

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のあり方について
(最終とりまとめ)

令和 2 年 12 月

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

・目次

1.	はじめに.....	1
2.	災害対策基本法制定以後の制度の変遷及び検討経緯.....	2
2-1	避難情報関係.....	2
2-1-1	避難勧告等の発令の判断基準の整理.....	2
2-1-2	立退き避難がかえって危険な場合の屋内安全確保の位置付け等.....	4
2-1-3	避難準備情報の活用.....	6
2-1-4	高齢者等避難開始の位置付けの明確化等.....	8
2-1-5	5段階の警戒レベルの導入.....	10
2-2	広域避難関係.....	12
3.	避難情報等に関する制度面での対応の方向性.....	13
3-1	警戒レベル4 避難勧告と避難指示（緊急）の避難指示への一本化等.....	13
3-2	警戒レベル5の情報名称等.....	17
3-3	警戒レベル3の情報名称等.....	22
3-4	警戒レベルの一覧表の基本表記.....	24
3-5	警戒レベル相当情報の改善に向けた視点.....	26
3-6	避難行動としての屋内移動等の制度的な位置付けの明確化.....	27
3-7	高齢者等避難開始の制度的な位置付けの明確化.....	27
3-8	避難情報等に関する新たな制度の周知等.....	28
3-9	住民の主体的な行動を定着させるための方策.....	29
4.	広域避難に関する制度面での対応の方向性.....	31
4-1	論点の明確化.....	31
4-2	広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備.....	33
4-3	広域避難に係る避難情報の発令主体.....	33
4-4	広域避難関係者間の調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組み.....	35
4-5	広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み.....	36
4-6	広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み.....	37
4-7	平時からの周知啓発・災害おそれ段階等の情報提供.....	39
	参考資料.....	43

1. はじめに

「令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」（令和 2 年 3 月、内閣府）において、台風第 19 号等から課題を教訓とし避難の対策を強化するため、令和 2 年出水期までに避難行動を促す普及啓発活動として「避難の理解力向上キャンペーン」を全国で展開すること等とし、また制度的な検討が必要な取組については令和 2 年度以降も検討を行うこととした。

制度的な検討に係る論点としては、

- ・避難勧告・避難指示（緊急）について市町村の意見を踏まえた制度上の整理
- ・災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化の検討
- ・高齢者等の避難の実効性確保に向けた、更なる促進方策について検討

が挙げられ、1, 2 点目の論点を議論する場、3 点目の論点を議論する場としてそれぞれ

- ・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（以下、本 SWG とする）

・令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループを設けることとした。

本 SWG では、避難情報及び広域避難等に関する制度面における改善の方向性について議論した。具体的には、避難を促す情報である避難勧告と避難指示（緊急）の避難指示への一本化（現行の避難勧告のタイミングで避難指示を発令）や、大規模広域避難を円滑に行うための「災害が発生するおそれ」の段階での災害対策本部の設置等、大幅な制度改正を要する論点について、市町村長の意見等も踏まえ議論してきた。

住民は「自らの命は自らが守る」意識を徹底し適切な避難行動をとるよう努め、地域は避難情報等を活かすために地域の防災体制等を強化するとともに、行政はわかりやすい避難情報を提供するなどして、住民避難を全力で支援していくことが重要である。今出水期においても、令和 2 年 7 月豪雨を始め多くの方が水害・土砂災害の犠牲となっている。必要な検討や対策を着実に進め、水害や土砂災害で命を失う人が一人でも少なくなるよう、防災意識の高い社会を一日も早く構築しなければならない。

2. 災害対策基本法制定以後の制度の変遷及び検討経緯

2-1 避難情報関係

社会環境の変化や過去の災害による教訓等を踏まえ、避難の考え方や避難勧告・避難指示をはじめとする避難情報のあり方について見直しが図られてきた。

2-1-1 避難勧告等の発令の判断基準の整理

(ガイドラインの整備：平成 17 年 3 月)

(課題・背景)

活発な梅雨前線の活動や、観測史上最多となる 10 個の台風の上陸がみられた平成 16 年の水害、土砂災害、高潮災害等において、避難勧告等を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないこと、住民等への迅速・確実な伝達が難しいこと、避難勧告等が伝わっても住民等が避難しないことが課題となった。

(対応)

～ガイドラインの整備～

当時の検討¹では、避難勧告等の意味合いと住民等がとるべき行動を明確にし、市町村と住民等が迅速に判断できるよう、避難勧告等の発令の判断基準を整理することが重要であるとし、また、一般住民に対して避難準備を呼びかけるとともに、要援護者（現在の避難行動要支援者）等、特に避難行動に時間を要する者に対して、早めのタイミングで避難行動を開始することを求める「避難準備（要援護者避難）情報」が必要であると提言された。

これらを踏まえ、ガイドライン²が整備され、避難準備(要援護者避難)情報・避難勧告・避難指示の三類型による分類と、それぞれの避難情報により住民に求める行動等が整理された。

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 17 年,内閣府）

² 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 17 年,内閣府）

表 1 三類型の避難勧告等一覧（平成 17 年 3 月）

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備 (要援護者 避難)情報 ※要援護者だけの 情報と受け止められ るとの指摘を受け、平 成 26 年ガイドライン から避難準備情報に 改められる	要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始（避難支援者は支援行動を開始） 上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持ち出し品の用意等、避難準備を開始
避難勧告	通常の避難行動が出来る者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況	通常の避難行動が出来る者は、計画された避難場所等への避難行動を開始
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> 前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 人的被害の発生した状況 	<ul style="list-style-type: none"> 避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了 未だ避難していない対象住民は直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動

※ 自然現象のため不測の事態等も想定されることから、避難行動は、計画された避難場所等に避難することが必ずしも適切ではなく、事態の切迫した状況等に応じて、自宅や隣接建物の 2 階等に避難することもある。

2-1-2 立退き避難がかえって危険な場合の屋内安全確保の位置付け等

(災害対策基本法の改正：平成 25 年 6 月 21 日、ガイドラインの改定：平成 26 年 9 月)

(課題・背景)

平成 21 年 7 月に中国・九州北部豪雨により、福祉施設において避難が間に合わず被害が発生し、また同年 8 月に台風第 9 号の影響による局地的な短時間の大雨で、避難中の人的被害が発生するなど、避難のあり方等が課題となった。

(対応)

～災害対策基本法の改正～

当時の検討³では、「避難」の考え方の明確化や避難準備情報の実効性の向上等が提言された。これらの検討や東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 25 年に災害対策基本法（以下、「法」という）が改正され、市町村長は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を指示することができる旨が規定され（法第 60 条第 3 項）、また、これまでガイドラインによる運用で行われてきた避難準備情報が法律に明確に位置付けられた（法第 56 条第 1 項）。

《参考》 災害対策基本法の改正

・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処とす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 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。

³ 大雨災害における避難のあり方等検討会(平成 22 年,内閣府)
災害時の避難に関する専門調査会（平成 24 年,内閣府）

～ガイドラインの改定～

平成 26 年 9 月には、避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインが改定され、これまで避難施設として指定されている公的な施設への移動が一般的であったが、以下の屋内での安全確保を含む全ての行動が避難行動として位置付けられた。

- ・指定緊急避難場所への移動
- ・（自宅等から移動しての）安全な場所への移動（公園、親戚や友人の家等）
- ・近隣の高い建物等への移動
- ・建物内の安全な場所での待避

表 2 避難勧告等により立ち退き避難が必要な居住者等に求める行動（平成 26 年 9 月）

	立ち退き避難が必要な住民等に求める行動
避難準備 情報	・気象情報に注意を払い、立ち退き避難の必要について考える。 ・立ち退き避難が必要と判断する場合は、その準備をする。 ・（災害時）要配慮者は、立ち退き避難する。
避難勧告	・立ち退き避難する。 （ガイドライン本文引用：避難勧告等の対象とする避難行動には屋内安全確保も含めることとしたが、避難勧告等の発令基準の設定は、避難のための準備や移動に要する時間を考慮した、立ち退き避難が必要な場合を想定して設定するものとする。）
避難指示	・避難勧告を行った地域のうち、立ち退き避難をしそびれた者が立ち退き避難する。 ・土砂災害から、立ち退き避難をしそびれた者が屋内安全確保をする。 ・津波災害から、立ち退き避難する。

2-1-3 避難準備情報の活用

(ガイドラインの改定：平成 27 年 8 月)

(課題・背景)

平成 26 年 7 月 30 日から 8 月 26 日にかけて大雨の影響等により、広島県を中心として各地で土砂災害が発生し、甚大な被害をもたらされ、気象予報や土砂災害警戒情報を活用し早めに避難勧告等を発令することが徹底できていない、外が豪雨で逃げられないような際には、近隣の堅牢な建物内へ移動や、自宅内の上層階で山からできるだけ離れた部屋への移動も、避難行動として有効であることを行政は住民に対して十分周知できていない等の課題が挙げられた。

(対応)

～ガイドラインの改定～

当時の検討⁴では、土砂災害の発生直前は豪雨で立ち退き避難が困難なケースが多いことから、市町村は住民に対し、災害発生前に十分な余裕をもって避難準備情報を発令し、事前に避難行動をとれるように促すことが重要である等とされ、避難準備情報の更なる活用等の内容の充実が図られた。

具体的には、ガイドラインが改定され、避難準備情報は、「一般の人々に対して避難の準備を促すための情報」、「避難に時間を要する要配慮者に対して避難を促すための情報」等であるとともに、「土砂災害警戒区域・危険箇所等に居住する住民に対して早めの自発的な避難を促す情報」等であるとされた。

また、災害が切迫した状況では、以下も避難行動として周知されている。

- ・「緊急的な待避場所」への避難（近隣のより安全な場所、より安全な建物等）
- ・「屋内での安全確保措置」（屋内のより安全な場所への移動）

⁴ 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,内閣府)

表3 避難勧告等により立ち退き避難が必要な住民等に求める行動（平成27年8月）

	立ち退き避難が必要な住民等に求める行動
避難準備 情報	<ul style="list-style-type: none"> ・（災害時）要配慮者は、立ち退き避難する。 ・立ち退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい（避難準備情報の段階から主要な指定緊急避難場所が開設され始める）。 ・特に、他の水災害と比較して突発性が高く予測が困難な土砂災害については、避難準備が整い次第、土砂災害に対応した開設済みの指定緊急避難場所へ立ち退き避難することが強く望まれる。
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> ・予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ立ち退き避難する（ただし、土砂災害や水位周知河川、小河川・下水道等（避難勧告発令の対象とした場合）による浸水については、突発性が高く精確な事前予測が困難であるため、指定緊急避難場所の開設を終える前に、避難勧告が発令される場合があることに留意が必要である）。 ・小河川・下水道等（避難勧告発令の対象とした場合）による浸水については、危険な区域が地下空間や局所的に低い土地に限定されるため、地下空間利用者等は安全な区域に速やかに移動する。 ・指定緊急避難場所への立ち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、「緊急的な待避場所」（近隣のより安全な場所、より安全な建物等）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、「屋内での安全確保措置」（屋内のより安全な場所への移動）をとる。
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> ・避難の準備や判断の遅れ等により、立ち退き避難を躊躇していた場合は、直ちに立ち退き避難する。 ・指定緊急避難場所への立ち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、近隣のより安全な建物等への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、屋内でもより安全な場所へ移動する安全確保措置をとる。 ・津波災害から、立ち退き避難する。

2-1-4 高齢者等避難開始の位置付けの明確化等

(ガイドラインの改定：平成 29 年 1 月)

(課題・背景)

平成 28 年台風第 10 号による水害では、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おらず、適切な避難行動がとられなかったことが課題とされた。

(対応)

～ガイドライン⁵の改定～

当時の検討⁶では、「避難準備情報」という名称では、要配慮者が避難を開始すべき状況にあるということがわかりにくいと、名称の変更が検討された。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等の理由から、平成 29 年 1 月にガイドラインが改定され、避難情報の名称が下記のとおり変更された。併せて、避難勧告と避難指示の違いがわかるよう、避難指示の名称が下記のとおり変更された。

(変更前)

・「避難準備情報」

→

・「避難勧告」

→

・「避難指示」

→

(変更後)

・「避難準備・高齢者等避難開始」

・「避難勧告」

・「避難指示（緊急）」

⁵ 「避難勧告等に関するガイドライン」に名称を変更

⁶ 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ（平成 28 年,内閣府）

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,内閣府）

表 4 避難勧告等により立退き避難が必要な居住者等に求める行動（平成 29 年 1 月）

	立退き避難が必要な居住者等に求める行動
避難準備・ 高齢者等避 難開始	<ul style="list-style-type: none"> ・避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難する。 ・その他の人は立退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい。 ・特に、突発性が高く予測が困難な土砂災害の危険性がある区域や急激な水位上昇のおそれがある河川沿いでは、避難準備が整い次第、当該災害に対応した指定緊急避難場所へ立退き避難することが強く望まれる。
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> ・予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難する。 ・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、「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)	<ul style="list-style-type: none"> ・既に災害が発生していてもおかしくない極めて危険な状況となっており、未だ避難していない人は、予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ緊急に避難する。 ・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、「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。

※1 近隣の安全な場所：指定緊急避難場所ではないが、近隣のより安全な場所・建物等

※2 屋内安全確保：その時点に居る建物内において、より安全な部屋等への移動

2-1-5 5段階の警戒レベルの導入

(ガイドラインの改定：平成31年3月)

(課題・背景)

平成30年7月豪雨において、状況等の悪化に伴い、多くの被災地では市町村から避難勧告が発令されるなど、避難行動を促す情報が出されたものの、自宅に留まる等により、豪雨災害では平成最大の200名を超える多くの方が亡くなり、多種の情報ととるべき行動の関係が住民等に理解されず、防災情報が避難行動に結びついていない等の課題が挙げられた。

(対応)

～ガイドラインの改定～

当時の検討⁷では、行政は、災害発生のおそれの高まりに応じ、住民等の避難行動等を支援する防災情報の発信が必要である等とし、行政から出された避難情報からとるべき行動を直感的に理解しやすくするため、ガイドラインが改定され、災害発生のおそれの高まりに応じて住民等がとるべき行動と当該行動を住民等に促す情報とを関連付ける5段階の警戒レベルの導入や、警戒レベル5として市町村が災害発生情報を発令し、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求めることとする等について内容の追加・充実が図られた。

また、これまでの「行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する」という方向性を根本的に見直し、住民が「自らの命は自らが守る」意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという、避難に対する基本姿勢が掲げられた。

⁷ 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30年,内閣府)

表5 避難勧告等により立退き避難が必要な住民等に求める行動（平成31年3月）

	立退き避難が必要な住民等に求める行動
【警戒レベル3】 避難準備・高齢者等 避難開始	<p>高齢者等避難</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難する。 ・その他の人は立退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい。 ・特に、突発性が高く予測が困難な土砂災害の危険性がある区域や急激な水位上昇のおそれがある河川沿いでは、避難準備が整い次第、当該災害に対応した指定緊急避難場所へ立退き避難することが強く望まれる。
【警戒レベル4】 避難勧告 避難指示（緊急）	<p>全員避難</p> <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。 ・予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難する。 ・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、「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。 <p><市町村から避難指示（緊急）が発令された場合></p> <ul style="list-style-type: none"> ○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限らず、「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。
【警戒レベル5】 災害発生情報	<p>災害発生</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・市町村が災害発生を確実に把握できるものではないため、災害が発生した場合に、必ず発令されるものではないことに留意する。

※1 近隣の安全な場所：指定緊急避難場所ではないが、近隣のより安全な場所・建物等

※2 屋内安全確保：その時点で居る建物内において、より安全な部屋等への移動

2-2 広域避難関係

災害時における避難においては、市町村ごとに避難情報の発令や避難先の確保、避難者の輸送等の住民等の円滑な避難のための検討を行うことが一般的である。一方、市街地のほとんどが洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域等の危険な区域とされている市町村においては、自自治体内のみでは避難先の確保等が困難であり、近隣の市町村への広域的な避難（以下、広域避難）を検討する必要がある場合もある。特に人口が集中する大都市圏の低平地においては、昭和 34 年の伊勢湾台風に代表されるような大規模な風水害のおそれが生じた場合には、一市町村の中で数十万人以上もの大多数の住民等の避難を完結することは困難であり、都道府県・市町村の行政界を越えた大規模な広域避難（以下、大規模広域避難）が必要となる。

平成 18 年 6 月に中央防災会議のもとに設置された「大規模水害対策に関する専門調査会」をはじめとして、国において大規模広域避難の検討が進められてきた。平成 22 年には利根川・荒川の被害想定を踏まえ、適時・的確な避難の実現による被害軽減等のための広域避難対策の強化等の首都圏における大規模水害対策に関する提言⁸が取りまとめられ、それ以降、三大都市圏において避難計画の策定に向けて検討が進められている地域もあるものの、概念的な整理や特定分野における整理に留まっていた。そこで、平成 28 年に設置した「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」において、「大規模・広域避難」の定義や基本的な考え方について検討し、平成 30 年 3 月に取りまとめられた「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方（報告）」において、その全体像や広域避難計画を策定するための具体的な検討項目・手順等が示された。

その後、これらのワーキンググループによる検討を踏まえ、各地域で計画・検討されている広域避難計画の実効性を確保するために、平成 30 年 6 月に内閣府と東京都が共同事務局を務める、「首都圏における大規模水害広域避難検討会」が設置され、首都圏における大規模水害時の大規模・広域避難の実装に向け、特に、行政機関等の関係機関が連携して取り組むべき事項について整理するとともに、関係機関間の連携・役割分担のあり方について検討を進めていた。そのような中、令和元年台風第 19 号（東日本台風）が発生し、その対応を通じて、大規模広域避難の実施に向けた課題が顕在化したところである。

⁸ 大規模水害対策に関する専門調査会（平成 22 年、内閣府）

3. 避難情報等に関する制度面での対応の方向性

災害対策基本法が1961年（昭和36年）に制定され、市町村長は災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、地域の住民等に対し、避難のための立退きを勧告又は指示できる旨が規定された。以降、避難情報は、台風や大雨による大規模な河川氾濫や土砂災害、高潮、津波、火山噴火や原子力災害など、日本各地で発生する災害時において、住民等の適切な避難を促すために発令され活用されている。水害及び土砂災害は降雨に起因し、ある程度発生の予測が可能であり、適切に避難をすれば人的被害を最小限に抑えられるため、避難情報が果たす役割は大きい。しかしながら、近年、水害・土砂災害が激甚化・頻発化するなかで、避難勧告が発令されても避難をしない、避難が遅れる等により多くの人的被害が発生しており、また、令和元年出水期から運用が開始された大雨の警戒レベルにより避難情報はわかりやすく改善されたところであるが、運用を通して顕在化した課題もある。従って、制度面も含めた抜本的な改善策を検討し、必要な対応を行うべきである。

3-1 警戒レベル4 避難勧告と避難指示（緊急）の避難指示への一本化等

<課題・背景>

- 平成30年7月豪雨を踏まえ、災害発生のおそれの高まりに応じて住民等がとるべき行動を5段階に分け、その行動と避難勧告等の行動を促す情報とを警戒レベルで関連付けることにより、行動を促す情報からとるべき行動を住民等が直感的に理解しやすくなるようにした。
- 警戒レベルの検討にあたり、避難勧告を警戒レベル4、避難指示（緊急）を警戒レベル5と分割する案もあったが、避難勧告と避難指示（緊急）の発令により住民等に求める行動はいずれも「避難」であること、また分割することにより避難指示（緊急）が発令されるまで避難しない、いわゆる「指示待ち」になるおそれがあったことから、同じ警戒レベル4に避難勧告と避難指示（緊急）の両方を位置付けることとし、警戒レベル4が避難するべきタイミングであることを周知・徹底することとされた。併せて、ガイドラインにおいて、避難指示（緊急）は必ず発令するものではなく、市町村長が緊急的に又は重ねて避難を促したい場合に発令することとし、運用に差をつけることとした。
- 令和元年度の出水期から警戒レベルの運用が開始された。令和2年1月に行われた住民向けアンケート⁹によると、警戒レベルにより情報がわかりやすくなったという意見が約7割ある一方で、避難勧告及び避難指示（緊急）の両方を正しく認識していたのは17.7%と、両者の違いが十分に理解されていないことが明らかになった。また、「実際に避難するタイミング」を問う質問に対して、警戒レベル4 避難指示（緊急）で避難すると答えた人が40.0%と一番多く、避難するべき警戒レベル4 避難勧告で避難すると答え

⁹ 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ第2回資料

た人は 26.4%であったことから、避難指示の方が避難勧告に比べてより強く避難行動に結びつくと考えられる。

○令和元年 12 月に行われた市町村の危機管理担当部局向けのアンケート⁹によると、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住民にわかりにくい、避難勧告と避難指示（緊急）の違いが住民に理解されていない、また避難勧告が避難を開始すべきタイミングであるということが住民に理解されていないこと等の課題を多くの市町村が感じていることが明らかになった。

○同アンケート⁹によると、警戒レベル 5 災害発生情報について、災害発生が広範囲にわたる場合、状況を把握できない、どのような状況で災害発生とすればよいか判断ができない等の課題を多くの市町村が感じていることが明らかになった。

<対応の方向性>

○対応の方向性を検討するにあたり、実際に避難情報の発令を行っている市町村長に対し、避難情報の改善に関するアンケートを実施した（130 市町村長¹⁰）。

質問：避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために 2 段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的な改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。（自由記述）

主な回答¹¹：

①避難勧告と避難指示の 1 本化に賛成

- ・レベル 4 = 危険な場所から避難と明確になり住民にとって直感的にわかりやすいため
- ・現行制度は避難のタイミングが 2 つあるようでわかりづらく避難行動を起こしづらいため
- ・住民からするとどちらも避難するという意味では一緒であり、また勧告と指示の違いを理解している住民は多くなく、区別することに意味がないため
- ・2 段階あると避難勧告では避難しないでいいと誤解され、指示待ちにつながるおそれがあるため

¹⁰ 全国市長会 防災対策特別委員会及び政策推進委員会、全国町村会 全国町村会理事（都道府県町村会長）等の 130 市町村長

¹¹ 全ての回答は参考資料を参照

② 2段階必要

- ・避難勧告と指示で住民に求める行動を分けているため（避難勧告で水平、指示で垂直避難等）
- ・避難勧告と指示の発令基準を水位等で明確に分けているため
- ・住民に切迫度を伝えるため、緊急的に又は重ねて住民に避難を促すため
- ・警戒レベルを開始したばかりのところでは制度変更すると住民が混乱するおそれがあるため
- ・避難指示という名称ではなく、最後通告を意味する全く別の名称とするのも一案

③ 警戒レベル4に2段階不要

- ・警戒レベル4の中に避難勧告と指示の両方が位置付けられてわかりにくい
- ・警戒レベル4を2段階に分けたほうがいいのではないか

④ 警戒レベル5がわかりにくい

- ・警戒レベル5は住民が何をすればいいかわからないなど有効に機能していない
- ・警戒レベル5は災害発生の確認ができず、発令されないことが多い

○以上のとおり、警戒レベル4の避難勧告及び避難指示（緊急）については一本化することが望ましいという意見や、警戒レベル4より切迫した段階において市町村が発令できる情報も必要であるという意見があることから、国は、それら両方の意見を反映し、以下の①、②の方向性で制度的な整理・位置付けを行い、改善を進める必要がある。

- ① 避難すべきタイミングを明確にするため、いずれも避難を促す情報である警戒レベル4の避難勧告及び避難指示（緊急）については避難指示に一本化[※]する。
（避難指示を、現行制度で避難勧告を発令しているタイミングで発令する。）

※警戒レベル4の情報名称は、以下を踏まえ「避難指示」に一本化するべきである。

- ・現行制度で、指示は勧告よりも強い意味で使われていること
- ・近年、避難指示も頻繁に発令され、認知も進んでいること
- ・避難指示まで避難しない人がいる中で避難指示を廃止すると、逃げ遅れにつながりかねないこと
- ・現行、避難勧告との切迫度の違いを明確にするため、避難指示については避難指示（緊急）としているが、一本化に伴い、情報名称はより簡潔で、また「緊急」との表現を用いる警戒レベル5の情報名称との差別化を図るため「避難指示」とするのがよいこと

②既に災害が発生しているか、又は災害が切迫している[※]など、警戒レベル4 発令時よりも状況が切迫し、警戒レベル4 避難指示の発令により求める指定緊急避難場所等への立退き避難を安全にできない可能性があると考えられる場合に、いまだ危険な場所にいる人に対し、避難場所等への立退き避難を中心とした避難行動から、自宅内の少しでも浸水しにくい高い場所や、少しでも土砂災害の危険が少ない場所へ移動したり、近隣の堅牢な建物に移動するなど、相対的に安全な場所へ直ちに移動等することを中心とした行動へと行動変容するよう、市町村長が住民等に特に促したい場合に警戒レベル5を発令することができる。但し、市町村が災害の発生・切迫の状況を把握することは難しい等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない。

※警戒レベル5で求める行動変容は、災害が切迫している状況（発生直前又は未確認だが既に発生している蓋然性が高い状況）においても求めることが想定されるため、警戒レベル5は災害発生確認時に限らず、災害が切迫している状況においても発令することができる。

○なお、現行の「避難勧告等に関するガイドライン」において、避難指示（緊急）については、必ず発令されるものではなく、地域の状況に応じて、「緊急的に」、又は「重ねて」避難を促す場合に運用するものとしているが、新たな制度においては、既に警戒レベル4 避難指示を発令した後に、

- ・指定緊急避難場所等への避難を「重ねて」求めたい場合には、警戒レベル4 避難指示を既に発令していることを再度周知等すること
- ・避難場所等への立退き避難が安全にできない可能性があると考えられるために、垂直移動等の「緊急的に」安全を確保する行動を求めたい場合には、警戒レベル5を発令すること

等が考えられる。このように、警戒レベル4と警戒レベル5は住民に求める行動により使い分けることとする。

○これらの意味、考え方は統一するが、現場の状況や災害の種別に応じ柔軟に運用できることとする。

3-2 警戒レベル5の情報名称等

<課題・背景>

- 現行の警戒レベル5の「行動を促す情報」の名称である「災害発生情報」について、住民等がとるべき行動がわかりにくいという意見があることや、3-1で示した新たな警戒レベル5は災害が切迫した状況においても発令することができるものとする事等を踏まえ、警戒レベル5の情報名称を見直す必要がある。
- また、現行の警戒レベル5の「住民がとるべき行動」である「命を守る最善の行動」という表現は、行動に制約がある状況下でとることができる「最善」の行動という意味で用いていたところであるが、この「最善」という表現が、「一番良い、最も適切な」行動として認知される可能性があり、命を守るために一番良い、最も適切な行動を警戒レベル5を発令する状況においてもとることができるかと誤解される可能性があるため、この「命を守る最善の行動」という表現についても見直す必要がある。

<対応の方向性>

(警戒レベル5の発令が想定される状況と状況把握について)

- 警戒レベル5が発令されることがある状況は、市町村が災害発生を把握できた場合、又は災害が切迫していることを把握できた場合などが考えられる。
- 災害発生時の状況の例としては、河川堤防の決壊や河川からの越水・溢水による氾濫発生や、集中的な土砂災害等が考えられる。また、災害が切迫している状況（発生直前又は未確認だが既に発生している蓋然性が高い状況）の例としては、河川が間もなく越水・溢水することが水位予測等から判断して明らかな場合や、集中的な土砂災害が既に発生している可能性が極めて高い気象状況となっている場合が考えられる。
- 市町村がこれらの状況を把握する手段としては、河川事務所等による氾濫発生情報の発表や越水・溢水の見通しに関する情報提供の他、大雨特別警報（土砂災害）の発表、消防団・水防団・一般の方等からの災害発生に関する通報等が考えられる。
- 但し、これらの情報の発表や通報が行われないこともあるため、災害がこのように発生・切迫している状況を市町村が必ず把握できるとは限らず、従ってこのような状況下においても警戒レベル5が発令されるとは限らない。また、警戒レベル5は、災害の状況のみに応じて発令するものではなく、行動の変容を促すことを目的として発令するものであり、また一般に避難情報全体として、市町村は様々な状況を考慮し総合的に発令判断をするものであるため、災害の発生・切迫を把握した場合に市町村が警戒レベル5を必ず発令しなければならないわけではない。さらに、前項のような情報の発表や通報がなくとも、現場の状況等に応じ、市町村が行動変容を呼びかけたいときには警戒レベル5を発令することも考えられる。

○なお、警戒レベル5の発令対象区域は、警戒レベル4 避難指示の発令対象区域の考え方と同様に災害リスクがある区域に対して発令するものであり、例えば、災害が発生・切迫している状況において、河川氾濫により浸水が想定される区域や、大雨により土砂災害が発生することが想定される区域（土砂災害の危険度分布で濃紫（極めて危険）が表示されている範囲の土砂災害警戒区域等）にいる住民等を対象に発令することが考えられる。

（警戒レベル5の「住民がとるべき行動」について）

○警戒レベル5が、

- ・災害が発生・切迫し、警戒レベル4の発令により求める指定緊急避難場所等への立退き避難を安全にできない可能性があると考えられる場合に、（⇒命の危険）
- ・避難場所等への立退き避難を中心とした避難行動から、自宅内や近隣の建物等において、少しでも浸水しない高い場所や、少しでも土砂災害の危険が少ない場所へ移動するなど、相対的に安全[※]な場所へ直ちに移動等することを中心とした行動へと行動変容するよう促すために発令するものであることから（⇒直ちに安全確保）、

警戒レベル5の「住民がとるべき行動」を端的に表現する場合は「**命の危険 直ちに安全確保!**」とするのが望ましい。さらに端的に表現する場合は、「命を守って!」等の表現も考えられる。

※相対的に安全な行動がどのような行動であるかは、住居の構造・立地、周囲の状況等が個々に異なるため、緊急時においては、市町村は可能な範囲で具体的な行動例を示しつつも、最終的には住民自らの判断に委ねざるを得ない。従って、市町村は平時から、住民にハザードマップを確認し災害リスクととるべき行動を確認するよう促すとともに、警戒レベル5を発令する状況やその際に考えられる行動例を住民等と共有しておくことが重要である。（詳細は3－9を参照）

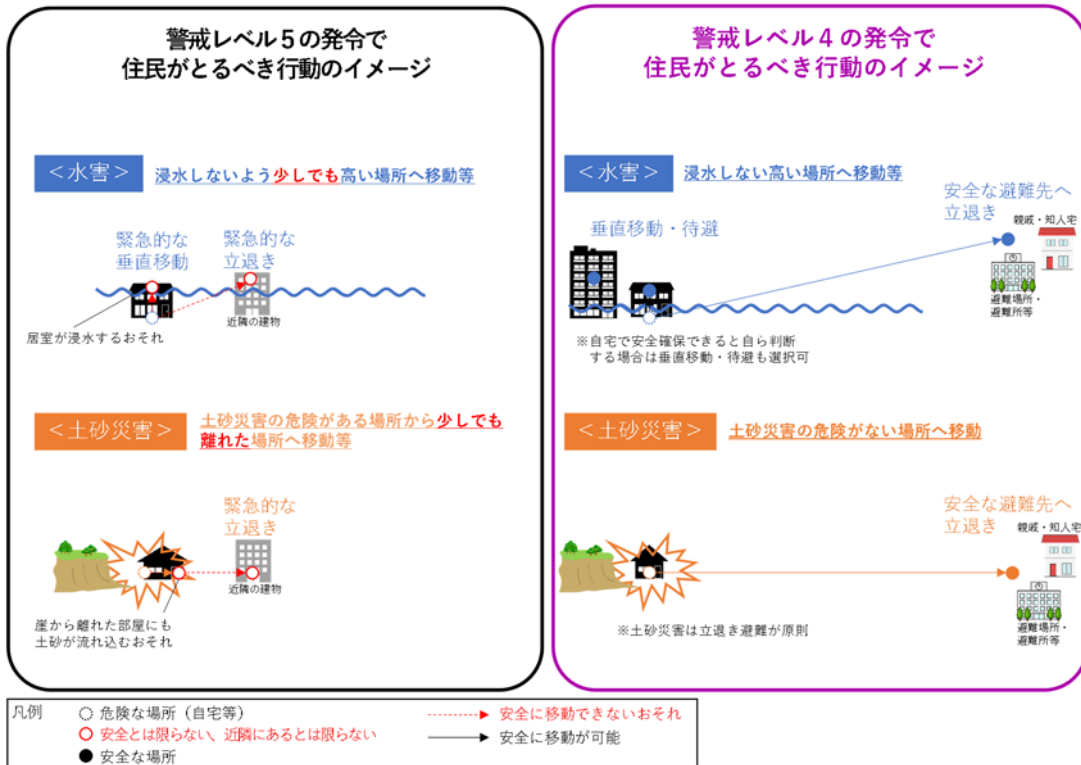


図1 警戒レベル5及び警戒レベル4の発令で住民がとるべき行動のイメージ

(警戒レベル5の「行動を促す情報」の名称について)

○警戒レベル5の情報名称は、警戒レベル5の発令で住民等がとるべき行動である「命の危険 直ちに安全確保！」を促す簡潔な表現とすることや、警戒レベル4で求める避難とは異なるため「避難」という表現を用いないことに加え、以下の点を踏まえ行動に関する表現を含むものとするため、「**緊急安全確保**」とするのが望ましい。これは、極めて切迫した状況であることを示す「緊急」と、行動に関する「安全確保」を組み合わせた表現である。

- ・警戒レベル5を発令する主な目的は、警戒レベル4で求める指定緊急避難場所等への立退き避難から、相対的に安全な場所へ直ちに移動等する（緊急に安全を確保する）ことを中心とした行動へと、行動の変容を求めることにあること。
- ・警戒レベル5が、具体的な行動指南はできないとしても、住民に対し命を守るための行動等をとるよう促したい場合に発令するものであること。
- ・現行の「行動を促す情報」の名称である「災害発生情報」について、住民等がとるべき行動がわかりにくいという意見があること。
- ・「災害発生」「災害切迫」等の災害の状況は、災害の切迫度の高まりにつれて変わるものであり、その時々を付加情報として住民に伝達するのがよいこと。
- ・警戒レベル5を発令する以前の段階においても、用水路の溢水や道路の冠水、小規模ながけ崩れなど災害は発生することがあり、住民への呼びかけにおいてもそのような小規模な災害が発生している旨を伝えるため、警戒レベル5の情報名称が「災害発生」と紐づいてしまうと、小規模な災害についても警戒レベル5が発令されるまで発生していないかのように聞こえ現場が混乱するおそれがあること。
- ・災害の状況については、氾濫発生や大雨特別警報（土砂災害）といった情報として他機関から提供されていること。

○なお、警戒レベル5の情報名称として、「緊急危険回避」も考えられたが、「回避」という用語は、何らかの行動を伴い屋外への立退きを想起させる可能性があり、かえって危険なおそれがあることから望ましい表現とは言えない。

○一方、警戒レベル5の情報名称を「緊急安全確保」という行動に関する表現とした場合、警戒レベル5で行動すればよいと誤解されるおそれがある。警戒レベル5が発令される状況は、災害が発生又は切迫し、安全にとることができる行動が極めて限られている状況であるため、警戒レベル5まで待つことなく、警戒レベル4又は警戒レベル3で避難する必要があることが住民等に伝わるよう十分に配慮することが必要である。

○例えば、警戒レベルの一覧表記を以下のように工夫することが、住民への情報伝達における一種のコミュニケーションとして重要である。

- ・警戒レベル5は命の危険が極めて高く警戒レベル4までとは異なる段階であることを示すため、警戒レベル5と警戒レベル4以下の間に区切り等を設ける。また、区切り部分にその区切りの趣旨を可能な限り記載する。
- ・警戒レベル4又は警戒レベル3が発令されるタイミングで避難することが重要であるため、警戒レベル4及び警戒レベル3の記載を強調する。

具体的には、図3を参照されたい。

○いずれにしても、これら避難情報等を周知し住民理解を定着させることに加え、実際にこれら情報等を活用して避難につなげるための個人や地域の取組が継続的になされることが必要不可欠である。（詳細は3-9参照）

○なお、「警戒レベル5」という呼称については、

- ・「5」と呼称すると5待ちになるおそれがあるので「5」と呼称しない方がよい
- ・警戒レベル5の段階は、災害が発生している段階であるので「警戒」する段階ではなく「警戒」と呼称しない方がよい

等の懸念が挙げられたが、これに対し、

- ・警戒レベル5まで待つのではなく、警戒レベル4までに避難するべきとの住民理解を徹底することが重要であること
- ・新たな警戒レベル5は災害が切迫している場合においても発令できる情報であり「警戒」する段階ではないとは言えないこと
- ・既に5段階の警戒レベルとして周知がなされ一定程度浸透していること
- ・河川の水位情報も大雨などの気象情報も5段階で運用されていること

等を踏まえるべきとの意見があったことから、「警戒レベル5」という呼称を引き続き用いるべきである。

3-3 警戒レベル3の情報名称等

<課題・背景>

- 現行の警戒レベル3は、高齢者や障害のある方等の避難に時間を要する人やその支援者に対し避難を促したり、またそれ以外の人も含めて避難準備を求めることとしているが、
 - ・避難準備の内容は人により様々であり、避難準備を開始するタイミングもまた様々であるため、警戒レベル3のタイミングで一律に「避難準備」を求める必要はないのではないか。
 - ・現行の「避難準備・高齢者等避難開始」という名称が、高齢者等のみが避難するタイミングであるように誤解され、それ以外の人々が避難するべきではないように聞こえる。等の意見があるため、「住民がとるべき行動」について見直す必要がある。

- 「住民がとるべき行動」を見直すのであれば、併せて「行動を促す情報」の名称についても見直す必要がある。

<対応の方向性>

(警戒レベル3の「住民がとるべき行動」について)

- 高齢者等の逃げ遅れによる被災が依然として多いことから、警戒レベル3は引き続き、高齢者や障害のある方等の避難に時間を要する人やその支援者が避難するタイミングとするべきである。
- また、警戒レベル3が、高齢者等のためだけの情報ではなく、それ以外の人にも必要に応じ、出勤等の外出を控えるなど普段の行動を見合わせ始めたり、危険を感じたら自主的に避難するタイミングであることを周知すべきである。
- 例えば、地域の状況に応じ、早めの避難が望ましい地区の住民等は、警戒レベル3のタイミングで自主的に避難をすることが考えられる。
 - 例：急激に水位が上昇しやすい中小河川沿いの住民
 - 避難経路が通行止めになるおそれがある地区の住民 等
 - ※避難先が遠方にある場合は、移動に必要な時間だけ早期に避難すべきである
- 「避難準備」は、避難するうえで必要な行動ではあるものの、警戒レベル3のタイミングで避難準備を一律に求める必要はない。

○以上のように、警戒レベル3は高齢者等が避難するためだけの情報ではなく、それ以外の人も必要に応じ自主的に避難するタイミングでもある。しかしながら、高齢者等の逃げ遅れによる被災が依然として多いこと等を踏まえ、「住民がとるべき行動」を端的に表現する場合は「危険な場所から高齢者等は避難」とするのが望ましい。高齢者等以外の人にとるべき行動についても注釈等により説明することとする。さらに端的に表現する場合は「高齢者等は避難」「高齢者など避難」等の表現も考えられる。

（警戒レベル3の「行動を促す情報」の名称について）

○警戒レベル3の情報名称は、警戒レベル3で住民等がとるべき行動である「危険な場所から高齢者等は避難」を促す簡潔な表現とすることに加え、以下の点を踏まえ「高齢者等避難」とすることが望ましい。

- ・高齢者の逃げ遅れによる被災が依然として多く、高齢者をターゲットとして明確にする必要があること。
- ・平成28年台風第10号時の高齢者施設での被災の教訓として、当時の「避難準備情報」という名称では、「要配慮者が避難を開始すべきである状況にある」ということがわかりにくいという指摘があったこと。また、「要配慮者」よりも直感的にわかりやすい「高齢者等」と表現した方がよいという意見があったこと。
- ・「避難準備」で名称が始まると、高齢者等が避難するタイミングである認識が薄れるおそれがあること。
- ・現行の名称「避難準備・高齢者等避難開始」が長いので可能な限り短くする必要があること。

○なお、「高齢者等避難」の「等」には障害のある人や避難を支援する者を含んでいることについて、引き続き周知・普及啓発する必要がある。

○また、避難行動に負担がかかる高齢者等に避難を呼びかける警戒レベル3は、警戒レベル3の発令の参考となる大雨警報（土砂災害）の発表頻度が高いこと等を踏まえ、「高齢者等避難指示」としない方がよい。

3-4 警戒レベルの一覧表の基本表記

○以上を踏まえ、警戒レベル、状況、住民がとるべき行動、及び行動を促す情報について図2の通り整理した。警戒レベルとは、災害発生のおそれの高まりに応じて5段階に分類した「住民がとるべき行動」とその「行動を促す情報」を関連付けるものであるが、今回、わかりやすい表記とするため「状況」の列も設けている。

警戒レベル	状況	住民がとるべき行動	行動を促す情報
5	災害発生又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保※1
4	災害のおそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示（注）
3	災害のおそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報（気象庁）
1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報（気象庁）

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない
 ※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである
 （注）避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令する

図2：新たな警戒レベルの一覧表

○なお、近年、大規模な水害・土砂災害が発生する度に頻繁に情報名称の見直しを行っているが、本見直し以降は当面の間、情報名称等の定着に向けた取組とその検証に注力し、大規模な災害が発生したとしても情報名称の見直しを目的とした議論をするべきではない。

○今後、新たな警戒レベルを周知・普及啓発するに当たり、警戒レベルの一覧表を用いる場合には、図3下部の「表記上の留意点」を踏まえた以下のような表記を基本とする。

警戒レベル	状況	住民がとるべき行動	行動を促す情報
5	災害発生 又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保※1
< 警戒レベル4までに必ず避難！ >			
4	災害の おそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示（注）
3	災害の おそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報 （気象庁）
1	今後気象状況悪化 のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報 （気象庁）

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない
 ※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである
 （注）避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令する

警戒レベルの一覧表の表記上の留意点

- ① 警戒レベル5は命の危険が極めて高く警戒レベル4までとは異なる段階であることを示すため、警戒レベル5と4以下の間に区切り等を設ける。また、区切り部分にスペース上文字を入れることができる場合は、その区切りの趣旨として「警戒レベル4までに必ず避難！」と記載する。
- ② 警戒レベル4又は3が発令されるタイミングで避難することが明確になるよう、警戒レベル4及び3を強調する（太文字、行の高さを高くする等）。
- ③ 配色（R,G,B）は5は黒（12,0,12）4は紫（170,0,170）3は赤（255,40,0）2は黄（242,231,0）1は白（255,255,255）を用いる。

図3：新たな警戒レベルの一覧表（周知・普及啓発用）

警戒レベル	状況	住民がとるべき行動	行動を促す情報
5	災害発生を確認	命を守る最善の行動	災害発生情報※1
4	災害のおそれ高い	危険な場所から全員避難	・避難指示（緊急）※2 ・避難勧告
3	災害のおそれあり	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
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)
1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報 (気象庁)

※1 市町村が災害発生を確実に把握できるものではないため、警戒レベル5は災害が発生した場合に必ず発令されるものではない。

※2 避難指示（緊急）は、必ず発令されるものではなく、緊急的に又は重ねて避難を促したい場合に発令される。

図4：（参考）現行の警戒レベルの一覧表（状況欄を追加）

3-5 警戒レベル相当情報の改善に向けた視点

<課題・背景>

- 避難情報等の警戒レベルの改善に合わせ、警戒レベル相当情報についても各課題の改善が必要である。警戒レベル相当情報については、発表主体である関係省庁において改善に向けた検討が進められていることから、本SWGでは、その改善の検討にあたり必要と考えられる視点を提示することとする。

<改善に向けた視点>

- 警戒レベル相当情報は、市町村による警戒レベルの発令判断や住民が自ら行動をとる際の判断において重要な役割を果たすものであるため、住民避難との結び付きを明確に意識し改善していくことが必要である。

(例えば、避難に負担のかかる高齢者等を対象とする警戒レベル3の発令基準の1つである大雨警報(土砂災害)は、ある時点の予測で土壌雨量指数が発表基準を超過したかで発表の判断がされており、その後の見通しが十分に考慮されていないこと等により、発表頻度が多いのではないか。大雨警報(土砂災害)は災害発生を見越した情報となっているか。)

- 防災気象情報の名称が複雑かつ難解であるため、わかりやすく整理するべきである。

(例えば、洪水予報として発表される情報は警戒レベル2相当、3相当、4相当が「注意」「警戒」「危険」という表現を用いており、また、土砂災害に関する雨の情報も2相当、3相当は同様に「注意報」「警報」という表現を用いているにも関わらず、4相当が土砂災害警戒情報であり、平仄が取れていない。)

- 市町村単位で出される情報(土砂災害警戒情報、大雨警報等)は、災害の切迫度が高まっていない地区の居住者等にも通知されてしまい市町村に問合せが相次ぐケースがある。一方、これら情報は市町村内の一部でも危険な状況にあれば、周辺地域も同様に危険な状況になりうることも示しており住民への気づきともなり得る情報である。従って、あらゆる関係者が連携し引き続き対応方策を検討するべきである。

- 予測情報も含め、市町村や住民に直接かつリアルタイムでよりわかりやすく情報提供すること等について、引き続き検討を進めるべきである。

(例えば、河川の越水予測は警戒レベル5緊急安全確保の発令の際の参考となる情報であるため、情報提供が適切になされるべきである。)

3-6 避難行動としての屋内移動等の制度的な位置付けの明確化

<課題・背景>

- 市町村長は避難情報を面的に発令し立退き避難を求めるが、当該区域の住民等の中には上階への移動や待避等の屋内での移動等により安全を確保することができる住民もあり、警戒レベル4や警戒レベル3を発令する状況において、屋内での移動等により身の安全を確保するよう促すことができる必要がある。
- しかし、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（法第60条第3項）を除き、市町村長が、住民等に対して屋内での移動等により安全を確保することを促すことができる制度上の規定はない。

<対応の方向性>

- 国は、市町村長が、災害が発生するおそれがある時点において避難情報を発令する場合、上階への移動や待避等の屋内での移動等によっても安全を確保することが可能な住民に対しては、必ずしも立退き避難を求めず、屋内での移動等による安全確保も促すことができることの制度的な位置付けを明確化する必要がある。
- 併せて、屋内での移動等により身の安全を確保することも避難の選択肢であることを、住民等に普及啓発する必要がある。

3-7 高齢者等避難開始の制度的な位置付けの明確化

<課題・背景>

- 高齢者等が逃げ遅れにより被災する事例が頻発していることから、市町村長が警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始の発令により、早めの避難を促しているところである。
- しかし、法第56条第2項では、要配慮者が警戒レベル4 避難勧告・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旨が規定されているだけであり、市町村長が、高齢者等に対して警戒レベル3の状況で早期の避難のための必要な呼びかけをすることができる明確な規定がない。

<対応の方向性>

- 国は、市町村長が、高齢者等に対し警戒レベル3の状況で早期の避難のための必要な呼びかけをすることができることの制度的な位置付けを明確化する必要がある。
- 併せて、警戒レベル3 高齢者等避難のタイミングで早期の避難が必要な高齢者等は避難すること等を、引き続き普及啓発する必要がある。

3-8 避難情報等に関する新たな制度の周知等

<課題・背景>

○令和3年出水期に運用を開始する場合、発令主体である市町村が避難情報等に関する新たな制度を円滑に運用開始できるようにするとともに、情報の受け手である住民等がその内容について十分に理解できるよう、新たな制度の周知方法及びスケジュールについて検討する必要がある。

<対応の方向性>

○令和3年出水期から新たな制度の運用を始める場合には、避難情報等を発令する市町村や、情報の受け手である住民等の理解が十分に進むことを最優先に考え、可能な限り早期に周知を開始するとともに、あらゆる関係者の連携のもと、限られた時間で効果的かつ集中的に周知すること。

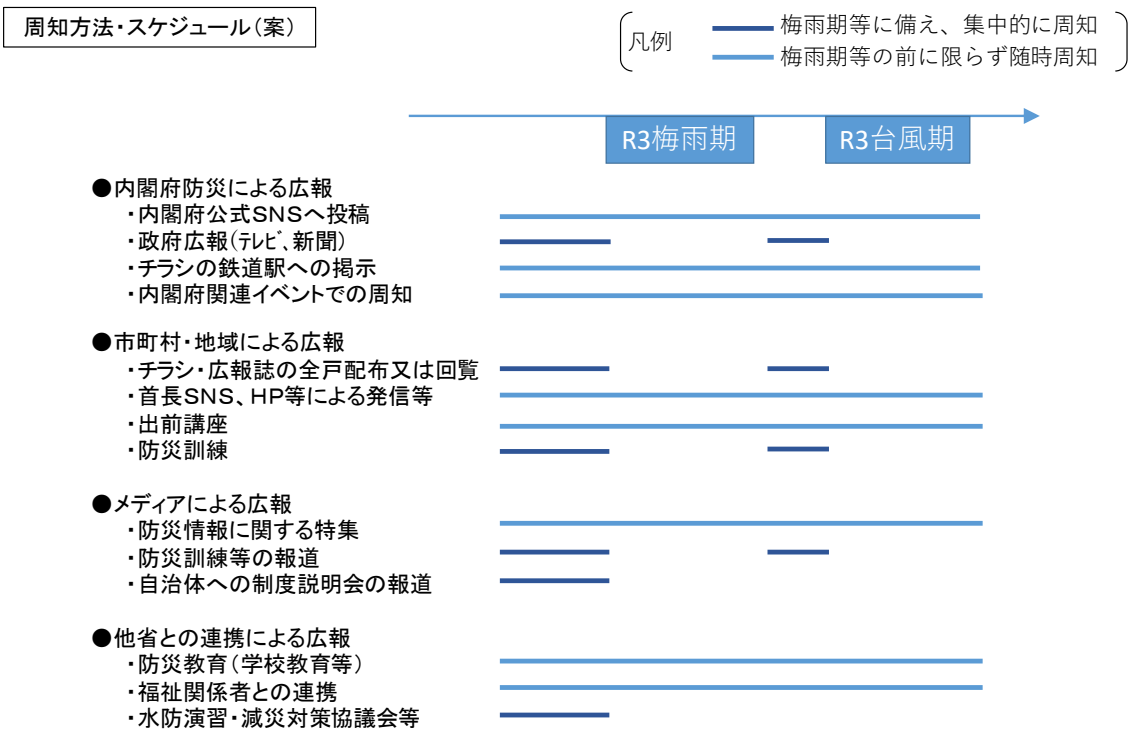


図5 新たな制度の周知方法・スケジュール(案)

3-9 住民の主体的な行動を定着させるための方策

<課題・背景>

- 住民等が「自らの命は自らが守る」意識を持ち、災害時に、避難情報等に基づき主体的に避難するようになるためには、本SWGで改善の方向性を示した避難情報等の改善だけでは十分ではなく、地区防災計画等の作成に関わることや、学校教育の現場で防災について理解を深めることなどを通じて、避難を自ら行うべきことと認識し、実際の避難行動に結びつけることが必要である。また、そういった内容について指導等を行う人材の育成も不可欠である。

<対応の方向性>

(地区防災計画関係)

- 地区防災計画は、地域防災力の向上のため、地域住民が、地域の特性を踏まえ、必要な共助の防災の取組を、主体的にかつ自由に計画できる制度である。他方、地域の共助の取組が重要となる避難支援については、地区防災計画により、地域の具体的な取組を計画していくことが重要である。
 - ・地区の避難計画を検討するに当たっては、地域住民が、まずは地域の災害リスクを、具体的にかつ警戒レベルと紐づけて理解することが重要である。ハザードマップ等を活用して、警戒レベル5の段階の地区の状況がどのようなものかを明らかにし、地区防災計画に位置付け、地域住民の共通理解を図る必要がある。
 - ・地域住民による避難支援では対応が難しい重度の要支援者については、行政が関わる公助を含めた対応が必要になる一方で、健康加齢者の避難支援については、地域住民が主体的に取り組むことを地区防災計画に定めることが重要である。地区防災計画に係るこうした留意事項を、地区防災計画の作成手引きや関連する研修等で示し、地区防災計画のあり方を明らかにしていくことが必要である。

(防災教育関係)

- 防災のワークショップを開催しても、その参加者のほとんどは一部の高齢者であり、若い世代の参加が少ない。防災の担い手に若い世代は必要であり、学校における防災教育の重要性は今後ますます高まってくるため、この防災教育を一層充実していく必要がある。
- 学習指導要領等において防災教育の充実が図られているが、学校現場で教職員が防災に関する法制度や地域のリスクを踏まえた適切な指導を実施できるよう、教職員および学校現場への支援の充実が必要である。

○また、被災の実情を伝えられる被災経験者など、防災教育等を支援できる人材を活用するなど、防災教育をさらに効果的に実施することが重要である。

(人材育成関係)

○地域の防災力を高めるにあたり中核的な役割を担うのは市町村の防災担当者である。防災担当者がノウハウを習得するには研修等を行う必要があるが、市町村によってその参加状況は様々である。市町村の防災担当者の能力を底上げするため、研修についてより多くの者が受講できる環境整備（オンライン学習の導入など）を進め、その整備状況を踏まえ、制度的な位置付けを含め、研修のあり方について検討していく必要がある。

○避難情報等の情報を実際の避難行動に活かすためには、情報の受け手が実際に行動に移すことができるようになる必要があり、そのためには地域における避難訓練が不可欠である。地域住民の避難が進んでいるところでは、防災リーダーが地域の実情を踏まえて計画をつくり、避難訓練を実施しているため、このような取組を地域で推進していくためには、働く世代や地域を支える層なども含め、全国各地で多様な防災リーダーを育成していくことが重要である。

4. 広域避難に関する制度面での対応の方向性

令和元年台風第 19 号（東日本台風）においては、各地の広域避難に係る対応を通じて、大規模広域避難の実装に向けての課題が顕在化した。例えば、大規模広域避難のタイミングや公共交通機関の計画運休が近づく中での避難手段の確保に加え、制度的な課題として、大規模広域避難を円滑に行うための仕組みが十分に整っていないことが明らかになった。本サブワーキンググループでは、現行の災害対策基本法で、大規模広域避難の円滑な実施に対応できていない箇所について、論点を整理の上、制度的な改善策について検討する。しかしながら、大規模広域避難の実効性確保に向けては、制度面だけでは容易に解決できない課題が山積しているため、国・都道府県・関係市町村・関係機関は、密に連携の上、具体的なオペレーションの実装に向け、検討・調整等の取組を速やかに進めていくべきである。

4-1 論点の明確化

広域避難の対象が大人数かつ広範囲に及ぶ大規模広域避難においては、一般的な避難と比べ関係者や必要なオペレーションが多岐にわたり、発令のタイミングや避難先・避難手段の確保等、数多くの課題があり、またそれらが複雑に絡み合っている。

「令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」の報告を踏まえ、大規模広域避難に係る制度的検討を具体的かつ集中的に進めるためには、まず、各委員の大規模広域避難のイメージを共有したうえで、検討すべき論点を明確化することが重要であり、それらについて以下の通り整理を行った。

【大規模広域避難の想定イメージ】

本検討における「大規模広域避難」の想定イメージとしては、洪水・高潮による氾濫のおそれに伴い、数十万人以上の住民等が、都道府県・市町村の行政界を越えて立退き避難するような、水害のおそれに伴う大規模な広域避難を念頭に置く。主には三大都市圏の海拔ゼロメートル地帯などで広範囲が長期間浸水する場合を想定する。

一方で、広域避難の制度的検討においては、地域、規模、浸水時間等を適用の条件とはせず（対象範囲を限定せず）、広域避難の規模等によらず、必要に応じて適用可能な枠組みとなるようなものを想定する。

【制度的検討における論点の整理】

大規模広域避難は、避難元となる複数市町村・都道府県の他に、避難先として想定される複数市町村・都道府県、運送事業者等の関係機関等、様々な関係者が関与し、また、平時からの避難計画策定等の調整・協議、災害おそれ段階での関係者間での意思決定や調整、災害発生後の応急対応等、多くのオペレーションがあることから、様々な課題・論点が存在する。

本サブワーキンググループでは、これら全ての課題・論点について詳細に検討を行い、大規模広域避難に特化した特別な制度的枠組みを検討するのではなく、これら課題・論点について、現行の災害対策基本法等が円滑に対応できるような規定となっているかどうかについて、「平時」「災害が発生するおそれの段階」「災害発生後」の各段階別に以下のとおり整理を行った上で、不十分なものについて制度的な検討を行うこととする。

- a) 平時においては、大規模広域避難の調整に関し、協議会、防災計画、相互協力といった現行法の規定に基づき、手順を踏んで時間をかければ現行法で対応が可能である。
- b) 災害が発生するおそれの段階においては、平時に定められた避難計画や協定等に基づき、災害応急対策の意思決定、情報伝達、調整等がなされるが、そのタイミングが遅れたり、予定していた避難先や避難手段が使えない、といった協定等の範囲内では対応出来ない状況が生じうる。その場合、速やかに追加的な調整を行う必要があるが、現行法では、国の非常災害対策本部の設置による調整や、広域的な避難先の協議及び輸送の要請については、いずれも災害発生後の規定しかなく、災害が発生するおそれの段階では法に基づく対応をとることができない。
- c) 災害発生後においては、一般的な水害と同様に、被害状況に応じて国の非常災害対策本部が設置され、現行法による災害応急対応や災害復旧等の対応が可能である。

以上 a) ～ c) の整理から、本サブワーキンググループで扱う大規模広域避難の課題（論点）は、主に災害「おそれ」段階での対応を射程とし、同段階における 4 つの課題（以下の論点①、②、④、⑤）に、同段階での関係者間調整を円滑に進めるための平時からの調整・協議（同論点③）、平時からの周知啓発及び災害おそれ段階等の情報提供（同論点⑥）を加えた以下の 6 つを論点として検討を進めることとした。

- 論点①：広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備
- 論点②：広域避難に係る避難情報の発令主体
- 論点③：広域避難関係者間の調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組み
- 論点④：広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み
- 論点⑤：広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み
- 論点⑥：平時からの周知啓発及び災害おそれ段階等の情報提供

4-2 広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備

<課題・背景>

- 都道府県・市町村の行政界を越えての大規模広域避難を準備・開始する段階において、平時からの調整により策定された避難計画や協定とは異なる想定外の事態が発生し、それらの範囲では対応出来ない状況が生じた場合、市町村間や都道府県間の調整が難航することや、運送事業者等の関係機関との調整が急遽求められることが想定される。
- そのような状況においては、複数の都道府県・市町村等が関係するため、国による調整が必要となることが想定されるが、現行の災害対策基本法においては、「非常災害が発生した場合」において内閣府に非常災害対策本部を設置することができることとされており、大規模広域避難を準備・開始する「災害が発生するおそれ」の段階においては、同本部を設置することができない。

<対応の方向性>

- 災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うために、国は、「災害が発生するおそれ」がある場合においても、特に必要があると認めるときは、災害対策本部を設置できるようにし、緊急性、想定被害の大きさ、関係機関間の協議状況などを総合的に判断して、国の本部長より地方公共団体の長や指定公共機関等に対し必要な指示や協力を求めることができるようにする等、国による調整機能を整備することが必要である。
- なお、国の本部体制の整備にあたり、災害発生のおそれ段階での大規模広域避難等の災害応急対応については、本部長が市町村長等に代わり全面的に指示権限を持つということではない。防災計画に基づき市町村等が主体的に対応することを基本として、事前の想定どおりに物事が進まない場合などにおいて、現行法制における災害対策本部長の権限に基づき、特に必要があると認めるときに、その必要な限度において対応することが求められる。

4-3 広域避難に係る避難情報の発令主体

<課題・背景>

- 大規模広域避難の準備や開始のトリガーとなる避難情報の発令等においては、避難元市町村・都道府県、気象台、河川事務所等で構成される協議会など多数の関係者間で調整等を行うことで、避難元市町村間で統一した発令等の基準を設けることができる。

- 一方、事前に統一的な基準を設けていても、想定したタイミングに対する遅れ等、当該基準では対応や判断が難しい状況となり、市町村の対応にばらつきが生じる可能性は否定できない。そのような事態下においても、避難の実効性確保のため一体的に避難情報が発令される必要がある。
- 災害対策基本法においては、住民等にもっとも身近な市町村長に、避難情報の発令の権限が与えられており、気象台・河川事務所等からの防災気象情報やホットライン等、及び自ら収集した情報等を踏まえつつ、地域の実状に応じ発令を判断する。
- 国民保護法では、武力攻撃の予測等を踏まえた避難の要否について適切な判断を行い得るのは国であることや、避難規模が都道府県の区域を超えた大規模なものとなる場合も想定しうること等から、国に避難措置の指示権限が与えられている。

<対応の方向性>

- 水害からの避難の要否の判断に際しては、各流域・湾域の河川洪水・高潮の特性や、気象情報と地域の実情等を踏まえて対応する必要がある。地域の水害リスクや予測等については市町村や住民等に一定の情報共有が行われており、水害の避難情報は市町村から発令されることが広く浸透している。
- このため、水害からの大規模広域避難の要否の判断については、国民保護法のように国が市町村に代わり指示権限を持ち市町村は判断を行わないという枠組みよりも、災害対策基本法の考え方に基づき、平時の調整において気象台・河川事務所等の技術的支援によって定められた発令基準や、気象台・河川事務所等からの台風・降雨・水位等に関する情報提供を踏まえ、避難元の市町村長が統一的に判断する枠組みの方がより適切であると考えられる。
- なお、災害おそれの段階において、事前に定めた基準では対応や判断が難しい状況となり、市町村の対応にばらつきが生じる場合には、都道府県の総合調整に加えて、4 - 2で示したように、国の災害対策本部より地方公共団体に対し、本部長による必要な指示等を行うことができるようにし、避難元の市町村に対する国や都道府県からの積極的な支援が行えるようにする必要がある。

4-4 広域避難関係者間の調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組み

<課題・背景>

- 大規模広域避難の実効性確保のためには、平時より、広域避難対象者の絞込み、発令基準、避難先の確保、避難手段・誘導等、具体のオペレーションの検討について、避難元となる複数市町村に加え、検討内容に応じて避難元都道府県、避難先都道府県・市町村、気象台、河川事務所等、運送事業者等の関係機関において検討を行っておく必要があるが、検討内容や調整相手が多岐にわたることから検討に時間を要している。
- また、検討内容によっては避難元市町村－避難先市町村などの二者間の関係を構築して調整を行う必要があるが、大規模広域避難では調整相手の特定が困難であることが考えうるとともに、複数避難元市町村からの平時の調整、緊急時の要請等が重複して混乱をきたすおそれがある。
- 災害対策基本法及び水防法にはそれぞれ協議会の規定があり、いずれの枠組みを活用しても大規模広域避難の協議を行うことは可能である。一方、現在、大規模広域避難を計画又は検討している地域では、法定ではなく任意の協議会形式を採られているが、大規模でない広域避難においては、水防法に基づく協議会を用いている地域も存在する。

<対応の方向性>

- 大規模広域避難では、様々な関係者が関与し、多様なオペレーションを行うことから、避難の実効性確保のために、平時より関係者間で協議の上、避難計画の策定等を実践に行っておく必要がある。また、緊急時においても計画に基づきつつ、刻々と変わり得る状況に柔軟に対応するため、平時から関係者の顔の見える関係を構築し、当事者意識の共有や相互協力の醸成などに取り組むことが重要である。
- 荒川下流部・木曽川下流部・淀川下流部など、大規模広域避難について検討を要する地域においては、関係者による相互理解の下、協議会が設置され具体的な検討が進められていることから、今後の対応においてもすでに設置されている協議会等の枠組みを尊重することが望ましい。
- 今後、大規模広域避難を新たに検討する地域では、多様な関係者が連携して洪水氾濫による被害を軽減するためのハード・ソフト対策を総合的かつ一体的に推進することを目的に、全ての直轄水系で設置されている、大規模氾濫減災協議会の枠組みを活かした対応が考えられる。

- なお、大規模広域避難の要否の判断は、通常の避難と同様に市町村長が行う方向性が示されている。同様に、大規模広域避難にかかる平時の調整等においても、気象台・河川事務所等の技術的支援のもとで、広域避難を必要とし地域の実情に詳しい避難元市町村が中心となり進めていくことが基本となる。加えて、都道府県界・市町村界を越えた調整など、市町村では対応が困難な調整においては、都道府県が総合調整を行うことが考えられる。また、避難先都道府県・市町村や運送事業者等の関係者についても、具体的な対応の検討状況等に応じて、協議会等の枠組みの中に組み込んで調整を進めることが望ましい。
- 大規模広域避難の調整等により、具体のオペレーションの検討が促進されるよう、国では東京都と共同で、荒川下流域をモデルとした避難先や避難手段等の検討を行うなど、各地域での広域避難の取組を支援しており、これらの検討を着実に進めていくことが重要である。しかし、広域避難を検討している関係市町村では広域避難の調整等の経験やノウハウが不足していることから、国は、各地域の取組を一層促進させるために、過去の台風第 19 号を受けた留意点や、先進的な調整事例、計画の実効性を段階的に高める上での検討手順等を整理して示すことが必要である。
- 協議会で予め定められた役割分担やタイミングに基づき、協議会の関係者間で円滑な情報共有や調整、意思決定がなされるよう、各機関の防災計画に反映しておく必要があり、国は各機関による防災計画への反映を確実に推進するための仕組みを構築することが必要である。

4-5 広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み

<課題・背景>

- 大規模広域避難を実現するにあたっては、他市町村等において避難先を確保することが必要不可欠なため、あらかじめ管内の施設の受入れ能力を把握した上で協定等を締結しておくことが基本となる。
- 一方、上記調整が十分になされていた場合においても、実際の避難時には、避難先市町村においても被災が見込まれる場合や予想以上に大きな被災が見込まれる場合など、避難先確保が困難な局面に直面し、他市町村との避難先の追加調整を行う事態が考えられる。

- 災害対策基本法には、市町村・都道府県の行政界を越えて被災住民等が避難する場合の市町村間・都道府県間の協議の手続きについて規定があるが、これは災害発生後の規定であり、災害発生前の広域避難における避難先の協議については特段の制度整備はされていない。

＜対応の方向性＞

- 避難先を確保する上では、平時に避難先市町村と締結した協定等による対応を前提としつつ、広域避難を実施する災害発生のおそれ段階においても、協定の範囲内では対応できない状況において、避難元の市町村長等が他の市町村長等に対して、避難者の受入れに関する協議を行うことができる等の仕組みを設けることが必要である。
- なお、避難対象者全員分の避難先を行政で確保するには、避難先の収容能力は必ずしも十分とは言えず、特に大規模広域避難では避難先の確保は容易ではない。関係行政機関は、安全な親戚・知人宅や職場、ホテル・旅館等の自主的な避難先の確保を住民等に促す取組を行うなど、社会機運の醸成を図ることが重要である。
- また、浸水想定区域内の住民等の一部は、浸水継続時間や備蓄等の状況によっては、広域避難に加えて、想定浸水深より高い居室や域内の避難先に留まること等により、安全を確保することが可能と考えられる。このため、広域避難先の必要収容能力の検討にあたっては、住民等の安全確保を前提とし、高齢者等の支援が必要な者への対応も含め、広域避難対象者の絞込みについて考慮する必要がある。
- 加えて、費用負担を理由に、行政が確保する避難先の協議が停滞したり、避難元の市町村長が大規模広域避難の実施判断を躊躇したりすることにより、円滑な避難実施の支障とならないよう、財政的に支援することが重要と考えられる。

4-6 広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み

＜課題・背景＞

- 大規模広域避難においては、運送事業者も含め、避難元市町村・都道府県その他の関係機関が協議会などにおいて、多数の関係者間にて関係を構築し、避難手段の調整等具体のオペレーションの検討を行っておくことが重要であり、あらかじめ協定を結んでおくことが重要である。
- 一方、令和元年台風第19号で課題となったように、想定していたタイミングより遅れて、広域避難を検討する基準に達し、すでに運送事業者の計画運休が迫っている場合や、

予定していた経路が被災した場合など、大規模広域避難においては、平時に締結した協定が十分に機能しないような事態により、他の避難手段の確保が必要となることも想定される。

- 災害対策基本法には、都道府県知事（※）から運送事業者への被災者の運送の要請等についての規定があるが、これは災害発生後の規定であり、災害発生前の広域避難における運送の要請については特段の制度整備はされていない。

※ 市町村を主体とした場合、複数首長からの要請が集中して別途の調整が必要となり、円滑な被災者の運送という本来の趣旨から外れることも想定されるため、市町村及び指定地方公共機関の事務等の総合調整の責務を有する都道府県が主体となり、市町村のニーズも踏まえて調整・要請することとなっている。

<対応の方向性>

- 避難手段を確保する上では、平時に運送事業者等と、広域避難で必要な対応と運送の安全確保の対応の両面から調整のうえ、締結した協定等による対応を前提としつつ、広域避難を実施する災害発生のおそれ段階においても、協定の範囲では対応できない状況が生じうることも考慮する必要がある。そのため、災害発生後の被災者の運送と同様に、広域避難時の避難者の運送においても、都道府県知事から運送事業者に対し、運送の安全が確保できる場合において、可能な限り協力することを要請できる等の仕組みを設けることが必要である。
- 大規模広域避難では、避難対象者が多数となり、限られた時間の中で大人数が移動する必要が生じ、またその中で、高齢者等の支援が必要な者への対応についても必要となってくるため、関係行政機関は、住民や企業・学校等に対し、あらかじめ自ら確保する避難先や避難経路等を考えておくことや、対象者以外の不要不急の外出を控えることを促すなど、避難による混雑・混乱等を防ぐための社会機運を醸成することが必要である。
- 加えて、費用負担を理由に、行政が手配する避難手段について調整が停滞したり、避難元の市町村長が大規模広域避難の実施判断を躊躇したりすることにより、円滑な避難実施の支障とならないよう、財政的に支援することが重要と考えられる。

4-7 平時からの周知啓発・災害おそれ段階等の情報提供

<課題・背景>

(大規模広域避難の特性)

- 大規模広域避難は、通常の避難と比べて頻繁に実施されるものではなく、住民や地域によって、避難先や避難手段等が異なってくる。なお、状況によっては、双方の避難情報が同時又は時間差で発表されるケースも考えられる。

- また、避難対象者が多数にのぼるため、リードタイムを大きくとって早い段階からの避難、状況によっては晴天下での避難を開始しなければならず、また、長時間先の気象予測等の不確実性を踏まえると、避難が空振りとなる可能性も高い。それでも発災後の被害を最小限にするために、たとえ空振りの可能性があるとしても、大規模広域避難を行う必要性があることについて、住民や社会の理解を得る必要がある。

- さらに、発災時における浸水及び長期間の孤立による人的被害が甚大となることが懸念されるため、住民は自らの命を守るため、避難先や避難手段についての自らの判断を含め、確実に早めの避難行動をとる必要がある。

- 以上より、大規模広域避難では対応が大規模かつ多岐にわたるため、平時からの住民等への周知啓発による理解促進や、避難準備・実施段階における多数の住民等へのきめ細やかな情報提供等がより重要となる。

- なお、大規模広域避難時における、大雨警戒レベルの各段階でとるべき行動については、レベル4（危険な場所から避難）及びレベル5（緊急安全確保）では通常の避難と同様の考え方である。一方、大規模広域避難は、通常の避難とはリードタイムの考え方が異なるため、通常の避難ではレベル3に位置付けられている高齢者等の支援が必要な者への対応をどうするかも含め、地域ごとの実状を踏まえた個別の整理が必要である。

<対応の方向性>

(1) 平時からの周知啓発

- 大規模広域避難における上記特性を踏まえ、住民一人一人が、平時より「自らの命は自らが守る」の意識を持ち、平時より自らの被災リスクについて把握し、安全な親戚・知人宅等の自主的な避難先の確保や、避難手段の検討等の対応をしておく必要がある。

- また、発災時の孤立者をできるだけ減らすには、地域ごとに、逃げ遅れによる被災リスクととるべき避難行動について、高齢者等の支援が必要な者への対応も含め、あらかじめ考えておくことが必要であり、地区防災計画等の取組も活用し、地域全体で確実に避難する意識をもって災害に向き合う防災コミュニティを構築することが重要である。
- 加えて、企業や学校への休業・休校やテレワーク等の要請や、民間施設等の避難先の確保も含めて、企業や学校等も広く巻き込んで、社会全体として大規模広域避難の実効性確保に向けた取組をすすめる必要がある。
- 行政から住民への直前の呼びかけのみでは十分ではなく、個人、地域、企業・学校等、日常のあらゆる場面における平時からの周知啓発や訓練等の実施を通じて、大規模広域避難の実装に向けた社会機運を醸成することが極めて重要である。

(2) 災害おそれ段階等の情報提供

- 大規模広域避難における上記特性を踏まえ、広域避難情報の提供においては、大規模広域避難と通常の避難のどちらが対象の情報か、またどのような行動をとるべきかについて住民等が理解できるよう、国は、通常の避難情報における整理をベースとしつつ、ガイドラインなどで考え方や名称の整理を行うことが必要である。
- 加えて、大規模広域避難では刻々と変わる状況に応じて、住民がとる避難行動も変化するため、行政やメディアによる情報提供においても、大規模広域避難の検討や準備の段階から、状況の進展や切迫度に応じて、次の段階でとるべき行動も含め、段階的に住民に伝えていく必要がある。
- これらを踏まえ、行政は平時からメディアとも連携し、あらかじめどのタイミングでこういった情報を伝えるのか、その手段も含めて検討し、災害発生おそれ時においても円滑かつ効果的な情報伝達を行えるようにしておくことが重要である。

委員一覧

◎ 田中 淳	東京大学大学院情報学環特任教授
飯島 淳子	東北大学大学院法学研究科教授
牛山 素行	静岡大学防災総合センター教授
片田 敏孝	東京大学大学院情報学環特任教授
清田 勝利	千葉県長柄町長
首藤 由紀	株式会社社会安全研究所代表取締役所長
鈴江 奈々	日本テレビ放送網アナウンサー
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
橋爪 尚泰	日本放送協会報道局災害・気象センター長
山崎 栄一	関西大学社会安全学部教授
山崎 登	国土舘大学防災・救助総合研究所教授

(◎ : 座長、以下50音順)

なかごめ あつし
中込 淳

かわむら けんじ
河村 賢二

しおい なおひこ
塩井 直彦

にしざわ けんたろう
西澤 賢太郎

やすはら たつし
安原 達

ひよし ともひろ
日吉 知洋

あらたけ ひろゆき
荒竹 宏之

おだに あつし
小谷 敦

のぐち けん
野口 健

あわい あまひこ
粟井 明彦

たかごう かずま
鷹合 一真

たかしま あきよし
高島 章好

せいやま けんじ
青山 健治

みやざき としゆき
宮崎 敏行

さえき ともひろ
佐伯 知広

れいた えいち
禮田 英一

ないとう まさひこ
内藤 正彦

いわた よしゆき
岩田 美幸

ながやま とおる
永山 透

なかじま ひでとし
中島 秀敏

まつむら たかゆき
松村 崇行

内閣官房国土強靱化推進室参事官

内閣官房国土強靱化推進室参事官 (令和2年7月20日まで)

内閣官房副長官補 (事態対処・危機管理担当) 付内閣参事官

内閣官房副長官補 (事態対処・危機管理担当) 付内閣参事官

(令和2年7月20日まで)

内閣府政策統括官 (原子力防災担当) 付参事官 (企画・国際担当)

警察庁警備局警備運用部警備第二課災害対策室長

消防庁国民保護・防災部防災課長

消防庁国民保護・防災部防災課長 (令和2年7月20日まで)

文部科学省大臣官房文教施設企画・防災部参事官 (施設防災担当)

文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課安全推進室長

厚生労働省大臣官房厚生科学課健康危機管理・災害対策室長

厚生労働省大臣官房厚生科学課健康危機管理・災害対策室長

(令和2年9月30日まで)

農林水産省農村振興局整備部防災課長

農林水産省農村振興局整備部防災課長

(令和2年7月31日まで)

農林水産省林野庁森林整備部治山課長

国土交通省大臣官房参事官 (運輸安全防災)

国土交通省水管理・国土保全局防災課長

国土交通省水管理・国土保全局防災課長

(令和2年7月31日まで)

国土交通省国土地理院応用地理部長

国土交通省国土地理院応用地理部長

(令和2年9月30日まで)

国土交通省気象庁総務部参事官 (気象・地震火山防災)

(敬称略)

**(参考) 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に関するサブワーキンググループ
開催経緯**

	時期	検討内容
設置・ 第 1 回	令和 2 年 6 月 1 日	<ul style="list-style-type: none"> ・サブワーキンググループの概要 ・避難情報の制度検討における論点等 ・広域避難の制度検討における論点等 ・今後のスケジュールについて
第 2 回	令和 2 年 7 月 6 日	<ul style="list-style-type: none"> ・広域避難に関する制度検討等の考え方の整理 ・今後のスケジュールについて
第 3 回	令和 2 年 8 月 21 日	<ul style="list-style-type: none"> ・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のあり方について（中間とりまとめ(案)）
	同日	<ul style="list-style-type: none"> ・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のあり方について（中間とりまとめ）公表
第 4 回	令和 2 年 10 月 2 日	<ul style="list-style-type: none"> ・避難情報等に関する引き続きの論点について ・広域避難に関する引き続きの論点について ・今後のスケジュールについて
第 5 回	令和 2 年 11 月 16 日	<ul style="list-style-type: none"> ・避難情報等に関する引き続きの論点について ・広域避難に関する引き続きの論点について ・今後のスケジュールについて
第 6 回	令和 2 年 12 月 10 日	<ul style="list-style-type: none"> ・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のあり方について（最終とりまとめ(素案)）
	令和 2 年 12 月 24 日	<ul style="list-style-type: none"> ・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のあり方について（最終とりまとめ）公表

参考資料

- ・参考資料「避難情報の改善に関する市町村長アンケート回答一覧」