

災害情報の主体的活用と 地域防災力の向上

片田 敏孝

interview with Toshitaka Karada

現在、日本の防災は大きな変革期にきていると言える。従来の行政主体の防災から、今後は、行政と住民が自助、共助、公助の枠組で相互に補完し合うことで地域の防災力を高めていくことが求められている。その際、人間の心理に沿うかたちで、災害情報をいかに有効に活用していくのかも大きな課題になってくるだろう。

変革期にきている 日本の防災

今から50年前、1959年の伊勢湾台風は紀伊半島・東海地方に甚大な被害をもたらし、犠牲者は5千人以上にのぼった。その頃の日本では、まだ防災インフラが十分には整っておらず、災害情報をともに発することもできなかった。自然災害によって毎年数千人の方が亡くなっていたのである。

その2年後の1961年、それまでの教訓を踏まえて災害対策基本法が制定され、これにより日本の防災は大きく方向転換することになった。この法律では、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」とされ、「防災に關し万全の措置を講ずる責務を有する」となっている。日本の防災はこれに基づき、長きにわたって行政主体で行われてきた。そのおかげで、日本の防災はハード・ソフト両面で大きく進展し、自然災害での犠牲者は急減した。阪神・淡路大震災を除けば、近年の犠牲者数は年間100人前後の水準となり、非常に大きな成果を上げてきたと言える。

ところが、こうして日本が50年間にわたって進めてきた防災にも、近年限界が見え始めている。例えば2008年7月の神戸の都賀川の水害。突然の局地的豪雨によって親水公園が冠水し、危険を知らせるとまもなく、5人が水に

のまれて亡くなった。さらに、避難勧告のあり方に疑問の声があがったのが、2008年8月末の愛知県岡崎市の水害。夜中の2時台に市内で1時間に146・5ミリという豪雨が降った。これに対し、市は2時10分に避難勧告を全市民37・6万人に出した。このタイミングは遅くはない。しかしこの時、猛烈に雨が降ると同時に雷が鳴り続けており、道路は濁流のようであり、随所に深い浸水箇所を生じていた。そこを避難するのは、むしろ大変危険な状態。市民の中には、低平地の木造住宅の住民もいれば、丘陵地や高層階の住民もいる。留まることが危険な人もいれば、そうでない人もいる。つまり、実際は必ずしも全市民が避難すべき状況ではなかった。そういうところへの避難勧告であり、ほとんどの人が従わなかった。しかしその一方で、もしもあの時、避難勧告が出されなかったならば、市民もマスコミもこぞって行政の怠慢を責めたのではないか。その判断は非常に難しい。

都賀川の災害は情報が出せないという問題。岡崎市では、避難勧告一本で発令地域の全住民の安全を確保することはできないという問題。こうした状況が明確に見えてきている。

問い直される 住民の避難対応のあり方

2009年8月の兵庫県佐用町の事例や7月末の山口県防府市の老人福祉施設の災害をみると、状況はさらに難しくなってきたと言わざるを得ない。

佐用町の幕山川流域で、本郷地区の町営幕山住宅の住民のうち何人の方が亡くなった。19時半から猛烈な雨が降り始めたが、それ以前の段階で自主防災会の人たちが各戸を回って注意を呼びかけていた。幕山住宅の方々は、自分たちは川の近くに住み、また橋を渡って避難することになるため、大水が出る前に避難所に向かおうと万全を期した。ある意味非常に防災意識が高い行動。現場をみると、本当に局所的に水が流れ込むような状況で、そこを進んでいった人たちが次々に流された。

防府市の例では、山あいから川が広がり出てくるところに施設があり、土石流警戒区域だったが、周りは平坦地で、土砂災害に危ないという感覚はもちにくところだった。そこに土石流が襲い、1階にいた人々の中で多数の犠牲者が出た。その一方で、頑強な鉄筋コンクリート建築の2階にいた人たちは無事だった。



写真1 2009年8月の豪雨災害で、避難途上の12名が流された用水路(佐用町本郷地区)

起こりうる危険を予想し、それにどう対処するべきか。そこに防災の知識や災いをやり過ぎず知恵が伴うことの重要性を改めて痛感する。近年の災害事例は、住民の避難対応のあり方に多くの問題を投げかけていると言えるだろう。

ここ10年来の大型台風と言われた2009年10月の台風18号は、秋雨前線と連動して、先行雨量も多いと予想されたが、早いうちから段階的に情報が出され、豪雨に見舞われた地域でも比較的うまく対応ができた。しかし、このとき気になったのは、ほとんどの自治体が避難勧告を出さず、「自主避難の呼びかけ」という言葉を使って対応したことだ。この呼びかけは災害対策基本法にも基づかず、何ら法的根拠をもた

ないものである。

避難勧告は、その地域にいる人々に直ちにその場を離れ、行政の指定する避難場所まで行くことを求めるものである。しかし、先述の岡崎市の例でも明らかのように、避難場所までの間の安全をすべての住民に対しては確保できない。「自主避難の呼びかけ」は、避難を必要とする状況にあることは知らせるが、個人個人の置かれた状況に鑑みて最適な行動をとってほしいということである。例えば、自分の家が川の近くか低地なのか、それとも崖の近くなのか。あるいは、住宅がコンクリート造か木造か、平屋なのか2階以上か。さらには、家族に要援護者や小さな子がいるのか。それらの状況に応じて行動の判断をしてほしいというもの。個人により、その最適な行動が異なるということが前提だが、ここで安易にすべてを個人の責任に帰すべきでないことは言うまでもない。それを踏まえた上で、今後避難のかたちをどのように再構築していくのか、避難行政のあり方は今大きな曲がり角に来ている。

内発的な自助、共助により 地域防災力を高める

確かに我が国では、この50年間に年間数千人の犠牲者を100人にすることに成功した。しかし、それをゼロにすることには成功していない。この間、行政主体の防災が続けられてきており、住民は行政依存、情報依存を深める中で、

主体的な防災、自分のいのちを自ら守るという人間が本来持つべき基本を失ってきているようにも思える。

実は、そうなるのは至極当然のメカニズムによる。例えば、治水の問題を考えると、国管理の河川では概ね100年に1度の豪雨に耐えられることを想定して対策を行っている。だから、それ以下のレベルの水害はすでに防がれている。これは大変素晴らしいことではあるが、同時にそこに落とし穴がある。小さな水害を常に経験している時代には、「あそこは低地で水に浸かるところだから家を建ててはいけない」などと、自分たちの地域の危険を言い伝え、災いをやり過ごすための知恵もさまざまに受け継がれていた。それが行政依存の防災になり、100年確率で整備されていったことで、この間にそうした防災の文化は失われ、無防備になった住民を襲うのは、100年確率を超える大きな災害。

さらに、「避難勧告が出たら逃げてください」と行政が言うが、これを言われ続けると、やがて「避難勧告が出たら、逃げてください」と「」が入るようになる。このとき、誰もそう言っていないにもかかわらず、次第に「避難勧告が出なければ逃げなくていい」という理解が変わっていく。これが災害の際に、逃げなかったのは「避難勧告が出なかったから」となって現れてくる。

それでも、主体的な自助の意識があれば、防げる災害もたくさんあり、犠牲者にならずにすむ人もいる。そのとき、本当に必要なのは、行

政に限界があるから仕方なくという「受け身の自助」ではなく、自分のいのち、家族のいのち、そして地域を守りたいという意欲を伴う、自分の内なる気持ちとしての「内発的な自助」である。

この内発的な自助の意識があるのなら、情報に対しても、むしろ早い段階で取りに行くという行動にもつながるだろう。そこからさらに、個々人が防災の知識をもち、地域の特性を知った上で、状況に鑑みて適切な行動がとれるような災害対応力を増していくこと、つまり防災文化を再び醸成することにつなげていくことがのぞまれる。

適切に避難できる 住民となるために

内発的自助意識を考える際にどうしても見逃せないのが、災害に対する人間の心の問題。自主的な避難にしても、実は、なかなか適切には行われにくいことも事実である。

例えば、津波への対応は、危険を知ったら、すぐさま安全な高いところに逃げる、それだけでいい。ところが、津波は複雑なメカ

ニズムに基づいて発生するので、波が高くなるポイントがどこかを見極めるのは非常に困難。そのため、可能性が少しでもあると、地域一帯

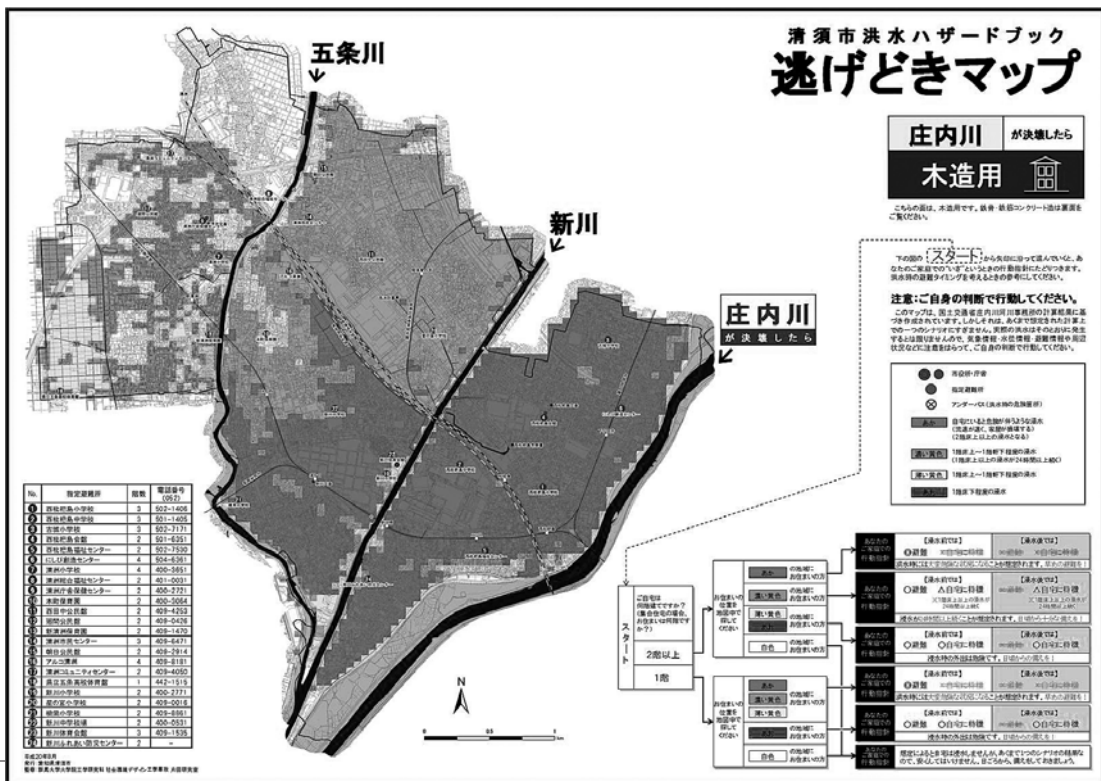


図1 洪水に対応したハザードマップ「逃げどきマップ」(愛知県清須市)



写真2 地域住民とのリスク・コミュニケーションは地域防災力を高める契機となった(群馬県みなかみ町)

に警報が出されるが、多くの場合、津波は来ない。すると「なんだ、また外れた」となる。それが続くと、次第に「オオカミ少年」の状態になり、やがて避難しなくなる人が出てくる。しかし、逃げないでいると、本当に最後の1回、津波はやってくる。一方、内発的な自動意識がある場合は、外れた場合でも、「津波が来なくて良かった」と感じる。そして、本当の最後の1

回には、「やっぱり逃げていて良かった」と安堵することができる。

そもそも人間というのは、基本的に危険という情報に対しては楽観視しがちな心理的特性を持っている。これは「正常化の偏見」というものだが、自分にとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価したりしてしまう傾向である。例えば、宝くじに1等が数千本あるというのと、よく当たりそうに感じて、自分にも当たるのではないかと思う。しかし、交通事故で年間数千人死んでいると聞いても、自分がそうなのとは考えない。客観確率が同じでも、いい話だと当事者感が出てくるし、都合の悪いことだとそれがなくなる。

さらに、初着情報を無視するという傾向もある。例えば、いまここで非常ベルが鳴る。意味は分かっているけど、ほとんどの人が第一報を無視する。それが逃げるという行動に移るためには、ベルが鳴った上に、煙の臭いがしてきたり、「火事だ!」と叫ぶ声が聞こえてくるなど、否定しがい二つ目の情報が必要となる。危ない情報がほんとに来て、今がその時とは思えない。こうして、逃げなければならぬときでも、反応できない自分がある。津波の警戒が必要な地域で地震が発生したら、情報を得るためテレビをつける。それを待っている間に、ひよつとすると逃げ遅れるかもしれない。しかし、逃げない人も逃げない自分を正当化する。「以前も大丈夫だった」、「隣も逃げてない」。

行政や専門家を含め、住民のいのちを守るというとき、人間の心の問題を防災面からどう解

決していくべきかが大きな課題になってくる。確かな情報を届け、いかにして住民が適切に逃げる方向につなげるのか。例えば、「率先避難者」を地域に設け、最初に避難してもらうことで、多くの人たちの避難を促進するという方法もある。あるいは、愛知県清須市で作成されたハザードマップ「逃げどきマップ」のように、「その時」を的確に判断できるようにツールを地域の実状に合わせて開発していくなど、対応の余地はまだ大きい。

自分や家族のいのちを守るため、情報をうまく使えるように、住民自らが変わっていくことが何よりも大切だが、そこで必要とされるのは、行政・専門家と住民、あるいは住民同士のコミュニケーション。人々の行動心理を理解し、防災の有効性を増すためには、今後地域におけるコミュニケーションデザインのある方を多面的に追求していく必要がある。

（本稿は、片田敏孝氏へのインタビューに基づいて編集室にて構成したものです。）

片田 敏孝（かただ・としたか）

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。1960年岐阜県生まれ。豊橋技術科学大学大学院博士課程修了。東海総合研究所研究員。群馬大学工学部講師、同大学助教などを経て現職。専門は災害社会学。豪雨災害、津波災害、土砂災害を事例とし、住民の危機意識、避難意思決定に関する研究。危機管理計画策定及び防災教育のためのシナリオシミュレーション、住民心理を考慮した新しいハザードマップ開発、地域防災力向上のためのリスク・コミュニケーションに関する研究等を行う。