

## □自然災害に向かい合う社会の再構築に向けて

群馬大学広域首都圏防災研究センター長・教授 片田 敏 孝

### 東日本大震災以降のわが国の防災

東日本大震災から5年の月日が流れようとしている。この間にも火山災害や豪雨災害が各地で起こり、直近では平成27年9月関東・東北豪雨災害が大きな被害をもたらした。東日本大震災は、時に荒ぶる自然の営みは人の認知できる時間や空間を超えて、人為の及ぶスケールを遙かに超えるという当たり前を改めて知らしめ、防災施設という僅かばかりの制御力を過信することの愚かさを再認識させた。そして、災害時の行政対応の限界への理解とそれが故の自助や共助の必要性に対する理解にも一定の進展が見られた。

しかし、東日本大震災から5年の月日が流れるなかで既に風化が見られるとの指摘があり、その後の災害に見る住民や行政の対応には、以前と変わらない問題点も相変わらず指摘され続けている。このような状況を踏まえるなら、わが国の防災はあの東日本大震災を経てもなお、根源的な問題点が残されており、災害の度に具体化する様々な課題に、その都度対処を積み重ねるだけでは解決が図られない問題が存在しているのだろう。

本稿でその全てを議論することはできないが、平成27年9月関東・東北豪雨を中心に最近の災害に見られる防災の問題点を指摘しながら、今後の防災に必要な視点について私論を述べたい。

### 相変わらず避難情報の問題が指摘される 平成27年9月関東・東北豪雨

小貝川の決壊以来、約30年ぶりに首都圏の一級河川が決壊した。鬼怒川左岸の堤防が決壊して、常総市内に濁流が流れ込み甚大な被害が発生した。この水害では、多くの住民が氾濫した濁流の中に取り残され、ヘリコプターなどで救出されたことから、避難に関わる問題が避難情報や行政対応、住民対応の面で議論されている。どうしてこれほど多くの住民が濁流の中に取り残されたのか。まず避難情報の観点から考えてみる。

災害のたびに指摘されるように、今回も行政からの避難情報の発令が適切ではなかったことが指摘されている。しかし、避難できなかったのは、情報が無かったことに根本的な要因があったのだろうか。

常総市が発した避難情報は市内の鬼怒川の水位が危険な域に達してからであり、堤防決壊時、周辺地域には避難情報は出されていなかった。このような状況を総じて見るなら、常総市の避難情報の発信は確かに的確なものとは言えず、改善が必要と言えよう。

当日は鬼怒川上流域の日光付近で激しい雨が降り続き、温泉宿に被害が出ている状況や、上流で河川水位が危険な状態に達していることは、テレビなどのメディアが刻々と伝えていた。大きな支流の合流もない単純な河川構成にあり、その上流部でこのような事態となれば、最下流域に位置する常総市が危険な状態に陥ることは、もはや時間

の問題であった。

常総市はこうした広域的な情報を地先の防災情報に活かせず、避難情報を適切に発することができなかった。平成26年長野県南木曾町の土石流災害のように、最近では局所豪雨の予測が難しく、避難情報を出さずに出せない程の急激な事態の進展も見られるが、常総市の場合はこの状況にはあたらない。明らかに避難勧告発令の根拠となり得る情報があったにも関わらず、それを適切に活用できなかったのはなぜか。防災行政のあり方に問題点を見いださなければならない。

## 自治体防災の組織的限界と防災専門職支援の必要性

常総市はなぜ適時適切に避難情報を出せなかったのか。常総市の安全安心課は15人の職員で構成されていた。しかし、安全安心に関わる行政項目は、消防、防犯、交通安全、国民保護、放射能対策そして防災と多岐にわたり、防災専属担当職員は2人であった。市町村合併で面積は増えても職員の数は増えないことが多く、十分な対応要員が確保できない現状もある。

加えて、上流域の雨量情報や河川情報を読み解き、地先の安全対応に確信を持って情報を役立て、行政としての責任をもって住民に避難情報を伝えるためには、それ相応の専門知識も必要となる。しかし、小さな自治体では一般にそのような専門職は少なく、人事異動でスキルの蓄積も不十分であることが多い。さらに最近では災害情報の高度化が進んでおり、それらの災害情報を読み解き、適切な判断や対応につなげることを地方自治体に求めることに限界が生じつつあることは直視しなければならない。

一方、このような専門職は県や国の機関が擁している。このような観点からも国や県などの上級官庁からのサポートの充実は、自治体防災にとって必要不可欠であり、今後一層の連携強化が望ま

れる。もっとも今回の水害においては、地元の国土交通省河川事務所の所長から常総市長にホットラインを通じた情報提供は行われていたという。しかし、この情報も市長の勧告発令には繋がらず、市役所内部の高い警戒意識を醸成するに至った形跡も認められない。

このホットラインも、広く一般に報道された上流の雨量情報や河川情報と同様に、単なる物理的指標の情報が伝えられたに過ぎず、その後展開され得る事態の想起やそれに応じた対応の必要性認識には結び付かなかった。つまり情報は伝わったが、コミュニケーションの観点では明らかなエラーが生じている。今後において必要なことは、市町村と国や県の防災担当者の各レベル（市長と国土交通省の事務所長、市役所の防災担当と国土交通省の調査課長など）で意思疎通が十分にできる関係を日常から築き上げておくことが必要であり、事前に築かれた相互の信頼関係の中で行われるアドバイスが、その日その時において実効性高く機能するようコミュニケーションをデザインしておくことが必要である。

## 広域防災の必要性

避難情報の発令だけではなく、住民の避難誘導においても自治体単位に固執した防災の弊害が見られた。わが国の防災体制は、災害対策基本法が定めるように市町村を基本単位としており、避難計画においても避難誘導、避難所設置などは原則として、自治体完結型で計画が立てられている。鬼怒川左岸側の氾濫に対する常総市の避難誘導は、氾濫していない鬼怒川右岸側に行われた。市町村防災に徹すれば市内の浸水していない右岸に避難誘導することになるが、住民にすれば氾濫する川に向かって移動し、川を渡っての避難を求められることになり、受け入れ難いものとなった。

河川氾濫の流れは自治体境界とは無関係に、物理現象として地形要因に規定される。その下で住

民をより安全に避難誘導するには、市町村境界ありきではなく、その時の氾濫の進展状況や地形的条件を考慮して、市町村の境界を問わずあらゆる選択肢の中で最適な誘導先が判断されるべきである。今回の常総市の避難誘導も状況によっては正しい判断となり得る場合もあるが、ここで問題なのは、常総市は当初市外への避難誘導は選択肢としてすら考えなかったということである。これはわが国の防災が長年にわたって自治体完結型で行われてきたこととは無関係ではない。

災害の広域化や激甚化が進む最近の気象状況を考えても、住民の避難誘導は市町村が相互に避難所を融通し合い、洪水であれば流域単位など現象に整合した適切な広域避難計画が必要となっている。先に述べた広域的な災害情報の活用の観点、加えてここで述べた広域避難誘導の観点を含めて、わが国の防災は、市町村の枠に強く規定された防災の体制を改める時にきている。

## 住民にも当事者意識がない現状～脱正常性バイアス論～

東日本大震災以前から今日に至るまで、相変わらず指摘されている問題に住民の防災意識の問題がある。平成27年9月関東・東北豪雨における住民の避難行動においてもこの問題は指摘せざるを得ない。この災害においては、行政同様に住民にも避難を想起するに値する上流域での情報は刻々と伝わっていた。また、事前に鬼怒川が氾濫した場合の浸水想定を示したハザードマップも事前に公表されており、今回の氾濫は概ねハザードマップに整合するものであった。それであっても氾濫に取り残された住民は、自分の家にまで浸水が及ぶとは思わなかったと言う。

災害情報という観点から言うならば、平時においても災害の進展過程においても、氾濫を想起するのに十分な情報は存在していたし、その把握は極めて容易なものであった。しかし、行政同様に

も住民も、上流域の状況情報に接しつつも当事者感が持てず、避難対応に活かすことができなかった。

このような問題への処方箋は、これまで、よりわかりやすい情報提供のあり方や情報伝達手段の改善などの側面で議論されることが多かったが、そこには何ら解決の糸口はない。また、住民や行政担当者が適切な事態認識を持ってない状況については、災害心理学の知見である正常性バイアスとの関連で議論されることが多かった。災害のたびに指摘されるこの正常性バイアスではあるが、心理学的特性としてその指摘は正しくても、防災の観点で言うならこれほどまでに明確に今後の事態展開に直結する情報に接しても、わが身に迫る危機に結びつけて考えられない状況を、毎度毎度、単純な正常性バイアスという人の性と片付けているだけでは改善は望めない。

災害に対峙し犠牲者を減らすことを目的とする防災という実学の観点からこの状況を見るなら、命に関わる事態すら適切に認識できなくなっている国民意識のありよう、日本社会の構造に根源的な問題があると捉えるべきである。

## 安全に関する技術過信、他者依存の社会構造

何がそうさせたのか。安全に関わるわが国の文化は、危険を排除することに努力が注がれ、時に想像を絶する自然の営みすらその対象を拡大させた。危険は常に排除を目指し、近づかないよう心がけ、目標は常にゼロリスクとする文化は、人為的につくられる危険に対してのみならず、自然の営みにまで拡大適用されてきた。しかし、相手は自然であり、当然ゼロリスクは達成できない。時に生じる災害はその破綻の具体と言え、東日本大震災は大きな代償をもってそれを分かり易く教えてくれた。自然に対して絶対安全はあり得ない。堤防が高く設置されることは、被災確率を低下さ

せるよう機能しても、絶対安全を確保することにはなり得ない。

このように自然の営みに対してまで適用された歪んだわが国の安全文化は、防災施設の整備による高いレベルでの自然災害制御によって、人々の自然災害に対する制御可能認識を高めることにも機能することになった。そこには自然の営みに対する畏敬の念の喪失とともに、防災施設への過信、そして、災害過保護とでも言うような防災行政任せの意識を広く国民に醸成してきた。

しかし、いくら高いレベルの防災施設を作ろうとも、自然は時にそのレベルを超えた営みをもって災害をもたらす。災害が発生すると災害過保護な国民は、それを防ぎきれなかった行政の責任追及に終始する。そして、行政は追及逃れに知恵を絞り、住民はさらなる危険排除を行政に求め続ける。このようなわが国の防災に関わる依存構造は、東日本大震災などの最近の災害を経て、その限界も認識されつつあり、自助・共助・公助の考え方も文言としては定着してきたと言えよう。しかし、

長年にわたって日本の防災は、自然災害を制圧する発想の防災理念、その手段としての防災施設への大きな依存、絶対安全を行政に付託する国民の意識、その負託に応じ切ることが防災行政と誤認する行政、その下で既に定着してしまった災害過保護な国民、守る側と守られる側の関係にある行政と住民の関係、と言った基本構造を根深く保持している。

防災の本質的な問題構造は、時に荒ぶる自然に社会全体がどう向かい合うのか、ということであり、その社会内部に生じる防災を巡る行政と住民の関係諸問題などは、その下位の問題に過ぎない。余りに言い古された「自分の命は自分で守る」という言葉ではあるが、その「当たり前」を失った国民意識を改めることは言うに及ばず、その意識のもとで社会が一丸となって時に荒ぶる自然にどう向かい合うのかを議論すべき時がきている。

場当たりの防災の課題を議論している限り、災害に関しての万年反省社会を脱することはできないのではないだろうか。