

4. 避難情報の発令の判断基準の基本的な考え方

(1) 「避難情報を発令する対象災害の確認」の基本的な考え方

過去の災害や今後発生が想定される災害を調査し、避難情報を発令する対象とする災害を特定する。地域によっては、洪水等と土砂災害、洪水等と高潮、大河川と中小河川の氾濫など、複数の災害リスクに対し警戒する必要があることもある。

また、市が避難情報を発令するのは、居住者等の「生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるとき(災対法第60条第1項)」であるため、本マニュアルでは、原則として居住者等の命を脅かす危険がある災害を避難情報の発令対象とする。

(2) 「避難情報の発令対象区域の設定(絞り込み)」の基本的な考え方

以下の理由から避難情報の発令対象区域は可能な限り絞り込むことが重要である。

■発令対象区域を絞らず、洪水等、土砂災害、高潮のいずれの災害リスクも想定されていない安全な地域の居住者等にまで避難情報を発令することにより、

- ・安全な地域の居住者等までもが指定緊急避難場所に避難した場合、混雑や交通渋滞が発生したり、避難のための移動中に災害に見舞われたりするおそれ
- ・立退き避難自体が身体的な負担になる高齢者等が不必要に避難した場合、身体的な負担となってしまうおそれ
- ・安全な地域の居住者等から避難の必要性に関する問合せが市に相次ぐおそれ
- ・「市内全域」といった漠然とした発令がなされた場合、危険性が低いところまで対象地域としていると受け止められ、避難情報に対する信頼性を損ねるおそれ等、様々な支障が生じると考えられるため。

■災害リスクのある区域等に発令対象区域を絞り込むことにより、

- ・自らの居住地が避難情報の対象となっていることを知ることで、災害の危険が自らに迫っているとの危機感を持ち、自分は災害に遭わないという思い込み(正常性バイアス)が少なからず取り除かれることが期待されるため。

避難情報は、災害により命を脅かされる可能性がある居住者等がいる「災害リスクのある区域等」において、「河川の氾濫や土砂災害等の発生切迫度(災害の切迫度)が高まっている場合」に発令する必要があるため、①「防災気象情報の切迫度の高まり」、②「災害リスクのある区域等」との両方が重なり合った場所に、①の防災気象情報に対応する警戒レベルの避難情報を発令することが基本であり、このようにすることが「発令対象区域を絞り込む」ということである。この②「災害リスクのある区域等」として最も基本的な情報は、「災害リスクが公表済みの各種浸水想定区域や土砂災害警戒区域等」である。その他にも以下のような情報が考えられるため、可能な範囲で地域の災害リスクについて把握し絞り込みの参考とする。

- ・過去の災害における局所的な浸水箇所や土砂災害の発生箇所
- ・元々河道であった場所など、地域の土地の成り立ちとその土地が本来持っている潜在的な災害リスクがある箇所

(3)「避難情報の発令基準の設定」の基本的な考え方

- ・緊急時に避難情報の発令タイミングや発令対象区域の判断に迷うことが可能な限りないよう、また、避難情報を発令したにもかかわらず災害が発生しない、いわゆる「空振り」の事態をおそれずに発令基準に基づき避難情報を発令できるよう、平時より様々な状況を想定した避難情報の発令基準を設定しておくべきである。また、発令基準の運用が運用する者によって大きく異なることがないように可能な限り簡潔で明瞭な発令基準にすることが望ましい。
- ・事態が急変し、災害が切迫した場合には、必ずしも警戒レベル3 高齢者等避難、警戒レベル4 避難指示、警戒レベル5 緊急安全確保の順に発令する必要はなく、段階を踏まずに状況に応じて適切な発令をする。
- ・たとえ指定緊急避難場所が未開放であったとしても、また、夜間・未明であったとしても、適切なタイミングで避難情報を発令する。
- ・想定していない事態が発生した場合であっても、居住者等の身の安全の確保を最優先に考えた最善の情報提供を行うよう努める。

■避難情報の発令判断に資する情報

市長が避難情報を発令するタイミングを判断する際に参考とする情報は、

- ・防災気象情報
- ・日没や暴風が吹き始める時刻
- ・ダム、堤防や樋門等の施設の状況や操作に関する情報
- ・自主防災組織や水防団等の現地からの情報
- ・河川事務所、ダム事務所、气象台等からの情報提供（ホットライン）

等があり、これら入手した情報を参考に、避難情報の発令タイミングを総合的に判断することとなる。

■避難情報の発令基準の設定（発令タイミングの設定）の基本的な考え方

いざというときに市長が躊躇なく発令できるよう、市は、河川事務所、气象台等の協力・助言を積極的に求めながら、具体的でわかりやすい発令基準をあらかじめ設定する。警戒レベル3 高齢者等避難及び警戒レベル4 避難指示の発令後に高齢者等や居住者等が災害発生前に指定緊急避難場所等へ立退き避難することができるよう、市長は立退き避難する人のリードタイムを踏まえたタイミングで避難情報を発令する。

なお、自然現象を対象とするため、あらかじめ定めた発令基準に捉われることなく、防災気象情報等の様々な予測情報や現地の情報等を有効に活用し、早めに避難情報を発令するなど臨機応変な対応が求められる。前線や台風等による大雨や暴風により避難行動が困難になるおそれが予見される場合や、浸水や崖崩れ等に伴い避難経路となる道路が通行止めになるおそれが予見される場合等には、発令対象区域の社会経済活動等の特徴も踏まえつつ、早めの判断を行う必要がある。

他方、過度に高頻度な避難情報の発令は、情報の軽視につながることも懸念される。発令基準の設定に当たっては、関係機関の助言も受けつつ、少なくとも過去数年間程度の実例に則して発令頻度がどの程度になるか確認し、現実的に運用できるか検討することも重要である。