

「事前復興の意義と可能性—巨大複合災害を生き延びるために—」

中林 一樹（明治大学大学院政治経済学研究科 特任教授）

巨大複合災害（国難災害）が最近のキーワードになっています。私は、これをどう生き延びるか、そのためには発災してから生き延びる取り組みよりも、事前に生き延びやすくしていくために何をしておくべきか、ということに焦点を当てて考えてきました。

1. 東日本大震災と三つの「想定外」

東日本大震災は、一つの大きな国難でした。歴史的には鎌倉時代の元寇が国難といわれ、それ以来とは言いませんが、戦争その他を除けば国難として大きくマスコミ等で取り上げられました。

想定外には、3種類あると思います（図表1）。一つは想定を上回る外力の発生（理学的想定外）です。地震学者が30年以内に99%の確率で宮城県沖地震が起きると言っていた状況下で、マグニチュード9という東北地方太平洋沖地震が発生しました。これは地震学界挙げての想定外であり、大きな転換になりました。

もう一つは、地震学的に設定された外力を前提にして被害想定をし、それを前提に取り組みを考えるというわが国の防災の取り組みにとっての想定外（工学的想定外）です。わが国では、30年以内に99%の確率で宮城県沖地震が起こるという前提に立って、その被害がどのぐらいのものか、それにどう対応するかという展開をしてきました。ところが、被害想定をはるかに上回り、被害想定では計り知れなかった被害状況が発生してしまったわけです。

さらにもう一つは、ある意味で非常に大事かもしれません。まさか私のところまで津波が来るとは思ってもみなかったという想定外（防災的想定外）です。いろいろな津波被害の調査が行われていますが、亡くなった人の遺体の発見場所を把握しても、移動しているので意味がありません。しかし、その人の住まいがどこだったかを見ると、海の近くや防潮堤の直近に住んでいる人は早く避難していて、むしろ海岸から離れていた人が逃げ遅れ

1. 東日本大震災と三つの「想定外」

- ① 想定を上回る**外力**の発生（**理学的想定外**）
 - * 想定していたM8の宮城県沖地震ではなく、M9の東北地方太平洋沖地震が発生したこと。
- ② 想定を上回る**被害**の発生（**工学的想定外**）
 - * 「**地域**」や「**社会**」が壊滅するような、想定外の「大規模で過酷な災害」の発生
- ③ 「**個人・企業・自治体**」が想定を上回る**事態**の発生（**防災的想定外**）
 - * 自分（わが社）が被災者になるなんて想定外？
 - * その人はどのような『想定』をしていた？
 - 『**自分が被災した状況を想定しているか**』

1

ていたという傾向にあります。そういうことを踏まえると、自分が被災することに対する想定外も発生しています。このことが犠牲者を増やすことにつながったと思うのです。

こうした想定外への対応を展開するためには、“想定外を想定する”ことが不可欠です(図表2)。国も東日本大震災の後、南海トラフ巨大地震や首都直下地震についてあらためて被害想定をやり直しました。その視点は、科学的に起こり得る最大級の外力(地震)は何なのかというもので、これまで南海トラフの地震としてどれが起きるか分からないけれども、東海地震、東南海地震、南海地震の M8 クラスという暗黙の前提による対策を取っていましたが、最大規模として南海トラフの 3 連動、4 連動、5 連動という被害想定をすることにとりくみ、被害想定がまとめられたのです。

同時に首都直下地震についても、いつ起きるか分からないけれども、次に起きる地震災害の規模で最大級を想定するとして、この見直しの中で 2000~3000 年に 1 回程度の M9 クラス、つまり、M8.6 を超えるような相模トラフの海溝型地震が起こり得ると地震モデルを設定したのです。大正関東地震も相模トラフの地震ですが、そのような M8 クラスの海溝型地震が 200~400 年の間隔で、しかし、首都直下地震は相模トラフの地震が発生する直前に、内陸でマグニチュード 7 クラスの直下の地震が複数回発生するという前提は変わりませんでした。したがって、大正関東地震から 93 年たった今日、次に備えるべき首都圏の地震は“首都直下地震”であり、その中で最大規模の被害になる地震として、あらためて「都心南部直下地震」をモデルとして設定し、被害想定しました。

首都直下地震はもう少し被害状況が厳しくなるのではないかという意見が、多方面から

「想定外」を「想定」する

- 東日本大震災での教訓とは、
「想定外をも想定し、その対策を講じること」
- 次に起きる災害の規模が不確定であれば、科学的に起こりうる最大級を想定すること
⇒「南海トラフ巨大地震」対策
- 次ぎぬ起きる災害規模が確定的であれば、その災害の最大規模を想定すること。
⇒「首都直下地震」における「都心南部地震」

2

出ています（図表3）。このような被害想定を前提とする防災の枠組みを作って対策を進めたことが「想定外」を生んだとすると、今回公表された被害規模の2倍程度の被害になっても驚いてはいけないのです。しかし、これまでわれわれが経験してきた阪神・淡路大震災や東日本大震災の被害状況と比べると、その都心南部直下地震の被害でも、被害規模は、はるかに上回る事態が想定されているのです。この被害に対する対応や対策は東日本大震災や阪神・淡路大震災の延長上、さらに熊本地震の延長上にあるわけではないのです。これまでの災害対応では対応できないような事態が想定されている。それがまさに、確実に切迫してきている国難災害の正体と考えなければならないと思います。

2. 想定外への対策：国土強靱化

内閣府が東日本大震災後に取り組んでいる一つ政策として、“国土強靱化計画”があります（図表4）。これまでの工学的な被害想定に基づく伝統的防災のアプローチを変えて、想定外と思われる事態、“こんな事態はまず起きないだろう”という事態も想定して、それに

		南海トラフ地震 (2012)	首都直下地震 (2013想定)	東日本大震災 (2011)	阪神・淡路 大震災 (1995)
震源		南海トラフ	東京都心南部	日本海溝	淡路島～宝塚
地震の規模		M9.0(陸側)	M7.3	M9.0	M7.3
風速		8m/秒	8m/秒	—	3m/秒
時期・時刻		冬	冬18時	冬14時46分	冬5時46分
人的被害	死者	320,000人(深夜)	16～23千人	18,500人	5,502人
	負傷	—人	123,000人	6,200人	44,000人
建物被害	全壊	1,632,000棟 (津波146千棟)	198,000棟	127,600棟	105,000棟
	半壊	—	—	272,300棟	144,000棟
焼失棟数		750,000棟(夕刻)	410,000棟	(出火330件)	7,432棟
避難者		(9,000,000人)	7,200,000人	470,000人	320,000人
帰宅困難者		—	640～800万人	推計550万人	(出勤困難)
経済被害		220兆円	首都圏95兆円	推計20兆円	直接被害10兆円

被害は阪神・淡路大震災も東日本大震災もはるかに上回るが!!

3

2. 「想定外への対策」：国土強靱化

①外力や災害規模・態様における「想定外」には

- ・ 過去最大級の「外力」からの「想定」では、「起きるとギブアップするような事態」は想定しえない。
- ⇒外力を特定しないマルチハザード・アプローチ

②自分(我が家・会社・地域)の「想定外」には

- ・ マルチハザード・アプローチによる、我が家・会社・地域の“起きてはならない事態”を想定する。
- ・ つまり「原因(誘因・外力)が何か」からではなく、「どのような事態になると“Give up”か」を想定。
- ⇒「防災」から「強靱化」へ

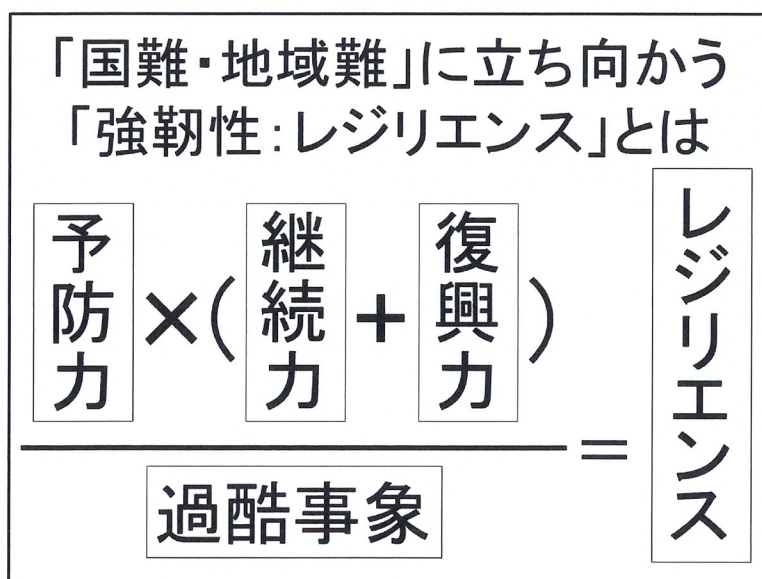
4

対する取り組みを考えていこうという計画です。しかも、その取り組みは起きてからの対応ではなく、起きる前に想定外の事態を引き起こさないための取り組みを強調しています。その目標は河田先生がおっしゃる『縮災』です。事前の被害軽減の実施とそれを踏まえた対応準備を、今までの防災の枠組みを越えて発想する取り組みが動きつつあるのです。今年度中に47都道府県で国土強靱化地域計画が作られます。市町村は遅れていて、今年度中にできるのは50弱と、都道府県の数とほとんど同じぐらいの市町村で先行的に取り組みが始まっている状況なのです。

そのような状況の中で、あらためて国難災害にどう取り組むべきかという課題に対するもう一つの方向として、いかなる事態が発生してもその地域を継続し、国がギブアップしないためには復旧・復興をしなければならない、その復旧・復興を災害後に行うための準備ではなく、災害前にそういう事態に対応し、ただ単に被害を縮小させることだけを目標とするのではなく、長期的な地域づくりとして、国難の状況からも行うことになるであろう復興の地域づくりを、もし事前の実現できれば、それが国土強靱化の長期的な地域づくりの方向に重なっていくのではないかと考えています。

従来の地域防災は、まず被害を出さない、被害を緩和することでした。地域を継続して被害の拡大を防ぎ、復旧・復興につないでいくという、事前予防、災害直後の対応、復旧・復興の三つをセットとして「防災」といつてきたと思います。だから、それを超える「強靱化」を発想し、想定外を捉えるためには、従来の発想を変えていく必要があります。

継続(Continuity)という発想も、より強く事前に取り組まなければなりません。準備して待つのではなく、できることを実践します。さらに、復旧・復興についても、準備して被災を待ち、粘り強く復旧・復興していくのではなく、先取りして実践することで、どのような被災をしても、もはや粘り強い復旧とか復興といわないで済む地域を目指そうということです。被害を軽減する取り組みをより強く実践していくことが、国難災害を生き延びるために不可欠ですが、それだけではなく、レジリエンスとは、復旧・復興についても事前に予防力取り組んでいくことであると考えようになりました。図表5の計算式では、

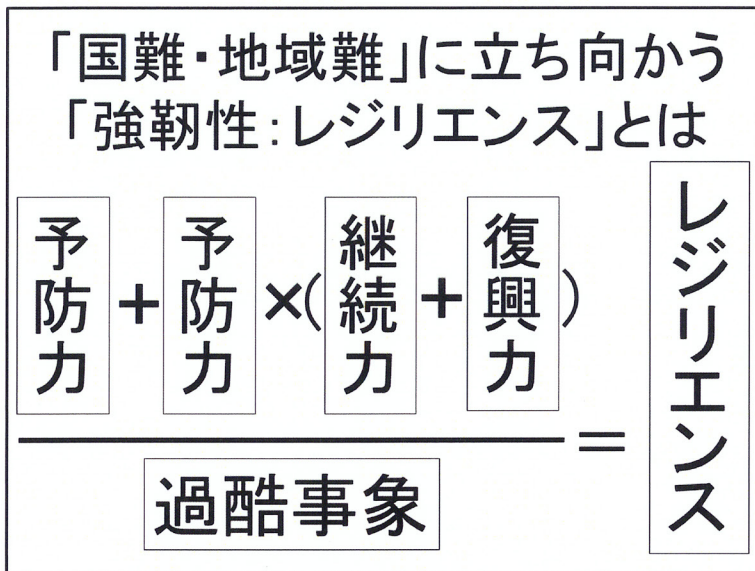


5

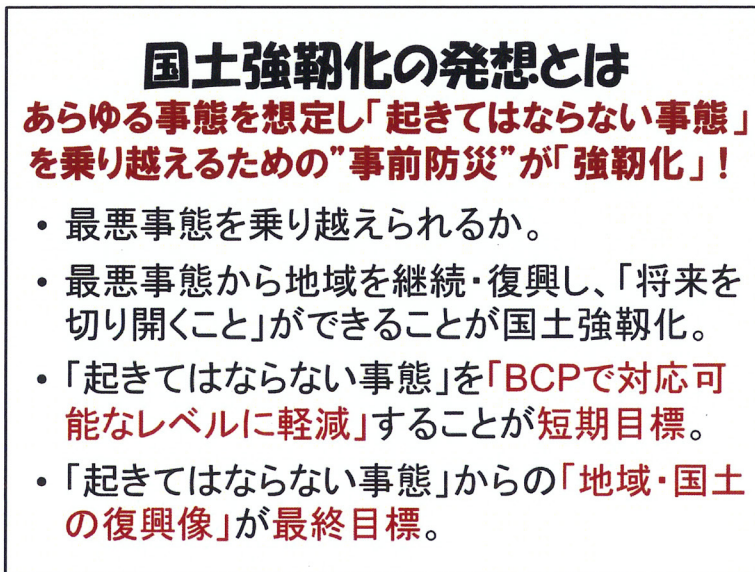
予防力が係数になってしまうので、こうではなくて多分、図表6のような概念式になると思います。“予防力”という、事前に被害を減らす取り組みをこれまで以上に実践すると同時に、準備して待つ「継続」や、「復興」を事前に実践することをつなげることによって、いかなる事態が起きても被害を減らし、軽々と復旧・復興していける取り組みにつながっていくと思います。

従って、私は国土強靱化の発想を、次の二つの捉え方で地域社会の中で実現していけないかと考えています（図表7）。一つは、現状では想定外の事態が起きたらギブアップですから、BCP や BCM の対応も十分できない事態が本当に想定しているとするれば、まず短期的にすべき取り組みは、どこまで被害が軽減されればBCP 対応できるのか、生き延びていけるかという取り組みに答えを出すことです。これぐらいの被害で、これぐらい資源が残っていれば、人的にも物的にも対応できるというぎりぎりの状況は、いかなる事態からも確保することが、まず短期的な目標となるのです。

しかし、長期的には社会がどんどん高齢化、脆弱化しているので、それに対して短期目



6



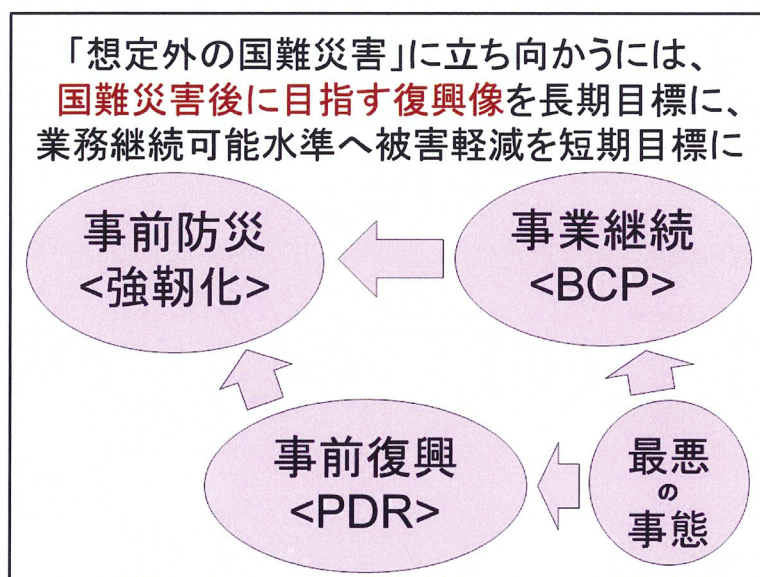
7

標のレベルはどんどん上がっていきます。最終的にそれをどこまで上げるのか、地域や国土で想定していた最悪の事態からも復興すると考えて、どんな復興を目指すのか。その復興像こそこれからの地域づくりや一人一人の将来設計の中に位置付けてみると、それが国土強靱化で目指す長期的、最終的目標なのではないでしょうか。その実現に向かって歩み出していく方向を作っていくことが国土強靱化の目標であるべきなのです。

国難災害に対峙するためには、現在、従来の防災計画の枠組みを大きく転換することが求められています。従来の被害想定は、過去最大の外力を前提にして被害を想定し、そういう被害が発生したときの対応を準備することでした。それだけではいけないということで、最近の地域防災計画は10年間で被害を半減するような目標をすぐに書きますが、それを実践したり、その責任を取ったりする発想は全くありません。あるいは、大きな被害が集中的に発生したら計画的に復興するとも書いてありますが、具体的には何も準備していない。このような非常に単線的でばらばらな取り組みでは、国難災害といわれる事態には対応できないのではないのでしょうか。

もしそうだとすると、被害想定からではなく、最悪の事態を想定して、どれぐらいまで軽減されれば、BCPや残された資源で対応していけるのかを考えるべきです(図表8)。それは国レベルも地域レベルも同じだと思います。さらには、どのような地域・国づくりをすれば、さらに犠牲を減らし、地域や国が軽微な被害で、存続できる、それこそが国土強靱化の取り組みの長期目標であると思うのです。

地域の資源とは、ひと・もの・情報・かねであり、被害想定とは、それらがどれぐらい

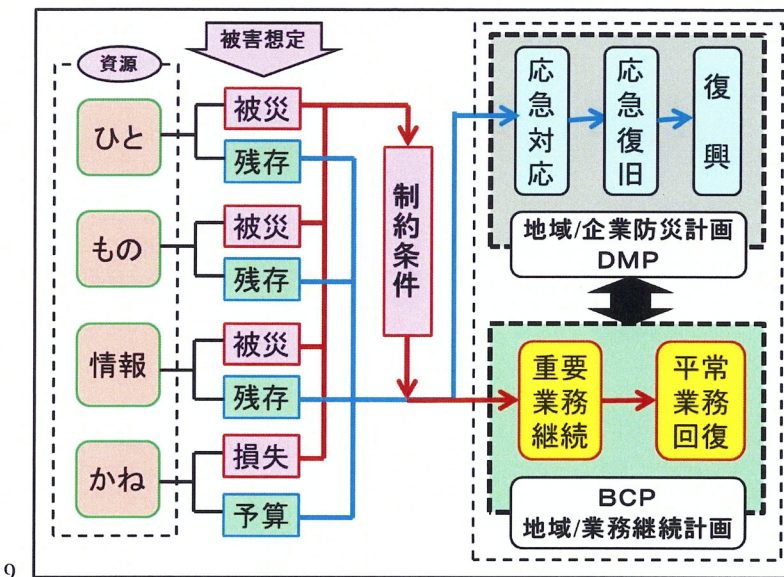


8

被害を受けるかです（図表9）。しかし、これまでの地域防災計画的発想では、肝心なところは被災を想定していません。役所も職員も被災せず、全員がスーパーマンのように働き、資機材も全て残っている前提で、災害対応し、地域を復旧・復興するという地域防災計画でした。しかし、現実異なります。被災して、様々な制約条件は発生するので、限られた資源で何をするのか、どのようにして業務を迅速に復旧させるのか、という業務継続の発想、BCP（業務継続計画）の発想による取り組みが不可欠になっているのです。

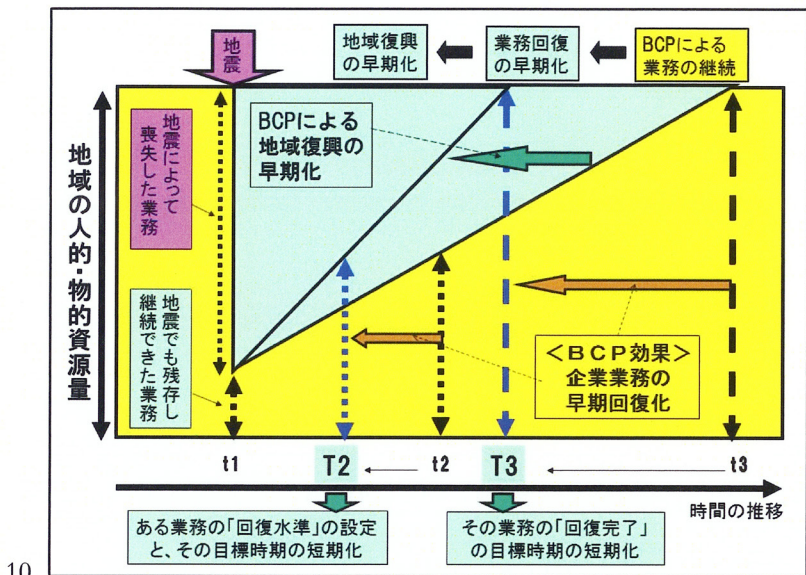
2001年のニューヨークテロ以来、民間企業でBCPが展開されてきましたが、民間企業ではなく“地域行政の継続”を考えると、行政のBCPでは自由に転地するという発想はできません。企業であれば、より安全で経営しやすい地域に工場や本社を移転することはできますが、地域行政は自らの地域の中で勝負するしかありません。自地域中で対応することは、地域とともに必ず被災するという前提をしなければならないのです。その前提で、BCPを活用することでうまく業務展開し、災害対応を迅速に進め、それによって全体として余力を持って地域を復旧・復興する。その余力が阪神・淡路大震災から発信された創造的な復興、新しい地域づくり・国づくりにつながる可能性なのだと思います。

地域防災計画では、この災害によって地域資源が全て奪われてはいないというのが前提

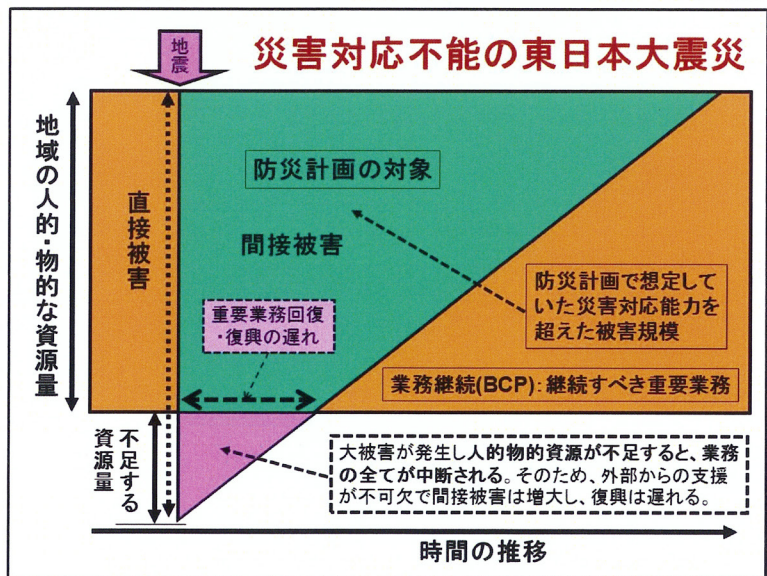


だったと思います（図表10）。東日本大震災では行政も含め、地域の人的・物的資源が大きく被災しました。しかし、地域の人的物的資源の全てが失われたかという点、多くの被災地はそこまでではありませんでした。でも、大槌町、陸前高田、南三陸、女川などでは、そのような厳しい状況に至っていたのだと思います。行政機能では庁舎、データ、職員を失ったという状況が発生しました（図表11）。数日間、何をすることもできず、呆然と過ごすしかなかった自治体が発生してしまいました。

次の南海トラフ地震にしろ、首都直下地震にしろ、こういう事態を甘んじて継続するのか。東日本大震災では頑張ったのだから、今回も頑張れるのかということ、やはり違うのだ

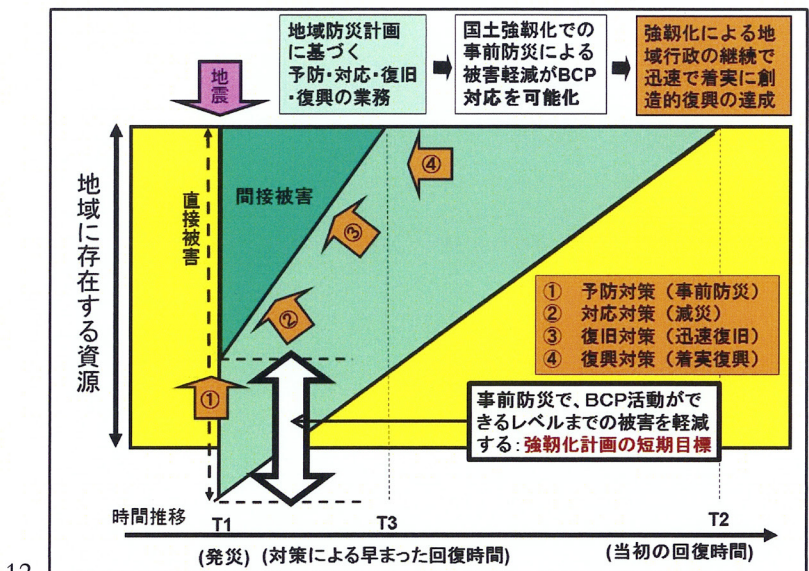


10

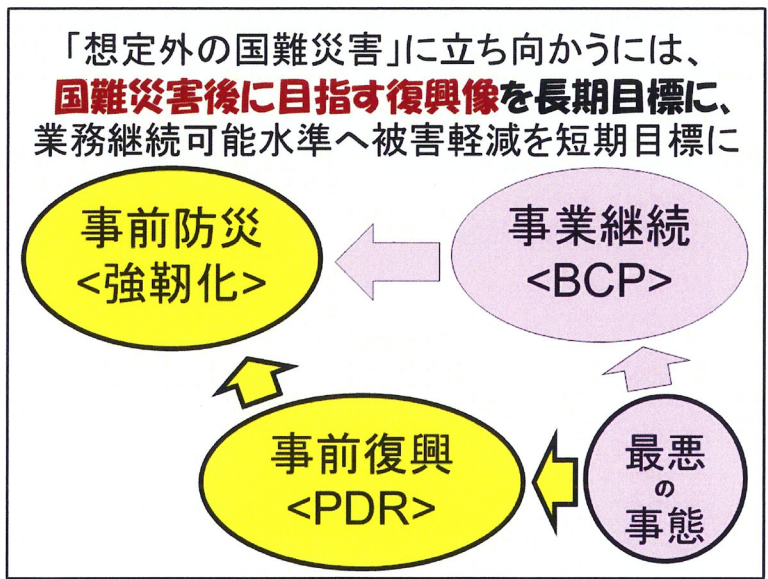


11

ろうと思います（図表12）。つまり、地域資源を失うような事態に対して、事前の防災、発災後の災害対応、復旧・復興の業務、つまり災害対応で地域を継続し、復興する力を、事前に仕組みとして準備し、被害軽減など実施すべき取り組みを確実に事前に実践しておくことにより、被害を格段に減らすことこそ、国難災害に不可欠根ののだと考えます。BCP対応が可能になるレベルまで被害軽減することを「短期目標」として、国難と考えられる事態を軽減することで、いかなる事態に対しても地域を存続し、迅速に復旧し、着実に復興していく地域づくりを進めていくべきだ、それが国土強靱化の取り組みだと思います（図表13）。その「起きてはならない国難事態」それを見極める取り組みは、工学的に計算する従来の被害想定ではなく、人間の最大の能力である「想像力」で想定すること、思考してイメージを描く「イマジネーション」、この人間が持っている能力を最大限使って展開するしかないのかもしれませんが、それが「マルチ・ハザード・アプローチ」です。将来、人工知能が出てくると、従来の工学的発想を超える『被災想定』ができるようになるかもしれませんが、現在は人間の施行が一番だと思います。



12



13

南海トラフ地震の被害想定では、広域災害ということで、被災地の被害を合計するととんでもない被害規模になっているのですが、一つ一つの自治体が自分の地域での想定被害をに対して、何万人もの犠牲者が出て、多くの家が失われ、機能が失われると対応ができなくなりますが、どの程度の被害に抑えればBCP対応ができるのか、を想定してみる。日本では、各自治体が対応不能の事態にならないような地域づくりを目指して、BCP対応可能な“事前防災の地域づくり”を急いで取り組むべき状況にあると思います。

3. 国難災害に備える「事前復興計画」

一方、復興が遅れることで、さまざまな形で被害が増えています（図表14）。しかし、これまでの事前復興対策の発想も、事前に準備しておくことで迅速に復旧し、着実に復興することにつなげるという発想までだったと思います。復興で目指す地域づくりを事前実践することで、より被害を軽減し、人材を守り、地域が生き延びる取り組みにつないでいく「実践する事前復興」を本当に考えなければなりません。

東京都は阪神・淡路大震災を教訓として、事前復興の取り組みを具体的に展開してきま

3. 国難災害に備える「事前復興計画」

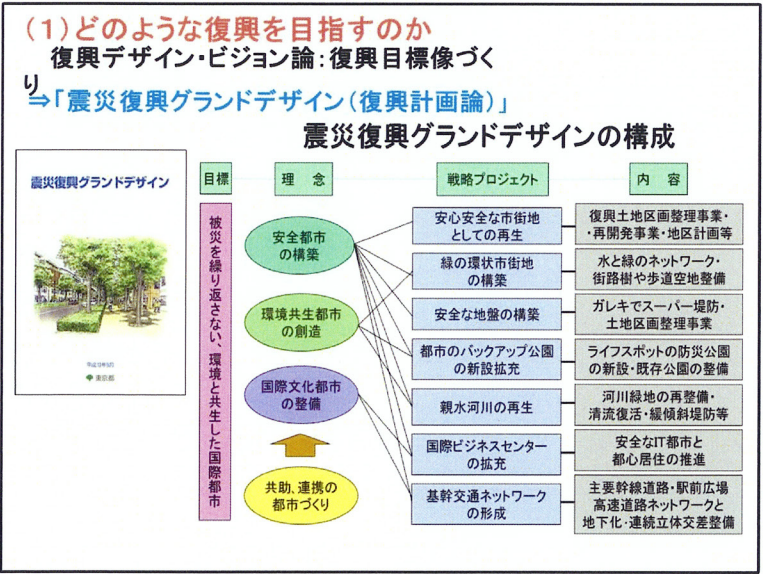
- ・復興の遅れは「間接被害」を増大させる。
- ・「災害復興」には「迅速性」が求められる。
- ・過酷事態からの復興を着実に実現するには、**事前に、復興対策を準備し、取り組み始める**ことではないか。
- ・被災後のための「復興対策の事前準備」ではなく、**国難災害(過酷事態)からの「復興計画(目標)の事前実施」へ、“事前復興の実践”こそが、国土強靱化の実現となる。**

した(図表15)。最初の取り組みは復興の手順や進め方を準備しておく復興マニュアルづくりでした。その後で、被害想定を基に、そこからどのような東京を目指して復興するのかという目標像を震災復興グランドデザインとして描きました(図表16)。しかもそれは公表しています。さらにその後、マニュアルを改訂して、復興計画策定など施策展開を準備す

東京都・区市における事前復興対策
 ～五段階の事前復興計画の取り組み～

- (1) どのような復興を目指すのか
 復興デザイン・ビジョン論:復興目標像づくり
 *「震災復興グランドデザイン(復興計画論)」
- (2) どのように復興計画を策定するのか
 計画・事業ガイドライン論:復興計画・政策づくり
 *「震災復興マニュアル(復興施策編)」
- (3) どのように復興を進めるか
 復興プロセス・運営論:復興プロセス管理
 *「震災復興マニュアル(復興プロセス編)」
- (4) どのように継続するか
 復興まちづくり訓練論:復興訓練からの新しい防災の発想
 *「都市復興図上訓練・復興まちづくり訓練・事前実施論」
 災害復興まちづくり訓練と復興まちづくりの事前実施
- (5) どのように事前に実践するか
 事前復興まちづくり実践論:復興まちづくりの事前実践論
 *「地籍調査・復興まちづくりの地区計画策定・事前高台移転・・・」


15



16

る震災復興マニュアル（復興施策編）に再編しました（図表17）。もう一つは、それを実現するには行政だけでなく被災者、都民、企業を含め、民・産・公の連携を進めるしかありません。そこにさまざまな形で外部からの支援等が入ってきます。それらをどのようにうまく展開するのかという震災復興マニュアル（復興プロセス編）までを、阪神・淡路大震災後から2001年にかけて行いました（図表18）。しかし、マニュアルを作って安心しては駄目です。人事異動で人が変わると、そういうものはすぐ忘れられてしまうので、復興についても、「復興模擬訓練」の形で、このような発想や準備を継続することに取り組ん

(2) どのように復興計画を策定するのか
 計画・事業ガイドライン論：復興計画・政策づくり
 ⇒「震災復興マニュアル(復興施策編)」(行政職員向け)



<ガイドライン>：計画基準と計画事業の枠組み
 ◎被害状況、基盤整備状況、地域特性などによる、復興計画の区域区分や事業区分。

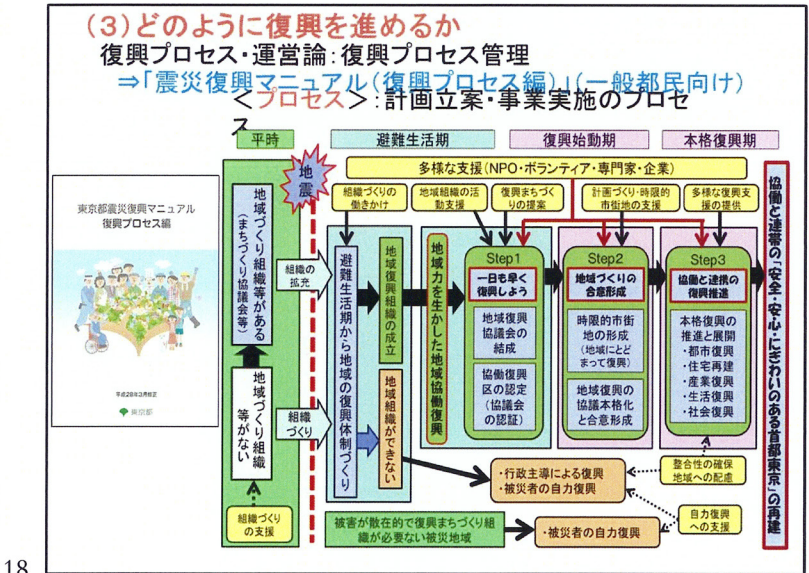
<章立て>

1. 復興体制の構築
2. 都市の復興
3. 住宅の復興
4. 暮らしの復興
5. 産業の復興

<ポイント>

- ・阪神・淡路大震災と同じスケジュール(スピード)で、阪神大震災の5～3倍の被害から、どのように復興するのか。
- ・地域住民とともに進める「地域協働復興」が不可欠
- ・災害直後から始める「復興」の取り組み

17



18

できました（図表19）。

行政職員がマニュアルを習熟し、災害が起きたときに復興・復旧していくためのスタートとなるのは、避難所や応急仮設住宅での住まいを確保することです。しかし、ただ単に早く仮設住宅を造ればいわけではありません。東日本大震災でも大きく展開されましたが、「みなし仮設住宅」の形でとにかく早く住宅を提供するだけでうまくいくわけではありません。そのようなことを実感する意味も含めて、これまで東京では「復興訓練」をしてきました。

もう一つの訓練は、実際に被害が集中し、被災者個別の住宅再建や生活復興を急ぐだけでは済まない地域が多くあります。特に東京をはじめとする大都市の基盤未整備の「木造密集市街地をどう復興するか」については、さまざまな意見があります。しかし、再度被災防止のためにも、最低限の基盤整備を地域ぐるみで行う必要があるとすると、都市などの関係権利者、そのステークホルダーになっている人々やまちづくりの主役になる人々をどのように仮住まいさせ、復興に向かっていくかという復興プロセスは、非常に大きな課題です。地域の皆さんとともに進める復興まちづくり訓練ではそのようなところまで見えてきました。

しかし、この訓練をいくら毎年繰り返しても、結局まちは変わりません。起きてみてもからの勝負になってしまいます。そうではなくて、訓練を通して気付いたこと、やるべきことのうち、今からできることを実践していくことが、国難災害を乗り越える上でこれからやっていくべきことだと考えています。つまり、事前に復興まちづくり、復興都市づくりで実践すべきことできることを実践しておくことがこれから必要だと思えます。

ランドデザインやマニュアル、復興プロセスは公表されています。この中で、東京で考えている仮住まいの場所として時限的市街地というものがあります。これができたのは、東日本大震災を受けて2013年に罹災都市借地借家特別措置法が廃止され、大規模災害借地借家特別措置法が制定されたためです。その中で、被災した民間の土地を5年間有償で借り上げて、仮設住宅のみならず、仮設店舗、作業所、公共施設などに利用できる被災地短期借地権がようやく創設されました。これまでの提案であった、仮設市街地、時限的市街

(4)どのように継続するか

復興まちづくり訓練論：復興訓練からの新しい防災の発想
「都市復興図上訓練・復興まちづくり訓練・事前実施論」
→災害復興まちづくり訓練と復興まちづくりの事前実施

世界最先端の試み『復興模擬訓練』

①東京都主導の「都市復興模擬訓練」

- * 行政職員による都マニュアル「復興施策」の実践的訓練
- * 都市整備局主導で1998年度から毎年開催(2015が18回目)
- * 第17回(2014)は、台東区・文京区「谷中・根津・千駄木地区」を事例に
- * 第18回(2015)は、初めて多摩地域で(調布市若葉町・東つつじヶ丘)で
- * 第19回(2016)は、杉並区「東成田地区」を事例に
- * 「地域協働復興」による都市復興の進め方の疑似体験。

②「復興まちづくり模擬訓練」(2016.3現在)

- * 復興まちづくりプロセスの地域社会との共有化
- * (15区1市)50地区以上で「復興まちづくり訓練」を実践し、区市のマニュアルづくりや新しい防災まちづくりの展開に。

③区市の「復興マニュアル・復興条例」づくり(2016.3現在)

- * 21区4市で都市復興マニュアル策定の取り組み(策定21区2市)
- * 18区5市で復興整備条例制定の取り組み(制定14区1市)

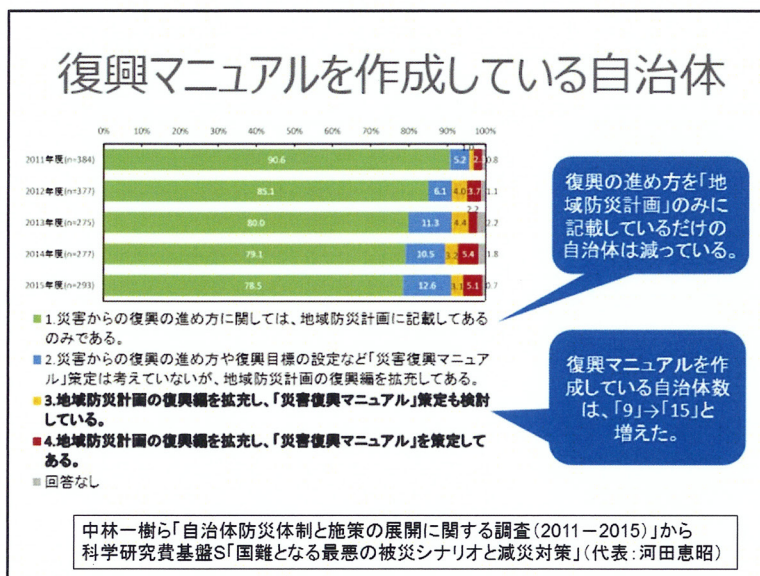
地に対する一つの制度的めどが、2013年の大規模災害借地借家法で立ったのです。当時の法制室長に話を伺ったことがあるのですが、なぜ制定したのかと聞いたら、「それは中林さんたちが東京で言ってきた仮設市街地、時限的市街地を実現する手段として作ったのだ」とおっしゃっていました。

このような訓練で行政職員や地域住民が学ぶことを通して、各区市がマニュアルを作ったり、復興まちづくりを進めるための条例を事前に作ったりしています。神戸では、以前からあったまちづくり条例が、復興まちづくりを展開する上で非常に重要な鍵を握りました。同じような条例づくりが少しずつ実践されています。

4. 事前復興の取り組み

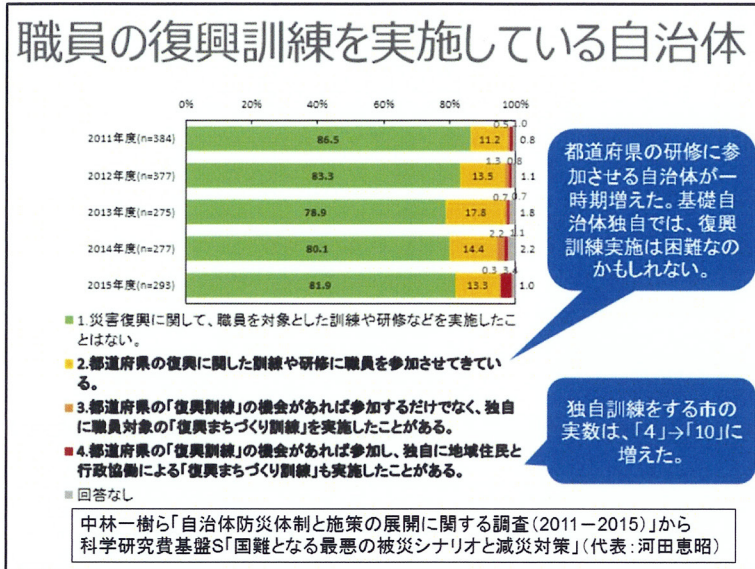
この国難研究の科研費で、全国の市に対して、全市的にどのような災害対策の取り組みを展開しているのかを経年的に調べています（図表20）。その中で、復興に関する取り組みを事前に行っているかを聞いたところ、2011年度から2015年度にかけて少しずつ「事前復興対策」に関わる取り組み事例が増えてきています。特に首都圏と南海トラフ地震特別措置法の推進地域等にかかっているエリアでの取り組みが少しずつ広がってきていますが、でもまだまだこのような状況です（図表20）。

職員の復興訓練をしている自治体も首都圏を中心に少しずつ増えていますが、まだまだ

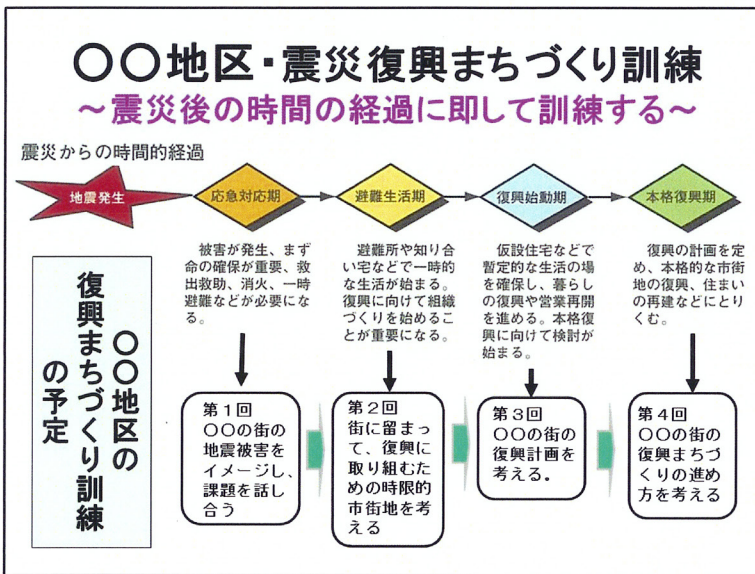


20

「研修に参加させている」程度の自治体も多いと思います（図表21）。東京大学の加藤孝明先生が「復興イメージトレーニング」として行政職員を中心に復興をイメージトレーニングする取り組みもされていて（図表22）、復興訓練は少しずつ広がってはいますが、まだま



21



22

だです。その中で、東京では図表23のような取り組みを、木造密集市街地約 50 カ所で住民を交えて行っています。その中からようやく、「このように被災してしまったらこんなまちづくりをする」ということを実践につなげる地域の取り組みが、少しずつ目に見えてきていると思っています。

自助・公助・共助、そして事前防災、災害対応、復旧・復興の取り組みをいかに事前に実践するかが、まちを変え、国難災害に負けない街づくりには不可欠なのです（図表24）。被災後にしか実現しない“災害復興”ではなく、今から実践する“事前復興”です。

このような事前に実践する事前復興のひとつとして葛飾区堀切地区の事例があります。



23

都市・まち・我家の地震対策の制度と構成

	都市づくり	まちづくり	我家の防災
	公助	共助	自助
事前防災	都市計画	地区計画	耐震化 不燃化 家具固定
災害対応	地域防災計画	地区防災計画	備蓄・準備 ・訓練
復旧復興	事前復興計画	復興まちづくり方針	地震保険 地籍調査

復興で目指すまちづくりは、被災後にしか実現できないのか

24

私も少し関わっていましたが(図表25)、東京の木造密集市街地で防災まちづくりを推進するためにつくった防災街区整備地区計画という法定計画の中に、平時の防災まちづくりとしては抜本的にまちを造り替えるような基盤整備型のまちづくりを土地区画整理事業で実施したりすることはできません。現状の街をベースに、修復的なまちづくりで個別の耐震化を含めた取り組みになります。そういう取り組みをいわゆる修復型まちづくりといっていますが、その街も大きく被災して復興まちづくりが必要になった場合には、基盤整備型の復興まちづくりをすることを、事前に法定計画に書き込んだ地区計画を、日本でいや世界で初めて法定決定したのです(図表26)。もし被災後に、次の復興の第一歩がここから始められるとすれば、復旧・復興も一歩も二歩も進んだところから展開できると思います。たとえば、実践する事前復興とし、このような取り組みを木造密集市街地でもっと増やし

実践する「事前復興」の取り組み

葛飾区堀切地区では、不燃化特区と密集市街地整備事業による修復型防災まちづくりを進めるために、「防災街区整備地区計画」を法定決定(2015)した。地区計画の地区整備方針に、「震災復興にあたっては、基盤整備型のまちづくりを目指す」と明記した地区計画を法定決定したのである。

第48回都計審
2
資料

東京都市計画 堀切二丁目周辺及び四丁目地区 防災街区整備地区計画の決定について

25

地区計画の目標

【地区の課題】

○防災面での問題、駅前としての地域の顔づくりの問題、住民の高齢化の問題などを抱えており、今後、京成本線荒川橋梁架替事業による地区環境の変化や現在の良好な住環境や下町風情を感じる街並みの変化も予想される。

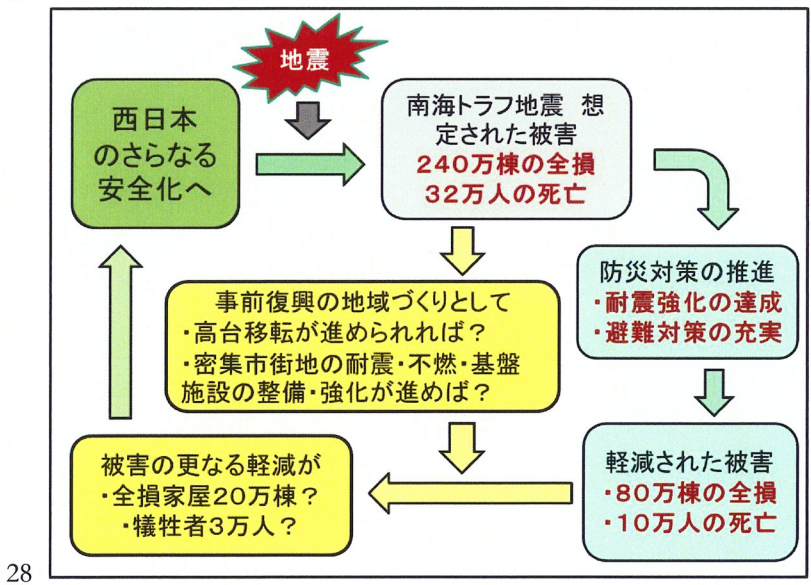
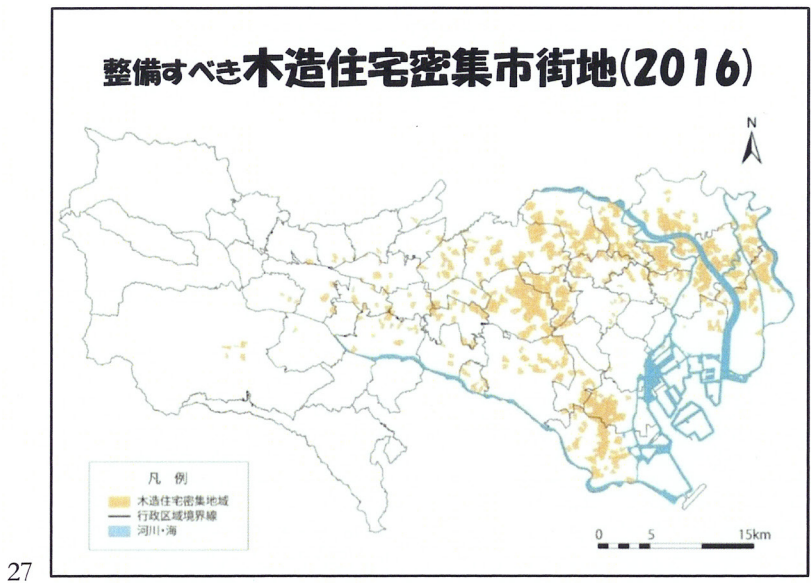
【目標像】

○そこで、本地区の水路跡や路地等で構成される既存の骨格が形成する街路空間や街並みの魅力を活かしながら、京成本線荒川橋梁架替事業と連携した主要な生活道路の整備、避難ルートの確保、建物不燃化の促進などを進め、さらに、地区全体が震災復興まちづくり方針における「基盤整備型復興地区」として位置付けられており、震災に備えたまちづくりに事前から取り組むことで、「**下町特有の風情の継承と防災性の向上の両立に留意しながら、住まいの更新を進め、堀切に住みたい人が住み続けられるエリア**」の実現を目指す。

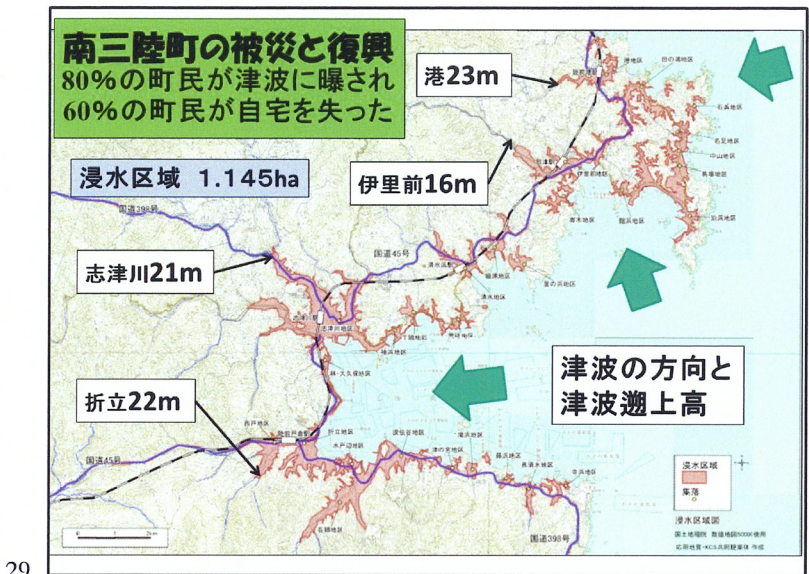
26

ていけないかと考えています（図表27）。

南海トラフ地震についていえば、犠牲者は32万人の想定の中の26万人が津波によるものです（図表28）。そのように被災して何万人も亡くなってから高台へ移転するような取り組みではなく、従来の防災訓練と耐震化だけではなく、実践する事前復興の取り組みとして、事前の高台移転の防災集団移転事業ができれば、被害をさらに抜本的に減らし、26万人を守ることができるのです。



図表29は、私が復興計画づくり等に少し関わった南三陸町です。ほぼ全域が津波に被災しました。そのときに図表30のような復興イメージを提案したのです。こんな復興まちづくりはできませんで、山を切り開いて高台に住宅を移し、低地は住宅ではなく業務地域として活用することになりました。住宅をすべて高台に移転するのか、低地での安全な住宅をつかってコンパクトで賑わいのあるまちをつくるのか、どれがいいか悪いかは別にして、被災後にどのような復興まちづくりをするかを、今から議論し、それに向かって今から30年をかけてでも実践していくような事前復興の取り組みを、南海トラフの沿岸地域でおこなっていくことこそが、国難に負けない国造りとして重要なのではないかと考えています。



5. おわりに—国難に負けない地域づくりとは—

国難災害を迎撃するためには、政策的に「地域創生」と「強靱化」が二つの柱となっていますが、それをうまく活用しながら、新しい地域づくりを進めていくために、われわれも地域の皆さんと一緒に、被災してみたことをイメージして、そこからの復興としての「地域づくりの将来像」を描いてみるのが重要です（図表31）。専門家の被害想定にこだわるよりも、みんなでそれを踏まえて「起こしてはならない事態」とは何かを想像するところから、国難に負けない、新しい地域づくりを展開することが可能になるのではないかと考えています（図表32）。

5. おわりに—国難に負けない地域づくりとは—

- 多様な危機に飲み込まれず、しぶとく回復する「レジリエントな地域」とは、あらゆる事態に備え、いかなる事態にも対応できる『**多様性のある地域**』づくり
- それは、行政(公)・社会(共)・経済(民)・国民(民)が主体的に取り組み、各々のあらゆる分野(ハード・ソフト)からの『**協働・連携の地域**』づくり
- 国難災害の迎撃には、地域の「創生」と「強靱化」のコラボレーションが不可欠。

31

二つの「そうぞう力」を育てよう
「想像力」と「創造力」

Imagination can create more
effective measures.

想像が対策を創造する

中林一樹

32