

風水害に対する行政と 住民の危機管理

片田 敏孝 群馬大学教授

ここ数年の災害の多発を受けて、わが国の防災は大きな変革期を迎えている。国や地方自治体でさまざまな対策が進められているが、そのポイントは住民避難対策の充実にあり、そのなかでも避難のための災害情報を的確、迅速に伝えるための対策が急ピッチで進められている。しかし、最近の災害をいくつか調査するなかで感じていることは、こうした対策が効果を上げるためには、行政だけの対応には限度があるということだ。これからの地域防災力の向上に求められることは何か。特に住民それぞれに何が求められているのかを最近行った災害調査に基づき論じてみたい。

一、進む住民避難対策

新潟や福井での豪雨災害、兵庫県や四国各県に大きな被害をもたらした台風二十三号をはじめ、十を超える台風の上陸など、昨年(平成十六年)は豪雨災害の当たり年であった。これらの豪雨災害に共通して指摘されたこと

は避難勧告等の遅れとその伝達が不十分であったという情報の問題、そして高齢者をはじめとする避難困難者問題であり、いずれも住民避難に関わる問題である。これら昨年の一連の豪雨災害を受けて、国は災害情報や住民避難の観点からさまざまな対策を検討し、具体的な対応を始めている。

まず、国土交通省は、社会資本整備審議会の内部に「豪雨災害対策総合政策委員会」を立ち上げ、昨年十二月には「総合的な豪雨対策についての緊急提言」とそれに対応する「豪雨災害対策緊急アクションプラン」を公表しているが、そこに示された今後の豪雨対策の基本方針では、「送り手情報から受け手情報へ」、「災害行動情報が平常時から共有される社会への転換」といった項目が筆頭に記述されるなど、住民の避難行動の円滑化を図るための情報面での対策を重視している。

また、同じく国土交通省が設置した「水災防止体制のあり方研究会」においては、浸水

想定区域を指定する河川の拡大や警戒避難体制の充実が検討され、洪水ハザードマップによって、浸水の危険度を事前に住民に知ってもらうための手だてを講じている。

さらに内閣府においても、「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」が設置され、避難情報の充実化とそれと連動する形で避難困難者対策が極めて具体的な対策として検討されている。

二、災害過保護な住民の行政批判

昨年の豪雨災害でこれだけ多くの住民避難に関わる問題が噴出すれば、こうした対策が図られるのは自然の流れかも知れない。そしてこうした避難対策は、今後のわが国の水災防止に大きな効果をもたらすであろう。

しかし、昨年の豪雨災害のいくつかを調査した結果に基づくならば、一連の住民避難対策の推進によって一方的に行政からの防災サービスレベルだけが上がり、住民が現状のままであるのであれば、こうした対策を躍起になつて進める行政とその対策の受け手である住民の関係に、また新たな問題が生じてくるのではないかという不安を感じざるを得ない。

昨年の新潟豪雨災害をはじめとして、近年のいくつかの豪雨災害調査に携わった経験を通じて毎回感じることは、余りに過剰な住民

だ」という。

そして、実際に被害が生じた後の住民調査では、「情報があれば避難した」と答える住民が極めて多いものの、実際には避難勧告が発令されても避難しない住民が大多数である現実、毎回の調査のたびに明らかになることである。自助として数日分の食糧確保の必要性はさまざまな機会を通じて住民に周知されているにも拘わらず、食料を何も持参せずして「避難所での食料配布が遅い、少ない」と住民は訴える。こうした住民の現状を、自分の命までも行政に委ねきっていることにおいて「災害過保護」と言うのは言い過ぎであろうか？

住民は、災害対応の責任の多くが行政にあると考え期待もしている。期待しているからこそ、期待が裏切られた被災に際しての行政批判も強くなる。しかし実際の災害の発生は、多くの場合、行政にとっても想定外の外力で起こっているのが現状であり、その場の対応にもいくつかの不備が必ずと言ってよいほど生じるのが常である。災害対応は完璧であつて当たり前で、こうした不備はマスコミの報道原理から言つても常に指摘され、厳しい批判にさらされる。

もちろんこうした不備を減らすことが行政としての災害危機管理であり、完璧な対応に向けて不断の努力をすることは行政の責務ではあるが、あまりにも短絡的な行政批判だけ

が先行するなかで、いつしか被災のすべてが行政責任かの如く片づけられたのでは、住民の対応努力は図られない。

三、今問われる災害をめぐる 住民と行政の関係

昨年八月後半から約一カ月にわたつて、災害危機管理の指導のため、国際協力機構（JICA）の短期専門家としてカリブ海諸国を訪れる機会を得た。その滞在中に三つのハリケーンがカリブ海諸国を襲つた。なかでも滞在中のジャマイカを襲つた「アイバン」は、カテゴリー5（平均風速七十メートル以上）という最高レベルのハリケーンであり、首都キングストンは一週間にわたつて停電と断水が続き、アイバンが去つた後には、街中いたるところで木々がなぎ倒され屋根が飛ばされていた。このアイバンへの住民の対応と行政の対応は、私にとつて災害をめぐる行政と住民の関係を改めて考えさせられる機会となつた。

ジャマイカの住民はアメリカのケーブルテレビを通じて気象番組に注意を払いながら、いよいよアイバンの接近が近づくと数日間からホームセンターに家を補強するための板を買いに出かけたり、家の周囲の木を落としたり、屋根をロープで固定したり、水や食料、ローソクを買い集めるなど、自分と家族の命を守ることに躍起になつていた。



（ハリケーンアイバン）
倒れた大木、ジャマイカ、西インド諸島大学キャンパスにて

そこには、平均風速七十メートルのハリケーンへの対応を全て行政に委ねたところで、行政として何の対応もしようがないこと、そして、それでも自らの命を守るのは自分でしかないことを重々承知していることが感じられた。

行政の対応も新鮮であつた。ハリケーン襲来の当日には、ジャマイカの危機管理庁の職員でさえ、早期退庁したとのことであつた。理由は言うまでもなく対応のしようがない規模のハリケーンが来るからであり、自分と家族の命を守るためである。このようなジャマイカにおけるハリケーン対応を見ると、行政

動の問題点には、災害に接した人の心理特性が大きく関わっており、それを前提とした行政対応は必要なことと思われる。

豪雨災害時の住民避難が低調にとどまることは周知の事実である。これは避難勧告などの情報が適切に発せられても言えることである。逃げない住民の心理を分析するなかで常々感じるのは、住民は行動結果として避難していかないことは事実ではあるものの、決して「避難しないこと」を決めているのではなく、「避難すること」を決められずにいると言うことである。災害時の住民心理に「正常化の偏見」が作用することは近年知られるところとなってきた。

つまり、避難勧告が発せられ、それが意味する「危険だから避難をすることを勧められている」ことは誰しもが知っていることである。しかし、それであっても自らがそのような状況に置かれていることを否定しようとする心理特性が正常化の偏見である。こうした誰しもが持つ心理特性は実際の災害時においては次のように作用する。即ち、豪雨が続くなど平常時と異なる状況下にあつては、誰しもが少なからず不安を感じる。

しかし、正常化の偏見が作用するなかで、避難しなくて良い理由を探す。それは、前回の避難勧告で災害が起らなかったことでも、洪水ハザードマップ（危険度地図）に示され

る浸水深が浅いことでも、近隣の住民が避難していかないことであつても何でも良い。正常化の偏見が働き、基本的に避難したくない住民にとっては、どのような理由であつても自らが避難しないことを正当化するには十分な理由になる。

住民避難を促進する最も重要な条件は、住民自身が自らを含めて誰しもが、災害に接して避難しない心理特性を有していることを理解し、それを理性的に取り払って避難する必要性を理解することだと考えている。そして避難勧告などの避難情報は、多くの場合、実際の被害につながらなくても、それを無視し続けることは、いつしか必ず大きな被害を直接受けることにつながることを住民に十分に理解させることが必要である。このような問題は、災害情報リテラシー（知識・能力）とも言うべき問題であり、津波や土砂災害などの低頻度大規模災害で、局地的な被害予測が難しい災害には特に重要なことと思われる。

避難勧告などの避難情報に限らず、一般に情報は発信者と受信者の間で、その情報の意図が伝わり、それが活かされてこそ伝達といえる。しかし、災害情報リテラシーが十分に備わつておらず、正常化の偏見などの心理特性が作用するなかで、避難情報を無視することが一般的な住民の傾向である以上、それを前提とせずして、一方的に住民に対応責任を

求めることは実効性に乏しいと言わざるを得ない。昨年の豪雨災害を通じて、避難情報の適切な伝達方法が議論され、多くの対策が講じられようとしているが、住民の災害情報リテラシーの向上を図るべく災害教育も同時に勧めることの重要性を痛感している。

六、まとめに代えて

昨年の豪雨災害の多発を受けて、わが国の豪雨対策は大きく進展しようとしている。ここにおいて重要なことは、豪雨災害に対する行政と住民の災害リスクコミュニケーションを向上させることである。災害進展期の避難情報をはじめとして、洪水ハザードマップなど平時の災害情報も含めて、行政から住民への災害情報は、豪雨災害に対する行政から住民へのリスクメッセージである。

しかし、このメッセージが住民に適切に届いていない現状がある以上、豪雨災害をめぐる行政と住民のリスクコミュニケーションは、ギャップを持ち続けることになる。この現状を改善するためには、災害をめぐる行政と住民の関係のあり方を見直すとともに、単に災害情報の出し方を改善するのみならず、災害教育も連動させるかたちで住民の災害情報リテラシーの向上を図ることが重要なのではないだろうか。それなくして地域防災力の向上は図られないと考える。