

(お知らせ)

令和元年 7 月 1 日

行財政局防災危機管理室

避難勧告等に関するガイドライン（内閣府）の改定に伴う本市の対応について

平成 30 年 7 月豪雨を教訓として、国の中央防災会議 防災対策実行会議「平成 30 年 7 月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」において、避難対策の強化について検討され、平成 30 年 12 月に「平成 30 年 7 月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」がとりまとめられました。

この報告内容を踏まえて、平成 31 年 3 月に「避難勧告等に関するガイドライン」（内閣府）が改定されました。

本ガイドライン改定では、住民の皆さまは、「自らの命は自らが守る」意識の徹底等、また、行政は、災害時に避難行動が容易にとれるよう、防災情報を分かりやすく提供するということが打ち出されました。

分かりやすい防災情報の提供については、「警戒レベル」、「警戒レベル相当情報」が新たに導入されることになりました。

今回、本ガイドライン改定内容や、本市の対応等に関する Q & A を作成しましたので、是非、御覧いただきますようお願いいたします。

避難勧告等に関するガイドライン改定に伴うQ&A

【概要】

Q 1. ニュース等で報道されている「避難勧告等に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）は何？

市町村が、避難勧告等の発令基準や伝達方法、防災体制等を検討するに当たって、市町村が参考とすべき事項を示したもので、平成17年に、はじめて内閣府が策定したものです。

Q 2. ガイドラインが改定された理由は？

「平成30年7月豪雨」の教訓を踏まえて、国の中央防災会議 防災対策実行会議「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」の検討を踏まえて、大きな2つの視点で改定されました。

(1) 住民の皆様の「自らの命は自らが守る」意識の徹底等

(2) 住民の避難行動等を支援する防災情報の提供

上記の(2)については、平成30年7月豪雨で様々な防災情報が発信されていましたが、多様かつ難解であるため、多くの住民の皆様が活用できない状況でした。

このことを踏まえて、住民の皆様が、各情報の意味を直感的に理解していただけるよう、防災情報を5段階の警戒レベルにより提供して住民等の避難行動を支援するものです。

また、防災気象情報（大雨警報等）も警戒レベルとの関連を明確化して提供することにより、住民の皆様の主体的な避難行動を促します。

Q 3. ガイドラインが改定されたことにより、これまでの避難行動等が変わるの？

本市では、水害・土砂災害に関する避難勧告等に発令基準及び発令のタイミングを定めた、「京都市避難勧告等の判断・伝達マニュアル〔水害・土砂災害編〕」（以下「マニュアル」という。）を策定しています。

本マニュアルは、ガイドラインに沿って策定していますが、今回の改定により、本市の発令基準や発令のタイミングに変更はありません。住民の皆さまが、実施される避難行動については、引き続き、本市が発令する避難勧告等に基づいて行動してください。

なお、本市以外の気象庁や京都府が発表する情報も参考にいただき、できる限り早めの避難を心がけてください。

【警戒レベル】

Q 4. 「警戒レベル」って何？

災害時に、住民の皆さまが、避難行動をとる際に参考としていただく、防災情報を「5段階」に分けて、情報と行動を明確化しました。具体的には、以下のとおりです。

警戒レベル	避難行動等	避難情報等	
警戒レベル 5	既に災害が発生している状況です。 命を守るための最善の行動 をとりましょう。	災害発生情報 ※2 ※2 災害が実際に発生していることを把握した場合に、可能な範囲で発令（市町村が発令）	市町村が発令
警戒レベル 4 全員避難	速やかに避難先へ避難 しましょう。 公的な避難場所までの移動が危険と思われる場合は、近くの安全な場所や、自宅内より安全な場所に避難しましょう。	避難勧告 ※3 避難指示（緊急） ※3 地域の状況に応じて緊急的又は重ねて避難を促す場合等に発令（市町村が発令）	
警戒レベル 3 高齢者等は避難	避難に時間を要する人（ご高齢の方、障害のある方、乳幼児等）とその支援者は避難 しましょう。その他の人は、避難の準備を整えましょう。	避難準備・高齢者等避難開始 （市町村が発令）	
警戒レベル 2	避難に備え、ハザードマップ等により、自らの 避難行動を確認 しましょう。	洪水注意報 大雨注意報等 （気象庁が発表）	気象庁が発表
警戒レベル 1	災害への心構えを高めましょう。	早期注意情報 （気象庁が発表）	

※1 各種の情報は、警戒レベル1～5の順番で発表されるとは限りません。状況が急変することもあります。

Q 5. 「警戒レベル」により、何か変わるの？

市民の皆さまに避難勧告等をお伝えする緊急速報メールのメッセージ文に、「警戒レベル」という言葉を、以下のとおりに付して発信します。

なお、メッセージ文の表記は変わりますが、避難行動はこれまでと変更はありません。

これまで

これから

避難指示（緊急）	⇒	（警戒レベル 4）避難指示（緊急）
避難勧告	⇒	（警戒レベル 4）避難勧告
避難準備・高齢者等避難開始	⇒	（警戒レベル 3）避難準備・高齢者等避難開始

Q 6. 市民には「警戒レベル」をどのように周知するの？

チラシを全戸に回覧して、お知らせする予定です。回覧開始は、6月末からを予定しています。また、本市ホームページにも掲載して周知していきます。

Q 7. 「警戒レベル」はいつから運用されるの？

今年の6月1日から開始されています。

Q 8. 「避難勧告」と「避難指示（緊急）」が、同じ「警戒レベル4」となっているのはなぜ？

□ 避難指示をレベル5とした場合、レベル5になって逃げればいいのかという考えのもと、レベル4の避難勧告での避難が進まない可能性があり、避難勧告と避難指示は同じレベルとし、運用で使い分けをした方が分かりやすい等の意見があったことを踏まえ、避難勧告と避難指示（緊急）は両方とも同一の警戒レベル4に位置付けられました。＜「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」議論より。＞

Q 9. ガイドライン改定により、「避難指示（緊急）」は、必ずしも出されるわけではないとは、どういうこと？

ガイドラインは、「警戒レベル4 避難勧告」で全員避難、「警戒レベル4 避難指示（緊急）」は、緊急的又は重ねて避難を促す場合等に運用するものとして、必ず発令されるものではないとされています。

本市マニュアルにおいては、避難勧告により、全員避難を原則としつつ、更に、危険な状態（いつ災害が発生してもおかしくない状態）の指標を設け、「避難指示（緊急）」についても、これまでどおりに発令します。

Q 10. ガイドライン改定により、新たに「（警戒レベル5）災害発生情報」が、設けられましたが、具体的にどのような場合に発令される？

本市の避難勧告等の発令基準では、水害（河川）及び土砂災害において、「（警戒レベル4）避難指示（緊急）」までに市民の皆さま全員に適切な避難行動をとっていただくことを原則としていますので、本市からの避難勧告等の発令により、速やかな避難行動をとっていただきますようお願いします。

ガイドラインの改定を受けて、河川の堤防の決壊や氾濫発生、土砂崩れなどが発生したことを本市が覚知し、災害発生地域以外へも被害が拡大する恐れが高い場合には、本市から「災害発生情報」を市民の皆さまに発令する場合があります。

ただし、今年の水害期については、各報道機関で報道される内容が統一されていません（Q 14 参照）ので、「警戒レベル5」の文言は付さずに、「災害発生情報」という文言で発令します。

【警戒レベル相当情報】

Q 1 1. 「警戒レベル」に似ている、「警戒レベル相当情報」って何？

「警戒レベル相当情報」とは、国や都道府県が発表する「大雨警報」、「洪水警報」、「土砂災害警戒情報」などの防災気象情報を5段階に整理した情報です。これにより、防災気象情報と警戒レベルの関係性を明確にすることで、市町村長の避難勧告等の発令を支援するとともに、住民の主体的な避難行動等を支援するものです。

具体的には、以下のとおりです。

警戒レベルと防災気象情報（警戒レベル相当情報）の関係

警戒レベル	住民が 取るべき行動	住民に行動を促す情報	住民が自ら行動をとる際の判断に参考となる情報 (警戒レベル相当情報)		
		避難情報等	洪水に関する情報		土砂災害に関する情報
			水位情報がある場合	水位情報がない場合	
警戒レベル5	既に災害が発生している状況であり、命を守るための最善の行動をとる。	災害発生情報※1 ※1可能な範囲で発令	氾濫発生情報	(大雨特別警報(浸水害))※3	(大雨特別警報(土砂災害))※3
警戒レベル4	・指定緊急避難場所等への立退き避難を基本とする避難行動をとる。 ・災害が発生するおそれが高くなり、緊急に避難する。	・避難勧告 ・避難指示(緊急)※2 ※2緊急の又は重ねて避難を促す場合に発令	氾濫危険情報	・洪水警報の危険度分布(非常に危険)	・土砂災害警戒情報 ・土砂災害に関するメッシュ情報(非常に危険) ・土砂災害に関するメッシュ情報(極めて危険)※4
警戒レベル3	高齢者等は立退き避難する。その他の者は立退き避難の準備をし、自発的に避難する。	避難準備・高齢者等避難開始	氾濫警戒情報	・洪水警報 ・洪水警報の危険度分布(警戒)	・大雨警報(土砂災害) ・土砂災害に関するメッシュ情報(警戒)
警戒レベル2	避難に備え自らの避難行動を確認する。	洪水注意報 大雨注意報	氾濫注意情報	・洪水警報の危険度分布(注意)	・土砂災害に関するメッシュ情報(注意)
警戒レベル1	災害への心構えを高める。	警戒級の可能性			

※3 大雨特別警報は、洪水や土砂災害の発生情報ではないものの、災害が既に発生している蓋然性が高くなり、警戒レベル5相当情報[洪水]や警戒レベル5相当情報[土砂災害]として運用する。ただし、市町村長は警戒レベル5の災害発生情報の発令基準としては用いない。

※4 「極めて危険」については、現行では避難指示(緊急)の発令を判断するための情報であるが、今後、技術的な改善を進めた段階で、警戒レベルへの位置付けを改めて検討する。

注1) 市町村が発令する避難勧告等は、市町村が総合的に判断して発令するものであることから、警戒レベル相当情報が出されたとしても発令されないことがある。

注2) 本ガイドラインでは、土砂災害警戒判定メッシュ情報(大雨警報(土砂災害)の危険度分布)、都道府県が提供する土砂災害危険度情報をまとめて「土砂災害に関するメッシュ情報」と呼ぶ。

Q 1 2. 例えば、警戒レベル3相当の大雨警報(土砂災害)や洪水警報が発表されたら、同じレベルの警戒レベル3の「避難準備・高齢者等避難開始」が発令されるの？

本市では、水害・土砂災害において、山間部と都心部、北部と南部など、同じ市域、区域であっても、同様の災害発生リスクがあるとは限らないことから、きめ細やかに災害事象や地域を限定して発令基準をマニュアルで定めています。

例えば、土砂災害の場合、「大雨警報(土砂災害)」は「警戒レベル3相当情報」となり、警戒レベルでは、「3」に相当して、「避難準備・高齢者等避難開始」に当たりますが、本市の発令基準では、「大雨警報(土砂災害)」の発表に加えて、「土砂災害警戒情報」及び「土砂災害危険度レベル1に到達」の条件が揃った場合に、「避難準備・高齢者等避難開始」を発令します。

このように、気象庁等から発表される「警戒レベル相当情報」と本市の避難勧告等の発令基準は一致していません。

ガイドライン改定でも、「警戒レベル相当情報が発表された場合、必ずしも、同じレベルの避難勧告等が発令されるものではない。」とされていますので、「警戒レベル相

当情報」と「警戒レベル」の各々の意味を正確に理解していただきたいと思います。

「警戒レベル」，「警戒レベル相当情報」，「本市の発令基準」の関係を参考に以下の表にまとめていますので御参照ください。

（水害の場合）

警戒レベル	避難情報	警戒レベル相当情報	本市の発令基準
レベル 5	災害発生情報	氾濫発生情報	
レベル 4	避難指示（緊急）	氾濫危険情報	「洪水警報発表」かつ「避難指示発令水位に到達又は氾濫発生」 →「 避難指示（緊急） 」発令
	避難勧告		「洪水警報発表」かつ「避難勧告発令水位に到達」 →「 避難勧告 」発令
レベル 3	避難準備・高齢者等避難開始	・ 氾濫警戒情報 ・ 洪水警報	「洪水警報発表」かつ「避難準備・高齢者等避難開始水位に到達」 →「 避難準備・高齢者等避難開始 」発令

（土砂災害の場合）

警戒レベル	避難情報	警戒レベル相当情報	本市の発令基準
レベル 5	災害発生情報	大雨特別警報（土砂災害）	
レベル 4	避難指示（緊急）	・ 土砂災害警戒情報 ・ 土砂災害に関するメッシュ情報（極めて危険，非常に危険）	「大雨警報（土砂災害）発表」かつ「土砂災害警戒情報発表」かつ「土砂災害危険度レベル 3 に到達」 →「 避難指示（緊急） 」発令
	避難勧告		「大雨警報（土砂災害）発表」かつ「土砂災害警戒情報発表」かつ「土砂災害危険度レベル 2 に到達」 →「 避難勧告 」発令
レベル 3	避難準備・高齢者等避難開始	・ 大雨警報（土砂災害） ・ 土砂災害に関するメッシュ情報（警戒）	「大雨警報（土砂災害）発表」かつ「土砂災害警戒情報発表」かつ「土砂災害危険度レベル 1 に到達」 →「 避難準備・高齢者等避難開始 」発令

※「土砂災害危険度レベル」とは，京都府土砂災害警戒情報システムにより，1km 四方の領域ごとに，土砂災害の発生危険度をレベル 1 ～ 3 に区分してリアルタイムで確認できるものです。

Q 1 3. 「警戒レベル相当情報」は，住民には，どのように周知されますか？

ガイドライン改定に伴い，本市の対応，Q & A を本市ホームページ等に掲載していきます。

【報道について】

Q 1 4. 「警戒レベル」と「警戒レベル相当情報」は、ニュース等では、どのように報道されるの？

当初は、「警戒レベル3，4」及び「警戒レベル5相当情報」のみ、テレビのテロップ等で報道される予定でしたが、現時点において、報道機関によって、「警戒レベル4相当情報」も報道されるなど、内容が統一されていない状況です。気象庁等から、防災気象情報が発表された場合は、Q 1 1に記載している表により、御確認ください。

なお、Q 1 2のとおり、「警戒レベル相当情報」が発表されたからといって、同じレベルの避難勧告等を発令するわけではありませんので、冷静な対応をお願いします。

【避難について】

Q 1 5. 「警戒レベル4 避難勧告」は、「全員避難」とされていますが、全員が避難場所に逃げなければならないの？

予め、京都市水害ハザードマップや同土砂災害ハザードマップで、お住まいの場所が、避難が必要なのかどうかを御確認ください。お住まいの場所が、浸水深や土砂災害が想定される場所である場合は、「立退き避難」なのか「屋内安全確保（垂直避難）」なのかを更に御確認いただき、本市から避難勧告等が発令された場合は、適切な避難行動をとってください。

例えば、京都市水害ハザードマップで浸水深が50センチ未満の地域にお住まいの方であれば、御自宅での「屋内安全確保（垂直避難）」で安全が確保できます。雨が降る中、避難場所に移動されることは、危険が伴いますので、災害時に必要な避難行動について、事前の確認を是非お願いいたします。

Q 1 6. 「警戒レベル相当情報」が発表されて避難したい場合は、どうすればいいの？

本市の避難勧告等の発令には、一定の基準（Q 1 2参照）があります。基準に満たない場合は、基本的に避難勧告等は発令しませんので、避難場所は開設されません。どうしても不安な場合は、お近くの御親戚や友人宅等に避難するなどの対応をお願いします。

ただし、「Q 1 5」のとおり、むやみに外に出て避難するのではなく、お住まいの地域にどのような危険があるのかをハザードマップで事前に御確認いただき、「正しく恐れて」、「適切な避難行動」をとってください。