

第5節 避難対策

本市においては、河川からの越水や堤防等の河川施設の被害による外水はん濫が発生した場合、市域の多くが浸水し、多数の被災者が生じることが予想される。

そのため、市は、外水はん濫による洪水に対しては、原則として浸水が始まる前の段階で避難が完了できるよう雨量や河川水位等による客観的な判断基準に基づく避難勧告又は指示を的確に行うものとする。

また、市は、水路や下水道の雨水排水能力が不足した場合に発生する内水はん濫が発生した場合についても、パトロールや市民からの通報に基づき早期に浸水箇所を把握し、的確な避難勧告又は指示及び安全な避難誘導に努めるものとする。

さらに、避難者の避難生活が円滑に行われるように努めるとともに、避難生活を適切に支援する。

第1 避難の勧告・指示【総括班、情報班、避難所班、応急対策班、消防本部、消防団】

風水害は、大雨や台風等により生じるため、気象予報や洪水予報等の警報等が出るなど、避難すべき事態に至る前にある程度の時間的余裕があり、直前の準備が可能である。その点に留意しながら、人命又は身体の保護のため、迅速かつ効果的に避難勧告及び指示を実施する。

(1) 要避難地域の把握

発災直前は、本市が浸水想定区域に含まれる河川の洪水予報、水防警報、水位情報周知等の情報収集に努め、速やかに避難準備情報又は避難勧告が発令できるよう避難対策の準備を行う。また、甚大な被害が発生するおそれがある場合は、要避難地域の把握に努め、避難準備情報又は避難勧告を発令し、安全な避難誘導等を行う。

発災後は、浸水箇所や浸水に伴う危険箇所等の把握に努め、直ちに避難勧告又は避難指示や安全な避難誘導等を行う。

□外水はん濫発災前の要避難地域の把握

河川名	必要情報	要避難地域の検討方法
利根川	①洪水予報 ②浸水想定区域	利根川のはん濫水が市域に到達するのには、相当の時間(11時間程度)が予想されるため、はん濫の規模や雨量、水位を把握し、近隣市町や県等にも情報収集や協議を実施した上で、市域の要避難地域を設定し、安全な避難先の検討を行う。
荒川	①洪水予報 ②浸水想定区域	荒川のはん濫水が市域に到達するのには相当の時間(2日程度)が予想されるため、はん濫の規模や雨量、水位を把握し、近隣市町や県等にも情報収集や協議を実施した上で、市域の要避難地域を設定し、安全な避難先の検討を行う。
江戸川	①洪水予報 ②浸水想定区域 ③水防警報	江戸川の破堤・越水によるはん濫水は瞬時に(2時間程度)市域のほぼ全域が浸水することが予想されるため、洪水注意報(はん濫注情報)が発表された段階で市全域を要避難地域として設定する検討を行う。同時に、近隣市町や県等にも情報収集や協議を実施した上で、安全な避難先の検討を行う。
中川	①洪水予報 ②浸水想定区域 ③水防警報 ④水位情報周知	中川・綾瀬川・元荒川の外水はん濫では市域北部、中川沿いの地域で早期に浸水が想定される。このため市は、中川(牛島)の水位や中川水位情報周知等の情報を把握し、近隣市町や県等にも情報収集や協議を実施した上で、市域北部、中川沿いの地域を中心に要避難地域を設定し、安全な避難先の検討を行う。
新方川	①水位情報周知 ②浸水想定区域 ③水防警報	新方川・大落古利根川の外水はん濫では、中川西側の須賀・榎戸地区が浸水することが予想される。このため市は、新方川及び大落古利根川の水位情報周知等の情報を把握し、近隣市町や県等にも情報収集や協議を実施した上で、須賀・榎戸地区の要避難地域を設定し、安全な避難先の検討を行う。
大落古利根川	①水位情報周知 ②浸水想定区域	

□外水はん濫発災後の要避難地域の把握

必要情報	要避難地域の検討方法
①洪水予報・水防警報・水位情報周知 ②浸水発生区域及び浸水深 ③想定される浸水発生区域・浸水深 ④浸水に伴う危険箇所(アンダーパス、橋梁、浸水道路等)	左記の必要情報を把握し、近隣市町や県等にも情報収集や協議を実施した上で、要避難地域を設定し、安全な避難先の検討を行う。

(2) 避難の勧告又は指示

市は、風水害から人命、身体を保護し、又は災害の拡大防止のため特に必要がある場合は、地域住民に対して避難勧告・指示等を行う。

＜活動内容と手順＞

1 避難勧告・指示等の発令

市は、風水害による被害が発生し又は発生のおそれのあるときに、「避難準備(災害時要援護者避難)情報」、「避難勧告」、又は「避難指示」の発令を行う(以下、これらを「避難勧告・指示等」という)。

一般に災害が発生し又は発生のおそれのあるときに、本部長は、避難を要する地区の市民に対し「避難準備(災害時要援護者避難)情報」及び「避難勧告」の発令を行う。ただし、事態が切迫し、急を要するときは「避難指示」を発令する。

「避難準備(災害時要援護者避難)情報」及び「避難勧告」は、その対象地域の住民及び災害時要援護者等に対し避難を拘束するものではないが、住民及び災害時要援護者が当該情報を尊重することを期待して避難の立ち退きを進め、又は促すものである。

「避難指示」は、被害の危険が切迫している場合に発し、「避難勧告」よりも拘束力が強く、市民等を立ち退かせるものである(ただし、指示に従わなかった者に対して、直接強制権はない。)

(1) 避難勧告・指示等の発令の判断基準

① 避難勧告・指示等の発令のための客観的な判断基準の整備

市は、あらかじめ避難勧告・指示等の発令のための判断基準について、雨量や水位、国、県等関係機関の発表する注意報・警報、洪水予報等に基づき、可能な限り客観的な判断基準を整備するものとする。

② 客観的な判断基準が設定できる風水害

本市に関係する浸水想定区域の指定状況から、本市において想定される風水害のうち、洪水予報等の現状を踏まえ、客観的な避難勧告・指示等の判断基準が設定できる風水害は以下のものである。

□客観的な避難判断の基準設定の可否

河川名	関係する浸水想定区域図	基準設定の可否	理由
江戸川	・利根川水系江戸川浸水想定区域図	設定可	江戸川の洪水予報が利用可能
中川	・利根川水系中川・綾瀬川浸水想定区域図(国作成) ・中川・綾瀬川・元荒川及び大落古利根川・新方川浸水想定区域図(県作成)	設定可	中川の洪水予報や水位周知情報が利用可能
新方川・大落古利根川	・中川・綾瀬川・元荒川及び大落古利根川・新方川浸水想定区域図(県作成)	設定可	新方川・大落古利根川の水位周知情報が利用可能
利根川	・利根川水系利根川・広瀬川・早川・小山川浸水想定区域図	設定不可	はん濇の規模、位置等により、はん濇水の到達状況や浸水状況等が異なるため、洪水予報の情報のみでは判断が困難
荒川	・荒川水系荒川浸水想定区域図	設定不可	
内水はん濇	—	設定不可	

③本市における避難勧告・指示等の判断基準

本市における避難勧告・指示等の判断基準は、次のとおりとする。

なお、発令にあたっては、河川及び気象の状況、河川管理者及び熊谷気象台の情報、浸水想定区域図、近隣市町の避難勧告・指示等の発令状況等も含めて総合的に判断するものとし、河川管理者等と協議の上、発令するものとする。

□避難判断基準

区分	江戸川・中川・新方川・大落古利根川の 外水はん濫	利根川・荒川の 外水はん濫、内水はん濫等
避難準備 (災害時 要援護 者避難) 情報	○はん濫注意情報が発表され、さらに水位の上昇(はん濫危険水位の到達)が予測されるとき ○避難勧告を発令する可能性が高まり、災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならないとき	
	目安となる水位(はん濫注意水位)	
	江戸川 (西関宿) 6.10	江戸川 (野田) 6.30
避難勧告	○はん濫警戒情報又は水位情報周知が発表され、さらに水位の上昇(はん濫危険水位の到達)が予測されるとき ○破堤につながるような堤防の亀裂、漏水等を発見したとき	
	目安となる水位(避難判断水位)	
	江戸川 (西関宿) 8.50	江戸川 (野田) 8.90
	中川 (吉川) 3.90	中川 (牛島) 6.05
		新方川 (増林) 4.20
		大落古 利根川 (杉戸) 7.95
避難指示	○はん濫危険情報が発表され、さらに水位の上昇(堤防からの越水)が予測されるとき ○はん濫発生情報が発表されたとき ○破堤につながる大規模な堤防の亀裂、漏水等を発見したとき ○破堤、越水を発見したとき	
	目安となる水位(はん濫危険水位)	
	江戸川 (西関宿) 8.80	江戸川 (野田) 9.20
		中川 (吉川) 4.20

注1) 上記の判断基準にかかわらず、災害の状況や要避難地域の状況等により本部長が必要と認めた場合、本部長は適宜、避難勧告・指示等が発令することができる。

注2) 上記の判断基準は、可能な限り避難勧告・指示等の客観的な判断基準を整備する観点から示したものであり、必要に応じて見直すものとする。

□発令時の状況及び市民に求める行動

	発令時の状況	市民に求める行動
避難準備 (災害時要援護者避難) 情報	○災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況	○災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難行動を開始する(避難支援者は支援行動を開始する。) ○上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始する。
避難勧告	○通常の避難行動ができる者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況	○通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所等への避難行動を開始する。
避難指示	○前兆現象の発生や現在の切迫した状況から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 ○堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 ○人的被害の発生した状況	○避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了する。 ○未だ避難していない対象住民は、直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動をとる。

(2) 避難の勧告・指示等の発令権者及び内容

機関の名称	勧告・指示・警告・命令を行う要件等	根拠法令
本部長(市長) ※市長が事務を行うことができない場合は知事	①市民等の生命、身体に危険を及ぼすと認めるとき、勧告又は指示を行う。	災害対策基本法 第60条
警察官	①市長が避難の指示ができないと認められ、かつ指示が急を要するとき。 ②市長から要求があったとき。	災害対策基本法 第61条
	③人の生命若しくは身体に危険を及ぼし、又は財産に重大な損害を及ぼすおそれがあり、指示が急を要するとき。	警察官職務執行法 第4条
自衛官	①災害派遣を命ぜられた部隊の自衛官は、危険な事態が生じ、かつ警察官がその場にいるとき。	自衛隊法 第94条
知事、その命を受けた職員、水防管理者	①洪水により著しい危険が切迫していると認められるときで、必要と認める区域の住民に対して避難の指示を実施するとき。	水防法第30条 地すべり等防止法 第25条
消防吏員	①消防長又は消防署長が、火災の拡大又はガスの拡散等が迅速で、人命の危険が著しく切迫していると認めるとき。	消防法 第23条の2

2 避難勧告・指示等の伝達内容及び報告並びに市民への伝達方法

(1) 伝達内容

避難勧告・指示等の伝達の際は、次の内容を明示して行う。

- ①発令日時
- ②発令者
- ③避難対象地域及び対象者
- ④避難の理由
- ⑤危険の度合い
- ⑥避難準備情報、避難勧告、避難指示の別
- ⑦避難の時期（避難行動の開始時期と完了させるべき時期）
- ⑧避難場所及び避難経路
- ⑨市民のとるべき行動、避難時の留意事項
- ⑩担当者、連絡先

(2) 報告

市は、避難勧告・指示等を発表したときは直ちに県に報告するとともに、放送事業者に情報提供を行う。また、消防本部、警察その他防災関係機関へ通知するものとする。

なお、県及び放送事業者へは、Eメールを併用して、FAXで情報伝達を行うものとする。ただし、FAXで伝達できない場合は、Eメールで情報伝達したことを電話で伝えるものとする。

◇【資料】2.28「放送事業者一覧」参照

(3) 市民への周知

本市は、避難勧告・指示等を行った場合、又は他機関からその旨の通知を受けた場合は、速やかにその内容を市民に対して周知する。

避難の必要がなくなった場合も同様とする。また、市域を越えての避難誘導を行う場合には、必要に応じて隣接市町や被災地外へも併せて連絡し、周知を行う。

なお、周知方法は、「本編 本章 第3節 広報広聴活動」に準じて行うものとする。

◇【資料】3.3「避難勧告・指示等の広報文例（水害時）」参照

3 避難の勧告・指示等の解除

避難勧告・指示等の解除は、原則として、すべての気象警報、洪水警報、水防警報が解除された後で、かつ当該住民の周辺から災害による直接の危険がないと認められるときとする。

《 参考 》

◆災害対策基本法 第60条第4項

市長は、避難の必要がなくなったときは、直ちに、その旨を公示しなければならない。

4 警戒区域の設定

災害が発生し、又は発生しようとしている場合、応急措置の一つとして、警戒区域を設けて、応急対策従事者以外の者の立入りを制限、禁止し、又はその区域から退去を命ずる。

◇『【本文】本章 第4節「第3 警戒区域の設定」』参照

第2 避難誘導及び移送【避難所班、援護班、消防本部、消防団】

「避難所班」、消防職員、消防団員、自主防災会、民生・児童委員等は協力して、避難所又は避難場所へ市民を避難誘導及び移送する。

<活動内容と手順>

1 避難の誘導者

避難の誘導は原則として、市職員が実施するものとし、地区ごとに責任者及び誘導員を定めておくものとする。被害の規模等により対応が困難な場合においては、必要により、警察官、消防職員、消防団員、自衛官等に協力を要請する。また、災害時要援護者に対しては、避難支援プランに基づき、自主防災会、民生・児童委員等の協力を得て、避難の誘導を行う。

2 避難順位

避難順位は、緊急避難の必要がある地域から行うものとし、通常の場合は、次の順位による。

①災害時要援護者

(病弱者、障がい者、高齢者、幼児・児童、妊産婦及び必要な介護者等)

②その他の住民

3 誘導方法及び輸送方法

避難所又は避難場所への誘導方法及び輸送方法は、次のとおりである。

①避難経路の指示

②避難経路中の危険箇所の事前伝達

③避難経路中の危険箇所に誘導員を配置

④夜間においては、可能な限り投光機、照明器具を使用

⑤出発及び到着の際の人員点検

⑥市域を越えての避難の場合や自力で避難が不可能な避難者に対する車両輸送 (状況により県へ応援要請を行う。)

4 交通対策

道路管理者は、避難路の確保等のため、交通対策を実施するものとする。被害の規模等により対応が困難な場合においては、必要により、警察に協力を要請する。

◇【本文】本章 第4節「第4 交通対策」参照

5 災害時要援護者に対する安否確認及び避難誘導

市は、在宅の災害時要援護者については、あらかじめ作成した「名簿」、「災害時要援護者マップ」、「避難支援プラン(個別計画)」等に基づき、地域の自主防災会や民生・児童委員等と連携し、要援護者の避難支援(要援護者宅への個別訪問や緊急連絡等による所在の把握、介助者による避難誘導等)に万全を期するものとする。

ただし、避難支援に当たっては、介助人の欠如、補装具の破損、避難所への案内の不備（特に知的・視覚・聴覚障がい者）等によって、避難所への移動に支障をきたすことも予測される。そのため避難支援者は、付近住民や自主防災会等に協力を呼び掛けて、災害時要援護者の発見及び誘導に努めなければならない。また、ケースワーカー等の福祉関係者は、災害時要援護者の発見及び避難誘導を最優先として初動活動を実施するものとする。

なお、風水害時の在宅災害時要援護者の安否確認、避難誘導については、あらかじめ定められた避難支援プランに基づき行うものとするが、

- ①介助人の不足
- ②補装具・日常生活用具の破損
- ③避難所案内の不備（特に知的・視覚障がい者、外国人）
- ④道路の損壊（車イス利用者）

等によって、災害時要援護者の避難に支障を来すことが予想される。

「避難所班」、消防本部、自主防災会等は、避難誘導時に地域住民に協力を強く呼び掛けながら安否確認、避難誘導を行うものとする。被害の規模等により対応が困難な場合においては、必要により、警察に協力を要請する。

6 社会福祉施設等の災害時要援護者の避難等

施設・設備の損壊、ライフライン等の途絶等により、社会福祉施設の機能が麻痺している場合に、「援護班」は、食料・飲料水の確保、近隣施設及び県災害対策本部への人員派遣の要請、入所者の移送等必要な援助を行うものとする。

(1) 入所者の相互受入れ

「援護班」は、県災害対策本部救援福祉部に対し、県下の社会福祉施設の受入れの調整を要請するとともに、社会福祉施設、社会福祉協議会等の関係機関と協力し、移送を行う。

(2) 在宅援護者の受入れ

「援護班」は、在宅又は避難所等で介護等を要する被災者を発見した場合は、県災害対策本部救援福祉部へ報告し、避難所等から社会福祉施設等へ社会福祉協議会等の関係機関と協力し、移送を行う。

(3) 社会福祉施設及び医療機関における避難誘導

社会福祉施設や医療機関等に入所（入院）している患者等の多くは、起居動作の不可能又は困難な傷病者や高齢者等である。

したがって、風水害による被害が発生した場合は、特に迅速かつ的確に施設の被災状況を把握し、患者等に対しては、極度の恐怖感、不安感をなくすよう配慮して接する。

また、緊急に避難が実施できるように輸送車両及び搬送用タンカ、その他必要資機材を確保し、医師、看護師等の職員を適切に配置する。

7 学校、社会福祉施設、病院等における避難対策

児童、生徒の避難は集団行動をとるものとするが、秩序が乱れ混乱による危険のおそ

れが予想されるので、管理者は安全な避難方法を検討するとともに、避難訓練を適宜実施するものとする。

また、学校、施設、病院においては次のことを定め、当該施設等の職員に徹底するよう指導するものとする。

- ①避難実施責任者
- ②避難の順位
- ③避難誘導責任者及び補助者
- ④避難誘導の要領措置

第3 避難所の開設等【総括班、避難所班、学校施設班】

風水害時の避難においては、浸水が発生する前の段階で市民の避難が完了していることが重要である。そのため、市は、避難勧告・指示等を行った場合、又は市民が自発的に避難を開始した場合には、本部長は速やかに避難所の開設担当者に開設の準備を指示する。

「避難所班」及び「学校施設班」は、地域住民や自治会及び自主防災会等と協力し、速やかに所定の避難所等へ市民を誘導する。

また、開設及び誘導を行った後は、「総括班」と連絡調整を図りながら、施設の運営体制の確立に努めるとともに、「救護班」と協力して医療救護所等の設置準備を行うものとする。

なお、避難所及び救護活動拠点が浸水等の理由で使用不能な場合は、その旨を「情報班」に連絡するとともに、代替場所の確保に努めるものとする。

1 災害時要援護者の避難所対策

市災害対策本部の各班は、「避難所班」からの情報を基に、避難所における災害時要援護者対策として、関係防災機関やボランティア等と協力しながら、次の施策を検討し、実施する。

なお、在宅又は避難所等では生活ができない要援護高齢者、障がい者等については、福祉事務所と協議し、本人の意思を尊重した上で、福祉避難所への避難又は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る。また、必要に応じて福祉関係職員の派遣や要援護高齢者等の他の地域の社会福祉施設への入所等が迅速に行えるよう県災害対策本部救援福祉部に要請する。

(1) 避難所における災害時要援護者対策

- ①災害時要援護者の要望把握や相談対応のために、福祉・保健担当職員、民生・児童委員、ボランティア等によって定期的な避難所パトロールを実施するとともに、相談窓口を開設する。
- ②インフルエンザや肺炎等による避難者の身体状況の悪化に対応できるように、医師、看護師等による巡回診療を行う。
- ③介助入浴サービスを実施する。
- ④障がい者に対する補装具等の迅速かつ円滑な交付又は給付手続きの簡素化を図る。
- ⑤災害時要援護者に配慮した食事を提供（軟らかい食事、粉ミルクの提供等）する。
- ⑥避難住民との調整（孤立化しないようにする）を図る。
- ⑦災害時要援護者に配慮した情報提供体制を図る。

◇『【本文】本章 第3節 第1「1.4 災害時要援護者に対する情報伝達」』参照

- ⑧出入口等の段差の解消や通路の確保及び障がい者用トイレの設置に努めるとともに、電話、FAX、テレビを設置する。

2 避難所等の警戒警備

避難所及び被災地の安全を確保するため「学校施設班」、「教育施設班」及び「学校班」は、吉川警察署その他関係機関との連携、協力のもと犯罪防止対策を重点とした警戒警備活動を実施する。

その他については、次に示す項目を準用するものとする。

【活動内容と手順】

第2編 震災対策計画

第3章 震災対策応急対策活動計画

第3節 混乱期から実施する活動

第4 避難対策

- 4. 5 避難所等の開設（P「震災-110」）
- 4. 6 避難所の運営（P「震災-111～115」）
- 4. 7 普通生活への復帰・避難所の縮小（P「震災-115」）

を準用する。