

市町村における避難勧告等に係る発令権限、発令基準及び伝達方法状況調査結果

平成16年の一連の風水害では、避難勧告等の発令や伝達について様々な課題が明らかとなったことから、平成17年3月に「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」が取りまとめられ、同年7月には防災基本計画においても同趣旨の修正がなされたところです。

本ガイドラインは、市町村が、避難勧告等の具体的な発令基準や伝達方法などについて、マニュアルを作成するに当たって手引きとなる指針を取りまとめたものであり、消防庁としても、「地域防災計画の見直しの推進について」（平成17年8月16日付け消防災第188号）により、マニュアル整備に関する地域防災計画の見直しについて要請したところであり、最近においても「風水害対策の強化について」（平成20年6月2日付け消防災第145号）においてマニュアル整備の推進について要請しているところです。

これらを踏まえ、消防庁では、全国の市町村において、避難勧告等に係る発令権限、発令基準及び伝達方法がどのように策定されているか、その状況を調査しました。

今般、その調査結果を取りまとめましたので公表します。

<添付資料>

- ・[「市町村における避難勧告等に係る発令権限状況調査結果」（本文その1）](#)
- ・[「市町村における避難勧告等に係る発令基準状況調査結果」（本文その2）](#)
- ・[「市町村における避難勧告等に係る伝達方法状況調査結果」（本文その3）](#)
- ・[「具体的な発令基準を策定している市町村数（都道府県別）」（別紙）](#)
- ・[「調査の構成図」（参考）](#)



（問い合わせ先）

総務省消防庁 国民保護・防災部 防災課
藤田、嶋田、甫出

電 話 03-5253-7525

F A X 03-5253-7535

E-mail k.hode@soumu.go.jp

<調査結果のポイント>

○避難勧告等の具体的な発令基準の策定率（代表例）

◆水害（避難勧告・指示）	42.6%
◆土砂災害（避難勧告・指示）	38.9%

○避難勧告等の伝達内容（伝達文）の策定率（代表例）

◆水害	40.9%
◆土砂災害	36.8%

○避難勧告等の伝達手段の策定率（上位3位まで）

1 広報車・消防車両による伝達	97.1%
2 防災行政無線（同報系）	77.2%
3 消防団員による伝達	71.2% ※複数回答による集計

1 はじめに

(1) 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」について

平成16年の一連の水害、土砂災害、高潮災害等では、避難勧告等を適切なタイミングで発令できていないこと、住民への迅速・確実な伝達が難しいことなどが課題として挙げられました。

このことから、内閣府に有識者等による「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」が設置され、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）が取りまとめられました。

ガイドラインは、避難勧告等を適切なタイミングで迅速・確実に住民に伝えるため、市町村ごとに、避難勧告等の具体的な発令基準や伝達方法などについて定めた「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を整備すべきであるとしており、市町村が当該マニュアルを作成するための手引き（指針）となっています。

(2) 本調査について

本調査は、全国の市町村（平成20年10月1日現在の1,810市町村（東京23区を含む。）を対象に、避難勧告等の具体的な発令基準や伝達方法などについて、その策定状況を調査するとともに、避難勧告等を発令する際の権限の状況についても調査しています。

なお、水害はすべての市町村が対象となりますが、高潮災害と土砂災害については、海岸線がない、土砂災害危険箇所がないといった理由により、調査の対象外となる市町村があることに留意してください。

また、本調査の構成については、「調査の構成図」（参考）において、本文の問番号を系統図にしていますので、参考にご覧ください。

2 発令基準の策定について

ガイドラインでは、市町村が、対象とする自然災害ごとに、どのような状態になれば住民が避難行動を開始する必要があるかをあらかじめ確認し、関係機関から提供される情報、自ら収集する情報等をもとに、避難勧告等の具体的な発令基準を策定することとされています。

ここでは、避難勧告等の具体的な発令基準の策定状況と今後の見通し等について、取りまとめた数字をご紹介します。

(1) 具体的な発令基準の策定状況

表1 避難勧告等の定義

避難準備(要援護者避難)情報	一般住民に対して避難準備を呼び掛けるとともに、災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要する者に対して、その避難行動支援対策と対応しつつ、早めのタイミングで避難行動を開始することを求めるもの。
避難勧告	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する等、特に必要があると認めるときに、市町村長が居住者等に対し、避難のための立退きを勧告すること。居住者等が勧告を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧め、又は促す行為。
避難指示	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する等、特に必要があると認めるときに、市町村長が居住者等に対し、避難のための立退きを指示すること。被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、勧告よりも拘束力が強い。

避難勧告等の定義は、表1のとおりとなっています。

災害種別ごとに、これら避難準備情報、避難勧告・避難指示別に、具体的な発令基準を策定している市町村数をまとめたのが表2ですが、地域防災計画に定めている市町村(①)と、その他のマニュアルに定めている市町村(②)とがあります。

両者を合わせた全体の策定率(③)についてみると、最も策定率が高い水害に係る避難勧告・指示の発令基準は4割を少し超える程度、土砂災害にあつては4割以下、高潮災害にあつては3割を下回る状況となっており、全般的に策定が十分に進んでいるとは言えません(都道府県別の数字は、別紙を参照してください)。

また、いずれの災害においても、避難準備情報に係る発令基準は、避難勧告・指示に係る発令基準に比べて、策定率が低い傾向にあります。

表2 具体的な発令基準を策定している市町村数

	対象市町村	地域防災計画に具体的な発令基準あり ①		マニュアルに具体的な発令基準あり ②		合計 ③=①+②		
			%		%		%	
水害	勧告・指示	1,810	598	33.0	173	9.6	771	42.6
	避難準備		477	26.4	179	9.9	656	36.3
高潮災害	勧告・指示	629	133	21.1	38	6.0	171	27.1
	避難準備		100	15.9	38	6.0	138	21.9
土砂災害	勧告・指示	1,637	489	29.9	147	9.0	636	38.9
	避難準備		386	23.6	160	9.8	546	33.4

※地域防災計画にあつては都道府県に協議中のもの、マニュアルにあつては平成20年度内を目処に策定中のものを含む。

(2) 今後の見通し等

表3 今後の見通し(具体的な発令基準を策定していない理由)

	対 象 市町村 ①	(未策定理由)																
		策定済 市町村 ②		未策定 市町村 ③ =①-②		H20年度 ④			H21年度 ⑤		H22年度～ ⑥		今後策定予定 ⑦ =④+⑤+⑥		策定方法が わからない ⑧		その他 ⑨	
			%		%		%		%		%		%		%		%	
水害	勧告・指示	1,810	771	42.6	1,039	57.4	49	2.7	210	11.6	224	12.4	483	26.7	312	17.2	244	13.5
	避難準備		656	36.3	1,154	63.7	49	2.7	233	12.9	257	14.2	539	29.8	359	19.8	256	14.1
高潮 災害	勧告・指示	629	171	27.1	458	72.9	17	2.7	77	12.2	78	12.4	172	27.3	168	26.7	118	18.8
	避難準備		138	21.9	491	78.1	17	2.7	83	13.2	88	14.0	188	29.9	173	27.5	130	20.7
土砂 災害	勧告・指示	1,637	636	38.9	1,001	61.1	38	2.3	192	11.7	227	13.9	457	27.9	328	20.0	216	13.2
	避難準備		546	33.4	1,091	66.6	42	2.6	212	13.0	238	14.5	492	30.1	360	22.0	239	14.6

今後の見通し等については、表3のとおりです。

それぞれの災害について、約3割程度の市町村が今後策定予定であるとしています(⑦)。

策定済市町村(②)と今後策定予定とする市町村(⑦)を合わせると、水害及び土砂災害に係る発令基準はいずれも6割を超え、特に、水害に係る避難勧告・指示の発令基準にあつては約7割となります。

他方、策定方法がわからないとの理由により未策定の市町村(⑧)が、それぞれ約2割程度あります。

3 伝達方法について

ガイドラインでは、避難勧告等を住民に周知し、迅速・的確な避難行動に結びつけられるように、市町村は避難勧告等の伝達内容、伝達手段を具体的に策定しておくこととされています。

伝達内容については、発令日時、対象地域及び対象者、避難すべき理由、危険の度合い、避難の時期、避難場所、避難の経路等から、住民が短時間に認識できる情報量を考慮して定め、伝達例文やひな形を策定しておくこととされており、伝達手段については、防災行政無線(同報系)、市町村広報車や消防車両、消防団、自主防災組織、ホームページ、テレビ、ラジオ等、複数の手段を組み合わせ、具体的に定めておくこととされています。

ここでは、伝達内容(伝達文)と伝達手段の策定状況について、取りまとめた数字をご紹介します。

(1) 伝達内容(伝達文)の策定状況

表4 伝達内容(伝達文)の策定状況

	対 象 市町村	策定済		未策定	
			%		%
水 害	1,810	741	40.9	1,069	59.1
高潮災害	629	188	29.9	441	70.1
土砂災害	1,637	603	36.8	1,034	63.2

伝達内容(伝達文)の策定状況については、表4のとおりです。

最も策定率の高い水害が4割を少し超える程度、土砂災害が4割弱、高潮災害が3割となっており、全般的に策定が十分に進んでいるとは言えない状況です。

(2) 伝達手段の策定状況

表5 伝達手段の策定状況

順位	伝達手段	策定市町村	策定率
1	広報車・消防車両による伝達	1,757	97.1
2	防災行政無線(同報系)	1,398	77.2
3	消防団員による伝達	1,288	71.2
4	自主防災組織(地区・自治会)による伝達	1,081	59.7
5	地元のマスコミ(TV、ラジオ等)による放送	873	48.2
6	市町村のホームページへの掲載	634	35.0
7	コミュニティFMによる放送	225	12.4
—	その他	416	23.0

※複数回答可として集計。

伝達手段の策定状況については、表5のとおりとなっています(複数回答可として集計しています)。

広報車・消防車両による伝達は、ほとんどの市町村において定められており、防災行政無線(同報系)や消防団員による伝達も7割を超える市町村において定められています。

各省庁と連携し、自治体に積極的な取組を働きかけ



都道府県防災主管課長会議（8月24日）。消防庁国民保護・防災部武居部長より挨拶。



都道府県防災主管課長会議を受けて、各都道府県で市町村への説明会等を開催。（写真は9月28日に開催された、東京都での区市町村防災主管課長会議の様様）

災害時要援護者対策の計画等の策定を促進するため、全国13か所で国・県・市町村の意見交換会を開催。本年7月の中国・九州北部豪雨を受け、土砂災害対策や、避難勧告等の発令基準策定についても呼び掛けを行っている。

（写真は7月28日に群馬県で開催された意見交換会の模様）



都道府県防災主管課長会議次第

議 事 次 第

日 時：平成 21 年 8 月 24 日（月）13:00 ～ 15:00

場 所：都道府県会館 402 会議室

1 開 会

2 挨 拶

総務省消防庁国民保護・防災部長 武 居 丈 二

3 各府省庁からの説明事項

(1) 最近の風水害の状況について

総務省消防庁国民保護・防災部防災課長 飯 島 義 雄

(2) 平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨及び台風第 9 号に伴う大雨を受けての対策について

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当） 山 崎 一 樹

(3) 本年の豪雨の特徴と気象庁の取り組み

国土交通省気象庁予報部予報課長 高 瀬 邦 夫

(4) これまでの災害に対する国土交通省の取り組み

国土交通省河川局防災課災害対策室長 古 賀 俊 行

(5) 最近の土砂災害について

国土交通省河川局砂防部砂防計画課火山・土石流対策官 佐 藤 一 幸

(6) 災害等に関する即報について

総務省消防庁国民保護・防災部防災課応急対策室長 西 浦 敬

(7) 災害に強い防災行政無線の整備促進及び運用体制について

総務省消防庁国民保護・防災部防災課防災情報室長 長 尾 一 郎

4 意見交換

5 閉 会

局地的大雨を受けての各都道府県における市町村説明会開催状況

都道府県名		日程
1	北海道	11月以降各市町村を直接訪問
2	青森県	9月8日
3	岩手県	7月31日
4	宮城県	9月11日
5	秋田県	8月11日
6	山形県	9月8日
7	福島県	9月7日
8	茨城県	9月10日
9	栃木県	9月15日
10	群馬県	9月18日
11	埼玉県	9月9日
12	千葉県	9月11日
13	東京都	9月28日
14	神奈川県	8月18日
15	新潟県	9月4日
16	富山県	9月8日
17	石川県	9月8日
18	福井県	8月27日
19	山梨県	9月14日
20	長野県	10月中旬までに各地域ごとに説明
21	岐阜県	8月4日
22	静岡県	県で検討会立ち上げ→結論出してから市町村に説明
23	愛知県	9月8日
24	三重県	9月2日

都道府県名		日程
25	滋賀県	9月11日
26	京都府	9月以降各市町村を直接訪問
27	大阪府	8月26日 9/16・17市長会・町村長会でも説明
28	兵庫県	8月31日
29	奈良県	10月13日
30	和歌山県	8月27日
31	鳥取県	9月7・8日
32	島根県	8月6・11日
33	岡山県	9月2日
34	広島県	8月26日
35	山口県	9月4日
36	徳島県	9月以降各市町村を直接訪問
37	香川県	9月10日
38	愛媛県	9月11日
39	高知県	9月8日
40	福岡県	10月15日
41	佐賀県	8月24日
42	長崎県	9月28日
43	熊本県	9月18日
44	大分県	10月1日
45	宮崎県	9/3以降地区別に順次開催
46	鹿児島県	9月9日
47	沖縄県	9月28日