

基礎研 レター

「避難指示」に一本化、「避難勧告」は廃止

災害対策基本法の改正～災害・防災、ときどき保険(15)

保険研究部 主任研究員 安井 義浩
(03)3512-1833 yyasui@nli-research.co.jp

1—はじめに

2021年5月20日、改正された災害対策基本法が施行され、市町村が発令する避難情報が変更された。これまでの「避難勧告」と「避難指示」が一本化され、今後は「避難指示」のみとなる。

2—最新版の避難指示と警報などの対応

1 | 避難勧告と避難指示の一本化など(2021.5.20～)

これまでの避難情報の発表方法では、本来避難すべきタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する人が多数発生していたという認識が、政府の防災担当にあった。アンケート調査によれば、「避難勧告」と「避難指示」の違いも十分に理解されているとは言い難いのが現状であった。そうした状況を踏まえて、今回、避難情報のあり方が見直された。

【2021年5月20日以降の避難情報の発表の改正】

	これまでの発表	改正後
警戒レベル	避難情報	避難情報
5	災害発生情報	緊急安全確保
4	避難指示(緊急)・避難勧告	避難指示 ← ここまでに全員避難
3	避難準備・高齢者等避難開始	高齢者等避難
2	-	-
1	-	-

警戒レベルが高まるにつれて、レベル1、2、3、4、5となるが、最も高い警戒レベルが最も高いレベル5における避難行動は、これまで「災害発生情報」という表現であった。しかし、これでは住民

が取るべき行動がわかりにくいとして、これを「緊急安全確保」に改めて、災害が既に発生していたり差し迫っていたりする状況で、少しでも安全を確保する行動を促すこととした。

最も重要な結論だけ見ると、「レベル3で高齢者や体の不自由な方が避難を開始すること」「レベル4までに全員必ず避難を行うこと」となる。

改正後の警戒レベルと避難情報をあらためて示すと以下のようなになる¹。

【2021年5月20日からの、警戒レベルと避難情報】

	警戒レベル	状況	取るべき行動	避難情報等
高	5	災害発生又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保 (必ず発令されるものではない)
危険度	警戒レベル4までに必ず避難！			
	4 全員避難	災害のおそれ高い	全員 危険な場所から避難	避難指示
	3 高齢者等は避難	災害のおそれあり	高齢者等は 危険な場所から避難	高齢者等避難
	2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認する	-
低	1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	-

2 | 避難情報と気象情報の対応

【2021年5月20日からの避難情報と防災気象情報】（上の表の続き）

警戒レベル	避難情報等	住民が自ら行動をとる際の判断に参考となる防災気象情報				
		洪水等に関する情報			土砂災害に関する情報 および土砂災害の危険度分布	高潮に関する情報
		水位情報がある場合の情報 および国管理河川の洪水の危険度分布	水位情報がない場合の情報 および洪水警報の危険度分布	内水氾濫に関する情報		
5	緊急安全確保	・氾濫発生情報 危険度分布：氾濫している可能性	大雨特別警報(浸水害)		・大雨特別警報(土砂災害)	高潮氾濫発生情報
4	避難指示	・氾濫危険情報 危険度分布：氾濫危険水位超過	危険度分布：非常に危険	内水氾濫危険情報 (水位周知下水道において観測される情報)	・土砂災害警戒情報 危険度分布：非常に危険	高潮特別警報 高潮情報
3	高齢者等避難	・氾濫警戒情報 危険度分布：避難判断水位到達情報	・洪水警報 危険度分布：警戒		・大雨警報(土砂災害) 危険度分布：警戒	高潮情報に切り替える可能性に言及する高潮注意報
2	-	・氾濫注意情報 危険度分布：注意	危険度分布：注意		危険度分布：注意	
1	-					

上記の通り、警戒レベルと避難情報に対応して、気象庁からは、気象に関して「警戒レベル相当情報」が発表される。今回は主に「各種災害の危険度分布」に関する警告が追加された。

¹ 避難情報に関するガイドライン（令和3年5月 内閣府（防災担当））

http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinan_jouhou/r3_hinan_jouhou_guideline/pdf/hinan_guideline.pdf

また以下のような自然現象については、上記の警戒レベルなどは用いられない。

津波 災害の切迫度が段階的に上がる災害ではないため、警戒レベルは用いられないが、避難指示のみは発表される。

暴風 警戒レベルは用いられないが、避難指示は発令される場合はある。

竜巻・雷・急な豪雨 短時間で局所的に発生することが特徴であり、発生する場所や時刻を予測し避難を呼びかけることが困難なため、警戒レベルの対象になっていない。

噴火 火山ごとに、噴火警戒レベルという別の指標で公表される。

地震 (予知できる現象ではないこともあり、今回の避難情報とは別物)

3 | その他の改正

上記の他、今回の災害対策基本法は以下のような改正も含まれている。

① 個別避難計画（仮称）の作成（市長村）

これまでも「避難行動要支援者名簿」の作成が2013年に作成義務化されており、ほとんどの市町村において作成されている。しかし、いまだ災害により多くの高齢者が被害を受けているという課題がある。そうした避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図るため、個別の避難計画についても市町村に作成を努力義務化することとなった。

② 国の災害対策本部を設置できるタイミングを早期化

災害発生の「おそれがある」、という早い段階で、国は災害対策本部を設置できることとし、市町村は他の市町村への避難者の受入れ要請や交通機関への運送要請ができることとした。

3—おわりに(私見も含めて)

とはいえ、これで完全にわかりやすくなったかという点、まだ発展途上の印象をもたざるを得ない。わかりにくい原因は、以下のようなものであろうか。

○用語が難しい（漢字が多く長い？）。

避難情報は「空振り」に終わることもあろうから、あとで責任の所在を問われた際に用語の定義や発令基準を明確にしておくことは重要だろう。しかし高齢者・子どもにも理解すべき情報は、何をおいても「あぶないから、はやくにげろ！」の一点であろう。そういえば「指示」と「勧告」はどちらがより緊迫感があるかははっきりしなかったような気がするし、その点では今回の改正はいいとしても、すべての住民への発表としてはまだ用語が難しいとも思える。

○災害の種類によって避難情報の発表の仕方が異なるなど、情報が多すぎる点

例えば先日も、「線状降水帯」の情報提供が始まったばかりである。今後も情報を受け取る側からの要望はあれもこれもということになるだろうが、かえって混乱することもある。自然現象や災害の種類によって状況は異なるので無理もないとはいえ、その整理が課題であるとも認識されているので、

今後も変更されていくだろう。

○国、市町村、気象庁の役割分担がわかりにくいこと

これは、国全体の体制としてしっかり整備され役割がはっきりしていれば、受け取る側にしてみれば、どうでもいいかもしれない。誰が言ってもいいから「あぶないから、はやくにげろ！」である。

この改正が施行された5月20日以降、実際に大雨が何度かあって、こうした避難情報がニュース等でとりあげられていたが、これで以前より迅速に避難できたのだろうかと気になる。今後も改善されていくに違いない。今後も変更があれば、取り上げていくことにしたい。