

災害被害の軽減と都市機能—ソフト的対応を考える

内山 勝久

毎年 3 月 11 日が近づくと新聞・テレビは東日本大震災関連の特集を組むようになり、多くの国民にとっては復興と防災についての意識を再確認する機会となる。とくに今年は 14 日から国連防災世界会議が被災地仙台市で開催されたことで、防災の重要性が国際的にも深められる契機となった。人や情報が集積して密度の高い経済活動が行われる都市では災害への備えが一層重要になる。今回の国連会議でも、従来にも増して災害に強い都市構築の必要性が唱えられた。国民の生命・財産を守るため、良質のインフラ整備は（とりわけ途上国で）不可欠であるが、想定を超える巨大災害に対しては限界もある。これを補完するものとしてソフト面の充実が震災後は大きな注目を集めたが、ハード面の整備に比べると最近は議論が少なくなっている気もする。

地震や噴火などは、発生可能性のある地域を特定できても、発生時間の予測は最新の科学的知見をもってしてもきわめて困難であるのに対し、同じく災害をもたらす台風や豪雪などの気象現象は、竜巻など突発的なものを除けば、ある程度の不確実性を伴うものの、現在の観測網でかなり高い精度で強さや来襲時間などの予測が可能である。また、長期的にはこうした気象現象の極端化や異常気象は、気候変動の影響により発生頻度が高まると予想されている。地震や噴火に対する備えが重要であることは論を俟たないが、世界各地で多発する気象災害への対応は、より身近な問題として捉える必要がある。

今年 1 月末に米国北東部で記録的大雪になった際、各州では非常事態宣言が出され警戒が呼びかけられた。ニューヨーク市長は市民に外出を控えることを求め、学校や役所などを含む公共施設を閉鎖し、公共交通機関も停止させた。こうした措置はこれまでも猛烈なハリケーンの接近や大雪など市民の生命に関わる状況が予測された際に発動されてきた。このような対応は、先進国の気象災害に対するソフト的な防災対策の一つとして興味深い。もちろんバヌアツなどの途上国や竜巻などの災害には適用困難であることは言うまでもない。しかし、先進国の多くの都市が厳しい財政制約に直面しているとすれば、猛烈な台風・ハリケーンや大雪による被害を防止し経済活動を維持するため、「事前」にハード面での巨額の防災投資を行うことよりも、むしろ（結果として都市の経済活動は麻痺するにせよ）「発災」直後の人命救助を最優先し人的被害を軽減するため、その都度 1 日ないし 2 日程度都市機能を停止させ経済活動を規制するソフト的な防災対策のほうが純便益が大きい可能性があるということを示唆している。

経済活動を規制するには、こうした仮説をきちんと検証し、客観的なエビデンスに基づく議論で規制対象者を説得しなければ社会的な合意形成は難しい。上記で採り上げたのは特殊なケースかもしれないが、防災対策をソフト面から考えるにあたっては、人々の活動に与える影響を十分に検討し、住民の合意を形成しながら進める視点も必要であろう。

2015 年 3 月 23 日