

Withコロナ時代の

風水害と住民避難誘導 (1) 情報発信編



【講師略歴】

WOTA株式会社 総合企画室長 BB.univ 学長 森 健

1966年東京都出身。開成高校・慶応義塾大学法学部卒業後、静岡県下田市役所へ入庁。静岡県庁防災局（現：危機管理部）への出向を含め、

約12年間地方自治体で実務経験を積む。その後企業へ転職し、自動車部品グローバルメーカーである住友電装(株)におけるリスク管理体制の再構築や新型インフルエンザのパンデミック対応など、複数社でマネジメント職（本部長、部長、課長）を経験。2019年9月より現職。

令和元年 台風第15号・第19号で顕在化した課題①

～ハザードマップの活用が不十分～

- ハザードマップ等の整備や活用は、地域の災害リスクの把握に有効であるが、台風第19号において、ハザードマップ等で災害リスクがあると示されている地域内で亡くなった方は全体の7割となっている。住民へのウェブアンケートによれば、約半数が「ハザードマップ等を見たことがない」又は「見たことがあるが避難の参考にしていない」と回答している。ハザードマップ等により災害リスクを認識し、適切な避難行動をとることで、より犠牲者の軽減が期待できるといえる。
- ハザードマップ等を認知している場合であっても、住民アンケートにおいて「災害リスクは把握できても取るべき行動がわからない」又は「災害リスクがわからない」等、ハザードマップ等の活用に課題がある回答が7割程度いるなどハザードマップ等の認知・活用が不足している状況にある。
- 中小河川や一部土砂災害のおそれがある区域については、災害リスク情報が整備されていない地域があるため、これらの地域においては引き続き災害リスク情報の整備を推進する必要がある。
- 最終的には避難をしなくてもよいような土地利用、まちづくりを目指すべきである。

令和元年 台風第15号・第19号で顕在化した課題②

～「避難」の意味が十分に理解されていない～

- 「避難」とは（中略）安全を確保することであり、既に安全な場所にいる人は避難場所に行く必要はない。また、「避難先」は自治体が指定する避難場所に限らず、安全が確保されている親戚宅や知人宅も避難先となり得るものであり、更に自宅に留まり安全を確保することも避難である。このような「避難」の意味が十分に理解されていないため、「避難」の意味をはじめとする避難に関する様々な情報について、住民の避難に関する理解力を向上させるとともに、避難の実行性を確保するため、地域のリーダーやそれを束ねる自治体職員の防災能力の向上に取り組む必要がある。
- 平成25年の災害対策基本法改正により、切迫した災害の危険から命を守るために避難する場所を「指定緊急避難場所」、災害により住宅を失った場合等において一定期間避難生活をする場所を「指定避難所」と位置づけ、その役割を明確化したところ。しかし、その違いについて住民・市町村ともに理解が進んでおらず、また二次災害の可能性等の安全面を確認して避難所を設置することとしているが、台風第19号においては、安全性が担保されていない指定避難所に誘導したこと等により再避難を余儀なくされる事例もあった。
- あわせて、避難先が避難者で飽和したことも課題となったことから、避難先の一層の確保や適切な配置、誘導、運営主体等について検討を行う必要がある。

令和元年 台風第15号・第19号で顕在化した課題③

～屋外（移動中）の被災ケースが多い～

- 平成29年の水防法の改正により、**市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設の管理者等に対して、避難確保計画の作成及び避難訓練の実施が義務化された。**
台風第19号では、多くの要配慮者利用施設が浸水被害を受けたが、避難確保計画に基づき利用者を迅速に避難させることができた施設もあり、法改正の効果がでていていると考えられる。
しかしながら、**平成31年3月末時点において、避難確保計画を作成した割合は約4割にとどまっております。**今後も引き続き計画作成を促進する必要があります。
- 台風第19号の死者のうち、約6割が屋外で被災し、かつその半数以上が車での移動中に被災したものであった。また、この中には出退勤途中の人も含まれていた。
このことから、既に**浸水が発生している等外出が危険な状況下においては、不要不急の外出は控え、屋内で安全確保を行うべきことを周知するとともに、職場等が率先して外出の抑制等に取り組む必要がある。**

令和元年 台風第15号・第19号で顕在化した課題④

～結局「5段階」にしたのは成功か？失敗か？～

- 平成30年7月豪雨においては、気象庁から注意報や警報、市町村から避難勧告や避難指示（緊急）など様々な情報が発信されたが、**受け手である住民に正しく理解されていたか**等の課題があったことから、令和元年から、避難に関する情報や防災気象情報等の防災情報を5段階の「警戒レベル」を用いて伝達する運用を開始した。これについて、**住民へのウェブアンケートでは、警戒レベルを用いた情報伝達により7割近くが「わかりやすくなった」と回答している。**
- 他方、警戒レベル4には、**立ち退き避難に避難の時間や日没時間等を考慮して発令される「避難勧告」及び緊急時に又は重ねて避難を促す場合等に発令されることがある「避難指示（緊急）」があるが**、住民ウェブアンケートによると、**両方の意味を理解していた人は17.7%に留まった。**また、**警戒レベル4に避難勧告及び避難指示（緊急）の2つが位置づけられ、わかりにくいとの指摘がある。**
- さらに、警戒レベル4の運用にあたり、**避難指示（緊急）は「必ず発令されるものではなく、地域の状況に応じて、緊急的に又は重ねて避難を促す場合等に運用する」こととしたが、そのような運用に未だに変更していない市町村が6割以上存在する。**
- 加えて、警戒レベル5は、災害が発生していることを市町村が把握できた場合に可能な限り発令する情報であるが、市町村へのアンケートによると、**「災害発生が広範囲にわたる場合、状況を把握できない」、「どのような状況で災害発生とすればよいか判断できない」等、警戒レベル5の運用に課題**があることがわかった。

令和元年 台風第15号・第19号で顕在化した課題⑤

～警戒レベル4 「全員避難」の意味が理解されていない～

- 警戒レベル4が意味する「全員避難」は、警戒レベル3が「避難に時間のかかる高齢者や要介護者等が避難する」ことを意味することと比較して、「それ以外も含め全員が避難する」ものであるとともに、「危険な場所にいる人が避難することを求めるものであり、安全な場所にいる人は避難場所に行く必要はない」ことを意味している。しかしながら、**その趣旨が住民に十分に伝わっておらず、住民ウェブアンケートでは、約4割の人が「全員避難」を「災害の危険がないところにいる人も避難する必要がある」と回答した。**
- また、警戒レベル5が意味する「命を守る最善の行動」をとることとは、「既に災害が発生し周囲が危険な場所において屋外への避難がかえって危険な可能性がある住民に対し、自宅の少しでも安全な場所や近隣の安全な建物に避難すること等、命を守るためにできることをする」ことであるが、**警戒レベル4と同様に趣旨が住民に十分に伝わっていない。住民ウェブアンケートでは、4割弱の人が、「命を守る最善の行動」の意味を「市町村が指定した避難場所等に速やかに避難したほうがよい」と回答した。**

令和元年 台風第15号・第19号で顕在化した課題⑥

～気象庁、市町村による情報発信と混乱リスク～

- 加えて、気象庁等から発表される洪水や土砂災害等に関する5段階の警戒レベル相当情報（例：土砂災害警戒情報、大雨特別警報）と、市町村が発令する5段階の警戒レベル（避難情報）のタイミングや対象地域は必ずしも一致しないことが理解されておらず、一部の住民から、住民から市町村に問い合わせが発生し、その対応に追われた。
- 国や自治体のホームページにアクセスが集中しサーバーがダウンしたため、避難行動の判断に資する重要な防災情報を住民が閲覧できない状況が発生した。自治体アンケートによると、4割弱の自治体はキャッシュページの作成やwebサイトの軽量化等、ホームページにアクセスが集中した場合の対策が未実施である。
- 気象状況の悪化等により、防災行政無線の屋外スピーカーのみでは十分に情報を伝達できない場合があった。スマートフォンを所持していない高齢者等を含む全ての住民に確実に迅速に情報を提供できるよう、戸別受信機を始めとする情報伝達手段の多重化・多様化を推進するべきである。
- 河川事務所や気象台等から市町村に対して行うアドバイス業務（ホットライン）は、市町村長が適切に避難勧告等の発令を行うために極めて重要な防災気象情報に関する解説・助言等であるが、このアドバイス業務はボランティアで行われているもので明確な位置づけがなく、同時多発的な災害発生時には業務量も膨大となっている。

住民避難誘導（情報発信）における課題

- 避難情報に関する「放送文」の分かりにくさ
- 対策本部と住民の間での情報解釈の差
- 情報体系に固執して情報発信のタイミングを逸する
- 高齢者に配慮した情報伝達方法不足
- ITリテラシーの低い一部自治体の存在
- 対策本部要員の訓練不足、職員の余力不足
- 職員の時間外手当支給を考慮した避難勧告発出の躊躇

課題解決の方向性

- 伝達方法の複線化
- 役所言葉、冗長表現の排除
 - （例）逃げる準備を開始！、逃げろ！、安全確保！
- 批判を恐れず早めの対応（見逃しは決して許されない）
- 災害時に予算の有無は考えない（人命が最優先）
- 防災部門（対策本部）・福祉部門（避難所）間の連携強化
- 本部長（指揮官）のトレーニング

「避難勧告」を廃止し「避難指示」に一本化か?!

(2020年8月21日・内閣府発表)

1. 避難勧告を廃止し、避難指示に一本化
2. 2021年の次期通常国会で災害対策基本法を改正し、同年の梅雨時期より運用を開始
3. 理由：分かりにくさの解消など

ご清聴頂きありがとうございました。

アンケートにお答えいただいた方に、本日の資料を配布しております。
今後の情報発信に役立てるためにも、ぜひご協力ください。