

阪神・淡路大震災の経験を南海トラフ地震の備えに活かす

神戸学院大学 現代社会学部 社会防災学科
教授 中山 久憲

はじめに

1995年1月17日午前5時46分に阪神・淡路大震災が発生した。プレート内部の活断層が動いた震度7の都市直下型地震で、建物倒壊や大規模火災等の未曾有の被害を受けた。大規模被災地区を中心に、神戸市をはじめ被災した兵庫県下の6つの自治体の手により、土地区画整理事業と再開発事業による震災復興事業が24地区で施行された。事業は被災した住民の参加により行政との協働の事業が進められた結果、震災発生から16年余の2010年3月28日に全ての事業が完成した。脆弱であった道路と公園等の都市基盤が整備され、安全で安心して暮らせる新しいまちとして甦った。

阪神・淡路大震災の復興が完成しようとした矢先の2011年3月11日午後2時46分に、東日本大震災が発生した。太平洋プレートと北米プレートの境界で発生したプレート境界型地震で、しかも4つの震源域が連動し、岩手県沖から茨城県沖までの長さ450km、幅200kmにわたる超大規模地震だった。地震の規模はマグニチュード9.0で、日本国内観測史上最大規模、20世紀以降に世界で発生した地震の中でも4番目だった。それぞれの震源域でプレートの跳ね上がりにより津波が発生しただけではなく、連動して起こったことで規模が増幅され、青森県から千葉県に至る太平洋沿岸地域は千年に一度と呼ばれる大津波による壊滅的な被害となった。

東日本大震災の復興事業の進め方に苦悩や苦労が続く一つの要因として、16年前の阪神・淡路大震災の震災復興事業の完成と同じ月に地震が発生したことが挙げられる。一つの大震災

が終わる前に、もう一つの大震災が始まってしまった。そのため、前者の復興過程の評価や反省が充分になされないまま、後者の復旧、復興への対応に活かすことができず、別の形での対応を迫られることとなった。

二つの震災の間に16年という歳月が流れ、また、地震の構造がプレート内部型とプレート境界型、被害の中心が建物倒壊と火災によるものと、大津波による建物流失によるものなど、両者に共通性が少ない。しかし、復興のプロセスには共通する面は多い。

問われるのは、阪神・淡路大震災の復興過程をあらためて評価し、その評価を活かすことである。そこで、本論では阪神・淡路大震災の震災復興事業の進め方をベースに、東日本大震災の復興過程で生まれた政策と併せて、今後想定される南海トラフ地震の備えにどのように活かせるかについて考察する。

1. 阪神・淡路大震災の復興事業の特徴^{*1)}

1-1 「2段階都市計画」制度の創設

阪神・淡路大震災の復興事業の足がかりになったのが、「2段階都市計画」という、復興事業に必要な都市計画手続きを2段階に分けたことであつた。第1段階は当時の災害立法としての建築基準法による建築制限が2ヶ月しか課せられない条件から、震災から2ヶ月で、大枠としての復興事業の区域と、主要な道路と公園の骨格だけを決めた。通常ではその手続きの前に、事業地区の住民に説明し、意見を聞く「住民参加」が不可欠であつたが、市の広報紙による説明と都市計画案の縦覧の際の意見書の提出とい

う形式的な手続きにとどめた。そして、第2段階は第1段階で不十分であった「住民参加」を、住民の被災体験を活かして、地区の復興に必要な都市施設の規模や配置を住民間でまとめた復興の詳細計画を提案してもらって、必要な都市計画施設の決定と事業計画を決めることとした。

1-2 2段階都市計画が住民主権型になった経緯

震災復興事業を早期に進める2段階都市計画の手法は、緊急時とはいえ、それまでの平時の手法とは全く異なるため、行政権限の乱用であるというマスコミ等の意見が新聞やテレビ等で広まった。都市計画案を最終的に審議する兵庫県都市計画地方審議会では3,565通の意見書が提出された。こうした事態を受けて、都市計画決定権者である当時の兵庫県の貝原知事は、「第1段階の都市計画は住民の合意が不十分であっても一応決定する。被災地の混乱がある程度落ち着き、復旧作業が軌道に乗り始めると関係住民が帰ってくるから、その時点で住民全体で詳細な都市計画を充分協議する。そこで、もし第1段階の都市計画を修正しなければならないようであれば、さかのぼって修正して最終的な都市計画決定をしてはどうか*2)。」と説明した。これが、都市計画の修正のための「第2段階」をあらかじめ用意する大胆な発想の「2段階都市計画」の提案であった。その提案については、案件に関係する自治体の長の了解を求めた。そして、審議会でも都市計画の原案が可決され、知事に答申がなされた後の記者会見で「具体的な

まちづくり案は住民と今後の話し合いで決まる。その時、今回の決定を修正するべきだとなれば柔軟に対応する*3)」と表明した。

震災復興都市計画は震災発生からちょうど2ヶ月の3月16日に知事決定となった。それは住民主権型都市計画の始まりの日でもあった。

1-3 「神戸市まちづくり条例」による手続きが住民参加を推進

第2段階の都市計画において、住民参加の進め方は、神戸市で1981年に制定した通称「神戸市まちづくり条例*4)」による手続きが適用された(図1)。

まず、住民からの反発はあったが、早期復興を求める、事業のための条件闘争をする、都市計画の撤回を求める目的などで、「まちづくり協議会」が順次結成された。協議会には自分たちが選択したコンサルタント等の専門家が派遣され、安全で安心して暮らすためのまちづくりのあり方を、被災地区の住民が議論し、復興の詳細計画案がまちづくり構想として策定された。脆弱であった都市基盤を40%以上配置する地区や、ほぼ現状に近い形で最小限の減歩ですませた計画案が、住民の総意で承認され、「まちづくり提案」として市長に提案された。

それらを担保したのは、神戸市まちづくり条例第8条の「市長は、住み良いまちづくりを推進するための施策の策定及び実施にあたっては、まちづくり提案に配慮するように努めるものとする(傍点は筆者による)」の条文であった。

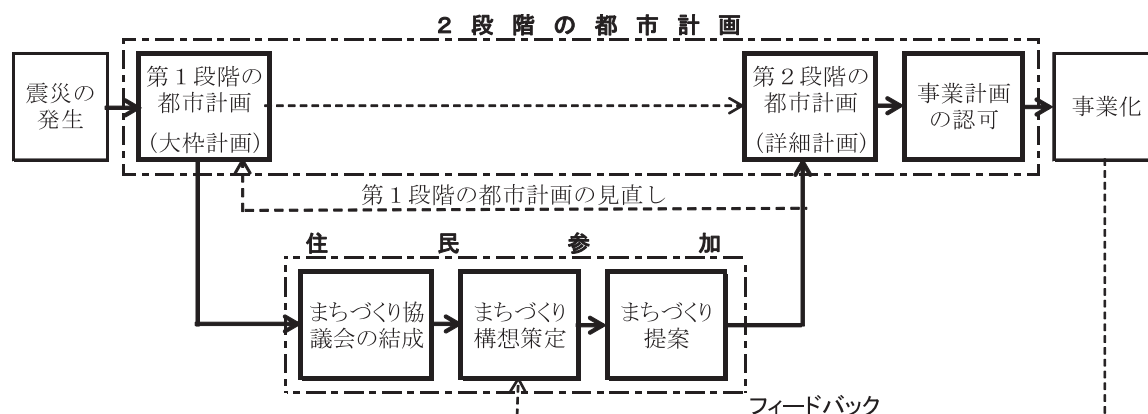


図1 2段階都市計画と住民参加の手続きの流れ

条文は、市長の努力義務が明記されたに過ぎない。しかしながら、この条文を根拠にして、第2段階の都市計画に不可欠な住民参加を促進し、その住民側の目指すゴールを、明確に「まちづくり提案」とすることができた。

行政は提案内容を尊重したことで、第2段階の都市計画として、必要な都市計画の追加や変更を行った。最終的には、行政が事業計画に反映し、具体的な震災復興事業を実施した。土地区画整理事業地区の事業化まで、早い地区で震災から11ヶ月、最も遅い地区で4年9ヶ月の時間の経過となった。この手法によって、自分たちが主体者になって復興計画を提案することができ、住民と行政は「協働」で復興まちづくりを完成させることができた^{*5)}。それだけではなく、住民の責務としてまちを育てる運動へと発展していった。

要するに、第1段階で示した行政が定めた大枠の計画を前提にするとは言え、第2段階では住民に実質的な都市計画の決定権が委譲された。いいかえれば「住民主権型まちづくり」というこれまで経験したことのない都市計画の新たな局面を提示することとなったのである。

2. 東日本大震災で知った防災の限界と減災の必要性

2-1 防災の限界—財政的配慮から

東日本大震災の津波災害は、これまでに想定していた規模を遙かに超える規模の津波であり、甚大な被害が広域的に発生した。過去の津波到達の記録を遡れば、869年の「貞観地震」に匹敵する規模と類似することが明らかになった。つまり、歴史の繰り返しであり、千年に一度程度の発生確率で超巨大な津波が起ることが立証された。その結果、超巨大津波の発生は、「想定内」であることとなった。

行政本来の責務としての「国民や市民の生命と財産を守る」ためには、発生する超巨大な地震や津波に対しても、叡智と技術で対策を講じる必要が求められる。責務として、莫大な費用

をかければ、高さ20mでも30mでも防潮堤の建設は技術的には可能である。

一方で、今後想定内となった超巨大津波に対する巨大な防潮堤を全国的に建造するとなれば、国家財政は破綻しかねなくなる。しかも、想定した超巨大津波が数百年間起こらなければ、防潮堤の材料である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必要があり、国民から「無用の長物」といわれる矛盾に立たされることとなる。

この矛盾を解決する一つの答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。その内容は、数十年から百数十年程度に1回頻度の確率で発生する津波に対しては、これまで同様に津波を防御し、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発生する最大クラスの津波は完全に防御することを考えるのではなく、住民と行政で協働で、ハードとソフトを組み合わせた対策を講じ、越流する津波に対しては、「逃げる」ことを前提に「人命は守る」基本政策に転じることを決定した^{*6)}。

具体的には、津波対策を2段階で考える。通常の頻度で発生する災害は防災型対策で対処する「レベル1」（津波防護レベル）として、多重防御型で防潮堤を建設して市街地を防護する。数百年に1回発生する巨大災害には「レベル2」（津波減災レベル）として、レベル1の対策を実施する前提で、被災者となるかも知れない住民と協働で「逃げる」ための対策を講じることと、越流する津波の浸水深に応じて、非可住地や条件付きの可住地とする土地利用計画や規制を明確にすることとなった。

2-2 行政だけでは「減災」対策ができない

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、財産は被災しても、生命、身体を必ず守る「減災」の発想の対策へと転換をすることとなった。

阪神・淡路大震災で既に事例が存在する。それまで経験したことのない震度7の揺れを経験したために、被災した構造物の復興の設計には、その波動の物理的な挙動特性やエネルギーを徹底的に解析し、同じ災害が発生しないハード対策を施すことが可能となった。しかし、財政の面から、全てで震度7に対抗できる対策が実施されたのではなく、不特定多数の住民に被害が発生しないように、選択的に順序を付けて対策を実施してきた。これ以来、使われるようになったのが「減災」という概念であった。

それは、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が生ずる課題に対して、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」を図ろうとする発想であった。

しかしながら、被害を最小化にする「減災」の努力は誰がすることになるのか。

その努力は基本は行政が担うが、それを行政だけが担うのではない。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、大規模災害が発生し、大きな被害が発生した場合、国や自治体は、危険性を説明しなかった責任が問われることも考えられよう。減災の場合には、生命や財産にリスクがあることになるため、災害が発生した場合には、自助あるいは共助として、逃げる努力をする地域の住民がリスクを知り、その上で行政と協働で対応を検討し実践することでなければならない。要は、「減災」は行政だけでは担えないのである。

津波対策の現状では、津波の到達高さ以上のところに整備される「高台移転」という絶対安全な政策は、行政中心に積極的に進めることができる、為政者として当然の政策である。一方で、最大の被災地である臨海部の漁業関連産業が集積していた市街地の現地再建が遅延しているのは、「減災」を前提にするため、そこで

生活や生業を求める住民等と行政が協働で検討する作業が遅れているからである。

では、「減災」と定義する政策を行政は積極的に進めるためには、どのように取り組んで実施していけばいいのかを考えていきたい。

2-3 減災は住民参加で達成できる

通常の津波対策を講じた(講じる予定も含め)上で、大津波発生時に津波が来襲するかもしれない土地で、日常の生活や生業を営むことが避けられず被災者となるかも知れない地域住民や利害関係人は存在する。リスクのある地域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。彼らは災害発生時に危険性、つまり、リスクがあるが、何らかの利得が期待できるので、生活や生計を立てていると考えられる人々である。リスクを自己責任で負う限り、財産権への関与、すなわち居住選択の自由を阻害することはできない。

一方で、リスクを覚悟する人の家族のことも考慮しなければならない。子供であり、配偶者、現役を引退した高齢者などである。ある意味で、リスクを負いながら生計を立てる人の扶養的な関係で、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。

被災者になるかも知れないことを避けたいと望むならば、絶対安全なところに自己の意思で転居することが望ましいし、そのための行政施策は必要である。ただし、行政は個人の財産権には関与しない原則があるので、転居を希望する人から任意には建物や土地の買収をすることはできない。できるのは、自治体が任意に開発した高台の土地へ転居の斡旋である。

その上で「減災」の政策は、場合によっては被災者になるかもしれない住民やその家族自身が、「減災」を理解し、納得できるような政策でなければならない。このような住民参加の手続きをとることで、「減災」の政策は実現できることとなろう。

3. 災害対策基本法大改正による減災理念の導入と住民責務の強化

3-1 災害対策基本法の大改正

阪神・淡路大震災と同様に東日本大震災でも、激甚災害に対する対応が不十分であった反省に立って、防災行政の基本法として1961年に制定された『災害対策基本法』が2012年度と2013年度の2回にわたり大きく改正された。

2012年度の改正では、国、都道府県、市町村の被災直後の体制の見直しが行われ、人員や装備等の脆弱な市町村の役割を補完する国の役割が強化された。また、市町村は事前に「受援計画」を定めることで、他の自治体から初動期の支援を受けやすくし、被災者支援等を円滑に進めることなどの新たな制度や対策が講じられることとなった。

3-2 「減災」理念の導入と住民責務の強化

2013年度の改正で、これまでの災害対策のありかたを行政中心から大きな転換をすることとなった。その第1が、「減災」の定義が法文化されたことである。新たな条文として、「2条の2」が追加され、災害対策の「基本理念」が6項目にわたり明確化された。その第1項で、「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）として、「被害の最小化」すなわち「減災」が法律上初めて意義も含めて、新たな災害対策の一つとして位置づけられた。

東日本大震災のような地球規模で発生する自然の超大な力の前には、現状でできる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が生ずる課題に対して、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に立つことを明確にした。

その上で、「減災」を含む災害に備える基本理念における「住民の責務」（第7条）が改正された。その第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。」（傍点は2回の改正で新たに追加された部分）として、災害時に被災するかも知れない地域の住民として自助による備蓄等の備えの責務が明確にされた。また、いわゆる「釜石の奇跡」が示すように、住民自らが主体的に判断し、行動することと、防災意識の向上を図るために、「災害教訓を伝承すること」が明記され、また、防災教育の努力義務化が明らかにされた。

さらに、地区の住民の共助として、「市町村地域防災計画」（第42条）に、市町村の一定地区の防災活動（防災訓練、資材の備蓄、災害発生時の相互支援）に関する計画として、地区の居住者が中心になって主導的に「地区防災計画」を定めることができることになった。

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、いわゆる地区居住者等から提案型の防災活動の「地区防災計画」を素案として提出できることとした。結果的には、素案が地域防災計画に抵触しない場合で、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）。そして、地区防災計画が認められたときは、地区住民は防災活動を実施することの責務が努力義務であるが明確にされた（第5項）。

「地区防災計画」には、単なる防災活動だけではなく、過去の災害から得られた教訓を活かして、大きな災害を想定して、減災のための建物の配置計画や、「逃げる」ための活動を自助、あるいは共助として行うことを自主的に定める

ことが望ましい。

しかしながら、あくまで地区の住民等が主体的に考え、行動しなければ、防災の主体は市町村自治体のままである。行政側から「減災型」の防災計画を一方的には実施できず、従来手法の踏襲のままである。

「減災」を目指す法律に改正された。しかし、被災者になるかも知れない住民がリスクを考えて、「地区防災計画」の中に対策を提案し、行動しない限り法文上は「絵に描いた餅」である。

4. 阪神・淡路大震災の復興の「住民参加の提案型」を応用した「減災のまちづくり」

どのようにすれば、地区の住民が主体的に考え、「地区防災計画」を策定して提案できるか。そのためのヒントとして、阪神・淡路大震災の復興まちづくりで明確になった、「2段階型」「住民参加型」のまちづくりの進め方の応用について紹介したい。

神戸市の事例を参考にした「2段階型」の住民参加による「減災のまちづくり（地区防災計画）」の手順を示すと、図2ようになる。

「2段階型」として、まず行政がしなければならない「第1段階の計画」は、100年に一度程度発生する確率の大きな規模の災害に対して、「レベル1」の計画を公表し、その具体的な実施計画を明らかにして実施する。さらに、「レベル2」

の災害発生を想定してリスクを明確にする。

次が「住民参加」の進め方である。まず、「地区」は災害により利害を共有する日常の生活圏を基礎とする区域として考えればよい。住民等や事業者は、その地区内に居住する住民あるいは生業をする事業者あるいは企業やその従事者である。さらに長い目で災害への備えを考えるならば、一緒に考えてくれる専門家も含めて良い。

そして、住民等が自主的に参加し、具体的な活動をするための組織は「まちづくり協議会」のような組織を結成する。地区防災計画を地域防災計画に位置づける必要があるとすれば、地域防災計画を作成する市町村等の行政の職員は除外することが望ましい。必要に応じて、オブザーバーとして、意見を聴くことをすればよいだろう。

協議会のメンバーと専門家が「レベル2」の災害時に備えて、日常時の中から「逃げる」ことに備えた対策を地区の住民に提案する。欠かせないのが、行政側が専門家等の派遣を担保（派遣費用や登録とリスト提示）することである。住民は基本的にまちづくりや防災には「素人」である。どうすれば、迫ってくる津波や火災等の災害から安全に避難できるか。それには、専門家から様々な災害の参考事象や、地区の特性・実情、さらに歴史から多様な対応策の提示を受け、住民自身で考え、選択しながら現実的な修

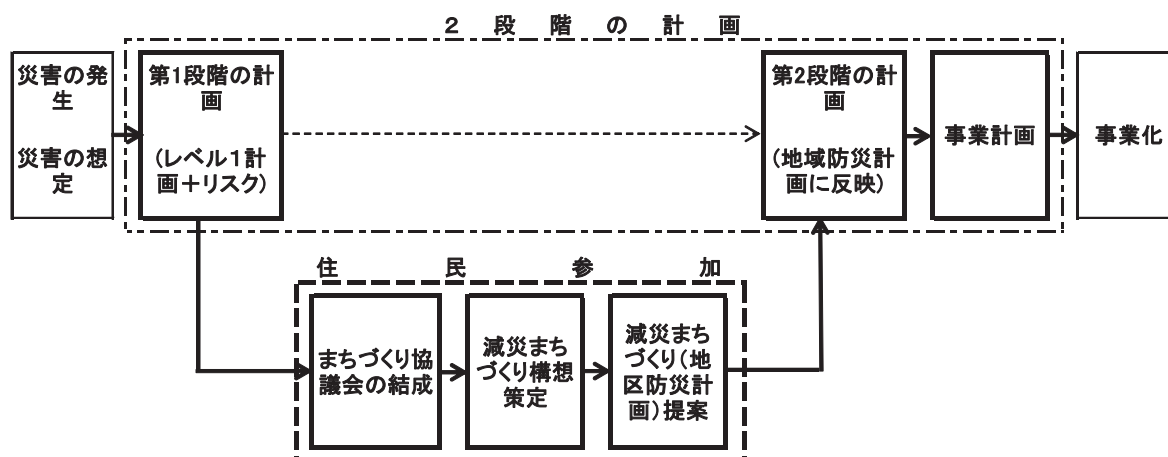


図2 「2段階型」の住民参加による「減災まちづくり（地区防災計画）」の手順

正案を作り出す。これにより、住民自身が納得でき、自ら行動できる「減災」の対策ができることになろう。

具体的には、「逃げる」ための安全な場所までの避難道路の幅員や構造、あるいは歩いて避難できる津波避難ビル^{*7)}等の計画的な整備などである。どうしても、リスクを考えると住み続けられない家族や住民には、近傍での「高台居住」とその支援プランも必要である。逆に、危険性から居住できない地域も設定する。それらの対策案は未来永劫そこに住み働く人がいる限り担保される「持続可能」性を保証するものでなければならない。これらによって、最悪の事態に「被害を最小化」する実現可能な方策を創出することができよう。

そして、重要なことは、「提案」型だからと、一方的に住民側から提案するのではなく、行政側の協力がなくしては実現できない計画案もある。それには、まとめる段階で、協議会は行政側と専門家を挟んで意見交換をして、実現可能性のあるものに条件を整理する。その段階で、行政側が物理的・財政的面でできないとする案の場合には、さらに時間をかけて議論をするか、代替案を検討する必要がある。このようなプロセスを経て、行政との実現可能性を調整できたものを、住民等の理解を得て、総意としてまとめる。それを「地区防災計画のまちづくり案」として提案する。そのために、もう一つ重要なことは、住民参加の手続きのプロセスを制度化する自治体の「まちづくり条例」あるいは「要綱」を制定しておくことも忘れてはならない。できれば条文で、住民等からの「提案」を首長が「尊重する」姿勢を示し、住民参加のゴールを明らかにできるようにしておく。

この「地区防災計画」の提案を受けた行政は、「第2段階の計画」として、住民が求める避難道路の整備や、多重防御となる2線堤の整備、さらに宅盤の嵩上げなどのハードな計画、さらに戸建て住宅建設禁止地域などの土地利用規制等のソフト政策を「地域防災計画」に位置づける。

そして、事業計画を策定し、順次計画的に事業を実施する。住民側はレベル2の津波を想定して、実践的な防災訓練の実施や、災害教訓の伝承、居住できる津波避難ビルの共同化などの自分たちができる方策を実現していく。

実現可能な「減災」計画を提案することで、住民自身にも責務の意識が生まれ、また、実現可能性を認めることで行政側にも責任が生じる。この仕組みと手続きによって、リスクを負うが、災害時には何とか生命を守るための行動計画が描け、それによって通常時には生業のある活気と安心できる生活ができることになろう。

5. おわりに

阪神・淡路大震災の発生以来、地殻変動の活動期に入ったと言われ、世界各地で大きな地震が発生するようになった。東日本大震災は多くの震源域が同時に動くという1000年レベルの大地震であることが明確になり、160年間動いていない東海地震が起きれば、東海・東南海・南海が連動して動く南海トラフ地震の発生が現実味を帯びるようになった。当然その備えに万全を尽くさなければならない。それには減災対策は欠かせないであろう。減災には被災者になるかも知れない住民参加が不可欠であり、行政と協働の仕組みの構築が重要となる。まちづくりに素人である住民が参加して、主体的に取り組むには、明確なプロセスを提示することが重要である。阪神・淡路大震災の復興過程で取り入れられた「2段階都市計画」の仕組みは窮余の策であったが、神戸市まちづくり条例で示された住民参加の手続きを応用することで、被災者である住民が復興事業に主体的に取り組むことができた。それが、そのまま「減災のまちづくり」の事例になるとは言えないが、今後の取り組みのたたき台として活用され、新たな手法が確立されることを期待していきたい。

【参考文献】

1) 阪神・淡路大震災の復興過程の全般については、

拙著『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、2011年）にとりまとめている

- 2) 貝原俊民『大震災100日の記録－兵庫県知事の手記』、ぎょうせい、1996年、p190-195；貝原俊民『兵庫県知事の阪神大震災－15年の記録』、丸善、2009年、p159-160
- 3) 神戸新聞朝刊1995年3月17日記事
- 4) 正式名称は「神戸市地区計画及びまちづくり協定

等に関する条例」、条例の内容は神戸市役所のホームページから参照されたい

- 5) 拙論「神戸の震災復興事業で活用されたそれまでのまちづくり技術」、『区画整理士会報 Vol.163』、2013年7月、p26-28
- 6) 土木学会 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
- 7) 津波避難ビルについての概要は、拙論前掲書、p31-32