

災害対応のソーシャル・ジャスティス —2050年に向けた防災政策のパラダイムシフト—

東京大学先端科学技術研究センター 教授 廣井 悠

2011年3月に発生した東日本大震災から15年が経過しようとしている。この間にも熊本地震や令和元年東日本台風、そして最近では能登半島地震などの災害をわが国は経験し、これらの災害を教訓としてわが国は災害対応力を向上させてきた。しかしながら東日本大震災に代表されるような莫大な被害が生じる災害については、死者数十人～数百人クラスの災害教訓を積み重ねるだけでは不十分である。このため我々は、これらの災害対応を高度化するとともに、巨大災害特有の対処方針も考える必要がある。

さて、巨大災害の発生はおおむね複合災害・大都市災害・想定外といった3条件が想定される。この代表例としては近年発生が懸念されている首都直下地震や南海トラフ巨大地震が挙げられよう。首都直下地震の舞台となる大都市は数多くの集積がなされた空間であるため、施設の高密度化に伴い高い破壊効率がもたらされるほか、機能面の複雑かつ高度な相互作用を持つため、周辺支配性に伴う広域的な社会経済機能の低下、中枢機能の麻痺がもたらす前世界レベルの影響、過度のライフライン依存などの理由で、人的被害のみならず社会・経済機能面においても甚大な被害が想定される。そして、近い将来に発生が確実視される南海トラフ地震は、2025年3月に国の被害想定が見直され、10年前に引き続いて最大約30万人もの死者数が想定されているなど、これまでも類を見な

い災害リスクの激甚性及び複合性が懸念されている。

そして、この巨大災害がもたらす影響は今後ますます深刻になっていくと考えられる。というのも、巨大災害を受け止める地域社会が近い将来、大きく変容する可能性があるからだ。例えばわが国でこれから本格的に到来する高齢化は、自分で自分の身を守れない人、避難できない人が増えるということを意味している。さらに、将来的には経済的にも中間層が喪失し、低収入の世帯も増加するとみられている。すると、個人による事前の防災投資が停滞していくことも考えられる。これはつまり、自助が機能しなくなっていくことである。このような場合、共助にその解決策を求めたくなるが、この助け合いも少子化の影響で困難となるだろう。というのも、少子・高齢化はつまるところ助ける人と助けられる人の量的バランスが大きく変化することを意味するからだ。また、ソーシャルキャピタルの低下が叫ばれている現代においては、人口が集積している地域においても、地縁型コミュニティが崩壊している場所は少なくない。そして働き方が多様化したことで、以前と比べて女性や高齢者なども就業拡大して多忙な人が増え、防災訓練にもなかなか参加できない。このように、量的にのみならず質的にも支え合いかたが今後大きく変化することで、将来は災害に対する共助での対応ができなくなる可能性が

高くなる。こうなると最後の砦は公助である。しかしながらこの点についても、生産年齢人口の減少によって多くの都市で経済成長が停滞し、自治体財政が逼迫することが予想される。これに、人員削減や地方分権による格差拡大とインフラ老朽化が重なると、事前の防災投資やインフラ整備どころか、災害対応も十分にできない地域がでてくる可能性もある。つまり自分で自分を守れない自助、コミュニティが崩壊して助ける人もいない共助、そして老朽化するのに防災投資どころではない公助という社会変化が今後は予想され、自助・公助・共助の隙間が増加して、社会が持つ災害対応力が今後は著しく低下することが見込まれる。

それでは上記のように、自助・共助・公助のカバーできる範囲が大幅に減少していくなか、圧倒的な被害量や影響をわが国に及ぼす巨大災害リスクに関して、われわれはどう対処すればよいのだろうか。この課題に対して近年、筆者は「災害対応のソーシャル・ジャスティス (Social Justice)」というキーワードを提唱している。ソーシャル・ジャスティスという用語はあまり聞きなじみがないかもしれないが、わが国では「社会正義」と訳され、18世紀の西欧で生まれた言葉である。この概念を端的に説明すると、社会の構成員である人々が平等 (Equality) かつ公正 (Equity) に扱われ、さらに社会全体の福祉の保障と秩序の維持が実現され、そのために社会の構成員である一人一人が持つべき考えや守るべき社会ルールのことを意味する。さてそれでは、災害対応における社会正義を考えようとする場合、われわれ一人一人はどのような考えを持つべきであろうか。この問いに対しては、おそらく多くの読者が「人的被害の最小化」と設定するのではないだろうか。それでは、この人的被害の最小化を実現するために守るべき社会ルールは何であろうか。筆者はここで、災害対応において「選択と集中」あるいは「優先順位」というルールを設定すべきではないかと考えている。巨大災害時には対応を要す

る莫大な課題が発生するが、これらについて全てを行政が対応することは困難であり、需要過多であることは自明である。このため、顕在化した災害対応ニーズに適切な優先順位をつけ、受け入れるべきリスクは受け入れつつ、優先順位の低い課題は自助・共助による解決を徹底し、社会的に脆弱な集団である「真の要支援者」を公助で確実に救わなければ、災害対応が破綻することは自明であり、このような現実認識と覚悟が、少子高齢化社会が本格的に到来する今後のわが国において必要とされるスタンスと考える。これが筆者の提唱する災害時の社会正義、つまり「災害対応のソーシャル・ジャスティス」である。

さて、このルールを社会実装するためには何が必要であろうか。何よりも重要なのは、公助が災害時に最大限「命を守る」ことに集中できる環境の事前整備であろう。つまり行政は巨大災害時の生活環境の最低基準 (シビルミニマム) を事前に設定するとともに (図)、きめ細かい対応は不可能であることを事前に周知し、それとともに「死なない」以上のことは自助と共助で行うよう事前対策を促す、あるいは民間活力を生かした災害対応を実現することが必要であると考えられ、これが今後の防災・減災のあるべき方向性といえるのではないだろうか。具体的にはペット避難や帰宅困難者への対応など、大量死に繋がらない非緊急ニーズは、その対策主体を大きく官から民にシフトしていく必要がある。そのためには、民への災害対応の押し付けにならないよう、災害対応市場を創出し、事前に金銭的サポート等の支援を行うことも必要であろう。そして、このような優先順位の低い非緊急ニーズの扱いは、われわれ一般の住民のみならず、メディアや政治関係者も十分に認識しておくべき点と考えられる。誤解を恐れずに言えば、近視眼的な課題や優先順位の低い問題に囚われ過ぎるべきではない。いずれにせよ、巨大災害に対する人的被害の最小化を目指すためには、このような社会ルールを事前に設定し合意

	対応力低 (小規模自治体)	対応力普通 (中規模自治体)	対応力高 (大規模自治体)
小規模 災害	C:適切な 優先順位	B:きめ細かい支 援が可能	A:凄くきめ細か い支援が可能
中規模 災害	D:震災関連死の阻 止だけに全集中	C:適切な 優先順位	B:きめ細かい支 援が可能
大規模 災害	E:負け戦のなか、死者 を一人でも減らす (人・産業の疎開等、プランBも)	D:震災関連死の 阻止だけに全集中	C:適切な 優先順位
巨大 災害	E:負け戦のなか、死者 を一人でも減らす (人・産業の疎開等、プランBも)	E:負け戦のなか、死者 を一人でも減らす (人・産業の疎開等、プランBも)	E:負け戦のなか、死者 を一人でも減らす (人・産業の疎開等、プランBも)

点線以下はきめ細かい対応は不可能

図 対応力・災害規模別のシビルミニマムの標準化イメージ

形成したうえで、行政が優先順位の高い課題や社会的に脆弱な集団に焦点を絞った災害対応を実現することのできる環境整備が必須である。実際にも近年は、地震直後における帰宅困難者の対応を原則として事業者が担う事例が増え、また備蓄物資の管理や輸送を行政ではなく民間事業者が行う事例も増えているが、これらはその好事例といえよう。

筆者も検討メンバーの一員となった「防災庁設置準備アドバイザー会議」は、2025年1月から継続的に防災庁の設置に関する議論を深め、5か月後の2025年6月に報告書を公開した。ここでは「産官学民連携による災害対応実施体制の構築」など、本稿に記した「社会正義」を実現する必要性が記されている。少子化・高齢化や経済成長の停滞に伴う自治体財政の逼迫が予想される近い将来、行政のみによる巨大災害の対応は実現不可能であり、災害の規模によっては対応の破綻も予想される。しかし、災害対応のソーシャル・ジャスティスを事前に明確化・共有したうえで、国民一人ひとりが一丸となれば、巨大災害による死者を激減させることが可能である。わが国のあらゆる主体が上記のような危機意識と希望を持たなければ、わが国は国難と呼ばれる巨大災害を乗り越えることはできないであろう。

【参考文献】

- 内閣官房：防災庁設置準備アドバイザー会議 報告書，2025.6.4.
- 廣井悠：地域社会の疲弊，マルチハザード化する災害－能登半島地震が問う災害対策の視座－，世界，岩波書店，2025.01.
- S. Cutter：Vulnerability to environmental hazards. Progress in Human Geography, 20(4),1996, pp.529-539.
- S. Cutter, B. Boruff, W. Shirley：Social vulnerability to environmental hazards, Social Science Quarterly, 2003, pp.242-261.
- T. Fraser：Japanese social capital and social vulnerability indices: Measuring drivers of community resilience 2000-2017, International Journal of Disaster Risk Reduction, Volume 52, 2021, <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101965>.

著者紹介

東京大学・教授。1978年10月東京都文京区生まれ。東京大学大学院工学系研究科・特任助教、名古屋大学減災連携研究センター・准教授等を経て2021年8月より現職。博士(工学)、専門は都市防災、都市計画。平成28年度東京大学卓越研究員。JST さきがけ研究員(兼任)。主な受賞に、令和5年防災功労者・内閣総理大臣表彰、令和5年度文部科学大臣表彰・科学技術賞、平成24年度文部科学大臣表彰・若手科学者賞、都市住宅学会・学会賞など。