

災害に強い国土づくりを復興の姿に学ぶ

平成23年（2011）に発生した東日本大震災は、被害を発生させる要因の多様さにおいて、我々がこれまでに体験した災害とは異なる特徴をもつ。地震のゆれによる建物損壊、津波浸水による建物流出、液状化被害による地盤損壊、そして原発災害による環境被害、が主なものである。被災地域は複数の県域にまたがり、災害救助法においては、10都県にわたり被災地241市区町村がその適用を受けた。我が国において、災害対策基本法が整備されて以降において、複合災害によって被災地が広域化するというかつてない事態が顕在化した。

政府においては、平成28年（2016）3月までを「集中復興期間」とし、復興増税を含む25兆円の復興財源を確保し、復旧・復興事業の自治体負担をゼロとして復興事業に取り組んでいる。被災82市町村の進捗を見ると、一部復興予算の執行の遅れがあるものの、平成28年3月までに、50市町村については「すべての復興事業」を終了した。14市町村は「住まいに係る事業」については、平成27年度末までに終了予定であるがそれ以外の事業は継続される。4市町村（宮城県山元町、岩手県野田村・洋野町・宮古市）については平成28年度までに、7市町（宮城県南三陸町・新地町・多賀城市・東松島市・七ヶ浜町・名取市、岩手県大槌町）については平成29年（2017）度までに、7市町（宮城県女川町・気仙沼市・石巻市、岩手県山田町・釜石市・大船渡市・陸前高田市）は平成30

年（2018）度までかかって「住まいにかかる事業」を完了する。すべての復興事業を終了した50市町村を除くと、32市町村においては、道路事業、区画整理事業、圃場整備事業等を中心とした社会基盤事業については、平成32年（2020）度までに、全ての事業が終了する見込みである。一方、原子力災害に伴い避難指示等が出された12市町村（福島県田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楢葉町・富岡町・川内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村・飯館村）については、これらには含まれていない。

阪神・淡路大震災は日本で初めて「復興」が課題となった自然災害である。その復興のフレームは、【都市再建】【経済再建】【生活再建】の3つを達成すべき目標とし、その復興過程の根幹として「社会基盤の復旧」がある。まずは、社会基盤の機能を回復することが出発点となって、3つの

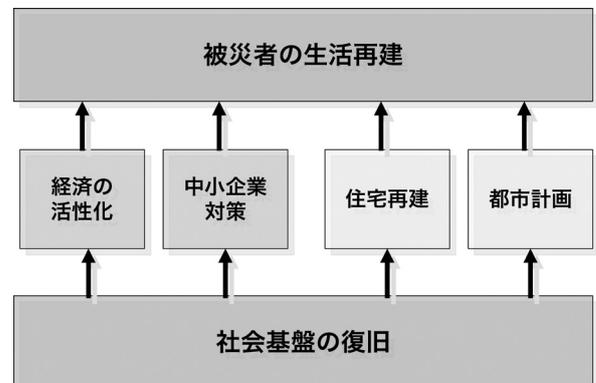


図-1 復興のフレーム

新潟大学 危機管理本部 危機管理室 教授

たむら けいこ
田村 圭子



復興目標の達成を目指した活動が本格化する。阪神・淡路大震災では、「社会基盤の復旧」には発災から2年、【都市再建】のうち「住宅再建」は5年で完了したが、「都市計画」の実現には10年の歳月を要した。【経済再建】にあたる「経済の活性化」や「中小企業対策」には、当時の日本の経済的な停滞も影響して10年では完了しなかった。京都大学・兵庫県が共同で実施した社会調査によれば「自分が被災者だと意識しなくなった」人の割合は震災から8年で82.8%となった。しかし「地域経済が震災の影響を脱した」と回答した人は、震災から10年を経てやっと過半数に達したに過ぎない(52.5%)。東日本大震災の復興を阪神・淡路大震災と比較すると、住まいの再建、社会基盤の復旧という「社会を支える物理的なストック」の再建の進捗に対して、地域において大きなバラつきがあると言わざるを得ない。最終的な目標である被災者の生活再建についても均一的な達成は難しいことが予想される。

阪神・淡路大震災の被災地においては、平時より都市計画における開発方針が立てられていた地域が多く存在し、それらが復興においても「拠り所」として活用された事例は多い。東日本大震災の被災地においては、地域の将来像について、必ずしも合意を得るための基盤が存在していなかったことが、まちの復興に時間がかかっている要因の1つとして挙げられる。他方、東日本大震災の

教訓を受け、新たな土地利用の考え方として、ハード・ソフト施策を組み合わせた「多重防御」の発想による津波災害に強い地域づくりを推進するため、「津波防災地域づくりに関する法律」(平成23年法律第123号)が成立した。最大クラスの津波への対策を効率的かつ効果的に講じていくための事業も新設されている。東日本大震災の復興事業においても高台移転など「単なる復旧(従前復帰)」だけではない試みが多く行われている。また、第二次安倍内閣の政策である「地方創生」において、地域の特徴を活かした自律的で持続的な社会をかたちづくるために「拠点機能のコンパクト化と圏域人口を確保するためのネットワーク化(コンパクト&ネットワーク)」が目標として据えられている。この方針に従い、地域計画が活性化すれば、地域の目指すべき姿が次の災害発生より前に可視化・共有化される。そうなれば、持続的に守るべき「災害に強い安全な国土・地域」への共通認識が共有され、減災目標や発災後の復興目標に大いに反映されることを期待したい。

(参考文献)

1. 集中復興期間の総括及び28年度以降の復興事業のあり方(復興庁 2015)
2. 復興の教科書(<http://fukko.org/>)
3. 社会調査による生活再建過程モニタリング指標の開発-阪神・淡路大震災から10年間の復興のようす-(地域安全学会論文集, No 8, 木村玲欧等, 2006)