



知られていない避難3類型 勧告で開始、指示で完了 87%が放送聴き避難25%

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長
鈴木 猛康

南海トラフ巨大地震では、東日本大震災を凌ぐ規模の被害が想定されています。津波の発生源が陸地から近いために、避難する時間的余裕が数分しかない地域では、揺れを感じると瞬間的に体が反応して避難を開始するレベルまでの訓練が、命を守る唯一の方策となります。ただ、津波、河川氾濫ともに、避難情報が発令されても避難しない住民が多い実態があります。

準備・勧告・指示の3段階意味

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」(2005年3月、内閣府)では、表に示す3種類の避難勧告等一覧がまとめられています。市町村が発令する避難情報には、避難準備情報、避難勧告、避難指示の3種類があります。避難指示、勧告は、災害対策基本法60条(市町村長の避難の指示等)1項に基づいています。

避難勧告と避難指示の相違は、正しく理解されていない場合があります。避難勧告は、人的被害の発生の可能性が高まっており、住民に避難場所等への避難行動を開始することを促す情報です。一方、避難指示は、人的被害の発生が差し迫っており、確実な避難行動を完了させることを促す情報です。避難行動をまだ開始していない場合は、豪雨や浸水が始まっていて避難することが危険な場合、自宅の2階へ避難する、平屋の家な

ら2階建て、3階建ての隣家に避難する等、生命を守るための最低限の措置を講ずることを指示しています。避難勧告で避難行動を開始し、避難指示が出るころには避難行動を完了する、が正しい避難なのです。

05年には高齢者支援のガイドラインも

04年に発生した一連の風水害で犠牲者の半数以上が高齢者であったことから、高齢者等の災害時要援護者の避難支援などについて検討が進められ、

表 自治体が出す避難情報3類型と意味

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備情報	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	要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始) 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
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
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 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

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(05年3月、内閣府)が取りまとめられました。この中で、災害時要援護者に対する避難準備情報が定義されました。要援護者が自力で避難することは困難ですから、避難を支援する制度が必要となり

ます。例えば、新潟県見附市では、防災ファミリー支援制度を運用しています。この制度は、「災害時に支援を希望する要援護者」と、「災害時に要援護者を支援する世帯」とをあらかじめ名簿に登録し、各地域の支援世帯が要援護者の避難等を支援する共助の仕組みです(写真参照)。また、新潟県三条市では、家族等の支援者のいない「避難行動要支援者」に対して自治会・自主防災組織、消防団、介護サービス事業者が避難行動を支援し、「情報伝達要支援者」に対しては民生委員、介護サービス事業所がそれぞれ支援者となることを、三条市災害対応マニュアルで定めています。

福井市では36%が指示を聴き33%が実行

04年には台風の襲来が多かったこともあり、全国で数多くの水害が発生しました。例えば福井市では、04年7月福井豪雨で、避難勧告が3万4705世帯、避難指示が1万3000世帯に出されました。避難勧告の伝達手段は市防災無線、広報車、現場での呼びかけ、ケーブルテレビ、地元テレビ・ラジオ局、自治会への電話連絡で行われました。その結果、水害発生前に避難勧告・避難指示を聞いた人は36%、避難率は33%でした。

兵庫県豊岡市では、04年10月台風23号の際には防災無線の戸別受信機が設置されており、また円山川破堤の3時間以上前に避難勧告が出されたこともあり、87%の住民が避難勧告を聞いていました。ところが、避難場所に避難したのはわずか25%で、40%の住民は浸水してから慌てて自宅の2階へ避難していました。

新潟県三条市では、04年新潟・福島豪雨で五十嵐川の破堤の約2時間前に避難勧告が出されました。避難勧告の伝達手段は広報車、現場での呼びかけ、自治会長への電話連絡でした。市長は現場視察中に帰宅不能となりました。広報車も5台のうち1台は移動中に水没しましたが、44町目のうち34地区に避難勧告を伝達することができました。電話連絡は伝達側、受信側とも不慣れでうまく連絡できず、伝達できたのは44町目のうち7地区でした。その結果、浸水前に避難勧告を聞いた

た人はわずか22%、避難場所へ避難したのは16%でした。三条市では、11年新潟・福島豪雨災害でも五十嵐川が破堤し、水害が発生しました。04年当時とは異なり、防災無線のデジタル化により、戸外のスピーカーより音声による避難勧告が伝達されたので、93%の住民が避難勧告を聞いていました。04年当時の22%と比べると格段に上昇しています。ところが、避難した住民はわずか11%に留まる結果となりました。



要援護者に対する避難支援の訓練

サイレンより自治体職員の肉声

全国の自治体で防災無線のデジタル化が進められています。これにより、サイレン吹鳴ではなく、自治体職員の肉声による避難情報が、確実に伝達されるようになったと思われます。しかし、屋外のスピーカーから流れる防災情報は、普段でも聞き取りにくいことが問題になっています。とくに雨の中では両音にかき消され、情報の内容がほとんど確認できないのが現状です。そもそも防災無線のスピーカーの音量を大きく設定すれば、スピーカーに近い住民から必ず苦情が出ます。また、最近の住宅は気密性が高くなっており、なかなか戸外の音を通さない構造になっています。それではスピーカーからの音量が小さいから、住民は内容を聞き取れなかったため、避難しなかったのでしょうか。

04年の豊岡市では87%、11年の三条市では93%の住民が避難勧告を聞いたにもかかわらず、避難したのはそれぞれ25%、11%でした。やはり「正常化の偏見」の仕業ではないでしょうか。G