

「事前復興」と自治体の課題

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授

室崎益輝



大災害の経験を踏まえ、防災から減災に転換することが求められている。その減災では、時間の足し算としての「減災サイクル」を視野に置き、直後の応急対応だけでなく、事前の予防対応や事後の復興対応にも力を入れることが求められる。その中でとりわけ、事前に事後の復興を図るという「事前復興」の取り組みが強調されるようになってきている。

事前復興の必要性

事前復興とは、災害後の復興が効果的に進められるよう、復興の準備を災害前から進めることをいう。巨大災害あるいは複合災害の時代を迎え、被害が大規模化し復興が長期化する傾向にある。その結果、「災害関連死」や「コミュニティ崩壊」に代表される間接被害が、深刻になっている。

間接被害増大の背景に、復興の態勢が整っていない、復興の資源が足りない、復興の対応が後手に回るといった「復興の弱さ」がある。それゆえに、復興の強化が求められる。

る。間接被害が直接被害を上回る状況にあっては、直接被害を軽減するための事前予防の取り組みも必要だが、それ以上に、間接被害を軽減するための事前復興の取り組みが必要だといえる。

この事前復興の必要性と方向性を認識する上では、復興の長期化を念頭に置いた間接被害のシミュレーションを行って、復興対応のニーズがどこにあるか、復興対応のボトルネックがどこにあるかを明らかにしなければならない。避難生活や仮設暮らしが長期化することによるダメージ、地域経済が衰退し人口流出が進展することのダメージ、被災者へのケアが欠け心理的ストレスが増大することのダメージなど、社会的な被害のシミュレーションを行う必要がある。想像力で間接被害の全体像を捉えなければならない。

復興事前準備の5要素

災害対応では、その対応に必要な「ヒト、モノ、カネ、情報、仕組み」の5要素を、事

前に確保しておくことが求められる。災害対応の一翼を担う復興対応においても、その5要素は欠かせない。

第1要素の「ヒト」では、復興計画の策定を図る人材や復興事業を推進する人材の確保が、まず求められる。復興計画の策定委員を事前に決めておき、災害発生と同時に策定委員の招集をかけて、スピーディーに復興計画の策定に取り掛かることが推奨される。ところで、復興の中心的な担い手は被災者自身である。ということとは、復興の専門家を確保する以前に、復興のスピリットを持った市民を育てておくことが求められる。市民に対する事前の復興教育をおろそかにしてはならない。

第2要素の「モノ」では、復興に必要な装備や資材の事前確保が求められる。仮設住宅を建設するには、用地が必要だし資材も必要である。仮設用地を事前にリザーブしておくこと、仮設資材を事前に備蓄しておくことが求められるゆえんである。とはいえ、数万棟の

Risk Management

仮設住宅を早期に建設するとすると、ストックしておいた資材だけでは足りなくなる。その不足分を被災地外から補填する算段が必要となる。ストックとフローを組み合わせた資源確保のシステムがある。トレーラーハウスといった移動型仮設の確保も必要だし、プレカットされた仮設用木材の広域調達も必要となる。

第3要素の「カネ」では、復興を金銭面から支える財源の事前確保が求められる。阪神・淡路大震災や中越地震の復興では、被災地の自治体が自由に使える復興基金が大きな役割を果たした。宗教施設の修復や半壊住宅の修復再建といった支援制度の枠から外れた事業を進める上で、復興基金は欠かせない。ところで、国家財政がひっ迫する状況で大規模な災害が起きると、国からの財政支援に多くを期待することができない。それだけに、不測の事態に備えての保険加入や基金の積み立てが欠かせない。

兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験に学んで、義援金の前払いシステムとしての「住宅再建共済制度」を整備している。自助としての民間保険加入、公助としての住宅再建助成に加えて、共助としての再建共済制度が3本柱の形で組み立てられている。国からの支援金頼みの体質を改善する上で、この救済制度は参考になる。

第4要素の「情報」では、復興のノウハウを

事前に獲得しておくことが求められる。このノウハウ獲得では、内外の災害復興の事例に学ぶことが必須である。学ぶべき事例は、山のようにある。誌面の関係でその全てを紹介できないが、一例を挙げておこう。1666年のロンドン大火では、被災地ロンドン以外での建設活動を7年間禁止する措置が取られている。建設資材や建設作業員を被災地ロンドンに集めるためである。その結果、住宅再建がほぼ2年で完了している。

復興計画と復興法制

第5要素の「仕組み」では、復興の推進に欠かせない復興計画と復興法制の事前整備が必要になる。復興計画の策定に災害後に取り掛かると、時間的余裕も精神的余裕もないために不十分なものしかできず、復興が大幅に遅れるとともに、復興の弊害を招いてしまう。その失敗を招かないためには、大規模災害を想定した復興計画をあらかじめ策定しておくことである。事前だと、合意形成に時間が掛けられるし、大所高所からの検討も総合的にできる。復興のビジョンを事前に共有することができ、その理想に向かって事後の復興を進めることができる。

計画以上に事前の検討や整備が必要なものは、法制度である。法制度は、過去の災害を念頭に置いて作られるので、どうしても後追的になる。災害の進化や不測の事態に対応

できない。その結果として、法に縛られて復興が進まないという事態が随所に起きてしまう。災害の進化のスピードが速い現代においては、先に述べた社会経済的シミュレーションを行って、それを基に法制を先取的に構築することが求められる。地球環境問題の視点から修理や修復を軸に復興を進めることが要請されている。とすれば、それに見合った法制を作っておかねばならない。災害法制の進化が今ほど求められている時はない。

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を経て、2017年より兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、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。