

避難情報の制度検討における論点等

令和2年6月1日
令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関する
サブワーキンググループ
(第1回)

内閣府（防災担当）

1. 本SWGにおける検討の避難施策全体の中での位置付け

2. 避難情報の検討にあたっての市町村長への意見聴取

3. 避難情報の制度的変遷

4. 制度的論点

①避難勧告・指示のあり方の検討

②避難行動としての屋内安全確保の位置づけの検討

③高齢者等避難開始の位置づけの検討

5. 市町村長を対象とした書面アンケートの項目の検討

1. 本SWGにおける検討の避難施策全体の中での位置付け

- 平成30年7月豪雨WGでは「避難に対する基本姿勢」として、住民は「自らの命は自らが守る」意識を持ち、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必要がある、とされたところ。
- この基本姿勢に基づき、住民と行政が連携し様々な取組を実施／検討しているところ。引き続き、避難施策を多面的に実施／検討していく必要がある。
- 避難情報や広域避難については引き続き検討すべき課題があり、かつ災害対策基本法等の制度面の検討等の抜本的な検討も必要になることから、新たにSWGを開催し制度面を含めた検討を行い、必要に応じ制度改正を行うこと等により住民の適切な避難行動を支援する。

避難に対する基本姿勢

住民は「自らの命は自らが守る」意識を持つ

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

住民・
地域主体の取組
(自助・共助)

行政による
支援

支援の
ための
検討

引き続き、住民と行政が連携し多面的に避難のための取組を実施

- ・「避難の理解力向上キャンペーン」
- ・地区防災計画、個別計画等の作成
- ・マイタイムライン・災害避難カード等の作成
- ・要配慮者利用施設における避難確保計画の策定
- ・自主防災組織、消防団等の避難の呼びかけ

等

行政
による
支援

- ・住民・地域主体の取組の支援
 - わかりやすいガイドライン・チラシ等の作成・配布
- ・避難等に関する普及啓発の取組
 - 出前講座
 - 防災教育、福祉と防災の連携
- ・わかりやすい防災情報の提供
 - ハザードマップの作成・配布
 - 警戒レベルによる避難情報の提供
 - 警戒レベル相当情報による防災気象情報の提供

等

・避難情報の制度検討(本SWG)→資料2(本資料)

- ①避難勧告・指示のあり方 (関連: 災対法第60条)
- ②屋内安全確保の位置付け (関連: 同第60条)
- ③高齢者等避難開始の位置付け (関連: 同第56条)

・広域避難の制度検討(本SWG)→資料3

- ①国の本部体制の整備 (関連: 災対法第24条)
- ②避難先の確保 (関連: 同第86条)
- ③避難住民の輸送の確保 (関連: 同第86条)

新たにSWGを開催し制度面を含めた検討を行う

1. 本SWGにおける検討の避難施策全体の中での位置付け

2. 避難情報の検討にあたっての市町村長への意見聴取

3. 避難情報の制度的変遷

4. 制度的論点

①避難勧告・指示のあり方の検討

②避難行動としての屋内安全確保の位置づけの検討

③高齢者等避難開始の位置づけの検討

5. 市町村長を対象とした書面アンケートの項目の検討

2. 避難情報の検討にあたっての市町村長への意見聴取

方針

- ・避難情報の検討を行う上で、避難勧告・避難指示を発令する主体である市町村長のご意見を十分に伺い、考慮することが極めて重要。
- ・全国市長会・全国町村会等と連携し、様々な場・手法により市町村長に対しご意見を伺う。

意見聴取

- サブワーキンググループの委員として、豊岡市長（市長会推薦）、長柄町長（町村会推薦）が参加
- 災害対応の経験が豊富な首長に対し電話ヒアリングを実施（5/19, 20）
 - ・熊本市　・三条市　・相馬市　・豊岡市（五十音順）
- 市町村長の意見を広く聴取するため、災害を所管する委員会等に所属する市町村長に対して書面アンケートを実施予定
 - ・（市長会）災害対策特別委員会（72名）
 - ・（市長会）政策推進委員会（30名）
 - ・（町村会）全国町村会理事（都道府県町村会長）（47名）　計129市町村長（市長会の両委員会の重複除く）

スケジュール（市町村長への意見聴取関係）

- ・第1回SWG（本日）首長ヒアリング結果の共有、書面アンケート項目に関する意見聴取
→書面アンケートを実施
- ・第2回SWG　書面アンケート結果の提示
- ・第3回SWG　制度改正が必要なものについて中間とりまとめ（素案）の提示

1. 本SWGにおける検討の避難施策全体の中での位置付け
2. 避難情報の検討にあたっての市町村長への意見聴取
3. 避難情報の制度的変遷
4. 制度的論点
 - ①避難勧告・指示のあり方の検討
 - ②避難行動としての屋内安全確保の位置づけの検討
 - ③高齢者等避難開始の位置づけの検討
5. 市町村長を対象とした書面アンケートの項目の検討

3. 避難情報の制度的変遷

1961年
昭和36年

★ 1959年 伊勢湾台風 発生
○ 災害対策基本法を制定（法第60条に避難勧告・指示を規定）

2005年
平成17年

★ 2004年 一連の風水害 発生（観測史上最大となる10個の台風が上陸）
（課題）市町村の避難情報の発令基準がほとんどない（風水害の発令基準の策定率 7.1%（H16.9消防庁調査））
○ 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインを作成し、避難勧告等の判断基準を定める

★ 2009年 平成21年7月中国・九州北部豪雨 平成21年台風第9号 発生（避難中の人的被害）

大雨災害における避難のあり方等検討会（平成22年3月報告とりまとめ）
法改正を含め今後の検討事項については、専門調査会にて引き続き検討

災害時の避難に関する専門調査会（平成24年3月報告とりまとめ）
（検討課題）

- ・ 安全確保行動（待避、垂直移動）の明確化が必要
- ・ 避難勧告と避難指示を統一すべき
- ・ 避難準備情報の法律的な位置づけが明確でない 等

2013年
平成25年

○ 災害対策基本法の改正（法第56条1及び2項の準備その他の措置、要配慮者の立退き避難への配慮の規定、法第60条3項の屋内安全確保の規定）

★ 2014年 広島市における大規模土砂災害の発生

総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ（平成27年6月とりまとめ）
（検討課題）

- ・ 土砂災害の突発性ゆえ避難準備情報の発令が困難であった
- ・ 夜間での避難勧告の発令の遅れ 等

2015年
平成27年

○ 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインの改定により、避難準備情報の活用（自発的な避難の推奨、夜間避難回避のための早期発令）を追加

3. 避難情報の制度的変遷

- ★ 2015年 関東・東北豪雨 発生
災害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ（平成28年3月報告とりまとめ）
（検討課題）
 - ・避難勧告の発令をするにあたり、避難場所の開設を待ってしまった
 - ・外出を避けるために避難勧告等をあえて発令しなかった 等

- ★ 2016年 平成28年台風第10号 発生（岩手県岩泉町の高齢者施設において避難準備情報の意味するところが伝わっていなかった）
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（平成28年12月報告とりまとめ）
（検討課題）
 - ・避難準備情報が「要配慮者は避難開始する」タイミングであることが伝わっていなかった 等

- 2017年 平成29年 ○ **避難勧告等に関するガイドラインの改定により、避難準備情報と避難指示の名称を変更 等**
（変更前→変更後） 避難準備情報 → 避難準備・高齢者等避難開始、避難指示 → 避難指示(緊急)

- ★ 2018年 平成30年 7月豪雨 発生
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（平成31年3月報告とりまとめ）
（検討課題）
 - ・多種の情報と取るべき行動の関係が住民に理解されていない
 - ・避難勧告、避難指示の違いが直感的に理解できない 等

- 2019年 平成31年 ○ **避難勧告等に関するガイドラインの改定により、5段階の警戒レベルの運用を開始**

- ★ 2019年 令和元年台風第19号 発生
令和元年台風第19号による災害からの避難に関するワーキンググループ（令和2年3月報告とりまとめ）
 - ・制度改正を含むものについては、以下のサブワーキンググループで引き続き議論

- **令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ**

1. 本SWGにおける検討の避難施策全体の中での位置付け

2. 避難情報の検討にあたっての市町村長への意見聴取

3. 避難情報の制度的変遷

4. 制度的論点

①避難勧告・指示のあり方の検討

- ・課題認識の共有

- ・19号WG報告で提示された対応の方向性の例

- ・19号WG報告で提示された対応の方向性の例への首長ヒアリング結果

②避難行動としての屋内安全確保の位置づけの検討

③高齢者等避難開始の位置づけの検討

5. 市町村長を対象とした書面アンケートの項目の検討

(参考) 国のガイドラインにおける避難勧告・避難指示(緊急)の発令基準の設定例

内閣府: 避難勧告等に関するガイドライン(H31.3)

指定洪水予報河川の場合(水位予測が公表される河川)

国のガイドラインにおける発令基準の設定例

<避難勧告>

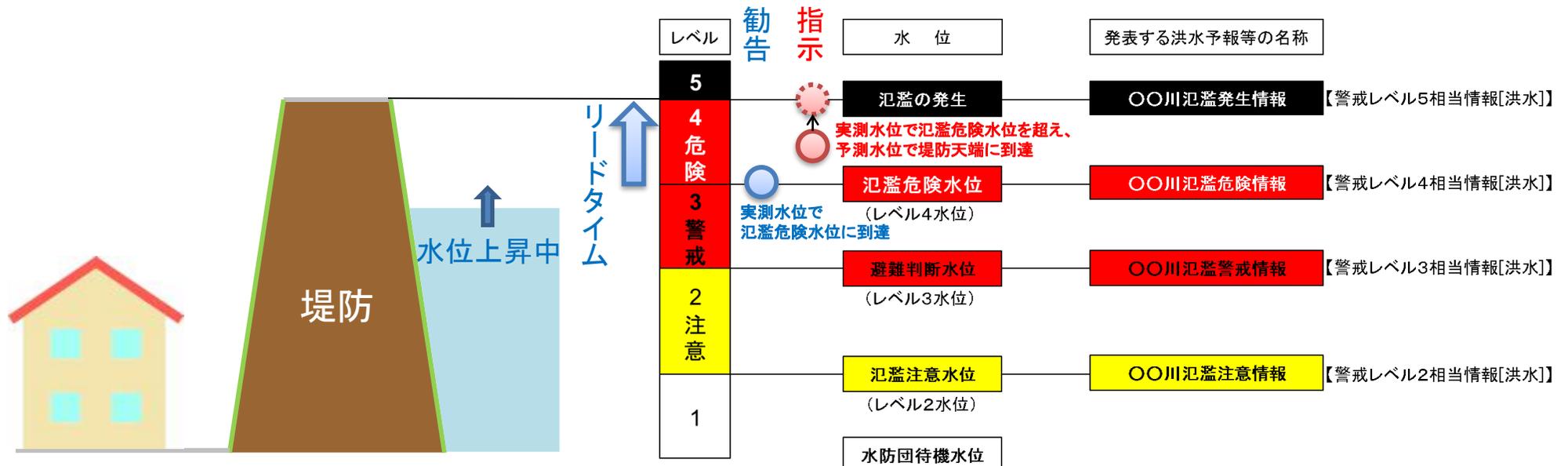
- 指定河川洪水予報により、A川のB水位観測所の水位が**氾濫危険水位**である〇〇mに到達したと発表された場合
- 指定河川洪水予報の水位予測により、A川のB水位観測所の水位が堤防天端高(又は背後地盤高)を超えることが予想される場合
- 異常な漏水・侵食等が発見された場合
- 避難勧告の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合

= 避難勧告は立退き避難に必要な時間(リードタイム: 1~2時間程度)を考慮したタイミングで発令

<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、必ず発令されるものではない。

- 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)
- 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
- 樋門・水門等の施設の機能支障が発見された場合

= 避難指示は発令されたとしても十分なリードタイムが確保できない状況で発令される



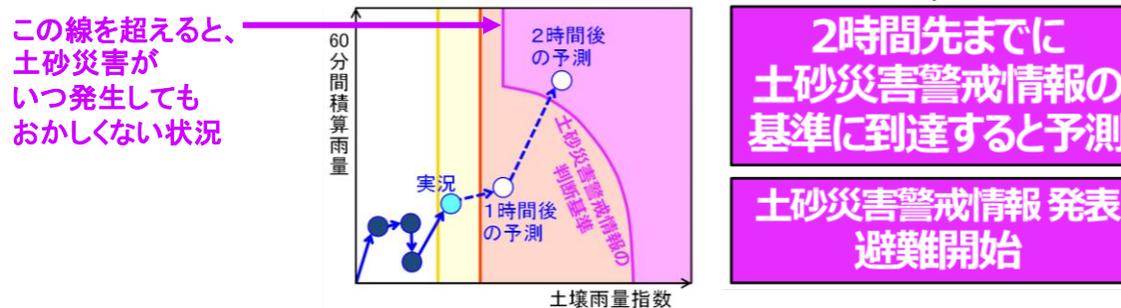
土砂災害の場合

国のガイドラインにおける発令基準の設定例

<避難勧告>

- ・土砂災害警戒情報(警戒レベル4相当情報)が発表された場合
- ・土砂災害に関するメッシュ情報で「予想で土砂災害警戒情報の基準に到達」する場合
- ・土砂災害の前兆現象(山鳴り、湧き水・地下水の濁り、溪流の水量の変化等)が発見された場合 等

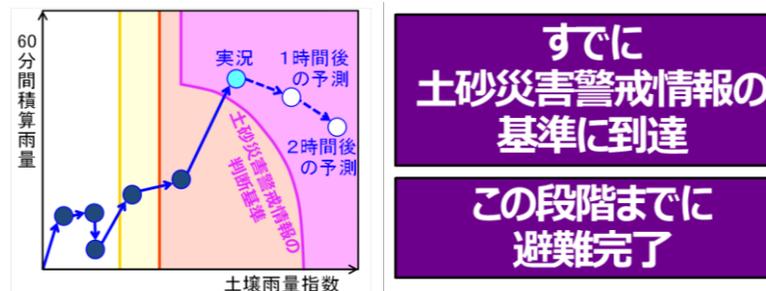
= 避難勧告は立退き避難に必要な時間(リードタイム：2時間程度)を考慮したタイミングで発令



<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、必ず発令されるものではない。

- ・土砂災害警戒情報(警戒レベル4相当情報)が発表され、かつ、土砂災害に関するメッシュ情報で「実況で土砂災害警戒情報の基準に到達」した場合 等

= 避難指示は発令されたとしても十分なリードタイムが確保できない状況で発令される



(出典) 気象庁ホームページ

津波の場合

国のガイドラインにおける発令基準の設定例

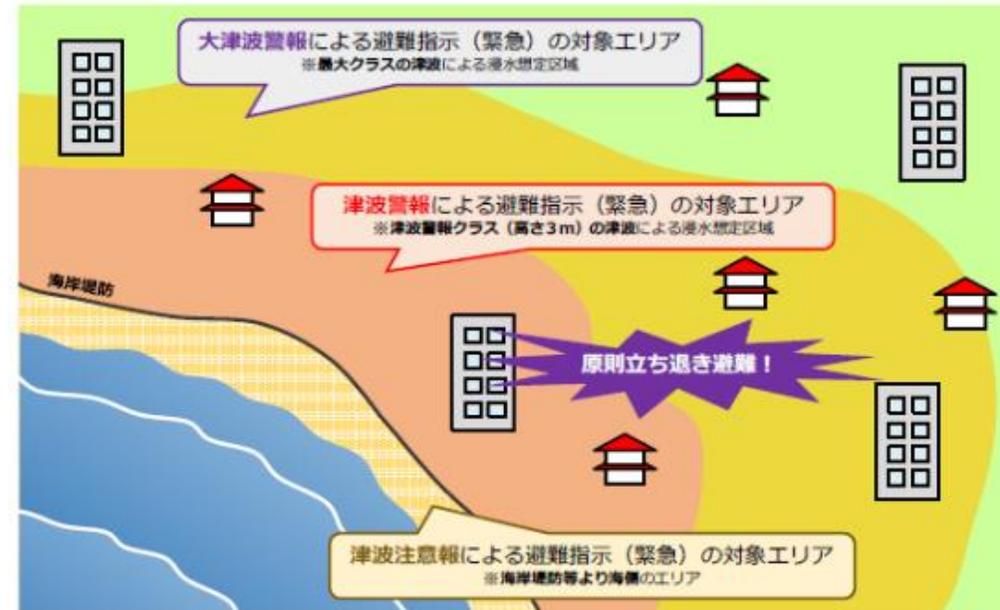
＜避難指示（緊急）＞危険な地域からの一刻も早い避難が必要であることから、基本的には避難指示（緊急）のみを発令する。

- ・大津波警報、津波警報、津波注意報の発表（ただし、避難指示（緊急）の対象区域が異なる。右下図参照）
- ・停電、通信途絶等により、津波警報等を適時に受けることができない状況において、強い揺れを感じた場合、あるいは、揺れは弱くとも1分程度以上の長い揺れを感じた場合

＜（参考）遠地地震の場合の避難勧告等＞

- ・我が国から遠く離れた場所で発生した地震に伴う津波のように到達までに相当の時間があるものについては、気象庁が、津波警報等が発表される前から津波の到達予想時刻等の情報を「遠地地震に関する情報」の中で発表する場合がある。市町村は、この「遠地地震に関する情報」の後に津波警報等が発表される可能性があることを認識し、避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告の発令を検討するものとする。

	予想される津波の高さの区分	発表される津波の高さ	
		数値	定性的表現
大津波警報	10m ～	10m 超	巨大
	5m ～ 10m	10m	
	3m ～ 5m	5m	
津波警報	1m ～ 3m	3m	高い
津波注意報	20cm ～ 1m	1m	（表記しない）



(参考)国のガイドラインにおける避難勧告・避難指示（緊急）の発令基準の設定例

火山の場合

内閣府：噴火時等の具体的で実践的な避難計画策定の手引き（H28.12）

（噴火時等の具体的で実践的な避難計画策定の手引きより抜粋）
 噴火警戒レベル5（避難）は、市町村が住民等の避難を実施する判断基準となる。しかし、前項でも述べた通り、噴火の時期や規模、影響範囲等を的確に予測することは難しい。このことから、通常、災害が発生するおそれがあり必要とされる場合に発令される「避難勧告」と、さらに急を要する場合に発令される「避難指示」の火山災害における使い分けについては、火山の特性や活動状況、地域の実情等に応じて適宜判断する必要がある。

種別	名称	対象範囲	レベルとキーワード	説明		
				火山活動の状況	住民等の行動	登山者・入山者への対応
特別 警報	噴火警報 (居住地域) 又は 噴火警報	居住地域 及び それより 火口側	レベル5 避難	居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が発生、あるいは切迫している状態にある。	危険な居住地域からの避難等が必要（状況に応じて対象地域や方法を判断）。	
			レベル4 避難準備	居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が発生すると予想される（可能性が高まってきている）。	警戒が必要な居住地域での避難の準備、要配慮者の避難等が必要（状況に応じて対象地域を判断）。	
警報	噴火警報 (火口周辺) 又は 火口周辺警報	火口から 居住地域 近くまで	レベル3 入山規制	居住地域の近くまで重大な影響を及ぼす（この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ）噴火が発生、あるいは発生すると予想される。	通常の生活（今後の火山活動の推移に注意。入山規制）。状況に応じて要配慮者の避難準備等。	登山禁止・入山規制等、危険な地域への立入規制等（状況に応じて規制範囲を判断）。
		火口周辺	レベル2 火口周辺規制	火口周辺に影響を及ぼす（この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ）噴火が発生、あるいは発生すると予想される。	通常の生活。	火口周辺への立入規制等（状況に応じて火口周辺の規制範囲を判断）。
予報	噴火予報	火口内等	レベル1 活火山であることを留意	火山活動は静穏。火山活動の状況によって、火口内で火山灰の噴出等が見られる（この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ）。	通常の生活。	特になし（状況に応じて火口内への立入規制等）。

噴火警戒レベル導入後に噴火警戒レベル5（避難）の発表が行われた事例（1つのみ）
 →2015年5月 口永良部島の噴火（屋久島町）

<時系列の整理>
 09:59 口永良部島新岳で爆発的噴火が発生
 10:07 噴火警戒レベルを3（入山規制）から5（避難）へ引き上げ
 10:15 屋久島町：口永良部全島に対し、島外への**避難勧告**
 10:20 屋久島町：**避難指示**へ切り替え

（屋久島町への聴き取り）
 ・勧告も指示も住民に求める行動は島外避難の呼びかけ。
 ・噴火発生を受け避難勧告を発令したが、噴火の規模が大きく、**切迫した状況にあると判断**し、避難の必要性をより強く示すため避難指示に切り替えた。

原子力災害における避難指示等の発令と住民の避難等行動

(参考)

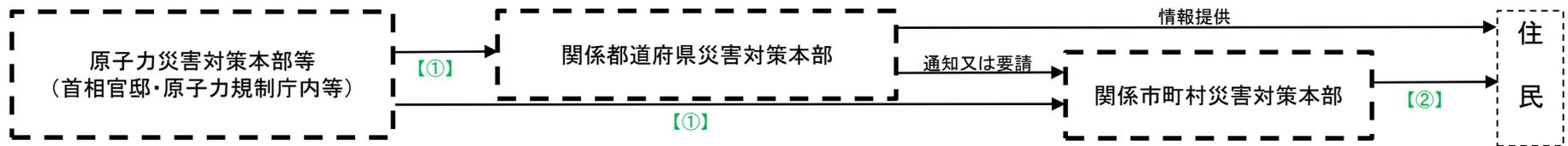
原子力災害の場合

- **原子力緊急事態宣言の発出以降**、国（総理又は原災本部長（総理））は関係都道府県と市町村に対して**避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきこと等を指示**（原災法第15条3項又は第20条2項【①】）し、**当該指示を踏まえ、市町村長から住民へ避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を発令**（原災法第28条2項による災対法第60条1項の読替【②】）（自治体の判断でも、避難等に係る勧告又は指示の発令は可能）
- 原子力災害では避難勧告と指示はいずれも発出が可能であり、**勧告又は指示で住民がとるべき避難等の行動に差異はない。**
※東日本大震災時の福島第一原発事故の際には「避難指示」のみを発令している

(参考) 原子力災害対策特別措置法に基づく原子力災害対策指針では下の通り防護措置を講ずるべきことを規定

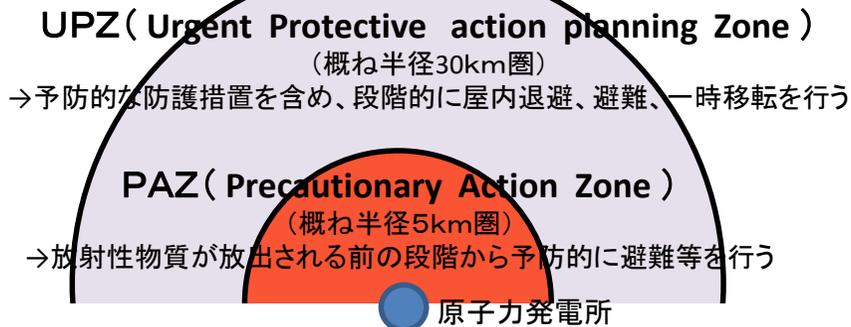
- 放射性物質の放出前より、原子力施設における事故の進展を踏まえ、原子力施設からの距離に応じ、PAZ内の住民は避難、UPZ内の住民は屋内退避を実施
- 放射性物質の放出後は、空間放射線量率に応じて、UPZ内等においても住民の避難等を実施
- ※これらのあらかじめ定められた避難行動等については平時からの情報提供が必要であり、関係自治体は、訓練等の機会を通じ、住民等の理解の促進に努めている。

～避難情報の発令プロセス～



～原子力災害対策重点区域における住民の避難等行動の考え方～

例: 原子力発電所の場合



■原子力災害に係る防護措置

【避難】

空間放射線量率等が高い又は高くなるおそれのある地点から速やかに離れるため緊急で実施するもの

【屋内退避】

屋内で放射性物質の吸入抑制や中性子線及びガンマ線を遮蔽することにより被ばくの低減を図るもの

【一時移転】

緊急の避難が必要な場合と比較して空間放射線量率等は低い地域ではあるが、日常生活を継続した場合の無用の被ばくを低減するため、一定期間のうちに当該地域から離れるため実施するもの

火災の場合

- 大規模な火災のうち避難情報の発令が確認できた事例について以下の通り整理。
- 避難指示を発令した黒磯市は、火災の黒煙が発生し急を要するため、避難勧告ではなく避難指示を発令したとのこと。
- 近年、**避難情報を発令した2市町では、避難勧告・指示の使い分けはしていない**とのこと。

発災日	火災名	避難勧告/避難指示	住民に求めた行動
1976.10.29	酒田大火	避難勧告 (山形県酒田市)	公民館や学校への 避難の呼びかけを実施
2003.9.8	栃木県黒磯市ブリヂストン栃木工場火災	避難指示 (栃木県黒磯市) <small>(現在は合併により那須塩原市)</small>	— (確認できていない)
2016.12.22	新潟県糸魚川市大規模火災	避難勧告 (新潟県糸魚川市)	強風により延焼拡大の恐れがあるため、 市民会館を避難所に指定し、 呼びかけを実施。 (併せて、火災現場の車両移動を依頼)
2017.2.16	三芳町内アスクル基幹物流センターの火災	避難勧告 (埼玉県三芳町内)	火災による延焼の恐れがあるため、 町の公民館を避難所に指定して、 呼びかけを実施

大火等の大規模火災のうち、内閣府が避難情報の発令を確認できた範囲でとりまとめ

●検討する上での意識の共有

- ・住民にとってわかりやすいことが必要。
- ・避難のリードタイムがある避難勧告が発令されるタイミングで避難してもらうことが必要。
- ・災害経験や避難情報の発令経験がない／少ない首長であっても運用可能なシンプルな制度が望ましい。

●課題認識の共有

次頁
以降
で
詳細

- a) 避難勧告・指示の違いが住民にとってわかりにくい
- b) 避難勧告・指示を発令する時点やとるべき行動が近似している
- c) 住民が避難指示まで避難しないおそれがある
- d) 避難指示は発令されない場合があり、住民はいつまでも避難しないおそれ
- e) 警戒レベル4の中に避難勧告・指示の両方が位置付けられわかりにくいとの指摘

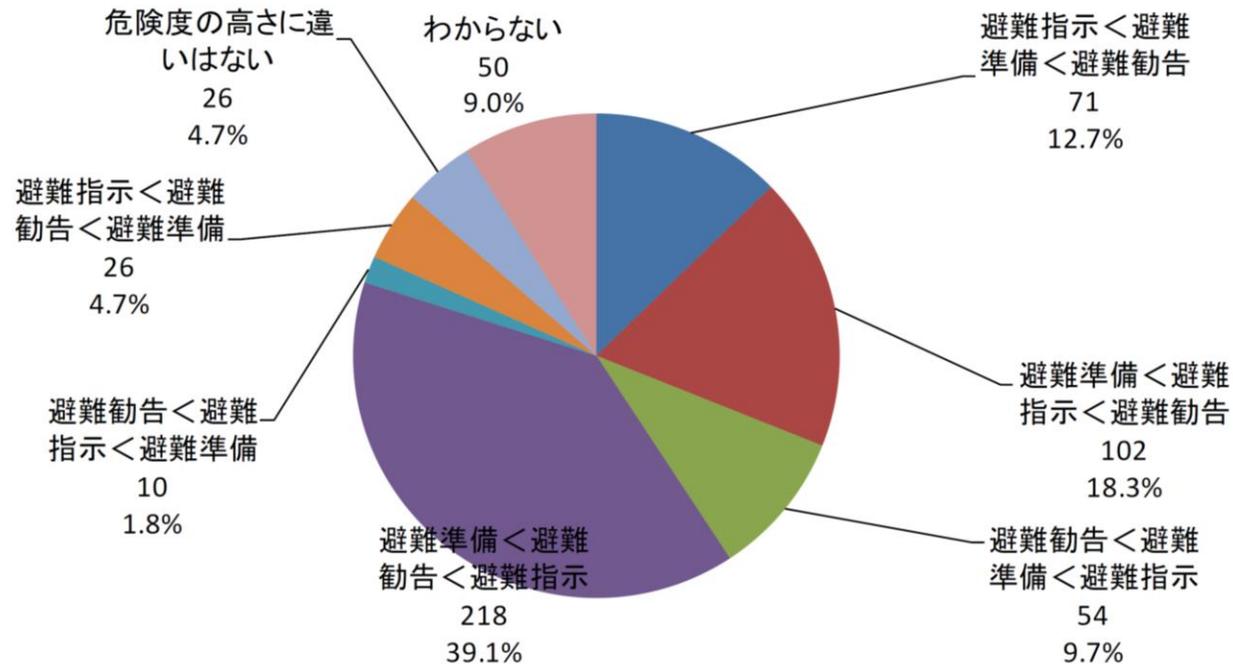
法第60条第1項 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

a) 避難勧告・指示の違いが住民にとってわかりにくい

- 「準備<勧告<指示」と正しく認知しているのは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ことに限界か

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とき、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。

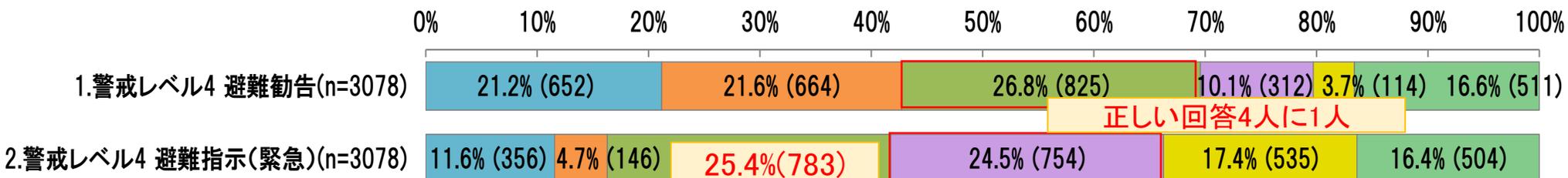


(参考)

a) 避難勧告・指示の違いが住民にとってわかりにくい
b) 避難勧告・指示を発令する時点やとるべき行動が近似している

- それぞれの避難情報の発令により市町村が住民に求めている行動は何か、と尋ねたところ、
- ・ 避難勧告や避難指示(緊急)の意味を正しく認識していた人はいずれも**4人に1人**程度であった。
 - ・ 避難勧告及び避難指示(緊急)の**両方の意味**を正しく認識していたのは**17.7%**であった。

n=3078

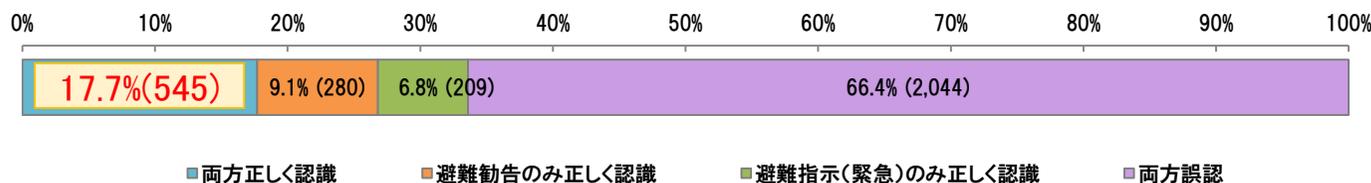


- 避難の準備を始める
- まだ避難を開始すべきタイミングではないが自主的に避難する
- 避難を開始すべきタイミングであり速やかに避難する
- 避難を開始すべきタイミングを過ぎており身の安全に配慮しつつ速やかに避難する
- すでに災害が発生しており命を守る行動をとる
- わからない



避難勧告及び
避難指示(緊急)の認識

n=3078

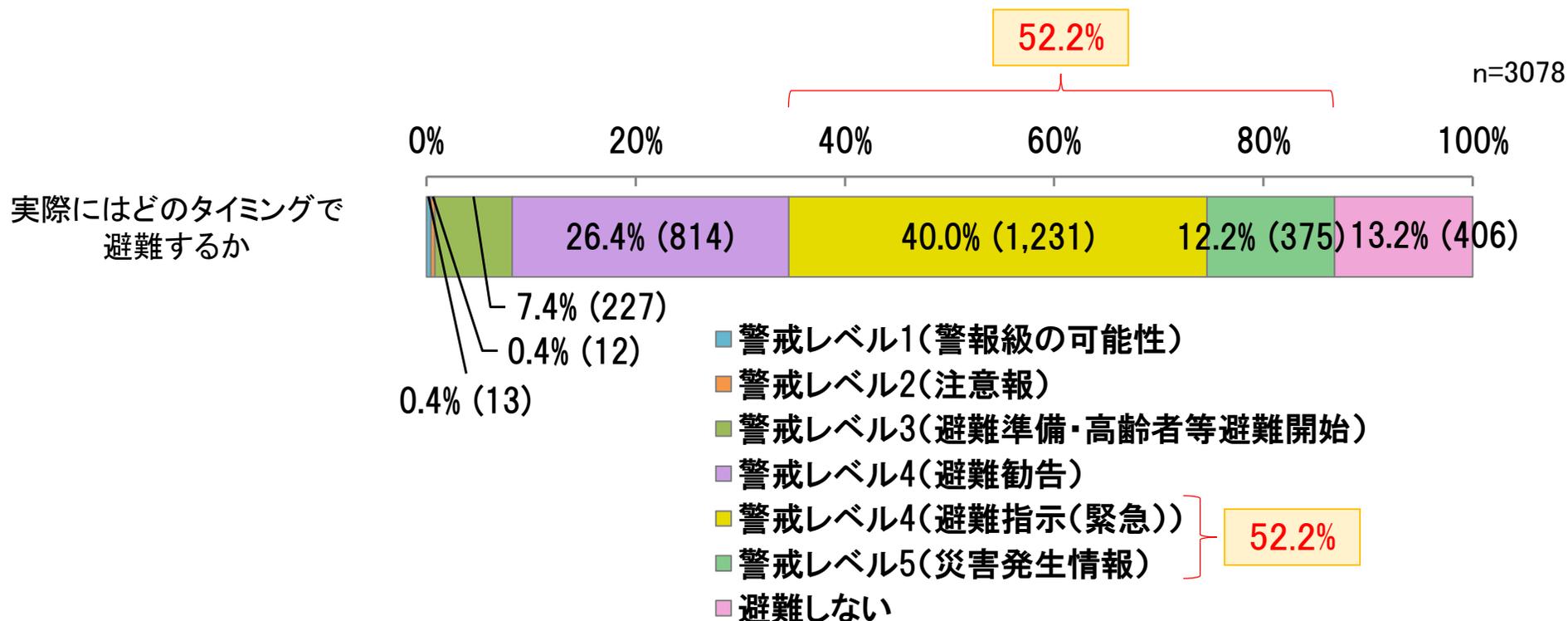


(参考)

c) 住民が避難指示まで避難しないおそれがある

d) 避難指示は発令されない場合があり、住民はいつまでも避難しないおそれ

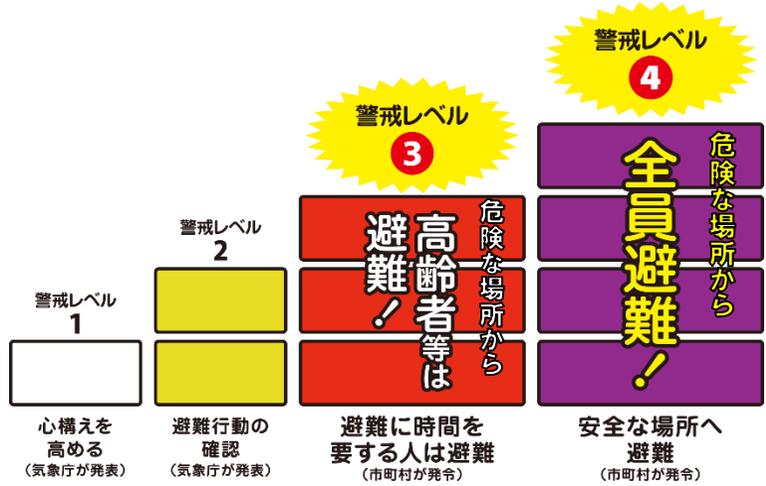
- 避難を開始すべきタイミングについて、実際にはどのタイミングで避難するかを尋ねたところ、
- ・約4割が警戒レベル4「避難指示(緊急)」、
 - ・1割強が警戒レベル5「災害発生情報」で避難するとしており、**約半数(52.2%)が望ましくない回答**をしている。



(参考) e) 警戒レベル4の中に避難勧告・指示の両方が位置付けられわかりにくいとの指摘

- 警戒レベル4に避難勧告と避難指示（緊急）の両方が位置付けられているのは、
 - ✓ いずれの場合も「避難する」という行動は同じであり、「警戒レベル4で避難する」ということを徹底するため。
（警戒レベル4 危険な場所から全員避難）
 - ✓ 警戒レベル4を避難勧告、警戒レベル5を避難指示とすると、警戒レベル5まで避難しないおそれ。
- 警戒レベル4に両方が位置付けられわかりにくいとの指摘がある

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	危険な場所から 全員避難	・避難勧告 ・避難指示(緊急)(※)
警戒 レベル3	危険な場所から 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	早期注意情報



※ 避難指示（緊急）は緊急的に又は重ねて避難を促す場合などに発令されることがあるものであり、必ず発令されるものではない。

4-① 避難勧告・指示のあり方の検討

●検討する上での意識の共有

- ・住民にとってわかりやすいことが必要
- ・避難のリードタイムがある避難勧告が発令されるタイミングで避難してもらう必要がある。
- ・災害経験や避難情報の発令経験がない首長であっても運用可能なシンプルな制度が望ましい。

●課題認識の共有

- a) 避難勧告・指示の違いが住民にとってわかりにくい
- b) 避難勧告・指示を発令する時点やとるべき行動が近似している
- c) 住民が避難指示まで避難しないおそれがある
- d) 避難指示は発令されない場合があり、住民はいつまでも避難しないおそれ
- e) 警戒レベル4の中に避難勧告・指示の両方が位置付けられわかりにくいとの指摘

法第60条第1項 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、**避難のための立退きを勧告**し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、**避難のための立退きを指示**することができる。



●中防WG報告で提示された対応の方向性の例

- ・避難勧告又は避難指示いずれかに一本化する
- ・避難勧告・指示の発令要件や取るべき行動の違いの明確化
- ・避難指示の効力の強化

(・現行のまま)

●中防WG報告で提示された対応の方向性の例への首長ヒアリング結果（1 / 4）

・避難勧告又は避難指示いずれかに一本化する について

- 避難情報は住民へのわかりやすさが重要であり、避難勧告・指示を使い分けても危機感を持たない住民が多い中、一本化により、わかりやすく避難情報を提供できることは重要である。（熊本市長）
- 避難勧告と指示は住民からするとどちらも避難するという点に変わりなく意味は一緒。区別することに意味はないので一本化に賛成である。（相馬市長）
- 一本化には反対。避難勧告で水平避難、避難指示で垂直避難と住民に求める行動を使い分けており、避難勧告・避難指示の2段階が必要である。具体には、ポンプ停止基準水位（ポンプ停止水位の設定のない河川では堤防天端）に達し、ポンプを停止した時に、内水（ポンプ停止水位の設定のない河川では堤防からの越水）による市街の浸水が急激に発生し、立退き避難が難しくなることから、避難指示を発令し垂直避難を求めることとしている。「水平避難が可能な段階に於いて発する言葉」と「垂直避難しか選択肢のない段階に於いて発する言葉」は別であることが必要。（豊岡市長）
- 過去の水害では、降雨のピークがふた山あり、避難勧告の後に避難指示がなければ逼迫度を伝える術がなかった。また、避難指示を発令した際に、避難者数が増えた。（三条市長）
- かつて水害を経験したことから、市民は避難勧告と避難指示の違いは理解している。ただ、避難勧告と指示の違いが住民に理解されているかはさほど重要ではなく、「別単語」の情報が市から発令されたということで住民に災害の逼迫度が伝わるのが重要。（三条市長）

●中防WG報告で提示された対応の方向性の例への首長ヒアリング結果（2 / 4）

・避難勧告・指示の発令要件や取るべき行動の違いの明確化 について

- （再掲）避難勧告で水平避難、避難指示で垂直避難と住民に求める行動を使い分けており、避難勧告・避難指示の2段階が必要である。具体には、ポンプ停止基準水位（ポンプ停止水位の設定のない河川では堤防天端）に達し、ポンプを停止した時に、内水（ポンプ停止水位の設定のない河川では堤防からの越水）による市街の浸水が急激に発生し、立退き避難が難しくなることから、避難指示を発令し垂直避難を求めることとしている。「水平避難が可能な段階に於いて発する言葉」と「垂直避難しか選択肢のない段階に於いて発する言葉」は別であることが必要。（豊岡市長）
- 「避難」というと外へ逃げるという印象が強いが、遠くへ逃げるよりも2階に逃げたほうが安全なケースもあるので、避難方法の一つとして、「垂直避難」という言葉自体が分かりにくい部分はあるが、住民が取るべき行動の中に明確に位置づけてほしい。（相馬市長）
- 屋内でそのまま待避するか、垂直避難をするのか、避難所へ早めに避難するのかということに分けて発令することは、発令要領が複雑になり、行政も住民も混乱するため望ましくない。（熊本市長）
- 避難勧告と指示発令時のとるべき行動は、結局のところ「避難する」ことなので、違いはないはず。（三条市長）

●中防WG報告で提示された対応の方向性の例への首長ヒアリング結果（3 / 4）

・避難指示の効力の強化 について

- 住民へメッセージが伝わるかどうかは言葉から受ける印象次第であり、例えば「避難命令」は、導入に課題はあるが、住民に避難をさせる力は強い。（熊本市長）
- 「避難命令」という言葉を使うのであれば私権制限にもなる。とるべき行動や住民の責務も一緒に規定しないと首長の責任が大きくなる。命令を出しておいて空振りになった場合に、首長が責められてしまう。（熊本市長）
- 効力はあればあるに越したことはないが、権限が強くなったことで何かが変わると思えない。（三条市）
- 現状の避難指示はあくまでお願いでしかなく、これに法的拘束力を持たせると收拾がつかなくなる。住民自身で考えて自己責任で行動いただくことが必要。（相馬市長）

●中防WG報告で提示された対応の方向性の例への首長ヒアリング結果（4 / 4）

・ 現行のまま について

- 避難勧告・指示については、現行のままで十分運用できている。（三条市長）
- 警戒レベルについては、避難勧告と指示のタイミングが住民に発信したい情報が一番多く、かつ情報に幅があるにも関わらず、両方とも警戒レベル4に入っており、警戒レベル4に情報が詰まってしまっているのが問題。（三条市長）

・ その他

- 「避難指示」の段階まで待っている人はどうしても出てくる。「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」のどのタイミングで避難するかなどの共通理解が日頃から行政と住民とのコミュニケーションを通して取れていなければ、避難情報のあり様を変更しても何も変わらない。（豊岡市長）
- リスクコミュニケーションの取り方が一番大事だと思っている。例えば避難準備の段階では農協からビニルハウスを片付けるよう呼びかけるなどこまめに多様な主体から段階的に情報を出し、住民の心証形成を行うことが、うまく避難するための鍵となる。（三条市長）
- 過去の水害に於いて、「勧告」という言葉が日常的に使われている「指示」よりも厳めしく聞こえ、勧告から指示に切り替えた際に事態が和らいだ印象を受けたとの声もあった。「避難命令」や「避難指示（緊急退避）」など、どのようなものにするかは別として名称の検討は必要である。（豊岡市長）

1. 本SWGにおける検討の避難施策全体の中での位置付け
2. 避難情報の検討にあたっての市町村長への意見聴取
3. 避難情報の制度的変遷
- 4. 制度的論点**
 - ①避難勧告・指示のあり方の検討
 - ②避難行動としての屋内安全確保の位置づけの検討**
 - ・課題認識の共有
 - ③高齢者等避難開始の位置づけの検討
- 5. 市町村長を対象とした書面アンケートの項目の検討**

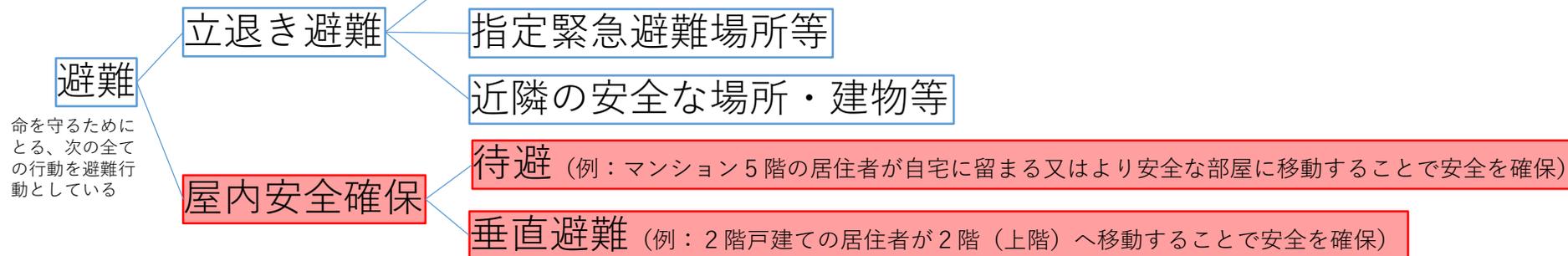
4-② 避難行動としての屋内安全確保の位置づけの検討

●課題認識の共有

- ・法第60条第3項（立退き避難を行うことにより危険が及ぶおそれがあると認めるとき）においては、市町村長が屋内安全確保を指示することができる旨が規定されているが、法第60条第1項においては、屋内安全確保を勧告・指示できる旨が規定されていない。
- ・市町村長が、**立退き避難を行うことにより危険が及ぶおそれがあると認めるとき**（法第60条第3項の場合）を除き、**住民に対して屋内安全確保を勧告・指示する法律上の根拠がない。**

	立退き避難	屋内安全確保（待避・垂直避難）
法第60条第1項	○ 規定あり（避難勧告・指示）	× 規定無し（避難勧告・指示）
法第60条第3項	—	○ 規定あり（避難指示のみ）

避難勧告等に関するガイドライン
(内閣府)の内容を元に図化



法第60条第1項 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、**避難のための立退きを勧告**し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、**避難のための立退きを指示**することができる。

法第60条第3項 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、**避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認めるときは**、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、**屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置**（以下「屋内での待避等の安全確保措置」という。）を**指示**することができる。

1. 本SWGにおける検討の避難施策全体の中での位置付け
2. 避難情報の検討にあたっての市町村長への意見聴取
3. 避難情報の制度的変遷
- 4. 制度的論点**
 - ①避難勧告・指示のあり方の検討
 - ②避難行動としての屋内安全確保の位置づけの検討
 - ③高齢者等避難開始の位置づけの検討**
 - ・課題認識の共有
- 5. 市町村長を対象とした書面アンケートの項目の検討**

4-③ 高齢者等避難開始の位置づけの検討

●課題認識の共有

- ・法第56条第2項は、要配慮者が避難勧告・指示を受けた場合（警戒レベル4）に円滑に避難のための立退きを行うことができるよう特に配慮しなければならない旨を規定しているだけであり、要配慮者の避難行動の開始（警戒レベル3）については規定されていない。
- ・市町村長にとって**高齢者等に対して高齢者等避難開始を呼びかける明確な規定がない**（配慮規定はあり）。

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	危険な場所から 全員避難	・避難勧告 ・避難指示(緊急)*
警戒 レベル3	危険な場所から 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

現行制度では、警戒レベル4の際に、要配慮者が円滑に避難のための立退きを行うことができるよう特に配慮しなければならない旨が規定されているのみ

市町村長が、高齢者等に対して高齢者等避難開始を呼びかける明確な規定がない

※ 避難指示（緊急）は緊急的に又は重ねて避難を促す場合などに発令されることがあるものであり、必ず発令されるものではない。

法第56条第1項 市町村長は、法令の規定により災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたとき、自ら災害に関する予報若しくは警報を知ったとき、法令の規定により自ら災害に関する警報をしたとき、又は前条の通知を受けたときは、地域防災計画の定めるところにより、当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を関係機関及び住民その他関係のある公私の団体に伝達しなければならない。この場合において、必要があると認めるときは、**市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告をすることができる。**

法第56条第2項 市町村長は、前項の規定により必要な通知又は警告をするに当たっては、要配慮者が第六十条第一項の規定による避難のための立退きの**勧告又は指示を受けた場合に円滑に避難のための立退きを行うことができるよう特に配慮**しなければならない。

1. 本SWGにおける検討の避難施策全体の中での位置付け
2. 避難情報の検討にあたっての市町村長への意見聴取
3. 避難情報の制度的変遷
4. 制度的論点
 - ①避難勧告・指示のあり方の検討
 - ②避難行動としての屋内安全確保の位置づけの検討
 - ③高齢者等避難開始の位置づけの検討
5. 市町村長を対象とした書面アンケートの項目の検討

5. 市町村長を対象とした書面アンケートの項目の検討

- 市町村長の意見を広く聴取するため、災害を所管する委員会等に所属する市町村長に対して書面アンケートを実施予定
- ・（市長会）災害対策特別委員会（72名）
 - ・（市長会）政策推進委員会（30名）
 - ・（町村会）全国町村会支部長（47名）
- 計129市町村長（市長会の両委員会の重複除く）

●質問項目等について首長ヒアリングにていただいたご意見

- 「避難勧告を発令するのを躊躇したかどうか」、「どのタイミングで発令するのがよいか」などについて、匿名で実施することで正直な回答が得られると思う。（熊本市長）
- 災害を経験している人なのか経験していない人なのかによって意味づけが変わってくる。「経験からしてどうか」、「経験している職員はどう言っているか」といった聞き方。（豊岡市長）
- 災害経験の有無で対象を分けた方が良い。ただ、災害経験のある首長は、地震を含め直近で経験した災害を思い浮かべながら回答するため、災害種別で分けるなどの工夫が必要である。（三条市長）
- 避難勧告・指示を発令した経験がある首長を対象とした方が良い。経験のない首長では想像の域を出ないので、運用に反映される意見が出るとは思えない。（三条市長）
- 災害で犠牲者を出してしまったところは反省点があると思う。言いづらいかもしれないが、良くなかった事例についてどうすればよかったか聞いてもらい、経験を積み重ねることが大事。（相馬市長）