

2. 市の責務と居住者・施設管理者等の避難行動の原則

(1) 市の責務

災害対策基本法において、市は、「基礎的な地方公共団体として、当該市の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、当市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、避難情報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、又は発生するおそれがある場合には、避難情報を発令するものとされており、その権限は市長に付与されている。

市長は、災害時に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情報を発令し、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平時から行う。

また、市は、居住者等の一人一人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図るとともに、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。

そのため、市は、避難情報がどのような考え方に基づいているのか、居住地等どのような災害リスクがあるか、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、居住者等の一人一人や、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。またこれら施設の利用者を以下、「施設利用者」という。「施設管理者等」及び「施設利用者」は「居住者等」に含まれるが、本マニュアルでは「施設管理者等」及び「施設利用者」に関して特記したい場合にこれらの表現を用いることとする。）が理解し、災害時に適時的確な避難行動をとることができるとともに、施設管理者等による施設利用者の避難支援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。

(2) 居住者等の避難行動の原則

自然災害に対しては、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、自分は災害に遭わないという思い込みに陥ることなく、居住者等が自らの判断で避難行動をとることが原則である。

平時より、居住地や勤務・通学先、要配慮者利用施設等、日常生活において自らが居ることが多い場所（以下「自宅・施設等」という。）の災害リスクを把握するとともに、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踏まえ、災害種別毎に自宅・施設等が、立退き避難が必要な場所なのか、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、災害時にとるべき行動を自ら判断すべきである。

平時より、予定している避難経路が安全であるかどうかを確認しておく必要がある。例えば、大規模な河川の氾濫が発生していなくても水路や下水道の氾濫により足元が

濁水で見えにくくなり道路の側溝や蓋が外れたマンホール等に落下したり、小規模な土砂災害が発生したりする場合があることも踏まえ、安全な避難経路を検討する必要がある。また、必要に応じ、避難先や避難のタイミングそのものを見直す必要がある。

これらの平時に確認・検討すべき内容について、避難行動をともにとることが想定される家族や地域等と共有し、災害時には可能な範囲で声を掛け合って避難すべきである。

夜間や暴風時の立退き避難は危険を伴う。夜間に災害の状況が悪化する見込みがある場合はまだ日が明るいうちから避難するべきであり、暴風が予想される場合は、昼夜を問わず暴風が吹き始める前に避難を完了させるべきである。

避難情報の発令対象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、危険と感じれば、自主的かつ速やかに避難行動をとるべきである。

自動車による避難は、移動中に洪水等に見舞われることや渋滞を発生させるおそれがあることに留意すべきである。また、一時的な避難先としてやむを得ず車中泊をする場合は、浸水等の災害リスクのある区域等に留まらないようにするとともに、エコノミークラス症候群等の予防を行うべきである。

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、市から提供される避難情報や防災気象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自ら確認し、適時的確に避難行動をとるべきである。

災害が発生する前の、災害のおそれがある又は高い状況で市長から避難情報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」となる場合がある。避難した結果、何も起きなければ「幸運だった」という心構えをすることが重要である。

他者からの避難の呼びかけが大きな動機付けになる場合があることから、自らの親戚・知人等が災害リスクのある区域等の居住者等である場合には、電話等をして避難を強く促すべきである。

(3) 施設管理者等の避難行動の原則

施設管理者等は、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、土砂災害防止法、津波防災地域づくりに関する法律等）により、施設利用者の非常災害対策計画、避難確保計画及び避難確保・浸水防止計画（以下「避難計画」という。）を作成することとされていることから、施設利用者の避難が円滑かつ迅速に進むよう、平時から具体的な避難計画を作成する必要がある。

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等に立地し、かつ市地域防災計画に定められている社会福祉施設、学校、医療施設等の施設管理者等には、避難計画の作成に加え、避難訓練の実施が義務付けられている。

施設管理者等は、施設利用者全員が安全に避難を完了できるよう、警戒レベル3高齢者等避難の早いタイミングから避難支援を行うことが基本である。また、避難支援

を円滑にできるよう、気象庁から警戒レベル2大雨・洪水・高潮注意報が発表された段階から、雨量や雨域の移動等の観測値や防災気象情報等をホームページ等で確認しておくことが望ましい。

他方、以下のように施設の実情に合わせた避難支援を行うことも考えられる。

- ・施設の利用者数や施設利用者の状態等により、施設利用者全員の避難完了までに多くの時間を要する場合には、避難に要する時間を検討・確認し、必要に応じて、防災気象情報等を参考に警戒レベル3高齢者等避難よりも早いタイミングで施設利用者の避難支援を開始する。
- ・警戒レベル3高齢者等避難は、比較的早いタイミングから発令されるために、結果として災害が発生しない、いわゆる「空振り」の発令になりやすいというえに、発令頻度が比較的高いという実情がある。そのような中、施設利用者に避難行動自体が負担になる人がいる場合には、高齢者等避難の発令がされる度に施設利用者全員が避難することが必ずしも望ましくない場合もある。このため施設管理者等は、例えば高齢者等避難のタイミングでは避難時の持ち出し品のみを避難先に移送し、警戒レベル4避難指示のタイミングで十分な避難支援体制のもと施設利用者が円滑かつ確実に避難できるようにするなど、施設利用者の状態や支援体制等に応じた避難行動をとることで、避難する頻度を抑える工夫も考えられる。

さらに、施設管理者等は、避難経路や避難経路の安全性を平時より確認しておくとともに、災害時における避難経路の通行止めや計画していた移動手段や支援体制を確保できない等の不測の事態に備え、施設利用者の緊急安全確保行動の支援についてもあらかじめ確認・準備をしておくべきである。また、施設管理者等は、市役所や消防団、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。

また、法律等による避難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に、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。

(4) 避難情報等と居住者等がとるべき避難行動

表1 [避難情報と居住者等がとるべき行動]

	居住者等がとるべき行動
【警戒レベル1】 早期注意情報	<ul style="list-style-type: none"> ●発表される状況：今後気象状況悪化のおそれ ●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"> ・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。
【警戒レベル2】 大雨・洪水・高潮 注意報	<ul style="list-style-type: none"> ●発表される状況：気象状況悪化 ●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"> ・ハザードマップ等により自宅・施設等の災害リスク、指定緊急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。
【警戒レベル3】 高齢者等避難※1	<ul style="list-style-type: none"> ●発令される状況：災害のおそれあり ●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"> ・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。 ※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的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 ・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。
【警戒レベル4】 避難指示※2	<ul style="list-style-type: none"> ●発令される状況：災害のおそれ高い ●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"> ・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。
【警戒レベル5】 緊急安全確保※3	<ul style="list-style-type: none"> ●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） ●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"> ・指定緊急避難場所等への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。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。

※1 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（障害のある人等の避難に時間を要する人や避難支援者も含む）が危険な場所から避難するべき状況において、市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。また、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り、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。

※2 「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で、市長が必要と認める地域の居住者等に対し発令される情報である。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。立退き避難を基本とし、洪水等に対しては、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。

※3 「緊急安全確保」は、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合、市長は指定緊急避難場所等への立退き避難をすることがかえって危険なおそれがある場合等において、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対して、緊急安全確保を指示することができる。この規定に基づき、市町村長は警戒レベル5緊急安全確保を発令し、いまだ危険な場所にいる居住者等に対して緊急安全確保を求めることとなる。

(5) 居住者等の避難行動に関する基本対応

ア. 洪水等

洪水浸水想定区域等の災害リスクのある区域等の居住者の避難行動は、立退き避難が基本である。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できた場合には、自らの判断で「屋内安全確保」することも可能である。洪水等が発生・切迫した場合には「緊急安全確保」を行う。

屋内安全確保では、身の安全を確保できないおそれがあるため、立退き避難が必要な場合は、以下のとおりである。

- ①河川が氾濫した場合に、氾濫流が家屋流失をもたらすおそれがある場合や山間部等の流速が速いところで、河岸侵食や氾濫流が家屋流失をもたらすおそれがある場合
- ②浸水深が深く、居室が浸水するおそれがある場合や地下施設・空間のうち、その利用形態と浸水想定から、居住者・利用者に命の危険が及ぶおそれがある場合
※住宅地下室、地下街、地下鉄等、道路のアンダーパス部の車両通行、地下工事等の一時的な地下への立ち入り等にも留意が必要。
- ③ゼロメートル地帯のように浸水が長期間継続するおそれがある場合

※その他、洪水等での避難の特徴としては、以下のとおりである。

- ・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や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。
- ・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。）や水路・下水道等の氾濫により、短時間の集中豪雨等で浸水が発生し、避難情報の発令が間に合わないことがあることも考慮し、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。
- ・水路・下水道等の氾濫が既に発生している状況においては、氾濫水の勢いで流されたり、足元が濁水で見えにくくなり道路の側溝や蓋が外れたマンホール等があることに気づかずに落下したりするなど、指定緊急避難場所等への立退き避難がかえって危険となるおそれがあるため、他の避難経路の活用や指定緊急避難場所等への立退き避難自体を控えることを検討する必要がある場合がある。
- ・激しい降雨時には、河川には近づかないようにし、また道路の側溝等が勢いよく流れている場合は、その上を渡らないようにする。
- ・河川によっては、台風が過ぎ去った後や、自分がいる場所での降雨が止んだ後であっても、水位が上昇し氾濫することがあるため、自宅・施設等への帰宅判断は、市の避難情報の解除を踏まえ慎重に行う。

イ. 土砂災害

土砂災害警戒区域等の居住者等の避難行動は「立退き避難」が基本である。これは、土砂災害が突発的に発生することが多く発生してから避難することは困難であるとともに、木造住宅を流失・全壊させるほどの破壊力を有しているため、屋内で身の安全を確保することができるとは限らないためである。土砂災害が発生・切迫した場合には「緊急安全確保」を行う。

※その他、土砂災害での避難の特徴としては、以下のとおりである。

- ・土石流が想定される区域においては、通常の木造家屋では自宅の2階以上に移動しても土石流によって家屋が全壊し命が脅かされる場合があることから、指定緊急避難場所等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では、土砂災害警戒区域等から離れた堅牢な建物（できれば高層階）や河川や溪流から高低差のある高い場所へ移動することが考えられる。
- ・小規模な斜面崩壊（崖崩れ）が想定される区域において、指定緊急避難場所等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では、自宅の斜面の反対側2階以上に移動することが考えられる。
- ・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、直ちに身の安全を確保する行動をとるとともに、市にすぐに連絡する。
- ・土砂災害は、降雨が止んだ後しばらくしてから発生する場合があるため、自宅・施設等への帰宅判断は、市の避難情報の解除を踏まえ行う。

ウ. 高潮

高潮浸水想定区域等の居住者等の避難行動は「立退き避難」が基本である。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できた場合には、自らの判断で「屋内安全確保」することも可能である。高潮が発生・切迫した場合には「緊急安全確保」を行う。

屋内安全確保では身の安全を確保できないおそれがあるため、立退き避難が必要な場合は、以下のとおりである。

- | |
|---|
| <p>①高潮時の越波や浸水により、家屋の流失をもたらす場合</p> <p>②浸水深が深く、居室が浸水するおそれがある場合や、地下施設・空間のうち、その利用形態と浸水想定から、居住者・利用者に命の危険が及ぶおそれがある場合
※住宅地下室、地下街、地下鉄等、道路のアンダーパス部の車両通行、地下工事等の一時的な地下への立ち入り等にも留意が必要。</p> <p>③ゼロメートル地帯のように浸水が長期間継続するおそれがある場合</p> |
|---|

※その他、台風接近時には潮位が急激に上昇するため、潮位がまだ低いからという理由で避難しないと、避難し遅れて被災するおそれがある。台風や温帯低気圧等（以下、「台風等」とする。）の接近が予想される時には、海沿いや高潮が遡上する河川の周辺には近づかないようにすることが必要である。

エ. 津波

津波浸水想定区域の居住者等の避難行動は「立退き避難」が基本である。高台、津波避難ビル・津波避難タワー等の指定緊急避難場所等、可能な限り安全な場所への立退き避難が考えられる。

なお、以下のようなことも想定されるため、屋内で身の安全を確保することができるとは限らない。

- ①東日本大震災の際には、津波浸水深が 1.5～2.0m であっても、木造家屋の倒壊や流失が約 3 割となり、同様の被害となる可能性がある。
- ②想定を上回る津波の高さとなる可能性がある。
- ③津波は、勢いがあるため海岸付近における津波の高さよりも標高が高い地点まで駆け上がる可能性がある。
- ④地震の揺れによる海岸堤防の破壊や地盤沈下により、津波の浸水範囲が広がる可能性もある。

※その他、津波での避難の特徴としては、以下のとおりである。

- ・津波は突発的に発生することから、津波浸水想定等の居住者等は、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長の避難指示の発令を待たずに、自主的かつ直ちに可能な限り高く安全な場所に避難する。
- ・津波が来襲している状況において、指定緊急避難場所等への立退き避難がかえって危険であると居住者等が自ら判断する場合には、「緊急安全確保」をとることが考えられる。(ただし、津波においては基本的には「避難指示」のみが発令される。)