

住民の防災対応に関する行政依存意識が 防災行動に与える影響

片田 敏孝¹・木下 猛²・金井 昌信³

¹群馬大学大学院教授 広域首都圏防災研究センター長
(〒376-8515 群馬県桐生市天神町 1-5-1)

²群馬大学大学院 工学研究科
(〒376-8515 群馬県桐生市天神町 1-5-1)

³群馬大学大学院 広域首都圏防災研究センター
(〒376-8515 群馬県桐生市天神町 1-5-1)

和文要約

本稿では、個々の住民単位の防災行動が不十分である原因として、防災対応に関する行政依存意識に着目し、住民の防災対応に関する行政依存意識が防災行動の実施状況に与える影響について実証した。そして、防災の現場で、住民の行政依存意識を払拭し、具体的な対応行動の実行を促すことが求められていることを踏まえ、そのような行政依存意識が形成された社会的背景について考察し、それを踏まえた今後の対策の方向性を提案した。

まずアンケート調査結果より、行政依存意識の高い住民は、防災対応に関する様々な役割を行政が担うべきと考えており、洪水 HM の閲覧や非常持ち出し品の準備などの行動を行っていないことが確認された。そして、住民の防災対応に関する行政依存意識が形成されてきた社会的背景については、わが国における行政主導の防災対策の推進に伴う弊害として顕在化した問題であるとの指摘を行った。以上の考察を踏まえ、今後、災害犠牲者をさらに減少させるためには、“受け身の自助意識”ではなく、防災対応に関する行政依存を払拭し、“主体的な自助意識”の形成を促し、“災いをやり過ぎするための知恵”を持つことの必要性を提案した。

キーワード：行政依存、主体的自助意識、避難情報、洪水ハザードマップ

1. はじめに

これまでのわが国の防災対策は、1961年に制定された災害対策基本法（以下、災対法）に基づき、行政主導で行われてきた。その成果もあって、災対法制定以降、自然災害による犠牲者は年々減少していき、現在では年間100人程度にまで減少している。しかし、近年では、地球温暖化の影響によってゲリラ豪雨が多発し、多くの地域が被災しており、また世界に目を向けると、巨大台風やハリケーンによって数千、数万人単位の住民が犠牲となる災害も発生している。OOUCHIら(2006)によれば、地球温暖化の影響によって今後は熱帯低気圧の強度が増大することも指摘されている。このような巨大台風の襲来などが予想される今後を考えた場合、これまでのよう

に、防災施設だけで災害の発生を防ぎきることには限界があるものといえる。そのため、今度も災害による犠牲者を減少させていくためには、行政のより一層の努力に増して、個々の住民の適切な防災行動がこれまで以上に求められる。しかし、個々の住民単位の防災行動が十分に実行されていないことは、災害発生時の低調な避難率や、遅々として進まぬ一般住宅の耐震化の現状からも明らかであろう。その一方で、このような「個々の住民単位の防災行動が不十分である」という共通の認識が広まり、近年では、様々な主体が関与した地域防災に関する取り組みが全国各地で実施されているものと考えられる。

そこで本稿では、個々の住民単位の防災行動が不十分なものとなっている原因として、住民の防災対応に関す

る行政依存、換言するならば、防災に関する受動的態度に着目する。これまでも、住民の防災対応に関する行政依存意識の存在は、避難情報に対する住民の過剰な期待などの具体的な問題として顕在化していることが指摘されている。例えば、被災住民からは、「避難勧告さえでなければこのような被害にならなかった」との声が聞かれたり（例えば、群馬大学災害社会工学研究室、2004 など）、また防災ワークショップなどで地域の避難対策を検討する場においても、「避難情報を適切に発表してくれれば、それで何とかなる」と思っている住民が少なくない割合で存在している（片田・金井、2010）ことなどが報告されている。そして、このような事実に基づき、“防災対応に関する行政依存は、住民の主体的な防災行動を阻害する要因の一つである”ことが指摘されている。しかし、それらの指摘の根拠を概観すると、先に示した例のように、住民の防災対応に関する行政依存意識が存在していることは、確かに明らかにされているが、行政依存意識が防災行動の実行を阻害する要因であること、すなわちその意識のあり様と平常時における災害への備えなどの防災行動の実施状況の関係を実証した上で論証されているとは言い難い。

その一方で、“行政依存意識が防災行動を阻害する”という前提に基づき、防災ワークショップなどを通じて、住民の行政依存意識を払拭し、主体的な地域の防災対応を促すことを目的とした取り組みが実施されている。そして、それらの取り組みは、地域防災力の向上に貢献していることが報告されている（例えば、片田・金井(2010)や片田・金井ら(2010)など）。このような取り組みの実施においては、その実施目的に鑑みれば明らかのように、“行政に依存した住民が、どれほど災害に備えていないのか”よりも、“なぜ住民は行政に依存するようになってしまったのか”に関心の重きがおかれることとなる。そして、その取り組みを成功させるためには、片田・金井(2010)が土砂災害を事例に提案したように、行政依存意識が形成された理由などの住民の意識のあり様を踏まえて、住民の行政依存意識を払拭するための具体的なコミュニケーション戦略を開発することで求められる。しかし、行政依存が形成された理由については、住民の避難情報に対する依存の構造に関して、矢守(2009)が論じているが、これまでほとんど議論されていない。つまり、この点についても、防災に関する取り組みの実践を通じて、その都度推察されているものと考えられる。

すなわち、住民の行政依存意識と防災対応行動との関係は実証されていないが、防災の現場では、住民の行政依存を払拭することで、地域防災を促進することが求められている現状にあると考えられる。以上の認識のもと、本稿では2つの視点で、住民の防災に関する行政依存意識を論じることを目的とする。一つは、行政依存意識のあり様と防災行動の実施やそれに関する意識の関係を、アンケート調査結果を用いて実証する。もう一つは、

表1 アンケート調査の概要

| | |
|------|------------------------------------|
| 実施時期 | 平成22年2月1日～21日 |
| 調査対象 | 桐生市洪水HMにおいて、浸水が予想される地域周辺に居住する全ての世帯 |
| 配布方法 | 町会・自治会長を経由した訪問配布 |
| 回収方法 | 郵送回収 |
| 配布数 | 28,193票 |
| 回収数 | 3,704票(回収率13.1%) |

防災ワークショップなどの場において、住民の行政依存意識を払拭するためのコミュニケーション戦略の開発に寄与することを念頭におき、わが国で防災対応に関する行政依存意識が形成されてきた社会的背景について考察する。具体的には、災対法に基づいて行政による防災対策が推進されてきたことのメタ・メッセージ効果という観点からの考察を試みる。そして、その知見を踏まえて、住民の防災行動の実行を促すための対策を提案する。

2. 調査と対象地域の概要

ここでは、一つ目の目的である、住民の行政依存意識のあり様と防災行動の関連を実証するために実施したアンケート調査およびその対象地域の概要について述べる。

(1) 調査概要

洪水災害に対する意識、防災に関する行政依存の程度、避難情報に対するイメージなどを把握することを目的として、群馬県桐生市民を対象にアンケート調査を実施した。調査は桐生市洪水ハザードマップ中で浸水することが予想される町会の全世帯を対象に調査を実施した。調査概要は表1に示す通りである。なお、以後の分析結果を取りまとめた図表に示したサンプル数が、必ずしもアンケート回収数(3,704人)と等しくなっていない理由は、未回答や無効回答サンプルを除いて集計したためである。

(2) 対象地域の概要

群馬県桐生市は、渡良瀬川と桐生川の2つの河川の扇状地に市街地が展開している地域であり、昭和22年のカスリン台風によって大きな被害を受けている。しかし、その後は大きな洪水や土砂災害は発生しておらず、平成11年に実施した住民意識調査の結果からは、「桐生市は洪水災害に対して安全」と思っている住民の割合が高かったことが報告されている（群馬大学災害社会工学研究室、2001）。また平成11年には洪水ハザードマップを作成し、全戸に配布している。なお、災対法施行以後、これまでに桐生市で避難勧告が発表されたことはない。

(3) 回答者の個人属性

表1に示したように、今回実施したアンケート調査の回収率は低いものであった。一般に回収率が低い場合には、母集団代表性が担保させず、偏ったサンプルが回収されている可能性が危惧される。すなわち、今回の調査の場合、防災に関心の高い住民ばかりが回答している可

