

トンガ沖噴火から考える「避難情報廃止論」

○及川康¹

¹東洋大学 理工学部 都市環境デザイン学科

1. 経緯

南太平洋・トンガ諸島の海底火山で大噴火が発生したのは日本時間で2022年1月15日の午後1時ごろだった。その後、トンガに近い洋上の観測点で潮位変化が小さいことなどから、気象庁は午後7時すぎに、「若干の海面変動が予想されるが、被害の心配はない」と発表した。通常の「地震に伴う津波」のみなら、この判断は決して間違いではなかったはずである。

しかし、発表からおよそ1時間後の午後8時ごろから、日本各地で予想よりも2~3時間早いにもかかわらず潮位変化を観測し、午後11時以降には津波警報の基準となる1m超の潮位上昇が観測され、トンガから遠く離れた日本のほうが、トンガに近い洋上観測地点より潮位上昇が大きくなるなど、通常の「地震に伴う津波」のみでは説明できない事態を観測することとなった。

これらをうけ、気象庁は16日午前0時15分、全国各地に津波警報および津波注意報（以下、2つあわせて“津波情報”と呼称）を発表した。この時、通常とは異なる潮位変化を観測してから約4時間が経過していた。

2. 気象庁による津波情報の“目的外利用”

この4時間という時間経過をどう考えるか。少なくとも気象庁の担当職員は、津波情報を「出す／出さない」という2つの対立意見の板挟み状態で、この4時間を「ためらいと葛藤」とともに過ごすことになったのではないかと想像する。

厳密には通常の「地震に伴う津波」とは言えないかもしれないので、ルール順守の観点からは「津波情報は出すべきではない（出せない）」というものが、ひとつ目の意見である。「気象庁は職務上のルールを順守したままで」と言い張ることも出来ただろう。そのような判断もきっとじゅうぶんにありえた。しかし、通常とは異なる潮位変化が観測され、その後も継続することが予想されるなか、少なくとも気象庁は「危機感と不安感」を抱いたに違いない。この「危機感と不安感」を「何らかの方法」でひろく国民へ伝え、共有し、注意を喚起することは必要だと判断したのだろう。「何らかの方法」に津波情報を充てた場合、厳密には通常の「地震に伴う津波」とは言えないかもしれないので「それは“目的外利用”なのではないか」と咎められてしまうかもしれない。「だとしても出すべきだ」という判断が、ふたつ目の意見で

ある。このような意味での“目的外利用”だとされたとしても、それを咎める者は少ないはずだ、という確信もきつとあったのだろうと推察する。

このたびの運用がほんとうに“目的外利用”にあたるのか否かを科学的に判断することは本稿の主旨ではない。もし仮にこのたびの運用が“目的『内』利用”ならば、それは単に「情報発信の遅延」の問題として発信者側が猛省すればよいだけの話だ。より重要な論点はそこではない。なぜなら、次の事態においても必ず“目的『内』利用”と呼ぶに相応しい「何らかの方法」が整っているとは限らないからである。「方法」が整っていれば発信し、整っていなければ発信しないだけなのであれば、プログラムか何かで自動化しておきさえすればよい。「方法」が整っていない想定外や予想外の事態で、人的被害最小化の観点からより根源的に問われるのは、「危機感と不安感」を“目的外利用”も辞さずに共有しようとする「気概」が情報発信者側にあるのか否か、という点である。

少なくともこのたびの事態においては、その「気概」は「あった」と言ってよいだろう。ただし、4時間という沈黙の時間は「長すぎた」とも感じる。この間に注意喚起を発信した民間気象会社も現に存在する。気象庁にも出来たはずだ。きっと、国民の多くも、「津波情報の発表までに4時間も沈黙の時間を費やす必要はない。危機感や不安を感じたらすぐに共有してほしい」と願っているはずだ。気象庁は今回の件を受けて、それが厳密な意味で「地震に伴う津波」に該当せずとも、住民生活に影響を及ぼすような潮位変化であるならば津波情報を運用できるよう、ルールの見直し等を進めているようだ。もちろん、こうした具体的な見直し作業は大事なことではある。しかし、それに加え、このような「ためらいと葛藤」が存在した可能性、“目的外利用”も辞さずに「危機感と不安感」を共有しようとした「気概」が存在した可能性を、その共有化はもっと早くに実行できたはずだという猛省とセットで今後語り継ぐことにも、非常に重要な意義が潜んでいるように思う。

3. 自治体による避難情報の“目的外利用”

気象庁が発表した津波情報を受けて、その影響を受け得る地域住民に避難情報（避難指示および高齢者避難）を発表した自治体が、すべてではなかったにせよ、ほとんどであった。しかし、前述のとおり、津波情報が発表

されない事態というのはじゅうぶんにあり得たことである。その場合、避難情報のほとんどは発表されていないものと思われ。

「当たり前だ」と嘲笑されるかもしれない。「津波情報が出たら即座に避難情報を出します」などというように、「津波情報＝避難情報」という構図をことさら強調する自治体も少なくない。しかし、もし、これが当たり前なのだとすれば、避難情報とはいったい何なのだろうか。このたびの事態では、津波情報の発出があろうとなかろうと、潮位の変動に伴う避難の必要性は同じなはずだ。にもかかわらず、津波情報が発出されれば避難情報が出され、津波情報が発出されなければ避難情報が出ないのならば、この場合における避難情報は、もはや「避難が必要な人に、避難の必要性を指示する情報」などではない。ただ単に「津波情報が発表されたことをお知らせする情報」に過ぎなかったということになってしまう。

厳密な意味でいうと、避難情報にはその程度の役割しか担わせられないのだからと思う。避難情報は万全ではない。避難をするかしないかを判断するきっかけや根拠として避難情報に頼ったり依存したりすることを住民に推奨するような物言いは、自治体は本来なら避けるべきなのである。このたびの事例でいえば、「津波情報＝避難情報」という構図に徹するのなら、その大元の情報である津波情報だけで事は足りる。わざわざ避難情報を経由すると、避難情報が遅れたり、発出されなかったり、内容が歪んだり、「避難情報に従って避難したのに無駄だった」などというオオカミ少年的感覚を助長したり、等のデメリットをかかえることとなりかねない。極論すれば、避難情報は冗長であり、端的に言って不要である。

そうは言いながらも、「いや、だとしても、そんなことはない、避難情報は必要だ、避難情報こそが担い得る役割があるはずだ」という反論を期待したい。遠い太平洋上の大噴火によって国内でも想定外の潮位変動が観測された。しかし気象庁からは「津波の心配はない」との情報でそれ以前にあったのみで、津波情報の発出はないうままだ。そんな事態において、自治体職員が抱かずにはいられなかった「危機感と不安感」をひろく地域住民へ伝え、共有するための手段として、避難情報という既存のルールをいわば「目的外利用」することは、許されないのだろうか。そのような意味での「目的外利用」なら、それを咎める者は少ないはずだ。むしろ、そのような「気概」をもった職員がわが自治体にいたことを、誇りに感じ、勇気づけられる者だってきっと少なくないはずだ。もちろん、上記の想像は、「ためらいと葛藤」を抱かずにはいられず、なおかつ、「危機感と不安感」を地域住民と共有する必要性を感じずにはいられない自治体職員の存在を大前提としたものだ。その前提がもし間違っているのなら話は別である。繰り返しになるが、避難情報は端的に言って不要である。

それでは、自治体はどんな情報の出し方ができた

うか。たとえば、

「トンガで海底火山が噴火しました。気象庁は津波の心配はないと発表しました。その後、津波情報は発表されていません。しかし、原因不明な潮位変動が生じているという情報もあります。〇〇市としては、『もしかしたら、避難が必要な住民が出るかもしれない』という危機感を今、持っています。そんな危機感をみなさんと共有する目的で、避難情報という既存の制度を用いて、みなさんにお声掛けを実施します。避難情報は万全ではないので、『空振り』や『見逃し』は避けられませんが、〇〇市から災害による犠牲者を一人も出さないという願いで発表するものです。」

といったメッセージは極めて真っ当なものだと思う。自治体が発表する避難情報こそが担い得る役割があるとすれば、それは「避難が必要か、必要でないかを指示する役割」でも「津波情報が発表されたことをお知らせする横流的な役割」でもない。それは「自治体が抱いた『危機感や不安感』を共有するための道具としての役割」であるはずだ。今回も出来たはずだ。現状のルールに照らし合わせれば、それは「目的外利用」ということになってしまうのかもしれない。だとしても、そのいったい何が問題だということか。

4. 「避難情報廃止論」の本意

津波が本当に来るのか否かわからない不安感と危機感が渦巻く状況下で、その危機感と不安感を行政と住民との間で共有されるきっかけが、津波情報や避難情報などによってもたらされ得る。その意味で、災害情報は「いらない」ものなどではなく、本来は行政と住民をつなぐ「わたしたちのツール」として十分に機能し得るものであるはずだ。そんな「わたしたちのツール」としての災害情報を、これからも大事にしていきたいし、失いたくないと思う。しかし、現状はむしろ逆行しているようにもみえる。この「わたしたちのツール」が災害のたびにどんどん形骸化していつてしまっているような気がしてならない。空振りや見逃しの責任を糾弾するだけなら、発信者側はどんどん萎縮し、アリバイ作りに徹するようになってしまいうだろう。そんな心配は無用であってほしい、という願いが「避難情報廃止論」の主旨である。

謝辞：本稿執筆にあたり飯田和樹氏から助言を頂いた。ここに記して謝意を表する次第である。

参考文献：■及川康 (2022), 津波警報を“目的外利用” 気象庁の決断は何が良かったのか?, Yahoo!ニュース(The PAGE), <https://news.yahoo.co.jp/articles/6c8aa7b69e7d27484f021a36f402f3f044e7fe45> ■及川康 (2022), 「津波警報＝避難指示」だけなら避難情報なんていらん?, Yahoo!ニュース(The PAGE), <https://news.yahoo.co.jp/articles/a2b1dd6752c6ed620790faea3b78811c73b618d6> ■及川康 (2021), 避難情報廃止論とは何か, 災害情報 No.19(1), pp.35-46.