

□風水害と放送の役割

NHK 解説委員 山 崎 登

《はじめに》

災害を取材したり、伝えたりする仕事をしていて、最近、風水害を巡る状況が変わりつつあるように思える。

まず、雨の降り方が変わった。かつて梅雨時の雨といえば、シトシト長雨が続くという印象だったが、最近は“ゲリラ豪雨”と呼ばれるほどの局地的で短時間の猛烈な雨の降る回数が増えた。

一方で全国で都市化が進み、かつては田畑や雑木林などに浸み込んでいた雨が、一気に下水や河川に流れ込むようになって洪水が起きやすくなった。また山あいの地域では過疎と高齢化が進み、土砂災害に巻き込まれる高齢者が目立つようになった。

そうした自然と生活環境を巡る状況が変化する中、国は、危険が迫った地域の住民に情報を出して速やかな避難を進め、洪水や土砂災害など風水害の被害を減らす取り組みを強化しようとしている。

そうした取り組みを進めるうえで、多くの人に災害を巡る様々な変化を理解してもらい、防災意識を高めていくことが重要で、メディアの役割は大きい。この稿では、私が

関わっている放送の側面から、これまでの災害報道を振り返りながら、風水害の被害を減らすための放送の役割を考えてみたい。

《災害報道が目指してきたもの》

今起きていることを、遠く離れたところへもすぐに多くの人に伝えることができる。それが放送の最も大きな特徴である『速報性』『広範性』だが、災害報道の関係者は、その力を生かすことで風水害の被害を減らすことができると考え続けている。

テレビ放送がはじまったのは1953年(昭和28)のことだが、翌年の1954年(昭和29)に日本を襲った洞爺丸台風が、テレビの災害報道の始まりだとみられている。

洞爺丸台風では、函館湾内の高波で青函連絡船「洞爺丸」が沈んで、日本の海難史上最大の1,400人近い犠牲者をだした。この災害の際、テレビは台風一過の穏やかな海に浮かぶ転覆した洞爺丸の船底を映し出して被害を伝えた。

この頃の災害報道は、災害が起こった後に被害の状況を伝える=結果報道が中心だ

った。しかし、被害を伝えるだけでは被害を減らすことができない。というのも洞爺丸台風の悲劇は、洞爺丸が台風の目の周辺部に入って一時的に晴れたことから、台風が過ぎ去ったものと勘違いして出航したことによって起きたからだ。

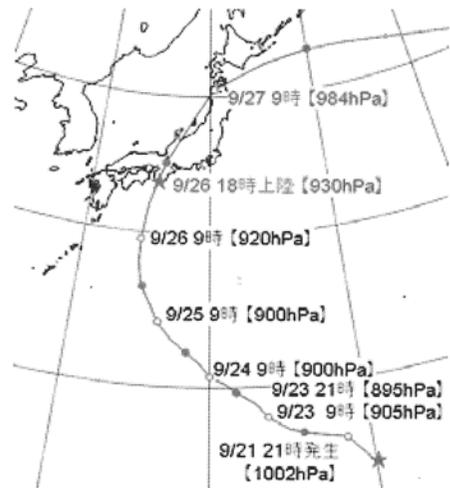
したがって台風が今どこにあって、どんな勢力をもち、今後の進路はどうかとといったことを伝えて船の出航を止めることができないと、転覆をくい止めることはできない。そこでテレビの災害報道は、結果だけでなく予報を伝える=予報報道に力を入れるようになった。

洞爺丸台風から5年後の1959年(昭和34)の伊勢湾台風では、初めて気象庁の予報官がテレビに出て、台風の位置や進路や勢力などを伝えて注意を呼びかけた。現在から見ると当たり前のようだが、「いかに被害を少なくするか」という観点からテレビが取り組みを始めた画期的な放送だったということができる。

予報報道の効果は、伊勢湾台風から2年後の1961年(昭和36)の第二室戸台風で、早速、現れることになった。

第二室戸台風は、伊勢湾台風に匹敵する勢力をもって関西地方を襲った。大阪管区気象台は、知事や市長のほか、放送局や新聞社などのメディアに対して「最悪の事態となったので、厳重な警戒と予防態勢をとるよう」依頼した。

これを受けて、大阪府知事はテレビやラジオを通して「台風への備えと早急の避難」を呼びかけた。そして高潮警報の発表後、大阪湾沿いの14の市区町村に避難命令が発表され約44万人が避難した。



伊勢湾台風の経路と勢力 (名古屋地方気象台)

伊勢湾台風と第二室戸台風の2つは高潮による被害が大きかった。しかし、被害は大きく違っている。伊勢湾台風では伊勢湾の潮位の偏差が3.5メートル、第二室戸台風は大阪湾の潮位の偏差が2.6メートルだった。それぞれの死者・行方不明者を比べると、伊勢湾台風は5,098人、第二室戸台風は202人だった。単純な比較はできないが、予報報道の効果は大きかったとみられている。

この時代は、戦後の荒れ果てた国土を大きな台風が次々に襲って、たびたび1,000人を超える犠牲者がでていた。しかし、最近は大きな台風に襲われても、その頃ほど多くの犠牲者がでることはなくなった。

もちろんダムや堤防などの施設が整備された効果が大いなのは間違いないが、私は災害報道によって多くの人の防災意識を高め、自治体や地域の防災対策を進めてきた効果も無視できないと考えている。

今でも、台風が日本に接近した場合は、位置や進路や勢力、それに雨や風の観測結果や予測がきめ細かく伝えられている。予報

は予防につながるという考え方は、今も災害報道を支えている。

《変わる風水害》

最近、雨の降り方が変わったと感じている人は多いと思う。去年は“ゲリラ豪雨”と呼ばれたが、各地で局地的で短時間の猛烈な雨に見舞われた。地球温暖化やヒートアイランド現象の影響ではないかとみられている。

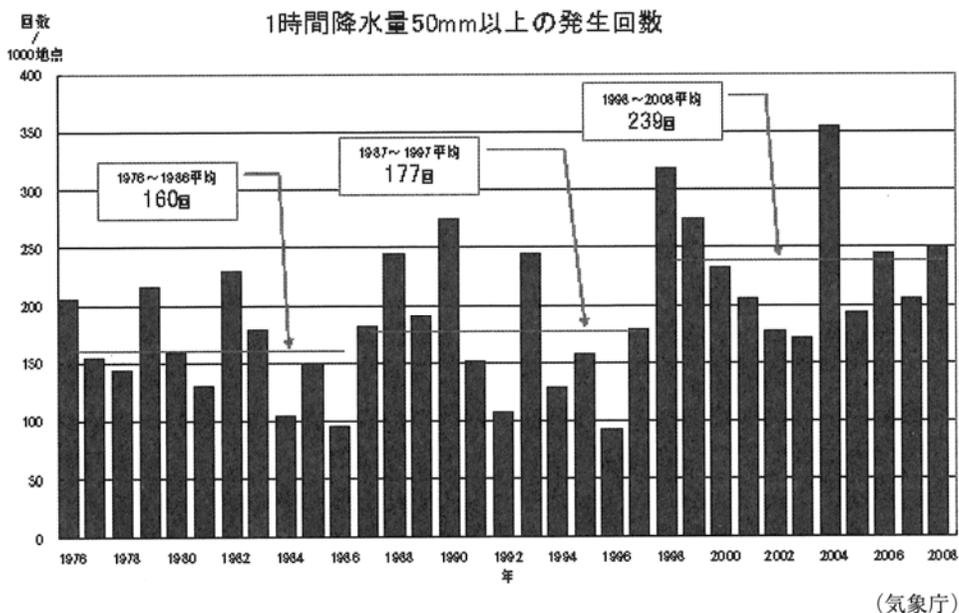
私が降雨実験室で体験した感じかというと、1時間の雨量が20ミリから30ミリになると土砂降りといっていい。50ミリほどになると、車のワイパーを激しく動かしても、雨が簾のように流れて見えにくくなり、70ミリから80ミリになると、アスファルトやコンクリートの道は、水の跳ね返りで前方が

白っぽく見えるようになる。そして100ミリ前後になると、傘に当たる雨音で隣の人と話すのが難しくなり、恐怖を感じるようになる。

1時間50ミリ以上の雨が観測された回数を10年ごとの平均でみると、1986年(昭和61)までは160回、1997年(平成9)までは177回、2008年(平成20)までは239回と、次第に増えていることがわかる。

こうした雨の降り方が、河川や都市の洪水対策に見直しを迫っている。というのも全国の多くの都市の下水道は、1時間に50ミリから60ミリの雨を安全に流すことを目標に建設が進められてきたし、都市の中を流れる中小の河川は30年から50年に一度の大雨を想定して整備が進められているからだ。

つまり最近増えている猛烈な雨は、下水道や河川の処理の想定を超えているという



ことができる。

《時代の変化を伝える》

こうした状況を受けて、国は従来のように力で洪水を完全に抑え込むのではなく、「河は時々溢れることがある」ことを前提に、洪水をかわしながら被害を最小限に食い止める対策にも力を入れようとしている。

背景には、先に述べたような想定を超える雨が降る回数が増加する傾向にあることや国や自治体の財政状況の厳しさや多くの人が自然環境を大切にしたいと思うようになってきて、高度経済成長の時代のように、ダムや長い堤防を次々に建設することが難しくなってきたことがある。

そこで情報によって洪水や土砂災害の危機感や切迫感を伝え、早めの避難を進めようというのだ。そのために2007年(平成19)からは、自治体の担当者や一般の人にもわかりやすいように水位の名称が改められた。従来の「指定水位」や「警戒水位」など専門用語を使った名称が、水防団の待機が始まるので「水防団待機水位」とか、自治体が避難勧告を発表するかどうかを判断すべきなので、「避難判断水位」などに改められた。また自治体も「避難勧告」や「避難指示」を、従来よりも早めに出そうとしている。

しかしその動きがまだ現場にうまく伝わらず、地元の対応につながっていないようにみえる。こうした過渡期ともいえる時期、テレビなどのメディアは「時代の変化

を伝える」ことが求められる。

去年の夏、愛知県岡崎市では1時間の雨

量が146.5ミリに達する“ゲリラ豪雨”が降って、側溝やマンホール、町の中の小さな川が溢れて2人が亡くなった。この災害で岡崎市は、市内の全世帯にあたる約14万8,000世帯、8万人に避難勧告を発表した。

しかし実際に避難所に行った人は51人しかいなかった。また石川県金沢市でも1時間に114ミリの豪雨が降って町が水浸しになった際、約2万世帯、5万人に避難勧告を発表したが、避難所に行ったのは817人だけだった。

これだけ少ない人しか避難しなかった理由として、岡崎市や金沢市が被害がでなかった地域も含めた広い範囲に避難勧告を発表したことや避難勧告が住民にきちんと伝わらなかったことなどの理由が指摘されているが、私は、そうした直接的な理由とは別に、河川管理者と自治体、住民の間に、雨や河川についての知識や意識に大きなズレがあることが背景にあると考えている。

《情報を生かすために》

国や河川の管理者が「洪水を完全に防ぐことは難しい」と考え始めているのに、住民が従来のように洪水対策を行政や河川管理者に期待し「洪水は起こらない」と思って行動していると被害は広がる一方だ。

また、最近、自然災害全体に占める土砂災害の犠牲者の割合が増えていて、最近のデータでは44%を占めている。背景には、都市の周辺の丘陵地で開発が進んで、がけ崩れなどの危険箇所が増えるなどして、全国の土砂災害の危険箇所は21万箇所以上にのぼ

っているにも関わらず、砂防えん堤(砂防ダム)などの施設の整備が行われているのは20%ほどしかないことがある。また最近の災害では、山あいの地域で過疎と高齢化が進んで避難が遅れるケースも目立つ。

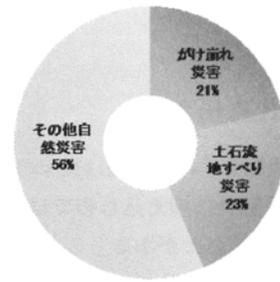
現在、気象台と都道府県の砂防部局はそれぞれのノウハウを生かして、避難を促すための情報として「土砂災害警戒情報」を公表しているが、この情報は、降った雨が地面にしみ込んで土砂災害が起きやすくなっていることを市町村単位で示すもので、ピンポイントの危険性を伝えるものではない。

土砂災害はひとたび巻き込まれると逃れることが難しく、多くの犠牲者がやすい災害だけに、地域ごとに異常を感じたら早めに避難することが重要だが、その取り組みがなかなか進まない背景でも、砂防関係者と自治体、住民の間の理解のズレを指摘することができるように思える。

私は、こうした問題を解決していくために最も重要なことは、徹底した情報公開と国や河川管理者、砂防関係者と自治体、住民の合意形成にあると思っている。

洪水対策でいえば、従来は河川の上流も下流も、住宅地も農地も、右岸も左岸も等しく守ることを目標にしてきたが、今後の対策はもう少しメリハリをつけた取り組みだ。

実際に、最近では人命と住宅などの財産を守るために、集落だけを囲うような堤防を作ったり、住宅が少ない場合は宅地をかさ上げしたりする一方で、田畑については何十年に一度の大雨が降った際には氾濫させることも視野に入れるような工事が行われている。また都市部でも、学校や公園などの地下に水をためる施設を作ったり、雨水を



平成7年の阪神・淡路大震災による死者・行方不明者数は除く

自然災害の犠牲者に占める土砂災害の割合
(昭和42年～平成16年・国土交通省)

地下にしみ込ませる装置を各家庭に取り付けたりしているところもある。

こうした取り組みの背景や意味するところを国や河川の管理者は、普段から自治体や住民に伝えておかななくてはいけない。放送などのメディアも、かつてと違った雨の降り方によって、高度に開発された都市部や農業や林業の後継者不足に悩む山あいの地域の環境が大きく変わり、洪水や土砂災害の対策の見直しが求められていることを普段から伝えていく必要があるのだ。

そのうえで、いざという時の避難の情報をどう生かすかを、それぞれの自治体や地域が自分のこととして考えるようにならないと、今後の風水害の被害を減らしていくことは難しい。

普段といざという時の情報によって風水害の被害の軽減をはかり、災害に強い町づくりを進めていくために、放送などメディアが果たす役割は大きいというべきだと思う。