

なぜ、大量の犠牲者が出てしまったのか

—戦後日本の防災対策のパラダイム転換を—

名古屋大学 田中重好

1 本報告の課題

東日本大震災では、「災害先進国」と自負してきた日本において、戦後、先進国の中では最大の犠牲者が発生した。この原因を明確にし、それをもとに従来の防災対策を根本的に見直さないと、将来、再び同じ過ちを繰り返すことになる。

ハザードとディザスターとを区別して考えなければならない。それをワイズナーはハザード×脆弱性＝ディザスターと定式化した。が、いずれにしろ、ハザードがディザスターとして社会的に発現する過程で、発災場所の地域社会の形、あるいは社会的文脈が媒介的に関与している。社会学が研究対象としなければならないのは、この媒介する社会的条件である。

大量の犠牲者の発生原因を、第一に、発災からごく短時間の人間の行動（津波からの避難行動）から、第二に災害対策基本法（1961年制定）から半世紀間に積み上げられてきた防災対策の蓄積から、第三に津波常習地帯である三陸地方の、明治三陸津波（1896年）から100年以上の歴史から探る。

この検討の前提として、日本の防災対策がどのような基本原則に基づいて構成されているのかを明らかにしなければならない。1961年に災害対策基本法が制定され、総合的な防災対策の基礎を築いた。防災対策の基本原則を防災パラダイムと呼ぶとすれば、従来の防災パラダイムは、(1)中央集権的な行政が中心になって防災対策を進めるという原則と、(2)科学的な想定にもとづいて防災計画を策定し防災対策を進めるという2つの原則から成り立っていた。この2つの原則は相互補完的關係にあり、中央集権的な行政中心の防災対策は、「科学的な」想定とそれに基づく防災計画の基礎の上に、「正当化」された。

2 津波からの避難行動から

従来の防災対策において、津波からの避難対策は、気象庁による警報発令⇒迅速な警報伝達⇒合理的な行動選択（迅速な避難行動）という「情報伝達モデル」を前提にして組み立てられてきた。しかし実際に大災害に直面した個人は、さまざまな社会的な関係性や役割をもった社会的個人として、住民自身が置かれている環境について「状況定義」を行い行動選択している。さらに、災害に遭遇した個々人は、それぞれ、異なる環境的条件に置かれており、その点からも、多様な状況定義と避難行動の形が現れてくるのである。

こうした点から津波避難行動を安全に行なおうとすれば、以上の多様性に対応することが必要であり、そのためには、「行政が中心で防災対策を行なう」という考え方ではなく、「住民が主体で防災対策を行なう」しかないことになる。

3 戦後の防災対策から

これまで防災対策は、直近の過去に発生した最大規模のハザードに備えるために、主にハード面な防災施設が計画・整備されてきた。これを「既往最大の原則」と呼ぶ。戦後、既往最大の原則に従って、「既往最大のハザード」に備えるために、防災施設的设计外力を順次高め、防災対策の拡充を進めてきた。その結果、たしかに、防災の安全性は向上し、伊勢湾台風以降、1995年までの阪神淡路大震災まで、災害の死亡者はきわめて低い水準に抑えられてきた。だが、いったん、既往最大の原則から求められた設計外力に基づいて作られた防災施設をのり超えるようなハザードが発生すると、むしろ、犠牲者は急激に跳ね上がるのである。さらに、順次「安全を確保するために」想定外力を高めることは、例えば、それまで人が住まなかった地域にも住宅が増加す

るといった「防災対策のパラドックス」を生み出すのである。そのことも、大規模災害の犠牲者の増加に拍車をかけた。

これまでの防災対策は、いったん想定外力を超えたハザードはむしろ、大きな災害をもたらす危険があることを考慮してこなかったし、「災害対策のパラドックス」が引き起こす問題点を防災対策機関の責任の埒外に追いやってきた。さらに、この「想定外」の問題は、「科学的なハザードの想定がどの程度可能か」の問題にゆきつく。ハザードの想定、防災施設の設計外力の想定、防災計画の想定、これらの想定が「科学的に一つの解答」として社会的に呈示されることが、本当に可能なのだろうか。むしろ、現実的には、「さまざまな想定があり」、その異なる想定に「対応した」防災対策は準備が、行政だけではなく社会の中の、多様な主体によって行なわれることが必要なのである。

4 津波常習地の歴史から

三陸地方は明治以降だけをとって見ても、1896 年の明治三陸津波、1933 年の昭和三陸津波、1960 年のチリ津波と、三度の大津波を経験してきた。歴史的に、三陸沿岸は「津波被害を受けやすい地域」であることを運命づけられている。だとすれば、なぜ、津波常習地域であるにもかかわらず、今回のような多数の犠牲者が出てしまったのか、津波への備えという形で「被災経験が土地に刻まれていなかったのか」、「刻まれることなしに、なぜ、津波常習地域に住み続けたのか」という点が、疑問となる。

「被災経験を土地に刻む」ことを集落の高所移転という点から見てゆくと、明治津波後の集落移転数はそれほど多くない。また、高所移転した集落の中には、昭和津波で再度被害を受けたものも見られる。それに対して、昭和津波の後では、行政の高所移転推進政策もあって、100 以上の集落で高所移転が行なわれた。津波高がそれほど高くなかったチリ津波では、これらの集落では大きな被害が発生していないが、東日本大震災では、過去の高地移転の経験のある集落でも三分の二の集落では被害が発生している。このように、空間変容という点からみると、高所移転を行ってきた漁村集落でも、「土地に刻む」ことに成功していない。高所移転の対象地域となったのは都市部以外であった。昭和津波の際には、都市部は高所移転の政策対象外に位置付けられた。このような都市部では、こうした高所移転といった空間変容もなく、今回の震災では大きな被害を受けた。ただし、「土地に被災経験を刻む」ことを空間変容ではなく、避難行動などの災害文化からも見てゆかなければならない。

チリ津波以降、日本の防災対策はハード中心の防災施設の整備に方向転換をした。その意味で、チリ津波以降での「被災経験を土地に刻む」とは、海岸堤防を強固に整備することであった。その後、防災施設の整備、高度経済成長や漁業振興策を受けて、三陸の都市部を中心に、臨海地域の開発が進んできたが、そのことは、津波へのポテンシャル・リスクを高めていった。

5 防災パラダイムの転換へ

今後、(1)中央集権的な行政が中心になって防災対策を進めるという原則と、(2)科学的な想定にもとづいて防災計画を策定し防災対策を進めるという 2 つの原則に対して再検討してゆかなければならない。そして、その修正の方向は、第一原則については、中央集権から地方分権へ、さらに、行政中心から社会の役割の重視である、第二の原則については、「科学的な想定」の正確さを「正しく」判断し直すこと（「科学的な想定」結果が一定の条件下で求められたものであり、現実の予測では一定の限界を持っていること、あるいは、「誤り」を発生すること）であり、また、中央で防災基本計画を立案し、それに準拠して県、市町村が地方防災計画を策定するという中央集権的な計画の一貫性を見直すことである。

では、最終的な、防災対策の形はどのように描けるであろうか。抽象的にいえば、行政と社会との協調、政府からコミュニティまでの多層的な社会的主体による防災体制を確立することが、今後、求められている。