

「政治決断」への支援を志向した リスクコミュニケーションの実践・研究を

藤井 聡

京都大学大学院教授 工学研究科都市社会工学専攻

1. 災害情報は人間活動のためのものである

「情報」は「人間」のためのものである。活用する人間がそこにいて初めて情報は意味を持つのであり、そこに誰もいなければ情報は情報ですらない。

とりわけ「災害情報」（あるいはそれを活用するリスク・コミュニケーション）は、災害による被害を最小化するための諸活動、逆に言うなら「防災力」（自然災害に対する強靱さ＝レジリエンスの程度）を増進するための諸活動に資するためにある。つまり、防災や減災、復旧や復興のそれぞれの局面における、いわゆる「自助」「共助」「公助」といった諸活動の誘発や持続、高度化のために活用されるのが「災害情報」である。

2. 災害情報を活用する2種類の対極的戦略

これまで実に多様な「災害情報」を活用した研究と実践が進められてきた。そしてそれらの諸研究は、様々な局面における人間活動の誘発・持続・高度化を現実にも果たす役割を担ってきた。

しかしそうした努力にも関わらず、我々の社会、とりわけ我々の国家・日本の防災力は、完璧な水準からはほど遠い状況にある。

この事は、あらゆる次元でのリスクコミュニケーションが求められていることを意味している。

理想とする状況から現状がかけ離れており、それ故に、為すべきことが無数に存在する場合、その状況に置かれた“我々”は何をすべきなのだろう——。こうした問題構造は、何も防災にのみ通用するものではなく、都市計画や土木計画、ひいては社会保障や安全保障を含む全ての政治的課題に通用するものであろうが、少なくともこうした状況のいずれにおいても、我々が選択し得る戦略は基本的に次の2種類だと言うことができよう。

一つは、兎に角目の前にある問題に片端から手を付けていくという戦略であり、もう一つは、より効果的な問題を選択し、その問題から手を付けていくという戦略である。ここでは便宜的に、前者を「受動的方略」、後者を「選択と集中方略」と呼ぼう。

我々が将来を見通す能力も、全てを合理的に評価し、計算する能力も著しく限定されているが故に、後者の「選

択と集中方略」では、当初目指しているような成果を常にあげ続けることは難しいだろう。むしろそうした我々の限定的な合理性故に、受動的戦略よりもさらに不合理な結果をしかもたらさない可能性すら考えられよう。

一方、我々の将来を見通す能力や、評価や計算の能力がネコやアリ程度のものかといえば決してそうではない。我々がそうした能力を少なくとも一定程度所持しているのだから、選択と集中方略が完全に不合理だとも言い切れない。むしろ、完全なる受動的戦略よりもより合理的になることだって、当然考えられるのである。

すなわち、「受動的方略」と「選択と集中方略」のいずれが、より効率的に防災力をあげていくのかを一概に断ずる事はできないのである。だから結局、我々に必要なのは（当然と言えば当然であるが）、「両者のバランス」なのである。自らをあまりに過信しないという範囲において（積極的に）受動的方略を採用し続けることは、結果的に合理性を帯びることとなる。その一方で、最悪の事態を回避せねばならぬとの否応無しの要求が高まりを見せた時には決然と「選択と集中方略」を選び取る事が求められよう。もしそれができずに、万人がただただ受動的に目先の問題ばかりに囚われている様では、それこそ「最悪の事態」を迎え、我々は災害によって取り返しの付かない最悪の被害を被ることともなってしまうことともなる。

3. 「公助」の甚大なる重要性を改めて認識すべし

ところで、これまでのリスクコミュニケーション研究は、主として、「自助」や「共助」を促進することを主たる目的としてきたのであり、「公助を促進する」ことについては十分に試みられてこなかったのではなかろうか。言い換えるなら、公助は政府が行うものであって、リスクコミュニケーションとは別の次元のものなのだという認識があったのではなかろうか。

例えば、リスクコミュニケーションの重要なターゲットは「個人の避難行動の促進」や「地域社会の防災組織の高度化」といった自助・共助であり、「公助」のための国や自治体の予算配分の意思決定に直接働きかけるようなリスクコミュニケーションは十分に進められていると

は言い難かったように思える。

繰り返すまでもなく、自助や共助を促すリスクコミュニケーションは重大な意味を持ち、防災力向上のための総合政策の中に必ず組み入れられなければならないものである。しかしだからといって、「公助」が、自助や共助のあり方そのものを一変させる程に極めて甚大なる影響力を持っていることを忘れるわけにはいかない。そこに治水や砂防のダムがあるのかないのか、無償で耐震補強工事ができるような補助制度があるのかないのか、そして首都を移転するのか否か——、といった問題はその地域や国全体の有り様そのものに影響を及ぼすものなのだ。

4. 「時代が変わった」ことを理解すべし

もちろん、こうした公助の甚大なる影響はかねてより十二分に理解されてきたものではある。だからこそ、20世紀の後半に至るまで、ある種の「公助万能主義」が、防災行政を席卷し、自助や公助の重要性は、行政の中でも、アカデミズムの中でも十分に語られることは無かったということではあるだろう。そうした背景があったが故に、20世紀後半以降、リスクコミュニケーションという言葉と共に、「公助万能主義」に対する反省が防災行政と防災研究の中で繰り返される様になったのである。

無論、21世紀の現時点において、公助万能主義の概念が完全に払拭されたわけではない。まだまだ、行政の様々な現場で公助万能主義は幅をきかし、自助・共助の重要性が軽んじられているのが実態だ。それ故、これからもまだまだ、自助・共助の重要性を主張する研究や実践が不可欠であることは論を待たない。

しかし、こうした歴史的経緯を経ている間に、「公助を支援するリスクコミュニケーションの実践・研究」が、すつぽりと忘れ去られてきたのではないか——、これが本稿における筆者の最大の主張である。

例えば、かつては、「首都移転」は国民的議論の課題の一つであった。首都移転は、100兆円規模の経済損失をもたらすと言われている首都直下型地震が、30年以内に70%の確率で起こるであろうと想定されていることに対する、国家的スケールの「防災対策」の意味を持っている。しかし今や、メディアでも国会でも、真剣に首都移転が議論されることは無くなってしまった。しかも、昨今の「コンクリートから人へ」の政局の中で公共事業関係費が大幅に削減され続け、学校や橋梁等の耐震工事の多くが差し止められてしまうという事態を迎えている。言うまでもなく、巨大地震の脅威は、政局とは無縁にそこに存在し続けているのだから、今もし仮に巨大地震が我が国の首都を襲うようなことがあれば（というかむしろそれは十二分に想定されることなのだ）、首都は壊滅的な打撃を受けることとなろう。しかも、我が国の首都への経済的、社会的、文化的な依存度は年々高まりを見せている以上、首都を壊滅させる巨大地震は、我が国の国力そのものを大きく低下させ、国民全体の豊かな

暮らしを根底から蝕む事にも繋がり得るものなのである。

こんな「国家的危機」の危機をありありと認識するのなら、自助や共助の点からの防災力の向上のための諸実践を図ると同時に、あるいはそれ以上に、そんな危機を直接的に低減し得る「公助」の推進が必要なのだという事を誰もが理解することだろう。そして、そんな大規模な公助の推進に不可欠なのは「政治決断」なのだという一点に思いをいたせば、今必要なのはそんな大規模な公助についての政治決断を促すことだ、という事に思いが至る事だろう。そしてさらには、そんな政治決断もまた、人間が下すものにしか過ぎぬとの点を踏まえるなら、ここでもまた、そんな決断を支援する「リスクコミュニケーション」こそが求められているのだという結論を得ることとなるだろう。

つまり、今の時代の流れを見据えるに、防災力の向上のためにリスクコミュニケーションがなし得る最大の貢献は、「大規模な公助の展開に向けた政治決断を促進すること」なのである。

時代は変わったのだ。

公助に比して自助と共助が圧倒的に不足していた20世紀後半までの時代から、公助そのものが脆弱化した21世紀初頭へと時代が移り変わっている。そんな時代の変遷に伴って、リスクコミュニケーションの研究と実践もまた敏感に対応しなければならないはずなのである。

5. 「政治決断への支援」を志向すべし

時代が変わったときこそ、我々は、「受動的方略」ではなく「選択と集中方略」をもって、なすべき実践のかたちを選択せねばならない。それはかつて、「公助万能主義」が幅をきかし、自助・共助を支援する行政が不足していた時代に、「選択と集中方略」でもって自助・共助のためのリスクコミュニケーションの研究と実践を先駆者達が選択し、それを集中的に展開せんとしたことと同じ事なのだ。同じようにして、“政局”の展開によって公助が先細ってしまった現在においては、公助を強力に展開せしめる政治決断を促す様な研究と実践こそが求められているのである。

では「大規模公助の政治決断への直接支援」を明示的に志向したリスクコミュニケーションとは一体どのようなものなのだろうか。

それこそが、今後のリスクコミュニケーションの実践研究の重要な課題となるべきものだ。それは少なくとも、政治決断に関わる政治過程に働きかけるものでなければならない。そして民主主義の現代においては、国民一人一人の意識や態度、あるいは「世論」に直接働きかけなければならない。だからこそ政局、そして、マスメディアへのコミットは、好むと好まざるに関わらず不可欠となるのだ。そもそも公助が政治決断の所産である以上、公助支援を目指す実践・研究はこうした政治的諸過程へのコミットを避けて通る訳にはいかないのである。