

都市の リスクマネジメント

第135回

避難情報改定 避難準備、避難勧告なくなる

跡見学園女子大学教授
鍵屋 一



避難情報の大幅改定

災害対策基本法改正(5月20日施行)により、避難情報が大幅に改定された。何がどう変わったのか、なぜ、その必要があったのかを改定された「避難情報に関するガイドライン」に沿って考えてみたい。

【警戒レベル1 早期注意情報(発表者:気象庁)】

●発表される状況 ↓ 「今後気象状況悪化のおそれ」
●居住者等がとるべき行動 ↓ 「災害への心構えを高める」

台風の進路および強度の予報は、2019年より5日先までの予報が発表されているので、例えば旅行や出張の予定を確認したり、自主避難するとき、どこに避難するかなどを確認したりして、心づもりをするレベルだ。

【警戒レベル2 大雨・洪水・高潮注意報(発表者:気象庁)】

●発表される状況 ↓ 「気象状況悪化」
大雨・洪水・高潮の気象状況が悪化しているとき、気象庁から市町村単位を基本として発表される。メディアの天気予報でも把握で

きるが、スマホアプリは、より細かい地域や今後の時間ごとの推移などの情報が分かるのでお勧めしたい。

●居住者等がとるべき行動 ↓ 「自らの避難行動を確認」

自宅や施設などの災害リスク、指定緊急避難場所や避難経路、避難のタイミングなどを、この機会に再確認する。特に、大きな台風が近付くなど、気象状況悪化が強く見込まれるときは、持参する荷物をまとめるなどの避難準備をしておく。

【警戒レベル3 高齢者等避難(市町村長が発令)】

●発令される状況 ↓ 「災害のおそれあり」
●居住者等がとるべき行動 ↓ 「危険な場所から高齢者等は避難」

「高齢者等」とは、避難を完了させるのに時間を要する在宅または施設利用者の高齢者および障害のある人等、およびその人の避難を支援する者とされている。避難支援者を加えていることを忘れてはならない。支援者はまず、自らの安全を確保した上で、避難しようとする人を支援するのが原則である。

一方、高齢者等でなくても災害リスクの高い場所に住んでいて、指定緊急避難場所まで遠いなどの事情があれば、この段階で避難する。

さて、この「高齢者等避難」は何度も名称が変更されている。平成17(2005)年に初めて制定されたときは、「避難準備(要援護者等避難)情報」であったが、その後、名称が長いという理由で、単に「避難準備情報」になった。平成29(2017)年には、前々年9月の関東・東北豪雨災害や前年の台風第10号による高齢者施設の被災などを踏まえ「避難準備・高齢者等避難開始」に変更された。

私は、この委員会では「避難準備」という名称に反対した。理由は、人には正常性バイアスがあり「避難準備」だと「準備だけすればいい、まだ逃げなくていい」という誤ったメッセージを伝えかねないからだ。

今回のガイドラインでは、以下のように的確に変更理由を説明している。

・高齢者の逃げ遅れによる被災が依然として多く、高齢者をターゲットとして明確にする必要があること。

Risk Management

平成28年台風第10号時の高齢者施設での被災の教訓として、当時の「避難準備情報」という名称では、「要配慮者が避難を開始すべきである状況にある」ということが分かりにくいという指摘があったこと。また、「要配慮者」よりも直感的に分かりやすい「高齢者等」と表現した方がよいという意見があったこと。

・「避難準備」で名称が始まると、高齢者等が避難するタイミングである認識が薄れるおそれがあること。

【警戒レベル4 避難指示(市町村長が発令)】

- 発令される状況 ↓ 「災害のおそれ高い」
- 居住者等がとるべき行動 ↓ 「危険な場所から全員避難」

なお、避難とは「危険な場所から難を避ける」ことを意味し、必ずしも屋外への立ち退き避難を求めているわけではない。浸水が極めて低いと想定される場合は屋内で安全を確保すればよい。

以前、市区町村の全域に避難勧告などが出されたとき、どこに避難すればいいのか、という批判があったが、危険な場所にいる住民は全員、安全な場所へ避難するようにと考えれば問題ないはずだ。

令和元年台風第19号などによる災害からの避難に関するワーキンググループで行った住民向けアンケートでは、避難勧告および避難指示(緊急)の両方を正しく認識していたのは17・7%にすぎなかった。私も大学教員を含めて何人もの方から「避難勧告」と「避難指示」はどちらが強いのか、と聞かれたことがある。

ガイドラインでは避難指示に一本化する理由を次のように説明している。

・本来、居住者等が避難すべき避難勧告のタイミングで避難しない人が多く(避難指示(緊急)ではリードタイムを確保できていないおそれがある)、また、避難勧告と避難指示(緊急)の違いが居住者等に十分に理解されていない上、警戒レベル4に避難勧告と避難指示(緊急)の両方が位置付けられ分かりにくいことから、避難すべきタイミングを明確にするため、いずれも避難を促す情報である警戒レベル4の避難勧告および避難指示(緊急)については避難指示に一本化し、避難勧告を発令しているタイミングで避難指示を発令することとする。(傍線は筆者による)

先述の住民アンケートでも「実際に避難するタイミング」を問う質問に対して、避難指示(緊急)で避難すると答えた人が40・0%、避難勧告で避難すると答えた人は26・4%であったので、避難指示の方が避難勧告に比べてより強く避難行動に結びつくと考えられる。

●発令される状況 ↓ 「災害発生または切迫」

緊急安全確保について、ガイドラインでは次のように記載されている。

警戒レベル5緊急安全確保は、災害が発生または切迫している状況、すなわち、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などへ立ち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、「立ち退き避難」を中心とした避難行動から、「緊急安全確保」を中心とした行動へと行動変容するよう市町村長が特に促したい場合

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される情報である。

- 居住者等がとるべき行動 ↓ 「命の危険直ちに安全確保！」

これまでの警戒レベル5は「災害発生情報」だが、どう行動すればよいか分かりにくかった。そこで、名称を「緊急安全確保」とし、避難場所などへの避難が安全にできない場合に、自宅や近隣の建物で直ちに身の安全を確保するベストの行動をとるよう促す情報とした。

避難情報の改定は、これまでのさまざまな問題に正面から向き合い、今回で決着をつけるという強い意志を感じさせるものだ。関係者のご努力に心から敬意を表したい。

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「高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ座長」など政府委員。内閣府地域活性化伝道師、(一社)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地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など