

災害論を考える

田島康弘

(2023年11月1日受理)

Thinking about Disaster Theory

TAJIMA Yasuhiro

要約

8.6 水害 30 周年に当たり、災害に対する関心が高まっているが、災害の対する考え方は今のままで良いのだろうか。災害は自然現象のみによって引き起こされるのであろうか。災害は自然の力と人間の側の力との優劣によって発生が決まると捉えるべきではないか。人間の側の力すなわち防災力を強めるにはどうしたらよいか。行政は防災のために行ったことに関する評価について住民に分かり易く説明することが有効ではないか。等々の考えを主張した。

キーワード：災害の捉え方、災害の要因、防災力、行政と市民の協力

1, はじめに

今年 2023 年の夏は 8.6 水害 30 周年日に当たり様々な催しが開催された。まず、鹿児島市は 5 月に毎年開催してきた「地区別防災研修会」¹⁾ を市内の各地区で開催した。6 月 3 日には NHK 鹿児島放送局、MBC 南日本放送、県、市 4 者の共催で「8.6 水害から 30 年～次世代への警鐘と備え～」をテーマとした防災シンポジウムが開催され²⁾、さらに 8 月 2 日には日本損害保険協会と南日本新聞社が主催した「8・6 水害から 30 年、改めて備えについて考える」と題する講演会³⁾ も開催された。また南日本新聞でもこの間に多くの特集が組まれた。

市の安心安全課が市民の有志で組織している安心安全推進員⁴⁾ を対象とした防災に関する研修会や、より小さな規模で開かれる成人学級等での防災勉強会等⁵⁾ を含めると、数多くの防災を考える機会が持たれたことと思う。

筆者はこれらの催しにたびたび参加し、また発言も行ってきた。勉強になることも多かったが、質問してもまともな答えがなされないこともあっただけでなく、最近では講師の災害の捉え方そのものについて、果たしてこれでいいのだろうかという疑問も感ずるようになってきた。

そこで、一段落したと思われる今の段階で、地理学を学び、多少とも災害問題にかかわってきた筆者の疑問や主張をここにまとめておきたいと思う。

2, 地頭園 隆氏の災害の捉え方に対する疑問

筆者が疑問を感じたのは地頭園 隆氏の講演である。この講演は前述の 8 月 2 日、鹿児島サンロイヤルホテルで開催された講演会であった。

講師は 2 人いて、もう一人の講師も本稿に関するポイントに触れていたもので、これについて、はじめに簡単に触れておきたい。

講演者は南日本新聞社編集局長の平川順一朗氏で、講演のタイトルは「新聞で振り返る 8.6 水害」であった。氏はこの話の中で、8.6 水害とほぼ同程度の降水量がそれ以前にも降ったことがあったが、その時は水害にならなかったことを指摘したのである。

これは災害論を考える際には大事なポイントで、災害が自然現象の大きさ（規模）に比例して起こるわけでは必ずしもないことを指摘したものと言えよう。

さて、地頭園 隆氏であるが彼の講演のタイトルは「8.6 水害から 30 年～土砂災害に備えよう」である。

筆者が疑問に思ったことは彼の最初の話の部分である。「なぜ、日本は災害が多いのか？」と問いかけ、その答えとして「山地が多い、地質が脆弱、地震が多い、火山が多い、雨が多い、台風が来る」など、要するに日本の自然現象の特性をあげたのである⁶⁾。

もっともらしく思われるかもしれないが、果たしてこれは正しい答えだろうか。

たしかに、自然現象によって災害は引き起こされるが、ある自然現象が発生したとしても必ずしも災害が起きるわけではない。

まず、どんなに大きな自然現象が起こっても、人が住んでいなければ災害は起こらないことを確認しておこう。人間の被害が生じて初めて災害となるのである。

もちろん一般には人が住んでいる場合を前提にして議論しているのであろうが、この場合でも自然現象が直ちに災害を引き起こすわけではない。人間は災害に対する対策や備えをずっと以前から大なり小なり行なって来ているのであり、自然現象が災害（すなわち人間に対する被害）を引き起こすのは、この人間の側の対策や備えが自然の力よりも弱かった（十分でなかった）場合だと言える。

従って、問題は自然の力とそれに対する人間の側の対応の力のどちらが上回るかということに帰結するのである。

日本列島のような自然の特色を持つところでは昔から人々はその対策に力を入れてきたのであり、例えば水害防止のために、堤防の増強、土砂の浚渫、貯水池や地下貯水場の建造設などを行なってきた⁷⁾。また、耐震構造にしても時とともにその耐震の強さが強化されてきており、わが国は耐震構造に力を入れてきた国の一つでもあるだろう。

繰り返すが、災害は自然現象だけで起こるわけではなく、自然の力と人間の力との強弱、優劣で災害の発生は決まるのである。従って、日本で災害が多い理由を日本の自然的特性だけに求めるのは誤りと言わざるを得ないであろう。

地理学ではかつて自然決定論批判がなされたことがある。「瀬戸内海でなぜ製塩が盛んなのか。雨が少ないからである」など、人文社会現象の説明に際して自然をおもな要因とする考え方である。災害の発生に関する地頭園 隆氏の発想はこれと共通するところがあるのではないか。

3. 佐藤武夫氏の災害論の検討

次に、佐藤武夫氏の災害論⁸⁾について検討する。氏の災害論は1、災害の要因論（災害の3大要因）と2、被害の社会構造（被害の階層論）の2つに要約できると筆者は考えているが、被害の社会構造については本稿の論点とはややずれるので、ここでは災害の要因論についてのみ取り上げよう。

氏は災害の要因を3つに分類した。すなわち1 素因、2 必須要因、3 拡大要因の3つである。これらを簡単に説明すると、素因とはこれがなければ災害は起こらないが、これがあっても必ずしも災害にならないという要因であり、主に自然現象がこれに相当する。

必須要因とはこれが自然現象を災害にしてしまう最大の要因のことであり、佐藤氏はおそらく人間の側の対策の不備や不十分さをこの要因としている。

拡大要因とはこれがあつたために被害の規模をさらに大きくしてしまう要因のことである。

著者たちは本書において様々な災害を取り上げて検討しているが、その要約を行った佐藤氏は1959年の戦後最大の台風被害（死者・行方不明者5000人以上）を引き起こした伊勢湾台風を主に念頭に置いていたようであり、この3大要因のより具体的な例として挙げて

いる内容は、素因は伊勢湾台風、必須要因の主なものは堤防の決壊、拡大要因の主なものは貯木場の木材の流失などである⁹⁾。

佐藤氏の災害論の最も優れているところは自然現象を素因としたことと、必須要因として人間の側の要因を重視したことであろう。

前者に関しては、今日のマスコミなどの報道を見ると災害の原因をもっぱら自然現象に帰しているようにしか受け取れない報道状況(豪雨、異常降水量など)があり、自然現象を素因として捉えた彼の災害論が提起した意義は大きかったと言えるだろう。

また、人間の側の対策の要因が自然現象を契機とした災害において大きな役割を果たしていることの指摘も非常に重要であり、ある意味ではこちらの方がより画期的であったとみなされるであろう。

しかしながら、人間はあらゆる自然現象を統制できるであろうか。例えば約3万年前に起こり、南九州のシラス台地を形成したとされる始良火山の大爆発はどうだろう。これに対しても人間の側の対応如何で被害を防ぐことができるというのであろうか。やはり人間の力では少なくとも今の段階ではどうしようもない自然の力を認めざるを得ないのではないだろうか。とすると、必須要因をすべて人間の側のせいにするのはかなり無理があるということになるのではないだろうか。

こう考えてくると、災害の捉え方としては、災害の発生は自然の力と人間の力との優劣で決まる、と捉えることが最も適切であるということになるのではないかと思う。

そこで、次に問題になることは、自然の力が人間の力を上回ることがあり得ることを認めたい。自然の力を上回る人間の力をいかににより強くするかということになるだろう。この力は防災力と言い換えてもいいかもしれない。すなわち自然の力の実態を見すえつつ、これを上回る人間の側の防災力をいかに強くするかが、今日の災害において今、問われている最大の問題だということになるのではないか。

4. 自助・共助・公助について

ここで、自助・共助・公助について考えておきたい。近年は特に自助や共助が注目されているようであるが、防災のすべての側面で自助・共助が重要なのであろうか。

たしかに避難所の運営とか、災害弱者の支援などは、行政だけでは十分どころまでは行き届かず、自助や共助が必要となることも多いだろう。しかしこれは災害が起こってしまった後のことではないか。すなわち、災害が起こってしまった場合は自助や共助も必要になってくるだろう。

しかしながら、より大切なことは災害を起こさないことの方であり、この時点、この局面では公助すなわち行政の役割が決定的であることを、自助や共助と区別して認識すべきではないだろうか。例えば堤防の補強を自助や共助で行うことはほとんど不可能であることを考えてみてもこのことは容易に理解できるであろう。

すなわち、災害が起こってしまった場合には自助や共助の役割も大きいですが、災害を起こさ

ないということに関しては公助が決定的な役割を担っているのである。

一人の人の命は地球より重いということが災害に際して言われることがある。もし本当にそう思うなら行政はいくらお金をかけてもそれを惜しむべきではないということになるだろう。

そうはいっても資金に限界があることも確かであり、その使い道に関してもさらに慎重な議論が必要となるのであろう。

資金の使い方については、市民は予算についてもっと発言すべきであるという意見もあるが、本稿ではここで止めておき、この問題については別の機会に検討することにしたい。

5. 現段階で可能な防災に対する一提言

結局、防災（力）の問題は、ここで論じた災害論の認識の仕方や科学の発展による防災力の強化を別にすれば、現状では予算の使い方が問題の1つになることは確かであろう。

先の地頭園氏によれば、本県における必要な対策施設の整備率は約36%だという¹⁰⁾。これでは災害が起きても不思議ではないということになるのではないだろうか。

しかも、この施設整備は一定の基準で行われているとされ、この基準を超える自然現象（例えば豪雨）があれば災害を防ぎきれないこともあるという¹¹⁾。

筆者が大切だと感ずるのはこのあたりの内容の市民に対する公開や分かり易い説明ではないかと思う。

一定の基準とは何か、例えば100年に1回の降雨、1000年に1回の降雨などは比較的分かり易い言い方だろう。現在行政が採用している基準は100年に1回程度の自然現象を想定して対策をとっていることが多いようであるが、果たしてこれが正しいのか、適切なのかどうかの行政側からの説明も必要だろう。そして予算の制限もあることであろうから当面はこの基準（100年に1度起こるような自然現象）で整備を行い、この基準での整備が完了したら、基準をより高くしてさらに整備を続けるということになるだろう。

筆者の提案であるが、行政が行ったそれぞれの工事の評価を市民に知らせることも、市民が防災力の現状についての知識を知ることであり、防災力を強めるうえで必要かつ有効なのではないかと思う。

筆者の居住地で考えてみると、例えば鹿児島県が行なった鹿児島市新川上流の西の谷ダムを整備したことにより、下流の水害の起こる確率がどのくらい減少したのかを、その限界をも含めて分かり易く知らせることである。これは県が行なった工事なので市にはすぐ答えられない¹²⁾では市民の安全に責任を持つ市としては、十分な対応とは言えないのではないか。

また、鴨池・真砂地区には雨水ポンプ場の施設が3か所設置されている¹³⁾。これは2005年の台風14号で真砂町の家屋が床上浸水したことを受けて設置されたものであるが、この施設の設置によってどの程度水害が防げるようになったのかを、その限界とともに住民に知らせることである。

筆者の居住地にかかわる 2 つの事例を挙げたが、行政の災害対策は地域ごとに異なるであろうし、それぞれの地域住民が自己の地域に特有の災害施策について行政と十分に話し合い、理解を深めることが防災力の向上につながるのであろう。また、こうしたことにより、防災に不可欠な行政と住民との協力関係を強めることもできるであろう。

注

- 1) 鴨池地区を対象とした研修会は 5 月 16 日 (火) に鴨池公民館で開催され、筆者はこれに参加した。
- 2) 6 月 3 日 (土) センテラス天文館 6 階のセンテラスホールで行われた。
- 3) 8 月 2 日 (水) 鹿児島サンロイヤルホテル 2 階、太陽の間で開催された。
- 4) 筆者もこの一員である。
- 5) 例えば、真砂・鴨池地区の成人学級では 6 月 13 日、真砂福祉館で、市の危機管理課の職員を招いて「災害に備えよう！」をテーマとした講演会を開催している。これには筆者も参加した。
- 6) 当日配布された資料「8.6 水害から 30 年～土砂災害に備えよう～」の 1 ページ
- 7) 河川の上流にある盆地 (例えば人吉盆地など) の水害をなくすために、中流部の狭窄部を削って広くする工事なども有力な対策として挙げられるであろう。球磨川の場合はこれを行わなかったことが人吉盆地の水害を引き起こした要因だとの主張もある。
- 8) 佐藤武夫, 奥田穰, 高橋裕著 (1964) 災害論 勁草書房 本書は 1971 年第 2 刷が発行され、1979 年には新装版第 1 刷が発行されているが、内容は変わっていない。
- 9) ここでは、ほんの 1 例を挙げたが、本書ではもっとたくさんの具体的な要因を挙げている。235～242 ページ参照。
- 10) 前掲 6) の 10 ページ
- 11) 注 10) と同じ。
- 12) 市が主催した研修会での筆者の質問に対する市側の返答であった。
- 13) 鴨池第 1 雨水ポンプ場、鴨池第 2 雨水ポンプ場、真砂雨水ポンプ場の 3 つが鴨池川およびその暗渠部に関連して設置されている。