

東日本大震災における災害過程と脆弱性に関する一考察

——危険認知の観点から——

浦野 正樹

1. 東日本大震災の災害としての特徴

二〇一一年三月十一日14時46分に発生したマグニチュード9・0の海溝型の巨大地震は、約500kmにも及ぶ広範な太平洋沿岸地域を襲い各地に甚大な被害をもたらした。震度6弱以上の揺れは、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉の8県に及び、青森から千葉に至る太平洋沿岸部で大津波を観測し、浸水域は青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県の561平方キロに広がった。東日本大震災による死者は15,867名、行方不明者は2,909名、震災関連死は1,632名に及んでおり（復興庁発表二〇一二年三月三十一日現在）、建物被害も全壊13万戸、半壊26万戸を超え、各地で想定外の津波の高さを観測した。災害の規模や広域性という点で、東日本大震災は、大都市部を襲い甚大な都市災害を引き起こした直下型の阪神・淡路大震災と比べられるが、それは多くの点で

異なる特徴を有する災害であったといえよう。

一九九五（平成七）年一月一七日午前5時46分に発生した阪神・淡路大震災は、淡路島北部の深さ16kmを震源として発生し、地震の規模はマグニチュード7・3であったが、深度の浅い直下型地震であったため、神戸市の一部の地域等において震度7、神戸と洲本で震度6と強い揺れが観測された。しかし、京都で震度5、大阪、姫路、和歌山などでは震度4にとどまっており、神戸市を中心に阪神間及び淡路島に直接的な被害は集中したといわれている。しかし、この災害による人的被害は、死者6,434名、行方不明者3名、負傷者43,792名に及び（消防庁調べ、二〇〇五年一月二十二日現在）、全壊（全焼を含む）が約10万5,000棟、半壊が約14万4,000棟にのぼった。ライフライン関係でも、地震直後約260万戸の停電、約123万戸の断水、約86万戸の都市ガス供給停止となり、山陽新幹線や在来線の高架橋等の倒壊・落橋、阪神高速道路等の橋脚の倒壊などを起因とする広範な交通障害が数ヶ月にわたり、

日本の基幹路線の物流に長期間大きな障害が生じた。阪神・淡路大震災の場合は、主に地震そのものが引き起こした地震動とそれを引き金にした火災延焼の被害にとくに注目が集まったが、同時に局地的な性格が比較的濃い地震であってもそれが大都市部を襲った場合には、その直接被害は甚大な規模に達するうえに、災害がもたらす間接的な波及や影響は広範囲にしかも長期間続き、社会生活に及ぼすダメージや課題の大きさがいかに深刻であるかを露出させたことが衝撃的であった。

一方、東日本大震災は、地震動の激しさと災害の広域性という点では群を抜いた災害である。東日本大震災の場合は、マスコミを通じて衝撃的に報道されたがゆえに、とくに津波と原発災害といった災害事象に視点や関心が集中されがちであるが、むしろ日本全体を広範に覆い地方社会に共通する課題を改めて浮き彫りにし、その近未来像と課題を突き付けたところに東日本大震災の衝撃はあるのだといえよう。東日本大震災は、日本の長期人口予測において人口減少が徐々に進行し少子高齢化が顕著になった時代に起こった災害であり、かつそうした人口傾向が最も顕著な過疎地域を多く含む三陸沿岸地域一帯を襲った災害であるところにひとつの大きな特徴がある。しかも災害による死者数の統計によれば、戦後長く続いた、災害による人的被害が比較的少ない時期とは対象的に、未曾有の災害と言われた阪神淡路大震災をはるかに上回る規模の人的被害を生じさせた災害である(図1参照)。「想定外」という言説に象徴される

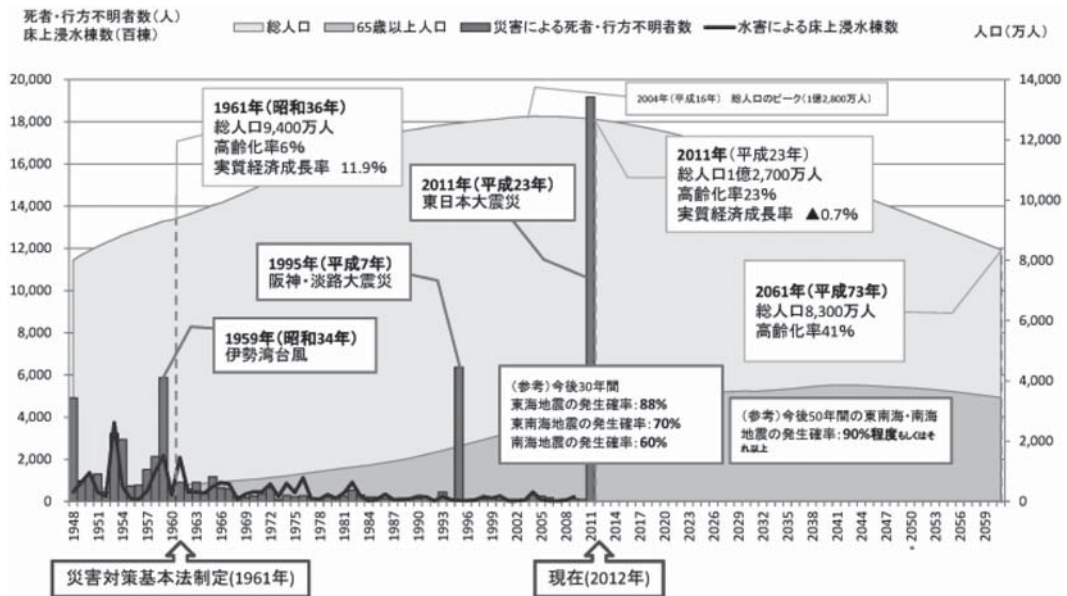


図1 人口の長期トレンドと主な災害による死者数

出典：防災白書、消防白書、地震調査研究推進本部、国際調査報告、人口推計年報及び「日本の将来人口推計」に基づき内閣府作成

注：2006年以降の人口値は、平成18年国勢調査報告に基づく中位推計値、被害関係データは一部調整中
下記 URL 参照 (2014年 1月17日閲覧)

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/zuhyo/zuhyo01_00_00.htm

ような防災体制や災害対応の欠陥の顕在化と、高齢社会を先取りした過疎化地域の被害像が重なった災害ということで、日本の近未来を占う出来事でもあるといえよう。そこでは、過疎化傾向が進行するなかで地域産業基盤が弱く、大都市部への依存的な経済構造をもちつつも何とかこれまで一定の自律性を持ちながらやってきた地域が、その存続と自律的な展開をどのように進めていけるのか、人口高齢化のなかでの地域振興と将来の地域展望そのものが問われているのである。

次に来るべき災害として南海トラフを震源とする東海・東南海・南海連動型地震がクローズアップされ、それによる危険要因がいろいろな形で取りざたされているが、ここでは阪神・淡路大震災が一部分明らかにした〈広域で多機能に及ぶ波及性・複合性・連鎖性〉など大都市型災害のもつ様相に加え、東日本大震災が写し出したある過疎化地域を含む広範な地方社会を襲う災害の様相が加わり、両者の性格が複雑に絡み合うがゆえに、直面する社会課題や人々の抱え込む生活課題は極めて深刻なものになることが予想される。

本稿では、主に東日本大震災の災害事象の推移を辿りながら、そこで明らかになりつつある課題の質と問題点を点描することにした。

2. 〈地域社会の脆弱性〉と災害研究の位相

災害研究が、地域社会で起こった出来事の体験として災害現象を説明しようとする試みを通じて、災害現象をどう捉えるかをめぐり新たな検討が加えられてきた。それは、実際の災害現象の展開のなかで浮上してきた問題と深く関わっているが、同時に研究がフォーカスする時空間の射程や災害過程の理解、社会と災害因との関わりなど、概念的な深化を促してきたといえることができる。日本の災害に限定しても、火砕流や土石流に翻弄され災害が長期化した一九九〇年代初頭における雲仙普賢岳噴火災害から一九九五年以降の阪神・淡路大震災の復旧・復興過程における長期の体験、そして三宅島の噴火による全島避難や新潟県中越地震など離島や過疎地・地方都市を襲った災害の体験は、災害そのものの捉え方や復旧・復興とは何かに関して重要な再考のきっかけを与えることになった。三宅島では、人口一七〇〇世帯（三八〇〇人）余りが大規模な火砕流を契機に全島避難し先行きがわからぬなか4年5ヶ月の長きにわたる離島を余儀なくされ、また新潟県中越地震では、過去の活発な農村活動を通じて地域伝統文化を創造してきたといわれる山間の過疎の農村集落が存亡の危機に追い込まれる。地域を支えるインフラストラクチャーが壊滅的な被害を受け、全体社会における地方財源の縮小の展望のなかで、過疎地域における生活再建や地域再建とは何か

が問われることになる。そして、東日本大震災の衝撃である。

こうした災害現象を通してクローズアップされてきたことは、(1) 地域の脆弱性、とくに社会的脆弱性が露出する形で災害現象が展開していくこと、(2) さまざまな社会環境条件の違いにより被害経験の多様性やその落差が現われること、(3) 被災を契機にして被災体験が長期にわたって累積していくことにより、さらに問題が発現していくこと、(4) 度重なる(継起する)災害とどのよう共生していくかが地域にとつての大きな課題となっていくこと、などがより明確になってきたことである。

災害をその災害因(たとえば地震、洪水現象)との関係だけとらえるのではなく、災害がこのような災害因をきっかけにしながらも、それに社会の構造的諸要素が複雑に重なり合うことにより、被害が広範に拡大し壊滅的なダメージにつながっていくメカニズムに着目したのは、アンソニー・オリバー・スミスである。彼はこのことを「災害は、2つの要因―すなわち人間集団と破壊を起こす可能性のある災害因の2要因―が結びついたところにかかる」とし、「これら2つの要因は、歴史的に作り上げられた脆弱性(Vulnerability)のパターン―それは場所・社会基盤・社会政治組織・生産分配体制・イデオロギーのなかで明らかになる―をもつ社会的文脈のなかに埋め込まれている」と論じている(Oliver-Smith, 1998)。ここでは、視点が、被害拡大のメカニズムからさらに、社会・経済・文化構造の中に潜む脆弱性(Vulnerability)の解明に向けられているのである。

る。また、脆弱性(Vulnerability)について、体系的に整理したワイズナー(B. Wisner)らによれば、「脆弱性の進行は、①根源的な原因が、②ダイナミックな圧力として影響を及ぼし、それがさらに、③危険な環境条件を生み出し、具体的な生活場面に顕在化していく。これが引き金となるイベント(地震、暴風、洪水、火山噴火、地滑り、飢饉、化学災害など)と結びつくことで災害が発生する」(Wisner, 2004)と説明する。ここでは、「<根元的な原因(Root Causes)>として権力や社会構造、諸資源へのアクセス機会の制約、そうした構造を陰で支える政治・経済システムに纏わる諸イデオロギーなどを据えたいうえで、それらが「ダイナミックな圧力」を媒介しながら人々の抱える「危険な環境条件」として具体的に顕在化していくプロセスに分析の焦点を合わせようとしたことに意義がある。

さらに、脆弱性概念がやや陥りがちな図式な思考を補って、地域や集団の内部に蓄積された結束力やコミュニケーション能力、問題解決能力などにも目を向けさせ、地域を復元⇨回復していく原動力として、その地域に埋め込まれ育まれていった文化や社会的資源の意義に注目したのが、復元⇨回復力(Resilience)概念であったといえよう。

こうした災害研究における脆弱性や復元⇨回復力に着目する研究が盛んになるなかで、あらためて、社会学的災害研究のなかでの理論的な問いかけとして、時空間の広がりでの災害現象をどの

ようにとらえるか、災害事象の時空間を越えた連鎖と広がりをもどくように考えるか、を問う機運が増していった。この災害事象の時空間を越えた連鎖と広がりに着目し、社会過程の中で進行していく脆弱性の蓄積や推移に焦点を当てようとしたのが、〈減災サイクル〉を意識した災害像の再構築の試みであった。この減災サイクルの概念は、発災時の取り組みと平常時の取り組みを、切り離された別の次元としてではなく、相互に複雑に繋がりしかも時間的な流れのなかでの連鎖する取り組みの集積として捉えようとする点に大きな特徴がある。この概念では、〈より災害に強い社会〉への歩みを、災害を特殊な一過性のイベントとしてみるのではなく、長期的・恒常的に災害危険と寄り添って生きる地域における地域脆弱性克服の継続的な試みとして捉えなおしていく可能性を拓くことが意図されているのである。

このようなフレームで見ると、災害は長い間の日常生活の積み重ねにより溜まった社会構造上の歪みを、災害因を引き金にして一気に表出させるプロセスでもある。したがって、災害からの回復過程を時間的に短いスパンで見えていく限りは、インフラストラクチャーなどフィジカルな機能の回復でしかなく、より社会の深層に沈殿した社会構造の滓や歪みを取り除き克服していくことは至難の業である。一般的には、災害からの回復プロセスは、災害によって破壊・中断された生活のリズムを回復させ一定の軌道に乗せていくプロセスと解されようが、それが多くの論者が〈復興〉という言葉

に寄せる、従前の社会的軌道を大幅に修正し持続可能な循環ができるよう社会構造の歪みを除去し改善していく筋道を造り出すには至らない（大矢根淳、二〇〇七）。これまでの災害からの回復プロセスで扱う手法の多くは、部分的な機能的アプローチに頼ってきており、それを超える施策としては粗雑で荒い思いつきのな着想での対応しか描けていないからであろう。恐らく社会学が扱おうとする事象の水準の多くは、この社会構造（やその改善）に関わる水準に属するがゆえに、短期的な対応戦略と中長期的な戦略の組み合わせをどう重みづけし相互に位置づけながら、有効な復興戦略を考察し評価し構築していくかを考えると、その試みには、一見すると立場によりかなり異なる経路が描け、多くの紆余曲折や試行錯誤を想定せざるをえないのが現状である。

本稿では、災害前の社会構造の変容と歪みを念頭におきつつ、それが時空間のなかで災害過程に浸透しつつ影響していく姿を描くことで、復旧・復興段階で起こっている事柄を長期に渡る脆弱性克服の継続的な試みと結びつけて再考するための手がかりにしたい。

3. 災害現象の時系列での展開と災害体験をめぐって

筆者はかつて、阪神・淡路大震災の事項解説をしたさい、震災で「発見された課題」について次のように述べたことがある。「阪神・淡路大震災は、衝撃直後の被災実態の様相と救出・救護や緊急避難

等の緊急対応のマネージメントに並んで、中長期的な生活復旧や生活再建の様相やその筋道が非常に大きな関心と呼んだ災害であった。被災の過程は人為的・社会的要因に媒介されて大きく変容し、被災地域の復旧・復興問題も、災害に巻き込まれた人びとの生活復旧や生活再建との関連で明確に位置づけられて論じられるようになった。この災害を契機にして、個別のコミュニティにおける復旧・復興の様相は、そのコミュニティの各住民層の生活再建の実相と関連づけられ、より社会に内在する要因が絡み合うことによる生活再建や地域再建の困難さに研究者の注目が集まるようになった」（浦野、「阪神・淡路大震災」、弘文堂『現代社会学事典』二〇一二参照）。これは、大都市型災害がもたらす広域的な機能障害の影響（これらはしばしば〈複合性・連鎖性・波及性〉という概念で表現されてきた）を前提としつつ、災害過程が人々の生活に及ぼす深甚で長期的な影響と日常生活の再建に至る課題の大きさに着目するものであった。

阪神・淡路大震災の体験は、生活の再建過程において多様性に富むことが観察されたが、東日本大震災を起点とする社会過程は、改めて極めて特異な厳しい体験が詰まったものであることを印象づけるに至っている。また、この災害過程はそれぞれの時間の段階ごとに問題が発現する様相が大変異なる。原子力発電所を巻き込んだ災害の部分だけを仮に置いておくにしても、東日本大震災は、東北から関東北部にかけての非常に広範な一帯を襲う巨大津波を引き起こし、人びとが災害に巻き込まれていく様相は、地域によっても地震や津

波との遭遇状況によっても家族構成や家族との再会状況などによっても異なっていて、極めて多様でかつ個性的な性格をもつ。地震直後からの緊急避難や救出・救護の体験は、地域社会にさまざまな傷跡を残したが、同時に地域社会のなかで行われたサバイバルや救出、相互扶助の体験、そして避難生活を乗り切ろうとする集団的な営為のなかに、たいへんリアルで濃密な場や社会関係に関する体験が詰まっていたことも忘れることはできない。これらの多くは、離別や離反などのネガティブなものも救助や相互扶助などのポジティブなものも、個性的な場所や空間イメージを持つ地域との強いリンクのなかで体験され、こうした地形や風景、地域性を背景にして避難等の集団的な体験が積み重ねられていったのである。

筆者は、かつて阪神大震災の社会的問題の展開を、「災害直後」救出・救助期」「緊急避難」避難救援期」「応急復旧・復興期」の3つの時期区分に分けて概観し、社会的問題群間の波及・連鎖関係（とくに質的な災害の影響の広がりや深さ）について整理を試みたことがある（浦野正樹、一九九六年）。ここでは、そうした整理をベースにしながら、東日本大震災の津波災害を念頭において、社会問題の出現の様相とその波及・連鎖関係をスケッチしておきたい。図2は、そうした試みのひとつで、時期区分はやや異なる表現になっているが、岩手県の津波被災地である大槌町安渡地区を念頭において、震災前後の状況と課題の連関を描こうとしたものである（浦野正樹・野坂真・吉川忠寛・大矢根淳・秋吉恵、二〇一二）。参

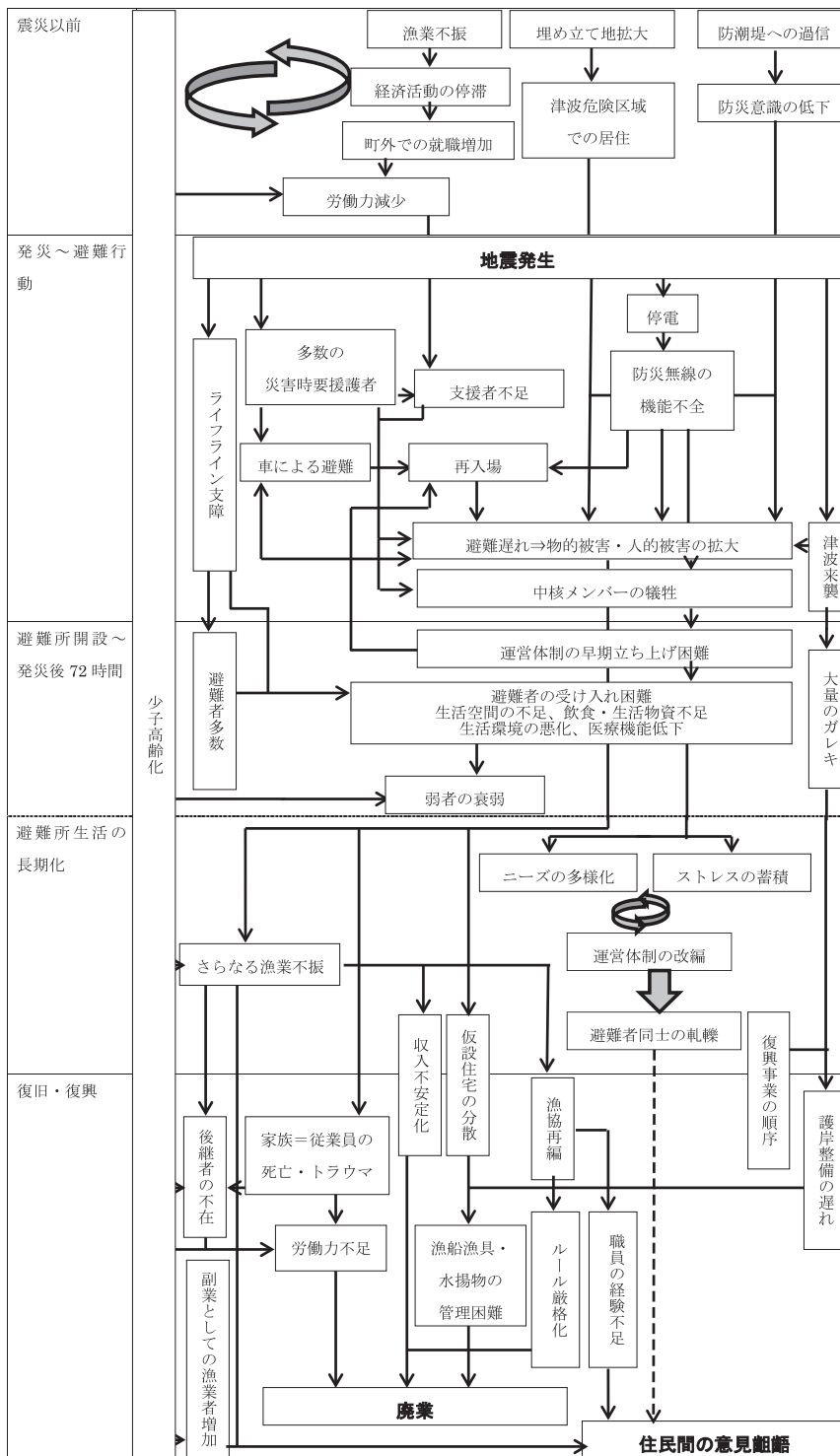


図2 大槌町安渡地区における震災前後の状況・課題の連関図

(図の作成は、第2回安渡町内会防災計画づくり検討会で配布された資料「防災シナリオ」を参考にして野坂真が行った)

考のために掲載しておく。

「震災以前」の状態としては、この安渡地区の場合、とくに高度経済成長期前後から、漁業振興や産業誘致などを目指して、行政も積極的に沿岸部の埋め立てを進め低地の開発を促進してきた経緯があり、それが低地部に事業所のみならず住宅が徐々に立地していく契機になったといわれている。明治や昭和の津波の履歴は、沿岸部の低地が大幅に改変され、港湾整備や防潮堤などの構造物が建てられ、公共施設や建造物が低地部に建て込んでくることによって、徐々に不可視化されていった。一方、かつて漁業が栄えた地域の産業構造は、漁業全体の不振などにより関連事業が一般的に停滞化していったため、若年人口の流出が続き居住人口の高齢化が進んで、医療・福祉・教育などを含む行政管理や建設・運輸・機械修理業、地元の商業・サービスのほか、釜石など近隣都市への通勤などに仕事が限定されて全体的に第二次・第三次産業にシフトしている。大槌町を例にとると、二〇一〇年時点で既に高齢者人口が30%を超えるに至っている。典型的には、地元が高齢者（さらには災害時要援護者）が多く、勤務先など生活圏が広域化している中で、地元の住民生活を支える担い手や住民層は手薄になり、日中の家族の様子を見守るしくみは弱体化し介護負担も負いきれなくなりつつあった。こうした状況での東日本大震災の発生である。

「災害直後（救出・救助期）」（図2では発災（避難行動）にほぼ該当する）は、おおむね災害発生直後から人々が避難所に移動するまで

の時期を想定しており、地域住民によって救出・救助活動が行われる時期で、生命の安全確保が最優先課題に据えられる。地震の揺れによる倒壊等による生き埋めや怪我と違って、津波被害の場合には、地震自体が津波の予報という性格をもつため危険地域から逃げるという判断や逃がす手立てを促すことが決定的に重要であった。防潮堤などの装置により「ここまでは来ない」という感覚や最後の瞬間が来るまで「被害想定内で津波はとどまる」という錯覚、それに対して避難所での生活継続の過酷さの認識（とくに日頃から健康問題を抱えている高齢者にとつての避難生活のハードルの高さ）などが避難の判断を鈍らせ、いざ避難を決定しても準備不足のため間際に避難生活に必要なものを揃えようとして時間を浪費して避難開始を遅らせ、また避難する途中でも避難生活に必要なものを思い起こして逡巡し低地にある自宅に戻る繰り返しが多く被災地で見られた。さらに家に残った高齢者を探して連れて上がるために低地にある自宅周辺に向かう家族や自治会役員らなど……こうした動きが、さらに津波による被害の拡大に繋がった。共助によって高齢の地域住民を避難させようとした地域で、避難援助に当たった民生委員や自治会役員らの被害が拡大するという悲劇も生まれたのである。また、地震による停電が防災無線を無効にし、また車による避難が狭い街路での渋滞を生み動きが取れなくなつて混乱が助長された。

被災直後から救出・救助期にかけて高齢者に多くみられた特徴的な現象として、危機状況における生命への執着の弱さがある。また、

身体自体の不自由さに加え、茫然自失状態が長く続いて意識が正常に戻らず、病気や体力的な衰えなどから自力での避難が困難になるといった事情も相乗化して現れたため、高齢者の置かれた状況は非常に厳しく心身に大きな影響を及ぼしていった。避難所への移動は、避難（移動）過程と安心できる避難生活のイメージが事前にほとんどできていない状態では極めて難しい。そして、この時期における体験が厳しいものであればあるほど、心身にわたる被害の拡大、精神的心理的ダメージの大きさ、自立感の喪失として刻印され、次の時期での対応に大きな影響を及ぼし、高齢者の辿る軌跡を制約するという連鎖を描くことになる。

次の「緊急避難（避難救援期）」（図2では、発災後72時間を目途に2つに分割している）は、住民がいったん避難所等の身の安全を確保できる場所に移りそこで避難生活を行う時期であり、典型的には避難所での集団生活がイメージされよう。身の安全を確保して家族での生活を実現するために、避難場所を何度も移動する場合も珍しくない。この時期は、当初は食住衣の避難生活での生命維持基準の確保が最優先されるが、徐々に要求水準が上昇して避難生活を継続する基本条件の確保が必要とされていく。さらに当初の危機的状況が徐々に去り、避難生活が長引くにつれ将来に向けての生活の不安が高まっていく時期でもある。

この時期においては、避難所生活における厳しい生活環境とそれから生じる精神的・肉体的変調に関わって生じる社会的問題群が特

徴的であるが、自宅で避難生活を続ける場合も、ライフラインの途絶や社会システムの機能麻痺により、生活物資の確保が難しくさまざまな生活の支障を乗り越えていかなければならない時期である。避難所生活等における過酷な生活環境に関連して、多種多様のニ

ズの軋轢のなかで人間関係の緊張が高まりトラブルなどが発生しやすくなるため、避難物資の確な調達・流通・配分や避難空間の統制など避難生活の運営体制などの集団的な営為も重要な取り組みとなっていく。東日本大震災では、多くの車が流されたうえに沿岸部の道路が津波で寸断され、ガソリンや燃料も不足して各集落が孤立する傾向が顕著にあらわれた。被害地域が広域で過疎化傾向が激しい地域では被災状況に関する情報把握すら難しくなった。

避難救援期における高齢者の問題としては、避難所での集団生活や倒壊の危険の高い自室での孤立した生活が典型である。避難所生活における生活実態は、一般的には水や食料確保に奔走し情報を待ちわびながら長い行列をつくらなければならなかった生活物資確保の困難さ、度重なる避難場所の移動による心労、足を曲げてようやく寝られる程度の狭い避難スペースに、暖房なしで冷たい床やテントで過ごす夜の厳しい寒さ、冷たい食事の継続等々、避難生活の過酷さとしてあらわされる。こうした中で、東日本大震災の被災地で高齢者が比較的安定した状況を保つことができたのは、都市規模が小さかったため避難先においても親族や地域社会のなかで認知され、避難所でも顔見知りの高齢者に対するケアの体制を何とか取るうと

する努力があったからだと思われる。しかし、そうした配慮のなかでも、この時期特有の過酷さは、痴呆症の急速な進行をはじめとする、心身の病の悪化を進行させたり、長い避難所生活のなかで将来への展望を喪失して健康を害したりする状況に繋がっていった。

「応急復旧・復興期」は、仮設住宅が建設されて住民が入居し、生活の場がとりあえず確保され、そこから生活再建を始めていく時期である。応急復旧期に入って、家族単位でのプライバシーが辛うじて保たれる空間の確保がようやく実現する。被災住民は徐々に生活再建を考えるための意欲と余裕を取り戻し、さらに一歩踏み込んで生活の個別領域での再建を設計していく段階に入っていく。この時期は同時に個別領域での生活再建を支援する行政施策メニューが各種住民団体による要望を受けながら徐々に検討され整備されていく過程でもある。

この時期においては、次にあげるような社会問題群の波及・連鎖が特徴的である。第一は、主として仮設住宅等のテンポラリー・ハウジングに伴うものであり、集落を超えて仮設住宅が建設されるため、仮設住宅への入居とその過程で社会関係の断絶が生じる。建設地の不足による遠隔地仮設住宅の出現によって、日常的な生活に弊害が出てくるとともに、仮設住宅での運営や心身両面でのサポートの難しさが顕在化していく。第二は、疎開生活を含めた被災時の緊急サポート・システムから切り離されて自立的な生活再建をめざす（余儀なくされる）過程で生じるさまざまな社会的問題群である。

避難生活が長期化し仮設住宅での生活に移行すると、救援物資の供給が止まり、震災ボランティアによる直接的な支援も徐々に撤退しはじめると、商業流通の回復が不十分で医療施設も遠隔地にある場合は、自前の交通手段を持たない高齢者にとって日常生活の制約が大きき生活障害に直面しやすい。また、この時期は、同時に客観的な条件が整わぬ不安のなかで、被災住民への諸サービスの後退による相対的剥奪感を感じながらの、無理やりの自立へのはじまりでもある。また、この避難救援期から応急復旧期への移行期は、避難所での集団生活から、プライバシーが一応保たれるが同時に孤立もしがちな仮設などの応急住宅での個々の生活へと変化し、仮設住宅での生活のために環境の違う見知らぬ場所へ移動するケースも多いため、人間関係をはじめとした生活を支える諸ネットワークの再構築が必要とされる。

第三は、経済生活や住生活、日常的な社会関係の再構築といった社会経済的な意味での生活再建の実現に関わる社会的問題群である。現在、津波被災地の地域社会においては、経済生活や住生活の根幹を左右する問題として、防潮堤建設の評価、住居の高台移転と跡地利用、漁港整備や地域での漁業の位置づけ（漁業と関わりをもつ産業構造のばあい）、若年・壮年層の雇用問題、集落間や都市間を結ぶ広域道路網の整備や地域からの避難路を含む防災対策などの問題が課題としてのしかかり、重層しながら相互に関連しあう形で展開している。

高齢者の場合、被災前にある程度生涯にわたる「生活設計」を行い、それに従って生活形態を確立していることが多い。生涯に必要なと見込める資金、住宅等居住場所の確保、余暇や趣味を含めた生きがいの選択、そうした生活に必要なネットワークの創造と維持……こうした努力や選択の結果として、被災前の生活が成り立っているのである。巨大災害の直接の結果である住宅被害と人的被害、被災後の混乱による近隣や友人・知人との消息の途絶は、こうした高齢者を取り巻く生活の仕組み自体を揺るがせ（破壊し）、生活形態を強制的に改変させた。また、その後の復旧・復興に向けての行政や人々の社会的対応も、大きな影響を及ぼし、時にはマイナスに働いたのである。

こうした中で高齢者の生活再建を考えると、高齢者自身が受けたダメージの大きさや心身の条件、社会経済的条件にもよるが、自力で生活展望を考える難しさが指摘されよう。高齢者が張り巡らすネットワークは、家族関係に典型的にみられるように、支援を受けるだけの一方的なものではなく、長いタイムスパンの中では相互依存的な性格をもっていたものであるが、それから切断されると、自力での生活力の衰え、新規の環境への適応力の衰え、収入源の限定等の経済的なハンディ等と過去への追憶が相乗化するため、生活展望を切り拓く自己決定力は弱まり、置かれた周囲の状況への依存度を増すことになる。しかし、高齢者におこる生活問題は、高齢者だけが受けるストレスに常に起因するわけではなく、むしろその大半

は災害過程のなかに巻き込まれたすべての社会成員が多かれ少なかれ体験するものでもある。こうした点では、高齢者の生活問題は、社会成員全体に共通する側面を強く持つており、その高齢者への典型的なあらわれとして捉えることができる。

以上、東日本大震災を念頭において災害の社会過程を簡単にみてきたが、これらのうちの多くの体験は、離別や離反などのネガティブなものも救助や相互扶助などのポジティブなものも、個性的な場所や空間イメージを持つ地域との強いリンクのなかで経験される。これらの経験は、こうした地形や風景、地域性を背景に集団的な試練の歴史として人々の記憶のなかに残っていくことで、地域やアイデンティティと結びつきながら地域のエンパワーメントを刺激する基盤になりうるものである。

4. 災害過程の復旧・復興段階での選択肢

— 社会的脆弱性と直面して／
復興政策の評価基準を考える —

前節では、災害前の社会構造の変容と歪みを念頭におきつつ、それが時空間のなかで災害過程に浸透しつつ影響していく姿を概略的にスケッチしてきた。その中で、まさに復旧・復興段階で起こっている事柄やそこで浮上してくる争点への住民の対応は、災害過程で体験したことを地域のなかで反芻しながら、同時にその体験を踏ま

えて地域生活のあり方を探り、地域社会の将来像を摸索しようとするプロセスでもある。そのプロセスにおける状況の推移や選択の仕方によっては、脆弱性をさらに拡大する方向に振れるケースもあれば、それが長期に渡る脆弱性克服の継続的な試みに繋がる可能性もある。ここではそのひとつとして危険認知とその体験の昇華という軸を辿りながら、復旧・復興段階での取り組みと地域での対応を考察し評価する手がかりを探っていきたい。

それは、危険認知を起点におき、危険認知が、避難対応行動に影響を与え、それがさらに避難生活や復旧復興への歩みに繋がって、復旧・復興過程を左右していくプロセスを明らかにすることである。危険認知が、どのような経路と論理を辿りながら、どのような形で復旧・復興過程の住民の実践や選択・決断に繋がっているのかを描きだし、そうしたなかに地域脆弱性を克服する方途がどのように織り込まれているかを検討することである。

現在、津波被災地の地域社会においては、防潮堤建設の評価、住居の高台移転の是非と可能性の吟味、低い平地部の土地利用のあり方、漁港整備と漁業の地域での位置づけ、若年層の雇用問題、集落間や都市間を結ぶ広域道路網の整備や地域からの避難路を含む防災対策などの問題が、地域の将来展望を考えていくうえで重層しながら相互に関連しあう形で展開し重くのしかかっている。これらの課題を、〈地域における危険認知とその判断〉を起点として、避難過程における出来事の推移、避難生活の継続と地域生活へのイメージ

(将来展望の再構築)と再建に向けての実践という一連の災害過程における事象の連鎖として描いていく試みは、地域の将来像を考えていくうえでますます重要になっている。

東日本大震災の津波災害を再検討するうえで最も衝撃だったのは、過去にも津波災害が経験され、地域では一定程度の津波対策を行ってきたにもかかわらず、何でこれだけの人的被害を出したのかであった。大津波が起こった後ではいつも「津波でんどこ」ということが教訓として語られるが、この言葉のもつ意味やそれが可能な条件・背景について再考することが重要である。そうした吟味を地域社会でよく受け止めて、津波から命を守るには何が必要かを熟考し、地域生活の営みを再考し、地域づくりをしていく……、このことが土地利用を含む地域のあり方に大きく作用している限り、その原点にかえった検討は必須である。

今回、事例として岩手県大槌町安渡地区に焦点をあてて説明しているが、その理由は、この地区の津波災害による死亡者率が高いこと、震災前に43%に達する高齢者比率となっており超高齢化社会の象徴であること、震災前から津波防災の活動が活発で避難訓練もしっかり行われてきた実績があることである。それにもかかわらずなぜ住民の11%を超える人的被害を出したのか?この点を検証するうえで大槌町安渡地区は非常に重要なフィールドとなる。大槌町安渡地区は確かに多くの津波被災地域のひとつにすぎないかも知れないが、そこでのこれまでの地域の活動実績や被害概況を加味すると、

ここで起こった出来事の詳細な検討により高齢化社会における災害対策のひとつの争点を論じることが出来るのではないかと思われる。

大槌町安渡地区のサーベイとしては、避難住民の詳細な避難行動や経路の分析、地域防災計画をテーマにした地域住民と専門家（防災都市計画研究所、岩手大学、早稲田大学などの研究者）の協働によるワークショップ、地区住民に対する「防災計画づくり」のためのアンケート調査（町内会役員を通じて調査票を届けることができた254世帯の同居家族・家族員ごと）を対象にした。回収率は概算73%と広範なヒアリングの実施、津波被災者の死亡原因調査（進行中。地区で死亡した218人を対象として、まわりの人びとや避難誘導にあたった人から死亡状況把握の聞き取り）などを実施している。

これらのサーベイから明らかになったことは、①最後の瞬間が来るまで「浸水想定内で津波はとどまる」という錯覚による「津波浸水想定のもつ呪縛」、②迫りつつある危険の認知を鈍らせる環境（防潮堤を閉じると海の潮の変化がみえないなど……）、③個々の世帯での津波避難の準備不足（高齢者の個々の誘導にかかる時間の長さや避難生活に必要なものを思い起こして逡巡し、取りに帰るために低地にある自宅に戻る繰り返しなど）、④高齢者の居る世帯での個別家族対応の難しさゆえに、地域の役員も早い段階での避難の声かけができなかったこと、⑤津波が迫ったときに親族や自治会役員らが高齢者を探して低地にある住宅地に向かったこと、⑥避難のタイ

ミングに対する明確な指標や情報伝達のしくみが整っていなかったため、地域の役員も誘導中に避難のタイミングを逸してしまったことなどである。

さらに死亡原因調査からは、（A）避難しようとして決断する限界状況に関しては、津波が実際に襲ってくる瞬間にならないとそのスピードが実感できず、さらに海岸からの距離感や標高の感覚が、構造物が建て込んでくることで鈍ってしまっていて、津波が近づいてきて慌てて寸前に逃げ出そうとするが逃げ切れない状況で被災しているケースが多いこと、また（B）要援護者を取り巻く環境に関しては、とくに津波危険地区の境界周辺にあると想定されていた地区で、要援護者をどのように逃がすかイメージが出来ていなかったことなどが指摘できよう。こうした背景には、過疎化のなかでさまざまな次元での社会的脆弱性が進行してきた社会状況があり、それが判断を鈍らせる遠因になっていると思われる。

また、災害救出の現場においても、津波危険地区の境界にある空き地のところを拠点として、そこから危険地区に降りて避難誘導・救出作業を繰り返しており、ぎりぎりの範囲で避難誘導・救出活動を行っている間に目の前の救出に我を忘れて深入りして被害にあうケースが少なくなかったことなどが、指摘できよう。これらの対応にあたっては、たいへん大きく危険性認知の判断軸が効いているのである。

現在、激甚災害のシナリオが南海トラフを巡って描かれているが、

「想定」に縛られることで起こった今回の悲劇を鑑みて（固定してしまいがちな災害イメージを壊そう）とする意図は評価しうるもの、それを政策的な対応にどのようにつなげていくかについては、かなり深刻な課題を投げかけているように思われる。災害対策を考えるうえで、極めて激甚な災害想定を示し厳しい制約条件を課したシナリオ下で対策を問うことの意義と意図は、必ずしも自明ではない。そうした警鐘が、単に防潮堤や避難ビルといったハードシステムをつくる根拠づくりや誘導としてのみ機能するのであれば、地域にとって将来的にどのような意味が残るか疑問であろう。

さらに復旧・復興への動きにおいても、水産加工業者、漁業者、高齢者層、小規模事業者などの対応を検討していくと、安全性担保に関する判断のズレが露出する局面があり、危険性の判断や認知（安全性担保に関する判断）が、緊急避難から避難生活、復旧・復興段階へと繋がって作用し、復旧・復興の方向性に強く影響していることが読み取れる（判断軸の一貫性／連鎖のメカニズム）。安全を守ることで生業を生かすこととはさまなかでどのような対処がふさわしいかについての判断は、それぞれの住民層の日常生活の回復のリズムや切迫感と深く絡んでおり、住民層ごとの動きやこの両者の縫合の仕方についてのそれぞれの局面での判断の推移を、住民層の生活構造を意識しながら見ていく必要がある。

5. おわりに

いうまでもないが、異なる種類の危険は、危険性の判断や認知のあり方に異なる効果を及ぼすだけでなく、影響の広がり、波及のしかた、影響する時間の長さなどに強く左右し、さらに人々の生活や対応の方策及びその過程に、異なるメカニズムを生み出していく。それらは一定の文化的社会的な枠組みのなかで理解され人々の行動規準を培っていくとともに、それに対する社会的な構えを、さまざまに風化したりしていけば、不安定で未発達な状態に留まる。また、危険の所在と認知については、時代や社会環境の影響を受けるとともに、生活状況や生活観の違いによって危険自体の受け取り方も異なり、さまざまなかみやズレを生じさせて、社会的な施策や対応を媒介しながら、時には個人間や集団間（階層間などを含めて）に鋭い対立や亀裂を生み出していく。

東日本大震災では、とくに津波災害と原子力災害に焦点があてられ、その災害因の違いによって、危険の認知やあらわれ方、人間生活全般への重層的な影響の仕方、社会的対応の仕方やメカニズムに大きな差異が生じることが、大きな衝撃として体験されてきた。災害の種類ごとに危険のあらわれ方が異なり、その受け止め方や社会的心理的なインパクトのあり様も、異なる質・次元のものになるこ

とが次第に明らかになってきたといえよう。その際に、危険の有り様の対比がなされ、異なる災害因間だけでなく、同一の災害因でも置かれる状況の違いによって、生じてくる差異が往々にして強調される傾向にある。生活観の違いによっても危険自体の受け取り方は異なってくる。これらの差異は、救出・救助、避難生活、日常生活の回復期などそれぞれの局面に表出してくるが、状況が緊迫して長期にわたり、さらに利害関係が鋭く関わるようになるにつれて、個人や集団間（階層間などを含む）に鋭い対立や亀裂を生み出す傾向が強まる。日常生活を回復させていく局面では、問題を機能的に解決しようとするために、往々にして生活の一断片（居住、雇用、津波安全対策等）のみを切り出した政策立案をして解決策を模索しようとする傾向が強まるが、そうした雰囲気の中で今回は津波対策の部分が突出して論じられ、しかも防潮堤と高台移転の手法に集約されるかたちで緊急的な対策の対象にされる……。

詳細は省くが、津波危険に焦点をあてた場合に、防潮堤や高台移転が（命を守る安全対策として）どのような意味を持つのかの吟味は、今回の災害の事例に即してよく検討して見る必要がある。（命を守る）という名目での施策が、結果的に生業の維持を含めた日常生活の維持を困難にさせ、その地域での社会生活をさらに脆弱なものにしていくのであれば、またその施策ゆえに結果的に地域の危険の感覚を麻痺させることに繋がってしまうのであれば、これらの施策は逆機能として作動してしまう。現在、津波の被災体験をどう受

け止めて消化していくか、そのうえでの地域の再出発の摸索はどうするかが問われており、その点では地域生活上の安全面への備えや地域生活の持続可能性を含めた地域の将来像に関する議論がもっと活性化しないと甚大被災を繰り返す危険性を孕んでいる。

津波被災地域の場合、生活の早期の復旧再建をどう実現するかと地域生活の安全安心をどう担保するかが大きな課題になる。地域にどのような形のインフラストラクチャーを整備すべきかは、予算配分の正当性・適切性という点で国家レベルや被災地間での理解と合意が必要になる事項ではあるが、同時に地域生活のしくみの再構築や地域の存在意義、アイデンティティとも深く関連してくる事項でもある。

東日本大震災によって被災した地域の多くは、高齢化社会の中で過疎化傾向にあった地域であり、その点では、過疎・高齢化社会のなかでの地域の運営管理、地域社会を支える地域産業の振興や社会サービス、そうした地域を支える政治・経済・社会のしくみなどと完全に切り離して、防潮堤などの防災施設の整備を考えることは本来難しい。その地域における安全性の確保と生活再建の問題、生活のしくみや生業の確保に関わる問題、そして地域の存在意義とアイデンティティの問題は、地域社会の再生に際しては相互に絡みつきあった必須の要素である。こうした地域の課題を直視する視点がありますます重要になってきているのである。

【参考文献一覽】

- Aguirre, B. E. 2006. "On the Concept of Resilience." *Preliminary Papers* 356. Disaster Research Center. <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/handle/19716/2517>
- 安渡町内会防災計画づくり検討会、二〇一三『安渡地区津波防災計画—東日本大震災の教訓を次世代に継承する—』（外部からは防災都市計画研究所を中心に、岩手大学、早稲田大学、専修大学の研究者が協力し支えてきた）
- 大矢根淳、二〇〇七、「被災地におけるコミュニティの復興とは」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会② 復興コミュニティ論入門』弘文堂：18—23
- 大矢根淳、二〇一二「東日本大震災における集落再興—被災漁村（牡鹿半島・小浜）における生業再開への一視角—」、せたがや自治政策研究所編『都市社会研究』：98—119
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編、二〇〇七『災害社会学入門』弘文堂
- Oliver-Smith, A. & Hoffman, S. (eds). 1999. *The Angry Earth: Disasters in Anthropological Perspective*. Routledge.
- Oliver-Smith, A. 1998. Global Challenges and the Definition of Disaster. EL. Quantelli (ed). *What is a Disaster: Perspectives on the Question*. Routledge. pp.177-194.
- 浦野正樹、一九九五、「被災者の生活再建への道程—高齢者を取り巻く課題—」『季刊自治体学研究』第65号（特集／都市災害とガバナンス）
- 浦野正樹、一九九六、「阪神・淡路大震災の災害体験から学ぶ」『関東都市学会論集』第2号
- 浦野正樹、二〇一〇、「ハリケーン・カトリーナとアメリカ災害社会学」『社会学年誌51』早稲田社会学会
- 浦野正樹、二〇一二、「阪神淡路大震災」『現代社会学事典』弘文堂
- 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編、二〇〇七、『復興コミュニティ論入門』弘文堂
- 浦野正樹・岡芳明・鈴木興太郎・濱田政則、二〇一二「災害に強い社会をつくるために」〔早稲田大学ブックレット「震災後」に考えるNo.22〕早稲田大学出版部 139頁
- 浦野正樹・野坂真・吉川忠寛・大矢根淳・秋吉恵、二〇一三「津波被災地の500日—大槌・石巻・釜石にみる暮らし復興への困難な歩み—」〔早稲田大学ブックレット「震災後」に考えるNo.29〕125頁
- Wisner, B. Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. (eds). 2004. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge. Second edition (first published in 1994).
- 〔備考〕 本研究は、「東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性／復元／回復力に関する研究」（科研費基盤研究C／研究代表 浦野正樹）の一環である。なお、使用したデータは、現地でのワークショップやヒアリング調査、各種データや歴史的な資料の収集・解説等によるものである。調査対象地の方々にはこの場を借りて感謝の意を表した。