



# 早期警戒システムの 効果的普及に向けた提言

2022年のCOP27でグテーレス国連事務総長は、災害の「早期警戒システム」（以下、EWS）を全世界に普及させることを呼びかけました。また本年6月には日本政府が、アジア太平洋地域におけるEWS普及のための官民連携協議会を発足させ、第1回の会合を開催しました。

日本はEWSが既に最も普及している国の1つで、多くの人々の避難などにつながっています。一方で、それでもなお、避難を「しない人」「できない人」がいずれの災害においても存在し、犠牲者が生まれ続けています。

私たち防災・減災日本CSOネットワーク（JCC-DRR）はこの問題に着目してリサーチを実施し、EWSをさらに効果的に世界に普及させゆくための提言をまとめました。

## 1. 早期警戒システムと日本の現状と課題

EWSは、単独で存在しては、十分な効果を発揮することは困難です。世界気象機関（WMO）などが中心になって推進する「**全ての人のための早期警戒イニシアティブ**」は、4つの柱を設定しています。

- ① 災害リスクの知識と管理**
- ② 探知・観察・モニタリング・分析・予測**
- ③ 警報の周知とコミュニケーション**
- ④ 準備と対応力**

これらについて、日本においては、すでに様々な取り組みが行われている反面、課題もあることがわかりました。

取 り 組 み	課 題
災害リスクの把握とそれを踏まえたハザードマップの普及	地域レベルで十分に理解・活用されていない。ハザードマップの認知度は4割弱とも。
水位計など観測機器の設置と普及、防災無線やエリアメール、各種情報サイトの充実	高齢者、様々な障がい者、引きこもりの人、外国籍の人々などには、避難情報が十分に届いていない。
超高齢社会の中、要支援者名簿やそのような人々への支援計画の作成が進行中	災害危険地域にも高齢者の介護施設やグループホームなどが存在。その居住者は町内会等の名簿に入っていないことがあり、特に夜間などにケア・ワーカーを配置できない、地域との連携体制ができていない、などの課題がある。

災害対策基本法をベースに、自治体の業務として「防災」が確立

頻繁な人事異動もあり、男女共同参画部署や社会福祉部署などとの連携が不十分なことが多い。そうした方針を統括する防災会議については、依然として女性比率が低い。地方の防災会議における女性の割合は約16%（2021年）。

消防団など自主防災組織の整備

地域の高齢化、過疎化などにより、そうした組織も存続が困難なケースがある。30代以下の消防団員は約39%（2023年 消防庁）。

学校、職場、地域など様々な単位での避難訓練の実施

障がい者や外国籍の人々など、「誰ひとり取り残さない」ような避難訓練にはなっていない。ある調査では、参加経験のある外国人は約26%。

避難所の環境改善の進展や福祉避難所の増大

トイレや就寝環境、配給食、生活不活発病（廃用症候群）への不安などの理由から、避難所への避難をためらう意見が少なくなる。また福祉避難所は、妊産婦向けにも増大の必要。

## 2. 国内におけるより良い普及のための提言

### 1 ハザードマップおよび避難ルート of 情報を周知する

調査では、「まさかこの地域が被災するとは」や「以前の災害より、被害は少ないはず」など、災害リスクに関する誤認識があったとの声が多く聞かれた。また一般に、緊急時の避難所の場所についてはある程度認識されていると思われるが、実際の災害時にはルートが遮断されてたどり着けないこともあるため、代替手段などの情報も必要。地域や集落の単位で認識を高めておく必要がある。

「昔から水害が起こりやすい場所ではあったんですけど（中略）多くの市民にとって、もう水害は過去のもの、もう起きないのではというような、「安心感」や油断があった」

（人吉市社会福祉協議会）



### 2 各種ツールを使えない人への対応を講じる

防災サイレンは強雨時に聞こえない人が少なくない。そのため、家庭用のラジオなどが一部地域で配布されているが、電池切れが生じていたり、そもそも存在を忘れていて聞こえない状態になっている人がいることが分かった。ネット上の情報も、一部の人々には取得が難しいので、多様な方法を組み合わせる必要がある。

### 3 災害弱者のカテゴリ別に配慮した支援を確立する

障がい者や高齢者等の災害弱者については、平時サポートをしている団体、あるいはボランティアや近隣・親族が避難を呼びかけ、同行し、避難先でのケアまで、連続した対策が必要。外国籍の人々への対応も必要となる。

## 4 ふだんとは異なる人からの警告メッセージが効果的な場合があり

「逃げない高齢者」には、孫からの呼びかけが効果的だった例や、市長の必死の呼びかけが住民の記憶に残った例も。



## 5 平時から、周辺自治体や他地域と連携し、取り組みを共有する

緊急時には役所内でも手が不足しがち。また辺地においては、所属する自治体よりも隣接自治体との連携の方が容易なことも。EWSを効果的に機能させるためにも、事前の連携が有効。

「協定を結んだ、県境を挟んだ4市については、直接電話1本で来ていただけるような関係を築こうということで、これを結んだところです。」

(人吉市社会福祉協議会)

## 6 テレビから、各種サイトやアプリへの誘導を図る

災害時に多くの方（特に高齢者）がテレビから情報を得ていたが、地域や集落に特化した情報をテレビで網羅することは難しいと考えられる。そのため、テレビから、よりローカルな情報を発信するサイトやスマホアプリ等への誘導が効果的。



「なるべく早いタイミングで出せるものということで、公式LINEで出しています。ポータルサイトで防災マップもWeb版で見れるように。住所、番地打ち込んだらどこというピンポイントで落とせるようになったりとか。また、避難所の方にも受付のシステムを入れて、混雑状況とかがサイトから見れるよう、リンクさせてきているところです。」 (人吉市防災課)

## 7 要支援者名簿の未掲載者に関して、最低限の情報を共有する

名簿には載せられずとも、地域ごとの数などを関係部局・機関で共有しておくようなことも考えられる。また認知症グループホームの居住者は要支援名簿から除外されているなどの実態があるので、要支援者名簿を拡充することも必要。

「(離婚や引きこもりなど、家庭の事情を)民生委員が聞きに回るのは、結構つらい部分がある。」 (丸森町・民生委員)

## 8 各地方行政における災害対策コーディネーターや災害ケースマネジメントなど、人材育成を強化。また、各地域に特化した研修内容を検討する

都市部では近所付き合いや地域活動の衰退、山間部では高齢化の加速など、地域特有の課題も多い。災害ケースマネジメントや災害対策コーディネーター研修等においては、そうした課題へのアプローチも検討する必要がある。高齢者が日頃から集う場を掌握しておくことも有効。また、都市部の若者、特に若い女性は安全性を考えると、地域活動に参加しにくいことも多いので、若い世代も安心・安全に参加できる方法を講じる。

「地区の中心的存在がないような地域だと、誰が陣頭指揮を取るか、誰が情報収集をして、それを判断するのかっていうのは、なかなか責任が伴うことになり、難しい。」

(宮城県丸森町のまちづくりセンター)



### 3. 国際防災協力への教訓・提言

## 1 EWSは万能策ではない！

EWSは他の防災・減災施策と連動することでより効果的に機能するので、総合的な支援が必要である。緊急避難シェルターや関連施設や安全な避難ルート、避難手段（自動車やトラック、マイクロバスなど）、地域の協力体制などの整備が重要。

## 2 EWSは想定通りに機能するとは限らない！

大雨や強風などで防災サイレン（防災行政無線）の音が十分に聞こえない、サイレンなどの電気が切れて十分に機能しない、運用する側の役所が混乱して活用できない、など様々な事態が生じうる。

コミュニティでの独自の情報伝達網、テレビ、ラジオ、SNS、防災無線やエリアメールなど、様々な発信を同時並行で行える体制づくりが望ましい。

## 3 トップダウンではなく、ローカル・コミュニティと連携した上での開発、普及を！

早期警戒や災害への備えの段階でコミュニティの関与がないと、住民の多様なニーズが反映されず、また主体意識が生まれず、早期警戒を届ける範囲なども限定的になって、警報が空回りする恐れがある。

住民は一様ではなく、ジェンダー、年齢、障害の有無、階級、民族、経済状況、市民権の有無など、さまざまな社会的属性の組み合わせにより、固有のニーズを有している。多様な人々を議論に巻き込みながらのEWS構築が重要。

## 4 情報の受け手の多様性に十分な考慮を！

早期警戒のデジタル化への国際協力も実施されているが、情報の受け手の多様性を十分考慮し、受け手が容易に早期警報にアクセスできるような、多様な方法を構築する必要がある。開発途上国は多言語社会が多かったり、障がい者の割合が高かったりするので、それに応じた制度構築が必要。