

## □平成 20 年風水害の避難対応にみる

わが国の防災の課題

群馬大学大学院教授 片 田 敏 孝

従来の防災では対応できない事態が起こっている

日本の防災に大きな変革が求められている。地球温暖化の影響と見られる局所的豪雨災害の多発するなか、これまでの防災対応では対処しきれない事態が多く見られるようになってきた。

そこに存在する問題は、大きく分けて二つある。その一つは、行政の災害対応に見られる限界の問題である。この問題は特に近年の災害の多発、とりわけ局所的豪雨災害が多発する中で顕在化してきた問題であり、予測不能な急激な事態の進展の中で、災害情報の提供や避難誘導といった行政の対応が困難を極めるようになったことに象徴される。

また、二つめの問題は、住民の災害対応に生じる問題である。この問題はさらに、避難勧告発令時にあっても毎度避難が低調にとどまることに象徴されるように、住民の災害対応行動に関わる心理特性に基づいて顕在化する問題と、長年にわたって行政主体で進められてきたわが国の防災の下で築かれてきた住民の過剰な行政依存のように、

災害に関わる行政と住民の関係構造の歪みによってもたらされる問題に分けることができる。これらの住民の災害対応に生じる問題は、近年の災害多発の中にあって、行政の問題と同様に、より顕在化する傾向にあり、効果的な対応策が急がれるところとなっている。

災害発生時において、これらの問題は相互に関わりを持って具体化することになる。もとより地域の住民や行政にとって災害に遭遇する機会は多くはない。いわば希有な出来事に遭遇して行政も住民も不慣れな対応を強いられるため、災害対応は毎回ことあるごとに混迷を極めることになる。

こうした不慣れな対応のなかにあって、従来にも増して防災対応の難しさが目立つ今日、それであっても地域から犠牲者を出さないためには、行政と住民が協働して問題の解決にあたり、地域防災力を向上させることが喫緊の課題となっている。

**頻発する局所的豪雨災害によって顕在化した避難問題**

2008年7月末、神戸の都賀川では雨が降

り始めてから僅か十数分で濁流が襲う水難事故が発生し、子供達が犠牲となった。僅か1,790mの河川延長しかない中小河川の流域に降った予測不能の局所豪雨によってもたらされた水難事故は、気象情報や河川情報の充実化だけでは対処できないほど、急激な事態の進展のなかで生じた問題である。予測や観測に関わる技術開発に基づいて災害情報の高度化を図ることは望ましいことではあるが、このような行政の避難対策だけでは問題の解決が図られるとは思えない。それ故に特に中小河川や急流河川については、親水公園であっても河川空間にいることを常に意識し、異常を異常と察知して適切な対応行動を主体的に行うことができる住民であることを住民自身に求めざるを得ない。一方、親水公園のように河川空間に住民を積極的に誘導する箇所においては、万一の場合にいち早く河川空間からの脱出が可能となる施設を整備することも行政には求められることである。現状では予測も不可能、万全の対策も無い中であっての避難対策は、行政と住民との連携で出来得る対策をそれぞれが行うしか手立てがない。

また同じ2008年8月末、全国的に気候が不安定となり全国各所で豪雨災害が発生した。豪雨災害が起こることは予測できても、それがどこで起こるのかが判らない状況の下での局所的集中豪雨、まさにロシアンルーレットにも似た状況である。このような状況のなか、愛知県岡崎市では深夜2時までの1時間に時間雨量146mmという猛烈な豪雨に見舞われた。これに伴い岡崎市は全市に避難勧告を発令し警戒に当たったが、避難したのは市民37.6万人に対して僅か

51名という低調な避難状況にとどまった。

この岡崎市の事例では、日本の避難行政そのものが持つ問題点が露呈された。避難勧告が発令された深夜2時時点では、避難することに恐怖心すら覚える豪雨と既に内水氾濫が各所に生じており、この状況下での避難には大きな危険を伴うことから、低調な避難を単純に住民の防災意識の問題と捉えることには無理がある。またその一方で、豪雨の予測が不可能な事態にあって、この避難勧告の発令タイミングについて行政を責めることもできない。まさに従来の防災対応に限界が見られる状況である。その状況下で発令された避難勧告は、豪雨災害時の住民の対応に何を求めようとしているのかという根源的な問題も突きつけている。

そもそも岡崎市は全市民37.6万人に避難勧告を発令する必要があったのか。仮に全市民が避難行動を取ったとして岡崎市はその対応ができたのか。避難の途上で住民の安全は確保できたのか。しかし、その一方で、もし避難勧告を発令しなかったらマスコミや市民は岡崎市の対応をどのように評価したのか。このような疑問の中で、避難のあり方に画一的な最善解を見いだすことは難しく、岡崎市の対応を評価することは難しい。しかし、避難勧告を発令しても発令しなくても、結果によっては行政の対応は批判にさらされるし、このような事態にあって現に多くのマスコミが行政批判を繰り返す。

このように日本の避難行政が混沌とした状況に置かれる背景には、特に洪水避難において、避難は如何にあるべきかという基本指針が定まっていないという問題がある。例えば、マンション高層階の住民も避難す

る必要があるのか、浸水は床上に及ぶ場合であっても自宅にとどまることに命の危険が無いのであれば避難せず被害軽減を行った方が良いのではないかと、既に深く浸かった避難路にあって危険を冒してもあえて避難する必要があるのか、といった疑問に対する回答は明確ではなく、犠牲者を一人でも少なくする観点や物的被害を軽減する観点においては、避難しないことも選択肢としてはあり得るが、それを積極的に良しとする風潮は見あたらない。まさに洪水時の避難行政はその基本指針が定まっていないことは明らかである。

このように基本指針が定まらない根源的な要因は、防災に関わる責務の所在が災害対策基本法によって行政に置かれていることが大きく関わっている。それに基づいてわが国の防災は、行政に著しく高く依存する構造を形成してきた。このような社会構造の下、日本の避難行政は、如何なる事態にあって行政の不作为としての批判を回避できるよう措置を講じざるを得ない立場ができあがった。このようにして被害が生じそうな事態にあって、わが国の避難行政は、実際に全ての住民が避難する必要があるか否かの判断の前に、何はともあれ避難勧告を発令する傾向を高めた。

予測不能のうえ、あまりに急激に事態が進展する近年の局所的豪雨災害の多発は、わが国の避難対策のあり方に根源的な改善を要求している。

## 行政主体の防災が生んだ過剰な行政依存と災害過保護な住民

国民の生命や財産を自然災害から守る防災は、もとよりその公共性が高いがために行政が主体となって推進される。平時において災害対策の一貫として行われる河川の堤防やダムの整備、防波堤など海岸施設整備、土砂災害防止施設整備などの防災施設整備(ハード対策)は、その目的から言ってまさに公共事業そのものである。また、災害対策基本法は国や地方公共団体などに対して、国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有すること、そして、そのための万全の措置を講じる責務を有することを明記しており、防災の責務は行政にあることを規定している。

こうした背景のなかでわが国の防災は、平時、災害時を問わず、そしてハード対策、ソフト対策を問わず、行政が主体となって進められてきた。しかし、いくら防災の遂行責務が行政にあるとしても、自然は時に大きな振り舞いをするため、防災の全てを行政に委ねたところで国民の生命を完全に守りきることはできないことは明らかである。現に毎年のように災害は起こり災害犠牲者が発生している。

法に裏打ちされた行政主体の防災、そしてそれが完全であり得ない現実との間に様々な問題が生じてくる。その中でも最大の問題だと指摘したいことは、行政主体の防災が長年にわたって継続されるなかで、防災に対する住民の過剰な行政依存の姿勢が形成されたこと、そして、災害過保護とも言うような災害に対する住民の脆弱性が

顕著に見られるようになったことである。このような行政と住民の関係に生じた依存の姿勢は、そのまま災害に対峙した住民の姿勢にさまざまな形で転換されることによって、被災の規模を拡大することに直結する。特に災害情報の理解やそれに対応行動に結びつける過程において、行政依存の姿勢がもたらす影響は大きい。その具体例を見てみよう。

津波に対する避難は一刻を争う緊急度の高い避難であることが多い。しかし、津波常襲地域において大きな地震が発生しても、住民は即座に避難を開始することは希である。津波が襲来するのであれば、津波警報なり避難勧告なりの情報が必ずあると信じ切っている住民は、津波の襲来を危惧すれば危惧するほど、テレビの前に座り込み災害情報をひたすら待つことになる。このような住民の行動は、行政依存が災害情報の面で情報依存に転換した例であり、それによって生じた高い情報依存が情報を待つ行為を介して避難を阻害する例である。

この場合においては、住民の防災意識が高ければ高いほど、津波の襲来を危惧しての高い情報収集欲求につながり、結果として皮肉にも避難を妨げることになる。

行政主体の防災は、過剰な行政依存を生じさせることを介して、住民が主体的に災害に向かい合う姿勢を阻害する。この事実は、津波防災に限らず防災全般に言えることである。災害対応に主体性を欠いた住民が多い地域社会に、行政では守りきれない規模の災害が襲うとき、そこに生じる事態は極めて深刻である。わが国の防災における最大の課題はそこにあるのではないだろうか。

## おわりに

かつてのわが国は、毎年のように数千人規模の災害犠牲者があった。そして人々は、自然への畏敬の念とともに、好むと好まざると自分の命や財産は自分で守るものと理解していた。現代になり、わが国の防災は自然現象の制御技術を駆使する行政主体の防災によって、災害犠牲者を百人規模にまで減らすことに成功した。しかし、この段階に至って、同じ論理で災害犠牲者を減らすことに無理が生じ始めている。新たな論理を模索しなくても、自助を原則としたかつての論理を見直し、今に再度活かすことが求められている。