

日本災害情報学会 減災シンポジウム〈抄録〉

“人はなぜ逃げないのか？ 逃げられないのか？”

2007年 7月14日（土）午後1時～午後4時
東京大学 武田先端知ビル 武田ホール



コーディネータ 田中 淳（東洋大学社会学部教授）
パネリスト 片田敏孝（群馬大学大学院工学研究科教授）
久住時男（新潟県見附市長）
谷原和憲（日本テレビ報道局社会担当部長）
池内幸司（内閣府地震火山・大規模水害担当参事官）
話題提供 関谷直也（東洋大学社会学部講師）

阿部勝征日本災害情報学会会長挨拶

きょうのタイトルは大変興味のある話題だ。私の研究でもある津波でも避難が重要なテーマだ。以前、釜石で津波の怖さについて市民講演をしたことがある。2ヶ月後に宮城県沖地震で津波警報が発令されたが、ほとんどの人は避難しなかった。私の講演は何だったのかと大変ショックを受けた覚えがある。

大災害になったとき救える命は救いたいと関係者は努力をしている。本日のテーマは災害情報にとって永遠の課題だ。本日のシンポジウムから私自身も学びたいと思っている。



田中

災害時の避難は最後に人の命を救うことになる。国や地方自治体など防災関係者は被害の防止に向けて懸命な努力をしているが、各種の調査によれば避難の比率は上がっていない。

この時期なので水害時に絞って、避難という減災の本質に少しでも迫ればと思っている。まず、自己紹介を兼ねて、情報と避難について話をお願いする。

片田

きょうのタイトルの「人はなぜ逃げないか」をずっと研究してきた。人が逃げるということは非常に難しく、奥深いものだということを経験してきている。きょうのタイトルは禅問答のようなタイトルだが、私は人間は逃げられないのだという基本的な考え方を持っている。

久住

3年前に7.13水害に見舞われた。市長になって日が浅く心の準備がなかった。そんな中で避難勧告を多少早く出せた。それは「後で後悔できない失敗よりも、謝ればできる失敗を

選ぼう」との考えからだ。その後3年間で、人は逃げないものと思って対応するレベルまで上がってきた。それを明確に議論できるということで今回参加させてもらった。

谷原

水害の難しいところは被害がイメージできるかどうかだ。地震災害の場合は短距離ダッシュのように走り出し、被害の全体像を伝えていく。水害の場合は、情報はあるが被害をイメージする災害モードをつかむポイントが難しい。イメージが難しいところからあえて「逃げる」、「逃げられない」に二つに分けた討論のテーマになっていると思う。



田中

水害は事前情報段階があるのに臨界点がつかみにくい。そして多くの被害を受けていながらどこか甘く見ているところがある。

台風が接近していてこのシンポジウムは途中でどうなるか分からないので、型破りだが結論を先に言ってもらおう。まず3年前生々しい体験をされた久住市長から願います。



久住

災害の訓練を受けていない首長が災害前線の総司令官になる。素人の首長が何を考えたか、何を失敗したかが余り伝えられていない。そこで3年前に被害を受けた自治体で、体験していない首長に伝える水害サミットを立ち上げ、いざと言うとき参考になるエッセンスを本にした。本のタイトルは「水害現場でできたこと、

できなかったこと 被災地からおくる防災・減災・復旧ノウハウ」（水害サミット実行委員会事務局編集）で、その中で「避難勧告を躊躇してはならない」、「判断の遅れは命取りになる」、「人は逃げないものであることを知っておくこと」、「お金のことは後で何とかなる」など私たちの思いを伝えた。

谷原

情報から被害のイメージができないから逃げない。イメージできたとしても自分のところで起きることに納得できなくて逃げない。納得させるためには、もっと情報の精度を上げ、もっとピンポイントの情報になれば逃げるだろうが、技術的に難しい。

片田

「逃げない」「逃げない」と議論するのは、行政、学者、マスコミから住民の行動を観察する論理。住民は逃げないと決めたわけではなく、逃げるという意思決定ができずにいる。結果として逃げなかったという事実が残る。

たとえば津波の情報は多くの人にとっては外れるが、可能性があるから出している。去年11月の千島列島沖地震のとき太平洋側の人には毎回外れるのでほとんどの人は逃げない。オホーツク海側の住民は近代になって初めての津波警報なので24パーセントの人が逃げた。ところが1月にまた津波警報が出たときには6パーセント。空振りになったときに重要なことは、津波が来なくてよかったと言える住民。これが空振りという不確実性を伴う情報と住民の付き合い方の原則。その根本は災害情報リテラシー。自分の命を守る大事な情報を生かせる能力、災害情報リテラシーを住民個人に持って



もらうことが重要だ。

田中

幸いなことに私たちは災害を体験することが少ない。そのために「避難とは何か」など具体的なイメージがわからない。今後の議論をデータに基づいて行うために、東洋大学の関谷講師に廣井研究室の調査をもとに話題提供をしてもらう。

関谷

きょうのテーマに「人はどう避難しているのか」を加えて話題提供する。

まず、人はなぜ逃げるのだろうか。避難勧告などの災害情報が伝われば人は避難するだろうとの考えが前提にあるが、新潟豪雨の調査では情報を聞いたから避難した人は2割強で、実際に危険を感じたからが約4割。また4割近い人が消防団員や近所の人に勧められて逃げている。2006年の鹿児島県垂水市上市木地区では住民の9割が避難しているが、これは消防団員などが1軒1軒回ってバスで避難している。人海戦術による避難が有効だ。

なぜ、逃げないのか、逃げられないのか。調査から、家族など人間関係で逃げられない、避難情報の意味がわからない、屋外拡声器などがよく聞こえない、聞いても緊迫感を感じないなどがあげられる。

また、危険を感じても実際に逃げられないという問題もある。冠水していて遠くの避難所に行けない、突然水が出て逃げられなかったという人も2割から3割いる。

それから、なぜ逃げないか、で「人は危険を過小評価する」などと心理的要因も指摘されているが、人は本当に自然災害の危険性を低く見ているのか。雨の日は外に出たくないという普通の心理、人と自然のつながりが希薄になっている、河川などの状況を見ても危険性がわからない、気象情報の理解が低い、地域の危険性（ハザードマップ）を理解できない、などから危険性を低く見ているのではなく、危険性を認識していないといえる。結論は、人は逃げないのではなく逃げられない状況があり、危険を低く見積もっているのではなく、危険を正確に認識できない、のである。



田中

関谷報告は逆転の発想だった。逃げないを前提に、ではどうすればいいのかの議論が必要だ。市町村長が避難勧告を出したのに逃げない。この避難勧告の伝達をどうしたらよいか、どう変わってきたのかをポイントに議論をしたい。

谷原

現在、市町村の避難勧告、指示は、地域のほとんどの放送局は速報スーパーで出すようになった。それは勧告を出した市町村が地元の放送局、報道機関に連絡することが2年前にルール化された。ただ、放送局は県単位で放送しているので、市町村単位の避難勧告、指示を番組を中断して伝えることはかなり厳しい。関係のない地域からは、そこまでやることはないとなってくる。速報スーパー、文字情報でいち早く伝えるいまのスタイルがいいのではないだろうか。いま災害情報で期待しているのは地上デジタル放送だ。文字情報で出たものは蓄積できるので、調べることができる。

久住

この3年間、空振りしない正確な情報を、早くもらって早く出せるか腐心してきた。また、その情報はどのように関係しているかを分析し、判断することだと思う。ということから分析表と避難情報発令基準を作った。もしも私がいなくてもそれに基づいて避難情報を出すことができる。

次の段階はこれをいかに伝えるか、人は避難をしないという前提で伝えるかになる。中には放っておいてくれ絶対逃げないという人もいる。心理的な面が必要と判断しあえてサイレンを残した。サイレンは避難準備、勧告、指示で分かれており、ハザードマップに載せてある。そして毎年、市民の30パーセントが参加する訓練をしている。

公が伝えても人はなかなか逃げないからコミュニティを介して、コミュニティの中で救出す。そういった街づくりをしていかなければ、人はなかなか助け得ないと思っている。

田中

3年前何が決め手で判断ができたのか。

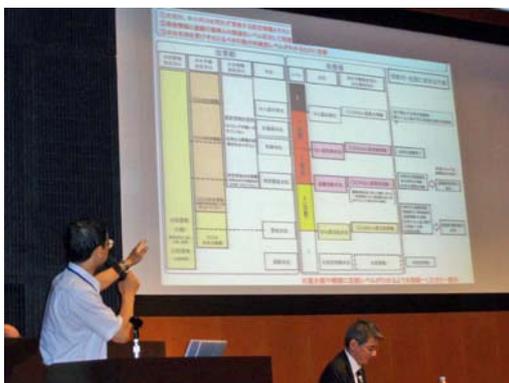
久住

周りの人たちは、市長、ここで空振りしたら危ないよ、と言ってくれた。また、たとえば東京で、港区で、平日に避難指示をしたらオフィスをすべて止めることになる、その判断をあなたはするのか、という人もいた。しかし、最後の判断は、命は大事だ、命は取り返しがつかない、との感覚が多少あったので、すべての責任は俺が取ると言ったようで、それで人が動きだした。

それから、豪雨は台風と違い、7.13 というのが8月のはじめまでつながった。その間、数回避難勧告を出している。その中で大変助かったのは気象情報で、豪雨はピンポイントで雨が降る。2週間以上続くと職員も疲れきっている。市内は晴れていても川に影響するのは上流の雨。その情報を途中から入れてもらえるようになった。だから職員にはいま晴れているが、上流は雨だから緊張感を持って準備しろ、いま雨だが上流は晴れているからいまのうちに休めとか指示ができた。53回ぐらい天気予報のアドバイスをいただいた。精神的に助かったし、長丁場のときによかった。

田中

その情報を住民にどう流して行くかもある。避難勧告に関しては首長が判断するのは難しいので全国的に基準化しようという話があった。国はいまどのように情報の見直しなどの工夫をしているのかを、内閣府の池内参事官に話を聞きたい。



池内

久住市長が大変苦勞されたが、当時は水防団の出勤のための情報や河川管理のための情報など、いろいろな種類の情報が入り混じってわかりづらかった。そこで、大川、中小河川を問わず水位の情報と防災情報を統一し、発表情報の名称と避難行動が結びつくようにした。

まず、水防団待機水位があり、つぎに氾濫注意水位。ここで市町村長は「皆さん注意しましょう」と呼びかけ、避難準備情報の発令を判断する。そして避難判断水位で避難勧告、または避

難指示の判断をする。そして氾濫危険水位の段階までに避難が終わるように対応する、というように具体的な避難行動に結びつく情報体系にした。

久住

これまで複雑でわかりにくかった。首長が判断しやすくなり、非常にありがたい。

田中

この基準化で、情報の意味がわかりやすくなった。避難勧告についてご意見は。

片田

情報を出す側の議論をしているが、一方、受け手の側の問題も考えなければいけない。災害情報をインフォメーションと捉えると出す側の情報のクオリティを考えればいいのだが、重要なことはその情報が住民の行動に結びつくことだ。ということはインフォメーションではなくコミュニケーションになっていなければいけない。そう考えると受けて側の論理もなければ実効性のある議論にはならない。

さきほどの関谷報告の中にあつたが、屋外拡声器が雨戸が閉まっていてよく聞き取れないという話があつたが、聞こえなければ聞きに行けよ、勧告と指示の意味がわからないなら調べろよと言いたい。なぜこれほど受身の住民になってしまったのか。これまでのように行政と住民の関係の中で、サービスとして情報を受け取っていただくものと過保護にしているが、これでは根本的な解決にはならない。

新潟水害のとき、胸まで水が来たのに避難勧告がなかったから逃げなかったという人がいたが、これほどまでに情報依存になっている現状の中で、住民にとってわかりやすい情報、理解しやすい情報を議論しているだけでは、さらに過保護の住民を作ってしまうのではと危惧している。ぜひ、災害情報をディザスターインフォメーションでなくディザスターコミュニケーションという観点で議論していただきたい。

田中

避難とは何か。適切な行動とは何か。また緊急避難した人たちの救出などオペレーションをどうするのか。ここをキチンと議論しないと何を目的に情報を出しているのか不明確になる。避難と正しい行動について。

谷原

なぜ毎年同じような死に方をしてしまうのか、と思うところがある。そこから教訓がタイムリーに出されているのだろうかと考えしまう。たとえば、取材カメラマンが道路と側溝がわからないところで足をとられてカメラをダメにするケースがよくある。そうすると資材担当はカメラマンが出かけるときに、側溝に気をつけろと注意すると効果がある。避難勧告、指示が出たときもその時に注意事項を出していけばずいぶん違ってくる。

久住

当時の苦い思いは、安全な家から危険な避難所に避難したことがあつた。また、父兄が学校に子どもを引き取りに来たので渡したが、帰った家のほうが危険だったというケースもある。市に防災科学研究所が減災情報共有プラットフォームを作った。各分野の情報をひとつのプラットフォームの中に入れて、同じ情報をどの分野でも見られるようになっている。もっと整備をしていくとリアルタイムでの情報変化を見ながら対策が取れるようになるので期待している。

田中

避難とは何か。

片田

洪水の避難率が非常に低い。それは災害情報の質にも問題がある。避難という言葉は英語では緊急避難と退避的避難の意味に分けられるが、日本では一色単にして避難といっている。避難情報は地域全体に出るので、洪水など高台やビルの上階に住んでいる人は逃げなくてもよい場合があり、必ず従わなければならない情報ではない。

とは言っても個別に出すわけにはいかない。どうしても情報を受ける側の理解力や適切に利用する能力にかかってくる。

田中

最近内閣府が発表した利根川の氾濫シミュレーションを紹介してもらって、ハザードマップをキーワードにして次の議論に入って行きたい

池内

まず、参考に昭和 22 年のカスリーン台風で利根川の堤防が決壊し氾濫した時のニュース映像をご覧いただきたい。

国はその後、各種対策を進めてきたが、いまカスリーン台風並みの台風に襲われたら同じような水害が起こりえる。同じような氾濫がおきたらどうなるかをシミュレーションした。氾濫水は 6 時間後久喜市まで、12 時間後春日部市まで 24 時間後三郷市、48 時間後足立区、葛飾区に達している。浸水域 530 キロ平米、浸水域人口 230 万人、床上浸水 69 万戸、床下浸水 17 万戸である。

内閣府の中央防災会議専門調査会では、このような状況で 230 万人をどう避難させるかを含め検討している。

田中

個々の人にとって災害はまれなことなのでイメージがつかみにくい、また、たとえば津波で前はここまで来なかったから大丈夫などと体験の逆機能もある。そういうことでは科学的な知見に基づいたハザードマップは防災情報の事実上のベースになっている。ハザードマップを利用する立場の久住さんはハザードマップをどう評価しているのか。

久住

日常的に市民がどう取り扱っているか不安だ。避難場所、避難経路、浸水予想、警報の意味など書いてあるが、いざというときにそれが生きるためには繰り返し使う訓練が必要だ。防災訓練はそういうものを体感する場として必要ではないか。市としては住民の 3 分の 1 が参加する防災訓練を継続することが、ハザードマップを生かすことだと思っている。

片田

これまでの調査ではハザードマップを見た人の方が避難率も、避難のタイミングもいいという結果が出ている。ハザードマップに書かれていることが自分の命にとって重要な情報だと認識している人が活用している。

ハザードマップを配るだけでは危険だ。たまたま白地になった人にとっては安全マップになるように災害イメージの固定化を招く。そうならないために災害教育や防災訓練に使っていく必要がある。

谷原

さきほどの利根川のシミュレーションのように、時間軸の入ったハザードマップはこれか

ら新しい動きになっていく。230万人の避難対象者がいたら230万人の避難の仕方があるが、それを伝えることはできない。事前にそれぞれが避難方法を考えておいてもらえば、災害が起こる前にハザードマップをリアルタイムで出すことによって、あれが始まったからこうしようとなり、かなり効果がある。



田中

防災教育の立場からすると、厳しい課題は関心のない層にどう教育していくか。

久住

何でも関心のある人は集まってくる。地域自治組織を立ち上げたが、縦の線ではなく郷土の線で助けられる関係の人から声をかけられると腰を上げる。これがコミュニティの現実だ。災害時に公が助けるのは無理だ。私の市には2668人の避

難困難者がいる。これらの人を支援する防災ファミリーサポートを立ち上げた。まだ600人だが、災害時に取り残された人がいないぐらいに増やしたい。これを構築する以外にない。

谷原

都心部では首長がテレビに出て、この市長が言っているのだからとはなかなかならない。首長より日頃テレビに出ているキャスターの方がインパクトがあると思うが、事実を伝えているキャスターが逃げてくださいというのは難しい。ただ、自治体はテレビをもっと利用することだと思う。

片田

新潟水害の時、三条の町工場でおじいさんになぜ逃げなかったのかと聞いたら、それには答えず、水をかぶって白くなったひとつひとつの機械の自慢話を始めた。それを聞いておじいさんにとっては大事な機械から離れることができなかったのだと思った。また、一人暮らしのおばあさんは、この家は亡くなったおじいさんと作った家だ、この家が流れるのなら私も一緒に流れる、という。私たちの価値判断では、逃げない、防災意識が低いとなるが、人それぞれの思いがあり論理がある。それをどこまでわかってあげられるかだと思う。

防災講演会に来る人はそのまま帰ってもらっても結構ぐらいで、問題は来ない人をどうするかだが、来るに値しない理由があるのかもしれない。そういう人たちをどうするかだが、先ほどのおばあさんには、おばあさんは死んでもいいかもしれないが東京に行っている一人息子はそんな死に方をしたらずっと後悔する、おばあさんの命はおばあさん一人の命ではない、みんなが大事に思っているといたらわかってくれた。

また、小学校で子どもたちになぜ逃げなければいけないかを懇々と話し、避難訓練をした。そして子どもたちに、君たちが逃げた後君たちのお父さん、お母さんはどうすると思うと聞いたら、僕たちを探しに家に戻ってくるという。ならば、危ないからお父さん、お母さんに、ぼくたちは絶対逃げるから、ぼくたちを探さずに逃げてと言うようにと教えた。

一方母親たちに対し、子どもたちは絶対逃げるといっているが信用できるか、聞いたが埒が明かない。そこで子どもたちに一人で家にいたとき津波が来たらどうするか、のアンケート

ートをし、親が帰るまで待つ、電話をするなどの答えを親に見せたら、やっとわかってくれた。

津波に襲われたときでんばらばらに逃げる津波テンデンコは、お互いに信用できるまで話し込む家庭環境を作っておけということだと私は理解している。つまり防災はコミュニケーションだと思う。コミュニケーションだから相手の思うことにどこまでこちらが思いをはせ、汲み取ることだと思う。一方的に情報を流し、ダメだとか、防災意識が低いと決め付けることではないと思う。

田中

防災教育とは何か、避難とは、情報とは、と考えたとき、ひとつひとつを丁寧に洗い出していく。その中で相手の立場をどこまで反映できるのか、それを緊急時の中でどこまで詰められるのかということになるのではないのでしょうか。

(抄録 日本災害情報学会事務局)