

災害と防災～最近感じること、思うこと～



東京大学生産技術研究所教授・社会科学研究所特任教授 加藤 孝明

1. はじめに

まずは能登半島地震で亡くなられた方々に哀悼の意を表し、ご遺族と被災された方々に心からお見舞いを申し上げます。冒頭では、能登半島地震の被災状況をふまえ、所感を3点、述べたい。

強震動による建物倒壊、液状化、地震火災、地盤の隆起、いずれも過去の事例で現れたものであり、大きな自然の力が私達の暮らしの空間に加わると災害現象となる。時代が進んでも技術が進んでも基本的にこの構造は変わらないことを改めて思い知らされた。しかし暮らしの根本は変わらないものの、建物やインフラの老朽化、少子高齢化、人口減等、暮らしを構成するハード、暮らし方、地域社会の状況、そして人が災害を乗り越える力は、時代とともに変化している。このことは、応急対応期、それに続く復旧・復興期に顕著になるであろう。

今回の災害では、半島という地形に起因し、「孤立」というキーワードが目立つ。内閣府の調査（内閣府（2013））によれば、全国で孤立する可能性のある集落は1万7千を超えるとされる。そもそも「孤立」は外部からみたときの指摘であり、孤立する側からみれば、孤立していても自立していれば問題ではない。離島が良い例である。筆者は「災害時自立生活圏」を提唱しているところだが、今後、地域の「自立」が防災の重要な概念になると考えられる。圏域外のリソースに頼らなくても災害を乗り越えられるようにすることが究極の目標となる。

最後にこれまでの常識の中に「非常識」があることが示唆される。日本では、ライフラインが途絶する被災地の中で被災者は苦しい被災生活を送り、その支援のために苦勞して物資を持ち込むことが常識化している。時代背景が異なるものの、かつての時代には疎開、あるいは、疎開避難とも呼ばれる概念があった。例えば、関東大震災では多くの被災者が全国各地へ疎開した。応急対応期の喫緊の最重要課題は、災害関連死を如何に防ぐことである。熊本地震、中越地震では、災害関連死が直接死をはるかに上回った。命を守ることは課題である。ライフラインが回復するまでの当面の間、災害関連死の対象となりえる高齢者層に限ってライフラインが機能する地域へ移送することが今後の常識となってもよいのではなかろうか。他にも常識の中の非常識があるかもしれない。

さて本稿では、近年、筆者が多様な防災まちづくりに実践的に関わる中で思うこと、感じることを随筆的に述べる。

2. 公助万能論？

阪神・淡路大震災以降、さらに東日本大震災以降、自助・共助の重要性が唱えられており、

少なくとも専門家の間では、確実に社会に浸透していると捉えられている。しかしその一方で、社会に目を移せば「公助万能論」ともいえる雰囲気が見られる。そのことを示唆する事例をいくつか挙げよう。

東日本大震災の経験では、自助・共助の重要性を改めて認識したはずであった。しかしそれは専ら防災意識の高い人々、組織であり、むしろ震災後は「自然災害からの安全は、行政が確保しなければならない」という雰囲気が強くなったように感じる。これは、大部分を占める防災意識の低い層が津波の映像を目の当たりにし、はじめて自然災害リスクの存在とその大きさに気づき、同時に対策の不十分さにも気が付いたからととらえられる。その結果、多数を占める防災意識の低い市民は、対策の拡充を行政に求める傾向になること、加えて行政による防災対策の強化を唱えたことが相乗し、この雰囲気が形成されたと推察される。事実、自治体の市政アンケートをみれば、行政に災害対策を求め、しかし現状に満足していない傾向が読み取れる。市政への要望では、災害対策はトップ、ないしは、少なくともトップ3に入っている。しかし市政への満足度では下位に位置するのが常である。

また、近年、水害のたびに河川管理の落ち度が糾弾され、更にはそれを争点に水害訴訟が起こることは珍しくない。そもそも近年の大水害はその根本原因は治水安全度をはるかに超えた降雨である。もちろん河川の管理に不備があり、それが原因で水害が拡大してしまった例もあるかもしれないが、一方でたとえ不備がなかったとしても同等の被害をもたらした事例は多いと思われる。近年の気候変動が顕著となり、激しい降雨が頻発化している。水害のリスクはますます高くなっていくという現実を前に、社会の意識のどこかに河川管理者が河川を管理しきれないはずだという過信があるように見受けられる。

2016年熊本地震では、1回目の地震の後、政府が被災自治体に対して「屋外避難者を屋内施設に収容せよ」と指示したことが報道された。この報道を目にしたとき強い違和感を持ったことを鮮明に記憶している。



図1 小学校の体育館の様子 (2016.5)

図1の写真は、災害時の避難所のものではない。娘が小6の時の運動会のお昼ごはんの時のものである。この日は天候が悪かったため、7割程度の家族は屋外ではなく、体育館で昼食をとった。その結果、体育館はこのような状態となった。この程度で体育館は満室になるという事実からも上記の指示の実現は困難であることは明らかである。災害状況像をリアリティを

もって想像することが難しいことを改めて感じるとともに、このことは政府自身も公助万能論に陥っていることの傍証とも言える。

公助の力は思いのほか小さい。救急車の配備はおおむね3～5万人に1台程度である。東京消防庁を例にとれば、管内の救急車両は約300台である。傷病者1人にかかる時間を約2時間（東京消防庁（2023））とすると、発災12時間での搬送可能人数は6人/台である。仮にすべての救急車が待機状態にあったとしても東京消防庁管内でわずか1,800人に過ぎない。負傷者8万人超（東京都地震被害想定（2022））とされる首都直下地震での負傷者数と比べ、桁外れに少ないことが分かる。

公助のキャパシティは、思いのほか小さく、大規模災害では公助の限界はすぐそこにある。公助の力に対する社会の過信を改めることが不可欠であり、そのための社会啓発を一層行う必要がある。

3. 常識の中の非常識

冒頭にあげた例のほかにも常識の中に非常識が潜在する。非常識と言わないまでも「不思議」なことは散見される。

一例をあげると、帰宅困難者問題である。3.11で顕在化し、東京の防災対策の一つとなっている。コロナ禍の中、2021年10月7日夜10時頃、足立区で震度5強を記録した千葉県北西部地震が発生した。このときにも帰宅困難者が駅に溢れたこと、一時滞在施設が開設されたこと、ホテルが満室になったこと等が帰宅困難者対策と重ねて報じられた。参考までに開設された一時滞在施設の利用者はごく少数であったようである。当時、この問題に対する社会の理解を是正、深める必要があると改めて感じた。

帰宅困難者対策では、公共施設や民間ビルの管理者等が帰宅困難者のために一時滞在施設を開設される。加えて企業や住民等からなる帰宅困難者対策協議会が組織され、多様な支援が期待されている。そもそも帰宅困難者は商業・業務地区に来街した人々であり、要配慮者の割合は住宅地と比べれば圧倒的に少ないはずである。その大半は健常者である。ビル管理者は帰宅困難者と同様、帰宅できない人々である。東日本大震災以降、一時滞在施設の確保が進められ、44.5万人分（東京都（2021））に達している。しかしこの数は想定数には達していない。したがって、現段階では、一時滞在施設は、帰宅困難者すべてが入れる場所ではなく、「優先席」のようなものであるととらえた方が適切である。一方で、仮に全ての帰宅困難者が収容施設に入れるようになると、被災地全体で見ると、待遇のアンバランスが現れることが予想される。街で被災した勤労者のお父さんお母さんは、被災3日間を屋内で過ごし、一方、自宅で被災した家族、子どもたちは避難所に入り切れず、屋外で一晩中過ごすことになるかもしれないのである。助ける側と助けられる側に二分するのではなく、持てる者、持たざる者の差をなくし、いわば苦難の平準化することによって、全ての人で災害を乗り越えようとする雰囲気、乗り越えられる状況を創り出すことが対策の肝であろう。さらに帰宅困難者対策の対象は、3.11の東京ではない。首都直下地震が発生した場合が対象である。つまり、帰宅困難者対策は物的被害やライフライン途絶が生じた中での対応である。

その本質的な課題は、①交通渋滞の原因になる等の外部不経済の回避、即ち、群衆が周辺に迷惑をかけることの防止、②商業・業務地区における人的被害の防止、③そこでの混乱の回避、④自力では乗り越えられない弱者の支援・救済、ととらえている。いずれも直接、間接問わず、首都直下地震という本番における生死に関わる問題を回避することである。各地区にて組織されている帰宅困難対策協議会では、それぞれの地域特性をふまえてもう一度、問題を再定義し、対策として何をすべきかを改めて考える必要がある。帰宅困難者を出さないようにする、災害前に街を災害時に混乱が生じないように備えをする、災害後に街の秩序を維持する、困った人を人道的観点から救う等、その焦点は多様である。

防災の「マンネリ」化という言葉が出てきて久しい。本稿での例示の他にも非常識や不思議を見出す余地はあると思われる。それぞれの立場で今一度、惰性或慣性から脱却し、根本から再考してみることが大切である。

4. 机上と現場

東日本大震災以降、法律への記載やガイドラインの提示等、政府主導で全国的な防災の取り組みの底上げを図っている。災害対策基本法による避難行動支援者に対する個別避難計画作成の努力義務化にみるように、一定の強制力を伴うものもある。このこと自体、非常に重要なことである。

先日、大学にてシンポジウムを開催した際、出てきた言葉がある。「OKY」である。その意味は、「(O) お前、(K) こっちにきて (Y) やってみる」という意味である。現場からつい発したくなる言葉だそう。

私自身の研究活動では、研究室で様々な仮説をたて理論化を行い、地域社会や行政計画の策定の現場で実践を試みている。つまり、机上と現場を行き来している。現場は、実践の場であり、実験の場ともいえる。現場には、研究活動において実りある経験ができる。机上の理論に対する共感、「あるべき論」だけでは見えなかった本質、加えて協働と創発による創造がそこにはある。こうした経験を再び机上にフィードバックすることで研究の厚みが増すのである。もし現場から机上への道がなければ、私の研究は極めて平板なものになっていただろう。

現状において「OKY」と叫びたくなる状況が現場にあるとすれば、かつ、もし現場から机上への道が閉じていたり、細かったりすれば、現場では「やったふり」が助長されることが危惧される。健全かつ発展的な防災の取り組みの実現には、現場から机上へのフィードバックを拡充し、机上と現場の往復を通して現場に即した確実に実効性のある策に昇華させる必要があると考える。

参考文献

- ・内閣府 (2013)、中山間地等の集落散在地域における孤立集落発生の可能性に関する状況フォローアップ調査
- ・東京消防庁 (2023)、令和4年救急活動の現況
- ・東京都 (2022)、東京都地震被害想定
- ・東京都 (2021)、帰宅困難者対策に関する検討会議報告書