

巻頭言

東日本大震災から10年を迎えて

関西大学社会安全研究センター長・特別任命教授 (チェアプロフェッサー)
人と防災未来センター長
京都大学名誉教授
河田 恵 昭

1. 天皇陛下のお言葉

政府主催の「東日本大震災十周年追悼式」に皇后さまと出席した天皇陛下は、被災地への変わらぬ思いと被災地では様々な課題が残っており、震災を過去のこととしてではなく現在も続いていることとして、捉えていく必要があると感じます、と述べられた。側近によれば、このお言葉は、この10年間の10回に及ぶ被災地訪問、オンラインでの視察、被災者らとの懇談を思い返し、皇后さまとともに直前まで推敲を重ねられた、ということである。筆者はこの震災の2か月後の5月11日、皇太子殿下に東宮御所で御進講をさせていただき、体調が良いので急遽、雅子妃殿下も同席され、2時間余にわたって両殿下に震災の特徴や課題を説明したのを昨日のことのように覚えている。お言葉を拝読すると、御進講の内容が間違っていなかったことに安堵するとともに、この震災が私たちに投げかけた問題を両陛下が我がこととして受け止められ、この10年間に臨まれたことを嬉しく思う。

2. 復興検証からわかったこと

ここで、まず総括検証を試みよう。ただし、当学会が主対象とする地震、津波、複合災害そして社会分野などについては特集記事で触れられることになっているので、ここでは対象としないことにしたい。『ひょうご震災記念21世紀研究機構』は、復興庁の委託事業である震災復興の教訓・ノウハウ集の作成に向けた調査分析を受託し、副理事長である筆者がその取りまとめ役となり「被災者支援」「住まいとまちの復興」「産業・生業の再生」「協働と継承」の4つの分野に分け、それぞれ復旧・復興の約670余の事業事例から抽出される課題を整理した。そして、それぞれの課題が現出する時期を、応急期、復旧期、復興前期、復興後期に分けて解析し、そこから導かれる「教訓・ノウハウ」を提示した¹⁾。この検証による教訓としては、自助、共助、公助をどのように組み合わせればよいかの方向性

が明らかになったことである。まず、公助として政府は、甚大な被害に対処すべく、復興の特別財源を確保し、既存の支援措置に加え、復興特区制度の創設などの特別な措置を講じた。とくに被災地の地域づくりとまちづくりにおいて、既存の津波防災まちづくりに関する法律を改正し、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業、高台移転、多重防御などを弾力的に組み合わせることが可能となった。つぎに、共助の在り方にも大きな変化が見られた。東日本大震災では、被災者の多様なニーズに対しよりきめ細かい支援を行うため、多様な支援の担い手が相互に協働・連携して各々の役割を果たすことが求められた。その結節点となる中間支援組織が成長し、重要な役割を担えるようになった。最後に、自助である。今回の大震災では住まいの再建だけでなくこれに深く関係した地域づくりとまちづくりが最大の課題になった。移転地で仕事を見つける、産業をたちあげるということも大切になった。つまり従来の災害とは異なって自助が関係する課題が多くなったということである。このような課題解決には単に財源確保の問題だけでなく、広範囲で多様な知識や知恵が必要になった。つまり、被災者の生活再建にかかわるさらに多くの努力と情報が必要であり、これが十分でなかったことは否めない。

3. コロナ禍が教えてくれた社会の防災力

この震災の復興の後期過程で新型コロナウイルス感染症（以後、COVID-19と略称）拡大が発生した。そして、未だに収束の見込みのないままワクチンの開発に望みを託す状態が続いている。自然災害とCOVID-19は災厄として危機管理の対象となるはずであるが、政府と自治体関係者や感染症の専門家集団もそのような体制とはなっていない。後者の助言を受けて前者が対処することは危機管理でも何でもない。なぜなら、被害先行型の対処に腐心しているからである。たとえば、Go To トラベルやイートは経済損失補填事業であるにもかかわらず、COVID-19対策の切り札のような扱いとなっているのは、その証拠である。私たちはウイルスと戦争をしているので、勝たなければならない。それには戦略と戦術が必要である。筆者はそのことを記した原稿を中央公論5月号のために2020年4月6日に用意し、編集部の配慮で電子版²⁾に掲載されるとともに官邸に届け、翌日に安倍総理の非常事態宣言につながったが、それで終わりである。

そして5、6月と欧米諸国で感染症拡大が続く中で、わが国の感染率がそれらの国に比べて最大2桁程度低いことについての疑問などが出始めた。代表的な意見として、検査率が低いことが原因であるとするものであった。しかし、彼らが深く考えてもわかるはずがないので、疑問形の形で残ることになった。わが国でも、著名なノーベル賞受賞者が“その原因となるファクターXを科学的に明らかにする”と言い出す始末で、何ともお粗末な意見が幅を利かす有様であった。筆者は7月下旬の感染率について、2018年の統計から国

民一人当たりの名目 GDP の多い国順に上位25位までと下位27位から50位までの2つのグループに分けて関係を調べてみた。ちなみに、わが国は26位に位置する。そうすると、つぎのような興味深い結果が得られた。上位国では、経済的に豊かな国ほど感染率が高く、下位国では逆に貧しい国ほど感染率が高いのである。わが国は丁度、V字型の感染率の最底部に位置するのである。これは、わが国より貧しい国では文明的防災力が必要で、豊かな国では文化的防災力が求められることを示している。明治時代以降、文明開化によって近代化を進めてきたわが国にとって、近代科学技術による災害文明だけでは減災に限界があることを示唆していると解釈できる。その一方で日常の習慣となっている災害文化は衰退しており、災害文明と災害文化のパラダイムシフト³⁾が必要となっていることが理解できる。

4. 来るべき国難災害をどう乗り越えるか～自然現象の想定外から社会現象の相転移へ視点を考える～

災害文明と災害文化が共生できる環境を実現するには時間を要するので、心配される南海トラフ巨大地震や首都直下地震には間に合わないかもしれない。ではどうすればよいのか。これも COVID-19の都市域での爆発的な拡大が参考になった。それは都市域で『相転移』が起こったからである。世界で最初の社会現象として相転移の発生が認知されたのは、1995年阪神・淡路大震災であった。それまでは都市震災で人的被害が未曾有となるのは、1923年関東大震災のような広域延焼火災によると信じられていた。ところがこの震災では、密集市街地の老朽木造家屋が凶器になって地震直後に約5千人の命を奪った。火災が原因となったのはその1割であった。実は、本学会の第1回学術賞は1991年に「相転移」の存在を明らかにした筆者の論考に授与され⁴⁾、それが1995年の震災で実証されたのである。

そのように考えると10年前の東日本大震災では、住民の30%弱が避難しなかったことが相転移をもたらしたのである。なぜなら、地震後いずれの津波被災地でも第一波来襲まで少なくとも約30分の時間があったからである。“想定外の天津波”だったからではなく“相転移となるほど大量の住民が津波避難しなかった”から人的被害が未曾有となったのである。COVID-19も1980年代から社会経済構造がコンピュータ・ソフトのWeb2.0の普及でグローバルにネットワーク化してきて(二次の相転移)、そこにCOVID-19がクラスターというノードとそれをつなぐリンク(最後はエッジとなる)をネットワーク的に拡大(一次の相転移)したから深刻化したのである。1347年のペストの感染では1億人に感染するのに約3年を要したが、現代はそれが1年に短縮されたのは、当時の数10倍に及ぶ人口増社会でダブルのネットワーク構造が相転移を起こしたからである。だから、将来の国難災害では、この相転移の発生を事前に防げばよい。従来の方策では総

花的になり、時間も財源も足りないというジレンマに襲われる。

5. 継承すべき教訓の実行に必要な明文化

筆者は、2004年新潟県中越地震において、当時の泉田裕彦知事と図って、見なし仮設制度（民間賃貸住宅の借上げ）と義援金配分における一部据置の措置を導入した。前者は、東日本大震災で政府によって正式に制度化され、広域避難を実現でき効果を発揮した。後者は、新潟県に義援金による約12億円の防災教育基金の設立となり、防災教育先進県となっている。これは、義援金をいただいた被災者が、そのご恩を感謝の形で国民に還元する形である。阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターの創設と同じ理由である。国内外からの暖かいご支援に感謝し、それにお応えする具体的内容となっている。だから東日本大震災では約3600億円の義援金を被災者の感謝の気持ちとして少し残せばよかった。なぜそれができなかったのか。それは“被災県の仕事ではない”という頑なな地方自治体トップの思い込みであった。では、全国から寄せられた暖かいご支援に対する被災地の感謝をどのように具体化すればよいのだろうか。

なお、本稿に関係した筆者の論考を参考文献5、6および7で紹介した。

参考文献

- 1) 復興庁 (2021) : 復興に関する教訓・ノウハウについて (令和2年度委託事業) <https://www.reconstruction.go.jp/topics/m21/03/20210323164210.html> (2021年4月12日確認)
- 2) 河田恵昭 (2020) : パンデミックは都市災害だ 世界一危険な東京を救え! ~ 欧米の事例から日本の危機管理を考える ~ 中央公論電子版 <https://chuokoron.jp/international/114395.html> (2021年3月20日確認)
- 3) 河田恵昭 (2021) : 相転移する社会災害への対処 - COVID-19と豪雨災害の場合 -, 社会安全学研究, 関西大学社会安全研究センター, 第11巻, pp.37-56.
- 4) 河田恵昭 (1991) : 都市災害の特質とその巨大化のシナリオ - 災害文化論事始め - 自然災害科学, Vol.10, No.1, pp.33-45.
- 5) 河田恵昭 (2021) : 減災のまちづくりは進んだか, ガバナンス, No.239, pp.20-22.
- 6) 河田恵昭 (2021) : 東日本大震災の総括の試みと縮災, 21世紀ひょうご, Vol.30, pp.3-17.
- 7) 河田恵昭 (2021) : 社会現象の「相転移」発生を防ぐのが防災対策の鍵, 消防防災の科学, 春季, No.144, pp.1-4.