

参考事例集

避難勧告等に関するガイドライン (平成29年1月)

- 本事例集は、「避難勧告等に関するガイドライン」(平成29年1月)について、全国の地方公共団体の参考になる事例をまとめたものである。
- また、参考事例集に加え、教訓とすべき近年の災害における被災自治体の課題を記載した。
- 本事例集は、必要に応じて適宜充実を図っていく予定である。

<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。

避けるべき「難」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？どこを通過して？

〇〇川は通らない

〇〇宅に声を掛けて

田んぼや水路を見に行かない

災害から命を守る

わが家の避難計画づくり

災害の種類ごとに、いつ、どこへ、どこを通過して避難したらよいか家族で話し合ってみよう。

避けるべき「難」はなに？

いつ？

どこへ？

何に注意して？どこを通過して？

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 周辺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あてはめてみよう。

行政機関からの情報

気象状況

斜面のひび割れや変形

近くの公民館

〇〇川は通らない

地震時

家が崩壊した時避難生活をする場所(最寄の指定緊急避難所)ハザードマップを見て記入しよう。

<事例2> 避難先の考え方(和歌山県)

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」

- 市町村は、避難行動の選択肢(指定緊急避難場所への立退き避難、近隣の安全な場所への立退き避難、屋内安全確保)等について、十分に周知すべきである。

概要

- 時間が許す限りより安全な避難先を目指して避難していただけるよう、県独自に避難先安全レベルの考え方を示し、市町村は各避難先に安全レベルを設定。
- 津波、風水害について立地条件や建物の構造、階層等により、☆1つから☆3つまでの3段階で安全性を評価。
- 避難先安全レベルを記載したハザードマップ等により居住者等に周知。**

風水害避難先安全レベルの考え方

避難先(☆☆☆)	土砂災害や浸水が発生した場合でも十分に安全な避難先										
避難先(☆☆)	土砂災害や浸水が発生した場合でも一定の安全を確保することが可能である避難先										
避難先(☆)	大規模災害等が想定される場合には事前に開設しないとするか、開設した場合であっても、危険が迫った場合には閉鎖の可能性がある避難先										
避難先(☆)(注)	大規模災害等が想定される場合には事前に開設しないとするか、開設した場合であっても、危険が迫った場合には閉鎖の可能性がより高い避難先										
土砂災害	土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域内(法指定)に立地	RC強4層以上	RC強3層	RC強2層	RC強1層	RC4層以上	RC3層	RC2層	RC1層	木造等2層	木造等1層
	土砂災害危険箇所・山地災害危険区域(法指定外)の近くに立地	☆☆	☆☆	☆☆	☆	☆	☆	☆	☆(注)	☆(注)	☆(注)
	上記区域外に立地	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆ (危険度の 場合※1※2)	☆☆☆ (危険度の 場合※1※2)
	想定浸水深5m以上の地域に立地 3層までの浸水	☆☆	☆	☆(*1)	☆(*1)	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆
浸水	想定浸水深3m以上5m未満の地域に立地 2層までの浸水	☆☆☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆
	想定浸水深50cm以上3m未満の地域に立地 1層までの浸水	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆
	想定浸水深50cm未満の地域に立地 床下積水の浸水	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆ (危険度の 場合※1※2)	☆☆☆ (危険度の 場合※1※2)
	浸水区域外に立地	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆ (危険度の 場合※1※2)	☆☆☆ (危険度の 場合※1※2)
土砂災害と浸水による☆の数が増える場合には、少ない方の☆を当該避難先の区分とする。											

※ RC強とは、土砂災害特別警戒区域内における居室等を有する建築物の外壁等の構造方法並びに当該構造方法を用いる外壁等と同等以上の耐力を有する門又は塀の構造方法を定める件(平成13年3月30日国土交通省第383号)に基づき建築された鉄筋コンクリート造の施設又は準ずる鉄筋コンクリート造の施設をいう。

*1 過去の浸水状況や地理的情報等により、避難先(☆)か避難先(☆)(注)にするかどうかを判断するもの。
*2 強度ありの場合とは、昭和56年6月から適用されている建築基準法の耐震基準(新耐震基準)によって、震度6強以上の地震に対し建物が倒壊せず人命を保護できる施設をいう。
その他の施設については、施設の状況により☆☆又は☆とする。

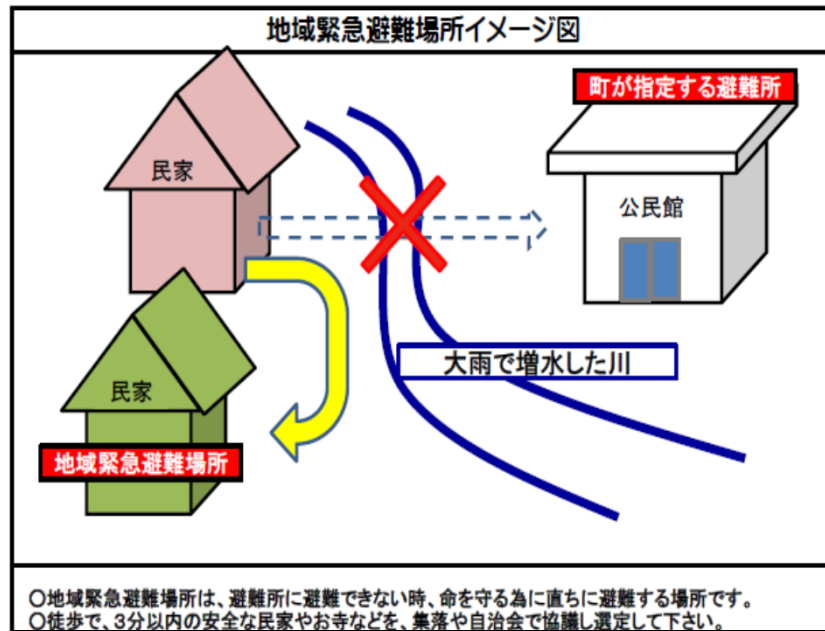
＜事例3＞ 近隣の安全な場所（島根県邑南町）

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」

- 市町村は、避難行動の選択肢（指定緊急避難場所への立退き避難、近隣の安全な場所への立退き避難、屋内安全確保）等について、十分に周知すべきである。

概要

- 安全な指定緊急避難場所が近くにない地区や、増水した川を渡らないと避難できない地区もある。
- 歩いて3分を目安に**民家・寺等を地域緊急避難場所にする取組**を進めており、地域で話し合っている。



ガイドライン該当箇所：「避難行動・情報伝達編」「5. 2 要配慮者の避難」

- 要配慮者の支援にあたっては、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。

概要

- 既に避難行動要支援者の名簿を作成しているが、2500名の要支援者の事前合意が難しく活用できていない。
- しかし、町の両端間は自動車でも1時間20分かかるため、安否確認や行動支援を行政で実施することは不可能で地域で実施してもらう必要がある。
- そこで、**地域の自主防災組織で全住民の名簿を作成してもらい、地域内で要支援者をどう助けるのかを考えてもらう取組**を進めており、名簿の運用が始まっている自治会もある。

＜事例4＞防災行政無線の活用（兵庫県豊岡市）

ガイドライン該当箇所：「避難行動・情報伝達編」

「3. 2 災害発生のおそれが生じた場合における情報の伝達」

- 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、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伝達することが望ましい。

概要

- 豊岡市においては、台風接近前から防災行政無線で**注意喚起を、複数回にわたり実施**。
- 避難の方法（水平避難、垂直避難）や避難情報の意味と順番を伝えるなど具体的な**避難行動がわかるよう工夫**。

■ 台風19号情報（防災行政無線放送2回目）平成26年10月10日 19:30放送
（略）台風19号の接近に備え、土砂災害への警戒についてお伝えします。
（略）土砂災害は、一旦発生すると一瞬で人の命を奪ってしまうことから、早め早めに避難行動を取ることが必要です。徐々に水位が上昇する洪水と違って、土砂災害の危険度は一気に高まります。そのため、場合によっては、指定避難所の開設が間に合わなくても避難勧告等を発令します。このときは、該当地域の皆さんは、直ちに命を守る行動を取ってください。命を守る行動とは、指定避難所への避難だけでなく、ご近所、ご親戚への避難、またご自宅2階の山から離れた部屋で過ごすなど、とにかく少しでも山から離れることが必要です。
（略）

■ 台風19号情報（防災行政無線放送8回目）平成26年10月13日 15:50放送
（略）豊岡市では、台風の接近に伴い雨がしだいに強まっています。現時点では、円山川など主要河川の水位も余り上昇しておらず、まだ避難準備情報を出す段階にありませんが、今後日暮れから深夜にかけて、一時間に最大40mm～60mmの非常に激しい雨が降り続くことが予測されており、土砂災害等の危険性が高まってきます。豊岡地域では、夜間の避難が不安な方のために、明るいうちに自主避難できるよう次の施設を自主避難所として開設しましたのでご利用ください。市が開設している自主避難所は、豊岡地区公民館、八条地区公民館、三江地区公民館、JAたじま農業センター、中筋小学校、神美地区公民館、五荘小学校、五荘地区公民館大浜分館、田鶴野小学校、奈佐地区公民館、豊岡北中学校です。自主避難のおりには、非常食・飲料水、常備薬などの非常持ち出し品を携行いただくようお願いします。
なお、今後、災害が発生する危険性が高まったときは、例え深夜であっても、防災行政無線から大音量で「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」の順に情報を流しますことをご承知ください。

＜事例5＞伝達文のモデル(兵庫県・和歌山県等)

ガイドライン該当箇所:「避難行動・情報伝達編」「3. 3 避難勧告等の伝達」

- 避難勧告等を発令する際には、対象者がとるべき避難行動を理解できるよう、どのような災害が、どの地域に発生するおそれがあるのか、どのような避難行動をとるべきかを具体的に伝える必要があることから、市町村は、予めマニュアル等に災害種別に応じた伝達文を定めておくべきである。

概要

- 複数の県において、独自に避難勧告等発令時における**伝達文のモデルや具体例を作成し、管内市町村に周知**を行っている。

【和歌山県：伝達文のモデル基準】

＜避難勧告の発令文＞

○時○分に△△地区に対して避難勧告を発令しました。今後、○○川がはん濫する危険がありますので、○○避難所などのできるだけ安全な避難先へ避難してください。

＜避難指示の発令文＞

○時○分に△△地区に対して避難指示を発令した。直ちに○○避難所等へ避難すること。また、逃げ遅れた場合には、自宅の2階や近くの建物の高層階にて身の安全を確保すること。(防災行政無線の場合：多少早口で切迫感を持って伝える。)

【兵庫県：伝達文の例】

(※避難準備情報の名称を避難準備・高齢者等避難開始に変更する前の事例)

＜避難情報発令予告の伝達文の例＞

こちらは、○○市です。ただ今、台風第○号が接近しており、○日○時頃から風雨が強まり、大雨となるおそれがあります。

○市では、○日○時以降に「避難準備情報」や「避難勧告」等を発令する可能性があります。発令は、防災行政無線、市のホームページ、テレビでお知らせします。今のうちに、あらかじめ配付しているハザードマップや市のホームページなどで、土砂災害のおそれのある区域、避難経路、避難場所を再度確認しておいてください。今後、最新の気象情報や市の避難情報に注意し、必要があれば、すみやかに避難を開始してください。

＜避難準備情報〔要援護者避難開始〕の伝達文の例＞

緊急放送、緊急放送、避難準備情報発令。こちらは、○○市です。ただ今、○時○分に○○地区に対して避難準備情報を出しました。○○地区に対して避難準備情報を出しました。お年寄りの方など避難に時間がかかる方は、○○公民館へ避難してください。その他の方は避難の準備を始めてください。

※災害時要援護者とその支援者に付け加える情報：「昨夜からの大雨により、(2時間)後には土砂災害が発生するおそれがあります。」、「避難に助けが必要な方は支援者と連絡を取り合い、必要な身の回りのものを持って避難してください」等

＜事例6＞マイナンバーカードとスマートテレビを活用した防災システム

ガイドライン該当箇所:「避難行動・情報伝達編」「4 避難勧告等の伝達手段と方法」

- 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、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。

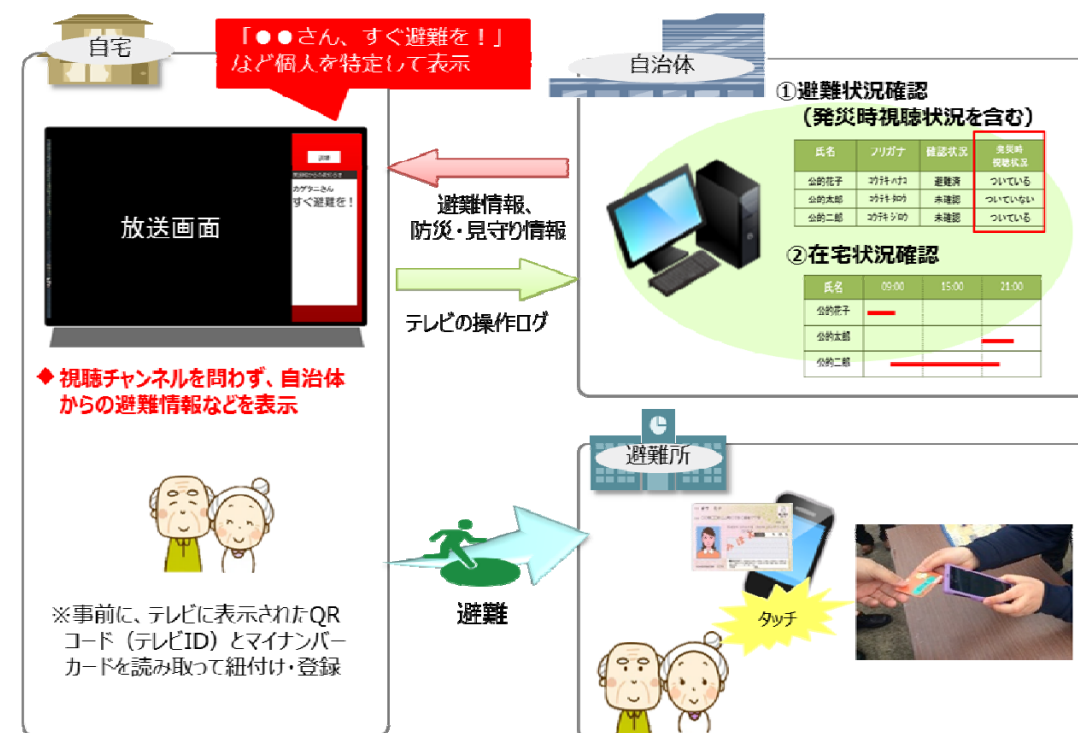
概要

- 居住者等に確実に避難情報を伝達するため、マイナンバーカードとスマートテレビを活用して災害発生時に**居住者一人ひとりに、視聴チャンネルを問わず市町村からの避難情報の伝達**と、避難所における住民の状況把握及び適切な支援を実施

【実証地域】

- 平成27年度
 - ・徳島県美波町
 - (災害時の情報配信、避難状況把握)
- 平成28年度
 - ・北海道西興部村、徳島県美波町
 - (災害時の情報配信、避難状況把握等及び平時の見守り)

マイナンバーカードとスマートテレビを活用した防災システムのイメージ



<事例7>土砂災害に対する要配慮者利用施設の警戒避難体制づくり支援について(山形県)

ガイドライン該当箇所:「避難行動・情報伝達編」「5. 1 要配慮者利用施設等における災害計画の実効性の確保」

- 要配慮者利用施設の災害計画策定にあたり、地方公共団体は、河川管理者等からの技術的支援も受けつつ、施設に対して積極的に助言することが考えられる。

概要

防災上の配慮を要する者の円滑かつ迅速な避難の確保のため、土砂災害警戒区域内に立地する要配慮者利用施設に対して、**県が防災・民生部局や市町村等と連携して警戒避難体制の整備を支援。**

① 施設の警戒避難体制づくりに専門的な助言

防災・民生部局や市町村等と連携し、施設の防災計画(警戒避難に資する情報収集、避難のタイミング、避難場所や避難経路等)に対してアドバイスをを行うなど、施設の警戒避難体制づくりを支援。



施設管理者・行政(砂防・防災・民生部局等)等が一堂に会し、防災体制を確認

② 施設のための土砂災害ハザードマップを作成

施設の避難計画に合致した土砂災害ハザードマップを施設管理者と共同で作成。



施設のための土砂災害ハザードマップ

③ 施設職員や施設利用者に対する学習会の開催

土砂災害防止の意識向上のため、施設職員や施設利用者を対象に、パネル・DVD・ハザードマップ等を使用した学習会を実施。



学習会

④ 避難訓練の実施を支援

土砂災害を想定した実践的な避難訓練を実施してもらうため、防災・民生部局や市町村等と連携し、訓練シナリオ作成に対する助言など、避難訓練の実施を支援。



高齢者施設での訓練



訓練後の反省会

＜事例8＞ 岩手県認知症高齢者グループホーム協会（必携パンフの作成）

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」

- 市町村は、避難行動の選択肢（指定緊急避難場所への立退き避難、近隣の安全な場所への立退き避難、屋内安全確保）等について、十分に周知すべきである。

ガイドライン該当箇所：「避難行動・情報伝達編」「5. 2 要配慮者の避難」

- 要配慮者の支援にあたっては、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。

概要

平成28年台風第10号災害による岩手県岩泉町のグループホームの被災も踏まえ、高齢者施設の避難の実効性を高めるための**必携パンフ**を作成。

8. 30を忘れない！
いのち
「生命を守る三か条」

1. 無駄と思わずなれ「避難準備情報」
※
「避難準備情報」を「避難開始情報」に読み替えて、勇気をもって避難せよ。
100%安全な立地条件はあり得ない。逃げる手間は大きいと思われがちだが、それが大切な命を守る事に繋がると
いう強い意識を持つよう。

2. 安全安心に一日過ごせる居場所の確保
指定避難所が、認知症のお年寄りたちに配慮されている場所とは限りません。
より安全安心に過ごせる福祉避難所等の居場所を確保しよう。

3. 一人の力よりお互いさまの心
一人でできることは限られています。お互いに声を掛け合い、地域の人と共に
避難しよう。グループホームだけでなく地域の要配慮者と一緒に避難する
体制を創ろう。

ホーム名： グループホーム いわて

避難場所名	総合福祉施設もりおか
連絡先	0123-45-6789
住所	
設備状況	トイレ洋式3つ（内1か所無蓋いす対応） 簡易ベッド10台 デイサービス併設

連絡先一覧

市役所	0123-00-0000
病院	0123-00-0000
消防署	0123-00-0000
民生委員	090-0000-0000
所長	090-0000-0000

防災マップ

物品リスト

☐ くすり
☐ おむ替え（おむつ込み）
☐ 食料・水
☐ 連絡先一覧
☐
☐
☐
☐
☐

避難訓練確認表

4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	
備品確認	×	発電機	水害	水害	火災	地震	津波	夜間訓練	火災	×	×	地震

（※避難準備情報の名称を避難準備・高齢者等避難開始に変更する前の事例）

【必携パンフの活用ポイント】

- 「避難開始の判断」「避難場所の選定」「人の助け合い」が生命を守る三か条となる。
- 地域との助け合いが重要なことから、各GHの「運営推進会議」で議論し、作成すること。
互いさまの関係が災害に強い地域を創ることを認識する。
- 必携パンフは、毎日目に触れる場所に提示し、常に意識する。
- 変化があったら直ぐに改定し、古い情報のままにしない。

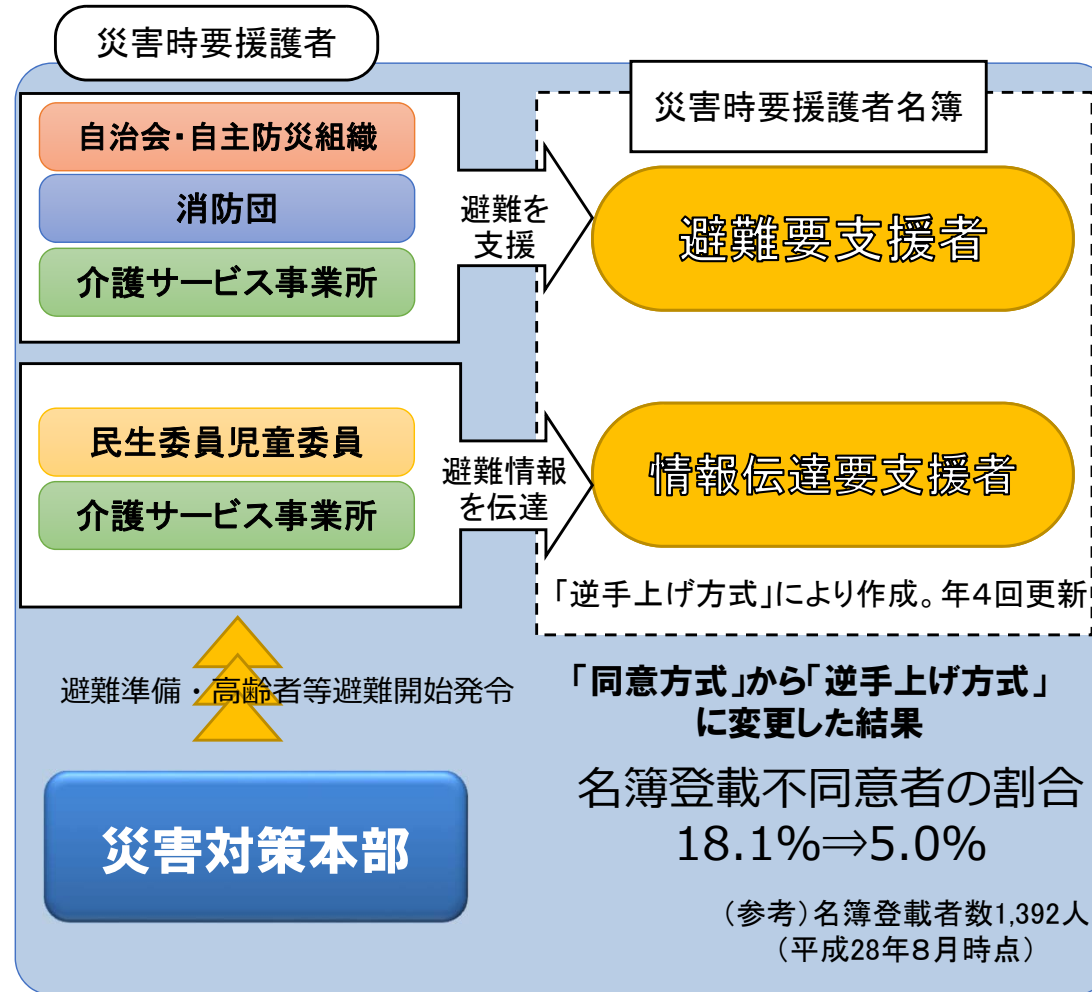
＜事例9＞災害時要援護者への情報伝達（新潟県三条市）

ガイドライン該当箇所：「避難行動・情報伝達編」「5. 2 要配慮者の避難」

- 要配慮者の支援にあたっては、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。

概要

- 災害時要援護者※を、避難時に介添え等の支援が必要である「避難要支援者」と、避難するための情報を伝達すれば自力で避難できる「情報伝達要支援者」の2つに分類し、自治会・自主防災組織、民生委員児童委員、介護サービス事業所、消防団等と協力し支援を実施。
※避難行動要支援者を災害時要援護者という呼称で定義づけている



避難準備情報が発令された段階で各支援者が災害時要援護者名簿にあらかじめ定められた要援護者を支援

＜事例10＞防災対策基本条例における災害検証（北海道）

ガイドライン該当箇所:「発令基準・防災体制編」

「8.1 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制」

- ・ 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。

概要

東日本大震災の発生により、防災を取り巻く社会情勢等が大きく変化していることなどを踏まえ、平成25年度に「北海道防災対策基本条例」を改正した。特に、大規模災害などに対して、**長期的・総合的な視点による災害対策を検証する新たな仕組みを創り、その結果を的確に防災・減災対策に反映することで、PDCAサイクルを確立。**

北海道防災対策基本条例

第30条 **道は、道内で大規模な災害が発生した場合その他それ以外の災害に関し必要があると認める場合には、市町村及び防災関係機関の協力を得て、当該災害に係る防災対策等についての検証を行うものとする。**

2 **道は、前項の検証の結果を公表するとともに、防災対策に反映させるものとする。【平成26年条例改正により追加】**

災害検証の進め方

北海道

1. 検証の必要性の検討

2. 知事から防災会議に諮問

防災会議

1. 災害検証委員会の設置

2. 災害検証の実施

3. 議決、知事への答申

北海道

検証結果（答申）を公表するとともに、本道の防災力の向上に反映。

「平成28年8月から9月にかけての大雨等災害」に関する検証委員会

北海道では、平成28年8月中旬から9月にかけて観測史上例のない4つの台風が次々と上陸・接近し、全道各地で記録的な豪雨となり、近年、他に類を見ない大災害となったことから、**北海道防災対策基本条例に基づき、災害検証を行う。**

今回の大雨等災害の特徴等を踏まえ、情報収集・共有、初動対応の体制、避難勧告等・避難所運営、被災自治体支援、物資輸送、救助救出、訓練・研修、防災教育を重点的に検証。

これまで3回（10/26、11/24、12/26）開催し、一次報告（12/28）をまとめ、今後、**年度内に最終報告書を取りまとめ予定。**

＜事例11＞ 県・市町防災力強化連携事業（兵庫県）

ガイドライン該当箇所:同左

概要

- ・ 地域の防災力の充実強化を図るため、**市町における防災体制の自己点検を実施し、点検結果に基づく意見交換や先進事例などの情報提供等を行い、県と市町の連携を深め県全体として防災・減災対策の向上を図る。**

防災力の自己点検

平成26年度に学識者や市町防災担当職員で構成する検討会（座長：木村兵庫県立大准教授）を設置して作成した全200問の「市町防災力自己点検チェックリスト」により、各市町において、自己点検を実施。

【チェック項目例】

- ・ 職員に参集の連絡をするための手段（電話・メールシステム等）を複数確保していますか。
- ・ 防災行政無線や登録制メール、緊急速報メールなど住民伝達手段としての機器の操作について、マニュアル化し、担当職員以外にも複数の職員が操作できるようにしていますか。
- ・ 遅滞なく罹災証明書を交付するための手続きについて定めていますか。

県・市町防災力強化連携チームの派遣

県から対象市町に対し、効率的かつ効果的な助言に資するヒアリングを行うため、課題等（県に支援（助言）を求めたいこと、先進的な取組事例等）を事前に聴取する。

県から防災力の自己点検結果の未達成事項や、防災体制・対策の充実・強化に資する具体的な助言等の支援を行い、市町と県が連携して県全体の防災・減災対策の向上を図る。

取組実績

- ・ H26～28で計40市町に派遣。
- ・ 防災部局、県民局、県民センター職員等から各市町につき6～8名程度派遣。
- ・ 取組が進んでいる項目として、「防災情報システムの確保」や「災害対策本部室、事務局スペースの確保」が挙げられた。
- ・ 取組が進んでいない項目として、「災害時のトイレ対策に係る対応」等が挙げられた。
- ・ 独自の・先進的な取組事例として、避難所の鍵を収納する防災ボックスの設置、現地連絡員の指定、津波等一時避難場所の指定等が挙げられた。

＜事例12＞その他河川における判断基準 （滋賀県甲賀市・岐阜県多治見市）

ガイドライン該当箇所:「発令基準・防災体制編」「3. 3 判断基準設定の考え方」

- いざというときに自らが判断することができるかを確認しつつ、具体的な基準を設定する。

概要

- その他河川における避難勧告等の判断基準について、「堤防高に対する水位を基準としている」、「洪水予報河川や水位周知河川の支川の場合は、本川の状況を基準としている」、「ガードの冠水状況を基準としている」など工夫して設定。

①【甲賀市避難勧告等発令の判断基準（一部抜粋）】

＜その他河川:避難勧告の基準＞

はん濫注意水位等の基準がある河川か否かで場合を分けて、基準を設定。
基準がない場合は、堤防天端高に対する水位で避難勧告を発令。

水位	水位情報周知されないが はん濫注意・はん濫危険水位の 基準がある一級河川の基準	・大雨警報等が出され、降雨が続き、河川の 水位が「避難判断水位」をはるかに超え、 越水すると判断される場合
	基準のない一級河川・準用河 川・普通河川の基準	・大雨警報等が出され、降雨が続き、河川の 水位が堤防天端高から30cm未満となった とき ・近隣で浸水が拡大している場合
経験則	- 破堤につながるような漏水等が発見された場合 - 堤防が決壊した場合又は破堤につながるような大量の漏水や亀裂が発見された場合 - 樋門、水門等の施設の機能支障が発見された場合	

②【多治見市避難勧告等発令の判断基準（一部抜粋）】

＜その他河川における基準＞

(※避難準備情報の名称を避難準備・高齢者等避難開始に変更する前の事例)

洪水予報河川や水位周知河川の支川の場合は、本川(土岐川)の状況を基準としているほか、ガードの冠水状況を基準として避難勧告等を発令。

	基準
避難準備情報	土岐川水位が脇之島排水機場で4.3m(平和町:避難勧告)に達した場合
避難勧告	【域外避難】 土岐川水位が脇之島排水機場で5.2m(平和町:避難指示)に達した場合
	【域内安全確保】 池田ガードの水位計(L1)の水位が4.0m(池田町1～4:避難勧告)に達した場合
避難指示	《外水氾濫基準を適用》

大原川の陸間の設置、池田ガードの冠水により地区外への避難行動ができなくなる場合がある。このため、早期の域外避難を呼びかけることが重要であるが、池田ガードが冠水し始めたら、域内での安全確保を呼びかけるものとする。

＜事例13＞ 避難勧告等の具体的な発令基準策定に係る市 町村支援会議(和歌山県)

ガイドライン該当箇所:「発令基準・防災体制編」

「1. 5 判断基準の設定にあたっての関係機関の協力・助言」

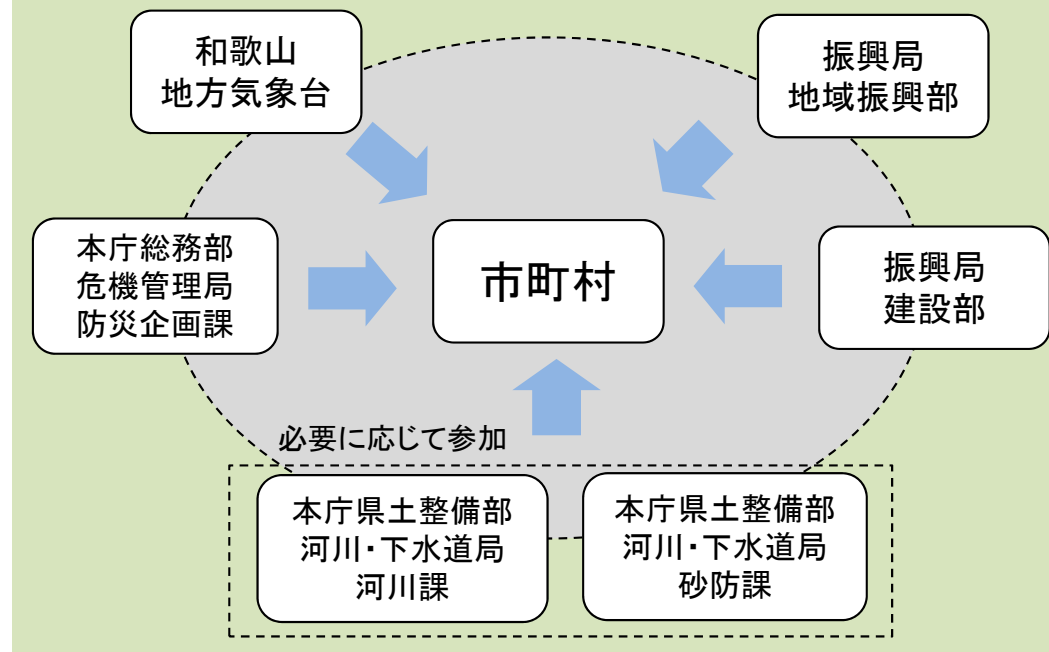
- 避難勧告等の判断基準を設定する際は、国・都道府県等の協力・助言を積極的に求める必要がある。

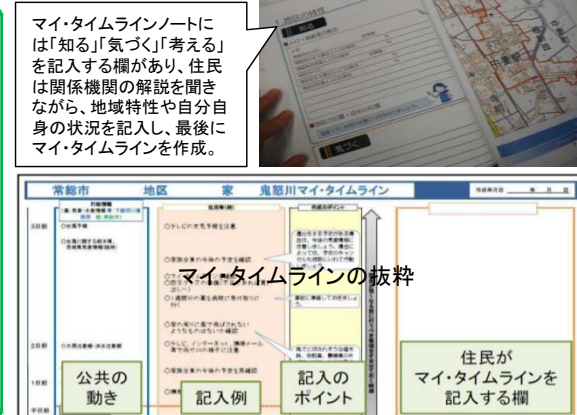
概要

- 市町村が避難勧告等の判断・伝達マニュアルを策定するにあたり、関係機関や県の関係部局による技術的な助言等を行う会議で支援。

避難勧告等の判断基準の設定などについて、県が独自に示した基準に基づき、市町村に対し助言等を実施し、必要に応じ市町村支援会議を開催。

市町村支援会議





<事例15>タイムラインの策定

ガイドライン該当箇所:「発令基準・防災体制編」「1. 5 判断基準の設定にあたっての関係機関の協力・助言」「7. 避難勧告等の発令時における助言」「8. 1 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制」

- いざという時に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、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しなければならない。

概要

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」等を踏まえ、全国の河川のうち、直轄管理区間を対象に「避難勧告等の発令に着目したタイムライン」を策定し、タイムラインの普及及び検証を実施。

避難勧告等の発令に着目したタイムラインの策定

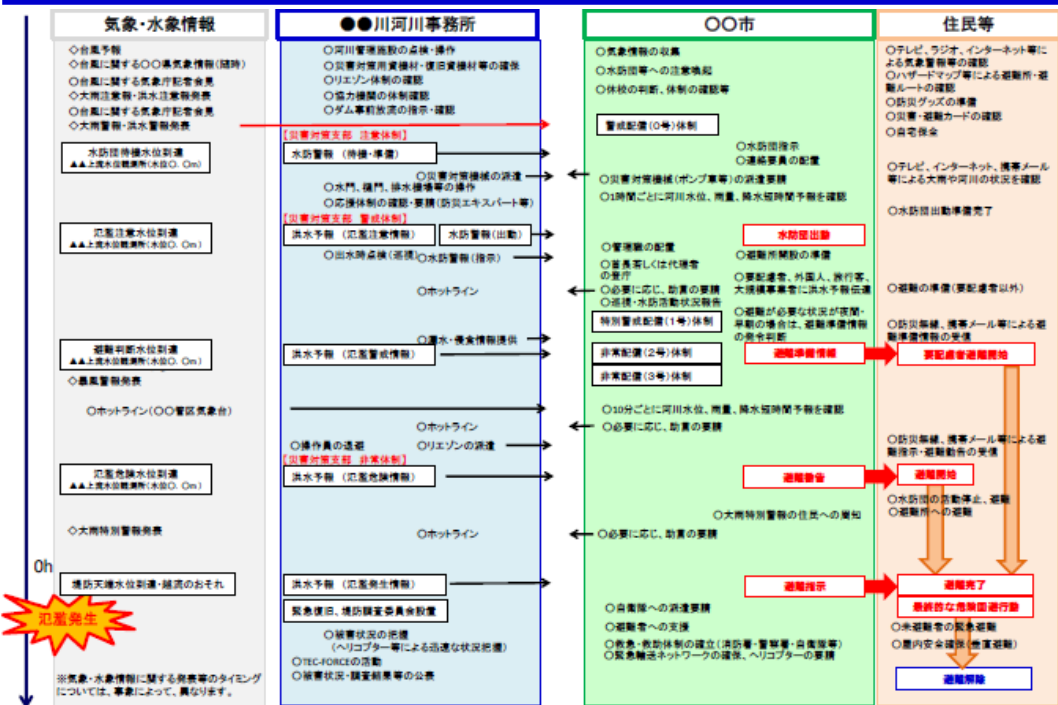
① タイムラインの策定

- 市町村長が避難勧告等を適切なタイミングで発令できるよう、全国の直轄管理河川を対象に「避難勧告等の発令に着目したタイムライン」を策定。

② タイムラインの検証・改善(発生時、発生後)

- 台風接近等の事態に至った場合には、それに基づいて対応を実践し、事後においてはタイムラインの有効性の検証を行い、実践的に改善

河川名:●●川 観測所名:▲▲上流 台風の接近・上陸に伴う洪水を対象とした、直轄河川管理区間沿川の市町村の避難勧告等の発令に着目したタイムライン(防災行動計画)(案)



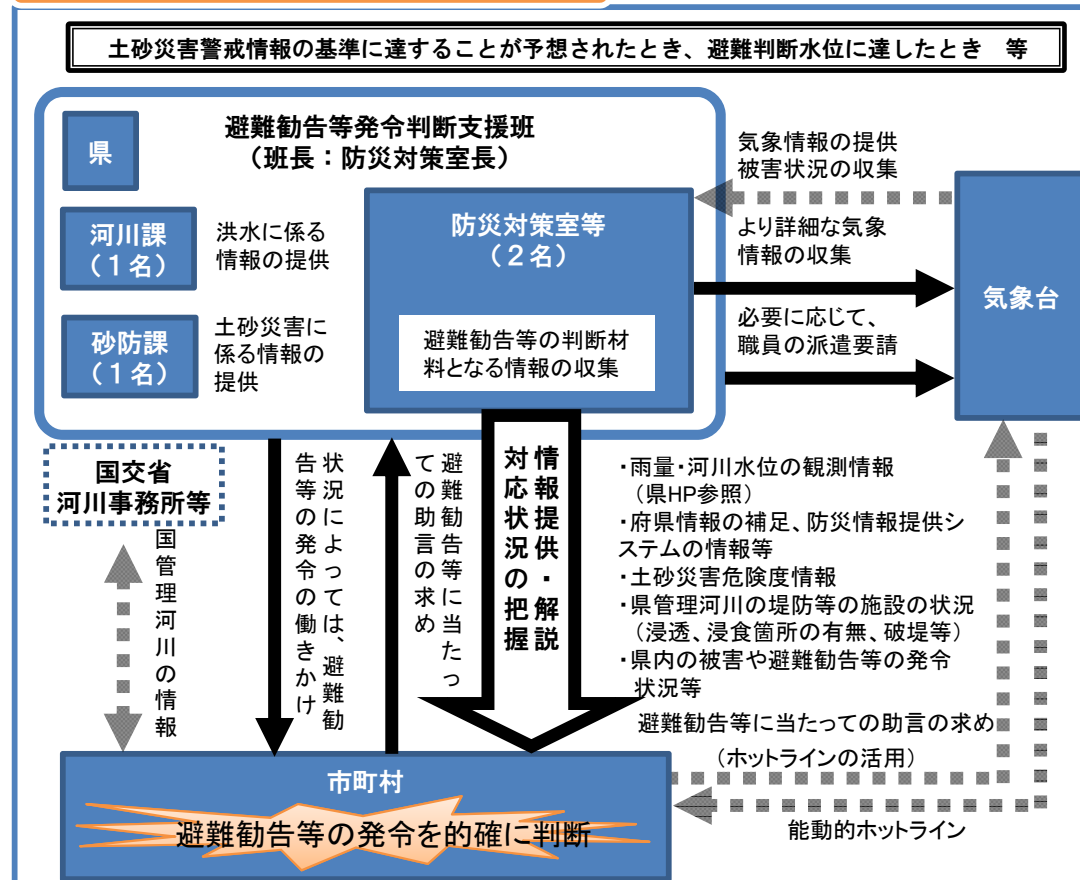
<事例16> 避難勧告等発令判断支援班(大分県)

ガイドライン該当箇所:同左

概要

- 市町村の災害対応の多寡にかかわらず、防災気象情報を十分に活用し、避難勧告等のタイミングを逸することなく発令できるよう、市町村に対して避難勧告等の判断材料となるきめ細かな防災気象情報等の提供及び解説など総合的に支援できる体制を整える。

避難勧告等発令判断支援班の仕組み



実績

【支援班設置回数】

昨年度:2回 今年度:9回

情報提供(メッシュ、水位、気象警報等)や避難勧告等発令の検討状況の確認、助言を実施。

市町村の避難勧告等の発令等に係る支援要綱

平成28年3月30日 防対第1620号伺定
(避難勧告等発令判断支援班の設置)

第2条 防災対策室長は、次の各号に掲げる基準に該当したときは、市町村の避難勧告等の発令及び解除に係る判断を支援するため、避難勧告等発令判断支援班(以下「支援班」という。)を設置する。

<事例17> 知事から市町長へのホットライン（栃木県）

ガイドライン該当箇所：「発令基準・防災体制編」

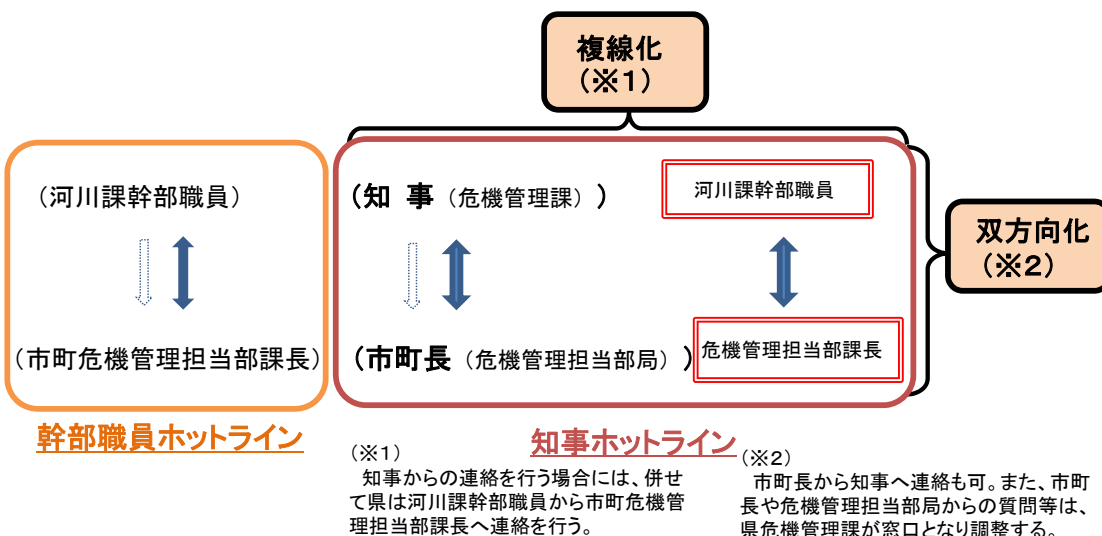
「7. 避難勧告等の発令時における助言」

「8. 1 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制」

- いざという時に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、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しなければならない。

概要

- 平成25年度の京都府、滋賀県、福井県に特別警報が発表された豪雨による甚大な被害の発生及び東京都大島町での大規模土砂災害の発生により、全国知事会における危機管理体制の議論が起きたことで、栃木県知事が**ホットラインの導入**を決定。
- 本県の災害時における早期避難など住民避難の実効性をより一層高めるため、**知事が関係市町長に直接連絡し、住民避難などについて助言する仕組み**（知事ホットライン）を平成26年5月に新設した。平成27年9月の関東・東北豪雨で初めて実践。



幹部職員ホットライン

知事ホットライン

凡例

…追加部分

…従来の仕組み

…改善後の仕組み

栃木県では、河川のはん濫発生及びはん濫のおそれが特に高まった場合、知事から関係市町長へ直接連絡を行う「知事ホットライン」を運用。

また、河川のはん濫のおそれがある場合に県河川課幹部職員から市町危機管理担当部課長に情報を伝える「幹部職員ホットライン」を運用。

平成27年9月の関東・東北豪雨の運用を踏まえ、一部改正を行い、上図のような仕組みでホットラインを運用することとした。

※水害のほか土砂災害等についても運用している。

<事例18> 直轄河川事務所長からのホットライン

ガイドライン該当箇所：同左

概要

- 大規模出水時の人的被害を最小限にとどめるためには、市町村長が発令する避難勧告等が、的確に行われることが重要。
- 平成17年度より、直轄河川事務所長が直接、市町村長へ河川の状況を伝える「**ホットライン**」の取り組みを、**直轄管理河川において本格的に運用を開始**。
- 出水時の限られた時間の中で、電話によりの確かつ確実に河川の状況を伝えるため、出水時だけでなく、平常時より**ホットラインで伝える情報の種類及び危険箇所、河川特性などの情報共有を図っている**。

直轄河川事務所長が提供する情報

平常時の提供情報	ホットラインによる提供情報
- 各市町村長及び防災担当者へ事前に情報を提供 - 河川や地域、自治体が必要とする項目に応じて適宜、提供情報を選択し提供	- 現在の状況および今後の見込みについて洪水予報及び事前提供情報と組合せて提供 - 提示する項目は、下記項目を参考に状況に応じて情報を選択し、危険度を適切かつ簡潔に伝達 - 必要とされる情報は、事前に市町村と確認 - 出水対応時の限られた時間の中での確に情報を伝える必要があるため、伝達時の状況に応じて適時必要な情報を取捨選択
① 設定水位と水位危険度レベルと対応について ② 危険箇所に対応する基準観測所と水位換算の考え方 ③ 想定危険箇所と想定被害 ④ 過去の出水の特徴 ⑤ 個別対応箇所と水位観測所の関係について ⑥ 出水時における情報の種類と連絡のタイミング、手段 ⑦ 危険箇所想定氾濫図	① 現在の水位状況 ② 今後の水位上昇と降雨状況 ③ 想定危険箇所と想定被害 ④ 類似した過去の出水 ⑤ 上下流の状況

ホットラインの事例

◇平成24年5月 低気圧による出水時における河川事務所長と地元町長のホットライン

時間	ホットラインの内容
18:40	所長： ◇◇川上流において、今後4時間は水位上昇が続く。20時に氾濫危険水位に達する見込みなので十分警戒が必要。 町長： 町で避難勧告を出す予定。
19:45	所長： □□水位観測所において、19時に避難判断水位を超過。今後、20時に氾濫危険水位を超過し、23時まで水位上昇が続く見込み、ピーク時は、計画高水位に迫る予測。しばらく嚴重な警戒が必要。 町長： 19時に◎◎地区に避難勧告を発令した。20時には、避難指示に切り替えたい。
20:58	所長： 20時50分に□□水位観測所で氾濫危険水位を超過。引き続き、嚴重な警戒が必要。 町長： 20時に◎◎地区に避難指示を発令した。

＜事例19＞ 専門家を活用した防災体制の強化（気象予報士等の活用）

ガイドライン該当箇所：「発令基準・防災体制編」

「1. 5 判断基準の設定にあたっての関係機関の協力・助言」

「7. 避難勧告等の発令時における助言」

「8. 1 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制」

- ・ 防災体制を強化するため、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べきである。

概要

- ・ 地方公共団体が気象予報士等を活用し、**気象予報士等が防災気象情報の効果的な利用についてアドバイスを行う**ことにより、地方公共団体の防災対応力の向上に資する

気象予報士等を活用した地方公共団体

龍ヶ崎市（茨城県）、三条市（新潟県）、伊豆市（静岡県）、
廿日市市（広島県）、諫早市（長崎県）、出水市（鹿児島県）

※気象予報士等を活用した地方公共団体における気象情報活用支援モデル事業（平成28年度、気象庁）

気象予報士等の業務内容

- 大雨の際の防災対応時の業務内容：
気象状況及びその状況に応じて発表される気象庁の各種防災気象情報を、地域特性を踏まえ防災担当職員に適切に解説する。
 - ✓ 気象状況そのものや、その見通しの解説
 - ✓ 災害発生の危険度の高まりに応じて段階的に発表する防災気象情報（予告的気象情報、注意報、警報、土砂災害警戒情報、記録的短時間大雨情報等）の解説
 - ✓ 土砂災害警戒判定メッシュ情報等の活用による、土砂災害で生命に危険が及ぶタイミング及びエリアの解説
- 平時の業務内容：
 - ✓ 防災気象情報に関する勉強会等の実施
 - ✓ 防災マニュアル等の作成、改善支援
 - ✓ 防災訓練等への協力

気象予報士等を活用した地方公共団体からのコメント

- 気象の専門家による気象情報の解説は信頼でき、市長等幹部に対する解説も適切で説得力があり、的確な防災体制の判断に役立った。
- また、防災気象情報を適時的確に解説する専門家がいることにより、防災対応輻輳時にも、市の防災担当者は防災体制の構築や避難勧告等の発令についての的確な判断に注力することができた。
- さらに、防災気象情報の日々の解説や利活用方法に関する講習会等の実施により、職員の防災気象情報に関する理解が深まるとともに情報の利活用が進み、市の防災対応能力が高まった。

近年の災害における被災自治体の課題とその対応箇所

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
平時からの情報提供	
- 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、火山災害や津波災害に偏ったものとなっていた。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、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(H25災)。 - 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ハザードマップの認知度が低く、平時においても避難時においても参照されていないことが多かった(H27災)。 - 被災した要配慮者利用施設の管理者は、5年前の浸水の経験に依存して、河川水位の上昇にはまだ時間があると思ったり、浸水深が深くはならないと思った(H28災)。	【該当箇所:“避難行動・情報伝達編”「3. 1」】 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、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すべきである
災害発生のおそれが生じた場合における情報の伝達	
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、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(H28災)。	【該当箇所:“避難行動・情報伝達編”「3. 2」】 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、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することが望ましい。
避難勧告等の伝達	
- 居住者等に対しての呼びかけは、注意喚起にとどまり、避難勧告・指示等は出されなかった(H25災)。 - 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、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。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住民のとるべき避難行動を適切に伝達できていないことが多かった(H26災)。 - 避難勧告等の発令文において「〇〇地区の周辺」といったように具体的な範囲が特定されていない場合があった(H27災)。 - 避難準備情報の発令時に、市町村は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(H28災)。	【該当箇所:“避難行動・情報伝達編”「3. 3」】 - 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べきである。 - 避難準備・高齢者等避難開始の伝達にあたっては、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すべきである。

近年の災害における被災自治体の課題とその対応箇所

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
- 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、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(H26災)。 - 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。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(H27災)。 - 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、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(H27災)。 - 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、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(H28災)。	【該当箇所: “避難行動・情報伝達編” 「4.」】 - 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、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。 - 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。 - 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、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。

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
要配慮者利用施設等における災害計画の実効性の確保	
避難確保計画やBCP等が事前に策定されていなかった。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)。 - 要配慮者利用施設の災害計画には、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。地方公共団体が実施している指導監査においては、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(H28災)。	【該当箇所: “避難行動・情報伝達編” 「5. 1」】 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、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。
要配慮者の避難	
- 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(H28災)。 - 在宅の避難行動要支援者の支援にあたって、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。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、町全体で支援体制をどのようにするのか、決めきれなかった(H28災)。	【該当箇所: “避難行動・情報伝達編” 「5. 2」】 - 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、避難行動要支援者名簿を活用することが望ましい。 - 支援にあたっては、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。 - 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。

近年の災害における被災自治体の課題とその対応箇所

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
全庁をあげた防災体制の構築と優先業務の絞り込み	
• 配備体制の判断について、明確な手順や組織的な判断体制がなく、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)。 • 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(H27災)。 • 防災担当部局の職員が地域住民からの電話対応に追われる状況となり、手が回らなくなった(H28災)。 • 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)。 • 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(H28災)。 • 指定緊急避難所の開設にあたっては、運営費用が必要となるが、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)。 • 「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、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(H27災)。	【該当箇所: “発令基準・防災体制編”「8. 1」】 • 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ます。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、災害発生の際の把握、避難勧告等の発令・伝達など、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。 • 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べきである。 • 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、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。
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	
• 避難勧告等の発令の判断に際して、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(H26災)。 • 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、河川特性を踏まえたものとなっていなかった(H28災)。 • 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、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(H27災)。	【該当箇所: “発令基準・防災体制編”「1. 5」「7. 」「8. 1」】 • 避難勧告等の判断基準を設定する際は、国・都道府県等の協力・助言を積極的に求める必要がある。 • いざという時に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、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しなければならない。 • ホットラインによる連絡があった際には、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。
訓練及び研修を通じた改善	
• 都道府県が実施する講習会に参加していなかった(H25災)。 • 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(H26災)。 • 水害を想定した訓練をしていなかった(H27災)。	【該当箇所: “発令基準・防災体制編”「8. 1」】 • 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訓練を定期的に実施すべきである。 • 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研修に参加するよう努めるべきである。 • 上記全般について、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。