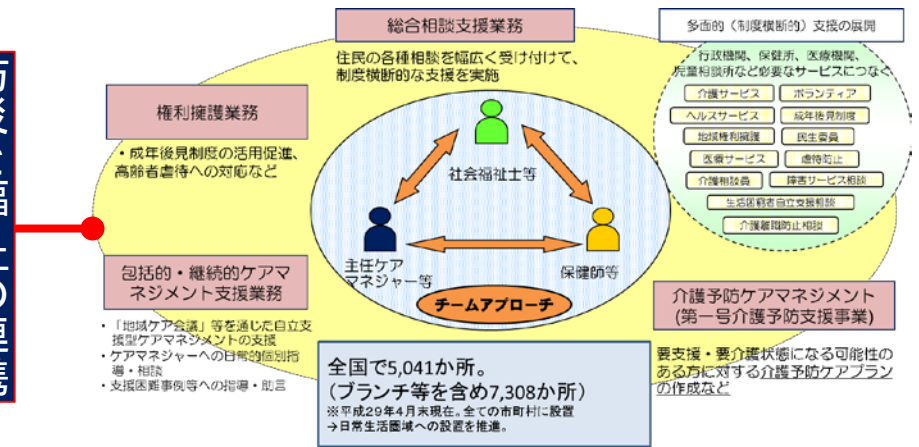
＜大規模氾濫減災協議会＞

地域で多様な関係者が連携して洪水対策を総合的かつ一体的に推進する機関



＜地域包括支援センター＞

市町村が設置する地域の高齢者の保健医療や福祉の増進を包括的に支援する機関



【取組】 大規模氾濫減災協議会において、防災・減災への取組実施機関と地域包括支援センター・ケアマネジャーが連携し、水害からの高齢者の避難行動の理解促進に向けた取組を実施

- (例)
- ・ケアマネジャーの職能団体の災害対応研修の場等を活用し、ケアマネジャーへハザードマップ等の説明を実施 (高齢者と接するケアマネジャーに地域の水害リスクを理解してもらい、地域の水害リスクを高齢者へ伝える機会の増加を図る)
 - ・地域包括支援センターへのハザードマップの掲示や避難訓練のお知らせ等の防災関連のパンフレット等の設置
 - ・大規模氾濫減災協議会の構成員による地域包括支援センターの住民向け講座等の機会を活用した最新の防災・減災施策の説明や高齢者自身の災害・避難カードの作成に対する協力、大規模氾濫減災協議会において地域包括支援センター・ケアマネジャー等の日常業務における防災に関する取組事例の共有 等

代表的な取組例 4

住民主体の避難行動等を支援する防災情報の提供

- 平時の災害リスク及びとるべき避難行動の周知に加え、災害発生のおそれの高まりに応じ、住民の避難行動等を支援する防災情報の発信が必要。
- 災害対応にあたる市町村が、適時的確に避難勧告等を発令するための支援が必要。

ポイント① 防災情報を5段階の警戒レベルにより提供することなどを通して、受け手側が情報の意味を直感的に理解しやすいものとし、住民の主体的な行動を支援

ポイント② 警戒レベル4に避難勧告、避難指示(緊急)、警戒レベル5に災害の発生を位置づけ、避難のタイミングを明確化。

ポイント③ 避難勧告等の発令に資する情報を、気象庁、施設管理者等が市町村に提供し、市町村の発令判断を支援。

警戒レベル

住民がとるべき行動

避難情報等 (市町村)

防災気象情報・水位情報等 (気象庁、国土交通省、都道府県)

(洪水・土砂災害)
警戒レベル5

既に災害が発生しており、
命を守るための最善の行動

行動を促す情報
災害の発生
(出来る範囲で発表)

自ら行動をとる際の判断に参考となる情報
(市町村の避難勧告等の発令に資する情報)

(洪水・土砂災害)
警戒レベル4

・速やかに立退き避難等
・直ちに命を守る行動
(事態が切迫している場合等)

・避難勧告
・避難指示(緊急)

指定河川洪水予報、土砂災害警戒情報、
警報、危険度分布等

- ✓ 住民の自発的な避難に資する情報を公表
- ✓ 気象庁と施設管理者等が連携し、避難情報のレベルごとに、発令に資する情報を市町村へプッシュ情報を基本として提供

(洪水・土砂災害)
警戒レベル3

高齢者等は立退き避難
その他の者は立退き避難準備等

・避難準備
高齢者等避難開始

行動を促す情報

(洪水・土砂災害)
警戒レベル2

避難に備え自らの避難行動を確認する
・ハザードマップ等により災害リスク、避難場所や避難経路、避難のタイミング等を再確認
・避難情報の把握手段の確認、注意等

注意報

(洪水・土砂災害)
警戒レベル1

災害への心構えを高める
・防災気象情報等の最新情報に注意等

警報級の可能性※

(※警報級の現象が予想されるときに、その可能性を高・中の2段階で発表する情報)

※住民の避難行動は、各個人の居住地の地形、住宅構造、家族構成等の違いに応じ、適切な避難行動、避難のタイミングは、各個人で異なることに注意が必要。
※警戒レベル1～5は必ずしも順番にすべて発表されるものではないことに注意が必要。(例えば、急激な気象状況の変化により警戒レベル3 - 避難準備・高齢者等避難開始が発令されず、警戒レベル4 - 避難勧告や避難指示(緊急)が発令されることもある。)

※市町村が発令する避難勧告等は、市町村が総合的に判断して発令するものであることから、市町村の避難勧告等の発令に資する情報が出されたとしても発令されないことがある。

代表的な取組例 5

マルチハザードのリスク認識

- 平成30年7月豪雨では、洪水や土砂災害、ため池の決壊等の多様な災害が同時に発生。
- 地域の災害リスクに応じた避難行動をとるためには、様々な自然災害のリスクについて平時から理解するとともに、災害時にも容易に確認できることが重要。
- **複数の災害リスクを一元的に把握**できるよう、各種災害の**リスク情報等を重ね合わせて表示できるシステム(サイト)を構築**するとともに、引き続き、表示情報を充実。

洪水

土砂災害

ため池

高潮

津波

GIS上での重ね合わせにより、
土地の災害リスクをマルチハザードで表示

地域の様々な自然災害の危険性について理解

多様な災害の同時発生も考慮した避難行動について確認

目 次

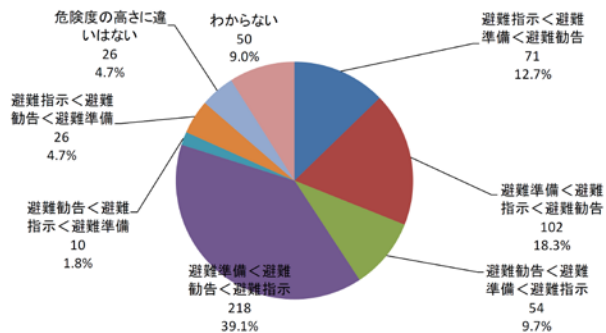
- 中央防災会議ワーキンググループ
の検討結果
- 警戒レベルの運用
- その他

■ 住民主体の避難行動を支援する防災情報の提供

- 避難勧告や避難指示(緊急)等の危険度の高さ(順番)の認知が低い。
- 様々な防災情報が発信されているものの、多様かつ難解であるため多くの住民が活用できない状況。

避難勧告等の危険度に対する認識

「避難勧告」などの情報が出される時、その地域における災害の危険度の高さに違いがあると思いますか。次の中から、最も当てはまると思うものを選択してください。



- ・「準備<勧告<指示」と正しく認知は39.1%にとどまる
- ・回答はかなり分かれており、「言葉」で危険の段階性を理解する事に限界か

Shizuoka University

住民等に伝達・提供される避難情報、主な防災気象情報等

避難情報

避難指示(緊急)、避難勧告、避難準備・高齢者等避難開始:市町村

防災気象情報等

- 指定河川洪水予報(洪水予報河川) :国土交通省、都道府県、気象庁
- 水位到達情報(水位周知河川) :国土交通省、都道府県
- 流域雨量指数の予測値、洪水警報の危険度分布(水位周知河川及びその他河川) :気象庁
- 土砂災害警戒情報 :都道府県、気象庁
- 土砂災害に関するメッシュ情報 :都道府県、気象庁
- 記録的短時間大雨情報 :気象庁
- 注意報、警報、特別警報 :気象庁
- 雨量情報、水位情報 :国土交通省、気象庁等

出典:平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告)【参考資料】(中防防災会議 防災対策実行会議 平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ)をもとに作成

平時の災害リスク及びとるべき避難行動等の周知に加え、災害の発生のおそれの高まりに応じ、**住民の避難行動等を支援する防災情報の発信**が必要

- 住民がとるべき行動を5段階に分け、情報と行動の対応を明確化。
 - **【警戒レベル3】高齢者等避難、【警戒レベル4】全員避難とし、避難のタイミングを明確化**
 - 命を守る行動のために極めて有効な災害が実際に発生しているとの情報を、**【警戒レベル5】災害発生として位置付ける**。
- 様々な防災気象情報と警戒レベルとの関係を明確化し、住民の自発的な避難判断等を支援

[避難のタイミングを明確化]

警戒レベル3: 高齢者等避難

警戒レベル4: 全員避難

警戒レベル	住民がとるべき行動	行動を促す情報
警戒 レベル5	命を守る最善の行動	災害発生情報 (出来る範囲で発表)
警戒 レベル4	避難	・避難勧告 ・避難指示(緊急)
警戒 レベル3	高齢者等は避難 他の住民は準備	避難準備・高齢者等避難開始
警戒 レベル2	避難行動の確認	注意報
警戒 レベル1	心構えを高める	警報級の可能性

防災気象情報

指定河川洪水予報
土砂災害警戒情報
警報
危険度分布

等

警戒レベルと避難勧告等との関係【概要】

- **避難準備・高齢者等避難開始は警戒レベル3として発令し、高齢者等の避難を促す。**
- **避難勧告は警戒レベル4として発令し、全員に避難を促す。**
- **避難指示(緊急)は、災害が発生するおそれが極めて高い状況等で、緊急的又は重ねて避難を促す場合等も警戒レベル4として発令し、全員避難を促す。**
- **災害発生情報は、災害が実際に発生していることを把握した場合に、可能な範囲で警戒レベル5として発令し、災害の発生を伝え、命を守る最善の行動を促す。**

現行の避難情報の発令

避難指示(緊急)

災害が発生している、
もしくは発生するおそれが極めて高い状況において発令

避難勧告

避難に要する時間を考慮して発令

避難準備・高齢者等避難開始

高齢者等の要配慮者の避難に要する時間を考慮して発令

警戒レベル導入後の避難情報の発令

【警戒レベル5】…災害発生！

災害発生情報

災害が実際に発生していることを把握した場合、可能な範囲で、災害発生を伝え命を守る最善の行動を促す

【警戒レベル4】…全員避難！

避難勧告

住民全員に避難を促す

避難指示(緊急)

災害が発生するおそれが極めて高い状況等において、緊急的又は重ねて避難を促す場合等

【警戒レベル3】…高齢者等避難！

避難準備・高齢者等避難開始

高齢者等に避難を促す

警戒レベルを用いた避難勧告等の発令～市町村の対応～

- 警戒レベルは、居住者等がとるべき行動と行動を居住者等に促す情報を関連付けるもの。
- 警戒レベルを用いて、出された情報から行動を直感的にわかるよう伝達。
- 警戒レベル1, 2を気象庁から発表、警戒レベル3～5を市町村から発表。

＜避難勧告等の発令の主な変更点＞

①【警戒レベル5】災害発生情報の発令

- ・「避難指示(緊急)」の発令基準のうち、災害が実際に発生したとの要件を「災害発生情報」の発令基準の要件に位置づけ、**【警戒レベル5】災害発生情報**を発令

②警戒レベルを用いた避難勧告等の伝達

- ※警戒レベルは、洪水、土砂災害、高潮、内水氾濫に用いる（津波はレベル区分になじまないため対象外）。

警戒レベル1～5と居住者がとるべき行動

市町村が発令

気象庁が発表

警戒レベル	居住者等がとるべき行動	行動を居住者等に促す情報
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する。	災害発生情報※ ※災害が実際に発生していることを把握した場合に、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で、指定緊急避難場所への立退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、 <u>近隣の安全な場所への避難や建物内のより安全な部屋への移動等の緊急の避難</u> をする。	避難勧告 避難指示(緊急)※ ※地域の状況に応じて緊急的又は重ねて避難を促す場合等に発令
警戒レベル3	避難に時間のかかる高齢者等の要配慮者は立退き避難する。その他の人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	ハザードマップ等により災害リスク、避難場所や避難経路、避難のタイミング等の再確認、避難情報の把握手段の再確認・注意など、 <u>避難に備え自らの避難行動を確認</u> する。	注意報
警戒レベル1	防災気象情報等の最新情報に注意するなど、 <u>災害への心構えを高める</u> 。	警報級の可能性 ※平成31年出水期から「早期注意情報」と名称変更

①【警戒レベル5】災害発生情報の発令

■ 中防防災会議WGにおいて、災害の発生している情報の重要性等について提言。

「実際に災害が発生しているとの情報は、住民の命を守るための行動にも極めて有益である。市町村が災害発生を確実に把握できるものではないが、市町村の負担も考慮し、可能な範囲で一定の区域毎の災害の発生を発表することにより、住民に命を守るための最善の行動を呼びかける。」

(中防防災会議WG報告(抜粋))

■ 堤防の決壊や急傾斜地の崩壊等の災害の発生を把握した場合、【警戒レベル4】避難指示(緊急)の発令ではなく、【警戒レベル5】災害発生情報を発令し命を守る行動を促す。

<【警戒レベル5】災害発生情報の発令基準>

- ・現行の避難指示(緊急)の発令要件のうち、災害の発生の要件を災害発生情報の発令基準とする。
(発令対象とする災害の程度や発令対象区域を見直すものではない。)
- ・災害発生情報は、氾濫発生情報のほか、水防団等からの報告やカメラ画像等により把握できた場合に可能な範囲で発令する。
- ・災害発生情報の発令に資する情報について、施設の管理者である国や都道府県が把握した情報を共有できるようにしておくことが重要。

<現行>洪水予報河川の設定例

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)

避難指示(緊急)

<改定>洪水予報河川の設定例

1: 決壊や越水・溢水が発生した場合 (氾濫発生情報等により把握できた場合)

【警戒レベル5】
災害発生情報

→ 引き続き、避難指示(緊急)の発令基準

避難勧告等の発令基準

■ 現行の避難指示(緊急)の発令判断として設定していた災害の発生に関する要件を、【警戒レベル5】災害発生情報の発令判断の要件とする。

現行ガイドライン

洪水予報河川の設定例

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)

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: 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

避難指示(緊急)

避難勧告

避難準備・高齢者等避難開始

改正ガイドライン

洪水予報河川の設定例

1: 決壊や越水・溢水が発生した場合(氾濫発生情報等により把握できた場合)

【避難指示】緊急的に又は重ねて避難を促す場合等に発令
 1: 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)
 2: 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
 3: 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)

【避難勧告】
 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: 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

【警戒レベル5】
災害発生情報

避難勧告・避難指示(緊急)
【警戒レベル4】

避難準備・高齢者等避難開始
【警戒レベル3】

警戒レベル5の避難情報～災害発生情報～

■ **警戒レベル5**では、避難指示(緊急)という言葉を用いず、**既に災害が発生し最大級に危険が迫っていることを短く、直感的に伝えられるよう、災害発生情報**とした。

- ・警戒レベル5の「**災害発生情報**」と警戒レベル4の「**避難指示(緊急)**」は、いずれも**災害対策基本法第60条に基づく指示**。
- ・しかし、**警戒レベル5と警戒レベル4は、状況が大きく異なる**。
 - ・警戒レベル5は、「**既に災害が発生している状況**」
 - ・警戒レベル4の避難指示(緊急)は、**災害が発生するおそれが極めて高い状況等(災害が発生しているものの市町村が災害の発生を把握していない場合を含む)**
- ・**警戒レベル4の避難勧告又は警戒レベル3の段階で避難することが基本であることの徹底が重要**

【警戒レベル5】…災害発生！

災害発生情報

(災害の発生を把握した場合に可能な範囲で発令)

【警戒レベル4】…全員避難！

避難勧告

避難指示(緊急)

(災害が発生するおそれが極めて高い状況等において、緊急的又は重ねて避難を促す場合に発令)

【警戒レベル3】…高齢者等避難！

避難準備・高齢者等避難開始



鬼怒川堤防の決壊地点付近の氾濫状況

(きぬ医師会病院関係者より提供)(水害時における避難・応急対策の今後の在り方(報告)平成28年3月中央防災会議 防災対策実行会議 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ)

警戒レベル4 避難勧告で避難！

高齢者等は警戒レベル3！

警戒レベル4 避難指示(緊急)

- 避難勧告は警戒レベル4として発令し、全員に避難を促す。
- **避難指示(緊急)は、災害が発生するおそれが極めて高い状況等で、緊急的又は重ねて避難を促す場合等に警戒レベル4として発令し、全員避難を促す。**
- 避難指示(緊急)は必ずしも発令されるものではないことの周知、避難勧告で避難を徹底

【中央防災会議WG議事録(概要)】

・(避難勧告と避難指示を)2つに分けておくと、今度は、この表をあらかじめ見た人たちは、レベル5になって逃げればいいのかと考えて、またレベル4での避難が進まないというようなジレンマも起こり得るような気がする。避難指示と避難勧告は一つのくりの中で、運用の中でもってうまくやっていただくということにしたほうがわかりやすい。等

【中央防災会議WG報告(抜粋)】

・速やかに立退き避難を促す情報は、避難勧告を基本とすることを明確化する。避難指示(緊急)については、必ず発令されるものではなく、事態が切迫している場合や、大河川で水位予測に基づき段階的に発令できる場合など、地域の状況に応じて緊急的に、又は重ねて避難を促す場合などに運用するものとし、避難勧告と同じレベルに位置づける。

改正ガイドライン(抜粋)

【警戒レベル4】避難勧告、避難指示(緊急)の発令基準の設定例

<避難勧告>

(省略)

<避難指示(緊急)> 緊急的に又は重ねて避難を促す場合等に発令

1~3のいずれかに該当する場合に、避難指示(緊急)を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、氾濫危険水位(レベル4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を超えた状態で、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)

2: 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

3: 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)

【警戒レベル4】避難勧告、避難指示(緊急)で立退き避難が必要な居住者等に求める行動

(避難勧告の部分を省略)

<市町村から避難指示(緊急)が発令された場合>

・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。

・指定緊急避難場所への立退き避難にかかわらず、「近隣の安全な場所」※1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」※2を行う。

・避難指示(緊急)は、地域の状況に応じて緊急的又は重ねて避難を促す場合などに発令されるものであり、必ず発令されるものではないことに留意する。

②避難勧告等の伝達

- **避難勧告等を発令する際**には、それに対応する**警戒レベルを明確**にして、対象者ごとに警戒レベルに対応したとるべき避難行動がわかるように伝達。

・ガイドラインに記載している伝達文例は、防災行政無線を使用して口頭で伝達する場合の一例であり、市町村ごとに工夫することが望ましい。

<現行ガイドライン>

【警戒レベル4】避難勧告の伝達文例

- 緊急放送、緊急放送、避難勧告発令。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に〇〇川に関する避難勧告を発令しました。
- 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。
- 避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか、屋内の高いところに避難してください。

<改正ガイドライン>

【警戒レベル4】避難勧告の伝達文例

- 緊急放送、緊急放送、**警戒レベル4、避難開始。**
緊急放送、緊急放送、**警戒レベル4、避難開始。**
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する**警戒レベル4、避難勧告**を発令しました。
- 〇〇川が**氾濫するおそれのある水位に到達**しました。
- 〇〇地区の方は、**速やかに全員避難**を開始してください。
- 避難場所への避難が危険な場合は、**近くの安全な場所に避難**するか、**屋内の高いところに避難**してください。

警戒レベルと
求める行動を
端的に伝える

避難勧告
の発令を
伝える

災害が切迫
していること
を伝える

とるべき
行動を
伝える

警戒レベルを用いた避難勧告等の伝達

- 避難勧告等の発令を、警戒レベルを用い直感的にとるべき行動が分かるよう伝達。

避難勧告等に関するガイドライン(改定案)防災行政無線による伝達文の例[洪水]

1)【警戒レベル3】避難準備・高齢者等避難開始の伝達文の例

- 緊急放送、緊急放送、**警戒レベル3、高齢者等避難開始**。緊急放送、緊急放送、**警戒レベル3、高齢者等避難開始**。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する**警戒レベル3、避難準備・高齢者等避難開始**を発令しました。
- 〇〇川が氾濫するおそれのある水位に近づいています。
- お年寄りの方など避難に時間のかかる方は、避難を開始してください。
- それ以外の方については、避難の準備を整え、気象情報に注意して、危険だと思ったら早めに避難してください。
- 特に、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)については、避難してください。
- 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ください。

2)【警戒レベル4】避難勧告の伝達文の例

- 緊急放送、緊急放送、**警戒レベル4、避難開始**。緊急放送、緊急放送、**警戒レベル4、避難開始**。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する**警戒レベル4、避難勧告**を発令しました。
- 〇〇川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。
- 速やかに全員避難を開始してください。
- 避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか、屋内の高いところに避難してください。

2')【警戒レベル4】避難指示(緊急)の伝達文の例

- 緊急放送、緊急放送、**警戒レベル4、直ちに避難**。緊急放送、緊急放送、**警戒レベル4、直ちに避難**。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する**警戒レベル4、避難指示**を発令しました。
- 〇〇川の水位が堤防を越えるおそれがあります。
- 未だ避難できていない方は、緊急に避難をしてください。
- 避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に緊急に避難するか、屋内の高いところに緊急に避難してください。

3)【警戒レベル5】災害発生情報の伝達文の例

- 緊急放送、緊急放送、**災害発生、警戒レベル5、命を守る最善の行動をとってください**。緊急放送、緊急放送、**災害発生、警戒レベル5、命を守る最善の行動をとってください**。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する**警戒レベル5、災害発生情報**を発令しました。
- 〇〇地区で堤防から水があふれました。現在、浸水により〇〇道は通行できない状況です。〇〇地区を避難中の方は大至急、近くの安全な場所に緊急に避難するか、屋内の安全な場所に避難してください。

注 命を守るための最善と考えられる安全確保行動を行うことを呼びかける。

警戒レベル相当情報～防災気象情報と警戒レベル～

■ 様々な防災情報のうち、避難勧告等の発令基準に活用する情報について、警戒レベル相当情報として、警戒レベルとの関連を明確化して伝えることにより、住民の主体的な行動を促す。(例) 氾濫危険情報: 警戒レベル4相当情報[洪水]

警戒レベル	住民が取るべき行動	住民に行動を促す情報		住民が自ら行動をとる際の判断に参考となる情報 (警戒レベル相当情報)		
		避難情報等	洪水に関する情報		土砂災害に関する情報	
			水位情報がある場合	水位情報がない場合		
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	氾濫発生情報	(大雨特別警報(浸水害))※3	(大雨特別警報(土砂災害))※3	
警戒レベル4	<ul style="list-style-type: none"> 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。 	<ul style="list-style-type: none"> 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	氾濫危険情報	<ul style="list-style-type: none"> 洪水警報の危険度分布(非常に危険) 	<ul style="list-style-type: none"> 土砂災害警戒情報 土砂災害に関するメッシュ情報(非常に危険) 土砂災害に関するメッシュ情報(極めて危険)※4 	
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	氾濫警戒情報	<ul style="list-style-type: none"> 洪水警報 洪水警報の危険度分布(警戒) 	<ul style="list-style-type: none"> 大雨警報(土砂災害) 土砂災害に関するメッシュ情報(警戒) 	
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	氾濫注意情報	<ul style="list-style-type: none"> 洪水警報の危険度分布(注意) 	<ul style="list-style-type: none"> 土砂災害に関するメッシュ情報(注意) 	
警戒レベル1	災害への心構えを高める。	警報級の可能性				

※3 大雨特別警報は、洪水や土砂災害の発生情報ではないものの、災害が既に発生している蓋然性が極めて高い情報として、警戒レベル5相当情報[洪水]や警戒レベル5相当情報[土砂災害]として運用する。ただし、市町村長は警戒レベル5の災害発生情報の発令基準としては用いない。

※4 「極めて危険」については、現行では避難指示(緊急)の発令を判断するための情報であるが、今後、技術的な改善を進めた段階で、警戒レベルへの位置付けを改めて検討する。

注1) 市町村が発令する避難勧告等は、市町村が総合的に判断して発令するものであることから、警戒レベル相当情報が出されたとしても発令されないことがある。

注2) 本ガイドラインでは、土砂災害警戒判定メッシュ情報(大雨警報(土砂災害)の危険度分布)、都道府県が提供する土砂災害危険度情報をまとめて「土砂災害に関するメッシュ情報」と呼ぶ。

警戒レベルによる防災情報の提供(警戒レベル3以降のイメージ)

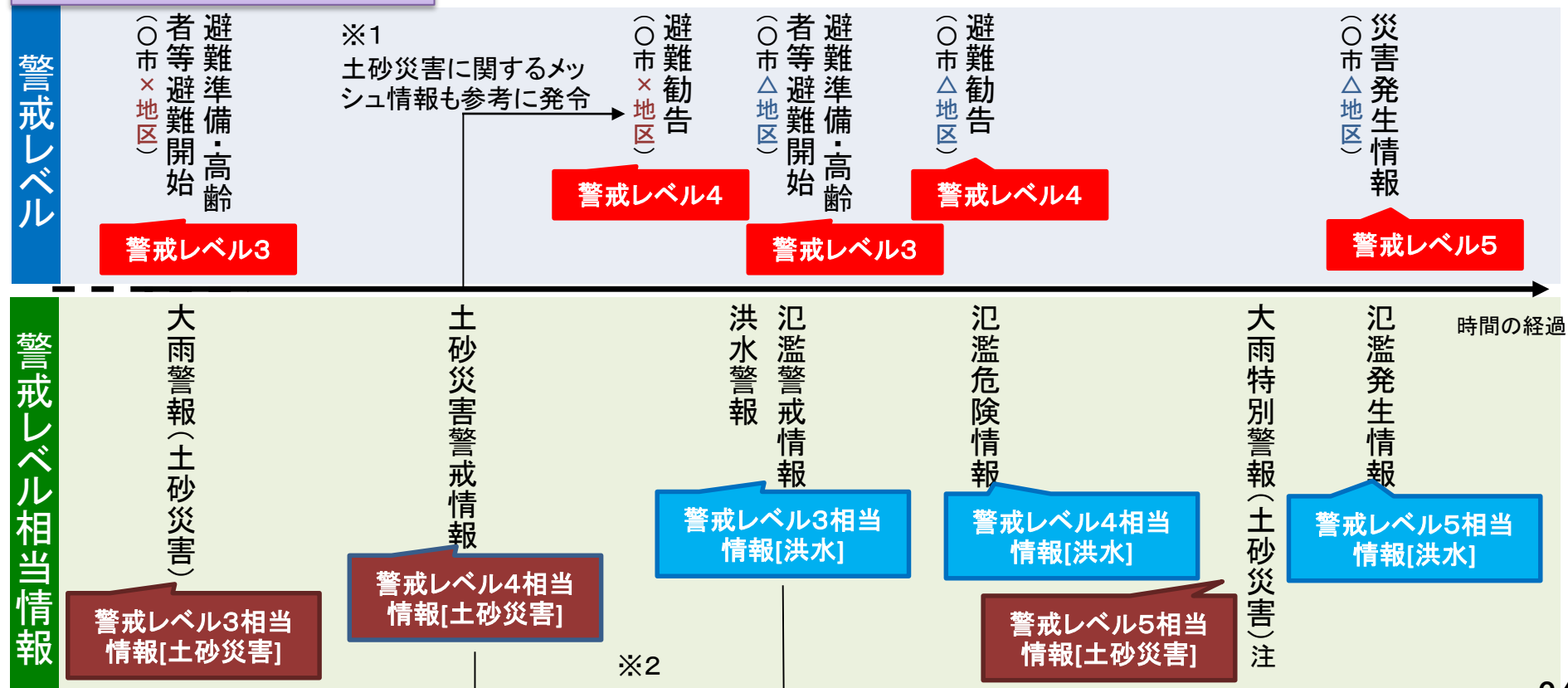
- 市町村長は、警戒レベル相当情報を基本に、発令のタイミングや発令区域について、その他の情報も参考に総合的に判断して避難勧告等を発令。
- 住民等は、警戒レベル相当情報を自らの避難判断の参考とするとともに、市町村から警戒レベル4の避難勧告が発令された場合は、速やかに避難する。

警戒レベル相当情報が出されたとしても、必ずしも、同レベルの避難勧告等が同じ時間や区域に発令されるものではない。また、警戒レベル相当情報は災害種別ごとに提供される。

※1: 警戒レベル4相当情報が発表されたとしても、必ずしもすぐに避難勧告が発令されるとは限らない。

※2: 異なる種類の災害において警戒レベル相当情報の数字が下がったとしても、必ずしも警戒レベルが引き下げられたわけではない。

警戒レベルと相当情報の推移の例



注)大雨特別警報(警戒レベル5相当情報)は災害の発生情報ではないため、大雨特別警報の発表をもとに市町村から警戒レベル5災害発生情報が発令されるものではない。(P22※3参照)

目 次

- 中央防災会議ワーキンググループ
の検討結果
- 警戒レベルの運用
- その他

ダム下流やため池下流への避難勧告等の発令

- ダムやため池下流への避難勧告等の適時的確な発令に向け、発令対象区域や発令判断のための情報等について記述。

3. 洪水等の避難勧告等

3.1.1 避難勧告等の発令対象区域

- ・その他河川のうち、ダム下流域では、これらに加え、今後順次作成が進められる浸水想定図を参考に区域を設定することも考えられる。
- ・防災重点ため池については、今後順次作成が進められる浸水想定区域図を参考に区域を設定することが考えられる。

3.2.1 避難勧告等の発令を判断するために必要となる基本的な情報

- ・ダムの洪水調節容量を使い切る見込みとなり、ダムへの流入量と同程度のダム流下量(放流量)とする異常洪水時防災操作に移行すう場合は、ダム管理者から伝達される放流情報等をもとに避難勧告等を発令する。
- ・防災重点ため池については、ため池の管理者等から報告される情報(水位や施設の状況等)をもとに避難勧告等を発令する。

3.2.2 判断材料となる情報の入手

- ・河川法等に基づきダム管理者から伝達される放流情報等を避難勧告等発令の判断に活用する。
- ・防災重点ため池の管理者等との情報伝達体制を整え、管理者等から避難勧告等発令の判断に必要な情報提供を受けられるようにしておく必要がある。

※発令基準の設定にあたっての関係機関の協力・助言については、現行のガイドラインに記載があり、具体的な発令基準については、国や都道府県等の協力・助言を得て作成していく。

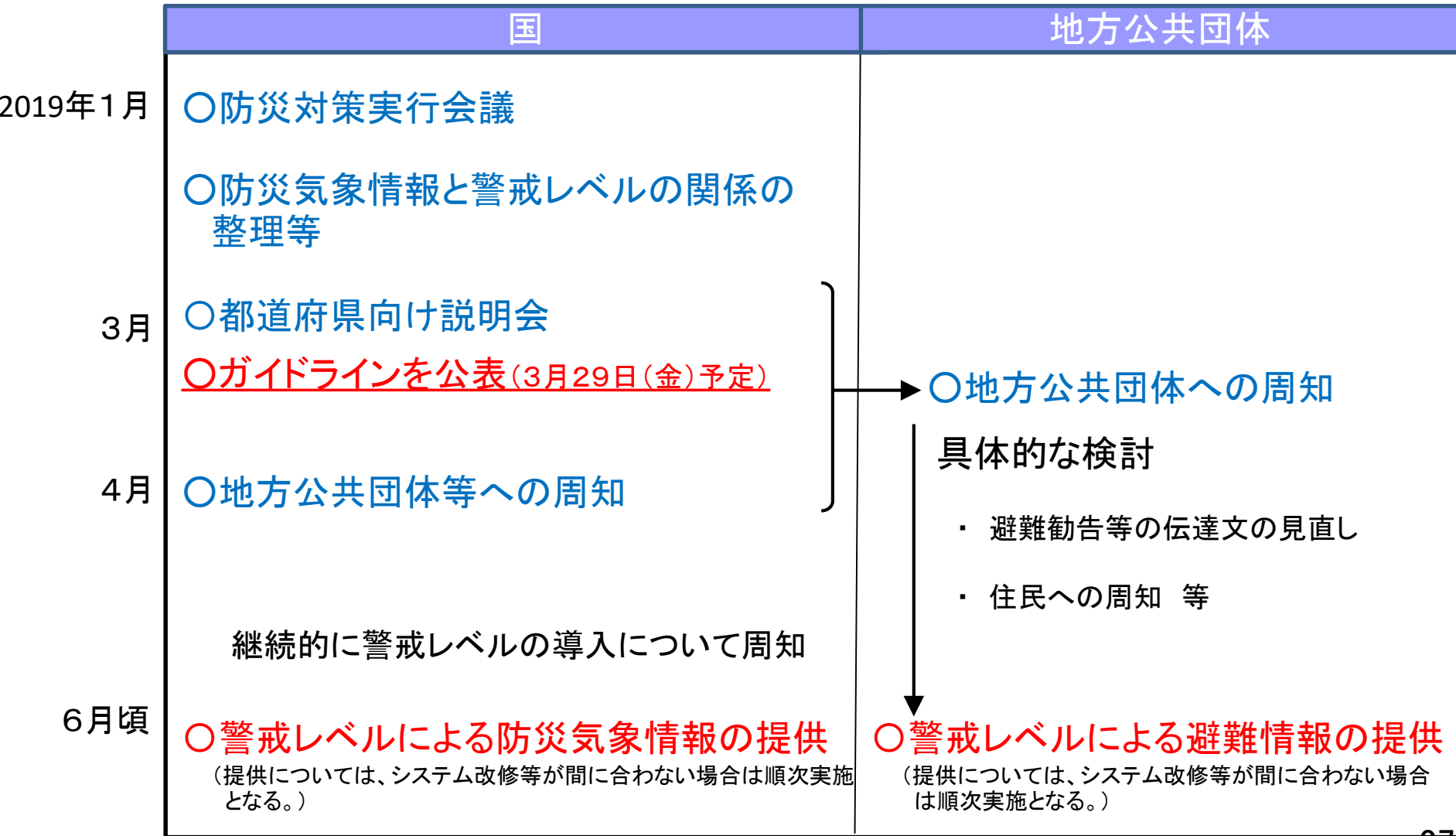
[避難勧告等に関するガイドライン(抜粋)]

1.5 発令基準の設定にあたっての関係機関の協力・助言

- ・災害対策基本法では、市町村は国・都道府県等に対し、資料又は情報の提供、意見の表明その他必要な協力を求めることができるとされていることから、避難勧告等の発令基準を設定する際は、これらの機関の協力・助言を積極的に求める必要がある。

今後のスケジュール(案)とお願い

- 次期出水期から、警戒レベルによる避難情報の提供の開始をお願いしたい。
(システム改修等が間に合わない場合は、順次実施)
- 市町村の防災担当者に対して、警戒レベルの導入について周知をお願いしたい。



- 住民は「**自分の命は自らが守る**」、行政は「住民が適切な**避難行動をとれるよう全力で支援する**」ことへの転換を図る。
- 避難指示(緊急)や災害発生情報を待つことなく、**【警戒レベル3】高齢者等避難、【警戒レベル4】全員避難で避難を徹底**。
- 市町村長は、**警戒レベル相当情報を基本に**、発令のタイミングや発令区域について、その他の情報も参考に総合的に判断して避難勧告等を発令。
- 住民等は、**警戒レベル相当情報を自らの避難判断の参考とする**とともに、市町村から警戒レベル4の避難勧告が発令された場合は、速やかに避難する。
- 次期出水期から、警戒レベルの導入を順次開始。
- 市町村の防災担当者に対して、警戒レベルの導入について周知をお願いしたい。