

避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン検討会 (第2回) 議事概要

1. 検討会の概要

日時：平成26年3月11日(火) 10:00~12:00

場所：中央合同庁舎第5号館3階 A会議室

出席者：田中座長、片田委員、牛山委員、関谷委員、東京都、和歌山県、三条市、福井市、名古屋市、豊岡市、内閣官房、消防庁、農林水産省、国土交通省、気象庁、内閣府防災(事務局)

2. 議事概要

事務局から「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン(素案)」について説明し、出席者間で議論を行った。主な意見等は次のとおり。

- ガイドラインに示された避難勧告等に係る考え方は共感できる。ただし、市町村職員がガイドラインの考え方を理解し、実行するためには、簡単な説明会ではなく、内容理解促進のための研修会等が必要ではないか。
- 住民が適切な避難行動を行うためには、災害時に発せられる避難勧告等の動的情報のほか、浸水想定区域や土砂災害警戒区域といった場の条件の情報、つまり、静的情報を各役所が十分に把握し、対象地域の方々に理解しておいていただくことが大前提であることを強調しておく必要がある。
- 住民への情報伝達については記載されているが、住民から電話連絡があった箇所を分布図や表でまとめるだけで大まかな危険箇所が把握できるという例のように、情報収集の方法についてもあらかじめ具体的に考えておくことが重要であることを記載すべきではないか。
- 市町村では、防災担当者の異動が激しく、ようやく人材が育ったところで異動となるケースがある。ガイドラインに基づき運用するためには、専任職員が配置されていることが必要であり、これができる体制づくりが大きな課題ではないか。
- 住民は「空振り」となっても当たり前で、避難行動をとることが重要という文化の醸成が必要であり、そこが徹底されてこそ、ガイドラインが初めて生きてくるのではないか。
- 災害時、どのような防災気象情報に着目したらよいか分からない市町村もあるため、ガイドラインでどのような情報をどう使えばよいかを具体的に示すことは一定の意味があるのではないか。現行ガイドラインには、マニュアルの記載例が掲載されていたが、小さな市町村のことも考えると、記載例があった方がより策定が進みやすいと思われる。

- 平成 16 年の水害の際には、避難勧告を出す水位が明確化されておらず災害経験もなかったため、発令するタイミングを見出すことに苦慮した。最終的には首長の判断だが、曖昧な情報では判断できないため、明確な判断基準をあらかじめ定めておくことが必要である。
- ガイドラインにより、自治体の大小に関わらず、同じような程度の情報収集ができるし、それに基づいて避難勧告ができるようになることが期待できる。ただし、空振りをおそれず避難勧告等を発令することに住民がどこまでついてこれるのか、文化の醸成が重要であることは認識しているが、これには時間がかかるし、住民と自治体の苦悩が続くのではないか。
- ガイドラインに書いてあることを各市町村が全て実行することは難しいと考えるが、この項目が使えるとか、気付きという意味で様々なことを書いているのはありがたい。
- 国、県等の機関が市町村をサポートする体制をもう少し考えて運用できるようにすることにより、首長が迷いなく発令できるようになるのではないか。
- 必ずしも空振り容認がよいというのではなく、行政が情報を出さなくても、危険なら自ら判断するという、ある意味、見逃しの容認もできるようにすべきではないか。
- 避難を「命を守るための行動」と位置付けるのであれば、内水氾濫を本当に入れる必要があるのかどうかなど、整理すべきではないか。
- 国の情報の出し方で整理されていないのが一番大きな問題である。例えば、大雨特別警報で命を守る行動をとって下さいと言っていて、ガイドラインでは避難勧告を出さなくて良いとされているのは矛盾しているように見える。また、国土交通省は、水位の基準を変えて、避難判断水位で避難しなくていいとするとのことであるが、言葉が矛盾しているのではないか。国からの情報で市町村の判断を迷わせることがないように、整理する必要がある。
- ガイドラインによって、避難勧告を出す出さないという 1 つの判断基準ができつつあるということの価値はある。事態の進行中、あるいは事後にも、ガイドラインを参考にして説明できることは非常に重要ではないか。
- このガイドラインで運用しても、1 つの市町村でみると、避難勧告を発令する局面はおそらく 10 年、20 年に 1 度程度であり、その際に「オオカミ少年」になるから出さないでおこうと役所の側が萎縮することの方がまずいのではないか。
- 既にガイドラインで要求されているレベルのことができている自治体があることも事実で、そういう自治体には防災に精通した人材がいる。職員が育った頃に 2～3 年で異動してしまう体制が抜本的な問題であり、何とかしなければいけないのではないか。
- 少なくとも、土木職や医療関係の専門職がいるわけで、防災にも一般職でなく専門職を検討する時期にきているのではないか。
- ガイドラインについては、行政側としては非常にありがたいが、この中で一番難しいのは、市民の考え方が本当に浸透するかどうか、というところが行政側に課せら

れていることであり、国、都道府県、市町村が連携して取り組んでいかなければならないのではないか。

- 避難勧告が出ていないから逃げなかったのだということになってしまうのは、避難情報が指南情報であるとき、また、内発的な自助ではなくて行政に限界があって仕方なく自助であるときに起こってしまう。ガイドラインは技術的にはこれでよいが、その前段に避難情報というものを巡る行政と住民との関係構造がどうなっているかという問題を解決していかなければならないのではないか。
- 本来だったら「避難を指示します」、「避難を勧告します」と言うべきだが、一般的に呼びかけられているのは、「避難勧告が発令されましたので、逃げて下さい」という、状況にしか受け取れない表現である。もう少し指示、勧告の部分を強調していった方がよいのではないか。
- 平成 17 年のガイドラインに避難準備情報を入れたのは、避難勧告をいきなり出されても判断に困るからであり、だんだん危機感を共有していくプロセスとして避難オペレーション全体の中で勧告のあり方を整理しておくべきではないか。
- 昨年の洪水で、河川が氾濫危険水位を越えた状態で特別警報が解除されている例があったが、こういう情報の齟齬は市町村としては非常に迷うことから、情報体系をもう少し集約化する必要があるのではないか。
- ガイドラインは市町村が判断するための基準という避難全体のパーツの 1 つであり、避難全体について幅広く議論する場をつくった方がよいのではないか。
- 避難準備情報について、17 年のガイドラインでは、「避難準備（要援護者避難）情報」と表記していたため、避難準備情報を要援護者のための情報と捉えている人が多く、勧告前の一段緩い段階の情報という趣旨が伝わっていなかった。今回の見直しでこれが大きな変化だと宣伝した方がよいのではないか。さらに、避難準備情報だけではなくて、前段階の、状態が刻々と悪化している状況を伝達することも重要であることを強調した方がよいのではないか。
- 避難勧告に向かって進展しているという情報を出し続けることによって、住民と行政がその状況に追い込まれ、それによって、行政と住民と一緒に頑張って防災対応をしていくという方向性につながっていくと良い。
- 積極的に動こうとする人に使える情報を出すことによって、自分で考えていこうという動きをつくっていくことは非常に重要である。
- 本日の原案を元に修正を加えて、できる限り早い段階で出先機関を含めて周知をし、しっかりこれを表に出して行きたい。その上でまた批判を仰ぎたいと考えている。

以上