

新潟豪雨被災者アンケートから

藤吉 洋一郎

はじめに

2004年の日本列島はほとんど休みなく災害に悩まされた。10個も本土を直撃した台風、新潟県や福井県で起きた集中豪雨、浅間山の噴火、紀伊半島沖の地震と津波、そして、新潟県中越地震。災害列島に住む宿命をいやおうなしに味合わされた1年であった。中でも、7月13日早朝から昼過ぎにかけて、日本海から東北南部に停滞する梅雨前線の活動が活発になり、新潟県中部では記録的な集中豪雨となった。この雨で信濃川水系の5つの河川の11箇所で堤防が決壊し(参考地図参照)、15人が死亡、13,000棟を超える住宅が水につかるという大きな災害となった。

本稿ではNHKが9月に新潟豪雨の被災者を対象に行ったアンケート調査結果をもとに、避難勧告や避難指示という自治体と住民の間の災害時のコミュニケーションの問題について考察する。新潟豪雨では、自治体によって「避難勧告」の発表時刻に差があったほか、「避難勧告」が住民に伝わらないという不手際もあった。そこで、自治体の避難勧告や住民の避難行動がどのように行われたのか、避難する前後でメディアがどう利用されたのかを検証し、自治体やメディアの対応が、住



参考地図 新潟豪雨河川堤防決壊箇所(国土交通省河川局ホームページより)

民の避難行動にどう影響したのかを分析し、今後の災害時のコミュニケーションのあり方について考える。

アンケートの調査対象と調査方法など

NHKでは、2004年7月の新潟豪雨災害で特に被害の大きかった、新潟県三条市・見附市・中之島町の合わせて1000人（三条400人・見附300人・中之島300人）を対象に、意識調査を実施した。調査対象者は、3つの市や町の中で、床上浸水した住宅があり、なおかつ「避難勧告・指示」が発表された地区を町丁目ごとに選び、その地区の住民基本台帳から無作為に抽出した。調査は、9月3日（金）から13日（月）にわたって面接方式で行い、合わせて703人（70.3%）から回答を得た。なお、3市町を合わせた「全体」は、3市町の調査対象地区ごとの人口に応じて重み付けして集計している。

1. 災害時の情報と被災者の行動

まず、「大雨・洪水警報」や「避難勧告・指示」などが、どのようにして住民に伝えられたのかを見てみたい。

(1) 気象情報

7月13日、新潟県中部では、明け方から非常に激しい雨が降り続き、新潟地方気象台は、午前6時29分、三条地域や長岡地域などに「大雨・洪水警報」を出した。また、午前8時20分から9時50分までに3回、「記録的短時間大雨情報」を出している（表-1 新潟地方気象台の対応）。「記録的短時間大雨情報」は短い時間に大雨が降り、災害が起きる危険性が一段と高まったことを知らせる情報である。こうした情報を住民はどの程度知っていたらうか。

問1：7月13日朝、新潟地方気象台は、午前6時29分に「大雨・洪水警報」を、また、午前8時20分から9時50分までに「記録的短時間大雨情報」を3回発表しました。あなたは災害が起こる前に、これらの情報が出たことを知っていましたか？

図1は問1の回答である。「大雨・洪水警報」と「記録的短時間大雨情報」のいずれか、または両方を知っていた人は34%であったのに対して、両方とも知らなかった人は65%と倍を占めていた。あのような激しい雨の中でも3分の2の人には伝わっていなかったのである。警報や記録雨情報の認知度が極めて低いのはどうしてだろう？

問1：に続けて、「大雨・洪水警報」や「記録的短時間大雨情報」を知っていたと答えた人に対して、次のように尋ねた。

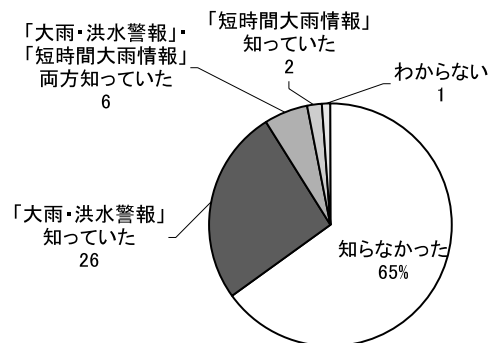


図1 気象情報の認知度

新潟豪雨被災者アンケートから

表1 新潟地方気象台の対応

<5時>

朝の天気予報と同時に「大雨情報5号」発表。「総雨量は多いところでも120ミリ」にとどまるという見通し。しかし、この情報を出した途端に事態が急変する。

午前5時から6時までの1時間に三条市で38ミリの激しい雨を観測。

<6時29分>

中越と下越の一部に「大雨洪水警報」を発表。「1時間に50ミリの非常に激しい雨のおそれがある」として警戒を呼びかけた。しかし、この時点ではまだ総雨量は120ミリにとどまるという予想は変えなかった。

<6時35分>大雨情報6号

<8時05分>

午前7時から8時までの1時間に加茂市の宮寄上で43ミリ、栃尾市で39ミリの激しい雨を観測。見通しを大幅に上方修正し、土砂災害などに嚴重な警戒をよびかけることを決定した。

<8時20分>

記録的短時間大雨情報「見附市付近で8:00までの1時間に70ミリの非常に激しい雨が降ったと見られる。」

<8時21分>

「大雨洪水警報」の範囲を新潟地域などに拡大。同時に「重要変更!」の見出しをつけて三条市や加茂市などが過去数年間の間で最も土砂災害の危険性が高まっていることを発表。総雨量を「最大120ミリ」から「最大280ミリ」に大幅に上方修正した。

<8時30分>大雨情報7号

<8時50分>記録的短時間大雨情報。「下田村付近で8:30までの1時間に80ミリの猛烈な雨が降ったと見られる。」

<9時>大雨情報8号

<9時30分>大雨情報9号

<9時50分>記録的短時間大雨情報。「栃尾市付近で9:30までの1時間に80ミリの猛烈な雨が降ったと見られる。」

この後も新潟県では1時間に50ミリ前後の激しい雨が午後1時ごろまで各地で降った。

<10時10分>大雨情報10号

<10時50分>大雨情報11号

<12時>大雨情報12号

<13時10分>大雨情報13号

<14時30分>大雨情報14号

栃尾市ではこの日421ミリの雨量を記録し、当日朝に発表された予想の「最大120ミリ」を3倍以上上回る結果となった。

問2: あなたはその情報を何で知りましたか。

図2の色の濃いグラフは、「大雨・洪水警報」や「記録的短時間大雨情報」を知っていたという人に、その情報を何で知ったか、複数回答で尋ねた結果である。「NHKテレビ」67%、「民放テレビ」33%と、「テレビ」で知ったという人が非常に多い。テレビが第一の情報源であったことは、過去の多くの災害の場合もそうである。問題はこのあとも、テレビが第一の情報源であり続けたかどうかである。

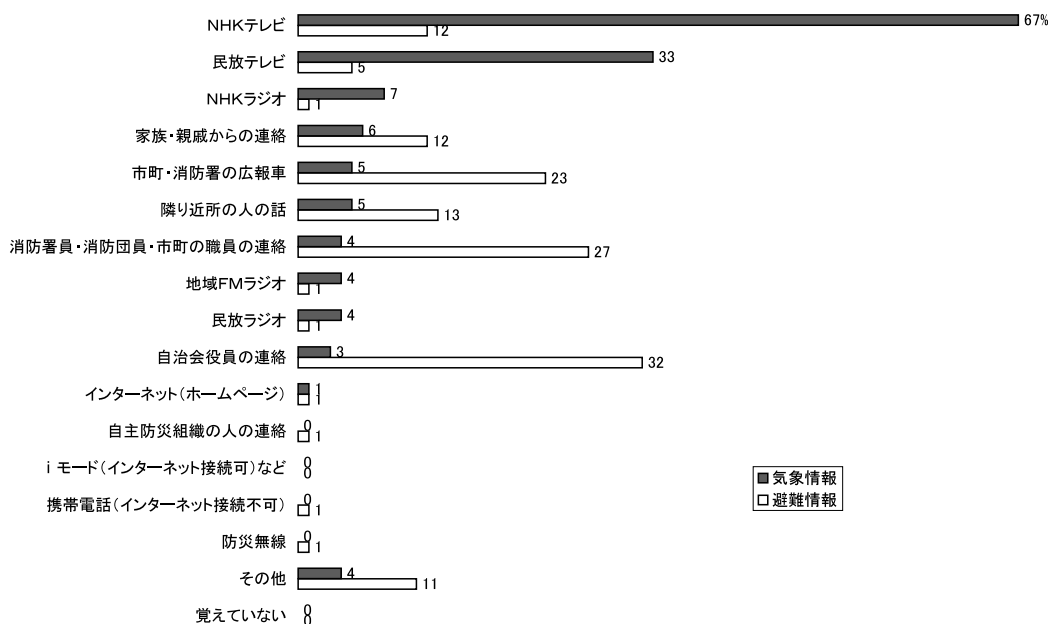


図2 気象・避難情報の入手媒体（複数回答）

調査では、どちらかの気象情報を知っていた人に対しては、「その情報を聞いてどうしましたか」、いずれの情報も知らなかった人には、「雨の降り方を見てどうしましたか」と質問し、同じ選択肢から複数回答で答えてもらった。その結果が図3である。

気象情報を知っていた人は、「ときどき外へ出て周囲を見て回った」が40%、「テレビ・ラジオを注意して見聞きした」が31%、「何もしなかった」は27%だった。

一方、知らなかった人は、「ときどき外へ出て周囲を見て回った」が34%、「テレビ・ラジオを注意して見聞きした」が13%で、「何もしなかった」は36%であった。つまり、気象情報を知っていた人の方が、雨の降り方や大雨についての情報に気を配ったことを示している。

テレビ・ラジオよりも自分で周囲の様子を頼りにした人が多かったのは、なぜだろう？放送局は「大雨・洪水警報」と「記録的短時間大雨情報」が発表された場合には、ニュース速報（表-2 新潟放送局の放送実績）で直ちに伝えたのだが、この段階で、人々は何を知りたかったのだろうか？

調査では雨が激しくなった13日の朝以降、住民はどんな情報を知りたいと思ったのかたずねている。

問3：雨が激しくなった7月13日の朝以降、あなたは水害についてどのような情報を知りたいと思いましたか。

図4は、知りたかったと思う情報を複数回答で答えてもらった結果である。「自分の住む地域にどんな被害が起きているかの情報（51%）」、「降雨量や今後の見通しなどきめ細かい気象情報（49%）」「自分の住む地域の災害予測や避難に関する情報（49%）」が上位を占めている。13日の

新潟豪雨被災者アンケートから

表2 NHKの放送(7月13日)

6時35分	ラジオ第一放送上乘せ	「長岡・三条・小出・五泉地域で大雨警報」
8時21分	総合テレビスーパー	「新潟地域に大雨洪水警報(長岡、三条、小出、柏崎、五泉)」
	ラジオ第一放送上乘せ	「新潟地域に大雨洪水警報(長岡、三条、小出、柏崎、五泉)」
8時57分	総合テレビスーパー	「下田村で記録的大雨、大雨情報」
9時3分	総合テレビ逆L字スーパー	「警報、短時間記録的大雨情報、土砂災害の危険性、雨の見通し、自主避難の呼びかけ、JR運転見合わせほか」
9時38分	総合テレビ逆L字スーパー	「警報、短時間記録的大雨情報、土砂災害の危険性、雨の見通し、自主避難の呼びかけ、JR運転見合わせほか」
9時59分	総合テレビスーパー	「記録的大雨情報」
10時8分	総合テレビ逆L字スーパー	「警報、短時間記録的大雨情報、土砂災害の危険性、雨の見通し、自主避難の呼びかけ、JR運転見合わせ、栃尾・吉田で床上浸水、燕で床下浸水ほか」
10時27分	ラジオ第一放送上乘せ	「記録的大雨情報」
10時53分	総合テレビ逆L字スーパー	「警報、短時間記録的大雨情報、土砂災害の危険性、雨の見通し、自主避難の呼びかけ、JR運転見合わせ、五十嵐川増水で避難勧告ほか」
10時55分	総合テレビスーパー	「五十嵐川避難勧告」
11時0分	総合テレビ全中ニュース	(5分)
11時14分	ラジオ第一放送上乘せ	「三島、寺泊に増水による避難勧告」
11時22分	総合テレビ逆L字スーパー	「警報、短時間記録的大雨情報、土砂災害の危険性、雨の見通し、自主避難の呼びかけ、JR運転見合わせ、五十嵐川増水で避難勧告、三島町・寺泊町・見附市に避難勧告ほか」
11時27分	ラジオ第一放送上乘せ	「三島、寺泊に増水による避難勧告」
11時28分	総合テレビ特設ニュース	(スポット、テレビ体操脱、7分)
11時37分	総合テレビ逆L字スーパー	「警報、短時間記録的大雨情報、土砂災害の危険性、雨の見通し、自主避難の呼びかけ、JR運転見合わせ、五十嵐川増水で避難勧告、三島町・寺泊町・見附市に避難勧告ほか」
11時45分	総合テレビくらしのガイド	(ニュース、15分)
12時0分	総合テレビ全中ニュース	(15分)
12時15分	総合テレビローカルニュース	(5分)
12時20分	総合テレビ逆L字スーパー	「見附市5000世帯に避難勧告、各地の避難場所ほか」
12時27分	ラジオ第一放送上乘せ	「大雨情報」
12時29分	総合テレビ逆L字スーパー	「見附市刈谷田川上流のダム放流で避難指示、洪水警報、各地の避難場所ほか」
12時43分	総合テレビ特設ニュース	(スポット枠、2分)
12時48分	総合テレビ逆L字スーパー	「見附市刈谷田川上流のダム放流で避難指示、洪水警報、各地の避難場所ほか」
13時0分	総合テレビ全中ニュース	(5分)
13時8分	総合テレビ逆L字スーパー	「避難勧告、避難指示」
13時30分	総合テレビ逆L字スーパー	「避難勧告、避難指示」
13時59分	総合テレビ特設ニュース	(スポット枠、1分)
14時0分	お元気ですか	(ニュース)
14時5分	ラジオ第一放送上乘せ	「大雨情報」
14時10分	総合テレビ逆L字スーパー	「停電情報、各地の避難場所、7市町村に避難勧告ほか」
14時36分	総合テレビ逆L字スーパー	「停電情報、各地の避難場所、7市町村に避難勧告ほか」
14時50分	総合テレビ特設ニュース	(お元気ですか一部脱、10分)
15時0分	総合テレビ全中ニュース	(7分)
15時7分	総合テレビ管中ニュース	(5分)
15時10分	ラジオ第一放送上乘せ	「大雨情報」
15時24分	総合テレビ逆L字スーパー	「停電情報、各地の避難場所、7市町村に避難勧告ほか」
15時41分	総合テレビ逆L字スーパー	「停電情報、各地の避難場所、7市町村に避難勧告ほか」

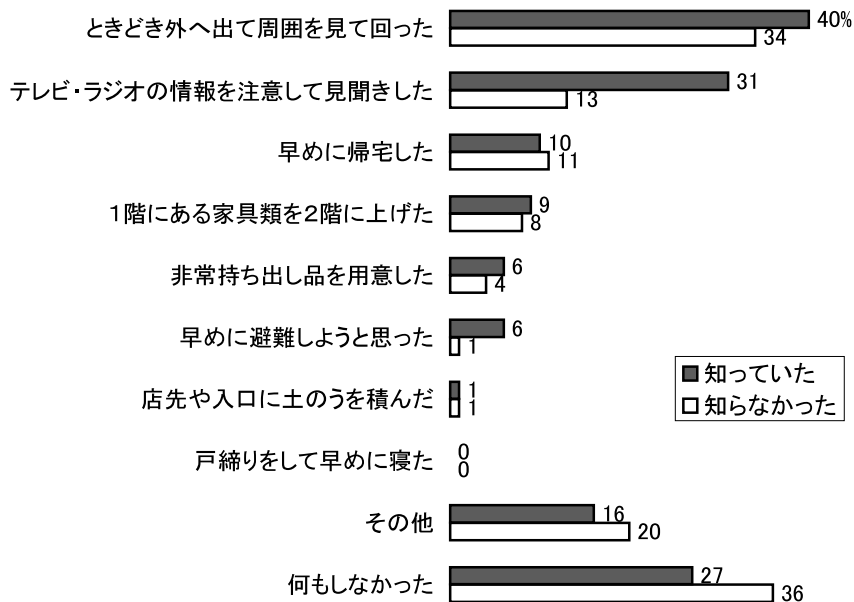


図3 気象情報の認知・非認知別の行動（複数回答）

朝には多くの人が激しい雨に尋常ではないものを感じ、低い土地の道路などでは雨水があふれ冠水が始まっていた。自分や家族の安全に直結する情報を求めるのは当然と言える。

問題は、こうした情報が実際に得られたかということである。

問4：その時、必要な情報は得られましたか。

図5は、求める情報が得られたかどうかを聞いた結果である。「あまり得られなかった」が35%、「まったく得られなかった」が40%となっていて、「得られなかった」と答えた人が全体の4分の3を占めた。メディアは情報ニーズに応えていないのである。

新潟放送局の担当者によると、午前8時20分の「警報の重要変更」の連絡の中で、土砂災害の危険がこれまでになく高くなっているという、いわゆる「土砂災害警戒情報」が入っていたことから、それ以降、総合テレビの逆L字スーパーを多用して、警戒を呼びかけたという（表-2）。ずっと見ていれば相当な情報量であるが、だからといって通常の番組を中断してまで、長時間の特設ニュースを設ける判断にいたらず、11時28分にスポットとテレビ体操の時間を脱して7分間の特設ニュースを設けたのがやっとなかったという。結果論ではあるがもっと早くから全中の番組を途中脱してでもニュースを特設すべきだったかもしれない。

「警報の重要変更」というのは、警報を発表した後で、事態が予想以上に悪化してきた場合など、いわば警報を出し直す意味で、重ねて警戒を促す重要な変更というもので、この月から気象庁が始めたばかりのサービスだったため、どこまで放送局の現場にまで徹底できていたか疑問ではある。これに比べて、「土砂災害警戒情報」の方は、ここ数年、大雨のたびにときどき見聞きする情報であったため、被害必至の段階で出される「スーパー警戒」的な情報という受け取り方が放送局にもかなり徹底していたのである。テレビ・ラジオに期待される情報ニーズにどう答えていくかは、放送局が自ら問わなければならない課題である。

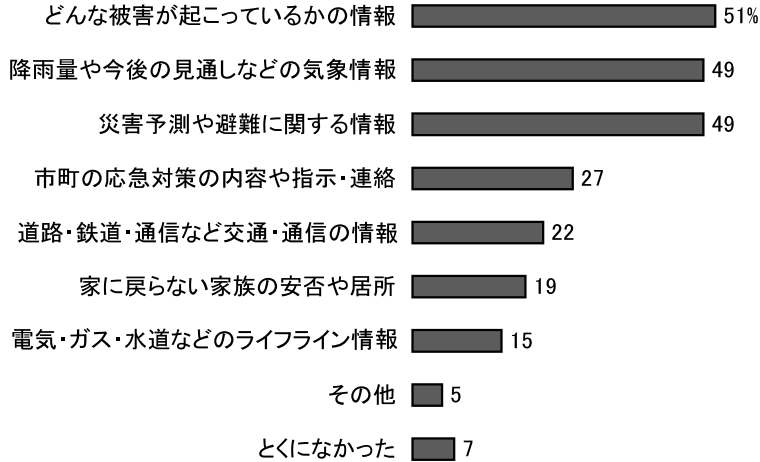


図4 知りたかった情報（複数回答）

(2) 避難勧告・指示

次に、「避難勧告・指示」について。三条市と見附市、中之島町は、大雨による河川の増水などのため、午前10時10分から午後0時41分にかけて災害対策基本法に基づく「避難勧告」や「避難指示」を出した（表-3 避難勧告・指示の記録 NHK新潟放送局まとめ）。

問5：「避難勧告」「避難指示」についてうかがいます。あなたがお住まいの（市町の）自治体が出した避難勧告や避難指示の情報を知っていましたか。

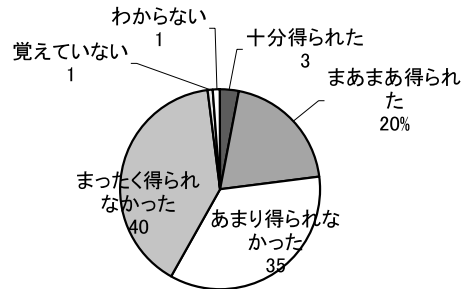


図5 知りたかった情報は得られたか

図6が「避難勧告・指示」を知っていたかどうかの問いへの答えである。「知らなかった」と答えた人が6割以上を占めている重大な結果であった。

こうした3つの市や町の対応の違い（表-3）は、住民の意識や行動にどう影響したのだろうか。

図7は、問5に対する回答を自治体別に示したものである。「避難勧告・指示を知らなかった」と答えた人は、避難勧告を破堤（見附市の刈谷田川右岸は14時20分）3時間余り前に出した見附市では27%にとどまった。これに対して、破堤（中之島町の刈谷田川左岸では13時5分ころ）直前に出した中之島町は61%、市民にほとんど伝達されなかった三条市では80%に達した。これがこの災害で一番問題ではないか？なぜ、このように多くの人が知らなかったのだろうか？

図8の色の薄いグラフは、「避難勧告・指示」を知っていたという人に、どこから情報を入手したか複数回答で聞いた結果である。

避難勧告や避難指示の情報を知っていた人に対して、

問6：あなたはその情報を何から、あるいはだれから聞きましたか。

と聞いたところ、自治会役員の連絡が32%でもっとも多く、ついで消防署員・消防団員・市町の職員の27%、市町・消防署の広報車が23%、隣近所の人の話が13%、家族・親戚からの連絡が12%となっているのに対して、NHKテレビ12%、民放テレビ5%、NHKラジオ0.9%、民放ラジオ0.6%、地域FMラジオ

0.6%などと、マスメディアからの情報入手が極めて少ない。これはメディアから情報を入手しようとしなかったのではなく、メディア自体が避難勧告や避難指示の情報を入手するのが遅れたため、適切なタイミングで放送することができなかったことを物語っている（表-2 NHK新潟放送局の放送実績）。これは市町村から放送局への避難勧告や避難指示の情報伝達がルーティン化されていなかったため、放送局が通常の話取材などで情報を入手するしかなかったために起きたことであり、これは今回の災害情報の伝達での最も重要な反省点である。こうした重要な情報は市町村長から放送局に直接、伝えてくるような仕組みが必要だと思う。それから、これはメディアの限界かもしれないが、避難勧告の内容の伝え方には問題なかっただろうか？どこの誰に避難を呼びかけているのかが分かるような表現ではなかったのではないだろうか？

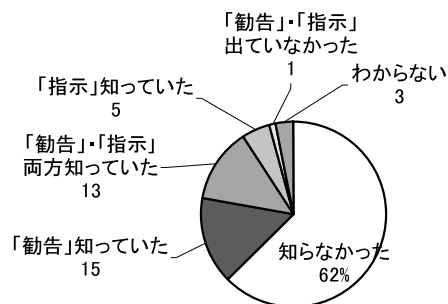


図6 避難情報の認知度

表3 新潟豪雨避難勧告

時間	三条市	見附市	中之島町	備考
900	災害対策本部設置			
1000				刈谷田川水防警報
1010	五十嵐川北側の右岸 4,539世帯に避難勧告			
1030				新潟県災害警戒本部を 設置
1100	五十嵐川左岸に避難勧 告	災害対策本部設置		
1107		刈谷田川両岸5,232世 帯に避難勧告		
1207		避難指示に切り替え		
1220			災害対策本部設置	
1240			中之島地区817世帯に 避難勧告	
1252				中之島の刈谷田川左岸 堤防決壊
1307				三条市の五十嵐川の左 岸決壊

新潟豪雨被災者アンケートから

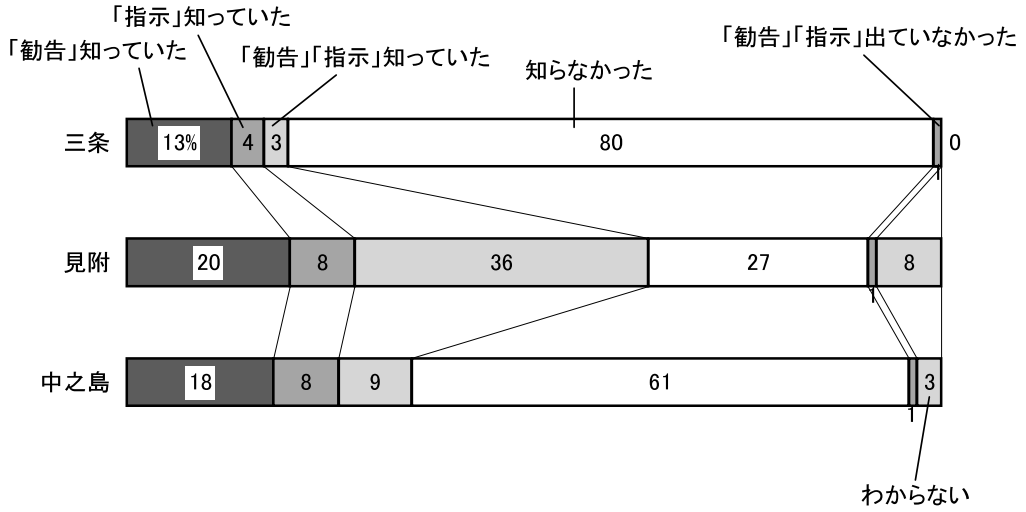


図7 避難情報認知度（自治体別）

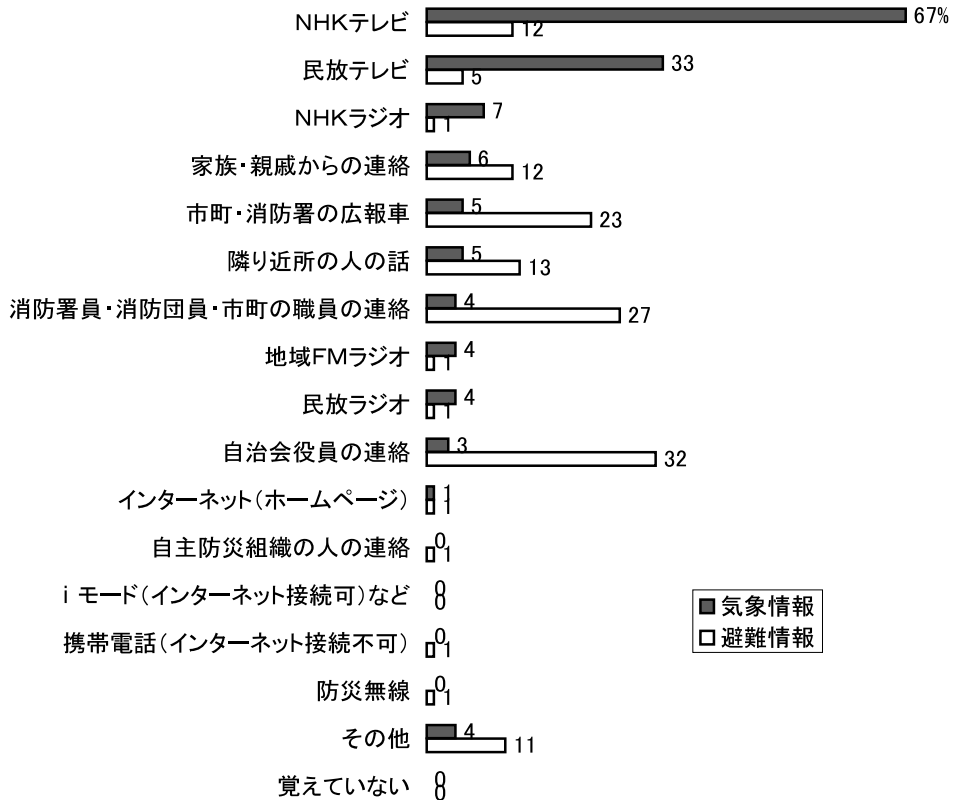


図8 気象・避難情報の入手媒体（複数回答）

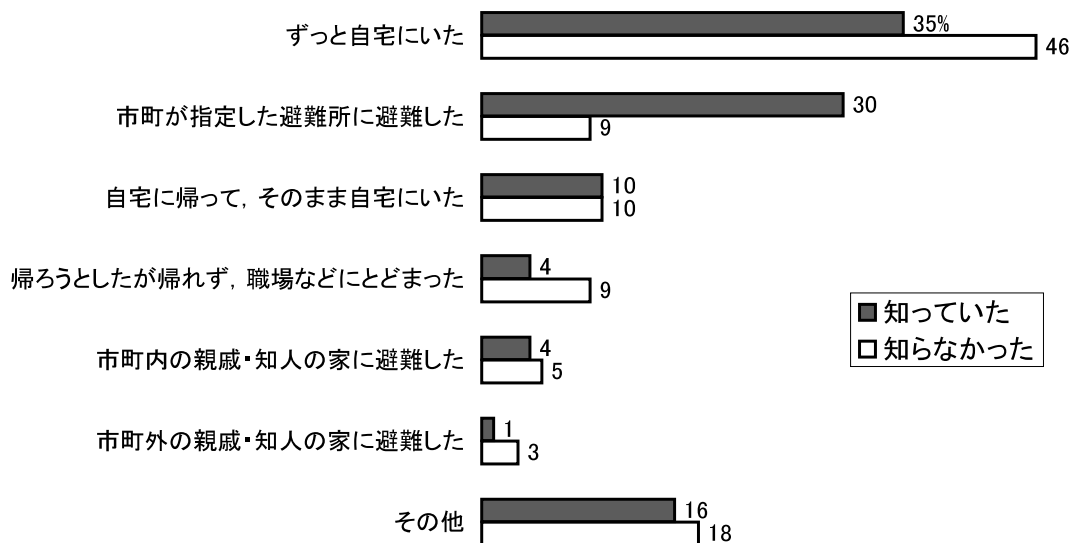


図9 避難情報の認知・非認知別の行動

メディアのサービスエリアが避難勧告の対象地域とかけ離れていることも、大きな制約要件であるが、今後展開される計画の地上デジタル放送になれば、電波のエリアの問題は改善されるので期待したいところである。

次に、3つの市や町で住民の「避難勧告・指示」の認知度に違いがあったことは、実際の避難行動にどう影響したのだろうか。

堤防が相次いで決壊し市街地の浸水が広がっていった13日の正午から夕方にかけて、「避難勧告・指示」を知っていた人と知らなかった人で、どのように行動に違いが出たか聞いてみた(図9)。

問7：7月13日正午ごろから夕方にかけて、あなたはどのように行動しましたか。

「ずっと自宅にいた」が「避難勧告・指示」を知っていた人は35%、知らなかった人は46%といずれも一番多いが、「指定の避難所に避難した」は知っていた人が30%であるのに対して、知らなかった人は9%と3分の1以下となっている。避難の呼びかけをされたかどうかで、住民の避難行動が少なからぬ影響を受けたことを示している。

図10は、問7の回答を市町別にみた結果である。「親戚・知人の家に避難した」と「避難所に避難をした」など避難をしたと答えた人をあわせると、見附市は29%、中之島町は38%だったが、三条市は18%しかなかった。これに対して、「ずっと自宅にいた」と「自宅に帰って、そのまま自宅にいた」とをあわせると、見附市では41%、中之島町では35%だったが、三条市では61%にのぼっていた。避難勧告を知っていた人でも、避難をしなかった人が大変多いことを物語っている。これがほかの災害でも度々報告されている、もうひとつの問題点である。

以下に、各市町村によって情報伝達がどのように行われたかをさらに詳しく見てみたい。

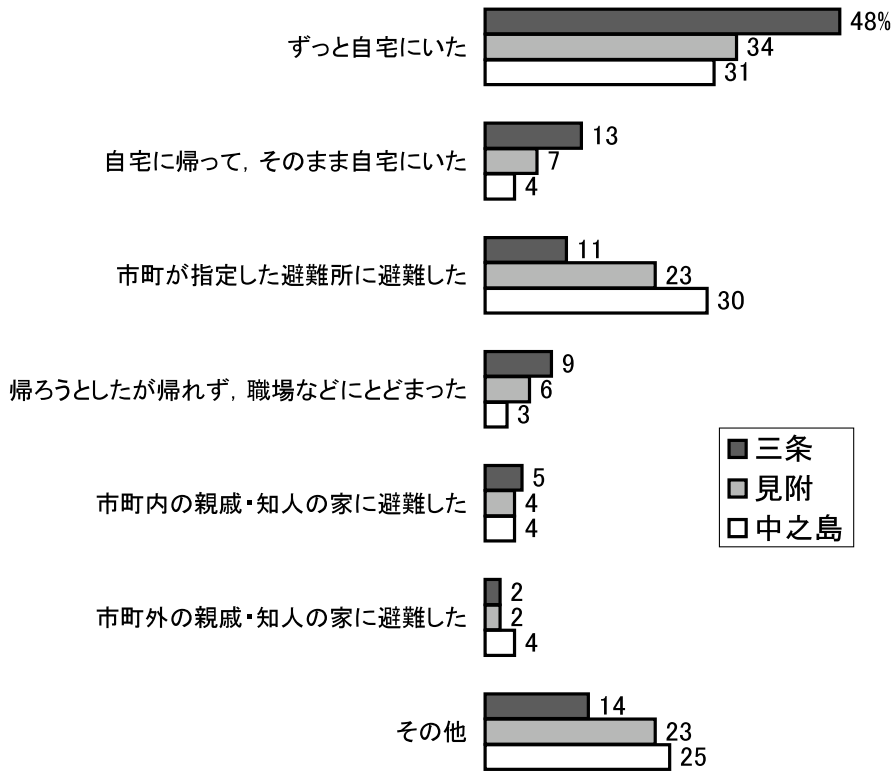


図10 浸水前後の行動（自治体別）

2. 自治体の対応と避難行動

(1) 避難勧告・指示の認知度

今回の新潟豪雨では、3つの市や町で避難勧告や指示の出し方や伝え方に大きな違いがあった(表-3)。

見附市と中之島町を流れる刈谷田川が増水し、見附市は午前11時7分に「避難勧告」を出した。そして、午後0時7分には「避難指示」に切り替えた。見附市内で刈谷田川の堤防が決壊したのは午後2時20分頃であったため、それまでに3時間以上の時間があったことがわかる。見附市では、午後1時ごろに刈谷田川の支流の稚児清水川が破堤したが、こちらではほとんど被害は出ていない。

中之島町が「避難勧告」を出したのは、午後0時42分。中之島町内の刈谷田川堤防の決壊が始まる(午後0時52分ころの)10分ほど前のことだった。この水害で中之島町では3人が亡くなり、見附市では亡くなった人はいない。

一方、三条市は、市内を流れる五十嵐川が午後1時7分ころ破堤する3時間ほど前の午前10時10分以降、数回に分けて「避難勧告」を出した。しかし、2回目以降は災害対策本部内の混乱で、対象地区の自治会長への連絡や広報車による呼びかけは行われなかった。このため、2回目以降は、ほとんどの市民には伝わらなかった。三条市では、この水害で9人が亡くなった。

「避難勧告・指示」を知らなかったと答えた人に、知らなかった理由を聞いてみた。

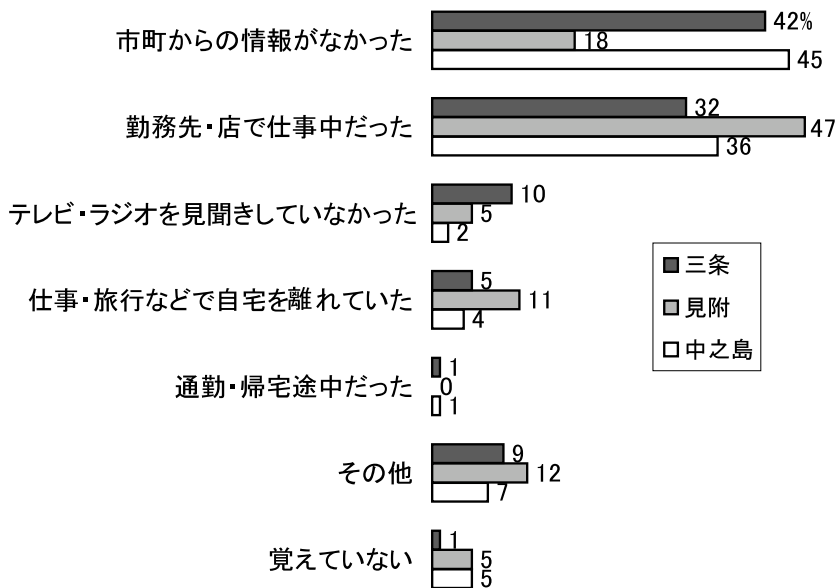


図 11 避難情報を知らなかった理由（自治体別）

問 8：あなたが知らなかった理由は何でしょうか。

図 11 がその結果である。見附市では「勤務先や店で工作中だった」という回答がもっとも多く 47% を占めていた。これに対して、中之島町と三条市では、「市や町からの情報がなかったから」と答えた人が中之島町では 45%、三条市は 42% と最も多かった。

このように自治体の対応が違ったことが、住民の「避難勧告・指示」の認知の違いに大きく影響したことがうかがえる。もし、回答の選択肢に「テレビ・ラジオで放送しなかったから」というのがあったら、答えはどう変わっていただろうか？

(2) 避難とその時間

次に、どこかへ避難した人に対して、避難をした時間を尋ねた（図 12）。

問 9：あなたが避難をした時間は何時ごろでしたか。

3つの市や町を比べると、全体的に見附市の住民の避難が早いことがわかる。見附市では午後 2 時まで避難をしたと答えた人が、44% に達したのに対して、中之島町では 23%、三条市では 31% となっている。見附市で刈谷田川の右岸堤防が決壊したのは午後 2 時 20 分だったから、この人たちは決壊前に避難をしたことになるが、中之島町と三条市では午後 1 時前後に堤防が決壊しているため、この中には決壊した後で避難をした人がかなり含まれていることが考えられる。いずれにせよ、3つの市や町ともに決壊する前に避難をした人よりも決壊した後で避難をしたの方が多かったことは、避難の呼びかけが徹底しなかったことを裏付けるものとして注目される。

では、避難しようと思った理由は何だったのだろうか。複数回答で答えてもらった（図 13）。

問 10：避難しようと決めた理由についてうかがいます。

「自治会役員が避難を呼びかけたから」という答えが、見附市では43%であったのに対して、三条市ではわずか7%となっている。災害時の連絡がうまく機能したかどうかの違いがここに現れている。それにしても「テレビ・ラジオ」からの情報としては、「何度も大雨洪水警報を伝えていたから」という選択肢しかないが、これを理由としてあげた人はわずかに2%しかいない。避難の決断という大事な局面ではやはり、信頼できる人の直接の呼びかけが決め手になることを示しているといえよう。

さらに、市や町が指定した避難場所を知っていたかどうか、自治体によって差が出た。

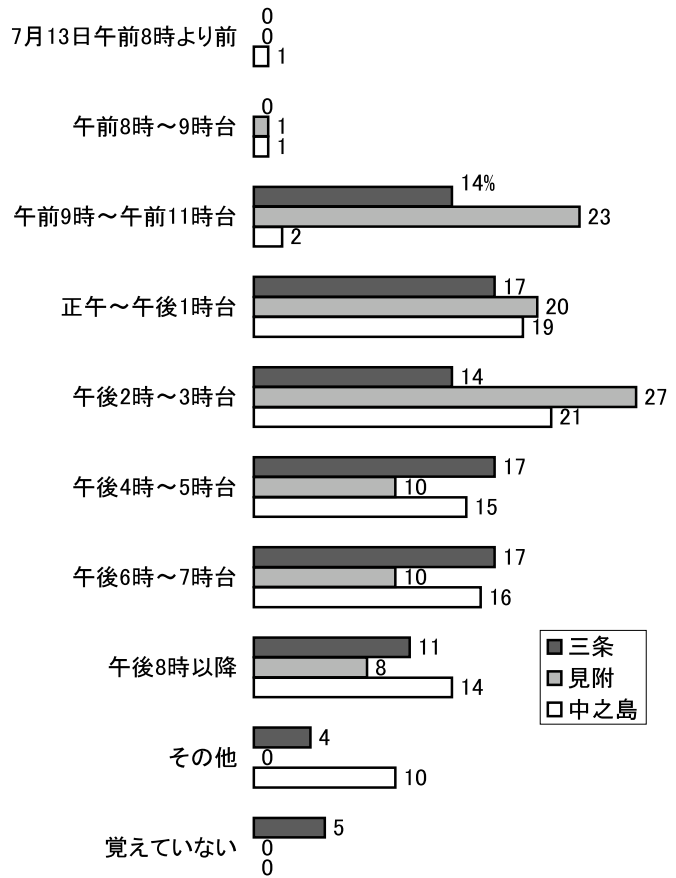


図 12 避難した時間（自治体別）

問 11：あなたご自分の地域の避難場所を知っていましたか。

(図 14) 避難場所を「よく知っていた」という人は、見附市が62%、三条市は46%、中之島町は23%と、かなりの違いがある。今回の調査結果では、避難所を知っていた人ほど、早めに避難している傾向があり、見附市での避難が早かった理由の一つと考えられる。

問 12：自宅にいたなど「避難しなかった」方にうかがいます。あなたが避難しなかったのはなぜですか。

避難をしなかった人にその理由を尋ねたら、「自宅の2階に避難をすれば安心だと思った」と答えた人が40%と最も多く、ついで「こんなに大規模な水害になるとは思わなかった」が10%。ついで「こども、高齢者、車椅子を使用する人がいて避難が困難だった」と、「家や財産のことが心配だったから」という人がそれぞれ3%あったが、「避難勧告・避難指示がなかったから」というのは4%、「避難場所や避難経路がわからなかったから」は0.7%しかなかった。気になるのは「その他」と答えた人が32%もあることである。「特にない」「分からない」を含めると、なぜ避難をしなかったか分からない人が39%もある。避難をしなかった理由の選択手にもっと工夫がいるの

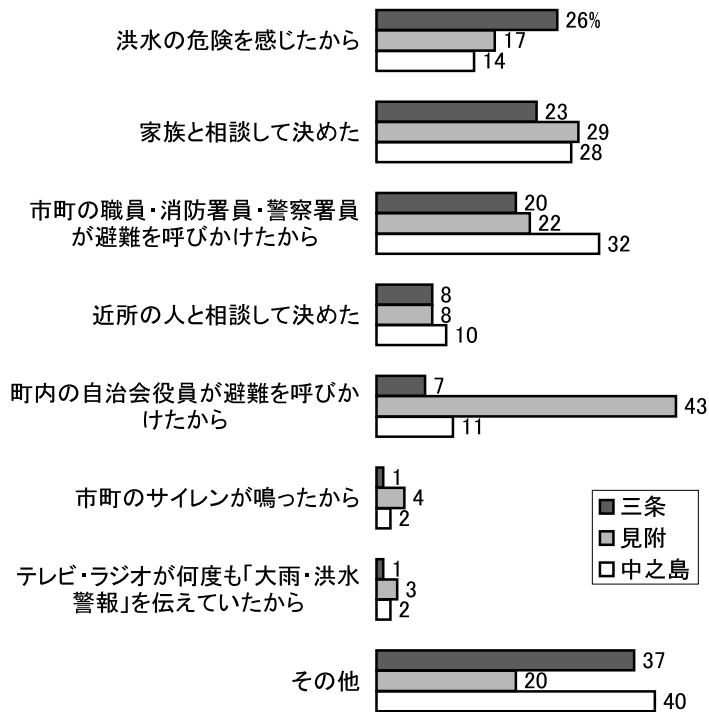


図 13 避難しようと思った理由（自治体別）（複数回答）

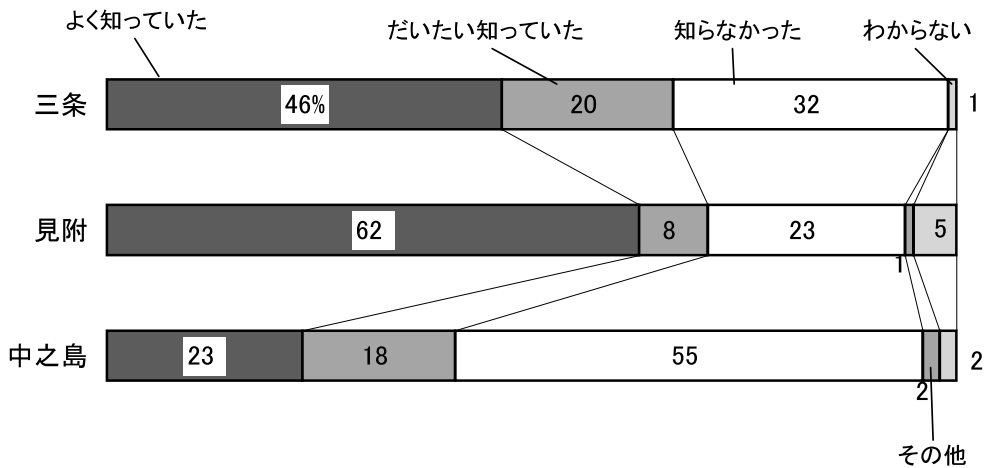


図 14 避難場所の認知度（自治体別）

ではないだろうか。

調査では、こうした自治体の対応に対する感想も聞いている（図 15）。

新潟豪雨被災者アンケートから

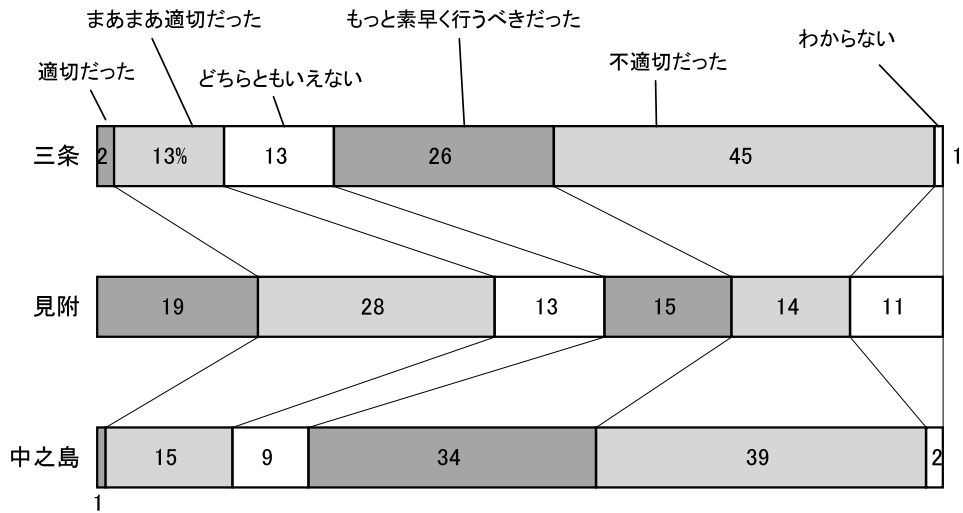


図 15 自治体の対応への評価（自治体別）

問 13：河川の排水対策，住民への「避難勧告」・「避難指示」，避難所の整備など行政の対応はどうだったでしょう。

見附市では「適切だった」と「まあまあ適切だった」と答えた人を合わせると 47% だったのに対して，三条市では 15%，中之島町では 16% だった。

このように、「避難勧告・指示」の発表や，情報伝達，避難場所の周知など，行政の防災対策に違いがあったことを，住民の評価が物語っているといえよう。

一方，自分自身の災害対応についても，次のように尋ねている。

問 14：一方，あなたご自身の災害対応はどうでしたか。

適切だったという答えは，見附市は 46% であったのに対して，中之島町では 37%，三条市では 28% に過ぎず，不適切だったという答えは，見附市では 25%，中之島町では 33%，三条市では 31% だった。

3. 災害の教訓

(1) 日ごろからの備え

住民は，日ごろから，どんな防災対策をとっていたのだろうか。

問 15：お宅では災害に備えてどのような防災対策をとっていましたか。（複数回答）

(図 16) の黒い棒がその回答である。普段から備えていたものでは，「懐中電灯」41%，「現金・預金通帳・印鑑など」23%，「携帯ラジオと電池」22% などとなっている。一番多かった回答は，「な

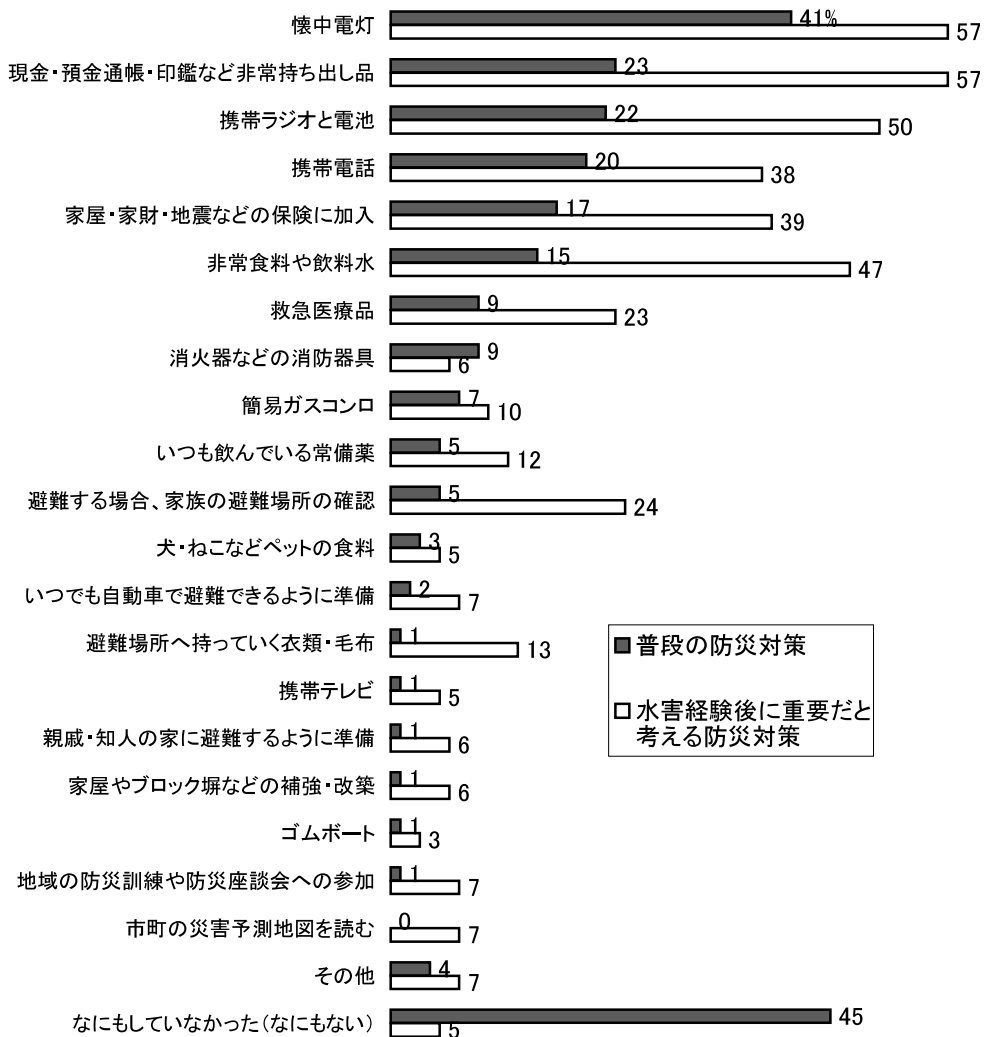


図 16 普段の防災対策と水害経験後に重要だと考える防災対策（複数回答）

にもしていなかった」という人が45%もいる。河川の氾濫域に住むという自覚がまるで見られないのはどうしてだろうか？日常からの災害危険に対する広報活動が如何に大切かを物語っていると思う。災害を経験して被災者がどのような教訓を得たのかを知るために次のような質問をした。

問 16：今回の災害を経験して、水害への備えとして重要だと考える防災対策は何でしょうか。

白い棒は、「水害を経験して重要だと考える防災対策」についての解答である。上位にあげられたのは「懐中電灯」、「現金・預金通帳・印鑑など」、「携帯ラジオと電池」で「普段の防災対策」と同じ項目だが、回答した人の割合はいずれも大幅に高くなっており、災害を通じての反省が反映している。また「非常食や水（47%）」「家屋・家財・地震などの保険に加入する（39%）」、「携帯電話（38%）」、「家族の避難場所の確認（24%）」などは普段準備をしていなかった多くの人が必要性

新潟豪雨被災者アンケートから

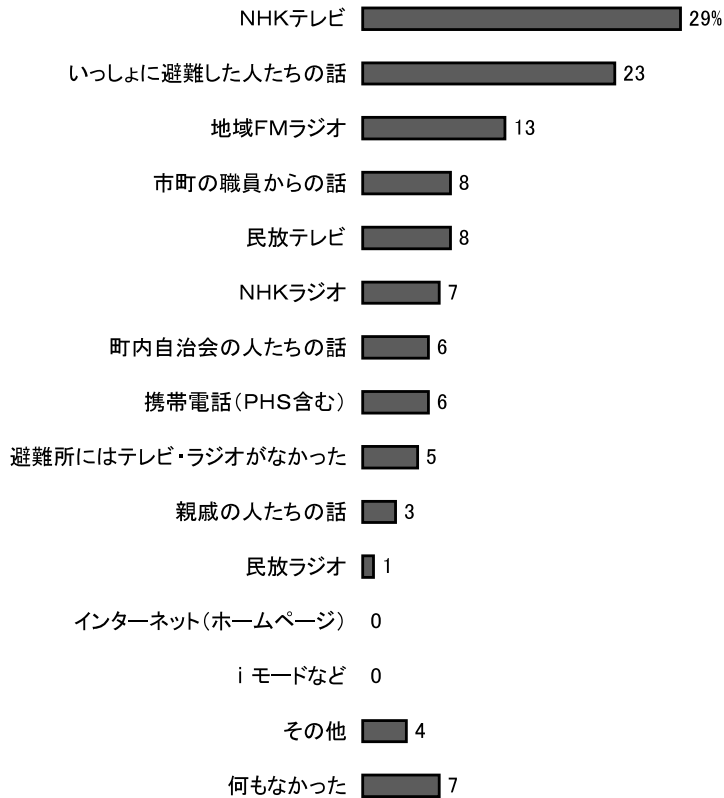


図 17 避難所での情報源（複数回答）

を指摘した。このような災害体験を機会に、こうした備えの重要性を広く訴える必要があることを示している。

(2) 情報源

つぎに、今回の水害にメディアがどう影響したのかを検証したい。

まず、避難所での情報源はどうだったのだろうか。どこかに避難した人に、避難した場所で大雨に関する情報をどのようにして知ったかと聞き、複数回答で答えてもらった（図 17）。

問 17：あなたが避難した避難所の様子についてうかがいます。避難所では大雨に関する情報をどのようにして知りましたか。

「NHK テレビ」が 29%、「いっしょに避難した人の話」が 23% となっていて、テレビに加えて、人づての情報が大きな役割を果たしたことがわかる。

地域 FM ラジオは 13% の回答だが、三条市のみにあるメディアで、3 つの市や町ごとの回答を見ると、三条市では 25% と NHK テレビの 20% を上回って一番の情報源になっていたことを示している。こうした災害のときにはいかに被災者がきめ細かな情報サービスを必要としているかははっきりと示すものであり、地域に密着したメディアの必要性を裏付ける調査結果だと思う。

さらに、13 日の朝から夕方まで（川が増水して破堤し、浸水するまで）と夕方以降（浸水した

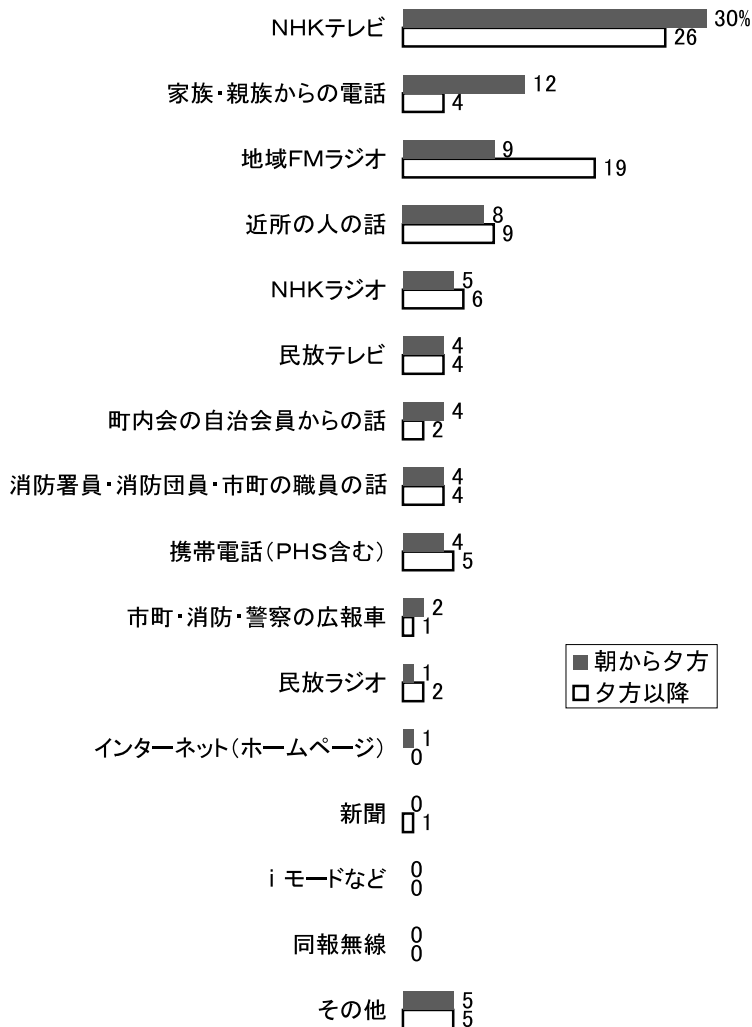


図 18 一番役に立った情報媒体

後)に分けて、最も役に立ったメディアは何であったかについて聞いた (図 18)。

問 18：では、今回の災害を通じて、あなたが知りたい情報を得るのに役に立ったのは何でしたか。時期を次の二つに分けてうかがいます。Ⅰ. 7月13日朝から夕方 (川が決壊し浸水するまで)、Ⅱ. 翌日7月13日夕方以降 (被災したあと) の期間です。

「朝から夕方まで」であるが、「NHK テレビ」が30%で一番多く、ついで「家族・親族からの電話」の12%となっている。一方、ラジオが役に立ったという人は少なめである。

次に「夕方以降」については、こちらも「NHK テレビ」が26%で一番多くなっている。ラジオについては「NHK ラジオ」「民放ラジオ」とも、朝から夕方にかけてと同様、少なめであるが、「地域FM ラジオ」が19%と大きく伸びているのが目立つ。

新潟豪雨被災者アンケートから

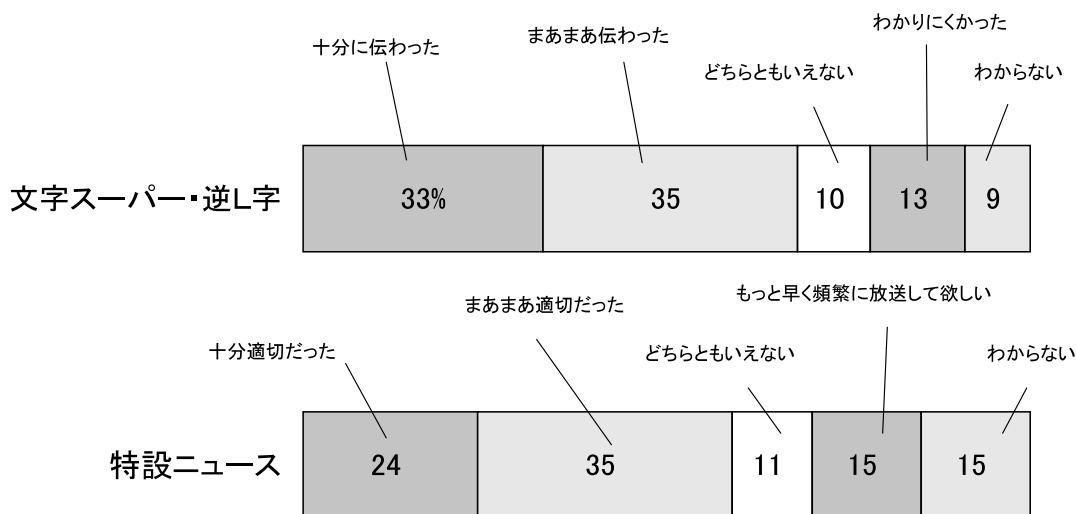


図 19 文字スーパー・特設ニュースの評価

三条市には上にも述べたようにコミュニティ FM ラジオ局があり、災害発生後、専用受信機を被災者に無料配布したうえで、きめ細かく災害情報と生活情報を放送したという。三条市では「地域 FM ラジオ」をあげた人は 31% にのぼっていて、2 番目に多い「NHK テレビ」のほぼ 2 倍であった。コミュニティ局ならではのサービスであり、こうした場合にはいかに被災者が地域に徹した情報を強く求めているかあらためて示している。

現在全国に展開中の「地上デジタル放送」には、「データ放送」の機能があり、テレビ画面上で身近な地域のニュースや気象情報、それに生活情報などを提供することができるようになる。この「データ放送」を活用すれば、コミュニティ FM のようなきめ細かな災害時の情報提供がテレビでもできるようになると期待されている。

(3) テレビの役割

今回の災害では、停電した時間と地域が比較的限られていたこともあって、「テレビ」が重要な役割を果たしたが、その情報の伝えかたについては住民はどう評価しているのだろうか。NHK が伝えた災害情報（表-2）のうち、▽通常の番組の放送中に文字情報を上乗せする「文字スーパー」や画面の上と右側にスペースを設けて文字情報を流す「逆 L 字放送」、▽番組そのものを中断して放送する「特設ニュース」、の 2 つに分けて、それぞれの満足度について聞いてみた（図 19）。

問 19：災害が発生する前の 13 日早朝から昼過ぎにかけて、NHK は大雨警報や避難勧告・避難指示などの情報を、定時ニュースに加えて、①通常の番組放送中に文字スーパーの上乗せや「逆 L 字放送」で伝えたり、②通常の番組を中止してニュースで繰り返し伝えました。これらの情報についておうかがいします。

A. 文字の上乗せスーパーや逆 L 字放送について

B. 通常の番組を中止して放送したニュースについて

「文字スーパー」や「逆 L 字放送」を見て気象情報や避難情報が「十分伝わった」という人は 33%、

「まあまあ伝わった」という人も 35% で、合わせると 7 割近い人が「伝わった」と答えている。また「特設ニュース」を見た人の中で、放送を始めたタイミングや放送量は「十分適切だった」という人は 24%、「まあまあ適切だった」という人は 35% で、合わせて 6 割近い人が「適切だった」と答えている。

しかし、その一方で「文字スーパー」や「逆 L 字放送」については 13% の人が「わかりにくかった」と答え、「特設ニュース」についても 15% が「もっと早く頻繁に放送して欲しい」と要望している。

また、自由記述による回答でも「文字スーパーの文字が小さく、消えるのが早い」、「逆 L 字の文字の流れが早すぎる」、「もっと細かい地区に分けて伝えて欲しい」といった指摘もあった。災害時にテレビをもっと役立てるには、放送局はこうした声に耳を傾け、さらに工夫や努力を重ねてほしい。

(4) おわりに

「新潟豪雨」は明け方から始まり、午前 6 時半ごろから 10 時前にかけて「大雨・洪水警報」や「記録的短時間大雨情報」が発表された。出勤や登校を前にテレビを見る人が多い時間帯でもあり、テレビ・ラジオはそうした情報を伝えた。さらに避難勧告が午前 9 時以降、各市町村から相次いで出された。それにもかかわらず今回の調査では、「大雨・洪水警報」「記録的短時間大雨情報」とともに 6 割を超える人たちが「知らなかった」と答えた。被害が発生する前の「防災情報」の伝え方に、もっと改善の余地が多いことを示している。

また、避難勧告が早めに出され比較的スムーズに住民に伝えられた自治体と、避難勧告の伝達に問題があった自治体とで住民の認識や避難行動に差があったことが調査結果からもうかがえた。行政もメディアも、住民との間の災害時のコミュニケーションのあり方を問い直さなければならない。

とりわけ、「避難勧告・指示」については、市町村の対応に差があったことが問題になり、内閣府は、専門家による委員会を作り、勧告や指示を的確に発表し伝える仕組みづくりについて検討しているが、その成果に期待したい。

最後に、アンケート調査結果とその解説では NHK 報道局気象・災害センターに、また、新潟豪雨の放送記録や避難勧告の記録などでは NHK 新潟放送局に全面的なご協力をいただいたことにここで謝意を表します。