

# 地域防災実戦ノウハウ (114)

## —「高齢者等避難」の発令頻度の低減—

Blog 防災・危機管理トレーニング  
(<http://bousai-navi.air-nifty.com/training/>)

主 宰 日 野 宗 門

(消防大学校 客員教授)

### 1. はじめに

前号では、「高齢者等避難」、「避難指示」の発令は機械的に行うことをお願いしました。それは、機械的に対応することで誰が担当しても同じ判断となる（迷いがなくなる）ことは大きなメリットだからです。

機械的な対応とは、「避難情報に関するガイドライン（令和3年5月、令和4年6月更新、内閣府）」（以下「ガイドライン」という）に例示されている表1のようなものです。このような流れで高齢者等避難を発令している市町村も多いでしょう。

表1 高齢者等避難の発令の流れ（例示）<sup>(注)</sup>

大雨警報（土砂災害）が発表され、土砂災害の危険度分布において「警戒（赤）」のメッシュが出現し、そのメッシュが土砂災害警戒区域等と重なった場合、あらかじめ警戒レベル3 高齢者等避難の発令単位として設定した地域内の土砂災害警戒区域等に警戒レベル3 高齢者等避難を発令する。

<sup>(注)</sup> 避難情報に関するガイドライン（令和3年5月、令和4年6月更新、内閣府）、p.85、一部加筆

しかし、現場を預かる市町村の関係者（首長、防災担当者等）からすれば、「避難指示はともかく、高齢者等避難の発令を機械的に行うことは難

しい」との声をしばしば耳にします。

その理由は、前号でも触れましたが土砂災害を対象とした場合以下のような状況が生じるからです。

- ① 大雨警報（土砂災害）の発表回数が1市町村平均で年に5回程度と多く（前号の表3及び本文を参照）、機械的対応では高齢者等避難の発令回数も同程度の高頻度となること
- ② 大雨警報（土砂災害）で高齢者等避難を発令した場合、実際に人家等が土砂災害に遭う確率は1%程度であること<sup>(注)</sup>

<sup>(注)</sup> 土砂災害警戒情報が発表され実際に人的・家屋被害のあった土砂災害の割合は6%程度であること（前号表4）。また、大雨警報（土砂災害）の発表回数は土砂災害警戒情報の5～6倍程度と推測されること（前号表3）。以上のことから、大雨警報（土砂災害）が発表され実際に人的・家屋被害があった土砂災害は1%程度と推測できます。

- ③ 対象者の多くが立ち退き避難や避難所生活が負担となる高齢者等<sup>(注)</sup>であることから、高頻度での立ち退き避難は精神的・肉体的に大きな消耗を伴い健康悪化の懸念があること

<sup>(注)</sup> 以下では「高齢者等」とは前出のガイドラインが定義する「避難を完了させるのに時間を要する在宅又は施設利用者的高齢者及び障害のある人等、及びその人の避難を支援する者」とします。

- ④ ①、②、③の事情等から、高齢者等避難発令

に伴い避難所を開設しても避難者が0人というケースが多く、市町村の負担になっていること以上のことから、機械的な高齢者等避難の発令を躊躇する市町村も多いはずです。実際、ガイドライン中にも表2のような記述がみられます。

そこで、本稿では高齢者等避難の発令頻度の低減方策を考えることにします。

表2 警戒レベルと警戒レベル相当情報との「不一致」<sup>(注)</sup>

(レベルの不一致)  
市町村によっては、……(中略)……大雨警報(土砂災害)の発表のみでは警戒レベル3 高齢者等避難を発令することとしていない場合もある。

(注) 同前 p.45

## 2. 高齢者等避難の発令頻度の低減方策

### (1) 低減方策1—大雨警報(土砂災害)の発表を受け高齢者等に対し市町村から避難準備を促すが、高齢者等避難は発令しない—

ガイドラインでは、高齢者等避難の発令頻度が高く、「空振り」が多いことへの対策として、要配慮者利用施設管理者による避難頻度の低減方策を例示しています(表3参照)。

その中では、高齢者等避難のタイミングで避難時の持出し品を避難先に移送するなどの避難の準備を行い、避難指示のタイミングで避難するという方法が紹介されています。

この考え方は要配慮者利用施設に限定する必要はなく、「高齢者等避難が発令された段階で高齢者等が避難準備を行えば、避難指示発令のタイミングで避難することも可能」と一般化することもできます。

さらに突き詰めれば、「大雨警報(土砂災害)が発表された際、市町村からの的確な注意喚起に

より高齢者等が避難準備を行えば、高齢者等避難発令の保留や避難指示発令のタイミングでの避難も可能」と考えることもできそうです。

ただしこの場合、高齢者等に避難準備を促すための適時的確な情報伝達を行いうる体制の確保が重要になります。

表3 要配慮者利用施設管理者による避難頻度の低減方策(例)<sup>(注)</sup>

警戒レベル3 高齢者等避難は、比較的早いタイミングから発令されるために、結果として災害が発生しない、いわゆる「空振り」の発令になりやすいうえに、発令頻度が比較的高いという実情がある。そのような中、施設利用者に避難行動自体が負担になる人がいる場合には、警戒レベル3 高齢者等避難が発令される度に施設利用者全員が避難することが必ずしも望ましくない場合も考えられる。このため施設管理者等は、例えば警戒レベル3 高齢者等避難のタイミングでは避難時の持ち出し品のみを避難先に移送し、警戒レベル4 避難指示のタイミングで十分な避難支援体制のもと施設利用者が円滑かつ確実に避難できるようにするなど、施設利用者の状態や支援体制等に応じた避難行動をとることで、避難する頻度を抑える工夫をすることが考えられる。

(注) 同前 p.12

### (2) 低減方策2—高齢者等避難の発令は、道府県の土砂災害危険度情報システムが提供しているスネーク曲線の1時間後予測で行う—

気象庁の土砂キキクルでは、スネーク曲線の2時間後の予測値が大雨警報の基準値に到達すると予測されるときは危険な場所から高齢者等は避難することが推奨されています(図参照)。この段

階では大雨警報（土砂災害）も発表されていると予想されます。ここで機械的に対応すれば、高齢者等避難の高頻度発令は避けられません。

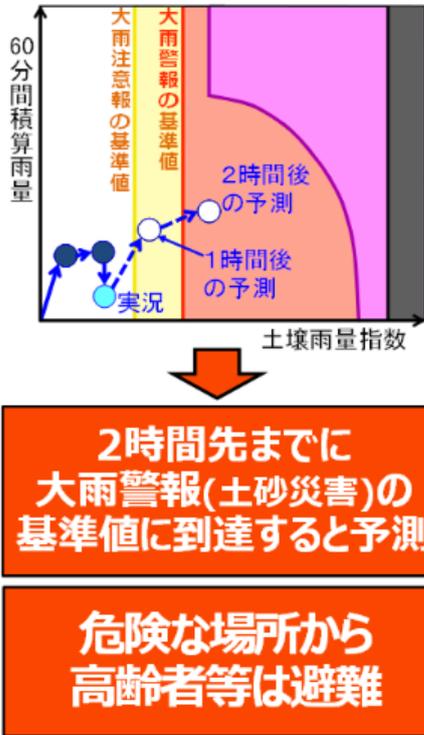


図 高齢者等避難の判定模式図（気象庁）

土砂キキクルでは、避難に要する時間を考えて「2時間」後の予測値が使われています。この「2時間」については「要支援者が避難に要する概ねの時間」（「土砂災害発生危険度の解析・予測技術」、気象庁土砂災害気象官、2018年3月）とされています。しかし、(1)で考察したように、高齢者等が避難の準備を整えていればこの2時間は短縮可能であり、絶対条件ではありません。

予測値を用いる場合、予測時間が長いほどその信頼性は低下します。すなわち、「2時間」後の予測値よりも「1時間」後の予測値を用いた方が高齢者等避難発令の判断の確実性は高まります。そして、それに応じて高齢者等避難の発令頻度を

低減することができます。1時間後の予測値を用いることにより、その分だけ避難の余裕時間は少なくなりますが、上述したように避難の準備を整えていれば問題とはならないはずです。

残念ながら土砂キキクルではスネーク曲線を直接見ることはできませんが、道府県の土砂災害危険度情報システムではスネーク曲線の1時間後予測を表示できるところもありますので、それを積極的に活用されることをおすすめします。

### (3) 低減方策3－独自の発令基準を設定する－

ガイドラインでは、体制的に可能であれば独自の避難情報発令基準の設定が推奨されています（表4参照）。現在の基準に満足されていないならば、避難情報発令頻度の低減やタイミングの改善を目的に独自基準の設定に挑戦されたいかがでしようか？

表4 独自の発令基準の設定について<sup>(注)</sup>

本ガイドラインの記載内容より高度又は臨機応変に運用できる体制を有している市町村においては、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、適時的確な避難情報の発令について検討することが望ましい。

（中略）

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。

（注）同前 p.50