

基調講演

「新しい防災まちづくり—事前復興の取組みから—」

明治大学大学院特任教授 中 林 一 樹 氏

21 世紀は災害の世紀

この十数年もの間、わが国は度重なる地震災害に見舞われてきました。震度7を記録した大地震を見ても「阪神・淡路大震災」(平成7年)、「新潟県中越地震」(平成16年)、「東日本大震災」(平成23年)と三度発生。それぞれの地震災害の教訓を生かして、いかに「防災まちづくり」につなげていくのか。ここがまさに大きな課題であると思います。

同時に、東日本大震災の迅速な復興も不可欠です。今後、首都直下地震、東海・東南海・南海地震など、他地域においても巨大地震の発生が予測されています。東北地方の被災地が復興する前に、次なる広域巨大災害が発生して、首都圏あるいは西日本に大きな被害が出たら、それこそ国難ともいべき事態を迎えます。

そのためにも、必要になるのが被災地への支援です。行政機能が低下しながら、膨大な事務量を抱えている被災自治体に対して、さらに全国の力を結集してサポートする。加えて、工場の誘致なども含め、地震が懸念される西日本からさまざまな機能の移転を図る。そうして、首都直下地震、東海・東南海・南海地震が発生したときには、今度は東北地方がそれらの地域の復興を支える側に回る。

21世紀は災害の世紀だといわれていますが、まさにわが国はそうした国土づくりのステージに立たされていることを改めて認識する必要があるでしょう。

すべての震災対策は被害軽減が目標

被災地支援と併せて、地震の発生が予想される地域では、防災都市(地域)づくりを徹底して進める必要があります。震災対策には大きく分けて、「防災」「減災」「復興」の3種類がありますが、いずれも「被害軽減」を目標にしています。

首都圏直下地震に備えて、どのように各対策を行っているのか、東京都を例に見てみましょう。

まずは、直接被害を軽減する予防対策としての「防災」です。東京都は木造住宅密集地域が都心を取り囲むように広がっているため、大規模な火災が懸念されます。そこで条例に基づいて、重点整備地域・整備地域の指定を行い、火災を食い止める延焼遮断帯、火災の勢いを弱める延焼遅延帯の形成、避難所や防災公園の整備、沿岸建物の耐震改修による緊急輸送道路の機能確保などを推進しています。

次に、間接被害の軽減を目指した「減災」です。これに関しても、修復型防災まちづくりとして、主要生活道路や細街路の整備や拡幅、不燃領域率40%の実現などを進めています。

そして、「復興」です。復興というと、震災が起きた後に進めるべきものと思われるかもしれませんが、事前の準備がものをいいます。復興は、被災者の住まい、生活、仕事の再興の基盤であり、「迅速性」が求められるからです。だからこそ、平時から地籍調査などの身近な取り組みも含めて、

復興対策を計画的に準備しておくことが求められます。

基礎自治体こそ「復興グランドデザイン」の策定を

実際、阪神・淡路大震災において「事前復興」の必要性を痛切に感じた東京都では、被害想定に基づき、復興段階ごとにどのような取り組みを進めるべきか、あらかじめ準備を進めています。

平成9年には「都市復興マニュアル」、翌年には「生活復興マニュアル」を策定、さらに13年には「震災復興グランドデザイン」を、15年には条例に基づき「震災復興マニュアル」を定めました。これに応じて、多くの都内の市区でも復興まちづくり模擬訓練を実施、マニュアルの策定も進めています。

各計画やマニュアルも非常に具体的です。「震災復興グランドデザイン」では、9つの「復興震災プロジェクト」を掲げています。その一つ、木造密集市街地を対象にした「『緑の回廊』プロジェクト」では、あらかじめ大被害を受けることを想定して、震災後には河川緑地、バックアップ公園などを整備して、緑豊かな住宅地として再生することを決めています。

私は、このような復興の目標像を掲げた「震災復興グランドデザイン」こそ、まちづくりの最前線である基礎自治体も策定すべきだと思っています。集中的な被害を受けた際に、どのような復興まちづくりを進めるのか、事前に公開しておけば、いざというとき、住民合意・地域合意が得られやすくなるからです。そのためにも、基礎自治体は都市計画マスタープランの中に、「震災復興の方針」を掲げるべきだと考えています。

昨年、葛飾区ではほかの自治体に先駆けて、昨年、マスタープランの改定時に「震災復興の方針」を記載しました。大いに参考にしてもらいたいですね。

地域の力を生かした復興の在り方

「震災復興マニュアル」には、グランドデザインの具体的な推進を目的に、計画立案・事業実施から本格的な復興に至るまで、各プロセスが詳細に決められています。復興に当たって何よりも大切になるのが「地域の力」ですが、マニュアルではその点についても重視しています。これは非常に大切な視点です。

東日本大震災の被災地では仮設の避難所、市役所、市街地、店舗、作業所が地域の外につくられてしまい、結果として、人口流出が避けられない事態となっています。被災者を地域外に誘導してしまっていることが原因です。復興に当たって、欠かせない地域力が低下してしまっているのです。

しかし、マニュアルでは、暫定的な生活の場を被災地の中に「時限的市街地」という形で形成することをうたうなど、住民たちがまちから離れず、復興に向けて取り組むことができる仕組みを提唱しています。また、その前提として、地域の住民組織「復興まちづくり地域協議会」の立ち上げや支援の仕方などについても取り決められています。

災害対策を進める上で、何よりも大切なことは事前の備えです。大規模災害に対していかに被害の軽減を図るかを目標に、防災にとどまらず、減災、復興というところまでスコープを広げてみる。

平時の防災まちづくりが、被災後はそのまま復興まちづくりにつながっていくような取り組みが、各地域においても推進されるべきだと考えています。