

□ コロナ禍における災害対応を考える

兵庫県立大学大学院・減災復興政策研究科長・教授
室崎 益輝

はじめに

現代は、災害の時代であるとともに、感染症の時代である。加えて、複合災害の時代である。その複合災害では、感染症の蔓延期にその他の災害が重なり合う災害の相乗が懸念される。その感染症を軸とした複合災害のリスクは、令和2年7月豪雨で現実のものとなった。こうした状況の下で、感染症というかコロナ禍に備えること、コロナ禍とその他の災害との複合に備えることが、喫緊の課題として求められている。そこで、本稿では、このコロナ禍と複合災害にいかに対応すべきかを考察する。

1. 新型コロナウイルスの特質

危機管理の原則は「正しく恐れて、正しく備える」ことにある。恐れすぎてもいけないが、恐れなさすぎるのもよくない。新型コロナウイルスの感染が始まって以降の、行政および市民の対応を見ていると、リスクの過大評価と過小評価の間で揺れ動き、右往左往しているように見える。今回の新型コロナウイルスは、未知のリスク、暴走のリスク、連鎖のリスクという特徴を持っている。

未知というのは、今までのウイルスと違って「潜伏期間が非常に長い、集団免疫が見通せない」といった特性を持っており、不測の事態が避けられないということである。暴走というのは、感染拡大のスピードが速くて封じ込めにくく、医療や福

祉の崩壊につながる感染爆発が起きかねないということである。今回の新型コロナは、感染者の症状が出る前の潜伏期間に次なる感染を起こすので、発症がわかってから隔離するのでは感染拡大を防げない。症状が出ていなくても濃厚接触者を洗い出して隔離すること、PCR検査で陽性の感染者を早めに洗い出して隔離するしか、防ぎようがない。

ところで、問題は連鎖のリスクである。新型コロナウイルスの未知あるいは暴走のリスクから、警戒心や恐怖感が先に立って、社会的な連鎖を広範囲に引き起こしている。このウイルス感染の影響が、医療面だけでなく生活面、経済面、教育面、福祉面、加えて精神面に及ぶという特質を見落としてはならない。コロナ禍により、社会の維持にとって不可欠の経済活動や文化活動までが制限される結果、私たちの生活には大きなダメージがもたらされている。

2. コロナ禍への対応のあり方

私は、医療の専門家ではないので、医学的側面からの感染防止策を述べることはできない。ここでは、減災あるいは危機管理の専門家として、新型コロナへの対応のあり方についてコメントしておきたい。

その第1は、防疫と免疫の関係である。それはフィジカルディスタンスとソーシャルリレーションの関係にも通じる。「ソーシャルディスタンス」

という紛らわしい言葉で、フィジカルディスタンスという物理的な隔離を求めているが、その結果として感染防止に欠かせない社会的な関係性が奪われてしまっている。3密対策やマスクの着用あるいは外出自粛といった形で、感染経路を絶つという防疫対策が強化されている。その一方で、侵入したウィルスを封じ込める免疫対策が軽んじられている。

免疫細胞が機能してウィルスを封じ込めてくれるという「人間の免疫性」も必要だし、靱性基盤が機能して社会連鎖を防止してくれるという「社会の免疫性」も必要である。人間の免疫性では、人間の精神的な逞しさが特に大切である。子どもたちを家の中に閉じ込めるのではなく、思い切って自然の中で遊ばせることが免疫力の向上につながる。社会の免疫性では、社会の包摂的なつながりが特に大切である。感染者を差別し排斥する風潮を取り除くこと、手洗いやうがいなどの防疫文化を定着させること、支えあうコミュニティを育むことが、求められる。

第2は、必要条件と十分条件の関係である。安全性は、豊かな暮らしの必要条件であるが十分条件ではない。安全性は不可欠なので疎かにできないが、安全性だけでは生きてはゆけない。家族との団らんも必要だし、自然との交わりも必要である。ということで、十分条件としての利便性や快適性を同時に追求することを忘れてならない。防災だけを追求していると無味乾燥な社会になると同じように、コロナ回避だけを追求していると無味乾燥な生活になってしまう。ここでは、リスクからの逃避をはかるのではなく、リスクとの共生をはかることやリスクの克服をはかることが必要となる。ウィズコロナという言葉は、まさに共生する生き方を求めている。

第3は、大局的な対応と小局的な対応の関係である。目の前の小局に着手することは必要だが、背景にある大局にも目を向けることを忘れてはならない。地球環境問題とも同じで、「シンクグロー

バリー、アクトローカリー」が求められる。文明的視点が重要だということである。

感染症は文明災害といわれる。歴史的にみると、世界の変動期あるいは文明の激動期に、ペストやコレラといった感染症が蔓延している。災害が社会のひずみを映し出すものとするれば、感染症は文明のひずみを映し出すものとして捉えられる。20世紀に入って「ウィルスによる感染症」が激化する傾向にある。そのウィルス蔓延の背景には、人類の自然界への横暴な侵略もあるが、地域文化を無視したボーダーレス化もある。文明の跋行性も経済の差別性もある。

それゆえに、コロナ禍は現代文明のあり方、国際関係のあり方、地球環境のあり方を根源から問いかけるものとなっている。コロナ禍で、空間的にも時間的にも過密な生活のあり方が問われて、「新しい生活様式」が求められるのはそのためである。求められるのは、新しい生活様式だけではない。新しい社会構造も、新しい国際関係も、新しい科学技術も求められている。加えて、新しい減災文化も求められている。一極集中の国土構造も見直さなければならぬし、ハード中心の防災対応も見直さなければならぬし、過密猥雑な生活スタイルも見直さなければならぬ。このうちの生活様式は、小局的対応に通じる。その他の社会構造や国際関係は、大局的対応に通じる。

3. コロナ禍での複合災害のリスク

新型コロナウイルスの蔓延が世界中を震撼とさせている。世界的な流行が始まって1年近くになるというのに収まる気配がない。日本においても、その感染流行がいつ収まるかの見通しが立っていない。第2波、第3波は避けられず、あと1年から2年の流行は避けられない。それどころか、第2次、第3次の新々型コロナの襲来も予見されている。

その一方で、今の日本列島は災害の時代にある。

活動期ということで、大規模な地震や火山噴火の発生は避けられない。さらには、地球温暖化ということで、記録的な豪雨や強風による災害の発生も避けられない。となると、異なる災害が同時あるいは連続して発生することは避けられないし、それらがコロナ禍と重複して発生することも避けられない。

つまり、災害の連鎖や複合を覚悟しなければならない。ところで、この災害の複合は、過去にも何度も起きている。17世紀に、ロンドンでペストが蔓延しているときに大火が起きているし、20世紀に入ってからは、第1次世界大戦の最中に全世界でスペイン風邪が流行している。こうした過去の事例を持ち出すまでもなく、感染症が流行している中で南海トラフ地震が起きる、南海トラフ地震が起きた直後に豪雨災害が起きることも考えられる。何よりも、今年の7月豪雨でこの懸念は現実のものとなった。

ところで問題は、コロナ禍の中で大規模な自然災害が起きるとどうなるか、ということである。この災害の複合は、被害の「足し算」あるいは被害の「掛け算」をもたらして、災害対応をより深刻なものにする。足し算というのは、被害が重なって大きくなることをいう。被害というかニーズが大きくなると資源というかシーズが足りなくなる。2018年に、大阪北部地震、西日本豪雨、台風21号、北海道胆振東部地震といった形で連続して起きた場合に、ボランティアが全く足りないという状況が生まれているのは、その1例である。

掛け算というのは、災害の連鎖が起きて新たな被害を生んでしまうことをいう。台風が来ているときに火災が起きて大火になるというのは、まさに掛け算である。1948年の福井地震では河川の堤防が壊れ、その直後の豪雨災害の被害を助長する結果を生んでいる。この福井地震の事例は、災害による破壊が次の災害の引き金になるという掛け算のリスクを示している。

7月豪雨に即して、コロナとの複合災害の問題

点を見ておこう。コロナのリスク回避を優先するあまりに、報道控え、支援控え、避難控えが生まれている。報道控えというのは、豪雨災害の被災地の状況が全国に発信されないことをいう。メディアの記者が被災地に入れないことに加えて、コロナ報道に紙面を奪われてしまった結果、被災地で何が起きているかが見えなくなってしまう。支援控えというのは、必要な支援者が得られないことをいう。人と人の接触や県境を越える支援が感染を助長するという判断から、行政応援職員や災害ボランティアの移動にブレーキがかけられ、復旧の著しい遅れにつながっている。

避難控えは、指定された避難場所や避難所に行かない人が増えることをいう。三密を避けるということで避難所の収容人員が制限されたこと、避難所はコロナ感染のリスクがあると強調されたことから、避難所に行かない人が大量に生み出された。その結果、危険な環境にとどまって被災する、必要な公的支援が得られないという、在宅避難者が大きな犠牲を払わされることになった。在宅避難や垂直避難といわれて、自宅にいて犠牲になった人が少なからずいたことを、肝に銘じたい。

4. コロナ禍との複合災害対応

それでは、この複合災害にいかに備えればいいのか。その答えを、公衆衛生、優先順位、迅速対応、対応進化という4つのキーワードで説明したい。その中でも、最も重要なのが公衆衛生である。何が起きてても対応できるように減災の基礎的な基盤をしっかりと構築しておくという、公衆衛生が求められる。

先ほどの避難控えは、今回のコロナに始まったことではない。西日本豪雨の真備でも自宅に留まっていて犠牲になった人が少なくない。避難所の「遠くて汚くて場所がない」というTKBが、避難する気持ちをなくさせるからである。過密で不衛生な避難所の環境問題は、コロナ禍で初めて

顕在化したのではない。もともと避難所が抱えていた問題が、より深刻な形で現れたに過ぎない。となると、わが国の避難所のあり方を根底から見直すことがさげられない。

公衆衛生では、自然災害にも社会災害にも感染症にも通じる基礎体力を作り上げる課題もある。病気に例えると、風邪や腹痛さらには頭痛といった病気が入れ替わり襲ってくる中では、風邪薬などを個別に用意しておくことも大切であるが、それ以上に健康な体を鍛えておくことが求められる。健康な体は、風邪にも腹痛にも頭痛にも防波堤として機能する。この健康な体は、防災ではコミュニティや危機意識の醸成にあたる。災害の時代においては、この事前の公衆衛生的な体質改善の取り組みが欠かせない。

優先順位は、命を守ることを優先して対応するということである。小局においては、災害対応とコロナ対応の両立をはかることは難しい。局面に応じて、災害対応を優先するかコロナ対応を優先するかを、決めなければならない。川でおぼれている子供に対しては、コロナ感染のリスクがあっても手を差し伸べなければならない。万全のコロナ対策を可能な限り講じたうえで、また多少のコ

ロナリスクを受容したうえで、奈落の底にいる被災者に手を差し伸べるようにしたい。

迅速対応は、今の災害でもたらされた損傷を速やかに修復することをいう。修復が遅れば次の災害への連鎖が起きる。生活再建を進めるうえでも復興のタイムラインは大切だが、事前防備を進めるうえでもタイムラインは大切である。防災施設を治すことや備蓄を補填することはいうまでもないが、家屋を補修することやコミュニティを回復することも、次の災害に備えるうえで欠かせない。

最後の創意工夫というのは、コロナ禍に負けない減災対応の進化を目指すことをいう。コロナ禍だから仕方がないと諦めるのではなく、コロナ禍でもできる対策の創出にチャレンジすることが欠かせない。ボランティアに行つてはならないというのではなく、どうすれば支援に行けるのかを示すようにしたい。三密を避けて泥出しをすることもできるし、オンラインでケアや相談に乗ることもできる。PCR検査を含む感染防止策の強化をはかることもできる。加えて、外部支援がなくともある程度まで対応できるための、コミュニティ防災態勢の強化を忘れてはいけない。