

要 旨

1 作成の背景

本報告では、近年の災害対応と復興政策に関して、社会的モニタリングの重要性とその機能不全について問題提起を行う。日本学術会議社会学委員会災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会とその前身にあたる分科会では、復興アーカイブを介して過去の政策がもたらした教訓を新たな政策へとフィードバックする方法論を「社会的モニタリング」と呼んできた。過去10年間にわたり、復興アーカイブと社会的モニタリングを両輪とする提言を行ってきたが、その実質化に向けては、なお課題が多いと言わざるを得ない。

日本学術会議の防災関連委員会や関連学会では、「仙台防災枠組 2015-2030」や「スフィア基準」をはじめとする国際的な災害対応基準の採択と適用を進めてきた。また政府においては男女共同参画の視点による防災・復興ガイドラインも策定された。しかし、これらの知見・提案が実際の災害対応に十分に反映されていないことが、例えば令和6年能登半島地震に際して明らかとなっている。「地域コミュニティの住民相互の支え合い機能などを鑑みず、避難時のみならず、その後の地域の復旧・復興につながらない避難方法」「緊急行政需要が被災市町の行政能力をオーバーフローする実態」「道路啓開（災害時における通行の緊急確保）の遅れに象徴される初動態勢の不適切さ」「阪神大震災時から本質が変わらない避難所の劣悪な環境」「災害対応に男女共同参画の視点が十分反映されていなかったことが改めて明らかになった」等である。

2 現状と問題点

このような事態は、災害復興の社会的側面に関して、過去の経験を適切に活用するフィードバックの仕組みが、なお欠如していることを示唆する。本報告では、このような欠如の理由として6点を指摘した。①自治体合併による現場力低下、②災害対応の常識としての「フェーズ間移行」や「生きた知恵」の認識不足、③避難の個別化・広域化、④調整型政府部局の不在、⑤失敗を学習するアーカイブの不在、⑥多様性コーディネーションの不足、である。

復興の長期化により、②刻々と変わる災害のフェーズ移行への認識不足がまず基本課題となる。また「平成の大合併」を経て、①自治体合併に伴う現場力低下が問題となった。能登半島地震では、被災地の復興計画が住民の合意形成を欠いたまま進められる場面があり、住民の主体性が十分に尊重されなかった。さらに③避難の個別化・広域化が生じた結果、住民が分断され、地域社会が復興を進める上でのコミュニケーションの不足が深刻化している。このことは、被災者の心理的・社会的変化への対応が必要であるにもかかわらず、災害政策がそれを考慮していないことの一例である。また、④中央省庁再編によって企画調整型の官庁が消滅したことにより、防災政策における調整機能が低下した

ことも社会的モニタリング不発の原因の一つとして挙げられる。従来、国土庁や経済企画庁が果たしていた横断的な政策調整機能が内閣府に移管されたものの、組織改編や頻繁な人事異動によって、復興アーカイブや社会的モニタリングを進めるための組織的基盤が十分に機能していないことが危惧される。加えて⑤として指摘したように、日本の災害対応において、失敗事例の学習が十分に行われていないことも問題である。例えば、防潮堤の建設と地域住民の合意形成の両立に成功した事例は報告されているが、逆に合意形成に失敗し、地域住民間の軋轢を生んだ事例については十分な検証がなされていない。このように、災害対応や復興政策における失敗の原因分析と教訓の共有が行われない結果、過去の誤りが繰り返されることになる。さらに⑥として、災害対応や復興政策において多様性への配慮が不足している点も指摘できる。防災・危機管理部局の人員構成が偏っているため、ジェンダーや脆弱層への視点が十分に考慮されていない。政策決定の際には、少数派の声を拾い上げることが不可欠であり、多様な属性のデータを収集・活用する仕組みが求められる。

3 報告の内容

上記の6つの課題に対応し、本報告では6つの提案を行い、それを包括して「順応型減災・復興政策」と呼んだ。順応型減災・復興政策は、災害対応のフェーズ間移行を適切に把握し、復興アーカイブを活用しながら行政・住民の連携を強化することを目的としている。2026年度中に設置が予定されている防災庁については、復興政策の調整機能を担い、関係機関と横断的に協力する役割を持たせることが求められる。また、多様な住民の声を反映し、災害対応・復興の意思決定におけるインクルージョンを推進することが重要である。さらに、防災庁が復興アーカイブの情報ハブとして機能し、災害対応に関する知識を蓄積し、適時に政策にフィードバックする仕組みを構築すべきである。なお6つの提案とは、①現場の自治力・主体性の尊重、②フェーズ間移行を踏まえた生きた知恵の普及、③避難個別化への反省と今後の広域化への対策、④防災庁への調整機能・権限の付与、⑤アーカイブによって失敗を学習するフィードバックグループ、⑥多様性コーディネーションの現場力涵養である。

以上を踏まえ、政府の防災庁設置準備室に対しては、次のような点に配慮をした制度設計を期待し、提案する。

- (1) 社会的モニタリングの強化
- (2) 復興アーカイブの活用
- (3) 災害対応・復興過程における多様性の尊重

防災政策の調整機能を強化し、各省庁間の連携を深めることで、復興政策の実効性を向上させることが期待される。災害対応のフェーズ間を柔軟に行き来し、住民の主体的な復興を支援するための体制構築が不可欠である。