

巻頭言

広瀬幸雄教授は、平成31年3月末をもって関西大学を退職されることになっている。ここに社会安全学部を創設したメンバーの一人として深甚なる感謝の意を表したい。新学部創設に際しての最重要課題は教員人事である。できるだけ若い教員を採用したいが、実力が中途半端であるから、研究成果が教育に反映されるかどうか不安である。しかも、学部創設から10年程度経過した時点で、教員の平均年齢は50歳弱であることが望ましい。なぜなら、研究者として自立するには博士号取得からおよそ20年が必要と考えられるからだ。したがって、社会心理学を専攻される広瀬先生のような、すでに業績のある研究・教育者が関西大学の教員になって下さることはとても歓迎すべきことであった。

広瀬先生は名古屋大学の定年退職を待たず、本学に教授として奉職していただいた。研究・教育実績のある先生が、さらに関西大学で教育と研究を担当していただけるのは大変ありがたかった。関西大学が関関同立のレベルから頭角を現わせないのは、ひとえに大学としてマクロな研究能力がほぼ同じレベルだからである。そのような大学に名古屋大学の現職の教授が着任して下さるとわかって小躍りしたい気分だったことを今でもはっきり覚えている。筆者は初代学部長・研究科長として、学部創設30年後、すなわち関西大学創立150周年には米国のハーバード大学を抜くことを目標とすることを公言した。そして、その準備は着々と進んでいる。たとえば、科学研究費の採択率の高さ、就活に臨む学生に対する自治体・企業などの高い評価、そして何よりも教職員がそれぞれの仕事を尊敬し、とても仲が良く、組織としての一体感、向上心があるが、これらに貢献された広瀬先生にとっても感謝しなければならないだろう。これもその根底に先生の高い学術的業績が存在するからである。

筆者自身が、関西大学の最年長教員であり、かつ唯一のチェア・プロフェッサーでいるのは、災害の研究者として専門的知識を活かして、持続的に社会貢献したいからである。それには体力も必要である。広瀬先生にも退職後も社会貢献して下さるようお願いしたい。わが国が高齢化社会になればなるほど国力の衰退が心配されているが、高齢者が今以上に頑張ればよいのである。若者は文明には強くても、文化に弱く、高齢者はその逆のはずであった。しかし、最近、高齢者は文明だけでなく文化にも弱くなりつつあることがわかり出した。このような観点の正当性は、たとえば、避難指示・勧告に従わない国民が増えていることに表れている。避難情報があってもなくても変わらない社会になってしまった。社会心理の研究者はそれに答えてはくれない。そのようなときに、広瀬先生に研究を止めていただくと困るのである。いつまでも研究者として元気に活躍されることを祈念したい。

さて、ここに記した広瀬先生のように、ずっとご健康で、仕事をされてこれ、これからも継続してくださるのに比べて、昨秋、筆者の親友の一人が志の半ばで亡くなるという不幸が起こった。心臓発作が就寝中に起こり、朝、奥様が起きたときには亡くなっていた。彼は筆者が大学に入学し、ワンダーフォーゲル部で活動を始めたときからの友人で、50年以上の付き合いである。京都大学法学部を卒業し、N銀行に就職したとき、周りの誰もが将来、頭取になることを確信した人物であった。そして、ニューヨーク支店に勤務していた彼が39歳の時、当地で大腸がんが見つかった。急遽、東京本店

に配置換えになり、国立がんセンターで手術し、成功した。それからの人生が、がんと戦いの連続であった。転移と手術を6回も繰り返し、心臓の血管のステント治療を5回くり返した。数年前に肺がんの手術を終えてからは小康状態であった。そのがんと闘いが出版され、ベストセラーになった。

副頭取を最後に退職し、ボランティアとして日本対がん協会に属して、亡くなるときには常務理事として活動していた。友人の間では、毎月がん検診を受けている彼が、もっとも長生きする、という合意があった。ところががんではなく心臓病で突然亡くなった。お会いするたびに、筆者の仕事を評価され、さらに進むことを期待していただいた。

実はこれからが本論であり、自然災害研究が、ここで紹介した「がん研究」とは無縁ではないことを知っていただきたいのである。60年前の1959年伊勢湾台風によって5,098人が亡くなったという衝撃の大きさは、1995年阪神・淡路大震災や2011年東日本大震災と同じくらいであった。だから、当時、世界的にも画期的な内容の災害対策基本法が制定され、現在に至っている。この災害がきっかけとなって、自然災害とがん研究は、科学研究費の特別枠になった。自然災害に関しては、総合研究班が組織され、その指導の下で大型の計画研究が共同研究として、つぎつぎと推進されることになった。同時に、わが国は高度経済成長時代に突入していくことになる。そして、がん対策は年々必要性が世間的にも理解されるようになって今日を迎えている。当初の研究は、いかに早くがんを見つけるかであった。CTやMRIなどが開発され、外科手術以外に今年のノーベル賞を受賞した免疫療法まで、さまざまな治療法が開発されてきた。一方、自然災害はこの時代、それまでとは逆に鳴りを潜めたように姿を隠してしまった。伊勢湾台風災害後、1995年阪神・淡路大震災が起こる36年間の最大の犠牲者は、1982年長崎豪雨水害の299人であるから、千人以上死者が発生する自然災害はわが国ではもう起こらないかのような錯覚が、当時の専門家の間でも芽生えていた。社会の防災力を過大に評価するという間違いを犯したのである。もちろん、その一方で大都市の変貌があり、これが不気味な形で将来の災害環境を変える危険性も徐々に認識しはじめるという状況であった。

伊勢湾台風災害以降の自然災害研究の流れは、つぎのようにまとめることができる。すなわち、1959年の伊勢湾台風による巨大災害を契機とする強い社会的要請を反映して、自然災害科学総合研究班が全同の大学および専門領域を横断する組織として結成された。爾来、1990年までの約30年にわたって、この組織による重点的研究課題の設定およびその推進、萌芽的研究の育成、突発災害調査研究の企画・推進、防災学研究推進のための体制の整備、シンポジウム等の研究会の開催、英文論文誌の刊行、全国6地区の災害資料センターの設置（北海道大学、東北大学、埼玉大学、名古屋大学、京都大学、九州大学の6大学であって、関東地区では当初、東京大学に付置予定であったが、地震研究所が反対したために、変更になった。その反対理由は、雑用が増えて大学のためにならないということであった。表向きには、東京大学には、すでに付属施設が十分、存在していることが理由であった。）とその有機的連携による災害科学データベースの構築ならびに公開、等々が精力的に行われた。その中で、災害現象の理工学的研究と社会科学的研究を結びつける努力もなされて、防災学の体系化が進められてきた。防災学の育成に対して、総合研究班の果たしてきた役割は誠に大きいものがあった。

総合研究班のイニシアティブによる研究の推進が、どちらかといえばトップダウン的色彩を帯びるのに対して、総合研究班内部からの発案として、個々の自由な発想による研究のフォーラムとしての役割を演じる自然災害学会が1981年に結成されたことはまた大変意義深いことであった。総合研究班

とこの学会とが協力して防災学を進展させることが期待されてきた。

筆者は、1990年に京都大学防災研究所海岸災害部門助教授から災害資料センター助教授に配置換えとなり、このセンターの改組・拡充により防災研究の方向性の転換を確固たるものにする努力を傾注した。すなわち、概算要求によって教授定員の純増はもとより、文理融合型の研究体制、国際共同研究推進のための外国人客員教授定員の純増などを骨子として、一大転換を画策し、それが1991年に地域防災システム研究センター、さらに拡充して1996年に巨大災害研究センターの発足によって具現化した。そして、同時に総合研究班の事務局も兼ねていた。だから、この研究班の経緯が書けるのである。

ところが、この間、自然災害に関する研究の重要さが益々増大しているにもかかわらず、阪神・淡路大震災のような巨大災害も起こらず、その研究成果が目に見えにくいこともあって（災害が起こったときに初めて評価される）、文部省研究振興局は、自然災害研究を特別枠で進めないことにした。むしろ、エレクトロニクスやバイオといった先端科学や地球環境のような、当時の時流に乗った研究への研究費の増額要求には抗し難かったからである。そのために、総合研究班の活動が不自由な状況になり、かつ1995年阪神・淡路大震災によって、地震対策研究のみが重点領域研究の一つとして取り上げられ、総合研究班の活動に大きな貢献は期待できなくなってしまった。

筆者が研究テーマを都市災害に変えたのは、不惑の年齢に達した1986年頃であり、時代的には上述した事情と符合する。そして、わが国は国連において、1990年を初年度とする国際防災の10年の採択に向けて努力を傾注することになる。わが国は防災に関して、国際的に貢献しようというわけである。わが国では、社会の防災力がある程度備わったという錯覚は、当然研究費の減少に繋がり、それが阪神・淡路大震災後まで継続するのである。そして、阪神・淡路大震災が起こったのは、2つの意味で不幸であった。一つは、高齢化した大都市の災害脆弱性が見過ごされていたことであり、もう一つは、地震防災こそが自然災害研究の中心になったということである。地震調査研究推進本部が創設され、文部科学省に地震・防災課が設けられたのはその象徴である。後者ではもっぱら、中点を無視した地震防災を推進しており、他の災害である、洪水、高潮、津波などは看過されてきたと言ってよい。一方、がん研究では1つのがん、たとえば膵臓がんの研究が絞られるようなことはなく、多種類のがんを対象とした研究が組織的に進められている。しかも、同時に3大疾病の残る2つである心臓や脳の循環器病対策も進められてきた。これと比較して、わが国の自然災害研究は、地球温暖化などの環境変化とは切り離された形で、進められてきた。そのために、研究の広がり限定され、国際的な研究展開とは必ずしも重ならない形で進められてきた。

さて、長々とわが国の防災研究とその周辺事情を述べてきたが、それではどうすればよいかをこれから示してみよう。もう、小手先の手直しくらいではがんじがらめになった防災研究と防災事業の方向性を変更することは不可能と言ってよい。

まず、政府が進めようとしている国土強靱化をさらに有効にする努力を傾注するのである。その平成31年度の予算を見ると、維持管理しなければならない社会インフラの強靱化に大半の経費が割り当てられている。事業官庁は国土交通省である。しかし、事業進捗管理を国土交通省だけに任せておくわけにはいかない。なぜなら、2018年に起こった連続災害が、単独の省庁による事業展開の限界を露呈したからである。

まず、6月18日の大阪北部の地震では、高速道路と鉄道サービスの再開に長時間を要してしまった。

地震の揺れによる実質的な構造的被害はほとんどなかったにもかかわらず、なかなか復旧しなかった。その原因は、1995年の阪神・淡路大震災以後、地震で壊れない構造物や建物を作る、あるいは補強することが目的で、社会経済フローを早く回復するという戦略も戦術もなかったことがわかった。要するに時代に即応したマネジメントができなかったのである。これは事業費だけが問題ではないということである。

その後起こった平成30年7月豪雨災害では、連続滝状災害が広域に発生した。しかし、どの7種類の氾濫災害も初めての地域で起こり、過去にはすでにほかの地域で経験済の災害であった。とくに土砂災害に見舞われた広島県では、1999年、2014年と2018年の3回も死者が30人を超える大規模災害が起こっている。それにもかかわらず、新たな地域で大雨が降れば土砂災害が発生するというパターンが続いており、これは、行政無策の状況が続いていると言っても過言ではない。これを打破する即効性が期待できる試みが実行されていない。すべて、起こってからへの対応に終始しており、その対応も決して円滑とは言えない。

9月4日に起こった台風21号による関西国際空港の高波による浸水被害は、予見されていたものであった。タンカーの連絡橋への衝突も、アマチュアとしか言いようのない40歳の船長の誤判断が原因である。公設民営空港の安全性に対して、国は事前の評価を活用せず、事後の対応で素人的なお粗末さを露呈した。9月6日の北海道胆振東部地震では、まったく予想していなかった活断層が地震を発生させた。阪神・淡路大震災以降、どの一つの地震の発生を予見できなかった政府の地震調査研究推進本部の存在そのものが問われよう。

そこで、改革の骨子を示してみよう。

- ①地震調査研究推進本部を自然災害調査研究推進本部と改める。
- ②文部科学省の地震・防災課を防災・減災課に変更する。
- ③各省庁で推進している防災・減災研究を国土強靱化研究と名称を変えて、審査体制を変える。すなわち、文理融合型の研究のみを対象とし、自然科学的な災害文明や社会科学的な災害文化の単独研究はそれぞれの研究分野で行い、国土強靱化室としては行わない。
- ④国土強靱化の事業が、単なる防災・減災のためではなく、住民の安全・安心にどの程度つながっているのか、そして豊かな社会づくりやコミュニティづくりにつながっているのかを評価し、選択と集中を実施する。
- ⑤事業の決定と推進は単独の省庁が進めるのではなく、複数の省庁が対等の立場で行い、その連携・調整を内閣官房国土強靱化室が実施する。
- ⑥国土強靱化の国土とは、国民の大小のコミュニティの意味であり、national landではないことを強調して広報する。
- ⑦国土強靱化の推進の戦術・戦略を学術的な研究成果の裏付けの下で進める。これがないと、事業そのものが絵花的になる。現在は残念ながら、その状況である。

2019年3月

関西大学
社会安全研究センター長
河田 恵昭