解説スペシャル

届かなかった切迫感

広島土砂災害 情報伝達の教訓

とっさの行動が生死を分ける被災時、行動を左右する情報は大半が言葉で伝えられる。言葉の力で的確な行動を引き出し、災害の犠牲者を一人でも減らすことはできないだろうか。74人の犠牲者を出した広島市の土砂災害から教訓を探った。（編集委員　岩本洋二）

◆14種類の手段

11日、広島市で防災の専門家らによる第三者組織の初会合が開かれた。テーマは8月20日の土砂災害での初動対応。土砂崩れの通報は同日午前3時頃から相次いでいたが、避難勧告が出たのは安佐北区で午前4時15分、安佐南区で同4時30分と、遅れていた。

初会合で示された市の資料によると、市は防災計画などで住民への情報伝達手段14種類を用意していた。ただ、きちんと活用したかとなると、疑問符がつく。

例えば、大音響で鳴らす防災用サイレン。誰が鳴らすと判断するか、実際にスイッチを押すのは誰かを決めていなかったため、使わなかった。

携帯電話に、けたたましい受信音とともに届く緊急速報メールも使用しなかった。市がNTTドコモなどの通信事業者を通じて発信するが、「対象地域を超えて強制的に配信されるので混乱を招く」との理由だ。

会員制交流サイト「フェイスブック」や簡易投稿サイト「ツイッター」、屋外スピーカーによる放送などが使われたのは、被災地域が大混乱に陥っていた午前4時ごろからだった。

避難の呼び掛けなどの重要な音声情報は、防災行政無線の屋内受信機が伝えた。受信機は、住民で作る自主防災組織のリーダー宅や急傾斜地近くの民家などに配備されている。市消防局防災課や区役所が電波で発信した音声を受信機で受け、連絡網を通じて電話や口頭で周辺に伝達する。

広島市によると、被災前夜の8月19日午後10時から20日午前11時30分までに、計18回放送したという。同じ時間帯の情報発信件数では、文字情報を伝えた防災情報メール（21回）に次ぐ多さだった。ただ、受信しても、雨で外へ出られず周辺に伝えることができなかったり、別の部屋に受信機を置いていたので気づかなかったりした例が目立つ。

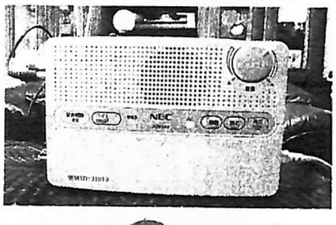
情報伝達手段をいろいろ用意したが、活用されたとは言い難いのが現実だ。

広島市が準備していた14の伝達手段

✖は未使用

音声	防災行政無線（屋内受信機）
	〃　（屋外スピーカー）
	広報車の巡回
	ヘリコプターからの呼び掛け
警報音	サイレン ✖
	河川放流警報装置（電光掲示板も） ✖
文字情報	防災情報メール
	緊急速報メール ✖
	広島市ホームページ
	ファクス（聴覚障害者向け）
	フェイスブック・ツイッター
放送	テレビ・ラジオ
	緊急情報連絡システム（市役所から中継） ✖
直接伝達	戸別訪問

災害時には的確な言葉で住民の行動を促すことが求められる（8月20日、広島市安佐南区で）



（上）防災行政無線の屋内受信機
（下）今回の土砂災害では鳴らされなかった防災用サイレン

◆命令調は効果的

有効な情報伝達を行うにはどうしたらいいのか。

特定非営利活動（NPO）法人「防災のことば研究会」代表理事の新井恭子・東洋大准教授（防災コミュニケーション）は、防災無線の音声情報の内容を一人一人に伝える工夫が必要だという。受信機だけでなく、個人の携帯にも流すなどの対策が求められる。

さらに大事なのは流す内容だ。20日午前1時41分の放送で、市は災害警戒本部の設置を伝え、住民に自主避難を呼び掛けた。降雨量が一気に増え、土砂崩れが起きる直前だ。放送は、繰り返しも含め1分47秒にわたり、「前後のチャイムや本文を読む調子が間延びし、受け手は切迫感を持てない」と新井准教授は指摘する。

実際に記者が放送の録音を聞いてみると平時の『お知らせ』のように聞こえた。

危険が迫るなか、住民にはまず「ただごとではない」と認識させる必要がある。その認識が避難や退避などの行動を促すからだ。「避難せよ！」といった普段は聞かない命令調に変えるだけで、異常を伝える警報になるという。

市災害対策本部の担当者は「聞き取りやすいようにゆっくりとした口調にしている。また、行政に命令の権限はなく、強く指示できない」と説明する。

だが、東日本大震災で大津波警報が出た茨城県大洗町は、防災行政無線で「緊急避難命令」「大至急、高台に避難せよ」などと繰り返して住民に避難を促した。町を襲った4㍍の津波による犠牲者はなかった。放送の強い調子に、多くの住民が行動を起こしたからだ。

また広島市の放送は、丁寧すぎる前触れなど緊急時に不要な情報が多く冗長だ。一方で、肝心の土砂災害警戒情報のくだりが「なお」で始まると、付け加えのようで、受け手が本当に大事な事柄への注意力を欠く。「避難勧告が出たら避難して」などと条件をつけると、勧告が出るまでは大丈夫との誤解を生む。「緊急連絡では、文法を無視してでも情報を伝えることが大切。行政は、もっと研究してほしい」。新井准教授は力を込める。

広島市防災行政無線の問題点（8月20日午前1時41分の放送）

放送内容	問題点
ピンポンパンポーン（チャイム音）	間延びして切迫感がない
※広島市からお知らせします。	丁寧な前触れは不要
※平成26年8月20日1時35分をもって、安佐南区、安佐北区、佐伯区に災害警戒本部を設置しました。	「行政の体制」は不要
※なお、広島市に土砂災害警戒情報が発表され、土砂災害発生の危険が高まっています。	最も重要な情報に「なお」は不適切
※崖の近くなど、土砂災害の発生しやすい地区にお住まいの方は、異常を感じた場合、早めの避難を心がけてください。	「～の場合」との条件文は不適切／行動の選択肢が「避難」しかない／切迫した状況では命令調に
※同じ内容を反復	
以上で広島市からのお知らせを終わります。	
ピンポンパンポーン（チャイム音）	

（新井恭子・東洋大准教授による）

伝えて終わりではない

一方、言葉による情報伝達の限界を指摘する声もある。災害発生の時間と場所がある程度予想できる台風などと異なり、土砂災害は、局所豪雨で突発的に発生するからだ。東京大学総合防災情報研究センターの関谷直也特任准教授（災害社会学）は「地域リスクを事前に周知しておくことが重要」との立場で、「土砂災害の場合、直前の、ピンポイントの情報発信によって住民を救うのは困難」と言う。

それでも、広島の土砂災害では「サイレンや緊急速報メールを使うべきだった」と指摘する。被災の危険がある一帯の住民に「いつもと違う何かが起きている」と感じさせ、次の行動を準備させることができたからだ。災害時の情報伝達は「伝えたから、それでよし」では済まされない。住民に身を守る行動を取らせ、一人でも多くの命を救うために、広島を教訓に対策を練る必要がある。

〒100・8055 読売新聞東京本社編集委員室 kaisetsu@yomiuri.com