

# インタビュー：真に地域防災力の高い社会とは 災害過保護からの脱却と 逃げるといふ心構えが重要です




群馬大学工学部建設工学科教授 片田 敏孝

東海地震をはじめとする地震やそれに起因する津波などが想定され、かつては東海豪雨や伊勢湾台風などの大規模な風水害に見舞われた歴史もある環伊勢湾地域。

建物の耐震化や災害情報提供システムの整備など、行政主導による防災対策が進む一方で、ハザードマップなどによる住民の意識啓発が依然として課題となっています。

こうした課題に対する最新の取り組みなどを踏まえながら、これからの地域防災のあり方について、群馬大学工学部建設工学科教授の片田敏孝先生にわかりやすく語っていただきました。

## 防災研究のきっかけ


 先生が防災研究を始められたきっかけは何ですか。

片田——私は、もともと民間のシンクタンクや大学で、公共事業の費用対効果の研究をしており、本格的に防災研究を始めたのは10年程前のことです。

平成9年の秋に、学内の河川工学の先生と洪水ハザードマップの話をする機会があり、その先生が「これまでは洪水が溢れないように堤防整備などを進めてきた河川行政が、洪水が溢れることを前提にしてハザードマップをつくることは画期的だ」と言われたのですが、私は費用対効果の点でハザードマップを見たときに、費用は所詮一枚の紙だから知れてい

るけれども、効果を評価するのは非常に難しいのではと思いました。


なぜならハザードマップは、それを見た人が行動に結びつけ、災害から身を守ることができてはじめて「効果があった」と言えますが、その実態は把握しにくいからです。そして、そこに研究としての面白さを感じたのがきっかけです。

 その後、どのように研究を進められたのですか。

片田——まず、ハザードマップの配布前後で住民の意識変化を把握しようということで、福島県郡山市で平成10年1月に配布前アンケート調査を実施しました。ところが、配布後の調査をしようとしていた矢先、平成10年8月に実際に水害が起こってしま

いました。そこで、ハザードマップが実際にどう使われたかを調査したところ、ハザードマップを見ていた人は避難率が10%高く、避難のタイミングで約10時間早いという結果となり、一定の効果が示されました。

## 地域防災の課題

 平成12年の東海豪雨では、どんな調査をされたのですか。

片田——私は、群馬大学に来る前は東海地方の大学で研究をしており、西枇杷島町（現：清須市西枇杷島町）の都市計画づくりに関わっていたこともあり、その西枇杷島町が大きな被害を受けたことを役場からの電話で知り、私は現地に向かいました。

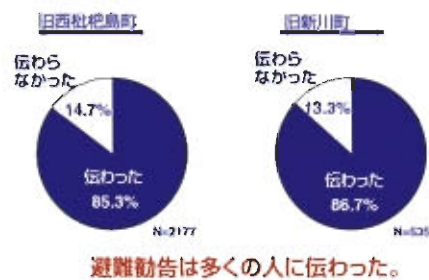


東海豪雨で水浸しになった旧西枇杷島町（現：清瀬市西枇杷島町）

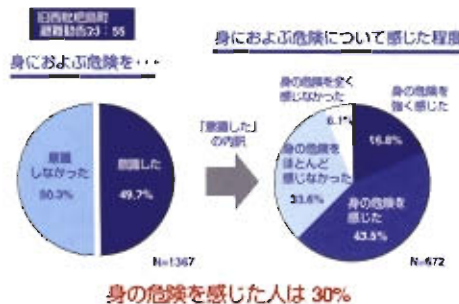


東海豪雨による水害ゴミの山（災害直後の現地調査より）

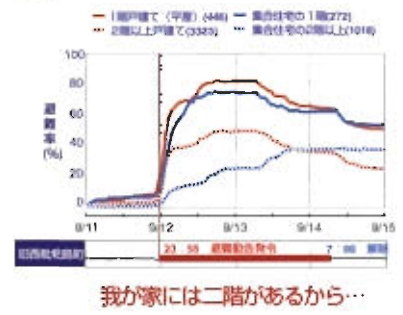
### ■ 避難勧告の取得



### ■ 避難勧告発令時の危機意識



### ■ 住居形式別にみた避難行動



〔平成12年9月東海豪雨災害に関する実態調査 調査報告書〕をもとに作成

現地に着くと、よく知っている町が泥だらけとなり、住民は行政に怒り、行政は対応に不備があったことを自覚し、ピリピリとした雰囲気が出ていました。

研究者として何ができるかを考えた結果、この被災経験をできるかぎり記録に留め、他の地域にも活かせる普遍的な知恵として最大限に活かすことが重要だと思いました。そして、被災者の視点になるまで1週間くらいかけて現地を歩きながら調査をしました。

調査報告会の会場で、私は、町の防災行政の至らなさとともに、住民の無防備さ、避難勧告にも応じなかった事実を説明し、行政にも住民にも反省すべき点があり、この体験

を次の世代に活かしていくために連携していくべきという話をしました。説明会の後、怒っていた住民が町長に「がんばろうやないか」と声をかけている光景を見て、良い調査ができたと思いました。

**東海豪雨などの調査を通じて、地域防災において何が課題として浮かび上がってきたのでしょうか。**  
 片田——防災があまりに行政主導となり、住民は「行政が守ってくれるのがあたり前」とか「情報がなければ逃げない」など、行政依存・情報依存による“災害過保護”の状態になっている点が問題だと思います。平成16年の新潟豪雨でも、床上浸水して危険な状況にあるにもかかわらず、避難勧告が出ていないからという理

由で逃げなかった住民がいました。

確かに、行政のハード対策によって小規模な災害は少なくなりました。しかし、昔は川とともに暮らし、土地が水に浸かることをよく経験していた住民が、ハード対策が進むにつれて、いつしか「防災は行政がやるもの」という感覚となり、いざという時に行政からの情報待ちの状態になってしまっています。

### 動く津波ハザードマップ

先生は、尾鷲市で「動く津波ハザードマップ」を開発されていますが、開発の目的を教えてください。  
 片田——まず、津波の現状認識として重要なのは、大きな津波がおこるたびに、毎回多くの犠牲者が出てい





尾鷲市動く津波ハザードマップ <http://dsel.ce.gunma-u.ac.jp/simulator/owase/>

■ 災害をめぐる行政と住民の関係の概念図

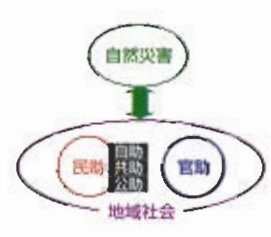
**現状** 災害に対峙しているのはあくまで行政  
住民はその庇護の下にいるという構造



**目標①** 自助(住民)、共助(地域社会)、公助(行政)が  
一体となって災害と向き合う構造



**目標②** 自助・共助・公助を身につけた住民(民助)と  
行政(官助)が、ともに災害に向き合う構造



るといことです。一番最近では、昭和19年の東南海津波で、三重県尾鷲市で65人、大紀町(旧松勢町)で64人と多くの方が亡くなっています。

これは、津波は避難するしかないのに、逃げない住民が多いためです。つい先日(平成18年11月)の北海道の津波でも、警報が出ても逃げない現状があります。

警報や避難勧告が出て大きな津波が来ないと、「この前大丈夫だったから、たぶん今回も大丈夫」と逃げなくなり、それが繰り返された最後に、大きな津波に襲われて被害が出る。こういう構造を断ち切るには、住民に毎回逃げる心構えを持ってもらうしかありません。

そこで、すぐ逃げることを命を守るためにいかに重要かをビジュアルに示す1つの方法として、この「動く

津波ハザードマップ」のシミュレーションをつくりました。世の中には、津波のシミュレーションも避難のシミュレーションもありますが、このシミュレーションでは、それらの現象を全部含めて、津波が早いか住民が逃げるのが早いかという関係の中で、自分のとった行動の帰結がわかるようになっています。

尾鷲では、10分で津波の第一波が来て、20分で最も大きな津波が来ると考えられています。そのため、住民が逃げるのに20分かかると、全く逃げない場合とほぼ同じで、約2,500人が亡くなるという結果になります。これが10分で逃げると被害者は約300人に減り、すぐ避難すれば約70人の被害にまで減らすことができます。

住民への普及啓発の効果は  
いかがですか。

片田—実際にシミュレーションを見た住民の避難率は高く、平成16年9月の地震では、尾鷲で夜中の12時に避難勧告が出されたにもかかわらず、避難率73%という結果が得られました。

これからの地域防災

地域防災における行政と住民、それぞれの役割や連携についてどのようにお考えですか。  
片田—防災は行政と住民がともに取り組むべきことであり、災害情報は、一方通行のインフォメーションではなく、相互の意思疎通があるコミュニケーションでなければなりません。しかし現状は、キャッチボールに例えれば、行政がボールを投げても住民がグローブを構えていない状況にあるといえます。

今、日本の防災における最大の課題

題は、災害をめぐる行政と住民の関  
係構造のゆがみにあると思います。

つまり、防災対応をするのはあく  
までも行政で、その庇護の下に住民  
がいるという「災害—行政—住民」  
の構造。こういう関係では、いつま  
でたっても日本の防災は進みません。

これから、本当の意味で地域防災  
力を高めていくためには、災害に向  
き合っているのは行政であり住民で  
あるという構造が必要です。そして  
行政の「公助」と住民の「自助」を  
兼ねて地域社会があり、その中で災  
害弱者の方を助ける「共助」がある。  
そんな自助・共助・公助が横並びの  
中で、一体となって災害と向き合う  
社会に作りかえていかないとけな  
いと思います。

さらに最近は、もう少し違う見方  
も考えています。というのは、公助  
というと行政がやるものというイ  
メージですが、これからは住民自身

が「公助」をするという意識、例え  
ば消防団や水防団のように、自分が  
地域を守る一員なのだという心構え  
を持つことが重要だと思います。で  
すから、従来の行政による防災は  
「官助」、住民による防災は自助・共  
助・公助を合わせて「民助」と表現  
したほうが良いかもしれません。そ  
して、自助はもちろんのこと、共助  
意識・公助意識の高い住民がたくさ  
んいる地域社会が、真に地域防災力  
の高い社会といえるでしょう。

環伊勢湾という地域性をふまえ  
た防災のあり方についてはいか  
がですか。

片田——環伊勢湾地域を名古屋中心  
とする都市圏として捉えると、他の  
都市圏に比べて自然に恵まれており、  
車で30分も走れば海や山の自然があ  
り、11時間もあれば大自然にめぐり会  
える地域です。こういう自然豊かな  
地域であればこそ、恵みとともに時

には災いも受けざるをえないとい  
うことを十分認識すべきです。

現在、中部では「スーパー伊勢湾  
台風」などの天変地異を考える取り  
組みが進んでおり、私も関わって  
いますが、こういう大災害から命を  
守るためには、ハード対策ももちろ  
ん重要ですが、ソフト面での危機管  
理として、避難が決定的に重要です。

これまでの経験上、人間は災害に  
直面してなかなか逃げられないのが  
素の姿だと思います。どうしても  
「自分だけは大丈夫」と、「正常化の  
偏見」<sup>※2</sup>を持ってしまうのが人間の  
弱い側面です。

しかし、「逃げる」ことのできる人  
こそが、真に防災意識が高い人とい  
えます。中部の人々にはぜひ、災害  
をしなやかにやり過ごす知恵、賢く  
生きて行く方法として「逃げる」心  
構えを身につけてほしいと思います。

※1 中部地方では、地震や噴火、大洪水や高潮などの「天変地異」により、近い将来に大災害が発生する恐れがあるため、その被害を最小化する具体的な方策について「中  
部地方の天変地異を考える会」が検討を進めている。http://www.cbr.mlit.go.jp/kawatomizu/tenpenchi/

※2 自分にとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価してしまう心理状態。例えば、交通事故で死亡する確率は、空くじの抽選に当選する確率より高いが、多くの人は空  
くじの当選を期待しても、自分が事故に遭うとは思わないなど。



## Profile

氏名 片田 敏孝 Katada Toshitaka

現職 群馬大学工学部建設工学科教授/工学博士

専攻分野 災害社会学

生年 1960年

出身地 岐阜県中津川市

経歴 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。1991  
年岐阜大学工学部土木工学科助手。1993年名古屋商科大学商学部専任講師。1995  
年群馬大学工学部建設工学科講師。1997年同助教授を経て、2005年より現職。  
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を兼任。内閣府「集中豪雨時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」委員。国土交通省・河川局「社会資本整備審議  
会豪雨災害対策総合政策委員会」委員などを歴任。

論文 「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」(平成12年度  
日本自然災害学会学術賞)、「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)」(平成14年度土木学会論文賞)など

趣味 まちの散策