

避難・防災への意識改革

避難勧告は災害対策基本法の第60条に記されているように、災害の危険性のある地域（自宅）からの“立ち退き避難”を勧告するものである。近年各地で発生している「馬の背を分ける」といわれるような局所性の高い豪雨に対して、「情報がだせない」事例と「一律一本の情報での全住民の安全確保に限界がある」事例がある。

平成20年7月28日、神戸市内を流れる都賀川で、水遊びをしていた児童らが流され、5名が亡くなるという水難事故が発生した。この原因となったのは、事故発生の数分前から降り出した豪雨によってもたらされた急激な水位上昇であった。ゲリラ豪雨と呼ばれる局所的な集中豪雨については、現在の予測技術では「いつ」、「どこで」発生するのかを的確に予測することに限界がある。また、そのような豪雨が中小河川の流域で発生した場合には、雨の降り始めから外水氾濫が始まるまでの進展が早いため、災害情報や避難情報を適切に運用することにも限界があるといわざるを得ない。

平成20年8月末豪雨によって、全国各地で1時間雨量100mmを超える豪雨が発生した。この時の愛知県岡崎市では8月29日午前0時20分からの1時間で41.5mm、午前2時00分までの1時間で146.5mmと猛烈な豪雨に見舞われたため、岡崎市では午前2時10分に市全域に避難勧告を発表している。しかし、岡崎市民37万人が本当に避難場所に移動することが命を守るうえで最善の対応行動であっただろうか。深夜に豪雨のなか、足下もよく確認



片田 敏孝

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

プロフィール：かただ としたか

昭和35年岐阜県生まれ、平成2年豊橋技術科学大学大学院博士課程修了、平成9年群馬大学工学部建設工学科助教授、平成17年群馬大学工学部建築学科教授（現職）、平成22年広域首都圏防災研究センターセンター長、平成22年4月より東京大学大学院客員教授。平成12年度横山科学技術賞、平成14年度国際自然災害学会賞（2002 Mohammed El-Sabbah Award）受賞、平成19年度科学技術分野の文部科学大臣表彰科学技術賞などを受賞。専門は災害社会工学。災害への危機管理対応、災害情報伝達、避難誘導策のあり方等について研究するとともに、住民とのワークショップを通じた地域防災活動を全国各地で展開している。また、内閣府中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」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、国・外郭団体・地方自治体の多数の委員会、審議会に携わり、研究成果を紹介しながら防災行政の推進に貢献している。

することができない状況で自宅外に避難するよりも、自宅の二階や近所の頑強な建物に一時的に避難した方が、命を守るという観点からすると適切な行動であるとする住民も多くいたことは明らかである。このことは、避難情報一本で地域の全住民に適切な対応行動を促すことには限界があることを示している。

この2つの事例から得られる知見は、情報には限界があるので、個々の住民が主体的に判断して対応する必要があるということであろう。しかし、現状のまま、住民に主体的な判断をゆだねることの危険性が顕在化した事例もある。平成21年8月9日に台風9号によって被災した兵庫県佐用町では、町営幕山住宅に住む9名の方がほぼ同時刻に同じ場所で河川からの氾濫流に流されて亡くなっている。流された方は皆、町から避難勧告が発表される前に、自宅にとどまることが危険と考え、地域の避難場所へ移動するために浸水する中を歩き、そこで流されてしまった。万全を期した高い防災意識での自主避難であったが、その途上で濁流にまきこまれ、被災してしまったのである。「浸水した中を避難する危険性を知っていれば、無理に避難せず助かったかもしれない」。そう思うと、これからは、単に防災意識を高めるだけでなく、災害時のその場その場で犠牲にならないための「災いをやり過ぎず知恵」を住民に求めていくことが必要であることを痛感する。

災害による犠牲者ゼロを実現させるためには、個々の住民が、災いをやり過ぎず適切な知恵を伴う主体的な防災への姿勢を持つこと

が必要不可欠である。しかし、このような姿勢を個々の住民が持つことに対する社会的コンセンサス（合意）を得るためには、わが国の防災対策のあり方を抜本的に見直す必要があると考えられる。

わが国の防災基本理念のあり方を示す災害対策基本法（1961年制定）には、第三条「国は、国土並びに国民の生命、身体およ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、組織及び機能の全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。」と明記されている。同様に第四条には都道府県に、第五条には市町村に責務があることを明記している。つまり、防災遂行責務が行政にあることを法に規定されているのである。このような規定のもと、行政はこれまで堤防やダムなどを建設し、河川を整備し、防災インフラを整えてきた。これらの防災対策により、1959年の伊勢湾台風以前では災害による犠牲者数が年間数千人単位であったものが、その後減少を続け、現在では年間百人程度にまで減少している（平成21年版防災白書より）。つまり、これまでの行政主導による防災対策は、災害による犠牲者を大きく低減させることに成功したのであり、その効果を考えると災害対策基本法の枠組みは高く評価されなければならない。

ただ、この50年間の防災は100年にあるかないかという百年確率で発生しうる事象に対する防災を実施してきた。防災施策が進む以前においては、地域住民は規模の小さな災害をいくつか経験し、それにより体得した災

いをやりすぎず知恵を有していたはずであった。しかし、防災施策が進み、小さな災害を経験する機会が全くなくなったと同時に、経験上得ていた知恵や継承も失い無防備となってしまった。そして、そのような無防備過保護な住民に襲いかかるのは百年に一度あるかないかの大規模災害のみという状況である。こうした人為的につくられた安全は、住民の防災意識という面において、かえって脆弱性を高めることになる。

このような行政主導による防災対策の効果により、現在わが国の抱える防災対策の目標は、災害対策基本法が制定された当時の「年間数千人の犠牲者を減らす」ことから、「年間百人程度の犠牲者をゼロにする」ことへと変化している。そして、これまでの防災基本理念に基づいた行政主導の対策だけでは、この目標を達成することに“限界”があり、またこの目標の達成を阻害するという“弊害”すら顕在化している現状にあるといわざるを得ない。

ここ数年の豪雨災害によって被災した地域の被災時の降雨量を見ると、多くの地域で既往最大を更新している。これらの降雨によって発生した災害は、これまでの整備基準では防ぎきることのできない規模であり、地球温暖化の影響により、今後もこうした集中豪雨の増加や台風の巨大化が懸念されている。そのため、現存のハード対策で災害を防ぐことには限界が生じていることはいうまでもない事実であろう。そこで、災害発生時に住民に適切な対応行動をとってもらうことで、被害

の最小化を図るために、避難対策を行ってきたわけであるが、先に述べたように、災害情報・避難情報の運用にも限界がある。

行政主導による防災対策の限界を打破し、災害による犠牲者を低減するためには、個々の住民が主体的な防災への姿勢を持つことが必要不可欠である。そして、現状の行政主導による防災対策の“弊害”とは、個々の住民がそのような姿勢を持つことを阻害していることを意味する。すなわち、法に裏打ちされ、長年にわたって行われてきた行政主導の防災対策により、多くの住民に「防災は行政がやるもの」という意識が根付いてしまったために、主体的な防災への姿勢を持つことが困難になっているのではないだろうか。

平成16年は、新潟豪雨災害や10個の台風上陸により、全国各地で豪雨災害が多発した。この時には、「避難勧告がでなかった」、「情報が伝わってこなかった」などの災害情報や避難情報に関する課題が浮き彫りとなった。これに対して、行政は豪雨災害対策緊急アクションプランのなかに災害情報の提供の充実をうたったり、水害防止対策のあり方研究会、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などで具体的な対策を検討したりして、これらの情報に関する課題の改善を図った。

こうした情報の改善は、情報の受け手である住民に着目すると、効果よりもかえって弊害の方が大きくなってしまいう可能性がある。これら一連の行政対応は、災害時にうまく情報を提供することができなかったことを反省

し、「対策を講じたので、今後はちゃんと避難勧告を發表します。だからそのときは避難してください」というメッセージを住民に対して送っていることになる。しかし、住民は、このような対応をとった行政の姿勢から、「防災対応は行政が行うべきもの」、「行政に逃げろといわれるまで避難しなくてもよい」という認識を強めてしまったのではないか。すなわち、これまでの防災基本理念のもとでは、このようにして行政が頑張れば頑張るほど、住民が行政依存を強めてしまう構造にあるが故に抜本の見直しが求められるのである。

その一方で、行政のみの災害対応の限界に対する社会的な認知は高まってきたことも事実であろう。「公助」だけでなく、「自助」、「共助」の重要性が広く知られるようになり、そのもとで個々の住民や地域単位での防災活動も実施されるようになってきている。しかし、ここで指摘したいのは、「自助」、「共助」による対応を行うに至った意識的背景である。これまでの行政対応による“限界”が顕在化してきたので、「自助」として自分の命は自分で守ってください、「共助」として地域で助け合ってください、という認識をしていないだろうか。このような「公助に限界があるから、仕方なく自助」という、いわば“受け身の自助意識”は、その根底に「防災は行政がやるべきこと」という認識が前提となっていることは明らかである。

今求められるのは、「自分の命は自分で守りたい」、「家族の命は自分が守りたい」、「地域の安全は我々が守りたい」という、自らの

欲求として生じる“内発的な自助意識”であって、この醸成こそが「年間百人程度の犠牲者をゼロにする」ためには必要ではないだろうか。

このような“内発的な自助意識”は、災害対策基本法が制定される以前には、わが国に自然と根付いていたものとして存在していた。例えば、自らの地域を洪水から守るためにかつては全国各地に水防団が存在した。また、江戸時代の木造家屋の密集した江戸には地域の住民で町火消しを組織し、延焼する前の家屋を倒壊して防火帯とすることまでして火災の拡大を防いでいた。そこには、火災の拡大を防ぐのは行政の仕事などという思いは微塵もなく、ただただ地域を延焼から守り抜きたい一心で万難を排した地域協同作業があった。それはまさしく内発的な自助であり、共助であった。

今求められるのは、災害対策基本法が制定される以前に各地に存在した災害をやり過ごすための知恵とともに、このような“主体的な防災への姿勢”ではないだろうか。

避難には、災害進展期において命からがら逃げるといった緊急避難 (Evacuation)、それに続く体育館などの避難所避難のような退避的避難 (Sheltering)、家屋破壊などにより仮設住宅に身を寄せるような難民的避難 (Refuge) がある。このうち、退避的避難、難民的避難については行政の果たす役割は大きいものの、緊急避難に係る対応については、個々の住民もしくはそれが不可能な方には地域での対応に委ねる方向性を明確に示すべき

と考える。

これまで提示したように、災害情報、避難情報を適切なタイミングで発表することにも、それらの情報だけで全住民に適切な対応を促すことにも限界があることは事実である。そのため、緊急避難、すなわち迫り来る生命の危機をやり過ごすための行動については、行政はそのサポートは行うものの、その責任の所在は各住民にゆだねるという提案である。例えば、洪水災害発生時において、マンションなどの高層階に居住する住民であればそのまま自宅待機、戸建て住宅に居住し、自宅に留まることが危険な住民であれば早めに避難場所に避難する。また避難が遅れた際には近くの高い建物に駆け込むなど、個々の住民で状況に応じた対応をとってもらい、そ

れぞれで災いをやり過ごしてもらおう。すなわち、この提案は、行政の指示に基づいて、一律に自宅からの“立ち退き”避難を原則とする現状の行政による指南型の避難制度の改変であり、また防災対策の全てを行政に依存した住民との明確な役割分担により、住民の自発性を求めることを意図したものである。

洪水時の住民避難について、最近の災害事例をもとに今後の課題について論述した。災害発生時において住民に適切な対応行動を促すためには如何に行政や専門家が情報を提供しようが、最後は個々の住民の意思決定にかかっている。そのため、意思決定する住民の心理を考慮し、それを踏まえた対策が必要であろうことはいうまでもない。本稿が今後の避難対策の一助になれば幸いである。