

災害時における避難行動基準
(水害・土砂災害)

(詳細版)

令和4年2月25日

澁川市

【 目 次 】

はじめに	1
1 市民の方々の避難に対する基本姿勢	2
2 要配慮者利用施設等の管理者の責務等	3
3 避難行動（安全確保行動）	3
(1) 避難行動の目的	3
(2) 立ち退き避難	4
(3) 屋内安全確保	4
(4) 緊急安全確保	5
4 洪水等による避難	5
5 土砂災害による避難	6
6 避難情報と居住者等がとるべき行動（警戒レベルの詳細）	6
(1) 警戒レベル3 自主避難（災害のおそれあり）	7
(2) 警戒レベル4 避難指示（災害のおそれ高い）	7
(3) 警戒レベル5 緊急安全確保（災害発生または切迫）	7
7 避難情報の発令タイミングの基本的な考え方	8
8 避難情報の解除の基本的な考え方	8
9 避難情報の伝達	8
10 在宅の要配慮者の避難体制づくり	8
11 指定避難所等	9
12 避難の心得	9
13 平時の心得	9
14 防災行政無線が聞きとりづらいときには	10
15 渋川ほっとマップメール	10
16 災害用伝言ダイヤル	11

平成 27 年 6 月 1 日作成
平成 29 年 4 月 1 日改正
平成 29 年 6 月 1 日改正
平成 31 年 4 月 1 日改正
令和 元年 6 月 1 日改正
令和 4 年 2 月 25 日改正

はじめに

平成 30 年 7 月豪雨や令和元年台風第 19 号(令和元年東日本台風)など、近年の記録的な大雨により河川の氾濫、土砂災害等が多数発生し、避難遅れにより多くの尊い命が失われています。この甚大な災害を教訓に国は避難対策の強化として、居住者等が災害時にとるべき避難行動が直感的にわかるよう、避難情報等を 5 段階の警戒レベルに整理し、わかりやすく情報提供できるよう改善しました。さらに、令和 3 年災害対策基本法の改正では、警戒レベル 4 の避難勧告と避難指示を「避難指示」に一本化し、これまでの避難勧告のタイミングで「避難指示」を発令することにしました。また、警戒レベル 5 を「緊急安全確保」とし、災害が発生・切迫し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考えられる場合は、直ちに安全確保を促すことができるようにするなど、避難情報が改善されました。加えて、今後の目指す社会として、「住民が『自らの命は自らが守る』意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという住民主体の取組強化による防災意識の高い社会を構築する」必要性も示されました。

近年の気象現象の局地化・激甚化により、渋川市でも甚大な自然災害がいつ起きてもおかしくありません。市民一人一人が、自らの判断で主体的な避難行動をとることを意識する必要があります。本「災害時における避難行動基準（詳細版）」は、市民の皆さんが早期に主体的な避難行動をとるための避難への考え方や市から発令する避難情報等の発令タイミングについて示しました。平時に一読していただくとともに、災害発生時は大切な人を守るために適切な避難行動をお願いいたします。

1 市民の方々の避難に対する基本姿勢

市では、より実効性のある防災体制へと大幅に地域防災計画の見直しをしているところですが、市民の皆様一人一人の実情に即した防災対応を行うことは困難です。加えて、気象現象が激甚化するなか、特に突発的な災害や激甚な災害では、避難情報の発令が間に合わないこともあります。また、被害が大きくなればなるほど、公的な救助が間に合わないこともあります。

市民の皆様には、市が実施する防災対応には限界があることを認識していただくとともに、自然災害に対して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、自らの判断で主体的な避難行動をとる意識を持つことが肝要です。加えて、避難時は近所の方々に声掛けをして避難するなど「地域の命は地域で守る」意識も持っていただきますようお願いいたします。

主体的な避難行動をとるにあたり市民の皆様が特に留意すべき事項は以下のとおりです。

【平時】

- ・居住地等の日常生活において自らが居ることの多い場所の災害リスクを把握していただき、災害時にとるべき避難行動を確認してください。
- ・避難経路の安全を確認してください。

【避難時】

- ・避難行動を共にとることが想定される家族や地域の方々と、災害時には可能な範囲で声を掛け合って避難してください。
- ・夜間に災害の状況が悪化する見込みがある場合は、日が明るいうちから避難をしてください。
- ・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してください。
- ・災害リスクのない所でも、危険だと感じれば、自主的かつ速やかな避難行動をとってください。
- ・一時的な避難先として、やむを得ず車中泊をする場合には、エコノミークラス症候群等に留意してください。
- ・避難行動への負担感、過去の被災経験等を基準として災害に対する危険性を低く認識する、あるいは自分は災害に遭わないという思い込み（正常性バイアス）等によって避難行動をとるタイミングを逸しないようにしてください。
- ・行政から提供される避難情報や防災気象情報、水位情報などの正しい情報を取得し、適時的確な避難行動の判断資料に用いてください。
- ・避難情報の発令に伴い避難したものの、災害は必ず発生するものとは限りません。現在の科学技術でも限界があります。「空振り」となった場合でも、何も起きなければ「幸運だった」という心構えが重要です。
- ・他者からの避難の呼びかけが大きな動機付けとなることから、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、電話等で避難を促すことが重要です。

2 要配慮者利用施設等の管理者の責務等

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（土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域）に立地し、かつ市町村地域防災計画に定められている社会福祉施設、学校、医療施設等の要配慮者利用施設の所有者又は管理者には、避難確保計画の作成に加え、避難訓練の実施が義務付けられています。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 自主避難」※1 等の早いタイミングから避難行動を行うことが基本です。しかし、「警戒レベル 3 自主避難」は比較的早いタイミングから発令されるため、技術的限界により「空振り」の発令になりやすいうえに、発令頻度が比較的高い傾向があります。特に、要配慮者利用施設等の施設利用者には避難行動自体が負担になる人もいます。「警戒レベル 3 自主避難」の避難情報が発令される度に、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考えられます。このため施設管理者等は、例えば「警戒レベル 3 自主避難」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柔軟な避難対応も選択肢の一つです。

一方、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 自主避難」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必要もあります。

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・準備をしておく必要があります。また、施設管理者等は、市町村や消防団、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な関係を構築しておくことを必要です。

※1 「警戒レベル 3 自主避難」：市では、警戒レベル 3 で「自主避難」のキーワードを用いています。「自主避難」は、災害リスクのあるところの居住者で高齢者に限らず、気象現象や災害等に不安を持っている方にも避難を促す言葉としてこれまでも使用してきました。市民になじみのある言葉でもあることから、このキーワードを用いています。

3 避難行動（安全確保行動）

（1）避難行動の目的

「避難行動」は、数分から数時間後に起こるかもしれない自然災害から「生命又は身体を保護するための行動」です。

平時から次に掲げる事項を確認していただき、災害時には適切な避難行動を

とれるよう準備・訓練等をしておきましょう。

- ・災害種別毎に、自宅・施設等がある場所に、どのような命を脅かす脅威があるのか
- ・それぞれの脅威に対して、どのような避難行動をとれば良いか（避難先、避難経路、避難手段、家族等との連絡手段等）
- ・どのタイミングで避難行動をとれば良いか

（２）立退き避難

ハザードマップ等に掲載されている洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域等に指定されている区域又はハザードマップ等に掲載されていないものの災害リスクがあると考えられる地域の居住者等は、自然災害により自宅・施設等においては命が脅かされるおそれがある場合に、その場を離れて災害リスクのある区域の外側等の災害に対し安全な場所へ移動することを「立退き避難」といいます。「立退き避難」は、自らが居る建物から離れ避難するという意味で「水平避難」と呼ばれる場合もあります。

「立退き避難」の避難先としては、市が指定している指定緊急避難場所（災害の種別により異なることに留意）や安全な親戚・知人宅、ホテル・旅館等の自主的な避難先があります。

（３）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上記「３（２）立退き避難」が最も望ましいが、洪水浸水想定区域にある自宅・施設等において住宅構造の高層化や浸水想定（浸水深、浸水継続時間等）が明らかで、上階への移動や高層階に留まること（待避）等により、計画的に身の安全を確保する行動を「屋内安全確保」といいます。居住者等が自らの確認・判断による行動です。

ただし、自宅・施設等自体は災害リスクのある区域等にあり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ります。

- ① 自宅・施設等が家屋倒壊等氾濫想定区域※2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※3を許容できること

※2 家屋倒壊等氾濫想定区域：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のことをいいます。なお、この区域に指定されていなくても、一般に河川や堤防に面した場所にある自宅・施設等では家屋の倒壊・流失の災害リスクは高いです。

※3 支障の例：水、食糧、薬等の確保が困難になること。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。

なお、土砂災害については、自宅・施設等が外力により倒壊するおそれがあるため、立退き避難が推奨されています。

(4) 緊急安全確保

「3(2) 立退き避難」を行う必要がある住民等が、避難し遅れたために、災害の発生又は災害発生の直前で、指定緊急避難場所等への立退き避難が安全にできない状況下※4に至ってしまったと考えられる場合に、立退き避難の行動を変え、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を「緊急安全確保」といいます。ただし、本行動は、災害が既に発生・切迫している状況において、居住者等が自らの判断による次善の行動であるため、本行動をとったとしても身の安全を確保できるとは限りません。このため、当該行動をとるような状況は極めて危険で、「警戒レベル3 自主避難」や、「警戒レベル4 避難指示」が発令されたタイミングで避難することが重要です。

※4 「立退き避難を安全にできない可能性がある状況」の例としては、河川が氾濫し、自宅・施設等や避難経路が大規模に浸水している状況や避難経路で土砂災害が発生し、通行不可能な状況やそのおそれがある場合です。

4 洪水等による避難

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等の避難行動は「3(2) 立退き避難」が基本です。しかし、ハザードマップ等により屋内で身の安全を確保できることを確認できた場合、自らの判断で「3(3) 屋内安全確保」することも選択肢の一つです。また、すでに洪水等が発生・切迫し、やむを得ない場合には「3(4) 緊急安全確保」になります。小中河川においては、短時間の局地的大雨等で道路が氾濫水で川のような流れになっている場合は、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、立退き避難自体を控えることも検討する必要があります。

河川によっては、台風等が過ぎ去った後や自分がいる場所での降雨が止んだ後に水位が上昇し氾濫することがあります。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動してください。

5 土砂災害による避難

土砂災害は、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、土砂災害警戒区域等の居住者の避難行動は「3(2) 立退き避難」が基本です。

避難の遅れにより土砂災害が発生・切迫し、指定緊急避難場所等までの移動が

かえって命に危険をおよぼす場合は「3（4）緊急安全確保」を行います。崖等の反対側2階以上に移動するか、できるだけ離れた堅牢な建物（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など、自らの判断で身の安全を確保することになります。

なお、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、周辺の方々に声をかけて避難を促してください。その後、市に連絡をお願いします。

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ります。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動してください。

6 避難情報等と居住者等がとるべき行動（警戒レベルの詳細）

住民の命を脅かす危険がある自然災害を避難情報の発令対象とし、災害発生のおそれの高まりに応じて、警戒レベルを5段階に分類して「居住者等がとるべき行動」と、その「行動を促す情報」（避難情報等：市が発令する避難情報と気象庁から発表する注意報・警報等）とを関連付けたものです。避難情報の発令対象区域を可能な限り絞り込んで発令します。

基本的事項を以下の表に示します。

警戒レベルに応じた洪川市が発令する避難情報と体制				
警戒レベル	洪川市の避難情報等	トリガーとなるべき情報と判断		洪川市の体制
		土砂災害(短時間豪雨)	河川	
警戒レベル5	緊急安全確保	大雨特別警報(警戒レベル5相当) 大規模災害発生情報等	を受けて 総合的に判断	氾濫発生情報
~~~~<警戒レベル4までに必ず避難!>~~~~				
警戒レベル4	避難指示	土砂災害警戒情報(警戒レベル4相当) 災害発生(中規模程度) 土砂災害前兆現象情報	を受けて総 合的に判断	氾濫危険情報 氾濫危険水位
警戒レベル3	自主避難(含高齢者等避難)	大雨警報(警戒レベル3相当)	を受けて総合的に判断	氾濫警戒情報 避難判断水位
警戒レベル2	—	大雨・洪水注意報(警戒レベル2)	—	氾濫注意水位
警戒レベル1	—	早期注意情報(警戒レベル1)	—	—

※警戒レベル1、警戒レベル2についての説明は割愛します。

### (1) 警戒レベル3 自主避難（災害のおそれあり）

「警戒レベル3 自主避難」は、災害が発生するおそれがある状況で災害リス



クのあるところの居住者で高齢者に限らず、気象現象や災害等に不安を持っている方にも避難を促す情報です。特に、災害リスクのある区域等から避難するのに時間を要する方などに対して発令する情報です。短時間の大雨で指定緊急避難場所の開放手続きがされていなくても、住民の方々に適切な避難行動をとる必要がある状況をお知らせするためにも適切なタイミングで警戒レベル3自主避難を発令します。特に、避難経路が局所的な浸水や土砂災害等により通行止めになり孤立するおそれがある場所などにお住まいの方々は、この避難情報のタイミングで避難することが重要です。

## (2) 警戒レベル4 避難指示（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下で、災害リスクのある区域等の居住者全員に、危険な場所から避難する必要がある時に発令する情報です。居住者全員が、この時点で避難を開始することにより、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になります。具体的にとるべき避難行動は、「3（2）立退き避難」が基本です。ただし、洪水等に対して、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「3（3）屋内安全確保」することも選択肢の一つです。

## (3) 警戒レベル5 緊急安全確保（災害発生または切迫）

「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で、居住者等が身の安全を確保するために指定緊急避難場所等へ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、「3（2）立退き避難」の避難行動から、「3（4）緊急安全確保」へと行動変容しなければならないような事態の時に、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し発令する情報です。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、本情報は市から必ず発令される情報ではないことに留意が必要です。自らの判断で、洪水に対しては少しでも高いところへの移動、土砂災害に対しては少しでも崖から離れる高いところに移動するなどの命を守る行動をとることになります。このような状況に至る前の「警戒レベル3 自主避難」や「警戒レベル4 避難指示」が発令されたタイミングで避難することが極めて重要です。

## 7 避難情報の発令タイミングの基本的な考え方

市は立退き避難する人のリードタイム※5を踏まえたタイミングで避難情報を発令します。前線や台風等による大雨や暴風により避難行動が困難になるおそれが予見される場合や、浸水や崖崩れ等に伴い避難経路となる道路が通行止めになるおそれが予見される場合等には、発令対象区域の社会経済活動等の特徴

も踏まえつつ、早めに判断し避難情報を発令します。

なお、事態が急変し、災害が切迫した場合には、必ずしも「警戒レベル3 自主避難」、「警戒レベル4 避難指示」、「警戒レベル5 緊急安全確保」の順に発令せず、段階を踏まずに状況に応じて適切な避難情報を発令することに留意が必要です。

また、指定緊急避難場所が未開放であったとしても、夜間・未明であったとしても、居住者等の身の安全の確保を最優先に適切なタイミングで避難情報を発令します。

※5 リードタイム：災害の発生から被災を受けるまでに行う準備のための時間のこと

## 8 避難情報の解除の基本的な考え方

災害の切迫度が低下し、災害が発生するおそれなくなった場合には解除します。洪水を対象にした避難情報の解除は、水位が氾濫危険水位（レベル4 水位）及び背後地盤高を下回り、水位の低下傾向が顕著であり、上流域での降雨がほとんどない場合を基本とします。土砂災害を対象にした避難情報の解除は、土砂災害警戒情報（警戒レベル4 相当情報[土砂災害]）が解除されるとともに、土砂災害は降雨が終わった後でも発生することがあるため、気象情報をもとに今後まとまった降雨が見込まれないことを確認した段階を基本とします。一方で、土砂災害が発生した箇所等については、周辺斜面等が不安定な状況にあることも考えられることから、現地状況の確認（崩壊の拡大や新たなクラック（ひび割れ、亀裂等）等の有無など）等を踏まえ、慎重に解除の判断をします。

## 9 避難情報の伝達

避難情報発令対象地域の居住者に対し、防災行政無線、渋川市 HP、ほっとマップメール、渋川市防災行政無線フリーダイヤル、などを用いて周知します。

※6 緊急情報配信サービス：携帯電話を使用していない方で緊急情報の入手が比較的困難な高齢者などを対象として、ご自宅の電話や FAX に緊急情報を配信するサービス

## 10 在宅の要配慮者の避難体制づくり

在宅の避難行動要支援者の避難については、避難行動要支援者名簿を活用し、地域全体で実現性のある支援態勢を構築し、自治会や自主防災組織、消防団、福祉関係者等で訓練を実施し実効性を高めましょう。

## 11 指定避難所等

市では、初期段階で避難する指定緊急避難場所を、市内の一部の小中学校、公民館、自治会館、公園等 198 か所指定しています。災害による家屋の倒壊、焼失又は家での生活が困難になった方が利用する指定避難所を 51 か所指定しています。

また、保健師、介護専門員が介護等を必要と判定した方の避難先として、市内の福祉施設 22 か所を福祉避難所として指定しています。

## 12 避難の心得

- ・最新の気象情報を入手し、避難を呼び掛けながら避難しましょう。
- ・避難する前に、電気のブレーカー・ガスの元栓を切りましょう。
- ・一人での避難を避けましょう。
- ・お年寄りや体の不自由な方の避難のお手伝いをしましょう。
- ・道路が冠水した状態で避難する際は、足下に注意を払い、長い棒などを持って確認しながら避難しましょう。
- ・避難が遅れたら、少しでも高く丈夫な建物又は高台に逃げ安全を確保しましょう。

## 13 平時の心得

- ・指定緊急避難場所・指定避難所までの避難経路を確認しておきましょう。
- ・避難時の持ち出し品の事前準備をしておきましょう。  
【携帯ラジオ・非常食（3日分）・懐中電灯・着替え・常備薬・貴重品等】
- ・普段からご近所にあいさつをするなど、コミュニケーションをとっておきましょう。
- ・地域で行われる防災訓練に積極的に参加しましょう。

## 14 防災行政無線が聞きとりづらいときには

ぼうさいぎょうせいむせん  
**「防災行政無線が聞きとりづらい！」**  
**こんなときは「0800-800-7373」**

市では、災害の恐れがある場合又は、災害が発生した場合には「防災行政無線」「広報車」「渋川ほっとマップメール」等でお知らせいたしますが、地形や気象状況等で聞きづらい場合があります。その場合には、フリーダイヤル「0800-800-7373」にお電話をしてください。

「防災行政無線」と同じ内容を無料で聞くことができます。

**【防災に関するお問合せ】 渋川市危機管理室 22-2130**

15 渋川ほっとマップメール

**【渋川市の情報を文字で見ることができるほっとマップメール】**

渋川市  
Shibukawa

# 渋川ほっとマップメール

「渋川ほっとマップメール」は、災害・緊急情報などを、皆さんの携帯電話やパソコンに電子メールで配信し、くらしの安全安心をサポートします。是非ご利用ください。

**配信内容**

災害・緊急情報	・災害情報、避難情報などの緊急情報を迅速に配信します。携帯各社の緊急速報メール（エリアメール）も同時配信。（24時間配信）※登録必須
気象情報	・気象庁が発令する気象警報（発令、解除）、地震情報（震度3以上）を自動で配信します。（24時間配信）
火災情報	・火災の発生、鎮火などを配信します。また、地区を選択できます。（24時間配信）
防災行政無線放送情報	・交通規制、有害鳥獣（クマ出没等）、断水・にがり水、ダム放流、選挙、議会開催などを配信します。
防犯・見守り情報	・渋川警察署と県警察本部が配信する「上州くん安全・安心メール」のうち、事件発生などの防犯情報、行方不明者情報などを自動転送します。
しぶかわ知っ得ニュース	・くらしに役立つ「知っ得情報」をあらゆるジャンルから配信します。（月2回程度配信）

※登録は無料です。ただし、登録や受信にかかる通信料金（パケット料等）は利用者のご負担となります。  
 ※登録されたメールアドレスは、厳重に管理し、他の目的には使用しません。

16 災害用伝言ダイヤル

## 【あなたの無事を伝える災害用伝言ダイヤル】

災害時には携帯電話などはつながりづらく家族や知人、親戚などの安否が分からず不安になります。そんなときには「災害用伝言ダイヤル」を使用して下さい。

無料で現状を声で伝えることができます。

171

災害用  
伝言ダイヤル

電話・ケータイ・  
スマートフォンで

NTTでは、災害発生時に、被災地への通話がつながりにくい状況の場合、被災地内の安否等の情報を音声で録音、再生する「災害用伝言ダイヤル」を設置します。

  

171

をダイヤル

録音1

暗証番号を  
利用する録音は3

再生2

暗証番号を  
利用する再生は4

被災地の方の固定電話  
および携帯電話・PHS/  
IP電話の番号を入力

0□□-□□□□-□□□□

固定電話の場合は、市外局番  
からダイヤルしてください

プッシュ  
回線  
方は1

伝言の  
録音

伝言の  
再生

  

伝言内容	1伝言あたり30秒以内
伝言保存期間	運用期間終了まで
伝言蓄積数	1電話番号あたり1～20件
利用可能電話	固定電話、IP電話 (050含む)、携帯電話、PHS