

避難勧告等に関するガイドラインの改定 ～警戒レベルの運用等について～

平成31年3月
内閣府(防災担当)

「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について(報告)」の概要

「自らの命は自らが守る」意識の徹底や地域の災害リスクととるべき避難行動等の周知

平時より、災害リスクのある全ての地域で、あらゆる世代の住民を対象に、継続的に防災教育、避難訓練等を実施。

子供

- 水害・土砂災害のリスクがある全ての小学校・中学校等※において、毎年、梅雨期・台風前までを目途に防災教育と避難訓練を実施。
- 命を守る行動(避難)を実践的に学ぶことにより、「自らの命は自らが守る」意識を醸成。

※浸水想定区域内・土砂災害警戒区域内に位置し、水防法・土砂災害防止法に基づき地域防災計画に位置付けられた施設のうち、避難確保計画が策定された学校(避難確保計画の策定目標:2021年度)

地域

- 全国で防災の基本的な知見を兼ね備えた“地域防災リーダー”を育成。
- 各地において適切かつ継続的に自助・共助の取組を実施。

高齢者

- 防災・減災の実施機関【防災】と地域包括支援センター・ケアマネジャー【福祉】が連携し、高齢者の避難行動に対する理解促進。

上記の取組を専門家により支援

- 全国で地域に精通した水害・土砂災害等の専門家による支援体制を整備。

住民の避難行動等を支援する防災情報の提供

災害時に、避難行動が容易にとれるよう、防災情報をわかりやすく提供。

- 住民がとるべき行動を5段階に分け、情報と行動の対応を明確化。
- 出された情報ととるべき行動を直感的に理解しやすいものとし、住民の主体的な避難を支援

〔避難のタイミングを明確化〕

レベル3:高齢者等避難

レベル4:全員避難

警戒レベル (洪水、土砂災害)	住民がとるべき行動	行動を促す情報	防災気象情報
警戒 レベル5	命を守る 最善の行動	災害の発生情報 (出来る範囲で発表)	指定河川 洪水予報 土砂災害 警戒情報 警報 危険度分布 等
警戒 レベル4	避難	・避難勧告 ・避難指示(緊急)	
警戒 レベル3	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	
警戒 レベル2	避難行動の確認	注意報	
警戒 レベル1	心構えを高める	警報級の可能性	

- 特別警報を含む防災気象情報についても、各レベルとの対応を整理し、その位置づけを明確化し提供

(H31. 3) 避難勧告等に関するガイドラインの主な変更点

- 平成30年7月豪雨では、様々な防災情報が発信されているものの、多様かつ難解であるため多くの住民が活用できない状況であった。
- これを踏まえ、住民等が情報の意味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、住民等の避難行動等を支援する。

警戒レベルを用いた防災情報の発信

①災害発生のおそれの高まりに応じて、居住者等がとるべき行動を5段階に分け、情報と行動の対応を明確化

- 【警戒レベル3】高齢者等避難、【警戒レベル4】全員避難**とし、避難のタイミングを明確化する
 - 避難準備・高齢者等避難開始は警戒レベル3として発令し、高齢者等の避難を促す。
 - 避難勧告は警戒レベル4として発令し、全員に避難を促す。
 - 避難指示（緊急）は、必ず発令されるものではなく、災害が発生するおそれが極めて高い状況等で、緊急的又は重ねて避難を促す場合等に運用するものとし、避難勧告と同じ警戒レベル4として発令し、全員避難を促す。
- 【警戒レベル5】災害発生情報**とし、**命を守る最善の行動を促す**
 - 災害が実際に発生しているとの情報は、命を守る行動のために極めて有効であることから、災害が実際に発生していることを把握した場合に、可能な範囲で【警戒レベル5】災害発生情報として発令し、災害の発生を伝え、住民に命を守る最善の行動を求める。

②避難勧告等を発令する際には、それに対応する警戒レベルを明確にして、対象者ごとに警戒レベルに対応したとるべき避難行動がわかるように伝達

③様々な防災気象情報を、警戒レベルとの関係が明確になるよう、5段階の警戒レベル相当情報として区分し、住民の自発的な避難判断等を支援

(H31. 3) 避難勧告等に関するガイドラインの改正概要

H30年7月豪雨の教訓を踏まえ、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、住民主体の取組強化による防災意識の高い社会の構築に向け、

- 住民が主体的に避難行動をとれるよう、5段階の警戒レベルによる分かりやすい防災情報の提供について追記。
- 防災と福祉の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進、学校における防災教育・避難訓練、地域防災リーダーの育成について、内容の追加・充実。

① 避難行動・情報伝達編

(市町村の責務・避難行動の原則や伝達内容・手段)

はじめに

(1) 警戒レベルを用いた避難勧告等の発令

- ✓ 警戒レベルの定義
- ✓ 警戒レベル5「災害発生情報」について

1. 市町村の責務と居住者・施設管理者等の避難行動の原則

- ✓ 防災と福祉の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進

(1) 警戒レベルを用いた避難勧告等の発令

- ✓ 居住者・施設管理者等に対して求める避難行動等と警戒レベルとの対応

(3) 防災気象情報と警戒レベル相当情報の関係

- ✓ 警戒レベルと防災気象情報の関係を明記

2. 避難行動(安全確保行動)の考え方

3. 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方

- ✓ 学校における防災教育・避難訓練の実施
- ✓ 居住者・施設管理者等が避難行動をあらかじめ認識するための取組みに地域防災リーダーの育成を追記

(2) 避難勧告等の伝達

- ✓ 避難勧告の伝達文の例に警戒レベルを追記

(3) 防災気象情報と警戒レベル相当情報の関係

- ✓ 防災気象情報等と警戒レベルの関係性を示したもの(警戒レベル相当情報)を追記

4. 避難勧告等の伝達手段と方法

5. 要配慮者等の避難の実効性の確保

② 発令基準・防災対策編

(避難勧告等の発令基準の設定方法・設定例や発令するための体制)

1. 避難勧告等の発令基準の設定手順

2. リアルタイムで入手できる防災気象情報、映像情報等

3. 洪水等の避難勧告等

4. 土砂災害の避難勧告等

5. 高潮の避難勧告等

(1) 警戒レベルを用いた避難勧告等の発令

- ✓ 【警戒レベル3】避難準備・高齢者等避難開始、【警戒レベル4】避難勧告、避難指示(緊急)、【警戒レベル5】災害発生情報の警戒レベルに応じた発令基準の設定例を追記

6. 津波の避難指示(緊急)

※警戒レベルの運用対象外

7. 避難勧告等の発令時における助言

8. 市町村の体制と災害時対応の流れ

(1) 警戒レベルを用いた避難勧告等の発令

- 警戒レベルは、居住者等がとるべき行動と行動を居住者等に促す情報を関連付けるもの。
- 警戒レベルを用いて、出された情報から行動を直感的にわかるよう伝達。

< 避難勧告等の発令の主な変更点 >

● 災害発生情報の発令

・「避難指示(緊急)」の発令基準のうち、災害が実際に発生したとの要件を「災害発生情報」の発令基準の要件に位置づけ、災害発生情報を発令

● 警戒レベルを用いた避難勧告等の伝達

※警戒レベルは、洪水、土砂災害、高潮、内水氾濫に用いる(津波はレベル区分になじまないため対象外)。

警戒レベル	居住者等がとるべき行動	行動を居住者等に促す情報
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する。	災害発生情報※ ※災害が実際に発生していることを把握した場合に、可能な範囲で発令
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で、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、 <u>近隣の安全な場所への避難</u> や建物内のより安全な部屋への移動等の緊急の避難をする。	避難勧告 避難指示(緊急)※ ※地域の状況に応じて緊急的又は重ねて避難を促す場合等に発令
警戒レベル3	避難に時間のかかる高齢者等の要配慮者は立退き避難する。その他の人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
警戒レベル2	ハザードマップ等により災害リスク、避難場所や避難経路、避難のタイミング等の再確認、避難情報の把握手段の再確認・注意など、 <u>避難に備え自らの避難行動を確認</u> する。	注意報
警戒レベル1	防災気象情報等の最新情報に注意するなど、 <u>災害への心構えを高める</u> 。	警報級の可能性

市町村が発令

気象庁が発表

(1) 警戒レベルを用いた避難勧告等の発令～災害発生情報～

■ 中防防災会議WGにおいて、災害の発生している情報の重要性等について提言。

「実際に災害が発生しているとの情報は、住民の命を守るための行動にも極めて有益である。市町村が災害発生を確実に把握できるものではないが、市町村の負担も考慮し、可能な範囲で一定の区域毎の災害の発生を発表することにより、住民に命を守るための最善の行動を呼びかける。」
(中防防災会議WG報告(抜粋))

■ 堤防の決壊や急傾斜地の崩壊等の災害の発生を把握した場合、避難指示(緊急)の発令ではなく、「災害発生情報」を発令し命を守る行動を促す。

<災害発生情報の発令基準>

- ・現行の避難指示(緊急)の発令要件のうち、災害の発生の要件を災害発生情報の発令基準とする。
(発令対象とする災害の程度や発令対象区域を見直すものではない。)
- ・災害発生情報は、氾濫発生情報のほか、水防団等からの報告やカメラ画像等により把握できた場合に可能な範囲で発令する。
- ・災害発生情報の発令に資する情報について、施設の管理者である国や都道府県が把握した情報を共有できるようにしておくことが重要。

<現行>洪水予報河川の設定例

1: 決壊や越水・溢水が発生した場合

避難指示(緊急)

- 2: A川のB水位観測所の水位が、氾濫危険水位である(又は当該市町村・区域の危険水位に相当する)〇〇mを越えた状態で、指定河川洪水予報の水位予測により、堤防天端高(又は背後地盤高)である〇〇mに到達するおそれが高い場合(越水・溢水のおそれのある場合)
- 3: 異常な漏水・侵食の進行や亀裂・すべり等により決壊のおそれが高まった場合
- 4: 樋門・水門等の施設の機能支障が発見された場合(発令対象区域を限定する)

<改定>洪水予報河川の設定例

【警戒レベル5】
災害発生情報

1: 決壊や越水・溢水が発生した場合 (氾濫発生情報等により把握できた場合)

→ 引き続き、避難指示(緊急)の発令基準

(1) 警戒レベルを用いた避難勧告等の発令～発令基準～

■ 現行の避難指示(緊急)の発令判断として設定していた災害の発生に関する要件を、【警戒レベル5】災害発生情報の発令判断の要件とする。

現行ガイドライン

洪水予報河川の設定例

1: 決壊や越水・溢水が発生した場合

2: A川のB水位観測所の水位が、氾濫危険水位である(又は当該市町村・区域の危険水位に相当する)〇〇mを越えた状態で、指定河川洪水予報の水位予測により、堤防天端高(又は背後地盤高)である〇〇mに到達するおそれが高い場合(越水・溢水のおそれのある場合)
 3: 異常な漏水・侵食の進行や亀裂・すべり等により決壊のおそれが高まった場合
 4: 樋門・水門等の施設の機能支障が発見された場合(発令対象区域を限定する)

1: 指定河川洪水予報により、A川のB水位観測所の水位が氾濫危険水位である〇〇mに到達したと発表された場合(又は当該市町村・区域の危険水位に相当する〇〇mに到達したと確認された場合)
 2: 指定河川洪水予報の水位予測により、A川のB水位観測所の水位が堤防天端高(又は背後地盤高)を越えることが予想される場合(急激な水位上昇による氾濫のおそれのある場合)
 3: 異常な漏水・侵食等が発見された場合
 4: 避難勧告の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合
 ※4については、対象とする地域状況を勘案し、基準とするか判断すること

1: 指定河川洪水予報により、A川のB水位観測所の水位が避難判断水位である〇〇mに到達したと発表され、かつ、水位予測において引き続きの水位上昇が見込まれている場合
 2: 指定河川洪水予報の水位予測により、A川のB水位観測所の水位が氾濫危険水位に到達することが予想される場合(急激な水位上昇による氾濫のおそれのある場合)
 3: 軽微な漏水・侵食等が発見された場合
 4: 避難準備・高齢者等避難開始の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合

避難指示(緊急)

避難勧告

避難準備・高齢者等避難開始

改正ガイドライン

洪水予報河川の設定例

1: 決壊や越水・溢水が発生した場合(氾濫発生情報等により把握できた場合)

【避難指示】緊急的に又は重ねて避難を促す場合等に発令
 1: A川のB水位観測所の水位が、氾濫危険水位である(又は当該市町村・区域の危険水位に相当する)〇〇mを越えた状態で、指定河川洪水予報の水位予測により、堤防天端高(又は背後地盤高)である〇〇mに到達するおそれが高い場合(越水・溢水のおそれのある場合)
 2: 異常な漏水・侵食の進行や亀裂・すべり等により決壊のおそれが高まった場合
 3: 樋門・水門等の施設の機能支障が発見された場合(発令対象区域を限定する)

【避難勧告】
 1: 指定河川洪水予報により、A川のB水位観測所の水位が氾濫危険水位である〇〇mに到達したと発表された場合(又は当該市町村・区域の危険水位に相当する〇〇mに到達したと確認された場合)
 2: 指定河川洪水予報の水位予測により、A川のB水位観測所の水位が堤防天端高(又は背後地盤高)を越えることが予想される場合(急激な水位上昇による氾濫のおそれのある場合)
 3: 異常な漏水・侵食等が発見された場合
 4: 避難勧告の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合
 ※4については、対象とする地域状況を勘案し、基準とするか判断すること

1: 指定河川洪水予報により、A川のB水位観測所の水位が避難判断水位である〇〇mに到達したと発表され、かつ、水位予測において引き続きの水位上昇が見込まれている場合
 2: 指定河川洪水予報の水位予測により、A川のB水位観測所の水位が氾濫危険水位に到達することが予想される場合(急激な水位上昇による氾濫のおそれのある場合)
 3: 軽微な漏水・侵食等が発見された場合
 4: 避難準備・高齢者等避難開始の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合

【警戒レベル5】
災害発生情報

避難勧告・避難指示(緊急)
【警戒レベル4】

避難準備・高齢者等避難開始
【警戒レベル3】

(2) 避難勧告等の伝達

- **避難勧告等を発令する際**には、それに対応する**警戒レベルを明確**にして、対象者ごとに警戒レベルに対応したとるべき避難行動がわかるように伝達。

・ガイドラインに記載している伝達文例は、防災行政無線を使用して口頭で伝達する場合の一例であり、市町村ごとに工夫することが望ましい。

<現行ガイドライン>

【警戒レベル4】避難勧告の伝達文例

- 緊急放送、緊急放送、避難勧告発令。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に〇〇川に関する避難勧告を発令しました。
- 〇〇川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。
- 速やかに避難を開始してください。
- 避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか、屋内の高いところに避難してください。

<改正ガイドライン>

【警戒レベル4】避難勧告の伝達文例

- 緊急放送、緊急放送、**警戒レベル4、避難開始。**
緊急放送、緊急放送、**警戒レベル4、避難開始。**
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する**警戒レベル4、避難勧告**を発令しました。
- 〇〇川が**氾濫するおそれのある水位に到達**しました。
- 〇〇地区の方は、**速やかに全員避難**を開始してください。
- 避難場所への避難が危険な場合は、**近くの安全な場所に避難**するか、**屋内の高いところに避難**してください。

警戒レベルと
求める行動を
端的に伝える

避難勧告
の発令を
伝える

災害が切迫
していること
を伝える

とるべき
行動を
伝える

(2) 避難勧告等の伝達～洪水の例～

- 避難勧告等の発令を、警戒レベルを用い直感的にとるべき行動が分かるよう伝達。

避難勧告等に関するガイドライン(改定案)防災行政無線による伝達文の例[洪水]

1)【警戒レベル3】避難準備・高齢者等避難開始の伝達文の例

- 緊急放送、緊急放送、警戒レベル3、高齢者等避難開始。緊急放送、緊急放送、警戒レベル3、高齢者等避難開始。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する警戒レベル3、避難準備・高齢者等避難開始を発令しました。
- 〇〇川が氾濫するおそれのある水位に近づいています。
- お年寄りの方など避難に時間のかかる方は、避難を開始してください。
- それ以外の方については、避難の準備を整え、気象情報に注意して、危険だと思ったら早めに避難してください。
- 特に、川沿いにお住まいの方(急激に水位が上昇する等、早めの避難が必要となる地区がある場合に言及)については、避難してください。
- 避難場所への避難が困難な場合は、近くの安全な場所に避難してください。

2)【警戒レベル4】避難勧告の伝達文の例

- 緊急放送、緊急放送、警戒レベル4、避難開始。緊急放送、緊急放送、警戒レベル4、避難開始。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する警戒レベル4、避難勧告を発令しました。
- 〇〇川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。
- 速やかに全員避難を開始してください。
- 避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか、屋内の高いところに避難してください。

2')【警戒レベル4】避難指示(緊急)の伝達文の例

- 緊急放送、緊急放送、警戒レベル4、直ちに避難。緊急放送、緊急放送、警戒レベル4、直ちに避難。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する警戒レベル4、避難指示を発令しました。
- 〇〇川の水位が堤防を越えるおそれがあります。
- 未だ避難できていない方は、緊急に避難をしてください。
- 避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に緊急に避難するか、屋内の高いところに緊急に避難してください。

3)【警戒レベル5】災害発生情報の伝達文の例

- 緊急放送、緊急放送、災害発生、警戒レベル5、命を守る最善の行動をとってください。緊急放送、緊急放送、災害発生、警戒レベル5、命を守る最善の行動をとってください。
- こちらは、〇〇市です。
- 〇〇地区に洪水に関する警戒レベル5、災害発生情報を発令しました。
- 〇〇地区で堤防から水があふれました。現在、浸水により〇〇道は通行できない状況です。〇〇地区を避難中の方は大至急、近くの安全な場所に緊急に避難するか、屋内の安全な場所に避難してください。

注 命を守るための最善と考えられる安全確保行動を行うことを呼びかける。

(3) 防災気象情報と警戒レベル相当情報の関係

■ 様々な防災情報のうち、避難勧告等の発令基準に活用する情報について、警戒レベル相当情報として、警戒レベルとの関連を明確化して伝えることにより、住民の主体的な行動を促す。(例) 氾濫危険情報: 警戒レベル4相当情報[洪水]

警戒レベル	住民が取るべき行動	住民に行動を促す情報		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)		
		避難情報等	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	<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。 災害が発生するおそれが極めて高い状況等となり、緊急に避難する。 	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 洪水警報の危険度分布(非常に危険) 	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 洪水警報 洪水警報の危険度分布(警戒) 	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 洪水警報の危険度分布(注意) 	<ul style="list-style-type: none"> 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。	警報級の可能性				

※3 大雨特別警報は、洪水や土砂災害の発生情報ではないものの、災害が既に発生している蓋然性が極めて高い情報として、警戒レベル5相当情報[洪水]や警戒レベル5相当情報[土砂災害]として運用する。ただし、市町村長は警戒レベル5の災害発生情報の発令基準としては用いない。
 ※4 「極めて危険」については、現行では避難指示(緊急)の発令を判断するための情報であるが、今後、技術的な改善を進めた段階で、警戒レベルへの位置付けを改めて検討する。
 注1) 市町村が発令する避難勧告等は、市町村が総合的に判断して発令するものであることから、警戒レベル相当情報が出されたとしても発令されないことがある。
 注2) 本ガイドラインでは、土砂災害警戒判定メッシュ情報(大雨警報(土砂災害)の危険度分布)、都道府県が提供する土砂災害危険度情報をまとめて「土砂災害に関するメッシュ情報」と呼ぶ。