

都市の リスクマネジメント

第178回

「阪神・淡路大震災30年」と自治体の課題（下）

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授

室崎益輝



災害からの回復の過程で、復興は長期的な取り組みと位置付けられる。復興には時間がかかるし、その評価にも時間がかかる。震災後30年だからこそ、大切な教訓を見出すことができる。そこで今回は、長期的な復興に焦点をあて、能登半島の被災地に思いを寄せつつ、未来につながる教訓を引き出したいと思う。

現地・自立・協治

まず、30年の検証から引き出される、大切なキーワードを指摘しておきたい。その大切な教訓は、「現地（アウトリーチ）」、「自立（エンパワーメント）」、「協治（コー・ガバナンス）」の三つに要約される。

現地というのは、被災現地での共感をベースにして被災ニーズの把握を図るといふ、復興の現場主義を求めている。それは、個々の被災者の苦悩に寄り添うこと、個々の地域の特性に配慮することを求めている。加

えて、被災者を含めた形で現場において復興方針を決めることの大切さも指摘しておきたい。そのために、自治体の職員が被災者の下に直ちに駆けつけること、権限を持った指揮調整本部を現地に設置することに心掛けたい。

自立というのは、復興の原動力は被災者であり被災地コミュニティであるという、復興の自律主義を求めている。被災者が自ら立ち上がって復興の推進者にならないければならない。その自立を育むために、行政には与える支援ではなく引き出す支援が求められる。被災者には、自立と復興を促すエンジンを提供しなければならぬ。その意味では、就業の機会を創り出すこと、明日への希望や勇気を育むこと、励まし合う場をつくるのが行政には求められる。

協治というのは、多様な組織が相互信頼の下に連携して復興を進めるといふ、協働主義を求めている。みんなの声を集めて力

に変えていくネットワークシステムやボトムアップシステムを大切にしなければならぬ。そのために、行政とコミュニティに加えて民間企業や市民団体が対等にスクラムを組む協働の正四面体をつくらねばならない。まちづくり協議会などのラウンドテーブルや被災者復興支援会議などの中間支援組織を大切にしたい。

復興の多様化と弾力化を

復興には「思いを先に制度は後に」という原則がある。それは、被災者の思いや被災地のニーズを優先し、それに見合う形で制度を弾力的に運用することを求めている。ところで、その支援や復興のニーズは、時代とともに大きく変化してきている。生活構造や住宅事情も変化しており、地域格差も拡大している。その結果として、被害も被災者も多様化し、支援も復興もニーズが多様化している。ケースマネジメントが求

Risk Management

められるゆえんである。この多様化の時代に、現物支給主義や仮設住宅主義などの昔ながらの基準に縛られてはならない。

避難所から仮設住宅型災害公営住宅という単線型の住宅再建を見直し、自力再建や圏外転出や民間活用などを組み込んだ複線型の住宅再建に切り替える必要がある。金銭支援と現物支援を選択できるようにすること、修理修復と仮設建設とを選択できるようにすること、現地再建と移転再建とを選択できるようにすることなど、時代や地域の状況に即して、法制の改善を含めて復興の選択肢を広げる必要がある。

その法制の改善を待つまでもなく、被災者に最も近いところにいる自治体が、人権擁護や災害救助あるいは地方自治という法制度の理念に基づいて、制度や基準を被災者に寄り添う形で弾力的に運用するようになければならない。もともと、その弾力性を可能にするためには、被災自治体や被災地コミュニティが自由に使える財源がなければならず、復興基金などの仕組みの見直しが必要。

未達成の復興課題の再確認

大震災からの復興は道半ばである。大震災で問われた課題で未達成のものが少なからず存在する。この未達成の課題として、第一に、過去の経験を踏まえて復興の規範

的なモデルを示すこと、第二に、災害が問いかけた社会変革の取り組みに着手すること、第三に、当面する能登半島地震の復興につなげることを提起しておきたい。

復興のモデル化では、今までの復興過程の検証をはかり、あるべき復興のフレームやプロセスをモデル化して、今後の指針とすることが欠かせない。それを踏まえての復興基本法の策定が望まれる。社会変革では、復興の長期課題としての自律分散社会、環境共生社会、持続可能社会、高齢福祉社会の構築に努めることが欠かせない。それを踏まえての真の創造的復興の実現が望まれる。能登半島復興では、阪神・淡路以来の宿題の解決を能登で率先的に図ることが欠かせない。それを踏まえての今の被災者救済が望まれる。

ところで、大規模災害からの復興は被災地にとって未経験であることが多い。それだけに、復興に必要な知見を内外の過去の経験から学ぶ必要がある。ロンドン大火の、被災地外の建設活動を禁止して復興の資源を被災地に集めたという経験や、中越地震の、自由に使えるコミュニティ基金を活用して復興支援員を集落ごとに配置したという経験は、現在の能登の復興に参考になる。こうした先進的な復興の経験値を生かせるように、復興事例集や復興教訓集をつくり、復興ガイドとすることを最後に提唱してお

きたい。

最後に

「都市災害のリスクマネジメント」の自治体の課題シリーズを、5年間にわたり隔月で担当させていただきました。今回が最後です。長年のご愛読にお礼申し上げます。

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長、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。