

都市の リスクマネジメント

第109回

出水期を前に避難勧告等を考える

「避難に関するWG報告書および「避難勧告等に関するガイドライン」の改定から」

跡見学園女子大学教授

鍵屋



住民主導の避難対策への転換

「平成30年7月豪雨」(西日本豪雨災害)を受けて中央防災会議に「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(WG)」が設置され、2018年12月に報告書が公表された。この報告書では、避難に対する基本姿勢として「『住民が、自らの命は自らが守る』という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」という住民主体の防災意識の高い社会の構築を、社会全体で共有すべきである」としている。避難対策について、行政主導から住民主導へ大きくかじを切ることを宣言したと言える。

これまで多くの被災地で話を聴かせていただいたが、その最大の教訓は「自分は大丈夫」という意識(正常化の偏見)が被害をもたらすということである。先ほどの報告書でも、岡山県倉敷市真備地区で被災した人へのアンケート調査では、避難しなかった理由で最も多かったものは「これまで災害を経

験したことはなかったから」であり、また、同地区への現地調査では、現在は河川改修がなされたこともあって「越えないだろうと油断していた」や「購入時に土砂災害警戒区域指定の説明があったが、まさか被災するとは思わなかった」といった意見が記述されている。

警戒レベルを用いた 避難勧告等の発令

WG報告の内容を踏まえ、内閣府は「2019年度出水期までに実施する具体的な取組」および、自治体が避難勧告等の発令基準や伝達方法を改善する際の参考となるよう「避難勧告等に関するガイドライン」を改定した。ここでは、特に大きく変わった「警戒レベルを用いた避難勧告等の発令」について紹介する。

(1) 災害発生情報の発令

「避難指示(緊急)」の発令基準のうち、災害が実際に発生したとの要件を「災害発生情報」の発令基準の要件に位置付け、市区町村

が災害発生情報を発令する。

(2) 警戒レベルを用いた避難勧告等の伝達

これまで、避難勧告と避難指示の違いが住民にはよく分からない、などと言われてきた。そこで、災害発生リスクの状況に応じて、5段階で警戒レベルを設定した。この警戒レベルは、住民が直感的にとるべき行動を判断できることを目的にしている。なお、警戒レベルは、洪水、土砂災害、高潮、内水氾濫に用いるが、津波はレベル区分になじまないため対象外となっている。

●警戒レベル1(気象庁発表)

防災気象情報等の最新情報に注意するなど、災害への心構えを高める。

●警戒レベル2(気象庁発表)

ハザードマップ等により災害リスク、避難場所や避難経路、避難のタイミング等の再確認、避難情報の把握手段の再確認・注意など、避難に備え自らの避難行動を確認する。

●警戒レベル3(市区町村発令)

避難に時間のかかる高齢者等の要配慮者

Risk Management



は立退き避難する。その他の人は立退き避難の準備をし、自発的に避難する。現在の避難準備・高齢者等避難開始に相当する。

- 警戒レベル4(市区町村発令)
- ・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極めて高い状況で、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建物内より安全な部屋への移動等の緊急の避難をする。

現在の避難勧告および避難指示(緊急)に

相当し、地域の状況に応じて緊急的または重ねて避難を促す場合等に発令される。

- 警戒レベル5(市区町村発令)

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。現在の避難指示(緊急)の中で、災害が実際に発生していることを把握した場合に、可能な範囲で発令される。

避難準備再考

最も重要なことは、以前は「避難準備情報」とされていた早期避難のレベルが、2017年1月の避難勧告等に関するガイドライン改定で「避難準備・高齢者等避難開始」に変わり、さらに今回の改定で事実上「警戒レベル3」高齢者等避難になったことと考えている。人には「正常化の偏見」があり、行政が「避難準備」を出すと、住民は準備をすればよい、まだ逃げなくてよい、と判断しがちだからである。

避難勧告より前に早期避難を促す情報は、2005年3月の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」において「避難準備(要援護者避難)情報」が制定されたことに始まる。事務局案は「避難準備情報」であったが、最後の検討会で変わる。議事録は次のとおりである。

- ・要援護者に避難行動の開始を促す側面から、名称内に「要援護者」を残すことは重要。

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、(社)福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』など

・したがって、事務局案を訂正し「避難準備(要援護者避難)情報」とする。

当時、板橋福祉事務所長であった私が要援護者の名称を入れることを提案したとき、故廣井脩座長が「要援護者の避難を促すことは重要なので、『避難準備(要援護者避難)情報』と訂正しましょう」とおっしゃって決まった。その後、一時「(要援護者避難)」の文字が消えて単に「避難準備情報」になったが、その後の多発する水害、土砂災害を踏まえ、「警戒レベル3」高齢者等避難になった。廣井先生の願いが実を結んだと考えている。