

5 災害に強いまちづくり計画

共通

施策 2-1-③

避難勧告・避難指示（緊急）等の基準と運用

【取組の概要】

「避難勧告等に関するガイドライン」（内閣府（防災担当）、平成31年3月改定）では、各市町村が避難勧告等の発令基準や伝達方法、防災体制等を検討するにあたって、参考とすべき事項が示されています。

「避難」は、災害から命を守るための行動であるとの認識のもと、市町村では、避難勧告等に関するガイドラインに基づき、住民一人ひとりが避難行動をとる判断ができる知識と情報を提供していくこととなります。

上記のガイドラインでは、指定避難場所や「近隣の安全な場所」へ移動する避難行動を「立退き避難」（水平避難）、屋内にとどまる安全確保を「屋内安全確保」（待避、垂直避難）と位置付けており、そのときの状況に応じてとるべき避難行動を適切に伝達していくことが重要です。

また住民が情報等を直感的に理解できるように、防災情報を5段階の警戒レベルにより提供し、取るべき行動の対応を明確化しています。【警戒レベル3】では高齢者等避難、【警戒レベル4】全員避難とすることで、避難のタイミングが明確になっています。【警戒レベル5】は災害発生情報とし、命を守る最善の行動を促す必要があります。

警戒レベル	住民が取るべき行動	住民に行動を促す情報 避難情報等	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)		
			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	・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。	・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	・洪水警報の危険度分布(非常に危険)	・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	・洪水警報 ・洪水警報の危険度分布(警戒)	・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	・洪水警報の危険度分布(注意)	・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。	早期注意情報			

警戒レベルを用いた避難勧告等の発令について（出典：内閣府 HP 資料）

http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/h30_hinankankoku_guideline/index.html

5 災害に強いまちづくり計画



■土砂災害

(概要)

土砂災害の発生には、降雨条件だけでなく、地形・地質条件等の様々な要因が関係していると考えられ、発生場所や発生時刻を予測することが難しい災害です。しかしながら、命の危険を脅かす災害であることから、避難勧告等の発令によって立退き避難をできるだけ早く行うことが必要です。

(避難勧告等の対象とする区域)

土砂災害防止法（土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号））に基づき、住民等の生命または身体に危害が生ずるおそれがあると認められる区域が土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域であり、立退き避難の対象とすべき区域となりますし、県が調査した土砂災害危険箇所（急傾斜地崩壊危険箇所の被害想定区域、土石流危険渓流の被害想定区域、地すべり危険箇所の被害想定区域）についても対象となります。

① 土砂災害警戒区域

土砂災害が発生した場合に居住者等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあり、警戒避難体制を特に整備すべき区域

② 土砂災害特別警戒区域

土砂災害警戒区域のうち、土砂災害が発生した場合に建築物に損壊が生じ居住者等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあり、一定の開発行為の制限及び建築物の構造の規制をすべき区域

また、土砂災害警戒区域・危険箇所等以外の場所でも土砂災害が発生する場合もあるため、これら区域等の隣接区域や前兆現象が発生した箇所等についても、避難の必要性を検討する必要があります。

なお、土砂災害警戒区域の指定が進んでいない地域においては、基礎調査の結果判明した土砂災害警戒区域に相当する区域や土砂災害危険箇所の調査結果を準用します。

(発令基準設定の考え方)

以下に、「避難勧告等に関するガイドライン」に示された発令基準の設定の考え方に基づき、いざというときに市町村長自らが躊躇なく発令できるよう、国・県の協力・助言を積極的に求めながら、具体的でわかりやすい基準を設定することが必要です。

5 災害に強いまちづくり計画



	避難勧告等の発令を判断するための情報
【警戒レベル3】 避難準備・高齢者等避難開始の発令基準の設定例	<p>1～3のいずれかに該当する場合に、避難準備・高齢者等避難開始を発令することが考えられる。</p> <p>1：大雨警報（土砂災害）（警戒レベル3相当情報[土砂災害]）が発表され、かつ、土砂災害に関するメッシュ情報で「実況または予想で大雨警報の土壌雨量指数基準に到達」（警戒レベル3相当情報[土砂災害]）する場合</p> <p>2：数時間後に避難経路等の事前通行規制等の基準値に達することが想定される場合</p> <p>3：大雨注意報が発表され、当該注意報の中で、夜間～翌日早朝に大雨警報（土砂災害）（警戒レベル3相当情報[土砂災害]）に切り替える可能性が高い旨に言及されている場合</p> <p>注1 上記1～3以外についても、雨量と土砂災害発生との関係に関する知見等に基づき設定が可能な場合は、市町村内の雨量観測地点や土砂災害危険箇所等で既に累加雨量が一定量を超え、その時点以降に降雨の継続が予想される場合も、発令基準として設定してもよい。</p> <p>注2 土砂災害に関するメッシュ情報は最大2～3時間先までの予測である。このため、上記の判断基準例1において、要配慮者の避難行動完了までにより多くの猶予時間が必要な場合には、土砂災害に関するメッシュ情報の格子判定が出現する前に、大雨警報（土砂災害）（警戒レベル3相当情報[土砂災害]）の発表に基づき避難準備・高齢者等避難開始の発令を検討してもよい。</p>
【警戒レベル4】 避難勧告、避難指示の発令基準の設定例	<p><避難勧告></p> <p>1～3のいずれかに該当する場合に、避難勧告を発令することが考えられる。</p> <p>1：土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当情報[土砂災害]）が発表された場合</p> <p>2：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」（警戒レベル4相当情報[土砂災害]）する場合</p> <p>3：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</p> <p>注 上記1～3以外についても、雨量と土砂災害発生との関係に関する知見等に基づき設定が可能な場合は、市町村内の雨量観測地点や土砂災害危険箇所等で既に累加雨量が一定量を超え、その時点以降に降雨の継続が予想される場合も、発令基準として設定してもよい。</p> <p><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</p> <p>1～2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。</p> <p>1：土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当情報[土砂災害]）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」（警戒レベル4相当情報[土砂災害]）した場合</p> <p>2：避難勧告等による立退き避難が十分でなく、再度、立退き避難を居住者等に促す必要がある場合</p>
【警戒レベル5】 災害発生情報の発令基準の設定例	<p>次に該当する場合に、災害発生情報を発令することが考えられる。</p> <p>1：土砂災害が発生した場合</p>

出典：避難勧告等に関するガイドライン②（発令基準・防災体制編）

http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/h30_hinankankoku_guideline/index.html

5 災害に強いまちづくり計画



■津波

(概要)

四国地方では、南海トラフの巨大地震の発生により、大規模な人的被害が想定されており、大津波警報・津波警報・津波注意報のいずれが発表された場合でも、避難指示（緊急）により直ちに避難行動をとる必要があります。

また、震源が沿岸に近い場合は、地震発生から津波来襲までの時間が短いことから、少しでも早く避難する必要があります。強い揺れ又は長時間ゆっくりとした揺れを感じた場合は、各自が自主的かつ速やかに避難行動をとることの周知を図ることが必要です。

(避難指示（緊急）の対象とする区域)

津波災害は、家屋の倒壊・流失をもたらすこと、想定を上回る浸水範囲となる場合もあることから、基本的には屋内安全確保とはせず、できるだけ早く、できるだけ高い場所へ移動する立退き避難を行う必要があります。

また、大津波警報・津波警報・津波注意報により、避難の対象とする範囲をあらかじめ定めておくこととなりますが、津波浸水想定区域はあくまでも想定であり、想定を超える範囲で浸水が拡大する可能性があることの周知が必要です。

(発令基準設定の考え方)

「避難勧告等に関するガイドライン」では、「どのような津波であれ、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、避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告は発令せず、基本的には避難指示（緊急）のみを発令する」ことが示されています。

	判断基準の設定例
避難指示（緊急）	1～2のいずれかに該当する場合に、避難指示（緊急）を発令する。 1：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） 2：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

出典：避難勧告等に関するガイドライン②（発令基準・防災体制編）

http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/h30_hinankankoku_guideline/index.html

5 災害に強いまちづくり計画



【計画、整備にあたっての着眼点・留意点】

- ・土砂災害の発生のおそれがある場合は、避難行動こそが有効な防災対策であるとの認識のもと、適切な避難勧告・避難指示・災害発生情報を発令していくことが重要です。
- ・避難勧告等が発令された場合、住民が短時間のうちに適切な避難行動を取ることができるように、災害種別に応じて、どのような行動をすればよいか、どのような情報に着目すべきかといった認識を高める工夫が必要となります。
- ・避難行動要支援者に対しては、事前の避難を促すなど、適切かつ確実な情報伝達を行うことが重要です。
- ・洪水や土砂災害等の発生が懸念され、避難場所への避難行動を行うことによって生命や身体に危険が高まるおそれがある場合は、屋内安全確保（垂直避難等）が有効な場合もあり、住民に対しても状況に応じた避難行動を選択するよう周知を図ることが重要です。
- ・避難誘導を適切に行うためには、避難所の浸水等の危険性を確認しておくとともに収容不足が生じた際の対応等の想定をしておくことが重要です。
- ・気象庁による警報の発令、洪水ハザードマップ、タイムライン等を活用して、地域の実情に応じた避難勧告等の基準の設定や適切な運用を図ることが重要です。
- ・タイムラインの策定を通じて、関係機関や住民がとるべき行動、避難勧告・避難指示（緊急）等の発令のタイミングや手順を検討することで、効果的な対応が可能となることが期待されます。

◆参考資料

- ・避難勧告等に関するガイドライン（内閣府（防災担当）、平成31年3月改定）

5 災害に強いまちづくり計画

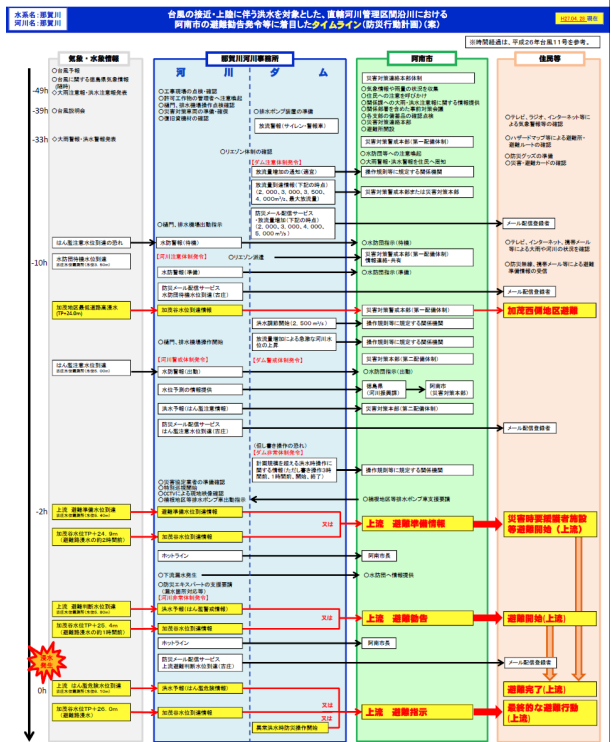


【事例】

○阿南市の取組み

・河川流域の関係機関が連携してタイムラインを作成

- 徳島県阿南市では、平成27年度に、那賀川・桑野川における避難勧告等に着目したタイムラインの作成を行っています。国・県と阿南市、那賀町及び関係機関で「タイムライン検討会」を開催し作成したもので、河川流域の関係機関らが連携して作成したのは四国では初めての取組です。
- タイムラインを反映した避難勧告・指示のマニュアルを平成27年の台風11号の際に活用し、避難情報等の発令をスムーズに行うことが可能となりました。ただし、想定よりも水位上昇速度が速かったため、8月に見直しを行い運用しています。
- ハード整備には時間を要するため、その期間の方策としてタイムラインの作成は有効な取組です。



*: 加茂谷水位は堤内を指す<リアルタイム情報は未提供>
 *: 水位予測で洪水予報水位を超過する恐れがある場合も洪水予報を発令します。

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における阿南市の避難勧告発令等に着目したタイムライン (案)

5 災害に強いまちづくり計画



○大豊町の取組み

・大豊町事前防災行動計画（タイムライン）の作成

- 平成26年8月の台風11・12号の災害対応等を踏まえ、その後の災害対策に活用していくために、関係機関で構成した「大豊町タイムライン検討部会」にて、タイムラインの検討を重ね「大豊町事前防災行動計画（タイムライン）運用計画（案）（平成28年3月）」を作成しました。
- 運用計画（案）では、タイムラインレベルと対応行動の流れ、タイムラインレベル移行判断の目安となる情報や関連する関係機関等を整理しています。
- タイムラインの検討過程において、住民と話し合うことは、コミュニティの連携強化や災害時の担い手の確保などの地域防災力の向上の効果もあります。

大豊町タイムライン案の TL レベルと対応行動（発災まで）

対応行動				意思決定		
時間目安	TLレベル	目的	主な行動	意思決定	確認事項	判断事項
3日前	レベル1	庁内調整	関係機関への連絡 施設の点検・状況確認	課長会議 (12時、18時)	台風の進路 予想雨量 警報等の発表時期 「警報級の可能性」	TLの立ち上げ
2日前	レベル2			課長会議 (12時、18時)	※台風説明会の実施 台風の進路 雨量予測 「量的予報」 警報等の発表時期 「警報級の可能性」	レベル2の移行 避難所の開設の時期 避難準備情報の発表の時期
-12h	レベル3	早期避難 (避難準備情報の発表)	避難所の開設・運営の開始 避難行動要支援者の避難 自主避難の開始	災害対策本部 (大雨警報の発表等)	雨量予測 雨量(実測) 大雨警報 河川水位情報 洪水防指令 道路情報	レベル3の移行 避難所の開設 避難準備情報の発表 避難勧告の発表の時期
-6h	レベル4			災害対策本部 (土砂災害警戒情報の発表等)	雨量予測 雨量(実測) 土砂災害警戒情報 河川水位情報 洪水防指令 道路情報	レベル4の移行 避難勧告の発表
-3h	レベル5	避難徹底	緊急避難の実施 防災対応従事者の退避	災害対策本部 (適宜)	雨量予測 雨量(実測) 前項現象の目撃情報 河川水位情報 洪水防指令 道路情報	レベル5の移行
0h	災害の発生			・ ・ ・		

出典：大豊町事前防災行動計画（タイムライン）運用計画（案）（大豊町、平成28年3月）