

大規模水害時における広域避難計画策定ガイドライン

～広域一時滞在の考え方～

茨城県災害対応勉強会

広域避難検討ワーキンググループ

<目次>

はじめに	1
I 広域避難計画の基本方針	
1 広域避難計画の目的	2
2 広域避難計画の位置付けと全体像	3
3 用語の説明	4
II 広域避難計画作成の手順	
1 広域避難を協議する場の設置	5
2 対象とする災害に係る基本事項の確認	5
3 広域避難計画対象区域の設定	6
4 広域避難者数の検討	7
5 広域避難場所の検討	7
6 危険箇所と避難経路の検討	9
7 職員の参集体制の検討	11
8 情報の収集体制の検討	11
9 情報伝達体制の検討	12
III 発災時の対応	
1 広域避難開始の判断	15
2 住民の安否情報の確認	15
3 広域避難場所の開設・運営、支援	16
4 広域避難場所への物資提供	16
5 広域避難の長期化対策	17
6 災害救助費の取扱い	17
IV 平時からの備え	
1 洪水ハザードマップへの記載	19
2 広域避難計画の実効性の確保	19
V 広域避難計画の記載事項例	20

はじめに ～本ガイドラインの目的、使い方～

- ① 本ガイドラインは、災害対策基本法 86 条の 8 の規定による広域一時滞在（以下、本書において「広域避難」という。）について、本県内における大規模水害発生時に備えてあらかじめ検討しておくべき基本的な事項についての考え方を整理するものであり、地域の特性に応じた広域避難の推進を支援することを目的とする。
- ② 本県内の市町村において、広域避難を検討する際には、本ガイドラインのほか、中央防災会議 防災対策実行会議 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が平成 30 年 3 月に公表した「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）」を参考に検討されたい。
- ③ 市町村においては、広域避難が必要となる範囲や対象人数などのリスクが多様であるため、地域の実状に応じて、広域避難の取組を進められたい。
- ④ 市町村がそもそも作成しておくべき避難計画に必要な情報は「基本情報」として、また、広域避難計画をより充実させるための情報は「ワンポイント」として記載している。
- ⑤ 土砂災害により市町村内の避難所への経路が不通になることもあることから、土砂災害時の広域避難についても本ガイドラインを活用し検討されたい。
- ⑥ 本ガイドラインは、地域の特性に応じた県内市町村間の広域避難の推進を支援するものであることから、県外自治体間との連携を妨げるものでない。

I 広域避難計画の基本方針

1 広域避難計画の目的

(1) 広域避難の必要性

- 平成27年9月関東・東北豪雨（以下「関東・東北豪雨」という。）時に、常総市民が近隣市町村に避難することとなった。
- 関東・東北豪雨後、中央防災会議防災対策実行会議「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」が設置され、「水害時の避難・応急対策の今後の在り方について（報告）（平成28年3月31日）」が取りまとめられた。そこでは、市町村の区域を越えた広域避難を検討していなかったことが課題とされるとともに、近隣の市町村との協力・連携により、市町村内の避難にとられない広域的な避難を事前に検討しておくことが必要とされた。
- また、気候変動の影響等により大規模水害発生のおそれが高まっていることから、避難時の大混雑や多数の孤立者の発生が懸念される三大都市圏等における、洪水や高潮氾濫からの大規模かつ広域的な避難の在り方等を検討するため、中央防災会議防災対策実行会議「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）（平成30年3月）」が取りまとめられた。そこでは、避難対象者全体を考えた大規模・広域避難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手順を示すとともに、広域避難計画の実効性を確保するために検討すべき項目等が挙げられている。
- 一方、改正水防法（H27）を受けて、河川管理者は、想定最大規模降雨による洪水浸水想定区域図を作成し、新たに、浸水継続時間の公表、家屋倒壊危険区域（氾濫流、河岸浸食）を設定することとされた。これにより公表された新しい浸水想定区域図では、浸水継続時間が長期にわたる地域や、家屋倒壊危険区域の住民など立退き避難をする必要がある避難者の発生が想定されることに加え、市町村によっては、ほぼ全域が浸水想定範囲に含まれることとなったところも生じた。
- これらの状況を踏まえると、本県においても、住民の迅速かつ円滑な避難に資するため、各市町村が広域避難計画を作成し、水防法に基づき設置された大規模氾濫減災協議会（以下「減災対策協議会」という。）において目標の一つとして掲げている「逃げ遅れゼロ」に向けた取組をより一層推進していくことが必要不可欠である。

(2) 広域避難計画作成のねらい

- 広域避難計画は、住民の迅速かつ円滑な避難対策の検討のほか、実際に住民が避難するに際しては、地域住民の安否確認、避難行動要支援者の避難支援など、住民の主体的な防災活動に期待せざるを得ない要素が多いことから、作成した広域避難計画を洪水ハザードマップに反映させるとともに、対象となる地区ごとに、説明会や避難訓練を積み重ねることによって、自助・共助の意識向上につなげるものとする。

(3) 広域避難検討に当たっての留意点

- 指定避難所及び指定緊急避難場所の絶対数が確保できていない市町村は、広域避難計画を作成する必要があるが、同時並行的に、民間施設との協定締結や洪水避難タワー、高台の整備など指定緊急避難場所及び指定避難所の追加指定に努める。
- 水害による広域避難時に学校が避難所となっている場合は、教育の場の確保を図る観点からも、早期に閉鎖できるよう努める。

○ 広域避難についての協議を受けた市町村は、被災住民を受け入れないことについて正当な理由がある場合を除き、被災住民を受け入れるものとされており、また、受け入れた被災住民に対して避難所を提供しなければならないことを忘れてはならない(災害対策基本法第86条の8)。

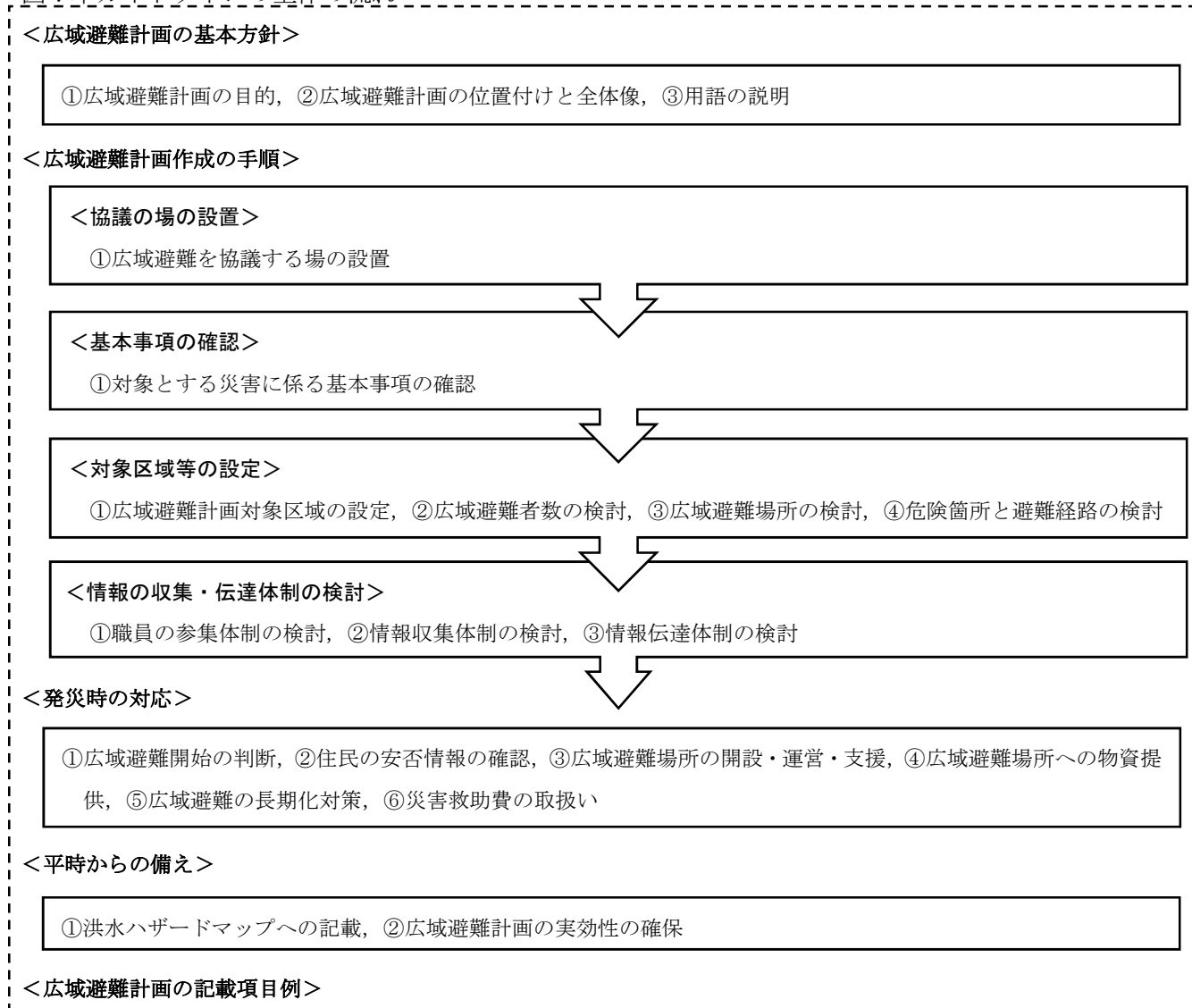
※ 「正当な理由」とは、受入先の市町村も被災していることや受入施設の収容人数を上回っていることなどが挙げられるが、このような場合であってもなお、災害の規模、被災状況等によっては、被災者の受入れを行わなければならないことも有り得るため、「正当な理由」については、個別の災害における種々の状況を総合的に勘案して判断する。

2 広域避難計画の位置付けと全体像

○ 本ガイドラインに基づき、市町村が作成する「広域避難計画」は、市町村地域防災計画 風水害編の広域一時滞在を具体化したものと位置付けるものとする。また、本ガイドラインは、市町村において広域避難計画を作成する際に参考とすべきものとする。

○ また、本ガイドラインの全体の流れを下図に示す。

図：本ガイドラインの全体の流れ



3 用語の説明

	項 目	内 容
1	指定河川洪水予報	気象庁が国土交通省又は都道府県の機関と共同して、あらかじめ指定した河川について、区間を決めて水位又は流量を示した洪水の予報。危険度のレベルに応じ4つの情報がある。
2	外水氾濫	河川や池沼が溢れること。
3	内水氾濫	降雨量が多く、下水道等の処理能力が追い付かない場合や、本川の水が水路や支川に逆流することにより、水が溢れ出すこと。
4	立退き避難	指定緊急避難場所等に避難すること。
5	屋内安全確保	指定緊急避難場所等に避難することがかえって危険を伴う場合などに自宅の2階など上階に避難すること。
6	洪水浸水想定区域	洪水予報河川及び水位周知河川に指定された河川において洪水が発生し、その洪水により万が一氾濫した場合の浸水が想定される区域
7	家屋倒壊危険区域	一定の条件下において、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
8	浸水継続時間	現時点の河川の河道や洪水調節施設の整備状況を勘案し想定最大規模の降雨に伴う洪水により河川が氾濫した場合の浸水状況をシミュレーションにより予測した浸水の継続時間
9	協議元市町村	本県内の他の市町村に対し、被災住民の受入れについて協議した市町村（災害対策基本法 86 条の 8）
10	協議先市町村	本県内の他の被災市町村から、被災住民の受入れについて協議を受けた市町村（災害対策基本法 86 条の 8）
11	広域避難場所	指定緊急避難場所その他避難場所のうち、協議元市町村からの避難者に提供する施設のこと。屋内の施設を広域避難場所とすることが望ましい。（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））（H30.3）（以下「洪水高潮 WG」という。） ※ なお、地震防災対策特別措置法を受けた国土交通省告示（平成 16 年告示第 767 号）の「広域避難地」は、地震災害時に一の市町村の区域内の居住者が避難する公園、緑地、広場その他の公共空地のことであることから、屋内の施設を備えることが望ましいとされている「広域避難場所」と異なることに留意すること。
12	広域避難勧告	広域避難に関する避難勧告のこと。なお、洪水高潮 WG では、大規模かつ広域的な特徴を有する避難形態となる避難勧告のこと。

II 広域避難計画作成の手順

1 広域避難を協議する場の設置

○ 市町村は、広域避難の対象となる範囲や広域避難先の市町村数などに応じて、広域避難の実施に関係する機関（市町村、県、国土交通省各河川事務所、水戸地方気象台、警察、消防機関、自衛隊等）とともに、広域避難協議会の設置を検討する。

※ 市町村は、洪水浸水想定区域図等を参考にして、浸水範囲が近隣市町村にわたる場合や、広域避難先の市町村が多数にわたる場合などには、広域避難に関する協議会（以下「広域避難協議会」という。）を設置し、関係機関と協議を進めることが有効と考えられる。

○ 広域避難協議会においては、広域避難場所や避難経路について事前調整を実施するほか、広域避難勧告の発令の必要性など広域避難を実施するタイミング等について、関係市町村や関係機関のタイムラインを事前に共有することなどを踏まえて、検討するものとする。

No	広域避難の対象範囲	広域避難先の市町村数	広域避難協議会の設置	避難先／避難経路の事前調整	広域避難勧告の検討、タイムライン事前調整
1	市町村の大部分	少数～多数	○	○	○
2	市町村の一部	少数	△	○	△
3	なし	なし	×	×	×

2 対象とする災害に係る基本事項の確認

(1) 基本となる対象地域と災害の確認

以下の点について、資料をもとに確認し、広域避難の必要性を検討する。

- ① 市町村は、河川管理者（国土交通省、県河川課）が作成する洪水浸水想定区域図をもとに、河川ごとの想定浸水深や浸水継続時間、家屋倒壊等危険区域、浸水実績を確認する。
- ② 水防計画を参照し、堤防の脆弱部や周囲に比べて低い箇所、橋梁の形状など外水氾濫の原因となりうる施設の状況を確認する。
- ③ 水害統計や過去の実績、道路冠水注意箇所から、避難経路上の冠水箇所を確認する。
- ④ 土砂災害危険箇所や山地災害危険地区をもとに、避難経路上の危険箇所、危険区域を確認する。

参考となる資料等	確認事項
① 洪水浸水想定区域図	想定浸水深、浸水継続時間、家屋倒壊等危険区域
② 水防計画	堤防の脆弱部、周囲に比べて低い箇所、外水氾濫の原因となりうる施設の状況
③ 水害統計、過去の実績、道路冠水注意箇所	避難経路上の冠水箇所・区域
④ 土砂災害危険箇所、山地災害危険地区	避難経路上の危険箇所・区域

3 広域避難計画対象区域の設定

- 大規模水害発生時の広域避難を検討しておくべきケースは、次のとおり。
 - ① 浸水域の居住人口が膨大で多くの立退き避難者が発生すること。
 - ② 浸水面積が広大で行政界（市町村・県）を越える立退き避難が必要となること。
 - ③ 浸水継続時間が長期にわたるため、屋内安全確保のみでは対処が困難なこと。
- (1) 広域避難計画対象区域の設定
 - 対象地域を絞り込む。
 - ・ 水害外力に関する条件が厳しい地域（浸水深が深い、浸水継続時間が長い、氾濫流の到達時間が短い、家屋倒壊等危険区域内）
 - ・ 社会状況に関する条件が厳しい地域（人口が多い、避難施設まで橋梁を渡る必要があるなど避難距離が長い）
 - ・ 避難施設不足（避難対象となる地域の人口に比して、指定避難所、指定緊急避難場所が足りない。）
 - 広域避難計画対象区域は、以下の基本方針で設定する。
 - ・ そこに居住する住民の避難の単位となる区域であることから、人的・地縁的つながりが深く、なじみのある地区設定とする。
 - ア 地区界（町、丁、大字、小字）
 - イ 学校校区（小学校又は中学校）
 - ウ 自治会、町内会区
 - エ 河川、道路、鉄道等、地域の自然的・人工的境界を用いる地区

（ワンポイント） 想定対象とする災害の条件設定（制約条件）について

- 想定対象とする災害の条件（周辺河川の状況や風雨の状況、道路の交通規制等の避難行動の制約条件）を明確にすると、より具体的に広域避難を検討することができる。
 - 例）平成27年9月関東・東北豪雨など、当該地域での既往最大災害を制約条件とする。
時間雨量 ○～○ミリ、平均風速 ○～○m/s、「傘をさしたままでの歩行が困難」等
- また、浸水想定区域が広範にわたるなど、広域避難の検討が困難な場合は、検討を円滑に進めるため、決壊地点は1点とし、基本ケースでの広域避難計画作成後、応用ケースとして、複数地点での決壊等を考えることも有効である。

（ワンポイント） 広域避難実施時の気象現象について

- 広域避難を実施する必要があるときの気象現象は、2パターン想定される。
 - ① 「伊勢湾台風」級の異常な台風に伴う特別警報が出される場合
 - ・ 台風上陸前24時間前に気象庁において特別警報可能性を発表するときや、台風上陸6～12時間前に気象庁において特別警報を発表するときなどには、雨がそれほど降っていない時期に広域避難を実施する可能性がある。
 - ② 平成27年9月関東・東北豪雨の場合
 - ・ 大雨が降り続く中、広域避難を実施する可能性が高い。

4 広域避難者数の検討

(1) 市町村は、広域避難計画対象区域内の住民で広域避難場所に避難する避難者数（以下「広域避難者数」という。）の概数を、浸水想定区域図や住民基本台帳等を活用し、把握する。

- ① 全居室が水没するおそれがある世帯数、人数を集計する。
- ② 氾濫流により家屋流失のおそれがある世帯数、人数を集計する。
- ③ 浸水が長時間（3日間以上）継続するおそれがある世帯数、人数を集計する。
- ④ 自主避難する人の割合を35%※と仮定して、広域避難者数の概数を計算する。

[計算式] 広域避難者数 = (①+②+③) × ④

※ 関東・東北豪雨後に中央大学理工学部河川・水文研究室が行った調査によれば、立退き避難した人の割合が59%であり、そのうちの59%が親せき宅等に避難したという結果が示されている。したがって、避難所以外の避難施設等に自主避難する住民の割合については、約35% (59% × 59%) として計算する。

なお、より地域の実情を反映させる場合には、改訂した洪水ハザードマップの配布の機会を活用するなどして避難意向調査を実施し、上記①～④の視点に加え、昼間人口など住民以外の滞在者や、浸水区域に含まれるが立退き避難の対象としない人数、広域避難対象区域内の住民の自主避難先の有無及び人数などを集計することも、広域避難者数の概数把握には有効である。

(2) 市町村は、避難行動要支援者の避難者数の概数を把握する。

- ① 広域避難計画対象区域内の医療機関の入院者数（病床数）、社会福祉施設の入所者数（定員数）を算出する。

※ 水防法に基づき、地域防災計画に位置付けられた要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、避難確保計画の作成が義務付けられていることから、当該計画を参照することも考えらえる。

- ② 在宅の避難行動要支援者を、要介護・要支援の認定等から算出する。

※ ライフライン途絶時の避難生活そのもののリスクが高い者については、移動によるリスクと留まることによるリスクを比較し、適切な避難行動（立退き避難又は屋内安全確保）を選択するよう助言する。

※ なお、在宅の移動困難者の移動リスクを最小限にするため、可能な限り近距離にある避難施設を避難先として確保する。

(3) 市町村は、広域避難計画対象区域ごとに、広域避難先の市町村を検討する。

- ① 自治体内の浸水想定区域の範囲外であって、広域避難計画対象区域から安全な経路を通過して避難することができる区域（以下「安全区域」という。）内にある指定避難所及び屋内施設を有する指定緊急避難場所（以下「指定避難所等」という。）の収容人数と広域避難者数とを地区ごとに勘案して、周辺自治体の避難所への避難者数を推計する。

※ 洪水浸水想定区域の対象となる区域ごとに避難所を指定していない場合であっても、住民の行動パターンを想定して、広域避難計画対象区域ごとに広域避難場所を設定する。

5 広域避難場所の検討

(1) 他の市町村に対し被災住民の受入れについて協議する市町村は、協議を受けた市町村の協力のもと、上記の検討を踏まえ、広域避難場所の確保に係る協議を行う。

※ 協議先市町村が複数になる場合は、広域避難協議会などを通じて検討する。また、同じ流域内では同時に被災することもあり得るので、必要に応じて、同じ流域以外の市町村と協議する。

- ① 協議先市町村は、広域避難場所をリストアップする。
- ② 協議先市町村は、広域避難場所の受入可能人数を算出する。
- ③ 国や県は、国有施設や県有施設など広域避難施設の候補となりうる施設の管理者等が協議に応じない場合は、協議元市町村や協議先市町村の要請に応じて、当該管理者等又はその所管課に対して、広域避難への協力を依頼する。
- ④ 協議先市町村は、広域避難場所の状況を踏まえ、協議元市町村と広域避難の協議を行う。
- ⑤ 協議元市町村は、広域避難者の避難先が十分に確保されるまで、①～④を繰り返す。

※ 協議先市町村の管理下でない施設の提供に当たっては、当該施設の管理者の同意を得ておく必要があるため、広域避難者の受入れについてあらかじめ協定等に規定しておくことが望ましい。

(2) 県は、協議先市町村に位置する県有施設の候補地のリストアップに努める。

(ワンポイント) より具体的な広域避難者の受入れを実施するために。

協議先市町村は、広域避難場所のリストアップに際して、指定避難所等に地元住民が避難する可能性や人数を把握しておくとともに、駐車場や近隣の公共用地など、自家用車で避難する人の駐車場の確保についても検討する。

(基本情報) 洪水発生時に使用することが可能な避難候補施設の条件の目安(平成26年3月26日付け府政防第369号消防災第126号通知「災害対策基本法等(地区防災計画、指定緊急避難場所及び指定避難所関連事項)の運用について」)

① 指定緊急避難場所

<管理条件>

- ・ 発災時等に住民に開放されること。
- ・ 住民の受入れの用に供する場所について、物品の設置又は地震による落下、転倒若しくは移動等により避難経路上に障害が生じることがないようにするなど、避難上の支障を生じさせないこと。

<立地条件>

- ・ 原則として「安全区域」(異常な現象が発生した場合において人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがないと認められる土地の区域)内に立地していること。

② 指定避難所

<規模条件>

- ・ 被災者の保護を適切かつ効果的に行うためには、極端に小さな施設は避難所に適さないと考えられるが、地域の実情に応じて想定される被災者の数に対し、十分な面積を有することが必要。

<構造条件>

- ・ 速やかに被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するもの。
- ・ 多数の被災者等の出入りに適した出入口を有していること。
- ・ 被災者等の受入れに必要なトイレ、水道等の設備を有していること。

<立地条件>

- ・ すでに被災している被災者が二次的に避難をするような事態をできるだけ避けるため、立地場所は、災害の影響が比較的少ない場所にあること。

<交通条件>

- ・ 被災者に対して供給する緊急物資の搬入等を行う必要があることから、適当な幅の道路に接しているなど、車両等による物資の供給や避難が比較的容易に行うことができる場所にあること。

<福祉避難所に関する基準>

- ・ 施設がバリアフリー化されているなど、要配慮者の利用に適していることや、生活相談員等が配置され、避難所での生活に関して必要に応じて相談等を受けることができる体制が整備されていることなど、要配慮者の状態に応じて安心して生活ができる体制を整備した老人福祉センターや障害福祉施設、特別支援学校等を指定しておくこと。

<その他>

- ・ 指定避難所は「公共施設その他の施設」を指定しなければならないとされているが、避難生活を一定期間送るのには適切ではない公園や広場など、構造物、建築物ではない単なる場所は「公共施設」に含まれない。
- ・ また、「その他の施設」としては、被災者が避難生活を送るに当たって、その一定の生活環境を確保する観点から、ホテルや旅館等の民間施設も含まれるものと解されるが、指定に当たっては、当該民間施設の管理者の同意を取得するなど法定手続を経る必要がある。

6 危険箇所と避難経路の検討

- (1) 協議元市町村は、広域避難対象区域から広域避難場所までの避難経路を検討する。
- (2) 避難経路の検討に当たり、協議先市町村は、管轄区域内の危険性が少ない避難経路を協議元市町村に助言する。

なお、避難経路上の危険箇所を検討するに当たり想定すべきものは、概ね次のとおり。

- ① 土石流危険溪流，急傾斜地崩壊危険箇所等の土砂災害危険箇所及び土砂災害警戒区域等
 - ② 過去の出水で通行止めになった道路
 - ③ 過去の土砂災害でがけ崩れ，地すべり等が発生した地点
 - ④ 地下道や地下通路，アンダーパス
 - ⑤ 内水氾濫のおそれのある区域
 - ⑥ 側溝，マンホール等の危険箇所が多い経路
 - ⑦ 周辺と比べ低地となっている箇所
- (3) 協議元市町村は，協議先市町村と避難経路の情報を共有し，広域避難実施時には，速やかに避難経路を決定できるよう準備しておく。

(ワンポイント) 避難誘導體制の検討

- 市町村は，安全で迅速な避難行動を確保するための避難誘導體制について検討する。

(1) 避難行動時の避難誘導體制の検討

- ① 広域避難計画対象地区に対応した誘導人員の配置（水防団，消防団，市町村職員等）
- ② 冠水箇所，危険箇所への人員配置（水防団，消防団，市町村職員，警察，施設管理者等）
 - ※ 避難誘導に当たっては，誘導人員の安全確保に努めるものとする。
 - ※ 協議先市町村においても，避難誘導について協力できるよう検討する。

(2) 避難行動要支援者の避難誘導體制の検討

- ① 避難行動要支援者の避難支援について，福祉部門と情報共有を図り，円滑，適切に避難が完了できるよう配慮する。
- ② 要配慮者施設の避難支援について，関係部門と情報共有を図り，円滑，適切に避難が完了できるよう配慮する。

(ワンポイント) バスの活用による避難誘導體制の検討

- ① 道路の冠水や土砂災害等の発生の危険により、孤立が想定される区域の避難誘導については、長距離避難の検討やバス等による避難支援策なども含めて総合的に検討する。
- ② 県においては、災害対策基本法第70条3項の規定に基づき、「指定地方公共機関に対し、応急措置の実施を要請」することができることとされていることから、マイクロバス等を活用して大量の避難者を輸送せざるを得ない状況等にあつては、県に協力を求めることができる。
- ③ 県は、数多くの広域避難者数が生じる場合であつて、避難者の輸送手段を検討するに当たりバス協会のみでは対応が困難となるときに備え、自衛隊と自衛隊車両の使用について調整を図る。

(ワンポイント) 避難に要する時間の検討

- ・ 大規模水害からの逃げ遅れゼロを達成していくためには、避難に要する時間を計算し、広域避難計画を検証していくことが必要であるが、複数の市町村が避難元や避難先になる場合もあることから、広域避難のケースに応じて、各市町村や広域避難協議会などにおいて避難に要する時間を検討する。

(ワンポイント) 広域避難勧告の判断基準の検討

- ・ 広域避難開始の判断は、避難に要する時間と河川氾濫までの時間との関係性を見極めた上で行う必要がある。
- ・ 避難に要する時間については、上記のとおり、広域避難のケースに応じて各市町村や広域避難協議会などにおいて実施することが期待される。また、河川氾濫までの時間については、現状、洪水予報河川における洪水予報に頼ることとなるが、現状の洪水予報は3時間程度先までであることが多い。長時間先の災害発生の予測については、洪水・高潮WGでも報告されているように、河川管理者及び気象台にて今後開発されることが期待される。
- ・ 以上の2つの時間の関係性が整理されるまでは、洪水予報や今後の気象の見込み、上流部での雨の状況などを、河川管理者、気象台から情報収集しつつ、広域避難開始の判断をせざるを得ないと考えられる。
- ・ 一方で、広域避難開始の判断がなされた場合には、協議元市町村、協議先市町村のほか、多くの関係機関がそれぞれ広域避難の準備に取り掛かることとなるため、当該判断に当たっては、協議元市町村単独で決定するのではなく、協議元市町村、協議先市町村、その他の流域市町村、県、国が連携して、広域避難協議会などで決定していくことも検討すべきである。
- ・ 土砂災害警戒区域への避難指示（緊急）や広域避難までは必要としない河川の浸水想定区域への避難勧告の発令後に、広域避難に係る避難勧告等を発表することが想定されることから、広域避難を実施する市町村にあつては、通常の避難勧告等と広域避難に係る避難勧告等との関係を十分に整理し、日ごろから住民に周知しておく必要がある。

7 職員の参集体制の検討

- (1) 広域避難を実施しようとする場合、通常の災害対応に加えて、避難所運営、避難誘導など多くの職員が必要となることから、市町村は、あらかじめ職員の参集体制、連絡先、連絡方法、情報の受信・伝達体制を検討しておく。
- (2) 県においては、広域避難が円滑になされるよう、情報収集要員の派遣や避難用バスの手配などを実施するための体制確保を整備する。

8 情報の収集体制の検討

- (1) 市町村は、情報収集体制を明確化するため、情報収集担当者（部局）と情報収集先をリスト化してとりまとめておく。

ア 数値化されない情報の収集・連絡体制を構築する。

堤防の異常や土砂災害の前兆現象等、防災関係者のパトロールや住民からの通報等を基本とし、計画的かつ組織的な情報収集体制を構築しておく。

イ 上下流域の市町村間での情報収集・連絡体制を構築する。

下流域の市町村では、上流都市町村の避難勧告等の発令状況について情報収集を行い、また、上流域の市町村では、避難勧告等の発令状況について下流域の市町村に情報伝達を行うなど、上下流域の市町村間で相互連絡体制の構築を検討する。

【表〇 情報収集リスト（例）】

情報の種類		情報収集担当課	情報の入手手段	情報発信機関名・TEL	頻度	備考
気象情報	注意報・警報 メッシュ情報		防災情報提供システム	気象庁	1回/1H	水戸地方気象台とのホットライン 029-0000-0000
	土砂災害警戒情報		県土木部土砂災害警戒情報システム	県土木部河川課 ダム砂防室	1回/1H	
水位情報	指定河川洪水予報 河川水位 等		川の防災情報	国土交通省	1回/1H	国土交通省各河川事務所とのホットライン 029-0000-0000
	雨量、河川水位等		県土木部雨量・河川水位情報システム	県土木部河川課	1回/1H	県土木事務所とのホットライン 029-0000-0000
河川の状況	堤防等の状況		巡視	水防団、市町村職員、消防本部	随時	
交通情報	道路		日本道路交通情報センターHP	日本道路交通情報センター (JARTIC)	1回/1H	
			県防災情報ネットワークシステム	県生活環境部防災・危機管理課	1回/1H	
避難情報	避難勧告等		〃	〃	1回/1H	

（基本情報） 迅速な発令体制の検討

- ・ 市町村長が不在で、かつ、連絡が取れないなどの場合は、直ちに次順位の者が判断する体制を構築する。

9 情報伝達体制の検討

- (1) 広域避難を実施する際の情報の伝達について、市町村は、伝達の責任者、手段・方法、伝達先及び伝達内容を定める。
- (2) 在宅の避難行動要支援者への情報伝達に当たっては、それぞれの特性に応じた伝達手段を活用し、確実に情報周知できる体制と環境を整える。
 - ア 聴覚障害者：FAXによる災害情報配信，聴覚障がい者用情報受信装置，表示板付き戸別受信機
 - イ 視覚障害者：受信メールを読み上げる携帯電話，戸別受信機
 - ウ 肢体不自由者：フリーハンド用機器を備えた携帯電話
 - エ その他：メーリングリスト等による送信，字幕放送・解説放送・手話放送，SNS，分かりやすい日本語による情報提供，多言語による情報提供

(基本情報)「避難ガイドライン①」P28 情報を伝達するに当たっての、留意事項

- ・ 住民等に広く確実に伝達するため、また、停電や機器・システム等に予期せぬトラブル等があることも想定し、共通の情報を可能な限り、多様な伝達手段を組み合わせる。
- ・ PUSH型の伝達手段を活用する。ただし、屋外拡声器を用いた防災行政無線（同報系）での伝達は、大雨等により屋外での音声による伝達が難しい面もあることから、戸別受信機、IP告知システム、緊急速報メール、登録制メール、コミュニティFM等の屋内で受信可能な手段を組み合わせること。
- ・ PUSH型に加え、市町村ホームページのほか、SNS、ケーブルテレビ、テレビ・ラジオやウェブ、データ放送等、必要な情報を住民自ら取りに行くタイプのPULL型手段も活用して、伝達手段の多様化・多重化に取り組む。その際には、Lアラートの活用が望ましい。
- ・ 広報車や消防車による広報は、地域を実際に巡回して直接伝達するため、顔の見える関係での避難の呼びかけができる。一方、アクセスルートが限られる場合や、浸水等により対象地域を巡回できないことがあるので、注意が必要である。
- ・ 固定電話、FAX、携帯電話による情報伝達は、確実性が高い利点がある。電話を用いる場合は、停電に弱いうえ、輻輳によりつながりにくい場合があるので、自治会長等の限られた人に連絡するような仕組みを構築しておく。FAXやメールは、あらかじめ一斉送信を行う者を決めておく。
- ・ 消防団、警察、自主防災組織、近隣住民等による直接的な声掛けは、対象者に直接情報を伝えることができ、確実性が高い利点がある。

【表〇 避難勧告等の伝達手段・伝達先（例）】

伝達先		伝達担当課	伝達手段	電話番号等	伝達時刻
①住民			防災行政無線		
			市町村広報車		
			SNS		
			ホームページ担当課		
	一斉メール登録者		一斉メール		
②警察, 消防	警察署				
	消防署				
	消防団				
③自主防災組織	〇〇地区				
④医療・福祉関係者	社会福祉協議会				
	避難行動要支援者				
	医療機関, 社会福祉施設				
⑤避難施設	避難施設				
	避難所運営担当				
⑥テレビ・ラジオ等	Lアラート				
	ケーブルテレビ				
	コミュニティFM				
⑦市町村関係機関	保育所				
	学校等				
⑩県等	国				
	県		県防災情報ネットワークシステム		
	近隣市町村		〃		

(3) 市町村は、広域避難を開始することを迅速に伝達するため、あらかじめ伝達すべき事項を整理し、伝達文案を作成しておく。

(4) 伝達担当課は、伝達文案を参考に、地域の特性や災害の特性に応じた必要な情報を加えつつ、住民が短時間に認識できる情報量を考慮した広報文案を作成する。

(ワンポイント)

- 市町村によっては、一旦、避難所や緊急避難場所に集合した後、広域避難場所までバス等を活用し、避難誘導する場合も考えられる。この場合、集合場所の案内や、行政区単位の広域避難場所などのきめ細やかな情報伝達については、緊急速報メールではなく、広報車や消防団による広報、声掛けなどが効果的であることから、あらかじめ伝達内容を検討しておくことも有用。

【表〇 伝達文案例】

項目	放送文案例	緊急速報メール文案例
避難準備・高齢者等避難開始	<p>■緊急放送, 緊急放送, 避難準備・高齢者等避難開始発令。</p> <p>■こちらは, 〇〇市です。</p> <p>■〇〇地区に〇〇川に関する避難準備・高齢者等避難開始を発令しま</p>	<p>避難準備・高齢者等避難開始を発令しました。〇〇川が氾濫するおそれのある水位に近づいています。</p> <p>お年寄りの方, 体の不自由な方, 小さな子供がいらっしゃる方など, 避</p>

	<p>した。</p> <p>■〇〇川が氾濫するおそれのある水位に近づいています。</p> <p>■次に該当する方は、避難を開始してください。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・お年寄りの方、体の不自由な方、小さな子供がいらっしゃる方など、避難に時間のかかる方と、その避難を支援する方は、避難を開始してください。 ・川沿いにお住まいの方（急激に水位が上昇する等、早めの避難が必要となる地区がある場合に言及）は、避難を開始してください。 <p>■避難先は、〇〇、〇〇、〇〇。</p> <p>■広域避難先は、〇〇市の〇〇です。</p>	<p>難に時間のかかる方と、その避難を支援する方は、避難を開始してください。それ以外の方は、危険だと思ったら早めに避難してください。</p> <p>対象地区「〇〇地区、〇〇地区」</p> <p>避難先「〇〇、〇〇、〇〇」</p> <p>広域避難先「〇〇市の〇〇」</p> <p>（本文182字+改行4か所）</p>
避難勧告	<p>■緊急放送，緊急放送，避難勧告発令。</p> <p>■こちらは、〇〇市です。</p> <p>■〇〇地区に〇〇川に関する避難勧告を発令しました。</p> <p>■〇〇川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。</p> <p>■速やかに避難を開始してください。</p> <p>■避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか、屋内の高いところに避難してください。</p> <p>■避難先は、〇〇、〇〇、〇〇。</p> <p>■広域避難先は、〇〇市の〇〇です。</p>	<p>避難勧告を発令しました。〇〇川が氾濫するおそれのある水位に到達しました。</p> <p>速やかに避難を開始してください。避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難してください。</p> <p>対象地区「〇〇地区、〇〇地区」</p> <p>避難先「〇〇、〇〇、〇〇」</p> <p>広域避難先「〇〇市の〇〇」</p> <p>（本文127字+改行4か所）</p>
避難指示（緊急）	<p>■緊急放送，緊急放送，避難指示発令。</p> <p>■こちらは、〇〇市です。</p> <p>■〇〇地区に〇〇川に関する避難指示を発令しました。</p> <p>■〇〇川の水位が堤防を越えるおそれがあります。</p> <p>■未だ避難していない方は、緊急に</p>	<p>避難指示（緊急）を発令しました。</p> <p>〇〇川の水位が堤防を越えるおそれがあります。</p> <p>まだ避難していない方は、緊急に避難をしてください。避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか、屋内の高いところに緊急に避難してください。</p>

	<p>避難をしてください。</p> <p>■避難場所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に緊急に避難するか、屋内の高いところに緊急に避難してください。</p> <p>■〇〇地区で堤防から水があふれました。現在、浸水により〇〇道は通行できない状況です。〇〇地区を避難中の方は大至急、近くの安全な場所に緊急に避難するか、屋内の安全な場所に避難してください。</p> <p>(※注 命を守るための最低限の安全確保行動を行うことを呼びかける。)</p>	<p>対象地区「〇〇地区、〇〇地区」</p> <p>避難先「〇〇、〇〇、〇〇」</p> <p>広域避難先「〇〇市の〇〇」</p> <p>(本文 1 5 6 字+改行 4 か所)</p>
--	--	--

※ 緊急速報メールは、キャリアによって文字数制限が異なるため注意が必要
緊急速報メールで送信できる文字数の上限（全角、半角の区別なし）

- ・NTT ドコモ : 表題 15 文字、本文 500 文字（改行は2文字と扱う）
- ・KDDI (au) : 表題 15 文字、本文 200 文字（改行は1文字と扱う）
- ・ソフトバンク : 表題 15 文字、本文 200 文字（改行は2文字と扱う）

(参考) 平成 29 年 1 月 31 日付け消防庁防災情報室事務連絡「避難勧告等に関するガイドライン」の改定に伴う緊急速報メール運用上の留意点について」

Ⅲ 発災時の対応

1 広域避難開始の判断

- (1) 市町村は、河川管理者からの指定河川洪水予報や水戸地方気象台からの今後の雨の見通しの情報などをもとに、広域避難協議会などを通じて関係機関と協議して、広域避難の開始を決定する。
- (2) 市町村は、広域避難の開始を決定したときは、関係機関に対して広域避難を開始した旨周知するとともに、住民に対して避難先を伝達する。
- (3) 市町村は、広域避難の開始を決定したときは、住民への情報伝達、広域避難場所への避難誘導、避難所運営要員の協議先市町村への派遣など、広域避難を実施する。
- (4) 県は、広域避難の開始決定に備え、動員配備基準や、広域避難場所の所管課への連絡などの情報伝達体制を整備する。

2 住民の安否情報の確認

- (1) 市町村及び地域住民は、広域避難した住民等の安否情報を確認するよう努める。
 - ア 地域住民は、自治会長、自主防災組織の長等を中心として、地域住民の安否情報を市町村に連絡する。
 - イ 市町村は、広域避難施設に避難した者について、名簿を作成するなどして、避難者の情報を収集するとともに、地域住民の安否情報の把握に努める。

ウ 市町村は、単に家族や友人等と連絡がつかない者と行方不明者との区別に留意する。

(基本情報) 浸水区域内からの救助

- ・ 県は、市町村からの情報をもとに、自衛隊、海上保安庁、警察災害派遣隊、緊急消防援助隊等に、浸水区域内に取り残された者の救助を依頼することになる。このため、市町村は、安否情報の確認、住民からの通報を集約し、県に報告する。
- ・ なお、自衛隊災害派遣の3要件は次のとおり。
①公共性、②緊急性、③非代替性

3 広域避難場所の開設・運営・支援

- (1) 協議先市町村は、協議元市町村から広域避難を開始する旨の通知があった場合は、避難先となる広域避難場所の開設準備を支援する。
- (2) 県は、県防災情報ネットワークシステム等により、広域避難場所の開設状況及び受入状況等を集約し、関係機関に情報提供する。
- (3) 広域避難場所の運営責任者は、協議元とし、運営に当たっては、協議元市町村の職員及び避難者が行う。ただし、避難初期において運営体制が整わない場合などは、協議先市町村、県立施設の管理者等が広域避難場所の運営支援を実施する。
- (4) 広域避難場所の開設期間は、原則として「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」で定める日数（7日間）を基本とする。
- (5) 避難の際には、多数の車両により避難所の駐車スペースが不足するおそれがあることから、国、県及び協議先市町村は、必要に応じて、公共施設や民間施設の駐車場を活用するなど、駐車スペースの確保に努める。
- (6) 協議先市町村は、所管の広域避難場所で広域避難者を受け入れることができなくなった場合は、当初想定していた広域避難場所以外の施設を開設するものとする。それでも不足する場合は、協議元市町村及び県に連絡するものとする。
- (7) 県は、当該災害の発生により協議元市町村が事務を行うことができなくなった場合や上記(6)の状況に陥り、協議元市町村だけでは広域避難場所を確保することができないと判断される場合は、近隣市町村に広域避難の協議を協議元市町村に代わって行うものとする。
- (8) 協議元市町村又は県は、一の市町村のみでは、避難所の開設・運営が困難と考えられる場合には、応援協定や茨城県市長会・町村会など既存の枠組みを活用して、県内の他の市町村に対し、避難所の開設、運営に係る支援を依頼する。

4 広域避難場所への物資提供

- (1) 協議元市町村は、広域避難場所の運営責任者から、各施設のニーズを聞き取り、それらの情報を集約して、県に必要物資の支援を要請する。
- (2) 県は、市町村の求めに応じて、必要な災害救助物資を調達し、配布する。

5 広域避難の長期化対策

- (1) 協議元市町村は、協議元市町村及び協議先市町村の負担軽減を図るため、広域避難場所の広域避難者を協議元市町村内の避難所に集約するよう努めるものとする。
- (2) また、住家の被災により避難が長期間に及ぶことが想定される場合、公営住宅のあっせんや民間賃貸住宅の情報提供、応急仮設住宅の建設など、応急的な住宅の供給を検討する。

6 災害救助費の取扱い

- (1) 災害救助法が適用された場合、災害救助に係る経費については、国及び県が当該経費を負担する。
なお、災害救助に係る経費以外の費用については、原則、協議元市町村が負担するものとするが、協議元市町村、協議先市町村及び県の協議の上、負担割合を決定する。
- (2) 協議先市町村は、応援に要した費用を集計し、協議元市町村に請求する。
- (3) 協議元市町村は、災害救助に係る経費を集計し、県に報告するものとする。

(基本情報) 災害救助法による救助の種類の一部(災害救助事務取扱要領(平成29年4月)参照)

① 避難所の設置	
対象者	災害により現に被害を受け、又は受けるおそれのある者
費用の限度額	1人1日当たり320円以内
救助期間	災害発生の日から7日以内
対象経費	避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員雇上費 消防機材費、建物等の仕様謝金、借上費又は購入費 光熱水費並びに仮設便所等の設置費
② 炊き出しその他による食品の給与	
対象者	避難所に避難している者、住家に被害を受け、又は災害により現に炊事のできない者
費用の限度額	1人1日当たり1,130円以内
救助期間	災害発生の日から7日以内
対象経費	主食費、副食費、燃料費、炊飯器・鍋等の使用謝金又は借上げ費、消耗機材費、雑費
③ 飲料水の供給	
対象者	災害により現に飲料水を得ることができない者
救助期間	災害発生の日から7日以内
対象経費	①水の購入費、②給水又は浄水に必要な機械又は器具の借上げ費、修繕費及び燃料費 ③浄水に必要な薬品又は資材費であって、当該地域における通常の実費
④ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与	
対象者	住家が全半壊、全半焼、流失、床上浸水により、生活上必要な被服、寝具、その他生活必需品を喪失又は損傷等により使用することができず、直ちに日常生活を営むのが困難な者
費用の限度額	住家の被害の程度、被災時期(夏・冬)、世帯人数によって基準額が異なる
救助期間	災害発生の日から10日以内
対象経費	①被服、寝具及び身の回り品、②日用品、③炊事用具及び食器、④光熱水費

(基本情報) 応援に要した費用の取扱い(特別交付税に関する省令(昭和51年自治省令第35号)第3条第1号表中事項6、第5条第1号表中事項6参照)

- 災害救助法の対象となる費用以外の経費(被災地域の応援等に要する経費)については、特別交付税法第4条の規定により特別交付税措置がなされることとなる。

(基本情報) 災害救助の運用と実務 (抜粋)

- 災害救助法による救助の対象は、災害救助法第2条に規定されており、「多数の者が生命又は身体に危害を受け又は受ける恐れが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当する」場合にも適用される（災害救助法施行令第1条第1項第4号）
- これは、災害によっては住家の被害には関係がなく、直接多数の者の生命、身体に危害を及ぼす災害については、地震の安定や社会秩序の保全のためにも迅速な救助の実施が必要とされることを想定して設けられている。
- この規定は、災害による被害の発生前に適用することができるものであるが、生命又は身体に対する気概のおそれの程度を十分に検討し、判断される。
- したがって、広域避難については、それを実施するからと言って適用されるわけではなく、個々のケースごとに判断されるものとなることから、市町村においては、広域避難が必要となる災害が発生するおそれがあると考えられる場合は、適時適切に県に相談することが求められる。

IV 平時からの備え

1 洪水ハザードマップへの記載

- (1) 協議元市町村は、協議先市町村等との調整が完了した広域避難場所について、洪水ハザードマップに反映する。

(基本情報) 住民への啓発(平時)

- (1) 市町村は、想定最大規模の洪水浸水想定区域図等をもとにして、洪水ハザードマップを改定した後は、住民等に印刷物を配布するだけでなく、インターネットでの公表、防災掲示板等での掲示に加え、洪水ハザードマップの内容や見方に関する説明会の開催等の方法を組み合わせるなど、定期的に周知する。
- (2) 洪水ハザードマップは、住んでいる住民だけではなく、これから住もうとしている者(転入者)、その地域を訪れている訪問者(通勤・通学者や旅行者)等にとっても必要となるため、多様な公表方法により多くの方に見てもらふ工夫が必要である。
- (3) また、障害者、高齢者、子供等に対して洪水ハザードマップが周知されるよう、福祉施設や学校等での説明会を開催するとともに、日本語を理解できない外国人に対しても、外国人を対象とした説明会の開催や支援団体を通じての周知等、適切に配慮する。
- (4) 受入市町村の広域避難施設には、受入市町村の住民が避難する場合もありうることから、受入市町村においては、避難所に近隣市町村からの避難者が避難してくることを周知しておく必要がある。
- (5) 避難訓練等において洪水ハザードマップで各地域の水害リスクや避難方法を確認したり、情報・学習編を活用し避難時の携行品、備蓄品等を確認したりするなど、洪水ハザードマップを活用した避難訓練等の取組を継続的に実施する。
- (6) 特に、住民避難に当たっては、集合場所に集まってから広域避難場所に避難するケースや、財産の保全という観点から自家用車で避難する住民がいるケースもある。自家用車で避難する場合には、災害発生後には冠水により自家用車が通行できない場合や、氾濫流に襲われる場合があるほか、動かなくなった自家用車は救助の妨げになる場合があるなど、災害発生の危険性が高まってからの自家用車の避難にもリスクが伴うことから、災害発生の危険性が高くない状況で避難することが望ましいことなどを、適切に住民に周知していくことが求められる。

2 広域避難計画の実効性の確保

- (1) 平成27年9月関東・東北豪雨時には、常総市民が他市町村の避難所に避難する事態が生じたが、受け入れた市町村からは、市町村の避難者と常総市の避難者の受入対応が重なったことによる苦労があったとの意見もある。

広域避難者の受入れについては、通常の災害対応に加えた対応が必要となることから、市町村は、広域避難計画策定後は、策定時点で検討できなかった点や、想定以上の広域避難者が発生することも想定し、計画を適宜見直すとともに、関係機関と訓練を実施し、計画の実効性を確保していくことが重要である。

- (2) 広域避難勧告の発令等の運用面について、広域避難勧告の発令時に一斉に避難を開始することによる混雑緩和のために、広域避難勧告の発令前に早期の自主避難を促すことも重要である。

しかしながら、一般的な「避難準備・高齢者等避難開始」と同様に、早期の自主避難により要配慮者が避難を開始すると、空振りのリスクが高い中で移動に伴うリスクを抱えながら長距離の移動を行うこととなる。

このことを踏まえ、広域避難計画の策定に当たっては、事前の情報の運用方法について検討を行うとともに、入院・入所者の施設ごとの避難開始のタイミングは、水防法に基づく施設の管理者等が作成する避難確保計画等で明確にしておく必要がある。

(3) 広域避難計画の居住者等や企業・学校等への理解促進

広域避難計画に基づいて避難行動等が適確に実施されるためには、居住者等への普及の方法を検討していくことが必要である。具体的には、災害リスクやとるべき避難行動等について、洪水ハザードマップでの表現の方法について検討するとともに、計画に対する行政の取組状況を含めた普及啓発の推進が必要である。その手法としては、ワークショップやシンポジウムの開催、パンフレットの作成・配布、避難訓練の実施、防災教育の推進等が考えられる。

V 広域避難計画の記載事項例

- 市町村が広域避難計画を策定するに当たっては、新規に広域避難計画を作成する方法のほか、既存の避難計画に次の項目を追記修正する方法などが考えられる。
 - (1) 広域避難協議会の設置
 - (2) 広域避難対象区域
 - (3) 広域避難対象者数
 - (4) 広域避難先の市町村、広域避難場所、避難経路
 - (5) 広域避難実施の避難誘導體制
 - (6) 広域避難勧告の判断、発令基準
 - (7) 広域避難に係る情報の収集・伝達
 - (8) 広域避難場所の開設、運営