

□市民の納得と理解を得るための努力

財団法人都市防災研究所 重 川 希志依

1. 独りよがりはもう許されない

阪神・淡路大震災を契機として地震防災対策特別措置法(平成7年6月16日)が成立しました。この法律に基づき、総理府に地震調査研究推進本部が設置され、地震に関する観測、測量、調査及び研究の推進について総合的な施策を立案しています。

ここで行われている地震調査研究の成果を社会に生かす部会(「成果を社会に生かす部会」)の第1回目の会合が、昨年(1999年)の11月に開かれました。

この部会は、地震調査研究の成果が国民一般にとってわかりやすく、防災意識の高揚や具体的な防災行動に結びつくようにするための方策を検討するために設置されました。地震や防災研究者、行政の実務者などから、次のような意見が出された事もきっかけとなっています。

- 『・地震調査研究をいかに被害の軽減に生かしていくべきか考えるべきだ
- ・地震調査研究と防災のインターフェイスが重要だ
- ・今成されている研究が防災にどう役立つのかレビューして見る必要あり

- ・科学者が言うことを現場はどう判断すればよいのか教えてほしい
- ・地方公共団体は出された情報を受け取ってもどのように対応できるだろうか
- ・研究者の成果を翻訳し一般に広報するという仕組みが必要だ』

などなど。これらの言葉は、学者・研究者・専門家と呼ばれる人達が行った研究の成果が、私たちの生活を守る防災の実務に直結していないとことを表しているのではないのでしょうか。

一方、行政が私たちに公開する情報も、分かりづらい言葉使いや内容になっていることがあります。防災訓練や防災講演会などで、行政の方たちが住民に向かって話している内容を聞かされた時に、「もうちょっと理解しやすい言葉に置き換えて話してあげれば良いのに」と思うこともしばしばです。

また住民向けに出されたパンフレットの類を見ると、書いてあることに間違いはないのだけれど、あまりにも内容が盛りだくさん過ぎて、目を通した後に何も印象に残らないものがあります。このパンフレットを読んでこれだけは知ってほしい、身につ

けてほしいと思わせるメッセージが、多すぎる文字情報によってかき消されてしまうのでしょうか。

こういう時には「漏れのないように」という点に一番気を使うと、ある行政マンから聞いた事があります。誰かから何かを問われた時に必ずその答えがあるように、漏れなく内容を全て網羅しておく事が行政の立場上必要なのだそうです。この時点で、情報のエンドユーザーである住民の都合はすっかり忘れられています。発信者の独り善がりで見られる情報は、受け取り手にとって何の役にも立ちません。

阪神・淡路大震災から5年目を迎えた今年1月17日、「教訓生かし伝える使命」、「教訓、世界で共有し継承」という見出しが新聞の一面を飾りました。しかし現実には、研究者と現場の行政職員との溝、行政と一般市民との溝は、いまだに埋まらない

ままのように思えます。

2. 伝えるべき知識は？

自然災害、人為的災害を問わず、私たちの生命や生活に何らかの外力が加えられた時、それによってどのような被害が生じるかは、①自然環境、②社会環境、③都市環境の係わり合いによって決まってきます。

たとえば①地盤条件の悪い土地に(自然環境)、②避難もままならない高齢者が(社会環境)、③老朽木造住宅に住んでいる(都市環境)ところで地震が発生したら、建物被害や人的被害が極めて大きくなります。防災対策は9 これらの災害に対する脆弱な条件を一つ一つ解決して行くことに他なりません。被害が発生するメカニズムとそれに対する防災対策の関係を示した者が図1で

図1 被害発生メカニズムと防災対策

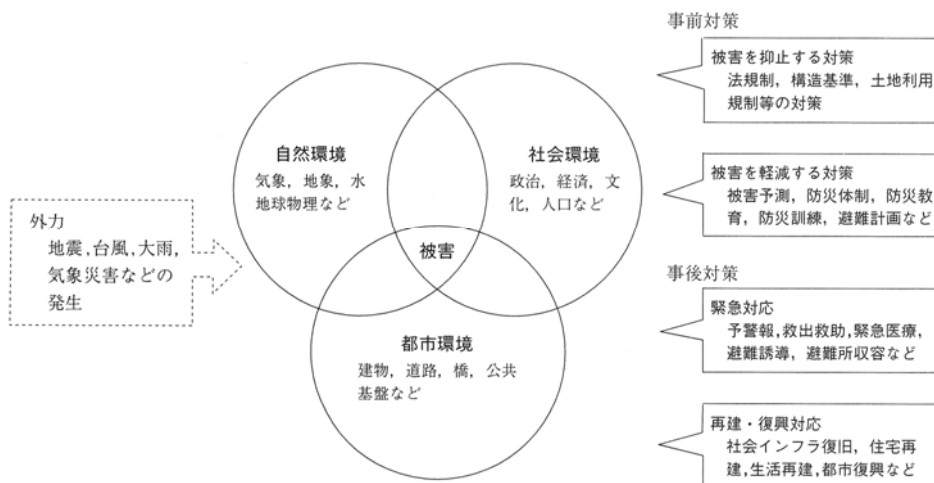


表1 4つの防災対策

事前対策	被害を抑止する対策	土地利用や建造物の耐震基準などを定め、いざという時に大きな被害が発生しないよう事前対策を行う。たとえば、 <ul style="list-style-type: none"> • 建築物の耐震性を高める • 土地利用により脆弱な土地で人口集中が起こらないよう規制する • 護岸や防潮堤整備により津波や浸水被害が起こらないようにする
	被害を軽減する対策	災害発生時に有効な災害対応ができるための事前対策を行う。たとえば、 <ul style="list-style-type: none"> • 被害想定と防災計画の策定 • 防災情報システムの整備 • 防災訓練や防災教育の実施
事後対策	緊急対応	災害発生時に主として生命を守るために実施される災害対応。たとえば、 <ul style="list-style-type: none"> • 消火活動、救出・救助活動、緊急医療活動 • 危険地域での避難誘導 • 道路啓開
	再建・復興対応	社会活動を継続するための復旧対応と生活再建のための復興対応。たとえば、 <ul style="list-style-type: none"> • ライフライン復旧対策 • 教育、医療、就労など再開のための対応 • 住宅の再建と復興まちづくり

す。

さらに防災対策は、①災害が発生する前に実施する事前対策と、②災害発生時に実施される事後対策の二つに分けることが出来ます。事前対策には、「被害を抑止する対策」と「被害を軽減する対策」があり、事後対策には、「緊急対応」と「再建・復興対応」があります。

防災訓練や防災啓発用のビデオ・パンフレット等で扱われる項目はいずれも、この防災対策のいずれかの部分に当てはまる事が分かります。ただ問題なのは、ビデオやパンフレット作成者の頭の中に、防災に関わる知識の体系が十分に整理されていない事です。

万一自分たちが災害に襲われた時に、どこに弱点がありどういう被害が起こり得るのか、またその被害を少なくするために有効な解決策が何であるのかを正しく認識

し実行できる人づくりが、防災啓発・防災教育の最終的な目標です。

この目標達成のためには、断片的な知識にとどまらず、被害が発生するメカニズムを理解し、それを解決するための体系的に整理された防災対策を啓発するプログラムが必要です。

3. 市民啓発のための努力

「市民の防災意識の啓発」、「住民への防災教育」というように、市民や住民と一くりにして表現されることが多いのですが、実はこの市民・住民は実に多種多様な人間で構成されています。

年令、性別、経済的制約、受けてきた教育水準、考え方や価値観など、あらゆる条件の異なる一人一人の人間を「市民」という均質

な存在として捉えて、防災意識の啓発を行うことには限界があります。単一の教材、講習、訓練では知的好奇心が満足されない市民だって存在するのです。

また啓発を行う側、現状では都道府県や市町村の防災担当課や消防、学校など主として公の立場の方たちだって、話し上手な人、人前が出るのが苦手な人、人を惹きつける魅力を持った人、飲みこみの早い人など、それぞれ異なった個性を持っています。さらに、役所の慣例に従い 3~4 年で人事異動をむかえるために、決して防災知識が十分に備わっている人が担当になるとは限りません。むしろ、本稿の 2 で説明したような、体系だった防災対策を理解し、それを噛み砕いて市民に伝えることのできる職員は極めて少ないといえるでしょう。

災害に強い市民を育てるためには、まず行政職員自身が防災的素養を高める必要があります。ところが以前ある行政の防災担当者が、「防災担当になっても、自分がどうやって勉強すれば良いのかわからない。」と云うのを聞いたことがあります。

どこへ行けば、何を読めば、誰に会えば必要な知識が得られかという情報は、現場で働く行政マンの元にはなかなか届きにくいものです。

これまで述べてきたような様々な課題を解決する一つの方法として、昨年 11 月から防災専門のテレビ局が放送を始めました。

通信衛星を利用した全国で初めての防災専門チャンネル QNC(キューネットコミュニケーションズ)です。一般的に見て、マスコミが取り上げる防災関係の情報は一過性のものが大半ですが、そのうち一局ぐらいは 24 時間いつチャンネルを回しても、防災情報を見てもらえる放送局があるべきではないかというのが、会社設立の動機となっています。

一般の市民の意識向上と共に、自治体職員の教育研修の役割を果たすことも大きな柱となっており、学際的な情報、実務に直結した実践情報、各地での防災活動への取り組み事例、専門家による分かりやすい防災講座プログラムなどが予定されています。

阪神・淡路大震災の教訓を胸に、自分で自らの身を処し自己責任の取れる、真に自律した市民が育ってきたでしょうか?。残念ながら私自身はそう感じていません。なぜなら、本当に伝えるべき情報を市民に伝え、納得し、理解してもらおう努力を、行政を含めた私たち防災に携わる人間が、まだまだ怠っているからです。