

# 防災の責任の所在に関するコミュニケーション

及川康<sup>1</sup>

<sup>1</sup>東洋大学 理工学部 都市環境デザイン学科

## 1. 問題意識

「防災の責任の所在に関する一考察」と題する論考(及川・片田 2021)は、防災をめぐる行政と住民とのコミュニケーションのあり方に関する議論であった。それは、我々は「防災行政と住民が分断し、双方が責任の追及と回避を応報的に繰り返す殺伐とした関係性のもとで営まれる受動的な防災(以降、状態aと呼称)」に甘んじるのか、それとも「責任の所在の尋問に腐心するのではなく、防災行政と住民との一体感のもと、我々の責任をそれぞれが自覚して営まれる中動的な防災(以降、状態bと呼称)」を目指すのか、を問うものであった。そしてそこでは「日本型防災の現状は状態aそのものであり、状態bには程遠い」というやや悲観的な結論が示される。

一方、「だとしても悲観的に諦めるのはまだ早いかもしれない」という一筋の光(最後の砦)の存在可能性を絞り出して論考は締め括られるが、そこにはやや消化不良の感も否めない。その原因のひとつに、その「一筋の光」なるものの具体化への道筋、すなわち、状態aから状態bへの変化を引き起こす具体的な道筋が提示されていないという点が挙げられる。この点について若干の考察を補足したいというのが本稿の論点である。

## 2. 二分法的発想と無謬性信仰とがもたらす弊害

この論点を「責任追及意向の払拭」という視点で眺めるとき、「〈危機の領域〉:非ゼロリスク社会における責任と納得」(齊藤 2018)と題する論考が参考になる。ここでは、危機対応の失敗に対する齊藤氏自身の考え方の変化、すなわち、原因と結果の一意な対応付けによる「危機管理の失敗の“責任”を問う」という当初の発想から、「危機は必ずしも回避できない」という非ゼロリスク社会を前提とした「危機管理の失敗に“納得”できるような社会が危機への備えに合意する状態を目指す」という発想への変化のプロセスが詳述される。そして、同様の変化が世間一般においてももたらされるための契機として必要なものが「熟議」であると強調する。実りある熟議の要件として様々な視点からの考察が展開されるなか、本稿で着目したいのが「(ボロボロの)無知のヴェール」と「無謬性の払拭」という2つの要件である。「(ボロボロの)無知のヴェール」は、それが無い場合に比べて少しだけ、あらゆる立場の熟議参加者に「自らの立場から自由になるとともに、他者の立場を自らにとりこむ契機」をもたらすとされ、自分と他者はほぼ対等、つま

り自分と他者との立場の一時的な入れ替えを可能とし、境界線を一旦曖昧にする効果をもたらす。財政学者の土居丈朗氏もこれと同様に指摘する。2013年10月から2014年6月に内閣官房に設置された「国・行政のあり方に関する懇談会」の報告書にて土居氏は、「政府を『お上』として、国民とは関係ない統治者であるとする見方」および「国民は政府とは何のつながりもない別の主体であり、都合の良いときだけただ乗りしようとする考え方」のことを「政府・国民二分法的発想」と称したうえで、これを「打破」することが行政と住民の健全なコミュニケーションの条件であると主張する。端的に括れば、行政と住民との関係性についての認識を「別々」から「私たち」へ転換することを両氏は提言しているようにみえる。なお、土居氏が掲げる第二の条件が「行政当局が完全無欠でない対応を行うことを、一定の許容範囲のなかで国民が認める必要」があるとして「行政の無謬性の払拭」を強調する点も、齊藤氏と一致するところである。

以上を踏まえると、住民が防災行政に対して抱く「二分法的発想」の払拭と「無謬性信仰」の払拭が、住民の防災行政に対する「責任追及意向の払拭」につながるとする仮説を措定しうる。その確証を得るべく、及川・片田(2021)で用いたデータ(調査概要は表-1に記載)を基に、「関係性の認識([別々(S)]/[私たち(W)])」と「防災行政の無謬性信仰([強(無謬)(M)]/[弱(可謬)(K)])」を被験者間要因とする二要因の分散分析を行った。各条件の「責任追及意向」の平均値は図-1のとおりである。その結果、「関係性の認識」の主効果( $F(1, 396) = 6.03, p = .01$ )と「防災行政の無謬性信仰」の主効果( $F(1, 396) = 11.13, p = .00$ )が有意となり、交互作用( $F(1, 396) = 0.18, p = .68$ )は有意でなかった。

齊藤氏・土居氏の見解および本稿の検証結果を踏まえる限り、防災をめぐる行政と住民のリスク・コミュニケーションの在り方として、少なくとも、住民が防災行政に対して抱く「二分法的発想」の払拭と「無謬性信仰」の払拭が、「責任追及意向の払拭」につながると言えそうである。そして、ひいてはそれが状態aからの離脱の契機となる可能性は大きいと言えよう。

## 3. コミュニケーションに関するコミュニケーション

しかし、以上のような防災をめぐる行政と住民のリスク・コミュニケーションの在り方に関する方向性について、筆者が関係する学生諸氏からは、一定の割合で否定

表-1 用いたデータの概要

<p>実施時期は2019年11月6日～12日。実施方法はインターネット調査。国内モニターリストから年齢階層(20歳代/30歳代/40歳代/50歳代/60歳以上)と性別(女/男)で均等割付で抽出。有効回答は計400票。</p>
<p>【関係性の認識】:「防災に関する行政と住民との関係の現状」について、次の「A」と「B」には対立する意見を示してあります。あなたのお考えはどちらに近いでしょうか。「A: それぞれ一定の距離を置いている“別々”という関係性にある」「B: “私たち”と呼べるような一体感がある」(1: Aに近い～9: Bに近い)(1～4を[別々(S)], 5～9を[私たち(W)])に区分して分散分析の条件として使用)</p>
<p>【防災行政の無謬性信仰】:防災対策に関して、行政は過ちを犯してはならない。(1: そう思う～9: そう思わない)(1～4を[強(無謬)(M)], 5～9を[弱(可謬)(K)])に区分して分散分析の条件として使用)</p>
<p>【責任追及意向】:以下の文章(状況想定)は、あなたがお住まいの国における出来事だと想像してください。// もっとも地震が起きやすいと想定されたある地域について、地震予知の最先端で活躍する専門家(大学教授)が、数日先の大地震の発生を予知する作業をしている。政府は、この専門家の地震予知に基づいて、当該地域に非常事態宣言を発し、数日先に発生する大地震に備えて地域住民に迅速な避難を指示する。ある日、この専門家は、観測網から送られてくる大量のデータを分析していて、大地震発生の予兆を察知した。専門家は、直ちに政府に連絡を入れた。首相は、当該地域に非常事態宣言を速やかに発した。しかし、3日経っても、1週間経っても、半月経っても、1ヶ月経っても、大地震はまったく起きなかった。その間、非常事態宣言のために避難を強いられた地域の住民や事業者は、政府に対して不平不満を口にするようになった。専門家は、ついに地震予知の失敗を認めた。政府も、40日経過した時点で非常事態宣言を取り下げた。そして、人々が戻ってきて普通に復するかに見えた45日目に大地震が起きた。人々は地震発生の危機が過ぎ去ったと安堵し油断していたこともあって、多くの人々の命が失われた。// このような状況に関する下記の意見についてあなたはどのように思いますか? / (1) 誰も悪くない。(1: そう思う～9: そう思わない) (2) 徹底的に責任を追及すべきだ。(1: そう思う～9: そう思わない) (設問(1)と設問(2)の相関係数は-0.33。向きを揃えた平均値の標準化値を分散分析に使用)</p>

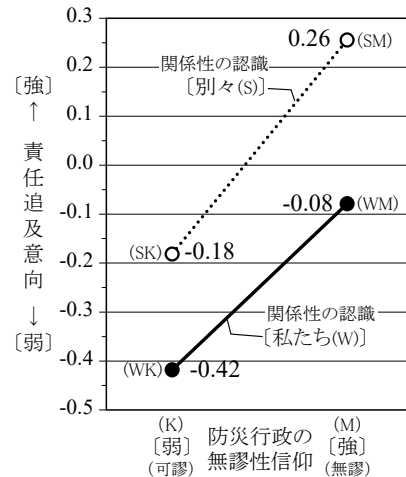


図-1 責任追及意向

的な反応が寄せられるのが通例となっている。その内容は「図-1内の[WK]点を目指すべきなどという、防災行政が犯した失敗をそのまま放置して、その責任を問わずに雲散霧消とするような議論には賛同できない。そんなことでは防災の進展など望むべくもない。行政と住民の立場を明確に分け、行政の過ちを許さず、責任の所在は明確にすべきだ(図-1内で言えば[SM]点を目指すべき)」といった論調であり、いわば筆者との間の「リスク・コミュニケーションに関するコミュニケーション」が噛み合わずに平行線を辿るケースがしばしばである。しかしここにはある種の齟齬があるように思われる。

熟議のないまま迎えた失敗には、仕方のない部分も確かにあるだろう。ただ、齊藤氏・土居氏および筆者は無条件に「[WK]点を目指すべき」と主張しているのではなく、その主旨は「次への備えは、現状が[WK]点にあると

いう認識からはじめたほうが良い」ということである。そのような出発点に立つことで、立場や利害を越えた熟議がいくらか可能となり、法体系が強制する責任(法的責任)でもなく、社会が強いてくる責任(社会的責任)でもなく、それぞれの立場の人々が可能な範囲で「自分が自分に負う」責任が立ち上がる契機を担保できるようになる。このような熟議を経て予め取り付けた合意なら、たとえそれが失敗に終わってもある程度の納得の余地が生まれるのではないかと、ということである。この効用について齊藤氏は「危機対応の失敗に関する納得(失敗を納得して受け入れる覚悟)を担保するのも、法的責任や社会的責任ではなく、熟議を通じて見出された『自分が自分に負う』責任である。」と言及している。

ただ、法的にも社会的にも責任が強制されない熟議の場において、それぞれに「自分が自分に負う」責任が常に立ち上がるのかといえ、疑問は残る。それはボロボロの無知のヴェールで覆い切れない部分の如何にかかっているように思われる。そこを「バレなければサボる」などという性悪説が占めるなら、その立ち上がりはほぼ期待できない。互いの不信感が高まるばかりで、結局は互いの監視と責任追及が応報的に繰り返され、状態aからの脱却も期待できない。怠惰を認めて諦めてしまおうとする性悪説を採るほうが、本質的に善良であろうとする性善説を採るよりも楽だというのは理解できる。しかしこの際、それぞれが「(自分もほとんどの人も)本質的にかなり善良だ」(ブレグマン 2021)と信じてみることは、それぞれに「自分が自分に負う」責任が立ち上がる契機、ひいてはそれが状態bへの変化の契機をもたらす可能性は大きいと思われる、一考に値すると思われる。

補注1) [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kataro\\_miraiJPN/sum/doi.htm](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kataro_miraiJPN/sum/doi.htm)  
 補注2)それは少なくとも及川・片田(2021)が参照したCubaやNew Zealandではかなり充足しているようにみえる。

参考文献: ■及川康・片田敏孝(2021): 防災の責任の所在に関する一考察, 災害情報, No. 19-1, pp.47-59. ■齊藤誠(2018): 〈危機の領域〉非ゼロリスク社会における責任と納得, 勁草書房. ■ルドガー・ブレグマン(2021): Humankind 希望の歴史, 文藝春秋(野中香方子 訳)