

避難指示発令の事例から見た災害対応の現状と問題点の考察

福岡大学 正員 ○渡辺 浩 千田 知弘
福岡県警察 城戸 拓也 さくらフォレスト 中山 寛

1. まえがき

我が国は古来より様々な災害に見舞われているが、この国に住む以上災害から逃げることはできない。自然の力は大きく、時に我々の持つ防災対策力を超えることがあるが、このような大災害に対しても被害を最小限に抑えるためには住民自身による対応力が重要とされている。

住民自身が対応力を発揮するには適切な情報が必要である。ここでは、情報をもつ役所側が上手く市民に発信し、市民がこれを上手く受け取らなければならない。避難勧告・指示等がその一例である。しかしながら、都市部ほど住民の防災意識は希薄であり、適切に情報を受け取る態勢にない。一方で、これまでの災害時においては情報を発信する側においても、避難指示の空振りを恐れて発令のタイミングを逸する等の事例も示されている。しかしながら、きわめて短時間に状況が変化した例も少なくなく、適切な判断や伝達を求めるのは必ずしも容易ではない。

2015年8月25日には、台風15号による大雨により福岡市内で避難指示が発令された。しかしながら、市民からは発令時刻やその対象がわからなかったと言う声が聞かれた。そこで本報告では、この8月25日に着目し、役所はどのように情報を示したか、市民はどのように受け取ったかをヒアリングとアンケート調査により調べることで、その問題点と改善案を考察することを目的とする。

2. 当日の状況と役所の対応

台風15号は、福岡市には8月25日の午前に最接近し、午前7時に早良区付近で1時間に100mmの猛烈な雨を降らせた。福岡市では土砂災害への警戒と室見川の氾濫に対して、早良区と西区の一部を対象に4回に渡って避難指示を発令した。表-1は前日の24日からの主な出来事を時系列でまとめたものである。避難指示は当日の午前中に避難勧告を経ることなく発令されたが、夕方までに全てが解除された。これらを見ると表-2のような疑問点が浮かび上がる。これらについて担当部局等に確認したところ、以下のことがわかった。

①については、今回は7時5分に土砂災害警戒情報、7時17分に記録的短時間大雨情報が発令され、7時40分に室見川が氾濫危険水位を超えるなど状況がにわかに切迫したため、順を追っている状況ではなかったことによる。これは、予測できない状況が短時間に進行すれば急な情報発信にならざるを得ないことを示している。②については、発令地域と内容が一部で重複しており、混乱している状況がうかがえた。③④については、携帯電話向け緊急情報サービスで発信できる情報の文字数に限りがあるため、土砂災害の場合対象区域を字単位で示すことができないための措置であった。詳細な情報はインターネットやデジタル放送で入手することはできたが、受信者の全てがこれらの情報にアクセスできるわけではない。簡易な媒体でいかに十分な情報を伝えるかの課題と言える。⑤については両区役所の判断であり、判断の難しさがうかがわれた。

以上からわかることは、最近の災害事例でもしばしば指摘されていることであるが、状況が急変した場合の対応能力やそもそもの情報を提供する側の能力の限界である。これらの経験を活かすには、非難ではなく、状況に関わらず適切な判断がなされる状況を作れる方法を考へておくべきである。

キーワード：避難指示，災害情報，地域防災力，土砂災害

連絡先：814-0180 福岡市城南区七隈 8-19-1 Tel:092-871-6631 mailto:mag6@fukuoka-u.ac.jp

3. 住民の対応とその評価

災害時には役所から住民に対して様々な情報がもたらされるが、これらを住民はどのように受け取り判断し、行動するのかわかるために、上述で避難指示の対象となった11校区(地域)のリーダーを対象にアンケート調査を行なった。その結果8校区の自治協議会会長または公民館長から回答を得た。対象地域は福岡市南西部の山裾から平野にかけて位置しており、山裾にあたる校区では対区役所や地域内の連絡態勢が充実している印象があった。表-3はその質問の一部である。これらの質問に対する回答から、以下のような住民側の課題が見える。

①についての回答では、いずれも区役所との連絡手段は携帯電話であった。一斉に連絡できない電話では、多くの関係者に連絡するのに相当な時間を要しているであろうが、地域側には高齢者が多く、メール等の活用に関しては消極的であった。

②については、「町内会ごとの連絡網を充実すべき」「自主防災組織の態勢を見直すべき」等の回答があった。一斉放送ができる設備に対する要望もあったことから、有効な連絡手段を持っていないために悩んでいることがうかがえる。③については「あり」が6校区であり、市内においても普段からの備えと意識には大きな差があることがうかがえる。

これらのことからわかるのは、校区ごとに差はあるものの彼らは伝えられた情報を広く伝えようと努力していることである。しかしながら、連絡手段や態勢の弱さに加え低調な住民意識もあって、難しい立場に立たされていることがわかる。

4. まとめ

災害時の混乱した状況下では、万全に備えても情報を出す側、受け取る側ともに完全を求めることは難しいが、好ましくない事例について非難するだけでは進歩はない。役所側にはさらなる備えを期待したいが、これを活かすためには一方で受け取る側、すなわち地域のリーダーたちのための態勢強化も合わせて進められるべきであることがわかった。

謝辞

本研究を進めるにあたっては、福岡市役所防災危機管理課ならびに早良区、西区役所防災・安全安心係、および早良区と西区の8校区にご協力いただきました。記して感謝いたします。

表-1 8月24~25日の出来事の時系列

月日	時刻	内容
8月24日	18:45	暴風警報の発令
	22:12	最大瞬間風速11.1m/sを観測
8月25日	2:00	台風15号 第1報 プレス発表(掲載は2:06)
	3:33	大雨・洪水警報の発令
	7:05	土砂災害警戒情報
	7:17	記録的短時間大雨情報(早良区付近120mm)
	7:40	避難指示A(早良区土砂災害)の発令 避難指示B(早良区土砂災害)の発令
	7:43	携帯電話向け緊急情報サービス配信「早良区の一部に避難指示を出している」
	8:14	避難指示C(西区土砂災害)の発令 携帯電話向け緊急情報サービス配信「西区の一部(金武、今宿、壱岐、壱岐南校区)に避難指示を出している」
	8:30	避難指示D(西区河川氾濫)の発令
	10:40	土砂災害警戒情報を解除
	13:09	洪水警報の解除 避難指示D(西区河川氾濫)の解除
16:00	避難指示A(早良区土砂災害)の解除 避難指示B(早良区土砂災害)の解除 避難指示C(西区土砂災害)の解除	
19:25	暴風・大雨警報の解除	

避難指示(A)~(D)は整理の都合上付したものである

表-2 表-1における疑問点

No.	内容
①	避難勧告ではなくいきなり避難指示が発令されたこと
②	早良区の土砂災害に対する避難指示(A)(B)が同時刻発令・解除にも関わらず2つあること
③	これに対するプレス発表および携帯電話向け緊急情報サービスでの対象区域の指示が「早良区の一部」と漠然としていたこと
④	携帯電話向け緊急情報サービスでの表現が「~避難指示を出しています」であり、いつこのような状況になったのかが説明されていないこと
⑤	室見川の氾濫に対する避難指示が流域の左岸側にあたる西区側にしか出されていないこと

表-3 アンケートの質問内容の一部

① 役所と地域間の連絡態勢および思うことや改善すべき点
② 住民への連絡に関して、思うことや改善すべき点
③ 非常時の連絡態勢についての普段からの取り決め