

# 災害からの避難 —住民を守る情報と誘導

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中邨 章



## 災害情報—伝達環境づくり

(一財)消防科学総合センターは、2015年(平成27年)3月、興味ある調査結果を公表した。「避難しやすい環境(避難を促進する環境)の整備に係るアンケート」と題する報告書が、それである。これは、発災時に情報伝達、避難誘導、それに避難場所などについて、自治体が現在、どのような対策を取っているかを伝える資料である。最近、土砂災害や豪雨被害などが多発し、住民への災害情報の伝え方や避難所の在り方について改めて関心が高まっている。報告書は、こうした課題を検討する際の貴重な資料である。今回はこれを参考に災害情報と避難所の在り方につき考えてみたいと思う。ちなみに、調査は全国1741市町村を対象にするが、回収率はその約半数、811団体に止まっている。

調査結果は、はじめに、自治体が住民に対し緊急情報をどう伝えようとしているかを取り上げている。そこで判明したのは、9割を超える自治体が各種の携帯電話会社が提供する「エリアメール・緊急速報メール」を住民への情報伝達の手段にしていることである。日本における携帯電話の普及率は95%に達する。スマホは50%に近づき、早晩、普及度は携帯と肩を並べるはずである。普及率の拡大が、今後は技術革新の進展と相乗効果を発揮し、携帯電話やスマホが緊急情報の一番の伝達ツールになることが期待される。

それとは別に、防災メールを住民に直接、届けるシステムを導入し、それを登録制とする自治体がある。その数は6割(811件中、488団体)に及ぶが、問題はどれほどの数の住民が受信に必要な登録をしているかである。制度を整備した6割の自治体を

調べると、登録済みの住民は1割以下に止まっている。伝達文例をあらかじめ用意し災害時に即、対応できる体制を構築するところ、毎月1回、テストメールを流し迷惑メールとの混同を避けようと努力する団体、分かりやすさを念頭に内容の組み立てに腐心する自治体など、行政側は登録制の定着に努力を重ねている。残念なことに、折角のシステムを住民側は生かし切れていないのが現状である。この先、自治体はこの制度について広報活動をより一層、充実し、制度の普及を図る努力を重ねる必要がある。

## 防災無線の限界と補完

多発する最近の水害では、防災無線の音声がかき消され、住民に避難情報が届かなかつたなどの問題が発生している。防災無線の弱点を補完する方法の1つは、自治体がフリーダイヤル制度を取り入れる

# Risk Management

ことである。住民が自治体の提供する無料電話を利用し、災害の現状を確認する補完制度であるが、それを準備する団体は3割にも満たない(811団体中、192件)。制度の導入にコストがかかるとは思われないが、自治体は今後、フリーダイヤルの意義と効果を再度、検討することが望まれる。

一方、従来から要援護者に対する緊急情報の提供に工夫が必要と言われてきた。最も確実な方法は、緊急時に自治体が要援護者個人に直接、電話をかけることである。ところが、それを実施している地方団体は5%にも満たない。直接電話をかけることはないという消極的な回答が半数近く、45%にも及んでいる。今後、改善策を検討しなければならぬ課題である。

自治体が情報伝達の対象にする区域について、報告書は「町丁目」を情報伝達の基本とする自治体が一番多く、それに「あらかじめ危険があると指定した箇所」と「小学校区」が続くと記録している。さらに詳しく調べると、自治体は自治会・町内会を情報伝達の基礎単位とすることが多い。ただ最近、町内会・自治会の役割変化がマスコミの関心を集める。それら組織が急速に機能を低下させていることが問題視される。行政側にとっては便利でコストのかからない住民組織の活用であるが、これには限界が見える。組織はほぼ例外なく高齢化して

きた。都市部では町内会や自治会そのものが存在しないところが増えている。この先、自治体は情報伝達の対象となる基礎組織や地域をどう細分化するか、新機軸を考える過渡期にさしかかっているという印象を受ける。

## 指定避難所の態様と改善策

自治体は住民を災害から守るため、「指定避難所」と呼ばれる施設を準備するのが一般的である。小中学校の体育館などが避難場所に指定されるが、不測事態が発生すると住民は消防団員や行政職員に誘導され、そうした施設に集まる。避難した住民は指定避難所には、当然、飲料水や食料、それに毛布の備蓄があると思う。ところが、実際は期待とはかけ離れた状況にある。飲料水や食料の備蓄がないと答えた自治体が26.6%に及んで最も多い。収容定員の「1〜2割」が24.1%、7割以上と答えたところは23%に止まる。

こうした心許ない現状は改善されなければならない。それを妨げているのは予算である。備蓄には資金が要る。ただ、危機管理対策では、相当な資金をかけながら、それが使われないことが最も素晴らしい政策になる。これは備蓄物資についても同様である。備蓄した物品には賞味期限や使用期限などの規制がある。使われなければ廃棄

されるが、これは逆説的であるが平穩であったことを示す証である。しかし、最近の財政的事情はそうした「無駄」を許さない。そこで改善の策として、自治体は業務継続計画(BCP)に優れた大手スーパーやコンビニの役割に着目すべきである。それら企業との間で災害時には指定避難所に飲料水や食料を優先的に供給する取り決めを交わす。財源の乏しい中での苦肉の策であるが、この他にも指定避難所に冷暖房や厨房設備を敷設すること、それに情報収集という点からWiFi設備を整えることが、この先の政策課題である。

### 筆者プロフィール

#### 中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ピクトリア大学特任教授などを経て、明治大学名誉教授。

現在、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。