

被災時の行政と住民との関係構造にみる コミュニケーション・デザインに関する考察

○小島彰吾¹・片田敏孝²

¹(株)アイ・ディー・エー 社会技術研究所（群馬大学広域首都圏防災研究センター 協力研究員）

²群馬大学大学院理工学府教授（群馬大学広域首都圏防災研究センター長）

1. はじめに

災害発生時の行政からの住民やメディアに対する情報発信、行政の姿勢のありようは、被害の多寡を左右するだけではなく、住民の災害の受け止め方や復旧・復興への気運にも大きな影響を与える。被災後の状況を見ると、行政に明らかな失策が認められない場合であっても、社会が被災自治体や首長の対応を批判的に捉え、それに捕われて復旧・復興の議論に進めないことがある。逆に、最善とは言い難い対応であっても被災自治体や首長に対して好意的で、官民挙げて災害を乗り越えようとする前向きな気運に包まれることもある。

被災時にとるべき災害対応は、被災自治体の教訓等に基づき、マニュアルとして様々まとめられている。しかし、行政がそのマニュアルどおりの防災や災害対応を実施したとしても、地域内において前向きな気運が必ずしも醸成されるとは限らず、批判される場合すらある。それを左右するのは行政として表に立つ人や、防災や災害対応を牽引する人の姿勢によるところが大きく、その下で行われる行政（首長）と住民とのコミュニケーションのあり方に大きく依存する。そこで本稿は、行政と住民の関係構造に着目し、防災や復旧・復興に関する前向きな地域気運醸成を目指した、行政と住民との間に求められるコミュニケーション・デザインについて考察する。

2. 災害をめぐる行政と住民との関係にみる基本構造

近年の災害では、仮に行政が最善の対応をとったとしても、深刻な被害が免れない程の災害となることが散見される。こうした避けようのない災害の存在を理解しつつも、住民は生じた被害を前に行政の責任を追究し、対策の僅かな不備を責めてしまう状況が見られる。その背景をたどると、災害対策基本法（昭和36年）に由来するところが多い。同法制定によって、制定以前と比べて災害犠牲者を大幅に減少させることはできた。その一方で、「住民を守る責務は行政にある（同法3,4,5条）」と規定されていることで、「防災は行政がやるもの」という意識を行政にも住民にも深く浸

透させてしまった。その結果、住民の「自分の命は自分で守る」という当たり前の姿勢 — 災害に対して向かい合う主体性 — を失わせるに至った。その状況が、被災時の社会混乱の増幅につながるばかりではなく、災害時には住民の主体的な対応行動の欠落を招き、それが被害拡大に作用していると言っても過言ではない。

災害対策基本法における行政と住民との関係は、災害に対峙して「守る者と守られる者」の関係であり、ひとたび被災すれば、守り切れなかった者とその不備を指摘する者という「責められる者と責める者」の関係に変わってしまう。行政に明らかな失策がなく、災害という不運が原因にも関わらず、そのような対立構造に陥ることで、「誰か」が謝罪することでしかその場をおさめることができなくなる。多くの場合は、行政が謝罪と弁明を繰り返す姿勢をとり、被災した住民は、その行政の姿勢に失望や怒りを助長させ、批判や追求を加速させてしまう。また、メディアはそれに同調し、この状況を補強していく場合が多い。わが国の防災における行政と住民との関係は、行政批判が生じやすい基本構造にあると言わざるを得ない。防災や復旧・復興に関する前向きな地域気運醸成に向けては、前述した行政と住民との関係構造に根本的な問題があり、その関係構造の改善を図ることが極めて重要である。

3. 行政と住民との関係構造のリフレーミング

災害は行政も住民も関係なく地域皆にとって「共通の敵」である。よって、災害対策基本法で創り上げられてしまった「住民は災害に対峙した行政の庇護の下にある」という関係構造を改める必要がある。即ち、地域社会の構成者である行政と住民が連帯して被害軽減に尽くす共闘関係へのリフレーミング（Reframing）— 問題の基本的な枠組みを変えること — が必要となる（図-1）。このような関係改善の必要性については、行政主導の災害対応の限界が認知されつつあるなかで、自助・共助の概念の広がりを通して、間接的に社会へ受容されつつある。しかし、長年にわたって培われた関係構造に、大きな変化は見られないのが実情である。

被災時における共闘関係の気運を醸成するためには、単に共闘関係の必要性を唱えるコミュニケーションだけでは、リフレーミングが成立するとは限らない。そこにおいては、被災住民の心情を読み解いた適時適切なコミュニケーションが必要となる。リフレーミングを円滑に成立させた事例として挙げられるのが、米国大統領バラク・オバマ氏の演説である。2016年5月の広島訪問での演説を振り返ると、当初は、「原爆を落とした国と原爆被爆国」という枠組みで被害者・加害者意識の対立や謝罪するかどうかという問題で世界が注目していたが、オバマ大統領は、「核廃絶は全人類の問題である」と問題のリフレーミングをした。このリフレーミングのポイントは、「私たちは問題にどのように向かい合うべきか」と論じ、その時の主語 We は、「包括的な私たち (Inclusive We)」として用いられていることにある。オバマ大統領の演説は、主語に I より We が多用されることも有名であるが、「私たち全員で問題に向かい合っている」という当事者感を共有する姿勢が貫かれているからこそ We が用いられている。その結果、好意的に受け取られ、人々の心を掴むのである。

4. 共感のコミュニケーション・デザイン

オバマ大統領の広島訪問時の演説が好意的に受け取られた理由を考察する際、リフレーミングの他に、ラポート・トーク (Rapport-talk) という言語学の概念が参考となる。ラポート・トークとは、相手の立場を理解し、それに寄り添う親密な雰囲気や共感関係を構築することを目的に、相手の情緒に働きかける話し方である。オバマ大統領の演説を振り返ると、被爆地の人々の想いに寄り添い、家族との暮らしも想起させながら、命の尊さや平和への想いが真摯に述べられている。

しかし、行政や首長からの情報発信は、事実や情報を客観的に正確に伝えようとする話し方—レポート・トーク (Report-talk) —に傾注しがちである。行政にとっては、責任義務の遂行状況を伝えることも重要ではあるが、それに終始したコミュニケーションでは、行政の批判回避的な発言とも受け止められ、防災や復旧・復興に関する前向きな地域気運醸成に寄与する情報発信にはなり得ない。画一的な発言内容・表現がある訳ではないが、被災時では、不安や動揺の中にある住民の心に精一杯寄り添おうとしていることや、覚悟を持って対応に当たっていることを感じさせるようなラポート・トークによる情報発信が、極めて重要なポイントとなる。被災自治体の教訓に基づいて作成された災害対応マニュアル「水害サミットからの発信 (図-2)」にも、ラポート・トークに関わる内容が見られる。そこには、単に災害対応のハウツーが示されているだけでなく、未被災自治体の安全・安心を願う被災自治体だからこそその表現で、住民へのコミュニケーション・デザインの重要性を示しているとも解釈できる。

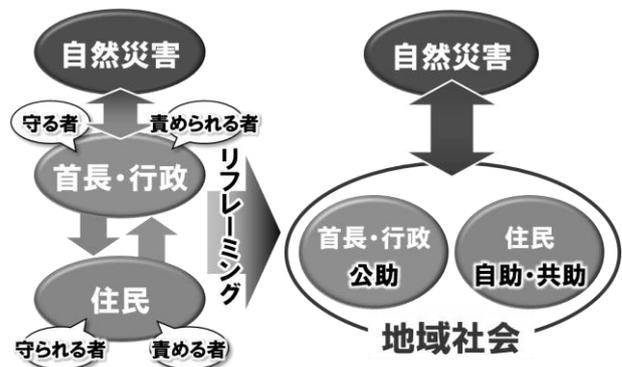


図-1 被災時の行政と住民との関係構造に求められるリフレーミング

1. 「命を守る」ということを最優先し、避難勧告を躊躇してはならない。
 - ⋮
 5. **トップはマスコミ等を通じてできる限り住民の前に姿を見せ、「市役所も全力をあげている」ことを伝え、被災者を励ますこと。**自衛隊や消防の応援隊がやってきたこと等をいち早く伝えることで住民が平静さを取り戻すこともある。
 6. **住民の苦しみや悲しみを理解し、トップはよく理解していることを伝えること。苦しみと悲しみの共有は被災者の心を慰めるとともに、連帯感を強め、復旧のばねになる。**
 - ⋮
 9. お金のことは後で何とかする。**住民を救うために必要なことは果敢に実行すべきである。**とりわけ災害発生直後には、職員に対して「お金のことは心配するな。市長(町村長)が何とかする。やるべきことはすべてやれ」と見えを切ることも必要。
- (太字はラポート・トークに準ずる部分)

図-2 水害サミットからの発信

「災害時にトップがなすべきことは…」(抜粋)

5. おわりに

本稿では、わが国の防災における行政と住民との関係構造の問題点を指摘するとともに、防災や復旧・復興に関する前向きな地域気運を醸成していくために求められるコミュニケーション・デザインについて論じた。オバマ大統領の演説を事例に、行政の首長をはじめとする組織のリーダーに求められる行動や姿勢について考察したが、本稿で示したリフレーミングやラポート・トークをポイントとしたコミュニケーション・デザインは、組織のリーダーのみならず、リスク・コミュニケーションを図る防災従事者全員にも求められるものと捉えている。

参考文献

- 片田敏孝 (2016.6.8), 市町村長の初動対応について～コミュニケーション・デザインから見た災害に向かい合う市町村長に求められる姿勢～, 全国防災・危機管理トップセミナー (総務省消防庁)
- 東照二 (2009.4), オバマの言語感覚: 人を動かすことば, 日本放送出版協会