

過去の大規模災害における情報ニーズと 情報不足により発生した事態

目次

1 . 過去の大規模災害における情報ニーズについて	1
阪神大震災発生時の神戸市民の知りたかった情報	1
阪神大震災発生時の神戸市民の情報ニーズの充足状況	3
平成12年有珠山噴火において避難先にいる間に特に知りたかった情報	4
中越地震において旧山古志村で地震当日知りたかった情報	7
2 . 情報が不足した場合に発生する事態について	9
流言の発生	9
交通渋滞	13
風評被害	14
支援物資のミスマッチの発生	15

1 . 過去の大規模災害における情報ニーズについて

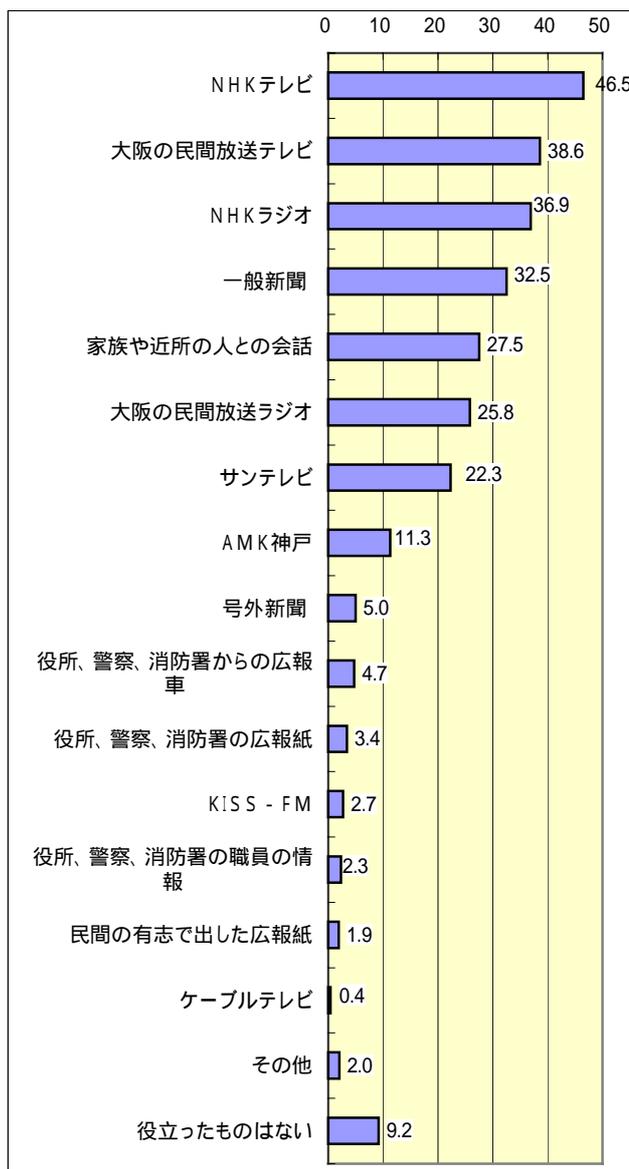
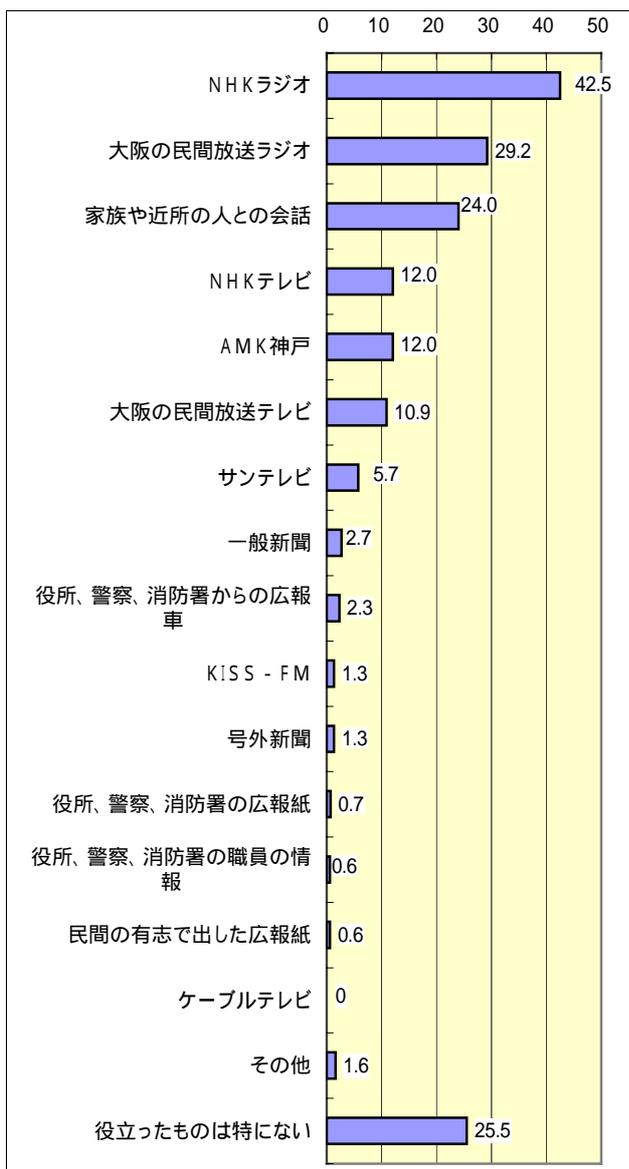
阪神大震災発生時の神戸市民の知りたかった情報

- ・被災者の情報ニーズは、発災時から時間の経過に従って変化する。
- ・当日は、余震情報、安否情報、地震情報、被害情報へのニーズが高く、1週間後でも余震情報のニーズは高いものの、ライフラインの復旧見通し、交通機関や生活物資等の生活情報のニーズが高くなる。

神戸市民の知りたかった情報(当日) 神戸市民の知りたかった情報(1週間後)



神戸市民の最も役に立った情報源(当日) 神戸市民の最も役に立った情報源(1週間後)



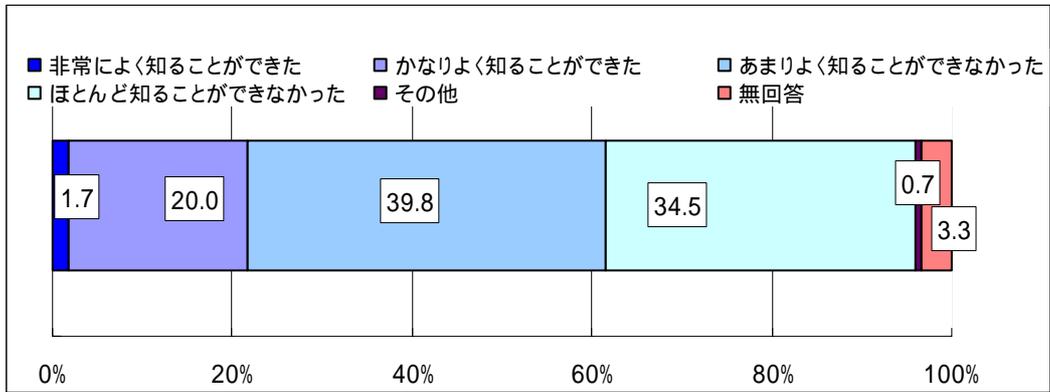
「阪神・淡路大震災」における住民の対応と災害情報の伝達に関する調査 - 兵庫県神戸市・西宮市 - 」

東京大学社会情報研究所「災害と情報」研究会(平成7(1995)年8月)

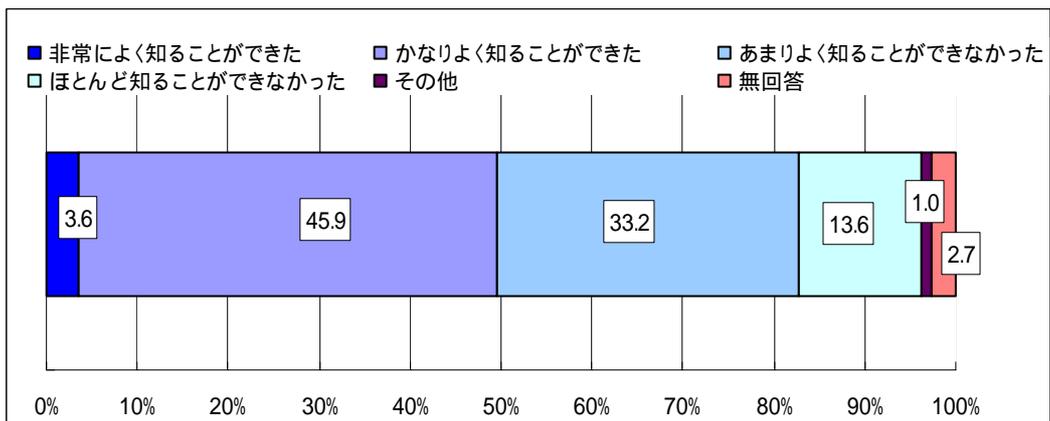
阪神大震災発生時の神戸市民の情報ニーズの充足状況

・発災当日は、8割方が情報不足を感じ、1週間後には半数が情報ニーズの充足を感じるようになった。

神戸市における震災当日のニーズの充足



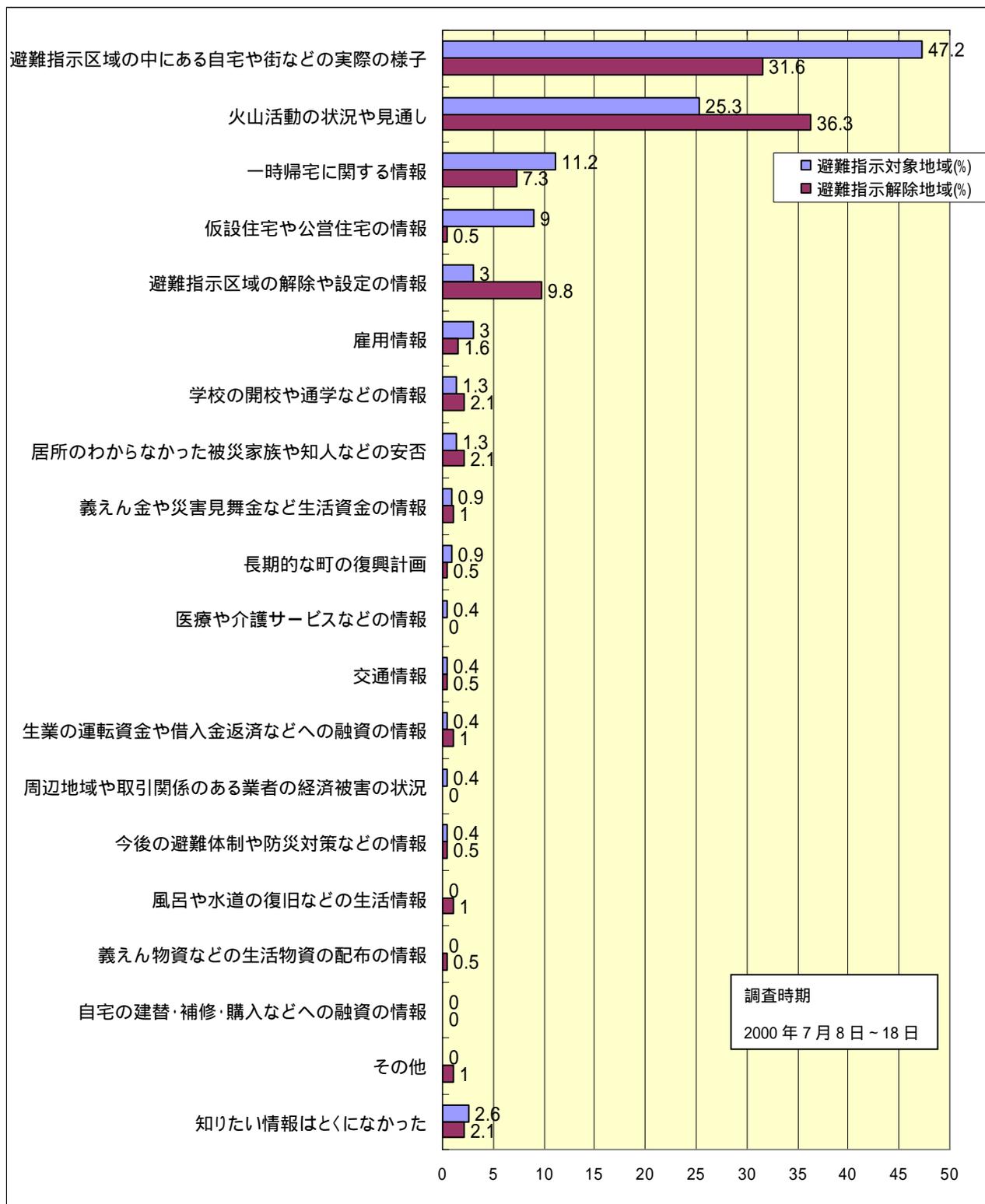
神戸市における震災から1週間後のニーズの充足



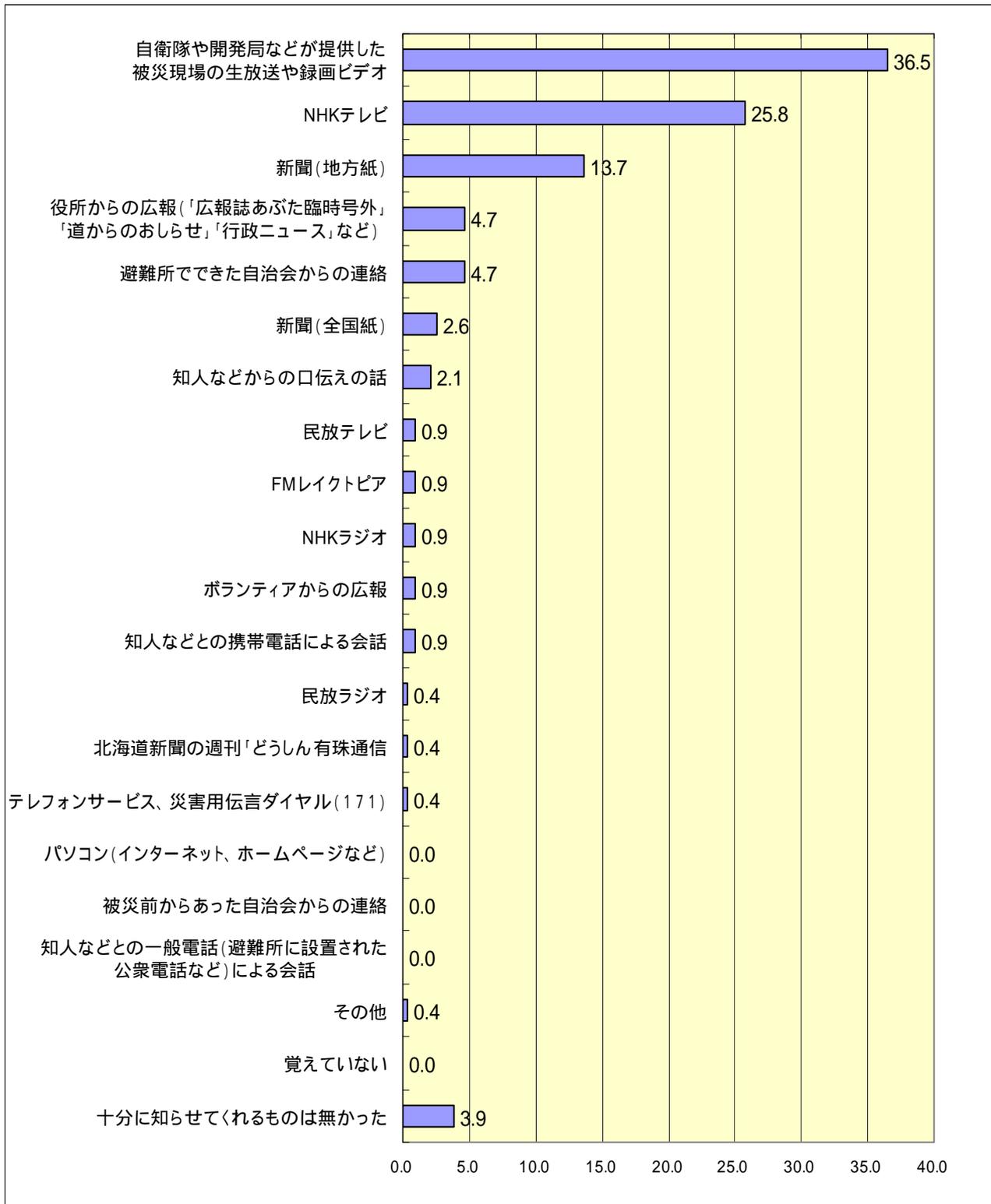
平成12年有珠山噴火において避難先にいる間に特に知りたかった情報

- 平成12年有珠山噴火においては、避難指示区域への立ち入りが制限されたため、区域内の自宅、街などの様子に関する情報ニーズが高い。

避難先にいる間に特に知りたかった情報

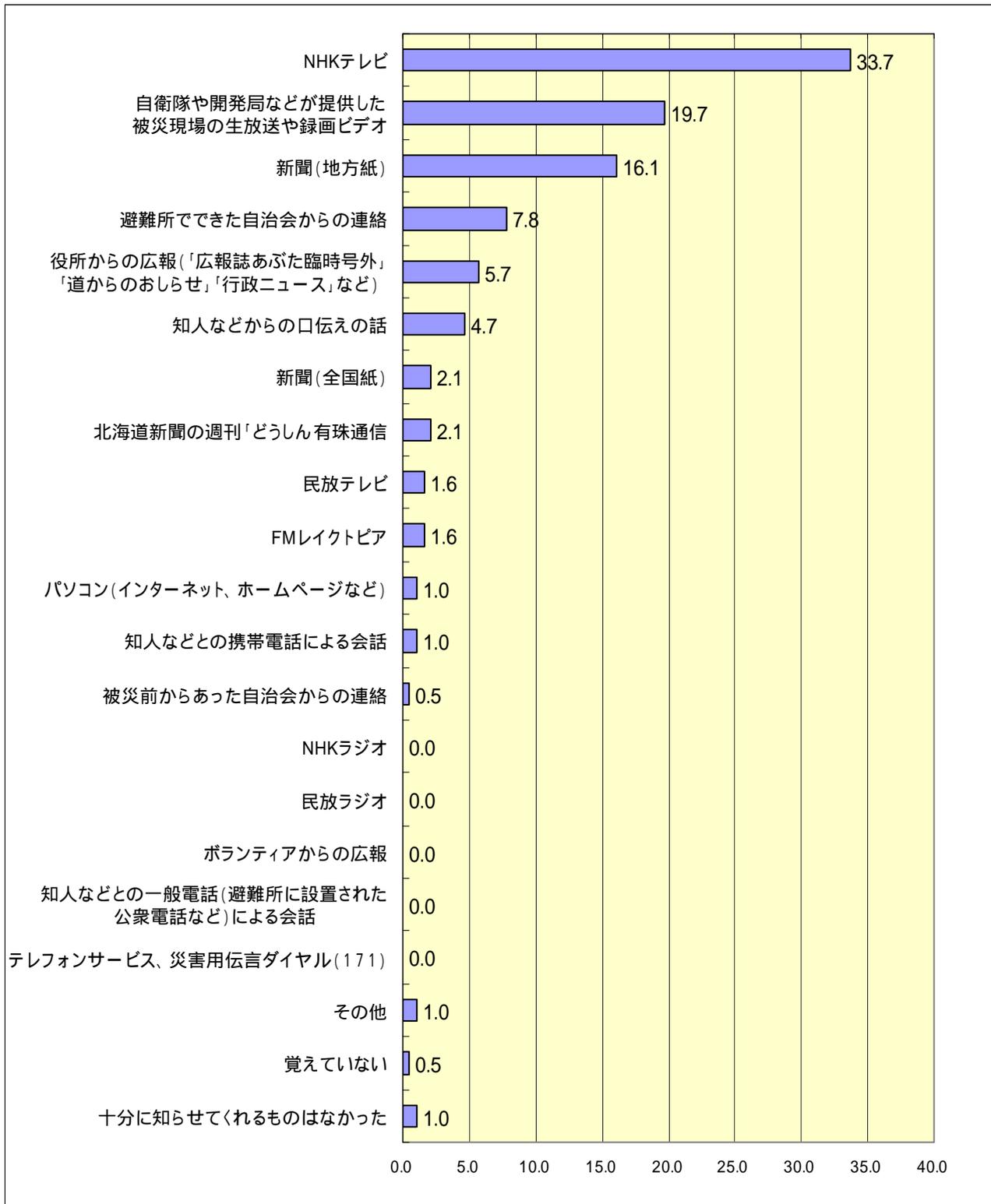


最も役に立った情報源（避難指示対象地域）



有珠山噴火に関するアンケート調査（避難指示対象地域用）東京大学社会情報研究所 廣井研究室

最も役に立った情報源（避難指示解除地域）

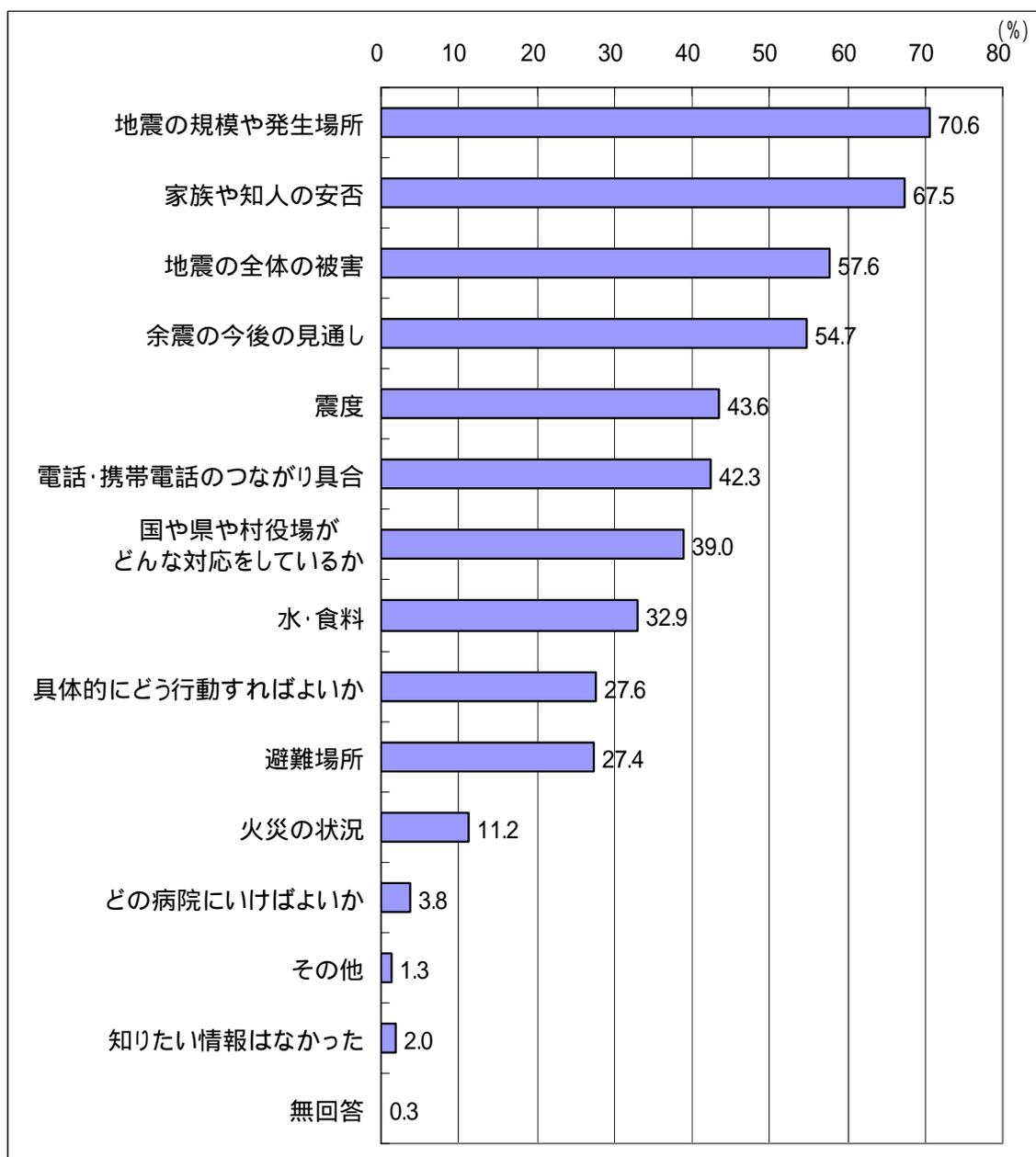


有珠山噴火に関するアンケート調査（避難指示解除地域用）東京大学社会情報研究所 廣井研究室

中越地震において旧山古志村で地震当日知りたかった情報

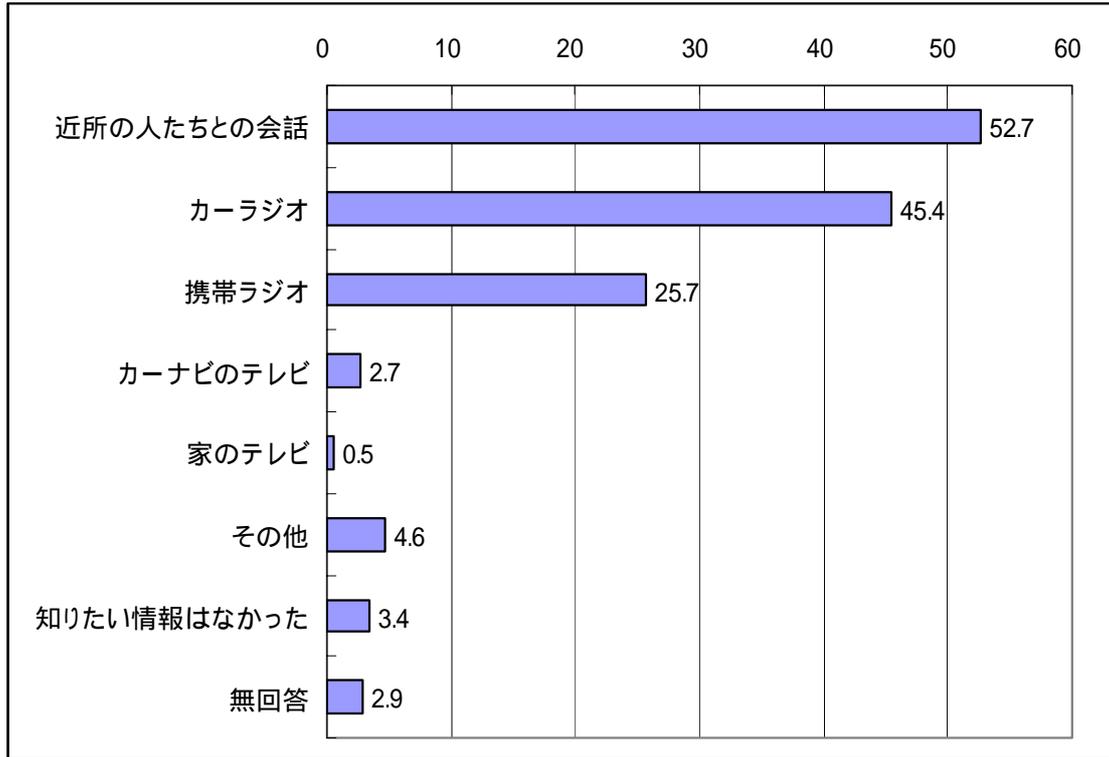
- ・地震情報、余震情報、安否情報、全体被害情報等基本的な傾向は と同様。電話のつながり具合、国や件や村役場がどんな対応をしているか、具体的にどう行動すればよいか、避難場所等、自らの行動の判断材料となる情報に対するニーズも高い。

旧山古志村（現長岡市）において地震当日知りたかった情報



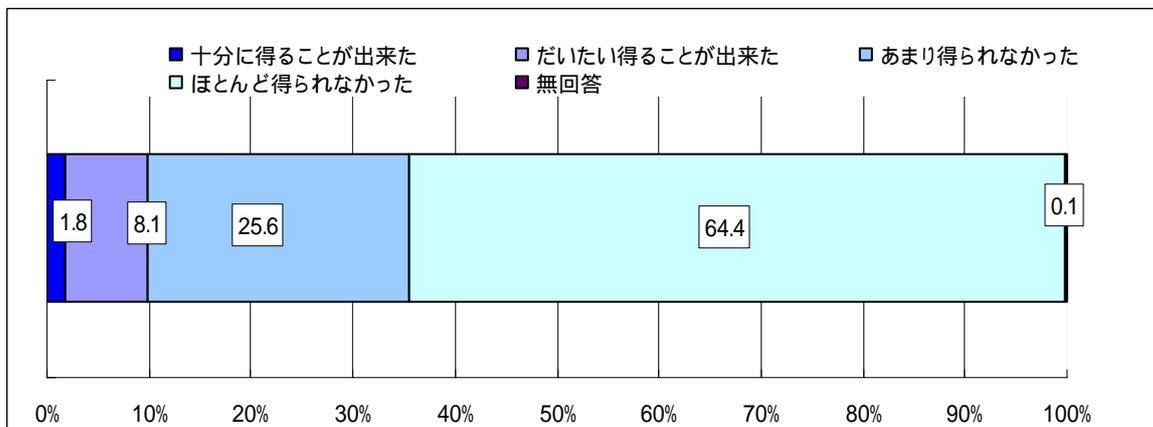
内閣府「中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会」資料

旧山古志村（現長岡市）において地震当日知りたかった情報を何から得たか



内閣府「中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会」資料

旧山古志村（現長岡市）における震災当日のニーズの充足



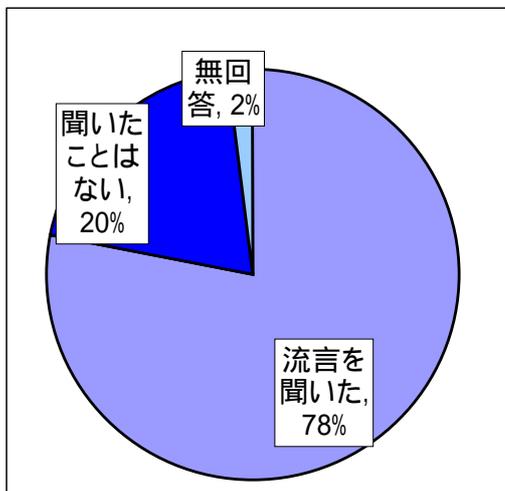
内閣府「中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会」資料

2. 情報が不足した場合に発生する事態について

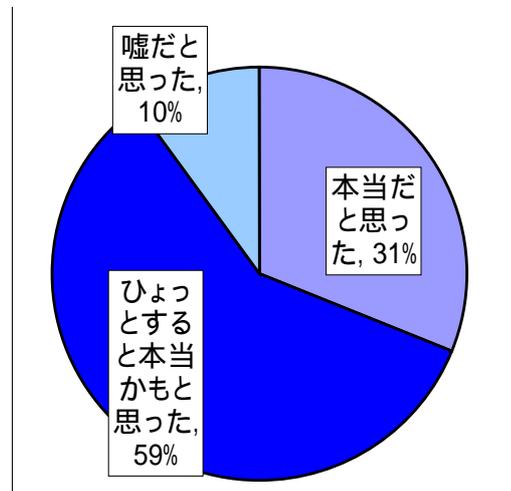
流言の発生

- ・ 阪神・淡路大震災においては、被災者の8割近くが流言飛語を聞いたことがあり、そのうち3割が本当だと思い、本当かもしれないと思った人を含めると流言飛語を信じた人は9割にも上る。
- ・ 流言飛語の内容としては、余震情報に関することを耳にした人が多く、半数以上の人が聞いている。
- ・ 余震情報のほか、仮設住宅の受付、学校避難所の閉鎖、外国人の窃盗団による犯罪等のデマや誤った噂の流布により混乱が生じた。

流言飛語との接触

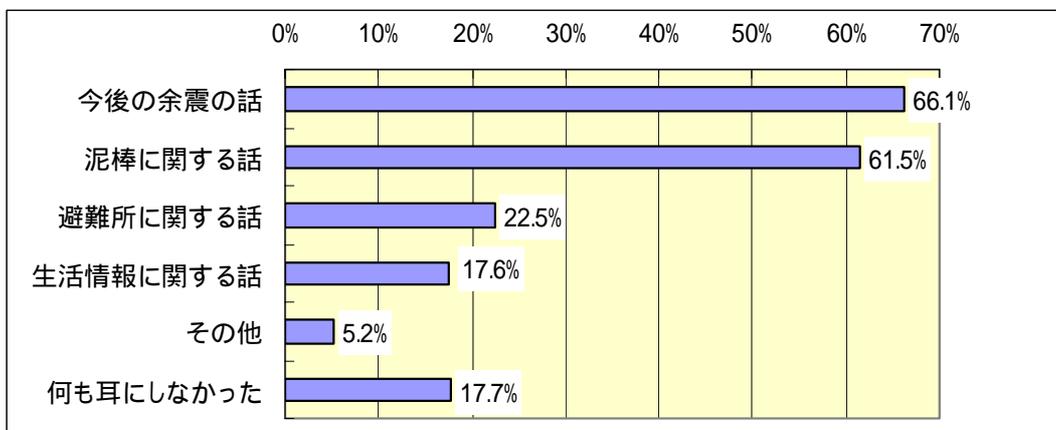


接触後の印象



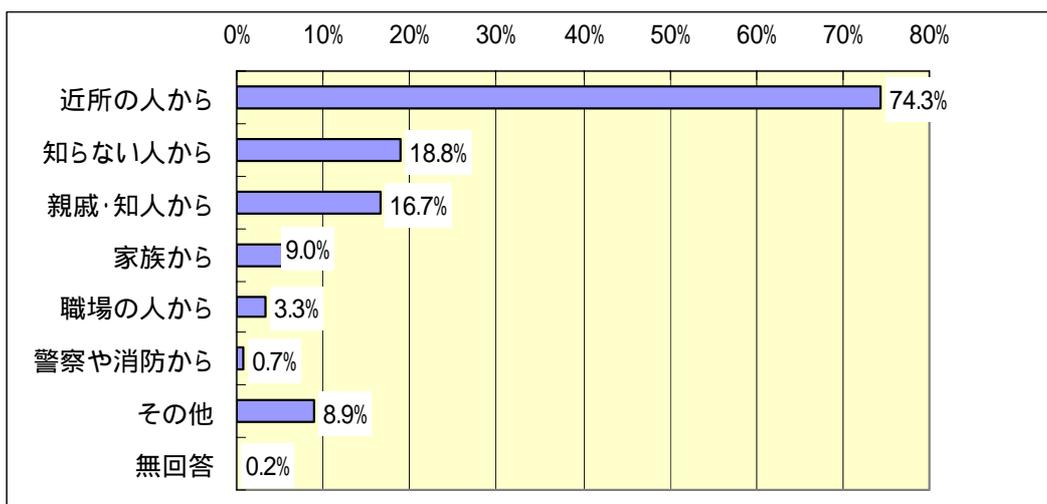
「阪神大震災の放送に関する調査」(NHK放送文化研究所 放送研究と調査、平成7年5月号)

神戸市民が耳にしたうわさ



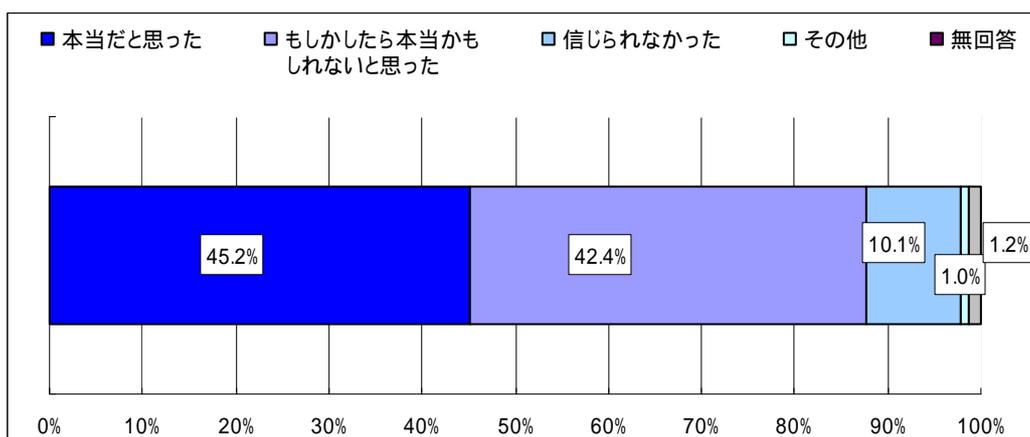
東京大学社会情報研究所 『1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 』1996年

神戸市民のうわさの入手先



東京大学社会情報研究所 『1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 』 1996年

神戸市民がうわさを信じたか



東京大学社会情報研究所 『1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 』 1996年

- ・地震のほぼ一週間後から「また大きな地震がやってくる」、「震度6の大地震がやってくる」という流言が被災地とその周辺に広がっていった。1月23日頃から、大阪管区気象台に50件、京都地方気象台に50件、彦根地方気象台に40件などの電話問い合わせが殺到し、その内容は、「20時に大地震が来ると、銀行員が言っている」(大阪)、「震度6の地震が来るとテレビで言っている」(和歌山)、「大津で地震が起こるので、皆車で逃げている」(彦根)、「伏見で20時に、神戸並みの地震が起きると学者がテレビで言っていた」(京都)などというものであった(気象庁資料より)。この種の流言は、相当広範囲に広がったようである。筆者らが地震の3ヶ月後に兵庫県、芦屋市と宝塚市で行ったアンケート調査でも、「また大きな地震が来る」とか「震度6の余震が来る」という話を聞いた人が、芦屋市、宝塚市ともに64%と過半数にのぼっていた。…(中略)…また、これらの話の情報源として最も多かったのが「近所の人から聞いた」(芦屋市61%、宝塚市58%)で、以下、「親戚・知人から聞いた」(芦屋市19%、宝塚市22%)、「家族から聞いた」(芦屋市13%、宝塚市16%)と続いていた。さらにこの種の話をも多少疑問を持ちながらもある程度信用した人(「本当だと思った」+「もしかしたら本当かもしれないと思った」)が、芦屋市76%、宝塚市72%となっており、余震に脅える人々にはかなり信憑性をもって受けとめられたようである。〔廣井脩「緊急時口コミの実態」(テキストファイル)『月刊 言語』1999年5月号〕
- ・大阪では地震再来の流言がいろいろと飛び交い、消防にも問い合わせが殺到して対応に窮しているとのことで、どうも地震予知連絡会が余震の見通しとして「マグニチュード6クラスのものもあり得る」と発表したことに関係があるらしいという。地震の規模を表すマグニチュードと、揺れの程度を示す震度の区別ができない人がすくなくないため、地震予知連絡会が発表した「マグニチュード6」を「震度6」と誤解して、それが人から人へと伝わっていったというわけである。〔東京大学社会情報研究所「1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 」1996年〕
- ・仮設住宅についての流言も多く、「入居者は先着順で決まる」「避難所を出たら入居資格がなくなる」といった流言が、まことしやかに避難所を駆け巡った。そのほか、「授業が再開されたら、避難生活者は追い出される」「外国人の窃盗団が荒らし回っている」との流言も広がった。〔「阪神・淡路大震災誌」(財)日本消防協会(1996/3),p.121〕
- ・学校に避難している市民の間では、「1月23日(月曜日)から全市で学校が再開される。学校避難所は閉鎖になる」といった噂が流れた。そこで学校部では1月20日、マスコミや校園長を通じて噂の打ち消しに努めた。〔「阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み」神戸市教育委員会(1996/1),p.75〕
- ・神戸市長田区御船通四丁目の無職木村テルさん(七三)方では、金縁の眼鏡などの貴金属を盗まれた。避難先から自宅に戻ると、引き出しにしまっていた貴金属だけがなくなっていた。自宅前は路地一本を隔てて一面の焼け野原。盗まれたのは、火が迫った十七

日か十八日のことという。犯人はわからない。ただ「外国人が数人うろつき、町内は軒並み被害にあった」といううわさを聞いた。木村さんは、その一味が怪しいと思っている。「大事なものを盗まれたと風評が立っていた近くの寺は、物色されたような跡はあったが、実際には被害はなかった。この寺は「イラン人や中国人が七、八人のグループで荒らし回っているようだ。武器を持っているかもしれない」という話を、近所の商店主から聞いていた。

その商店主は「放火や盗みが多い。地震後に急に増えたイラン人や中国人の仕業だと思う」と話した。根拠は「イラン人風の二人組を問いただすと、『友人を訪ねてきた』と言う。ところが、近くにそんな住人はいない。下見だったに違いない」。盗みや放火を目撃したことはないという。「町内を守る自警団を組織し、丸二日寝ていない」と話した。「外国人犯罪説を口にするには、根拠が薄いのでは」と聞くと、「人種差別をするつもりは全くない」と答えた。

この種のうわさは長田署も確認している。しかし、田中東雄副署長によると、あくまで情報に過ぎず、外国人窃盗団の存在を肯定する証拠も否定する材料もないという。「不心得者はどこにでもいる。こんな事態で犯罪ゼロというのはあり得ない。だがいまのところ、外国人の組織的な関与を示す確証は何もない」〔朝日新聞 平成7年1月26日記事〕

交通渋滞

・安否確認ができないために、被災地に向かう自動車交通が、交通渋滞を発生させる一因となった。阪神大震災においても激しい交通渋滞が発生したが、発生当日に車両を使用した者の使用目的は、「通勤」「安否確認」「避難」「けが人の搬送その他」であった。

・大きな道路被害の中、処理された交通量は被災地内では激減しながらも、対前年比で比較した渋滞は、県下平均37%増、交通集中地点15箇所では2.2倍、国道43号線の主要交差点では15倍以上になった。〔阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 都市安全システムの機能と体制』土木学会・地盤工学学会・日本機械学会・日本建築学会・日本地震学会(1999/6),p.378-379〕

・震災からしばらく経って、筆者は当時の建設省道路局に対して、大渋滞の原因を知るための素材として、震災当日、被災地の住民が、何時頃、どのような目的で自家用車を使用したのか調査してほしいと依頼した。そして、神戸市の灘区・東灘区・長田区という被害が大きかった地域の住民3000人を対象に調査が行われたが、その結果を見ると、当日自家用車を使った人のうち20%が午前7時頃、40%が8時頃、半数以上が10時頃から車を走行しており、データからも渋滞が早い時期からスタートしていることがわかる。興味深いのは、車を使用したその目的であり、23%が「通勤」、21%が「安否確認」、32%が「避難」、15%が「けが人の搬送その他」となっていた。

このうち問題は、「通勤」と「安否確認」のための車輛使用である。「通勤」は、多くの会社員・公務員が家族の無事と自宅の安全を確認した後、会社が心配になり出社しようとしたが、電車が動かないため自家用車で出社したものと思われる。いかにも会社人間らしいが、責任者は別として一般社員まで地震直後に出社する必要は必ずしもなく、むしろ倒壊家屋の下敷きになった人たちを救助するなど地域内で防災対策を行ったほうが、ずっと有効だったのではないだろうか。「安否確認」のほうも、親しい親戚・知人の安否が心配で電話したが通じないので、車で被災地に向かったものであり、震災後にできたNTTの「災害用伝言ダイヤル」などの安否情報システムが充実していれば避けられたはずのニーズである。〔廣井脩「巨大地震と自動車」〕

・避難先への交通手段として自動車18%となっていることから、一次避難でさえも多くの人が自動車を利用したことを考えると、二次的な避難を加えとかなり多くの人が自動車で避難したと推察される。

発災から3日間に利用した主たる交通手段としては、徒歩に次いで自動車(50%)であり、利用目的としては3日間とも出勤が最も多かった。このほか、17日には安否確認、状況把握、18日以降は物資運搬、避難、人の搬送が多くなっていた。〔塚口博司「第1部 第3章 交通システム」『震災復興の政策科学』有斐閣(1998/6),p.23-24〕

風評被害

- ・ 顕著な直接的な被害を受けていないのに、被災地の周辺であるために、入り込み客の減少等の間接的な影響を被る風評被害が発生することがある。新潟県中越地震では、新潟県内の被災地以外において観光業を中心に風評被害が発生した。

() 風評被害とは、一般に「誤った情報、誇張された情報などが広まることによって引き起こされる、地域産業（特に観光業、農業等）の経済被害」と言うことができる。〔富士山火山広域防災検討会報告〕

新潟県中越地震

- ・ (新潟) 県旅館組合によると、小千谷市などの被災地を除いた地域の予約キャンセルは、地震発生からの1週間で約8割に上った。〔共同通信 平成16年11月10日〕
- ・ (新潟) 県観光協会によると、8割近くのキャンセルが出たホテルもあり、「県内のほとんどのスキー場は営業するのに、県全域が被害を受けたと思う人もいるようだ」と県外客の減少を懸念する。〔共同通信 平成16年12月7日記事〕
- ・ 直接被害のほかに地震直後からの観光の自粛ムード等によるキャンセルが相次ぎ、地震後にキャンセルされた宿泊客数は41万7千人に上った。新潟県の代表的な観光地である佐渡の10月から12月までの入り込み客数は、前年同期の71.7%にとどまり、新潟市にあるコンベンション施設「朱鷺メッセ」における会議室等のキャンセル数も12月までに27件になった。〔新潟県「中越大震災」前編 p203〕
- ・ 何より、湯田上温泉は被害、怪我人も無く営業ができていたことを喜ばねばと再確認いたしました。ところが、毎日、毎日掛かる電話は一部お見舞いとキャンセルの連続でした。これが風評被害なのだと認識いたしました。〔野沢邦子 新潟県中越地震 対応条項・風評被害の状況そして取り組みを思い出しながら……新潟県「中越大震災」所収〕

有珠山噴火災害

- ・ 洞爺湖周辺以外でも、風評による被害等により、室蘭市が前年比66.8%、登別市が77.9%、白老町が82.1%、大滝村が76.1%にとどまるなど、西部地区では大幅に入込客数が落ち込んだ。〔『平成12年(2000年)有珠山噴火災害報告』北海道開発局(2001/6),p.19〕
- ・ 白老町の平成12年度上半期(4-9月)の観光客入り込み状況がまとまった。入り込み総数は109万616人で、有珠山噴火の影響による通過型観光の減少もあって、前年同期比23万7655人、17.9%の大幅減となった。
上半期の入り込み数は、宿泊7万2535人(前年同期比11.4%減)、日帰り101万8081人(同18.3%減)。地区別にみると、虎杖浜温泉地区が58万8150人で同20.7%減。白老地区は50万2466人の同14.3%減といずれも大きく落ち込んだ。〔『室蘭民報』(2000/11/17朝刊)〕

支援物資のミスマッチの発生

- ・大規模災害発生時には、全国から被災地を案じて大量の支援物資が送られてくる。しかし、発災当初を中心に、必要な支援物資に関する情報を適時に提供することは非常に難しく、阪神大震災、中越地震等において、余剰の支援物資が大量に発生するに至った。

阪神・淡路大震災

- ・神戸市は中央区ボランティアとともに結成した物資班を通じて、ボランティアのリサーチや電話連絡などに基づいてニーズ把握を行った。神戸市では、当初、職員を避難所へ配置できなかったため、避難所の物資等のニーズの把握が行えなかった。その結果、例えば、一時的に不足したが、早い段階に一般に入手可能になった粉ミルク・紙おむつ・生理用品・カイロなどは結果的に配送拠点に在庫を抱えることとなった。〔「震災時の緊急救援物資等防災資源の確保・提供方策に関する調査報告書」消防庁〕

- ・救援物資を受け入れるための手順としては大きく別けて、
 - 全国の自治体からの必要な救援物資の照会に対し送付を依頼し受領する。
 - 消防庁消防防災課で集約された救援物資の中から必要な救援物資の照会に対し送付を依頼し受領する。
 - 兵庫県に直接送付された物資リストの中から必要な救援物資の照会に対し送付を依頼し受領する。
 - FM 大阪を通じて必要としている救援物資の放送を依頼し受領する。といった方法で進めることとした。
しかし、当初考えられた上記のルートよりもむしろ全国各地から「ゆうパック」で送付されてくるケースや、近隣の自治体、あるいは市内の各種団体、事業所、市民などから直接本市に持参される物資が数多くあった。また、神戸や芦屋、西宮といった被害の大きい被災地に届ける救援物資の東の中継点に位置していたこともあって、これら救援物資の保管場所が問題となった。〔「阪神・淡路大震災 尼崎市の記録」(財)あまがさき未来協会編〕

新潟県中越地震

- ・送られてきた物資は、最終的に市の三箇所の体育館がいっぱいになる量になった。避難所には十分な物資が行き渡っているし、このままではさばききれないので、11月20日と21日の両日、被災した地区の約14,000世帯の住民に町内会を通じて呼びかけ、支援物資を体育館に取りにきていただいた。2日間で、約六千世帯の方々が来場した結果、物資が大幅に減少した。続いて、27日・28日の両日に、残りの56,000世帯を対象に支援物資の配給を行ったが、約6,200世帯の市民が来場した。最終的に、2箇所の体育館は空になり、1箇所の体育館に相当する分の物資が残されたが、これらのほとんどは古着である。〔「中越大震災」長岡市災害対策本部編集 p120～p122〕
- ・新潟県中越地震をはじめ近年の大規模災害では、全国各地から被災地へ送られる支援物資を受け入れて被災者に届けるための支援物資の受入・搬送の仕組み構築が必要となっ

ているが、これらへの対応が被災市町村の職員等の多大な負担となっている。そのため、災害発生当初は、被災市町村役場等に支援物資が滞留する事態が生じている。また、被災地のニーズに合致した物資が提供されるとも限らず、被災地では「一度、『が不足している』という情報が流れると、充足した後も長期間にわたり支援物資が大量に送り込まれ、処理に苦慮した」、「小口の支援物資は、一つの箱に複数の種類の物資が混載され、現地での仕分けに大量の人員と時間を要した」、「古着、古靴が大量に送られてきたが、需要はなく、処理に苦慮した」等の事例も記録されている。〔内閣府 大規模災害発生時における国の被災地応急支援のあり方検討会報告書〕

北海道南西沖地震（1993年）

・北海道南西沖地震の被災地奥尻島では、救援物資の保管のために1000平方メートルの仮設倉庫を建設、この費用で3700万円。他方、救援物資の約2割が仕分け作業の結果不要と判断され、焼却処分。この費用は5600万円であった。すなわち、実際には、自治体やボランティアが廃棄する（つまり焼いてしまう）あるいは、ボランティアが持ち帰る（持ち帰り先で廃棄、バザーに提供など）ことになった古着も相当数にのぼる。〔「防災ゲームで学ぶリスク・コミュニケーション」矢守克也・吉川肇子・網代剛〕