

近年の災害に学ぶこれからの地域防災のあり方

群馬大学大学院社会環境システム工学専攻教授

片田敏孝

1. はじめに

近年の災害の多発を受けて、わが国の防災はハード施設の建設によって、“災いを防ぐ”ための防災対策から、災害の発生を前提として、その際の被害の最小化を目的としたいわゆるソフト対策（減災対策）の重要性が益々高まってきている。このような背景のもの、本稿では、今後の地域防災力の向上に求められることは何か、特に地域住民それぞれに何が求められているのかを検討し、その中で災害情報を含めたソフト対策をあり方やわが国における自然災害対応のあるべき姿について、最近行った災害調査の結果に基づき論じてみたい。

2. 被災を受けて進む行政による避難支援対策

平成 16 年は、集中豪雨による洪水災害や度重なる台風の上陸により、多くの水害が全国各地で多発した。そして、この一連の災害を受けて国土交通省は「豪雨災害対策緊急アクションプラン」¹⁾を公表し、その中に豪雨災害による被害軽減のための災害情報に関する項目をいくつも記載した。また、平成 17 年には水防法が再改正され、これによって中小河川を対象とした洪水ハザードマップの作成が実質上義務化された。同年には、「避難準備情報（要援護者避難情報）」の適用に関するガイドライン²⁾も公表された。さらに、平成 18 年には洪水等に関する防災情報の用語やその内容を総点検し、受け手の視点に立ったものに改善するための検討会が開催され、提言³⁾がとりまとめられた。そして、国土交通省では、平成 19 年度からこの提言を踏まえて、防災情報体系の見直しを図っていくとしている。

このように、わが国の防災対応は防災施設の建設などのハード対策だけでなく、住民の迅速な避難行動を前提とし、それを促進するための情報提供や防災教育などのソフト対策についても、その

充実が図られつつあるといえる。しかし、これらの対策はどれも防災に携わる行政官や専門家が住民に対して何をすべきか、という視点に立っているものといえる。自然災害から地域住民の安全を確保することは、防災に携わる行政官の責務であるとするならば、一義的にはこれらの対策を講じていくことは重要であるといえる。しかし、最近の災害をいくつか調査していくと、如何に優れた対策を実施したとしても、その対策が十分な効果を上げるためには、行政だけの対応には限界があると言わざるを得ない。

3. 災害過保護な住民の行政批判

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、この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関係に、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。

平成 16 年 7 月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、余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全てを行政の責任に帰そうとする内容である。図 1 は、筆者らの研究グループが新潟豪雨災害後に三條市、見附市、旧中之島町の特に被害の大きかった地域の住民を対象に実施したアンケート調査⁴⁾のフリーアンサーの一部である。もちろん、被災時の状況を冷静に振り返り、自分たちの対応の至らなさを反省する記述や復旧作業を手伝ってくれたボランティアに対する感謝の文章も中には含まれている。しかし、多くはこのような行政批判に関するものばかりである。

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、この基本的関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。

このいってみれば当たり前の現実をふまえるならば、災害対応の全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。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い住民が大多数である現実には、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？そして、そのようなあまりにも短絡的な行政批判だけが先行するなかで、いつしか被災の全てが行政責任かの如く片づけられていったのでは、住民の対応努力は図られないのではないだろうか。

防災スピーカー、サイレンなどを設置して危険を早く知らせてほしい。とにかく何も連絡なし。動けませんでした。（三条市民）

避難勧告などが全く無く、情報が少なく、どう行動をとっていいのか分からなかった。（三条市民）

避難勧告が2時間前に出ているらば、各家庭の3分の2は、車は絶対に大丈夫だったと思う。私の家でも車は2台だめ。（中之島町民）

浸水が進んでも避難勧告がなく、避難できなかった。市の責任は重い。（三条市民）

図1 平成16年7月新潟豪雨災害に関する実態調査
（フリーアンサーを一部抜粋）

4. 今問われる災害をめぐる住民と行政の関係

今、わが国の災害対応において、最も基本的で最も重要な問題は、災害をめぐる行政と住民の関係の見直しではないだろうか。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、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に改めることが急務なのではないだろうか。

近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、わが国の住民に見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。今後、前述のように国土交通省を中心として検討された対策が実施されることにより、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さらに増加してしまうのではないだろうか。また、住民の過剰な行政依存はさらに高まり、行政の責

任だけが益々重くなっていくのではないだろうか。このような額循環を避けるためにも、災害による被害を軽減するためには、避難情報の整備だけでなく、同時にその情報の受け手である住民と送り手である行政との関係を見直すことが必要ではないだろうか。

5. 民助・官助による地域防災体制の確立

これまでの地域防災の考え方は、図2に示すように、各住民が行う“自助”，地域で行う“共助”，行政が行う“公助”の3者の対応によって防災力を向上させていこうとしてきた。しかし、前述のように現状においては、住民の公助に対する依存が高まり、あたかも地域社会は災害に対して行政の庇護の下にいるような状態となっている。前章で示したように、このような住民と行政の関係を改善し、さらに地域防災力を向上するためには、“自助・共助・公助”の考え方から“民助・官助”という考え方が必要であると考え。これは、これまで、

自助：住民個人個人がすべき対応

共助：地域コミュニティがすべき対応

公助：行政がすべき対応

として考えられてきたが、

自助：自分の身を守るための対応

共助：地域のためにすべき対応

公助：公共のためにすべき対応

と考え方を変え、それらの対応を実施する主体が地域住民であれば“民助”，行政であれば“官助”と分類する。雪下ろしを例に考えるならば、自宅の屋根の雪を下ろすことが“自助”，近所の独居高齢者の家の雪を下ろしてあげるのが“共助”，そして、下ろした雪を道路の邪魔にならないところにまとめるのが“公助”となる。このように住民一人一人が、自助、共助、公助意識を持ち、その役割を果たすことを前提として、住民と行政が互いに協力しあって、地域社会全体として自然災害と向かい合っていくという姿勢を住民と行政が共有することが必要と考える。そして、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によって、災害に対して住民と行政が、自助、共助、

公助の枠組みで相互に補完し合うことが可能となり、総合的な地域防災力の底上げにつながるものこれまでの地域防災の考え方

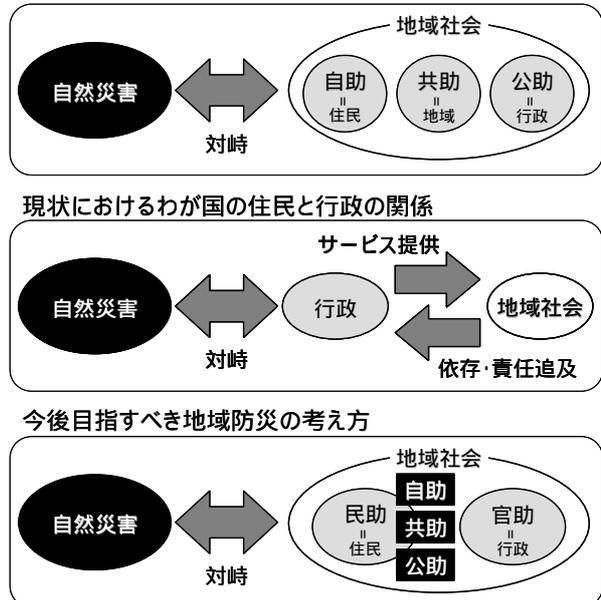


図2 今後目指すべき地域防災体制

と考える。

6. 災害情報リテラシーの向上

最後に、住民の避難促進の観点からもう一点指摘したい。

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たとしても言えることである。しかし、災害調査を行い、住民の避難行動の実態やその過程における心理を分析すると、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のである。災害発生危険時の住民には、「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。この作用によって、住民は災害発生危険時においても、平常時と異なる状況下において少なからずの不安を感じながらも、自らが危険な状況にあることを否定しようとする。そして、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のが、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ではないだろうか。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、局所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いわざるを得ない。前述の通り、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。これらの対策が十分な効果を発揮するためには、住民の災害情報リテラシーの向上を図るべく災害教育を同時に勧めることが必要不可欠なのではないだろうか。

7. まとめに代えて

近年の豪雨災害の多発や、宮城県沖地震、東海・東南海・南海地震の発生を危惧して、わが国の防災対策、特にソフト対策は大きく進展してきている。ここにおいて重要なことは、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。災害発生危険時における避難情報をはじめとして、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、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かたち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。それを無くして地域防災力の向上は図られないと考える。

参考文献

- 1) 国土交通省：豪雨災害対策緊急アクションプラン，平成 16 年 10 月。
- 2) 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：避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン，平成 17 年 3 月。
- 3) 洪水等に関する防災用語改善検討会：洪水等に関する防災情報体系のあり方について（提言），平成 18 年 6 月。
- 4) 群馬大学片田研究室：平成 16 年 7 月新潟豪雨災害に関する実態調査報告書，平成 16 年 12 月。
(<http://www.ce.gunma-u.ac.jp/regpln/>)