

わが国の災害復興の現状と課題

京都大学防災研究所巨大災害研究センター
センター長・教授

河田 恵昭



©河田恵昭

災害復興はうまくいっているのか

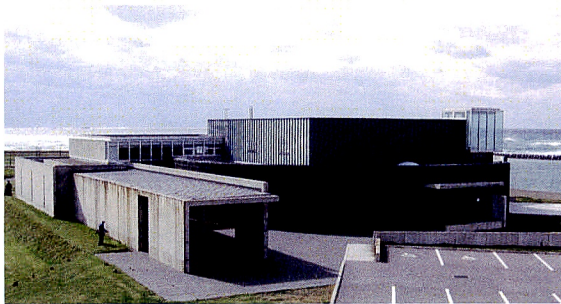
災害過程は、時間経過とともに予防、応急対応、復旧・復興に大別される。これらの全過程が被災自治体に設けられた災害対策本部の所掌事項である。ところが、自治体の首長で、復興期に災害対策本部を解散しようとした事例が跡を絶たない。奥尻町の場合でも災害後3年で解散し、その後は新たに設けられた復興室が担当するようになったそうである。写真は、居住禁止となった奥尻島青苗・岬地区の旧市街地に建設された奥尻

島津波館と慰霊碑・時空翔である。これらは犠牲者やその親族を慰め、災害の記憶を後世に伝えるという意味で重要だ。しかし、人口が、15年前の北海道南西沖地震当時の4,000人から約1,000人減少したことを考えると完全に復興したとは言い難い。空港を利用した総合的な観光施設群などを誘致して、新規の雇用を生み出す可能性など、将来を見越した議論が必要だったかもしれない。

同じ問題は2001年同時多発テロ事件のワールドトレードセンターの跡地利用問題でも起きている。災害自体は不幸な出来事である

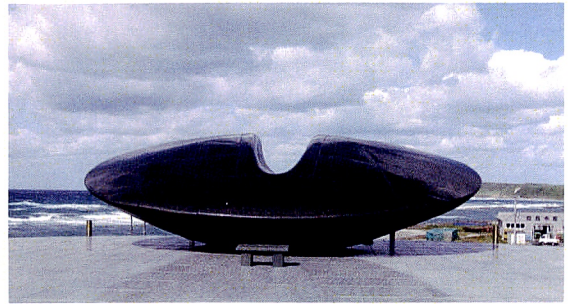
が、これは新しいまちづくりができる機会でもある。このような発想の転換が求められている。

被災地の努力だけでは復興を果たすことは困難かもしれない。新潟県のように明治維新以降、人口過剰が継続しており、それを最近起こった2度の震災で変えることは容易ではない。しかし、復興事業の目的が『住民の夢と希望の実現』であるとするれば、それにつながる流れがあれば、成功といっていよう。それは地域や住民の生活の質の向上である。



奥尻島津波館

©河田恵昭



時空翔

©河田恵昭

復興制度の課題

災害復興が成功したかどうかは、個々の災害ごとに評価されてきたが、あくまでもある時点での瞬間的な評価であって、決して、長丁場の復興過程を追跡調査した結果ではない。そのために、復興過程を一般的に評価することは至難の業となっている。しかも、復興過程の調査と復興過程の制度的充実とは一対の関係になっているのである。このような長丁場の取り組みを組織的に継続しているのは、私たちの巨大災害研究センターのプロジェクト以外には見当たらない。そのほかのものは断片的な追跡調査であり、本格的な復興制度の設計にはつながりにくい。

例えば、復興事業の制度設計をやるには、内閣府の専門調査会で議論すれば実現できると考えられる。しかし、そこで委員会を構成する学識経験者が復興過程の研究実績をもっていなければ、よい案が提案できるはずがないという問題がある。議論するのは簡単であるが、そこからは決してよい制度は提言できないであろう。

さて、このような背景から、復興制度の課題として挙げられるのは、以下の事項である。

1) 防災基本計画の改正：阪神・淡路大震災や2004年新潟県中越地震の復興過程の教訓を踏まえ、被災者の生活再建を中心に置いた対応を充実させるなどの内容を盛り込み、これと災害予防と応急対応

の三本柱となるように充実させる。
2) 災害救助法を災害基本法に改正：防災基本計画に連動させるのである。救助、応急対応、復旧・復興過程まで拡大し、連続的に運用する必要がある。災害救助法は第二次世界大戦後のわが国が貧しかった時代の、災害直後の公助の最低限を表すものである。近年の災害事例では、災害直後からの時間経過とともに、自助、共助、公助の割合は、当初の自助を中心とした対応から次第に罹災証明の発行、仮設住宅や復興公営住宅の建設、災害に強いまちづくりなどの公助の部分が大きくなるという特徴を有している。災害救助法は災害直後の公助の最低限(例えば、避難食の支給、仮設住宅の建設など)の内容を示すものである。これを阪神・淡路大震災後各地に起こった災害で復旧・復興事業の定番となった公助のメニューまで拡大して、整備しておくのである。例えば、被災者生活再建支援法をこの法律の枠内で運用する事業、ライフラインの復旧などで必要な建設機械などの運用事業や被災地の空中・衛星写真の撮影事業とGIS(地理情報システム)による数値地図の作成並びに活用事業などである。

なお、生活再建支援制度の破綻回避は喫緊の問題となっていることも要注意である。この法律は、2007年12月に改正された。そして、この基金の残金は約560億円強である。改正された適用条件を新潟県中越地震に適用すれば、ほぼ底をつくはずである。もし、首都直下

地震や東海・東南海・南海地震が起これば財源がないことになってしまう。この基金の莫大な積み増しをどうするのか。新しい法律の枠組み等も必要になるが、例えば、火災保険や地震保険と連動した基金の自動的な積み増しシステムの導入などが考えられる。

建設機械などによる 復旧・復興の役割分担

阪神・淡路大震災の復興過程の研究から、最近、被災者や被災地域に精神面、情報面、物質面の中心にライフラインが位置していることが明らかになった。ライフラインという「物」の早い復旧・復興は被災地の経済活動だけでなく、被災者の生活再建の物心両面での早期開始、充実につながるのである。

そこで、まず建設機械などの運用体制であるが、これは次の3つで構成されている。すなわち、

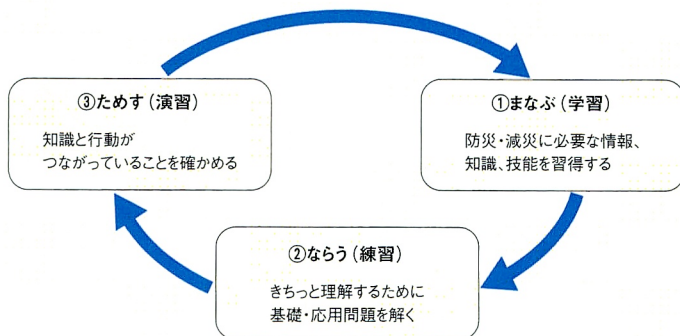
- 1) 災害時における建設機械貸し出しに伴う費用負担ルールの策定：これが関係者に周知されてはじめて迅速な要請が可能
- 2) 円滑な災害対応のための許認可：通行許可証、特殊車両の通行許可申請、有料道路の無料通行措置、無線認可の改善
- 3) 建設機械位置情報の把握：官民の保有する建設機械のデータベース化、所在情報の一元化、GPS(全球測位システム)による所在情報、都市ガスなどのライフライン事業者と建設業、建設機械事業者を含めたネットワークを通じた利用

さらに、官の役割分担については、まず、行政連携を充実させる必要がある。行政の対象機関は、国土交通省、都道府県、海上保安庁、自衛隊、警察、消防である。それと同時に、道路や橋に係する独立行政法人や鉄道、電気、通信ネットワーク作りが必要である。そこで、まず、重要なことは訓練である。これらの組織が災害時の連携を協定書の形で合意したからといって、災害時に円滑に運用できるはずがない。そうすると、訓練を実施して、問題点を見出す必要がある。図1は訓練に必要な内容である。これらの連携では情報の共有化が重要であるから、マスメディアの協力も必須となっている。

官民のコンプライアンスと 災害対処・復旧支援

次に、必要なことは官民の役割分担である。基本は官の役割をで

図1 学習・練習・演習からなる防災訓練



きるだけ少なくして、基本的なものだけに限定することであり、これに比べて民の役割を大きくして、そのシステムに委ねるということである。極論すれば、官は必要な法令を整備するだけにして、その現実的な運用を民に任せるということである。これは「災害時に建設業界と官に向けられた復旧・復興事業の円滑な推進という社会的要請にしなやかに鋭敏に反応すること」である。その行動の元になるのは官民それ

ぞれがルールに従って活動を行うということ、一言で表現すれば、『災害時の官民のコンプライアンスを向上させる』ことを目標とすべきということである。そこではキーワードは鋭敏(Sensitivity)と連携(Collaboration)である。

さらに、近年活躍が著しいボランティアの役割も重要である。行財政改革や市町村合併が続く中、災害時のボランティア活動の内容がますます多岐にわたり、かつボランティ

写真1



2004年台風23号が直撃した兵庫県豊岡市は円山川の堤防決壊で市街地が水没する甚大な被害を受けた。海岸に漂着したごみ(写真1)の処理作業や浸水した家屋(写真2)の清掃や家財道具の運び出しはボランティアが中心となって行われた。

写真2



写真提供：豊岡市

図2 優先する復旧工事の選定例



ア抜きでは実施できない内容まで現れてきた。しかし、ボランティアはあくまでも行政の事業の狭間を埋めるものであって、決して行政や専門業者の肩代わりをしてやるものではないことを忘れてはならない。経費削減の回避策としてボランティアを利用するという発想は回避してはならない。

最後に、そのほかに重要な災害対処・復旧支援のあり方を示してみよう。まず、基本となるのが被害想

定シミュレーションの実施である。例えば、首都圏においては首都直下地震による被害想定や荒川・利根川氾濫による被害想定シミュレーションはほぼ終わっている。ところが、首都圏ではこれらの災害が単発で終わる可能性のほかに、時間差で発生し、複合災害となる危険性が地球温暖化とともに高くなっている。例えば、図2は優先する復旧工事の選定例である。これは単発の災害の場合であるが、地震と水

害が連動する場合には復旧工事の優先順位が変わる可能性が大きい。次に、必要な建設機械などの開発やコスト面から整備すべき建設機械に対する官の組織的な対応である。最後に、専門業者の参画と技術力の向上が必須であることも強調しておきたい。

参考文献

河田恵昭(2008年8月)『これからの防災・減災がわかる本』岩波ジュニア新書、pp.230。

参考資料

提言「建設機械等による災害対処・復旧支援について」(2007年2月):国土交通省の同懇談会



河田 恵昭 (かわた・よしあき)

京都大学防災研究所巨大災害研究センターセンター長。京都大学大学院情報学専攻教授。1946年生まれ。京都大学大学院博士課程修了。防災研究所助手、助教授を経て、93年教授、96年巨大災害研究センター長。2002年より阪神・淡路大震災 人と防災未来センター長(兼務)、05～07年防災研究所長、日本自然災害学会前会長、日本災害情報学会副会長を務める。

政府関係では中央防災会議「首都直下地震対策」「東南海、南海地震等」「大規模水害対策」等の専門調査会副座長、委員。NPO法人「環境防災政策研究機構」「大規模災害研究機構」各理事長。著書に「自然災害の危機管理」「都市大災害」「これからの防災・減災がわかる本」、共著に「大震災以後」「地域防災計画の実務」など。