



地域防災実戦ノウハウ (97)

— 西日本豪雨：住民が避難しない理由と対策 —

Blog 防災・危機管理トレーニング
(<http://bousai-navi.air-nifty.com/training/>)

主宰 日野宗門
(消防大学校 客員教授)

1. はじめに

平成30年7月6日～7日にかけての西日本を中心とした豪雨（以下「西日本豪雨」という）^(※)では、48時間雨量、72時間雨量などが中国地方、近畿地方などの多くの地点で観測史上1位となりました。それによりこれらの地域では甚大な人的・物的被害が生じました（表1）

（※）気象庁では、平成30年6月28日以降の台風第7号や梅雨前線の影響による西日本を中心とした全国的な記録的大雨の名称を「平成30年7月豪雨」と定めました。ここでは、7月6日～7日にかけての西日本を中心とした豪雨を「西日本豪雨」と呼ぶことにします。

この豪雨に先立ち気象庁は7月5日14時に台風以外では異例といわれる記者会見を行い、強い警

戒を要請しました。防災関係機関の多くはその要請に応じて早めの対応へ動きました。それにより軽減された人的被害は少なくなかったと思われませんが、残念ながら死者・行方不明者231人（平成30年9月10日現在）という平成最悪の人的被害となりました。

また、避難のタイミングを失し多数の人が消防・警察・自衛隊等に救助されるという事態になりました。その原因の主たるものは住民の危機意識・避難意識の低さであったと筆者は考えています。

被災地の首長を対象としたアンケートでも、住民には『自分は大丈夫』などとする危機感の欠如があり、そういった避難意識を変えて欲しいとの回答が多数となっています（表2）。

表1 西日本豪雨による被害状況（平成30年9月10日現在）

	死者	行方不明者	全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水
岡山県	61	3	4,478	3,347	1,226	2,803	5,963
広島県	109	5	1,089	3,268	1,867	3,113	5,550
愛媛県	28	0	600	3,021	81	495	2,478
その他の府県	25	0	154	1,044	488	2,101	7,263
合計	223	8	6,321	10,680	3,662	8,512	21,254

（注）「平成30年7月豪雨及び台風第12号による被害状況及び消防機関等の対応状況（第56報）」（消防庁、平成30年9月10日）をもとに作成

表2 被災地首長の考える「犠牲者を減らすために必要なこと」等

西日本豪雨で死者が出た14府県計40市町の首長に対し、災害による犠牲者を減らすために必要なことについて朝日新聞がアンケートしたところ、住民の避難への意識を変えてもらう必要があるとの回答が9割にのぼった。
(中略)
住民が避難をためらう要因を複数回答で聞くと、9割の36市町長が『自分は大丈夫』などとする危機感の欠如を選んだ。災害などの非常事態を過小評価する「正常性バイアス」と呼ばれる心理により、判断に迷うケースが多いとみていることがわかった。次に多いのは、「避難情報の意味を十分に理解していない」(22市町長)だった。

(注)『住民、避難意識を変えて』9割 西日本豪雨で犠牲者、40首長アンケート(朝日新聞デジタル、2018年9月4日)から引用。なお、(中略)は筆者(日野)による。

以下では、西日本豪雨関連のアンケートや避難行動研究の成果などから、住民の避難の実態及び避難しない理由と対策について考察します。

2. 西日本豪雨時の住民避難の実態

(1) ウェザーニュースの住民避難アンケートから

ウェザーニュースが2018年8月31日に発表したアンケート結果「西日本豪雨『自分は大丈夫』など…84%が避難せず」は興味深いです。このアンケート調査は、全国を対象に8月17日～20日に実施され、7,889人から回答を得たものですが、そのうち西日本豪雨の影響の大きかったエリアに絞って集計した結果は表3、表4のようになっています。結果を要約すると以下のとおりです。

表3 「避難すべき状況の有無」及び「避難すべき状況で避難したか」

質問	比率 (%)	質問	比率 (%)
西日本豪雨の際に避難すべき状況でしたか？	はい (8%)	実際に避難しましたか？	避難した(16%)
	いいえ (92%)		避難しなかった(84%)

表4 避難しなかった理由(複数回答)

理由	比率 (%)
家の方が安全だと思った	49
自分の周辺は大丈夫だと思った	44
避難する間の道のりが怖かった	18
家族を考えると避難できなかった	7
その他	15

① 西日本豪雨時に避難すべき状況にあった84%の人が避難していない。

② 避難しなかった理由は、「家のほうが安全だと思った」が49%で最も多く、次いで「自分の周辺は大丈夫だった」が44%となっています。危険認識や予想の甘さ＝危機意識の低さを示す数字といえます。

また、「避難する間の道のりが怖かった」、「家族を考えると避難できなかった」という回答も少なからずあり、前者は避難の決断の遅さ、後者は避難したくてもできなかった事情を抱えていたことがわかります。

(2) 山陽新聞の住民避難アンケートから

次に、西日本豪雨で甚大な浸水被害を受けた岡山県倉敷市真備町地区の住民に対し山陽新聞が行ったアンケート調査^(※)結果を紹介します。

(※)「西日本豪雨1カ月 42%『救助された』 水害備え『なし』84%」(山陽新聞、2018年8月6日)。調査は、真備町地区で被災して避難所、親族宅で暮らす男女100人に7月28日に面談方式で実施。

- ① アンケート対象者の42%が救助されたと回答しています。
- ② 救助された人に避難しなかった理由を3つまでの複数回答で問うと、「これまで災害を体験したことはなかったから」(62%)、「2階に逃げれば大丈夫だと思ったから」(50%)、「その他」(38%)となっています。

真備町地区は過去にも水害が数多く記録され1976年にも50cmほどの浸水被害が発生していますが、「災害」というほどの体験ではなかったことが逆に機能（「経験の逆機能」という）した結果が、前述のような結果になったと思われま

3. 災害研究にみる「住民が避難しない理由と対策」

住民避難の問題は災害研究の大きなテーマであ

り、内外で膨大な研究蓄積があります。それらを総括的にレビューした中村（2008）の論文^(※)からポイントとなる箇所を紹介します。

(※)「避難と情報（中村功）」（災害危機管理論入門、吉井博明・田中淳編、弘文堂、2008年4月、第6章）

中村は、避難の促進・抑制要因を表5のように整理しています。そして、「これらの中では、①災害警報の内容や伝達に関する改善、②住民の防災知識の強化、③避難所や輸送手段の提供、④地域の活力を防災につなげること、などが操作可能で避難促進にとくに役立つ要素であろう」として

います。また、中村は、避難の主要な抑制要因である「正常性バイアス」（論文では「正常化の偏見」、「正常性バイアス」については表6を参照）に頁を割き論じています。その中で「正常性バイアス」に伴う「住民が避難しない理由」とそれへの

表5 避難の促進・抑制要因

① 危険認知を促進・抑制する要因	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害特性（可視性、予測可能性） 2. 災害警報の有無・内容・伝達メディア 3. 災害経験（経験の順機能・逆機能） 4. 正常化の偏見（筆者注） 5. 知識・災害文化 6. 脆弱性の認識（自宅の標高、家の古さ、危険との距離） 7. 社会属性
② 避難の決定・実行を促進・抑制する要因	<ol style="list-style-type: none"> 1. 移動手段の有無・避難先 2. 避難計画の有無 習慣化 3. 災害弱者の存在 4. 家族の集合状況 5. 災害文化 6. ペットの存在 7. その他（発災日時、役割葛藤、災害観、再入場関連の要因）
③ 社会的要因を促進・抑制する要因	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地域社会の活力と関与度 2. 防災機関（市町村・消防等）の準備・資源 3. その他（緊密な親戚・友人関係、家族の存在）

(筆者注) 近年では「正常性バイアス」といわれることが多い。

(出典) 中村（2008）、p.163

対策を提示していますが、それらを表7に整理しました。

以下に表7に示した「対策」について筆者の視点から解説を加えます。

対策①は、本連載第88回で述べた「避難勧告・指示至上主義」の問題及び本連載第84、88回で重要性を強調した「警戒避難段階のリスクコミュニケーション」が該当します。

表6 正常性バイアス

正常性バイアス（せいじょうせいバイアス、英：Normalcy bias）とは、認知バイアスの一種。社会心理学、災害心理学などで使用されている心理学用語で、自分にとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価したりしてしまう人の特性のこと。

自然災害や火事、事故、事件などといった自分にとって何らかの被害が予想される状況下にあっても、それを正常な日常生活の延長上の出来事として捉えてしまい、都合の悪い情報を無視したり、「自分は大丈夫」「今回は大丈夫」「まだ大丈夫」などと過小評価するなどして、逃げ遅れの原因となる。「正常化の偏見」、「恒常性バイアス」とも言う。

（出典）Wikipedia

対策②、④は、対策①と同じく本連載第84、88回で述べた「警戒避難段階のリスクコミュニケーション」が該当します。

対策③、⑤は、防災教育の重要性を指摘するものです。防災（危機管理）においては「正しくイメージできなければ正しく対応できない」（本連載第65、66回参照）という命題は絶対的です。防災教育はこれを要として行われるべきです

が、「正しいイメージ」の獲得に実際の災害映像を用いれば、「百聞は一見に如かず」の顕著な効果を期待できます。インターネット上に多数アップされているスマートフォン等で撮られた災害映像（動画）も有望な素材です。

対策⑥は、本連載第96回の「即時一斉伝達手段について」を参考にしてください。なお、近年のスマートフォンの普及率の高まりから、緊急速報メールの重要性は益々増すと考えられますが、格安スマホの中にはアプリをインストールしなければ類似サービスを受けられないものもあります。その点の啓発も必要です。

対策⑦は、最も重要な対策です。本連載第85回で紹介した豪雨被災者の手記では「自分の地域を危険とっていなかったから避難しなかった」というものが多数を占めていました。前述のアンケート結果からも同様の傾向がうかがえますが、居住地域の危険性を我がこととして理解しておくことが何より重要です。

対策⑩～⑬は、主に気象庁サイドの話です。⑩～⑫については気象庁が改善を重ねてきています。なお、中村（2008）の頃は「土砂災害警戒情報」が「スーパー警戒」としてイメージされていました。現在の大雨特別警戒は「ウルトラスーパー警戒」とでも呼ばれるべきものですが、西日本豪雨時には大雨特別警戒の発表後に避難指示を発令（国の指針では不適切としている）した市町村が6割超ありました^(※)。

（※）「西日本豪雨 特別警戒後に避難指示 国指針『不適切』 4府県18市町」（読売新聞、2018年8月5日）

表7 正常性バイアスに伴う「避難しない理由」とそれへの対策

避難しない理由	対 策
危険を知らせる情報への不信、拒否	① 危険情報は突然ではなく、前段階から伝えることや、警報の理由を説明する
状況の楽観視	② 恐怖感と異常性を伝える ③ 日ごろから、過去の災害の映像で恐怖感を伝える ④ 災害時には、近隣の氾濫や土砂崩れなど、実際の被害を素早く伝えたり、緊迫感のある同報無線の放送を繰り返し行う
知識の欠如（知識がないと危険な現象を見逃し、避難が抑制される）	⑤ 日ごろから防災教育をする
他人事と考える心理、自分だけは大丈夫と思う心理	⑥ 自宅に避難勧告が出ていることを知らせる ⑦ ハザードマップ・地元説明会・ダイレクトメールなどで、自宅・居住地域の危険性の周知・徹底
危険情報を得ても、留まり続ける、何もしない、という行動の消極性	⑧ 隣人同士が避難の声かけをする
いつもの行動（帰宅行動、出勤行動等）を継続しようとする欲求	⑨ 訓練によって災害時の行動をトレースし、適切な避難行動をルール化する
狼少年効果（予告された災害が発生しない事態がくり返されると、次に予告が出されたときに信用されなくなること）	⑩ 発表地域を細分化して、個々の住民にとっての「はずれ」を減らす ⑪ 警報の確率レベルを段階化する ⑫ 警報より上の「スーパー警報」を作る ⑬ 誤報を出したときにその原因を十分説明する

(注) 筆者が、中村（2008）の pp.171-174を要約して表形式にした。