

7. 防災教育

7.1 はじめに

1990年代に発生した自然災害を経験して、我々は施設の防災が万全ではないこと、そして人的被害の軽減において、住民避難に関連するソフト対策が重要であることを改めて認識した。この間、災害に対する姿勢も、災害を封じ込める「防災」から、災害をやり過ごす「減災」へと発想転換が図られつつあり、災害の発生を前提とした社会的対応による減災対策(ソフト対策)が種々検討されるようになってきた。特に、人的被害の軽減策については、災害情報の収集・伝達体制の整備や住民への防災教育によって、円滑な住民の避難行動を導く重要性が認識されるようになっており、各地でその対策が進められている。そこでここでは、防災教育の観点から、これからの防災教育のあり方について私論を述べてみたい。

7.2 住民避難と防災教育

自然の振る舞いが防災施設に想定される外力規模を超える場合においては、住民は避難をすること以外に自らの身の安全を確保することはできない。このような場合、行政は住民に対して避難情報を提供して避難を促すことになる。しかし、避難情報が迅速かつ正確に伝わったとしても、それが住民の避難行動につながるとは限らない。現に洪水避難においては、多くの住民が避難勧告や指示に従わないことは知られるところである。

避難行動は基本的に個々の住民の自発的な意思に基づくものであり、住民自らが避難の必要性を認識しなければ避難行動は実行に移されない。このような観点到立つならば、住民避難を適切に導くことにおいて防災教育の果たす役割は極めて大きいと言える。特に、住民自らの主体的判断として避難の必要性を感じ、そして行動に移すことができる意識の醸成は、防災教育の本質的な目標と考えるべきであり、単なる防災知識の普及をもって防災教育と考えることは適切ではない。

7.3 防災意識の醸成と防災教育

避難勧告や避難指示が発令された時、それが意味することは明らかであり、住民も行政が避難の必要性を伝えていることは理解する。しかし、住民心理としては誰しも避難はしたくないし、正常化の偏見に依るところの希望的な楽観視指向も働くことから、避難情報は理解の範囲にとどまることも多い。このような住民心理をおして避難を実行に移すためには、避難の意思決定を可能とするだけの住民の防災意識が必要であり、そのような防災意識を醸成することが防災教育の最重要課題と言ってよい。

避難行動を可能にする防災意識を醸成するための防災教育は、平時における住民の災害に対する認識のありようや、災害時の住民心理を踏まえることが重要である。このような観点から以下に3つのトピックスを挙げ、防災教育のポイントを探ってみよう。

(1) 脅しの防災教育の弊害

これまでの防災教育は、概して、災害の恐ろしさを強調したり、災害時の心得を知識として与えることに重点があったと言えよう。しかし、災害の恐ろしさだけを強調し、いわば脅しによって避難を促す防災教育は好ましいものとは言えない。なぜなら、恐ろしいと思う心は長期にわたって維持することは困難であり、加えて、怯えながら暮らすことを強要することも好ましいことではないか

らである。また、恐怖心を煽って避難をさせ、結果として被害が生じなかった場合には、狼少年効果によって次回の避難誘導を阻害する要因にもなりかねない。

(2) 経験依存の危険

避難勧告や避難指示を受けた住民は、少なからず不安を覚えることになる。このような状況におかれた住民は、今後の事態の進展を予測して自らの行動を判断しようとする。この予測に際して住民は、過去の経験や伝承などによって得た災害知識を拠り所とすることが多く、避難の意思決定は多分に過去の経験や伝承に依存することになる。このような過去の災害に関する知識は、時に適切な避難行動に役立つことが知られており、災害の地域特性に関する教育や災害文化を伝承することの重要性の根拠となっている。

しかしこのような過去の災害に関わる知識は、一方で、住民が予測する事態の最大値を規定することも忘れてはならない。危機に接した人の心理特性には事態を楽観視する傾向があり、大事に至らなかった経験や知識は、その根拠として明らかに避難行動の阻害要因となる。とりわけ年長者をはじめとする災害に関わる知識や経験が多い住民の場合、大事に至らなかったことが強固な固定観念になっていることが多く、このような住民層に避難勧告や指示に従わない傾向が顕著に認められている。

このような事実を踏まえるならば、経験依存の災害知識は、時に人的被害を拡大させる要因に成り得ることにおいて危険であり、防災教育においては、経験に過剰に依存した災害知識を正すことが求められる。

(3) 危険度情報への誤解

災害に対する地域ごとの危険度を予測して、事前に住民に公表するハザードマップの作成が各地で進められている。このようなハザードマップは、災害の発生を前提に地域ごとの危険度を率直に住民に伝える防災情報であると同時に、平時における防災教育の教材としての性格も有している。

ハザードマップが災害時の住民避難に与える効果については、平成10年8月末東日本豪雨災害時の郡山市民の避難行動を事例に、避難の開始タイミングが早まり、避難の実施率も高くなるなどの効果が確認されている。しかし、洪水ハザードマップを見た住民の意識を各地で詳細に調べて見ると、洪水ハザードマップに示される危険度情報が、その意に反して逆に住民の安心感を形成する可能性があることがわかってきた。その要因として考えられることには、次の3つが挙げられよう。

まず、その第一は、前項の経験や伝承と同様に、洪水ハザードマップに示される危険度が、住民の想起する被災規模の最大値を規定することである。すなわち、浅い浸水深や浸水しないと予測された地域では、その危険度情報が逆に安全情報に誤解されるのである。しかし、ハザードマップに示される危険度情報は、あくまである規模の想定外力のもとでの危険度情報であり、実際に起こる災害がハザードマップに示される規模にとどまる保証は何もない。第二の要因は、危険度情報の表現力に限界があることである。洪水ハザードマップを例に取るなら、危険度情報は一般に浸水深によって示される。しかし、仮に深い浸水深が危険度情報として与えられたとしても、泳げば大丈夫などのように、浸水深が危険度と受け取られないことがある。こうした物理的数値情報は、それが住民にとってどの程度の危険を意味する情報であるのかが理解されないことがあり、住民の情報理解のありようによっては危険度情報にならない場合がある。第三の要因は、住民が潜在的に感じていた地域の危険度より、危険度情報が示す危険のレベルが低い場合の弊害である。例えば、かつての洪水常襲地域が治水施設の整備などによって久しく洪水を免れている場合、住民は地域に対して

潜在的な危険度認識を持っていることが多い。そこに危険度情報が与えられ、それが住民の潜在的な危険度認識以下である場合においては、危険度情報はそのまま安心情報へと変わってしまうことになる。

7.4 自己責任の徹底と「理解の防災教育」の必要性

以上の3つのトピックスを踏まえるならば、住民避難のための防災教育には、「知識の防災教育」、「脅しの防災教育」から「理解の防災教育」への転換が必要であると考え。もとより自然は予想もしない振る舞いをすることがあり、予想ができない事態が生じるからこそ災害と言える。そこにおいて人は無力であり、防災施設であっても人を守りきることはできない。

防災教育においては、そのような予想もつかない事態が生じることを含め、自然の振る舞いの一つとして災害を理解させることが必要であり、そのような防災教育をここでは「理解の防災教育」と言うことにする。このような理解の防災教育が行き渡り、自然の理解のなかで災害を捉えることができれば、住民は自らの安全は自らの判断に基づく避難行動によって確保しなければならないことに気付くであろうし、避難情報は単なる行政からの指示としてではなく、自らの命を守るための大切な情報と認識され、避難行動の重要なきっかけとなるであろう。