

防災研究の今日的課題

——非常災害と社会的反応を中心に——

早稲田大学文学部教授

秋 元 律 郎

1. あたらしい災害への視野

昨年（1986年）の国際社会学会の開催地は、真夏のしかも雨期というなんとも有難くない条件下のニュー・デリーであった。けっしてインドの風土を嫌っているわけではない。しかし正直なところ、初日の「災害部会」の司会さえ引き受けていなかったならば、あっさり欠席していたかもしれない。



昭和39年6月「新潟地震で炎上する石油タンク」

ただこうした会議は、相互に研究の方向性や課題へのとりくみを確認しあう意味から不可欠のものであるし、また情報交換という点でも、きわめて重要な役割をもっている。今回も、一見バラバラのようにみえながら、やはりはっきりとしたひとつの流れがあった。自然災害から化学災害への視座の拡大が、それである。

もちろんこれには、開催地インドで1984年にボパールユニオン・カーバイトの工場事故という凄惨な災害が引き起こされていたという事情を無視するわけにはいかない。そしてこの会議の数ヶ月前に、世界を震撼させたソ連のチェルノブイリ原子力発電所の事故も、

けっして無関係のものではなかっただろう。前回1982年にメキシコで開かれた会議の前にも、アメリカのスリー・マイル島原発事故（1979年）があり、その報告に関心が集中していた。

しかしいわゆる化学災害が大きな問題として意識されたのは、これらの大事故に引きづられてのことではない。すでにこの種の災害は、早くから技術的災害というカテゴリーで自然災害とならんで、つよく認識されていたのである。

1例をあげるならば、1963年の設立以来、ずっと社会科学の分野で災害研究の先導的な

役割をはたしてきたアメリカの「災害研究センター」(1985年まではオハイオ州立大学、現在はデラウェア大学に付置されている)では、1977年から「化学災害にたいする反応と復旧についての社会・行動の準備」というプロジェクトを中心として集中的に研究がすすめられてきていた。その点では、スリー・マイル島原発、ボパール化学工場、チェルノブイリ原発の事故は、問題とされてきた事態が現実のものとなったという意味で、きわめて象徴的な出来事であったにすぎない。

断っておくが、私はここで工学的な面での安全性を問題にしているわけではない。われわれが人間行動や組織対応という視点、——つまり災害にたいするコミュニティや組織の対応、あるいは情報の伝達や避難行動といった問題を考えていこうとするかぎり、災害の発生源が自然のものか人為的・技術的なものかを問わず、その対策にかかわる調査研究は避けて通ることのできないものだということなのである。

いうまでもないことだが現代の高度産業社会においては、われわれは自然現象による直接的な災害もさることながら、人間がみずからつくりだした科学や技術のひき起す人為的災害からどうしてもまぬがれることはできない。おそらくこうした人為的環境が災害を増幅していく条件は、今後増大することはあっても、けっして減少していくことはないだろう。とりわけ高密度化した空間にさまざまな施設や建造物を集積している大都市においては、かつての災害のように一次的な被害にとどまることはほとんどないし、ましてや危険度の高い産業施設をかかえこんでいる地域においてはなおさらのことである。

こんにち災害研究がしめしている方向は、こうした現実を直視するところからでている。これをすすめていくには、さらにさまざまな領域からの学際的な研究の広がりがもめられなければならないし、これと対応して行政、企業、住民が、そうしたあたらしい現実にたいする認識を共有していく必要がある。それには安全性の神話に逃げこむことも、現実を忌避することも許されないし、また防災計画における役割分担も既存の枠にとられない調整を必要とすることだろう。その体制づくりは、もう遅らせることのできないところまでできているのである。

2. 災害研究にもとめられている課題

これまで災害の社会科学における研究がたどってきた道すじは、それなりの段階をふんで現実と対応してきた。

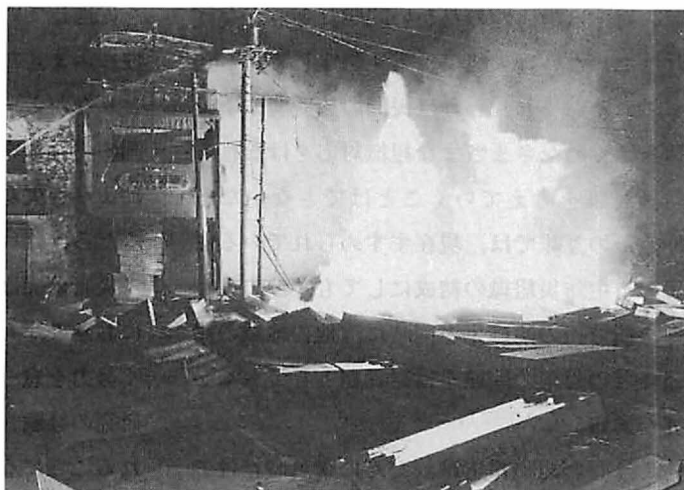
アメリカについていえば、1940年代後半から50年代のはじめまでの冷戦構造下の戦略爆撃を念頭においた避難行動と都市機能を中心とする分析、50年代中頃から60年代にかけての自然災害にたいする心理的反応と行動分析、さらに60年代中頃から実態調査を基盤としてすすめられてきた災害期および復興・復旧期におけるコミュニティと組織対応にかかわる研究、ついで70年代後半にかけての地震予知の社会的影響にかんする分析などが、その展開の主な流れとして指摘できるし、またさきにあげた化学災害へのあたらしい研究領域への拡大がこれにつづく。

1950年代以降のシカゴ大学の国立世論研究センター(NORC)、国立科学アカデミー災害研究グループ(NAS—NRCのちDRG)、さらには60年代からのオハイオ州立大学の災害研

究センター（DRC）やコロラド大学の行動科学研究所などは、いずれもそうした災害研究の情報センターないし調査機関としての活動をつたえるものである。

このような動きは、そのままではないにせよ日本のばあいにも、ほぼ同じように指摘できる。大まかにいえば避難行動やパニックに力点がおかれた災害への心理的反応や対応行動の分析がまず先行し、ついで情報伝達や地震予知への社会的影響にたいする研究がすすめられ、とくに1971年のサン・フェルナンド地震以降、大都市災害におけるライフラインを中心とした都市機能と生活体系にかんする分析が、日本でも1978年の宮城県沖地震を契機として、災害研究のひとつの回転軸をなしてきたといえる。

そしてこれらの研究のいくつかの分野では、多くの注目すべきデータと成果を蓄積してきた。たとえば大規模地震対策特別措置法（1978年）の施行後、東海地震の予知と関連しておこなわれてきた長期、ないし中期予知の社会・経済的影響にかんする分析などは、その一例といえよう。ここでおこなわれてきた研究は、アメリカで1974年からR.H.ターナーを委員会の座長としてすすめられた地震予知と公共政策の検討をきっかけに、J.E.ハースなどの手がけたシナリオ法による予測調査と比較して、はるかに研究の技法や分析の密度において高いものといっていよい。またライフラインを中心とする都市機能被害の社会的波及作用にかんする研究も、なお少なから



昭和45年8月「大阪天六地下鉄工事現場のガス爆発」

ぬ課題を残しながらも、被害想定をふまえた短期・長期にわたる影響を射程にいられている点で注目すべきものがあるといえるだろう。

問題は、こうした諸研究の成果をどのように統合し、また領域間の間隙を埋めていくかということである。たとえばこれまでの災害対応行動の研究をみていくとき、その多くは緊急時の避難行動、大衆の過集中とこれにともなう混乱の制御、パニックあるいは逃走などの行動分析に重点がおかれてきたが、組織対応にかかわる諸問題、——すなわち災害関連機関や組織間の対応、組織能力、組織内の対応と調整といった分野については、前者とくらべてかならずしも十分とはいえなかった。というより両者のあいだには、分析のうえで連続性を欠いていたといったほうがよいかもしれない。

このことは、とくに都市機能やさまざまな施設を内包し、それらが複雑な連鎖性をもつ地域においては、被害の波及性とその防止という点からきわめて重要な意味をもっているし、さらにさまざまな産業施設や事業所が地域に混在しているところでは、そうした組織

間の対応は緊急性のたかい問題だといわなければならない。大規模災害を想定していくとき、おそらくわれわれは民間の諸機関や事業体をふくめたさまざまな組織対応をはなれて防災対策を考えていくことはできないだろう。その意味では、現在すすめられている住民の自主防災組織の結成にしても、その役割と機能分担の明確化と同時に、他の地域の諸組織との対応の問題を検討課題としておく必要がある。

こうした組織対応は、たんに緊急時だけではなく、災害の復興・復旧期においても、さらにこれに劣らぬ重要性をもつ。さきにあげたライフライン系の被害による地域の生活体系にたいする影響は、こんにちでは中期ないし長期におよぶことが予想されている。そのばあい地域社会の日常生活機能の回復にいたるまでには、コミュニティの生活維持能力もさることながら、これをささえる地域内外の生活関連諸機関や組織の対応が欠かせないことになる。こうしたところからもコミュニティおよび組織の活動と対応力の問題は、情報伝達機能や備蓄・供給とからんで、今後予想される大規模災害を視野にいれていくとき、防災計画のうえからもきわめて重要な位置づけをもつことになることはまちがいない。

1964年の新潟地震のさい調査に来日した災害研究センターのE.L.クアランテリとR.R.ダインズたちは、その報告書のなかで日本の防災計画とその実行性にたいして高い評価をあたえていた。その後、産業化と都市化の進展のなかで、災害じたい性格をかえてきている。そうしたなかで地域防災計画の有効性をさらにたかめていくためには、応急対策計画の運用マニュアル化をはじめとする実用化

を促進していくと同時に、それぞれの地域特性にふまえた被害想定を作製し、これを土台としながら、復興・復旧期にいたるまでの計画の見直しをつねにはかっていることが、なによりも欠かせない手続だということができるだろう。

災害研究は、これらの現実的な課題を念頭におきながら、これを計画とむすびつけていく努力を怠ってはならないし、そのためには研究の経験性とデータの集積力がたえず問われることになる。分析の過程での問題発見は、こうした手順をふむことなしにはありえないし、理論化もなしえないにちがいない。

☆