

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策コーディネーター、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Instituteの略称です。)

発行:(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2(人と防災未来センター)



地域コミュニティの防災力向上に関する研究 ～インクルーシブな地域防災へ

研究戦略センター 政策コーディネーター 渥美 公秀

今年度から、私が代表を務める2年間の研究調査プロジェクト「地域コミュニティの防災力向上に関する研究～インクルーシブな地域防災へ」が始まった。研究会には、災害に関する社会・自然科学の研究分野、災害救援・復興支援および障がい者自立支援の民間団体、社会福祉協議会、そして、行政から委員として参画してもらっている。ペットと被災者との関係に関する専門家にも入ってもらった。研究員は、障がい者を交えたまちづくりや長期的な災害復興過程を実践的に研究されてきた大阪大学の石塚裕子さんに務めてもらうことになった。

研究会は、まだ第1回会合を開いたばかりなので、本稿では、研究会のテーマに関連して、私自身が思うところを紹介したい。研究会が進むにつれて、深まっていくはずであるから、スタート時点の私的な見解としてお読みいただければと思う。

地域コミュニティ

地域という言葉は、いかにも多義的であり、コミュニティに関する理論も、歴史的に極めて多様で、単一の定義など存在しない。さしあたって、「地域コミュニティと呼んでも不思議がられない具体的な空間を対象とする」という程度に留めておくのが実際的であろう。研究会では、複数の地域コミュニティ間の関係に注目したい。たとえば、水害を想定するならば、自ずと、複数の地域コミュニティ間の関係のあり方に焦点を当てることになる。また、地域コミュニティに居住する人々だけを考えるのではなく、そこを訪れる存在に焦点を当て、住民との関係を考えたい。たとえば、少子高齢過疎の地域コミュニティは、確かに自治機能が脆弱(ぜいじゃく)化している。しかし、外部から訪れる人々との関係の持ち方次第では、運営・存続に希望が見える場合もある。具体的には、地縁の組織、その地域の市民団体、そして、外部からのボランティアなどが関係する複数のグループの連合体として地域コミュニティを考えたい。

防災力向上

最近、「**力」という表現があらちらに見られる。しかし、それは、**に入る言葉の内実を深く考えない安易な表現である場合が多い。防災力もその一つであろう。実際、「防災力」と言った途端、防災の何が課題で、どのように課題を解決するのか、誰が誰と一緒にやるのか、やりたくない人はどうするのか、といったことを細やかに議論しなくなり、「緻密なリスク計算の上で?」「技術に頼って?」災害に立ち向かうのだなどと力んでいる姿が浮かんでしまう。もちろん、リスクといわれるものにも、技術にも、敏感でありたい。しかし、肝心なことは、防災について、人々の日常生活に根ざして丁寧に議論していくことであろう。研究会では、「防災力」という言葉には常に注意を払い、多様な方略を検討していきたいと思う。

インクルーシブな地域防災

何かを包摂する(インクルードする)ことは、何かを排除することである。論理的には、その線引きが問題となるし、実践的には、その問題を問いつける運動こそが肝心である。本研究会でも、当事者の声に丁寧に向き合い、実践的な提言へと進みたいと思う。

その際、誰が誰をインクルードするのかという点は、避けて通れない。インクルーシブという用語が醸し出すパターンリスティックな気持ち悪さや、インクルーシブの極限(すべてが一つの何かに包摂される全体主義的な状態)は回避したい。そして、さらに重要なのは、インクルードされる側はどうなのかという点である。研究会では、当事者を交えた議論を重ね、インクルーシブな地域防災について丁寧に考えていきたい。

提言に向けて

地域コミュニティのインクルーシブな防災力向上に当たり、専門家の意見をどう扱うべきだろうか。われわれの研究会から生まれる政策提言も、専門家の意見である。もちろん、専門家が関与しなければわからない事柄は多い。建物の耐震構造など、いわゆる科学的な根拠をもとにした「正解」は必要である。また、地域コミュニティのインクルーシブな防災力向上についても、議論を経た制度設計がなされるならそれを使うことが「正当」であろう。

しかし、現実には、正しい答えや正当な動きがいつも実現可能なわけではないのは言うまでもない。専門家による正しい解や正当な提案は、一つの参照点にすぎないと考えた方がよい場合が多い。結局、専門家の見解を一つの参照点としつつも、地域住民とそこに関わる人々自身が、正しい解「正解」ならぬ成り立つ解「成解」や、正しく道理にかなっている「正当」な動きならぬ成り立つ範囲で道理にかなっている「成当」な動きを見いだしていくしかない。研究会では、地域コミュニティとそこに関わる人々が、インクルーシブな視点から多様な人々を緩やかに巻き込んで、「成解」「成当」へと至るボトムアップの活動を応援するような仕組みを提言したいと思う。

渥美 公秀氏

プロフィール Profile

1961年生まれ

大阪大学人間科学部卒業

ミシガン大学大学院博士号(Ph. D. 心理学)取得

大阪大学大学院人間科学研究科教授

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター
政策コーディネーター

南海トラフ巨大地震に備えて

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター上級研究員

小林 郁雄



2045年まであと30年を切った。南海トラフでは有史以来100-200年ごとに大地震が起こり、最近では1854年安政東海・南海地震、1944年昭和東南海地震・1946年昭和南海地震と2045年の100年前、さらにその91年前にM8を超える大地震と大津波が起こっている。安政地震の前は1707年の宝永地震だから150年は大丈夫かもしれないが、いずれにせよまちがいなく南海トラフ巨大地震は起こるから、準備を怠ってはならない。

1995年兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)を皮切りに、西南日本内帯は昭和南海地震以後の静穏期から地震活動期に入り、次の南海トラフ巨大地震まで50年間ほどに、内陸直下型地震がすでに6回起こり、あと4回程度は覚悟したほうがいい。「南海トラフの前に内陸直下型地震」としてM7クラスの地震が西日本の都市直下で起こる危険性について、フェイスブック「MBS報道局」で大牟田智佐子さんが記している。170620/災害を知る#92)。

南海トラフ巨大地震はもとより、これからの10年に1度程度のM7クラスの直下型地震への備えとしても、「仮設住宅」と「復興の担い手」の2項目の災害対応について、パラダイムシフトが特に顕著だと思うので、注意を喚起したい。

災害時における「仮設住宅」はこれまで、被災地に急遽^{きょ}、備蓄されているプレファブ工業化住宅を中心に大量集中建設されるのが一般的であった。1995年の阪神・淡路大震災では応急仮設住宅4万9,820戸のうち139戸だけが借り上げで、大半が建設された。しかし2011年の東日本大震災では12万1,839戸の仮設のうち半数以上の6万8,645戸が借り上げで「みなし仮設」と呼ばれ、民間賃貸住宅を借り上げて利用することが始まった。昨年2016年の熊本地震では全仮設1万9,609戸のうち8割近くの1万5,306戸が「みなし仮設」であった。

今後の応急仮設住宅は建設に加え、借り上げを並行して位置付けることが進められている。南海トラフ巨大地震など将来は大部分が借り上げ「みなし仮設」で準備することが必須である。さらに建設・借り上げ仮設(住宅)供給という枠組みそのものを見直し、家賃補助、住宅パウチャーなど仮(居住)補償への方向を早急に進めるべきである。

「みなし仮設」は供給スピード・コスト、住戸規模・性能、立地の選択自由度など多くの利点がある。その背景は全国的な空き家増加で、今後の人口減少時代にますます空き家が増加するので、その対策にもなる防災政策からの対応を考

えたい。しかし、「みなし仮設」や仮居住補償などは被災者の姿を限りなく個別化してしまう。そのため被災者ケア対策など仮設団地では容易であったのとは異なる新しい仕組みが必要になる。仮設支援ボランティア・NPOとの協働体制などでも同様である。それへの一つの対応が仙台市の取り組みで見られるので参考にしたい。(菅野拓さん/人と防災未来センター「みなし仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と今後の論点」日本学術会議公開シンポジウム170415)

復興まちづくりにおいて、今後ますます重要になってくるのは「復興の担い手」である。復興まちづくりは被災住民を中心にした自律的継続的なハード・ソフトの生活・生産・文化環境改善運動でなければならない。1995年阪神・淡路大震災では復興まちづくりに「まちづくり協議会」が大きな力を発揮した。それが1999年台湾921地震復興では「社区营造中心・社区营造員」として伝承され、2004年中越地震では「(地域)復興支援員」に発展した。2011年東日本大震災では「グループ補助金」で自律・協業による産業からの復興まちづくりへの視点が見え始めた。

こうした復興まちづくりの担い手は明確に被災市民であるが、それらを支援し表裏となってコーディネートする人たちが実はそれ以上に重要な「復興の担い手」である。まちづくりや合意形成、参画協働などの専門的な知識と経験を持ち、道筋を立ててそれとなくリードする人たちの組織形成・維持と、活動しやすい制度・資金の用意が急がれる。

南海トラフ巨大地震・巨大津波被災の中心は紀伊半島～四国の太平洋沿岸部と想定される。そこは日本古来の神道・仏教の聖地でもある。四国八十八ヶ所のおもてなし文化や、コンビニエンスストアよりも多くあるという鎮守の杜・神社を活かし、地域住民に深く関わる地域宗教家(神主さん、お坊さん)がそうした地域の「復興の担い手」の導き手として、大きく広がる被災地の隅々でそれぞれ活動していく基盤をぜひ考えたい。

小林 郁雄氏

プロフィール

Profile

1944年生まれ

大阪市立大学工学研究科修士(都市計画専攻)修了

兵庫県立大学緑環境景観マネジメント研究科特任教授

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念

人と防災未来センター上級研究員