

今こそ防災対策の大転換を

神戸大学 名誉教授 室 崎 益 輝

能登半島での地震とそれに追い打ちをかける豪雨は、まさに私たちが不確実な災害の時代の渦中にあることを教えるとともに、旧弊に縛られたわが国の防災対策を根本から変えることを求めている。

大転換が求められる背景

防災対策の転換が求められる背景として、以下の4つを指摘することができる。

第1は、災害の激化である。経験したこともないような激甚な災害が次々と襲ってくる時代にいるということである。地球全体が災害の時代を迎えているが、日本も例外ではない。地球温暖化の影響で豪雨災害の規模も頻度も大きくなっている。地震の活動期を迎え巨大地震が発生するリスクが増えている。災害の破壊力がとてつもなく大きくなっているのだ。災害が進化すれば防災も進化しなければならず、旧態依然とした防災に安住していることは許されない。

第2は、被災の苦しみである。事後の災害対応の弱さゆえに間接被害が極限にまで膨れ上がる時代にいるということである。非人間的な避難環境が災害関連死の増大を招いている。非民主的な復興計画がコミュニティの崩壊を招いている。間接被害の増大が、被災者と被災地の自立する可能性を閉ざしてしまっているのだ。自立と自尊なくして社会の存続はあり得ず、人間の尊厳を踏みにじる防災からの脱却が求められる。

第3は、社会の変容である。少子高齢化や過疎過密化などが急速に進んだ結果としての脆弱で無縁な社会にいるということである。経済も高度成長から安定成長に移行している。町内会の参加率が下がり地域コミュニティの連帯性が弱まっている。自治体職員の数が減り行政の緊急対応力が低下している。社会が変われば防災も変わらざるを得ず、社会の変容に即した防災を迫らなければならない。

第4は、技術の進化である。防災に関わる技術の革新や情報の集積が飛躍的に進んだ社会にいるということである。情報技術やIT技術の進化が著しい。防災研究が進み防災技術の発展が著しい。内外の先進事例も数多く紹介されている。ローテクにハイテクを組み合わせ、ハードウェアにソフトウェアを組み合わせ、最先端で最高度の防災を構築しなければならない。

大転換が求められる方向

災害が巨大化、頻発化、多様化、複合化、長期化する傾向にある。その傾向に真正面から向き合う必要がある。その災害の進化を踏まえた大転換の方向として、以下の4つを指摘することができる。

第1は、減災協働である。多様な対策を組み合わせるとともに多様な主体が互いに連携して、災害の巨大化に立ち向かわなければならない。減災は、対策の足し算による被害の引き算をいう。ここで

は、時間の足し算、空間の足し算、人間の足し算、手段の足し算がある。中でも人間の足し算が肝要で、行政主導を改め、行政、コミュニティ、企業、市民団体の正四面体を構築することが求められる。

第2は、公衆衛生である。社会の基礎体力を醸成して、災害の多様化と頻発化に立ち向かわなければならない。様々な災害が次々と起こる現代は、様々な病魔が襲いかかる状況に似ている。多様な病魔を乗り越えるうえでは健康な体力づくりが必要なように、多様な災害を乗り越えるうえでは健康な社会づくりが必要である。ライフスタイルの見直しや自然との共生さらにはコミュニティの醸成が求められる。SDGsの推進も欠かせない。

第3は、個別対応である。被災者も多様化し被災状況も多様化している。被災者の個別状況に即してオーダーメイドで、被災や再建の多様化に立ち向かわなければならない。外国人や低所得者などに対する細やかな支援が求められる。それぞれが置かれている状況に応じ、避難行動の支援や避難生活の支援さらには住宅再建の支援などをはからねばならない。個別避難支援計画やケースマネジメントが求められる所以である。

第4は、タイムラインである。対策ごとの時間目標を守って迅速な回復をはかり、災害の複合化や長期化に立ち向かわなければならない。補填残心という言葉がある。自律分散という言葉もある。速やかな対応をはかって長期拡散や連鎖複合を防ぐことを求めている。常に次の災害が起きることを念頭に置き、応急復旧のトリアージに努めることを求めている。

大転換が求められる課題

そこで、転換すべき課題を提起しておきたい。大転換が求められる領域として、以下の4つを指摘することができる。

第1に、非人間的な避難所環境の改善が求められる。雑魚寝とおにぎりに代表される避難所の劣

悪な環境は、この50年間まったく変わっていない。それは関連死や落ちこぼれの温床になっている。被災者に寄り添うという視点、人間らしい環境という視点、自立と復興につなげるという視点から、避難所環境の抜本的な改善が求められる。イタリアや台湾などの先進事例に謙虚に学ばなければならない。

第2に、非効率的な住宅再建のプログラムの改善が求められる。避難所から仮設住宅さらに復興住宅という単線的な再建プログラムの見直しも、コミュニティの再建と切り離された個別的な再建プログラムの見直しも必要だ。何よりも住宅再建の時間短縮をはかることが欠かせない。2年以内に安定した生活環境を取り戻せるようにしたい。そのために、恒久住宅や準恒久住宅の整備を急ぐこと、自力再建の支援メニューを豊かにすること、住宅再建相談の体制を確立することが求められる。再建共済制度の確保も欠かせない。

第3に、非協働的な主体間の連携システムの改善が求められる。わが国では、統合的で横断的なオペレーションができる態勢にない。いうまでもなく、防災は極めて総合的で包括的なものである。その総合性に見合った統括的な態勢をつくらなければならない。行政の縦割りを排した統括的な体制を構築すること、ボランティアを含めた官民の協働的な体制を構築すること、海外も含めた広域の応援と受援の体制を構築することが欠かせない。そのための情報共有システムの整備もいる。

第4に、前近代的な防災関連法規の抜本的な改善が求められる。災害救助法が制定されて77年、災害対策基本法が制定されて63年が経過する。その制定時と災害の動向や社会状況は現在と大きく異なる。それゆえに、それらが逐次改正されてきたとはいえ、今のニーズには合致せず遅れたものになっている。予防から復興への減災サイクルに応じた体系、不測の事態に対応できる弾力的な体系、そして何よりも人間を中心におく人道的な体系に作り替える必要がある。