

# 頻発する大規模災害を通じて考える わが国の防災の今そしてこれから

群馬大学広域首都圏防災研究センター長・教授 かた だ としたか 片田 敏孝

東日本大震災から3年の月日が流れようとしている。あの日から3年目の年に当たる2013年、南海トラフ地震に伴う津波想定をはじめとして、東日本大震災を教訓とした巨大津波想定が全国各地に出された。

東日本大震災の被災地では、復旧復興の遅れに対する苛立ちの中、この教訓を踏まえた復興のあり方や津波常襲地域における今後将来に向けての住まい方、地域のあるべき姿が議論されている。そして巨大津波想定を突きつけられた地域では、この想定にどのように向かい合えばよいのかという戸惑いの中で、今後のその地での住まい方、そして防災のあり方が議論されている。この二つの議論は共通して、個人そして地域が自然災害とどのように向かい合えばよいのかという防災の根源を問いかけており、この議論の収斂した先にわが国の防災の将来像が見えてくる。

まずは東日本大震災からの復興を巡る議論を見てみよう。

被災直後には、記憶に新しく先立つ恐怖心のもとで、高いレベルでの物理的安全を求めて高所移転や高い堤防を求める声が多く聞かれた被災地であった。自分たちも十分に過去の被災教訓を活かすことができなかつた悔しさから、将来にわたってこの教訓を活かす必要性を強く認識する中、少

しでも高いレベルの恒久安全を希求したことは、自然の成り行きだったのだろう。そしてその時点での被災者の思いを反映した復興計画が被災地各地で立てられた。しかし、3年の月日が経過する中で、被災してなおこの地に住まうことの現実を被災者たちは見据え始めた。被災地には自然との隔離によって得られる安全の一方で、被災前の暮らしと大きく異なる環境を受容せねばならない現実があり、その間で被災者たちの心は今となって揺れ始めている。

繰り返された過去の被災にあって、確かに先人も同じ思いにあり、その思いを後世に伝えんと数々の津波記念碑を残してくれた。しかし、その先人の思いが詰まった碑文の教訓が活かされた事例は宮古市姉吉地区の碑など数少ない。大半はいくつかの世代を経て今に伝わらず、今回も同様な被災が繰り返された。また、恒久安全を目指して先人が行った高台移転も、大船渡市吉浜地区や釜石市唐丹地区など、今回の被災に至って維持された効果を発揮した事例は少なく、多くは元の低地での生活に戻って被災が繰り返された。

時間の経過の中で薄らぐ恐怖心と日々の暮らしの中で日常の利便に傾倒していくことを常とする人の性を理解すれば、被災前の生活を大きく変えることへの迷いが生じる。被災前の生活はその地に住まう過程の中での必然の積み重ねであり、津

波の教訓を活かすためとはいえ、それを不連続に大きく変更した地域の姿が次の津波の時点で保持され得るのかに不安がよぎる。被災直後の思いの丈で取る今の対応が、次の津波に向かい合う将来の世代に伝わることの難しさは、被災者たちが一番よく知っている。

そしてそれに加えて、高い堤防によって物理的に高まる安全は、時に大いなる振る舞いをする自然を前に完全な安全を保証しているものではないこと、それにもかかわらず高い堤防がもたらす安心感や依存心は、逆に住民個人の対応において危険を高めることも被災者たちはわがこととして理解をしている。そんな思いの中で、今の思いに基づく復興計画を巡る議論は続いているのだろう。

東日本大震災を受けて全国各地の沿岸部に示された巨大津波想定は、その巨大さに戸惑いが広がっている。想定どおりの津波が起これば、完全なる対処などあるはずもない巨大津波を示された地域も多く、間近に迫ったといわれる次の津波があたかもこの想定どおりの規模と誤解して、避難することを放棄する者や浸水想定地域から転居する事例も見られるようになったという。高知県黒潮町では、このような状況を避難放棄者、震災前過疎と呼んでいる。

東日本大震災においては、マグニチュード9.0、千年に一度といわれる巨大津波が実際に発生した。それを目の当たりにしたわが国の防災行政は、同様の事態が他所で起こった場合を想定して備えを進めようとすることになる。災害対策基本法の3条から5条は、国民の生命を守る責務が国、都道府県、市町村にあると定めており、その責務の遂行の一貫として、まずは想定し得る限りの最大クラスの津波が想定されたわけである。

しかし、東日本大震災クラスの巨大津波を実際に予測してみると、いくら行政の責務と法に規定されようとも、住民を完全に守り切ることなどできるはずもないほどの巨大な津波が算定されることとなった。東日本大震災の前であれば、住民を守り切れないほどの津波高が算定されても、法に

定める責務が遂行できなければ行政はその公表を躊躇したであろう。しかし、東日本大震災の津波を目の当たりにした沿岸部の住民である。自分の住む地域の津波想定高への関心は高く、公表は躊躇なく行われることになった。

東日本大震災前の防災を巡る行政と住民の関係であれば、住民はその想定に対する完全なる対応を行政に求め続けたのであろう。しかし、東日本大震災級の巨大津波が発生した場合、誰の目にも被害を防ぎきることなどできるはずもないことは明らかである。沿岸部の住民は、相変わらず行政の対応を求めながらも、現実として行政対応の限界を認めざるを得ない中で、一部の住民には諦めの気持ちすら生じ始めたのであろう。

一方行政は、公表した巨大津波想定に対して、法に規定された防災に関する責務の完全なる遂行が困難な状況を踏まえて、ハード対策による物理的な安全度の向上を極力図りつつも、それでは守り切れない部分を住民避難で達成しようとするソフト対策を組み合わせ住民に提示し、住民にも自助や共助によって対処することの必要性を強調することが多くなった。行政が住民に自らの対応を積極的に求めることができるのは、法によって行政に課せられた住民を守る責務の遂行が明らかに破綻していることを、住民が理解しているからである。

そんな混沌とした状況の中、巨大津波想定が示された沿岸部各地で、従来には見られなかった新しい動きが見え始めてきた。相変わらず一方的に行政に対応を求める声が多くある中であっても、現実として防ぎきれない災害があることを認めつつも、今行うべきは自分そして地域でできることを最大限行えばよいとする住民の動きが各地に見られ始めてきた。また、教育現場においても、自分の命を懸命に守る姿勢を子供たちに与える防災教育が活発に展開されるようになってきたのだ。

和歌山県においては、県内の津波避難所の安全レベルを3段階で評価して公表した。従来の津波想定に対応し得る避難所の安全度はレベル1、今

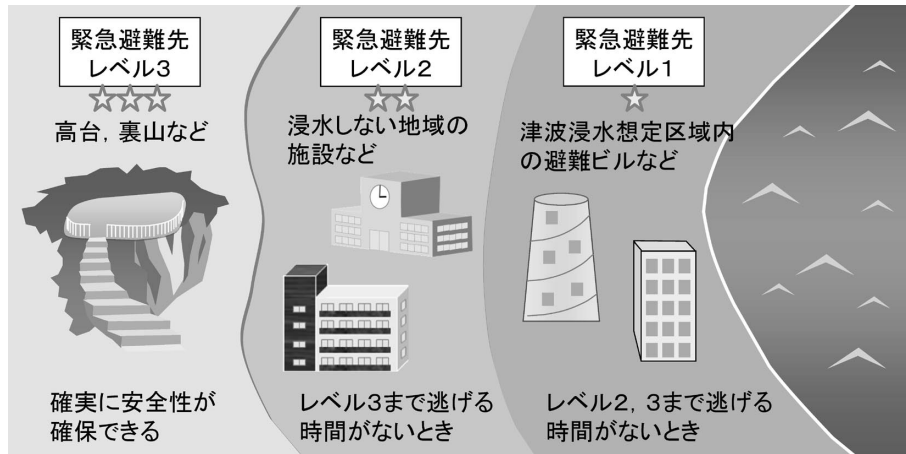


図 1 和歌山県段階的避難所計画

回の巨大津波想定に対応し得る避難所の安全度はレベル3といった具合である。住民には個人個人の状況に応じて、極力高い安全レベルの避難所に向かうよう求めた。この段階的避難所計画といわれる対応によって、住民は行政の準備する避難所は全ての津波に完全なる安全を保証するものではないことを理解すると同時に、地域内に駆け上がる避難路を皆で整備して、自分たちでこの安全度を上げる努力を開始した。

これらの地域の動きを主導する人たちに接して感じる共通事項は、希望を持って精一杯対処するという姿勢が芽生えていることである。そして、その姿勢で取り組みを展開する中で、巨大津波想定に対する理解にも変化が現れ始めている。想定はあくまで想定であって、次の津波が想定に示される巨大津波であると断定された訳ではないこと、千年に一度のレベルといわれればこの程度の津波も念頭に置かざるを得ないこと、千年に一度

という発生頻度で想定された津波に怯えるのであれば、ほかに怯えるべき事項はたくさんあり、日々の暮らしに影響を及ぼすほど過剰に怯えることの不合理を理解したこと、そして何よりこのレベルで考えれば自然は時に予想もしないことを起こすものであり、そこにおいてわれわれは謙虚に精一杯向かい合えばよいことを理解し始めていることなどである。

このような理解が進みつつある高知県黒潮町では、34mという日本一の津波想定高を示された地域であるにもかかわらず、この想定に精一杯向かい合う姿勢を地域振興に結びつける積極的な取り組みが展開され始めている。この想定が示されたからといって、黒潮町が置かれた海との関係は何も変わるものではなく、千年に一度のレベルの津波が起こるとするなら今も昔もこのような津波に向かい合っていることに変わりはない。であるなら日本一の津波想定の方で考えた日本一の対処を



写真 1 黒潮町WE CAN PROJECT

売りにしようと考えた町長の発案で、鰹などの海産物やらっきょうなどの農産品など、地域の産品を活かした災害時非常食を売り出し地域振興につなげようとしている。非常食の缶詰には、青い旗に「34M」のマークが記され、日本一の巨大津波想定を売りにすらしているしたたかさには脱帽するとともに、心から頑張れとエールを送りたくなる。

東日本大震災による大津波とその後各地に示された巨大津波想定を経て、わが国の防災は新たな方向を模索し始めている。どのように対処しても制することのできないほどの自然の力を見せつけられた被災地が、その教訓を活かした復興を遂げるということの実像とは何か。想定どおりの事態が起これば、完全なる対処などあろうはずもないほどの巨大想定を突きつけられた地域に生きるということの実像とは何か。東日本大震災とその後に各地に示された巨大津波想定は、災害大国日本にあって、自然に向かい合っただけで地域に生きることを個人に問い、地域防災、地域運営のあり方を行政に問うている。

一方で、2013年は気象災害についても話題の多い年であった。IPCC第5次報告に地球温暖化の進展と気象災害の深刻化が指摘されたが、国内外でそれを実感させられる災害が多く見られた。国内では台風18号の被害の中で初めて特別警報が発令された。しかし深夜の特別警報にその効果は少なく、災害の度に高度化される災害情報が本当に災害対応に活かされるための要件とは何か、さらには災害情報が高度化されればされるほどに、情報依存度を高める防災の姿の功罪を基本に立ち返って考えることが必要とされている。

また、台風26号による大規模な土砂災害に見舞われた伊豆大島では、低頻度大規模災害を目の当たりにして、首長防災といわれる自治体中心の防災体制の限界を認識させられるとともに、災害大国にありながら可住地が限定的な日本にあって、

低頻度であっても大規模災害の危険をはらむ地域に住まうことの意味を考えることが必要となっている。

これら勢力の強い台風に伴う大規模な災害に、これまでの気候とは何かが違うと国民の実感が高まりつつあった中で、台風30号による大規模高潮災害がフィリピンのレイテ島を襲った。台風の巨大化を実感せざるを得ない事実を突きつけられる中で、海面下に大都市圏の多くを抱えるわが国で同様の事態が起こった場合、わが国はその対応に具体的な策を持たない。気象災害リスクは、毎年毎年、季節になる度に曝露されるリスクであり、期間を長く取れば指数乗で被災確率は高まること、さらにIPCCの報告のように、気象災害は今後激しさを増すことを考えると、大規模台風に伴う高潮対策は猶予のない緊急の課題といえる。しかし、東日本大震災の前、その規模は不確定であっても津波の発生は近年中に確定的に起こるといわれたにもかかわらず、発生するまで十分な対応がなされなかったことと同様に、大規模な台風の襲来とそれに伴う高潮災害に備えた対応の必要性に、社会的な緊迫感は感じられない。

東日本大震災以降、自ずと地震津波防災に偏重しがちであったわが国の防災ではあるが、その一方で看過できない気象災害の危険が迫っていることも事実である。東日本大震災以降に見られる津波防災の最近の議論は、迫り来る大規模な気象災害にも通じる防災の基本理念の議論である。この議論の成熟の中で、わが国の防災に新しい展開が生じることを願ってやまない。

東日本大震災の被災地の人々にとっては、亡くした親しい人たちへの思いや日々厳しさを増す現実の生活の再建が最大の課題であることはいうまでもない。しかしここでは、被災の教訓を活かした防災の観点からの議論にとどめることをお許しいただきたい。