

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 26 年 9 月、内閣府) 抜粋

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」の全文は、内閣府 HP (http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/guideline/guideline_2014.html) より入手可能。

1. ガイドラインの位置づけ (P1)

本ガイドラインは、各市町村が避難勧告等の発令基準や伝達方法を検討するに当たって、最低限考えておくべき事項を示したものであり、より高度又は柔軟に運用できる体制を有している市町村においては、本ガイドラインの記載に必ずしもしぼられるものではない。

2. 各人の避難行動 (P3)

自然災害に対しては、各人が自らの判断で避難行動をとることが原則である。

市町村は、災害が発生する危険性が高まった場合に、起こりうる災害種別に対応した区域を示して避難勧告等を発令する。各人は、災害種別毎に自宅等が、立ち退き避難が必要な場所なのか、或いは、上階への移動等で命の危険を脅かされる可能性がないのか、などについて、あらかじめ確認・認識する必要がある。

<土砂災害における各人の避難行動に関する基本的な対応> (P4)

- ・ 小さな落石、湧き水の濁りや地鳴り・山鳴り等の土砂災害の前兆現象を発見した場合は、いち早く自主的に避難するとともに、市町村にすぐに連絡する。
- ・ 土砂災害危険区域等に居住していて、避難勧告が発令された時点で、既に大雨となっていて立ち退き避難が困難だと判断される場合は、屋内でも上階の谷側に待避する。
- ・ 避難勧告等が発令された後、逃げ遅れて、激しい雨が継続するなどして、あらかじめ決めておいた避難場所まで移動することが危険だと判断されるような場合は、近隣のより安全な場所や建物へ移動したり、それさえ危険な場合は、屋内に留まることも考える。

3. 避難行動 (P5)

従来の避難行動は、避難勧告等の発令時に行う、小中学校の体育館や公民館といった公的な施設への避難が一般的であった。(本ガイドラインでは「従来の

避難」と呼ぶ)

今後、避難勧告等の対象とする避難行動については、これまで避難所と呼称されてきた場所に移動することのみではなく、次の全ての行動を避難行動とする。

指定避難場所への移動

(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

4．避難勧告と避難行動(P5)

住民は自らの判断で避難行動を選択すべきものであること、命を守る避難行動として必ずしも従来の避難を必要としない場合もあることから、本ガイドラインにおいては、「屋内での待避等の屋内における安全確保措置」も避難勧告が促す避難行動とすることとする。

5．避難行動の呼称(P5)

本ガイドラインにおいては、避難勧告等が発令された場合、そのときの状況に応じて取るべき避難行動が異なることから、指定避難場所や安全な場所へ移動する避難行動を「立ち退き避難」と呼ぶこととし、屋内に留まる安全確保を「屋内安全確保」と呼ぶこととする。

実際の避難勧告等の発令時には、あらかじめ定めた避難場所への避難とともに、外が危険な場合には屋内安全確保をとることを併せて伝達する。

なお、従来、その場を立ち退いて近隣の安全を確保できる場所に一時的に移動することを「水平避難(又は水平移動)」、自宅などの居場所や安全を確保できる場所に留まることを「待避」、屋内の2階以上の安全を確保できる高さに移動することを「垂直避難(又は垂直移動)」と呼んでいるが、「立ち退き避難」は「水平避難」を意味しており、「屋内安全確保」は「待避」又は「垂直避難」を意味している。既に各地域で「水平避難」「垂直避難」等という表現が定着しているのであれば、それらの表現を各地域で継続して用いることを妨げるものではない。

6．避難勧告等の判断基準の設定の手順(P15)

市町村は対象とする災害の種別毎に避難勧告等が発令し、対象地域において、立ち退き避難が必要な住民等と屋内安全確保が必要な住民等の両者にそれぞれの避難行動をとってもらうことを示す。避難勧告等は、災害種別毎に避難行動が必要な地域を示して発令する。ただし、避難勧告等は、一定の範囲で発令せ

ざるを得ない面があることから、対象地域内の個々の住民が避難行動が必要なのかどうか、あらかじめわかるようにしておく必要がある。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。

表1 避難勧告等により立ち退き避難が必要な住民に求める行動

	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"> ・ 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。
<u>避難勧告</u>	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>立ち退き避難する。</u>
<u>避難指示</u>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ <u>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。</u> ・ 津波災害から、立ち退き避難する。

<土砂災害に関する避難勧告等> (P11、P31、P34-37)

木造家屋は土砂災害によって倒壊、流失、埋没する危険性があり、命の危険を脅かすことが多いことから、避難勧告等が発令された場合、土砂災害による被害が想定される区域内では、屋内安全確保とはせず、早めに立ち退き避難を行う必要がある。一方で、土砂災害に対して十分な耐力を有する鉄筋コンクリート造等の建物で土砂が到達するおそれがない上階の場合は、屋内安全確保も考えられる。

土砂災害の発生には、降雨条件だけでなく局所的な地形・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の詳細を予測することが難しい災害であるが、命の危険を脅かすことが多い災害であることから、土砂災害に対しては、避難勧告等の発令によって立ち退き避難をできるだけ早く行うことが必要である。

【避難準備情報の判断基準の設定例】

- 1～4のいずれか1つに該当する場合に、避難準備情報を発令するものとする。
- 1：大雨警報（土砂災害）が発表され、かつ、土砂災害警戒判定メッシュ情報で大雨警報の土壌雨量指数基準を超過した場合
 - 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
 - 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）に切り替える可能性が言及されている場合
 - 4：強い降雨を伴う台風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

土砂災害警戒情報を補足する情報は最大2～3時間先までの予測である。このため、上記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、土砂災害警戒情報を補足する情報の格子判定が出現する前に、大雨警報（土砂災害）の発表に基づき避難準備情報の発令を検討してもよい。

【避難勧告の判断基準の設定例】

- 1～4のいずれか1つに該当する場合に、避難勧告を発令するものとする。
- 1：土砂災害警戒情報が発表された場合
 - 2：大雨警報（土砂災害）が発表され、かつ、土砂災害警戒メッシュ情報の予測値で土砂災害警戒情報の判定基準を超過し、さらに降雨が継続する見込みである場合
 - 3：大雨警報（土砂災害）が発表されている状況で、記録的短時間大雨情報が発表された場合
 - 4：土砂災害の前兆現象（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

【避難指示の判断基準の設定例】

- 1～5のいずれか1つに該当する場合に、避難指示を発令するものとする。
- 1：土砂災害警戒情報が発表され、かつ、土砂災害警戒情報を補足する情報で土砂災害警戒情報の基準を実況で超過した場合
 - 2：土砂災害警戒情報が発表されており、さらに記録的短時間大雨情報が発表された場合
 - 3：土砂災害が発生した場合
 - 4：山鳴り、流木の流出の発生が確認された場合
 - 5：避難勧告等による立ち退き避難が十分でなく、再度、立ち退き避難を住民に促す必要がある場合

【避難が必要な状況が夜間・早朝になった場合】

基本的に夜間であっても、躊躇することなく避難勧告等は発令する。

< 土砂災害に関する避難勧告等の発表単位 > (P32)

土砂災害は、降雨の状況等により局地的に発生する傾向があるため、避難勧告等の発令は、土砂災害警戒区域等を避難勧告等の発表単位としてあらかじめ決めておき、土砂災害警戒情報を補足する情報のメッシュ情報において危険度が高まっている領域と重なった区域（状況に応じてその周辺区域も含めて）に避難勧告等の発令を検討する必要がある。発表単位は、土砂災害警戒情報を補足する情報のメッシュ区分等の判断情報の入手性ととも、避難行動における共助体制が構築されるよう町内会や自主防災組織等の社会的状況等を考慮して定めることが必要である。

7. 自然災害の発生が想定される際の市町村の体制 (P43)

地震（津波）を除く自然災害の発生が想定される際の市町村における防災体制の設置、気象状況を踏まえた体制の移行に関する標準的な目安を記す。これらは、市町村の規模、発生する可能性のある災害の多さ等によって異なるが、段階に応じて、情報収集や判断ができる体制を検討する必要がある。体制の呼称は、それぞれの市町村の地域防災計画によって異なるが、段階設定の例を示す。

以下、要員の配置は、夜間や休日における一般的な例示である。

第1次防災体制（災害準備体制）：防災気象情報を入手し、気象状況の進展を見守る

連絡要員を配置し、防災気象情報の把握に努める。

- ・ 水害対象河川が水防団待機水位を超えることが確実となった場合
- ・ 大雨注意報が発表された場合
- ・ 高潮注意報が発表された場合

第2次防災体制（災害注意体制）：避難準備情報を発令するかどうかの段階管理職を配置し、避難準備情報の発令を判断する体制とする。

防災気象情報を分析し、専門機関との情報交換ができる体制とする。

- ・ 水害対象河川が氾濫注意水位を超えることが確実となった場合
- ・ 管内の雨量観測所の累積雨量が mm を超えた場合
- ・ 台風情報で、台風の暴風域が 24 時間以内に市町村にかかると予想されている、又は、台風が 24 時間以内に市町村に接近することが見込まれる場合

第3次防災体制（災害警戒体制）：避難準備情報を発令した段階

首長あるいは首長代理が登庁し、避難勧告の発令を判断できる体制とする。

専門機関とのホットラインが活用できる体制とする。

要配慮者の避難場所受け入れ体制の整備ができる要員を確保する。

- ・ 水害対象河川が避難判断水位を超えることが確実となった場合
- ・ 大雨警報が発表された場合
- ・ 台風情報で、台風の暴風域が 12 時間以内に市町村にかかると予想されている、又は、台風が 12 時間以内に市町村に接近することが見込まれる場合

第4次防災体制（災害対策本部設置）：避難勧告を発令した段階

あらかじめ定めた防災対応の全職員が体制に入る。

- ・ 洪水予報河川が氾濫危険水位を超えることが確実となった場合
 - ・ 土砂災害警戒情報が発出された場合
 - ・ 高潮警報が発表された場合
- 災害が発生した段階もこの体制を引き継ぐ。