



令和 2 年 12 月 24 日
内閣府（防災担当）

「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び 広域避難等のあり方について（最終とりまとめ）」の公表について

今般、令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループにおいて、「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等のあり方について（最終とりまとめ）」が取りまとめられましたので、お知らせいたします。

本件問合せ先
内閣府政策統括官（防災担当）
参事官（調査・企画担当）付 古市、菅
TEL 03-5253-2111（内線 51291・51296）
03-3501-5693（直通）

課題と背景

①警戒レベル4避難勧告で避難せず被災する人が多いが、警戒レベル4の避難勧告、避難指示(緊急)の意味の違いが正しく住民に理解されておらず、また、両方が警戒レベル4に位置付けられ住民にわかりにくい

- ・住民ウェブアンケートでは、
 - 避難勧告・指示両方の意味を正しく理解していたのは2割未満
- ・市町村向けアンケートでは、
 - 警戒レベル4に避難勧告・指示の両方が位置付けられ住民にわかりにくいとの回答が約7割

②現行の警戒レベル5「災害発生情報」は、取るべき行動がわかりにくく、また、市町村が災害の発生を把握できず発令できないことが多いため、有効に機能していない

③現行の警戒レベル3「避難準備・高齢者等避難開始」は、名称が長く、また、一般の人に求める「避難準備」から名称が始まるため、高齢者等に避難を求める情報であることが伝わりにくい

- ・想定される浸水が浅く、上階への避難や高層階に留まることで安全確保できる住民等に対しても、立退き避難しか勧告・指示することができない
- ・高齢者等に早期避難を促すことができる明確な規定がない

・災害発生前に国が対策本部を設置できない

- ・都道府県及び市町村は、災害対策本部を災害発生前に設置できるのに対し、国は、非常災害が発生した場合にしか本部を設置することができない
- ・大規模広域避難が必要な「災害が発生するおそれ」の段階で、国・都道府県・市町村・民間事業者等が連携して対応する必要がある

・「災害が発生するおそれ」の段階で、地方公共団体が、避難先・避難手段の調整を行う仕組みがない

対応の方向性

①避難のタイミングを明確にするため、警戒レベル4の避難勧告と避難指示(緊急)を「避難指示」に一本化(現行で避難勧告を発令しているタイミングで、避難指示を発令する)

②災害が発生・切迫し、警戒レベル4での避難場所等への避難が安全にできない場合に、自宅や近隣の建物で緊急的に安全確保するよう促す情報を、警戒レベル5「緊急安全確保」として位置づけ

③早期の避難を促すターゲットを明確にするため、警戒レベル3の名称を「高齢者等避難」に見直し

警戒レベル	状況	住民が取るべき行動	行動を促す情報	参考(現行)
5	災害発生又は切迫	命の危険 直ちに安全確保!	緊急安全確保※1	災害発生情報 (発生を確認したときに発令)
~~~~~ <警戒レベル4までに必ず避難! > ~~~~~				
4	災害のおそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示(注)	・避難指示(緊急) ・避難勧告
3	災害のおそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報(気象庁)	大雨・洪水・高潮注意報(気象庁)
1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報(気象庁)	早期注意情報(気象庁)

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない  
 ※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである  
 (注) 避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令する

- ・警戒レベル4避難指示で、上階への避難や高層階に留まることで安全確保できる住民等に対しては必ずしも立退き避難を求めないことを可能とする規定とし、屋内で安全確保することも促すことができるようにする
- ・警戒レベル3で高齢者等に避難すべきタイミングである旨を情報提供し、早期避難を呼びかけることができる規定とする

・「災害が発生するおそれ」の段階での国の対策本部設置の制度化

- ・広域避難の準備・開始の段階で、広域避難を円滑に行うために、「災害が発生するおそれ」の段階でも国が対策本部を設置し、本部長から地方公共団体の長や公共交通機関等に対し、必要な指示や協力を求めることができるように制度化

・「災害が発生するおそれ」の段階で、地方公共団体が避難先・避難手段の協議・要請を行える仕組みの制度化

避難情報関係

広域避難関係

令和元年台風第 19 号等を踏まえた  
避難情報及び広域避難等のあり方について  
(最終とりまとめ)

令和 2 年 12 月

令和元年台風第 19 号等を踏まえた  
避難情報及び広域避難等に関する  
サブワーキンググループ

## ・目次

1.	はじめに.....	1
2.	災害対策基本法制定以後の制度の変遷及び検討経緯 .....	2
2-1	避難情報関係.....	2
2-1-1	避難勧告等の発令の判断基準の整理.....	2
2-1-2	立退き避難がかえって危険な場合の屋内安全確保の位置付け等 .....	4
2-1-3	避難準備情報の活用 .....	6
2-1-4	高齢者等避難開始の位置付けの明確化等.....	8
2-1-5	5段階の警戒レベルの導入 .....	10
2-2	広域避難関係.....	12
3.	避難情報等に関する制度面での対応の方向性 .....	13
3-1	警戒レベル4 避難勧告と避難指示（緊急）の避難指示への一本化等 .....	13
3-2	警戒レベル5の情報名称等.....	17
3-3	警戒レベル3の情報名称等.....	22
3-4	警戒レベルの一覧表の基本表記 .....	24
3-5	警戒レベル相当情報の改善に向けた視点.....	26
3-6	避難行動としての屋内移動等の制度的な位置付けの明確化.....	27
3-7	高齢者等避難開始の制度的な位置付けの明確化.....	27
3-8	避難情報等に関する新たな制度の周知等.....	28
3-9	住民の主体的な行動を定着させるための方策 .....	29
4.	広域避難に関する制度面での対応の方向性.....	31
4-1	論点の明確化.....	31
4-2	広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備 .....	33
4-3	広域避難に係る避難情報の発令主体 .....	33
4-4	広域避難関係者間の調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組み .....	35
4-5	広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み .....	36
4-6	広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み .....	37
4-7	平時からの周知啓発・災害おそれ段階等の情報提供.....	39
	参考資料 .....	44

## 1. はじめに

「令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」（令和 2 年 3 月、内閣府）において、台風第 19 号等から課題を教訓とし避難の対策を強化するため、令和 2 年出水期までに避難行動を促す普及啓発活動として「避難の理解力向上キャンペーン」を全国で展開すること等とし、また制度的な検討が必要な取組については令和 2 年度以降も検討を行うこととした。

制度的な検討に係る論点としては、

- ・避難勧告・避難指示（緊急）について市町村の意見を踏まえた制度上の整理
- ・災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化の検討
- ・高齢者等の避難の実効性確保に向けた、更なる促進方策について検討

が挙げられ、1, 2 点目の論点を議論する場、3 点目の論点を議論する場としてそれぞれ

- ・令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ（以下、本 SWG とする）
- ・令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ

を設けることとした。

本 SWG では、避難情報及び広域避難等に関する制度面における改善の方向性について議論した。具体的には、避難を促す情報である避難勧告と避難指示（緊急）の避難指示への一本化（現行の避難勧告のタイミングで避難指示を発令）や、大規模広域避難を円滑に行うための「災害が発生するおそれ」の段階での災害対策本部の設置等、大幅な制度改正を要する論点について、市町村長の意見等も踏まえ議論してきた。

住民は「自らの命は自らが守る」意識を徹底し適切な避難行動をとるよう努め、地域は避難情報等を活かすために地域の防災体制等を強化するとともに、行政はわかりやすい避難情報を提供するなどして、住民避難を全力で支援していくことが重要である。今出水期においても、令和 2 年 7 月豪雨を始め多くの方が水害・土砂災害の犠牲となっている。必要な検討や対策を着実に進め、水害や土砂災害で命を失う人が一人でも少なくなるよう、防災意識の高い社会を一日も早く構築しなければならない。

## 2. 災害対策基本法制定以後の制度の変遷及び検討経緯

### 2-1 避難情報関係

社会環境の変化や過去の災害による教訓等を踏まえ、避難の考え方や避難勧告・避難指示をはじめとする避難情報のあり方について見直しが図られてきた。

#### 2-1-1 避難勧告等の発令の判断基準の整理

(ガイドラインの整備：平成 17 年 3 月)

(課題・背景)

活発な梅雨前線の活動や、観測史上最多となる 10 個の台風の上陸がみられた平成 16 年の水害、土砂災害、高潮災害等において、避難勧告等を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないこと、住民等への迅速・確実な伝達が難しいこと、避難勧告等が伝わっても住民等が避難しないことが課題となった。

(対応)

～ガイドラインの整備～

当時の検討¹では、避難勧告等の意味合いと住民等が取るべき行動を明確にし、市町村と住民等が迅速に判断できるよう、避難勧告等の発令の判断基準を整理することが重要であるとし、また、一般住民に対して避難準備を呼びかけるとともに、要援護者（現在の避難行動要支援者）等、特に避難行動に時間を要する者に対して、早めのタイミングで避難行動を開始することを求める「避難準備（要援護者避難）情報」が必要であると提言された。

これらを踏まえ、ガイドライン²が整備され、避難準備(要援護者避難)情報・避難勧告・避難指示の三類型による分類と、それぞれの避難情報により住民に求める行動等が整理された。

---

¹ 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（平成 17 年,内閣府）

² 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 17 年,内閣府）

表 1 三類型の避難勧告等一覧（平成 17 年 3 月）

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備 (要援護者 避難)情報  ※要援護者だけ の情報と受け止 められるとの指摘 を受け、平成 26 年ガイドラインか ら避難準備情報 に改められる	要援護者等、特に避難行動に時間を要 する者が避難行動を開始しなければなら ない段階であり、人的被害の発生する可 能性が高まった状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>要援護者等、特に避難行動に時間を 要する者は、計画された避難場所への 避難行動を開始（避難支援者は支援 行動を開始）</li> <li>上記以外の者は、家族等との連絡、非 常用持ち出し品の用意等、避難準備 を開始</li> </ul>
避難勧告	通常の避難行動が出来る者が避難行 動を開始しなければならない段階であり、 人的被害の発生する可能性が明らかに 高まった状況	通常の避難行動が出来る者は、計画さ れた避難場所等への避難行動を開始
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> <li>前兆現象の発生や、現在の切迫した状 況から、人的被害の発生する危険性が 非常に高いと判断された状況</li> <li>堤防の隣接地等、地域の特性等から 人的被害の発生する危険性が非常に 高いと判断された状況</li> <li>人的被害の発生した状況</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難勧告等の発令後で避難中の住民 は、確実な避難行動を直ちに完了</li> <li>未だ避難していない対象住民は直ちに 避難行動に移るとともに、そのいとまがな い場合は生命を守る最低限の行動</li> </ul>

※ 自然現象のため不測の事態等も想定されることから、避難行動は、計画された避難場所等に避難  
することが必ずしも適切ではなく、事態の切迫した状況等に応じて、自宅や隣接建物の 2 階等に避  
難することもある。

## 2-1-2 立退き避難がかえって危険な場合の屋内安全確保の位置付け等

(災害対策基本法の改正：平成 25 年 6 月 21 日、ガイドラインの改訂：平成 26 年 9 月)

(課題・背景)

平成 21 年 7 月に中国・九州北部豪雨により、福祉施設において避難が間に合わず被害が発生し、また同年 8 月に台風第 9 号の影響による局地的な短時間の大雨で、避難中の人的被害が発生するなど、避難のあり方等が課題となった。

(対応)

～災害対策基本法の改正～

当時の検討³では、「避難」の考え方の明確化や避難準備情報の実効性の向上等が提言された。これらの検討や東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 25 年に災害対策基本法（以下、「法」という）が改正され、市町村長は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旨が規定され（法第 60 条第 3 項）、また、これまでガイドラインによる運用で行われてきた避難準備情報が法律に明確に位置付けられた（法第 56 条第 1 項）。

《参考》 災害対策基本法の改正

・法第 56 条第 1 項

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取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。

・法第 60 条第 3 項

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、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（以下「屋内での待避等の安全確保措置」という。）を指示することができる。

---

³ 大雨災害における避難のあり方等検討会(平成 22 年,内閣府)

災害時の避難に関する専門調査会（平成 24 年,内閣府）



～ガイドラインの改訂～

平成 26 年 9 月には、避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインが改訂され、これまで避難施設として指定されている公的な施設への移動が一般的であったが、以下の屋内での安全確保を含む全ての行動が避難行動として位置付けられた。

- ・指定緊急避難場所への移動
- ・（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

表 2 避難勧告等により立ち退き避難が必要な居住者等に求める行動（平成 26 年 9 月）

	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	・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。
避難勧告	・立ち退き避難する。 （ガイドライン本文引用：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。）
避難指示	・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。 ・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。 ・津波災害から、立ち退き避難する。

## 2-1-3 避難準備情報の活用

(ガイドラインの改訂：平成 27 年 8 月)

### (課題・背景)

平成 26 年 7 月 30 日から 8 月 26 日にかけて大雨の影響等により、広島県を中心として各地で土砂災害が発生し、甚大な被害をもたらされ、気象予報や土砂災害警戒情報を活用し早めに避難勧告等を発令することが徹底できていない、外が豪雨で逃げられないような際には、近隣の堅牢な建物内へ移動や、自宅内の上層階で山からできるだけ離れた部屋への移動も、避難行動として有効であることを行政は住民に対して十分周知できていない等の課題が挙げられた。

### (対応)

#### ～ガイドラインの改訂～

当時の検討⁴では、土砂災害の発生直前は豪雨で立ち退き避難が困難なケースが多いことから、市町村は住民に対し、災害発生前に十分な余裕をもって避難準備情報を発令し、事前に避難行動をとれるように促すことが重要である等とされ、避難準備情報の更なる活用等の内容の充実が図られた。

具体的には、ガイドラインが改訂され、避難準備情報は、「一般の人々に対して避難の準備を促すための情報」、「避難に時間を要する要配慮者に対して避難を促すための情報」等であるとともに、「土砂災害警戒区域・危険箇所等に居住する住民に対して早めの自発的な避難を促す情報」等であるとされた。

また、災害が切迫した状況では、以下も避難行動として周知されている。

- ・「緊急的な待避場所」への避難（近隣のより安全な場所、より安全な建物等）
- ・「屋内での安全確保措置」（屋内のより安全な場所への移動）

---

⁴ 総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ(平成 27 年,内閣府)

表3 避難勧告等により立ち退き避難が必要な住民等に求める行動（平成27年8月）

	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"> <li>・（災害時）要配慮者は、立ち退き避難する。</li> <li>・立ち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（避難準備情報の段階から主要な指定緊急避難場所が開設され始める）。</li> <li>・特に、他の水災害と比較して突発性が高く予測が困難な土砂災害については、避難準備が整い次第、土砂災害に対応した開設済みの指定緊急避難場所へ立ち退き避難することが強く望まれる。</li> </ul>
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ立ち退き避難する（ただし、土砂災害や水位周知河川、小河川・下水道等（避難勧告発令の対象とした場合）による浸水については、突発性が高く精確な事前予測が困難であるため、指定緊急避難場所の開設を終える前に、避難勧告が発令される場合があることに留意が必要である）。</li> <li>・小河川・下水道等（避難勧告発令の対象とした場合）による浸水については、危険な区域が地下空間や局所的に低い土地に限定されるため、地下空間利用者等は安全な区域に速やかに移動する。</li> <li>・指定緊急避難場所への立ち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、「緊急的な待避場所」（近隣のより安全な場所、より安全な建物等）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、「屋内での安全確保措置」（屋内のより安全な場所への移動）をとる。</li> </ul>
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難の準備や判断の遅れ等により、立ち退き避難を躊躇していた場合は、直ちに立ち退き避難する。</li> <li>・指定緊急避難場所への立ち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、近隣のより安全な建物等への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、屋内でもより安全な場所へ移動する安全確保措置をとる。</li> <li>・津波災害から、立ち退き避難する。</li> </ul>

## 2-1-4 高齢者等避難開始の位置付けの明確化等

(ガイドラインの改訂：平成 29 年 1 月)

(課題・背景)

平成 28 年台風第 10 号による水害では、高齢者施設において避難準備情報の意味するところが伝わっておらず、適切な避難行動がとられなかったことが課題とされた。

(対応)

～ガイドライン⁵の改訂～

当時の検討⁶では、「避難準備情報」という名称では、要配慮者が避難を開始すべき状況にあるということがわかりにくいと、名称の変更が検討された。高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にする等の理由から、平成 29 年 1 月にガイドラインが改訂され、避難情報の名称が下記のとおり変更された。併せて、避難勧告と避難指示の違いがわかるよう、避難指示の名称が下記のとおり変更された。

(変更前)

・「避難準備情報」

→

・「避難勧告」

→

・「避難指示」

→

(変更後)

・「避難準備・高齢者等避難開始」

・「避難勧告」

・「避難指示（緊急）」

---

⁵ 「避難勧告等に関するガイドライン」に名称を変更

⁶ 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ（平成 28 年,内閣府）

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会（平成 28 年,内閣府）

表 4 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（平成 29 年 1 月）

	立退き避難が必要な居住者等に求める行動
避難準備・ 高齢者等避 難開始	<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>
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> <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>
避難指示 (緊急)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・既に災害が発生していてもおかしくない極めて危険な状況となっており、未だ避難していない人は、予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ緊急に避難する。</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>

※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：その時点で居る建物内において、より安全な部屋等への移動

## 2-1-5 5段階の警戒レベルの導入

(ガイドラインの改訂：平成31年3月)

### (課題・背景)

平成30年7月豪雨において、状況等の悪化に伴い、多くの被災地では市町村から避難勧告が発令されるなど、避難行動を促す情報が出されたものの、自宅に留まる等により、豪雨災害では平成最大の200名を超える多くの方が亡くなり、多種の情報と取るべき行動の関係が住民等に理解されず、防災情報が避難行動に結びついていない等の課題が挙げられた。

### (対応)

～ガイドラインの改訂～

当時の検討⁷では、行政は、災害発生のおそれの高まりに応じ、住民等の避難行動等を支援する防災情報の発信が必要である等とし、行政から出された避難情報から取るべき行動を直感的に理解しやすくするため、ガイドラインが改訂され、災害発生のおそれの高まりに応じて住民等が取るべき行動と当該行動を住民等に促す情報とを関連付ける5段階の警戒レベルの導入や、警戒レベル5として市町村が災害発生情報を発令し、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求めることとする等について内容の追加・充実が図られた。

また、これまでの「行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する」という方向性を根本的に見直し、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、避難に対する基本姿勢が掲げられた。

---

⁷ 平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ(平成30年,内閣府)

表5 避難勧告等により立退き避難が必要な住民等に求める行動（平成31年3月）

	立退き避難が必要な住民等に求める行動
【警戒レベル3】 避難準備・高齢者等 避難開始	<p>高齢者等避難</p> <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）	<p>全員避難</p> <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	<p>災害発生</p> <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：その時点で居る建物内において、より安全な部屋等への移動

## 2-2 広域避難関係

災害時における避難においては、市町村ごとに避難情報の発令や避難先の確保、避難者の輸送等の住民等の円滑な避難のための検討を行うことが一般的である。一方、市街地のほとんどが洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域等の危険な区域とされている市町村においては、自自治体内のみでは避難先の確保等が困難であり、近隣の市町村への広域的な避難（以下、広域避難）を検討する必要がある場合もある。特に人口が集中する大都市圏の低平地においては、昭和 34 年の伊勢湾台風に代表されるような大規模な風水害のおそれが生じた場合には、一市町村の中で数十万人以上もの大多数の住民等の避難を完結することは困難であり、都道府県・市町村の行政界を越えた大規模な広域避難（以下、大規模広域避難）が必要となる。

平成 18 年 6 月に中央防災会議のもとに設置された「大規模水害対策に関する専門調査会」をはじめとして、国において大規模広域避難の検討が進められてきた。平成 22 年には利根川・荒川の被害想定を踏まえ、適時・的確な避難の実現による被害軽減等のための広域避難対策の強化等の首都圏における大規模水害対策に関する提言⁸が取りまとめられ、それ以降、三大都市圏において避難計画の策定に向けて検討が進められている地域もあるものの、概念的な整理や特定分野における整理に留まっていた。そこで、平成 28 年に設置した「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」において、「大規模・広域避難」の定義や基本的な考え方について検討し、平成 30 年 3 月に取りまとめられた「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方（報告）」において、その全体像や広域避難計画を策定するための具体的な検討項目・手順等が示された。

その後、これらのワーキンググループによる検討を踏まえ、各地域で計画・検討されている広域避難計画の実効性を確保するために、平成 30 年 6 月に内閣府と東京都が共同事務局を務める、「首都圏における大規模水害広域避難検討会」が設置され、首都圏における大規模水害時の大規模・広域避難の実装に向け、特に、行政機関等の関係機関が連携して取り組むべき事項について整理するとともに、関係機関間の連携・役割分担のあり方について検討を進めていた。そのような中、令和元年台風第 19 号（東日本台風）が発生し、その対応を通じて、大規模広域避難の実施に向けた課題が顕在化したところである。

---

⁸ 大規模水害対策に関する専門調査会（平成 22 年、内閣府）



### 3. 避難情報等に関する制度面での対応の方向性

災害対策基本法が1961年（昭和36年）に制定され、市町村長は災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、地域の住民等に対し、避難のための立退きを勧告又は指示できる旨が規定された。以降、避難情報は、台風や大雨による大規模な河川氾濫や土砂災害、高潮、津波、火山噴火や原子力災害など、日本各地で発生する災害時において、住民等の適切な避難を促すために発令され活用されている。水害及び土砂災害は降雨に起因し、ある程度発生の予測が可能であり、適切に避難をすれば人的被害を最小限に抑えられるため、避難情報が果たす役割は大きい。しかしながら、近年、水害・土砂災害が激甚化・頻発化するなかで、避難勧告が発令されても避難をしない、避難が遅れる等により多くの人的被害が発生しており、また、令和元年出水期から運用が開始された大雨の警戒レベルにより避難情報はわかりやすく改善されたところであるが、運用を通して顕在化した課題もある。従って、制度面も含めた抜本的な改善策を検討し、必要な対応を行うべきである。

#### 3-1 警戒レベル4 避難勧告と避難指示（緊急）の避難指示への一本化等

##### <課題・背景>

- 平成30年7月豪雨を踏まえ、災害発生のおそれの高まりに応じて住民等が取るべき行動を5段階に分け、その行動と避難勧告等の行動を促す情報とを警戒レベルで関連付けることにより、行動を促す情報から取るべき行動を住民等が直感的に理解しやすくなるようにした。
- 警戒レベルの検討にあたり、避難勧告を警戒レベル4、避難指示（緊急）を警戒レベル5と分割する案もあったが、避難勧告と避難指示（緊急）の発令により住民等に求める行動はいずれも「避難」であること、また分割することにより避難指示（緊急）が発令されるまで避難しない、いわゆる「指示待ち」になるおそれがあったことから、同じ警戒レベル4に避難勧告と避難指示（緊急）の両方を位置付けることとし、警戒レベル4が避難するべきタイミングであることを周知・徹底することとされた。併せて、ガイドラインにおいて、避難指示（緊急）は必ず発令するものではなく、市町村長が緊急的に又は重ねて避難を促したい場合に発令することとし、運用に差をつけることとした。
- 令和元年度の出水期から警戒レベルの運用が開始された。令和2年1月に行われた住民向けアンケート⁹によると、警戒レベルにより情報がわかりやすくなったという意見が約7割ある一方で、避難勧告及び避難指示（緊急）の両方を正しく認識していたのは17.7%と、両者の違いが十分に理解されていないことが明らかになった。また、「実際に避難するタイミング」を問う質問に対して、警戒レベル4 避難指示（緊急）で避難すると答えた人が40.0%と一番多く、避難するべき警戒レベル4 避難勧告で避難すると答える

⁹ 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ第2回資料

た人は 26.4%であったことから、避難指示の方が避難勧告に比べてより強く避難行動に結びつくと考えられる。

○令和元年 12 月に行われた市町村の危機管理担当部局向けのアンケート⁹によると、警戒レベル 4 に避難勧告と避難指示（緊急）の両方が位置付けられ住民にわかりにくい、避難勧告と避難指示（緊急）の違いが住民に理解されていない、また避難勧告が避難を開始すべきタイミングであるということが住民に理解されていないこと等の課題を多くの市町村が感じていることが明らかになった。

○同アンケート⁹によると、警戒レベル 5 災害発生情報について、災害発生が広範囲にわたる場合、状況を把握できない、どのような状況で災害発生とすればよいか判断ができない等の課題を多くの市町村が感じていることが明らかになった。

### <対応の方向性>

○対応の方向性を検討するにあたり、実際に避難情報の発令を行っている市町村長に対し、避難情報の改善に関するアンケートを実施した（130 市町村長¹⁰）。

質問：避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために 2 段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的な改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。（自由記述）

主な回答¹¹：

#### ①避難勧告と避難指示の 1 本化に賛成

- ・レベル 4 = 危険な場所から避難と明確になり住民にとって直感的にわかりやすいため
- ・現行制度は避難のタイミングが 2 つあるようでわかりづらく避難行動を起こしづらいため
- ・住民からするとどちらも避難するという意味では一緒であり、また勧告と指示の違いを理解している住民は多くなく、区別することに意味がないため
- ・2 段階あると避難勧告では避難しなくていいと誤解され、指示待ちにつながるおそれがあるため

---

¹⁰ 全国市長会 防災対策特別委員会及び政策推進委員会、全国町村会 全国町村会理事（都道府県町村会長）等の 130 市町村長

¹¹ 全ての回答は参考資料を参照

## ② 2段階必要

- ・避難勧告と指示で住民に求める行動を分けているため（避難勧告で水平、指示で垂直避難等）
- ・避難勧告と指示の発令基準を水位等で明確に分けているため
- ・住民に切迫度を伝えるため、緊急的に又は重ねて住民に避難を促すため
- ・警戒レベルを開始したばかりのところでは制度変更すると住民が混乱するおそれがあるため
- ・避難指示という名称ではなく、最後通告を意味する全く別の名称とするのも一案

## ③ 警戒レベル4に2段階不要

- ・警戒レベル4の中に避難勧告と指示の両方が位置付けられてわかりにくい
- ・警戒レベル4を2段階に分けたほうがいいのか

## ④ 警戒レベル5がわかりにくい

- ・警戒レベル5は住民が何をすればいいかわからないなど有効に機能していない
- ・警戒レベル5は災害発生の確認ができず、発令されないことが多い

○以上のとおり、警戒レベル4の避難勧告及び避難指示（緊急）については一本化することが望ましいという意見や、警戒レベル4より切迫した段階において市町村が発令できる情報も必要であるという意見があることから、国は、それら両方の意見を反映し、以下の①、②の方向性で制度的な整理・位置付けを行い、改善を進める必要がある。

- ① 避難すべきタイミングを明確にするため、いずれも避難を促す情報である警戒レベル4の避難勧告及び避難指示（緊急）については避難指示に一本化[※]する。  
（避難指示を、現行制度で避難勧告を発令しているタイミングで発令する。）

※警戒レベル4の情報名称は、以下を踏まえ「避難指示」に一本化するべきである。

- ・現行制度で、指示は勧告よりも強い意味で使われていること
- ・近年、避難指示も頻繁に発令され、認知も進んでいること
- ・避難指示まで避難しない人がいる中で避難指示を廃止すると、逃げ遅れにつながりかねないこと
- ・現行、避難勧告との切迫度の違いを明確にするため、避難指示については避難指示（緊急）としているが、一本化に伴い、情報名称はより簡潔で、また「緊急」との表現を用いる警戒レベル5の情報名称との差別化を図るため「避難指示」とするのがよいこと

②既に災害が発生しているか、又は災害が切迫している[※]など、警戒レベル4 発令時よりも状況が切迫し、警戒レベル4 避難指示の発令により求める指定緊急避難場所等への立退き避難を安全にできない可能性があると考えられる場合に、いまだ危険な場所にいる人に対し、避難場所等への立退き避難を中心とした避難行動から、自宅内の少しでも浸水しにくい高い場所や、少しでも土砂災害の危険が少ない場所へ移動したり、近隣の堅牢な建物に移動するなど、相対的に安全な場所へ直ちに移動等することを中心とした行動へと行動変容するよう、市町村長が住民等に特に促したい場合に警戒レベル5を発令することができる。但し、市町村が災害の発生・切迫の状況を把握することは難しい等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない。

※警戒レベル5で求める行動変容は、災害が切迫している状況（発生直前又は未確認だが既に発生している蓋然性が高い状況）においても求めることが想定されるため、警戒レベル5は災害発生確認時に限らず、災害が切迫している状況においても発令することができる。

○なお、現行の「避難勧告等に関するガイドライン」において、避難指示（緊急）については、必ず発令されるものではなく、地域の状況に応じて、「緊急的に」、又は「重ねて」避難を促す場合に運用するものとしているが、新たな制度においては、既に警戒レベル4 避難指示を発令した後に、

- ・指定緊急避難場所等への避難を「重ねて」求めたい場合には、警戒レベル4 避難指示を既に発令していることを再度周知等すること
- ・避難場所等への立退き避難が安全にできない可能性があると考えられるために、垂直移動等の「緊急的に」安全を確保する行動を求めたい場合には、警戒レベル5を発令すること

等が考えられる。このように、警戒レベル4と警戒レベル5は住民に求める行動により使い分けることとする。

○これらの意味、考え方は統一するが、現場の状況や災害の種別に応じ柔軟に運用できるととする。

### 3-2 警戒レベル5の情報名称等

#### <課題・背景>

○現行の警戒レベル5の「行動を促す情報」の名称である「災害発生情報」について、住民等が取るべき行動がわかりにくいという意見があることや、3-1で示した新たな警戒レベル5は災害が切迫した状況においても発令することができるものとする事等を踏まえ、警戒レベル5の情報名称を見直す必要がある。

○また、現行の警戒レベル5の「住民が取るべき行動」である「命を守る最善の行動」という表現は、行動に制約がある状況下で取ることができる「最善」の行動という意味で用いていたところであるが、この「最善」という表現が、「一番良い、最も適切な」行動として認知される可能性があり、命を守るために一番良い、最も適切な行動を警戒レベル5を発令する状況においても取ることができると誤解される可能性があるため、この「命を守る最善の行動」という表現についても見直す必要がある。

#### <対応の方向性>

##### (警戒レベル5の発令が想定される状況と状況把握について)

○警戒レベル5が発令されることがある状況は、市町村が災害発生を把握できた場合、又は災害が切迫していることを把握できた場合などが考えられる。

○災害発生時の状況の例としては、河川堤防の決壊や河川からの越水・溢水による氾濫発生や、集中的な土砂災害等が考えられる。また、災害が切迫している状況（発生直前又は未確認だが既に発生している蓋然性が高い状況）の例としては、河川が間もなく越水・溢水することが水位予測等から判断して明らかな場合や、集中的な土砂災害が既に発生している可能性が極めて高い気象状況となっている場合が考えられる。

○市町村がこれらの状況を把握する手段としては、河川事務所等による氾濫発生情報の発表や越水・溢水の見通しに関する情報提供の他、大雨特別警報（土砂災害）の発表、消防団・水防団・一般の方等からの災害発生に関する通報等が考えられる。

○但し、これらの情報の発表や通報が行われなくてもあるため、災害がこのように発生・切迫している状況を市町村が必ず把握できるとは限らず、従ってこのような状況下においても警戒レベル5が発令されるとは限らない。また、警戒レベル5は、災害の状況のみに応じて発令するものではなく、行動の変容を促すことを目的として発令するものであり、また一般に避難情報全体として、市町村は様々な状況を考慮し総合的に発令判断をするものであるため、災害の発生・切迫を把握した場合に市町村が警戒レベル5を必ず発令しなければならないわけではない。さらに、前項のような情報の発表や通報がなくとも、現場の状況等に応じ、市町村が行動変容を呼びかけたいときには警戒レベル5を発令することも考えられる。

○なお、警戒レベル5の発令対象区域は、警戒レベル4避難指示の発令対象区域の考え方と同様に災害リスクがある区域に対して発令するものであり、例えば、災害が発生・切迫している状況において、河川氾濫により浸水が想定される区域や、大雨により土砂災害が発生することが想定される区域（土砂災害の危険度分布で濃紫（極めて危険）が表示されている範囲の土砂災害警戒区域等）にいる住民等を対象に発令することが考えられる。

### （警戒レベル5の「住民が取るべき行動」について）

○警戒レベル5が、

- ・災害が発生・切迫し、警戒レベル4の発令により求める指定緊急避難場所等への立退き避難を安全にできない可能性があると考えられる場合に、（⇒命の危険）
- ・避難場所等への立退き避難を中心とした避難行動から、自宅内や近隣の建物等において、少しでも浸水しない高い場所や、少しでも土砂災害の危険が少ない場所へ移動するなど、相対的に安全※な場所へ直ちに移動等することを中心とした行動へと行動変容するよう促すために発令するものであることから（⇒直ちに安全確保）、

警戒レベル5の「住民が取るべき行動」を端的に表現する場合は「**命の危険 直ちに安全確保！**」とするのが望ましい。さらに端的に表現する場合は、「命を守って！」等の表現も考えられる。

※相対的に安全な行動がどのような行動であるかは、住居の構造・立地、周囲の状況等が個々に異なるため、緊急時においては、市町村は可能な範囲で具体的な行動例を示しつつも、最終的には住民自らの判断に委ねざるを得ない。従って、市町村は平時から、住民にハザードマップを確認し災害リスクと取るべき行動を確認するよう促すとともに、警戒レベル5を発令する状況やその際に考えられる行動例を住民等と共有しておくことが重要である。（詳細は3－9を参照）

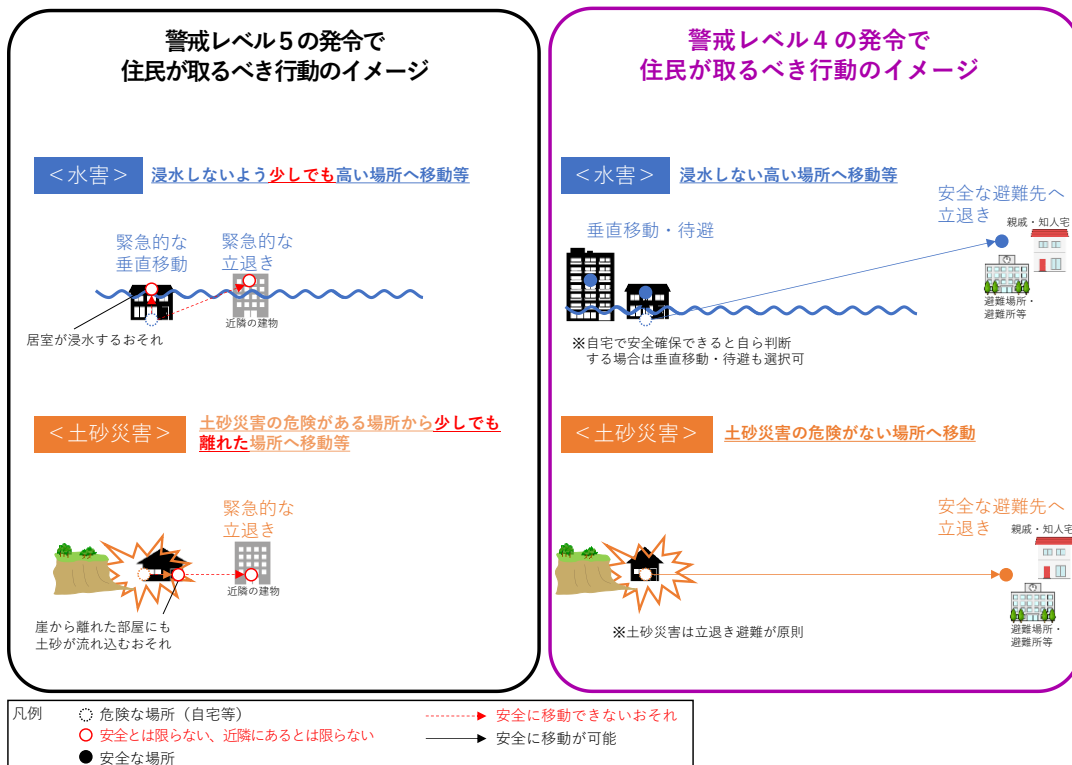


図1 警戒レベル5及び警戒レベル4の発令で住民が取るべき行動のイメージ

### (警戒レベル5の「行動を促す情報」の名称について)

○警戒レベル5の情報名称は、警戒レベル5の発令で住民等が取るべき行動である「命の危険 直ちに安全確保！」を促す簡潔な表現とすることや、警戒レベル4で求める避難とは異なるため「避難」という表現を用いないことに加え、以下の点を踏まえ行動に関する表現を含むものとするため、「**緊急安全確保**」とするのが望ましい。これは、極めて切迫した状況であることを示す「緊急」と、行動に関する「安全確保」を組み合わせた表現である。

- ・警戒レベル5を発令する主な目的は、警戒レベル4で求める指定緊急避難場所等への立退き避難から、相対的に安全な場所へ直ちに移動等する（緊急に安全を確保する）ことを中心とした行動へと、行動の変容を求めることにあること。
- ・警戒レベル5が、具体的な行動指南はできないとしても、住民に対し命を守るための行動等を取るよう促したい場合に発令するものであること。
- ・現行の「行動を促す情報」の名称である「災害発生情報」について、住民等が取るべき行動がわかりにくいという意見があること。
- ・「災害発生」「災害切迫」等の災害の状況は、災害の切迫度の高まりにつれて変わるものであり、その時々を付加情報として住民に伝達するのがよいこと。
- ・警戒レベル5を発令する以前の段階においても、用水路の溢水や道路の冠水、小規模ながけ崩れなど災害は発生することがあり、住民への呼びかけにおいてもそのような小規模な災害が発生している旨を伝えるため、警戒レベル5の情報名称が「災害発生」と紐づいてしまうと、小規模な災害についても警戒レベル5が発令されるまで発生していないかのように聞こえ現場が混乱するおそれがあること。
- ・災害の状況については、氾濫発生や大雨特別警報（土砂災害）といった情報として他機関から提供されていること。

○なお、警戒レベル5の情報名称として、「緊急危険回避」も考えられたが、「回避」という用語は、何らかの行動を伴い屋外への立退きを想起させる可能性があり、かえって危険なおそれがあることから望ましい表現とは言えない。



○一方、警戒レベル5の情報名称を「緊急安全確保」という行動に関する表現とした場合、警戒レベル5で行動すればよいと誤解されるおそれがある。警戒レベル5が発令される状況は、災害が発生又は切迫し、安全に取ることができる行動が極めて限られている状況であるため、警戒レベル5まで待つことなく、警戒レベル4又は警戒レベル3で避難する必要があることが住民等に伝わるよう十分に配慮することが必要である。

○例えば、警戒レベルの一覧表記を以下のように工夫することが、住民への情報伝達における一種のコミュニケーションとして重要である。

- ・警戒レベル5は命の危険が極めて高く警戒レベル4までとは異なる段階であることを示すため、警戒レベル5と警戒レベル4以下の間に区切り等を設ける。また、区切り部分にその区切りの趣旨を可能な限り記載する。
- ・警戒レベル4又は警戒レベル3が発令されるタイミングで避難することが重要であるため、警戒レベル4及び警戒レベル3の記載を強調する。

具体的には、図3を参照されたい。

○いずれにしても、これら避難情報等を周知し住民理解を定着させることに加え、実際にこれら情報等を活用して避難につなげるための個人や地域の取組が継続的になされることが必要不可欠である。（詳細は3-9参照）

○なお、「警戒レベル5」という呼称については、

- ・「5」と呼称すると5待ちになるおそれがあるので「5」と呼称しない方がよい
- ・警戒レベル5の段階は、災害が発生している段階であるので「警戒」する段階ではなく「警戒」と呼称しない方がよい

等の懸念が挙げられたが、これに対し、

- ・警戒レベル5まで待つのではなく、警戒レベル4までに避難するべきとの住民理解を徹底することが重要であること
- ・新たな警戒レベル5は災害が切迫している場合においても発令できる情報であり「警戒」する段階ではないとは言えないこと
- ・既に5段階の警戒レベルとして周知がなされ一定程度浸透していること
- ・河川の水位情報も大雨などの気象情報も5段階で運用されていること

等を踏まえるべきとの意見があったことから、「警戒レベル5」という呼称を引き続き用いるべきである。

### 3-3 警戒レベル3の情報名称等

#### <課題・背景>

- 現行の警戒レベル3は、高齢者や障害のある方等の避難に時間を要する人やその支援者に対し避難を促したり、またそれ以外の人も含めて避難準備を求めることとしているが、
  - ・避難準備の内容は人により様々であり、避難準備を開始するタイミングもまた様々であるため、警戒レベル3のタイミングで一律に「避難準備」を求める必要はないのではないか。
  - ・現行の「避難準備・高齢者等避難開始」という名称が、高齢者等のみが避難するタイミングであるように誤解され、それ以外の人々が避難するべきではないように聞こえる。等の意見があるため、「住民が取るべき行動」について見直す必要がある。

- 「住民が取るべき行動」を見直すのであれば、併せて「行動を促す情報」の名称についても見直す必要がある。

#### <対応の方向性>

##### (警戒レベル3の「住民が取るべき行動」について)

- 高齢者等の逃げ遅れによる被災が依然として多いことから、警戒レベル3は引き続き、高齢者や障害のある方等の避難に時間を要する人やその支援者が避難するタイミングとするべきである。
- また、警戒レベル3が、高齢者等のためだけの情報ではなく、それ以外の人にも必要に応じ、出勤等の外出を控えるなど普段の行動を見合わせ始めたり、危険を感じたら自主的に避難するタイミングであることを周知すべきである。
- 例えば、地域の状況に応じ、早めの避難が望ましい地区の住民等は、警戒レベル3のタイミングで自主的に避難をすることが考えられる。
  - 例：急激に水位が上昇しやすい中小河川沿いの住民
  - 避難経路が通行止めになるおそれがある地区の住民 等
  - ※避難先が遠方にある場合は、移動に必要な時間だけ早期に避難すべきである
- 「避難準備」は、避難するうえで必要な行動ではあるものの、警戒レベル3のタイミングで避難準備を一律に求める必要はない。

○以上のように、警戒レベル3は高齢者等が避難するためだけの情報ではなく、それ以外の人も必要に応じ自主的に避難するタイミングでもある。しかしながら、高齢者等の逃げ遅れによる被災が依然として多いこと等を踏まえ、「住民が取るべき行動」を端的に表現する場合は「**危険な場所から高齢者等は避難**」とするのが望ましい。高齢者等以外の人が取るべき行動についても注釈等により説明することとする。さらに端的に表現する場合は「高齢者等は避難」「高齢者など避難」等の表現も考えられる。

### （警戒レベル3の「行動を促す情報」の名称について）

○警戒レベル3の情報名称は、警戒レベル3で住民等が取るべき行動である「危険な場所から高齢者等は避難」を促す簡潔な表現とすることに加え、以下の点を踏まえ「**高齢者等避難**」とすることが望ましい。

- ・高齢者の逃げ遅れによる被災が依然として多く、高齢者をターゲットとして明確にする必要があること。
- ・平成28年台風第10号時の高齢者施設での被災の教訓として、当時の「避難準備情報」という名称では、「要配慮者が避難を開始すべきである状況にある」ということがわかりにくいという指摘があったこと。また、「要配慮者」よりも直感的にわかりやすい「高齢者等」と表現した方がよいという意見があったこと。
- ・「避難準備」で名称が始まると、高齢者等が避難するタイミングである認識が薄れるおそれがあること。
- ・現行の名称「避難準備・高齢者等避難開始」が長いので可能な限り短くする必要があること。

○なお、「高齢者等避難」の「等」には障害のある人や避難を支援する者を含んでいることについて、引き続き周知・普及啓発する必要がある。

○また、避難行動に負担がかかる高齢者等に避難を呼びかける警戒レベル3は、警戒レベル3の発令の参考となる大雨警報（土砂災害）の発表頻度が高いこと等を踏まえ、「高齢者等避難指示」としない方がよい。

### 3-4 警戒レベルの一覧表の基本表記

○以上を踏まえ、警戒レベル、状況、住民が取るべき行動、及び行動を促す情報について図2の通り整理した。警戒レベルとは、災害発生のおそれの高まりに応じて5段階に分類した「住民が取るべき行動」とその「行動を促す情報」を関連付けるものであるが、今回、わかりやすい表記とするため「状況」の列も設けている。

警戒レベル	状況	住民がとるべき行動	行動を促す情報
5	災害発生又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保※1
4	災害のおそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示（注）
3	災害のおそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報（気象庁）
1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報（気象庁）

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない  
 ※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである  
 （注） 避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令する

図2：新たな警戒レベルの一覧表

○なお、近年、大規模な水害・土砂災害が発生する度に頻繁に情報名称の見直しを行っているが、本見直し以降は当面の間、情報名称等の定着に向けた取組とその検証に注力し、大規模な災害が発生したとしても情報名称の見直しを目的とした議論をするべきではない。

○今後、新たな警戒レベルを周知・普及啓発するに当たり、警戒レベルの一覧表を用いる場合には、図3下部の「表記上の留意点」を踏まえた以下のような表記を基本とする。

警戒レベル	状況	住民が取るべき行動	行動を促す情報
5	災害発生 又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保※1
~~~~~ <警戒レベル4までに必ず避難！> ~~~~~			
4	災害の おそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示（注）
3	災害の おそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報 （気象庁）
1	今後気象状況悪化 のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報 （気象庁）

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない
 ※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである
 （注） 避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令する

警戒レベルの一覧表の表記上の留意点
 ① 警戒レベル5は命の危険が極めて高く警戒レベル4までとは異なる段階であることを示すため、警戒レベル5と4以下の間に区切り等を設ける。
 また、区切り部分にスペース上文字を入れることができる場合は、その区切りの趣旨として「警戒レベル4までに必ず避難！」と記載する。
 ② 警戒レベル4又は3が発令されるタイミングで避難することが明確になるよう、警戒レベル4及び3を強調する（太文字、行の高さを高くする等）。
 ③ 配色（R,G,B）は5は黒（12,0,12）4は紫（170,0,170）3は赤（255,40,0）2は黄（242,231,0）1は白（255,255,255）を用いる。

図3：新たな警戒レベルの一覧表（周知・普及啓発用）

警戒 レベル	状況	住民が取るべき行動	行動を促す情報
5	災害発生を 確認	命を守る最善の行動	災害発生情報※1
4	災害の おそれ高い	危険な場所から全員避難	・避難指示（緊急）※2 ・避難勧告
3	災害の おそれあり	危険な場所から高齢者等は避難 他の住民は準備	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報 （気象庁）
1	今後気象状況悪化 のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報 （気象庁）

※1 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、警戒レベル5は災害が発生した場合に必ず発令されるものではない。
 ※2 避難指示（緊急）は、必ず発令されるものではなく、緊急的に又は重ねて避難を促したい場合に発令される。

図4：（参考）現行の警戒レベルの一覧表（状況欄を追加）

3-5 警戒レベル相当情報の改善に向けた視点

<課題・背景>

- 避難情報等の警戒レベルの改善に合わせ、警戒レベル相当情報についても各課題の改善が必要である。警戒レベル相当情報については、発表主体である関係省庁において改善に向けた検討が進められていることから、本SWGでは、その改善の検討にあたり必要と考えられる視点を提示することとする。

<改善に向けた視点>

- 警戒レベル相当情報は、市町村による警戒レベルの発令判断や住民が自ら行動を取る際の判断において重要な役割を果たすものであるため、住民避難との結び付きを明確に意識し改善していくことが必要である。

(例えば、避難に負担のかかる高齢者等を対象とする警戒レベル3の発令基準の1つである大雨警報(土砂災害)は、ある時点の予測で土壌雨量指数が発表基準を超過したかで発表の判断がされており、その後の見通しが十分に考慮されていないこと等により、発表頻度が多いのではないか。大雨警報(土砂災害)は災害発生を見越した情報となっているか。)

- 防災気象情報の名称が複雑かつ難解であるため、わかりやすく整理するべきである。

(例えば、洪水予報として発表される情報は警戒レベル2相当、3相当、4相当が「注意」「警戒」「危険」という表現を用いており、また、土砂災害に関する雨の情報も2相当、3相当は同様に「注意報」「警報」という表現を用いているにも関わらず、4相当が土砂災害警戒情報であり、平仄が取れていない。)

- 市町村単位で出される情報(土砂災害警戒情報、大雨警報等)は、災害の切迫度が高まっていない地区の居住者等にも通知されてしまい市町村に問合せが相次ぐケースがある。一方、これら情報は市町村内の一部でも危険な状況にあれば、周辺地域も同様に危険な状況になりうることも示しており住民への気づきともなり得る情報である。従って、あらゆる関係者が連携し引き続き対応方策を検討するべきである。

- 予測情報も含め、市町村や住民に直接かつリアルタイムでよりわかりやすく情報提供すること等について、引き続き検討を進めるべきである。

(例えば、河川の越水予測は警戒レベル5緊急安全確保の発令の際の参考となる情報であるため、情報提供が適切になされるべきである。)

3-6 避難行動としての屋内移動等の制度的な位置付けの明確化

<課題・背景>

○市町村長は避難情報を面的に発令し立退き避難を求めるが、当該区域の住民等の中には上階への移動や待避等の屋内での移動等により安全を確保することができる住民もおり、警戒レベル4や警戒レベル3を発令する状況において、屋内での移動等により身の安全を確保するよう促すことができる必要がある。

○しかし、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認めるとき（法第60条第3項）を除き、市町村長が、住民等に対して屋内での移動等により安全を確保することを促すことができる制度上の規定はない。

<対応の方向性>

○国は、市町村長が、災害が発生するおそれがある時点において避難情報を発令する場合、上階への移動や待避等の屋内での移動等によっても安全を確保することが可能な住民に対しては、必ずしも立退き避難を求めず、屋内での移動等による安全確保も促すことができることの制度的な位置付けを明確化する必要がある。

○併せて、屋内での移動等により身の安全を確保することも避難の選択肢であることを、住民等に普及啓発する必要がある。

3-7 高齢者等避難開始の制度的な位置付けの明確化

<課題・背景>

○高齢者等が逃げ遅れにより被災する事例が頻発していることから、市町村長が警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始の発令により、早めの避難を促しているところである。

○しかし、法第56条第2項では、要配慮者が警戒レベル4 避難勧告・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旨が規定されているだけであり、市町村長が、高齢者等に対して警戒レベル3の状況で早期の避難のための必要な呼びかけをすることができる明確な規定がない。

<対応の方向性>

○国は、市町村長が、高齢者等に対し警戒レベル3の状況で早期の避難のための必要な呼びかけをすることができることの制度的な位置付けを明確化する必要がある。

○併せて、警戒レベル3 高齢者等避難のタイミングで早期の避難が必要な高齢者等は避難すること等を、引き続き普及啓発する必要がある。

3-8 避難情報等に関する新たな制度の周知等

<課題・背景>

○令和3年出水期に運用を開始する場合、発令主体である市町村が避難情報等に関する新たな制度を円滑に運用開始できるようにするとともに、情報の受け手である住民等がその内容について十分に理解できるよう、新たな制度の周知方法及びスケジュールについて検討する必要がある。

<対応の方向性>

○令和3年出水期から新たな制度の運用を始める場合には、避難情報等を発令する市町村や、情報の受け手である住民等の理解が十分に進むことを最優先に考え、可能な限り早期に周知を開始するとともに、あらゆる関係者の連携のもと、限られた時間で効果的かつ集中的に周知すること。

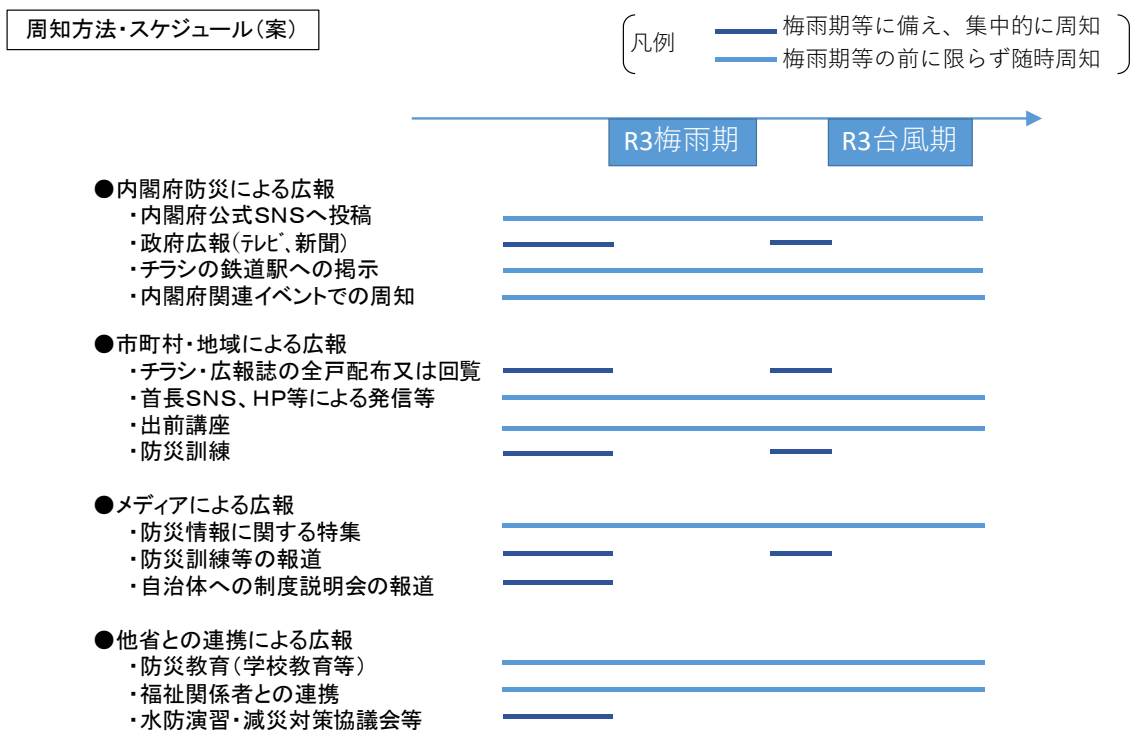


図5 新たな制度の周知方法・スケジュール(案)

3-9 住民の主体的な行動を定着させるための方策

<課題・背景>

- 住民等が「自らの命は自らが守る」意識を持ち、災害時に、避難情報等に基づき主体的に避難するようになるためには、本SWGで改善の方向性を示した避難情報等の改善だけでは十分ではなく、地区防災計画等の作成に関わることや、学校教育の現場で防災について理解を深めることなどを通じて、避難を自ら行うべきことと認識し、実際の避難行動に結びつけることが必要である。また、そういった内容について指導等を行う人材の育成も不可欠である。

<対応の方向性>

(地区防災計画関係)

- 地区防災計画は、地域防災力の向上のため、地域住民が、地域の特性を踏まえ、必要な共助の防災の取組を、主体的にかつ自由に計画できる制度である。他方、地域の共助の取組が重要となる避難支援については、地区防災計画により、地域の具体的な取組を計画していくことが重要である。
 - ・地区の避難計画を検討するに当たっては、地域住民が、まずは地域の災害リスクを、具体的にかつ警戒レベルと紐づけて理解することが重要である。ハザードマップ等を活用して、警戒レベル5の段階の地区の状況がどのようなものかを明らかにし、地区防災計画に位置付け、地域住民の共通理解を図る必要がある。
 - ・地域住民による避難支援では対応が難しい重度の要支援者については、行政が関わる公助を含めた対応が必要になる一方で、健康加齢者の避難支援については、地域住民が主体的に取り組むことを地区防災計画に定めることが重要である。地区防災計画に係るこうした留意事項を、地区防災計画の作成手引きや関連する研修等で示し、地区防災計画のあり方を明らかにしていくことが必要である。

(防災教育関係)

- 防災のワークショップを開催しても、その参加者のほとんどは一部の高齢者であり、若い世代の参加が少ない。防災の担い手に若い世代は必要であり、学校における防災教育の重要性は今後ますます高まってくるため、この防災教育を一層充実していく必要がある。
- 学習指導要領等において防災教育の充実が図られているが、学校現場で教職員が防災に関する法制度や地域のリスクを踏まえた適切な指導を実施できるよう、教職員および学校現場への支援の充実が必要である。

○また、被災の実情を伝えられる被災経験者など、防災教育等を支援できる人材を活用するなど、防災教育をさらに効果的に実施することが重要である。

(人材育成関係)

○地域の防災力を高めるにあたり中核的な役割を担うのは市町村の防災担当者である。防災担当者がノウハウを習得するには研修等を行う必要があるが、市町村によってその参加状況は様々である。市町村の防災担当者の能力を底上げするため、研修についてより多くの者が受講できる環境整備（オンライン学習の導入など）を進め、その整備状況を踏まえ、制度的な位置付けを含め、研修のあり方について検討していく必要がある。

○避難情報等の情報を実際の避難行動に活かすためには、情報の受け手が実際に行動に移すことができるようになる必要があり、そのためには地域における避難訓練が不可欠である。地域住民の避難が進んでいるところでは、防災リーダーが地域の実情を踏まえて計画をつくり、避難訓練を実施しているため、このような取組を地域で推進していくためには、働く世代や地域を支える層なども含め、全国各地で多様な防災リーダーを育成していくことが重要である。

4. 広域避難に関する制度面での対応の方向性

令和元年台風第 19 号（東日本台風）においては、各地の広域避難に係る対応を通じて、大規模広域避難の実装に向けての課題が顕在化した。例えば、大規模広域避難のタイミングや公共交通機関の計画運休が近づく中での避難手段の確保に加え、制度的な課題として、大規模広域避難を円滑に行うための仕組みが十分に整っていないことが明らかになった。本サブワーキンググループでは、現行の災害対策基本法で、大規模広域避難の円滑な実施に対応できていない箇所について、論点を整理の上、制度的な改善策について検討する。しかしながら、大規模広域避難の実効性確保に向けては、制度面だけでは容易に解決できない課題が山積しているため、国・都道府県・関係市町村・関係機関は、密に連携の上、具体的なオペレーションの実装に向け、検討・調整等の取組を速やかに進めていくべきである。

4-1 論点の明確化

広域避難の対象が大人数かつ広範囲に及ぶ大規模広域避難においては、一般的な避難と比べ関係者や必要なオペレーションが多岐にわたり、発令のタイミングや避難先・避難手段の確保等、数多くの課題があり、またそれらが複雑に絡み合っている。

「令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」の報告を踏まえ、大規模広域避難に係る制度的検討を具体的かつ集中的に進めるためには、まず、各委員の大規模広域避難のイメージを共有したうえで、検討すべき論点を明確化することが重要であり、それらについて以下の通り整理を行った。

【大規模広域避難の想定イメージ】

本検討における「大規模広域避難」の想定イメージとしては、洪水・高潮による氾濫のおそれに伴い、数十万人以上の住民等が、都道府県・市町村の行政界を越えて立退き避難するような、水害のおそれに伴う大規模な広域避難を念頭に置く。主には三大都市圏の海拔ゼロメートル地帯などで広範囲が長期間浸水する場合を想定する。

一方で、広域避難の制度的検討においては、地域、規模、浸水時間等を適用の条件とはせず（対象範囲を限定せず）、広域避難の規模等によらず、必要に応じて適用可能な枠組みとなるようなものを想定する。

【制度的検討における論点の整理】

大規模広域避難は、避難元となる複数市町村・都道府県の他に、避難先として想定される複数市町村・都道府県、運送事業者等の関係機関等、様々な関係者が関与し、また、平時からの避難計画策定等の調整・協議、災害おそれ段階での関係者間での意思決定や調整、災害発生後の応急対応等、多くのオペレーションがあることから、様々な課題・論点が存在する。

本サブワーキンググループでは、これら全ての課題・論点について詳細に検討を行い、大規模広域避難に特化した特別な制度的枠組みを検討するのではなく、これら課題・論点について、現行の災害対策基本法等が円滑に対応できるような規定となっているかどうかについて、「平時」「災害が発生するおそれの段階」「災害発生後」の各段階別に以下のとおり整理を行った上で、不十分なものについて制度的な検討を行うこととする。

- a) 平時においては、大規模広域避難の調整に関し、協議会、防災計画、相互協力といった現行法の規定に基づき、手順を踏んで時間をかければ現行法で対応が可能である。
- b) 災害が発生するおそれの段階においては、平時に定められた避難計画や協定等に基づき、災害応急対策の意思決定、情報伝達、調整等がなされるが、そのタイミングが遅れたり、予定していた避難先や避難手段が使えない、といった協定等の範囲内では対応出来ない状況が生じる。その場合、速やかに追加的な調整を行う必要があるが、現行法では、国の非常災害対策本部の設置による調整や、広域的な避難先の協議及び輸送の要請については、いずれも災害発生後の規定しかなく、災害が発生するおそれの段階では法に基づく対応をとることができない。
- c) 災害発生後においては、一般的な水害と同様に、被害状況に応じて国の非常災害対策本部が設置され、現行法による災害応急対応や災害復旧等の対応が可能である。

以上 a) ～ c) の整理から、本サブワーキンググループで扱う大規模広域避難の課題（論点）は、主に災害「おそれ」段階での対応を射程とし、同段階における 4 つの課題（以下の論点①、②、④、⑤）に、同段階での関係者間調整を円滑に進めるための平時からの調整・協議（同論点③）、平時からの周知啓発及び災害おそれ段階等の情報提供（同論点⑥）を加えた以下の 6 つを論点として検討を進めることとした。

- 論点①：広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備
- 論点②：広域避難に係る避難情報の発令主体
- 論点③：広域避難関係者間の調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組み
- 論点④：広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み
- 論点⑤：広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み
- 論点⑥：平時からの周知啓発及び災害おそれ段階等の情報提供

4-2 広域避難の円滑化のための災害発生前での国の本部体制の整備

<課題・背景>

- 都道府県・市町村の行政界を越えての大規模広域避難を準備・開始する段階において、平時からの調整により策定された避難計画や協定とは異なる想定外の事態が発生し、それらの範囲では対応出来ない状況が生じた場合、市町村間や都道府県間の調整が難航することや、運送事業者等の関係機関との調整が急遽求められることが想定される。
- そのような状況においては、複数の都道府県・市町村等が関係するため、国による調整が必要となることが想定されるが、現行の災害対策基本法においては、「非常災害が発生した場合」において内閣府に非常災害対策本部を設置することができることとされており、大規模広域避難を準備・開始する「災害が発生するおそれ」の段階においては、同本部を設置することができない。

<対応の方向性>

- 災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うために、国は、「災害が発生するおそれ」がある場合においても、特に必要があると認めるときは、災害対策本部を設置できるようにし、緊急性、想定被害の大きさ、関係機関間の協議状況などを総合的に判断して、国の本部長より地方公共団体の長や指定公共機関等に対し必要な指示や協力を求めることができるようにする等、国による調整機能を整備することが必要である。
- なお、国の本部体制の整備にあたり、災害発生のおそれ段階での大規模広域避難等の災害応急対応については、本部長が市町村長等に代わり全面的に指示権限を持つということではない。防災計画に基づき市町村等が主体的に対応することを基本として、事前の想定どおりに物事が進まない場合などにおいて、現行法制における災害対策本部長の権限に基づき、特に必要があると認めるときに、その必要な限度において対応することが求められる。

4-3 広域避難に係る避難情報の発令主体

<課題・背景>

- 大規模広域避難の準備や開始のトリガーとなる避難情報の発令等においては、避難元市町村・都道府県、気象台、河川事務所等で構成される協議会など多数の関係者間で調整等を行うことで、避難元市町村間で統一した発令等の基準を設けることができる。

- 一方、事前に統一的な基準を設けていても、想定したタイミングに対する遅れ等、当該基準では対応や判断が難しい状況となり、市町村の対応にばらつきが生じる可能性は否定できない。そのような事態下においても、避難の実効性確保のため一体的に避難情報が発令される必要がある。
- 災害対策基本法においては、住民等にもっとも身近な市町村長に、避難情報の発令の権限が与えられており、気象台・河川事務所等からの防災気象情報やホットライン等、及び自ら収集した情報等を踏まえつつ、地域の実状に応じ発令を判断する。
- 国民保護法では、武力攻撃の予測等を踏まえた避難の要否について適切な判断を行い得るのは国であることや、避難規模が都道府県の区域を超えた大規模なものとなる場合も想定しうること等から、国に避難措置の指示権限が与えられている。

<対応の方向性>

- 水害からの避難の要否の判断に際しては、各流域・湾域の河川洪水・高潮の特性や、気象情報と地域の実情等を踏まえて対応する必要がある。地域の水害リスクや予測等については市町村や住民等に一定の情報共有が行われており、水害の避難情報は市町村から発令されることが広く浸透している。
- このため、水害からの大規模広域避難の要否の判断については、国民保護法のように国が市町村に代わり指示権限を持ち市町村は判断を行わないという枠組みよりも、災害対策基本法の考え方に基づき、平時の調整において気象台・河川事務所等の技術的支援によって定められた発令基準や、気象台・河川事務所等からの台風・降雨・水位等に関する情報提供を踏まえ、避難元の市町村長が統一的に判断する枠組みの方がより適切であると考えられる。
- なお、災害おそれの段階において、事前に定めた基準では対応や判断が難しい状況となり、市町村の対応にばらつきが生じる場合には、都道府県の総合調整に加えて、4 - 2で示したように、国の災害対策本部より地方公共団体に対し、本部長による必要な指示等を行うことができるようにし、避難元の市町村に対する国や都道府県からの積極的な支援が行えるようにする必要がある。

4-4 広域避難関係者間の調整を円滑に進めるための調整・協議の仕組み

<課題・背景>

- 大規模広域避難の実効性確保のためには、平時より、広域避難対象者の絞込み、発令基準、避難先の確保、避難手段・誘導等、具体のオペレーションの検討について、避難元となる複数市町村に加え、検討内容に応じて避難元都道府県、避難先都道府県・市町村、気象台、河川事務所等、運送事業者等の関係機関において検討を行っておく必要があるが、検討内容や調整相手が多岐にわたることから検討に時間を要している。
- また、検討内容によっては避難元市町村－避難先市町村などの二者間の関係を構築して調整を行う必要があるが、大規模広域避難では調整相手の特定が困難であることが考えうるとともに、複数避難元市町村からの平時の調整、緊急時の要請等が重複して混乱をきたすおそれがある。
- 災害対策基本法及び水防法にはそれぞれ協議会の規定があり、いずれの枠組みを活用しても大規模広域避難の協議を行うことは可能である。一方、現在、大規模広域避難を計画又は検討している地域では、法定ではなく任意の協議会形式を採られているが、大規模でない広域避難においては、水防法に基づく協議会を用いている地域も存在する。

<対応の方向性>

- 大規模広域避難では、様々な関係者が関与し、多様なオペレーションを行うことから、避難の実効性確保のために、平時より関係者間で協議の上、避難計画の策定等を実践に行っておく必要がある。また、緊急時においても計画に基づきつつ、刻々と変わり得る状況に柔軟に対応するため、平時から関係者の顔の見える関係を構築し、当事者意識の共有や相互協力の醸成などに取り組むことが重要である。
- 荒川下流部・木曽川下流部・淀川下流部など、大規模広域避難について検討を要する地域においては、関係者による相互理解の下、協議会が設置され具体的な検討が進められていることから、今後の対応においてもすでに設置されている協議会等の枠組みを尊重することが望ましい。
- 今後、大規模広域避難を新たに検討する地域では、多様な関係者が連携して洪水氾濫による被害を軽減するためのハード・ソフト対策を総合的かつ一体的に推進することを目的に、全ての直轄水系で設置されている、大規模氾濫減災協議会の枠組みを活かした対応が考えられる。

- なお、大規模広域避難の要否の判断は、通常の避難と同様に市町村長が行う方向性が示されている。同様に、大規模広域避難にかかる平時の調整等においても、気象台・河川事務所等の技術的支援のもとで、広域避難を必要とし地域の実情に詳しい避難元市町村が中心となり進めていくことが基本となる。加えて、都道府県界・市町村界を越えた調整など、市町村では対応が困難な調整においては、都道府県が総合調整を行うことが考えられる。また、避難先都道府県・市町村や運送事業者等の関係者についても、具体的な対応の検討状況等に応じて、協議会等の枠組みの中に組み込んで調整を進めることが望ましい。
- 大規模広域避難の調整等により、具体のオペレーションの検討が促進されるよう、国では東京都と共同で、荒川下流域をモデルとした避難先や避難手段等の検討を行うなど、各地域での広域避難の取組を支援しており、これらの検討を着実に進めていくことが重要である。しかし、広域避難を検討している関係市町村では広域避難の調整等の経験やノウハウが不足していることから、国は、各地域の取組を一層促進させるために、過去の台風第 19 号を受けた留意点や、先進的な調整事例、計画の実効性を段階的に高める上での検討手順等を整理して示すことが必要である。
- 協議会で予め定められた役割分担やタイミングに基づき、協議会の関係者間で円滑な情報共有や調整、意思決定がなされるよう、各機関の防災計画に反映しておく必要があり、国は各機関による防災計画への反映を確実に推進するための仕組みを構築することが必要である。

4 - 5 広域避難の避難先の確保に関する調整・協議の仕組み

<課題・背景>

- 大規模広域避難を実現するにあたっては、他市町村等において避難先を確保することが必要不可欠なため、あらかじめ管内の施設の受入れ能力を把握した上で協定等を締結しておくことが基本となる。
- 一方、上記調整が十分になされていた場合においても、実際の避難時には、避難先市町村においても被災が見込まれる場合や予想以上に大きな被災が見込まれる場合など、避難先確保が困難な局面に直面し、他市町村との避難先の追加調整を行う事態が考えられる。

- 災害対策基本法には、市町村・都道府県の行政界を越えて被災住民等が避難する場合の市町村間・都道府県間の協議の手続きについて規定があるが、これは災害発生後の規定であり、災害発生前の広域避難における避難先の協議については特段の制度整備はされていない。

<対応の方向性>

- 避難先を確保する上では、平時に避難先市町村と締結した協定等による対応を前提としつつ、広域避難を実施する災害発生のおそれ段階においても、協定の範囲内では対応できない状況において、避難元の市町村長等が他の市町村長等に対して、避難者の受入れに関する協議を行うことができる等の仕組みを設けることが必要である。
- なお、避難対象者全員分の避難先を行政で確保するには、避難先の収容能力は必ずしも十分とは言えず、特に大規模広域避難では避難先の確保は容易ではない。関係行政機関は、安全な親戚・知人宅や職場、ホテル・旅館等の自主的な避難先の確保を住民等に促す取組を行うなど、社会機運の醸成を図ることが重要である。
- また、浸水想定区域内の住民等の一部は、浸水継続時間や備蓄等の状況によっては、広域避難に加えて、想定浸水深より高い居室や域内の避難先に留まること等により、安全を確保することが可能と考えられる。このため、広域避難先の必要収容能力の検討にあたっては、住民等の安全確保を前提とし、高齢者等の支援が必要な者への対応も含め、広域避難対象者の絞込みについて考慮する必要がある。
- 加えて、費用負担を理由に、行政が確保する避難先の協議が停滞したり、避難元の市町村長が大規模広域避難の実施判断を躊躇したりすることにより、円滑な避難実施の支障とならないよう、財政的に支援することが重要と考えられる。

4-6 広域避難の避難手段の確保に関する調整・協議の仕組み

<課題・背景>

- 大規模広域避難においては、運送事業者も含め、避難元市町村・都道府県その他の関係機関が協議会などにおいて、多数の関係者間にて関係を構築し、避難手段の調整等具体のオペレーションの検討を行っておくことが重要であり、あらかじめ協定を結んでおくことが重要である。
- 一方、令和元年台風第19号で課題となったように、想定していたタイミングより遅れて、広域避難を検討する基準に達し、すでに運送事業者の計画運休が迫っている場合や、

予定していた経路が被災した場合など、大規模広域避難においては、平時に締結した協定が十分に機能しないような事態により、他の避難手段の確保が必要となることも想定される。

- 災害対策基本法には、都道府県知事（※）から運送事業者への被災者の運送の要請等についての規定があるが、これは災害発生後の規定であり、災害発生前の広域避難における運送の要請については特段の制度整備はされていない。

※ 市町村を主体とした場合、複数首長からの要請が集中して別途の調整が必要となり、円滑な被災者の運送という本来の趣旨から外れることも想定されるため、市町村及び指定地方公共機関の事務等の総合調整の責務を有する都道府県が主体となり、市町村のニーズも踏まえて調整・要請することとなっている。

<対応の方向性>

- 避難手段を確保する上では、平時に運送事業者等と、広域避難で必要な対応と運送の安全確保の対応の両面から調整のうえ、締結した協定等による対応を前提としつつ、広域避難を実施する災害発生のおそれ段階においても、協定の範囲では対応できない状況が生じうることも考慮する必要がある。そのため、災害発生後の被災者の運送と同様に、広域避難時の避難者の運送においても、都道府県知事から運送事業者に対し、運送の安全が確保できる場合において、可能な限り協力することを要請できる等の仕組みを設けることが必要である。
- 大規模広域避難では、避難対象者が多数となり、限られた時間の中で大人数が移動する必要が生じ、またその中で、高齢者等の支援が必要な者への対応についても必要となってくるため、関係行政機関は、住民や企業・学校等に対し、あらかじめ自ら確保する避難先や避難経路等を考えておくことや、対象者以外の不要不急の外出を控えることを促すなど、避難による混雑・混乱等を防ぐための社会機運を醸成することが必要である。
- 加えて、費用負担を理由に、行政が手配する避難手段について調整が停滞したり、避難元の市町村長が大規模広域避難の実施判断を躊躇したりすることにより、円滑な避難実施の支障とならないよう、財政的に支援することが重要と考えられる。

4-7 平時からの周知啓発・災害おそれ段階等の情報提供

<課題・背景>

(大規模広域避難の特性)

- 大規模広域避難は、通常の避難と比べて頻繁に実施されるものではなく、住民や地域によって、避難先や避難手段等が異なってくる。なお、状況によっては、双方の避難情報が同時又は時間差で発表されるケースも考えられる。

- また、避難対象者が多数にのぼるため、リードタイムを大きくとって早い段階からの避難、状況によっては晴天下での避難を開始しなければならず、また、長時間先の気象予測等の不確実性を踏まえると、避難が空振りとなる可能性も高い。それでも発災後の被害を最小限にするために、たとえ空振りの可能性があるとしても、大規模広域避難を行う必要性があることについて、住民や社会の理解を得る必要がある。

- さらに、発災時における浸水及び長期間の孤立による人的被害が甚大となることが懸念されるため、住民は自らの命を守るため、避難先や避難手段についての自らの判断を含め、確実に早めの避難行動をとる必要がある。

- 以上より、大規模広域避難では対応が大規模かつ多岐にわたるため、平時からの住民等への周知啓発による理解促進や、避難準備・実施段階における多数の住民等へのきめ細やかな情報提供等がより重要となる。

- なお、大規模広域避難時における、大雨警戒レベルの各段階で取るべき行動については、レベル4（危険な場所から避難）及びレベル5（緊急安全確保）では通常の避難と同様の考え方である。一方、大規模広域避難は、通常の避難とはリードタイムの考え方が異なるため、通常の避難ではレベル3に位置付けられている高齢者等の支援が必要な者への対応をどうするかも含め、地域ごとの実状を踏まえた個別の整理が必要である。

<対応の方向性>

(1) 平時からの周知啓発

- 大規模広域避難における上記特性を踏まえ、住民一人一人が、平時より「自らの命は自らが守る」の意識を持ち、平時より自らの被災リスクについて把握し、安全な親戚・知人宅等の自主的な避難先の確保や、避難手段の検討等の対応をしておく必要がある。

- また、発災時の孤立者をできるだけ減らすには、地域ごとに、逃げ遅れによる被災リスクと取るべき避難行動について、高齢者等の支援が必要な者への対応も含め、あらかじめ考えておくことが必要であり、地区防災計画等の取組も活用し、地域全体で確実に避難する意識をもって災害に向き合う防災コミュニティを構築することが重要である。
- 加えて、企業や学校への休業・休校やテレワーク等の要請や、民間施設等の避難先の確保も含めて、企業や学校等も広く巻き込んで、社会全体として大規模広域避難の実効性確保に向けた取組をすすめる必要がある。
- 行政から住民への直前の呼びかけのみでは十分ではなく、個人、地域、企業・学校等、日常のあらゆる場面における平時からの周知啓発や訓練等の実施を通じて、大規模広域避難の実装に向けた社会機運を醸成することが極めて重要である。

(2) 災害おそれ段階等の情報提供

- 大規模広域避難における上記特性を踏まえ、広域避難情報の提供においては、大規模広域避難と通常の避難のどちらが対象の情報か、またどのような行動を取るべきかについて住民等が理解できるよう、国は、通常の避難情報における整理をベースとしつつ、ガイドラインなどで考え方や名称の整理を行うことが必要である。
- 加えて、大規模広域避難では刻々と変わる状況に応じて、住民がとる避難行動も変化するため、行政やメディアによる情報提供においても、大規模広域避難の検討や準備の段階から、状況の進展や切迫度に応じて、次の段階で取るべき行動も含め、段階的に住民に伝えていく必要がある。
- これらを踏まえ、行政は平時からメディアとも連携し、あらかじめどのタイミングでこういった情報を伝えるのか、その手段も含めて検討し、災害発生おそれ時においても円滑かつ効果的な情報伝達を行えるようにしておくことが重要である。

委員一覧

◎ 田中 淳	東京大学大学院情報学環特任教授
飯島 淳子	東北大学大学院法学研究科教授
牛山 素行	静岡大学防災総合センター教授
片田 敏孝	東京大学大学院情報学環特任教授
清田 勝利	千葉県長柄町長
首藤 由紀	株式会社社会安全研究所代表取締役所長
鈴江 奈々	日本テレビ放送網アナウンサー
坪木 和久	名古屋大学宇宙地球環境研究所教授
中貝 宗治	兵庫県豊岡市長
橋爪 尚泰	日本放送協会報道局災害・気象センター長
山崎 栄一	関西大学社会安全学部教授
山崎 登	国土舘大学防災・救助総合研究所教授

(◎ : 座長、以下50音順)

なかごめ あつし
中込 淳

かわむら けんじ
河村 賢二

しおい なおひこ
塩井 直彦

にしざわ けんたろう
西澤 賢太郎

やすはら たつし
安原 達

ひよし ともひろ
日吉 知洋

あらたけ ひろゆき
荒竹 宏之

おだに あつし
小谷 敦

のぐち けん
野口 健

あわい あまひこ
粟井 明彦

たかごう かずま
鷹合 一真

たかしま あきよし
高島 章好

せいやま けんじ
青山 健治

みやざき としゆき
宮崎 敏行

さえき ともひろ
佐伯 知広

れいた えいち
禮田 英一

ないとう まさひこ
内藤 正彦

いわた よしゆき
岩田 美幸

ながやま とおる
永山 透

なかじま ひでとし
中島 秀敏

まつむら たかゆき
松村 崇行

内閣官房国土強靱化推進室参事官

内閣官房国土強靱化推進室参事官 (令和2年7月20日まで)

内閣官房副長官補 (事態対処・危機管理担当) 付内閣参事官

内閣官房副長官補 (事態対処・危機管理担当) 付内閣参事官

(令和2年7月20日まで)

内閣府政策統括官 (原子力防災担当) 付参事官 (企画・国際担当)

警察庁警備局警備運用部警備第二課災害対策室長

消防庁国民保護・防災部防災課長

消防庁国民保護・防災部防災課長 (令和2年7月20日まで)

文部科学省大臣官房文教施設企画・防災部参事官 (施設防災担当)

文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課安全推進室長

厚生労働省大臣官房厚生科学課健康危機管理・災害対策室長

厚生労働省大臣官房厚生科学課健康危機管理・災害対策室長

(令和2年9月30日まで)

農林水産省農村振興局整備部防災課長

農林水産省農村振興局整備部防災課長

(令和2年7月31日まで)

農林水産省林野庁森林整備部治山課長

国土交通省大臣官房参事官 (運輸安全防災)

国土交通省水管理・国土保全局防災課長

国土交通省水管理・国土保全局防災課長

(令和2年7月31日まで)

国土交通省国土地理院応用地理部長

国土交通省国土地理院応用地理部長

(令和2年9月30日まで)

国土交通省気象庁総務部参事官 (気象・地震火山防災)

(敬称略)

**(参考) 令和元年台風第 19 号等を踏まえた
避難情報及び広域避難に関するサブワーキンググループ
開催経緯**

	時期	検討内容
設置・ 第 1 回	令和 2 年 6 月 1 日	<ul style="list-style-type: none"> ・サブワーキンググループの概要 ・避難情報の制度検討における論点等 ・広域避難の制度検討における論点等 ・今後のスケジュールについて
第 2 回	令和 2 年 7 月 6 日	<ul style="list-style-type: none"> ・広域避難に関する制度検討等の考え方の整理 ・今後のスケジュールについて
第 3 回	令和 2 年 8 月 21 日	<ul style="list-style-type: none"> ・令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び 広域避難等のあり方について（中間とりまとめ(案)）
	同日	<ul style="list-style-type: none"> ・令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び 広域避難等のあり方について（中間とりまとめ） 公表
第 4 回	令和 2 年 10 月 2 日	<ul style="list-style-type: none"> ・避難情報等に関する引き続きの論点について ・広域避難に関する引き続きの論点について ・今後のスケジュールについて
第 5 回	令和 2 年 11 月 16 日	<ul style="list-style-type: none"> ・避難情報等に関する引き続きの論点について ・広域避難に関する引き続きの論点について ・今後のスケジュールについて
第 6 回	令和 2 年 12 月 10 日	<ul style="list-style-type: none"> ・令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び 広域避難等のあり方について（最終とりまとめ(素案)）
	令和 2 年 12 月 24 日	<ul style="list-style-type: none"> ・令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び 広域避難等のあり方について（最終とりまとめ） 公表

参考資料

- ・参考資料 「避難情報の改善に関する市町村長アンケート回答一覧」

避難情報の改善に関する市町村長アンケート回答一覧表

No	質問1 これまで市町村長として自ら避難情報を発令したご経験はございますでしょうか。			質問2 避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。 その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的な改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。
	3 準	4 勸	4 指	
				記述内容
1	○	○		a)わかりやすくするために一本化する意見について ・一本化により、わかりやすくするという意見には理解するが、もともとレベル4で避難指示が必ず発令されるものではないため、自治体によって相違していることがわかりにくかった原因であったのではないかと。段階的に避難を促すことは必要と考える。 b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の意見について ・災害のひつ迫度を発信するためには、2段階での情報発信は必要と考える。警戒レベル4に「避難勧告」と「避難指示(緊急)」が混在しているため、警戒レベル3から5の運用を見直してレベル毎の情報発信内容をわかりやすい文言で表現することが必要と考える。 □本市の発令基準 ・警戒レベル3 避難準備・高齢者等避難開始 避難判断水位に達することが予想される場合 ・警戒レベル4 避難勧告 避難判断水位を超え、氾濫危険水位に達することが予想される場合 ・警戒レベル4 避難指示(緊急) 氾濫危険水位を超えた場合 ・警戒レベル5 災害発生情報 氾濫の発生を確認した場合
2		○		避難勧告と避難指示を同じレベル4に入れたことは、これまでのように避難勧告と避難指示を区別する必要はなく、レベル4と聞いたら避難をしなければと直感的に行動に移すために変更したものと認識している。 積極的な早期避難の呼びかけの頻度があまりに高くなってしまおうと、避難情報に慣れてしまっただけで災害に鈍感になり、本当に避難しなければならぬ時に避難行動を取らなくなってしまう懸念や、住んでいる場所の地理的状況や周辺の状況によっては無理に避難することでの危険があることも想定されるが、レベル4のうち避難を終え、災害発生レベル5は決して待つてはいけないことを徹底するためにも、勧告と指示は統一することが望ましいと考える。 本市としては、市民に対し、気象庁などから次々出される「レベル相当情報」を、わが身に迫る危険の高まりを伝えてくれる貴重な情報として積極的に入手すること、前もって自分のいる場所の災害リスクをハザードマップで知ってもらうことを周知し、市からの避難情報が出る前でも自分で判断し、余裕のあるうちに安全な場所に移動してもらう事前対策が重要と考えている。
3				住民にとりまして、警戒レベル4に「避難勧告」と「避難指示(緊急)」が並列しているのは、分かりにくいと感じております。 また、「避難指示(緊急)」の発令についても、必ず発令されるものではないため、この部分についても住民にとりましては、理解しにくいものと考えられます。 しかしながら「避難勧告」と「避難指示(緊急)」の標記につきましては、住民の理解度に合わせて逐次変更をしておりますと、緊急発令時の伝え方が定着されない恐れもあるため、現行のままで良いと考えております。 住民にとりまして、受取った情報から自分で判断して避難しなければならぬ状況を踏まえ、発令時には、より具体的な内容を付け加えて伝えることが重要であり、そのための情報はより分かりやすいものであるべきであると考えております。 例:避難勧告(避難をおすすめします) 避難指示(命の危険があります。避難してください)というような情報を付加するなど
4	○	○		避難情報を受け取るのは「住民」です。 住民が避難行動を起こすきっかけについてレベルを5つに区別することは、非常に分かりにくく伝わりにくいと感じております。 住民に対して避難行動の呼びかけであるのなら平易でシンプルなものが良く、警戒レベル1、2は平時も含めて日常生活において心がけるもので、ことさらに警戒レベルと決めるものではなく不要であり、警戒レベル1は、「避難行動」の準備からスタートすべきではないか。 例えば、運動会の掛け声のごとく 【警戒レベル1】「位置について！用意！」が「避難準備・高齢者等避難開始」 【警戒レベル2】「ドーン！」で「避難勧告」。徒歩にて速やかに一斉に全員避難。 【警戒レベル3】「ドーン！」で緊張感を持ち急いで避難。自分の生命を守る行動を。 このような平易で分かりやすい呼びかけや合言葉のように啓発や伝達することに注力すべき。 どの状況で示す「警戒レベル」に至るのかは、これまで積み重ねた経験やデータにより、河川水位、降雨量など基準等は自治体々々で状況が違うタイミングで発令されることから、各自自治体が各々、マニュアル等に規定すべきと考える。 警戒レベルの設定を、住民目線より平易に、シンプルにするよう今一度見直すべきではないか。
5				・避難情報を1本化することで、「警戒レベル4＝危険な所から避難」というシンプルで理解しやすい図式ができ、避難行動に繋がりがやすい。 ・避難情報における現在の2段階運用は、切迫感が段階的に伝わり、発令の効果が1本化した場合よりも大きいと考えるが、2段階以上の避難情報の設定となれば、発令する側の意思決定作業が煩雑化し、また、発令される側においても分かりづらいものとなる。 ・「避難勧告」と「避難指示」という言葉の理解が難しいことから、言葉の定義、違い、それぞれの段階の取るべき行動については明確に示す必要がある。 ・警戒レベル4の中に避難勧告・指示の両方が位置づけられていることは、住民・自治体双方にとっても分かりにくいと感じ、1つの警戒レベルにつき1つの避難情報とし、警戒レベルと避難情報をセットにした方が理解しやすい。
6	○	○	○	一本化の必要性までは感じないが、避難勧告と避難指示について、その後には注釈を付けるなど、住民に誤解を与えないよう、わかりやすく明確に伝わる工夫をすべきだと考える。
7	○	○		一本化した方がよいと考える。 現行の仕組みでは、住民にとって避難のタイミングを2つ用意されているように感じられ、避難行動を起こしづらくしていると感じる。そのため、避難準備→避難とシンプルに行動を起こせるように、文言も一本化した方がよいと考える。 また、警戒レベル4の中に避難情報が2つあることがより分かりにくくしているのではないかと感じる。そのため、警戒レベルを整理し、レベル1つにつき、1つの避難情報とした方が、住民も行動を起こしやすくなるかと考える。
8	○	○	○	「避難指示(緊急)」と「避難勧告」の警戒レベルを明確に分離する。 ・「警戒レベル5 避難指示(緊急)」「警戒レベル4 避難勧告」とする。 理由 「避難指示(緊急)」は、「避難勧告」が発令されているなかで、緊急的に、または重ねて避難を促すうえで必要であり、警戒レベルは明確に識別すべきと考える。 現行の「警戒レベル5 災害発生情報」は、市民の避難行動に直接影響する情報ではないことから、廃止しても支障ないものとする。
9	○	○		a)一本化に賛成 2018年の西日本豪雨の教訓から、政府は切迫度を分かりやすく示す狙いで数字を導入したが、去年の台風では、避難勧告段階では住民が逃げないケースが前例として挙げられている。現在、温暖化の影響もあり各地で降水量の増加や、風水害が多発していること、避難指示が発令されてからの避難では避難所までの道中で災害に巻き込まれてしまう危険性があることを踏まえ、避難指示相当と予想できる段階で避難指示を発令すべきであると考える。
10		○	○	a)避難勧告の発令をもって、対象地域の住民には避難するように促しているものの、昨年実施した「防災に関する市民意識アンケート調査」の結果によると、避難指示が発令された時点で避難を開始するという回答が最も多かった(34.5%)。避難指示まで待ってから避難すれば良いと認識している住民が少なくないのは、双方が警戒レベル4に位置づけられていることも一因ではないかと思考される。 b)令和元年東日本台風では、市内の対象地域に早期に避難勧告を発令し、雨が激しくなる前に市民に避難開始を呼びかけた。その後、雨量が増して危険度がさらに高まったことから、未避難者への緊急避難を促すために避難指示を発令した。この対応を踏まえ、避難勧告を発令した後に、さらに避難を呼びかける場合も起こり得るので、避難勧告と避難指示の一本化は必ずしも有効ではないと考える。 制度的な改善の方向性・具体的方策 現制度は昨年3月に示されたものであり、現時点では住民の理解が十分に得られていない。現制度の考え方を住民に浸透させるためには、継続的な周知啓発活動が必要であり、一定期間は状況を注視すべきと考える。現制度の見直しを行う場合、名称変更程度の軽微な修正であれば影響は小さいかもしれないが、大幅な改正は自治体だけでなく、現制度に慣れつつある住民をも惑わすことになりかねないので、慎重に検討していただきたい。
11	○	○	○	警戒レベル4の避難勧告・避難指示(緊急)については、参考資料にもあるとおり、「勧告」という文字よりも「指示(緊急)」の方が強く感じられ、何度か「避難指示(緊急)」を発令したことがある市町村では、「避難指示(緊急)」があるまでは避難しなくてもよいだろうという認識が生まれてしまうことも考えられる。対照的に「避難指示(緊急)」をあまり発令したことがない市町村では危機感をもってとらえられるとされる。 もともと、避難を促すという点から考えれば、受け取り方に差異がある現行の2種類の発令区分よりも、リードタイムを確保した1つの発令区分に絞っても良いのではないかとと思われる。
12	○	○	○	a) 警戒レベル4に「避難勧告」、「避難指示(緊急)」の両方が位置づけられており、住民にとって分かりにくい部分がある。 b) 「避難勧告」と「避難指示(緊急)」に関しては、いずれも住民の取るべき行動は避難であることから、どのタイミング・条件で避難するか、勧告と指示の違い等についても、平時から分かりやすく周知等することが重要と考える。
13	○	○		・重ねて出す、切迫感を伝える等のことから現状で良い。
14				a) 避難勧告と避難指示はどちらも似たような意味で避難することが重要であると思えます。住民に避難するよう促すために、その状況が緊急性あるのかなど避難情報を充実させていくような形ができれば良いと思えます。 b) 2段階に分けて発令した場合は住民にわかりやすい表現方法が必要であると思われ。避難の方法や避難場所などの情報を分かりやすく明確に伝えることができれば良いと思われ。
15	○	○		避難情報についてはその時々状況に対応した行動を促すため、避難勧告・避難指示のように2段階以上あったほうが良いと考えます。 また、「避難指示」に関しては、「避難命令」などのように、より強い切迫感をイメージできる言葉のほうが良いと考えます。
16	○	○		a)変更になって日が浅く住民に浸透していないことから、また変更するのではなく周知を図ることが優先と考える。 b)行政用語でなく、より一般的な用語を考えてはどうか。 「勧告と指示」の違いは「一般的ではない。一般向けではない」。 例えば、 「勧告」⇒「避難してください!」「避難してください!」 「指示」⇒「急いで避難してください!」「急いで避難してください!」 ・危機感が正確に伝わらないことには、何の役にも立たないのでは?
17	○			避難勧告と避難指示は、市民からするとその使い分けが分かりにくく、どのタイミングで避難したいのか迷わせる一因であると考えられる。 また、現状では、同じ警戒レベル4の区分に両者が混在することで、なおさら危機感を判断し難くしてしまうことから、わかりやすくするために一本化した方が良いと考える。
18	○	○	○	避難勧告と避難指示に区分されていることで、判断に迷いが生じるため、「わかりやすさ」という点では一本化は概ね賛成である。加えて災害の時間的なことを考え、例えば、事態が切迫している場合などは、「緊急の避難勧告」と表現することも可能だと思われる。 ただし、避難の判断基準を一本化する場合、河川水位に関し、本市の河川を例にすれば、現在、警戒レベル4で区分されている「避難勧告発令基準の●m」と「避難指示発令基準の●m」も一本化され、避難指示発令基準が●mに下がり、常に避難指示を発令する状況になる等、実務上に影響がある。
19	○	○	○	避難勧告と避難指示は、住民からするとどちらも避難するという点では意味が一緒であり、区別することに意味はないので一本化したほうが良い。
20	○	○		住民にとっては、どちらも避難するという点には変りはないが、現在起きている災害の逼迫度を伝えるためにも現行のままでいいと考えられる。
21				・住民の方が適切な行動(判断)ができるように、行政が補足的な情報を提供する。 (文言と取るべき行動を継続して使用する。変更を重ねるとわかりにくくなる)
22	○			避難指示や避難勧告の表現については、住民の理解度もある程度得られてきているところであり、現行のままで良いと考える。しかしながら、突然の警戒レベルの導入でまた混乱を招いたのは事実でもある。災害の後に、その都度運用方法や内容等を変更していくのであれば、周知広報等の努力は勿論のことであるが、一般住民はまた、覚えてきたことをリセットされてしまったような感覚になり、煩わしさを覚え、興味が薄れていく懸念があるとする。最終的に判断するのは住民自身であり、議論すべきことは表現等を都度変えることではなく、いかに住民が避難を判断するか、それを自覚させるためにはどうするのが、重要なことであるとする。しかしながら、警戒レベルは双方とも4であることは、住民に切迫した事態を伝えるには適当では無いと考える。避難指示と避難勧告では一段階の差を明確にする必要があると考える。
23				a)避難勧告と避難指示(緊急)には、現場における具体的な市民行動基準に大きな差異が無いことから、住民の方にとっても区別が難しいものとなってしまっている。したがって、一本化することによって、避難情報としての内容はわかりやすくなるかと考えられる。すでに現状において、例えば「洪水予報」による警戒レベル4と「土砂災害警戒情報」による警戒レベル4など、市民の方の中では「災害種別にかかわらず避難行動・避難情報は同じ」という意識もあり、レベル4を現状の二分化のままにするよりは、一本化して簡素化した上で災害種別で更なる整合性をとることを提案する。 b)避難勧告及び避難指示(緊急)における更なる具体的な行動基準を設け、発令要件を明確にすれば、それぞれの段階で行動しやすく、災害の状況によって柔軟に対応でき、避難する際の混乱を軽減できると考えられる。なお、仮に二分化のまま新たな行動基準、避難情報が策定された場合でも、レベル3「避難準備・高齢者等避難開始」の部分が実際の現場では重要視すべきと考えており、当レベルについて大きな変更を行うことは反対する。 a)一本化、b)二分化の双方のケースにおいて、高齢者等要配慮者を意識したものである基準であること、そして災害種別で見ても各発令基準が相互に整合されている基準であることを要望する。

No	質問1 これまで市町村長として自ら避難情報を発令したご経験はございますでしょうか。			質問2 避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。 その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的な改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。
	3 準	4 勅	4 指	記述内容
24		○		a)避難勧告と避難指示の区別がつきにくく、誤解し避難に遅れる避難者が多くなると考えられる。だが、避難勧告と避難指示を一本化することによって避難者の誤解も減り、二本化よりも迅速に避難でき、早い段階で多くの人が避難できることで安全性も高まると考えられる。しかし、一気に多くの避難者が避難することによって避難所の混雑が予想され、また、避難者の分散の確実性がないため、避難に遅れる人が発生する可能性が考えられる。 b)避難をする際に必要なことは避難者が避難するとき安全に避難できることや、スタッフが避難所開設の際に迅速に開けることが大切だと考える。避難準備や避難勧告、避難指示など2段階以上に分けることで、避難所の混雑を避けることができ、また避難所の開設を数回に分けて全部開設することでスタッフの人材問題や、開設時の問題が発生しにくくなると考えられる。しかし、近年の台風、大雨の傾向を考慮すると、短時間で多量の雨を観測しており、避難勧告と避難指示の発令時間差が短くなることが考えられる。このことからそのときの危険度や避難のタイミングの誤解が生じ、避難に遅れてしまい2回に分けるメリットは無くなる。
25	○	○	○	「a)一本化」、「b)2段階以上の運用」いずれかに関わらず、避難情報ごとに市民がとるべき行動を明確にすることや、分かりやすく市民に周知できることが望ましい。
26	○	○		・避難に関する情報について、これ以上の細分化は、町民の混乱を招くだけである。 ・避難に関する発令用語が行政用語で分かりづらい。誰が聞いても分かる優しい言葉に変更して欲しい。
27	○	○	○	a)について 避難勧告及び避難指示は、どちらも避難情報等の警戒レベル4時に自治体が発令を検討するものであるため、一本化することにより同レベル内で2種類の判断をしなくてもよくなる。避難判断の最終判断は住民となるため、警戒レベル4を周知する形としても使用できることになると思う。 b)について 勧告と指示では意味合いが大きく違う。また、警戒レベル5では移動による避難を避けなければならない状態となっていることが想定されることから、2段階以上での自治体からの発令も検討の余地がある。また、令和元年東日本台風を経験した現在では、大規模が予想される風水害では、避難移動時間等を考慮し、場合によっては前日の日中などの早めの避難勧告発令も検討している。いずれにせよ、気象予報を見極め、発災前に避難開始、勧告、指示などの発令をしていきたい。
28	○	○		制度の変更は混乱を招くため必要ないと考えるが、「避難勧告」等の発令をもって確実に避難行動を開始することや、発令がなくとも住民が主体的に避難行動を開始することに対する理解をさらに促進する必要がある。
29		○		住民の皆さんに対して、分かりやすくすることは良い事だと思います。段階が複雑化しても住民の皆さんに意図が伝わらず逆効果になりかねません。「危険な状況であることを分かり易く」伝え、「直ちに行動してもらう」ことが大切であると思います。
30	○	○	○	まず、避難勧告や避難指示だけでなく、気象庁が発信する警戒レベル○相当が、市町村が発令する警戒レベルと異なり、わかりづらいと認識している。 しかし、令和元年度の変更から間もない上、住民への定着途上であるため、a)とb)のいずれにせよ、更なる変更は混乱を招くと考える。 従って、仮に見直しをする場合でも長期的な利用を前提に、他の情報と紛らわしくないように単純で覚えやすい内容としていただきたい。
31				b)の運用がよい。 理由:住民が避難行動するためには、切迫感を伝えることが必要と考える。そのため重ねて発令できる運用にしたい。 また、変更については、場合により、住民の混乱を招くこと考えられる。
32	○	○	○	a)一本化した方が良いということについて賛成です。 避難レベル4の「避難勧告」が発令された時点で、国からも示されている通り、全員避難とのことで既に周知しています。その中で、「避難」勧告及び「指示」と別れていることにより、住民から避難勧告の段階では避難しなくていいのかと思われてしまう可能性があります。 住民へ避難情報をより伝わりやすくするために避難勧告等に関するガイドラインの改定を行い、レベルの数字で避難情報を流すことにしたのだと思いますので、情報の伝達についてはより簡潔にする必要があると考えます。 以上の理由から、レベル4は「避難指示」として一本化することが望ましいのではないのでしょうか。
33	○	○	○	大きな河川付近の地域と河川の無い住宅街の地域では同じ降雨量でも危険性や切迫感が異なるため、避難情報の柔軟な運用は引き続き必要であると考える。 また、現在、警戒レベル4の中に避難勧告と避難指示の両方が含まれていることも、避難勧告と避難指示が分かりづらい要因かと考えられるため、1つのレベルにつき1つの避難情報とする必要があると考えられる。
34	○	○	○	地区地域名をあげて指示する。自治会長に連絡を取る。指示する。
35	○	○		a)避難勧告及び避難指示(緊急)の警戒レベル4の一本化につきましては、内閣府が平成31年3月に改定した「避難勧告等に関するガイドライン」に基づき「市避難勧告等判断・伝達マニュアル」を修正し、令和2年3月に「防災マップ」を全戸配布するなど、警戒レベルに関する周知を行っており、一本化を行うことで混乱をきたす可能性がある。 b)先に記載したとおり、すでに現行の警戒レベルを用いた周知に努めていることから、現状のままで良い。大切なのは受け取る側の住民自身が災害リスクを自覚し、どのような行動が必要なのか理解を深めることと考える。
36	○	○		市民が滞りなく避難できる情報を提供していきたい。
37	○	○		a)について 一本化してしまうと、勧告発令後、状況が更に深刻化していったとしても適切に周知・注意喚起を図れず、適当でないと考えます。 b)について 避難勧告等はあくまで行政指導に過ぎず、住民の協力(避難行動)のためには、住民が災害状況を適切に認知し、理解することが大前提となります。 したがって、災害状況が悪化しているにもかかわらず、避難行動が十分に行われていない場合に、状況が深刻化していることを時間的に住民に認知させていくためには、2段階以上あった方が効果的であると考えます。 その他(制度改善や具体的方策)について ・避難情報に関しては、15号・19号の際、くしくもマスメディアの力により住民の関心や理解が進んだ面があると考えられます。 ・一方、行政としても、区民の関心が高まりつつあるこの時機を捉え、避難勧告等が発令された際に、住民が適切に避難行動をとれるように、如何に平時から制度と仕組みを理解し、浸透させられるかが重要な課題と考えています。 ・参考当区では、地形的には、●km ² の面積に、土砂災害警戒区域●箇所、特別警戒区域が●箇所となっており、土砂災害について、適切な避難行動をとれるか否かが区民の生命線となる地形的特性があります。 ・そのため直近では、土砂災害に関する啓発のため、広報やホームページ等に加え、土砂災害ハザードマップを複製し、避難情報の発令や避難行動に関する項目を示し、全戸配布することで、普段行政や地域防災活動に関わりが薄い住民層に対しても、幅広く啓発を進めてきました。 ・また、今年度も「がけ・擁壁」に焦点をあて、区域内居住者等に対する支援制度の案内や取るべき行動等を示した安全ハンドブックの作成と説明会の開催を予定しています。 ・さらに、防災情報メールや防災アプリ、防災無線やさらさらその内容を各戸に届ける防災ラジオ等、プッシュ型の情報発信を積極的に活用するとともに、災害時の共助の基本となるいわゆる「顔の見える関係づくり」のため、区内5か所の総合支所の防災部門が、地域の町会・自治会や防災住民組織と協働による啓発活動を進め、転入住民も含めた地域コミュニティ形成支援を進める中で、住民の防災と避難行動の変容を図っています。 ・今後、こうした様々な情報媒体を活用し、その可能性をとことん追求していくとともに、並行して、対面による区民とのリアルコミュニケーションによる啓発活動も継続していくことで、区民の適切な避難に向けた行動につなげていけるものと考えています。
38		○		避難勧告・避難指示とは、住民に求める行動が異なるため、1本化には慎重さが求められると考えられる。台風19号では、急激に気象状況が変わり、本区では避難準備・高齢者等避難開始を発令しなかった経緯もあるため、自治体からの最初の避難情報が避難指示相当となるため、住民の混乱を招く可能性があると考えられる。
39	○	○		a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見について 避難勧告と避難指示について、理解している住民もいるため、これを一本化することは、逆に混乱を招く恐れがある。一本化した場合の周知から住民が認知するまでの時間を考えれば、現状の避難勧告と避難指示の発令をどう住民に緊迫感をもって伝えられるのかということ、住民が自らの判断で避難をするような自覚をもてるような教育や情報発信が重要と考える。 b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいについて 理由は、避難勧告で避難することを躊躇している町民に、避難指示(緊急)を発令することによって、より強く避難を促す効果があると実感しているからです。 実際に令和元年東日本台風(台風第19号)において、当町では、土砂災害警戒情報と大雨特別警報が発表される状況となり、町の避難勧告発令から2時間後の避難者数は●人、避難指示(緊急)発令から2時間後の避難者数は●人であり、人的被害はありませんでした。 このような結果から、当町は、避難勧告等を重ねて発令する必要があると考えます。
40	○	○	○	避難情報を運用する中で市民の方から「避難勧告」と「避難指示(緊急)」の違いが分かりづらいといった意見が多く寄せられており、国・県に対する要望事項でも提言しているのとおり、今後、より分かりやすい避難情報の発信が必要であると考えます。 情報の一本化は一つの案だと考えますが、その一方で切迫感を伝えるなどの柔軟な運用を行うための余地が必要との意見も理解できます。いずれにいたしましても、正確な情報を素早く伝えることが、逃げ遅れを未然に防ぐことにつながるものと考えます。なお全ての名称が避難○○となっているため、違いが分かりづらい可能性もあることから、「避難指示(緊急)」ではなく、最後通告を意味する全く別の名称とすることも一案と考えます。
41	○	○	○	当町の地形の特性は、東に海、南北にそれぞれ河川が存在し、町内には土砂災害警戒区域が点在しているため、台風が接近する際は、土砂災害、浸水害及び暴風・高潮の被害発生が懸念されます。 風水害において、住民に避難勧告等を発令するタイミングは、土砂災害では、気象台の大雨警報(土砂災害)の発表から土砂災害警戒情報を発表する直後までの間、浸水害では、大雨警報(浸水害)の発表から大雨特別警報を発表する前までの間になります。 当町は、大雨警報発表後の適切なタイミングで避難勧告を、土砂災害警戒情報の発表前後又は大雨特別警報の発表が予想されるおよそ2時間前のタイミングで避難指示(緊急)、を発令するのが望ましいと考えております。 その理由は、避難勧告で避難することを躊躇している町民に、避難指示(緊急)を発令することによって、より強く避難を促す効果があると実感しているからです。 実際に令和元年東日本台風(台風第19号)において、当町では、土砂災害警戒情報と大雨特別警報が発表される状況となり、町の避難勧告発令から2時間後の避難者数は●人、避難指示(緊急)発令から2時間後の避難者数は●人であり、人的被害はありませんでした。 このような結果から、当町は、避難勧告等を重ねて発令する必要があると考えます。
42	○	○		警戒レベル3(避難準備・高齢者等避難開始)の時点で、避難の準備ができており、また、警戒レベル4の「住民が取るべき行動」を『全員避難』としている以上、a)わかりやすくするために一本化した方が良いと考える。
43				a) 避難勧告・指示を避難勧告へ一本化した方がよい。 行政指導の一方法として「勧告」という言葉が使われているため、「勧告」という言葉が日常的に使われている「指示」よりも厳しく聞こえる。 避難情報の課題 避難の発令については、結果的に災害が発生しない「空振り」を恐れずに出すべきである。町民に対しても避難情報が発令したらできるだけ早く避難するというソフト対策が、町民の命を守るのに非常に効果があり、共通認識として持ってもらうことが大切ではないかと思う。
44	○	○	○	過去の水害では、降雨のピークがふた山あり、避難勧告の後に避難指示がなければ逼迫度を伝える術がなかった。また、避難指示を発令した際に、避難者数が増えた。かつて水害を経験したことから、市民は避難勧告と避難指示の違いは理解している。ただ、避難勧告と指示の違いが住民に理解されているかはそれほど重要ではなく、「別単語」の情報が市から発令されたということで住民に災害の逼迫度が伝わるのが重要である。 避難勧告・指示については、現行のままで十分運用できている。警戒レベルについては、避難勧告と指示のタイミングが住民に発信したい情報が一番多く、かつ情報に幅があるにも関わらず、警戒レベル4に入っており、警戒レベル4に情報が詰まってしまっているのが問題である。
45	○	○	○	b)2段階で重ねて発令するのが良い状況の進展に応じて重ねて避難を促すことが必要であると考える。 住民に期待する行動がわかる言葉で表現した方がよい。 例えば、 警戒レベル4 全員避難勧告(勧告) 避難完了指示(指示)
46	○	○		・避難情報の発令については、より住民にわかりやすいシンプルな運用が望ましいと考える。避難勧告・避難指示の一本化、あるいは2段階以上に分けた発令のどちらにせよ、情報を受け取る住民が状況を理解し、素早く行動に移せる内容とすべきである。 警戒レベルの運用等についてのガイドラインの改定が平成31年3月に示されたばかりであり、頻繁な変更はかえって住民の混乱を招く危険性があると思われる。
47	○	○		避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いと考えている。「避難勧告等に関するガイドライン」が平成31年3月に改定され、避難情報等の防災情報に、住民がとるべき行動を直感的に理解しやすくなるよう、5段階の警戒レベルを明記することとなった。しかし、「避難勧告」と「避難指示(緊急)」はいずれも警戒レベル4の情報であり、同じ警戒レベル内に2つの避難情報が存在することはかえって住民が混同する原因になり、警戒レベル導入の理にかなっていないと感じたため。
48	○	○		避難勧告と避難指示(緊急)についてはどちらが切迫度の高い情報であるか分かりにくいという声がかかる。また、警戒レベルは、直感的に避難ができるようレベル化したものであるが、同じ警戒レベル4の中で2つの避難情報を発令することは、かえって混乱を招くことが考えられる。
49	○			避難勧告、避難指示どちらも警戒レベル4に該当し、危険な場所から全員避難させることが市町村の責務であることから一本化した方が良いと考える。

※市町村の特定につながる可能性がある固有名称や数値等は内閣府にて削除

No	質問1 これまで市町村長として自ら避難情報を発令したご経験はございますでしょうか。			質問2 避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。 その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的な改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。
	3 準	4 勅	4 指	
記述内容				
50	○	○		・避難勧告と避難指示の警戒レベルを分けた方がよい。 災害の進行に伴い、2段階で呼びかけた方がよい。 避難勧告で水平避難、避難指示で垂直避難と住民に求める行動を使い分けて発する必要がある。
51	○			避難情報は住民へのわかりやすさが重要であり、避難勧告と指示を一本化することにより分かりやすくなる。しかしながら、勧告と指示の違いにより逼迫度の違いを伝えることも重要であり、住民の理解度を上げることが必要であるとする。警戒レベルについては、避難勧告と指示の情報が同一レベルにあることが課題であるとする。
52	○	○		避難勧告と避難指示が同じ警戒レベル4であるため、非常にわかりにくい。
53	○	○		避難勧告、避難指示の区別について、市民が分かりにくいように感じる。一本化したほうが良い。また、避難情報の表記自体が市民には分かりにくい。警戒レベルと避難情報が併記、広報されている現状を鑑みると段階的な警戒レベルへの一本化が好ましい。
54	○	○	○	・「避難準備・高齢者等避難開始」と「避難勧告」を一本化し、「避難勧告」とした方がよい ・「避難指示」を法的な拘束力が無くても「避難命令」など住民目線で分かりやすい名称にした方がよい
55	○	○	○	昨年の令和元年東日本台風災害の時には、避難勧告が発令された時間から災害の危険が迫った時間で避難された方が多かったことから、災害発生の可能性が高まっていることを知らせる避難勧告の発令はとても重要であると考えます。避難指示についても、災害発生危険性が高まっている状況であることを「勧告」よりもさらに上の「指示」として発令することで切迫感伴った情報として住民に伝えることができることから、現行のままでよいと考えます。
56	○	○	○	a)わかりやすくするために一本化した方がよいとの意見に対して →反対です。 本市においてはそれぞれの意味について周知を図ってきており、一本化することへの混乱が予想されるため b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見 →賛成です。 避難勧告での避難がなかなか進まない現状があること、発令する頻度等を勘案すると、本当に避難が必要な状況、すなわち切迫した状況時に避難指示(緊急)を発令しており、警戒レベル4の中に2段階以上の区分けが必要と感じている。そもそも、警戒レベルを5段階にする必要はなく、現在運用している警戒レベル3から4の2段階を、3段階で運用・周知できるようにすればよかったです。
57	○	○	○	どこへ避難するかは家のおかれた場所、災害の状況により変わるものであるから、垂直または水平でも、安全域への移動のタイミングを知らせる手段とされるべきと考えます。 昨年より警戒レベルが5段階で表現される運用が始まり、本市では令和元年東日本台風の際に大雨特別警報に伴う警戒レベル5相当の情報を発表しました。 警戒レベル5段階については市民に対し周知徹底を図っているが、市民からは同じ警戒レベル4に「避難勧告」と「避難指示」があり、違いが分かりにくいといった意見があることから、提案として次のようにしては如何でしょうか。 レベル5 災害危機、(防災)(災害高潮) レベル4 避難指示(「避難勧告」はやめて一本化) レベル3 避難勧告(避難開始)(高齢者等の避難を早期に促す)
58	○	○	○	水位観測所における数値により避難情報を判断している経過が有り、避難勧告と避難指示を一本化することで混乱を招いてしまう。
59	○			a)について 避難勧告と避難指示の2つの言葉の意味合いが難しく、本来避難勧告のタイミングで避難を開始してもらいたいが、避難指示ではないからまだ大丈夫だろうという捉え方をされ、結果的に逃げ遅れにつながってしまう可能性があります。 そのため、住民にとって避難のタイミングをわかりやすくするために、一本化したほうが良いという意見に賛成です。ただし、避難しないといけないということが明確にわかるような、わかりやすい言葉を検討頂きたいと考えます。 b)について 上記意見のとおり、発令タイミングが多いほど避難のタイミングがあいまいになるため、一本化を希望いたします。
60	○	○		・過去に本町内で河川堤防の決壊の恐れが出たため、避難準備情報を発令(一部地域)したが、地区の役員からの伝達が各家庭に届くまでに避難指示として伝わり混乱したことがある。住民に状況を知らせ判断・行動に結びつける難しさを感じた。 ・現在のように異常気象となり雨の降り方が100mmを超えることが普通になった。河川の増水、到達時間が早くなったこと。まして深夜となれば何回も避難情報を発令しても行動することが困難であり、二次災害の恐れがある。 ・新型コロナウイルス対策の関係もあり、スペースが確保できないため、隣近所で安全な場所(家)があればお互い助け合うことを考えることも必要である。 ・自治体の指示も大切であるが、先ず自分の命は自分で守る行動をとる常日頃から食料品含め確保し、自助について自覚してもらうことが必要である。何でも行政頼りでは駄目である。
61	○	○	○	災害は、最早「待ったなし」の時代に突入していますが、住民に現行制度を周知するためには時間が必要です。 昨年、台風19号の避難において避難準備→避難勧告、避難指示(緊急)を発令した経験から、避難情報を安易に変更することなく、現行制度をより多くの方に周知すべきと思料いたします。
62	○	○		本市では、現状、避難勧告・避難指示を使い分けて発令しているところですが、住民へ分かりやすく情報提供するという観点、避難勧告と避難指示を区別せず、避難行動に直結させるため、全国統一的な言葉で避難を促すという点に着目するのであれば、一本化することに賛成します。 首長の意見の中には、「水平避難と垂直避難で使い分けている」とありますが、垂直避難はすでに水害が発生しているレベル5ではないのか。また、「勧告と指示の理解に重要性はなく、逼迫度が重要」ということであれば、レベル2、レベル3から危険性が迫っている情報を発信することが重要と考えますので、レベル4の中で区別する必要はないと考えます。要するに、各自治体における避難勧告・避難指示を発令する要件が一致していないところに課題があるのではないのでしょうか。避難する住民をいかに増やすかではなく、住民自らが地域の特性や危険度に応じた状況を一か平日頃から理解しておくことが重要であると考えます。 なお、発令要件の基準等が毎年毎年変わっていくことが逆に住民の理解に混乱を招くのではないかと懸念しています。例えば、レベル1から4までの表現には「切迫感」が住民に伝わりにくいとの声もよく聞かれます。判断に迷うような表現の変更は避ける必要があると考えます。
63	○	○	○	住民に避難を促す、逃げ遅れを無くするためには、切迫性を住民に伝えることが必要であることは当然のことであるが、現在の避難判断基準に基づいた伝達で、住民が理解し、切迫性をもって行動しているかは、疑問が残るところである。 現在運用されている5段階レベル又は、「避難準備・高齢者等避難開始」「避難勧告」「避難指示」について、住民の理解がされていない状況が見受けられる。 特に、自主防災会長との話し合いにおいて、最前線に対応していただく地域自主防災会の役員など、発令基準、手順等を再三説明しているが、特別警報等と避難判断基準のリンク(連動)など、毎年のように新たな基準等が示され、住民の理解が進まない状況となっている。 単純かつ緊急性、切迫性が伝達でき、避難に繋がる基準であることが望ましく、災害を踏まえて度々見直される表現、基準などによって、住民理解が進まず、発令される情報(基準)の理解ができないために避難が遅れている状況もあるように感じる。
64	○	○		避難勧告と避難指示の違いを理解している市民は多くないと感じており、一本化したほうがよいと考えている。また、避難勧告(指示)発令の際、市民が具体的にどのような行動をとればよいか、合わせて示す必要がある。 また、警戒レベルについても、自治体が発令するレベル情報と、国・県・気象庁が発表するレベル相当情報があり、特に市民は理解が難しいと感じている。
65	○	○		レベル4の発令のねらいは、住民全員の避難行動を求めものである。意味するところが同じであれば、そのためのメッセージも1種類が望ましいと考える。自治体からの情報は簡潔明瞭であるべきという点から、一本化に賛成である。 取り組むべきは、言葉の使い分けではなく、避難行動の主体である住民へのより積極的な周知・啓発だと考える。
66	○	○		本町ではこれまで「避難勧告」と「避難指示」の発令は行っていないので、住民からの生の声は聞いていないが、他県での状況や報道等で見ると、言葉としては分かりづらさを感じる。 災害時は言うまでもなく日常にない混乱に陥るわけであり、住民の皆さんは「避難勧告」と「避難指示」の違いもよくわからない。例えて言うならば「絶対避難」など、指示内容がすぐに分かるよう、言葉としては一本化した方がよいと考える。
67	○		○	a)一本化した場合、避難勧告と避難指示が混同しなくなるので住民にとってわかりやすいが、発令する基準次第では、避難情報が空振りを繰り返すことで、住民が避難しにくくなってしまふ恐れがある。 b)現在、「警戒レベル4」については、避難勧告、避難指示(緊急)が同じくくりになっており、住民にとっては災害発生時の切迫感や緊急性の強弱がわかりにくいとの意見があるため、警戒レベルを分ける等、わかりやすくした方がよいと考える。
68	○	○	○	昨年度警戒レベルが導入されて、避難勧告、避難指示(緊急)ともレベル4に位置づけられ、また報道等による「避難勧告」と「避難指示(緊急)」の区別が分かりづらさとの意見があることも認識しており、一本化についても一つの対策としては理解しているところである。 ただ、本市における災害対応としては、河川の水位、雨量等その時の状況をしっかりと把握し、その段階に応じた「避難勧告」「避難指示(緊急)」を発令し、同時にそれぞれの段階に応じた避難行動について、市民へ周知しています。具体的には「避難勧告」発令時には指定緊急避難場所や安全な建物への避難(水平避難)、「避難指示(緊急)」発令時には屋内の安全な場所への避難(垂直避難)といった具合です。 このとおり一つの避難情報に対してその時の避難行動が紐づけられており、理解はしやすいのではないかと考えています。一方、例えば「避難勧告」に一本化した場合を考えると、「避難勧告」に対して、状況に応じた複数の避難行動の種類が存在することとなり、かえって市民が混乱するのではないかと懸念します。 以上の事から、従来どおり(b)の運用を支持します。内容について問題あるものではありませんし、本市としましては、引き続き現行制度をより理解いただけるように周知啓発等を今後も継続的に取り組んでまいります。
69		○		台風などの風水害時には市内でも雨量、土砂災害の危険度に地域差がございます。本市におきましては、気象情報から鑑みて、浸水、土砂災害等の不安がある地域に対して早期の自主避難を市民の皆様にご案内しております。市民の皆様が安全で適切な避難行動をとることができるよう警戒レベルによる避難勧告、避難指示等の避難情報と併せて柔軟な運用をしてみたいと考えております。
70		○	○	一本化しても、避難者が増えるとは考えにくい。災害時には、いかに切迫していることを住民に伝えるかが必要であり、避難勧告、避難指示の2段階で発令すれば、切迫感の変化を伝えることができると思うので、2段階でよい。 住民に主体的な避難を促すためには、避難勧告、避難指示の基準を、行政だけで一方的に決めるのではなく、住民・地域・行政が共同で「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」がどのような状況において発令されるのかの共通認識をもつ必要があり、高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示の段階により、住民各々が自分に応じたタイミングにおいて、納得して避難行動を行っていただくことができるのではないかと。 しかし、住民に理解をしていただくには、日頃から住民・地域・行政が連携して防災行政に取り組み、理解しあえる体制を作っていくプロセスが必要である。
71	○	○	○	住民の立場から見れば、「避難勧告」と「避難指示」の違いが分かりにくいことから、「避難指示」の用語をより緊急性を高く感じることができる「避難命令」と変更することが望ましいが、これを災害対策基本法に書き込んで法規命令とすると私権制限や補償の問題が生じることになる。そのため、法規上の規定は現行のままとし、行政規則において市町村長が同法第60条第1項の「避難指示」の発令を命令したということで、実務上「避難指示命令」と呼称すればよいのではないかと。よは、住民に切迫度が伝わりやすければよいのであり、住民の生命保全を至上命題とすれば、講学上の「命令」の理解は二の次とすべきである。私権制限については、同法第63条の「警戒区域設定権」で対応されるべきものと思料する。 なお、同時に対応すべきことが多い同条第3項の「屋内での退避等の安全確保措置」と「避難指示」の緊急時の使い分けについて苦慮するが、特に垂直避難を要する地域においては、洪水害時の「想定浸水深の見える化」による住民周知と理解が必要であろう。
72	○	○		・避難勧告と避難指示(緊急)は同じ警戒レベル4に位置づけられており、警戒レベル4で危険な場所から全員避難となっていながら避難勧告の後に避難指示(緊急)があるとの認識があり、「避難勧告では、また、避難指示(緊急)がある」との誤った認識が生じる原因となっており、警戒レベル4は避難勧告に統一したほうが良いと考える。 ・その他避難情報の大きな課題として、台風の接近などにあわせて市町村全域に避難情報を発令している事例が全国や近隣市で見受けられる。市町村の要請に応じ、全住民が避難した場合、このすべてを受け入れることは不可能である。このような実効性のない指示・勧告は、行政の責任逃れと言わざるを得ない。このような実態があるため、住民も行政側の要請を真摯に受け止めることがない実情にあり、この問題にしっかりと対応しなければ、真に住民の生命を守ることはできない。 ・災害ごとの発令基準も市町村によって異なっており、同一河川沿岸の市町村でさえ大きく異なっている。このことが、住民の避難行動への迷いにつながる大きな要因でもあり、より明確で統一された発令・運用がなされる制度とされたい。 ・平成29年度に避難準備情報等の名称変更及び避難情報発令の目安となる水位の変更がなされ、令和元年度には警戒レベルが導入されており、変更された制度や名称が市民に定着する前に新しい制度ができ、このことは現場及び住民の混乱の基となる。本制度は命に直結する制度であり制度の見直しは重要なことであるが、度重なる変更は制度そのものへの不信感にもつながりかねないものであり、安定的な制度として確立されたい。 ・各種防災気象情報を警戒レベルに相当する情報(相当情報)として位置付け、発表時その旨を添えて発信されているが、この発信が、あかま避難勧告等が発令されたかのような誤解を与えている。誤解を招かない情報発信をお願いしたい。
73	○	○	○	特になし。
74	○	○	○	直感的に理解しやすくするため、避難情報発令時にレベルを用いることとされたが、警戒レベル4に避難勧告と避難指示(緊急)のレベルの違い2つの情報があることで、わかりにくくなった。 「避難勧告」「避難指示(緊急)」の文言も、危険度合がわかりにくく、例えば「避難準備」「避難開始」「避難命令」など、理解しやすい文言に変更し、併せて3段階(5段階)のレベルを付記することで、直感的にもわかりやすくなるものとする。
75	○	○		a)現行の避難勧告と避難指示を分けたままで良いと思われる。 b)現行のままで良い(警戒レベル4の中に避難勧告と避難指示があるとう位置づけ)
76	○	○		平成31年3月に避難勧告等に関するガイドラインが改訂されて以来、警戒レベルについて周知を行っている中、避難勧告・避難指示を2段階以上に増やすことは混乱をまねかえりません。 また、制度的な改善の方向性としては、避難勧告・避難指示を一本化することにより、市民への理解は深まると考えます。

※市町村の特定につながる可能性がある固有名詞や数値等は内閣府にて削除

No	質問1 これまで市町村長として自ら避難情報を発令したご経験はございますでしょうか。			質問2 避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。 その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。
	3 準	4 勅	4 指	
記述内容				
77	○	○	○	本市におきましては、平成30年台風第21号後、共助の推進のため市内町会・自治会の役員を対称に小学校区ごと計21回の市長との意見交換会を開催しました。その際の地域の意見として、避難のタイミングや避難勧告等の言葉が難しいとの意見がありました。つきましてはわかりやすく1本化したほうが良いと考えます。 住民への避難のタイミングの周知、避難を促すためであれば、勧告・指示2つは必要ないのではと考えます。 過去の発令事例となりますが、平成29年10月22日(台風第21号)、11時50分に土砂災害警戒情報が発表されたことに伴い、12時に警戒区域である山間部(●世帯、●人)に発令しました。その後、12時30分に暴風警報、15時15分に洪水警報が発令されました。12時に避難勧告を発令した山間部に関しては、一層、土砂災害の危険性が高まったことから16時に避難指示(緊急)を発令しました。また、併せて河川が氾濫危険水位に到達したため、河川流域(●世帯、●人)に対して避難勧告を発令しました。18時30分、河川が危険箇所氾濫水位に達したことから河川流域(●世帯、●人)に対して避難指示(緊急)を発令しました。この避難指示の発出についても近隣市町村は避難指示を発出していないというところがあり、気象台との意見交換の際、避難指示は適切との意見を頂きましたが、やはり災害後、避難指示が適切であったかどうかの議論となります。さらにマスコ等による、災害後避難指示発出タイミング等について検証される可能性もあることから、担当者の意見としても一本化を希望します。
78		○		大規模災害を経験した住民と経験をしていない住民とでは、避難勧告・避難指示の認識や捉え方に差があると考えます。 経験のある住民はA)一本化しても、避難行動に移行すると思われませんが、経験のない住民には、B)重ねて出す方が、切迫感が伝わり、避難行動に繋がっていく可能性が高いと思われれます。 本町のような大規模災害の経験がない町では、避難行動に繋げるには、B)重ねて出す方が、切迫感が伝わり、避難行動に繋がっていく可能性が高いと思われれます。 避難勧告と避難指示を使い分けたととしても、結論としては避難行動が必要と言うこととなります。 ここ数年、全国で大規模災害発生していることから、多くの住民が危機感を持ち、避難勧告と避難指示の違いも理解していると考えられるものの、早め早めの避難行動は、自身の安全を確保するため重要な行動であることを、引き続き、丁寧に説明する必要があると考えます。
79		○		河川改修が進み、平時は自然災害から隔離した生活を過ごす多くの都市の市民にとって、自然災害による避難行動は日常生活から大きく乖離した行動である。まして避難勧告や避難指示の言葉に耳馴染みが無く、リスクの度合いやその後の自身の周囲の事態の予測、更には自身を守る緊急行動に繋げにくい事が課題と考える。 以上の理由から、a)一本化した方が良いと考える 尚、ハザードマップについて、より市民に分かりやすく具体的にイメージできる表現を用いたリスクの事前周知の必要があると考える。 また、洪水に際しての避難情報についても、降雨の条件やダムの吐水の状況等の条件が多様で複雑化しているのは理解するが、降雨のビッグデータの活用等により、河川管理者からタイムリーに「A河川の現在の水位〇mで、今後●mm以上の降雨が続けば、〇時間後に箇所Bで越水する可能性が●%。」といった具体的な予測とその伝達が出来ないかと考える。現在はTVのデータ放送やインターネット、メール等即時的・個別的に対応できる媒体が多数あることから、一層の情報を求めるニーズに対して、詳細な情報提供の姿があっても良いのではないかと考える。
80	○	○	○	・1本化すべきではない 発令要件を明確化した上で警戒レベル4に避難勧告を単独で位置づけ、警戒レベル5に避難指示を単独で位置付けるべきと考える。 リードタイムがとれる段階(早い段階)で指定緊急避難場所や親戚・知人宅への避難(いわゆる水平避難)を呼びかける端的な言葉(避難勧告)と道路冠水により水平避難が困難な状況において、水平避難のタイミングを失い、最早自宅2階や屋根裏に緊急避難するしかないような段階で呼びかける端的な言葉(避難指示)は、どういった言葉にするかは別として、別の言葉でなければならない。 避難勧告はリードタイムが取れる状況での発令、避難指示(緊急)はリードタイムが取れない切迫した状況で発令するなど、発令要件を明確化することが必要である。 また、警戒レベル5(災害発生情報)は、現在有効に機能しておらず、今後も有効に機能するための道筋が見い出せない。災害発生情報と言っても、裏山の崩れのレベルから大河川の決壊など千差万別である。市区町村災対本部では、台風の接近時等で多くの情報が錯綜する中で、災害の発生を確認することは困難であり、誤報のリスクを抱えるため、警戒レベル5は発令されないことが多い。 避難行動の面から見ると、災害発生情報と避難指示(緊急)は、その場で退避行動を取る(=命を守る最善の行動)という意味で同等である。避難行動に着目し、警戒レベル4を水平避難が可能な「避難勧告」、警戒レベル5をその場での緊急退避行動を取る「避難指示(緊急退避)」とし、災害発生情報は廃止することを提案する。 ・その他、避難情報の課題解決のための改善の方向性や具体的方策 ・気象台の発表する警戒レベル3、4、5の「相当情報」について 相当情報は、市区町村の一部でも基準を越えれば、あたかも市区町村全体が該当しているものとして発表される。 特に警戒レベル3や4の段階では、市区町村が避難情報を発令していない段階において発表されることが多い。 しかし、同一市区町村内であっても、危険の状況は千差万別であり、市区町村域全体を対象にした相当情報は、避難を促す点でほとんど効果を持たない。 しかも、市区町村の避難勧告等の発令前に発表されるため、市区町村災害対策本部へ問い合わせが殺到し、業務の支障となっている。 気象台の発表する警戒レベル3、4、5の「相当情報」は、ホットラインで市区町村への伝達に留めるべきで、広く一般に向けての周知は控えていただきたい。
81	○	○		現在の3段階の避難情報という構造を維持するのが町民にとってはよいと考える。 ・これまで本町では、地域独自のマップづくり研修会などで、避難に関わる情報は3段階と説明するなどコミュニケーションを図ってきた。一定の浸透がある。また、高齢化により、新しい避難情報の形態の理解・定着に時間がかかると思われる。 ・避難開始を示す避難勧告だけで、全ての人々が適切な避難行動をとれているとは限らない。避難の必要性を把握できていない方に伝えるためには、さらに切迫している状況を伝え、適切な避難行動をとっていただくことが必要であると考える。 ・現在のわかりにくさの一因は、レベル4の中に、避難勧告と避難指示をつめ込んだことだと考える。それによって、避難指示の効力が相対的に下がったのではないかと。レベル4は避難勧告のみをあて、レベル5には避難指示をあてる。もし、「災害発生」という事象の伝達をするのであれば、レベル5+1という方法も考えられる。
82	○	○		・一本化ではなく、避難勧告と避難指示は現状通り2段階で示したほうが良い。そのうえで、防災・気象情報を住民の避難に結び付けるためには、同じレベル4に避難勧告と避難指示(緊急)があるのが、わかりにくい。なお、対応として、本市の防災体制では、警戒レベル4を2段階に分け、4-1を「土砂災害判定メッシュ、洪水警報危険度分布等のうす紫が市域にかかった場合」として避難勧告、4-2を「土砂災害判定メッシュ、洪水警報危険度分布等の濃紫が市域にかかった場合」として避難指示を発令することと定めている。
83	○	○	○	避難勧告と避難指示について、文言で区別することは困難であるため、その都度状況に応じ判断しており、現行のままではないかと。 警報発令時には、全管理職が出勤し、災害対策本部を立ち上げ、本部の指示により組織した班が定期的に危険箇所のパトロールを行い、災害の危険性が高いと思われる現場には待機し、状況をよく確認した上で逐次電話等により災害対策本部に報告が入る。現場においては現地を把握した職員が赴き日頃の経験等、感覚も含めた確かな報告があり、それに基づき判断し避難情報を発令している。
84	○			発令経験がないため、国の方針や全国的な動きに従う考え。
85	○	○	○	a)わかりやすくするために一本化した方が良い 住民が直感的に理解することを目的に導入された警戒レベルだが、同じ「警戒レベル4」に、「避難勧告」と「避難指示(緊急)」があると、直感的に理解ができるか疑問があり、近年の災害の激甚化の傾向を考慮すると、「避難勧告」を廃止し、「避難指示(緊急)」に一本化することで、直感的に避難を判断できるのではないかと。
86	○	○	○	a)住民にとって、同じレベル4に位置付けられる 避難勧告 避難指示(緊急)の発令内容の違いが、分かりにくいと思います。
87	○	○		例えば、夜間などで防災担当職員が現場の状況を生で見ることができない状況において、何らかの被害の発生(するおそれ)がある場合に避難指示を出すことは無理がある。なので、避難勧告を何度も伝える方が住民の危機意識が高まるのではないかと。
88	○	○	○	①「避難勧告」と「避難指示」は、一本化せず別に発令する。 避難勧告と避難指示は、異なる発令基準で運用していることに加え、例えば小中学校校長が学童の保護者へ迎えを依頼するタイミングとして避難勧告をトリガーとするなど、勧告等を基にした行動計画を作成し運用しているところ。このため、一本化することはせず、これまでと同様に勧告と指示は別に発令すべきと考えます。 ②警戒レベル4に「避難勧告」と「避難指示」が並ぶのは好ましくなく分けるべき。 本市では、平成30年7月豪雨などで避難指示を全市域に出した経緯がありますが、避難勧告発令時より避難指示発令時の方が、避難所へ逃げる避難者が増える状況にあり、避難勧告発令時でいかに住民に実際の避難行動へ結びつけていくかが課題だと考えます。その観点から、警戒レベルによる表示は、「震度」表示と同じように住民が災害の大きさを直感的に感じられるようになるものと考えますが、現在は警戒レベル4に避難勧告と避難指示が位置づけられています。これは、勧告と指示では避難の切迫度が異なるにも関わらず、警戒レベルでは同じままであるため、住民にとってわかりにくく、混乱を生むのではないかと危惧するところです。避難勧告と避難指示の2段階は維持したまま、避難勧告と避難指示を違う警戒レベルに整理するなどの対応が必要ではないかと考えます。
89	○	○	○	1 避難勧告と避難指示では、危険度及び住民の取るべき行動に違い(差)がある。それを同列にしているのは、内容を曖昧にしていることなので、好ましくないと考える。レベル4を2段階に分けるほうが良い。 2 勧告と指示の違いが分かりにくく混同しやすいという意見もあるが、「勧める」ことと「指示する」では、「指示する」という言葉の方が強く高圧的な言葉であることは、たいいの人には分かるはず。ましてや、行政が住民に「指示する」というのは、それだけ危険だということを住民に理解していただけたらと思う。 3 因みに本町では、避難勧告よりも避難指示のほうが、避難される方の数は多い。 4 今後、局地的な大災害の多発が心配される中、個々の住民の理解と行動の差が被害の差にもつながることから、これらの理解を地域の防災活動、自主防災組織の活動、町の出前講座や防災訓練等を通じて、住民の皆さんの共通認識を深め、自助・共助の観点からも、災害に対する地域力を高めていくことが肝要だと考えている。
90	○	○	○	危険度を5段階のレベル表示することにより、住民が災害に備え行動するタイミングが理解しやすくなった。 それは、住民の皆さんが自分のいる場所の状況を確認して、危険性を予見して、自主的な避難行動等を促進することにつながっていくものである。 しかしながら、住民の皆さんの危険度に対する理解が広がっているとしても、切迫した状況であればなおさら、行政から住民に避難等を促す情報を提供しなければならない。 警戒レベルに合わせた、適切な表現での呼びかけが重要と考える。
91	○	○	○	避難勧告と避難指示という2段階構成になっていることにより、避難指示を行政から住民に出す最後の避難情報として保持し、避難勧告を比較的発しやす環境におくことができるメリットを認めている。 一方で、住民が避難勧告と避難指示の違いを明確に理解しているとは言えず、日頃からその周知に努めているものの、十分な理解が進んでいない現状からは、例えば避難指示という言葉をもっと言葉として、災害の緊急度を伝えることが可能な表現を用いる必要があると思う。 合わせて避難指示を発する段階は、水平避難が困難な状況と想定され、垂直避難との関係性を整理した上で、住民に周知して行くことが重要と考える。
92	○	○	○	気象庁が発する「警戒レベル1」および「2」の情報があまり伝達されておらず、5段階の警戒レベルと言いつつ、「警戒レベル3」未満が市民に届いていないように感じられる。市民が「警戒レベル」の推移を確認しながら、主体的に判断し、適切に避難行動をとることができるよう、異なる機関が発表・発令する警戒レベルを、整理してわかりやすく伝達する仕組みづくりが必要だと考えます。 また、「避難勧告」、「避難指示(緊急)」がどちらも「警戒レベル4」に位置付けられ、さらに「警戒レベル5」が設定されたことにより、情報を受け取る立場からすると、「わかりにくい」との意見もあると認識しています。このことから、「避難勧告」と「避難指示(緊急)」の警戒レベルを分け、市民がとるべき行動を明確に定義するなど、わかりやすい避難情報とすることが大切だと考えます。
93	○	○	○	(記載なし)
94	○	○	○	特にありません
95				・避難勧告と避難指示については、今までと同じでも良いと考えるが、住民にとってわかりやすいものでないといけない。 ・災害時に逃げ遅れなどによる被害を無くすためにも、見直しの議論が行われることは重要なことだが、毎年のように警戒レベルなどの防災情報に関する運用が変更されると、住民も混乱し、市町村の対応も難しくなると感じる。 ・最終的には、住民が判断し、避難するかどうかを決めることになる。日頃から市町村が開設した避難所だけが避難所ではないこと、在宅避難、縁故避難、車中避難など様々な選択肢があるということを行政と住民の間で共通理解しておくことが大切と考える。
96	○	○	○	警戒レベル4の避難勧告と避難指示については、住民から、「わかりにくい」、「避難指示が出ていれば早く逃げたい」などの声が出ていることから、一本化するべきだと考える。その場合、「指示」の内容を具体的なものにし、重ねて発令することで、受け手側に切迫感を伝えることが可能になると考える。なお、警戒レベル5については、既に発生した後の情報通知で、「警戒」というレベルを越えており、また、設けられていることで、警戒レベル4を発令した際にまだ余裕があると市民が誤解するおそれがあるため、削除するべきではないかと考える。
97	○	○	○	住民の方に対しての警戒レベル4は、避難勧告・避難指示どちらであってもあくまで全員避難(危険な場所にいる方は)を促すものであり、避難指示は市町村が地域の状況に応じて緊急的または重ねて避難を促す際に発令するものであるため、現状のままではよいのではないかと。

※市町村の特定につながる可能性がある固有名称や数値等は内閣府にて削除

No	質問1 これまで市町村長として自ら避難情報を発令したご経験はございますでしょうか。			質問2 避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。 その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的な改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。
	3 準	4 勅	4 指	
記述内容				
98	○	○		a)について、避難勧告と避難指示の違いが住民に浸透していないこと、また、はっきりと「指示」と伝えた方が住民は避難行動をとりやすいという思いから、避難指示という表現に一本化することがよいと考える。b)については、a)の理由により賛成できない。 制度改善に向けた案として、昨年度導入された警戒レベル制度の撤廃を提案する。警戒レベル制度は、レベル4に勧告と指示の2種類が混在していることや、気象庁等が発表する「警戒レベル相当情報」で市が避難情報を発令したと勘違いした住民から多数の問合せがあるなど、制度として分かりにくいためである。 また、避難情報にリードタイムを付けて発令することを提案する。住民が避難情報をより一層自らの事として捉え、避難行動を起こしやすくなると考えられる。
99	○	○	○	a)市民の取るべき行動とそのタイミングを明確化するため、警戒レベル4に「避難勧告」と「避難指示(緊急)」を一本化することが適切である。 なお、1市より、警戒レベルそのものの撤廃を提案したいとの意見がありました。 (1本化の方向が良い・・・市中●市) b)従前からこの方式が定着しつつあること、また、「避難勧告」を発令しても避難しない市民に対し、緊急性や切迫感を伝えるためには、重ねて「避難指示(緊急)」を発令することが有効であるため、「避難勧告」と「避難指示(緊急)」の2段階で、柔軟に運用するが望ましい。 (2段階の方向が良い・・・本市を含め●市中●市) その他)代表市として、各市の意見を集約し回答するものです。
100				気象庁からの①土砂災害警戒情報 危険度分布 氾濫危険情報 高潮特別警報 高潮警報 が発表されると自治体が②避難勧告を発令する目安となり、③警戒レベル4に相当します。 警戒レベル4となる次に④避難指示(緊急)も出すこととなります。 しかしながら、警戒レベル4では⑤危険な場所から全員避難となっており①が出たら②③④⑤又は①②③④⑤すべてを出すようになり、住民にはますます分かりにくいのではないのでしょうか。
101				a)避難勧告及び避難指示を一本化することで、一目で分かり住民理解も得やすく、浸透しやすいと考える。 切迫感を伝えるとすれば、避難指示として一本化が望ましいが、頻発することで切迫感が薄れるため、空振りとの兼ね合いを求められると考える。 b)切迫感を伝えるという点では、2段階で発令した方がよいと考える。 しかし、住民の理解度が低いので、まずは分かりやすい方法で情報伝達を行うことが重要と考える。
102	○	○	○	避難勧告と避難指示は全くの別物である。別々に発令しなければならない。 避難勧告と避難指示の両方を同じ「警戒レベル4」としているが、対応方法が全く異なるため、分けるべきだと考える。どちらかと言えば、避難準備と避難勧告が同じ「警戒レベル3」でいいのかもしれない。 本町では、あまり警戒レベルを意識せず、住民へは避難勧告、避難指示ということで、従来通りのやり方を踏襲している。もちろん「避難勧告(警戒レベル4)」という形で警戒レベルをつけて発令しているが、今までの発令基準が変わるわけではない。避難指示を発令しても、それが同じ「警戒レベル4」ということであるなら、逆に大した違いがないと判断されると困る。 住民の安全を担保するため、簡単に避難指示を発令してしまうと、誰も指示に従わなくなってしまう恐れがあるので、避難勧告と避難指示の間に一線を引くべきだと考える。 本町では、避難指示を発令時には、浸水エリアの住民を消防団が一軒一軒ドアをたたき、ほぼ強制的に避難させている。
103	○	○	○	たびたび制度を変える事の効果はないと思う。現在の避難勧告・指示の2段階において、住民にお願いする中味の充実と周知、啓発に力を入れる時期である。
104	○	○	○	a)本市における「勧告」と「指示」の発令基準には、水位等において相当程度の差異があり、一本化するとすれば、その検討が必要となるほか、市民へのわかりやすい周知が課題となる。 b)重ねて避難を促すという意味では、現在の避難情報で問題ないのではないかと考える。
105	○	○		ワーキンググループでの議論は、避難勧告と避難指示を、a)一本化する、b)重ねて出す(2段階以上)で、b)の重ねて出す現行のままでよいという意見の方が多かったようですが、私としても、重ねて出す現行の運用を踏襲すべきと考えます。 しかしながら、避難勧告を出しても避難を開始する住民が少なく、災害発生時の危険度の認識が住民に浸透していないことが、大変問題であると考えています。 従来の感覚では、避難勧告では避難をしたほうがよいが、動こうかどうしようか、避難指示が出れば避難を開始するというように、住民の避難に対するタイミングの認識が遅かったと思いますが、住民の意識は、現在も変わっていないと思われます。 昨年取り組んでいる、警戒レベルを付した避難情報ですが、レベル4の避難勧告で「全員避難開始」がもつと住民に認識されるように、行政からの周知・徹底が必要と考えます。マスコにもご協力いただいておりますが、引き続きお願いしたいと思っております。
106	○	○		a)わかりやすくするために一本化した方がよいとの意見 本市では、水防計画に基づく、避難勧告等の判断基準を災害種別及び地区別に定めています。このため、連続雨量などの降雨状況や河川の水位上昇等によっては、避難勧告及び避難指示を一本化して発令することは困難である。 b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見 土砂災害に対する避難基準を設けて、避難勧告等を発令しているが、前日までの雨量に加えて、当日の雨量、今後の予想雨量を考慮して発令しています。また、適切な発令を行うためにも、積算雨量、土壌雨量指数、河川水位などを参考にして、避難情報を発令しているのが現状である。 このことから、土砂災害や浸水などの災害が発生する可能性があると判断した地区ごとに、早めの発令を行っている。
107	○	○	○	a)わかりやすくするために一本化した方がよい。 一本化し、とにかく住民は避難するように、との思いが伝わりやすい「避難指示」に文言を統一した方がよいと考える。
108	○	○	○	避難勧告と避難指示については、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいと考えています。理由については、以下のとおりです。 「避難勧告」と「避難指示」は、市民等に対して、避難のための立退き又は屋内での退避等の安全確保に資する行動を求めることや災害発生時の危険度に違いはないものの、市民等の避難行動に繋げるためには重ねて避難情報を発令するほかないと考えています。 その際に、避難勧告を繰り返し発令するよりも、命令の性格は帯びていないものの「指示」という言葉を持った避難情報を出すことによって、切迫性をより市民に伝えることができるものと考えます。また、本市として、避難指示については、頻繁に発令しているものではないことから、市民等の避難行動を促すための最後のトリガーとしての機能を有したものであると考えています。(ただし、名称の検討が必要)
109	○	○		a)一本化については反対の考えである。一本化した場合、市町村で発令する情報が伝わりづらい可能性がある。 b)重ねて出すについては概ね賛成であるが、警戒レベルを細分化してはどうか(警戒レベル4:避難勧告、警戒レベル4.5:避難指示など)。参考資料のいただいた意見にも見受けられたが、「避難勧告」と「避難指示」ではどちらがより危険であるかの判断がしづらいように感じる。
110	○	○	○	避難勧告と避難指示は、一本化するべきではなく、現行の2段階で良いと考えるが、これまで15年間、町内の様々な年代の住民に避難情報の伝達について意見を聞いてきたが、ほとんどの住民(感覚的には9割程度)が「勧告より指示の方が弱く感じる」と言っている。 切迫した状況を伝えるために、「避難指示」を「避難命令」のような、一般に強い意味で使われている言葉に変更する等を検討できないか。
111	○	○	○	避難勧告や避難指示について市民の理解が進んでいないことを踏まえ、「避難勧告と避難指示の一本化」や「避難勧告をレベル4、避難指示をレベル5、災害発生情報はレベルなしで命を守る最善の行動」とするなど、避難情報をとりわけわかりやすく市民に伝え、計画レベルとその意味を正確に浸透させていくことが必要だと考える。
112				緊急的にまたは重ねて避難を促す場合に発令されるものとして、避難指示を残す方が、住民にとって分かりやすく、適切な避難行動を取ることができると考える。
113	○	○		a)避難勧告と避難指示については、災害の発生状況及び被害規模を実感させる意味も含めて区別すべきと考える。 b)避難準備から避難指示までの3段階の運用を現在行っているが、細分化を図るために段階を増やすことについては、現状の避難情報の内容が切迫感を減少させたり、更に上を設けることにより「まだ大丈夫」といった安心感を生んでしまったり、逆効果をもたらす可能性がある為、現状通りの3段階運用が適当であると考えている。
114	○	○	○	避難勧告と避難指示についてですが、切迫感を伝えるなど、複数の段階があってもよいと思います。ただ、現在の出し方では同じ警戒レベル4であり、危険性が正しく伝わりにくいと思っています。そこで、避難勧告と避難指示で独立した情報とすることで区別出来ればと考えます。具体的には警戒レベル4-1避難勧告、警戒レベル4-2避難指示、あるいは警戒レベル4避難勧告、警戒レベル5避難指示とし、災害発生情報は警戒レベルと別の情報として発信する方法などが考えられます。
115	○	○		本町は、町民に自主的な避難の意識を高めてもらうことが重要と考え、避難情報の発令前から自主避難所を開設し、その後、段階的に避難情報を発令するよう心掛けています。 避難勧告と避難指示については、事態の切迫度を町民に示すため、現行の2段階は必要と考えます。 本町としても、避難情報の発令に対し一定の基準は定めているものの、天候や現場の状況がこの基準どおりとは限らず、その際の状況を踏まえ段階的な避難情報の発令を行っており、避難指示については、特に切迫した箇所にピンポイントに発令することを考え運用しています。 一方で現行の避難勧告と避難指示の定義が不明確な点はあると考えますので、特に避難指示について明確な定義が必要と考えます。
116				a)避難勧告・指示のいずれかへの一本化について 避難勧告と避難指示は、どちらも警戒レベル4で、「危険な場所から全員避難」と位置づけられており、住民はどちらも避難行動をとる必要があるが、勧告と指示の違いがわかりにくいので、住民にわかりやすい方法を検討する必要がある。 b)避難勧告・避難指示の2段階構えについて 避難勧告の発令後の避難の状況や災害の状況に応じて、表現を変えて重ねて出すことで切迫感を伝えることができる部分は有効であると考えているが、取るべき避難行動のレベルは同じにも関わらず、避難指示が出るまで避難行動を待ってしまうこと考えられるため、住民にわかりやすい方法を検討する必要がある。
117	○	○	○	避難勧告と避難指示(緊急)については、現行のままでいい。避難勧告と避難指示(緊急)の2段階でも切迫感を伝えることはできる。実際に避難指示(緊急)を発令した際に避難者が増えた。
118	○	○		避難勧告は切迫感が少し薄いように感じるが、段階を踏んで情報を流すべきだと思うのでb)重ねて出すの方がいいように思える。
119	○	○		避難勧告や避難指示(緊急)については、現行のままでいい。 住民は市などから出された情報を基に、自分で判断して避難等の行動を起こしていただく必要があるため、避難に関する情報について普段から住民に周知しておくことが大切であると考えている。
120	○	○		・避難勧告・指示のいずれかへの一本化 避難情報は住民への分かりやすさが重要であり、避難勧告・指示を使い分けるとその違いを理解されていない住民が多い中、一本化により、わかりやすく避難情報を提供できることは重要である。 ・避難指示の効力の強化 住民へメッセージが伝わるかどうかは言葉から受ける印象次第であり、例えば「避難命令」は、導入に課題はあるが、住民に避難をさせる力は強い。 「避難命令」という言葉を使うのであれば私権制限にもつながることから、とるべき行動や住民の責務も一緒に規定しなければ首長が判断に迷うことになる。 ・避難勧告・指示の発令要件や取るべき行動の違いの明確化 屋内でそのままとどるか、垂直避難をするのか、あるいは避難所へ早めに避難をするのか、それを分けて発令することは、発令基準が複雑になり、住民が混乱する原因となるため望ましくない。
121	○	○		あくまでも水害を想定した回答にはなるが、a)について、概ね勧告の時点では避難を強く勧める状況下ではあるものの、ある程度自由に避難行動が可能な状況の場合もあり、命令的な意味合いの指示の状況下では、すでに避難行動にも制限がかかってしまっているケースが多いと思われ、避難行動を取るという意味では同じでも、段階により避難の方法や避難先が異なってくると思われる。一本化すればとにかく避難という意味ではわかりやすいかもしれないが、ある程度の危機状況や切迫感を伝えることは難しくなるため、実際の避難行動の参考にしていただくには難しくなるのではないかと考える。 また、b)についてはa)に関する意見で述べたように、ある程度の危機状況や切迫感を伝えるためには、段階分けの避難情報は必要で、特に近年では状況が急激に変化するケースも多く、危機状況や切迫感を伝えるために有効であると思う。 ただ、避難情報を出しても情報を受け取る側が正しく意味を理解していなければ、避難に繋がらないという懸念はあるため、どう理解していただくかの検討や対策は必要で、2段階の避難情報でも分かりやすい表現への変更や警戒レベルや避難行動についての見直しも必要に応じて検討していく必要があると思う。
122	○	○		現行の警戒レベル4に避難勧告、避難指示(緊急)の両方が位置付けられている状況では、段階的に住民に避難を促す場合、同一地区に警戒レベル4を二度出すことになるが、避難勧告と避難指示(緊急)の違いを十分に理解していない住民も多いため、取るべき避難行動が直感的に理解できるように表現にあらためる必要があると考える。 また、他の防災気象情報とレベルを統一するために5段階にするという考え方自体は良いと思うが、自治体が発令する避難情報はあくまで住民がとるべき避難行動を示すべきであり、現行の警戒レベル5に位置付けられている災害発生情報については、その言葉だけでは住民が何をすればいいのか理解されず、あまり意味をなしていないように思われる。 よって、警戒レベル4に二つの避難情報を混在させるのではなく、警戒レベル4は「避難指示」に統一し、警戒レベル5は「緊急退避」などとして、住民が何をすればいいのか理解しやすいものにするべきと考える。
123	○	○	○	避難勧告を発令しても、まだ避難していない人に向けて避難指示を発令するなど、柔軟な運用の余地を担保するため、避難勧告と避難指示は一本化しない方がよい。
124				特に意見なし

※市町村の特定につながる可能性がある固有名称や数値等は内閣府にて削除

No	質問1 これまで市町村長として自ら避難情報を発令したご経験はございますでしょうか。			質問2 避難勧告と避難指示について、a)わかりやすくするために一本化した方が良いとの意見と、b)重ねて出す、切迫感を伝えるなど柔軟な運用の余地を担保するために2段階以上が欲しいとの意見などがあります。それぞれについてどのようにお考えでしょうか。 その他、避難情報の課題を解決するために必要と考えられる制度的な改善の方向性・具体的方策がございましたら併せてご回答下さい。																								
	3 準	4 勧	4 指	記述内容																								
125	○	○	○	避難勧告と避難指示の違いが、住民には分かりにくいことから、避難勧告や避難指示を発令しても避難しない住民がいる。避難情報は、住民がわかりやすいということが重要、また、発令する側においても、判断基準が明瞭で迷うことなく発令することができるため、一本化したほうが良い。																								
126	○	○	○	基本的には現状が良いが、住民の皆様は「勧告」と「指示」の区別は分かりにくいと思われます。「指示」は緊急性が合避難を要する状況になった場合であるため、命を守るためには私権制限もやむを得ない事態にある場合と思われるので「避難命令」とし、住民の皆様は理解されやすい方がいいと思います。ただ、「勧告」と「指示(命令)」は避難行動レベルが違うので別にすべきである。なお、「命令」で空振りはあると当然とし、結果責任は問われないシステム及び意識の構築が必要があると思います。																								
127	○	○	○	<p>本市では、令和元年6月末からの大雨対応時において、「警戒レベル4」の中に「避難勧告」と「避難指示(緊急)」の2つの避難情報があることから、住民にとっては違いが分かりにくく、住民の避難行動への混乱を招く一因となったところである。については、住民が迷うことなく避難行動に移れるよう、警戒レベルと避難情報が対をなしたものと改善すべきであると考えており、次の案を参考としていただきたい。</p> <p>【考え方】</p> <p>① 住民には、同一レベルの中に、2つの避難情報があることは違いが分かりにくく、中には、避難指示(緊急)が出るまで避難することを待つ傾向も見受けられる。</p> <p>② 自治体としては、避難指示(緊急)を発令するタイミングを見定めるのが非常に困難である(特に中小河川)。</p> <p>③ ただし、自治体としても、市民に対し、重ねて発令を行うことで、人命を守ることに繋がりたい。また、災害発生情報だけ出されても、住民はどのような行動をとればよいのか、わかりにくい。</p> <p>④ 重ねて発令するにあたっては、住民に命を守る最善の行動を促すため、必ずしも自宅外に避難するのではなく、避難行動をとることを指示することから、避難情報を「避難行動指示(緊急)」とすることが考えられる。</p> <p>上記①～④を踏まえると、次の表のとおりとなる。</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>警戒レベル</th> <th>市民がとるべき行動</th> <th>避難情報</th> <th>気象情報</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5</td> <td>命を守る最善の行動</td> <td>災害発生情報・避難行動指示(緊急)</td> <td>大雨特別警戒等</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>危険な場所から全員避難</td> <td>避難勧告</td> <td>土砂災害警戒情報等</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>危険な場所から高齢者などは避難</td> <td>避難準備・高齢者等避難開始</td> <td>大雨・洪水警戒等</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>ハザードマップ等で避難方法を確認</td> <td>—</td> <td>大雨注意情報等</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>最新情報に注意</td> <td>—</td> <td>早期注意情報</td> </tr> </tbody> </table> <p>運用事例としては、自治体は、レベル4の基準に基づき、速やかに当該地域の住民に避難勧告を発令。その後、災害発生が判明した時点で、災害発生情報と避難行動指示(緊急)をあわせて発令し、住民に災害の発生を知らしめるとともに、重ねて避難行動を呼びかけ、命を守るための最善の行動をとるよう周知する(この見直しに伴い、住民も早めの避難を行う必要性を理解しやすくなる)。</p> <p>なお、今後、住民に影響のある内容の見直しを行う場合は、十分な周知期間を設けるようお願いしたい。</p>	警戒レベル	市民がとるべき行動	避難情報	気象情報	5	命を守る最善の行動	災害発生情報・避難行動指示(緊急)	大雨特別警戒等	4	危険な場所から全員避難	避難勧告	土砂災害警戒情報等	3	危険な場所から高齢者などは避難	避難準備・高齢者等避難開始	大雨・洪水警戒等	2	ハザードマップ等で避難方法を確認	—	大雨注意情報等	1	最新情報に注意	—	早期注意情報
警戒レベル	市民がとるべき行動	避難情報	気象情報																									
5	命を守る最善の行動	災害発生情報・避難行動指示(緊急)	大雨特別警戒等																									
4	危険な場所から全員避難	避難勧告	土砂災害警戒情報等																									
3	危険な場所から高齢者などは避難	避難準備・高齢者等避難開始	大雨・洪水警戒等																									
2	ハザードマップ等で避難方法を確認	—	大雨注意情報等																									
1	最新情報に注意	—	早期注意情報																									
128	○	○		<p>次の点について改善すべき</p> <p>①避難については、住民の判断に委ねられている以上、災害の危険が差し迫っており、避難が不可避であると強く意識するような指示の発令が求められる。</p> <p>②住民にとっては、従来の用語(避難準備・避難勧告・避難指示)が定着していることから、基準を明確にしたうえで、多くの住民が行動を起こす「避難指示」を適切に発令することにすべき。</p> <p>③更に住民への避難意識が高まるように、各段階の用語について住民目線によりインパクトのある用語にすることを検討。</p> <p>④警戒レベルと避難の指示等の関連性を再考する。特にレベル4及びレベル5。(レベル1及びレベル2についても、ほとんど住民が意識しないことを考慮)</p> <p>⑤住民の混乱を避けるため、「警戒レベル相当情報」の用語を使用しない。</p> <p>⑥大災害が明らかに差し迫っている場合には、住民の生命保護のための「避難命令」を定義し、一定の権限(強制力)及び損失に伴う賠償・補償を定義するよう法整備する。</p> <p>⑦大規模災害等に、国・県・市町村が一体的かつ集中的に災害対応が可能となる権限を行使できるような「非常事態」の宣言ができる法的体制の構築が必要。</p>																								
129	○			b)重ねて出す。 各地域の災害の状況により、避難勧告や避難指示を個別に出すことも考えられるため、重ねて出す方が良いかと思われる。																								
130	○	○		意見なし																								

※市町村の特定につながる可能性がある固有名詞や数値等は内閣府にて削除

質問1

有る	107	108	57
無い	33	32	83