

「避難情報に関するガイドライン」改定の概要

～災害発生時の避難情報・避難指針が変わります～

藤居 学（AIG 総合研究所 主任研究員）

2019 年に発生した台風 15 号および 19 号等による甚大な被害を受け、政府の中央防災会議の下に設置された検討チームからの提言にもとづき、災害対策基本法が 2021 年 5 月 20 日に改正施行されました。これに伴い、「避難情報に関するガイドライン」もあわせて改正されています。

本コラムでは、ガイドライン改正にいたるまでにどのような議論・提言がなされたのかを整理したうえで、改正によって自然災害発生時の避難情報・避難行動がどのように変わったのかをみていきます。

ガイドライン改正に至る経緯

2019 年に発生した台風 19 号、ならびに同年 10 月 24 日から 26 日にかけて発生した豪雨では、広範囲にわたって大雨による洪水が発生し、適切な避難行動がとられず逃げ遅れて被災する住民が多数発生しました。死者・行方不明者は、この二つの災害をあわせると 102 名にのぼっています¹。

このような被害をふまえ設置された「令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」（以下「避難 WG」と呼びます。）では、避難に関する行政の取り組みのあり方について議論が重ねられ、2020 年 3 月にとりまとめた報告書には、以下の 3 つの論点が課題として整理されました。

- 災害リスクととるべき行動の理解促進
- 高齢者等の避難の実効性確保
- 大規模広域避難の実効性確保

<p>災害リスクととるべき行動の理解促進</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ハザードマップの認知、活用が不足 <ul style="list-style-type: none"> 〔洪水による死者のうち7割弱が浸水想定区域の範囲内で犠牲〕 〔住民ウェブアンケートでは、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〕 ・警戒レベル4の「避難勧告」及び「避難指示（緊急）」の意味が正しく理解されていない <ul style="list-style-type: none"> 〔住民ウェブアンケートでは、避難勧告及び避難指示（緊急）両方の意味を正しく理解していたのは17.7%〕 ・「全員避難」や「命を守る最善の行動」の趣旨が住民に伝わっていない <ul style="list-style-type: none"> 〔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〕 ・豪雨時の外出リスクが認識されていない <ul style="list-style-type: none"> 〔台風第19号の犠牲者のうち約6割が屋外で被災、うち半数以上が車での移動中。出退勤途中の人も含まれていた〕 ・災害時に市町村のホームページにアクセスが集中、サーバーがダウンする事例
<p>高齢者等の避難の実効性確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者や障害者等の避難に課題 <ul style="list-style-type: none"> 〔台風第19号における死者（84名）のうち65%が65歳以上の高齢者〕 〔自宅での死者（34名）のうち79%が高齢者〕
<p>大規模広域避難の実効性確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・大規模広域避難を行う場合の課題が顕在化 <ul style="list-style-type: none"> 〔荒川下流域（江東5区）では、広域避難が初めて現実問題に〕 〔避難時間や避難先の確保が難しい等の課題が明らかに〕 〔利根川中流域においては、深夜に広域避難を実施〕

図 1 避難 WG により整理された課題点¹

¹ 令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関する WG、令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）、<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/typhoonworking/index.html>

報告書提出後も避難 WG の活動は継続されることとなり、さらにそれぞれの論点について具体的な制度設計に踏み込んだ提言をとりまとめるため、「令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」（以下「避難情報 SWG」と呼びます。）および「令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」という 2 つのサブワーキンググループが設置されました²。

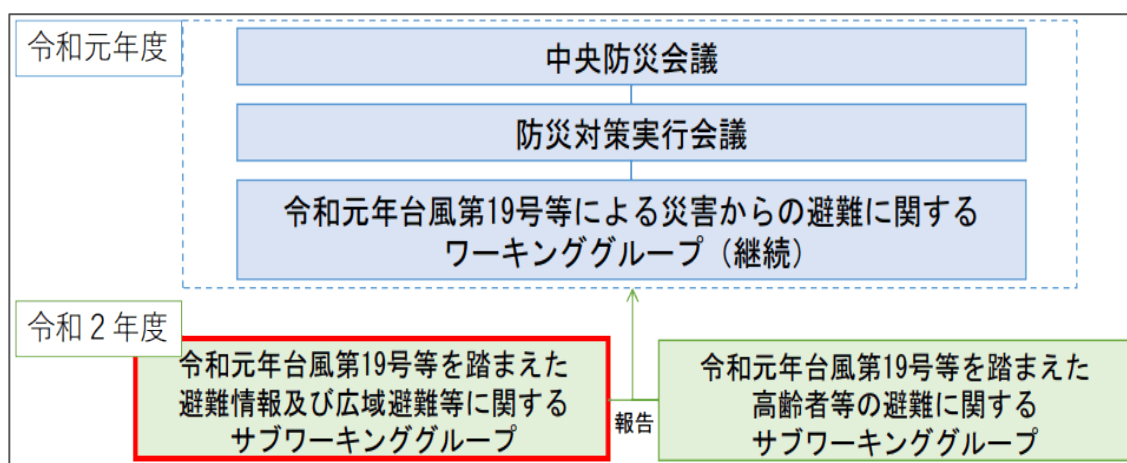


図 2 避難情報 SWG の位置づけ²

この 2 つのサブワーキンググループは、それぞれ 2020 年 12 月に最終報告書を取りまとめ、制度改定についての提言を行っています³。そして、避難情報 SWG の提言に基づき災害対策基本法が改正され、2021 年 5 月 10 日に公布、5 月 20 日に施行されました。改正法施行にあわせ、各自治体の具体的な取り組み内容をまとめた「避難情報に関するガイドライン」も改正され、同日公表されています。

本コラムでは、このような経緯で改正された災害対策基本法ならびに避難情報に関するガイドラインについて述べていきます。

なお、高齢者等を含む「避難困難者」の避難の問題については、AIG 総研インサイト#07「Shelter-in-Place（在宅避難）が変える災害避難のスタンダード⁴」で一部とりあげています。

避難情報はどう変わったのか？

今回の制度改正のなかで、私たちにとってもっとも身近なものが、5 段階の警戒レベルに対応して出される避難情報の区分とその呼称です。

² 内閣府、避難情報に関するガイドラインの説明資料（スライド形式）、http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinanjouhou/r3_hinanjouhou_guideline/

³ 令和元年台風第 19 号等を踏まえた避難情報及び広域避難等のあり方について（最終とりまとめ）、<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/subtyphoonworking/index.html>

⁴ AIG 総研インサイト#07 “Shelter-in-Place（在宅避難）が変える災害避難のスタンダード”，<https://www-510.aig.co.jp/about-us/institute/insight/07.html>

図3 警戒レベルと避難情報の関係：新旧比較²

特に注目すべきは、これまで警戒レベル4に対応していた「避難勧告」と「避難指示」という2つの避難情報が1つに統合され、「避難指示」一本になったという点でしょう。あわせて、警戒レベル3に対応する「避難準備・高齢者等避難開始」が「高齢者等避難」に、警戒レベル5に対応する「災害発生情報」が「緊急安全確保」に変わっています。

これらは、先の避難WGにおいて、

- 避難勧告と避難指示の区別ができていない住民が少ない（実際には、避難指示のほうが避難勧告よりも一段階上のより強いメッセージ）。
- 高齢者等は警戒レベル3で避難を開始してほしいのに、避難情報が『避難準備』という文言から始まっていて『高齢者避難』という文字が後にあるために、そのメッセージがうまく伝わっていない。
- 警戒レベル3～4に対応する避難情報がいずれも行動指南になっているのに対して、警戒レベル5だけが状況説明になっており、整合性がとれていない。

といった問題点が指摘されていたため、それらを解消するために修正されたものです。結果として、新しい避難情報は、シンプルでわかりやすいものとなりました。

災害の恐れが高まり、住居が避難情報の対象地域に含まれた場合、警戒レベル3の「高齢者等避難」

発令のタイミングで、高齢者や障害者など避難に時間のかかる人は避難行動を開始し、それ以外の人でも警戒レベル4の「避難指示」で全員が何らかの避難行動を行わなければなりません。警戒レベル5の「緊急安全確保」ではすでに災害が発生しており安全な避難は難しい状況となっているため、万一逃げ遅れた場合には命を守るための最善の行動を即座にとることが求められます。

なお、自治体にむけたガイドラインのなかでは、このような避難情報の区分の変更とあわせ、避難情報の発令対象区域について、リスクの実態を考慮し、安全な地域にまで対象を広げることなく適切に対象区域を絞り込むことが求められています。

避難行動はどのように整理されたのか？

すでに AIG 総研インサイト⁴でも指摘しているとおり、住居建物の防災性能が向上し、また高層住宅も増加している現代においては、自治体の指定する避難所への移動（水平避難）だけが避難の選択肢ではなく、状況によって住居建物の上層階に避難する（垂直避難）ことも考慮すべきです。

今回改正されたガイドラインでは、水平避難と垂直避難の使い分けやその判断基準についても具体的な指針が示されました。

本ガイドラインでは、避難所等（指定緊急避難場所のほか、安全な家族・知人宅やホテルなどを含む）に移動する避難のことを「立ち退き避難」、自宅建物の上層階に移動する避難のことを「屋内安全確保」と呼び、どちらを選択するのかについては以下のように整理しています。

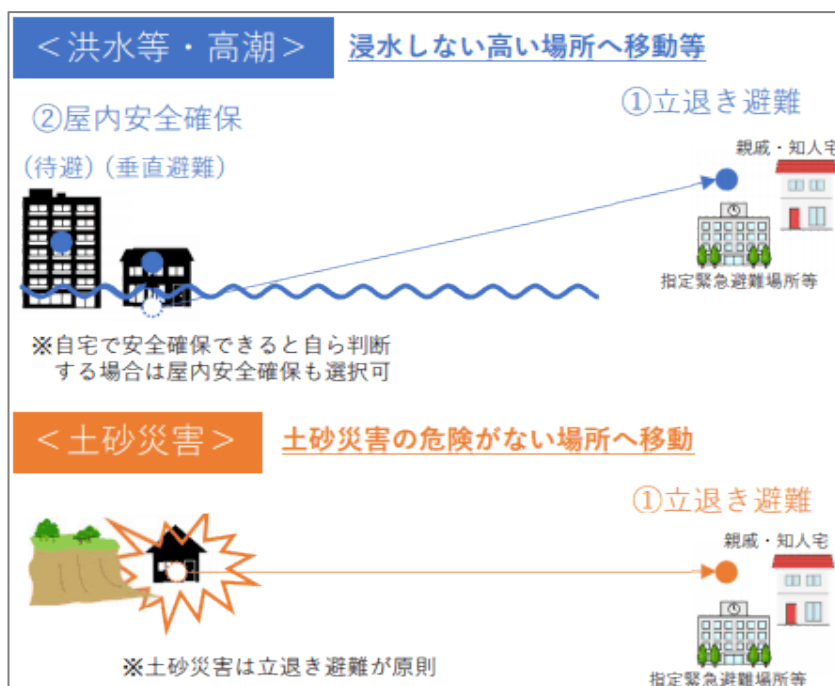


図4 避難指示等発令の際の避難行動のイメージ図²

- 避難は、災害リスク区域から離れる「立ち退き避難」が原則となります。

- ただし、住民がハザードマップ等の情報を自ら活用し、以下の条件に合致していると判断できる場合には、「屋内安全確保」を選択することが認められます。

- ① 自宅が「家屋倒壊等氾濫想定区域」(*a)(*b)に所在していないこと
- ② 浸水が想定される水位(*b)に対して、自宅の上層階が安全な高さにあること
- ③ 電気、ガス、水道、トイレ等が使用できなくなったり、水が引くまでの間(*b)、食料や薬などの入手が困難になったりするリスクを許容・対処できること（食料や水などについては十分な備蓄があることなど）

*a 河川の流域のすぐそばなど、堤防決壊に伴う激しい氾濫流や河岸侵食が発生することによって家屋の倒壊・流失が想定される区域。

*b 上記①②③の家屋倒壊等氾濫想定区域、想定される浸水水位、水が引くまでの想定期間、いずれについても自治体の作成するハザードマップ等によって提供される情報となりますが、自治体によってはそれらの情報を提供していない場合があることに注意が必要です。

- 土砂災害（がけ崩れなど）および津波災害に対しては、「立ち退き避難」が求められます。

また、逃げ遅れた場合の「緊急安全確保」としては、自宅の少しでも高い場所や近隣の高い建物、土砂災害の場合は崖側から最も遠い部屋など、命の危険を少しでも低減するために、相対的に安全な場所に直ちに移動することなどがあげられています（言うまでもなく、このような緊急安全確保行動をとったとしても、身の安全が必ずしも確保されるわけではありません）。

災害発生時の国による対応はどのように変わったのか？

改正災害対策基本法には、増加・激甚化傾向にある自然災害に対して、個々の自治体レベルでは対応が難しいケースを想定し、国による関与を強める以下のような制度改定が盛り込まれました⁵。

1) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置

これまで、自治体では災害発生前に災害対策本部を設置することができた一方、国の対策本部は非常災害が発生した「後」でしか設置できませんでした。法改正後は、国も災害発生前に対策本部を設置し、広域避難にむけた自治体間の協力や公共交通機関の規制などについて指示を出せるようになります。

2) 「特定災害対策本部」制度の新設

これまで、国が設置する災害対策本部として、最大級の災害に対する「緊急災害対策本部」（本部長：内閣総理大臣）と、死者・行方不明者 100 人規模の災害に対する「非常災害対策本部」（本部長：防災担当大臣）がありましたが、今回の改正でそれに加えて、死者・行方不明者数

⁵ 内閣府、災害対策基本法等一部改正 法案説明資料 http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/210305_01.pdf

AIG 総研

十人規模のより限定的な災害に対する「特定災害対策本部」（本部長：防災担当大臣）が新設されました。あわせて、非常災害対策本部の本部長が、防災担当大臣から内閣総理大臣に格上げされました。

おわりに

毎年のように発生している、台風や豪雨による洪水をはじめとする大規模な自然災害に対し、国、地方自治体、そして住民である我々がそれぞれ当事者意識をもって行動し、いざというときには適切な避難行動をとることによって人的被害を最小化していくことが求められます。

今回のガイドラインにおいても、冒頭の第 1 章として「避難に関する責務等」という項目が設けられ、そのなかで「居住者等が持つべき避難に対する基本姿勢」として以下のように述べられています。

居住者等は、このような既存の防災施設、行政主導のソフト対策には限界があることをしっかりと認識するとともに、自然災害に対して行政に依存し過ぎることなく、「自らの命は自らが守る」という意識を持ち、自らの判断で主体的な避難行動をとることが必要である。

（内閣府「避難情報に関するガイドライン」1.避難に関する責務等 1.2 居住者等が持つべき避難に対する基本姿勢 より）

いわゆる防災に対する「自助」を求める内容ですが、これは防災の取組みに対する責任を行政から個人に押し付けようといったものではなく、むしろ激甚化する災害に対して行政による防災対策だけではどこまでいっても万全ではない、という限界を率直に認めたものであると理解すべきでしょう。政府が、ハザードマップの作成やリアルタイム災害情報の発信に力を入れているのも、十分な情報提供によって、災害リスクに対して個々人が適切な意思決定を行ってほしいという期待の表れであるといえます。

今回のガイドライン改定の目的は、行政と居住者それぞれが主体性をもった適切な避難行動の実効性をより高めることにあります。新しいガイドラインの内容を一人一人がよく理解し、平時からの災害への備えと緊急時の適切な避難行動といった具体的なアクションにつなげていくことが求められています。

※本ドキュメントは保険もしくはその他一切の金融商品の販売、勧誘を意図したものではありません。また、本ドキュメントは具体的な特定の取引をご提案するものではなく、その実現性を保証するものでもありません。

※AIG 総合研究所（以下「AIG」と呼びます。）は、本ドキュメントの利用あるいは利用の結果に関して、その正確性、精度、信頼性などについていかなる表明および保証も行わないものではなく、その利用の結果については責任を負いません。AIG は、本ドキュメントがいかなる場所においても適切であり利用可能であることを表明するものではありません。AIG は、正確かつ最新の情報を本ドキュメントで提供しよう合理的な努力をしていますが、誤差・脱漏が生じる場合があります。

※AIG あるいは本ドキュメントの企画、作成または提供に関わるいかなる当事者も、お客様が本ドキュメントを利用したことあるいは利用できなかったことに起因する直接的、偶発的、結果的、間接的損害あるいは懲罰的賠償の責任を負うものではありません。

※本ドキュメントに掲載されている内容に関する権利は、AIG および AIG が利用許諾を得た著作権者に帰属します。無断で転用・複製・改変をすることはできません。