

□ これからの防災・減災・復興の方向

中 林 一 樹

はじめに ー脆弱社会・超巨大災害の時代ー

自然災害とは、外力としての自然現象と被災対象としての地域社会とが遭遇したときに発生する被害事象である。これからの時代とは、地球温暖化に関連する台風や集中豪雨、竜巻、高温などの気象現象の激化に加え、地震や火山活動の活発化が想定され巨大地震・津波の発生が危惧されている。さらに日本の地域社会は、大都市地域を含めて、これからの50年間に急激な人口構成の高齢化と人口減少が推定されており、ITなどの技術分野の進展の一方で、空家・空ビルの増加など地域社会の空洞化が懸念されている。外力が強大化するにもかかわらず地域社会の脆弱化が危惧され、災害は超巨大化する恐れがある。一つの自然災害が地域を滅亡に追い込み、国難と言われる事態を引き起こす可能性をも想定した災害対策の取り組みが求められている。

このような事態にどう事前防災を実践し、発災後の減災対応を準備し、速やかな復旧と着実な復興を進めていくのか。本稿では、超巨大災害も視野に入れてこれからの備えるための、防災・減災・復興の基本方向を論考する。

これからの対策の原点 ー想定外を想定するー

未曾有の超巨大災害に備えることが求められる時代になっており、次に発生する災害でもたらされる被害とは今できる災害対策と予定調和あるいは対策対応できる程度の被害ではない、と認識し

なければならない時代に向かっている。東日本大震災は、30年以内に99%発生するといわれてきた宮城県沖地震ではない、M9の東北地方太平洋沖地震によって引き起こされ、「想定外」が様々に議論された。これからの時代の備えとして求められる災害対策とは、想定外を想定することから始めねばならない。

そのために、内閣府は従来の東海地震や東南海地震、南海地震ではなく、M9レベルの南海トラフ巨大地震も起こりうるとし、その最悪ケースの被害想定を公表し、改めて南海トラフ地震対策推進特別措置法（2013）を制定した。同時に首都圏を襲う最悪の巨大地震を想定し、相模トラフ沿いを震源とするM9クラスの元禄型関東地震が2000年～3000年の間隔で起き、その間に200年～400年に一度の間隔でM8クラスの大正型関東地震が起きるとする一方、これらの相模トラフの海溝地震が発生する前に内陸直下の地震が複数回発生するとした。このような歴史に鑑み、備えるべき次の地震は首都直下地震であるとした。しかしながら首都直下地震はどこで発生するのか不明であるため、その想定にあたって最も被害規模が大きく、首都機能への影響も大きくなる地震として都心南部直下地震を詳細に被害想定するとともに、定量的な被害想定では想定できない激甚な被災に関しても過酷事象のシナリオとして想定し、首都直下地震対策促進法（2013）を制定した。しかし、次に発生する首都直下地震は特定できないために、同法では10都県310市区町村を緊急対策区域に指定している。

このように、これからの災害に備えるためには、各地域で取り組んできた従来の被害想定に対して、それを上回る事態の起こりうる「地域の想定外」を想定することが求められている。

想定外に備える事前防災 —国土強靱化計画—

そのような想定外の事態に備えるには、その事態が発生してから対応する対策では限界があるために、まずは「災害対応が出来るレベル」にまで被害を軽減することが求められる。そのような発想に立っている取り組みが国土強靱化計画法（2013）に基づく国土強靱化計画の策定である。2014年に政府は国土強靱化基本計画および国土強靱化アクションプラン2014を策定・公表し、引き続き都道府県・市町村に対して国土強靱化地域計画（以下、地域強靱化計画）の策定のためにモデル地域を指定し、策定が進みつつある。

国土強靱化基本計画も、地域強靱化計画も、その特徴は、①想定外に備える、②事前に被害軽減を進める、③想定外の被害の軽減は災害対策分野のみの取り組みではなく全行政分野の取り組みの総和として可能である、従って④国土強靱化計画・地域強靱化計画はすべての行政計画の最上位にあるアンブレラ計画であり、⑤すべての分野の行政計画において「国土強靱化・地域強靱化の視点と取り組み」を反映させて策定し実践するとともに、⑥市民のみならず民間企業の取り組みが不可欠で、国民の総力を挙げて想定外に備える、ことなのである。

計画策定は、日本国として起こしてはならない最悪の事態、地域に起こしてはならない最悪の事態を想定することから始める。すなわち、国家、地域にとって科学的に起こりうる最悪の事態（従来では想定外の事態）を想定することが求められる。これが「脆弱性の評価」である。基本計画では主に大都市圏での激甚な被害事態を含む45の「最悪の事態」を想定し、その事態を軽減するた

めに対策分野を設定し、各省庁での取り組みを整理した。そしてその取り組みの進行管理のために、当面对応可能なレベルに軽減するための目標（年次と重要指標 KPI）をアクションプランとして整理し、毎年見直している。

しかし、国土の強靱化を実現するのは国ではなく地方公共団体がどのような地域づくりを実現するのかにかかっている。したがって、モデル地域での計画策定に引き続き、全国の地方公共団体での計画策定が不可避である。各地域で「起こしてはならない最悪の事態」とは何かを想定することが求められている。どのような外力がそれを引き起こすのかという被害想定の方法ではなく、マルチハザードの思考法により、結果事象として、想定外を想定し、その事態を軽減する総合的な取り組みが、これからの事前防災の取り組みなのである。

想定外を想定した減災準備 —BCP・BCM—

災害対策基本法が求める防災業務計画や地域防災計画は、災害対策として実施しなければならない全対策を網羅している“災害対策の百科事典”である。その対策は、指定防災機関や地方公共団体は無傷で、その総力を挙げて取り組むとして、各部課に所掌対策が割り振られている。しかし、災害発生時には、被災地の執務環境も職員も被災している可能性がある。東日本大震災では、庁舎が壊滅し、執務の機器と場を失い、職員も犠牲になり、ほとんどの職員が被災者となる事態に至った。その災害対応のための資源である人・物・場・情報・金に大きな制約が発生してしまうという事態が現実となった。従来の災害対応では全く想定していなかった事態が起きてしまったのである。自治体も企業も例外なく被災する中で、そのような事態にどう対応すべきか。どのような事態に取まれば対応できるのか。これが地域強靱化計画の短期目標なのであり、その検討がBCP（業

務継続・事業継続計画)、BCM(業務継続・事業継続マネジメント)の策定であり、事前準備・事前訓練すべき減災準備の基本方向なのである。

それぞれの地域・企業が災害に遭遇した時に、限られた資源で対応できるのは、すべての災害対応策ではない。人々の生活を支える行政提供の地域サービス業務と人々の雇用の場である民間企業の事業のすべてはできないという現実直面する。BCPもその運用であるBCMも、そのような事態で何ができるのか、しなければならないのかを想定し、優先業務を選定して継続する、準備しておく取り組みである。“自らの被災”という従来は想定外であった事態を前提とし、限られた資源で、優先すべき災害対応策と地域サービスや企業存立のために優先すべき業務・事業を継続する、その体制構築をBCPとして策定し、それを運用するためのマニュアル化や訓練を事前に推進し、BCPの見直しを継続する取り組みが、BCMなのである。これからの巨大化する災害に対応して被害の拡大を防ぎ、最悪の事態に至るのを避ける「減災準備」の取り組みの基本方向がBCP-BCMである。

行政や企業が自ら被災するという想定と、その時に地域や関連企業がどのように被災しているのかという想定が、優先すべき業務・事業とその執行体制(人員配置)を決める。被害想定とそれがもたらす状況の被災想定を徐々に厳しくし、最終的に対応できる限界を見極め、それを超える事態についてはその軽減を事前防災として実施するとともに、対応できるレベルに軽減した「起こりうる最悪の事態」への対応を準備し、訓練していくことが、これから必要な「減災準備」なのである。

想定外からの復旧復興 ー事前復興計画ー

減災対応で災害の拡大が収束した後、被災からの復旧・復興にも迅速に取り組まねばならない。復興を急ぐには、迅速な復旧への取り組みと

ともに、復興計画の策定、復興主体である被災者の参加、復興事業の合意形成など、復興への取り組みを迅速かつ着実に推進することが不可欠である。阪神・淡路大震災では、被災の3日目(1月19日)から都市復興の基盤づくりである面的な市街地復興をどこでどのように実施するのかを把握する被災地概況調査に取り組み、1週間後に復興体制を構築し、2週間目に重点的に都市復興に取り組み区域を建築基準法84条建築制限区域として指定・告示するとともに復興方針・住宅再建方針を公表した。その後、地域の周知を図りつつ2か月目にその都市復興区域と事業手法を都市計画決定したものの住民からの反対が多かったので、その後に復興まちづくり協議会による計画・事業の検討を進めるとともに、その他の区域の復興を含む総合的な復興計画の策定を進めていった。

このような阪神での復興の進め方を教訓に、東京都は、阪神・淡路大震災をはるかに上回る50万棟以上の全壊焼失と被害想定していた東京区部直下地震からの復興を、被災した後に取り組み始めるのではなく、事前に準備しておくべきであるとして、「都市復興マニュアル(1997)」と「生活復興マニュアル(1998)」の策定に取り組んだ。これが、東京都が世界に先駆けて取り組んでいる事前復興対策の発端である。このマニュアルを完成した時に、そのまま冊子を書架に入れて震災発生を待つのでは、マニュアルの存在も忘れられてしまう、との委員提案をきっかけに、都および市区町村の職員が震災復興マニュアルに習熟するための「都市復興図上訓練」を実施することとなり、1998年から毎年継続している。2015年度は多摩地域の郊外型密集市街地をモデル地区に約80人が参加して進めているが、これまでに延べ1000人以上の職員が都市復興の進め方について訓練してきている。

さらに、手続きや計画策定手順ではなく復興で目指すべき都市像とその実現方策の検討に取り組み「震災復興ランドデザイン(2001)」を公表

した。2003年には東京都震災対策条例の改定にもなって「震災復興マニュアル（復興施策編）」と「同（復興プロセス編）」に改編された。そのプロセス編をもとに、被害の集中発生が危惧され防災まちづくりを推進しているような木造住宅密集市街地で、地域住民とともに取り組む「復興まちづくり訓練」にも、2003年以降継続して取り組んでいる。これまでに、16区市40地区以上で復興まちづくり訓練に取り組んできている。

これらの復興訓練等を踏まえ、2015年4月現在、21区2市で震災復興マニュアルを策定し、14区で震災復興推進条例の事前制定を行っている。さらに、大規模災害復興法の制定を踏まえて、東京都では「震災復興マニュアル（復興施策編）」及び「復興プロセス編」の改定作業を進めている。

東京以外でも、南海トラフ巨大地震からの復興について事前に検討しておく取り組みが、静岡県、神奈川県、高知県などで始まりつつある。富士市では震災復興マニュアルの策定に続いて震災復興グランドデザインを改定する都市計画マスタープランに補追する取り組みを進めている。

これからの想定される超巨大災害に被災した後も、地域が復興して行くのであるならば、どのような復興をするのか、想定外の事態を踏まえて被災後の復興を想定し、準備しておくことが迅速で着実な復興のためには必要な取り組みとなっている。復興法をどう運用するのか、どのように被災した関係権利者や居住者と復興に取り組む、協議し、合意を形成していくのか、その復興で目指す復興の地域像とは、どんな地域なのか、それらを想定外の事態からの復興として想定しておくのである。このような準備があってはじめて、災害が地域を衰退させるのではなく、迅速な復旧と着実な復興が震災をバネとする創造的な復興を可能とする。

さらに、復興もマニュアルやビジョンを準備するだけでなく事前にできることから実践しておくべきである。例えば、大都市の木造住宅密集市街地の多くが地籍未確定の状況にある。そこで復興を早めるには、地籍を画定しておくことが重要である。それは東日本大震災の復興過程でも明らかになっている。さらに、救急車や消防車が十分に活動でき避難や救出救助も確実にできるように街路など基盤整備を復興計画として取り組む必要がある地域では、事前に街路整備が一部でも実現できれば、被害が軽減でき、被災後の災害復興の困難な取り組みがスムーズに進められるのではないかと。南海トラフ地震対策特別措置法（2013）では、津波浸水区域での事前の高台移転が推奨されている。その実施は、まさに事前復興のまちづくりである。

想定外の事態が発生した後も、「被災者に笑顔があり被災地に活気がある」そんな状況を作り出すには、このような事前復興に首都圏のみならず全国で取り組むべきである。それが、地域強靱化計画で目指す地域づくりの長期目標でもある。

おわりに 一 二つの「そうぞう力」強化を一

想定外に備え、想定外が想定内になるように被害軽減し、すみやかに適確な減災対応により地域も企業も継続し、迅速に復旧し着実に復興する。そのような取り組みを進めるためには、人々の二つの「そうぞう力」を高めることが不可欠である。ひとつは、想定外を想定する『想像力』、もうひとつはその事態に対する取り組みを工夫し新たな対策を考え出す『創造力』である。これからの防災・減災・復興のために、ふたつの「そうぞう力」を高める防災学習が求められる。