

# 避難勧告等に関するガイドライン①

## (避難行動・情報伝達編)

平成31年3月

内閣府（防災担当）

---

## 目 次

はじめに .....	3
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 .....	6
1.1 市町村の責務 .....	6
1.2 居住者・施設管理者等の避難行動 .....	8
2. 避難行動（安全確保行動）の考え方 .....	14
2.1 避難の目的 .....	14
2.2 避難行動 .....	14
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 .....	17
3.1 平時からの情報提供 .....	17
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 .....	20
3.3 避難勧告等の伝達 .....	21
3.4 居住者・施設管理者等に自らの判断による避難を促す防災気象情報等の提供 .....	25
4. 避難勧告等の伝達手段と方法 .....	32
4.1 伝達手段別の注意事項 .....	33
4.2 伝達の工夫 .....	35
5. 要配慮者等の避難の実効性の確保 .....	36
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 .....	36
5.2 在宅の要配慮者の避難 .....	40
5.3 要配慮者利用施設等や要配慮者への情報の伝達 .....	40
巻末資料Ⅰ 情報システムで提供される防災気象情報等 .....	44
巻末資料Ⅱ 土砂災害の前兆現象について .....	74
巻末資料Ⅲ 危険潮位の設定について .....	75
巻末資料Ⅳ 竜巻、雷、急な大雨への対応について .....	77
巻末資料Ⅴ 用語集 .....	78
資料Ⅵ ガイドライン策定・改定の経緯 .....	91

※発令基準及び防災体制については、“発令基準・防災体制編”に記載

# 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

## 1.1 市町村の責務

災害対策基本法において、市町村は、「基礎的な地方公共団体として、当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、当該市町村の地域に係る防災に関する計画（地域防災計画）を作成し、実施する責務を有する」とされており、地域防災計画に記載すべき具体的な内容としては、避難勧告等の発令基準の作成も含まれている。この責任を果たすため、災害が発生し、または発生するおそれがある場合には、避難勧告等を発令するものとされており、その権限は市町村長に付与されている。

市町村長が発令する避難勧告等は、居住者等に対する強制力はないものの、拘束力の程度が異なることから、市町村は災害発生のおそれの高まりの程度に応じて使い分けて発令すべきである。市町村長は、関係機関からの情報や、自ら収集した情報等により、的確に判断を行い、躊躇することなく避難勧告等を発令し、速やかに居住者等に伝えなければならない。そのため、具体的な発令基準の設定、情報伝達手段の確保、防災体制の整備等を行わなければならない。

また、居住者等は「自らの命は自らが守る」という意識を持ち、避難勧告等が発令された場合はもちろんのこと、発令される前であっても行政等が出す警戒レベル相当情報等に十分留意し、災害が発生する前に自らの判断で自発的に避難するべきである。したがって、市町村は、一人ひとりが適切な避難行動をとることができるように平時から防災知識の普及をはかるとともに、災害時には居住者等の主体的な避難行動を支援する情報を提供する責務を有する。避難勧告等がどのような考え方に基いているのか、居住地等にどのようなリスクがあるか、どのような時にどのような行動をとるべきか等について、居住者等一人ひとりや、要配慮者利用施設や地下街等の所有者又は管理者（以下、「施設管理者等」という。）が理解し、災害のおそれがある場合に適時的確な避難行動を判断できるように、ハザードマップ等を活用した実践的な訓練等を通じて、平時から周知徹底を図る必要がある。

### 【災害対策基本法】

#### （市町村の責務）

第五条 市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

#### （市町村地域防災計画）

第四十二条 （略）

2 市町村地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

一 （略）

二 当該市町村の地域に係る（中略）情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、（中略）その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画（以下、略）

#### （災害応急対策及びその実施責任）

第五十条 災害応急対策は、次に掲げる事項について、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために行うものとする。

一 警報の発令及び伝達並びに避難の勧告又は指示に関する事項  
(以下、略)

(市町村長の警報の伝達及び警告)

第五十六条 市町村長は、法令の規定により災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたとき、自ら災害に関する予報若しくは警報を知ったとき、法令の規定により自ら災害に関する警報をしたとき、又は前条の通知を受けたときは、地域防災計画の定めるところにより、当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を関係機関及び住民その他関係のある公私の団体に伝達しなければならない。この場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告をすることができる。

2 市町村長は、前項の規定により必要な通知又は警告をするに当たっては、要配慮者が第六十条第一項の規定による避難のための立退きの勧告又は指示を受けた場合に円滑に避難のための立退きを行うことができるよう特に配慮しなければならない。

(市町村長の避難の指示等)

第六十条 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し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

2 前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先として指定緊急避難場所その他の避難場所を指示することができる。

3 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあるとき、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示することができる。

(以下、略)

## 1.2 居住者・施設管理者等の避難行動

### 1.2.1 居住者等の避難行動の原則

居住者等は、自然災害に対して行政に依存し過ぎることなく、「自らの命は自らが守る」という意識を持ち、自らの判断で避難行動をとることが原則である。

災害が発生する危険性が高まった場合には、起こりうる災害種別毎のリスクの程度に対応して、市町村長から避難勧告等が発令される。避難勧告等は一定のまとまりをもった範囲に対して発令されるものであり、各個人の居住地の地形、住宅構造、家族構成等には違いがあることから、一人ひとりに即した発令を行うことは困難である。気象現象が激甚化するなか、特に突発的な災害や激甚な災害では、避難勧告等の発令が間に合わないこともある。被害が大きくなればなるほど、救助が間に合わないこともある。居住者等は既存の防災施設、行政主導のソフト対策には限界があることを認識すべきである。居住者等は、適切な避難行動、避難のタイミングは各居住者等で異なることを理解した上で、災害種別毎に自宅等が、立退き避難が必要な場所なのか、あるいは、上階への移動等で命に危険が及ぶ可能性がなくなるのか等について、あらかじめ確認・認識し、自ら避難行動を判断すべきである。

居住者等は、避難行動への負担感、過去の被災経験等を基準とした災害に対する危険性の認識、自分は災害に遭わないという思い込み（正常性バイアス）等によって避難行動をとるタイミングを逸することのないよう、行政から提供される警戒レベル相当情報のほか水位情報や画像情報等のリアルタイム情報等を確認し災害発生危険性を認識すべきである。

また、在宅の高齢者等の要配慮者に対しては、災害対策基本法で作成が義務付けられている避難行動要支援者名簿の活用等による地域の取組による避難支援や、防災・減災への取組実施機関と地域包括支援センター・ケアマネジャーの連携による高齢者の避難行動に対する理解促進も進めるべきである。

洪水等、土砂災害は台風や前線による降雨により、高潮は台風により発生する機会が多いことから、居住者等は、気象庁から警戒レベル1や警戒レベル2の情報が発表された場合、強風や大雨の強まりに注意し、最新の防災気象情報や市町村長から発令される警戒レベル3～警戒レベル5の避難勧告等に留意する必要がある。

津波について、居住者等は、津波のおそれがある地域にいるときや海沿いにいるときに、地震に伴う強い揺れ又は長時間ゆっくりとした揺れを感じた場合、気象庁の津波警報等の発表や市町村長からの避難指示（緊急）の発令を待たずに、自発的かつ速やかに立退き避難をすることが必要である。

### 1.2.2 社会福祉施設、学校、医療施設等の施設管理者等の避難行動の原則

施設管理者等は、「1.2.1 居住者等の避難行動の原則」を踏まえた上で、それぞれの施設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ことから、利用者の避難が円滑かつ迅速に進むよう、平時から具体的な災害計画を作成する必要がある（詳細は「5. 要配慮者等の避難の実効性の確保」を参照）。また、平成29年5月に水防法と土砂災害防止法が改正され、浸水想定区域や土砂災害警戒区域に立地し、かつ市町村地域防災計画に定められている社会福祉施設、学校、医療施設等の要配慮者利用施設の所有者又は管理者には、避難確保計画の作成に加え、避難訓練の実施が義務付けられている（地下街等の所有者又は管理者は従前より義務化されている）。施設管理者等は気象庁から警戒レベル2の情報が発表された場合など、リアルタイムで発信される防災気象情報を自ら把握し、早めの避難措置を講じる必要がある。特に、規模の小さな河川等の場合、その水位上昇は極めて速いことが多く、避難勧告等の発令後、避難等のための時間的猶予はあまりないことから、早めに避難措置を講じる必要がある。さらに、施

設管理者等は、市町村や消防団、居住者等の地域社会とも連携を図り、避難時に地域の支援を得られるようにする等の工夫をすることが望ましい。

入院患者や施設入所者等、移動が困難な要配慮者は、指定緊急避難場所とそこへの経路を確認しておくとともに、移動に伴うリスクが高いことから、指定緊急避難場所への適切な移動手段が確保できないような場合や事態が急変した場合に備え、「近隣の安全な場所」への避難や「屋内安全確保」がとれるよう、緊急度合いに応じて対応できる複数の避難先を平時から確保するとともに、各施設の災害計画に記載し、訓練を行って実効性を高めるべきである。

小学校や中学校等における避難訓練にあたっては、防災関係機関（市町村防災部局、河川・砂防担当部局（国・都道府県）、气象台等）は、訓練の実施計画作成や学校における防災教育を支援する。また、学校は訓練とあわせて児童生徒等に対する防災教育を実施することにより、地域の災害リスクや防災情報の理解、避難場所や避難のタイミング等について確認し、災害時にとるべき行動の理解を促進すべきである。

一方、法律等による災害計画の作成義務が課せられていなくても、アンダーパスを有する道路の管理者及び地下工事の責任者等においては、洪水等により命が脅かされる危険性がある場合には、防災気象情報や水位情報等に注意を払い、道路利用者や工事関係者等に危険が及ばないよう、立ち入り規制や待避等の措置を適切に講じる必要がある。

### 1.2.3 居住者・施設管理者等に対して求める避難行動等

居住者等及び施設管理者等（以下「居住者・施設管理者等」という。）は、災害発生のおそれの高まりに応じて、適時的確な避難行動等をとることが必要であり、国や都道府県、市町村は、災害発生のおそれの高まりに応じ、居住者・施設管理者等の避難行動等を支援する防災情報をわかりやすく提供する必要がある。このため、災害発生のおそれ高まりに応じ、居住者・施設管理者等がとるべき行動を5段階に分け、「行動を促す情報」と「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）」との対応を明確にし、出された情報からとるべき行動を直感的に理解しやすいものとし居住者・施設管理者等の主体的な避難行動等を支援する。

市町村長が発令する避難勧告等が居住者等に求める行動の詳細は表1のとおりである。警戒レベル相当情報については、国や都道府県が提供する防災気象情報等で居住者等が主体的に避難行動等を判断するための参考となる状況情報であり、「3.4 居住者・施設管理者等に自らの判断による避難を促す防災気象情報等の提供」で詳述する。防災気象情報と警戒レベルの関係は表2のとおりである。

表 1 避難勧告等により立退き避難が必要な居住者等に求める行動

	立退き避難が必要な居住者等に求める行動
【警戒レベル3】 避難準備・高齢者 等避難開始	<b>高齢者等避難</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難する。</li> <li>・その他の人は立退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい。</li> <li>・特に、突発性が高く予測が困難な土砂災害の危険性がある区域や急激な水位上昇のおそれがある河川沿いでは、避難準備が整い次第、当該災害に対応した指定緊急避難場所へ立退き避難することが強く望まれる。</li> </ul>
【警戒レベル4】 避難勧告 避難指示（緊急）	<b>全員避難</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> <li>○ 予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難する。</li> <li>○ 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、「近隣の安全な場所」※1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」※2を行う。</li> </ul> <p>&lt;市町村から避難指示（緊急）が発令された場合&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> <li>○ 指定緊急避難場所への立退き避難に限らず、「近隣の安全な場所」※1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」※2を行う。</li> <li>○ 避難指示（緊急）は、地域の状況に応じて緊急的又は重ねて避難を促す場合などに発令されるものであり、必ず発令されるものではないことに留意する。</li> </ul>
【警戒レベル5】 災害発生情報	<b>災害発生</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・市町村が災害発生を確実に把握できるものではないため、災害が発生した場合に、必ず発令されるものではないことに留意する。</li> </ul>

※1 近隣の安全な場所：指定緊急避難場所ではないが、近隣のより安全な場所・建物等

※2 屋内安全確保：その時点に居る建物内において、より安全な部屋等への移動

注 突発的な災害の場合、市町村長からの避難勧告等の発令が間に合わないこともあるため、自ら警戒レベル相当情報等を確認し避難の必要性を判断するとともに、身の危険を感じたら躊躇なく自発的に避難する。特に、津波について、居住者等は、津波のおそれがある地域にいるときや海沿いにいるときに、地震に伴う強い揺れ又は長時間ゆっくりとした揺れを感じた場合、気象庁の津波警報等の発表や市町村長からの避難指示（緊急）の発令を待たずに、居住者等が自発的かつ速やかに立退き避難をすることが必要である。

表2 警戒レベルと防災気象情報の関係

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)				
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	<table border="1"> <tr> <td>洪水に関する情報</td> <td>水位情報が ある場合</td> <td>水位情報が ない場合</td> <td>土砂災害に関する情報</td> </tr> </table>	洪水に関する情報	水位情報が ある場合	水位情報が ない場合	土砂災害に関する情報
洪水に関する情報	水位情報が ある場合	水位情報が ない場合	土砂災害に関する情報				
警戒レベル4	<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>災害が発生するおそれが高まって高い状況等となっており、緊急に避難する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難勧告</li> <li>避難指示(緊急)※2</li> <li>※2 緊急的又は重ねて避難を促す場合に発令</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>洪水警戒の危険度分布(非常に危険)</li> <li>土砂災害警戒情報</li> <li>土砂災害に関するメッシュ情報(非常に危険)</li> <li>土砂災害に関するメッシュ情報(極めて危険)※4</li> </ul>				
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>洪水警戒</li> <li>洪水警戒の危険度分布(警戒)</li> <li>大雨警戒(土砂災害)</li> <li>土砂災害に関するメッシュ情報(警戒)</li> </ul>				
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>洪水警戒の危険度分布(注意)</li> <li>土砂災害に関するメッシュ情報(注意)</li> </ul>				
警戒レベル1	災害への心構えを高める。	警戒級の可能性					

※3 大雨特別警戒は、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(大雨警戒(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。



居住者・施設管理者等の避難行動に関して、基本的な対応等を以下に記す。

- ・避難勧告等が出されなくても、「自らの命は自らが守る」という考え方の下に、自ら警戒レベル相当情報等を確認し避難の必要性を判断するとともに、身の危険を感じたら躊躇なく自発的に避難する。
- ・避難勧告等の対象とする区域は一定の想定に基づいて設定されたものであり、その区域外であれば一切避難しなくても良いというものではなく、想定を上回る事象が発生することも考慮して、危険だと感じれば、自発的かつ速やかに避難行動をとる。
- ・台風や同程度の温帯低気圧等（以下「台風等」という。）の接近や大雨等のおそれがある場合は、その時点での防災気象情報等や避難勧告等の発令の状況を注視し、災害の危険性の有無を確認することが必要である。
- ・災害発生の可能性が少しでもある場合、居住者等の避難に要する時間等を考慮して、市町村長から避難準備・高齢者等避難開始や避難勧告が発令されることから、実際には災害が発生しない「空振り」となる可能性が非常に高くなる。避難した結果、何も起きなければ「幸運だった」という心構えが重要である。
- ・台風等の接近に伴い暴風警報や暴風特別警報が発表されている又は発表されるおそれがある場合、立退き避難が必要な居住者等は、暴風警報等に表示される警報級の時間帯（特に暴風の吹き始める時間帯）に留意し、暴風で避難できなくなる前に、各人が判断して早めに立退き避難を行う必要がある。
- ・自動車による避難は、渋滞・交通事故等が発生するおそれがあることに留意すべきである。市町村は自動車による避難には限界があることを認識し、限界以下に抑制するとともに、自動車避難に伴う危険性を居住者等に対して周知に努めるべきである。
- ・要配慮者利用施設の管理者等は、要配慮者が避難に多くの時間を要するため、避難先への移動にかかる時間を考慮の上、気象庁から警戒レベル2の情報（大雨等の注意報）が発表された段階から、ホームページ等から雨量や雨域の移動等の観測値や防災気象情報等を把握し、早めの措置を講じる必要がある。また、災害時に利用者の避難が円滑かつ迅速に進むよう、平時から具体的な災害計画を作成し、訓練を実施する必要がある。
- ・地下街等の管理者等は、多数の利用者の避難が円滑かつ迅速に進むよう、関係者と連携し、平時から具体的な災害計画を作成し、訓練を実施する必要がある。

#### (1) 洪水等

- ・家屋の流失等のおそれがある場合、自宅最上階まで浸水する場合、長時間の浸水が継続することが予想される場合等、自宅にとどまることで命に危険が及ぶおそれがある居住者等については、指定緊急避難場所まで立退き避難する。
- ・洪水浸水想定区域の居住者等については、逃げ遅れて、もしくは激しい雨が継続するなどして、指定緊急避難場所まで移動することがかえって危険を及ぼすと判断されるような場合は、「近隣の安全な場所」（河川から離れた小高い場所等）へ移動し、それさえ危険な場合は、「屋内安全確保」（屋内の高いところや場合によっては屋上への移動）をとる等、状況に応じて対応する。
- ・自分がいる場所での降雨はそれほどではなくても、上流部の降雨により急激に中小河川の水位が上昇することがあるため、洪水注意報が出た段階、上流に発達した雨雲等が見えた段階で河川敷等での活動は控える。
- ・大雨により、側溝や下水道の排水が十分にできず、浸水している場合は、マンホールの蓋が開いていたり側溝が見えにくくなるため、マンホールや道路の側溝には近づかない。
- ・洪水予報河川及び水位周知河川以外の河川（以下「その他河川」という。）や下水道からの氾濫については、短時間の集中豪雨等で浸水が発生し、避難勧告等の発令が間に合わないこと

もあることも考慮し、防災気象情報や河川の状況等を注視し、各自の判断で早めに避難行動をとる。

- ・その他河川や下水道からの氾濫に際し、浸水しているところを移動することは、むしろ危険な場合が多く、また短時間で浸水が解消することが多いことから、孤立したとしても基本的には移動しない。
- ・その他河川や下水道からの氾濫に際して、やむを得ず移動する場合は、浸水した水の濁りによる路面の見通し、流れる水の深さや勢いを見極めて判断する必要がある。
- ・激しい降雨時には、河川には近づかない。
- ・小さい川や側溝が勢いよく流れている場合は、その上を渡らない。

## (2) 土砂災害

- ・土砂災害警戒区域・危険箇所等の居住者等については、避難準備・高齢者等避難開始の段階から要配慮者に立退き避難開始を求めることに加え、その他の居住者等に対しても自発的に避難を開始することを推奨する。風雨が強まってからの移動は負担も大きく命の危険を伴う場合があるので、可能な限り、天気が荒れる前に避難を開始することが望ましい。
- ・土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域・土砂災害危険箇所（以下「土砂災害警戒区域・危険箇所等」という。）については、避難勧告が発令された時点で、既に付近で土砂災害が発生していることなどにより、指定緊急避難場所までの移動が、かえって命に危険を及ぼしかねないと判断されるような状況の場合には、少しでも早くより安全な場所へと避難する。具体的には、「近隣の安全な場所」（近隣の堅牢な建物、山から離れた小高い場所等）への移動や、「屋内安全確保」（屋内の高いところで山からできるだけ離れた部屋等への移動）をとる等、状況に応じて対応する。
- ・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、いち早く自発的に避難するとともに、市町村にすぐに連絡する。

## (3) 高潮

- ・暴風時の屋外移動は危険を伴うこと、海岸堤防等の倒壊等が発生したとしても屋外への避難行動が必要とは限らないことから、高潮からの避難では、暴風が吹き始めるまでに予想最高潮位に応じた浸水想定区域外への避難行動をとる必要がある。
- ・高潮浸水想定区域の居住者等については、逃げ遅れるなどして、指定緊急避難場所まで移動することがかえって危険を及ぼすと判断されるような場合は、「近隣の安全な場所」（海岸から離れた小高い場所等）へ移動し、それさえ危険な場合は、「屋内安全確保」（屋内の高いところや場合によっては屋上への移動）をとる等、状況に応じて対応する。
- ・台風等の接近が予想される時には、海沿いには近づかない。

## (4) 津波

- ・津波について、居住者等は、津波のおそれがある地域にいるときや海沿いにいるとき、地震に伴う強い揺れ又は長時間ゆっくりとした揺れを感じた場合、気象庁の津波警報等の発表や市町村長からの避難指示（緊急）の発令を待たずに、自発的かつ速やかに避難行動をすることが必要である。

## 2. 避難行動（安全確保行動）の考え方

### 2.1 避難の目的

「避難行動」は、数分から数時間後に起こるかもしれない自然災害から「命を守るための行動」である。

居住者・施設管理者等は、命を守るという観点から、災害のどのような事象が命を脅かす危険性を持つことになるのかを認識し、避難行動をとるにあたっては、次に掲げる事項をできる限り事前に明確にしておく必要がある。

- ① 災害種別毎に、居住地等にどのような脅威があるのか、あらかじめ認識しておくこと
- ② それぞれの脅威に対して、どのような避難行動をとれば良いかを認識しておくこと
- ③ どのタイミングで避難行動をとることが望ましいかを認識しておくこと

### 2.2 避難行動

平成 25 年の災害対策基本法改正（以下「災対法改正」という。）以前における避難行動は、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。

災対法改正以後、避難勧告等の対象とする避難行動については、命を守るためにとる、次の全ての行動を避難行動としている。居住者・施設管理者等は、ハザードマップ等を基に、避難勧告等が発令された時の避難行動をあらかじめ考えておく必要がある。なお、親戚や友人の家等の自主的な避難場所へと立退き避難する場合には、それらの安全性を各災害のハザードマップ等であらかじめ確認しておくとともに、その場所までの移動時間を考慮して自ら避難行動開始のタイミングを考えておく必要がある。

- ① 指定緊急避難場所への立退き避難
- ② 「近隣の安全な場所」（近隣のより安全な場所・建物等）への立退き避難
- ③ 「屋内安全確保」（その時点に居る建物内において、より安全な部屋等への移動）

#### 2.2.1 本ガイドラインにおける避難行動の呼称

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とるべき避難行動が異なることから、指定緊急避難場所や「近隣の安全な場所」へ移動する避難行動を「立退き避難」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。

なお、これまで、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）」と呼んでいる場合があるが、「立退き避難」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」等という表現や運用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。

#### 2.2.2 避難勧告等と避難行動

災害対策基本法における市町村長の避難勧告等に関しては、「居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示」としており、また、災対法改正によって「屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示することができる。」という行動形態が追加された。基本的な考え方としては、市町村長は、避難勧告では、指定緊急避難場所等への立退き避難を基本とした避難を勧

告する。避難指示（緊急）は、必ず発令するものではなく、地域の状況に応じて、緊急的に、又は重ねて避難を促す場合などに発令し、災害が発生するおそれが極めて高い状況等であることを踏まえ、指定緊急避難場所への避難に限らず、近隣の安全な場所への避難や、屋外での移動がかえって命に危険を及ぼしかねない場合には、屋内での待避等の安全確保も含めた緊急の避難を指示することが考えられる。また、災害発生情報では、実際に災害が発生していることを把握した場合に、可能な範囲で、命を守るための最善の行動を指示する。

市町村長から避難勧告等が発令された時には、居住者等は、あらかじめ考えておいた避難行動を速やかにとる必要がある。ただし、指定緊急避難場所への立退き避難にあたり、居住者等は自らの判断で避難行動を選択すべきものであること、周囲の状況によっては指定緊急避難場所等への移動がかえって命に危険を及ぼしかねない場合もあることから、本ガイドラインにおいては、「屋内安全確保」も避難勧告等が促す避難行動とすることとする。

以下に、避難勧告等が発令された場合の具体的な避難行動を示す。

避難準備・高齢者等避難開始は高齢者等が避難する段階である。市町村長から避難準備・高齢者等避難開始が発令された際には、立退き避難が必要な居住者等のうち避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難する必要がある。その他の人は立退き避難の準備を整えとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい。特に、急激な水位上昇のおそれがある河川沿いの居住者や、土砂災害警戒区域・危険箇所等の居住者等については、精度の高い予測が困難であることから、避難準備・高齢者等避難開始の段階から要配慮者は立退き避難を開始することに加え、その他の居住者等も自発的に避難を開始することが望ましい。入院患者や施設入所者等、移動が困難な要配慮者は、指定緊急避難場所への適切な移動手段が確保できなくなった場合や、事態が急変した場合には、「近隣の安全な場所」へ避難することも考えられる。

避難勧告は居住者等全員が避難する段階である。市町村長から避難勧告が発令された際には、立退き避難が必要な居住者等は予測される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難する必要がある。避難指示（緊急）は必ず発令されるものでないことから、避難勧告が発令された段階で全員が避難する必要がある。指定緊急避難場所への避難にあたり、浸水がすでに始まっている避難経路を視界が十分に確保することができない中で長距離移動する場合や、避難経路の途上で土砂災害のおそれがある場合等、移動途上で被災するおそれがあり、指定緊急避難場所へ移動することがかえって危険であると、居住者・施設管理者等が自ら判断した場合には、次善の避難行動として、指定緊急避難場所以外の「近隣の安全な場所」へ移動することも避難行動として考えられる。さらに、「近隣の安全な場所」への避難すら危険と居住者・施設管理者等が自ら判断した場合には、命が助かる可能性が少しでも高い避難行動として、やむを得ず、その時点にいる建物において、より安全な場所（例えば屋内の高いところや、場合によっては屋上も考えられる）へ移動する「屋内安全確保」を行うことも考えられる。

なお、市町村長から避難指示（緊急）が発令された際には、災害が発生するおそれが極めて高い状況等となっていることから、緊急に避難する必要がある。未だ避難できていない人は、予想される災害に対応した指定緊急避難場所に限らず、状況に応じて「近隣の安全な場所」へ緊急に避難することや、「屋内安全確保」を行うことも考えられる。

市町村長から災害発生情報が発令された際には、既に災害が発生している状況であり、未だ避難できていない人は、命を守るための最善の行動をとる必要がある。

居住者・施設管理者等は、ハザードマップ等を基に、どの指定緊急避難場所への経路で立退き避難するか等、避難勧告等が発令された時の避難行動をあらかじめ考えておく必要がある。しかしながら、あらかじめ考えておいた指定緊急避難場所への立退き避難がかえって危険な場合においては、上記のように状況に応じた臨機応変な避難行動が求められる。

なお、洪水等と高潮については、浸水する区域であっても、床下浸水にとどまる等、命を脅かす危険性がないと考えられる区域については、避難勧告等の発令対象区域から外れている場合が

あること、避難行動としては屋内安全確保で十分である場合があることを、居住者・施設管理者等は認識しておくべきである。ただし、事前の想定を超えて命の危険を及ぼすおそれがあると判明した場合や、居住者・施設管理者等自身が必要と判断する場合は、立退き避難を含め、その時点でとり得る命を守る避難行動をとるべきである。

### 2.2.3 指定緊急避難場所と指定避難所

災対法改正以前は避難場所及び避難所の定義が明確でなかったこともあり、切迫した災害の種別に対する避難場所の安全性を確認せずに最寄りの避難場所に避難した結果、被災することもあった。また、緊急的に命の安全を確保するために移動する場所も、被災後に当面の避難生活を送る場所も、いずれも避難所と呼ばれていた。これらを踏まえ、避難行動をとる際の安全確保の観点から、災対法改正により避難場所と避難所を明確に区分することとし、あらかじめ市町村が指定緊急避難場所と指定避難所として指定することとされた。指定緊急避難場所については、洪水等、土砂災害等の災害種別に適した建物等が指定されることとなった。

市町村においては早期に指定を完了させるとともに、切迫した災害の種別に対応した指定緊急避難場所に避難すべきことについて、居住者・施設管理者等に十分に周知をはかるものとする。

また、指定要件を満たす施設等が遠く離れた地域にしか存在しない場合には、避難行動が遅れた場合に備え、自主防災組織等が地域内で比較的安全な施設等を「近隣の安全な場所」として自主的に設定することに対して助言することも考えられる。そのような場合は、早めに避難行動を開始することにより可能な限り指定緊急避難場所への立退き避難を心がけることが原則であること、「近隣の安全な場所」は比較的安全とはいえ一定のリスクを抱えている場合もあること等も含めて助言しなければならない。さらに、自市町村内で指定緊急避難場所を確保できない場合においては、近隣市町村に指定緊急避難場所を確保することも検討すべきである。

なお、指定緊急避難場所については、命を守るために緊急的に避難するための場所であるから、緊急的に使用できる状態を確保するものとされており、行政職員の到着を待たずとも、自主防災組織をはじめとする居住者等によって開錠等ができるようにしておく等、工夫をすべきである。

指定緊急避難場所：切迫した災害の危険から命を守るために避難する場所として、あらかじめ市町村が指定した施設・場所

指定避難所：災害により住宅を失った場合等において、一定期間避難生活をする場所として、あらかじめ市町村が指定した施設

#### 【災害対策基本法】

##### (指定緊急避難場所の指定)

第四十九条の四 市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない。

##### (指定避難所の指定)

第四十九条の七 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。）の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

## 5. 要配慮者等の避難の実効性の確保

市町村は、要配慮者（要配慮者利用施設の利用者を含む。）や地下街等の利用者が円滑に避難を行うことができるように実効性のある取組みを実施すべきである。特に、要配慮者利用施設等における避難については、施設管理者等に対し、災害計画を作成するにあたり、自然災害からの避難も対象となっていることを認識し、必ずそれを盛り込んだ計画としなければいけないことを、平時から周知すべきである。また、要配慮者利用施設の管理者等は、市町村や消防団、居住者等の地域社会とも連携を図り、避難時に地域の支援を得られるようにする等の工夫をすることが望ましい。在宅の避難行動要支援者の避難も含め、支援する側とされる側の人数のバランスを考慮しつつ、市町村において、地域全体で実現性のある支援体制を構築すべきである。

なお、支援する立場の人は自らの身の安全確保を最優先とすることに留意すべきである。

### 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、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。確認にあたっては、普段から施設との関わりがある指導監査部局や担当部局（社会福祉施設であれば福祉部局）と、防災分野の専門知識を持つ防災担当部局や、洪水、土砂災害、高潮等の専門知識をもつ土木部局が連携して実施することが望ましい。なお、都道府県が指導監査等を実施する要配慮者利用施設については、避難勧告等の発令を担う市町村の防災担当部局と、要配慮者利用施設への避難勧告等の伝達を担う市町村の福祉部局と連携して実施することが望ましい。

浸水想定区域図等、より具体的な洪水・土砂災害等のリスク情報が提供されている場合には、要配慮者利用施設や、水防法等により災害計画を作成することとされている地下街等の管理者等に対して、リスク情報を活用した実効性のある災害計画の作成や避難訓練の実施を徹底するとともに、計画の点検を行う部局や情報伝達を担う部局を明確にしておくべきである。

また、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。その際、以下の手引き等を活用することも考えられる（[http://www.mlit.go.jp/river/shishin\\_guideline/index.html](http://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/index.html)）。

#### (1) 地下街等関連

- ・地下街等に係る避難確保・浸水防止計画作成の手引き（洪水・内水・高潮編）（平成 29 年 1 月）（水防法）
- ・地下街等に係る避難確保計画作成の手引き（津波編）（平成 29 年 1 月）（津波防災地域づくりに関する法律）

#### (2) 要配慮者利用施設関連

- ・避難確保計画作成の手引き（洪水・内水・高潮編）（水防法）  
要配慮者利用施設（平成 29 年 6 月）、医療施設等（平成 29 年 6 月）  
手引き別冊（平成 29 年 6 月）、計画作成のひな形（平成 29 年 6 月）
- ・要配慮者利用施設管理者のための土砂災害に関する避難確保計画作成の手引き（平成 29 年 6 月）（土砂災害防止法）
- ・水害・土砂災害に係る要配慮者利用施設における避難計画に係る点検マニュアル（平成 29 年 6 月）
- ・避難確保計画作成の手引き（津波防災地域づくりに関する法律）  
要配慮者利用施設（平成 29 年 1 月）、医療施設等（平成 29 年 1 月）

※指定地域密着型サービスの事業の例

【介護保険法】

(指定地域密着型サービスの事業の基準)

第七十八条の四 指定地域密着型サービス事業者は、当該指定に係る事業所ごとに、市町村の条例で定める基準に従い市町村の条例で定める員数の当該指定地域密着型サービスに従事する従業者を有しなければならない。

2 前項に規定するもののほか、指定地域密着型サービスの事業の設備及び運営に関する基準は、市町村の条例で定める。

3 市町村が前二項の条例を定めるに当たっては、第一号から第四号までに掲げる事項については厚生労働省令で定める基準に従い定めるものとし、第五号に掲げる事項については厚生労働省令で定める基準を標準として定めるものとし、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。

一 指定地域密着型サービスに従事する従業者に係る基準及び当該従業者の員数

二 指定地域密着型サービスの事業に係る居室の床面積

三 小規模多機能型居宅介護及び認知症対応型通所介護の事業に係る利用定員

四 指定地域密着型サービスの事業の運営に関する事項であつて、利用又は入所する要介護者のサービスの適切な利用、適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持等に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの

五 指定地域密着型サービスの事業に係る利用定員

※指定地域密着型サービスの事業の例

【指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準】

介護保険法第七十八条の四第一項 及び第二項 の規定に基づき、指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準を次のように定める。

(非常災害対策)

第八十二条の二 指定小規模多機能型居宅介護事業者は、非常災害に関する具体的計画を立て、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に従業者に周知するとともに、定期的に避難、救出その他必要な訓練を行わなければならない。

2 指定小規模多機能型居宅介護事業者は、前項に規定する訓練の実施に当たって、地域住民の参加が得られるよう連携に努めなければならない。

【水防法】

(地下街等の利用者の避難の確保及び浸水の防止のための措置に関する計画の作成等)

第十五条の二 前条第一項の規定により市町村地域防災計画にその名称及び所在地を定められた地下街等の所有者又は管理者は、単独で又は共同して、国土交通省令で定めるところにより、当該地下街等の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時等の浸水の防止を図るために必要な訓練その他の措置に関する計画を作成しなければならない。

2 前項の地下街等の所有者又は管理者は、同項に規定する計画を作成しようとする場合において、当該地下街等と連続する施設であつてその配置その他の状況に照らし当該地下街等の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保に著しい支障を及ぼすおそれのあるものがあるときは、あらかじめ、当該施設の所有者又は管理者の意見を聴くよう努めるものとする。

3 第一項の地下街等の所有者又は管理者は、同項に規定する計画を作成したときは、遅滞なく、これを市町村長に報告するとともに、公表しなければならない。

4 前二項の規定は、第一項に規定する計画の変更について準用する。

- 5 市町村長は、第一項の地下街等の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時等の浸水の防止を図るため必要があると認めるときは、前条第一項の規定により市町村地域防災計画にその名称及び所在地を定められた連続する二以上の地下街等の所有者又は管理者に対し、第一項に規定する計画を共同して作成するよう勧告をすることができる。
- 6 市町村長は、第一項の地下街等の所有者又は管理者が同項に規定する計画を作成していない場合において、当該地下街等の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時等の浸水の防止を図るため必要があると認めるときは、当該地下街等の所有者又は管理者に対し、必要な指示をすることができる。
- 7 市町村長は、前項の規定による指示を受けた第一項の地下街等の所有者又は管理者が、正当な理由がなく、その指示に従わなかったときは、その旨を公表することができる。
- 8 第一項の地下街等の所有者又は管理者は、同項に規定する計画で定めるところにより、同項の地下街等の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時等の浸水の防止のための訓練を行わなければならない。
- 9 第一項の地下街等の所有者又は管理者は、国土交通省令で定めるところにより、同項の地下街等の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時等の浸水の防止を行う自衛水防組織を置かなければならない。
- 10 第一項の地下街等の所有者又は管理者は、前項の規定により自衛水防組織を置いたときは、遅滞なく、当該自衛水防組織の構成員その他の国土交通省令で定める事項を市町村長に報告しなければならない。当該事項を変更したときも、同様とする。

**(要配慮者利用施設の利用者の避難の確保のための措置に関する計画の作成等)**

- 第十五条の三 第十五条第一項の規定により市町村地域防災計画にその名称及び所在地を定められた要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、国土交通省令で定めるところにより、当該要配慮者利用施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な訓練その他の措置に関する計画を作成しなければならない。
- 2 前項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、同項の規定による計画を作成したときは、遅滞なく、これを市町村長に報告しなければならない。これを変更したときも、同様とする。
  - 3 市町村長は、第一項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者が同項に規定する計画を作成していない場合において、当該要配慮者利用施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るため必要があると認めるときは、当該要配慮者利用施設の所有者又は管理者に対し、必要な指示をすることができる。
  - 4 市町村長は、前項の規定による指示を受けた第一項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者が、正当な理由がなく、その指示に従わなかったときは、その旨を公表することができる。
  - 5 第一項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、同項に規定する計画で定めるところにより、同項の要配慮者利用施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保のための訓練を行わなければならない。
  - 6 第一項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、国土交通省令で定めるところにより、同項の要配慮者利用施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を行う自衛水防組織を置くよう努めなければならない。
  - 7 第一項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、前項の規定により自衛水防組織を置いたときは、遅滞なく、当該自衛水防組織の構成員その他の国土交通省令で定める事項を市町村長に報告しなければならない。当該事項を変更したときも、同様とする。



**【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】**

**(要配慮者利用施設の利用者の避難の確保のための措置に関する計画の作成等)**

第八条の二 前条第一項の規定により市町村地域防災計画にその名称及び所在地を定められた要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、国土交通省令で定めるところにより、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場合における当該要配慮者利用施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な訓練その他の措置に関する計画を作成しなければならない。

- 2 前項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、同項の規定による計画を作成したときは、遅滞なく、これを市町村長に報告しなければならない。これを変更したときも、同様とする。
- 3 市町村長は、第一項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者が同項に規定する計画を作成していない場合において、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場合における当該要配慮者利用施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難の確保を図るため必要があると認めるときは、当該要配慮者利用施設の所有者又は管理者に対し、必要な指示をすることができる。
- 4 市町村長は、前項の規定による指示を受けた第一項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者が、正当な理由がなく、その指示に従わなかったときは、その旨を公表することができる。
- 5 第一項の要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、同項に規定する計画で定めるところにより、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場合における同項の要配慮者利用施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難の確保のための訓練を行わなければならない。

**【津波防災地域づくりに関する法律】**

**(避難確保計画の作成等)**

第七十一条 次に掲げる施設であって、第五十四条第一項の規定により市町村地域防災計画又は災害対策基本法第四十四条第一項の市町村相互間地域防災計画にその名称及び所在地が定められたものの所有者又は管理者は、単独で又は共同して、国土交通省令で定めるところにより、避難訓練その他当該避難促進施設の利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な措置に関する計画を作成し、これを市町村長に報告するとともに、公表しなければならない。

一 地下街等

二 社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設のうち、その利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難を確保するための体制を計画的に整備する必要があるものとして政令で定めるもの

- 2 避難促進施設の所有者又は管理者は、避難確保計画の定めるところにより避難訓練を行うとともに、その結果を市町村長に報告しなければならない。
- 3 市町村長は、前二項の規定により報告を受けたときは、避難促進施設の所有者又は管理者に対し、当該避難促進施設の利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な助言又は勧告をすることができる。
- 4 避難促進施設の所有者又は管理者の使用人その他の従業者は、避難確保計画の定めるところにより、第二項の避難訓練に参加しなければならない。
- 5 避難促進施設の所有者又は管理者は、第二項の避難訓練を行おうとするときは、避難促進施設を利用する者に協力を求めることができる。

## 5.2 在宅の要配慮者の避難

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。また、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。

要配慮者利用施設への通所者については、家族とともに避難するのが良いのか、または施設で避難するのが良いのか、どちらがより適切かについては、本人・家族・施設の状況、自宅と施設の危険度の違い、避難のしやすさ等に応じて決まってくる。これらを勘案して、災害計画において基本的な対応を事前に決めておくことが望ましい。

## 5.3 要配慮者利用施設等や要配慮者への情報の伝達

### 5.3.1 要配慮者利用施設等への情報の伝達

水防法、土砂災害防止法及び津波防災地域づくりに関する法律では、市町村地域防災計画において、同計画に位置づけられた施設管理者等への洪水予報等の伝達方法を定めることとされており、また、伝達の迅速性の観点からも、施設管理者等に対する避難勧告等の伝達については、都道府県管轄の施設についても、市町村が一元的に行うことが望ましい。また、施設管理者等が利用者の避難支援を始めるのは、避難準備・高齢者等避難開始が発令された段階であることに十分に留意し、避難準備・高齢者等避難開始の発令を伝達する際に、その旨をあわせて伝達すべきである。

市町村は、要配慮者利用施設等へ情報が確実に伝達されるよう、市町村内の情報共有の仕組みと情報伝達体制を定めておくとともに施設を整備しておくべきである。具体的には、避難勧告等の伝達であれば、実際に避難勧告等の発令を担う防災担当部局の情報を、指定河川洪水予報や土砂災害警戒情報等であれば、それを受け取る部局（防災担当部局や土木部局）の情報を基に、施設との関係が深い市町村の担当部局（社会福祉施設であれば福祉部局）が行うことが望ましい。

#### 【水防法】

（浸水想定区域における円滑かつ迅速な避難の確保及び浸水の防止のための措置）

第十五条 市町村防災会議は、第十四条第一項の規定による洪水浸水想定区域の指定、第十四条の二第一項の規定による雨水出水浸水想定区域の指定又は前条第一項の規定による高潮浸水想定区域の指定があつたときは、市町村地域防災計画において、少なくとも当該洪水浸水想定区域、雨水出水浸水想定区域又は高潮浸水想定区域ごとに、次に掲げる事項について定めるものとする。ただし、第四号ハに掲げる施設について同号に掲げる事項を定めるのは、当該施設の所有者又は管理者からの申出があつた場合に限る。

- 一 洪水予報等の伝達方法
- 二 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
- 三 災害対策基本法第四十八条第一項の防災訓練として市町村長が行う洪水、雨水出水又は高潮に係る避難訓練の実施に関する事項
- 四 浸水想定区域内に次に掲げる施設がある場合にあつては、これらの施設の名称及び所在地イ 地下街等でその利用者の洪水時、雨水出水時又は高潮時の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時等の浸水の防止を図る必要があると認められるもの  
ロ 要配慮者利用施設でその利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図る必要がある

と認められるもの

- ハ 大規模な工場その他の施設であつて国土交通省令で定める基準を参酌して市町村の条例で定める用途及び規模に該当するものでその洪水時等の浸水の防止を図る必要があると認められるもの
- 五 その他洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な事項
- 2 市町村防災会議は、前項の規定により市町村地域防災計画において同項第四号に掲げる事項を定めるときは、当該市町村地域防災計画において、次の各号に掲げる施設の区分に応じ、当該各号に定める者への洪水予報等の伝達方法を定めるものとする。
  - 一 前項第四号イに掲げる施設 当該施設の所有者又は管理者及び次条第九項に規定する自衛水防組織の構成員
  - 二 前項第四号ロに掲げる施設 当該施設の所有者又は管理者
  - 三 前項第四号ハに掲げる施設 当該施設の所有者又は管理者
- 3 浸水想定区域をその区域に含む市町村の長は、国土交通省令で定めるところにより、市町村地域防災計画において定められた第一項各号に掲げる事項を住民、滞在者その他の者に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならない。
- 一 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（平成十二年法律第五十七号）第七条第一項の土砂災害警戒区域 同法第八条第三項に規定する事項
- 二 津波防災地域づくりに関する法律第五十三条第一項の津波災害警戒区域 同法第五十五条に規定する事項

#### 【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】

##### （警戒避難体制の整備等）

- 第八条 市町村防災会議は、前条第一項の規定による警戒区域の指定があつたときは、市町村地域防災計画において、当該警戒区域ごとに、次に掲げる事項について定めるものとする。
- 一 土砂災害に関する情報の収集及び伝達並びに予報又は警報の発令及び伝達に関する事項
  - 二 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
  - 三 災害対策基本法第四十八条第一項の防災訓練として市町村長が行う土砂災害に係る避難訓練の実施に関する事項
  - 四 警戒区域内に、社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設であつて、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場合における当該施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難を確保する必要があると認められるものがある場合にあっては、これらの施設の名称及び所在地
  - 五 救助に関する事項
  - 六 前各号に掲げるもののほか、警戒区域における土砂災害を防止するために必要な警戒避難体制に関する事項
  - 2 市町村防災会議は、前項の規定により市町村地域防災計画において同項第四号に掲げる事項を定めるときは、当該市町村地域防災計画において、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場合における同号に規定する施設を利用している者の円滑かつ迅速な避難を確保するため、同項第一号に掲げる事項として土砂災害に関する情報、予報及び警報の伝達に関する事項を定めるものとする。
  - 3 警戒区域をその区域に含む市町村の長は、市町村地域防災計画に基づき、国土交通省令で定めるところにより、土砂災害に関する情報の伝達方法、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある場合における避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項その他警戒区域における円滑な警戒避難を確保する上で必要な事項を住民等に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならない。

## 【津波防災地域づくりに関する法律】

### (市町村地域防災計画に定めるべき事項等)

第五十四条 市町村防災会議は、前条第一項の規定による警戒区域の指定があったときは、市町村地域防災計画において、当該警戒区域ごとに、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 人的災害を生ずるおそれがある津波に関する情報の収集及び伝達並びに予報又は警報の発令及び伝達に関する事項
  - 二 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
  - 三 災害対策基本法第四十八条第一項の防災訓練として市町村長が行う津波に係る避難訓練の実施に関する事項
  - 四 警戒区域内に、地下街等又は社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設であって、当該施設の利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難を確保する必要があると認められるものがある場合にあつては、これらの施設の名称及び所在地
  - 五 前各号に掲げるもののほか、警戒区域における津波による人的災害を防止するために必要な警戒避難体制に関する事項
- 2 市町村防災会議は、前項の規定により市町村地域防災計画において同項第四号に掲げる事項を定めるときは、当該市町村地域防災計画において、同号に規定する施設の利用者の津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保が図られるよう、同項第一号に掲げる事項のうち人的災害を生ずるおそれがある津波に関する情報、予報及び警報の伝達に関する事項を定めるものとする。

### 5.3.2 要配慮者への情報伝達

要配慮者への情報伝達にあたっては、それぞれの特性に応じた、多様な伝達手段や方法を活用し、確実に情報周知できる体制と環境を整えておくべきである。

聴覚障害者 : FAX による災害情報配信、聴覚障害者用情報受信装置、戸別受信機(表示板付き)、プラカードによる視覚的な情報伝達、個別訪問

視覚障害者 : 受信メールを読み上げる携帯電話、戸別受信機、放送や拡声器等を使用した呼びかけ、個別訪問

肢体不自由者 : フリーハンド用機器を備えた携帯電話

その他 : メーリングリスト等による送信

字幕放送・解説放送(副音声など2以上の音声を使用している放送番組: 音声多重放送)・手話放送

SNS等のインターネットを通じた情報提供

わかりやすい日本語による情報提供

多言語による情報提供※

※多言語による防災情報の提供については、多言語で情報発信するアプリケーション(Saftytips等)の活用や、市町村の防災情報のホームページ等の多言語化が重要である。その上で、その利用を市町村内の外国人に周知することが望ましい。