

新たな避難情報等について

～「避難情報に関するガイドライン」の説明資料～

内閣府(防災担当)

課題と背景

対応の方向性

避難情報
関係

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、と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

広域避難
関係

- ・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**

- 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	住民がとるべき行動	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**

## 2. 避難情報について

(ガイドラインの26ページ)

## 警戒レベル3 高齢者等避難

### 状況： 災害のおそれあり

- 警戒レベル3高齢者等避難は、災害が発生するおそれがある状況、即ち災害リスクのある区域等の高齢者等が危険な場所から避難すべき状況において、市町村長から必要な地域の居住者等に対し発令される情報である。
- 避難に時間を要する高齢者等はこの時点で避難することにより、災害が発生する前までに指定緊急避難場所等への立退き避難を完了すること(高齢者等のリードタイムの確保)が期待できる。

### 行動： 危険な場所から高齢者等は避難

- 市町村長から警戒レベル3高齢者等避難が発令された際には、高齢者等は危険な場所から避難する必要がある。
- 高齢者等の「等」には、障害のある人等の避難に時間を要する人や避難支援者等が含まれることに留意する。
- 具体的にとるべき避難行動は、「立退き避難」を基本とし、洪水等及び高潮に対しては、ハザードマップ等により屋内で身の安全を確保できるか等を確認したうえで自らの判断で「屋内安全確保」することも可能である。
- 本情報は高齢者等のためだけの情報ではない。高齢者等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、避難の準備をしたり、自主的に避難するタイミングである。例えば、地域の状況に応じ、早めの避難が望ましい場所の居住者等は、このタイミングで自主的に避難することが望ましい。

### 関連条文(災対法第56条第2項)

新	旧
第五十六条 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、要配慮者に対して、その円滑かつ迅速な避難の確保が図られるよう必要な情報の提供その他の必要な配慮をするものとする。	第五十六条 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。

## 警戒レベル4 避難指示

### 状況： 災害のおそれ高い

- 警戒レベル4避難指示は、災害が発生するおそれが高い状況、即ち災害リスクのある区域等の居住者等が危険な場所から避難すべき状況において、市町村長から必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し発令される情報である。
- 居住者等はこの時点で避難することにより、災害が発生する前までに指定緊急避難場所等への立退き避難を完了すること(居住者等のリードタイムの確保)が期待できる。

### 行動： 危険な場所から全員避難

- 市町村長から警戒レベル4避難指示が発令された際には、居住者等は危険な場所から全員避難する必要がある。
- 具体的にとるべき避難行動は、「立退き避難」を基本とし、洪水等及び高潮に対しては、ハザードマップ等により屋内で身の安全を確保できるか等を確認したうえで、居住者等の自らの判断で「屋内安全確保」することも可能である。

### 関連条文(災対法第60条第1項)

新	旧
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必要と認める居住者等に対し、避難のための立退きを指示することができる。	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 <u>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。</u>

## 警戒レベル5 緊急安全確保

### 状況： 災害発生又は切迫

- 警戒レベル5緊急安全確保は、災害が発生又は切迫している状況、即ち居住者等が身の安全を確保するために立退き避難することがかえって危険であると考えられる状況において、いまだ危険な場所にいる居住者等に対し、指定緊急避難場所等への「立退き避難」を中心とした避難行動から、「緊急安全確保」を中心とした行動へと行動変容するよう市町村長が特に促したい場合に、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し発令される情報である。
- ただし、災害が発生・切迫※している状況において、その状況を市町村が必ず把握することができるとは限らないこと等から、本情報は市町村長から必ず発令される情報ではない。また、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。したがって、市町村は平時から居住者等にハザードマップ等を確認し災害リスクととるべき行動を確認するよう促すとともに、緊急安全確保は必ずしも発令されるとは限らないことを周知しつつ、緊急安全確保を発令する状況やその際に考えられる行動例を居住者等と共有しておくことが重要である。

※切迫・・・災害が発生直前、または未確認だが既に発生している蓋然性が高い状況

### 行動： 命の危険 直ちに安全確保！

- 市町村長から警戒レベル5緊急安全確保が発令された際には、居住者等は命の危険があることから直ちに安全確保する必要がある。
- 具体的にとるべき避難行動は、「緊急安全確保」である。
- ただし、本行動は、災害が発生・切迫した段階での行動であり、本来は「2.3.1立退き避難」をすべきであったが避難し遅れた居住者等がとる次善の行動であるため、本行動を安全にとることができるとは限らず、また本行動をとったとしても身の安全を確保できるとは限らない。さらに、本行動を促す情報が市町村長から発令されるとは限らない。

### 関連条文(災対法第60条第3項)

新	旧
<p>第六十条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り、かつ、事態に照らし緊急を要すると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、<u>高所への移動、近傍の堅固な建物への退避、屋内の屋外に面する開口部から離れた場所での待避その他の緊急に安全を確保するための措置(以下「緊急安全確保措置」という。)を指示することができる。</u></p>	<p>第六十条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、<u>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。)</u>を指示することができる。</p>

## 避難情報と居住者等がとるべき行動等

避難情報等	居住者等がとるべき行動等
<p>【警戒レベル5】 緊急安全確保 (市町村長が発令)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●発令される状況：災害発生又は切迫（必ず発令される情報ではない）</li> <li>●居住者等がとるべき行動：命の危険 直ちに安全確保！             <ul style="list-style-type: none"> <li>・立退き避難することがかえって危険である場合、緊急安全確保する。</li> <li>ただし、災害発生・切迫の状況で、本行動を安全にとることができるとは限らず、また本行動をとったとしても身の安全を確保できるとは限らない。</li> </ul> </li> </ul>
<p>【警戒レベル4】 避難指示 (市町村長が発令)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●発令される状況：災害のおそれ高い</li> <li>●居住者等がとるべき行動：危険な場所から全員避難             <ul style="list-style-type: none"> <li>・危険な場所から全員避難（立退き避難又は屋内安全確保）する。</li> </ul> </li> </ul>
<p>【警戒レベル3】 高齢者等避難 (市町村長が発令)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●発令される状況：災害のおそれあり</li> <li>●居住者等がとるべき行動：危険な場所から高齢者等は避難             <ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者等*は危険な場所から避難（立退き避難又は屋内安全確保）する。</li> <li>※避難を完了させるのに時間を要する在宅又は施設利用者の高齢者及び障害のある人等、及びその人の避難を支援する者</li> <li>・高齢者等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、避難の準備をしたり、自主的に避難するタイミングである。</li> <li>例えば、地域の状況に応じ、早めの避難が望ましい場所の居住者等は、このタイミングで自主的に避難することが望ましい。</li> </ul> </li> </ul>
<p>【警戒レベル2】 大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁が発表)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●発表される状況：気象状況悪化</li> <li>●居住者等がとるべき行動：自らの避難行動を確認             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ハザードマップ等により自宅・施設等の災害リスク、避難場所や避難経路、避難のタイミング等を再確認するとともに、避難情報の把握手段を再確認・注意するなど、避難に備え自らの避難行動を確認。</li> </ul> </li> </ul>
<p>【警戒レベル1】 早期注意情報 (気象庁が発表)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●発表される状況：今後気象状況悪化のおそれ</li> <li>●居住者等がとるべき行動：災害への心構えを高める             <ul style="list-style-type: none"> <li>・防災気象情報等の最新情報に注意する等、災害への心構えを高める。</li> </ul> </li> </ul>

## 3. 防災気象情報について

(ガイドラインの37ページ)

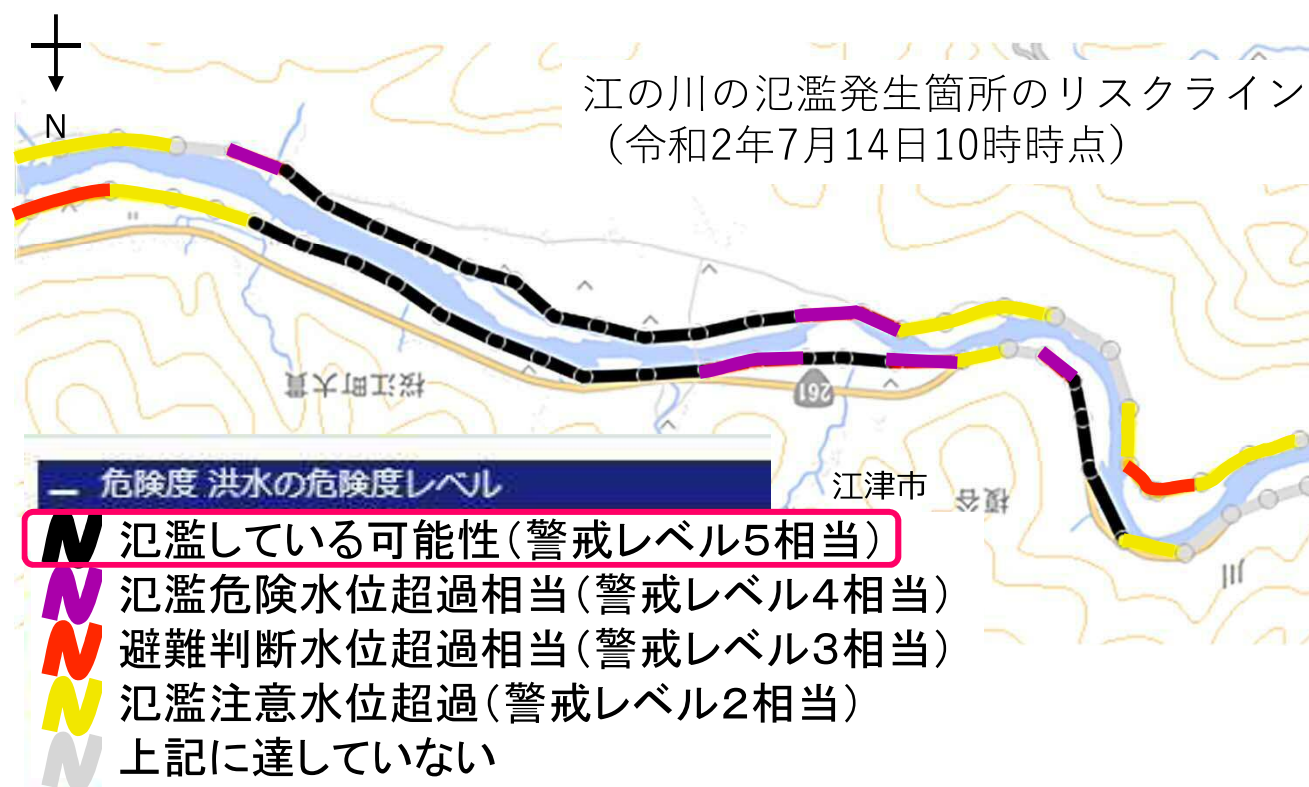


## 国管理河川における洪水の危険度分布（水害リスクライン）について

- 国管理河川では、数km～数十kmの予報区域を対象に発表する洪水予報等に加えて、縦断的な水位（水面形）を計算により推定し、左右岸それぞれ200mごとの洪水の危険度分布（水害リスクライン）を令和2年より提供している。
- 200mごとに推定した水位が、堤防等の高さを超過し、氾濫している可能性のある箇所を黒色（警戒レベル5相当情報）で表示するなど、各箇所の危険度をきめ細かく把握できることから、避難情報発令の参考にできる。



実際の河川の状況



今後のレイアウトイメージ

## 4. 発令基準の設定例 (洪水、土砂災害、高潮)

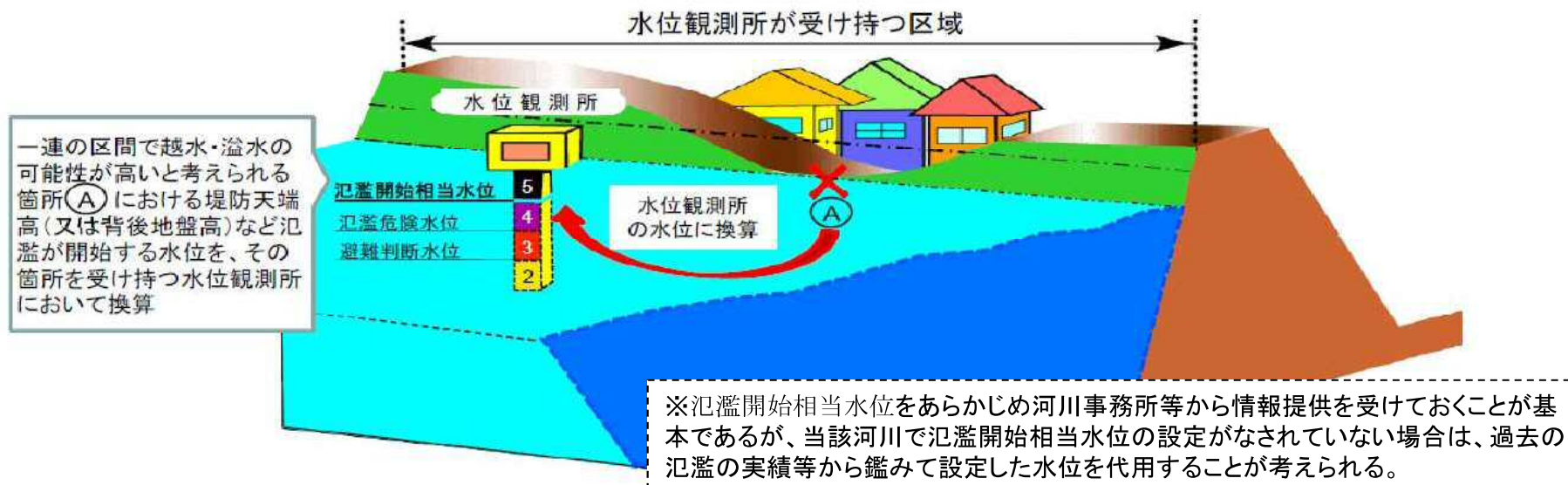
(ガイドラインの63ページ)

# (洪水予報河川)

(ガイドラインの63ページ)

## 氾濫開始相当水位について（詳細はガイドラインP58参照）

- ガイドラインでは、ある河川の一連の区域で最も越水・溢水の可能性が高いと考えられる箇所において堤防天端高（又は背後地盤高）など氾濫が開始する各箇所の水位を、その箇所を受け持つ水位観測所において換算した水位を「氾濫開始相当水位」と呼称することとする。
- 令和3年の災対法改正以前の「警戒レベル5災害発生情報」は、氾濫発生を確認してからのみ市町村長が発令することができる情報であったが、「警戒レベル5緊急安全確保」の発令基準の設定例は、以下のようになっている。
  - （実況の）水位観測所の水位が、氾濫開始相当水位である〇〇mに到達したとき（計算上、個別に定める危険箇所における水位が堤防天端高（又は背後地盤高）に到達している蓋然性が高い場合）
- こうすることにより、
  - ①一連の区間で最も越水・溢水の可能性が高いと考えられる箇所において、越水・溢水を確認できておらずとも、計算上、氾濫開始相当水位が堤防天端高に到達した時点で「警戒レベル5緊急安全確保」を発令することができるようになる。
  - ②平時に明確な発令基準を設定することができる。



## 7. 広報資料

# 新たな避難情報の周知用ポスター（片面）

**令和3年5月20日から**

ひなんしじ  
**避難指示で必ず避難**

ひなんかんこく  
**避難勧告は廃止です**

警戒レベル	新たな避難情報等	これまでの避難情報等
5 災害発生 又は切迫	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)
4 災害の おそれ高い	避難指示※2	・避難指示(緊急) ・避難勧告
3 災害の おそれあり	高齢者等避難※3	避難準備・ 高齢者等避難開始
2 危険状況悪化	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 警報発表後 警報のおそれ	早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

~~~~<警戒レベル4までに必ず避難！>~~~~

※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は必ず発令される情報ではありません。

※2 避難指示は、これまでの避難勧告のタイミングで発令されることになります。

※3 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じて普段の行動を見合わせ始めたり、避難の準備をしたり、危険を感じたら自主的に避難するタイミングです。

警戒レベル5は、
すでに安全な避難ができず
命が危険な状況です。
**警戒レベル5緊急安全確保の
発令を待ってはいけません！**

避難勧告は廃止されます。
これからは、
**警戒レベル4避難指示で
危険な場所から全員避難
しましょう。**

避難に時間のかかる
**高齢者や障害のある人は、
警戒レベル3高齢者等避難で
危険な場所から避難
しましょう。**

内閣府(防災担当)・消防庁

新たな避難情報に関する情報掲載URL：



[http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinanjouhou/r3\\_hinanjouhou\\_guideline](http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinanjouhou/r3_hinanjouhou_guideline)

8. その他

警戒レベルの一覧表（周知・普及啓発用）

○警戒レベルの一覧表を用いる場合には、以下の表記上の留意点を踏まえた以下の表記を基本とする。

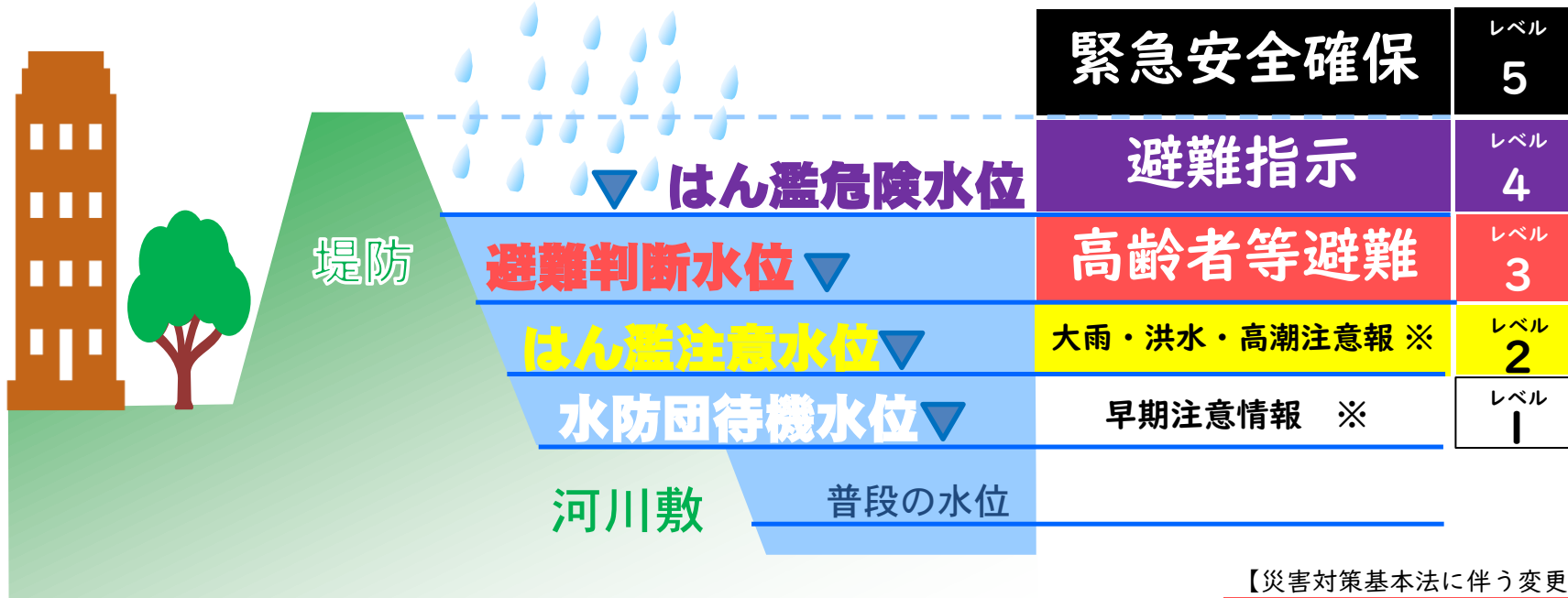
- ①警戒レベル5は命の危険が極めて高く警戒レベル4までとは異なる段階であることを示すため、5と4以下の間に区切り等を設け、その区切りの趣旨として「警戒レベル4までに必ず避難！」と記載し波線で挟むこととする。
- ②避難のタイミングが明確になるよう、警戒レベル4、3を強調する(太文字、行の高さを高くする等)。
- ③警戒レベルの一覧表の配色については、次ページのとおり。

| 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 |
|  ＜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、高齢者等以外の人にも必要に応じ、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、令和3年の災対法改正以前の避難勧告のタイミングで発令する



河川水位と洪水予警報等の関係

| 河川観測水位 | 事務所の洪水体制 | 洪水予警報 | 警戒レベル | 避難情報 | 備考 |
|----------|----------|--------|-------|-------------|--------|
| 災害発生又は切迫 | 非常体制 | 氾濫発生情報 | 5 | 緊急安全確保 | 市町発表 |
| ↑ | ↑ | 氾濫警戒情報 | 4 | 避難指示 | 市町発表 |
| はん濫危険水位 | | | | | |
| ↑ | 警戒体制 | 氾濫注意情報 | 3 | 高齢者等避難 | 市町発表 |
| 避難判断水位 | | | | | |
| ↑ | ↓ | 氾濫注意情報 | 2 | 大雨・洪水・高潮注意報 | ※気象庁発表 |
| はん濫注意水位 | | | | | |
| ↑ | 注意体制 | | 1 | 早期注意情報 | ※気象庁発表 |
| 水防団待機水位 | | | | | |

【災害対策基本法に伴う変更点】

▼レベル3の「高齢者等避難」は、これまでは「避難準備・高齢者等避難開始」でしたが、対象をより明確にし、いち早い避難につなげるため名称が変わりました。また、高齢者や体の不自由な人など移動に時間がかかる人は避難を始める段階です。
このほかの人も避難場所の確認などを進め、危険を感じたら自主的な避難を始めるとしています。

▼レベル4は、これまで「避難勧告」と「避難指示（緊急）」がありましたが、違いが分かりにくいとして、「避難指示」に一本化されます。危険な場所にいる人は全員、避難が必要です。

▼レベル5は、従来の「災害発生情報」では取るべき行動がわかりにくいなどとして、「緊急安全確保」に変わります。