

特集

災害からの復興

社会を変える防災



片田敏孝

群馬大学大学院理工学府教授
広域首都圏防災研究センター長

かただ としか/ 1960年生まれ。90年重機技術科学大学大学院博士課程修了後、東海総合研究所研究員、岐阜大学工学部助手などを経て、97年群馬大学工学部助教授に就任。2005年同大学工学部教授、14年同大学大学院理工学府教授(現職)。10年より広域首都圏防災研究センター長(現職)。主な研究分野は災害社会工学、公共経済学、地域計画学など。文部科学大臣表彰科学技術賞、国際自然災害学会賞、土木学会論文賞など受賞多数。

Photograph ; Satoshi Iwata



想定外に備える

——日本は災害大国といわれます。今日の自然災害について、どのように見ていらっしやいますか。

片田 極めて大規模な自然災害がいつ起きてもおかしくない状況です。二〇一一年の東日本大震災以降、日本列島は地震の活動期に入り、一四年九月の御嶽山の噴火や今年四月の熊本地震など、さまざまな地象災害が発生しています。

加えて、台風の巨大化など、気象災害も深刻化しています。近年、地球温暖化の影響を受けて、日本近海の海水温が高くなっていくことから、巨大な台風が勢力を保ちながら日本に近づいてくる状況が常態化しているのです。中心気圧が九〇〇ヘクトパスカルを切るような「スーパー台風」が襲来し、山体崩壊に近いレベルの土砂崩れなど、甚大な被害をもたらす可能性さえ想定する必要があるでしょう。

日本は自然豊かな国ですが、自然の恵みに近いということは、災いに近いということと同義です。そして、自然が相手である以上、何が起ころうとも不思議ではありません。大いなる自然の営みに畏敬の念を持って、災害と

の向き合い方を見つめ直す必要があると思います。

——熊本地震は、地震が比較的少ないといわれてきたエリアで発生しました。いわゆる「想定外」の可能性についても考慮する必要がありますね。

片田 そうですね。絶対に安全な地域など、日本には存在しません。「安全神話」は、あくまで神話に過ぎないということを肝に銘じるべきでしょう。例えば、私の住んでいる群馬県は、関東大震災の被害をほとんど受けなかったことや、一九四七年のカスリーン台風以降、約七十年間にわたって大規模な災害が発生していないことから、県民の間で「安全神話」が醸成されてきました。

しかし、自然の営みは、数百年単位あるいは千年単位の長いスパンで考えなくてはなりません。歴史を振り返れば、群馬県では一〇八年の「天仁の噴火」や一七八三年の「天明の噴火」など、浅間山の大噴火によって、大量の火山灰の堆積や大規模な土石流といった甚大な被害を受けたことが知られています。歴史的にみれば「群馬は災害が少なく、安全な場所だ」という認識は、完全な誤認と言わざるを得ないのです。

——それにもかかわらず、「安全神話」が生まれてしまうのはなぜでしょうか。

片田 地球物理学的な時間軸と人間の生の時間軸との間にギャップがあるからです。例えば、人間にとって百年という時間は、三世代から四世代にわたる非常に長いスパンです。高祖父や曾祖父の体験は、私たちにとってみれば遠い昔の話で、なかなかリアリティ（現実感）を持って受け止めることができません。こうした時間感覚に従うと、「曾祖父の世代から大規模な災害が起きていない」という偶然的な事実を、「この地域では災害は発生しない」というように読み替えてしまいます。その結果、「安全神話」が生まれるのです。

しかし、約四十六億年におよぶ地球物理学的な時間軸の中では、百年はおろか、千年という時間ですら、ほんの一瞬に過ぎません。千年に一度の自然災害は、私たちにとっては「想定外」かもしれませんが、自然の営みにおいては当たり前の現象なのです。今日、私たちに問われているのは、「人間の想定を超える自然災害にどのように向かい合い、いかにして人々の命を守るか」です。

「育みの環境」をつくる

——岩手県釜石市は東日本大震災で発生した大津波の直撃を受けたにもかかわらず、小中

学生の生存率は九九・八パーセントに上りました。片田先生は、二〇〇四年に釜石市の防災・危機管理アドバイザーに就任し、小中学生への防災教育に携わっていらっしやいますね。

片田 釜石市の子どもの行動は、日本の防災教育の「希望の光」になっていると自負しています。もともと私は、小中学生に対して災害の恐ろしさを説いたわけでも、防災の知識を教えたわけでもありません。私が繰り返し説いたのは、「津波が自然の営みである以上、どのような規模の津波がいつ来るのかは、絶対に分からない。分からないからこそ、精一杯の準備をしなければいけない」ということです。防災・危機管理アドバイザーに就任して以来、どのようにして自然に向かい合うべきか。そして、自分の命を自ら守るにはどうしたらいいのか。防災に対する主体的な姿勢をどのように醸成するかについて、小中学生に語りかけてきました。

そして、具体的な行動を導くために、「避難三原則」をまとめました。すなわち「想定にとられるな」「最善を尽くせ」「率先避難者たれ」です。ハザードマップや被害想定など、与えられた知識や固定観念に縛られることなく、いかなる状況においても、まずは自分の命を守り抜くことだけを考え、一生懸命逃げよう。勇気を出して、率先して部屋を飛び出すことが、皆が避難するきっかけをつくるんだと、釜石市の小中学生たちに何度も何度も話しました。

ただし、それだけでは不十分でした。なぜならば、「育みの環境」をつくり、地域全体で、一生懸命逃げる子どもたちを育てていくことが非常に重要だからです。

—— 具体的には、どのようなことをしようか。

片田 釜石市で防災教育を始めた頃、小学生に「釜石には世界一の堤防があるけれども、いつか堤防を乗り越えるぐらいの津波が来るかもしれない。そのときに、君たちは逃げる？」と聞いたことがあります。その際、児童の多くが「逃げない」と答えました。理由を聞いてみたところ、子どもたちから「だって、うちのじいちゃんも父さんも『逃げない』と言ってたんだもん」という答えが返ってきました。

子どもは、与えられた環境のもとで自らの常識や行動規範を形成していきます。子どもに避難行動を取ってもらうには、彼らに「逃げない」と言わしめる「育みの環境」を変えなくてははいけません。

私は、釜石市で防災講演会を開催するたびに、あえて厳しい口調で、おじいちゃん、おばあちゃんたちに語りかけました。「津波警報を無視して死ぬのは、あなた方の勝手です。でも、お孫さんたちは、あなた方が逃げないから自分も逃げないんだと言っています。あなたたちの姿勢が、お孫さんの命を奪おうとしているんです」と。

「自分は大丈夫」と高をくくっていた高齢者も、「孫の命を危険にさらすわけにはいかな」と、防災について真剣に考えるようになりました。高齢者自らが率先して逃げなければ、


孫は逃げるようにならない、と気づいたのだと思います。

—— 「育みの環境」は、災害文化の構築にとって欠かせない要素だということですね。しかし、「育みの環境」を醸成するには長い時間がかかるのではないのでしょうか。

片田 その通りです。防災講演会を開催しても、参加者は毎回ほとんど同じで、もとより防災に対して関心を持っている方々ばかりでした。地域全体で「育みの環境」を醸成するには、講演会にこない人たちの防災意識を高める必要があるのですが、関心のない人を呼び込むのは容易ではありません。日々の仕事や生活もありますから、一般向けの講演会を開くだけでは限界があるということです。

そこで、私は、子どもたちへの防災教育に力を入れました。小学校から防災教育をスタートし、十年継続すれば、子どもたちは大人になります。この期間は、災害文化の「芯」をつくる時間です。さらに、十年が経過すると、最初に防災教育を受けた子どもたちは、子育て世代になります。高い防災意識を持つ





た親が、次の世代の子どもを育む環境が整うことで、地域の災害文化が醸成されていくと考えています。

——防災教育は、地域のあり方そのものの進化につながりますね。

片田 防災教育は、社会を変えていくための技術であり、一種の社会イノベーションだと思います。地域住民の主体的な避難行動を引き出せるかどうかは、「共感」を生むコミュニケーションをいかにデザインするかにかかっています。コミュニケーションを通して「確かにその通りだ」という納得感（共感）を生み出し、災害に向かい合う姿勢をつくり、内発的かつ主体的に避難行動を取れるようにすることが大切です。

行政と住民の共働体制

——地域は自然災害に対して、どのように向かい合っていく必要がありますか。

片田 東日本大震災や、その一年後の二〇一二年三月に公表された「南海トラフ巨大地震の被害想定」に怯えるあまり、悲観的な状態に陥った地域が少なくないと思います。

例えば、住民や企業、工場が大規模災害を恐れて地域外へと移転する「震災前過疎」や「避難放棄者」など、地域防災にとってマイナスの状況が生まれています。また、千年に一度の津波に対処するために日本の沿岸部に巨大防潮堤を整備するという、メンテナンスの面でもコストの面でも非現実的な計画が持ち上がるなど、行政主導で新たな防御施設をつくろうという動きも少なくありません。あ

る意味で、行政や防災施設に過度な依存心を持ち、自らの命の安全に関する判断すら、他者に委ねてしまっているのです。しかし、今日の地域に求められるのは、自然災害に対して主体性を持って向かい合うことだと思います。

——具体的にはどのようなことでしょうか。

片田 日本の防災の基本的な枠組みは、一九六一年に制定された「災害対策基本法」で規定されています。同基本法の第三、四、五条には、国民の命を守る責務は国や道府県、市町村にあると明記されています。つまり、これまでの防災対策は、災害に対峙すべきは行政であり、その庇護のもとに住民がいる、という構造で進められてきたのです。一九五〇年代から六〇年代初頭の日本では、防災インフラが圧倒的に不足しており、自然災害によって数千人規模の死者が出る年も少なくありませんでした。行政主導で先進国並みの防災インフラを整備するのは、ある意味で当然の発想でした。

災害対策基本法の制定以降、防災インフラの整備とともに、自然災害による死者数は急激に減少しました。実際、阪神・淡路大震災が発生した一九九五年、東日本大震災が発生した二〇一一年を除けば、自然災害による死者数は毎年百人前後で推移しています。このことは、自然災害がある種の「事故」になったことを意味しています。言い換えれば、住民自らが主体性を持って、「自分の命は自分で守る」時代になったということです。

それにもかかわらず、日本の防災は、行政頼みの構造を脱却できていません。行政は、住民からの過度な要求に右往左往しがちです。また、住民は「災害過保護」の状態に陥っ

ているために、自らの主体的な判断に基づいた避難行動をなかなか取ることができません。行政や住民を含めて、地域社会全体が脆弱になっていと言わざるを得ないでしょう。

——地域社会を変えていくためには、何が必要なのでしょうか。

片田 行政が災害に対峙し、その庇護のもとに住民がいるという構図を、共闘関係へとリフレームする(問題の枠組みを変える)ことです。つまり、共通の敵である自然災害に対して、行政と住民とが連帯し、地域社会が一体となって向かい合う。こうした前向きな姿勢が求められていると思います。

——具体的な事例について教えてください。
片田 例えば、高知県黒潮町です。同町は、二〇一二年三月に政府が公表した南海トラフ地震の被害想定において、「最大震度7、最大津波高三四・四メートル」という、日本でも最も厳しい数字を突き付けられました。

実は、この想定が公表される直前に、町長の大西勝也さんから相談を受けました。大西さんはとても実直な方で「私には町民を守る自信がない。想定が公表されるのが怖い。住民にどのような説明すればいいかわからない」とおっしゃっていました。「最大津波高三四・四メートル」といえば、町の全体が一瞬にして飲み込まれてしまうとイメージができて、そして、逃げ切ることには不可能だと思いかねない程の規模ですから、町長の気持ちは分からないではありません。

しかし、地域住民たちは弱気なリーダーを

見て、どう思うでしょうか。皆で力を合わせて、津波に立ち向かっていこうという気持ちを持つてはありますがありません。そこで、私は町長にこう進言しました。「むしろ一番で良かったじゃないですか。日本一の津波の町となった今こそ、日本一の防災まちづくりをするチャンスですよ」と。

——その意図はどこにあったのでしょうか。
片田 「最大津波高三四・四メートル」という想定は確かにとんでもない数字ですが、想定はあくまで想定に過ぎません。町の目の前の海域を震源域として設定してシミュレーションを行えば大きな数値が出てくるのはある意味で当然ですし、そもそも黒潮町が太古の昔から同じ環境に置かれてきたという事実に変わりはないのです。衝撃的な想定が公表されたからといって、数字に怯えるのはナンセンスです。

大西さんは、津波による避難放棄者ゼロ、犠牲者ゼロをスローガンに掲げ、脱行政主導型の防災に向けた挑戦をスタートさせました。例えば、防災ワークショップや実践的な避難訓練を平時から定期的に実施しているほか、援助の必要性や希望の避難手段、自宅の耐震状況といった、避難や救助に関連する十七の項目を記載する「避難カルテ」を作成するなど、命を守るためのさまざまな取り組みを進めています。

さらに、「日本一の防災食」をつくらうと、町営の缶詰工場「黒潮町缶詰製作所」を設立し、「34M」というブランドで、カツオやらっ

きょう、トマトといった地域の特産品を使った缶詰商品の製造・販売を行うなど、地域経済を盛り上げるための仕掛けづくりにもチャレンジしています。いまや黒潮町は、全国からの視察者が引きも切らずに訪れる、防災先進地となっています。

行政と住民とが一体で防災に取り組むことは、災害文化の醸成はもとより、地域社会の活性化の大きなきつかけになります。災害大国・日本だからこそ、防災を通して地方創生を実現するチャンスがあるということなんです。大規模災害のリスクが高まりつつあるからといって、守りの姿勢に入るのではなく、ポジティブな発想を持って、防災まちづくりに挑戦することが大切だと思います。

