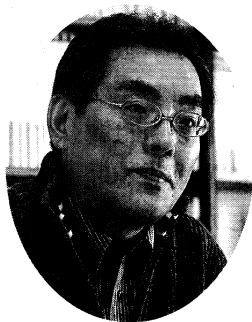


局地的豪雨災害に見るこれからの防災行政

Some comments for prevention against localized torrential rainfall



かた だ としたか
片田 敏孝*

Toshitaka Katada

■はじめに

地球温暖化の影響と見られる局地的豪雨災害の多発するなか、これまでの防災対応では対処しきれない事態が多く見られるようになってきた。しかし、このような事態をよくよく考えてみると、そこに存在する問題は、従来から日本の防災がその基本構造において抱えている問題点が、より顕在化されたに過ぎないことに気付く。災害対策基本法に規定され、長年にわたって維持されてきた行政主体の防災が形成した住民の行政依存体質、そして、その依存の中にあって明確に見え始めた行政対応の限界。本稿では、最近の局地的豪雨災害多発のなかで見てきたわが国の防災の問題点を、主に行政と住民の関係構造の観点から考察したい。

■災害情報による対応の限界

2008年7月末、神戸の都賀川では雨が降り始めてから僅か十数分で濁流が襲う水難事故が発生し、子供達が犠牲となった。都会の中に作り出された僅かな自然空間を楽しんでいる子供たちの姿が映像に残っており、その姿が余りに痛ましい。僅か1,790mの河川延長しかない中小河川の流域に降った予測不能の局地豪雨によってもたらされたこの水難事故は、気象情報や河川情報の充実化だけでは対処できないほど、急激な事態の進展の

なかで生じた問題である。予測や観測に関わる技術開発に基づいて、災害情報の高度化を図ることは行政が行う防災対策として望ましいものであり、誰もが望む一層の安全確保の推進である。しかし、行政による災害情報を中心とした避難対策だけで問題の解決が図られるとは思えない。

ここにおいて特に重要となる視点は、行政によって与えられる安全がもたらす行政依存の問題である。もとより人為的に作られる安全は、過保護の子供が脆弱であるように、ヒューマンファクターの脆弱性を高める傾向が強い。そして、与えられる安全を前に、主体的に自らの安全を確保する動機付けを失った住民は、自らに降りかかる危険を察知する能力を低下させる。そこにわが国の防災の最大の問題があると考えられる。行政主導で災害情報の高度化だけで高める安全は、「危険情報が無いこと＝安全」という他人任せの安全に対する意識を作り出す。そして、日頃の川と違う何かを察知する能力を奪い去ることによって、本当の危険を作り出してしまう可能性は認識されなければならない。

このような観点に立つならば、災害情報の高度化を行政主体で推し進める防災であっても、住民には適切な災害対応が行える住民であることが求められる。特に中小河川や急流河川については、河川空間にいることを常に意識し、異常を異常と察知して適切な対応行動を主体的に取ることができる住民であることを住民自身に求めざるを得ない。そしてその一方で、親水公園のように河川空

*群馬大学大学院教授

Professor, Department of Civil Engineering, Gunma University

間に住民を積極的に誘導する箇所においては、いざ住民が対応行動を起こす時には、誘導した責任において、それを可能とする施設を整備することが行政には求められる。

現状では予測も不可能、万全の対策も無い中にあるの避難対策は、行政と住民との連携で出来る対策をそれぞれが行うしか手立てがない。楽しいはずの親水空間にあって、常に危険を意識せよとの要求に住民は抵抗感を感じることもなろうが、安全が人為的に作られたとしても相手は時に大きな振る舞いをする自然である。適切な危険意識を保持することは自然に対する畏敬の念の一部として定着させることも重要な防災行政なのではないだろうか。

■行政主導の画一的避難対応の限界

2008年8月末、全国的に気候が不安定となり全国各所で豪雨災害が発生した。広域的な気象条件に鑑みて、豪雨災害が起こるほどの状況にあることは把握されても、それがどこで起こるのかが判らない状況の下で生じる局地的集中豪雨は、発生箇所が特定できない以上、災害情報としては有効に機能しない。まさにロシアンルーレットにも似た状況である。このような状況のなか、愛知県岡崎市では深夜2時までの1時間に時間雨量146mmという猛烈な豪雨に見舞われた。これに伴い岡崎市は全市に避難勧告を発令し警戒に当たったが、避難したのは全市民37.6万人に対して僅か51名という低調な避難状況にとどまった。

この岡崎市の事例では、日本の避難行政そのものが持つ問題点が露呈された。避難勧告が発令された深夜2時時点では、避難することに恐怖心すら覚える豪雨と既に内水氾濫が各所に生じる状況にあり、その下での避難には大きな危険を伴うことは明らかだった。このような状況における低調な避難は、単純に住民の防災意識の問題と捉えることには無理がある。またその一方で、豪雨の予測が不可能な事態にあって、この避難勧告の発令タイミングについて行政を責めることもできない。まさに従来の防災対応に限界が見られる状況である。その状況下で発令された避難勧告は、豪雨災害時の住民の対応に何を求めようとしている

のかという根源的な問題を議論しなければならない。

そもそも岡崎市は全市民37.6万人に避難勧告を発令する必要があったのか。仮に全市民が避難行動を取ったとして岡崎市はその対応ができたのか。避難の途上で住民の安全は確保できたのか。このように考えると避難勧告を発令することそのものに疑問が残る。しかし、その一方で、もし避難勧告を発令しなかったらマスコミや市民は岡崎市当局の対応をどのように評価したのだろうか。このような疑問の中で、避難のあり方に画一的な最善解を見いだすことは難しく、岡崎市の対応を評価することは難しい。そして多くの場合、避難勧告のありようは、混乱する行政対応のなかで生じやすい何らかの不備と連動して、その発令の有無にかかわらず、どのみちマスコミの短絡的な批判に曝される。

このように日本の避難行政が混沌とした状況に置かれる背景には、特に洪水避難において、避難は如何にあるべきかという基本指針が定まっていないという問題がある。例えば、マンション高層階の住民も避難する必要があるのか、浸水は床上に及ぶ場合であっても自宅にとどまることに命の危険が無いのであれば避難せず被害軽減を行った方が良いのではないか、既に深く浸かった避難路にあって危険を冒してもあえて避難する必要があるのか、といった疑問に対する回答は明確ではなく、犠牲者を一人でも少なくする観点や物的被害を軽減する観点においては、避難しないことも選択肢としてはあり得る。しかし、それを積極的に良しとする風潮は見あたらない。まさに洪水時の避難行政はその基本指針が定まっていない。

■行政に偏重する防災の責務とその破綻

このように避難行政の基本指針が定まらない根源的な要因は、防災に関わる責務の所在が災害対策基本法によって行政に置かれていることが大きく関わっている。それに基づいてわが国の防災は、行政に著しく高く依存する構造を形成してきた。このような社会構造の下、日本の避難行政は、如何なる事態にあって行政の不作为としての批判を回避できるよう措置を講じざるを得ない

立場ができあがった。このようにして避難に伴う被害が生じそうな事態にあっても、わが国の避難行政は、実際に全ての住民が避難する必要があるか否かの判断の前に、何はともあれ避難勧告を発令する傾向を高めた。予測不能のうえ、あまりに急激に事態が進展する近年の局地的豪雨災害の多発は、住民の避難行動そのものに厳しい制約と難しい判断を迫るばかりでなく、何はともあれ避難勧告を発令せざるを得ない行政対応との間に、多くの矛盾を生じさせている。こうした洪水時の避難対応問題は、住民避難という住民個人個人の命に関わる対応の判断が、行政に一元的に委ねられていることに問題の本質があり、わが国の防災のあり方に根源的な改善を要求している。

このような観点から、わが国の防災の基本構造を法に見るなら、災害対策基本法にその精神を読み取ることができる。同法は3条に国の責務、4条、5条にそれぞれ都道府県、市町村の責務を明記しているが、3条においては、「国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することにかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」と第一項に謳うように、防災に関わる責務を行政に規定している。一方、住民に対しては、7条第二項において、「地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない」と謳うように、努力義務を規定しているに過ぎず、わが国の防災は、その責任や義務を行政により大きく規定していることがわかる。

このような行政主体の防災推進を謳う法の精神は、精神論としては行政のあるべき姿を規定しているとも考えられるが、最近の局地的豪雨災害のなかで認識され始めている行政対応の限度を前に、現実としてその維持が困難になり始めている。

■明らかな行政対応の限界とその社会的認識の拡がり

2008年7月末の神戸市都賀川の水難事故、同年8月末の岡崎市豪雨災害などの局地的豪雨災害は、概して、予測が難しいこと、事態が急展開す

ること、それ故、対処が困難を極めること、といった特徴を有しており、これらの特徴からゲリラ豪雨とも呼ばれている。このような局地的豪雨災害は、対処が困難と言えども無策であることは許されず、まずは行政に何らかの対応が求められる。そして、局地的豪雨災害の特徴に基づくならば、その対応の方向は、予測精度を上げていち早く情報を伝達すること、ハード、ソフトに関わらず対応のレベルを上げることとなる。しかし、このような行政対応には、技術的にも、投資対効果の観点から言っても、限度があることは明らかであり、行政には不断の努力を求めたとしても、それで抜本的な解決が図られるとは到底思えない。このような行政対応の限界は、近年の局地的豪雨災害の多発などを受けて、徐々に社会において認識され始めており、それが自助、共助、公助の概念、とりわけ自助や共助の必要性に関する社会認知につながっている。

こうして近年、広く認知されるに至った自助や共助の必要性は、公助、すなわち行政対応に限度があることに基づいて認識されているのが実態であろう。現に自治体職員や防災の専門家が住民に自助や共助の必要性を説く際には、公助に限界があることを主たる理由に挙げることが一般的である。しかし、公助の限界を理由に掲げての自助意識や共助意識の誘導には、根本的な問題が潜んでいる。すなわち、こうした誘導の根底には、本来ならば公助が行うべき防災ではあるが、それが限度に達しているから自助だ共助だとする意識が存在しており、防災の主体は相変わらず行政におかれ、住民に主体的な姿勢を伴う防災の必要性を説いてはいないからである。

公助の限界を主張することを否定するのではない。公助の限界も主体的な自助の姿勢を導く前提条件として住民に伝えることは必要である。しかし、それ以上に住民に理解させなければならないことは、大いなる自然の営みにおいて、自然は時にこれまでの経験の域を遥かに超えた振る舞いをする、そこにおいて完全なる安全は確保し切れない事態があり得ること、その事態において我が身を守るのは自分自身であること、などの事実を前提として理解させた上で、防災における主体性を持つことこそが我が身を守る最大の要件であ

ることの自覚させることなのではないだろうか。

■住民の内発的自助意識形成の必要性

このような住民の主体的な自助意識は、特に災害情報の理解面において現実的に極めて重要な意味を持つ。先にも述べた都賀川の今後の対応のように、災害情報の充実によって対応を図る状況を考えると、住民に主体的な防災の姿勢が無いままでの災害情報の充実は、危険情報が無い限り安全であるとの理解に直結してしまう可能性が極めて高い。また、各地の洪水被災現場においては、避難勧告が無かったから避難しなかったと言う住民が多く見受けられるが、浸水が進んだ状況下であっても避難せよと言われたいから避難しない住民に、主体的に自分の命を守る姿勢を認めることはできない。

このような防災における住民の主体性の欠落は、行政主体で進められてきたわが国の防災がもたらした当然の帰結と言える。京都大学の矢守(2009)は、これを米国の文化人類学者ベイトソンのメタ・メッセージ論を用いて明快に解説している。このメタ・メッセージ論に従うならば、行政が「避難勧告が発せられたら避難して下さい」というメッセージを住民に発すると、それと同時に凶らずもメタ・メッセージという言わば裏のメッセージが住民に届く。ここで言うメタ・メッセージは、「避難勧告が発せられなければ避難しなくて良い」というメッセージであり、すなわち、行政に避難せよと言われたい限り避難しなくて良いと捉えられることになる。こうして行政主体の防災によって、長年にわたり発し続けられたメタ・メッセージが、住民の主体的な自助意識の欠落を導いたことは明らかであろう。

このような防災における住民の主体性の欠如は、一般に防災意識の低さと捉えられ、その向上策がわが国の防災の取り組みの多くを占めてきた。確かに、ここ最近のわが国の住民に対する防災の取り組みを概観すると、住民の低い防災意識を如何に高めるのかといった課題に対処することに明け暮れてきたように見える。しかし、各地で頻繁に開催される防災講演会は、住民の自助意識

の向上を意図するものの、招集をかけない限り多くの聴衆を得ることができず、僅かに自発的に集まってくる住民は、既に防災意識の高い住民のみといった状況である。

こうした状況を例えるならば、ここ最近の行政の住民に対して自助を求める防災の取り組みは、「水を飲みたくない馬に如何に水を飲ませるのか」を考えている状況にあると言えよう。しかし、住民に主体的な防災意識を作り出すことは、言わば「水を飲みたい馬をどのように作るか」ということであり、そのような観点で防災の取り組みを変えて行くことが必要なのだろう。こうした主体的な防災意識を持つ住民は、自らの欲求としての自助意識を持つ住民であり、こうした欲求を伴う自助意識を内発的自助意識と呼ぶなら、今、広く住民に求めなければならないことは内発的自助意識なのである。

■おわりに

近年の局地的豪雨災害の多発は、わが国の防災が潜在的に有していた多くの課題を顕在化させたと言えよう。それらの課題は、長年にわたって築かれてきた行政主体のわが国の防災の基本構造に基づくものであり、その解決は容易ではない。特に住民に求める内発的自助意識の形成は、災害に対峙した住民の姿勢そのものに改革を求める問題であり、個人の内面に働きかける難しい課題である。しかし、明らかに限界を向かえている行政対応のなかにあつて、災害犠牲者を減らすためには、試行錯誤のなかで効果的な具体策を見いだすことが必要である。著者らは、最近コミュニケーション・デザイン論と称する研究を行っている。そこでは、講演やワークショップを通じて住民の内発的自助意識を形成する手法を検討しているが、その具体については機会を改めて紹介したい。

参考文献

矢守克也：災害情報のダブル・バインド、災害情報学会誌、No.7、pp.28-33、2009