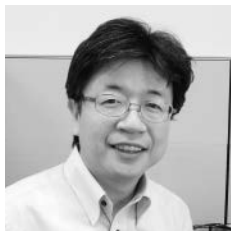


この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策コーディネーター、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Instituteの略称です。)

発行：(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



## 災害時の噂にどう対抗するか

研究戦略センター研究統括 大西 裕

今年は、例年になく自然災害が多い年であったとお感じの方々は多いだろう。とりわけ、関西地方を襲った自然災害が多く、大阪北部地震、西日本豪雨に2度の台風襲来と被害を受けた方には心よりお見舞い申し上げる。私のもう一つの職場(神戸大学)も例外ではなく、キャンパス内での土砂崩れから始まり、高潮被害、校舎の雨漏り、そして相次ぐ休講措置による夏休み中の補講と、頭の痛い状況が続出した。災害発生中判断に迷ったのは、休講措置を取るかどうかである。大学では、電車などの公共交通機関の運休や、暴風警報の発令などがあった場合はほぼ自動的に休講となる。しかし、近年は、少々の雨が降ったぐらいでは電車が運休することはなく、間引き運転や徐行運転、あるいは大幅な遅延とのみアナウンスすることが多い。この場合休講にすべきなのか。他方、気象庁の予報の正確さが増したせい、台風が接近しているという情報だけで、電車は翌日の運休予定を知らせるが、この場合はどうするのか。事務的な判断ができないケースが増えているのである。私は現在神戸大学の法学部長・法学研究科長でもあるので、決断を迫られた。

このような場合の問題は、対応を早く知らせないと、学生たちの間に噂が流れてしまうことである。私が学生であった頃と違い、学生たちの中にはLINEなどのSNSが普及しており、噂が流れやすく、しかも短期間で対応を迫られ、検証する時間が十分与えられない状況下では、その噂はあっという間に拡散し、信じられてしまう。それは、学校側の対応が遅ければ遅いほど発生しやすく、そうなるしまえば、休講せずに授業をすると学生たちの不満を受けることになる。

災害発生時に噂が問題となるのは、何も大学の授業に限ったことではない。今年発生した自然災害においてつとに指摘されたことである。動物園から猛獣が逃げ出したとか、ある地域が全面断水になっているなどの噂が広がり、全国的に話題になったことは今でも記憶に新しいであろう。しかもこれらの噂は単なる噂話ではすまず、独り歩きすると人々の行動に影響し、さまざまな被害をもたらす。噂との闘いが、行政の重要な任務となる。今年に限って言えば、行政はウェブサイト上に正確な情報を流すことで噂に対抗し、ある程度の成果を上げた。ファクトチェックは有効な手段であるといえる。しかし、それは万能ではない。

噂と行政の対応の関係については、アメリカの行政学者シュナイダーが興味深い議論をしている(Sandra K. Schneider, 2011, Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations, M. E. Sharp.)。彼女によると、災害時における噂話は、災害に対抗するための行政の

努力を大きく棄損させ得る。近年、アメリカにおいても行政機関は地方自治体レベルで防災対策を実施している。行政機関であるので、対策は官僚的で、分業と専門性の発揮、行政機関の予測可能性の高さから、一般市民では困難な専門的対応を可能にしておき、被災者支援に大きく貢献するはずである。彼女はこうした官僚制の行動規範を「官僚規範(Bureaucratic Norms)」と呼ぶ。市民も、通常であれば行政の官僚規範を信じ、市民生活を予測可能性の高いものにしていく。しかし、災害が発生すると、情報不足と他の市民の行動の変化から、市民は自らの行動原理を変える。極端に情報が不足する中で、人々は右往左往し、噂話にたどり着き、それをもとに世界観を強引に構築し、行動を決め込む。それが平時では考えられない「緊急事態規範(Emergent Norms)」を生み出し、市民の行動を支配する。空き巣、強盗、商店の打ち壊しや焼き討ちなど、常識的には考えられない行動を市民がとるようになるのはそのせいである。こうなると、市民の間では行政不信が高まり、支援にきた行政の指示に従おうとしなくなり、行政の被災地支援活動を阻害する。それは結果的に被災地の復興を遅らせることになる。

では、緊急事態規範はどういうときに発生しやすいのか。5点指摘される。第1に、災害の規模が大きいこと、第2に、行政による事前準備不足、第3に、情報伝達のスピードの遅さ、第4に、政府対応の不明確さ、第5に、地域社会の紐帯の弱さである。言い換えれば、この逆であれば、噂は単なる噂にとどまり、緊急事態規範の発生につながらないといえるであろう。

噂は場合によっては災害発生時に致命的な問題を発生させる。行政の対応にも限界はあるが、ファクトチェック以上にやり得ることはある。休講措置の場合も今年の経験を反省して大学は対応を改め、迅速な判断を可能にした。シュナイダーの言及は端緒にすぎない。噂への対応はさらに研究が必要となる。

大西 裕氏

プロフィール Profile

1965年生まれ  
京都大学大学院法学研究科博士後期課程退学  
博士(法学、京都大学)  
神戸大学大学院法学研究科長・教授  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター  
研究統括

# 災害による被災危険性の存在を 周知する



副理事長 兼 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長 河田 恵昭

今年6月から、大阪北部地震、西日本豪雨、台風20、21および24、25号、北海道胆振東部地震など3カ月足らずの間に連続災害がわが国を襲った。起こる度ごとに、被害は想定外という言葉が乱発された。本当に想定外だったのだろうか。たとえば、ブロック塀の下敷きになって亡くなった4年生の女子児童、バックウオーター現象で溢れた小田川の氾濫で犠牲になった真備町の51人、台風21号の高潮と高波で浸水した関西空港、そしてブラックアウトした北海道電力の災害や事故などは予見されていたものだった。ただし、対策は取られず、放置されていた。このような被害が発生しても、いつの間にか起こったこと自体も忘れ去られていく。どこに問題があったのかを明らかにしなければ、再発は避けられない。しかもその時は、以前よりも被害が大きくなりがちである。そして、被害が発生して、初めて危険であったことに気づいたような雰囲気がいまも漂っている。だからその危険の深刻さが最終的には官邸にも伝わらない。彼らが相変わらず初動重視の評価しかできないのはその証拠であろう。

今から23年前に起こった阪神・淡路大震災は、地震時に古い住宅が凶器になることを教えてくれた。それまで、地震災害の専門家でもそのようなことを言っていた人は皆無だった。だから、相変わらず消防庁の標語が“地震だ。火を消せ”であったことがその証拠である。火災さえ起こらなければ、1923年関東大震災のような悲劇は起こらないと考えられていた。

多くの犠牲者が出て、住宅の耐震化が地震防災の切り札になった。わが国は、このようなことを繰り返しながら、安全な国になってきているのだろうか。そうではないと思う。なぜなら、冒頭に紹介した6月以降の災害で起こった“想定外”は、かつてわが国のどこかで一度は起こったことがあるからだ。あるいは、危なくなっているという予見の下で検討された過去がある。その被害が小さければ、無視されてきたのである。

例を挙げよう。大阪の高潮恒久計画における計画高潮(潮位偏差)は3mであり、これが台風期の朔望平均満潮位であるO.P.+2.2mの時に重なれば、O.P.+5.2mが高潮対策の基準高さとなる。その値に問題があることがわかってきた。その経緯を紹介しよう。地球の温暖化の進行によって海面上昇などの影響を考慮するために2007年に39人の委員・アドバイザーからなる大阪湾高潮対策協議会が設立され、その検討は高潮だけでなく津波や洪水に拡大され、2018年3月まで続いた。

この3mは、1934年の室戸台風のコースを、上陸時の中心気圧が930hPaの伊勢湾台風モデルが通過する時の大阪湾奥・天保山の最大潮位偏差である。当時はコンピューターがなく、手計算でこの1ケースだけを計算した。筆者は今から30年近く前に室戸台風のコースを西方向に40km平行移動すると(土佐湾の中央部に上陸)、80cm高くなり、3.8mにな

ることを見出した。すなわち、恒久計画を作った当時の判断基準の値より大きく、危険であることが明らかになった。関連の研究成果も存在する。

これらの事実は、防潮システムが完成した1970年代にはわからなかったのである。わかりやすく言えば、現状の大阪は高潮に対して、過去に考えていた以上に危険であるということである。本来であれば、防潮堤などをかさ上げしなくてはならないはずである。今回の台風21号はそれを証明してくれた。第二室戸台風は上陸時と大阪最接近時の中心気圧は925と937hPaであり、最高潮位はO.P.+4.12mであった。ところが、台風21号はそれぞれが、950と965hPa、O.P.+4.23mとなり、台風の勢力が第二室戸台風よりも小さく、したがって吸い上げによって30cmほど低くなるはずが、高潮は逆に大きくなったのである。それは、堺市でO.P.+4.6m、西宮市でO.P.+5mを記録したことでわかる。

このようになることは10年くらい前からわかっており、大阪湾の防潮堤のかさ上げの必要性などをことあるごとに主張し、それに関係して関西空港の浸水危険性についても指摘してきた。しかし、現実は無視であって、そのような危険性が存在することすら広く知らされてこなかった。これは、南海トラフ巨大地震についても言える。大阪には高さ3.8mの津波が来襲するということが明らかにされ、朔望平均満潮時に来れば、O.P.+6mになって現在の防潮堤を越流する。その危険性を回避するための作業は、津波避難ビルの指定だけで終わっている。つまり、現状では、過去に想定していた高潮や津波が来襲すれば、実際はもっと高くなり、市街地氾濫の危険がかなり高くなっているにも関わらず、放置されていると言ってよい状態である。

誰が、あるいはどの組織が対策をしなければならないのか、そして対策をしないのであれば、被害を受ける可能性のある人々に、その危険の存在を周知・徹底する必要がある。ところが現状では、後者さえ放置されている。このような状況が許されるわけではない。それを許さないような世論を喚起しなければ、ますます危険社会が拡大する。

河田 恵昭氏

プロフィール

Profile

工学博士  
関西大学社会安全学部・社会安全研究センター長・特別任命教授(チェアプロフェッサー)  
京都大学名誉教授  
中央防災会議防災対策実行会議委員  
京大防災研究所長、日本自然災害学会および日本災害情報学会会長を歴任  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長 兼 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長