

巻頭言

2021 年は災害対策基本法制定 60 周年であった。そこで、つぎのような文章をまとめた。まず、それを読んでいただきたい。

いよいよ来年 2023 年、関東大震災 100 年を迎える。筆者は約 20 年前に「内閣防災省」を震災 100 周年で創設して、来る国難災害に備えることを提案し、実現のための努力を継続してきたが、見通しは暗い。なぜ、政府関係者の無視状態が続いているのだろうか。いま、首都直下地震が起これば「想定外」の自然現象と「相転移」の社会現象が発生し、人的および社会経済被害が大きく、わが国の衰退が確実に始まる。同じことが南海トラフ巨大地震でも起こるに違いない。しかし、この危機感は国政を担う政治家だけでなく、国民の間でも共有されていない。

減災効果がない「災害対策基本法」

まず、読者と下記の事実を共有したい。明治元（1868）年から 1944 年までの 77 年間で災害による毎年の平均犠牲者数と、犠牲者が 5 千人を超えた超巨大災害、それ以下で千人を超えた巨大災害を除外した場合のそれらは、それぞれ 2,560、817 および 636 人である。同じ条件で、『災害の特異時代』（毎年のように千人以上の犠牲者が発生した）である 1945 年から 59 年までの 15 年間では、2,364、2,024、888 人、そして 60 年から 2020 年では、718、248、248 人（2つの震災を除いて千人以上亡くなった災害は起こらなかった）である。まず、これから推察できることは、災害の特異時代には、災害が起こるごとに政府は復旧事業に大わらわだったことである。何しろこの間に成立した災害関連法案は 150 を超えていることがその証拠である。災害対策基本法が成立した背景は、災害で起こった混乱を早く収束させなければならないという合意であった。そこで想定された最大の災害は、1923 年関東大震災であって、しかもどのようにすれば被災後の社会的混乱を収束できるのかという視点が主であった。そして、残念なことに組織的な災害研究は、50 年に京都大学防災研究所の創設から始まり、10 年経過した当時、研究成果が十分挙がっている状態ではなかった。単純にも、自然科学的な知見の応用と工学的な対策を推進すれば、被害は少なくできるという、不十分な成果しかなかった。しかも、災害対策基本法の施行後、95 年阪神・淡路大震災が起こるまでの約 30 年間は災害外力が平穏だった時期だった。もう大災害は起こらないという多くの国民の錯覚があってもおかしくなかった。

事前対策を可能にする改正が必要

明治以降、1 災害で死者が千人を超えた巨大災害は、平均 6 年に一度発生してきた。そして、現在も起こる危険性があるという事実を直視しなければならない。なぜ、巨大災害の被害を少なくできないのか、その理由を明らかにすることが大事だろう。それは「そなえ」としての事前対策が災害対策基本法ではできないからだ、と断言できる。これは今回の新型コロナウイルス感染症拡大と同じである。政府は、変異株のオミクロンの国内侵入を阻止するために先手を打って「外国人の入国禁止措置」を執っ

た。これまでの5波では失敗したからである。日本という国は失敗しないと有効な対策を講ずることができない。政治家に勇気がないので決断ができないからだ。しかし、この事前対策が難しい。なぜなら優先順位を決めるには、効果を事前に評価しようとするからである。しかし、国難災害の発生を控えて、全国的に電力需給はひっ迫しており、どれが起きても長期広域停電は避けられない。しかも、停電は、1年中起こる危険性がある。これが朝のラッシュアワー時の地震災害の被害と違うところである。後者は、前者に比べると発生確率は10分の1以下である。しかも、停電については電力会社の情報しかない。私たちはそれを信じるだけである。2018年大阪府北部地震が起こった時、停電していないにもかかわらずJR西日本は丸二日間、列車を運行できなかった。地震直後には2時間も乗客は車内に留まらざるを得なかった。大阪府と兵庫県の約12万台のエレベータは約6万台が停止したが閉じ込めは少なかった。停電すればすべてが止まって閉じ込められる。これだけ考えても、停電のインパクトは非常に大きいことが理解できる。この対策が電力会社任せなのである。

いま、首都直下地震が起これば、首都圏の長期広域停電は避けられないと断言できる。2022年1月7日の日本経済新聞紙上で、「東電、4電力から緊急融通」の見出しで、寒波が襲った6日の電力の逼迫度合いを示す使用率が97%まで上昇したという記事である。そのために関西電力などから最大192万kWを確保するめどをつけたと記されていた。東京電力の主要な火力発電所は15を数えるが、そのうち9が出力200万kW以上である。つまり、地震でその内の1つが被災すると、供給不足になるということだ。なぜ、このような綱渡りの運用が行われているのか。それは、11年の福島第一原子力発電所の災害後、東電が国の管理下に置かれたのは12年7月である。政府の原子力損害賠償支援機構が1兆円を出資し、議決権の50.11%を握った。経営破綻のリスクを避ける措置であった。そして、この震災前後で、原子力発電の認可出力約1,700万kWがゼロで現在に至っているのである。このような危険状態を多くの国民は知らない。そして、近年はコロナ対策が最重要事項になっており、首都直下地震の発生の危険性はほぼ無視状態が続いているのだ。

米国では、電力の自由化に伴って、停電の長期化がすでに社会的問題に拡大している。カリフォルニア州の大規模森林火災、テキサス州の寒波などが原因である。過度の電力の自由化によって、電力会社間の連携が困難になっていることも一因である。災害対策基本法によって事前対策が可能になれば、災害時の電力供給の不安に対して、その緩和策に公的資金を融資すればよい。最近、半導体製造企業をわが国に誘致するために、公的資金を外国企業に提供する措置まで政府は考えている。“半導体は産業の米である”と主張する人びとがいるが、電力はそれ以上で、まさに社会にとっての空気とか水である。災害は起こらないと考えるからそのような安易な主張となるわけで、災害多発・激化時代であることを忘れると、必ず大被害が襲って来るだろう。

本当のレジリエンス（国土強靱化）とは

レジリエンスとは、回復力だけを意味するというのは間違っている。予防力、すなわち“そなえ”によって被害を少なくしなければ、回復力も発揮できない。まず、人的被害の軽減は、災害が発生してからでは手遅れである。それでは、社会経済被害はどうだろう。これを減らすには現代の社会経済構造に対する洞察が必要である。COVID-19がなぜパンデミックになり、それが2年以上も続いているのか。それは、筆者が明らかにしたように、感染症拡大と社会経済構造がネットワーク状になって

いるからである。前者は感染者の移動によってクラスター（ノード）を次々と形成し、後者は、ネットワークを構成して、ヒト、モノ、データ（情報）が高速で大量に動いている。だから、災害が起ってから大量のデータの利活用によって被害を小さくするという考えは不十分だ。これは、あくまでも被害を制御できるという立場である。現実の情報社会はそうではない。大量・高速でデータをやり取りする経済構造は、災害による中断というリスクに対して極めて脆弱である。今や、データこそ経済安全保障の要であろう。大量に高速でやり取りされるデータが社会的価値を創っていると考えれば、事後対策で被害を小さくする方法の効果はごく限られる。それよりも、巨大災害はヒト、モノ、データの多重ネットワーク機能を阻害すると考え、それぞれが被災しても独立的な挙動を最小限担保できる社会経済構造を目指すべきだろう。欧米先進国に遅れては駄目と考え、ひたすらデジタル化を目指すと、国難災害が起って長期広域停電するだけで、わが国は衰亡を免れないだろう。

この論考を執筆した時、もっとも困ったのは災害対策基本法を成立させた政治家の意見を知る機会がなかったことである。資料は大量に残っており、なぜこの法律が施行された理由についても、ほぼ明らかになっている。しかし、その確たる証拠がないのである。上記の文章を寄稿するとき、そのことがずっと心に沈殿していた。当事者しかわからないことは、第三者がいくら付度してもそれに辿りつくことは不可能である。

実は、この巻頭言で示したかったことはこれから書くことである。筆者は、ミネルヴァ書房の杉田啓三氏の薦めがあり、2022年2月に自叙伝を上梓することになった。書こうと決心したときが18年で実際に書き始めたのが19年だった。そしてコロナ禍による東京出張の激減がなければ不可能であった。98項目について、各項目約4千字になるように努力したので、42万字になってしまった。当初、50項目くらいと考えていたが、書き始めると関連する事項が浮上して当初の2倍になってしまった。これは職業的研究者として出発した28歳当時からの思考が、連続しているという証拠である。そして、社会安全学部と大学院を創設当時、筆者が何を考えて取り組んだのかということも詳しく記述した。そして、そのことを共有した小澤 守教授は昨年退職され、今年末には安倍誠治教授が退職予定である。そうすると社会安全学部の現職教員の誰一人も詳しい経緯を知らないことになり、それはこれからの関西大学の歴史を語る場合の“致命傷”となる危険があろう。そのことにはっきりした答が与えられたのは、2021年3月に開催された学部創設10周年の記念式典の席上であった。来賓としてご挨拶いただいた当時の関西大学理事長は、発言の中で『社会安全学部と同大学院がなぜ同時に発足したのか、その理由は定かではありませんが』とご発言された。筆者はそれをお聴きした時、とてもショックを受けた。関西大学の当時のトップとして、当然ながらご理解を得ていたと信じていたからである。同時の発足によって通常9年を要する課程博士の輩出が5年に短縮できたのである。これはわが国の大学で初めての措置であり（旧文部省の時代には、1件だけ国主導のケースがあったと仄聞している）、画期的な事なのである。

自叙伝では、このことについて詳しく記述した。書いておかないと当事者の深い思いが後世に伝わらないことになる。社会安全学部と研究科の発足にあたって、将来は世界のトップレベルの教育・研究機関を目指すことを目標にした。目標の無い組織は成長しないからだ。そして、この目標は関係者間で広く共有され続けなければならない。そうしないと、新学部と研究科の発足が線香花火的なイベントに終わり、以後成長しなくても何らおかしくないと考えることにつながってしまうからである。

組織に対するプライドがなければ成長しないだろう。関西大学の13学部の中で、いつまでも光り輝く学部、研究科であって欲しい。それがこれにたまたまかかった筆者の切なる願いである。

2022年2月

関西大学
社会安全研究センター長
河 田 恵 昭