

避難情報は本当に必要なのか？

— 「避難情報廃止論」という思考実験 —

東洋大学理工学部都市環境デザイン学科教授 及川 康

1. はじめに

平成30年7月豪雨（西日本豪雨災害）後に運用が始まった警戒レベルとそれに伴い生じた幾つかの混乱を踏まえ、著者らが2016年に言及した「避難情報廃止論」¹⁾の意義について再考してみたい、というのが本稿の主旨である。やや刺激的なタイトルではあるが、何が何でも廃止してしまおうという意図ではない。いまいちど水害時に自治体が出す避難情報（避難指示（緊急）、避難勧告、避難準備・高齢者等避難開始）の役割について問い直すべく、ある種の思考実験を試みるというのが主旨である。水害時の人的被害を最小限に食い止めるための災害情報の仕組みはどうあるべきか、そして浸水被害が生じ得る場所で暮らす住民の覚悟はどうあるべきか、さらには、防災をめぐる行政と住民との関係性は如何にあるべきか、といった観点からの議論の活性化の一助となれば望外の喜びである。

2. 避難情報廃止論の問題意識

及川ら（2016）¹⁾による「避難情報廃止論」の問題意識の要点は以下のとおりである（図-1）。

まず、水害による危険が差し迫ったとき、「(1) 現象」に基づいて、「(2) 住民」の個々が「とるべき行動」を的確に判断できるのならそれで何ら問題はない（経路[a]）。しかし、実際にはそうではないことが多いので、それを補完すべく、経路[b]に基づき「(3) 防災気象情報」を経路[c]で伝達するルートが設けられている。これに基づけば、浸水被害の予兆現象、すなわち雨や河川水位の増減を連続的に把握することが出来る。一般に「(3) 防災気象情報」は、経路[b]に基づく客観的な基準により自動的に生成されるものであるため、「状況通達型情報」としての性質を持つ。つまり、発信者の主観や解釈などはそこには含まれない。

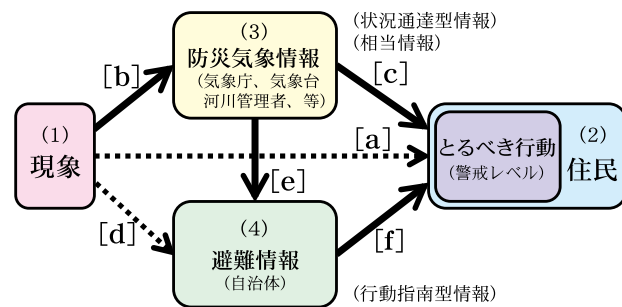


図-1 「避難情報」と「防災気象情報」と「とるべき行動」の関係

本来的には、状況を通知するだけの無機質な情報である。したがって、その「(3) 防災気象情報」がいったい何を意味するのか、そこでどのような行動をとるべきなのか、といった解釈や判断は、あくまでも「(2) 住民」自身が行う必要があるという構図である。

しかし、このような経路[c]における解釈や判断は、一般の「(2) 住民」にとって専門的過ぎて難しいとされてきた。そこで「(2) 住民」は、この経路[c]の困難性を補完して、「(3) 防災気象情報」などから解釈される「とるべき行動」を具体的に指図してくれる「行動指南型情報」としての役割を、自治体が発信する「(4) 避難情報」に「期待」するようになった。近年の状況は、「期待」というよりはむしろ「依存」と表現すべきかもしれない。数多くの「(3) 防災気象情報」が水害による危険が差し迫っていることを盛んに伝えていたとしても、「(4) 避難情報」が出なければ避難しない「(2) 住民」が多くを占めるような事態も少なくない。これは、「(4) 避難情報」という仕組みがもたらした構造的な「弊害」と言えるだろう。

もとより、「(4) 避難情報」には見逃しや空振りの問題が避けられない。「する／しない」の2択で発せられる情報には、必然的に「あたり／はずれ」を伴う。

自治体が、「はずれ」によって生じる被害や混乱を避けたいと考えるのは当然だが、同時に、大きな苦悩や葛藤を抱えることになる。近年でも、伊豆大島災害（2013）や広島災害（2014）や鬼怒川決壊（2015）などで、結果的に「(4) 避難情報」が未発表の状況で甚大な被害が生じたことから、避難情報の見逃しの問題に対する多くの批判や議論が向けられたことは記憶に新しい。この点に関して内閣府は2014年に、「平成26年9月版）避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」²⁾にて「空振りをおそれず早めに出す」べきとする基本方針を提示するに至っている。これはちょうど経路[f]を強化する動きといえる。自治体側も、担当者の主観で「(4) 避難情報」を出すか否かを判断するのを避け、気象庁や河川管理者から出される「(3) 防災気象情報」の発表タイミングに委ねるようにルールを設けるケースが多くなっている。ちょうど経路[e]の自動化の動きといえる。つまり、これからの「(4) 避難情報」は、「(3) 防災気象情報」の発表とほぼ同時に速やかに、空振りをおそれずに数多く発表されることが確実な状況にある。これによって、確かに自治体は、「(4) 避難情報」の見逃しに対する批判を回避できるようにはなるだろう。しかし同時に、空振りの増発は「(4)

避難情報」の信頼性を低下させ、「(4) 避難情報」が出て避難しない「(2) 住民」をさらに多く作り出してしまおうという新たな“弊害”をもたらしていると言える。

一方、近年では、新たな「(3) 防災気象情報」が開発されたり、そのわかりやすさが改善されるなど、多くの知恵と工夫が投入されている。詳細でわかりやすい「(3) 防災気象情報」を「(2) 住民」がリアルタイムで容易に入手出来るような環境整備が従前とは比べものにならないほどに飛躍的に進んでいるのである。これは、経路 [c] の充実化の動きといえる。

以上のような近年の災害情報伝達の環境整備は、図-1の実線で示される各経路をより迅速かつ確実なものとするべく行われてきたものであると言える。しかし、この構図を強化するという事は、同時に、そして皮肉にも、(意図してか否かは別として、必然として)「(4) 避難情報」の情報としての価値を低下させている(冗長性を高めている)ということに注意を向ける必要がある。すなわち、経路 [c] だけで事足りる状況がもしも整うのであれば、もはや「(4) 避難情報」には「『(3) 防災気象情報』の横流し」あるいは「『(3) 防災気象情報』を単に言い換えただけ」といった程度の意味合いしか残っていないのではないかと、前述の2つの弊害の“元凶”あるいは単なる“儀式”としての存在意義しか残っていないのではないかと、というのが及川ら(2016)¹⁾の「避難情報廃止論」の問題提起であった。

この問題提起を補強および補足する議論として、例えば、雑誌「プレジデント 2018.10.1号」における橋本徹氏の主張³⁾などを掲げることが出来る。ここでは、「(3) 防災気象情報」のことを「生の情報」と呼称し、「生の情報をできる限りリアルタイムに住民の皆さんに届けて、あとは住民の皆さんの判断に任せられないだろう。」ならびに「市町村長が避難勧告や避難指示を出すやり方はもう古い。リアルな生情報を、住民が判断しやすいように視覚的に加工して直接住民に届けて、最後は住民の皆さんに判断してもらう。この方向で政治は力を尽くすべきだ。」と述べている。

3. 避難情報廃止論の4つの version

ところで、以上のような「避難情報廃止論」の問題意識のもと、その実践においては、少なくとも以下のような4つの version が存在し得ると考えられる。実現可能性は大きく異なりそうであるが、そこで達成され得る本質的な意義はさして変わらない。なお、下記の hard/soft という形容詞は、自治体側の「(4) 避難情報」の現状制度からの変更の程度を示している。

①super-hard version ;

水害時における「(4) 避難情報」の手続きと名称そのものを完全に廃止する。最も強硬な制度変更を伴う super-hard version である。

②hard version ;

自治体による「(4) 避難情報」の発表にともなう種々の行政手続き(避難所開設など)そのものは廃止せずに現状のままとする。ただし、「(4) 避難情報」の各名称を、単なる「『(3) 防災気象情報』の横流し」や「『(3) 防災気象情報』を単に言い換えただけ」に過ぎないという意味で“○○○情報の発表のお知らせ”などと改称してはどうか、あるいは、「本来的にはこの意味しかないのだ」ということを正直に表現するという意味で“避難所開設情報”などと改称してはどうか、という version である。出来もしない“行動指南型情報”のふりをするのはもう止めて、実直に“状況通達型情報”としての役割に徹するという方向転換と言える。名称変更のみの hard version である。

③soft version ;

現状の「(4) 避難情報」の手続きおよび名称に変更は無い。ただし、水害時には自治体が「避難情報は出しません宣言」をする。一切の制度変更を伴わないので soft version である。

④super-soft version ;

現状の「(4) 避難情報」の手続きおよび名称に変更は無い。水害時には現状と同じく自治体は避難情報を発表する。ただし、「(2) 住民」が「(4) 避難情報」に依存せず(すなわち無いものとして、あたかも“廃止”されたかの如く)、「(3) 防災気象情報」等に基づき主体的に判断する社会を目指す。自治体側の動きは何も変わらない。変わるのは「(2) 住民」自身の心構えだけである、という意味での super-soft version である。

4. 警戒レベルと混乱

平成30年7月豪雨(西日本豪雨災害)では、総じて「(3) 防災気象情報」と「(4) 避難情報」は十分に発信されていたと言われる。にもかかわらず甚大な被害となったのは、「(3) 防災気象情報」と「(4) 避難情報」と「(2) 住民(のとるべき行動)」との関係(経路 [c][e][f])が十分に理解浸透されきっていなかったのが一因だったのではないかの反省がある。そこで、それらの関係(経路 [c][e][f])を明示的に紐付けるかたちで中央防災会議(2018)⁴⁾および内閣府(2019)⁵⁾が一覧表(カタログ形式)にまとめたものが、いわゆる「警戒レベル」(表-1)であると言える。

2019年の出水期には早速「警戒レベル」が運用されたが、そこでは幾つか混乱もあったようである。既に個別の不備を指摘する声もあるようだが、その例として、表-2記載の事例などは、「避難情報廃止論」の問題意識を議論する上で興味深い内容を含むものであった。

ヤフーは警戒レベル設定(表-1)に則って経路 [c] を遂行したに過ぎない。しかも分かり易く最大限の工夫をこらして遂行した。前掲の橋本氏の表現を借りるなら、ヤフーは「リアルな生情報を、住民が判断しやすいように視覚的に加工して直接住民に届けた」のである。これによって「(2) 住民」は、かつてのように「(4) 避難情報」を待ったり依存したりせずとも、「(3) 防災気象情報」に基づいて「とるべき行動(警戒レベル)」を判断できるヒントをはるかに確実かつ容易に入手できるようになったはずである。前述のような「(4) 避難情報」にまつわる“弊害”をも払拭し得るヤフーによるこの絶妙なサポートについて、批判に曝されるべき箇所は微塵も見当たらない。

なお、市からの「(4) 避難情報」は未発表であり、それがあたかも発表されたかのごとく見えて「紛らわしい」とのことであるが、掲載されたのは「警戒レベル」と「とるべき行動」である。もとより市民にとっては、「(4) 避難情報」が出ようと出でなかりと「とるべき行動(警戒レベル)」は(ヤフー等のおかげで)既に明らかなはずである。にもかかわらず、あらためて市に「(4) 避難情報」の有無を問い合わせるような事態は、依然として「(2) 住民」が「(4)

表-1 警戒レベル

【(2)住民(とるべき行動)】		【(4)避難情報】	【(3)防災気象情報】	
警戒 レベル	住民がとるべき行動	住民に行動を 促す情報	住民が自ら行動をとる際の判断に参考となる情報 (警戒レベル相当情報)	
		避難情報等	防災気象情報	
			洪水に関する情報	土砂災害に関する情報
5	既に災害が発生。命を守るための最善の行動をとる	災害発生情報	・氾濫発生情報 ・大雨特別警報(浸水害)	・大雨特別警報(土砂災害)
4	全員避難 ・指定緊急避難場所等への立ち退き避難 ・災害が発生するおそれが極めて高い状況のため緊急に避難	避難勧告 避難指示(緊急)	・氾濫危険情報 ・洪水警報の危険度分布 (非常に危険)	・土砂災害警戒情報 ・土砂災害に関するメッシュ情報 (非常に危険)(極めて危険)
3	高齢者等は避難 ・高齢者等は立ち退き避難 ・その他の人は立ち退き避難の準備をし、 自発的に避難	避難準備・高齢 者等避難開始	・氾濫警戒情報 ・洪水警報 ・洪水警報の危険度分布(警戒)	・大雨警報(土砂災害) ・土砂災害に関するメッシュ情報(警戒)
2	避難に備え自らの避難行動を確認	洪水注意報 大雨注意報	・氾濫注意情報 ・洪水警報の危険度分布(注意)	・土砂災害に関するメッシュ情報(注意)
1	災害への心構えを高める	早期注意情報		

出展：政府広報オンライン (<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201906/2.html>) (図-1との対応を【】で著者が追記)

避難情報」に対する“待ち”や“依存”の弊害を抱えた状態から未だ抜け切れていないことの証左のようにも思える。市側については、「(4) 避難情報」が「防災気象情報の横流し機能」を遂行出来なかったことを悔やむ意味での“曇り顔”ならば理解は出来る。

より端的に言えば「ヤフーでいいじゃないか」とも表現し得る事態である。

5. ここまでのまとめ

「警戒レベル」の設定によって、「(4) 避難情報」における“行動指南型情報”としての役割がより強く明確になったと見る向きもあるようだが、著者の見解は真逆である。

むしろ、“行動指南型情報”として「(4) 避難情報」が如何に冗長(ムダ)であるのかがより鮮明に整理されたとも言える。やはり「(4) 避難情報」に“行動指南型情報”としての役目をすべて担わせるのにはムリがあると言わざるを得ない。浸水被害が生じ得る場所で暮らす「(2) 住民」にとって、いち早く危険を察知して速やかに行動を起こすには、その判断のヒントを「(4) 避難情報」にではなく「(3) 防災気象情報」に求めるほうがはるかに健全であると言えよう。それを可能とする環境がいよいよ整いつつあるということである。「避難情報廃止論」を議論する土台がいよいよ整ったと見るべきではなからうか。

無論、「(3) 防災気象情報」および経路[c]、あるいは警戒レベル設定の個別

要素の配置に関して、2019年に立て続けに日本を襲った多くの風水害時の運用状況を概観する限り、幾つかの具体的かつ技術的な不備を指摘せざるを得ない箇所が散在するのも事実である。今後はこれらの不備をひとつひとつ解決していく努力が重要であることは言うまでも無い。とりわけ、より一層の「(3) 防災気象情報」および経路[c]の充実化を図っていくことは必須であろう。

6. 避難情報を本当に廃止してしまっているのか？

「避難情報廃止論」を議論する土台が整ったのだとすれば、ここでなお、あらためて「(4) 避難情報」の価値を問い直しておきたい。経路[c]だけで事足りるなら、本当に「(4) 避難情報」を廃止してしまっているのか、という再度の問いかけである。

もしも住民と自治体とが互いを「大切な他者」として認識しており、両者の間に信頼関係や一体感が存在する間柄なら、自治体が住民に向けて、迫り来る危機や避難に関するメッセージを何らかの形態で発信することは、むしろ当然のことのようにも思われる。このとき、そのメッセージの形態は、たとえば「(4) 避難情報」などのような既存の形態をとるのも良いし、あるいは別の形態をとるものであっても、どちらでも良い。そこではたとえ「(4) 避難情報」に“行動指南型情報”としての価値が皆無だとしても、両者で「この地域から犠牲者を一人も出

さない」という決意を共有・確認し合うための役割(価値)を「(4) 避難情報」は担い得る。そこにはもはや空振りも見逃しも存在しない。「(4) 避難情報」は、まさに“儀式”として存在し続ける価値が「ある」。このような価値は、「(4) 避難情報」を、国でも都道府県でもなく、「(2) 住民」にとって最も身近な行政である自治体が発信するからこそ発揮し得るものであると考えられるのである。自力での避難が困難な独居高齢者や障害者などへの周囲からの避難支援、自治体の範囲を越えた広域避難、避難所の環境改善など、従前のルールに縛られない柔軟な議論を許容し、そのうえで有効な政策や工夫を可能とするのは、このような“儀式”を必要とするような風土であるように思われる。

一方、もしも住民と自治体とが互いを「大切な他者」として認識しておらず、責任の追求と回避を応答的に繰り返すだけの殺伐とした関係性にあるのなら、そのような“儀式”は必要とされないだろう。ならばもはや「(4) 避難情報」の存在意義は無い。廃止してしまっても問題無いだろう。あたかも“行動指南型情報”としての役割を高度に担うことが可能であるかのような“ふり”をした「(4) 避難情報」を中途半端に存続させたとしても、住民は空振りや見逃しによって生じた損害の責任を自治体に向かって執拗に追及し続けるだろうし、それを回避すべく自治体は、より早めに広範囲に機械的に「(4) 避難情報」を淡々と出し続

表-2 警戒レベルに関する混乱の例

ヤフーに「避難情報」寝耳に水 山形市、発令していないのに…

「警戒レベル3相当 高齢者など避難」――。ポータルサイト「Yahoo! JAPAN」上で18日午後2時ごろ、こんな山形市の「避難情報」が掲載された。ところが、市は避難情報を発令しておらず、寝耳に水。サイトを見た市民から問い合わせを受けるなど、対応に追われた。どういうわけか。

気象庁や自治体などが災害時に出す情報は5月末から、5段階の警戒レベルが付記されるようになった。気象庁は、警報や注意報といった防災気象情報に合わせ、警戒レベルのどの段階に相当するかを付記。自治体は現地の情報なども合わせて、避難情報を発令するかどうかを判断する。

サイトを運営する「ヤフー」（東京）によると、同社は気象庁から大雨の危険度に関するデータの配信を受けている。山形市では午後2時ごろ、山辺町との境付近で大雨の危険度が「警戒レベル3相当」に到達。気象庁が警戒レベルごとに規定した「住民がとるべき行動」を踏まえ、サイト上に「高齢者など避難」と表示されたという。

市は県警から問い合わせを受け、サイトに「避難情報」が掲載されているのを把握し、ヤフーに経緯を確認。約1時間後、雨が弱まると、表示は消えたという。

市の担当者は「市が避難情報を出したように見えて紛らわしい。台風シーズンになって、また同じことが起きなければいいが」と曇り顔だ。（上月英興）

（2019.7.19, 朝日新聞, 朝刊, 山形全県, 23ページ）

甲府市が気象台に改善要望 避難勧告をヤフー呼び掛け混乱と

甲府市は7日、市が避難勧告などを出していないのに、ヤフーが気象庁の情報を基にインターネットの防災情報サービスで「いますぐ避難」と呼び掛けたとして、改善を要望する文書を甲府地方気象台に出したと明らかにした。

市によると、ヤフーは1日、「警戒レベル4」「いますぐ避難の判断をしてください」などと呼び掛けた。市には、住民から「本当に避難すべきなのか」「市の情報なのか」といった問い合わせが13件あった。市は当時、避難勧告などには当たらないと判断していた。

市は2日、「住民が混乱する」「実際に避難が必要な際の警戒感が薄れる」と、要望書を提出。9日までの回答を求めた。

（2019.8.7, 共同通信）

けるだろう。その場合の「(4) 避難情報」は、水害時の人的被害を最小限に食い止めるために出されるものではなく、それはもはや、住民からの責任追及を回避するための単なるアリバイ作りに過ぎなくなってしまう。だとするならば、そのような不毛な悪循環を抜け出すために、いっそのこと、その「元凶」である「(4) 避難情報」を廃止して経路 [c] に依拠する社会を目指したほうが、住民と自治体の双方にとってよほど健全であるように思えてならない。

7. おわりに

避難情報廃止論が我々に問うものは、単に「(4) 避難情報」を廃止すべきか否かといった表面的な議論だけではない。もしも「(3) 防災気象情報」で事足りる環境が十分に整うのであれば、そのもとでなお「(4) 避難情報」が必要なのか否かの判断は、住民の避難判断とは別の論理、すなわち、その人の準拠社会における住民と自治体との関係性についての認識の如何によって大きく異なる可能性がある、ということを主張するものである。我々はそこで、防災行政と住民との間に信頼関係や一体感が存在する社会を目指すのか、それとも、互いに責任の追及と回避を応報的に繰り返すような殺伐とした社会を目指すのか、あるいはそれらとは別な社会のあり方を模索するのか、と問われることになる。我々はこの

議論を避けるべきではない。真摯な議論が必要である。

ところで、2019年の出水期、甚大な浸水被害が日本各地を立て続けに襲った。避難情報に関して言えば、空振りもあったし見逃しもあった。空振りを恐れず早めに広範囲に出された避難情報の対象者も膨大な人数に上った。その意味では、(全てではないにせよ、少なくとも自治体において) 現時点での「(4) 避難情報」はもう既に、水害時の人的被害を最小限に食い止めるために出されるものではなく、住民からの責任追及を回避するための単なるアリバイ作りに成り下がってしまっている可能性がある。そのような現状において、我々の住む社会が、互いに責任の追及と回避を応報的に繰り返すような殺伐とした社会と化しているということ認めるならば、いっそのこと「(4) 避難情報」は本当に廃止してしまったほうが健全である。その実践のための version は少なくとも4つほど提起されているので、そこから相応しい version を選べばよいということになる。しかし、我々の住む社会には防災行政と住民との間に信頼関係や一体感が存在する、あるいは、現状ではそれは薄れつつあるとしても将来的にはその再構築を目指すべきとの信念が僅かでもあるのであれば、その限りではないのかもしれない。

【参考文献】

- 1) 及川康, 片田敏孝: 避難勧告等の見逃し・空振りによる住民対応行動の意思決定に及ぼす影響, 災害情報, No. 14, pp. 93-104, 2016年7月.
- 2) 内閣府 (防災担当): 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン, 2014年9月.
- 3) 橋本徹: 住民が「なかなか避難してくれない」避難勧告の見直し方, 橋本徹通信vol. 59, プレジデント, 2018. 10. 1号, プレジデント社, p. 16, 2018年10月.
- 4) 中央防災会議 防災対策実行会議 平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ: 平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について (報告), 2018年12月.
- 5) 内閣府 (防災担当): 避難勧告等に関するガイドライン① (避難行動・情報伝達編), 2019年3月.