

巻頭言

防災庁を創設して「防災大国」を目指す

関西大学 社会安全学部 社会安全研究センター長

河田 恵昭



今秋、防災庁が創設される。それによって現在直面している防災・減災対策上の諸問題がたちまちに解決できるわけではない。そこで、この機会にどのように考えれば一歩前進できるのかについて私見を述べてみよう。

2026 年 4 月 17 日

東北地方太平洋岸地震・津波の教訓

この地震が発生直後、後発地震注意情報が発表された。東日本大震災後、日本海溝・千島海溝沿いで巨大地震発生の可能性があり、それに関連した注意情報である。筆者は、この巨大地震の被害評価と対策に関する政府の専門調査会の座長を務めたこともあり、大変な関心をもって住民の対応などを注視した。この注意情報を重要と考えても、内容自体は信用できないと考えている。災害の中で、地震に関係する研究者数や予算は、ほかの洪水や高潮、津波に比べて格段に多く、それに伴って発出する情報量も多い。しかし、正直言って地震学は遅れていると言ってよい。この現実が、予警報の精度と避難の判断と普及との間にギャップを作っている。肝心の地震発生メカニズムに関する知見がまだまだ不十分であることを踏まえた地震学者のみならず、気象庁や文部科学省の関係職員らの謙虚な対応が必須だろう。確実な情報に基づき、住民避難が“あたりまえ”になる社会を目指さなければならない。

南海トラフ地震への現実的備えの再検証

創設される予定の防災庁では、確実な事前防災として筆者が発見した『社会現象の相転移』（詳しくは AI による情報を参照）が使われる。これを使用しないと、事前防災はほぼ不可能だ。石破政権が当初主張した事前防災は、実は事前準備に過ぎない。どのような問題があるのか。たとえば、想定通りの地震が起これば、大阪市には津波の第 1 波が 2 時間後に来襲し、防潮堤や護岸を乗り越え、市域の約半分が浸水する。大阪市は約 150 万人分の津波避難ビルを準備している。去る 3 月末には大阪府は新たな被害想定結果を発表し、府下で死者約 13 万人と想定した第一次の結果から 9 割減少することになり、大阪市がその大部分を占める。しかし、大阪府、市ではこれまで津波避難訓練をやったことがない。想定通りに府民、市民が避難してくれば 9 割減るのであって、現状では大津波警報が発表されても住民は半信半疑で、避難しないだろう。被災経験もないからだ。和歌山県では全県で震度 6 弱以上の揺れが 1 分以上継続し、すぐに大津波が来襲する。大津波からは、自助と共助で避難しなければ生き残れない。これが現実である。生きるために逃げるのだ。

相転移としての大規模災害と社会システムの脆弱性

大被害にならない特効薬を発見した。それは 33 年の研究時間を要した『社会現象の相転移』

である。簡単に言えば、大被害は、何か特別な原因が災害時に発生して相転移として起こるというものである。だから、事前に原因がわかれば備えればよいのである。阪神・淡路大震災では古い木造住宅が凶器になった。能登半島地震でも、直接死の大半はこれが原因だった。将来の南海トラフ地震では、最多の人的被害は、津波ではなく災害関連死になる可能性がある。そうすると一層、減災が困難である。災害時の脆弱性とは、言い換えれば日常時の欠点が引き金になって拡大すると考えればわかりやすい。地域社会では、過疎・高齢化や自治体の職員・予算の不足、都市機能では、過度の情報依存や自動化、企業のサプライチェーンでは、効率一辺倒の経営や倫理観のない経営方針、医療体制では、ライフラインの脆弱性、医師・看護師・医療従事者の不完全なネットワークやコミュニケーションが相転移発生の原因となり得る。

デジタル時代の情報と意思決定の課題

知的社会という木を考えてみよう。幹は知恵、枝は知識、葉は木が生きるための太陽エネルギー吸収素子であり、情報である。私たちが生きるためには食事をしてエネルギーを補給しなければならない。そして、食事が生きるエネルギーを生み出す。遺体がとても冷たいのは、死亡するという『自然現象の相転移』が起こった証拠である。情報過多とは食べ過ぎに相当し、誤情報は食材以外のものを口に入れることと解釈できる。一方、情報による意思決定の迅速化に際しては、防災の倫理が必要だろう。なぜなら、間違った倫理観では復旧・復興は失敗するからだ。2016年熊本地震を除いて、阪神・淡路大震災以降に起こった顕著な災害では、多くの被災した自治体の知事や市町村長の倫理観に問題があったと考えてよいだろう。そのような失敗に陥った原因は、復旧・復興を急ぐあまり、創造的復興を忘れてしまうからである。2024年能登半島地震が好例だろう。復旧・復興に望ま

しい公共倫理が伴っていないのである。言い方を変えれば、被災自治体の首長に『社会貢献的正義』感が乏しいということだ。これを避けるには、たとえば、事前復興計画を一部でも実施している状態で災害に遭遇することだ。

住民行動の変容と「逃げる防災」の再構築

1945年枕崎台風から59年伊勢湾台風までの約15年間は、毎年のように風水害の犠牲者が千人を超える『災害の特異時代』であり、避難命令（当時はこの言葉が使われていた）が発表されると住民の30%以上が避難していたことがわかっている。当時、公立の小、中学校は木造校舎がほとんどで、避難所に指定されていなかった。住民はそれでも安全と思う建物や施設に勝手に避難していたのである。当時、避難命令が出れば避難することが“あたりまえ”になっていたのである。伊勢湾台風後現在に至るまで、阪神・淡路大震災と東日本大震災を除いて、風水害による犠牲者数が、住民の避難率の低下が進む一方で、社会基盤の整備が功を奏し漸減してきた。だから、今や避難しないことが“あたりまえ”になったのである。筆者は防災絵本『にげましょう』では、生きること（ゴール）を目指して、逃げましょう（ルール）と訴えた。『にげることは生きること』なのである。大津波警報が発表されるのは、目標が避難ではなく、住民が生き続けることだからである。避難は、あくまでも自助・共助の意識の高さの鏡なのである。

気候変動と複合災害リスクの増大

まず、用語の定義を正確に理解しよう。複合災害とは、最初の災害による被害よりも次に起こる災害の方が大きい場合で、東日本大震災が当てはまる。能登半島地震の9か月後に起こった水害は複合災害ではなく、二次災害である。まず、被災地に事前復興計画があり、被災時に一部でも進行中の場合、それを継続すればよい。

しかし、多くの自治体は事前復興計画がない状態で被災する。この場合は、できるだけ早く被災地から遠ざかって生活することである。被災した地域は、必然的に防災力が小さくなっているのが危険である。2004年新潟県中越地震では山古志村は長岡市に全村避難した。これは正解である。海外では、被災するとまったく違う場所に新しい都市をつくることは特別ではない。わが国では、明治以降、災害による人的・社会経済被害が極めて大きくなっているのは、災害に脆弱な平野や盆地に人が集中して居住するようになったことが最大の原因である。

地域防災力と共助の再評価

わが国では、かつて農漁村を中心とした共助社会と都市域の循環型の経済システムが日本文化の中核を形成したと考えてよいだろう。しかし、現代は科学文明が生活文化を凌駕し続けるようになったために、後者の成果である地域防災力が低下し、共助精神が衰退するのは必然である。こういう認識に立ち、現代文明と生活文化のパラダイムシフトを意識的に惹起し、両者を復活させるにはどうすれば良いのかという視点、すなわち戦略が必要だろう。現代は生活文化が衰退し、現代文明が卓越する状態であり、この上下関係を逆転させる必要がある。そして、具体案を試みるという戦術が伴わなければならない。たとえば、消防団や水防団の活性化が必要だが、地域コミュニティが崩壊し、高齢化が進む現在、衰退を防げないことだ。今必要なのは地域防災力や共助を高めるための新しい社会のルールだろう。これは戦略だ。そして、情報社会での多様な価値観になじむ複数のゴール、すなわち戦術が組み合わされば、両者とも復権するはずである。昔の日本社会では、両者を強化せざるを得ないルールがあったのである。それを現代風に理解し、実行すれば復権できると考えられる。

企業・行政における BCP の実効性と社会的責任

一番大切なことは、災害時に企業・行政における最大の欠点は何かを把握し、それらが発生しないように事前対策を講じておくことだ。そう考えると、BCP の作成を外部に丸投げするのはそもそもおかしい。組織の欠点はその構成員しかわからないからだ。情報社会の災害時の BCP を向上させるためには、あらゆる組織・機能をネットワーク構造にしておくことだろう。現在、世界的な規模で成長し続ける巨大情報産業の経営形態は、すべてネットワーク構造であり、かつ、すべてが相違する。そして、この独創的なネットワークが必要なゆえに、発達し続ける AI を活用した情報社会は、私たちの最終の社会ではないということを暗示している。