

避難のための水害広報の戦略的実践

河川部 水災害予報センター 流域水害対策係長 中村 忠司
河川部 河川調査官 井上 清敬
河川部 水災害予報センター 水災害対策専門官 太田 秀明

近年、気候変動の影響によると考えられる、治水施設で防ぎきれない大水害が、毎年のように各地で発生し、多数の方が犠牲になる痛ましい被害となっている。治水施設で防ぎきれない水害を想定すると、命を守るための避難が必須である。流域住民の適時・的確な避難には、平常時の潜在的リスクに加え、水害時の水害リスクの高まりの共有が必要であり、その効果を上げるには、メディアとの連携が重要である。

本稿では、水害時の適時・的確な避難に繋げるため、戦略的に実践してきた広報を、メディア連携の観点を中心に報告する。

キーワード 避難、気候変動、水害リスク、メディア連携、広報

1. 気候変動踏まえたメディア連携の重要性

(1) 気候変動の影響と災害の激甚化

近年、毎年のように全国各地で水害が頻発しており、平成30年7月豪雨は四国でも痛ましい水害となった。気候変動の影響によると考えられる、水害の頻発化・激甚化の傾向は今後も続くと考えられる。

激甚な水害は、現在ある治水施設では防ぐことができず、命を守るためのソフト対策が求められる。

昨年の東日本台風は、当初の予想進路が四国直撃であった。結果的に東にそれ、四国への影響はほとんどなかったが、今後、同等あるいはそれ以上の規模・強さの台風が四国に上陸し、四国全域での大規模水害・土砂災害の発生を想定する必要がある。一方、四国の災害特性は、地形特性・社会特性を踏まえると、急峻な山間部に点在する集落が土砂災害リスク、狭隘な平地部の浸水想定区域に形成される市街地が水害リスクにさらされている。

このような四国の災害特性を考えると、気候変動を踏まえ、生命と財産を守るハード整備による着実な安全度向上とともに、せめて命を守るためのソフト対策の強化が必要不可欠である。

(2) メディア連携の重要性

内閣府（防災担当）の避難勧告等に関するガイドライン¹⁾では、「住民が「自らの命は自らが守る」意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援する」と示されている。

河川管理者としては、国民の適時・的確な避難に繋がるよう、平常時の潜在的なリスク、水害時のリスクの高まりを、国民が認識できるよう全力で支援することが求

められる。一方、広く確実に国民にリスク情報を理解していただくには、河川管理者の情報発信を、マスコミと連携して発信することが効果的である。

2. メディア連携の枠組み

(1) 四国地方メディア連携懇談会の設立

国土交通省全体の動きに呼応し、四国地方整備局でも、四国4県でメディア連携懇談会を令和元年10～12月に掛けて順次設立した。設立の真の目的は、関係機関とマスコミ各社の連携を深め、水害リスク情報を平時・水害時に国民に届け、国民が適時・的確な避難行動をとれるようにすることである。

四国地方のマスコミの特性として、4県で違いがある。新聞は各県の地方紙が比較的発達している。テレビ放送局は、NHKが松山を中心に各県の支局としっかりと連携している一方、民放は各県で放送チャンネル数が異なることに加え、県をまたいだ民放各社の繋がりも比較的薄いようである。ケーブルテレビは、県内の連携が強い県もあるようで、また、4県で通信ネットワークが繋がっている。

このような四国地方のマスコミの特性を踏まえ、各県にメディア連携懇談会（図-1）を設立した。構成員は、マスコミ関係が、各県の新聞、テレビ放送局、ケーブルテレビ、ラジオの各社とし、関係機関が、四国地方整備局の関係事務所に加え、県の河川部局、地方气象台である。

各懇談会では、3つの連携テーマ（①勉強会・講習会、②映像情報配信、③災害情報の報道連携）について、議論を進めることとした。

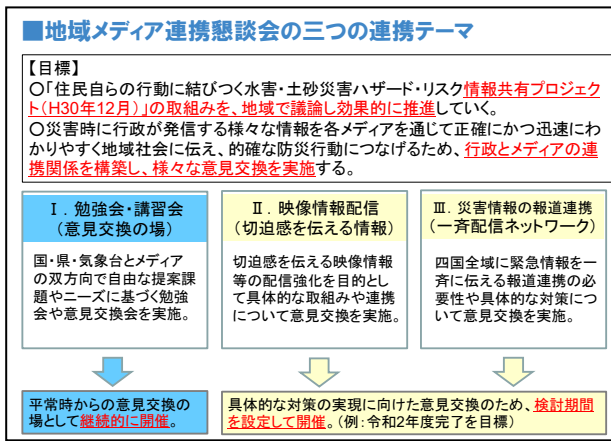


図-1 メディア連携懇談会の枠組み

(2) 意見交換

メディア連携懇談会の目的の達成には、マスコミ各社との信頼関係の構築が必要不可欠である。そのためには、マスコミ各社の意見に傾聴する必要がある。

そこで、懇談会設立前に、県毎に記者クラブ等の新聞・放送局・ケーブルテレビの幹事会社等に対して、取組に向けた事前説明を行い、意見を伺った。懇談会に対して、各幹事会社からは、会の趣旨への賛同の声とともに県内マスコミ各社が集まる会議は極めて珍しいとの意見をいただいた。

第1回、2回の懇談会では、近年の気候変動の影響や水害のメカニズムを極力平易に説明し、情報発信のあり方も含め、全社に意見を求め、綿密な情報交換を行った。(写真-1)

総じて、水害に対する各社の意識の高さ、報道を通じた減災に対する意欲の高さ、映像等の災害情報へのニーズの高さを痛感した。

主な意見の概要は以下の通り。

- ・気候変動の影響が進んでいることを実感した
- ・メディアとして、伝え方を考える必要があることを痛感した
- ・カメラ映像の提供を事前申請無しにして欲しい
- ・様々な取り組みをスピード感を持ってやりたい



写真-1 意見交換の状況(高知地域メディア連携懇談会)

3. 映像接続

(1) 求められる映像情報

マスコミ各社から、水害時の避難に繋がるよう、切迫感を伝えるため、映像情報のニーズが非常に高かった。一方、水位上昇時は、現場に行くことは危険で、天候の影響でヘリを飛ばすこともできない。そのため、四国地方整備局のCCTVカメラ映像を、リアルタイムで報道したいという意見が非常に強かった。

(2) 協定締結

映像情報の提供には、光ファイバーの接続や機器の設置等が必要であり、責任分界点等も含め、協定締結が必要である。

これまで、四国地方整備局としては、本局と一部のテレビ放送局との協定があった他、事務所毎に個別に特定のテレビ放送局と協定等を結んでいた。

一般の取組を一層推進するため、本局で一括して、指定地方公共機関で四国に放送エリアを持つテレビ放送局と協定締結を進めた。

(3) 映像接続

協定締結を踏まえ、四国地方整備局の情報共有化システムをテレビ放送局に順次接続した。(写真-2)



写真-2 NHKとの接続試験の様子

4. 勉強会の概要

(1) 水害リスクの捉え方

水害時に国民の適時・的確な避難に繋げるには、より正しく的確に情報が届けられる必要がある。そのためには、マスコミ各社に、水害や水害リスクについて、正しく理解していただくことが重要である。

一方、水害リスク等を正しく理解することは、必ずしも気象や河川のことに詳しくないマスコミ関係の皆様にとって容易ではない。特に、水害時の急激な事象の変化の中では極めて困難であろう。したがって、平常時に理解していただくことが重要である。

そこで、メディア連携懇談会の第1回または2回の場合を活用し、「水害リスクの捉え方」と題した講演(写真-3)を1時間程度行った。講演では、水害発生プロセ

ス(図-2)として、降雨・浸透・流出・流下・氾濫・浸水の過程毎に、関係する情報とリスクの高まりやメカニズムを図解しながら解説するとともに、説明の節目節目で質疑をはさむことで、概括的な理解促進を図った。

参加者からは、これまでの報道経験では、土砂災害だけ、ダムだけ等の捉え方をしたが、一連の流れで理解できたとの意見をいただいた。

その他、会見の方法に対する主な意見の概要は以下の通り。

- ・専門家の視点で、災害がいつ・どこで発生するか見込みを解説して欲しい
- ・だれが見てもここが危ないとわかることが重要
- ・切迫感を伝えるには映像が効果的



写真-3 メディア連携懇談会での講演

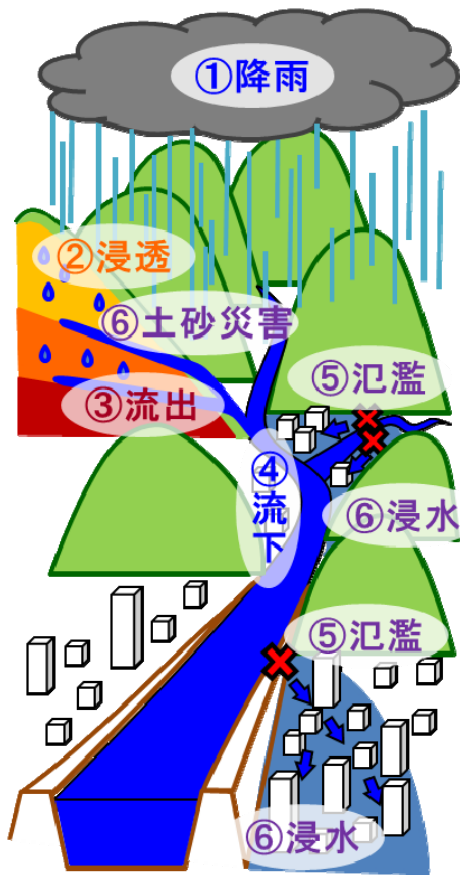


図-2 水害発生プロセスのイメージ

5. 会見の方法

(1) 会見の方法の調整

水害の発生過程は、地震のように突発的な外力が作用するのではなく、外力の規模が徐々に上がり、どこかのタイミングで被害が発生する。そのタイミングを把握できれば、被害を減らすことができる。したがって、気象・水象・現場情報等を用いて、被害発生リスクの高まりを伝えることが求められる。

近年、水害リスクの高まりを正しく、説得力を持って伝えられるよう、国土交通省と気象庁の合同会見を実施している。

この会見の方法に関し、マスコミ各社からは、水害時に国民の適時・的確な避難に繋げるため、より切迫感や地域特性を把握した丁寧な情報発信が必要であるため、地元河川事務所での会見が必要とのご意見をいただいた。

これは、前述の四国地方のマスコミ特性にも起因すると思われる。すなわち、四国地方では、NHKを除くと、各県の民放等の繋がりが比較的薄いようで、基本的に、平常時から各社が地元で取材する体制が構築されている。

このようなご意見に対し、一般に、大規模水害の恐れがある河川事務所では、現場情報の収集・集約・伝達、出張所や関係業者等との連絡調整、洪水予報、市町村へのホットライン等、多くの対応に多忙を極める。地域を守るには、このような現場対応が必要不可欠であり、河川事務所が現場対応に専念する必要がある。

一方、四国地方整備局の各河川事務所の体制は必ずしも十分とは言えず、中小規模水害や事前降雨の段階等の多忙ではない状態では、会見ができたとしても、大規模水害時には、安定的に会見を開く約束ができない。大規模水害ほど、マスコミを通じた会見等の情報発信の重要性が増すこととなるが、その時に会見ができないのでは、国土交通省としての信頼を失うことになる。

そこで、4県の全マスコミ各社に以上の状況を丁寧に説明したうえで、本局で一括して会見を開くことに、ご理解をいただいた。

加えて、「災害時に「マスコミ対応」でみなさんの足を引っ張りたくない」というご意見もいただいております。ご理解いただいた恩に報いるためにも、本局での一括の会見を、より分かりやすく、丁寧に実施することが重要と痛感した。

(2) 本局での会見にご理解いただくための工夫

まず、マスコミ各社は、当然のことながら、会見の映像・音声、質疑等による取材を必要とする。

そのため、マスコミ各社と接続した光ファイバーにより会見の映像と音声を届ける予定であるが、光ファイバーの接続が未了の会社があるため、YouTubeでの配信も合わせて行うことを考えている。また、質疑は電話対応を予定しており、電話が話し中にならないよう窓口の電

話番号を2つ設け、順次転送することも考えている。

なお、本局に来られるマスコミ各社は、当然ながら、直接の取材が可能である。

(3) 国民との認識共有の効率化の工夫

水害時には、リスクの高まりを分かりやすく発信することが重要である。

そこで、水位やダムの諸量（流入量・放流量・貯水量）の、現況・傾向（増加・減少）・予測を、地図上で一覧性を持って示すホームページを作成中である。（図-3）なお、水位やダムの詳細情報は、マウスを合わせれば、ポップアップするような仕組みを予定している。

また、水位やダムの諸量を絶対値で示しても、リスクの高まりを認識することは難しい。なぜなら、水位計の0mの基準標高や氾濫危険水位等は、水位計毎に異なるためである。そこで、水位上昇のリスクの程度を上下流で比較できるよう、便宜上、避難勧告の基準となる氾濫危険水位を100、避難判断水位を50で評価し、表示することとした。なお、氾濫危険水位以上、避難判断水位未満は外挿することとした。その結果、例えば、評価値の100以上の数値に、氾濫発生等の評価はできない。しかし、この評価値はあくまで避難のタイミングを計るためのリスクの高まり情報であり、100を超えれば避難行動を起こさないといけない認識としていただくよう説明したい。なお、ダムについても、同様に、相対評価ができるような、便宜的な評価方法を検討中である。

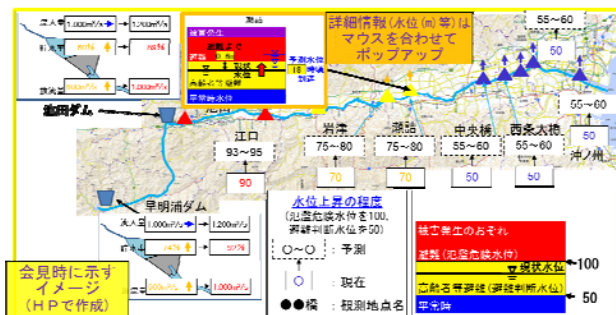


図-3 リスクの高まりを示すホームページのイメージ

また、被害情報の迅速な発信も重要である。一般に災害時の被害情報は、全容の迅速な把握が困難である。特に、水害は徐々にあるいは急激に被害が拡大することが多く、時時刻刻変化する被害状況の迅速な把握は困難である。一方、破堤氾濫の場合、水位や破堤点が分かれば、被害の拡散の状況の予測を示すことができ、破堤氾濫の発生や浸水予測を報せることで、より多くの命を救える可能性がある。したがって、被害の状況や予測を、迅速かつ丁寧に示すことが求められる。

そこで、せめて収集できた情報の迅速な発信のため、河川部内の情報収集・集約・共有体制を改め、新たに地図への情報集約方法を導入し、マニュアルを作成した。

具体的には、体制として、ダムや砂防等の専門的知識

を要しない一般被害等は、平常時の課毎の役割ではなく、課横断で、技術系職員を「情報収集係」（技術的情報を踏まえ事務所や県から情報収集）、事務系職員を「情報集約・共有係」（パワーポイントで地図に被害情報等を集約）に配置した。情報を集約するパワーポイントは、各水系の管内図を背景とし、浸水被害や人的被害等の記載の凡例を示したひな形を用意するとともに、改めた体制で、昨年末に2回、今年5～6月に2回の計4回の訓練を実施した。

(4) 新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた対応

新型コロナウイルス感染症の拡大防止のため、メディア連携懇談会の会議形式での開催が困難であることから、説明を動画にて収録して、YouTubeで配信し（写真-4）メールで意見をいただく方法で、関係者との意見交換を2回実施した。

この取組を通じて、大勢の関係者へ向けた情報発信のツールとして、YouTube配信の有効性を実感した。



写真-4 マスコミ各社への説明動画（YouTube）の撮影

6. 今後の展開

実際の災害時には、事務所・県等、現場での迅速な情報の把握と本局への報告、そして本局からマスコミを通じた国民への共有が必要不可欠である一方、不規則かつ大量の情報が入る等の混乱を極めることが想定される。実際の災害対応、また平常時の訓練や勉強会、広報等を通じ、マスコミ各社との信頼関係を深め、国民の生命と財産を守るという共通の目標に向けて、一歩ずつ対応方法を改善したい。

謝辞：メディア連携懇談会の取組にあたり、マスコミ各社にはお忙しいなか時間を割いていただき、深く感謝致します。また、四国地方整備局の防災グループには映像情報の協定締結、情報通信技術課には映像情報の接続、各事務所等には懇談会の開催、さらに、高松地方気象台には会見の実施方法の検討のご協力をいただきました。ここに感謝の意を表します。

参考文献

1)内閣府(防災担当)：避難勧告等に関するガイドライン平成 31年3月