

これからの安全・安心な社会づくり 情報提供と住民避難行動 —災害時情報提供のあり方の最前線—

片田敏孝

KATADA Toshitaka

正会員
群馬大学 教授

進む住民避難対策と住民避難の現状

近年多発する豪雨災害においては、避難情報の伝達の遅れや避難困難者にかかわる問題点が数多く指摘された。それを受けて国土交通省や内閣府では、災害時の情報提供のあり方や高齢者をはじめとする避難困難者対策など、災害時の住民避難にかかわる対策を種々検討している。しかし、こうした情報発信者側の対策の推進だけによって、災害時の住民避難にかかわる問題は本当に解決することができるのだろうか。

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。調査のたび、回収される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る。「避難情報がなかったから避難できなかった」、「情報さえあれば経済被害はこれほど大きくならなかった」など、そのほとんどは経済被害と避難が遅れた原因のすべてを行政の責任に返そうとする内容である。しかし、住民の

行動を調べてみると、激しい雨が降り続き内水浸水が相当に進んだ状況にあっても、河川からの越水が生じる事態に及んでも住民は避難していない。避難しない理由は「避難情報がなかったからだ」という。そして「情報があれば避難した」と答える住民がきわめて多いものの、実際には避難勧告が発令されても避難しない住民が大多数である現実、調査のたびに明らかになることである。

過剰な情報依存と災害過保護

避難しないのは情報がないからなのだろうか。避難情報が伝達されても避難しない住民がきわめて多い現実を踏まえるならば、問題はそれほど単純ではないことがわかる。浸水が相当に進み危険な状態にあっても、避難勧告が発令されなければ避難しない住民は、情報への過剰依存と言わざるを得ないであろうし、災害対応を過剰に行政に委ねていることにおいて、災害過保護の状態にある



写真-1 刈谷田川(破堤点付近)

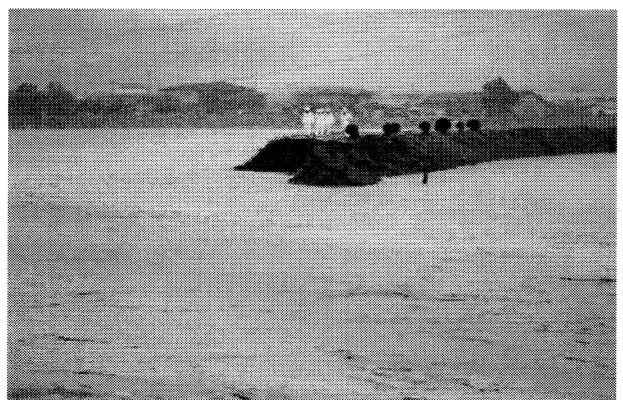


写真-2 五十嵐川破堤点(三条市:提供)

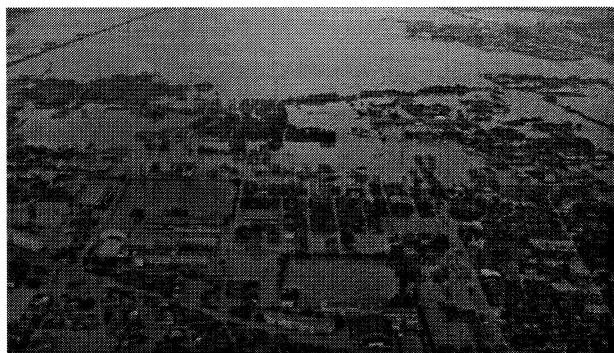


写真-3 三条市の様子

ともいうことができよう。現状において、これほどまでに情報依存、指示待ち状態の住民が多い状況のなかで、避難情報の迅速化、充実化だけが進められることは、住民のさらなる情報依存を生むことになり、避難情報がない限り避難しない住民を量産することにつながることを危惧する。

まず見直すべきは災害をめぐる 行政と住民の関係

調査票に埋め尽くされる行政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も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、この基本的関係のもとで災害対策(ハード対策)を強化し、避難情報に従順に従うことを求めればよい。しかし、災害対策には想定外力が定められ、それを無尽蔵に上げることができない以上、行政には住民を守りきる能力がないのが現実であるし、避難情報も完璧な発信は不可能である。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関係構造は見直す必要があるのではないだろうか。

今、まず行政が行うことは、想定外力の範囲で防災施設整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に努めることとともに、想定外力の範囲を超えて襲ってくる自然災害に対して行政がすべての責任を負うことは不可能であるという事実を率直に住民に広く周知し、自らの命は自らが守るという基本原則を再認識してもらうことではないだろうか。

住民の災害情報リテラシーの向上を

避難情報が伝達されても避難しない住民が多い現実、わが国の防災において深刻な状況にある。いわゆる「正常化の偏見」の存在が避難行動を阻害し、避難しなければならないという知識があっても、その時に及んで避難という行動が伴わない。住民はこのような知識と行動の乖離のなかで、不安ながらも避難していない現状を正当化することを試みる。「前回の避難勧告でも深刻な事態には至らなかった」、「お隣もまだ避難していない」など、住民にすれば避難していない現状を正当化するに足りる理由が簡単に見つかる。そして結局は避難しない。

住民が避難しない現実、行動結果であって、住民の内心を探ると、避難しないことを意思決定しているのではなく、避難するという意思決定ができない状態にあることがわかる。その下で不安のなかに置かれた住民は、情報を求め、情報を待つが故に避難しない。そして避難情報が伝わると今度は正常化の偏見に支配され、結局は避難しない。このような現実を数多く見てくると、人は避難できないのが本来の姿なのではないかとすら思えてくる。

災害情報にかかわる政策の推進にあわせて、今、住民に求めるべきは、避難できない人の特性を理解し、理性的に自らを避難に仕向ける自助であり、災害情報を自らの命の保全に活かすことができる災害情報リテラシーの醸成なのではないだろうか。