

〔災害応急対策〕

第4章

避難行動

第1節 避難誘導

災害から住民の安全を確保するため、防災関係機関は相互に連携し、避難勧告・指示、誘導等必要な措置を講ずる。

その際、市町村は、危険の切迫性・地域の特性等に応じて避難勧告等の伝達文の内容を工夫すること、その対象者を明確にすること、対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように伝達することなどにより、住民の積極的な避難行動の喚起に努めるとともに、自らが定める「避難行動要支援者支援プラン」等に沿った避難行動要支援者に対する避難支援に努める。

第1 避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示（緊急）

市町村長は、住民の生命又は身体を災害から保護し、及び被害の拡大を防止するため特に必要があると認める場合は、避難勧告等を行う。住民が自らの判断で避難行動をとることができるよう、避難勧告等は、災害種別ごとに避難行動が必要な地域を示して発令する。

また、府は、時機を失することなく避難勧告等が発令されるよう、市町村に積極的に助言する。

特に、土砂災害については、面積の広さ、地形、地域の実情等に応じて市町村をいくつかの地域に分割した上で、土砂災害に関するメッシュ情報等を用い、危険度の高まっている領域が含まれる地域内の全ての土砂災害警戒区域等に絞り込んで避難勧告等が発令できるよう、発令範囲をあらかじめ具体的に設定する。

1 標準的な意味合い

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備・高齢者等避難開始	・災害発生の可能性があり、避難勧告や避難指示（緊急）を発令することが予想される状況	・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。 ・その他の人は立退き避難の準備を整えたとともに、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。 ・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避難所や指定緊急避難場所へ立退き避難する。
避難勧告	・災害による被害が予想され、人的被害が発生する可能性が高まった状況	・予想される災害に対応した指定避難所や指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難する。 ・指定避難所や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」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」を行う。

避難指示 (緊急)	<ul style="list-style-type: none"> ・災害が発生する等状況がさらに悪化し、人的被害の危険性が非常に高まった状況 	<ul style="list-style-type: none"> ・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避難所や指定緊急避難場所へ緊急に避難する。 ・指定避難所や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」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」を行う。 ・津波災害から、立退き避難する。
--------------	---	---

注1 津波災害は、危険区域からの一刻も早い避難が必要であることから、「避難準備・高齢者等避難開始」「避難勧告」は発令せず、基本的には「避難指示（緊急）」のみ発令。

注2 市町村は、住民に対して避難勧告等を発令するにあたり、対象地域の適切な設定等に留意するとともに、避難勧告及び避難指示（緊急）を夜間に発令する可能性がある場合には、避難行動をとりやすい時間帯における避難準備・高齢者等避難開始の発令に努める。

前表については、内閣府の「避難勧告等に関するガイドライン」（平成29年1月）を踏まえ、避難のための準備や移動に要する時間を考慮した、立退き避難が必要な場合を想定しているが、避難勧告や避難指示（緊急）が発令された際、既に周囲で水害や土砂災害が発生している等、遠方の指定避難所等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住民自身で判断した場合には、近隣のより安全な建物等の緊急的な退避場所への避難や、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ことも避難行動とし、府及び市町村はこのことを住民へ平時から周知しておく。

市町村は、市町村域の河川特性等を考慮し、同ガイドラインを踏まえ、洪水、土砂災害に対する「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を作成する。また、近年の都市型豪雨等に対応するため、タイムライン等の最新の知見を参考にするなど、適宜、マニュアルを改訂する。加えて、沿岸市町は、大型台風による高潮や南海トラフ巨大地震による津波の被害想定を踏まえ、高潮、津波に対する「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を作成する。

また、府は、市町村が「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を作成するにあたり、技術的専門的な助言を行う等、作成支援を行う。

2 実施者

(1) 避難指示（緊急）、避難勧告

ア 市町村長は、住民の生命又は身体を災害から保護し、及び災害の拡大を防止するため特に必要があると認める場合は、避難のための立退きを勧告・指示する。また、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、地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示する。これらの措置を講じた場合は、速やかに知事に報告する。

さらに、避難のための立退きを指示しようとする場合等において、必要があると認めるときは、指定行政機関の長・指定地方行政機関の長・知事に対し、勧告又は指示に関する事項について、助言を求めることとし、迅速に対応できるよう、あらかじめ連絡調整窓口、連絡の方法を取り決め、連絡先の共有を徹底しておくなど、必要な準

備を整えておく。

また、躊躇なく避難勧告等を発令できるよう、平常時から災害時における優先すべき業務を絞り込むとともに、当該業務を遂行するための役割を分担するなど、全庁をあげた体制の構築に努める。

助言を求められた指定行政機関の長・指定地方行政機関の長・知事は、避難指示（緊急）又は避難勧告の対象地域、判断時期等、所掌事務に関し、必要な助言を行う。これら避難勧告等の解除に当たっては、十分に安全性の確認に努める。

知事は、市町村が事務の全部又は大部分の事務を行うことができなくなったときは、避難のための立退きの勧告及び指示に関する措置の全部又は一部を市町村長に代わって行う。（災害対策基本法第60条）

イ 知事又はその命を受けた職員は、洪水、津波又は高潮、地すべりにより著しい危険が切迫していると認められるときは、避難のための立退きを指示する。（水防法第29条、地すべり等防止法第25条）

ウ 警察官、海上保安官は、市町村長による避難の指示ができないと認めるとき、又は、市町村長から要求があったときは、避難のための立退きを指示する。（災害対策基本法第61条）

エ 災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官は、災害の状況により特に急を要する場合、警察官がその現場にいない場合に限り、避難等の措置を講ずる。（自衛隊法第94条）

オ 水防管理者は、洪水、津波又は高潮により著しい危険が切迫していると認められるときは、避難のための立退きを指示する。（水防法第29条）

カ 市町村長は、避難のための立退きを指示する場合等において、その通信のため特別の必要があるときは、電気通信設備を優先的に利用し、又はインターネットを利用した情報の提供を行うことを当該事業者等に求める。

キ 市町村長は、避難行動要支援者の避難行動支援に関する全体計画等に基づき、避難行動要支援者への避難指示（緊急）や避難勧告を実施する。

(2) 「避難準備・高齢者等避難開始」の発令・伝達

市町村長は、避難行動要支援者については、避難行動に時間を要することを踏まえ、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」等に基づき、「避難準備・高齢者等避難開始」を発令・伝達する。

第2 洪水、高潮、土砂災害による避難準備の指示

- 1 知事又はその命を受けた職員若しくは水防管理者は、河川及びため池で警戒水位に達し、海岸では台風が大阪湾に接近し、風速が20mに達するなど洪水又は高潮により被害が発生するおそれがある場合は、その必要な地域の住民に対し、広報車等により避難の準備を指示する。
- 2 市町村長は、土砂災害警戒区域、土石流危険渓流、地すべり危険箇所、急傾斜地崩壊危険箇所、山地災害危険地区において、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」等に定める基準を超過した場合に、広報車等により住民に避難の準備を広報する。

第3 住民への周知

市町村長等は、避難指示（緊急）等の実施にあたっては、対象となる地域名、避難先、避難理由等を明示し、防災行政無線（同報系、戸別受信機を含む。）、広報車、Ｌアラート（災害情報共有システム）、携帯メール、緊急速報メール等により周知徹底を図る。周知にあたっては、避難行動要支援者に配慮したものとする。

第4 避難者の誘導等

1 市町村

住民の避難誘導に際し、府警察の協力を得るとともに、自主防災組織や自治会、赤十字奉仕団等の住民組織等と連携して、できるだけ集団避難を行わせる。府が示した指針に基づき、市町村が作成するマニュアルに則して、避難行動要支援者の確認と誘導に配慮する。

2 学校、病院等の施設管理者

学校、病院、社会福祉施設等、多数の者が利用する施設の管理者は、施設内の利用者等を安全に避難させるため、避難誘導を行う。

3 避難路の確保

府、府警察、市町村及び道路管理者は、住民の安全のために避難路の確保に努める。

第5 被災者の運送

府は、被災者の保護の実施のため緊急の必要があると認めるときは、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に対し、運送すべき人並びに運送すべき場所及び期日を示して、被災者の運送を要請する。

また、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関が正当な理由が無く、要請に応じないときは、被災者の保護の実施のために特に必要があるときに限り、当該機関に対し、当該運送を行うべきことを指示する。

第6 警戒区域の設定

住民の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときには、警戒区域を設定し、当該区域への立ち入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずる。

1 設定者

(1) 市町村長は、住民の生命、身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、警戒区域を設定する。（災害対策基本法第63条）

知事は、市町村が全部又は大部分の事務を行うことができなくなったときは市町村長が実施すべきこの応急対策の全部又は一部を代行する。（災害対策基本法第73条）

- (2) 警察官又は海上保安官は、市町村長（権限の委任を受けた市町村の職員を含む。）が現場にいないとき、又は市町村長から要請があったときは警戒区域を設定する。（災害対策基本法第63条）
- (3) 災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官は、市町村長その他職権を行うことができる者がその場にいない場合に限り、警戒区域を設定する。（災害対策基本法第63条）
- (4) 水防団長、水防団員又は消防機関に属する者は、水防上緊急の必要がある場所においては、警戒区域を設定する。（水防法第21条）

2 規制の内容及び実施方法

市町村長等は、警戒区域を設定したときは、退去の確認または立ち入り禁止の措置を講ずるとともに、府警察の協力を得て、可能な限り防犯等のためのパトロールを実施する。

第2節 指定避難所の開設・運営等

市町村は、災害が発生したとき、指定避難所を供与し、居住の確保、食料、衣料、医薬品、保健医療サービスの提供、生活環境の整備に必要な措置を講ずるとともに、指定避難所に滞在することができない被災者に対しても、食料等必要な物資の配布、保健師等による巡回健康相談の実施等保健医療サービスの提供、正確な情報の伝達等により、生活環境の確保が図られるよう努める。

また、災害による家屋の浸水、損壊、流失により避難を必要とする住民を臨時に受入れることのできる指定避難所を指定し、開設する。

府は、市町村を支援するため、施設の確保や避難者の移送等を行う。

第1 指定避難所の開設

1 市町村

避難が必要と判断した場合は、安全な指定避難所を指定し、周知するとともに、速やかに管理するための責任者を派遣し、指定避難所を開設する。ただし、緊急を要する場合で、職員の派遣が困難な場合は、あらかじめ協議した自主防災組織の役員や施設の管理者を開設者とすることができる。

また、指定避難所の受入れ能力を超える避難者が生じた場合は、公共宿泊施設、民間施設の管理者等、関係機関への要請、屋外避難所の設置、府への要請等により必要な施設の確保を図る。

避難所の開設にあたっては、市町村は、避難行動要支援者に配慮し、被災地以外の地域にあるものも含め、旅館・ホテル等を指定避難所として借り上げるなど、多様な避難所の確保に努める。

指定避難所のライフラインの回復に時間を要すると見込まれる場合や、道路の途絶による孤立が続くと見込まれる場合は、当該地域に指定避難所を設置・維持することの適否を検討する。

2 府

市町村から要請があった場合は、府域の他の市町村への応援の指示、関西広域連合、他府県への応援要請などにより施設の確保を図るとともに、関係機関の協力を得て避難者を移送するための措置を講ずる。

第2 指定避難所の管理、運営

市町村は、施設管理者等の協力を得て、指定避難所を管理、運営する。

府は、施設の本来の機能の早期回復のため、市町村と協力して、応急仮設住宅の提供等避難者の住宅の確保に努める。

1 避難受入れの対象者

- (1) 災害によって現に被害を受けた者

- ア 住家が被害を受け居住の場所を失った者であること
- イ 現に災害を受けた者であること
- (2) 災害によって現に被害を受けるおそれがある者
 - ア 避難勧告・指示（緊急）が発せられた場合
 - イ 避難勧告・指示（緊急）は発せられていないが、緊急に避難することが必要である場合
- (3) その他避難が必要と認められる場合

2 指定避難所の管理、運営の留意点

市町村は、避難者による自主的な運営を促すとともに、指定避難所の管理運営マニュアルに基づき、次の事項に留意して、避難所の円滑な管理、運営に努める。

- (1) 指定避難所ごとに受入れ避難者に係る情報の早期把握及び自宅、テント及び車等、指定避難所外で生活している被災者等に係る情報の把握に努め、府への報告を行う。
- (2) 混乱防止のための避難者心得の掲示
- (3) 応急対策の実施状況・予定等の情報の掲示
- (4) 生活環境への配慮を行い、常に良好なものとするため、食事供与の状況、トイレの設置状況等の把握に努める
- (5) 避難行動要支援者への配慮
- (6) 避難の長期化等必要に応じて、プライバシーの確保状況、入浴施設設置の有無及び利用頻度、洗濯等の頻度、医師や看護師等による巡回の頻度、暑さ・寒さ対策の必要性、ごみ処理の状況等、避難者の健康状態や指定避難所の衛生状態の把握に努め、必要な措置を講じる。
- (7) 外国人に対して、言語、生活習慣、文化等の違いに配慮した運営に努める。
- (8) 相談窓口の設置（女性相談員の配置に配慮する。）
- (9) 高齢者、障がい者、乳幼児等の要配慮者へ配慮した運営に努める
- (10) 動物飼養者の周辺への配慮の徹底
- (11) 指定管理施設が指定避難所となっている場合には、指定管理者との間で事前に避難所運営に関する役割分担等を定めるよう努める。
- (12) 各避難所の運営者とともに、避難所の良い生活環境の継続的な確保のために、専門家等との定期的な情報交換に努める。

また、市町村は、指定避難所の運営における女性の参画を推進するため、指定避難所運営組織に女性を加えるとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点に配慮するものとする。特に女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品、女性用下着の女性による配布、巡回警備や防犯ブザーの配付等による指定避難所における安全性の確保等、女性や子育て家庭のニーズに配慮した指定避難所の運営に努める。

第3 指定避難所の早期解消のための取組み等

市町村は、府と十分に連携し、避難者の健全な居住環境の早期確保のために、応急仮設住宅の迅速

な提供、及び公営住宅や民間賃貸住宅の空家等利用可能な既存住宅のあっせんを行うなど、指定避難所の早期解消に努める。

また、市町村は、被災建築物応急危険度判定及び被災宅地危険度判定を迅速に実施し、必要に応じて、住宅事業者の団体と連携し、被災しながらも応急対策をすれば居住を継続できる住宅の応急修繕を推進するとともに、自宅に戻った被災者への物資の安定供給等に努める。

なお、府、市町村、関係機関が連携して、より効率的・効果的な応急対策に取り組めるよう、指定避難所に滞在する被災者の低減に向けた方策を検討する。

第3節 避難行動要支援者への支援

府及び市町村は、被災した避難行動要支援者に対し、被災状況やニーズの把握に努めるとともに、継続した福祉サービスの提供を行う。

第1 避難行動要支援者の被災状況の把握等

1 避難行動要支援者の安否確認・避難誘導及び被災状況の把握

(1) 安否確認・避難誘導

市町村は、発災時等においては、避難行動要支援者本人の同意の有無に関わらず、避難行動要支援者名簿を効果的に利用し、「避難行動要支援者支援プラン」に基づき、民生委員・児童委員をはじめ地域住民や自主防災組織等の協力を得ながら、在宅要援護高齢者、障がい者その他の避難行動要支援者について避難支援や迅速な安否確認等が行われるように努めるとともに、避難行動に支援が必要と認められる者の避難誘導の実施に努める。

また、府及び市町村は、被災により保護者を失う等保護が必要となる児童の迅速な発見、保護に努める。

(2) 被災状況の把握

府及び市町村は、所管する社会福祉施設等の施設設備、入所者、職員及び福祉関係スタッフ等の被災状況の迅速な把握に努める。

2 福祉ニーズの把握

市町村は、被災した避難行動要支援者に対して、居宅、指定避難所及び応急仮設住宅等において、福祉サービスが組織的・継続的に提供できるよう、指定避難所に相談窓口を設置するなど、福祉ニーズの迅速な把握に努める。

第2 被災した避難行動要支援者への支援活動

避難誘導、指定避難所での生活環境、応急仮設住宅への受入れに当たっては、避難行動要支援者に十分配慮するものとする。特に指定避難所での健康状態の把握、福祉施設職員等の応援体制、応急仮設住宅への優先的入居、高齢者、障がい者向け応急仮設住宅の設置等に努めるものとする。また、情報の提供についても、十分配慮する。

1 在宅福祉サービスの継続的提供

市町村は、被災した避難行動要支援者に対して、居宅、指定避難所及び応急仮設住宅等において、補装具や日常生活用具の交付、ホームヘルパーの派遣等、在宅福祉サービスの継続的な提供に努める。

その際には、福祉サービス事業者等の支援者と可能な限り連携を図るとともに、避難行動要支援者本人の意思を尊重して対応する。

また、府及び市町村は、被災した児童やその家族の心的外傷後ストレス障害（PTSD）等に対応するため、心のケア対策に努める。

2 避難行動要支援者の施設への緊急入所等

府及び市町村は、被災により、居宅、指定避難所等では生活できない避難行動要支援者については、本人の意思を尊重した上で、福祉避難所（二次的な避難施設）への避難及び社会福祉施設等への緊急一時入所を迅速かつ円滑に行う。

社会福祉施設等は、施設の機能を維持しつつ、可能な限り受け入れるよう努め、入所者が安心して生活を送れるよう、支援を行う。

3 広域支援体制の確立

府は、市町村等を通じて、避難行動要支援者に関する被災状況等の情報を集約し、必要に応じて、国や近隣府県、関係団体等からの広域的な人的・物的支援を得ながら、被災市町村等に介護職員等の福祉関係職員の派遣や避難行動要支援者の他の地域の社会福祉施設等への入所が迅速に行えるよう、広域調整を行うとともに、支援体制を確立する。

第4節 広域一時滞在

被災市町村は、災害の規模、被災者の避難・受入れ状況、避難の長期化等に鑑み、被災市町村の区域外への広域的な避難及び避難所、応急仮設住宅等の提供が必要であると判断した場合において、府内の市町村への受入れについては当該市町村に直接協議し、他の都道府県の市町村への受入れについては府に対し当該他の都道府県との協議を求める。

府は、市町村から協議要求があった場合、他の都道府県と協議を行うものとし、市町村の行政機能が被災によって著しく低下した場合等、被災市町村からの要求を待ついとまがないと認められるときは、市町村の要求を待たないで、広域一時滞在のための協議を当該市町村に代わって行う。

また、他の都道府県から被災住民の受入れの協議を受けた場合は、被災住民の受入れについて、関係市町村長と協議を行う。協議を受けた市町村長は、正当な理由がある場合を除き、被災住民を受け入れることとし、一時滞在の用に供するため、受け入れた被災住民に対し公共施設等を提供する。

市町村は、指定避難所を指定する際に併せて広域一時滞在の用にも供することについても定めるなど、他の市町村からの被災者を受け入れることができる施設等をあらかじめ決定しておくよう努める。

