

命を守るのが苦手な日本人、「皆で逃げる」地域作りを急げ

「老いて縮む日本」の防災のあり方を見直せ 2018/09/04
片田敏孝（東京大学大学院情報学環特任教授）

「平成30年7月豪雨」は、死者220人（8月7日現在）に及ぶ甚大な被害となった。加えて被災直後からの猛暑は、復旧復興にあたる人々を過酷な状況に追い込み、被災者を苦しめている。

今回の豪雨災害は、死者・不明者が299人に上った1982年の長崎大水害以降で最悪の被害となったが、近年注目されていた比較的短時間の局所豪雨、いわゆるゲリラ豪雨とは異なる様相を呈した。その特徴は短時間あたりの雨量は激しくないが、長期間にわたり極めて広範囲で大雨が降り続けたことで、大雨特別警報が11府県に発せられるなど、被害が拡大したことにある。このような雨の降り方により、土砂災害は急斜面のみならず緩斜面でも多発し、雨量の多かった地域だけでなく下流域での河川の氾濫が多発した。



浸水した岡山県倉敷市で救助される住民（KYODO NEWS/GETTYIMAGES）

地球温暖化に伴う海水温の上昇は、膨大な水蒸気を生み、大量の降雨と台風の巨大化をもたらす。気象災害の常識が通用しない形でわれわれの生活を脅かし始めている。今回の豪雨災害は、わが国の行政主導の防災のあり方を根本から見直す必要を迫っている。

繰り返される行政批判

そこに防災の本質はあるか

今回の豪雨災害において行政は、過去の災害には見られない異例の対応を行った。気象庁は5日に事前の臨時会見を開き、6日午前には特別警報を出す可能性に言及した。同日午後には、九州に最初の特別警報を出した際、今後特別警報の地域が広がる恐れがあると明言するなど、事態の深刻化を予告する情報を発表した。

観測結果や科学的根拠を重視する気象庁が、これほどの強いレベルで予告的に注意喚起を行うことは異例であり、最大限の危機感を持って防災機関としての役割を果たす覚悟を感じた。それに呼応し、各自治体も早い段階から避難勧告などの避難情報を積極的に出すなど、行政の対応は従来に比べて総じて迅速であったと言っている。

しかし、そんな行政対応があったとしても豪雨は、それを凌（しの）ぐレベルで広範囲に長期間にわたって降り続き、各地で災害が発生した。このような災害があるたび、私にはマスコミから行政対応の是非を問う取材が多数ある。しかし、今回ほど違和感を何度も覚えながら取材に応じたことはない。

特に、「気象庁が特別警報を乱発したことで、国民が適切に危機感を持てなかったのではないか」という記者の質問に同意を求められたことである。

特別警報は、従来の大雨警報や洪水警報では、国民の適切な災害対応行動に繋（つな）がらない現実を踏まえて、防災機関としての気象庁が、最大限の危機感を持って国民に避難行動を促す情報として導入された。いわば気象庁からの最終通告である。その特別警報が11府県に出されるほど事態が深刻であったこと、その発表を予告までして伝えようとした気象庁の努力を特別警報の乱発と指摘し、批判するような姿勢は正しいのだろうか。そこに日本の防災を改善する本質があるとは思えない。

行政対応の不備への指摘は、各自治体の対応に対しても数多く見られた。確かに自治体によっては避難指示が気象庁の特別警報の発表以降になったり、発災の直前になったりした事例もあり、避難指示という自治体が出す最上位の避難情報が遅くなる事例も見られた。また、急展開する事態や従来にはない災害進展の中で、今回の豪雨災害はその発生形態も従来にない状況が多く見られ、行政の対応に混乱が生じたのは確かである。行政の対応力の一層の強化は必要であろう。

しかし、避難指示の出し遅れを批判される自治体も、その多くは避難勧告を適切に出している。避難勧告は明らかに住民の避難を呼びかける情報である。昨年までの行政対応批判の中心がこの避難勧告の出し遅れであったが、今回は明らかに改善が図られた。

ハザードマップに対する批判もある。地域ごとのハザードマップ等のマニュアルも災害のたびに改訂され、技術的には大きな問題がない状態にまで達している。倉敷市真備町における浸水被害もハザードマップはおおむね的確に予測していた。しかし、配布されたハザードマップをどれだけの住民が普段から見ていただろうか。そこに示される情報をどれだけ今回の災害対応に適切に利用したのだろうか。



(出所) 各種資料を基にウェッジ作成 写真を拡大

ハザードマップがいくら改善されようが、それを見なかったり、利用しなかったりする住民の実態を見ると、行政の周知不備のみを問題視することに同意はできない。行政には住民に危険を知らせる努力を最大限行う義務があり、それが不十分ならば改善する必要がある。しかしそれと同時に、住民にはそれを最大限に活かすことが求められるのではないだろうか。

荒ぶる気象災害に対して、災害対応に関する行政の一層の努力は必要である。しかし、行政対応を強化するだけで日本の防災力が高まるとは思えない。気象庁や行政の気象情報、避難情報を適切にわが身の安全に役立てようとする姿勢、自らの命を守る主体性は、今の国民に十分に備わっていないのが現状であり、その改善こそわが国の防災に求められていることではないだろうか。

昨年、米フロリダ州を歴代最強クラスのハリケーンが襲った際、同州知事が380万人を対象に避難命令を出したが、それを受け避難したのはなんと650万人。余りに多くの人が避難したため、交通渋滞やガス欠による路上放置車が発生する「シャドウ・エバキュエーション」が起き、過剰避難問題として議論されている。このような米国民の避難の根底には、徹底的に自分の命は自分で守るという主体性があり、行政が何を言おうとも自らの安

全を最大限に考えた行動がとられる。この命を守る主体性こそ日本人に欠けているものではないだろうか。

情報をどのように出そうとも、どのような制度を作ろうとも、命を守るためにそれらを積極的に活用する意思がなければ意味がない。行政が住民を守るのではなく、行政と住民が一体となり災害と向き合わなければ、これからの気象災害に対処はできない。わが国の防災力の向上には、行政と住民がともに地域の安全を共闘態勢で守る関係性の構築が必要とされているのではないだろうか。

高齢者救出に欠かせない

防災を通じたコミュニティ再生

住民の自助努力を求めるにせよ、それがままならない高齢者などの要配慮者問題は災害対応において重要な問題である。今回の豪雨災害でも犠牲者に占める高齢者の割合は高い。

この問題は要配慮者問題として行政でも対応を検討しているが、災害進展期に行政の対応だけでは対処しきれず、地域コミュニティの力、共助の力が重要であるとの社会的認識が進んでいる。しかし、地域コミュニティが衰退している現状にあって要配慮者対策は思うように進んでいない。



今回の豪雨災害でも犠牲者に占める高齢者割合は高い (KYODO NEWS)

そこで、地域コミュニティが衰退したから防災が進まないという発想を捨て、「防災によって地域コミュニティを再生する」といった発想の転換が必要なのではないだろうか。地域共通の敵である災害にみんなで立ち向かえる地域コミュニティは、単に要配慮者対策に有効であるのみならず、地域の防災力の構築に大きな効果があることが見えてきた。

昨年7月の九州北部豪雨の際、気象庁も予想できないほどの雨が急に福岡県・大分県を襲った。小石混じりの水が道路を流れ、避難もできない状況で大雨は降り続け、多くの犠牲者が発生した。そんな状況の中でも犠牲者を最小限に食い止めた現場が多くあった。

こうした現場で住民に聞き取り調査をして気付いたことがある。それは、2012年の九州北部豪雨の経験を活かして、今度は河川の水位がここまで来たらなどの基準を自分たちで決めて、その基準に達したら避難勧告を待たず「みんなで」逃げることをルール化していたことだ。この「みんなで」逃げることでそれが被害軽減において大きな効果を生み出している。

天気予報も伝えていない大雨が急に降り出したとき、人は誰しも間もなくやむであろうと考えるし、大雨の中で避難することの抵抗感も手伝って、避難を思いとどまる傾向が強い。加えて、人の心の特性として、わが身に迫る危険を積極的に想起することは難しく、わが身の安全だけであればしばらく様子見となりがちである。

しかし、「みんなで」逃げるとなれば状況は異なってくる。「みんな」の中には、幼き頃お世話になった近所の高齢者なども含まれる。自分で逃げられない人まで含めて「みんな」が逃げるためには、一人で逃げるときより早い段階から行動を起こす必要がある。それが結果として、自分も高齢者も早めの避難をすることに繋がっている。重要なことは、地域のみなが互いに思い合えるコミュニティがあるかないかであり、それが地域の防災力の源泉となっている。

各地の災害現場を見て思うことは、人は自らの命をも危険だと感じたとき、まず思うことは自分の大切な人の命のことである。大都市圏の帰宅困難者問題も、自らが置かれた状態に危機感を抱けば、自分のこと以上に家族の安全が気になり人々は万難を排して自宅を目指すことになる。

わが国の防災に今求められるのは、自分、家族、そして地域にいる大切な人の命を「みんな」で考えて守る主体性であり、そんな住民の思いに最大限応える行政の努力なのではないだろうか。