

減災講座

Vol. 1

減災講座は何を目指しているのか

少子高齢化や人口減少によって地域の足元が揺らぎつつある今日、不意に起こる自然災害など、さまざまなリスクに私たちはどのように向き合い、持続性のあるしなやかな社会を築いていけばよいのか。「減災」のあり方に関する知を共有し、将来に活かすことを目的に、連載を開始する。

大阪ガス株式会社・文化研究所 研究員

弘本 由香里

Hiromoto Yukari

地域は災害リスクにどう向き合っていくか

首都直下地震や南海トラフ巨大地震の切迫性が、甚大な被害想定と防災・減災対策の必要性とともに繰り返し情報発信されています。また、気候変動の影響と見られる集中豪雨や台風等の風水害も頻発しています。地域に目を向けると、少子高齢化・人口減少が進み、高度経済成長期以降に建設されてきた多くのインフラが老朽化し、安心・安全をどのように担保していけばよいのか、難題に直面しています。なかでも、高度に機能が集中した大都市圏は、災害

首都直下地震や南海トラフ巨大地震の切迫性が、甚大な被害想定と防災・減災対策の必要性とともに繰り返し情報発信されています。また、気候変動の影響と見られる集中豪雨や台風等の風水害も頻発しています。

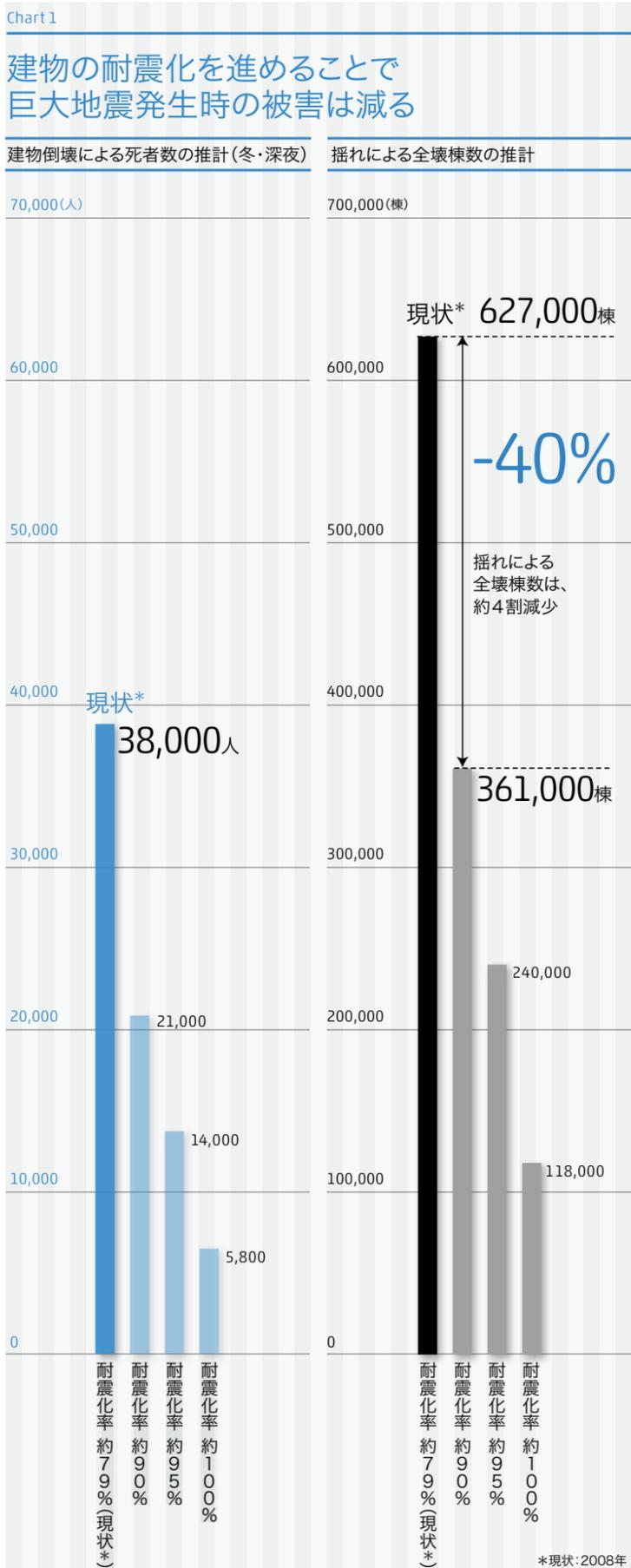
に対しては極めて脆弱で計り知れないリスクを抱え込んでいます。1995年の阪神・淡路大震災は、1961年の災害対策基本法以来、専門家主導で進められてきた防災の限界を顕にし、「減災」という考え方に目を向けていく契機となりました。災害を抑え込んで被害を防ぐのではなく、災害は避けられないものと捉え、被害を最小化する取り組みを社会のなかに根づかせていく方向性です。おのずと、減災の取り組みは、専門家や行政だけが担うものではなく、生活者も企業も、地域・社会に関わるあらゆる人や組織が主体となります。また、被害を最小化することとは、特別な備えとしての防災だけでなく、災害

が起きた後の救援や復旧、生活再建や復興まちづくり、そして日常のなかに埋め込まれた減災文化の醸成まで広がりを持った取り組みとなります。言い換えれば、災害へのしなやかな対応力・回復力「レジリエンス」を持った暮らし・地域・社会を目指していくことです。こうした減災の考え方は、2011年の東日本大震災を経て、いっそう痛切に社会全体に認識されるものとなりました。災害の記憶を伝えていくことの難しさ、生活者と行政や企業等がリスク情報を共有していくことの難しさ、さまざまな事情が複雑に絡み合っているなかでよりよい選択をしていくことの難しさ、頑健な備えが、ともすると過信や誤った判断を招く恐れもあることなど。これらのジレンマを自覚していくことが、言葉だけで終わらない実のある減災に向けた第一歩になるのだと考えます。

南海トラフ巨大地震が起こったと想定した場合、建物の現状の耐震化率（約8割）を約9割まで上げること、揺れによる全壊棟数は、約4割減少すると推計されている。
参考資料：内閣府「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告）」2012年8月29日公表

被害想定と防災・減災対策効果が物語るもの

予見されている南海トラフ巨大地震の被害想定（内閣府、2012年8月公表の第一次報告）は、現段階で科学的に考えられる最大クラスの地震・津波を推計したものです。南海トラフで次に起きる地震の位置や大きさは予測できず、むやみに悲嘆に暮れてはいけません。全壊・焼失棟数は最大約238万6000棟、死者は最大約32万3000人とされています。このような最悪ケースの発生確率は極めて低く、防災・減災対策をとることで被害を減らすことができると強調されています。例えば、その被害軽減効果は次のように推計されています。「建物の現状の耐震化率（約8割）を約9割まで上げることによって揺れによる全壊棟数は、約62万7000棟から約36万1000



棟に約4割減少する（地震動が基本ケースの場合）」「早期避難率が低く津波避難ビルが活用されない場合と、全員が発災後すぐに避難を開始し、かつ、津波避難ビルが効果的に活用された場合を比較すると、津波による死者数は最大で約9割減少する（地震動が基本ケースで、夏・昼に発災の場合）」

被害想定の手法は確立されたものではなく、これからも必要に応じて修正すべきものとされています。また、地域の被害想定については、それぞれの地域の状況を踏まえたより詳細な検討が必要とされています。例えば、浸水地域で膨大な避難者が発生する大阪府の被害想定（2013年10月公表）は、内閣府の想定を遙かに上回っています。

防災・減災の対策のあり方や効果の推計についても、地域の状況に応じた検討が必要であることはいうまでもないことです。何よりも、効果の推計が、推計だけで終わってしまつては意味がありません。効果を現実のものとしていくためには、行政や専門家だけでなく、地域の生活者や企業等が主体となつて、地域の特性やリスク情報を共有し、防災・減災の取り組みに検討段階から参画していくことが欠かせないはずで

自助意識の一方、共有されていないリスク情報

リスク情報の共有や共助は容易に進むものではありません。東日本大震災後では初めてとなった「防災に関する世論調査」（内閣府、2013年12月調査、全国の20歳以上の男女5000人を対象とし3110人が回答）を見てみましょう。「ここ1〜2年ぐらいの間に、家族や身近な人と、災害が起きたらどうするかなどの話し合いを行ったことがありますか」の問いに、「ある」と答えた人が62・8%で、同じ質問をした2002年の調査結果（34・9%）に比べ倍近くになっています。大地震に備えた対策についても、例えば「食料や飲料水を準備している」が46・6%で、2009年の調査結果（33・4%）を上回つて半数近くになっています。しかし、「あなたのお住まいについて耐震補強工事を実施するつもりがありますか」の問いには、「実施するつもりはない」と答えた人が48・1%にのぼり、

Save Yourself Save Ourselves の基盤へ

生活者がリスクを理解し察知する力や、リスク回避に最適な行動を選択する力は、命を守るために欠かせないものです。そのために、まずはリスクに関する知識が必要であることはいうまでもありません。ところが、知識は持つていても、最善の行動につながらないという問題が、災害現場においても、事前の備えにおいても往々にして生じ、結果として大きな被害や混乱を招いている実態があります。また、個々の利益を追求する行動が集団の減災効果を妨げてしまう例も数多く見られます。教訓として、一方的に正しいとされる知識を伝えるだけでは、地域・社会の利益に結びつく自助の力を引き出しにくいことがわかります。生活者が属している職場や学校や地域等、集団のなかで知識が規範として共有されたときに、初めて知識は知恵となつて身につく、個々の主体的な行動につながり活かされていきます。つまり、自助「Save Yourself」の効果を高めていくには、共助「Save Ourselves」の基盤がなくてはならないということです。

しかし、生活の個人化が進み、地域のつながりも希薄になり、集団的な規範を共有するのは容易ではない現実もあります。災害はそうした地域・社会の弱点を衝いてきます。社会的資源の不足を補つていくために、地域を超えたネットワークを築いていくことも重要です。厳しい状況下にあつて、生活者と行政・企業等がリスク・コミュニケーションを重ね、身近な暮らしの場から、知識を規範に変換していくことのできる社会的な装置や仕組みをともに創り上げていく必要があるのではないのでしょうか。

リスク・コミュニケーションとネットワークの形成へ

CEL（大阪ガス㈱エネルギー・文化研究所）は、生活者の視点で、持続可能な社会のあり方を探究しています。さまざまな分野を横断して、生活者や地域、専門家や行政・企業等との

住宅耐震補強工事の実施意向調査結果（内閣府）

効果があるにもかかわらず、住宅の耐震補強工事をしようとする人は少ない



2009～2013年を比較すると、2011年の東日本大震災を経ているにもかかわらず、「既に耐震性がある」は伸び悩み、「実施するつもりはない」人が増加している。耐震補強工事の必要性が強く叫ばれても、さまざまな理由で工事を行うつもりはないとの意向が増えている。（内閣府「防災に関する特別世論調査（2009年）」、「防災に関する世論調査（2013年）」をもとに作成）

2009年の調査（39・8%）から増加しています。また、災害の危険性に関する情報や災害対策に役立つ情報について、現在より充実してほしいものとして、「災害時に提供される情報の内容、入手先、利用方法」が41・3%で、2002年の調査結果（35・5%）を上回っています。これらの結果から、公助の限界と自助の必要性への気づきが、生活者のなかにある程度広がっている様子うかがえます。一方で、大地震の被害想定とともに、耐震補強工事の必要性が強く叫ばれていても、金銭面をはじめさまざまな理由で、工事を行うつもりはないとの意向は増えています。リスク情報や施策情報を一方的に伝えるだけでは、問題は解決しないことの典型例といえます。代替手段を含め、それぞれの事情に応じて、命を守る複数の選択肢をともに考え、減災につなげていく取り組みが求められていることがわかります。さらに、災害に関する情報のありようそのものに疑問を投げかける回答の多さには、生活者と行政や企業等の間で、リスク情報の共有ができていない現状があらさまに見取れます。

中間に立ち、情報共有のためのつなぎ手となつていくことが、大切なミッションのひとつと考えています。今、少子高齢化・人口減少を背景に地域の足元が揺らぎつつあるなかで、自然災害をはじめとするリスクにどのように向き合い、持続性のあるしなやかな社会を築いていけばよいのか。そのための減災のあり方に関する知を、情報誌「CEL」をプラットフォームとして広く共有し、生活者・行政・企業等の協働に活かしていただくことができればと考え、「減災講座」の連載をスタートすることとなりました。

関西大学社会安全学部准教授永松伸吾氏をコーディネーターに、減災政策の大きな方向性、背景にあるレジリエンスという概念、生活者の減災をめぐる現状と課題、社会全体最適化のデザイン、減災のコミュニケーションと協働など、専門性を超えて知の交流を行いながら情報発信に取り組みます。

昨年末、国土強靱化基本法が制定され、今後各地で計画が進められていくこととなります。行政や企業のみならず、地域の主体である生活者の関わりなしに、しなやかな力を持った社会は実現できないはずで、この講座が、リスク・コミュニケーションとネットワーク形成の一助となることを願っています。