

# 都市の リスクマネジメント

第176回

## 「阪神・淡路大震災30年」と自治体の課題（上）

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授

室崎益輝



阪神・淡路大震災30年に当たり、その大震災の教訓を改めて問い直す必要がある。南海トラフ地震など切迫する巨大災害に備えるためである。私が担当してきたこの「自治体の課題」シリーズの最後に、阪神・淡路大震災の30年目の教訓を、被災からの教訓と復興からの教訓に分けて、本稿と次稿で問い直すことにしたい。

### 30年目の検証の視点

検証の視点は二つある。「風化防止」と「温故知新」である。風化防止というのは、この30年の間に忘れてしまった教訓を再確認し、初心に返って今まで放置してきた課題に挑戦することである。温故知新というのは、30年前には不問とされた教訓を新発掘し、この間の情勢変化が気づかせてくれた新たな課題に挑戦することである。

能登半島地震では、阪神・淡路大震災で問われた劣悪な避難所環境などが未解決のまま

放置されていたことにより、再び被災者を苦しめることになった。避難所の環境のほか、住宅再建のスピード、コミュニティの継続なども問われていたが、有効な解決策が示されないまま今日に至っていた。また、初動態勢や意識啓発もその改善が道半ばであった。これらの宿題の解決を早急に図らねばならない。

能登半島地震では、情報共有の体制が弱い、ボランティアが来てくれない、人口流出が顕著である、自由に使える財源が少ないといった、阪神・淡路ではさほど問題にならなかった課題が新たに噴出しつつある。加えて、高齢化や過疎化をどう乗り越えるか、被災の多重化にどう向き合うかといった、課題も突きつけられている。それらの解決の手掛かりを阪神・淡路から引き出さなければならぬ。

### 大震災の被災の概要

被災からの教訓を明らかにするに当たっ

て、まずは大震災の被災の概要を整理しておきたい。事前対応の功罪も事後対応の難易も、被災の実態に規定されるからである。死者6434人、住宅被害約63万棟、直接経済被害約10兆円の甚大な被害がもたらされた。明治以降では、関東大震災、東日本大震災、明治三陸津波、濃尾地震に次ぐ、第5位の震災規模である。

震災の特徴として、建物被害と間接被害が顕著であったことを指摘できる。建物被害では、耐震基準を満たしていない既存不適格建築物を中心に約24万棟が全半壊している。家屋の倒壊や家具の転倒で、約5500人が死亡している。また、間接被害では、避難環境の劣悪さや住宅再建の著しい遅れが、コミュニティや地域経済の崩壊をもたらすとともに、関連死や孤立死さらには震災障害者などの人的被害を招いている。判明しているだけでも、関連死は919人、孤立死は1011人、震災障害者は328人に上る。

# Risk Management

## 油断大敵と用意周到

こうした被災の要因として、第1に被害想定のがんがある。能登半島地震でもそうだが、大規模な地震が起きるはずがないという思い込みが油断を生んだ。想定地震のレベルを、その強度と頻度の関係で捉えなければならぬ。発生確率が低くても最悪のケースを考慮しなければならぬし、どこでも震度7クラスの地震が起きると考えなければならぬ。

第2に、事前防備の弱さがある。家屋の耐震補強、家具の転倒防止、通電火災の防止といった事前対策が欠落していたために、大きな被害もたらされた。防災教育や防災態勢の強化なども含め、事前対策にもっと力を入れなければならない。予防から応急、そして復興から予防へという減災サイクルがある。

## 危機管理とクライシスマネジメント

事前が大切といっても、事後をおろそかにしてはならない。いくら準備していても不測の事態が起り得るからである。不測の事態が起きた時は、クライシスマネジメントで補う必要がある。クライシスマネジメントに、臨機応変、拙速要諦、補填<sup>ほてん</sup>残心といった事後対応の原則を盛り込んで、その充実化を図ら

ねばならない。

阪神・淡路大震災では、震災関連死や震災障害者の多発、生活再建の遅れや地域経済の衰退など、深刻な間接被害もたらされた。住宅再建のタイムラインが守られず、被災者のケアが不十分だったのが、その一因である。被災の長期化は、苦しみの累積につながり、さらに関連死につながる。それだけに、間接被害防止のための事前計画が欠かせない。

自治体の地域防災計画を見ると、復旧復興の計画がとて貧弱である。そこでは義援金の配分や仮設住宅の建設に触れてあっても、コミュニティの維持や地域の経済の推進についてはほとんど触れていない。復旧工事の業者の確保、仮設住宅の用地の確保、復興に必要な財源の確保などの計画をしっかりと立てておかなければならない。

## 公衆衛生と持続可能社会

阪神・淡路大震災は、戦後50年の節目に起きた。戦後の経済成長や地域開発のひずみが問われている。機能集中の都市の脆弱性<sup>ぜいじやく</sup>、過密老朽の都市の脆弱性、関係希薄の都市の脆弱性が問われている。核家族化の進展、コミュニティの減退、職住分離の弊害なども問われている。都心への機能集中や郊外へのスプロール化も問われている。こうした社会のひずみが顕在化したのである。

阪神・淡路大震災の被害は、そうした脆弱性やひずみを問うものであり、その改善や解消なくして、被害の軽減は図れない。社会体制の改善あるいは持続可能社会の建設といった公衆衛生的対策なくして、安心社会の実現はあり得ない。自然との共生、コミュニティの醸成、教育文化の進化などに、被災の視点からも努めなければならない。国連が呼びかけるSDGsの促進がここでは求められる。

### 筆者プロフィール

#### 室崎益輝 (むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長を経て、2022年より兵庫県立大学名誉教授、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』(勁草書房)、『建築防災・安全』(鹿島出版会)、『大震災以後』(岩波書店)など。