

## 自治体防災に関する一考察

### —豪雨災害をめぐる行政と市民のリスクコミュニケーションを中心に—

枚方市上下水道局 正会員 田村恭士

#### 1. 研究の背景と目的

記録的豪雨による被害が各地で発生し、多くの自治体ではその対策に迫られている。しかし、計画降雨を超えるような最近の短時間集中豪雨はその突発性から、対応が混乱し被害が拡大している。

筆者は公務員技術者として豪雨時の災害対応で、行政と市民は防災という課題を共有すべきであるにもかかわらず、両者の関係性は必ずしもそうではないと感じている。豪雨から被害を防ぐためには、行政主導の防災対策に市民が依存する関係ではなく、行政と市民が互いの特性を生かした関係つまり双方向のリスクコミュニケーションの重要性を感じている。

以上の問題意識から、2つの豪雨災害の事例調査の分析を通じ、豪雨災害をめぐる行政と市民の関係構築について考察する。特に計画降雨を超える短時間豪雨という状況判断が困難である場合の災害に対し、現行の行政主導の防災から行政と市民の双方向理解によるリスクコミュニケーションという減災への転換を基軸に、行政と市民の関係構築の在り方を考察することが目的である。

#### 2-1. 都市化と災害リスクの拡大

高度経済成長によって多くの都市では急速に人口が増加し、農地や山林などの宅地開発による都市化が進んだ。都市化の過程は宅地開発が先行的であり都市インフラ整備はそれに追従する形で行われた。農村部へと拡大した都市化により利便性が高まる一方で、保水能力の低下などの災害リスクが増幅されて都市の脆弱性が顕在化することになった。こうした過程の中で自治体の防災は都市インフラ整備を重視したハード対策を中心に進められてきた。豪雨対策も事後的な施設建設が主流であり、総合的に都市計画的な観点から捉える発想は希薄であった。

#### 2-2. 豪雨災害の事例分析

##### (1) 2009年兵庫県佐用町豪雨災害

2009年佐用町豪雨災害の調査からは、過去からの通例による災害対応から避難勧告の遅れが指摘されている。その教訓から町民が河川の水位情報を行政に提供する災害モニター制度の創設、町民が自ら作成する防災マップなどの地域防災力を高める取り組みを行っている。また地元自治会では災害記録を発刊し、災害経験の伝承として後世に語り継ぐ取り組みを行っている。豪雨災害の経験を経た取り組みから、自らの命は自ら守る(自助)と自分たちの地域は自分たちで守る(共助)という認識を共有して、町民自らが主体となり行政と連携した住民参加による防災体制が特徴的である。

##### (2) 2014年広島市豪雨災害

2014年に発生した広島市での豪雨災害では、行政組織の対応の混乱から避難勧告の遅れが指摘されている。予想困難な短時間降雨の集中豪雨では行政が避難勧告の発令に慎重になる傾向があり、そうした状況下では緊急避難対応に限界がでてくる。過去の資料調査から今回の豪雨災害の背景にある問題点を考察する。1つは行政の開発経緯の問題である。1958年に広島市が構想立案した「大広島計画区域総合企画」では被害が大きかった広島市安佐南区八木地区の宅地開発が当時の都市化延伸の政策を背景に行政主導で進められたことが分かった。当時の都市政策は急傾斜地に宅地開発が進められていた。一方、旧「佐東町史」からは八木地区の地形特性が土石流の発生により形成された複合扇状地であると記録し、もともと土石流が発生しやすい地形であったことが分かった。この記録伝承が行われていれば市民は高い防災意識を持って対応できたのではないかと考えるが、新興住宅における伝承が

キーワード：豪雨災害，都市化，減災，リスクコミュニケーション

連絡先：〒573-8666 大阪府枚方市大垣内町2丁目9番15号 TEL 072-841-1221

進まないのは先行研究からも明らかにされており、防災対策は地域政策と密接に関係する。現行の防災体制の限界から災害リスクを受容するためのリスクコミュニケーションの重要性が問われてくる。災害の実態を後世に伝える災害経験の伝承や“段蔵”，“見試し”などの水害を受容するための伝統的技術といった地域に伝わる固有の現場知（ローカル・ノリッジ）は優れたリスクコミュニケーションの技術であると考えられる。

### 2-3. 防災の住民自治とリスクコミュニケーション

短時間降雨のような災害誘因は技術者などの専門家にも予想が困難であり、しかし今すぐに問題を解決しなくてはならない場合、専門家の判断基準だけに依存しない仕組みが必要である。それらの意思決定のモデルについては先行研究からも提言されており、利害関係者の多様な意見から答えを導き出すといったしくみが有効になると示唆する。ここで言う豪雨災害のように公共的な合意を必要とする課題に対しては、専門家の判断だけでは決定することができない。つまり行政だけによる判断基準の防災対策では災害を減らすことができないという考えである。

専門家の知識は従来のように市民の知識に対して優位であるとは限らず、地域に固有な現場知（ローカル・ノリッジ）は専門知識と同じように重要性を持つことになる。防災は行政と市民が公共的な合意によって災害リスクを共有し、何が必要か、どのように対策を講じるのかを議論する必要がある。災害を最小限にするためには、双方向理解によるリスクコミュニケーションが有効な手法となると考える。そのためには「この地域の浸水をどのように防ぐのか」というフレームの中で市民参加を基盤とした意思決定できる環境を作り出すことが不可欠である。行政と市民の双方向の関係を媒体にして、市民参加の仕組みを築くことで現場知を組み入れた意思決定の選択肢を提供できるのである。これが地域の防災対策は自分たちが主体となって決めるといふ防災の住民自治である。

### 3. 論点の提起

豪雨災害事例の考察を通じて、3つの論点を提起する。第1の論点は、都市化による災害リスクの拡大である。高度経済成長期の行政の都市政策は開発先行であり、それに遅れてインフラ整備が進められた。行政主導となったハード対策への過度な依存が市民の現場知の低下の一因ではないかと指摘する。都市化により

拡大する災害リスクを行政と市民は共有する必要がある。第2の論点は、災害対応の限界である。行政は市民に対して危険箇所や避難勧告などの情報を発信するが、突発的な災害の中では対応に混乱が生じる。その結果、避難情報は行政からの一方向的な情報発信となって災害現場の実態との乖離が生じ、市民を混乱させている。第3の論点は、市民が持つ現場知の有効性についてである。市民は地域特性の状況に優れた知識を持っている。段蔵などの伝統的技術はその現場知に基づいたものであり、また災害経験を伝承し災害リスクを後世に残すことも大切な現場知である。

これらから、行政と市民は現行体制の一方向の関係から相互の関係への転換が求められる（図-1）。相互関係のリスクコミュニケーションから、行政や科学技術の専門家が知り得ている「専門知」と地域固有の危険箇所や過去の災害伝承など市民が知り得ている「現場知」を共有することが、豪雨災害という地域の課題を住民自治に基づいて解決する方法であると考えられる。

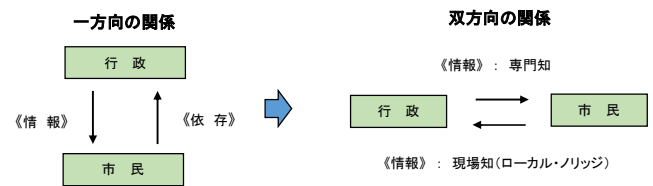


図-1 行政と市民の関係構造

### 4. 今後の防災対策の展望

甚大化する災害対応において、行政と市民の相互関係によるリスクコミュニケーションの有効性について述べた。しかし市民の行政に対する不信や結びつきが希薄である地域などすぐには実現できるとは限らない。地域防災は地域活性化と併せた取組・活動が今後の課題になると考える。ただ、このように防災対策を講じたとしても、過去の災害の記憶は風化して意識の上では進まないのが人間社会の実態である。過去の災害からの教訓を今後の備えとして活かすことが、その課題解決を進展させる起動力となりうると考える。

#### 参考文献

- 1) 高橋裕：都市と公害・災害（現代都市政策VI），岩波書店，1973.
- 2) 室井研二：都市化と水害 - とある集中豪雨災害の社会的モノグラム - ，大学教育出版，2011.
- 3) 藤垣裕子：専門知と公共性 - 科学技術社会論の構築へ向けて - ，東京大学出版会，2003.