

災害対策樹立に関する調査

[議事録 2/6]

避難勧告・避難指示の在り方

- ・今後の計画に災害心理を考慮する必要性
- ・避難行動に移すための命令調表現の在り方

○吉川沙織君

また、東日本大震災においては、例えば宮城県内の沿岸部においては、地震発生から大津波が到達するまでに3、40分間、時間の幅がありました。

ですから、本当であればすぐに避難をしなければいけないのに、必要な物資を取りに戻られて犠牲になられた方もいらっしゃいます。

ですから、つまりは何が言いたいかと申しますと、避難勧告や避難指示が出ているという状況、どれほど危険が切迫したものであるか住民にまず正しく理解をいただくということ、そして具体的な避難行動に結び付けていただくための方策が必要ではないかということ。

これも2年前の当委員会で指摘申し上げましたが、人間は、自分が大丈夫だとどうしても思ってしまうがちな正常性バイアスというのがあります。これを取り除いて行動に移していただく、これを今度の計画に是非盛り込んでほしい、災害心理を考慮していただきたいということを申し上げて、前向きな答弁ございました。これについて、大臣、いかがお考えでしょうか。



○国務大臣(古屋圭司君)

今委員御指摘の、自分が被害を受けるとは思わなかったというアンケート調査、そうなんですよね。だから、どうしても自分は大丈夫だろうと、こう思ってしまう傾向があるんです。だからこそ、私は、大島を視察しまして、実際に、まあ正直言って、あれ事前に避難、すぐ隣、全く罹災していない学校に避難していれば救えたと思うんですね、命を。

ただ、私はもう何度も言っている、犯人捜しをするのが目的ではありませんので、やっぱりそういう教訓を生



かしていくというためには、やはり想定外を自らにもなくす、そういう視点で是非、土砂災害警報等々が出たら、避難勧告や指示が出ていなくても、自分の判断で安全なところに避難してくださいということを、私はあえて、これはあくまでも市町村長が指示することですけど、私は内閣府防災担当大臣として、もう 60 名になる方が今年一連の災害でお亡くなりになっていますので、もう一人もこれ以上犠牲者を出したくないという気持ちで私は、ちょっと異例ではございましたけど、記者会見をさせてい

ただいた。結果、みんなそういう認識を持っていただいたんじゃないでしょうか。やっぱり、避難が空振りだったら、これは幸いだと思うということなんですよ。

アメリカは、例えば 5 日前には避難計画を出して、3 日前には、大きい、例えばサンディのような大きな災害が来ると予測されていると、もう 3 日前から避難指示出しますよ。でも、実際に空振りになるケース、結構多いんですね。でも、それはアメリカの住民は、いや、市町村長、余計なことしやがってというふうには思わないですよ。みんな、ああ幸いだったと、こういうふうにする。

やっぱり、これは住民の皆さんも首長さんも、そして我々議員も、そして全ての国民がそういうふうにして、自らの命は自ら守るといって、しっかり意識も高めていくということが大切だというふうに思います。

そのためにいろいろ見直しをしまして、今、統括官からもお話がありましたように、マニュアル見直しも含めて、今早急にその対応、全国で 1,719 市町村がありますので、そういった取組の在り方も含めて検証して、我々として適切なアドバイスができるようにこれからもしていきたいなと思っています。

○吉川沙織君

いい御答弁いただいたんですけども、災害心理についてちょっとお触れにならなかったもので、もう一言お願いします。災害心理を考慮する必要性です。

○国務大臣(古屋圭司君)

委員御指摘のいわゆる正常性バイアスですね。これもその一つなものですから、やはり避難の判断基準をある程度明確化をすることが大切ですね。明確化をするだけではなくて、住民の皆さんに理解をしてもらうということが、この両方が大切です。

それから、リスクコミュニケーションをしっかり十分に図ること。それから、多様な伝達手段ですね。メールからファクスから、あるいは防災無線から、もういろんな伝達手段ありますね。こういったものをしっかり駆使をして多様化をしていく。あるいは、一番大切なのは声掛けですよ、地域の。こういった声掛けをしていくと

か、それからあともう一つは日ごろからの訓練、啓発活動、これは極めて重要です。こういったものをパッケージでやっていく、それによっていわゆる正常性バイアスというものをしっかり対処していくという必要があると思います。

○吉川沙織君

明確な判断基準と理解度を高めるというなお話、それから多様な伝達手段、訓練の必要性、様々ござい



ました。

ただ、この訓練、今日は触れませんが、訓練をやっていた東日本大震災の被災地の自治体ではやっぱり助かった住民の方が多かったというような結果も後のアンケート結果で出ています。ただ一方で、ノウハウがない、財政的な余裕がないということで避難訓練すらできていない自治体も残念ながら残されていますので、それに関してはまた別途の機会でご質問させていただければと思います。

実際、正常性バイアスから解放されて避難行動に移してもらおう方策の一つとして、今、多様な伝達手段がありました。伝達手段、様々ありますけれども、例えば皆さん時報から聞こえてくる防災行政無線があります。この防災行政無線から流れるアナウンスで、避難してくださいではなくて避難せよという命令調の呼びかけで今回の大震災でも多くの命が救われたという事例がございます。

この命令調の呼びかけについてもずっと取り上げてきてはおりますが、これ、国としてもっと積極的にこういう方策があるんだよということを周知していくことは一考に値すると思いますが、いかがでしょうか。

○国務大臣(古屋圭司君)

3・11 のときにも、実際、大洗町なんかでは避難せよ、避難せよと相当きつい口調で、命令口調で放送したそうですね。そうしたら、四メートルの津波が来たけれども、みんなもう一目散に避難して、あそこは、大洗町はゼロですよ、被害者。

やっぱりそういうこと必要でしょうね。やはり伝達手段とともにそのコンテンツ、中身をどういう伝え方にするかと。まあ役所の職員にしてみると、住民の



皆様に命令口調するのはちょっとはばかるなという気持ちは私は分からないでもないですよ。だけれども、やっぱりそれは住民の命を守るためには、時には厳しく対応するということが必要でしょうね。おっしゃるとおりだと思います。

○吉川沙織君

今、命令口調はばかれるんじゃないかという御答弁いただきました。実際、命令調の表現というのは、避難を命令するという法的な権限がなければ命令調の表現は使えないのではないかというような議論もあります。ですから、緊急事態において、法律上の命令というものと表現としての命令調というのを区別して使い分けるといったような運用も考えられると思いますが、これについてはいかがでしょうか。

○国務大臣(古屋圭司君)

これは実際、有事の際の話ですから、条文に書かれた中身を言うのは余り適切でないと思いますよ。その法律の精神というのは、やっぱり住民の命を守ることが精神ですから、それはどういうあれであっても、やっぱりちゃんと現場を預かる地方公共団体の首長さんがそういう認識を持っていただければ、そういう命令口調になって、いや、あのときは命令のような口調でおかしい、法律違反だというようなことを訴える住民の皆さん、よっぽど変わった人はそういう人はいるかもしれませんが、普通はないんじゃないでしょうかね。これも危機管理だと思います。

○吉川沙織君

大臣がおっしゃるとおりだと思います。ただ一方で、先ほど、避難勧告、避難指示が出た場合は空振りに終わろうとも逃げてください、これ大事なことだと思います。

実際、今やり取りをさせていただいた避難せよというこの命令口調、最初は聞き慣れない、耳慣れない言葉ですから、住民の皆さん、これを受け止めますと、これは何事だということで逃げるという行動に移すと思います。でも、これも、何回も出たところで、実際、大津波や大きな被害が来なかったとなると、オオカミ少年効果と言われていますが、これもまた行動に移してもらえなくなるような、こういう懸念も一方でございます。これをどう線引きしていくかというのは政治のリーダーシップが問われると思いますが、どうお考えでしょうか。



これをどう線引きしていくかというのは政治のリーダーシップが問われると思いますが、どうお考えでしょうか。

○国務大臣(古屋圭司君)

そこはもう一言、これは日ごろの広報と訓練なんですよ。それで認識を持っていただくということなんですよ。何度も言うように、やはり避難をして空振りに終わったらラッキーだと思って、常にそういう心を持ってもらうということが何よりも大切なのではないでしょうか。

○吉川沙織君

なかなか日本においてそれが根付くには時間掛かるかもしれませんが、粘り強く広報等をしていただいて、理解度と判断基準といろんな伝達手段で、是非、住民の皆さんがこれが出たら逃げるんだという行動に移していただければと思っています。

続きの議事録(3/6)は、[こちら](#)です。