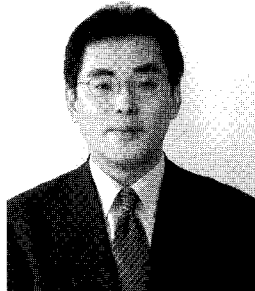


# 今問われる災害をめぐる行政と住民の関係

片田 敏孝 群馬大学工学部建設工学科教授



## プロフィール

かただとしか 1960年11月岐阜県生まれ。1990年豊橋技術科学大学大学院博士課程修了。同年東海総合研究所研究員。1995年群馬大学工学部建設工学科講師、1997年同助教授、2005年より現職。また、2000年4月～2001年9月京都大学防災研究所客員助教授、2001年4月～2002年3月米国ワシントン大学客員研究員も勤める。2000年度横山科学技術賞「自然災害への社会的対応に関する総合的研究」、同年日本自然災害学会学術賞「河川洪水時の避難行動における洪水経験の影響構造に関する研究」、2002年度土木学会論文賞「河川洪水に対する住民の災害情報理解と避難行動に関する総合的研究（総合題目）」受賞。

ここ数年の災害の多発を受けて、わが国の防災は大きな変革期を迎えている。国や地方自治体で様々な対策が進められているが、そのポイントは住民避難対策の充実にあり、そのなかでも避難のための災害情報を的確、迅速に伝えるための対策が急ピッチで進められている。しかし、最近の災害をいくつか調査するなかで感じていることは、こうした対策が効果を上げるためには、行政だけの対応には限度があるということだ。これからの防災に求められることは何か。特に住民それぞれに何が求められているのかを最近行った災害調査に基づき論じてみたい。

## 進む住民避難対策

新潟や福井での豪雨災害、兵庫県や四国各県に大きな被害をもたらした台風23号をはじめ、10を超える台風の上陸等、昨年は豪雨災害の当たり年であった。これらの豪雨災害に共通して指摘されたことは避難勧告等の遅れとその伝達が不十分であったという情報の問題、そして高齢者をはじめとする避難困難者問題であり、いずれも住民避難に関わる問題である。これら昨年の一連の豪雨災害を受けて、国は災害情報や住民避難の観点から様々な対策を検討し、具体的な対応をはじめている。まず、国土交通省は、社会資本整備審議会の内部に「豪雨災害対策総合政策委員会」を立ち上げ、昨年12月には「総合的な豪雨対策についての緊急提言」とそれに対応する「豪雨災害対策緊急アクションプラン」を公表しているが、そこに示された今後の豪雨対策の基本方針では、「送り手情報から受け手情報へ」、「災害行動情報が平常時から共有される社会への転換」といった項目が筆頭に記述されるなど、住民の避難行動の円滑化を図るための情報面での対策を重視している。また、同じく国土交通省が設置した「水災防止体制のあり方研究会」においては、浸水想定区域を指定する河川の拡大や警戒避難体制の充実が検討され、洪水ハザードマップによって、浸水の危険度を事前に住民に知らしてもらうための手立てを講じている。さらに内閣府においても、「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検

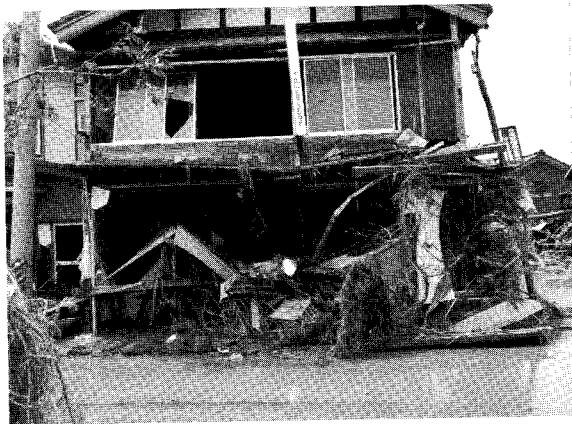
討会」が設置され、避難情報の充実化と、それと連動する形で避難困難者対策が極めて具体的な対策として検討されている。

## 災害過保護な住民の行政批判

昨年の豪雨災害でこれだけ多くの住民避難に関わる問題が噴出すれば、こうした対策が図られるのは自然な流れかも知れない。そしてこうした避難対策は、今後のわが国の水災防止に大きな効果をもたらすであろう。しかし、昨年の豪雨災害のいくつかを調査した結果に基づくならば、一連の住民避難対策の推進によって一方的に行政からの防災サービスレベルだけが上がり、住民が現状のままであるのであれば、こうした対策を躍起になって進める行政とその対策の受け手である住民の關係に、また新たな問題が生じてくるのではないかという不安を感じざるを得ない。

昨年の新潟豪雨災害をはじめとして、近年のいくつかの豪雨災害調査に携わった経験を通じて毎回感じることは、あまりに過剰な住民の行政依存体質である。アンケート調査のたび、調査票の自由記述欄は行政の対応の悪さを批判する文章で埋め尽くされ、そのほとんどは、災害に伴う経済被害と避難が遅れた原因のすべてを行政の責任に帰そうとする内容である。確かに住民の指摘することは、実際の災害進展過程で行政の対応に何が欠けていたのかを把握するのに有益な意見が多いし、行政にすれば率直に反省すべき点も多々含まれている。また、被災直後でやり場のない怒りをアンケートにぶつける住民心理も理解しなければならない。しかし、これらの批判を通読して思うことは、わが国の防災は、災害に対峙しているのはあくまで行政であって、住民はその庇護の下にいるという基本構造を持っているということである。仮に技術的にも財政的にも、完全に災害から住民を守り通すことができるのであれば、堤防やダムといったハード対策を一層推進して、この基本的關係を強化することに邁進すれば良い。しかし、ハード対策には守るべき災害のレベル(想定外力)が定められ、それを無尽蔵に上げることは、財政的にも環境との関わりにおいてもできないこと、そして実際に起こっている災害の多くが、この想定外力を超えるレベルの豪雨などによって生じるという事実がある以上、行政には住民を守りきる能力がないのが現実である。

この言ってみれば当たり前の現実を踏まえるならば、災害対応のすべてを行政に委ねる住民とその要望に最大限応えようとする行政の關係構造は見直す必要があるのではないだろうか。激しい雨が降り続き、街中が処理しきれない雨水によって、浸水が相当に進んだ状況にあっても住民は避難していない。避難していない理由は「避難情報がなかったからだ」という。そして、実際に被害が生じた後の住民調査では、「情報があれば避難した」と答える住民が極めて多いものの、実際には避難勧告が発令されても避難しな



新潟豪雨、中之島町で被災した住宅

## ●フォーラム

い住民が大多数である現実、毎回の調査のたびに明らかになることである。自助として数日分の食糧確保の必要性は様々な機会を通じて住民に周知されているにも関わらず、食料を何も持参せずして「避難所での食料配布が遅い、少ない」と住民は訴える。こうした住民の現状を、自分の命までも行政に委ねきっていることにおいて「災害過保護」と言うのは言い過ぎであろうか？

住民は、災害対応の責任の多くが行政にあると考え期待もしている。期待しているからこそ、期待が裏切られた被災に際しての行政批判も強くなる。しかし実際の災害の発生は、多くの場合、行政にとっても想定外の外力で起こっているのが現状であり、その場の対応にもいくつかの不備が必ずと言ってよいほど生じるのが常である。災害対応は完璧であって当たり前で、こうした不備はマスコミの報道原理から言っても常に指摘され、厳しい批判にさらされる。もちろんこうした不備を減らすことが行政としての災害危機管理であり、完璧な対応に向けて不断の努力をすることは行政の責務ではあるが、あまりにも短絡的な行政批判だけが先行するなかで、いつしか被災のすべてが行政責任かのごとく片付けられたのでは、住民の対応努力は図られない。

### 今問われる災害をめぐる行政と住民の関係

昨年8月後半から約1ヶ月にわたって、災害危機管理の指導のため、国際協力機構(JICA)の短期専門家としてカリブ海諸国を訪れる機会を得た。その滞在中に3つのハリケーンがカリブ海諸国を襲った。なかでも滞在中のジャマイカを襲った「アイバン」は、カテゴリー5(平均風速70m以上)という最高レベルのハリケーンであり、首都キングストンは1週間にわたって停電と断水が続き、「アイバン」が去った後には、街中いたるところで木々がなぎ倒され屋根が飛ばされていた。この「アイバン」への住民の対応と行政の対応は、私にとって災害をめぐる行政と住民の関係を改めて考えさせられる機会となった。ジャマイカの住民はアメリカのケーブルテレビを通じて気象番組に注意を払いながら、いよいよ「アイバン」の接近が近づくとなると数日前からホームセンターに家を補強するための板を買いに出かけたり、家の周囲の木の枝を落としたり、屋根をロープで固定したり、水や食料、ローソクを買い集めるなど、自分と家族の命を守ることに躍りになっていた。そこには、平均風速70m以上のハリケーンへの対応をすべて行政に委ねたところで、行政として何の対応もしようがないこと、そして、それでも自らの命を守るのは自分でしかないことを重々承知していることが感じられた。行政の対応も新鮮であった。ハリケーン襲来の当日には、ジャマイカの危機管理庁の職員でさえ、早期退庁したとのことであった。理由は言うまでもなく対応のしようがない規模のハリケーンがくるからであり、自分と家族の命を守るためである。このようなジャマイカにおけるハリケーン対応をみると、行政も住民もそれぞれの立場で最大限の対応努力をしつつも、災害に対峙しているのは行政ではなく、あくまで住民個人個人であることが感じられた。

今、わが国の災害対応において、最も基本的で重要だと思える問題は、災害をめぐる行政と住民の関係の見直しである。災害に対峙しているのは行政であって、その庇護の下に住民がいるというわが国の行政と住民の関係構造は、ジャマイカのように災害に対峙しているのは住民個人個人が原則であり、その上で行政はできることを最大限行うという基本構造に認識を改めることが急務なのではないだろうか。昨年の豪雨災害を踏まえて種々改善される住民の避難対策は、行政の行うべき対応として最大限の改善を図ることに異論はな

い。しかし、こうした基本的な認識を改めずして、行政のみが種々改善を図ることのみが先行すれば、わが国の住民にみられる災害過保護の状況は、一層進むだけではないだろうか。確かに避難情報が今まで以上に迅速かつ的確に発せられるようになれば、被害軽減につながるであろう。しかし、その一方で、迅速、的確の度合いを増した避難情報への住民の依存は益々大きくなり、避難情報が発令されない限り避難しない住民がより多くなることは避けられない。



倒れた大木、ジャマイカ、西インド諸島大学キャンパスにて

こうして住民の過剰な行政依存は高まり、一方的に行政の責任は重くなる。

### これからの災害をめぐる住民と行政の関係

想定外力の範囲を超えて襲ってくる自然災害までも行政がすべての責任を負うことには無理があり、その事実を率直に住民に広く周知することは、今、まず行政が行うべきことである。そして、想定外力の範囲で防災施設設備を効率的かつ積極的に行うことと、想定外力を超える災害に備えた危機管理体制の充実化は行政が怠りなく努める必要がある。そして、それを前提に行政では守りきれない事態において、住民は自らの命は自らが守る（自助）以外にないという鉄則を改めて再認識してもらうこと、加えて、それでも自らの対応が十分に行えない災害対応困難者には、地域コミュニティが互いに助け合う仕組み（共助）をもって対応してもらう必要があることは、平時から徹底して住民に周知する必要がある。

こうした災害をめぐる行政と住民の関係が確立されることは、災害に対して住民と地域社会と行政が、自助、共助、公助の枠組みで相互に補完し合いながら、並列的に災害に向かい合う社会を築くことであり、総合的な地域防災力の底上げにつながるものと考えられる。

### 災害情報リテラシーの向上を

近年多発する豪雨災害の調査を通じて、現状としてわが国は、住民の過剰な行政依存そして災害過保護な状況にあることは前記に指摘したとおりである。しかし、だからと言って住民を突き放すことが必要だと言っているのではない。災害時の住民対応行動は、避難情報や周辺状況の把握も含めた広い意味での災害情報に基づき行われるが、災害調査を行い住民の避難行動の実態やその過程での心理を分析すると、そこに生じる住民の災害対応行動の問題点には、災害に接した人の心理特性が大きく関わっており、それを前提とした行政対応は必要なことと思われる。

豪雨災害時の住民避難が低調にとどまることは周知の事実である。これは避難勧告などの情報が適切に発せられても言えることである。逃げない住民の心理を分析するなかで常々感じることは、住民は行動結果として避難していないことは事実ではあるものの、決

して「避難しないこと」を決めているのではなく、「避難すること」を決められずにいるということである。災害時の住民心理に「正常化の偏見」が作用することは近年知られるところとなってきた。つまり、避難勧告が発せられ、それが意味する「危険だから避難をすることを勧められている」ことは誰しもが知っていることである。しかし、それであっても自らがそのような状況に置かれていることを否定しようとする心理特性が正常化の偏見である。こうした誰しもが持つ心理特性は実際の災害時においては次のように作用する。すなわち、豪雨が続くなど平常時と異なる状況下にあっては、誰しもが少なからず不安を感じる。しかし、正常化の偏見が作用するなかで、避難しなくて良い理由を探す。それは、前回の避難勧告で災害が起こらなかったことでも、洪水ハザードマップに示される浸水深が浅いことでも、近隣の住民が避難していないことであっても何でも良い。正常化の偏見が働き、基本的に避難したくない住民にとっては、どのような理由であっても自らが避難しないことを正当化するには十分な理由になる。

住民避難を促進する最も重要な条件は、住民自身が自らを含めて誰しもが、災害に接して避難しない心理特性を有していることを理解し、それを理性的に取り払って避難する必要性を理解することだと考えている。そして避難勧告などの避難情報は、多くの場合、実際の被害につながらなくても、それを無視し続けることは、いつしか必ず大きな被害を直接受けることにつながることを住民に十分に理解させることが必要である。このような問題は、災害情報リテラシーとでも言うべき問題であり、津波や土砂災害などの低頻度大規模災害で、局地的な被害予測が難しい災害には特に重要なことと思われる。

避難勧告などの避難情報に限らず、一般に情報は発信者と受信者の間で、その情報の意図が伝わり、それが活かされてこそ伝達といえる。しかし、災害情報リテラシーが十分に備わっておらず、正常化の偏見などの心理特性が作用するなかで、避難情報を無視することが一般的な住民の傾向である以上、それを前提とせずして、一方的に住民に対応責任を求めることは実効性に乏しいと言わざるを得ない。昨年豪雨災害を通じて、避難情報の適切な伝達方法が議論され、多くの対策が講じられようとしているが、住民の災害情報リテラシーの向上を図るべく災害教育も同時に進めることの重要性を痛感している。

## まとめに代えて

昨年の豪雨災害の多発を受けて、わが国の豪雨対策は大きく進展しようとしている。ここにおいて重要なことは、豪雨災害に対する行政と住民の災害リスクコミュニケーションを向上させることである。災害進展期の避難情報をはじめとして、洪水ハザードマップなど平時の災害情報も含めて、行政から住民への災害情報は、豪雨災害に対する行政から住民へのリスクメッセージである。しかし、このメッセージが住民に適切に届いていない現状がある以上、豪雨災害をめぐる行政と住民のリスクコミュニケーションは、ギャップを持ち続けることになる。この現状を改善するためには、災害をめぐる行政と住民の関係のあり方を見直すとともに、単に災害情報の出し方を改善するのみならず、災害教育も連動させる形で住民の災害情報リテラシーの向上を図ることが重要なのではないだろうか。