

地域防災力を如何に高めるか



群馬大学大学院 工学研究科
社会環境デザイン工学専攻
教授 片田 敏孝

はじめに

岩手・宮城内陸地震や新潟中越沖地震など、近年、わが国では地震活動の活性化により相次いで地震災害が発生している。また、東海・東南海・南海地震や宮城県沖地震など、わが国に甚大な被害を及ぼすと想定されている海溝型の巨大地震の発生確率も高まってきている。一方、豪雨災害は毎年全国各地で発生している。今後においては地球温暖化の影響も相まって、集中豪雨の頻発化、熱帯低気圧の強度化、それに伴う治水安全度の著しい低下が予想されている。

このように、行政対応の限界を超えるような大規模災害が近い将来において発生することが予想されるなか、災害犠牲者ゼロの実現には住民個人の自助、地域の共助といった、いわゆる地域防災力の向上が必要不可欠な条件であるといえる。しかし、昨今の災害事

例にみる行政に依存した住民の防災対応や意識の実態をみると、大規模災害に耐えうるだけの地域防災力を備えた地域社会が全国各地においてどれほどあるのか、疑問視せざるを得ない状況にある。

本稿では、主に豪雨災害を事例として、地球温暖化が今後の河川防災に与える影響を解説することから、地域住民による地域防災力の向上が必要不可欠な状況であることを示すとともに、そもそも地域防災力とは何か、地域防災力を如何に高めればよいのかを、各地の事例を交えながら論じてみたい。

1 地球温暖化がもたらす豪雨災害の頻発化

近年、集中豪雨が全国各地で多発している。平成20年だけでも、6月～8月の梅雨期には、九州、四国、東海地方を中心に、1時間雨量100mmを超える豪雨が各地で発生し、洪水・土砂災害による被害をもたらした。特に8月末には、岡崎市での1時間雨量146mm、一宮市での120mmをはじめとした集中豪雨が全国各地で発生し、浸水被害は1万棟を超えた。

また、平成20年は、集中豪雨による痛ましい水難事故も各地で発生した。栃木県では、軽自動車が浸水箇所で水没し、悲痛な携帯電話を最後に主婦が犠牲となった。神戸の都賀川では、わずか10分の間に降った集中豪雨で一挙に増水した河川で、5名の幼い命が奪われた。

このような集中豪雨の頻発化は、明らかに気象に良からぬ変化が起きていることを実感せざるを得ない。気象観測の編み目にすっぽり入ってしまうような極々狭い領域に、かつて経験したことがないよう

な雨が降り、あつと言う間に事故が起こる。神戸の都賀川は、わずか1790mしかない小さな河川である。その狭い領域に10分間で21mmという猛烈な雨が降り、川の水位は瞬時に134cm上がった。現場の監視カメラに写る映像には、穏やかな流れの小川が映り、子どもたちが水遊びを楽しんでいた。しかし、その2分後の映像には、激しい雨に画面がかすみ、そこに一挙に濁流が襲う様が映し出されている。

地球温暖化が進むと、このような局所的な集中豪雨が多くなると言われている。暖まった海面や地表からは、多くの水蒸気が立ち上り、暖まった空気は多くの水蒸気が溶け込む。暖まり湿った空気は上昇気流となって立ち上り、豪雨をもたらす雲を発生させる。また、台風などの熱帯低気圧も強大化しがることになる。こうして地球温暖化は、明らかに豪雨の基本要因となる。

世界から数千人の専門家が集まる気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は、人類の活動が地球温暖化の直接的原因であることを断言した。また、無策のまま21世紀末を迎えると、地球の平均気温は4℃程度上昇すると想定している。洞爺湖サミットなどで議論された対策が功を奏したとしても、2℃程度の気温上昇は免れないことも指摘されている。

冬は暖かく、夏は異常に暑い。これは誰もが感じている近年の生活実感であろう。しかし、これほどの生活実感として感じる地球温暖化も、北半球の平均気温では、1900年から2000年の100年間でわずか1℃の上昇に過ぎない。それが2℃、4℃と上昇すれば、気象の変化とそれがもたらす事態の深刻さが容易に想像できる。

当然、従来の防災施設も機能を十分には果たさなくなる。国土交通省は、100年後の年間雨量を今の1.3割増し、最大で5割増し程度と想定している。仮に1割増しであっても、100年に1度程度降るか降らないかの大雨を想定して作られた防災施設は、50年に1度程度の防御レベルに低下し、2割増しなら、それが20年から40年に1度と大きく低下することが指摘されている。

このような状況下においては、明らかに行政主体の防災が破綻する。公助たる行政対応の限界を超えるような豪雨災害が頻発すると想定されるなか、住民個人の自助、地域の共助が果たす役割は大きい。

2 地域防災力とは何か

(1) 災害過保護な住民意識の現状

では、現状の地域住民による地域防災力とは如何なる状況であるのか。著者らが実施した災害調査の結果に基づく、全国各地の地域社会における地域防災力が大規模災害に耐えうるだけの状態にあるとは言えない状況にある。その実態を平成16年の豪雨災害を事例にみてみる。

平成16年は、新潟や福井での豪雨災害、主に西日本各地で被害をもたらした台風23号をはじめ、10の台風が日本列島に上陸するなど、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災害時要援護者の問題であり、いずれも住民避難に関わる問題であった。それを受けて国土交通省や内閣府では、災害情報の提供のあり方を検討する

委員会を開催した。ここでは、送り手から受け手に確実に伝わる災害情報提供、平時からの防災情報の共有化のあり方、災害時要援護者の避難対策とそれを考慮した避難準備情報の導入など、災害情報に係る施策のあり方について活発に議論された。

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時的に行政からの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つ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るのではないかと不安を感じざるを得ない。

平成16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、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せよ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く、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ぬ。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、災害に對峙しているのはあくまで行政であつて、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が、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、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」とい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

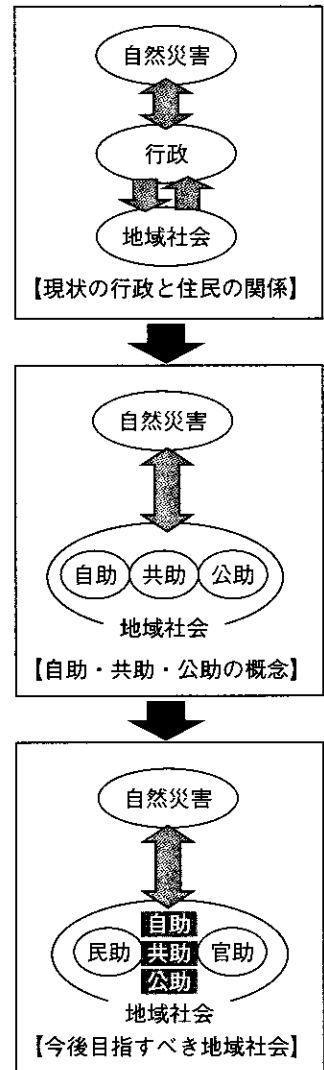


図1 地域防災力と自助・共助・公助

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つて当たり前で、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、いつしか被災の全てが行政責任かの如く片づけられたのでは、住民の対応努力は図られない。

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である。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。確かに避難情報が今ま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。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。

(2) **今問われる災害をめぐる行政と住民の関係**
 今、わが国の災害対応において、最も基本的で重要だと思う問題は、災害をめぐる行政と住民の関係の見直しである。すなわち、災害に対峙しているのは行政であつて、その庇護の下に住民がいるという行政と住民の関係構造のままでは、いつまでたつても我が国の防災に進展は期待できない。災害に對峙しているのは住民個人個人が原則であり、その上で

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全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新たに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ふ必要があることは、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コミュニティと行政が、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。

さらに最近では、「公助は行政が行うもの」という考え方から、これからは住民自身が公助をするという意識、たと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であると考えている。すなわち、従来の行政による防災対応を「官助」、住民による防災を自助、共助、公助を合わせて「民助」と表現するならば、自助意識はもちろんのこと、共助意識、公助意識の高い、総じて民助力の高い住民が多く存在し、行政たる官助とともに防災に対峙する地域社会こそが、真に地域防災力の高い社会を築く第一歩なのではないだろうか。

(3) 地域防災力が高い地域とは

—平成16年新潟豪雨災害

旧中之島町猫興野地区の事例

ここでは、具体的な事例をみながら、地域防災力が高い地域とは如何なるものかを考えてみたい。

平成16年新潟豪雨災害では、刈谷田川の堤防決壊により旧中之島町市街地は甚大な被害を被った。決壊箇所付近の刈谷田川の地形を確認すると、決壊箇所の上流に大きく湾曲する水衝部があり、そこが最も堤防決壊の危険性が高いであろうことが容易に判断された。しかし、実際に決壊した場所は、その水衝部より少し下流の対岸であった。なぜ、最も堤防決壊の危険性が高いと判断される水衝部で決壊しなかったのか。災害後、著者が現地に入り決壊箇所付近の様子を見たところ、水衝部に当たる堤防の上には土のうがずらりと並んでおり、水防活動の跡をみることができた。そのような災害時の水防活動の状況を知るべく、著者は水衝部に面している猫

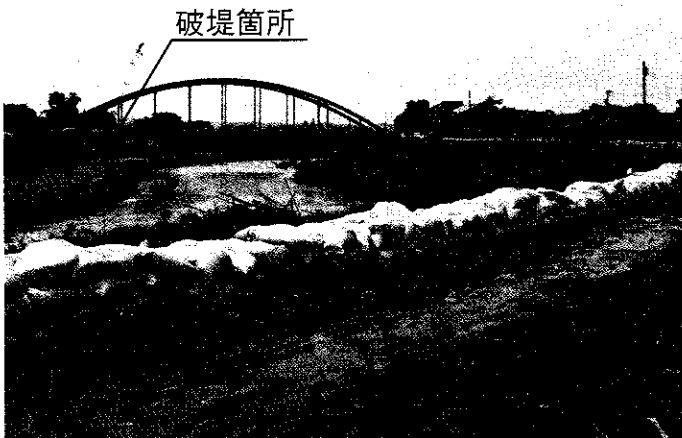


写真1 水防活動の形跡

興野という地区の区長に当時の様子を伺った。

区長の話によると、ここは川の水衝部で昔から堤防がよく決壊したため、地域の人はここが危険な場所であることをよく知っている。水害当時、区長は、堤防で川の様子を見ていたところ、川の水位の上がり方が異常に早いことに気づき、また上流でもだいぶ雨が降っているとの情報から、堤防決壊の危険性が高まっていることを認識した。そこで区長は、堤防の様子を見ていた住民に対して、地域の子どもや高齢者を避難所へ避難させること、また、地域に残っている若者や水防団に対して土のう積みを行うことを呼びかけるよう指示した。こうして集まってきた地域住民によって、土のう積みが始まった。しかし、次から次へと土のうが積み重ねられていくものの、水位はさらに上昇し続け、ついには土のうの上を越水するようになった。堤防決壊によって水防活動を行っている地域住民に対して命の危険が高まり、活動していた住民の安全な場所への避難を検討し始めたところ、水位が急に下がったという。周囲を見ると対岸の下流で堤防が決壊していたのである。

こうして、猫興野の地区住民は、自分たちの地域を自分たちで守り抜いた。自分たちの地域の危険を自分たちが心得ていて、自分たちみんなで守り抜いたという事実、これこそが地域防災力であろうと考える。

新潟豪雨後に実施したアンケートでも、刈谷田川の両岸では住民意識の差がみられた。調査結果（図2参照）をみると、まず浸水想定については、猫興野地区に該当する地域（見附市今町地区）では約半

【自宅がどの程度の浸水被害を受ける危険性があると思っていたか?】

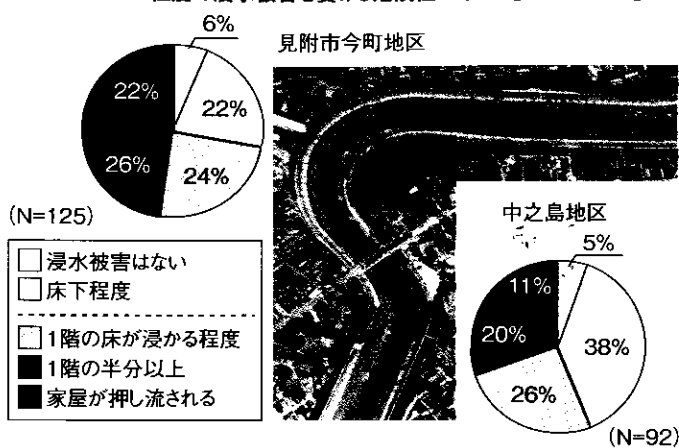


図2 住民意識の違い

界があることが認識されつつあり、地域住民の自助、共助により被害の最小化を目指す、いわゆるソフト対策が積極的にとられるようになってきた。洪水ハザードマップや土砂災害警戒区域図といった災害リスク情報の積極的開示は、地域住民の自助力、共助力の向上を目指した一施策として位置づけられる。しかし、これら災害リスク情報を提示するだけで、全ての住民が危機意識をもち、積極的にその情報を活用していざというときに避難しようとするかといえは、実態はそうではない。行政依存状態の住民を前にこのような災害リスク情報を提示しただけでは、「危険な場所がわかっていながら、早く対策をとってくれ」と一方的な要求で終わってしまうことが容易に想像できる。

地域防災力向上に向けては、住民に災害に関わる現状認識と、自分の命は自分で守ることの自覚を促すコミュニケーションが必要不可欠となる。群馬県みなかみ町で実施した著者の取り組みでは、このようなコミュニケーションを経ることによって、土砂

災害警戒区域図を用いて住民が主導で自主避難体制を確立するまでに導くことができた。ここでの取り組みは、災害リスク情報を活用した地域防災力向上のためのコミュニケーションの好事例であろうと考えている。

以下では、自主避難体制の確立に向けた取り組みに至るまでの、数回にわたる住民懇談会における著者と地域住民とのコミュニケーションのプロセスを紹介し、地域防災力向上に向けたコミュニケーションのあり方について述べる。

①土砂災害警戒区域図を提示し、ハード対策の限界に対する理解を促す

第1回目の住民懇談会は、そのとき出来たばかりの土砂災害警戒区域図を提示することからはじめた。住まう地域がほとんど赤や黄色に塗られた土砂災害警戒区域図を見た住民は、開口一番「何だこれは!これだけ多くの危険箇所をそのまま放置するのは!。行政はこれをどう考えてるんだ!」と不満を口にした。

土砂災害警戒区域図は、これまでも地域に存在していた土砂災害のリスクを地図に顕在化したものであり、土砂災害警戒区域図を出したからといって地域に新たに土砂災害のリスクが生じるものではない。しかし、地域防災への行政依存度を高めている住民に、この土砂災害警戒区域図はそう簡単には受け入れられない。住民が、まず最初に反発する要因は、赤ゾーンといわれる土砂災害特別警戒区域に指定されると、開発行為や建築物の構造に規制が加わるからである。つまり、自らの安全よりも私権の制限に対する意識が先行していることになる。この反

3 地域防災力を高めるコミュニケーション

—群馬県みなかみ町での事例—

近年では、ハード対策など行政のみの対応では限

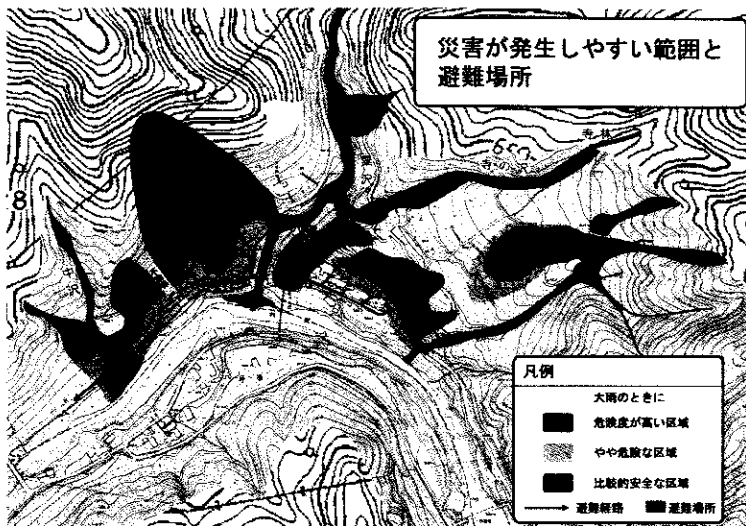


図3 土砂災害警戒区域図

発に続いて住民は、ハード対策を行政に要求する。土砂災害警戒区域図に示されるような危険を行政が認識しているのであれば、直ちに対策をせよとの要求である。しかし、土砂災害危険箇所は全国で50万か所もあること、財政上の制約、たとえハード対策が完了してもその計画規模を超える災害が起こりうることから、ハード対策による土砂災害対応には限界があることは明らかである。

著者は、行政依存状態にある住民に対して、ハード対策に地域の安全を求める住民の意識に同調しつつも、このようなハード対策の限界に対する理解を

求めた。

②土砂災害の現象の不確実性とそれ故の災害情報提供の限界に対する理解を促す

上記の説明に対して完全には納得してはいないものの、少なからずハード対策の限界を理解した住民に対し、災害発生時には避難することで災いをやり過ごすことの重要性を指摘した。

このとき住民は、「避難するために情報が欲しい」、「危険なときには、ちゃんとその情報を伝えることは行政の責務だ」と、今度は情報に対する要望を行政に懇願する。それに対して役場職員は、「出来る限りの情報提供は県とも協力してお伝えする努力はしますが、完全な情報となると」と歯切れが悪い回答しかできない。

土砂災害はその発生のメカニズムの複雑さ故に、その発生を正確に予測することは非常に困難なのである。そのため、行政から情報が発表されたとしても結果的に災害が発生しないこともあり、その反面で情報が発表されなくとも災害が発生することもある。住民に対しては、このような土砂災害の現象の不確実性とそれ故の災害情報提供の限界に対する理解を促した。

③住民の行政依存の破綻

「防災施設もだめ。情報もだめ。じゃあ、どうしたらいいんだ?」。防災施設によって災害の発生を未然に防ぐことだけでなく、発生した際に避難することで被害を免れるための行政からの情報にも期待することができない状況に、住民は対策の方向を失い失望する。ここでは、住民のそのような失意に同調しつつ、住民に対して「土砂災害から100%の

安全を確保したいか」と問いかけ、「100%の安全が欲しい」と回答した住民に対し、「であるならば、ここから出て行くしか方法は無い」とあえて毅然と防災の限界を指摘した。

④地域コミュニティが脈々と続いてきた事実気づいてもらう

無論、この地から住民が出て行くことを勧めるために住民に対して言ったわけではない。切り立った山間の集落に、完全な安全はないことを強く自覚してもらうために、あえて厳しい言葉を住民に対して使ったのである。

住民との間に走る緊張感のなかで、この言葉の真意を説明した。もちろん真意として、住民に集落を離れることを勧めている訳ではないこと、しかし、この地の土砂災害の危険性を完全に排除することはできないこと、そして住民にはその事実を直視して、この地に住むのであれば最大限出来る努力をして住み続けることしかないことなどを説いた。そして、この地がハードもソフトも何も対策がない江戸時代から、脈々と維持されてきた事実を指摘した。

⑤災害文化の存在とその活用・継承の必要性を指摘する

なぜ、この地がたびたび土砂災害に見舞われながらも今日まで続いてきたのか。住民にはこの問いかけは響いたようだった。土砂災害には特有の前兆現象がある。それを使った災いをやり過ごす地域固有の知恵が存在する。これを活かして先人はこの地に暮らしてきたのである。これに対して、土砂災害警戒区域図を見た後の住民の反応を振り返り、地域にあった災害文化が風化しつつあること、そして如何

に行政依存の状態に陥っているか、そしてその住民の姿勢こそが、この地の最大の危険であることを指摘した。指摘したことは行政依存の善し悪しではない。依存しようがしまいが、それで安全が確保できない以上、地域の安全を確保するための最善の努力をするしかない。しかし、住民が現状のような行政依存状態に陥っているのであれば、その環境のなかで育った子孫たちも、それを常識として育っていく

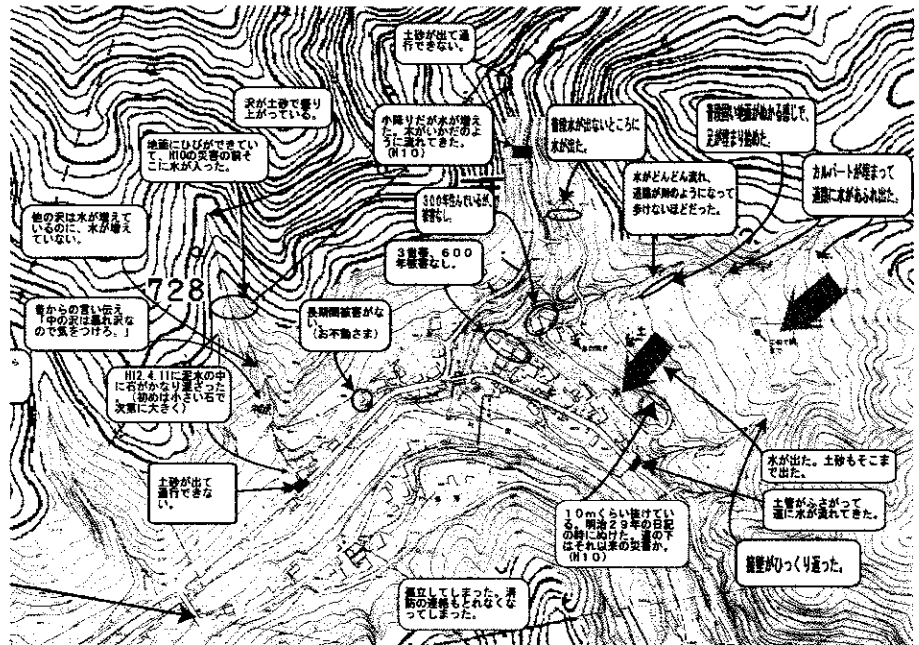


図4 災いをやり過ごす知恵の集大成

利用し、区長発の自主避難勧告を発令するという
住民が出した結論は、出来上がった知恵の集大成
和んでいた。
しか行政と住民の緊張感はなく、説明会の場が
域の安全を確保する手段が熱心に相談された。いつ
の集大成であり、これを地域住民自らが活かして地
世代に引き継ぐべき、地域の災いをやり過ごす知恵
伝わる予兆を書き記した付箋で埋まった。これが次
域の自主防災会議となった。土砂災害警戒区
域図は、かつての災害時の予兆現象や地域に
い伝えなどを語り始めたのである。

ことになる。
このような指摘は、高齢の住民にも大いに
昔聞いたことがある土砂災害の予兆現象や言
い伝えなどを語り始めたのである。



写真2 住民懇談会の様子

理解し、従来からの住民の行政依存が破綻したこの
は、ハード対策の限界、ソフト対策の限界を住民が
土砂災害に関わるコミュニケーションにおいて
事例で紹介した群馬県みなかみ町での土砂災害警
戒区域図の公表は、山間の集落の地域防災力を飛躍
的に高める契機となった。

地区ルールの作成であった。地図に示された知恵を
土砂災害の予兆チェックリストとし、住民がセンサ
ーとなって自宅周辺を監視し、それを見つけたら区
長に連絡し、区長は住民からの通報が3つになった
ら自主避難勧告を発令する。住民は声を掛け合っ
てみんなで避難することに決まった。

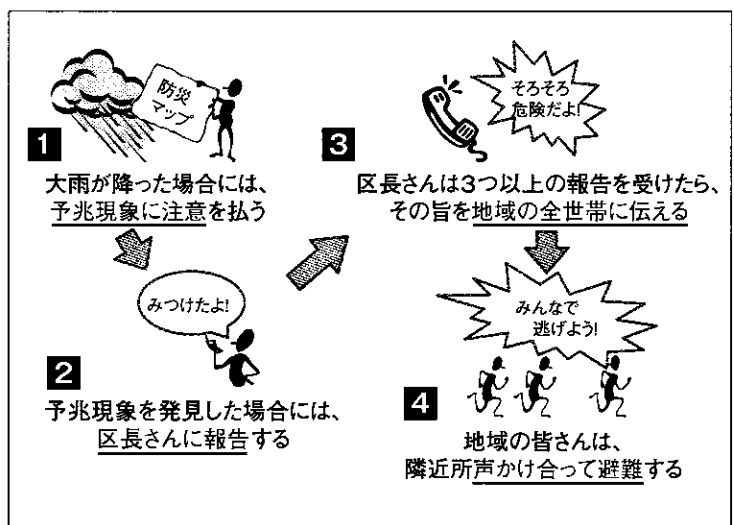


図5 懇談会で決めた自主避難ルール

ときが重要となる。この先の展開によっては、土砂災害警戒区域図が行政と住民の関係を硬直させることにもなる。しかし、ここからの誘導によっては、住民の自助力、地域の防災力を大きく高めることも可能となる。

住民とのリスク・コミュニケーションで重要なことは、住民の心理と行動について「内部観察」し、住民の心に寄り添いながらコミュニケーションすることで問題の解決を図っていくことである。土砂災害警戒区域図についても、単にそれを行政としての常識をもって一方的に住民に提示するだけでは住民の反発をもたらすだけである。赤く塗られた区域の住民の意識や心理を読み解きながら、時に住民に同調しながらも、そのうえで情報のもつ意図を適切に伝えていくことが重要である。

4 地域コミュニティによる避難促進策 — 率先避難者のすすめ —

豪雨災害時において、避難勧告が発令されたとしても多くの住民が避難しないことは周知の事実である。これについては、地域の災害リスクに対する住民の認識不足が一要因としてあげられるが、その一方で、災害リスクを十分に認識していたとしても、いざというときには避難できない人間の心理特性的作用によるところも大きい。

災害に対峙したとき、住民は、まさに今、自分が危機の状態にあること、そして自分が被災する姿を想像したくないのである。自分に限ってそんなことになるはずがないと誰もが思う心、このような心の状態を災害心理学では「正常化の偏見」という。

「正常化の偏見」とは、自分にとって都合の悪い情報は無視するという人間の基本的な心理特性である。一方で、頭では避難すべきとわかっていても、

正常化の偏見により実際には避難していない自分がある。このような不安定な心理状態にあるとき、人は労を要する「避難する」という選択肢を選ばず、「避難していない」「自分を正当化しようとする。このような心理特性を「認知的不協和」という。「この前は避難勧告が発令されても被害はなかった」、「隣の人もまだ避難していない」等々、住民は不安ではあっても逃げていない自分を何かしらの理由で見つけて正当化し、不安定な心を落ち着かせるのである。こうした心理作用が働き不安な状態にある住民は、不安が故に引き続き情報収集に走り、それが避難行動を阻害するという悪循環を生じさせる。それが避難率をさらに低調にとどめる。こうして見ると、住民の行動結果は避難をしていないことは確かなのだが、心理状態としては、「避難しないことを意思決定しているのではなく、避難することを意思決定できない状態」ということができる。

このようなことから、災害時においては、隣は隣で自分と同じように「隣も逃げていないから大丈夫」と思うことで、いわば地域には「安心のネットワーク」が形成されてしまい、結果、地域全体が逃げ遅れてしまう可能性がある。

住民の避難意向には周辺状況への依存性があり、特に、近所の人が避難するとうのを見たり、声をかけられたりした場合には、避難意向が高くなる。ことが調査により明らかとなっている。これに基づくならば、避難をするという積極的な行動を周辺住民

がとれば、それに連動する避難意向が多く生じることも容易に想像がつく。

このような住民間に見られる避難行動の高い連動性を活用した避難促進策の1つが「率先避難者」である。「率先避難者」とは、多くの住民が豪雨災害時の被害を不安に思いながらも、正常化の偏見や認知的不協和といった心理特性によって避難できない状況の中で、それを打ち破るべく、避難を呼びかけながら率先して避難するという役割を担う人である。率先避難者は、まさに地域コミュニティを活かした避難促進策といえよう。

全国各地で広まりつつある自主防災組織は、実際に被災した後に助け合う組織として機能しているように見えるが、それだけではなく、その地域の全住民が災害の犠牲にならないための機能として「率先避難者」の役割を付加すべきと考えている。

おわりに

本稿では、わが国の地域防災力にみる課題を概観し、今そしてこれからの防災に求められることについて私見を述べた。総じて言えることは、現状の防災の課題の多くは、防災を巡る行政と住民の関係の中に見出される課題である。しかし、防災の本質は、行政と住民のコミュニケーションに見出される問題ではなく、災害と社会の関係において災害に強い社会を築くことであり、行政と住民は所詮、災害に対峙した同じ社会の構成主体に過ぎない。あらためて地域防災力の向上を考えると、行政、そして住民がそれぞれ果たすべき役割を議論すべき時ではないかと考える。