

# 「災害を考える」≡「避難について考える」の限界 —福島第一原発事故から次なる大規模災害への示唆

開沼 博

## はじめに

「避難」について再考したい。

私たちが災害について考え、語る時、それが避難について語ることと直結していることは多い。

例えば、2017年11月に内閣府が行った「防災に関する世論調査<sup>i)</sup>」では、災害についての家族や身近な人と話し合う場合、その内容について68.2%が「避難の方法、時期、場所について」、57.8%が「家族や親族との連絡手段について」であると答えた。また、住んでいる地域の災害の危険性や災害対策について、普段から充実してほしいと思う情報は何かという問いには「災害時の避難場所・避難経路」を挙げた者

の割合が47.5%と最も高く、「居住地域の災害危険箇所を示した地図（ハザードマップなど）」(36.4%)、「避難勧告や避難指示など災害情報の意味や周知方法」(30.4%)と続く。いずれでも意識されているのは避難だ。

無論、避難は、突如、災害という非日常に見舞われた私たちの命を救う上で不可欠な行動だ。ただ、「災害を考える」≡「避難について考える」と図式のもとで安住して良いのだろうか。遠からぬ未来に来る可能性が高いと言われる南海トラフ巨大地震や首都直下型地震などの大規模災害への備えとして事足りるのだろうか。

## 避難の相対化

近年、災害の頻度や種類が増える中、避難の持つ意味も単純なものではなくなっている。

例えば「垂直避難」という言葉が広く使われるようになってきた。背景には、2019年10月の台風19・21号が引き起こしたような甚大な避難者への被害があった。

この台風では103名が亡くなりそのうち72名が水害の犠牲になった。さらに、72名の中

で50名が屋外で被災していたが、このうち30人が避難や帰宅のために車で移動している最中に水に巻き込まれた「車中死」だった<sup>ii)</sup>。

もし、その場に留まり危険が去るまで建物の2階以上の高所に退避するという「垂直避難」という手段があることを知っていて、それを選んでいたら、この犠牲の一定割合は避けられたかもしれない。学校での避難訓練で教えら

れる通り"可能な限り速やかに最も安全なところに避難すること"は理想的な避難だが、現実には、それぞれの生活者には仕事や用事があり、身体が不自由な人、交通手段がない人もいる。つまり、何らかの制約の中で避難の判断をしなければならない。「垂直避難」のように理

想的な避難とはまた違った形の避難、あるいはそもそも避難という形をとらない身の守り方もイメージしておかなければならない。このいわば「避難の相対化」とも呼べる変化の中で、私たちと「避難」との関係を捉え直すことの意義は大きくなってきている。

## 原発事故からの教訓

その点で、2011年の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、原発事故）からは様々な教訓をえられる。

福島県では地震・津波で無くなった「直接死」が1605名であるのに対し、「関連死」<sup>iii</sup>と呼ばれる、主に避難の途中やその長期化の中で亡くなった方の数は2330名（2021年8月5日現在）に及ぶ。これはつまり、地震・津波から生き残ったにも関わらず、避難状態に晒された結果亡くなった人の数と換言できる<sup>iv</sup>。

この避難が人の命を奪った背景には何があったのか。

1点目。根底に常に存在した問題は「政府による場当たりの避難指示」だった。原発事故直後、政府は、半径3km・10km・20km圏内の3段階の避難指示、加えて半径20 - 30km圏内の屋内退避指示・自主避難勧告、と大きく4回に渡る避難に関する指示を、24時間ほどの間に、断続的に出した。この中で決定根拠が明確だったのは最初の半径3km圏内の避難区域決定のみで、他は専門家の助言が参考にされた部分はあったにしても制度や具体的計算・合理的根拠が不明確だった<sup>v</sup>。

その結果、官邸内部では一度決定し、一部自

治体やメディアに情報が流れた後にそれが覆されるような混乱が続き<sup>vi</sup>、住民は翻弄された<sup>vii</sup>。住民の多くが事故について知ったのは（自治体や警察経由ではなく）テレビ等報道の情報であった<sup>viii</sup>。一方、具体的な避難指示については自治体による防災無線や警察の呼びかけが有効に機能し、それを多くの住民が知ることで自治体の避難指示発令から数時間後には8 - 9割の住民が避難を開始していた<sup>ix</sup>。ただ、これは政府からの避難指示の前に各自治体がテレビ・ラジオ等の報道等をもとに独自に判断した結果であって、政府からの連絡を受けた事によるものではなかった<sup>x</sup>。各市町村長は「とにかく指示範囲の外へ逃げよ」というメッセージしか手元にない中<sup>xi</sup>で住民との行動の方針についての判断を下していかざるをえなかった<sup>xii</sup>。

つまり、想定外の出来事を前にして、現場での対処は地元自治体と住民の判断がその後の展開を決定づけることになった。しかし、そこにも様々な障壁があった。その障壁とは、「情報からの孤立」だった。これが避難が人の命を奪った背景にある2点目だ。

まず、避難をする住民には、なぜ・どこに・何時間をかけて避難をするのかという情報が皆

無だった。その結果、貴重品や医療関係書類を持つこともなく家を出た住民や、長時間の避難、避難場所を6回、7回と変更する多回数の避難をする住民も稀ではなかった<sup>xiii</sup>。一方、屋内退避等をしていた住民は、例えば、市の広報車が巡回してきても、それまでに「外に出るな」「窓を開けるな」と呼びかけられてきていたこともあって、内容を聞き取ることができなかった。避難指示が無い地域の住民の中では、携帯電話のメールなどで「逃げろ」という情報が飛び交った<sup>xiv</sup>。また、避難していく人を見て、強い危機感を感じて避難する人が生まれるというような連鎖反応も起こった<sup>xv</sup>。

外から支援にくる側もそうだった。例えば、338人の入院患者のうち40名が死亡するにいたった双葉病院には、当初自衛隊が救出に向かったものの、まず目指したオフサイトセンターの場所を発見できず、無線等も使えない中で司令部と連絡をとれなかったことから、救出作業をせずに引き返すことになった。

3点目は、避難のタイムスパンや予測されるシナリオの意識化・可視化の欠如だ。例えば、屋内退避は、原子力安全委員会による「原子力施設等の防災対策について」（「防災指針」と呼ばれることもある）において、2日程度と想定

されていた。しかし、実際は10日間に渡ることになり、時間の経過とともに商業・物量の停滞が起きて住民の生活に支障が深刻化していた<sup>xvi</sup>。ここにあらわれるように、避難の長期化はそもそも事前に意識されていなかった。

それは次なる大きなターニングポイントとなった4/21からの避難区域の見直しでも同様だった。この区域見直しは、その前後で、立ち入りに法的制限が加わるなど、避難の長期化を前提とした体制への切り替えを意味したが、避難した住民の多くはその決定プロセスについてマスメディアを通して知ったし、その切り替わりの意味することを十分に認識できていたとは言えない<sup>xvii</sup>。長期避難は取り返しのつかない個人の健康や社会関係資本の喪失、地域の生活環境の崩壊につながる。実際に、直接死を超える数の関連死が発生することになった。ただ、この長期避難の弊害は、阪神淡路大震災等の国内の自然災害、あるいは、チェルノブイリ原発事故の経験の中で既に指摘されてきたことだった。ただ、そのデメリットの周知や、戻れる人は戻れるような選択肢の提示は行われなかった。これがその後の展開を大きく変えたのは確かだ。

## 次の大規模災害への教訓

ここまで、原発事故による避難が、人命を奪うような過剰な負担を住民にかけていった背景について振り返った。とりわけ、原発事故という「特殊事例」であっても、災害と政治・地域・情報といった観点で普遍的に存在する問題を抽

出した。

場当たりの避難指示、地元自治体や住民の情報からの孤立、タイムスパンや予測シナリオの意識化・可視化の欠如。

これらを軽減できていれば、関連死の一定割

合は避けられた。だとすれば、次の大規模災害を見据えて、これらの課題が克服されているのか。少なくとも10年前の原発事故の教訓として多くの人に参照可能な状態にあるのか。現実にはそうなのではないだろう。

例えば、病院や介護施設、また高齢者・持病がある人やその家族は急激な避難自体に健康リスクがあることを認識した上で拙速な避難をし

ない、政府はマスメディアや自治体等あらゆる情報経路をつかって今後起こりうる展開やタイムスパンを端的に・反復して住民に供給し続ける、避難の長期化を前提とした施策を打ち始める際には、その旨を明確に示し、その健康リスクや、そこから抜け出す出口へのシナリオを明示する。そういったことは次の大規模災害で人命を救う上で重要な要素になるだろう。

## 註

- <sup>i</sup> <https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bousai/index.html>
- <sup>ii</sup> 毎日新聞「台風19号「車中死」30人 避難中や帰宅中に被災 台風19号1カ月」（2019/11/11 20:12 配信、2021/9/1 取得）  
<https://mainichi.jp/articles/20191111/k00/00m/040/240000c>
- <sup>iii</sup> 復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する報告」において、「東日本大震災における震災関連死」とは「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方」と定義される。
- <sup>iv</sup> 復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する報告」では、「助かった、助けられた命」の中で、お亡くなりになっている方と表現されている。
- <sup>v</sup> 『国会事故調 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 調査報告書【本編】』p320 - 321、『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』（民間事故調）p191
- <sup>vi</sup> 『国会事故調 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 調査報告書【本編】』p320 - 321
- <sup>viii</sup> 『国会事故調 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 調査報告書【本編】』p357
- <sup>ix</sup> 『国会事故調 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 調査報告書【本編】』p359、362
- <sup>x</sup> 『国会事故調 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 調査報告書【本編】』p360
- <sup>xi</sup> これについてはSPEEDIの問題が言及されることが多いが、詳細は城山英明・編『福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』（東洋経済新報社）のp128 - 139 菅原慎悦「SPEEDIの利用と情報公開」が詳しい
- <sup>xii</sup> 『東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会 中間報告（本文編）』（政府事故調）p480
- <sup>xiii</sup> 『国会事故調 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 調査報告書【本編】』p363、366、367
- <sup>xiv</sup> 『国会事故調 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 調査報告書【本編】』p371
- <sup>xv</sup> 『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』（民間事故調）p193
- <sup>xvi</sup> 『東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会 中間報告（本文編）』（政府事故調）p369 - 370
- <sup>xvii</sup> 『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』（民間事故調）p196



開沼 博 (かいぬま・ひろし)

[主たる著書・論文]

『日本の盲点』(PHP 研究所,2021)

『はじめての福島学』(イースト・プレス,2015)

『「フクシマ」論』(青土社,2011)

[所属] 東京大学大学院情報学環 社会情報学コース 准教授