

命を守る避難広報 10の原則・27のポイント

ー 住民への避難情報伝達ガイドライン ー

平成24年2月

(財)日本防火・危機管理促進協会

目次

1	はじめに	2
1. 1.	「避難広報」とは	2
1. 2.	なぜ避難広報が重要か	2
1. 3.	避難広報の全体像と本ガイドラインの目的	2
2	ガイドラインの構成と使い方	3
3	避難広報の10原則	4
4	避難広報のポイント（共通）	7
5	避難広報のポイント（災害別）	8
5. 1.	大規模火災	8
5. 2.	地震	8
5. 3.	津波	9
5. 4.	風水害	9
5. 5.	火山	10
5. 6.	危険物施設の事故（原子力施設・化学プラント等）	10
5. 7.	テロ・犯罪	11
6	避難広報のポイント（地域別）	12
7	広報文の例と解説	14
7. 1.	風水害の場合	14
7. 2.	津波の場合	16
7. 3.	施設事故の場合	18
8	よりよい避難広報のために	20
8. 1.	避難広報の方法	20
8. 2.	避難先、避難方法の事前啓発	21
8. 3.	避難広報の訓練	21
8. 4.	情報管理体制の構築	21

＜避難広報の原則・ポイント一覧＞

避難広報 10の原則	
1	「対応行動」「事実」「評価」の3要素を意識して広報文を作成する。
2	確実に対応行動を促すよう、「何をして欲しいのか」を明示する。
3	情報の出元を示す。
4	誤解のない簡潔な表現を用いる。
5	専門用語は一般的な用語で言い換える。
6	重要な情報は繰り返す。
7	「危機感の喚起」と「パニック防止」のバランスをとる。
8	「迅速かつ簡潔な伝達」と「災害状況や対応の詳細な伝達」のバランスをとる。
9	避難広報を継続的に行う。
10	避難広報の内容・タイミングについて、関係者で事前に検討する。

避難広報 27のポイント		
共通	1	「避難行動時の留意点」はできる限り伝達を心がける。
	2	「何が」「いつ」「どこで」を端的に伝える。
	3	「避難の決意を後押しする」ことを最優先に、定性的表現を用いる。
	4	「認知バイアス」を乗り越える工夫を施し、市民の対応行動を後押しする。
	5	様々な手段で危機の深刻さを表現する。
火災	6	延焼の見通しを伝達する。
	7	延焼見通しを踏まえた対応行動を伝達する。
地震	8	緊急地震速報とともに、身の安全の確保を呼びかける。
	9	避難時の留意点(火の始末、ガスの元栓・ブレーカー遮断)を伝達する。
津波	10	避難勧告・指示等は一般的な言葉で補足する。
	11	命令調、定性的表現、観測情報などあらゆる手段で避難を後押しする。
風水害	12	観測情報・予測情報を用いて避難を後押しする。
	13	ゲリラ豪雨等、時間的余裕がない場合は垂直避難を呼びかける。
	14	浸水による避難時の危険について、できる限り伝達する。
火山	15	噴火警戒レベル、噴火予報・警報の特徴に留意する。
	16	警戒段階から噴火までの期間が長期化する可能性に配慮する。
事故	17	人が感知しづらい危機は、避難を要する根拠とともに伝達する。
	18	施設事故では「ワンボイス」「流言飛語」に特に留意する。
テロ	19	「近づかない」「屋内退避」を徹底する。
	20	発災現場への専門的な情報提供を行う。
	21	その場で待機させる必要がある場合は、その理由を説明する。
地域別	22	【山間部】孤立の危険性を念頭に置く。
	23	【被災経験の少ない地域】パニック防止よりも危機感を伝えることを優先する。
	24	【繁華街・オフィス街・ターミナル駅・観光地】土地不案内者を前提とする。
	25	【都市部・オフィス街・学校】組織体制を活用した避難広報を行う。
	26	【都市部】帰宅困難者に「むやみに移動を開始しない」旨を伝達する。
	27	【強化地域】東海地震関連情報は、解説を交えて伝達する。

1 はじめに

1.1. 「避難広報」とは

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、津波及び原子力発電所事故からの避難が実施され、危機発生後の迅速かつ確実な判断・対応により、いかに市民の命を救うかの重要性が再認識されました。

市民の命を守るには、避難等の対応行動を自分自身で行うことが基本となりますが、行政機関としては、危機が発生した後に避難などの市民の対応行動を促す情報伝達を行うことが重要です。本書では、「危機発生後に市民の対応行動を促す情報伝達」を「避難広報」と定義し、その内容を作成する際のポイントをまとめます。

1.2. なぜ避難広報が重要か

避難広報が重要である理由としては以下のようなものがあります。行政機関の担当者は、避難広報の重要性を理解し、内容・方法を学習することが求められます。

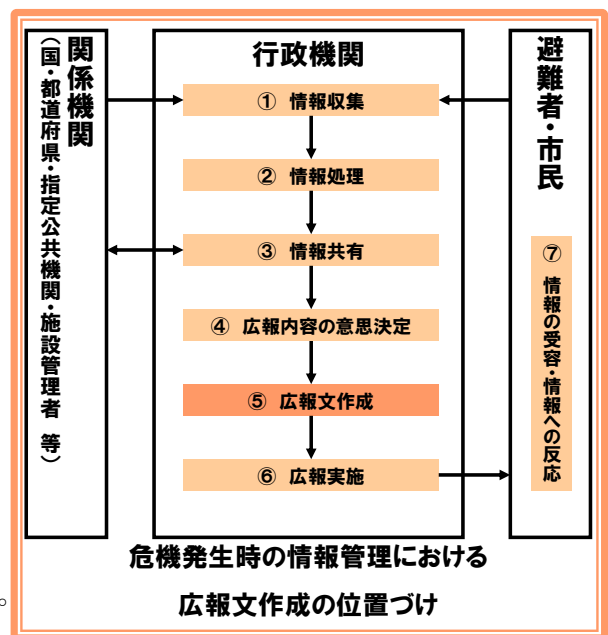
- 避難の成否は一義的には避難者の迅速な判断・行動にかかっているが、避難者は行政や施設管理者からの避難広報に基づいて避難しているのが実態。
- 避難広報の内容によって、市民の情報の受け止め方が異なる。
- 市民に避難を促す情報伝達を行っても、避難しなかったり（非避難）、誤った避難行動をとったり（誤避難）してしまう場合がある。
- 広報のためのハード整備（防災行政無線等）だけでは問題は解決しない。
- 市民等への事前の普及啓発も重要だが、危機時には状況に応じた適切な広報が必要であり、行政による避難広報の内容検討や伝達技術をレベルアップの余地が十分にある。

1.3. 避難広報の全体像と本ガイドラインの目的

避難広報は、情報の収集・処理・共有、これらに基づく広報内容の意思決定、広報文作成、広報の実施、市民の反応からのフィードバックといったサイクルの中で実施されます。

本ガイドラインでは、避難／待機などの対応行動の決定（広報内容の意思決定）後、どのような内容や表現を盛り込んで伝達するかを決定する「広報文作成」の段階に焦点を当てます。

本ガイドラインは、避難を促進する、あるいは非避難・誤避難を防ぐために、広報文の内容をどう工夫すればよいかを整理した学習資料です。防災行政無線や広報車等により、音声で避難情報を伝達することを念頭に置いた記述となっています。



2 ガイドラインの構成と使い方

本ガイドラインの構成と利用方法を解説します。

本ガイドラインは、市町村等の行政機関が、危機発生時の避難広報に関する事前学習、及び避難広報の内容（広報文）の事前検討の際に利用します（危機発生時に初めて内容を参照し避難広報に役立てることを想定したものではありません）。

[3章] 避難広報文を作成する前提として常に押さえておくべき「原則」を紹介します。

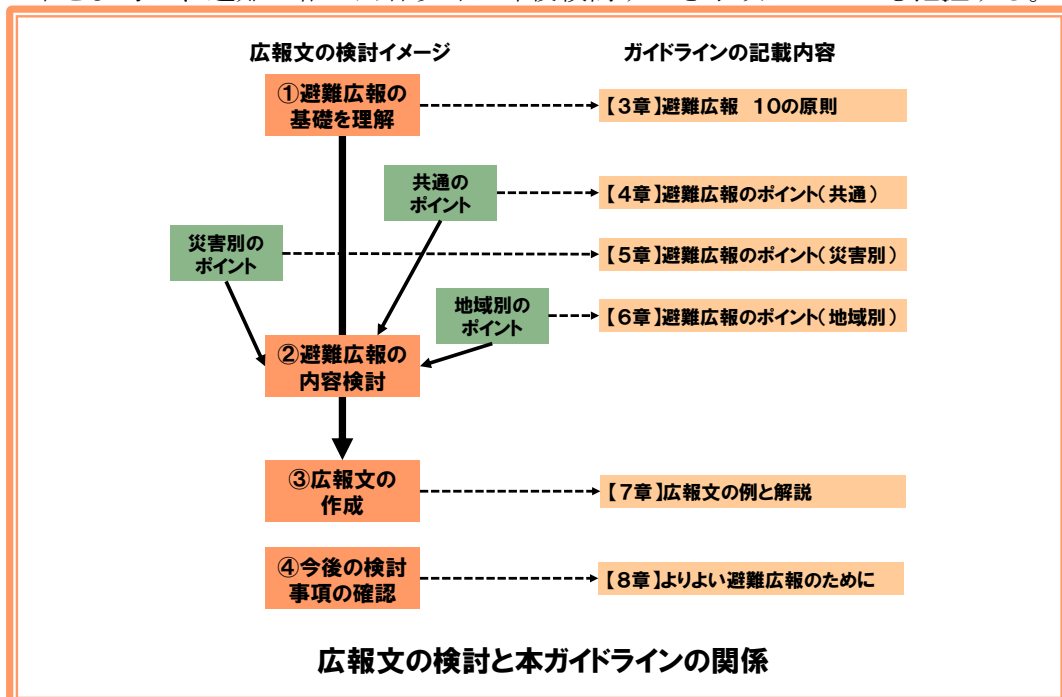
[4～6章] 避難広報文を作成するにあたって、状況に応じて使い分ける「ポイント」を紹介します。4章は災害や地域によらず共通で留意するポイント、5章では災害別のポイント、6章では地域特性別のポイントを紹介します。

[7章] 「原則」「ポイント」を広報文にどのように反映するか、例を使って解説します。

[8章] 避難広報をより充実させるために、避難広報の内容以外の面で検討すべき事項を紹介します。

本ガイドラインを用いて、次の手順により、避難広報文の事前検討を行いましょう。

- ① 3章により、避難広報の基礎を理解する。
- ② 4～6章により、自地域が該当する部分を確認しながら、避難広報に盛り込むべき内容を検討する。
- ③ 7章の文例を参考に、実際に広報文を作成する。
- ④ 8章を参考に、避難広報の内容以外に今後検討すべき事項についても把握する。



本ガイドラインは、日本防火・危機管理促進協会「大規模災害発生時の情報伝達のあり方に関する調査検討事業」の成果として作成されました。本調査検討の報告書は、本ガイドラインの内容に関する参考情報等を記載した解説書となっていますので、併せてご覧ください。

3 避難広報 10の原則

避難広報文を作成する前提として、常に押さえておくべき「原則」を紹介します。

原則1 「対応行動」「事実」「評価」の3要素を意識して広報文を作成する。

避難広報文作成にあたっては、簡潔かつ漏れのない広報文とするために、「対応行動」「事実」「評価」という3つの情報要素を意識します。

情報要素1	対応行動情報	情報要素2	事実情報	情報要素3	評価情報
避難や待機など、市民がとるべき行動を伝える情報。		危機の発生や危機の兆候など、起きている事実を伝える情報。		危機の状況を評価し、深刻な危機か、切迫しているか等の判断を伝える情報。	

※P6に情報要素の具体例を示します。

原則2 確実に対応行動を促すよう、「何をして欲しいのか」を明示する。

避難広報において最も重要なのは、市民に避難などの「対応行動」をとってもらうことです。曖昧な指示で市民に迷いを生じさないよう、市民に何をして欲しいのか（「次の情報を待つ」「避難」など）を明示し、ブレのない指示を行います。

原則3 情報の出元を示す。

市民に信頼してもらう、また注意を引きつけ、傾聴してもらうため、第一声で情報発信の主体を名乗ります。また、他の機関（気象庁等）から入手した情報を広報する際は、その情報源を明示した上で情報を伝達します。

原則4 誤解のない簡潔な表現を用いる。

避難方向の指示が曖昧であったり、予測情報をすでに起きたことと誤解されてしまった場合、市民は誤った行動をとってしまいます。

誤解の余地がない、簡潔な表現を用いましょう。また、予測を含む情報を伝える場合は、その情報が予測であることを明確にすること、予測の前提を示すことが必要です。

原則5 専門用語は一般的な用語で言い換える。

災害状況や行政からの指示等を示す言葉の中には多数の専門用語が含まれていますが、いざというときにそのまま伝達してしまうと、市民にとって内容の理解が難しく伝わらないといった場合が考えられます。

専門用語は一般的な言葉で言い換えたり、補足したりします。また、普段何気なく使っている言葉が専門用語でないか、「子供にも分かる表現か」等の視点で確認することも重要です。

＜専門用語の言い換え例＞

	専門用語の例	言い換え例
共通	要援護者	高齢者、外国の方、体の不自由な方
風水害	右岸・左岸	〇〇市側、〇〇地区側
	破堤	堤防の決壊
施設事故	屋内退避	建物内にとどまり、不要な外出をさける

原則6

重要な情報は繰り返す。

音声情報は聞き逃すともう得ることができない一過性の情報です。確実に聞きとってもらうため、とるべき対応行動などの重要な情報は必ず繰り返して伝達します。

原則7

「危機感の喚起」と「パニック防止」のバランスをとる。

市民に危機感を持ってもらうための避難広報（アクセル情報）と、心理的パニックを防止するための避難広報（ブレーキ情報）は相反しますが、どちらも非常に重要であるため、状況に応じて使い分けることを意識します。例えばこれまでに経験したことのない逼迫した状況の場合はアクセル情報を中心に伝達します。（参考：ポイント23）

原則8

「迅速かつ簡潔な伝達」と「災害状況や対応の詳細な伝達」のバランスをとる。

情報伝達の「迅速さ」と「詳細さ」は両立しないため、状況に応じてどちらを優先させるのかを決定する必要があります。

まず前提として、危機時は平時と異なり、情報が不足している中で何らかの情報伝達を行わなければならない状態となります。状況の詳細が十分に判明していなくても、判明している範囲で迅速に伝達することが必要です。簡潔な言葉で表現する、サイレンを併用する等、必要な情報をシンプルに伝えることは常に意識します。

詳細な状況を伝達すべき場面は、災害状況や対応がわかりづらい危機（原子力災害等）や、時間的な余裕があり対応を詳細に説明できる場合（避難準備情報等）などです。

原則9

避難広報を継続的に行う。

市民に確実に対応行動をとってもらうため、危機が拡大・継続している状況を伝えるため、また安心して避難や待機をしてもらうために、避難広報は継続的に行います。避難広報を担う担当者の安全確保やインフラの確保、テープ等を用いた自動放送などの工夫についても考えてみましょう。

原則10

避難広報の内容・タイミングについて、関係者で事前に検討する。

関係者間で発信する情報を統一する「ワンボイス」は、情報の錯綜を防止するために非常に重要な概念ですが、あまりにワンボイスを気にしすぎると、情報伝達が遅れ、かえって情報発信者としての信頼を失うことになりかねません。

市民からの信頼確保を念頭に、避難広報の内容やタイミング、各担当の情報発信の権限等について、関係者間で事前に検討・合意しておきます。

＜情報項目一覧＞

「対応行動」「事実」「評価」の各要素には、以下のような項目が含まれています。これらの項目は、常に全てを盛り込むべきものではありません。場合によって、伝達の有無や順序が変わります。

情報要素	項目	例
対応行動 情報	とるべき対応行動	<ul style="list-style-type: none"> ・避難準備、避難 ・安全確保、積極的な待機、屋内退避 ・対応行動が未確定 など
	対応の対象地域・ 対象者	対象地域：町丁目、沿岸・川沿い など 対象者：就業・就学者、要援護者、一時滞在者 など
	避難先	<ul style="list-style-type: none"> ・一時避難場所、避難所（近隣・域外） など
	対応行動の理由	<ul style="list-style-type: none"> ・深刻な危機が切迫、予防的避難 など
	避難経路・方法	経路：非常階段の位置、交差点名、職員配置地点 など 方法：徒歩 など
	対応行動の開始時期	<ul style="list-style-type: none"> ・即時、一定時間経過後 など
	対応行動時の留意点	<ul style="list-style-type: none"> ・避難に危険を伴う状況、二次災害防止、通行危険箇所 など
事実情報	危機発生の実事・兆候	<ul style="list-style-type: none"> ・伝達主体、危機の種類、時期、場所 など
	勧告・指示発令の実事	<ul style="list-style-type: none"> ・勧告、指示 など
	事態の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・被害や対応の概要 など
評価情報	危機発生の可能性	<ul style="list-style-type: none"> ・可能性が低い・不明（東海地震調査情報 など） ・可能性が高い（東海地震予知情報 など）
	時間的余裕	<ul style="list-style-type: none"> ・時間的余裕あり（避難準備情報 など） ・時間的余裕なし（大津波警報（近地）、緊急地震速報 など）
	事態内容の判明度	<ul style="list-style-type: none"> ・事態種類・被害様相が不明（NBC テロ発生時 など）
	拡大・継続の可能性	<ul style="list-style-type: none"> ・拡大・継続可能性が高い（地震後の津波、余震、ゲリラ・特殊部隊による攻撃、原子力災害 など） ・拡大・継続可能性が低い（危機が収束した場合 など）
	危機の深刻さ	<ul style="list-style-type: none"> ・深刻度の過小評価を防ぐ（大津波警報 など） ・深刻度の過大評価を防ぐ（R テロの放射線影響 など）

※発災後の時間経過に応じて、ライフラインの復旧状況や生活関連情報へのニーズが大きくなります。避難後は、これらの情報も広報内容に盛り込む必要があります。

4 避難広報のポイント（共通）

4～6章では、避難広報文を作成するにあたって、状況に応じて使い分ける「ポイント」を紹介します。4章は、災害や地域によらず共通で留意するポイントです。

ポイント1

「避難行動時の留意点」はできる限り伝達を心がける。

避難途中での二次災害、飛散している有害物質の吸い込み、避難時の自動車利用による渋滞などは対応行動時の生命・健康の危険に直結する重大な問題です。一般的に、音声による情報伝達ではあまり多くの内容を盛り込むことは困難ですが、これらの問題を回避するための「避難行動時の留意点」はできる限り伝達します。

ポイント2

「何が」「いつ」「どこで」を端的に伝える。

事実情報を伝達する場合、危機の種類（何が）、発生時期（いつ）、場所（どこで）を必ず盛り込みます。危機の状況がまだ十分に判明していない場合は、憶測を挟まずに「現在情報収集中である」ことを明確にします。

避難勧告または避難指示を発令する場合は、勧告なのか指示なのかを明確にし、発令された事実を伝達します。併せて現場の状況、死傷者の有無、警察・消防の対応状況も伝えます。

ポイント3

「避難の決意を後押しする」ことを最優先に、定性的表現を用いる。

アクセル情報（参考：原則7）を伝達する場合、例えば沖合での津波観測情報を数値情報として伝達しても、危機の渦中にいる市民は沖合での高さなのか、沿岸に到達した場合の予測値なのかを判断できず、危機を過小評価してしまうおそれがあります。

危機の深刻さを正しく伝えて避難の決意を迅速に後押しすることを最優先に、例えば大津波警報の第1報では「巨大津波が到達する恐れ」等、定性的に伝達します。

ポイント4

「認知バイアス」を乗り越える工夫を施し、市民の対応行動を後押しする。

アクセル情報（参考：原則7）を伝達する場合、「認知バイアス」に留意します。認知バイアスとは、人間の直観が時として合理的でない判断をしてしまうことです。認知バイアスによって、避難すべき時に避難しない、誤った行動をとる等、命の危険に直結する結果にもつながる可能性があります。認知バイアスを乗り越えて対応行動を後押しするための情報伝達内容の工夫としては以下のようなものがあります。

- ・ 発災時期や場所の見通し、発災場所の情報を交えて「具体的に」伝達する。
- ・ 災害による健康や環境への影響・影響予測について「客観的に」データで示す。
- ・ 危機に対する認識に個人差があることを前提に、対応行動を具体的に示す。

ポイント5

様々な手段で危機の深刻さを表現する。

避難広報文には「対応行動」「事実」「評価」という3つの情報要素を盛り込みますが（参考：原則1）、極めて切迫した状況下では「対応行動」のみを伝達する等、評価情報の伝達を省略する場合があります。時間がなく評価情報を伝達できない場合でも、①対応行動情報や②事実情報で端的な命令形を用いる、サイレンとの組み合わせや何度も繰り返す、首長など普段と異なる主体がマイクをとる等の工夫によって切迫感を出すことが可能です。

5 避難広報のポイント（災害別）

災害の種類別に、避難広報の内容を検討する際のポイントは次のとおりです。災害によっては、各種警報など情報伝達の体系が定まっている場合があります。また、災害によって観測データや被害様相などが異なるため、それに応じて伝達すべき事項も変わります。

5.1. 大規模火災

災害の特徴	<ul style="list-style-type: none">・ 時間経過、風の影響により延焼範囲が拡大する。・ 状況に応じて避難先、避難経路、方法を設定する必要がある。
-------	---

ポイント6

延焼の見通しを伝達する。

火災が発生した場合、延焼の可能性を考慮する必要があります。火災の状況（全焼〇棟等）、今後の見通し（周辺〇〇地区へ燃え広がっている）等について、切迫性が伝わるように伝達します。延焼の状況には風向・風速が影響するため、風向・風速、避難に要する時間等を勘案して避難勧告／指示を発出します。

ポイント7

延焼見通しを踏まえた対応行動を伝達する。

延焼の見通しを踏まえ、避難先・避難経路、方法（車を使わないこと等）を伝達します。避難先に関しては、方角（東西南北）や風下などの伝わりにくい表現は避け、近隣地域のランドマーク（〇〇小学校等）を示すなど逃げる方向を分かりやすく伝達します。

5.2. 地震

災害の特徴	<ul style="list-style-type: none">・ 緊急地震速報による情報伝達が行われる。・ 避難行動時に火の始末を行う必要がある。
-------	---

ポイント8

緊急地震速報とともに、身の安全の確保を呼びかける。

緊急地震速報は、受信してから地震発生までの時間的余裕がないため、速報とともに最低限の身を守る行動のみ端的に伝達します。なお、緊急地震速報が発令された事実を伝達するか否かは、行政機関の方針により異なります。

ポイント9

避難時の留意点(火の始末、ガスの元栓・ブレーカー遮断)を伝達する。

火災等の二次災害の発生を防ぐため、火の始末、ガスの元栓・ブレーカー遮断など、避難時に市民に促す行動内容を伝達します。

5.3. 津波

災害の特徴	<ul style="list-style-type: none">・ 津波注意報・警報の体系に基づいて避難勧告・指示が行われる。・ 大津波が市街地に到達すると深刻な危機状況となる。
-------	--

ポイント10

避難勧告・指示等は一般的な言葉で補足する。

想定津波高さ・到達時間・避難に要する時間等を踏まえて避難準備情報／避難勧告／指示を発出し、避難先（高台・津波避難ビル）、経路・方法、開始時期等について伝達します。

避難勧告／指示という用語は市民になじみがなく誤解される可能性もあるため、勧告／指示発出の事実を伝達しつつも、「ただちに避難」等の一般的な表現で対応行動を促します。

ポイント11

命令調、定性的表現、観測情報などあらゆる手段で避難を後押しする。

津波が市街地に到達すると大きな被害が発生しますが、避難行動が間に合えば市民の命を救うことができます。切迫性をあらゆる手段で表現し、避難を後押しすることが重要です。命令調での伝達、数値情報ではなく「巨大津波」等の定性的な伝達、沖合での津波観測や沿岸への到達の情報の伝達、サイレンの併用、繰り返しなどの工夫を組合せます。

5.4. 風水害

災害の特徴	<ul style="list-style-type: none">・ 各種注意報・警報の体系に基づいて避難勧告・指示が行われる。・ ゲリラ豪雨では、危機の覚知から被害発生までの時間的余裕がない。・ 避難路が浸水した状態での避難を余儀なくされる場合がある。
-------	--

ポイント12

観測情報・予測情報を用いて避難を後押しする。

市民の避難を後押しするため、雨量・河川水位・潮位・土砂災害危険度等の現状及び今後の予測（〇〇川が増水し〇時間後には氾濫危険水位に到達等）について、切迫性が伝わるよう伝達します。災害発生までの時間的余裕・避難に要する時間等を踏まえ、避難準備情報／避難勧告／指示を段階的に発出し、避難先、経路・方法、開始時期等について伝達します。

ポイント13

ゲリラ豪雨等、時間的余裕がない場合は垂直避難を呼びかける。

突然のゲリラ豪雨による内水氾濫等では避難のいとまがないため、状況に応じて避難所として指定していない施設も含め、建物内の高層階や、近隣のより高い場所への垂直避難を呼びかけます。

ポイント14

浸水による避難時の危険について、できる限り伝達する。

風水害の避難においては、膝上の高さまで浸水している道路の通行は危険であること、側溝・用水路等への転落に注意すること、長靴よりも歩きやすい靴がよいこと、場所によってはがけ崩れに注意すること等の留意事項があります。避難の際の安全確保に直結するため、できる限り伝達するようにします。

5.5. 火山

災害の特徴	<ul style="list-style-type: none">・ 噴火警戒レベルまたは噴火予報／警報の体系に基づいて避難指示等が行われる。・ 警戒段階から実際の噴火までが長期化する場合がある。
-------	--

ポイント15

噴火警戒レベル、噴火予報・警報の特徴に留意する。

噴火警戒レベルを導入している火山についてはレベルに応じた広報を行い、導入されていない場合は噴火警報で対応します。噴火警戒レベルは、レベルの移行が必ずしも段階的でない点に留意します。

ポイント16

警戒段階から噴火までの期間が長期化する可能性に配慮する。

災害発生までの時間余裕・避難に要する時間等を踏まえ、噴火警戒レベル4または噴火警報（居住地域）で避難準備情報を、レベル5で避難勧告・指示を発出します。併せて、避難先、経路・方法、開始時期のほか、避難期間・持出し品等について伝達します。警戒段階から実際の噴火までが長期化する可能性があるため、火山の状況や避難の必要性について継続的に伝達します。

5.6. 危険物施設の事故(原子力施設・化学プラント等)

災害の特徴	<ul style="list-style-type: none">・ 放射線は五感で感じるができない。・ 事故の進展が不確実。
-------	---

ポイント17

人が感知しづらい危機は、避難を要する根拠とともに伝達する。

例えば放射線は五感で感じるができないため、直観的に避難の必要性を認識できません。このため、専門機関の助言を得て避難を指示している旨や、客観的なデータと身体・環境等への影響等、避難を要する根拠を用いながら適時・正確に伝達します。

また、身体等への影響がない場合であっても、安心のための情報として影響がないことを定期的に伝達することが重要です。

ポイント18

施設事故では「ワンボイス」「流言飛語」に特に留意する。

施設事故は関係者が多く、情報の錯綜や流言飛語が起こりやすい災害です。情報の錯綜を予防するため、各機関で発信する情報のタイミング、内容の統一（ワンボイス）に特に留意します（参考：原則10）。また、流言飛語が発生した場合は、迅速に訂正情報をホームページ等に掲載します。

5.7. テロ・犯罪

災害の特徴	<ul style="list-style-type: none">・ 武装グループや犯人が残存し、危機が継続する。・ 化学剤等が用いられた場合、専門的な対応が必要となる。・ 化学剤等が用いられた場合、避難前に除染等の対応が必要となる。
-------	--

ポイント19

「近づかない」「屋内退避」を徹底する。

テロ・犯罪の場合、発生当初は原因が不明であることが多いため、テロ等と断定せず、行政内部で対応体制を整えた上で、発生した事案（爆発・火災等）をそのまま伝達することで危険源から市民を遠ざけます。

事案の発生後、危機が継続しているような場合（例えば武装グループの残存・立て籠もり・武器保有等）も、事案発生現場から直ちに離れ、現場に近づかないよう伝達します。周辺地域へは屋内避難を呼びかけ、その後、域外への避難の必要性が生じた場合は避難先、経路・方法、開始時期等について伝達します。その後の武装グループの動向など新たに発覚した事実があれば緊急に伝達します。

ポイント20

発災現場への専門的な情報提供を行う。

テロ・犯罪に化学剤等が使用された場合は、発災現場から二次汚染が拡大する危険性が考えられます。専門的な知見を有する関係機関と連携して原因物質や影響範囲等を把握し、発災現場へ情報提供することが必要です。

特に住民の身体や環境への影響等について、適時・正確に伝達します。

ポイント21

その場で待機させる必要がある場合は、その理由を説明する。

テロ・犯罪に化学剤等が使用された場合、特に症状が重たい患者については、応急救護や化学剤等の除染等のため、その場に留める必要があります。

現場の関係機関と連携し、待機場所の安全が確認されていること、健康被害軽減のために必要な処置を行うこと等、待機が妥当である理由について伝達するとともに、声かけを続け、安心して留まってもらえるよう配慮します。

6 避難広報のポイント（地域別）

管轄地域の特性別に、避難広報の内容を検討する際のポイントは以下のとおりです。地域によって、構成する市民や組織、地形などが異なるため、特徴に合わせた情報伝達が必要です。

ポイント22

【山間部】孤立の危険性を念頭に置く。

山間部では、災害時に避難経路が閉塞し孤立してしまう危険があります。該当する地区では、防災行政無線等により避難広報を行う際、土砂災害等の発生により孤立状況が発生し得ること、避難にあたって通行が危険と思われる箇所等に関する情報伝達が必要となる可能性もあります。

ポイント23

【被災経験の少ない地域】パニック防止よりも危機感を伝えることを優先する。

被災経験の少ない地域では、市民の防災意識が低く、危機感を持ってもらうことが困難な場合があります。このような地域では、パニック防止のための広報も必要ですが、危機の過小評価による逃げ遅れを防止するための広報に特に重点を置きます。

ポイント24

【繁華街・オフィス街・ターミナル駅・観光地】土地不案内者を前提とする。

就学・就業者等の多い地区や観光地では、地理に不案内な方が地域に多数いることを前提とする必要があります。避難先や避難経路に関する丁寧な説明や、外国人就業者・観光客の存在を踏まえた外国語対応、ピクトグラムを用いた情報提供等に留意します。

ポイント25

【都市部・オフィス街・学校】組織体制を活用した避難広報を行う。

オフィス・学校等では、所属組織の指揮系統を活用して効率的に誘導することが可能です。施設管理者向け広報等によって、就学・就業者の対応行動を部署やクラス単位で管理するなど、組織体制を活用した避難を促します。

ポイント26

【都市部】帰宅困難者に「むやみに移動を開始しない」旨を伝達する。

帰宅困難者問題が発生するような都市部での大規模な災害の場合には、発災当日に移動しようとして災害に巻き込まれたり、大混雑が発生したりして社会的混乱を増幅させる要因にもなります。

このため、当面はむやみに移動を開始せず、就学・就業先あるいは避難所内に待機するよう呼びかけます。

ポイント27

【強化地域】東海地震関連情報は、解説を交えて伝達する。

東海地震に係る地震防災対策強化地域では、東海地震の注意情報／予知情報に基づく対応の枠組みが定められています。当該地域に存する市町村では、発表された事実をそのまま伝達しても、市民にとって解釈が難しいと考えられるため、発表された情報を分かりやすく解説する必要があります。発表された事実の伝達と併せて、その情報が持つ意味、想定される震度や発生時期、基本的な対応行動、等について解説します。

<コラム>

避難広報の事例①

2011年9月上旬に発生した台風12号においては、自治体が被害発生の前に避難勧告・指示を出せなかった事例が注目されました。その直後、9月下旬に発生した台風15号では、被害発生の前に避難勧告・指示が行われた一方で、実際に避難した市民が少なかったことが話題となりました。¹

行政機関としては、適時・的確な避難勧告・指示を行うことと同時に、市民が避難勧告・指示の限界を認識し、自主的に災害の危険性を判断、避難を実施するための取り組みも求められます。

避難広報の事例②

2011年3月の東日本大震災においては、津波からの避難を呼びかける避難広報が各地で実施されました。茨城県大洗町では、避難広報において、状況に応じて「緊急避難命令」「大至急高台に避難せよ」という強い調子の表現を取り入れたことが注目されています。²

このように、効果的な避難広報のためには災害状況を把握して臨機応変に広報に反映することが最も重要ですが、避難広報の重要性を認識し、事前に広報文を検討することも有意義です。

正常化の偏見³

○正常化の偏見

認知バイアス（参考：ポイント4）の一種で、危険や脅威が迫っていても無視する、またはその事実を認めないという信念のことです。警報などの避難広報を行っても、人々は「どうせたいしたことはない」「自分だけは大丈夫」と思い込んでしまう傾向があるため、避難広報の仕方には工夫を要します。

○パニックを恐れすぎない

災害時や災害に関する情報が伝わると、市民がパニックに陥り、出口への殺到や社会的混乱などが生じることが多いと思われがちですが、誤った見方です⁴。実際の災害では、パニックが発生した事例はほとんどなく、むしろパニックを恐れて情報提供を行わないために「正常化の偏見」を克服できないことが問題となりがちです。

¹ 牛山素行(2011)「自治体の避難勧告—地域を知り、各自でも判断」静岡新聞 2011年11月10日付、P11

² 井上裕之(2011)「大洗町はなぜ『避難せよ』と呼びかけたのか」放送研究と調査 2011年9月号、P32

³ 田中淳、吉井博明ら(2008)「災害情報論入門」弘文堂、PP36-37

⁴ 田中淳、吉井博明ら(2008)「災害情報論入門」弘文堂、PP36-37

7 広報文の例と解説

3～6章でとりあげた原則及びポイントを広報文にどのように反映するか、例を使って解説します。本章では、良い広報文例だけでなく、改善点を含む文例も記載しています。文例をそのまま活用するのではなく、解説を参考にご自身で広報文を作成してください。

凡例	対応行動情報	事実情報	評価情報
	広報文例の良い点		広報文例の改善点

7.1. 風水害の場合

■ 避難準備情報の発令時

第一声において広報の主体を伝達します。【原則3】

(上りチャイム)

こちらは、〇〇市(町村)です。

ただ今、〇時〇分に〇〇地区に対して避難準備情報を出しました。

昨夜からの大雨により、

「危険水位」はイメージがわきづらい表現です。「堤防を乗り越えるまであと〇mに迫っています」等のイメージしやすい表現とします。【原則5】

〇〇時間後には〇〇川の水位が危険水位に達するおそれがあります。

お年寄りの方等避難に時間がかかる方は、直ちに〇〇公民館へ避難してください。

その他の方も避難の準備を始めてください。

時間的余裕があるため、対応行動を詳細に説明します。【ポイント1】

できるだけ近所の方にも声をかけてください。

また、テレビ・ラジオなどの今後の情報に注意してください。

事態の変化による対応行動の変更に備え、今後の情報に注意する旨伝達します。【原則2】

(繰り返し)

〇〇市(町村)からお知らせしました。

(下りチャイム)

重要な情報は繰り返します。【原則6】

■ 避難勧告の発令時

(サイレン〇回)
こちらは、〇〇市（町村）です。

サイレンと組み合わせて注意を喚起します。
【ポイント5】

ただ今、〇時〇分に〇〇地区に対して避難勧告を出しました。

直ちに〇〇公民館へ避難してください。

時間的余裕がないため、対応行動を端的に伝達します。
【ポイント5】

なお、浸水により、〇〇道は通行できません。

安全に直結する対応行動時の留意点については、時間的余裕がない場合でもできる限り伝達します。
【ポイント1】

(繰り返し)

■ 避難指示の発令時

(サイレン〇回)
こちらは、〇〇市（町村）です。

「右岸」等の専門用語は避けます。
【原則5】

〇〇川の〇〇市側の堤防が決壊して（〇〇川が危険水位を突破して）大変危険な状況です。

避難を指示します。直ちに〇〇公民館に避難してください。

堤防決壊の事実の伝達は、避難の決断を後押しするために有効です。
【ポイント3】

十分な時間がない方は、近くの高い建物に避難してください。

「避難指示」という言葉のみでは切迫感を伝達しづらいため、「直ちに避難」とします。
【原則5】【ポイント10】

なお、浸水により、〇〇道は通行できません。

安全に直結する対応行動時の留意点については、時間的余裕がない場合でもできる限り伝達します。
【ポイント1】

(繰り返し)

外国語による避難広報の例

Attention please, this is an emergency announcement from 〇〇 City Office.

〇〇市より緊急のお知らせです。

A heavy rain and flood Warning has been issued.

大雨洪水警報が発表されました。

Those in △△ should evacuate to ×× immediately.

△△地区の方はただちに××に避難して下さい。

(I repeat.)

(繰り返します。)

7.2. 津波の場合

■ 注意喚起(津波注意報)を行う時

(サイレン〇回)

第一声において広報の主体を伝達します。【原則3】

こちらは防災〇〇です。〇〇県に津波注意報が発表されました。

海岸線や河口から離れて下さい。

事態の変化による対応行動の変更に備え、今後の情報に注意する旨伝達します。【ポイント2】

また、テレビ・ラジオなどの今後の情報に注意してください。

繰り返します。〇〇県に津波注意報が発表されました。

海岸線や河口から離れて下さい。

また、テレビ・ラジオなどの今後の情報に注意してください。

こちらは防災〇〇です。

重要な情報は繰り返します。【原則6】

■ 避難勧告(津波警報)発令時

(サイレン〇回)

第一声において広報の主体を伝達します。【原則3】

こちらは防災〇〇です。

時間的余裕がないため、評価情報を挟まずに対応行動を端的に伝達します。【ポイント5】

〇〇県沿岸に津波警報が発表されました。

避難を勧告します。

誤解が生じないようなわかりやすい表現で避難先を伝達します。【ポイント3】

〇〇より内陸側、又は指定された避難場所や避難ビルなどに、直ちに避難してください。

繰り返します。〇〇県沿岸に津波警報が発表されました。

避難を勧告します。〇〇より内陸側、又は指定された避難場所や避難ビルなどに、直ちに避難してください。

こちらは防災〇〇です。

■ 避難指示(大津波警報)発令時 その1:時間的余裕がある場合

(サイレン〇回)

第一声において広報の主体を伝達します。【原則3】

こちらは防災〇〇です。

数値情報を用いず、定性的表現で避難の決断を後押しします。【ポイント3】【ポイント11】

〇〇県沿岸を大きな津波が襲います。

沿岸部・川沿いにいる方は大変危険です。

場所に言及して具体的に危険性を伝達します。【ポイント4】

避難を指示します。安全な所、又は指定された避難場所や避難ビルなどに、
直ちに避難して下さい。

「安全な所」ではどこに避難すればよいかわかりません。「〇〇より内陸」など、誤解が生じないようなわかりやすい表現で避難先を伝達します。【ポイント3】

繰り返します。〇〇県沿岸を大きな津波が襲います。
沿岸部・川沿いにいる方は大変危険です。
〇〇より内陸側の安全な所、又は指定された避難場所や避難ビルなどに、
直ちに避難して下さい。

「避難指示」という言葉のみでは切迫感を伝達しづらいため、「直ちに避難」とします。【原則5】【ポイント10】

■ 避難指示(大津波警報)発令時 その2:時間的余裕がない場合

(サイレン6回)

大津波警報、大津波警報

通常の放送と異なる表現を用いて切迫感を伝えます。【ポイント5】【ポイント11】

大至急、〇〇の内陸に避難せよ

誤解が生じないようなわかりやすい表現で避難先を伝達します。【原則4】

※以下、事態の進展に応じて挿入

- ・ 〇〇沖合で津波発生
- ・ 〇〇時〇〇分、〇〇沿岸で津波を観測
- ・ 津波が〇〇まで到達

津波発生・到達の事実の伝達は、避難の決断を後押しするために有効です。【ポイント3】

(繰り返し)

7.3. 施設事故の場合

■ 事故発生時(10条通報未満のトラブル発生、軽微な放射性物質の放出あり)

(上りチャイム)

こちらは**広報〇〇**です。

第一声において広報の主体を伝達します。【原則3】

本日〇〇時〇〇分、〇〇〇(発電所、施設名)で、

〇〇〇〇〇〇(事業者からの報告に基づき作成)が発生しました。

放射線の測定結果では、わずかに放射性物質の漏れが検出されましたが、

健康への影響はありません。

事態の変化による対応行動の変更に備え、今後の情報に注意する旨伝達します。【原則2】

住民の皆さんが特別な行動をとる必要はありません。

今後のお知らせ、テレビ・ラジオの報道に注意して下さい。

(繰り返し)

重要な情報は繰り返します。【原則6】

(下りチャイム)

■ 防護対策区域(避難)設定時

(上りチャイム)

こちらは**広報〇〇**です。緊急のお知らせです。

〇〇〇(発電所、施設名)で事故が発生しました。

放射性物質が外部に漏れたことが確認されています。

五感で感じられない危機について、対応を要する根拠(健康影響の防止)を説明します。【ポイント17】

避難することで、健康への影響は防止できます。

次の地区の皆さんは、安全な地区まで避難することとなりました。

〇〇地区、〇〇地区、…です。

「迅速さ」よりも「詳細さ」を重視し、避難の対象を丁寧に説明して確実な対応を促します。【原則8】

対象地区の皆さんは、指定された集合場所に集まってください。

(繰り返し)

(下りチャイム)

■ 事態が継続しており、屋内退避を継続する時

(上りチャイム)

こちらは〇〇市(町・村)対策本部です。

〇〇〇(発電所、施設名)で発生した事故のお知らせです。
現在、放射性物質が外部に漏れたことが確認されています。

屋内に退避することで、健康への影響は防止できます。

対応行動の変更はありませんが、必ず「何をすべきか」を明示して伝達します。【原則2】

屋内へ退避している地域の皆さんは、

落ち着いてそのまま退避を続け、次の指示を待って下さい。

事態の変化による対応行動の変更に備え、今後の情報に注意する旨伝達します。【原則2】

そのほかの地域では、住民の皆さんは特別な行動をとる必要はありません。

落ち着いて、今後のお知らせや、テレビ、ラジオの報道に注意してください。

〇〇市(町・村)対策本部では、引き続き、情報の収集や防災対応を行なっています。

次の放送は〇〇時〇〇分頃です。

時間的に切迫した広報ではないため、対応状況や今後の予定等を交えて伝達し、住民の安心に配慮します。【ポイント2】

状況に変化がありましたら、すぐにお知らせします。

(繰り返し)

(下りチャイム)

原子力災害で求められるきめ細かな広報

特に原子力災害においては、危機事象や対策が住民にとってわかりづらいことから、きめ細かい避難広報が必要です。上記の例以外に、たとえば下記のような場合の広報文についても検討が必要です。

- ・ 災害対策本部の設置
- ・ 防護対策区域(コンクリート屋内退避)設定
- ・ ヨウ素剤服用指示
- ・ 飲食物摂取制限
- ・ 放射性物質の放出がないトラブル 等

8 よりよい避難広報のために

避難広報をより充実させるために、避難広報の内容以外の面で検討すべき事項を紹介します。避難広報においては、情報の内容だけではなく、広報の手段・実施体制の整備、事前の普及啓発・訓練等が必要です。

8.1. 避難広報の方法

■ 避難広報の手段

市町村等の行政機関が危機発生時に用いる代表的な情報伝達手段の1つとして、防災行政無線がありますが、次のような制約条件を考慮して活用する必要があります。

- ・音声情報であるため一度に多くの情報を伝達できない。
- ・ゆっくり話さなければ聞き取りづらい。
- ・ゆっくり話すため、切迫感を出しづらい。

防災行政無線以外にも、例えば次のように様々な情報伝達手段があります。それぞれの広報手段を実際に使えるよう、その特性や扱いに習熟しておくことが必要です。

- ・エリアメール
- ・音声読上げ機能付携帯電話、外国語対応メール・WEBサイト
- ・地域コミュニティ FM、緊急告知 FM ラジオ、広報紙
- ・広報車の巡回
- ・Twitter 等の SNS の活用 等

また、行政による直接的な伝達だけでは、全ての避難者に情報を行き渡ることが困難な場合もあり、情報伝達の媒介としてのマスコミの存在も重要です。マスコミと円滑な関係を構築し、一人でも多くの市民に情報を伝えられる体制を構築しましょう。

■ 避難広報の継続性確保

避難広報においては、停電・倒壊等により放送設備等が被災する可能性を考慮し、耐被災性を強化しておくこと、代替手段として多様な手段を確保しておくことが重要です。

例えば、津波が差し迫った状況下でも地域住民への情報伝達を継続して行うためには、情報発信拠点の耐震性・浸水対策の強化、内陸側へのバックアップ、録音した放送文の自動放送といった施策が考えられます。

■ 災害時要援護者への配慮

災害時には特別な配慮が必要な方々もいます。このような方々への情報伝達にあたっては、次のような点に配慮が必要です。

【情報を受け取る際に支障のある方（視聴覚に障がいをもつ方、外国の方）】

- ・音声・文字・外国語・ピクトグラム・警報音等、多様な形態で伝達します。ピクトグラムを用いた避難サインには、ISOにより国際標準となっているものもあります。
- ・例えば外国人向けには、日本語表示をあてにしない誘導（「非常口」の表示に従い・・・

等)や、外国人向け情報提供媒体(観光庁HP、自治体窓口等)への誘導等の配慮が必要です。

- ・ 視聴覚障がい者向けには、障がい者の支援団体など、支援者を通じた伝達が有効です。

【避難行動の際に支障のある方(高齢者、肢体が不自由な方、妊婦等)】

- ・ 避難支援者への情報伝達を行います。
- ・ 避難の準備、避難行動に時間を要するため、時間的余裕を確保した段階的な情報提供が必要です。
- ・ 高齢者には、避難を促しつつも、聞き取りやすいよう、ゆっくりとした口調で情報伝達することも必要です。

8.2. 避難先、避難方法の事前啓発

危機発生時の避難広報の実効性を高め、多くの市民の命を救うためには、事前の普及啓発等を通じて、市民の防災意識を高めることが重要です。例えば、危機発生時には自分で自分の身を守ること(自助)の重要性や、ハザードマップを広く公開し市民ひとりひとりが避難すべき対象地域・避難先の理解を促進する取組みを進めましょう。

究極的には、市民が行政から何も言われなくても自主的に正しい対応行動を起こすことが理想ですが、市民の自己判断による誤った行動が、周囲の市民の安全を脅かす可能性もあります。あらゆる危機への対応方策を市民が自分自身で身につけることは現実的でなく、行政機関による公助の1つとして、避難広報が重要となります。

8.3. 避難広報の訓練

危機発生時の避難広報の実効性を高めるには、災害についての知識を習得するだけでは十分ではありません。行政内部の情報連絡・意思決定訓練や、市民を巻き込んだ避難訓練等を行い、地域対応力の検証や課題出しを行いましょ。防災行政無線等による放送を、平素の情報伝達や訓練に活用することで、話し方や聞こえ方の確認・改善を図りましょ。

8.4. 情報管理体制の構築

本ガイドラインでは、行政機関が市民向けの避難広報文を作成したり、広報を実施したりする際のポイントを整理しました。しかし効果的な避難広報のためには、広報文の作成だけでなく、情報の収集・処理・共有、これらに基づく意思決定、市民の反応からのフィードバックといった情報管理サイクル全体の改善が必要です(参考:1章)。

東日本大震災という未曾有の災害経験を踏まえ、危機発生時の広報体制、ひいては防災体制全体について、改めて検証してみましょ。

※本ガイドライン作成のために行った事例調査にあたっては、茨城県大洗町、千葉県市原市、宮城県気仙沼市、宮城県仙台市に多大なご協力を賜りました。この場を借りて御礼申し上げます。

