

平成から令和へ — 減災と復興の課題を考える —

兵庫県立大学 減災復興政策研究科長・教授 室崎 益輝

平成から令和へ改元された。新しい気持で減災や復興に取り組まなければならないと思う。そこで、平成の時代が私たちに投げかけた宿題を探ることにより、令和の時代に私たちが解決をはかるべき課題を明らかにしたい。

平成の災害動向

平成は「災害の時代だった」といわれる。自然災害をみると、雲仙普賢岳噴火からはじまって、北海道南西沖地震、阪神・淡路大震災、三宅島噴火、鳥取県西部地震、新潟県中越地震、福岡県西方沖地震、能登半島地震、新潟中越地震、岩手・宮城内陸地震、新燃岳噴火、東日本大震災、広島市土砂災害、御嶽山噴火、熊本地震、九州北部豪雨、大阪府北部地震、西日本豪雨、北海道胆振東部地震と、次々と大規模な災害が発生している。

大規模な災害リスクだけでなく、小規模な災害リスクも増えている。自然災害による年間の死者数を見ると、平成の初期は100人程度だったのが、平成の終盤になると200人から300人へと増加している。西日本豪雨のあった昨年は、350人を越す被害が出ている。年間の死者数を、戦後からの決死の取り組みによって、1500人から300人へと、さらに100人へと減らしてきたが、その努力が水泡に帰しかねない状態に逆行しつつある。

このリスク増大の原因として、自然の凶暴化を指摘することができる。プレート境界に歪みがた

まり、大地震や火山噴火が起りやすくなっている。それに加えて、地球温暖化などの影響を受けて太平洋の海温が上昇して、豪雨や台風のリスクが大きくなっている。その結果として、大雨の降る量も回数も増えている。平成になってしばしば想定外とか未曾有とか言われるのは、こうした自然の凶暴化ゆえのことである。

ただ、その自然の凶暴化だけでは、上述の平成のリスクの増大を説明できない。防災に関わる科学や技術が進展しているにも関わらず、同程度の揺れであっても、同程度の雨量であっても、被害が増える傾向にある。大阪北部地震の被害は、そのことを如実に示している。それは、自然の凶暴化に加えて、社会の脆弱化が関わっているからである。平成に入って、行政やコミュニティの対応力が著しく弱まっていることを、見落としてはならない。

このことは、社会的あるいは人為的な災害の、平成に入ってから動向を見るとよくわかる。石油の漏洩などの危険物災害の件数は、平成の初期には300件程度であったのが平成の末期には550件程度に増えている。風呂での溺死人数は、平成の初期には2,500人程度であったのが平成の末期には5,000人程度に増えている。前者は、社会の経済状態の反映、後者は、高齢者の孤立状態の反映とみることができる。

参考までに、社会的災害あるいは人為的な災害を個別に見ると、中華航空機墜落、地下鉄サリン事

件、ナホトカ号重油流出、地下鉄日比谷線事故、池田小学校事件、歌舞伎町火災、明石歩道橋事故、福知山線列車事故、長崎グループホーム火災、笹子トンネル崩落、大阪個室ビデオ店火災、糸魚川大火と、重大な災害が少なからず発生している。社会の動向を反映した、事故や犯罪が増えている。

平成の災害リスクの特徴は、直接被害だけでなく間接被害が多いところにある。熊本地震では、直接死が50人であったにも関わらず、関連死は220人を超えている。ところで、阪神・淡路大震災以降、避難所生活や仮設生活の時間は著しく増えている。昭和の主な災害では、避難所は1～2週間、仮設住宅は1～2年で解消されたのに、平成の主な災害では、避難所は2～3ヶ月、仮設住宅は3年以上が当たり前になっている。

被災者の苦しみの総和は、日々の苦しみの時間積分で与えられる。苛酷な避難生活や仮住まい生活が長期化すれば、それだけ被災者の苦悩や健康被害は大きくなる。先に述べた関連死の増大は、その苦悩の増大と無関係ではない。この住宅再建の遅れと心身の苦悩の増大は、人口流出とコミュニティの崩壊にもつながっている。過疎化の進展が災害対応の不味さにより加速されている。

その再建や復興の遅れの原因として、災害の規模が大きくなっていることもあるが、被災者支援や災害復興の取り組みが後手に回っていることを指摘しなければならない。災害の進化に見合った、災害対応の仕組みが構築できていないからである。災害救助などの制度が硬直化している、災害復興の制度が整備できていない。それに加えて、自治体合併や職員数減少もあって、自治体の対応力が弱まっているからである。

令和の減災課題

災害の引き金となる地震などは自然現象、それにより被害が拡大するのは社会現象、そこから復興をはかるのは政治現象だといわれる。自然現象

は防げないが、社会現象や政治現象としての被害は、社会や政治のあり方を変えることで防ぎうる。令和の時代に入っても、自然のリズムとしての凶暴化はおさまらない。むしろ、活動期にあるということで、より大きな地震や豪雨などが襲来することが避けられない。

ということでは、令和は巨大な災害に向き合う時代だということができる。令和を平和な時代という声があるが、それはあまりにも楽観的過ぎる。平成から令和に変わろうとも、自然の猛威は変わらないことを、まず肝に銘じなければならない。変えることができ、変えなければならないのは、社会現象あるいは政治現象としての社会の脆弱性の解消である。社会の法制や体制を変えなければならない。

とはいえ、社会現象としての少子高齢化は直ぐには解決できない。少子高齢化の弱みを、コミュニティの再活性化や自律化で補いつつ、個々人の災害対応力を高めることでカバーしなければならない。とりわけ、コミュニティの減災力を高めることは喫緊の課題で、災害に強い新しいコミュニティの創生に勤めなければならない。居住人口だけのコミュニティから交流人口や就業人口を巻き込んだコミュニティへの転換が欠かせない。

一人ひとりが災害に強くなることも欠かせない。私は、ソフトウェアとともにヒューマンウェアの強化が欠かせないのである。平成の時代は、もたれあいの文化を持ち込んだ。行政は住民に、住民は行政に依存しようとする傾向が強まった。災害や防災に対する見識が薄れ、減災に主体的に取り組む姿勢も弱まった。一人ひとりの心技体を強くする真の防災教育の強化が望められる。知識を押し付けることより心を育むことに努めなければならない。

それに加えて、科学技術の進歩をはかることを忘れてならない。人工衛星が飛ぶ時代に、大火を防ぐにはバケツリレーしかないという現状は、何とかしなければならない。社会の弱さを最新の科

学の成果で補うのである。自然科学の狭い世界から脱皮し、社会科学や人文科学を含んだ科学として、減災科学と技術の構築を目指さなければならない。そのための専門家の育成にも努めなければならない。

さて、政治現象としてみた時に、行政のあり方や法制度のあり方にメスを入れる必要がある。行

政の危機管理能力を高めるための災害対応システムの変革、旧態依然とした防災関連法規の抜本的な見直し、地域の主体性を引き出す仕組みの創出などに疎めなければならない。震災関連死は行政対応のミスで生まれているとの反省から、復興のタイムラインを守る姿勢と態勢の構築をはからなければならない。