

資料－3. 参考となる指針等

※災害に強い水産地域ガイドライン 関連ページ：p. IV-5, IV-1-28, 29

1. 水害ハザードマップ作成の手引き

平成 27 年の水防法改正により、国、都道府県又は市町村は想定し得る最大規模の降雨・高潮に対応した浸水想定を実施し、市町村はこれに応じた避難方法等を住民等に適切に周知するためにハザードマップを作成することが必要となった。また、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨においては、氾濫域に多数の住民が取り残され救助されるなど、ハザードマップが作成・配布されていても見ていなかったという状況や一般的なハザードマップに記載されている浸水深・避難場所等の情報だけでは住民等の避難行動に結びつかなかった状況も見られた。(水害ハザードマップ作成の手引き(令和3年12月)「本手引きについて」より)

これらの背景を踏まえ、「水害ハザードマップ検討委員会」は水害ハザードマップをより効果的な避難行動に直結する利用者目線に立ったものとするため、従来、洪水、内水、高潮・津波に分かれていた各ハザードマップ作成の手引きを統合・改定した「水害ハザードマップ作成の手引き」を作成した。

当手引きでは、水害ハザードマップの全国的な作成及び利活用の推進を目指し、市町村が水害ハザードマップを作成及び利活用する際の参考となるよう、作成にあたっての考え方や推奨される事例等が示されている。

「水害ハザードマップ作成の手引き」の基本的な考え方

「水害ハザードマップ作成の手引き」の基本的な考え方を示すため、第 1 章総説の内容を抜粋して以下へ示す。

第 1 章 総説

1.1 水害ハザードマップのあり方

「水害ハザードマップ」は、地域の水害リスクと水害時の避難に関する情報を住民等に提供するツールであり、主に水害時の住民避難に活用されることを目的とし、第一に住民目線で作成されるべきものである。

住民等が避難に関して水害ハザードマップを見たり、読んだりするシチュエーションとしては、「災害発生前にしっかり勉強する場面」、「災害時に緊急的に確認する場面」がある。そのため、水害ハザードマップを作成する市町村は、これら両方のシチュエーションを意識して、住民等へわかりやすく情報提供できるよう水害ハザードマップを作成するものとする。

1.2 水害ハザードマップの構成

水害ハザードマップは地図面と情報・学習編で構成することとし、「災害発生前にしっかりと勉強する場面」と「災害時に緊急的に確認する場面」を意識して作成するものとする。

表-3.1 水害ハザードマップの構成概要

	主な記載内容と記載イメージ	利活用シチュエーション											
地図面	<p>①.市町村が設定した「早期の立退き避難が必要な区域」 ②.「早期の立退き避難が必要な区域」における避難行動の説明 ③.浸水深や家屋倒壊等氾濫想定区域等の浸水情報 ④.凡例等（最低限の浸水情報等の説明に限る）</p>	<p>災害時に緊急的に確認する場面</p> <p>災害発生前にしっかりと勉強する場面</p>											
情報・学習編	<ul style="list-style-type: none"> 住民等が地域の水害リスクや防災等に関して学習できるような様々な情報 地図面に記載できなかった浸水情報やそれに対応する避難行動の詳細な説明 <table border="1"> <tr> <td rowspan="2">避難活用情報</td> <td>・洪水予報等、避難情報の伝達方法（プッシュ型の情報）</td> <td rowspan="2"> <table border="1"> <tr> <th colspan="2">避難行動</th> </tr> <tr> <td>早期に立退き避難が必要な区域</td> <td> 家屋倒壊等氾濫想定区域 洪水氾濫 堤防決壊等に伴う氾濫流で木造家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 河岸浸食 河岸浸食で家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 家屋が水没するおそれのある区域 農上層が浸水するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 </td> </tr> <tr> <td>その他の浸水想定区域</td> <td> 床上・床下浸水が想定されることから、立退き避難が望ましい状況を除き、自らの判断により屋内安全確保でも良い。 </td> </tr> </table> </td> </tr> <tr> <td>災害学習情報</td> <td> ・地下街等に関する情報（地下街利用中に浸水が発生した場合の留意事項等） ・防災関係機関一覧表（名称、電話番号等） ・防災備蓄倉庫（名称、備品の名目、数量等） ・水害避難時の心得（正確な情報収集、動きやすい服装、水害時に起こること、避難の際に注意すべきこと） ・水害に備えた心構え（被害を抑えるために簡単にできる自衛対策等） ・水害発生メカニズム、地形と氾濫形態・特性、被害特性 ・気象警報等、津波警報等に関する事項 ・施設の役割、整備状況、整備計画 ・安否確認情報（伝言サービス） </td> <td> 浸水想定区域外 浸水の恐れはないが、浸水想定区域内の住民等が避難してくるため、避難の手助けを行う。 </td> </tr> </table>	避難活用情報	・洪水予報等、避難情報の伝達方法（プッシュ型の情報）	<table border="1"> <tr> <th colspan="2">避難行動</th> </tr> <tr> <td>早期に立退き避難が必要な区域</td> <td> 家屋倒壊等氾濫想定区域 洪水氾濫 堤防決壊等に伴う氾濫流で木造家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 河岸浸食 河岸浸食で家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 家屋が水没するおそれのある区域 農上層が浸水するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 </td> </tr> <tr> <td>その他の浸水想定区域</td> <td> 床上・床下浸水が想定されることから、立退き避難が望ましい状況を除き、自らの判断により屋内安全確保でも良い。 </td> </tr> </table>	避難行動		早期に立退き避難が必要な区域	家屋倒壊等氾濫想定区域 洪水氾濫 堤防決壊等に伴う氾濫流で木造家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 河岸浸食 河岸浸食で家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 家屋が水没するおそれのある区域 農上層が浸水するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。	その他の浸水想定区域	床上・床下浸水が想定されることから、立退き避難が望ましい状況を除き、自らの判断により屋内安全確保でも良い。	災害学習情報	・地下街等に関する情報（地下街利用中に浸水が発生した場合の留意事項等） ・防災関係機関一覧表（名称、電話番号等） ・防災備蓄倉庫（名称、備品の名目、数量等） ・水害避難時の心得（正確な情報収集、動きやすい服装、水害時に起こること、避難の際に注意すべきこと） ・水害に備えた心構え（被害を抑えるために簡単にできる自衛対策等） ・水害発生メカニズム、地形と氾濫形態・特性、被害特性 ・気象警報等、津波警報等に関する事項 ・施設の役割、整備状況、整備計画 ・安否確認情報（伝言サービス）	浸水想定区域外 浸水の恐れはないが、浸水想定区域内の住民等が避難してくるため、避難の手助けを行う。
避難活用情報	・洪水予報等、避難情報の伝達方法（プッシュ型の情報）		<table border="1"> <tr> <th colspan="2">避難行動</th> </tr> <tr> <td>早期に立退き避難が必要な区域</td> <td> 家屋倒壊等氾濫想定区域 洪水氾濫 堤防決壊等に伴う氾濫流で木造家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 河岸浸食 河岸浸食で家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 家屋が水没するおそれのある区域 農上層が浸水するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 </td> </tr> <tr> <td>その他の浸水想定区域</td> <td> 床上・床下浸水が想定されることから、立退き避難が望ましい状況を除き、自らの判断により屋内安全確保でも良い。 </td> </tr> </table>		避難行動		早期に立退き避難が必要な区域	家屋倒壊等氾濫想定区域 洪水氾濫 堤防決壊等に伴う氾濫流で木造家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 河岸浸食 河岸浸食で家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 家屋が水没するおそれのある区域 農上層が浸水するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。	その他の浸水想定区域	床上・床下浸水が想定されることから、立退き避難が望ましい状況を除き、自らの判断により屋内安全確保でも良い。			
	避難行動												
早期に立退き避難が必要な区域	家屋倒壊等氾濫想定区域 洪水氾濫 堤防決壊等に伴う氾濫流で木造家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 河岸浸食 河岸浸食で家屋が倒壊するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。 家屋が水没するおそれのある区域 農上層が浸水するおそれがあることから、早期の立退き避難が必要。												
その他の浸水想定区域	床上・床下浸水が想定されることから、立退き避難が望ましい状況を除き、自らの判断により屋内安全確保でも良い。												
災害学習情報	・地下街等に関する情報（地下街利用中に浸水が発生した場合の留意事項等） ・防災関係機関一覧表（名称、電話番号等） ・防災備蓄倉庫（名称、備品の名目、数量等） ・水害避難時の心得（正確な情報収集、動きやすい服装、水害時に起こること、避難の際に注意すべきこと） ・水害に備えた心構え（被害を抑えるために簡単にできる自衛対策等） ・水害発生メカニズム、地形と氾濫形態・特性、被害特性 ・気象警報等、津波警報等に関する事項 ・施設の役割、整備状況、整備計画 ・安否確認情報（伝言サービス）	浸水想定区域外 浸水の恐れはないが、浸水想定区域内の住民等が避難してくるため、避難の手助けを行う。											

1.3 対象とする水害

水害ハザードマップは、想定最大規模の洪水、内水、高潮、津波を対象として作成することを基本とする。なお、地域の実情に応じて、計画規模の水害や浸水実績等に基づく水害ハザードマップを作成することも考えられるが、このような場合も作成にあたっては本手引きに従い作成することが望ましい。

1.4 水害ハザードマップ作成・利活用の流れ

水害ハザードマップは、浸水想定区域、津波災害警戒区域を基に地域の水害特性、社会特性を分析し、避難手法の検討を行い、これを市町村地域防災計画に反映させたいうで、住民等の円滑かつ迅速な避難に資するよう作成するものとする。

作成した水害ハザードマップは速やかに公表・周知し、行政と住民等とが一体となって利活用することとし、施設整備の状況や社会状況の変化に応じて適宜見直しを行うものとする。その際には、マップの見やすさや記載情報のわかりやすさなど、住民等からの意見を適切に反映するものとする。

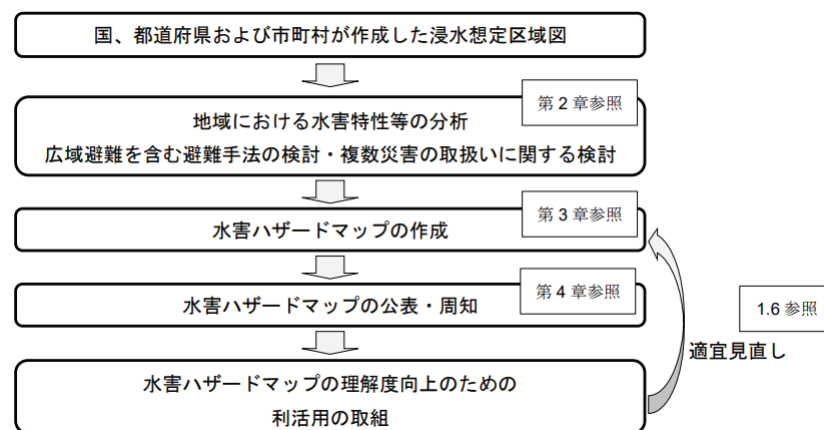


図-3.1 水害ハザードマップの作成・利活用の流れ

1.5 水害ハザードマップ作成・利活用における主な役割分担

水害ハザードマップは市町村が作成するものであるが、国及び都道府県は、市町村が水害ハザードマップを作成するにあたって必要なデータ等の提供等により積極的に支援する。水害ハザードマップの利活用は、住民等の適切な避難が図られるよう住民等の参画等を得つつ、市町村、都道府県、国が協力して実施する。

1.6 水害ハザードマップの検証及び見直し

施設整備の進捗、社会経済状況の変化、浸水想定区域図の見直し等を考慮し、常に住民等にわかりやすい水害ハザードマップとするよう、必要に応じて水害ハザードマップの検証及び見直しを行う。

2. 津波避難ビル等を活用した津波防災対策について

平成 17 年に津波からの一時的な避難のための施設の確保を進めるため「津波避難ビル等に係るガイドライン」が作成され、各地で津波避難ビル等ガイドラインを参考に津波避難ビル等の指定や整備が進んできた。

平成 23 年に東日本大震災が発生したことから、「津波防災地域づくりに関する法律（平成 23 年法律第 123 号）」により、総合的な地域づくりの中での津波防災対策が制度化され、「なんとしても人命を守る」ために想定される最大クラスの津波に対しても安全な場所を避難場所として提供するよう、国土交通省において、避難施設の構造基準等が新たに示されたことに加え、災害対策基本法の改正においても指定緊急避難場所の規定が追加された。

平成 29 年 3 月には、指定緊急避難場所の検討に資する「指定緊急避難場所の指定に関する手引き」が作成されたが、津波防災対策の一層の推進を図るため、「津波避難ビル等に係る事例集」及び「津波避難ビル等を活用した津波防災対策の推進について（技術的助言）」が取りまとめられた。なお、これらの整理に伴い、「津波避難ビル等ガイドライン」は廃止された。

「津波避難ビル等に係る事例集」では、特に津波避難に関して参考となる事例について、「利用運営編」「指定の協議・交渉編」「普及・啓発編」の 3 部構成で整理されている。「津波避難ビル等を活用した津波防災対策の推進について（技術的助言）」においては、各種規定等と津波避難ビル等との関係について整理されている。

<津波避難ビル等に係る事例集>（平成 29 年 7 月内閣府）

【構成】

1. 利用・運営編

- 事例 1-1. 即座にアクセスが可能な状態を確保する工夫
- 事例 1-2. 避難のしやすさに配慮した複数個所の入口設置事例
- 事例 1-3. 停電時の避難室内の電源確保
- 事例 1-4. 備蓄機能を有する津波避難タワーの例
- 事例 1-5. 民間の立体駐車場を活用した津波避難ビルの例
- 事例 1-6. 一時避難後の継続的な施設利用・運営に向けた施設整備の例
- 事例 1-7. 住民の自主判断による避難が可能な利用・運営の例
- 事例 1-8. 利用・運営の開始（避難開始）に係わる基準・普及啓発
- 事例 1-9. 利用・運営の開始に係わる規定・普及啓発
- 事例 1-10. 器物の破損等に伴う弁済措置の事前協議例
- 事例 1-11. 「避難誘導標識システム」に係わる日本工業規格（JIS）の制定
- 事例 1-12. 避難状況を把握するための準備がされている例

事例 1-13. 避難状況を把握するための準備がされている例

2. 指定の協議・交渉編

事例 2-1. 常時開放の外部階段設置事例

事例 2-2. 協定による責任分担設定について

事例 2-3. 機能付加の例（外部階段の設置）

事例 2-4. 機能付加の例（自動解錠装置の設置）

3. 普及・啓発編

事例 3-1. 夜間の避難を想定した防災訓練の実施

<津波避難ビル等を活用した津波防災対策の推進について（技術的助言）>

（平成 29 年 7 月内閣府）

（別紙）

1. 津波防災地域づくり法の制定に伴い示された新たな要件について

（1）津波に対する安全な構造について

（2）避難場所の高さについて

2. 災害対策基本法に規定する指定緊急避難場所に係る技術的助言について

3. 避難経路等の設定について

4. 既に指定された津波避難ビル等の取扱いについて

(参考)津波避難ビル等に係るガイドライン廃止後の参照先等について

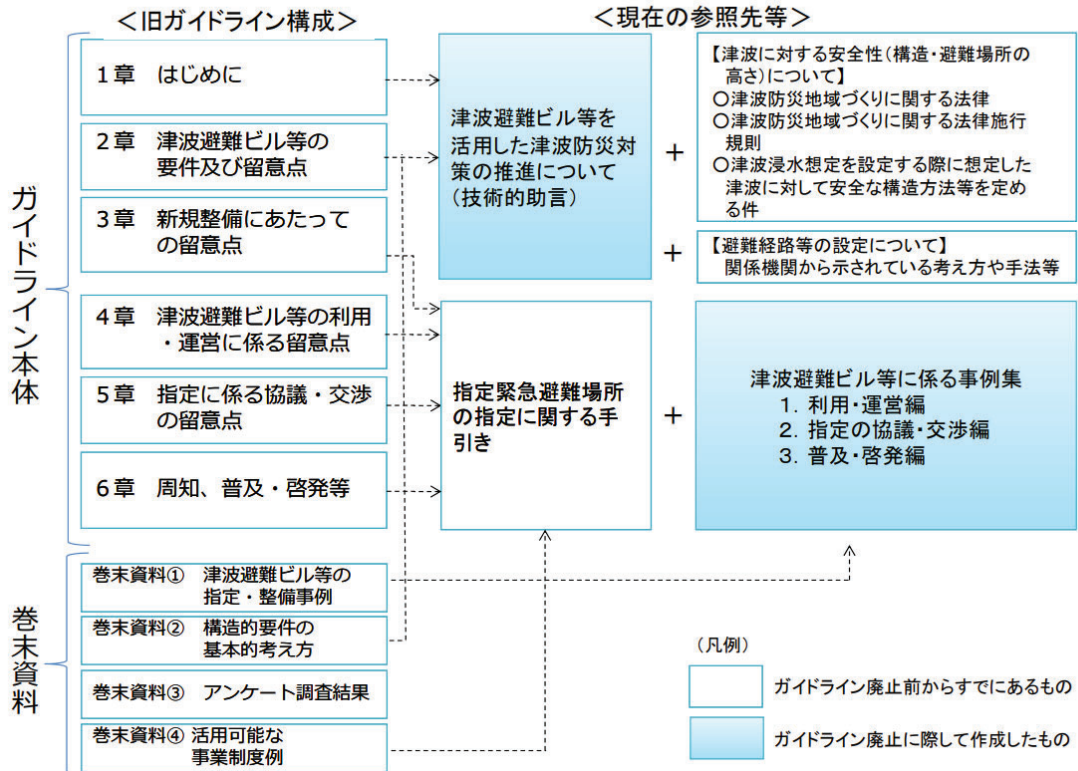


図-3.5 津波避難ビル等に係るガイドライン廃止後の参照先等

【参考情報】

■避難経路・避難場所の設定事例

①「漁村における津波対策基本方針」 作成：高知県海洋局漁港課 平成17年3月

高知県は、近い将来起こると想定されている南海地震津波により、甚大な被害を受けることが想定されている。このため、高知県では、上ノ加江地区をモデルとして、沿岸部、特に漁村での「逃げる」を前提とした避難路や避難広場などの施設整備計画の基本方針を取りまとめている。その中で避難施設の設計条件は以下の基準を定めている。

項目	内容		備考	
避難広場	①計画高さ	最大津波高さ及び過去の痕跡水位のうち、高い方の水位を選定+余裕高さ	高知県津波防災アセスメント補完調査より	
	②広さ	最低限1人当たり1m ² 以上		
	③広場面積算定式	広さ (m ²) = 避難シミュレーションより求められた避難者数 (人) × 1 (m ² /人)		
(避難施設への進入路)	①幅員	標準値 3.00m	道路構造令の解説と運用より	
		特例値 2.25m	地形条件上、標準値を満足出来ない場合	
	②縦断勾配	1/12以下 (8.33%)	バリアフリー法より	
	③斜路構造	スロープと階段が望ましい		
	④舗装	滑り止め対策が必要である		
	⑤転落防止対策	転落防止策 (H=1.1m) を設置する		
⑥アクセス	坂路・階段・はしご等を複数設置することが望ましい ※坂路への避難は原則として車は使わない			
(集落道兼用)	(1)幅員概要	避難者の集中を想定し、間口は広く確保する事が重要である。		
	(2)標準	①避難時の専有面積	1.22m ² /人	避難場所進入路、新規拡幅道路の幅員については、避難時の理想的な幅員を算出し、用地的に可能な場合、整備することが必要
		②避難速度	1.034m/s=372.2m/h×低減係数 (避難シミュレーションより)	
		③算定式	幅員 (m)=A/B A: 避難者数 (人) × 避難時の専有面積 (m ² /人) B: 避難速度 (m/h) × 避難総時間 (時間)	
		④計算例	条件	
	幅員 (m)=A/B=3.05m A: 158 (人) × 1.22 (m ² /人) B: 372.2 (m/h) × (0.34-0.17) (時間)			
(3)最低幅員	標準値	5.00m	第3種5級 (道路構造令) の幅員構成を適用	
	特例値	4.00m	地形的制約によりやも得ない場合、適応する。	

【参考情報】

②「都市防災実務ハンドブック 地震に強い都市づくり・地区まちづくりの手引き」

推薦：国土交通省都市・地域整備局都市防災対策室

編集：都市防災実務ハンドブック編集委員会

平成 17 年 2 月発行

本手引きでは、地方公共団体等が「震災に強いまちづくり」を進めるにあたって必要となる危険度評価手法、都市防災施設の指針、計画の策定の進め方をとりまとめたものである。その中で広域避難地・避難路などの条件は以下の基準を定めている。なお基本的に「都市計画区域」が設定されている都市を対象としている。

		避難地		避難路	延焼遮断帯	地区防災道路	
		広域	一次				
防災施設	施設の規模	概ね10ha以上 (市街地状況に応じて確保)	概ね1ha以上	幅員15m以上 (沿道の状況に応じて設定)	空き地で60-100m 不燃化を含めて45-60m (市街地状況に応じて規模を定める)	幅員6m以上	
	誘致圏域配置等	歩行距離2km以内	歩行距離500m以内	誘致距離500m以内	都市防火区画として60-100ha以内に区画	消防ホース長などから100-150m	
不燃化	想定される火災と役割	市街地大火時の避難者の安全確保(やや強風下)		市街地大火時の避難者の安全確保(やや強風下)	市街地大火の焼け止まり	地区避難に必要な2時間の安全確保	
	不燃化すべき区域	概ね周辺120m	(市街地状況に応じて設定)	両側30m	(概ね両側20-30m)	両側または片側道路幅も含めて市街地状況から定める	奥行き1宅地以上
	建築物の高さ等	高さ7m以上	(高さの最低限度、開口率を定める)	高さ7m以上	市街地状況に応じての高さの最低限度、開口率を定める	市街地状況などから定める	高さ5m以上

4. 避難情報に関するガイドライン

市町村が避難情報の発令基準等を検討・修正等する際の参考とするよう、これまでの「避難勧告等に関するガイドライン」を、名称を含め改定し、「避難情報に関するガイドライン」として公表された。

避難情報に関するガイドラインの構成

1. 避難に関する責務等
2. 避難行動（安全確保行動）
3. 避難情報と防災気象情報
4. 発令基準例
5. 情報伝達例
6. 要配慮者等の避難
7. 広域避難
8. 市町村の体制と災害対応の流れ
9. 平時の普及啓発

令和3年5月20日から
ひなんしじ **避難指示で必ず避難**
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	緊急安全確保※1	災害発生情報 (洪水を懸念しるとともに発生)
4	避難指示※2	避難指示(緊急) ・避難勧告
3	高齢者等避難※3	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	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	早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

※1 河川が氾濫の恐れがある地域に限定されるものではない等の目的は、警戒レベル5は必ず発生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避難の意思を見せれば発令され、避難の準備をしたり、避難を促される上での避難するようになります。

警戒レベル5は、すでに安全な避難ができませんが危険な状況です。
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

避難行動の分類

当ガイドラインでは、避難行動を「立退き避難」「屋内安全確保」「緊急安全確保」に分類し、それぞれの避難行動について以下の通り示している。

(「避難情報に関するガイドラインの説明資料」内閣府 HP)

避難行動について(立退き避難)

○災害リスクのある区域等の居住者等が、自宅・施設等においては命が脅かされるおそれがあることからその場を離れ、対象とする災害から安全な場所に移動することが「立退き避難」であり、「立退き避難」が避難行動の基本である。

避難先例

- 1) 指定緊急避難場所
(災害の危険から身の安全を確保するために避難する場所として、あらかじめ市町村が指定した施設・場所。
小中学校、公民館、高台・津波避難ビル・津波避難タワー等)
- 2) 安全な親戚・知人宅、ホテル・旅館等の自主的な避難先
(これらが存する場所や避難経路が安全であるかをハザードマップ等であらかじめ確認するとともに、遠方にある場合は早めに避難する。)

立退き避難



立退き避難 (高齢者等の避難)



※高齢者等の「等」には、避難に時間を要する人や避難支援者等が含まれる

指定緊急避難場所への立退き避難



安全な親戚・知人宅への立退き避難



関係災害

洪水等、土砂災害、高潮、津波

タイミング

警戒レベル3 高齢者等避難、警戒レベル4 避難指示の発令時など
※津波が発生・切迫した状況で市町村長から発令される避難情報は「避難指示」である。

リードタイム※

リードタイムを確保できる場合にとるべき避難行動

※リードタイムとは、指定緊急避難場所等への立退き避難に要する時間のこと。リードタイムを確保可能であれば、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安全に完了することが期待できる。

6

避難行動について(屋内安全確保)

○災害から身の安全を確保するためには災害リスクのある区域等からの「立退き避難」が最も望ましいが、洪水等及び高潮については、住宅構造の高層化や浸水想定(浸水深、浸水継続時間等)が明らかになってきていること等から、災害リスクのある区域等に存する自宅・施設等においても上階への移動や高層階に留まること等により、計画的に身の安全を確保することが可能な場合がある。この行動が「屋内安全確保」であり、居住者等がハザードマップ等を確認し自らの判断でとる行動である。

避難先例

- 1) 自宅・施設等の浸水しない上階への移動(垂直避難と呼称されることもある)
- 2) 自宅・施設等の浸水しない上層階に留まる(待避)

関係災害

洪水等、高潮

タイミング

警戒レベル3 高齢者等避難、警戒レベル4 避難指示の発令時など

リードタイム

リードタイムを確保できる場合に(居住者等の自らの確認・判断で)とり得る避難行動

屋内安全確保@戸建て

2階なら安全!
今夜はみんな2階で寝よう!



--- 想定最大浸水深

屋内安全確保@集合住宅(待避)

ここなら安全!



7

避難行動について(屋内安全確保を行う上での条件)

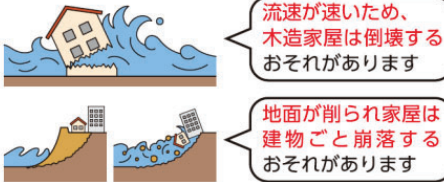
○ただし、自宅・施設等自体は浸水するおそれがあるため、「屋内安全確保」を行うためには少なくとも以下の条件が満たされている必要がある。

- ① 自宅・施設等が家屋倒壊等氾濫想定区域※1に存していないこと
- ② 自宅・施設等に浸水しない居室があること
- ③ 自宅・施設等が一定期間浸水することにより生じる可能性がある支障※2を許容できること

※1 家屋の倒壊・流失をもたらすような堤防決壊に伴う激しい氾濫流や河岸侵食が発生することが想定される区域

※2 支障の例: 水、食糧、薬等の確保が困難になるおそれ
電気、ガス、水道、トイレ等の使用ができなくなるおそれ

- ① 家屋倒壊等氾濫想定区域に入っていない
(入っていると…)



- ② 浸水深より居室は高い

3・4階	5m~10m未満 (3階床上浸水~4階軒下浸水)
2階	3m~5m未満 (2階床上~軒下浸水)
1階	0.5m~3m未満 (1階床上~軒下浸水)
1階床下	0.5m未満 (1階床下浸水)

- ③ 水がひくまで我慢でき、水・食糧などの備えが十分
(十分じゃないと…)

水、食糧、薬等の確保が困難になるほか、電気、ガス、水道、トイレ等の使用ができなくなるおそれがあります



※①家屋倒壊等氾濫想定区域や③水がひくまでの時間(浸水継続時間)はハザードマップに記載がない場合がありますので、お住いの市町村へお問い合わせください。

8

避難行動について(緊急安全確保)

○「立退き避難」を行う必要がある居住者等が、適切なタイミングで避難をしなかった又は急激に災害が切迫する等して避難することができなかった等により避難し遅れたために、災害が発生・切迫(切迫とは、災害が発生直前、又は未確認だが既に発生している蓋然性が高い状況)し、立退き避難を安全にできない可能性がある状況に至ってしまったと考えられる場合に、立退き避難から行動を変容し、命の危険から身の安全を可能な限り確保するため、その時点でいる場所よりも相対的に安全である場所へ直ちに移動等することが「緊急安全確保」である。

避難先例

※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) 洪水等、高潮及び津波のリスクがある区域等においては、自宅・施設等の少しでも浸水しにくい高い場所に緊急的に移動したり、近隣の相対的に高く堅牢な建物等に緊急的に移動する。
- 2) 土砂災害のリスクがある区域等においては、自宅・施設等の崖から少しでも離れた部屋で待避したり、近隣の堅牢な建物に緊急的に移動する。

自宅の少しでも高い場所に移動



関係災害

洪水等、土砂災害、高潮、津波

タイミング

警戒レベル5緊急安全確保の発令時など

※ただし、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、必ず発令されるものではない。
※津波が発生・切迫した状況で市町村長から発令される避難情報は「避難指示」である。

近隣の少しでも高い建物に移動



リードタイム

リードタイムを確保できない場合にとらざるを得ない避難行動

崖から離れた部屋に移動



9

避難情報と居住者等がとるべき行動等

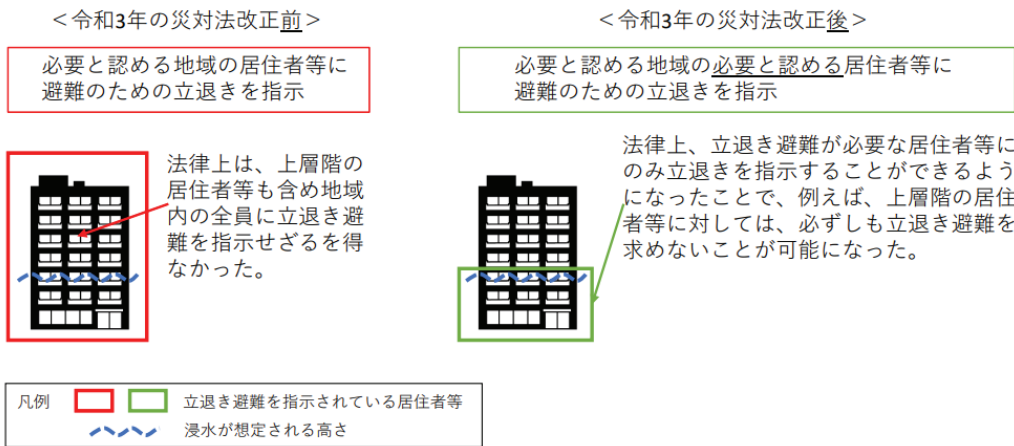
また、避難情報と居住者等がとるべき行動等について以下の通り示している。

(「避難情報に関するガイドラインの説明資料」内閣府 HP)

警戒レベル3 高齢者等避難					
<p>状況： 災害のおそれあり</p> <p>○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るべき状況において、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。</p> <p>○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。</p>					
<p>行動： 危険な場所から高齢者等は避難</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>					
<p>関連条文(災対法第56条第2項)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; text-align: center;">新</th> <th style="width: 50%; text-align: center;">旧</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>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。</p> </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>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。</p> </td> </tr> </tbody> </table>		新	旧	<p>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。</p>	<p>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。</p>
新	旧				
<p>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。</p>	<p>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。</p>				
警戒レベル4 避難指示					
<p>状況： 災害のおそれ高い</p> <p>○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るべき状況において、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。</p> <p>○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。</p>					
<p>行動： 危険な場所から全員避難</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>					
<p>関連条文(災対法第60条第1項)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; text-align: center;">新</th> <th style="width: 50%; text-align: center;">旧</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>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。</p> </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>第六十条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。</p> </td> </tr> </tbody> </table>		新	旧	<p>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。</p>	<p>第六十条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。</p>
新	旧				
<p>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。</p>	<p>第六十条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。</p>				

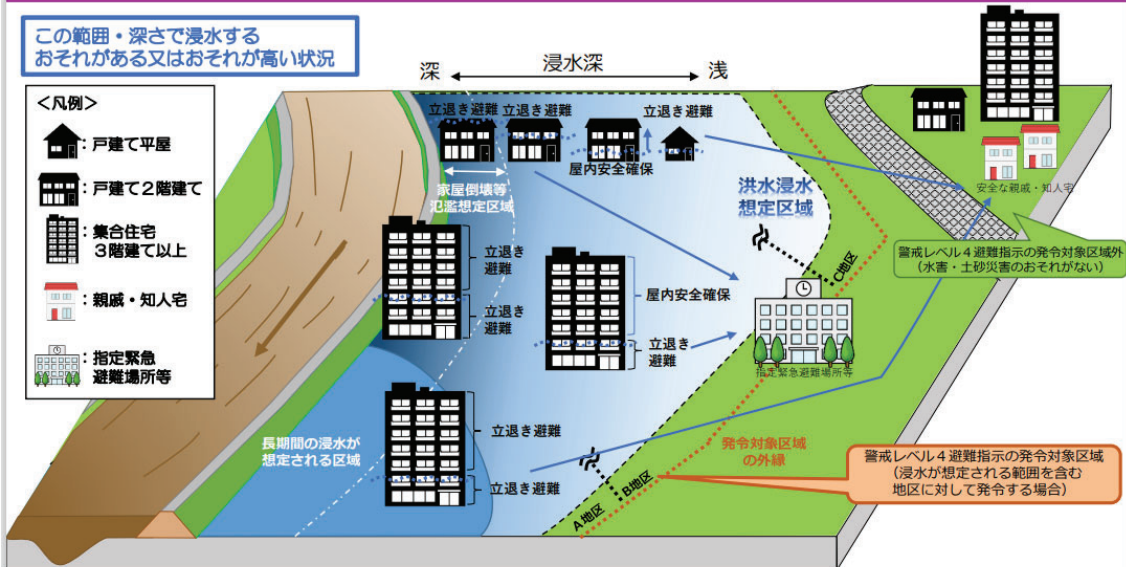
必要と認める地域の必要と認める居住者等の解釈について

- 令和3年5月の災対法改正により、例えば、浸水想定区域内のマンション低層階や平屋に居住する者など立退き避難しないと命を脅かされるおそれがある「必要と認める居住者等」のみに対して立退きを求める避難指示等を発令することができることとなった。なお、同様の規定は緊急安全確保措置の指示にも適用される。（右図）
- ただし、居住者等の居住地の地形、住宅構造、家族構成、どの程度の浸水継続時間や生活への支障を許容できるか等には個々の違いがあり、市町村長が、そういった個々の事情を踏まえて、立退き避難すべき人だけに対し警戒レベル4避難指示を発令することは困難であることから、実際の運用では、従前どおり発令対象区域の居住者に対し、まとめて警戒レベル4避難指示を発令し、具体的な情報伝達のなかで、居住者等の自らの確認・判断で屋内安全確保も検討して下さい、という情報伝達をすることとして問題ない。（左図）





16

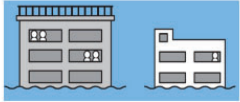
警戒レベル3 高齢者等避難や警戒レベル4 避難指示の発令時に居住者等がとる行動のイメージ



< ※以下、1つでも該当すれば立退き必要があるが、いずれにも該当しない場合は屋内安全確保も可能 >

- ①家屋倒壊等氾濫想定区域に入っている


堤防高の大きな堤防整備済み区間における堤防決壊や越流による氾濫流は流れの勢いが非常に強いため、木造家屋は倒壊するおそれがある
- ②全居室が浸水する


3+4階 5m~10m未満 (1階以上浸水・1階以下浸水)
 2階 5m~10m未満 (1階以上・1階以下浸水)
 0.5m~5m未満 (1階以上・1階以下浸水)
 1階以下 0.5m未満 (1階以下浸水)
- ③長期間*1の浸水が許容できない*2


※1 想定される浸水継続時間が公表されている場合は、その時間
 ※2 考えられる支障の例
 ・水、食糧、薬等の確保困難
 ・電気、ガス、水道、トイレ等の確保困難

17

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、その状況を市町村長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、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。</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、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。</p>

18

警戒レベル5 緊急安全確保の発令時に居住者等がとる行動のイメージ



19

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
【警戒レベル5】 緊急安全確保 (市町村長が発令)	<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！ ・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。
【警戒レベル4】 避難指示 (市町村長が発令)	<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 ・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3】 高齢者等避難 (市町村長が発令)	<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 ・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 ・高齢者等以外の人も必要に応じ、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2】 大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁が発表)	<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 ・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
【警戒レベル1】 早期注意情報 (気象庁が発表)	<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 ・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。

5. 復興まちづくりのための事前準備ガイドライン

阪神・淡路大震災や東日本大震災等の大規模災害では、広範囲で甚大な被害が発生したことから、市町村では被災直後から平時を大幅に超えた事務作業が発生し、多大な時間と人手を要した。復興まちづくりの課題・教訓として、計画策定等に必要な基礎データの未整備、大規模災害時の復興まちづくりに対応できる人材の不足、復興体制の早期整備等が挙げられる。

こうしたことは、首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模災害時にも同様の事態が生じる懸念がある。市町村は災害からの復興まちづくりを進めるために、過去の災害からの復興まちづくりの課題・教訓を踏まえて、平時にできることから準備しておく必要がある。

(復興まちづくりのための事前準備ガイドライン(平成30年7月)「1目的」より)

復興まちづくりのための事前準備ガイドラインの構成

「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」は、市町村が復興事前準備に取り組むため、復興事前準備の必要性と取組内容を明らかにし、また、地域防災計画と市町村の都市計画に関する基本的な方針への位置づけ方法や復興まちづくりのための事前準備に関する計画策定等の留意点をまとめている。当ガイドラインの構成は以下の通り。

表-3.2 復興まちづくりのための事前準備ガイドライン構成

第1章 復興事前準備について	・ “復興事前準備とは”と“復興事前準備の必要性”を整理する。
第2章 過去の大規模災害からの復興まちづくりについて	・ 実際に災害が生じた場合、復興まちづくりとそれに携わる職員がどのような取組を行うのかを理解できるよう、過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓を整理する。
第3章 復興事前準備の取組内容について	・ 第2章で整理した過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓と、復興まちづくりのための事前準備の取組事例をもとに、復興事前準備の具体的な取組内容を整理する。
第4章 市町村における復興事前準備の進め方	・ 市町村の復興事前準備に向けた取組を行いやすくするためのツールを提示する。復興事前準備の取組が進んでいない市町村が活用しやすいように、ステージ・Step方式で進め方を示す。

復興事前準備の取組

被災後、早期かつ的確に市街地復興を進めるには、平時から準備できることに取り組み、復興まちづくりに必要な知識を学んでおく必要がある。そのために必要となる具体的な取組内容として、以下の5項目が示されている。

表-3.3 事前準備の取組

1 復興体制の事前検討	復興体制とは、復興まちづくりを進める際の、組織体制のことをいう。 復興事前準備の取組として、復興まちづくりにおいて、どのような体制で、どの部署が主体となって進めていくのかを明確に決めておく必要がある。
2 復興手順の事前検討	復興手順とは、被災後の復興まちづくりにあたっての「取組項目」と「手順・手続き（実施時期）」を示したものをいう。 復興事前準備の取組として、どのような対応が、どのような時期に生じるのかを把握、整理し、どのような手順で実施していくのかを決めておく必要がある。
3 復興訓練の実施	復興訓練とは、職員や住民を対象に、復興まちづくりへの理解を深め、被災後の復興まちづくりに関する知識や手順を習得する等の取組のことをいう。 復興事前準備の取組として、職員が復興まちづくりへの理解と知識を得るための、復興訓練を実施する必要がある。加えて、住民が被災後の市街地復興への理解を深めておく必要がある。
4 基礎データの事前整理、分析	復興事前準備の取組として、どのような基礎データがあるのかを確認し、まちの課題を分析するとともに、不足データは追加・充実、継続的な更新等、基礎データを整備しておく必要がある。
5 復興における目標等の事前検討	復興事前準備の取組として、市町村での被害想定とまちの課題をもとに、被災後の復興まちづくりの目標と実施方針を事前に検討しておく必要がある。

市町村における復興事前準備の進め方

当ガイドラインでは、復興事前準備の取組が進んでいない市町村が活用しやすいように、以下の通り、ステージ・Step 方式で進め方を示している。

ステージ・フォローアップ	達成目標	復興事前準備の取組		
【基礎編】	ステージ1 復興事前準備の必要性に気づき、自らのまちの取組状況を確認する	・復興事前準備の必要性に気づく ・自らのまちの復興事前準備の取組状況を確認する	Step 1 復興事前準備の取組内容を学び、その必要性に気づく 1 まちづくり部局において復興事前準備の必要性に気づく 2 庁内に復興事前準備の取組内容とその必要性の理解を広げる Step 2 自らのまちの復興事前準備の取組状況を確認する 1 復興事前準備の取組状況の概要をチェックシートで確認する 2 復興事前準備に必要な基礎データの整備状況を確認する	
	ステージ2 復興事前準備に取り組む	・まちの課題を整理して共有する ・Step 4 を繰り返すことで被災後の復興まちづくりの課題認識を深める	Step 3 まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約し、共有する 1 まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約する 2 課題について、関係する部署と認識を共有する Step 4 復興事前準備の必要性を問いかけ、復興まちづくりの課題を認識する 実施条件を変えて、繰り返し実施することで課題認識を深め、市街地復興の方針、政策を検討しておく ・過去の災害復興等の勉強会・講習会を開催する ・まち歩きを実施して、市街地復興を進める上での課題を検討する ・復興まちづくりイメージトレーニングを実施する	
		・被災後、早期かつ的確に復興まちづくりを進められるよう、復興体制の整備と復興手順の作成を行う	Step 5 復興体制と復興手順を検討する 1 復興体制を整備する 2 復興手順を作成する	
		・計画に復興事前準備の取組を位置づけることで、復興事前準備に関する基礎的な事項の取組みを達成する	Step 6 計画に復興事前準備の取組を位置づける 1 地域防災計画に、復興事前準備の取組を位置づける ・地域防災計画に、復興体制、復興手順と復興訓練を位置づける。 2 市町村マスタープランに、復興事前準備の取組を位置づける ・復興事前準備への取組の熟度に応じて、市町村マスタープランに復興まちづくりの実施方針を位置づける	
	【応用編】	ステージ3 事前復興計画づくりに取り組む	・ステージ2までの基礎編のあと事前復興計画を策定する	Step 7 事前復興計画を策定する ・復興まちづくりのための事前準備計画を策定する ○事前復興計画の内容の例 復興体制、復興手順、復興訓練、基礎データの整理、分析、復興まちづくりの実施方針
			・被災後、直ちに基礎データを活用できるよう整備する	Step 8 基礎データを整備する 1 基礎データを充実、更新、保管する 2 地籍調査を事前に実施する
【フォローアップ】	復興事前準備をフォローアップする	・事前復興計画の学習と、ケーススタディを繰り返すことで職員の実務能力の習熟を図る ・被災後、限られた人員で効率的に復興まちづくりに対応できるようにする	Step 1 職員の復興まちづくりに必要な実務能力の習熟に向けた訓練を実施する 1 事前復興計画の復興体制、復興手順等を学習する 2 事前復興計画をもとに、即地的に具体の地区が被災した場合のケーススタディを復興訓練として行う	
		・住民への意識啓発と、個々の課題や対応の探り出しを繰り返すことで、住民を含めて復興まちづくり訓練に取り組む	Step 2 住民を含めて復興まちづくり訓練に取り組む 1 職員から住民に意識啓発等を行う 2 住民を含めて、個々の地区での課題や対応を探り出す	
		・復興事前準備の不断の見直しを行なうため進捗状況を検証し、フィードバックする	Step 3 復興事前準備の取組の進捗状況を検証する ・市町村でのチェックシートや、PDCA サイクルによる施策評価のもと復興事前準備の取組の進捗状況を確認する ・必要に応じて、地域防災計画の見直しに反映する等、フィードバックする	

図-3.6 復興まちづくりのための事前準備の取組の流れ フロー図