

社会の安定化対策：社会的混乱(治安の悪化、物資不足等を含む)への対応

2013.1.25

吉井博明

I. 社会的混乱(治安の悪化、物資不足等を含む)のタイプと安定化対策

【原因による社会的混乱のタイプと基本的対策】

(1) 応急対策に関する需給ギャップに起因する社会的混乱

- ・大震災時に発生する膨大な応急対策需要に供給が応えられず、不足する結果、供給の奪い合いや略奪等の混乱が生じるタイプ
- ・例：救助、医療、避難所、緊急物資などをめぐって発生
- ・対策：供給増、需要減、需給マッチングの仕組み改善、広域対応など
(事前、事後の両方の対策が不可欠)

(2) 非常に多くの人が一斉に移動する状況下で、流れが乱れ、圧死等をもたらす社会的混乱

- ・災害が拡大している状況下で、非常に多くの人が一斉に避難や帰宅行動を起こすことによって、人の流れが交差したり衝突する箇所で圧死等が発生する混乱
- ・対策：一斉行動抑制(たとえば、安否連絡ができる通信サービスの提供)、混乱想定箇所での交通整理(人の流れの統制は難しい?)、安全なルート確保

(3) 被災地内に入ってくる犯罪者(便乗犯罪)によって引き起こされる社会的混乱

- ・震災をチャンスと見て、被災地に入り込み、窃盗等の犯罪が多発。治安の悪化
- ・関連する流言が飛び交うことにより信憑性を増し、信じる人が増え、社会不安を増大させる
- ・対策：防犯パトロール、警戒区域設定(立ち入り規制。すぐにはできない?)
流言対策の実施

(4) 予測に基づく不安解消一斉行動(買いだめ、預金引き出し等)による社会的混乱

- ・不足することが予測される物資(食料、飲料水、乾電池、米、燃料、・・・)の買い出し、買いだめ行動や預金引き出し行動を多くの人が一斉に行うことによって発生する混乱
- ・対策：不足物資の臨時生産増強、流通網フル回転→店を開け品物を並べる
買いだめ自粛要請(効果は限定的か)、預金引き出し対応+預金保証の声明発表等、平時の家庭備蓄の呼びかけや預金保護の説明

(5) 流言によって引き起こされる社会的混乱

- ・被害状況に関する情報不足、災害発生予測(余震、大津波、噴火)、混乱事態予測等が口伝て、メールやsns(ツイッター、LINE)などを通じて、広く拡散し、それらが信じられ、対応行動を引き起こすことによって発生する混乱。(1)～(4)の混乱を拡大、深刻化する危険性が高い
- ・一斉避難、買い出し殺到、預金引き出しの殺到、過剰防衛対応
- ・対策：後述

II. 流言のタイプと対策

- ・流言：欲しい情報が十分に入手できない状況下で、人々がその不足を補うために予測・推察する中で作られ、口伝てもしくはメディアを通じて流通する未確認情報
- ・流言は、その発生背景や原因によって、いくつかのタイプに分けることができる
- ・多くの人が、大震災になれば、起きるのではないかと普段から考えている事態が流言となりやすい

(1) 流言のタイプ

背景・情報不足の内容	具体的事例
1.震災前からの社会的不安の顕在化	国際紛争激化、外国による侵略、暴動
2.よく把握できていない被災状況の推察 a.実際の被害よりも深刻な内容に変容 b.被害拡大見通し	毒ガス、放射性物質漏れ、火の海 全滅、〇〇万人の死者、死体ごろごろ 避難すべき(すべきでない)方向
3.深刻事態発生(犯罪・暴動・テロ関係)	窃盗、略奪、暴動、レイプ、テロ、・・・
4.自然災害続発見通し(予測)	余震、大地震、大津波、火山噴火(富士山)
5.生産停止や物流ストップ関連	モノ不足、燃料不足、
6.対応行動の指示もしくは示唆	避難、救助、薬服用、食料、燃料、・・・

(2) 東日本大震災時の流言

- ・「被災地で犯罪行為が多発している」、「放射能対策として、ヨードを含んだ昆布などを食べた方がよい」、「コンビナート火災により有害物質を含む雨が降る」などといった流言が発生し、多くの人が接している(p6-7の図参照)。
- ・流言の入手ルートは、流言によって異なるが、テレビ・ラジオ、ネットニュース、メール(チェーンメールなど)、ツイッターなどのsnsが多くなっている。

(3) 流言対策：誰がどのような体制とツールを活用してやるのか？

- ・流言の流布状況の把握(モニタリング体制が必要)
sns/避難所/市区町村災対本部等への問い合わせ内容(相談)のモニタリング
- ・流言の影響(深刻)度評価
- ・真偽調査
- ・影響(深刻)度に応じた打ち消し・正しい情報提供/情報取り消し・削除要請
誰(官房長官、首長、広報官、役所)が、どのようなメディア(テレビ、HP、ツイッターなどのsns、個別の電話)を使って、どのタイミングで、どのような表現で打ち消すか。取り消しや削除要請の判断が難しい？
←参考になる？ Rumor control center(米国地方政府に緊急時に設置されるコールセンター。市民から寄せられる問い合わせなどから、その情報の真偽を必要に応じて調査し返答することによって流言拡大を食い止めようとする試み)

Ⅲ. 首都直下地震時に発生し得る事態(シナリオ)

- ・被災の程度と発生後の時期による問題の変化→対策の変化

(1)地域区分：被災中心地域、被災周辺地域、非被災地域を含む全域・海外

(2)時期区分：直後(被害拡大期～避難期)、応急期(避難生活期)、生活再建期

(1)被災中心地域

【直後】

1)大量の避難者と帰宅者の流れが交錯することによる混乱

- ・帰宅者(1千万人規模)と火災からの避難者(数百万規模?)が被災中心地域を移動することにより、人の流れが交錯し、大混乱が発生する恐れ

→明石花火大会歩道橋事故と同じような事故があちこちで起きる

- ・さまざまな流言(毒ガス、放射能漏れ、略奪、ターミナル駅等での混乱等に関する「実況」情報等)がソーシャルメディア(ツイッターやLINEなど)や口伝てで拡がり、被災者の不安を増幅する

- ・避難者は正しい避難方向がわからず、右往左往する恐れもある。帰宅者は火災延焼を避けつつ帰宅する方向がわからなくなる

→被災現場ではどの方向が安全かという情報が錯綜する恐れがある

- ・対策：都心部(たとえば、山手線内)から動かない方が安全という呼びかけ
安全な地域(方向)や危険な地域(方向)に関する情報提供(緊急速報メールやsnsを活用)

(事前)安否連絡ができるようにしておく(メール、snsなどが使えるように)

事前の計画と研修・訓練

流言対策(後述)

2)救助現場付近、医療機関等で発生する混乱

- ・多くの生き埋め、けが人が集中している地域では、救助隊の奪い合いが発生、救急車等も出動途中で次々に被災家族等に捕まり、救助活動や病院搬送を強要される。消火中の消防隊も救助活動を強要される

- ・病院、特に救急病院などはけが人であふれかえり、トリアージも困難な状況

- ・対策：救助部隊の集中投入等(サービス供給体制の強化)

広域搬送体制強化、けが人の分散収容

(事前)病院等の耐震化等、けが人発生の抑制対策

3)流言による一斉避難

- ・毒ガス来襲という噂+火災の煙→一斉避難

- ・放射性物質漏洩という噂(理系大学や工場等)→一斉避難

- ・対策：流言対策(後述)

【避難生活期】

1)避難所不足、運営混乱に伴う深刻なトラブルの発生、緊急物資の配送遅れ

- ・指定避難所への避難者の殺到→満杯→非指定避難所の自然発生→救援遅れ

- ・避難者(地元被災者)による帰宅困難者の締め出しによる混乱

- ・避難所の運営体制確立できず→トラブル処理困難
 - ・家族等の安否不明→避難所廻り(家族探し)→避難者の把握困難
→膨大な「行方不明者」の発生→被災者の不安とイライラの増大
(ケータイの通信麻痺や電池切れが状況をより困難にする)
 - ・(ほとんど/一部の)避難所への緊急物資配送の遅れ→物資の奪い合い→略奪
食料、飲料水、毛布、暖房、燃料、非常電源、簡易トイレ等の不足
 - ・劣悪な避難所環境→要援護者等の健康悪化→震災関連死の増大
 - ・対策：指定避難所の拡大。広域避難体制の確立。避難所運営体制(共助)
どこで何がどのくらい必要かを即時把握する体制(無線 LAN、衛星、・・・)
見込み配送(push 型。需要予測の精度依存)
- 2) 流言による一斉避難行動
- ・海岸付近では、大津波来襲の噂→一斉避難
 - ・(いついつ)大地震が起きる→一斉避難
 - ・暴徒が襲ってくる→一斉避難
 - ・対策：後述
- 3) 預金取り付け騒ぎ
- ・〇〇銀行が危ないと言った流言→取り付け(流言)
 - ・対策：現金輸送+払い戻し(できるかどうか?)
- 4) 治安悪化
- ・被災地域外から犯罪目的の人が入ってくる→略奪、窃盗等の犯罪多発
 - ・泥棒が徘徊しているという噂が乱れ飛ぶ
 - ・自衛防犯組織の結成とパトロールの実施→過剰防衛の不安
 - ・対策：警戒区域設定(立ち入り禁止地区)とパトロール実施
制服(警察、自衛隊、消防等)による警備が被災者に安心感をもたらす
- (2) 被災周辺地域
- ・この地域では、大きな被害は出ておらず、通信や放送も普段と同じように使える状態
 - ・しかし、被災中心地域に隣接しており、余震も頻発することから不安が大きい地域
 - ・不安と流言の影響でさまざまな対応行動が引き起こされ、その一部は社会的混乱をもたらす
- 【直後】
- 1) 買いだめ行動
- ・食料品、燃料(ガソリン、軽油等)、乾電池、・・・の購入者殺到
 - ・ネットや口伝で不足情報氾濫、店に品物が無いことを目撃→購買行動加速
→売り切れ続出→価格上昇(?)
 - ・スーパー、コンビニ、パン屋、食料品店等の閉店→食料備蓄のない人の不安増大
 - ・特定品目の生産大幅減(←特定部品の調達困難)による品不足(たとえば、ペットボトルの飲料水)
 - ・対策：不足物資の臨時生産増強、流通網フル回転→店を開け品物を並べる
マスメディア、HP 等を通じた買いだめ自粛要請(有効性は限定的)

平時：家庭備蓄の呼びかけ

2) 預金引き出し行動

- ・ ○○銀行が危ないと言う噂→取り付け
- ・ 対策：営業継続、預金引き出し受付(大量の現金輸送が必要?)、預金保証の声明発表と広報

3) 被災周辺地域への被災者の大量移動に伴う混乱

- ・ 周辺地域避難所、福祉避難所等の開設→地元要援護者へのサービス低下
- ・ みなし仮設、民間賃貸住宅への入居者の殺到→賃貸住宅不足→家賃高騰
- ・ 対策：

(3) 非被災地域、全国、国際的影響

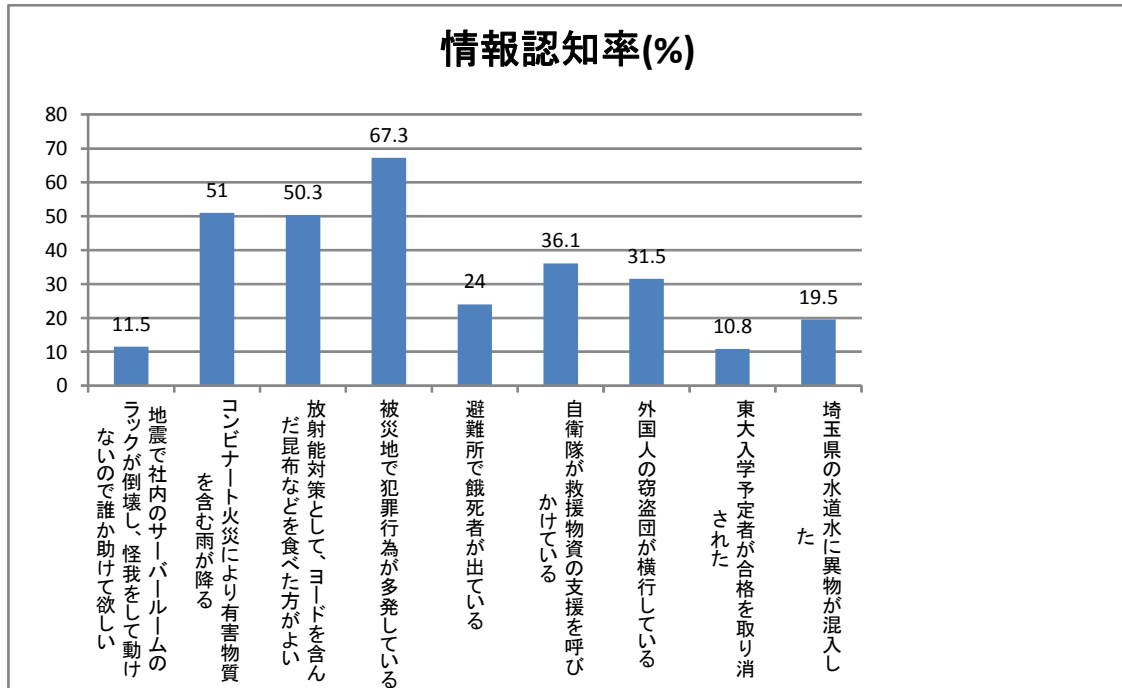
1) 政府機能の麻痺

- ・ 首都壊滅というイメージの形成→日本売り
- ・ 対策：首都壊滅というマスメディア等が発信するイメージを払拭する、しっかりした情報発信(被害の実態としっかりと対応していること)を国内外にする必要がある。政府が事態を正確に把握しコントロールできていることを示す。
- ・ 政府に対する信任の程度が影響を大きく左右する

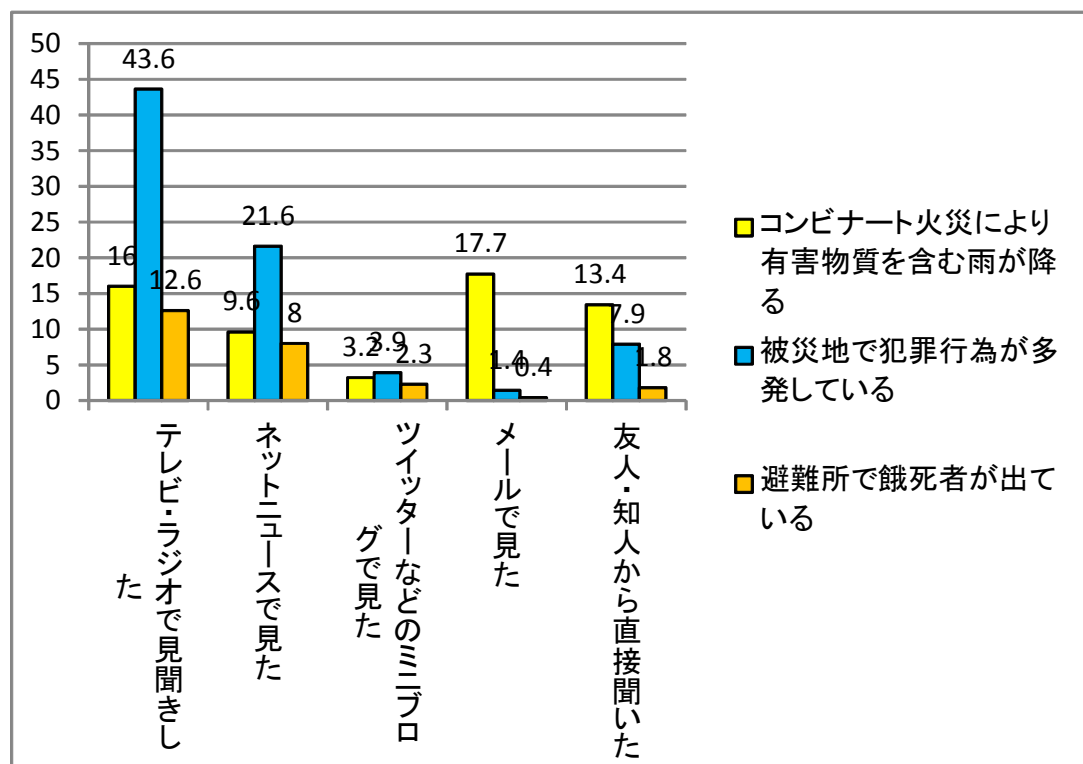
2) 国債下落による復興国債の発行難

- ・ 政府発表のあいまいさ+マスメディア等による報道
→首都壊滅というイメージの形成+政府に対する不信感の増大
→日本売り加速→国債大幅下落
- ・ 大幅な円安→輸入品の値上がり→危険なインフレの発生
- ・ 対策：日本への信任下落をどう食い止めるか
正確な被害の把握と対応状況の対外発信
平時の準備：財政の健全化、災害積立金の増額→日本の回復力の源泉

(参考 1) 東日本大震災時の「うわさ」及びそれに類する情報の認知



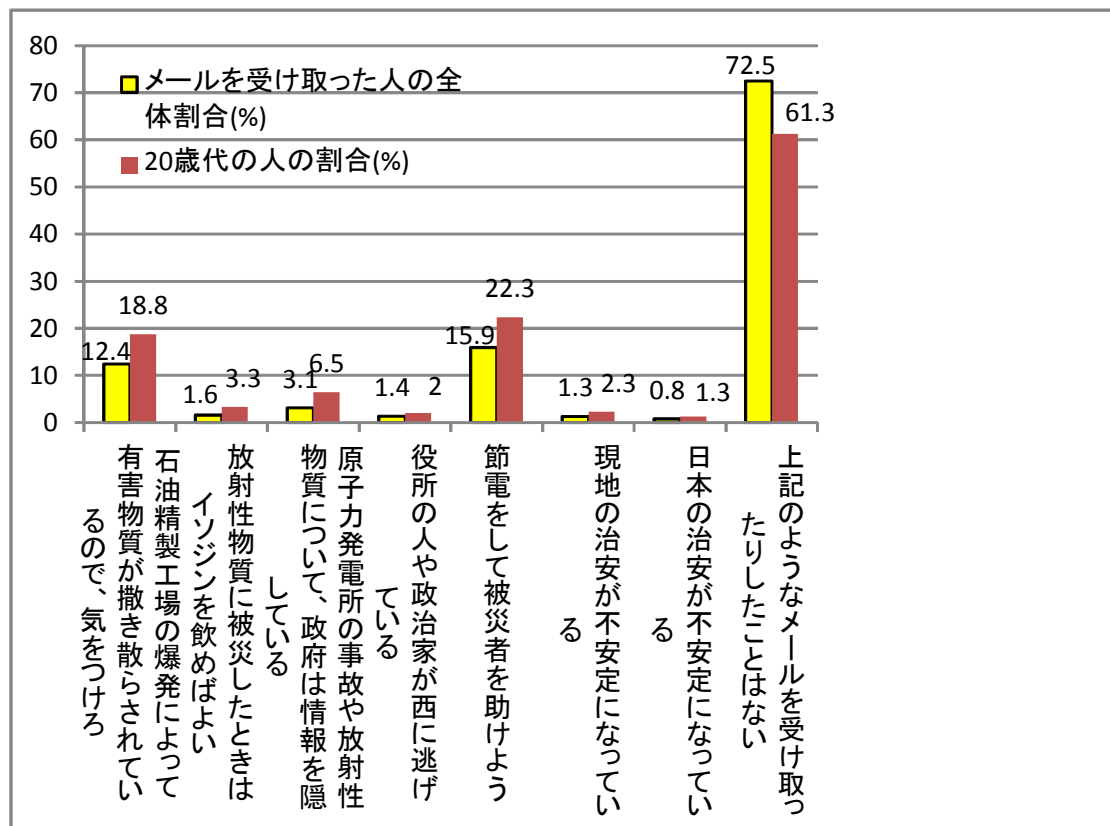
(参考 2) 流言の情報源：流言によるルートの違い



(参考 1 と 2 の出典) 東大情報学環、東洋大学、その他(チームリーダー橋元良明)

「東日本大震災における首都圏住民の情報行動と通信不安」平成 24 年 6 月 pp93-94

(参考3) メールによる流言の拡散：流言メールを受け取ったのは、若い人に多い。



(出典) サーベイリサーチセンター/情報行動研究会 2011.3.25-3.31 調査実施

<http://www.surece.co.jp/src/press/backnumber/20110413.html>