

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

〔Hem21〕は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute の略称です。〕

発行：(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



経験主義だけでは防災・減災は達成できない ～『社会現象の相転移』を利用する事前防災～

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長 河田 恵昭

阪神・淡路大震災から30年が経過した。そして大切な教訓が少しずつではあるが、忘れ去られようとしている。それは何も教訓に限ったことではない。私たちの人生を豊かにしてくれるはずの多くの経験も同じである。しかし、災害の教訓と人生の教訓は異なることに気づくべきだろう。なぜなら、災害は繰り返すのに対し、青春は二度と経験できないからだ。昨年、2つの国難災害候補に関する新たな被害想定が公表された。南海トラフ地震と首都直下地震である。相変わらず評価手法は以前のものであり、解析に用いられたデータが新しくなっているだけと言ってよい。災害関連死についても研究途上の課題に留まっている。何が問題なのか。被害想定通りに決して発生しないということだ。にもかかわらず、関係情報は湯水のように発表される。南海トラフ地震への対応方針がその1つである。何も防災に関して革新的なことが判明したわけでもないにもかかわらず、関連情報だけが大量に発表される。まさにSNS時代に迎合して、大量の情報を出せば、信頼性が高まるという錯覚を応用しているとしか考えられない。たとえば、南海トラフ地震の発生確率について、20から50%と60から90%を併記して、とどのつまりは『いつ起こってもおかしくないくらい高いと考えられる』と記者会見で、まるで他人事みたいなのように平気で発表する。政府の地震調査研究推進本部は、阪神・淡路大震災に際して、直下地震発生の可能性をまったく示していなかった反省から生まれている。このように、まず結果を最初に示すというのは、マスメディアの報道の常識である。防災はそうではない。国民が結果を納得できなければ、被害を少なくすることはできないのだ。だからと言って、対策をやらなくても良いと言っているのではない。災害は不確かな現象であって、対策には限界があるが、国民1人ひとりの努力がなければもっとひどくなることを伝えなければいけない。

筆者は近年、「事前防災実現」の鍵を握る『社会現象の相転移』を発見し、学会賞を受賞した。従来の伝統的な防災対策だけでは不十分で、災害時に発生する特異な現象に着目し、それを事前に緩和することが必要であると主張してきた。令和8年11月に発足予定の防災庁では、この方針が採用されると判断しているが、これは経験主義だけでは防災・減災には限界があるということを示している。わが国に防災庁が創設されれば、台湾などの近隣諸国もきっと習うはずである。2025年11月下旬から12月にかけて南・東南アジアの6カ国で豪雨災害が続き、2200人を超える犠牲者と甚大な経済被害が発生している。地球温暖化によってモンスーンの動態が変化し、影響が広域化した証拠である。わが国は、災害救援中心に援助する方針

で、国際緊急援助隊の医療チーム派遣や緊急支援物資の供与を始めている。しかし、これらはあくまでも事後対策であって、被害そのものを減らすことにはつながっていない。

このような従来の方法を拡大するだけでは、被害そのものを軽減することにはほとんどつながらないと言ってよいだろう。2030年を目標年とする国連の『持続可能な開発(SDGs)』の目標1は「貧困をなくそう」であり、実はもともと「災害をなくそう」であった。災害が発生すると、とくに途上国は貧困になるからである。だから、事前防災がとくに大切ということになる。しかし、現実には災害が起こってから対応中心で、決して被害そのものは少なくなっていない。

事前防災として『社会現象の相転移』を適用する方法は、インフルエンザのワクチン接種と同じである。流行する前にワクチンを接種すれば、たとえ感染しても症状は緩和される。これと同じく、災害時にどのようなタイプの被害が卓越するかを予想し、有効な事前対策を検討して実行すれば、被害そのものを少なくすることが期待できる。途上国だけではなく先進国でも、防災・減災に投入できる資源には限りがある。しかも、地球温暖化の進行に伴って災害の規模と頻度が増加する傾向が続いている。一刻の猶予もないのである。わが国は1990年以来、国連の防災活動、たとえば『国際防災の10年』や2005年第2回国連防災世界会議・神戸および2015年第3回仙台において『Build Back Better(より良い復興)』を主導してきた。災害多発・激化時代の特効薬的な対策を災害大国のわが国が開発したことを誇りに考え、官民挙げて国内ばかりか国際的に普及することを切に希望したい。なお、『社会現象の相転移』による減災方法は、2025年9月に実施した「国際防災・人道支援フォーラム 2025Ⅱ」において基調講演で取り上げた。その内容は世界的共有化を急ぐために、つぎのURLの日英表記で公表しており、参考にしていただければ幸いである。

(基調講演資料)https://www.dri.ne.jp/wp/wp-content/uploads/DRA202502_data.pdf、(同じく、基調講演時使用ppt)・・・date2.pdf

河田 恵昭 氏

Profile

関西大学社会安全学部特別任命教授(チェアプロフェッサー)・
社会安全研究センター長 工学博士
京大防災研究所長を歴任。京都大学名誉教授
日本自然災害学会および日本災害情報学会会長を歴任
阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長



自衛隊の災害派遣の三要件を考える

研究戦略センター参与 小林 茂

今年度も春先の林野火災に始まり、地震、大雨、台風による災害が発生している。加えて、熊による被害も多数発生した。2025年度の人身被害は10月末までで死者12名、負傷者は100名を超えている。

災害が発生すると自衛隊の災害派遣が話題となる。特に2025年度は、静岡県の子巻被害や秋田県の熊被害について、派遣要請や要否の妥当性が話題になった。最終的には、静岡県には派遣されず、秋田県では箱わなの設置などの派遣が実施された。

自衛隊の災害派遣は、要請を待つ暇がない場合を除き、基本的には都道府県知事からの要請による。知事からの要請に基づき、防衛大臣や指定部隊長は、事態やむを得ないと認める場合に部隊等を救援のために派遣する。「事態やむを得ないと認める場合」か否かは、「緊急性」「公共性」「非代替性」の三つの要素、いわゆる「自衛隊の災害派遣の三要件」を総合的に勘案して判断する。「緊急性」とは「状況からみて差し迫った必要性があること」であり、「公共性」とは「公共の秩序を維持する観点において妥当性があること」、そして「非代替性」とは「自衛隊の部隊等が派遣される以外に適切な手段がないこと」を指す。これら三要件を満たす場合に、事態やむを得ないと認めて自衛隊の部隊を派遣するのである。そして自衛隊の災害派遣は「緊急的・一時的な支援」とであるとされている。

災害派遣に関しては通常、正式な要請を行う前に、さまざまな調整を行う。中でも三要件に合致するか否かの認識は重要な調整事項である。現場の部隊長にとって難しい判断が求められる。派遣に関して、自治体から条件の明確化を求めるとの報道もあったが、条件や基準を定量的に明確にすることは難しい。具体的事例を上げることができても、あくまで一例であり定性的な基準となる。グレーな部分は常に存在する。これは災害派遣の要否を判断する上での宿命と言っても良い。

三要件については、これまで比較的緩やかに解釈して派遣や活動内容が拡大されてきた。例えば、鳥インフルエンザや牛の口蹄疫などの動物感染症への対応、風水害における災害ゴミの撤去や家屋屋根へのブルーシート張りといったことである。被害が発生し国民が困っている状況で自衛隊がより多くの活動を行うことは、自衛隊が多くの国民に周知・感謝され、高い評価を得ることにつながっている。一方で、「便利屋」のように使われているといった指摘もある。拡大し多様化することは必ずしも良いことばかりではない。

個人的には、現在の国内外情勢を考慮すれば、三要件は維持しつつも、これらに基づく派遣要否の判断は一旦整理すべき時期に来ていると考える。

まず考慮すべきは、戦後、最も厳しい状況にあるとされる国際情勢である。自衛隊の最も重要な任務は、我が国の平和と独立を守るため、平素は侵略を抑止し、有事は侵略を排除することである。そのためには厳しい訓練によって常に現有能力を高めつつ、新たな編成・装備を速やかに戦力化することが必要である。災害派遣も訓練の一種だという意見も間違いではないが、派遣は訓練のごく一部にすぎない。自由意志を持つ敵と武器で戦い、命の危険に晒される有事の作戦と災害派遣とは烈度が全く異なる。現在の国際情勢を踏まえると、三要件をより厳格に適用して部隊を訓練に専念させなければならない。

一方で、自然災害の頻発化・激甚化と社会構造の変化も考える必要がある。社会構造の変化とは、人口構造の変化による高齢者や高齢世帯の増加、産業構造の変化による建築関連業者の減少などを指す。これらの変化に応じて三要件の捉え方も変化せざるをえないだろう。例えば、「緊急性」とは「その場の」差し迫った必要性をいうが、災害の頻発化によって、緊急性の概念が「次の災害までの」緊急性に変わっていく可能性がある。被害が残る被災地に新たな災害が追い打ちをかけると、その被害は甚大なものになる。従って、ある程度の復旧は可及的速やかに実施しなければならない。それも一種の「緊急性」と言えるのではないかという考え方である。

「非代替性」についても同様である。本来、自分たちで、あるいは業者やボランティアが行うべき作業というものがある。しかし、災害の激甚化や人口構造・産業構造の変化によって、いつ手をつけられるのか分からないということが起きている。内容的には他に手段があるのだが、量的には長期間、手が回らないという状況である。関係者にとって悩ましい判断となる。

このように現在の国内外情勢を考えると、自衛隊の派遣三要件の適用にはより一層の慎重さとバランスが求められる。まずは自衛隊に要請せず済むように、平素から政府や都道府県・市町村などの自治体、国民一人一人の備えを確実に進めておくことが重要である。そして、派遣を行う場合でも、その内容・勢力・期間等を精査して必要にして十分な派遣とすることが肝要である。

小林 茂氏

Profile

1960年(昭和35)生まれ

防衛大学校卒業

第15旅団長、第3師団長、中央即応集団司令官、陸上総隊司令官を歴任。退官後、東京都危機管理監。

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター参与