

## 「減災」対策におけるリスク分担のあり方について

中山 久憲<sup>1)</sup>

### 要 約

日本は自然の豊かさに恵まれる反面、災害列島という運命的な性格を背負っている。東日本大震災発生以降、巨大災害の発生懸念が高まるとともに、一方で、それに対する防災行政の限界が明確にされた。そのためには、「減災」の理念を法的に位置づけ、被災者になるかもしれない地域住民と行政が協働で、ハード対策に加えて、津波の場合には「逃げる」ことを前提にしたソフトの対策によって、人命だけは守る政策が急務になった。しかし、地域住民にとって災害だけが課題ではなく、少子高齢化等の多種多様な課題を抱えている。そのためには、「減災」を「まちづくり」の一環として捉え、被災者リスクを主体的に判断して、対策に取り組むことが欠かせない。「まちづくり」に素人の住民に対して、行政は阪神・淡路大震災の復興事業で構築された住民参加の仕組みや手法のプラットフォームを明らかにし、住民と協働でリスク分担できる「減災」のあり方について提示すべき事項について論じた。

**Key words** : 減災, 住民主権型まちづくり, 2段階型計画

### 1. 「災害列島」日本—自然の豊かさと自然の猛威

地球は誕生時に、火星規模の星が地球に衝突した際に、月ができた。そして、地球と月の引力によって、地球の地軸が23.43度傾いた(山賀, 2012)。その傾きを持って、太陽の周りを公転することで、地球上に四季の気候がもたらされている。

その中で日本列島は、北緯20度(沖ノ鳥島)から45度(択捉島)の間に位置することになっているため、春夏秋冬の四季の織りなす素晴らしい自然の景観を満喫できる。しかし、その同緯度帯にはアフリカのサハラ砂漠、サウジアラビアの砂漠、イランの砂漠、中国のゴビ砂漠、そしてアメリカのシエラネバダ山脈の東の砂漠地帯など、乾燥地帯が多い。日本が乾燥帯にないのは、日本列島が太平洋の西端に位置し、太平洋の赤道付近から北上してアメリカに向かう黒潮によってもたらされる湿気等によって、世界平均の2倍の降雨量に恵まれる温暖気候帯に属しているからである。その温暖多雨により四季毎に織りなされる自然の環境と、しかも、南北の直線距離が3,000 kmあるため、地点や時期で四季の表情が全く異なる豊穡な自然を有するのが日本列島である。

その一方で、暖かな海温の太平洋上で誕生する熱帯低気圧である台風が年間20~30個発生し、そのうちいくつかは日本列島を直撃するコースをとる。直撃になる度に、暴風、大雨、洪水、高潮による災禍が繰り返されてきた。また、冬には、寒気団の冷氣と相俟って、シベリアで発生す

<sup>1)</sup> 神戸学院大学現代社会学部社会防災学科

る高気圧から吹き出す強風に運ばれる日本海の湿気で、日本海側から北海道にかけて、「爆弾低気圧」とも呼ばれる猛吹雪や大量の降雪がたびたびあり、日常生活に支障が生じている。

また、日本列島は周辺で太平洋プレートが北米プレートの下に、フィリピン海プレートがユーラシアプレートの下に潜り込む圧力で隆起を繰り返して誕生した地形である。しかも、プレートの潜り込みで、境界では摩擦で蓄えられたエネルギーが長年にわたって蓄積されている。それが解放される際に、上層のプレートが跳ね上がり、地震が発生し、時には大津波を引き起こしてきた。さらに、プレート間の摩擦により蓄積される歪みが、プレート内部に小さなずれを生じさせる活断層による地震も絶えず発生している。

近年の大地震の例として、前者のプレート境界型が2011年の東日本大震災であり、後者のプレート内部の活断層型が1995年の阪神・淡路大震災である。また、阪神・淡路大震災以降、世界の地殻活動が活発化、あるいはプレート間のエネルギーの蓄積の解放で、大きな地震が発生しているが、その中で1999年から2008年までの10年間にマグニチュード6以上の地震が世界で1,018回発生したが、そのうち日本列島周辺では212回と全体の20.8%も集中している(内閣府, 2009)。

さらに、プレートの沈み込みで、約150 kmの深さに達したところでは、プレート上側の岩盤は溶けやすくなり、マグマが生じて地表に噴出するのが火山である。日本は環太平洋火山帯に位置し、世界の7.0%にあたる110の活火山(気象庁2011年6月)が分布する「火山列島」でもある。プレート間の歪みで蓄えられたエネルギーによる刺激で火山活動が活発化する懸念も出ている。2014年9月27日に御嶽山が噴火(水蒸気爆発)し、死者57人、行方不明者6人の犠牲者を出した。

日本最高の独立峰である富士山は、フィリピン海プレート、ユーラシアプレート、北米プレートの3つの境界上に位置している。表1にプレートに蓄積されたエネルギーが解放されて起こった日本での大地震と、富士山の噴火の歴史を示している(藤井, 2012)。過去の貞観噴火と宝永噴火は東海・東南海地震との関連性がないとは言えない。

このように、日本列島は自然環境に恵まれた一面と、対極をなす自然の猛威による「災害列島」の一面を併せ持つ宿命を背負っている。

表1 東日本・首都圏・西日本(南海トラフ)地震と富士山噴火の歴史

東日本側	首都圏	西日本側	富士山
貞観地震 (M8.3-8.6) 869年	相模・武蔵地震 (M7.4) 878年	仁和地震(東海・東南海) (M8.0-8.3) 887年	貞観噴火 866年
慶長三陸地震 (M8.1) 1611年	慶長江戸地震 (M6.1) 1615年	慶長大地震(東海・東南海・南海) (M7.9-8.0) 1605年	—
—	—	宝永地震(東海・東南海・南海) (M8.4-8.6) 1707年(10/28)	宝永噴火 1707年(12/16)
明治三陸地震 (M8.2) 1896年	明治東京地震 (M7.0) 1894年	—	—
昭和三陸地震 (M8.1) 1933年	関東地震 (M7.9) 1923年	昭和東南海・南海地震 (M7.9-8.0) 1944-46年	—
東北地方太平洋沖地震 (M9.0) 2011年	首都圏直下地震 ? ?	南海トラフ地震 ? ?	富士山噴火 ? ?

## 2. 巨大地震、巨大津波が懸念される時代へ

### 2-1 繰り返される周期性の大規模地震の発生

阪神・淡路大震災の発生後に、日本列島の周辺で、マグニチュードが7.0を超える地震が6度（7台が5度、8台が1度）も発生し、被害が報告されてきた。そして、2011年3月11日にマグニチュードが9.0という日本で観測史上最高で、世界的にも4番目の超巨大なプレート境界型の地震が発生した。「東日本大震災」である。4つの震源域が同時に動く連動型の地震であった。各震源域で発生した直後の大津波は、場所によって波の相乗作用によって巨大津波となって、東北地方から関東地方にかけての太平洋岸の地域に未曾有の被害を発生させた。

東日本大震災は1142年前の「貞観地震（869年）」に匹敵する規模と言われている。そのため、歴史は1000年規模で蓄積された摩擦エネルギーが、解放されたことで発散する超大規模地震が、繰り返し発生することを証明した。

このように、1000年オーダーの超巨大地震が発生したことで、これまでの地震の歴史をあらためて新しい視点から振り返る必要が生じた。関東地方すなわち首都直下地震の発生や、南海トラフ地震（東海・東南海・南海地震連動型地震）の発生が起りうる可能性が、2012年度の中央防災会議の専門調査会等で見直され、両地震とも30年以内の発生確率が70パーセントという恐ろしい予測結果が、新聞やテレビ等で何度も何度も語られてきている。

南海トラフ地震の津波の想定高さは、2003年に想定した高さの2～4倍になる見直しが行われた（内閣府、2012）。高知県の黒潮町では津波想定高さ17mが34mに、静岡県下田市では8mが33mになった。想像を絶するような津波の高さへの変更である。変更が提示された市町村では、これまでの対策が全く功を奏さないことになり、対策の抜本的な見直しが急がれることとなった。

さらに、2014年8月には、ユーラシアプレートが北米プレートに潜り込む日本海を震源とする活断層型のマグニチュード6.8～7.9の地震が初めての調査報告書で公表された（日本経済新聞2014年8月26日記事）。日本海海底断層は沿岸に近く浅い位置にあるため、地震の揺れは大きくなくとも、大きな津波が発生し、沿岸までわずか1分というきわめて短い時間で到達する。津波の高さは窪地（北海道せたな町）で最高23m、人家のある平地部（同奥尻島）で12mと想定される。日本海の沿岸部でも、新たな浸水想定、警戒区域の指定、避難計画づくりの取り組みが迫られることとなった。

### 2-2 通用できなくなった「想定外」

都市直下型の阪神・淡路大震災では、震度7という地震動はそれまでの経験したことのない（揺れに関する記録として残っていない）「想定外」の地震災害だったとして、地震で壊れた施設の管理上の瑕疵責任を問われることがなかった。

しかしながら、東日本大震災の発生と同時に起こった津波で、被災地域が北海道から関東にかけての太平洋沿岸のすべての県にわたった。死者が15,891人に達し、行方不明が2,584人、全壊12万8千棟、半壊27万6千棟（警察庁2015年3月11日発表データ）と、これまでに類を見ないほどの犠牲者の数や被害となったのである。

東日本大震災の津波については、これまでの津波の記録の事実から予測した規模を遙かに超える高さの津波であり、当初は「想定外」という表現が使われた。

しかしながら、過去の津波到達地点の記録や、古文書等の資料の分析、津波堆積物調査等の科

学的知見を総合すると、歴史の繰り返しとして、千年に一度程度の非常に低い発生確度ではあるが、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波」として検討対象にしていくことになった。いいかえれば、これまで「想定(の対象)外」としてきたことを反省し、「想定(の範囲)内」であることとなった。現在を生きる我々にとっても、超巨大な揺れの地震も、超巨大な津波も「想定外」という表現で片付けることができなくなった。それは「起こり得る可能性のあるものは、確率が低くても、現実には必ず起こる(柳田, 2014)」, 言い換えれば学說的にも「予見可能性」の見解が生じたのであった。

### 3. 巨大災害に対する防災行政の責任と限界

#### 3-1 想定外から予見可能への思考の転換

東日本大震災規模の超巨大な地震が「想定外」ではなく「予見可能」となると、本来防災行政の責任である「国民や市民の生命と財産を守る」ためには、超巨大災害に対しても、叡智と最新技術で使命を守る必要が求められることとなった。

そのためには、従来の対策だけではなく、巨大な地震に対する対策への見直しが求められ、特に東日本大震災で被災した建造物の復旧に反映することが急務となる。

たとえば、岩手県宮古市田老地区(2005年の宮古市合併以前は田老町)は過去にも何度も大規模津波に襲われた。1896年明治三陸地震の13.8mの津波により1,859人が死亡した。1933年昭和三陸地震では8.9mの津波により911人が死亡した。そのため、津波対策として、1934年に高さ10m超の第1期防潮堤の工事に着手し、24年かけて、1958年に完成した。その後、X字型の2重の構造にした、高さ10m、総延長2,433mにもなる防潮堤を1979年に完成させた。2003年に(旧)田老町は「災禍を繰り返さない」と誓い、「津波防災の町」を宣言した。これらの堤防は、「田老堰」と呼ばれ、別名「万里の長城」と言われるほどの長さで、日本いや世界でも津波対策上で有名になった。

しかし、東日本大震災の発生による高さ19mにも達した津波を防ぐことができず、絶対安心と信じてきた住民の避難が遅れ、地区の人口4,434人のうち181人が死者・行方不明となった。

復興に際して、高さ19mの津波が発生した事実を直視すれば、自治体や国は防潮堤の建設に対して、「人命と財産を守る」という防災の観点に立てば、波高高さ19mの津波には、波のせり上がり considers すれば高さ30m程度の防潮堤の建設をしなければならない。

対策工事をするとすると、必要となる用地は、高さ10mの防潮堤をつくるに必要な用地幅が30~40m程度であるのに対して、仮に高さ30mの防潮堤の建設の場合には、用地幅は単に3倍ではなく、高くなれば防潮堤の法面の勾配が1:2程度と緩くなるため、管理用通路などを加えると幅150~200m程度の用地幅が必要となる。それは陸上競技場のグラウンドと観客席をあわせた距離に匹敵する。さらに、10~20倍の莫大な量のコンクリートと土が必要となる。田老地区の海側の端から陸地側にかけて、陸上競技場(3ha程度)が10数個並んだ土地が必要になる。その用地の確保や建設にかかる工事費も膨大になる<sup>1)</sup>。

同様に、リアス式の海岸では住宅は高台に移るとしても、平地が少ないため、仮に長大な防潮堤で覆うと、漁港の背後で地域住民が営んできた漁業や加工産業、店舗などに必要な土地そのものがなくなってしまうことにもなりかねない。

しかも、その地震の発生規模が500年から1000年オーダーに一度発生する災害であることも過去の歴史から説明もされている。もし、想定した巨大津波は数百年間起こらなければ、コンクリー



トの耐用年数を最大に引き延ばして100年程度としても、その間に一度も効用を発揮しないで、数度壊しては作り替えるという「無用の長物」といわれるものとなる。しかも、建設は国がほぼ全額負担(97%)しても、その間に必要なメンテナンス費用は数十年も経てば莫大となり、管理者である県の財政を圧迫しかねない。このように、無用の長物になるかもしれない巨大な防潮施設を、今後、巨大津波の発生が予想される地域に全て造るとすれば、国家の財政は破綻しかねない。

まさに大きな矛盾を抱えることとなった。防災行政は非常時を念頭に置いた超巨大災害の予見可能性の捉え方と、一方で総合行政であるとするれば、現実面を考慮してその責任と限界を再考せざるを得なくなったのである。

### 3-2 巨大災害の防災対策は「減災」で補完

この矛盾解決の一つの答えとして浮上してきたのが、「災害からの被害を最小限にし、少なくとも人命を守るように努める」、すなわち「減災」という新たな命題であった。

技術的な災害対策の中心を担う「土木学会」は、次のような方針を明確にした(土木学会, 2011)。その内容は、数十年から百数十年程度に1回の頻度の確率で発生する規模の津波に対しては、これまで同様に構造物等によって津波による浸水を防御し、国民の生命と財産を守る「防災」を前提とする。しかし、それを越える数百年から千年に1回の低い確率頻度であるが巨大クラスの津波に対しては、ハード対策で完全に防御することを前提にするのではなく、住民と行政で協働で検討したソフト対策とを組み合わせた対策を講じることによって、津波が越流した場合に対しては、安全な空間まで「逃げる」ことを前提に「人命を守る」とした「減災」を加えた基本政策に転じることを決定した。

具体的には、津波対策を2段階で考える。第1段階は、数十年から百数十年に1回発生する災害を「レベル1」(津波防護レベル)として、基本的には防波堤や防潮堤を建設して、津波浸水による被害を完全に抑え市街地を防護する。それは、単なる海岸部における防潮堤等の建設整備だけではなく、2線堤(内陸側にも防潮機能を持たせた高盛土の道路整備や河川堤防整備)による多重構造で防御する仕組みである。

第2段階は、数百年から千年に1回発生する災害を「レベル2」(津波減災レベル)として、レベル1で整備した防潮堤等を越流する津波に対してソフト対策で「人命を守る」ことを目標とする。「逃げる」ことを前提にするだけではなく、越流する津波の浸水深に応じて、非可住地の指定や条件付きの可住地とする土地利用計画、専用住宅の建築規制などの建物の用途規制、さらに宅地の想定浸水深までの高上げなどにより浸水を防ぎ津波災害に備える。

建物の建築規制に関して、東日本大震災の被災後に津波に対抗して建物が残留できた津波高さに関する実態調査結果(図1)がある。概ね2m以下の浸水深であれば、過半の建物が全壊や流失しなかったデータが説明されている。これらを受けて、自治体側の規制の例として、レベル1の対策が講じられたとして、津波シミュレーションで、越流しても概ね2m以下の浸水深であれば、建物の2階以上に避難すれば命は守れるとして、居住を可能とする。それ以上の浸水深では、大半が流失した結果から、非可住地区とし、産業系や公園・緑地系の土地利用ならば認めるとする一つの考え方を打ち出している。ただし、浸水深が少しでも想定されるところは非可住地になっている自治体もある。

百年以上の確率で発生するレベル2の大規模な津波時には、とりあえずは津波防護レベルでの

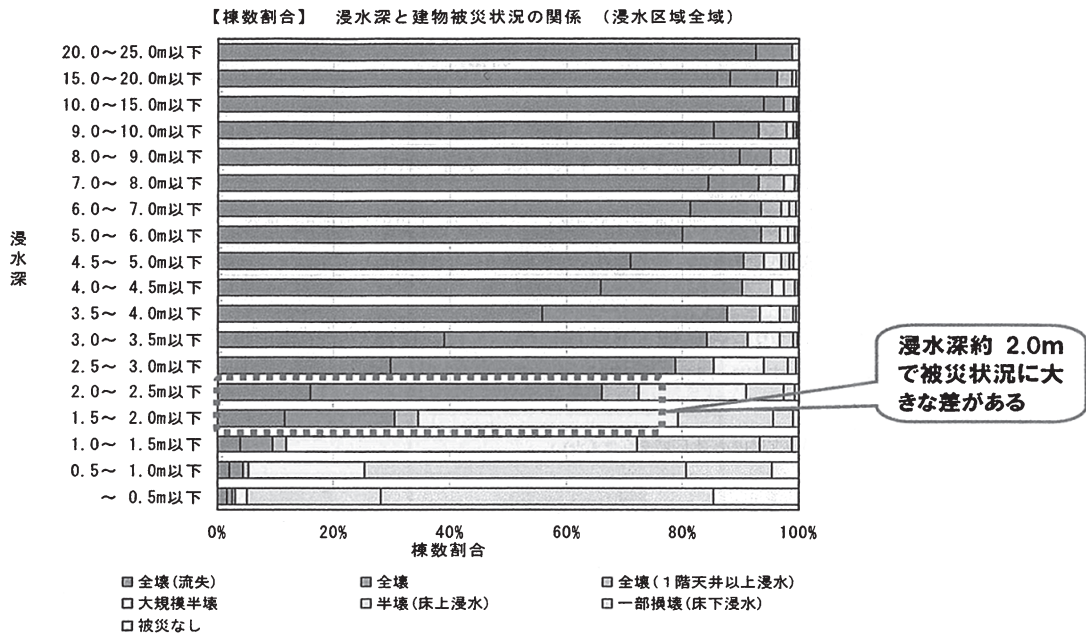


図1 津波浸水深と建物被害状況の関係図

(出典：2012年度国土交通省調査データ)

施設で、迫り来る津波のエネルギーを減衰させ、到達時間を遅らせた上で、安全な場所まで「逃げる」避難行動で、人命だけは必ず守る「減災」を目指す。このようなハードと建物の建築規制や土地利用規制のソフトに加えて、被災者になるかもしれない住民が、安全なところまで、逃げるための避難道路や、津波避難タワー、津波避難ビルの整備のハード対策も考えられる。加えて、住民自身が経験した災害の恐ろしさを次世代へ伝承することや、実践的な防災訓練を継続的に実施する住民側のソフト対策を含めた総合力も欠かせない。

逆に言い換えると、もはやレベル2の巨大災害への対応は、全てを行政の守備範囲とするのではなく、災害の規模によっては津波浸水地域では、住民は被災者となるかも知れない最悪の状況に備えなければならないことを意味する。そのためには、町や地域が津波に浸かり、財産は被災しても、住民と行政は協働で「逃げる」ための対策を講じることで、生命、身体の安全を必ず確保する。これが新たに提言された2段階の防災・減災対策である。

#### 4. 東日本大震災による災害対策基本法の大改正

##### 4-1 大規模災害を想定していなかった災害対策基本法の改正

防災行政において基本となる「災害対策基本法」では、災害の発生事態に被災者の救出・救援・生活維持の役割を担うのは市町村等の自治体となり、それを県が、そしてさらに政府が支える仕組みであった。

法は1961年に制定以来、新たな災害の発生や多様な災害形態の発生によって、実態に即した対策が講じられるよう、新たな災害や規模に応じた改正を繰り返し、制度や仕組み等が順次改善され、防災行政の基本としての役割を担ってきた。

しかし、東日本大震災では千年に一度という自然の強大な破壊力に遭遇したため、それまで構築してきた防潮堤等の対策ではほとんど機能しなかった。災害発生時に中心とならなければならない自治体も、岩手県の大槌町、陸前高田市、宮城県の南三陸町をはじめ22の庁舎が被災し、14の市町村で職員が犠牲になり、首長が死亡や行方不明になった自治体もあった。そのために、法に基づく救援・救出、避難所の開設、救援物資の確保や手配などを準備、あるいは県や国に要請しなければならない被災地の初動時の緊急事態機能が不全となった。

災害対策本部の置かれた県庁も、大規模な被災をした自治体からの情報が入らなくなり、必要な救援物資の配送や応援職員の動員ができない事態が続いた。被災地の状況は警察や、消防、さらに応援にきた自衛隊、緊急応援で駆けつけてきた全国の自治体のヘリコプターによる上空からの情報で、被災地の驚くべき惨状が時間の経過とともに明らかになった。被災者が命からがら避難した学校等の避難所が、道路の分断と電気や電話線の破断で、情報の発信や受信ができず孤立化していた。そのため、生活を維持するための食糧や、暖をとるための灯油、乳幼児の粉ミルクやおしめ、病人の医薬品が枯渇する事態が場所により数日間続いていた。これまでの災害で、ほとんど経験のない異常な事態が生じていたのだった。

超大規模災害の被災直後の初動体制のあり方に、行政が対応でない災害対策基本法の内容に対する反省から、当然の見直しがなされた。

2011年の10月に、大震災の教訓を総括し、大規模災害に備えた防災対策の充実・強化を図ることを目的に、中央防災会議では各専門調査会や政府内の各種審議会、研究会等の検討結果を踏まえて、2012年3月に「当面の取組方針」が決定された。災害対策の法制に関わるものとして、大きな課題が多く抽出されたため、緊急に措置を要するものと、時間をかけて措置を考えるとする「2段階」にわたって、防災対策の全般的な見直しが行われた。

第1弾として、2012年6月27日に「災害対策基本法の一部を改正する法律」及び関連法が公布・施行された。さらに、時間をかけて検討を進めた課題に対しては、2013年6月21日に第2弾の法改正として公布・施行された。

## 4-2 減災理念の導入と住民責務の強化

災害対策基本法の大きな改正のポイントと考えられるのが、「減災」の理念の創設と、その場合に被災者となるかもしれない住民の責務の強化についての内容であった。

第2弾となる2013年の改正で、「減災」の定義が明文化された。新条文として「第2条の2」が追加され、これまで定められていなかった「基本理念」が6項目にわたり明確化された。災害対策の基本的な考えを関係者が広く共有し、一体的に取り組む体制を整えようとするものである（災害対策法制研究会、2014）。

基本理念の第1項は総論で、「我が国の自然特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。」（傍点は筆者による）が明文化された。「被害の最小化」すなわち「減災」が、法律上初めてその意義も含めて位置づけられた（条文上は「減災」の意義として「迅速な回復」も含まれるが、本論では「被害の最小化」の部分のみを意義として進める）。

世界有数の災害立国として、千年に一度の確率で発生する大津波を経験した。都市部への産業の集積、少子高齢化による人口構造の変化、沿岸部等の社会経済情勢の変化をふまえた対策を考

える必要が生じた。しかし、行政の力だけで全ての災害を防げないことを直視し、その場合には、行政の努力と住民の協力により命だけは守る「減災」の概念が打ちだされた。

第2項では、行政による「公助」は当然のこととして、住民一人ひとりが自発的に行う「自助」や、地域の防災力向上のための自主防災組織などによる居住者が連携して行う「共助」なくしては、災害に対処できないとして、自助、共助、公助の役割分担と、それぞれの連携を図るべきことを定めた。

第3項では、数百年から千年に一度の確率で発生する津波に対しては、構造物だけで津波を防ぐことはできないとして、これまでの災害対応から得られた教訓を活用し、ハードとソフトを組み合わせた一体的対策を講じることと、改善を絶えず図る重要性を定めた。

第4項から6項については省略する。

これらの関連から、基本理念における「減災」を含む災害に備えるため、第5条で「市町村の責務」の中で、住民の自発的な防災活動による「共助」を一層促進する責務が加えられた。

「住民の責務」(第7条)に関しては、2回にわたって改正され、第7条第3項(旧第2項)で「...地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない」(傍点部は2回の改正で追加された部分)と、住民の責務がより具体化され、拡大された。

大規模災害の発生には、政府や自治体の対応には限界があるため、被災するかも知れない地域の住民としての「自助」「共助」の観点から備えるべき責務を明確にし、「公助」と併せて、被害を最小化していく「減災」の姿勢が明確になったのである。

#### 4-3 地区の居住者が中心に「地区防災計画」の提案

改正になるまでは、防災対策は基礎自治体が「市町村地域防災計画」(第42条)に定めることとなっていた。今回の改正で、一定の地区の防災活動に対して、地区内の居住者及び事業者(以下「地区居住者等」という)が中心になって共助による防災活動推進の観点から「地区防災計画」を定めることができることとした。

地振動やそれに伴う火災、さらに津波の被害は、被災地の地形や地質によって大きく異なる。津波の場合、海岸の形状により、波動や波高が異なる。その対策には地域を細区分した地区に限定の防災対策、あるいは減災対策などの事前の地区ごとの計画の必要性が明確化された。

新たに条文化された「第42条の2」の第1項で「地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る地区防災計画の素案を添えなければならない」と明記された。地区居住者等からの提案型の地区防災計画を提出できることとし、地域防災計画に抵触しない内容で、その必要性が認められれば地域防災計画に地区防災計画を定めることを義務づけた(第2項及び第3項)(内閣府・消防庁・厚生労働省、2013)。そして、地区防災計画が認められたときは、地区居住者等は防災活動を実施することの努力義務が明確にされた(第5項)。



## 5. 減災のリスクは誰が負担するのか

### 5-1 行政だけでは「減災」対策ができない

国家や行政の使命は、繰り返すが、国民や住民の生命と財産を守ることである。そのためには、災害発生への備えは、その時代の最高の技術や材料を用いて、対策を講じる必要がある。しかしながら、地球規模で発生する自然の超大な力の前には、生命や財産への被害は完全に防げないという前提に立つことで、あらためて「減災」の必要性が強く問われることとなった。

すなわち、完全「防災」は、技術面の問題ではなく、財政面から生じる限界のためと考えざるを得ない。それは、仮に、莫大な費用をかけて、長大な防災施設を造ることは可能だが、災害発生確率を考えると一度も効用を発揮しなくても、耐用年数がくれば造り替えなければならないからである。

そのために、如何なる対策をとったとしても被害は生ずるという認識にたち、災害時において被害を発生させる課題に対して、限られた予算や資源を集中的にかけ、結果的に「被害の最小化」を図ろうという発想への転換であった。

それでは「被害を最小化する」という「減災」の努力は、誰がすることになるのか。

その努力の基本は行政が担うが、大規模災害が発生した場合、「減災」対策では犠牲者が生じるかもしれないリスクの懸念がある。そのため、その対策を行政の首長や議会だけの政策判断だけでは担えない。もし、地域の住民と何ら相談せずに行政が単独で減災対策を行ったとして、大きな被害が発生した場合、被災者となった住民から損害賠償を裁判等で訴えられれば、減災対策の危険性を説明しなかった国や自治体の責任を問われることも考えられよう。これまでのように、大規模災害を想定外と認める判断はなされないからだ。

その解釈のためか、復興事業における津波対策の現状は、津波の到達しない絶対安全な「高台」で生活維持ができる「高台移転」の事業を行政は積極的に進めている。為政者としてできる当然の政策である。

### 5-2 「減災」型の復興事業をいかに進めるか

津波で大きな被害が発生したところは、太平洋の西端部にあるとは言え、暖流の黒潮（日本海流）と寒流の親潮（千島海流）の出合う世界最高峰の漁場を前にした地域である。暖流系のマグロ・カツオ・サバ・アジ・イワシなどと、寒流系のサケ・マス・サンマ・タラなどの多様な種類の魚で大量の漁獲が可能である。また、リアス式の三陸海岸では、海と里、森が繋がり、ヒラメ、アワビ、ホタテ、カキ、ワカメ・コンブ・ウニ・ナマコなど水産動植物の宝庫となってきた。江戸時代、あるいは明治時代から、様々な種類の漁獲や貝類、海藻類の水揚げによる1次産業と、加工等の2次産業で高い生産額をあげてきた。当然ながら、それらに伴う3次産業があり、生活の場や消費の場として地域の中心的な生業の市街地を形成してきた地域である。しかし、それらの地域は大津波に襲われ、全てを壊され、流出させられてしまったのであった。

被災前の地域経済の中心であった場所を、どのように復興させるのか。地域経済の活性化のために、何らかの形で、恵まれた地理的条件を活かした漁業を中心とした産業の復活と、市街地自体の復興を果たし蘇生しなければならない。

そのために、自治体として考えなければならない「減災型」事業の出番が近づいているのではないだろうか。レベル1としての防潮堤や、多重防御に必要な海岸堤防や河川堤防の整備が進んで

きた。次に考えるのは、レベル1でも、レベル2でも津波襲来の際には逃げることで身を守るハードとソフトを組み合わせた事業によって、中心となってきた市街地を再生することである。あらためて、行政は、都市やまちの将来のことを考えた長期的な視点に立った、被災地域の経済の中心地を復興させていくことに、地域住民等を交えて取り組んで行くべきである。「減災」型の復興にはリスクが発生するかも知れないが、住民自身も、海・里・森から発展してきたまちの将来を考えたコンパクトな「減災型」の復興事業にチャレンジする時期に来ているのではないだろうか。

### 5-3 減災は住民参加によるまちづくりで

そのような現状下で、仮にレベル1の対策を講じたとしても、大津波発生時に津波が来襲すると浸水することが避けられない臨海地域や漁港周辺の土地で、日常の生活や生業を営む人々がいる。

その端的な事例が漁師等の漁業従事者で、急激な天候異変や、船舶の故障やトラブルなどにより、場合によっては陸からはるかに離れた海上で生死の境をさまようかも知れない職業である。彼らは、危険性、つまり、リスクがあるが、何らかの利益の期待や、先祖代々受け継いできた漁場や土地で生活や生計を立てていると考えられる人々である。

国家はリスクを背負う職業であっても、職業の選択の自由から禁止することができず、また、土地についても土地利用で禁止とならない限り、居住の自由も、自己責任を原則として認めている。リスクのある地区に土地の権利を持ち、住みたい、生業をしたいと主張する人々の意向は阻止することができない。

しかしながら、一方で、リスクを覚悟する人の家族のことを考慮しなければならない。子供であり、配偶者、高齢で現役を引退した親などである。家族労働を重視し、コミュニティを大切にするためリスクを負いながら生計を立てる人の被扶養者的な関係で、必ずしも自己責任で生活する場所を選択できない人たちである。津波が発生すれば犠牲者になるかも知れない覚悟で、古くから「てんでんこ」の知恵を伝えながら、家族と共に生計を営んでいる人達であろう。

仮に、国民の生命や身体の安全を守ることを理由に、いつ発生するかわからない津波を心配して、国家権力で、人々を強制的に絶対安全なところに移転させることはできない。

できるのは、生活や生業をしている地区の人々が、大規模な津波が発生した時に、被害を最小化できる対策、すなわち安全なところへ必ず「逃げられる」ようにすることである。その点が、今回の2度にわたる災害対策基本法の改正で、強化された点である。

しかし、居住地や従業地の近くに、絶対安全と言える高台が無ければどうするのか。

その場合、人々は自分自身や家族の命を守ることを最優先に考え、逃げるための対策を重点的に考えておかなければならない。しかも、行政の施策が順次実行されることを待つのではなく、被災者になるかもしれない人々やその家族自身が参加して、リスクを理解し、納得できるような対策を住民側で考え、住民自身でできる対策を、行政と協働で順次1つずつ進めていくことである。

地域や地区には、迫り来る問題として、地震対策などの災害の対策としての「減災」と、高齢化の問題、人口減の問題、産業の持続性の問題などと、将来を見据えると課題を総合的に考える「まちづくり」を併せて考えていくことである。

成長時代のように「人口ボーナス」と呼ばれた人口が増え続けることで解決できた時代ではない。じっとしていれば、課題は確実に深刻な問題になる。いまできることは、行政に一方的に頼るのではなく、住み続けるために、住民自身でリスクと考えられる課題を考え、解決に向かう道

を地区全体で「共助」として考えて行動する。それが、「減災のまちづくり」である。ただし、まちづくりは住民だけではできない。実践できるまでには行政の支援が必要になる。

地域や地区の住民等が「減災」を考えるためには、まちづくりの経験がほとんどない住民に対して、行政側はまちづくりの分かりやすい進め方の仕組みを用意する。その手順や仕組みで住民自身が参加して活動すれば、いかに災害発生時に安全な場所まで「逃げる」具体的なプランをまとめられる支援体制を作るべきである。そして、まとめられた構想案が、首長に提案されれば、あるいは、市町村の防災会議に「地区防災計画」として提案されれば、行政はその内容を尊重して、住民と協働で実現の方向に動くことである。これによって、「減災」による対策を、行政と住民でリスクを応分して負担する方策となる。

こうした住民提案型のまちづくりのシステムは、阪神・淡路大震災の復興事業で実践されている。しかも、行政と協働で復興事業を考え、事業化しただけではなく、次世代まで持続可能性を考えた設計や管理を住民自身で実践する「住民主権型まちづくり」を実験的に提起している。

## 6. 住民主権型減災のまちづくりの提案

### 6-1 阪神・淡路大震災の復興事業における住民参加の仕組み

本論の最後に、阪神・淡路大震災によって実践されて積み上げられ、一つの形として提起された「住民主権型まちづくり」の進め方の概要を紹介する。

阪神・淡路大震災の復興事業を進めるにあたって、都市計画で事業手法や区域などの必要な事項を決める必要があった。一方で、都市計画を定めるまでの間の、建築基準法による建築制限の期間が2ヶ月しかなく、2ヶ月で都市計画を定めるには住民参加を図る時間が無かった。そのため、必要な都市計画手続きを2段階に分け、第1段階は震災から2ヶ月の間に、行政の責務として実施する事業の大枠だけを決め、そして、住民参加を第2段階の都市計画までに行うこととなった。住民参加の方法は、神戸市では1981年に制定した「神戸市まちづくり条例<sup>2)</sup>」により、まちづくり協議会の組織化やまちづくり提案などのプロセスが明確に定められていた。そこで、住民自身が復興の詳細計画を検討し、総意を反映した構想案を市長に「まちづくり提案」し、市長はそれに配慮して、復興事業等を進めることとなった。しかし、一般的には、住民にはまちづくりの経験が無く、構想プランを作ることができないので、1978年に定められた専門家派遣制度<sup>3)</sup>を活用して、まちづくり協議会が指名するコンサルタントや専門家を行政の費用で派遣することができた。

阪神・淡路大震災の復興事業を推進したこの「2段階の都市計画」制度の中で最も重要なことは、第1段階の都市計画で「大枠」の計画しか定めなかったことである。「詳細」は住民参加を図り、専門家の知恵を借りて、住民自身が考える安全で安心して暮らせる計画を、住民が主体的に決めることとなった。そのプロセスで協議会は、自分達で決めた施設やルールを行政に依存せずに、施設の維持管理やルールの遵守を、まちづくりの一環の責任を持った活動として、住民が主権者となった活動に発展し継続している<sup>4)</sup>。

### 6-2 住民主権型減災のまちづくりのプロセス

阪神・淡路大震災における住民参加の復興事業のプロセスをベースに、行政と住民が協働による減災型でリスクの分担を考慮した事業化までのプロセスとして示したのが図2である。

このプロセスの中でも重要なことは、行政が定めなければならない防災計画（地域防災計画）

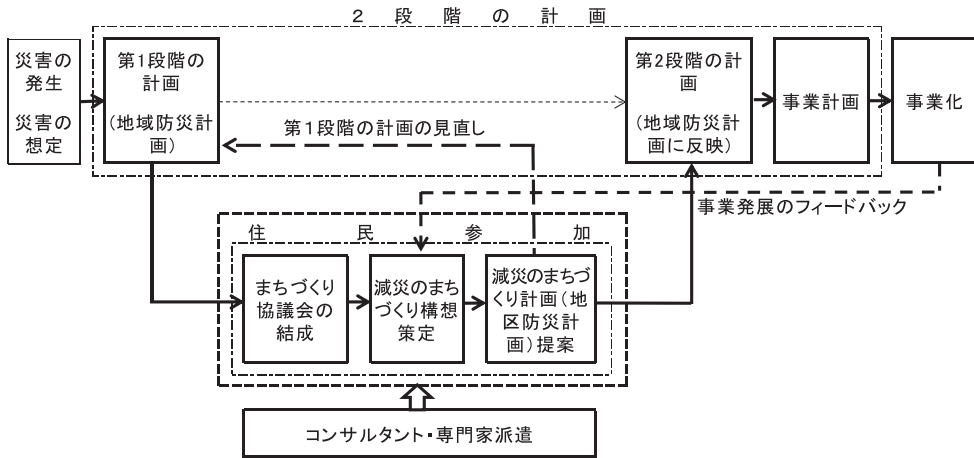


図2 住民主権型減災のまちづくりの進め方のプロセス

を、全般にわたって細かく決めるのではなく、最低限必要な防潮堤等の大枠の提示とする。詳細な計画は地区住民が主体的に参加し、議論の上、住民から提案できる「地区防災計画」にまとめる。その際に、住民は専門家の経験や知恵を借り、単なる災害だけの対応策ではなく、まちや地区の将来の様々な課題も提起して、その中で災害の被害を最小化するハードとソフトの計画を合わせて検討し、最終的には実現化できる計画を住民の総意を得て提案する。具体的には、歩行者の避難道路の配置と規模、津波避難ビルの配置、避難空間の配置や生活必需品の備蓄方法、避難訓練の実施方法等である。場合によっては、行政が定めた第1段階の計画をフィードバックして変更することも含んでも良い。例えば、津波避難ビルの整備が先行して進み、「逃げる」ことの担保ができれば、防潮堤の高さを減じることもあり得よう。

「減災」型対策は、行政が一方向的に進めることは難しい。被災するかも知れない住民が、自分達でリスクを考え、その分担に責任を持って対策を練り上げる。そして、住民と行政が「協働」の精神で、互いに信頼して、事業を進める。そのために、自治体は、住民の提案が行政側で配慮され尊重される手続きと根拠を担保するための「まちづくり(手続き)条例」の制定を考慮しておくことも必要である。さらに、行政側には、大枠の範囲の中であれば、住民に行政の権限の一部を委譲する覚悟も必要である。それらが進むことで、「住民主権型減災のまちづくり」の実現ができることを期待したい。

## 7. おわりに

阪神・淡路大震災から20年が経過した。震災復興事業の完成まで16年間を要している。

東日本大震災の発生から4年が経過した。復興事業は津波防護レベルの防潮堤の整備と、高台移転のための背後の山地の開発が行われ、そこで削られた土砂を活用した宅地の嵩上げが中心に行われ、被災地ではひっきりなしでダンプトラックが走っている。復興公営住宅の建設も進み、応急仮設住宅からの転居も進み出した。これらの事業はほとんどが行政主導型の事業である。残念ながら、被災した住民が主体的に復興のまちづくりを進めている事例や地域はほとんど聞いたことがない。それは、時期が尚早であるかもしれないが、現場では、阪神・淡路大震災の復興の



事例が浸透していない、あるいは住民にまちづくりの経験が全くない、専門家の数が圧倒的に少ないといった理由も聞く。このままでは、漁港機能の復興はできても、背後の市街地には住民がいないという状況を想像してしまう。まさに、今こそ「減災型のまちづくり」が必要ではないだろうか。

私は阪神・淡路大震災の発生時から復興事業の完成まで携わり、そこで多くの実践的な経験をした。それらを東日本大震災の被災地に伝えていければという使命感を持ち、微力ながら著書の出版等で発信もしてきた。その一環として、阪神・淡路大震災の復興で住民と行政が協働で進めたまちづくりの過程で到達した「住民主権型」のまちづくりと、今後の「減災」のあり方を実践論的にとりまとめた『住民主権型減災のまちづくり』（ミネルヴァ書房）を近く出版する予定である。本論はそこから本論のテーマに沿った部分を抜粋して、あらためてまとめたものである。被災した市街地の本格的な復興が早く進むために、少しでも役に立てば幸いである。

### 〈注記〉

- 1) 現実の田老地区の震災復興事業では、「レベル1」対応の「一線堤」と呼ばれる防潮堤を海岸保全施設等整備事業で、海側に高さTP. + 14.7 mであらためて再整備し、「二線堤」と呼ばれる陸側の防潮堤は、高さTP. + 10 mが地盤沈下で約1 m低くなった分を嵩上げする補修工事により整備が進められている。
- 2) 正式名称「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」
- 3) 正式名称「神戸市まち・すまいづくりコンサルタント派遣制度」
- 4) 詳細については、中山久憲，2011，『神戸の震災復興事業—2段階都市計画とまちづくり提案—』学芸出版社，を参照されたい

### 〈参考文献〉

- 災害対策法制研究会編，2014，『災害対策基本法改正 ガイドブック』大成出版社，p.12-13.
- 土木学会，2011，「東日本大震災特別委員会 津波特定テーマ委員会 2011年9月14日報告」.
- 内閣府，2010，『平成21年度版防災白書の概要』，12
- 内閣府，2012，「南海トラフの巨大地震モデル検討会」（2012年8月29日）記者発表資料.
- 内閣府・消防庁・厚生労働省局長級通知，2013，「災害対策基本法等の一部を改正する法律について」2013年6月.
- 藤井聡，2012，『列島強靱化論』文藝春秋，p.52.
- 柳田邦男，2014，『「想定外」の罫一大震災と原発』文春文庫，p.21.
- 山賀進，2012，『一冊で読む 地球の歴史のしくみ』ベレ出版，p.28-33.