

情報の収集・伝達と自主防災組織

東京造形大学助教授
助教授 山本 康 正

周知のごとく、自主防災組織（以下、自主防と略す。）には、大別して、地域内自主防と施設内自主防とがある。後者はさらに法定自衛消防組織と法定自衛防災組織とに分けられる。東京都震災予防条例においても、「住民の自発的な防災組織」として、防災市民組織、施設の防災組織、業種別防災組織の三つを区別している。ここでは、これらのうちの地域内自主防（東京都の場合は、防災市民組織）に限定して、災害時に予想される情報伝達面での問題点を整理しておきたい。

応急対策システムにおいて、自主防は、第一に、行政機関からの広報情報の受け手であり、第二に、応急対応の基盤となる被害情報の送り手でもある。そして、第三に、このような自主防の情報活動の成否は、自主防内部における情報活動に大きく左右される。

(1) 広報情報の受け手としての自主防災組織

消防科学総合センターは昭和48年以降の主な風水害と地震15例を調査して、もっとも多く使用されている広報手段が広報車であり、次いで、風水害の場合には、有線放送、同報無線、地震の場合には、同報無線、戸別受信機と続いていることを明らかにしている。同調査は、結論として、同報無線や戸別受信機

といった無線系の広報手段の整備が急務であることを指摘している。

同報無線が、雨風の状況、時間、季節等々の外的条件によってその有効性を大きく左右されることは言うまでもない。加えて、東大新聞研の調査によれば、スピーカーから300メートル離れると聴取度はおよそ50パーセントになるのである。300メートル以内でも、放送の内容がわかったという人は、わずかに14パーセントでしかない。したがって、広報手段としては、同報無線もあくまで補助的な役割にとどまらざるを得ないと言えよう。

こうして、現状では戸別受信機の迅速な普及が望まれるが、この戸別受信機にも問題はある。現在設置済みの戸別受信機の多くは単信方式であり、行政機関からの一方的な情報の提供にしか使用できない。後述のように、自主防が被害情報収集の一翼を担うとするならば、ぜひとも相互交信の可能なものであることが望まれる。

昭和57年の長崎大水害の折、町内会を中心として住民が自発的に集団避難するという例が見られた。集団避難をした住民たちは、「ダムに亀裂がはいった」という流言に惑わされて、豪雨の中、避難場所を転々としている。同様の例は、長野県西部地震の際にも見られた。「裏山に亀裂が入った。」といった流言が、

集団行動をとっている住民たちの間に大きく広がっている。これらの例は、避難勧告の正式伝達が遅れると流言やパニックを引き起こしやすいのではないかとすることを暗示しているとともに、町内会であれ自主防であれ、そのリーダーたちが適切な判断力や指導力を欠いていたり、公的伝達ルートと隔離された状態にあったりする場合には、町内会や自主防そのものが流言やパニックの温床となりうることをも示している。

有名な伊豆大島近海地震後の余震情報パニックのときにも、いくつかの主要伝達ルートのひとつに自治会ルートがあった。このときには、自治会のリーダーたちは、県からの余震情報をそのまま住民たちに伝達している。自治会のリーダーたちは、余震情報の内容を正確に理解していたのかもしれない。しかし、行政機関がそうであったように、自治会のリーダーたちも、住民にそれを伝達する際の「配慮」を欠いていたのである。

これらの事例から、リーダーの資質次第で、自主防も流言もパニックの温床となる可能性があるということ、それを防ぐためには、自主防の公的伝達ルートへの組み込みと、リーダーたちの的確な判断力や強い指導力の基礎となる専門的な知識の習得とが不可欠であること、そして、当然、そのような知識のなかには、単に災害のハード面や関連用語の知識のみでなく、住民に対する伝達技術にかかわるようなソフト面の知識も含まれるべきであることなどを教訓とすることができよう。

(2) 被害情報の送り手としての自主防災組織

昭和56年の北海道江別市の水害では、個々

の市民からの被害情報のあいまいさ、断片性、矛盾などが、応急対応をむしろ混乱させたという。長崎大水害の際にも同じような傾向が見られた。これは、災害時の情報伝達における基本的な傾向であるから、べつに驚くにはあたらない。しかし、効率的な応急対応は住民からの被害情報をぬきにしては考えられないのであるから、行政を中心とする応急対応システムは、当然、自主防から半ば公的に被害情報を収集することで、個別住民情報のもとたらず弊害を防止する工夫が必要であろう。

自主防を情報収集の最前線に位置づける場合、第一に、伝達される情報の標準化が不可欠である。第二には、地域内に発生している異常事態を的確に情報化する能力が必要である。災害時情報とあいまいさや断片性は、情報の標準化が欠如しているために生ずるものであり、また、矛盾や信頼性の低さなどは、被害状況の情報化が人によって大きく左右されるところにその原因がある。

警察や消防は、110番、119番を通じて、平素から緊急事態に直面した住民からの情報摂取に習熟しており、情報を受ける側に必要な項目をうまく聞き出すことが可能である。しかし、一般行政機関はそうした緊急時の定型的情報の摂取に不慣れである。したがって、一般行政機関の職員と自主防のリーダーの双方が、必要不可欠な情報項目および被害状況の表現方法についてコンセンサスを確立しておくことが急務であろう。

江別市では、水害の後、市内に10カ所の水防重要箇所を定め、各所に、市職員、自治会リーダー、農協職員、そして地元建設業者からなる現地対策班を設置している。四者四様の長所を生かして、状況のより適切な情報化

を目指し、信頼性の高い情報を収集しようというのである。

昭和58年から郵政省が検討していた統合防災無線システムは、その主たる目的のひとつに、市町村役場、消防署などの防災関連機関と農協、自主防などの生活関連組織とを無線網で結ぶことにあった。かりにこのようなシステムが確立したとしても、両者間に必要な情報項目および状況の表現方法に関するコンセンサスがなければ、せっかくのシステムも宝のもちぐされとなってしまふであろう。

(3) 自主防災組織内部の情報伝達

昭和56年10月、神奈川県平塚市で同報無線から誤って警戒宣言が流されるという事件があった。夜9時すぎ、市内45カ所の拡声器から市長の肉声で警戒宣言が発令された旨の放送が流れた。同時に、市内201自主防災会の会長または情報部長宅に配備された戸別受信機にも同じ内容の放送が流れたのである。

この誤報事件の際に、実際に何らかの対応活動を行った自主防は16組織でしかなかったといわれている。訂正放送が比較的早く流されたこともあって、情報の確認などをしていううちに事態は終息してしまったようである。

この貴重な事件から、自主防の組織内情報活動に絞って問題点を考えておけば、以下の三点を指摘しておくことができよう。

まず第一に注意を要するのは、自主防内の情報伝達活動が意外なほどの時間を要しているという点である。戸別受信機で情報を受け取った自主防会長の多くが、まず自宅の防災活動をやっている。したがって、自主防の組織的情報活動は、会長の自宅の防災活動が終

了してから始まるということになる。情報活動の遅れは、当然、自主防の組織的活動の遅れに結びつく。東京消防庁の調査は、自主防役員の参集に関して、10分以内に集まれるのは半数にも満たないという点を明らかにしている。ただでさえ自主防活動の立ち上がりの遅れが心配されているのである。迅速な情報伝達のためには、会長の意識改革が必要であるとともに、会長ひとりが全役員に情報伝達をするのではなく、分業型伝達方式、すなわち「ネズミ講」式の伝達網の整備が望まれる。

第二に、自主防が既存の町内会組織を母体に行っているか、もしくは両組織がほぼ重複していたために、情報伝達体制やその他の分業体制がうまく機能しなかったという点に注目しておく必要がある。自主防の伝達網によらず、町内会の伝達網によって情報が流されたのである。こうした伝達網の混乱を防ぐためには、旧来の町内会連絡ルートと自主防のそれとを一致させておくとか、一年や二年で全役員を交替させるのではなく、防災関係の役員は半数ずつの交替にしたり、なるべく長い任期にするといった工夫が必要であろう。

第三に、自主防活動が自主防の役員のみでの活動に終始するのではないかという兆候が見られた点に注意しておかねばならないであろう。情報伝達に限定してみても、誤報が放送されてから訂正放送が流されるまでの二十分間、住民にとって唯一の情報源は同報無線だけであった。その間、住民は、地域内で具体的にどうするのか、何も知らないまま経過しているのである。同報無線を聞いた住民はまだいい。同報無線を聞かなかった住民は、二十分間まるで警戒宣言のことなど知らずにいたわけである。自主防役員から一般住民へ

の情報伝達は、現状では電話もしくは口頭伝達によるしかない。役員が住民に口頭で伝達してまわったりしていたのでは、初期消火や集団避難の準備どころではない。

長崎市では、あの大水害のあと、自主防の整備とともに、同報無線の設置にも積極的に取り組んでいる。水害の経験をもとに、同報無線の拡声スピーカーの延長（屋外のスピーカー柱に、自主防リーダーが使用する拡声機を併置する。）や有線放送との接続などにより、自主防リーダーから一般住民への情報伝達の効率アップを図っている。単にリーダーから一般住民への伝達効率だけの問題ではなく、災害時の自主防の実質的な活動には、是非ともこのような工夫が望まれる。

(引用文献)

(1) 自治省消防庁 「災害応急対策システムに関

する調査研究報告書」 昭和61年

(2) 自治省消防庁 「昭和59年長野県西部地震災害対策調査報告書」 昭和60年

(3) 文部省科学研究費自然災害特別研究研究成果（代表者岡部慶三） 「災害警報の伝達とその効果に関する研究」 昭和59年

(4) 東京大学新聞研究所 「1982年7月長崎水害における住民の対応」 昭和59年

(5) 東京大学新聞研究所 「地震予知と社会的反応」 東京大学出版会 昭和54年

(6) 江別市 「56年8月集中豪雨災害の概要」 昭和60年

(7) 未来工学研究所 「防災通信ネットワーク」 コンピュータエージ社 昭和60年

(8) 東京大学新聞研究所 「誤報警戒宣言と平塚市民」 昭和57年

(9) 東京消防庁 「防災市民組織等の地震時消火活動力の現状と対策」 昭和58年

