

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策コーディネーター、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Instituteの略称です。)

発行:(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 学術交流センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2(人と防災未来センター)



わが国の防災法制度の根本的欠陥

人と防災未来センター長

河田 恵昭

わが国の2014年夏は、各地で異常な天候に見舞われた。そもその原因は、地球温暖化の影響を受けて、結果的に太平洋高気圧が勢力を大きくできなかったことにある。例年であれば、盛夏には中心気圧が1,050hPaに発達するのに対し、1,010hPaくらいにしかならなかった。そのために、いつもなら9月から10月にかけてまず日本海に出現する秋雨前線が、今年は8月の中旬に形成され、そこに低気圧や台風から暖かくて湿った空気が供給されたので、全国各地で大雨が降った。

8月20日未明に広島で発生した土砂災害は、不幸な例となった。午前1時すぎから雨脚がひどくなり、午前4時までの3時間で総雨量200mmを超える豪雨が、広島市安佐南区と安佐北区を襲ったのである。これによって50カ所以上で土石流が発生し、70余名の死者・行方不明者が出る局地大災害となった。広島市は15年前の1999年6月29日にも集中豪雨に見舞われ、31人が土砂災害で命を失っている。

この災害がきっかけで、2001年4月から通称「土砂災害防止法」が成立・施行され現在に至っている。わが国には50万カ所を超える土砂災害警戒区域が存在するが、未認定あるいは対策未実行区域が甚だ多く、今回のような悲劇が繰り返されるのである。成立した当時、ハード対策とソフト対策を組み合わせた画期的な法律であると、関係者の喝采を受けたものが、その実効性を発揮できないのは、一体どのような理由があるからなのであろうか。

まず考えなければいけないことは、雨さえ降り続けば、どのような斜面でも滑る危険性があるということが常識になっていないことである。このことは、土砂災害警戒区域とか特別警戒区域に指定されなければ、土砂災害は起こらないと錯覚することにつながる。今回の被災地がまさにそうであった。法律の趣旨からいえば、当然指定されるところが、その作業が、あまりの対象区域の多さと地価が下がるという住民の抵抗に遭って、遅れると同時に、そこに住む広島市民は50年から60年も土砂災害を経験していないから安全と誤解していた。

これは、法律を適用しようとする行政側と適用される住民側との間のミスマッチと片付けられることであろうか。筆者はそうでないと思う。土砂災害に限らず、防災に関係した法律は、ほとんどすべて「対処療法」的なものに終始している。それは、短絡的には、1961年に施行された災害対策基本法の精神に端を発しているといえる。この法律は、「二度と同じ被害を繰り返さない」という考え方に立っている。言い換えれば、被害が発生しない限り、対策は先行して実施しないという法律なのである。

そこには、実は、根が深い事情が存在している。日本と英国を比較する形で論考してみよう。彼の国では、1666年ロンドン大火があり、シティの85%が焼失した。ロンドン市政府は、二度と大火を繰り返さないという再建法を翌年制定し、1)建物が道路に面している場合、木造建物は禁止、2)道路の最小幅員を設定、3)火災保険制度の発足、などの抜本策を採用した。以来、この大火を上回る市街地火災は発生していない。産業革命以前であるから、イギリス全土は鬱蒼たる森に覆われ、住宅は木造が基本だった時代の法律である。

一方、同時代にわが国でも江戸で同じような大火が起こった。1657年の明暦の大火、通称、振袖火事である。江戸市中の大半が焼失した大火後、幕府は大名火消で足りないのを、旗本による定火消、それでも足らなくて、まち火消の発足へと消防制度を拡大する。この間、広域延焼しないようなまちづくりや種々の規制は、ほとんどなされていない。だから、火事は江戸の名物になったほか、近代に入って人口が急増した地方都市でも大火が発生するようになる。それは、江戸初期から1976年の酒田大火まで何と約400年間も続くことになるのである。

なぜ、抜本策を講じないのか。それは政府に「勇気」がないからである。いや、政府以前に国民に勇気が欠けているからであろう。そもそも何かが起こったときに、根本の原因を何とかしようとするモチベーションがわが国にはどうも欠けているようである。これがひいてはわが国の民主主義が成長しない大きな原因であるように思えてならない。対処療法は、最近成立した南海トラフ沿いの地震と首都直下地震を対象とした特別措置法や、国土強靱化基本法に顕著に表れた防災・減災分野の立法措置に反映しているだけではない。福島原発事故後のエネルギー政策、集団的自衛権のような国の安全保障のあり方、東京一極集中への対処などに色濃く表れている。この「社会のほころびを繕う」ような法律の展開で抜本的な方向性が出てくるわけがない。その狭間で、災害先行型の時代がこれからも続くことを大変憂慮している。

河田 恵昭氏

プロフィール Profile

1946年生まれ。

関西大学社会安全学部 社会安全研究センター長・教授。工学博士。京大防災研究所長、日本自然災害学会および日本災害情報学会会長を歴任。京都大学名誉教授、中央防災会議防災対策実行会議委員、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター長

防災・減災、復興の基盤をつくる 「学び」

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構参与
神戸学院大学現代社会学部教授

清原 桂子



戦後、住民による学習が大きく展開された時期には、3つのピークがある。

第1のピークは、1940年代後半から1950年代。戦後の農村の復興のために、青年団や婦人会などを中心に取り組みられた、身近な生活課題を少人数で話し合う「話し合い共同学習」である。農作業の合間に、田んぼのあぜ道に丸く車座になって話し合いが重ねられ、1950年代以降公民館の整備が進むまでは、「青空公民館」ともいわれた。1954年度から静岡県稲取町、山梨県柏村で実施された実験社会学級における「生活をみつめ、生活を高めよう」というテーマ、「話すこと、きくこと、書くこと、考えること」という学習手法は、1956年度からの文部省委嘱婦人学級などによって全国に広がった。

第2のピークは、1960年代後半から1970年代である。サラリーマン社会化、地域社会の人間関係の希薄化、核家族化が進み、「密室の中のひとりぼっちの子育て」や介護の孤立、高度経済成長の負の側面ともいうべき消費者問題や環境問題などの課題が顕在化する中で、それらに取り組む学習も各地で展開されていった。公民館のみならず、市民センターや市民会館などのハコものが整備され、そうした会場における「〇〇市民大学」といった「講義方式」の連続講座も活発に行われていくようになる。

「講義方式」の学習は、「話し合い共同学習方式」への「身の回りのことに終始しているだけではないか」という批判に対し、社会的歴史的視野を掘り下げることを目標として掲げたが、逆に、講義をきくだけでは一方的に「承(うけたまわる)」だけとなりがちであった。そこで、1980年代から1990年代前半にかけては、講義と話し合いを組み合わせた「サンドイッチ方式」の学習や、グループワーク、現地体験などの参加型・体験型の学習が工夫されていった。

阪神・淡路大震災が起こった1995年は、そうした模索が重ねられていた時期である。震災後の被災地では、これらの参加型・体験型の学習に加え、ワークショップ型、学習の企画・運営そのものを自分たちで行う参画型、さらにNPO法の施行(1998年)やインターネットの発展を背景に、地域団体・NPO、企業、大学、行政などが一緒に学ぶ機会を用意し、学ぶ過程におけるネットワークの広がりを意図した協

働型の学習も広がっていった。被災地の取り組みが大きな牽引車になった1990年代後半から2000年代にかけてのこの時期が、第3のピークである。

震災から半年後の1995年8月にスタートした「フェニックス・ステーション」は、フェニックス協力員5人以上を集められるフェニックス推進員を募集し、ファクス・パソコン・掲示板の無償貸与と年46万円の活動費で、被災者のニーズに合わせた学習内容・方法の講座を被災者自身に企画・運営してもらうものであった。思いをもって応募した180人の推進員たちが、年間2,000件以上の事業を実施し、そこで多くの人間関係が培われ、情報が共有されていった。そのほか、「いきいき仕事塾」(1995年)、「NPO大学」(1997年)、コミュニティビジネスに挑戦するための「女性たちのしごとづくりセミナー」(1995年)、「シニアしごと創造塾」(1998年)、「コミュニティビジネスゼミナール」(1999年)なども、協働型学習事業の一例である。

阪神・淡路大震災からの復興の大きな特色の1つは、その意味で、復興の基盤に民間と行政の協働による住民たちの「学び」があったことである。その過程で多くの人材が力をつけ、さらにネットワークを広げ、東日本大震災へもその経験をもって自ら支援に入っている。

防災・減災、復興について議論する場で「普及・啓発」、「周知徹底」、「教育・研修」といった言葉がよく使われるが、何か上から目線を感じることも少なくないし、「教育」というときも、中身は、学校教育での防災教育だけが触れられていることも多い。しかし、長い復興を支えるのは、そして、主体的な防災・減災への行動の大きな力になるのは、住民一人一人の地域や職場における「学び」であることも、ぜひ発信していきたいと思う。

清原 桂子氏

プロフィール Profile

1952年生まれ。

東京大学大学院教育学研究科修了。

兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部生活復興局長、同総括部長、理事、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長を歴任。

神戸学院大学現代社会学部教授。