

第2回 RSY サロン with 有識者パートナー

「豪雨災害の避難問題を考える」 講師：片田 敏孝 氏

(群馬大学大学院工学研究科 社会環境デザイン工学専攻 教授/広域首都圏防災研究センター長)

主催：特定非営利活動法人 レスキューストックヤード

【目的】

77名(2010年10月現在)の先生方にRSY有識者パートナーとして、各々の専門知識を2カ月に一度開かれるサロンでお話いただく。講師と聴衆の距離をぐっと縮めて、よりアカデミックなお話を身近に感じていただける会を目指している。

【実施概要】

- ・日時：2010年9月25日(土) 18:30~20:00
- ・場所：名古屋建設業協会1F会議室
- ・参加人数：24名

【主催者挨拶】

(RSY代表理事・栗田暢之)

第二回目である今回は水害に詳しい片田先生を質問攻めにして、豪雨災害について、減災・防災に向けた取り組みを一緒に考えたい。

【RSYサロン】

「豪雨災害の避難問題を考える」

講師：片田 敏孝 氏



今日は何も話す内容は考えてきていない。講演では限られた時間で話をするので、実は話したかったことが最後に時間がなくなってしまって話せなかったということがよくある。今日は、かたくならず、まず皆さんがどんなことを聞きたいと思っているのか、それを確認してから話を進める。

■自己紹介

生まれは岐阜県の加子母村の出身でこの地域とも関わりがあった。豊橋技術科学大学大学院での博士論文のテーマは「東三河山間部の過疎問題」だった。この経験が自分の人生を大きく変えた。「過疎問題」を社会では問題にしているが、当のおじいちゃんやおばあちゃんは幸せそうだった。山に入って毎日聞き取りの調査を行った中でわかった事は、社会で問題にしている事と当事者の考えには大きな差がある、ということだ。また、伝えたいことがうまく言葉にできない高齢者と話をする中で、人の気持ちを読み解く力がついた。これらの経験は後の自分の研究に役立っている。避難問題を考える時、「逃げなかった」人には理由がある。結果だけを見て判断したくはない。逃げた人・逃げなかった人の両方に話を聞くと、言葉の裏側の心が見えてくる。逃げないという判断をした人にとって、その判断は最善の判断であり、そこにはとても人間らしい理由があることに気づく。

経済の専門家としての、東海総合研究所時代。田舎を救いたいという思いで、ひたすら机に向かって研究した。この研究が自分の研究者としての大きな足場となった。研究所では、行政の委託である地域開発に関わった。銀行としてお金を貸せるか、B/C(ビーバイシー※投資したお金と社会的効果を天秤にかけて、投資したお金に対して社会的な効果がどの程度であったかを判断する考え方。)で評価するため田舎は全く駄目という血も涙もないものだった。なんとか地方の価値を見出そうと研究を続けた。

群馬大学へは「公共経済学」の担当として来た。なぜ経済から防災になったかという、10年前に

「最近、河川行政が変わろうとしている」「洪水の川道内管理の変化だ」(洪水は川の中だけで管理するという考え方の変化) という話を同僚としたことがきっかけとなった。

川は自然であり、そもそも溢れないことを前提に仕事するのはおかしいと思い、まずハザードマップを作ることになった。投資したお金でどれくらいの効果を生むかを考えた。投資するのは地図の紙だけで、その地図で多くの人を救えるとしたら、堤防を作る以上に投資する価値はある。

福島県郡山市でハザードマップを作るという話を聞き、調査に乗り出したところ、早速難題がうかんできた。この地図を配布した場合の社会的効果はどのくらいなるのだろうか。この判断が難しいのは、命の換算をすることになるからである。

(例：若者の方が助ける価値があるという判断。)そして、情報と行動の問題である。災害＝非常事態の中で人の行動はどう変わるのかを考えなくてはならない。(例：他の人が逃げないから逃げない、言われたからやった、など)

この時点でこれは10年の研究に値する、と判断した。堤防よりも効果的な仕組みづくりで人が死なない社会を作ろう思った。まず、他の人がやらないことを確認し、この分野を「災害社会工学」と名付けて、自分がその第一人者になった。大学では経済、仕事では防災一筋。

他の防災の研究者と自分が違うな、と思っているのは、基本的に人が好きだということ。学問ベースで合理的な話というのは、一般の人には非合理的なことが多い。でもそれがその人達にとって有利になることなら、それを合理的にするために説明をする。一般の人と行政、一般の人と研究、その間をどうつなぐのか、ここに苦心している。私の研究は両方の立場からみている。

しかし全部はやらない。やるべきと思う現場にはしつこく通う。長い付き合いの中で自分も勉強したし、学んだことは全部還元しようとしている。関わっているところは犠牲者0にしたい。少し意地になってやっている。

地域や町を対象にすると、色々な人がいる。何度通っても、話を聞きに来てくれるのはいつも同じ顔ぶれになってしまう。地域の中で防災に取り組んでいる人とそれ以外の人をどうつなぐか、それをどう乗り越えるかも研究のひとつである。私はこれをコミュニケーションデザインと呼んでいる。相手にわかってもらえるようにどういう戦略で、道筋で話を伝えるかを研究している。例えば講演では目線を合わせる事が大事である。大学教授という名が付いているだけで、聴衆との間に壁ができてしまう。「私から」ではなく、「我々が」一緒に学ぶ、という姿勢が重要である。

被災地で、被災時の行いに疑問を投げかけたい時、ダイレクトに言うのではなく、必ず同じ事例の他の地域の話を出し、調査にもとづいた解説をする。人は第三者目線では冷静であり、逃げなかった人の論理にも納得できる。しかし同時に自分たちも例外ではないと気付く。自分ならどうするのか、この次はどうするのか、を考えてもらうのだ。これは導きのプロセスであり、とても重要なことである。以上、長い自己紹介！（一同笑）

■聴衆との対話



・ 団体職員・Uさんの質問：

各自自治体で作っている避難勧告の客観基準とはどんな調査に基づいているのか。

・ 行政職員・Oさんの話：

大垣市に一級河川は15本あり、雨が少し降っただけでも氾濫することがある。河川の水位を基準にしているのではなく、総合的に警報を出している。担当者に勇気があるかどうかの問題で、結局

何もなければ 100 本くらいのクレームの電話がくることもある。「何もなかったじゃないか！」と。それが続くからか、避難勧告に従ってくれない人が増えている。また、合併したことで出てきた問題もある。同じ市内でも言葉も気候も違う集落があり対応が難しい。土砂災害、水害、色々な問題があるのに全ての決定権は市長が持っている。

先生：避難勧告については、まずどのレベルで議論をするかが重要である。行政の意識と住民の意識の切実な問題ではあるが、私はあえて現実的なところから視点をずらして考えてみる。

「避難勧告を出すのは行政の責任・住民はそれに従って逃げる」というのは災対法（災害対策基本法）の中の決められている話である。そもそもこの枠内で議論をしている限り解決しない問題なのではないか。

岡崎の例を紹介したい。「避難勧告を出す＝避難のための立ち退きを勧告」は、つまり岡崎の全市民に夜中の 3 時に体育館に集合することを命令したことになる。マンション 5 階の人にも、低地の平屋に住む人にも同様にである。結果、逃げたのは 51 人（人口：376,000 人）である。これは防災意識が低いことが原因ではない。しかし避難する必要がある人がいる以上、勧告を出さないわけにはいかない。全員にとっての最善を一律で勧告することはできないのだ。にもかかわらず、行政は全責任を負わされている。住んでいる場所・環境だけでなく、家族の条件でも避難の判断は違うはずだ。（妊婦・寝たきり・こどもがいる、など）

では、防災は誰がやるべきなのか。法律では行政（国・都道府県・市町村）が責務を有すると明記されている。精神論上はそうであってもいいが、実効性がない上に、物理的に無理である。大垣の O さんの話にもあるように、市町村合併を繰り返しても、防災担当者は増えないのが現実だ。

しかし長い歴史を振り返ると、災対法の果たした役割は大きい。1961 年に災対法が施行され、それまでは年間で 1000 人規模の人が災害で亡くなっていたが、今は 100 人以下にまで減った。高度

成長期には堤防もどんどん作られ、最低限の問題は解決したと言える。

ここで雪下ろしの話をしたい。年間 60 人～200 人が雪下ろしで亡くなっている。だからと言って雪下ろしをしないわけにはいかない。100 人以下は、あえて誤解を恐れずに言えば、「事故」の領域だ。行政で対策する課題から自助の領域へと変わってきたのではないか。100 人を 0 人にするためには、1000 人レベルの対策である災対法では対応できない。いつの間にか過剰なまでの行政依存・情報依存が定着しているが、防災は誰のためのものかをきちんと考える必要がある。

人の脆弱化も問題である。100 年確率でまもるために作られた堤防によって、浸かりやすかった土地も簡単には浸からなくなった。頻発していた小さな水害が無くなり、住民は無防備になった。人為的に高める安全は人を弱くするのである。災害過保護をつくる結果になった、とも言える。

今のやり方では駄目だという考えもでてきた。だから社会に「自助・共助・公助」という言葉が受け入れられるようになった。自助にはふたつあり、ひとつは、「行政に限界があるから仕方なく自助・受け身の自助」、もうひとつは、「内発的自助」＝犠牲者をださない！自分の命・家族の命は自分がまもるという気持ちから生まれる自助である。

例として、チリ地震の津波の時の警報で、「気象庁はずれじゃないか」と言った声があった。情報だけもらって逃げればいい、という受け身の考えだ。「たいした事なかったじゃないか」と思うか、「たいした事なくて良かった」と思うかは「逃げれば良かった」になるか「やっぱり逃げて良かった」になるのかの違いである。住民は「何メートル浸かるのか」など、敵を知りたいがるが、本当に知るべきは己である。災害に迎え撃つだけの心構えはあるのか。これは生きざまの問題なのである。

・ **団体職員・Uさんの質問：**

じゃあ具体的にどう逃げればいいのか。

先生：逃げ時マップを参考にしてほしい。住んでいる環境、住居によって、逃げるべきなのか、逃

げない方がいいのかが判断できる。でも根本では、日本国民に大人になってもらう必要がある、と言いたい。厳しい言い方かもしれないが、やはり「それはあなたの問題」なのである。しかし、その後のフォローは必要である。地域の人が情報の取捨選択ができるように、たくさんある情報の中から大事なものを集約していくのが、専門家の役割ではないかと思っている。これからの行政や専門家は、「逃げる」というだけの避難勧告ではなく、役に立つ情報を教えるとか、どう判断していけばいいのかを導いていく役割を担えればいいのではないかと思う。

・ **行政職員・Oさんの質問：**

全知全能の市民・行政と思っている。どう話せばお互い頼りすぎないのか。

先生：日本の行政と住民の関係は難しい。住民が文句を言い、行政は保身に走る。でもそういった中でも議論ができないといけない。それは防災だけの話ではない。防災でうまく関係を築ければ、他の問題にも波及する。非常時にできれば平常時でもできるはず。災害に向かい合っているのは地域社会全体であって、行政だけ・住民だけ、ではない。また、行政がやるとうまくいかない事もあるので、うまくNPOや研究者を使ってほしい。

・ **RSY会員・Hさんの話：**

行政も住民もどちらも被災者となりうる。そんな気持ちで自主防災をつくりたいと思っている。お役人さんと住民じゃなくて、いざって時はお互いに柔軟にやりたい。

先生：役所の中の問題というのもある。役所は役所の在り方、住民は住民の心構え、そして学者は学者の立場でそれぞれ考えを改めなければならないこともある。例えば、研究のネタに防災をつかう者もいる。阪神淡路大震災を研究した学者の中には自分の研究対象としかせず、10年後にはもういないという人もいる。こういう研究者とは一線を画している。だからつまはじきに…（一同笑）

・ **RSY会員・Iさんの質問：**

名古屋市木造の診断を何十件かやった中で、お年

寄りの家では「私は死んでもいいんだ」というような声を聞いた。投げやりな方を説得できるいい方法があれば教えてほしい。

先生：これは社会全体の問題である。例えばそういう家が名古屋にどれだけあるのか、火事にあつたらどうなるか、社会全体で考える必要がある。ここでは避難しないおばあちゃんの話を紹介する。「わしゃうちと一緒に流れるわ、うちが流れて自分だけ生き残っても建てかえれんし、じいさんと一緒に若い頃建てたうちだし」という人がいた。この判断を否定してはいけない。これは、おばあちゃんにとっての最善策なのだ。自分の尺度で物事を図るのではなく、その人にとっては是なのだからまずは同意し、その後、他の選択肢・違った尺度があることを示す。

この時は「東京の息子が何て思うよ、やっぱり畳で死なんといかんよ」と言ったことで、おばあちゃんは逃げるという選択をした。

まず、コミュニケーションのルールとして、自分の尺度で物事を判断してはいけない。それでは他者とのコミュニケーションはとれない。

そこで残る問題は、本当に一番の弱者は救われていないということだ。弱者を考えたとき、やはり地域コミュニティがいかに関わっていけるか、それがポイントだと思う。しかし70歳以上のみの集落で、自助は無理、共助も難しい。この問題を扱い始めた以上、たとえすぐに解決できなくても、逃げずに、考えないといけないと思っている。

・ **RSY・栗田の話：**

でも若い人がいればいいというわけでもない。中越や能登など、田舎の人には生きる知恵がある。

先生：まだまだ研究者と市民の距離は遠い。研究者が「私の研究はこれだ！」ではなく、市民の声をひろいあげてほしい。その橋渡しをRSYがやってもらえれば。