備える 3.11から 災前の策　第134回 「復興」を考えたまちづくり

平時から被災後想定

東日本大震災の被災地の復興が進む中、将来起こりうる大規模災害後のまちづくりを考え、備えておく「事前復興」との考えがクローズアップされている。行政と住民が現在抱える課題や大まかな方向性を検討し、共有しておくことで、災害が起きたときの復興をスムーズにしようとの考えだ。「その後」を想定しながら手を打つことは、災害に強いまちづくりにもつながると専門家は指摘する。（塚田真裕）

南海トラフ　名古屋50キロ圏研究

「理想に近づける努力を」

名古屋市の産学官でつくる「減災まちづくり研究会」（事務局・名古屋都市センター）が今年三月、事前復興の考えを取り入れた「名古屋大都市圏　減災まちづくりビジョン」を提言した。被害が広範にわたる南海トラフ巨大地震に備え、同市から五十キロ圏の事前復興を検討。災害に強いまちづくりの方向性を提言すると同時に、復興ビジョンとしても活用できる内容にまとめた。

提言では、土地の特性や産業、人口の増減、災害時の被害予測などを考慮。都市基盤や産業、居住地など五つの分野に加え、「名古屋港」「都心」「東部丘陵」の三地域を特定地区に選び、それぞれの課題と街づくりの方向性を示した。

例えば「居住地」の中では愛知県西部に触れ、広い範囲で液状化や洪水・浸水が想定され、復興に長い期間がかかる可能性を指摘。人口減少が進んでいることを考慮して、危険度の少ない場所に居住地を集約し、集中的に防災機能を高めるといった対策を提言した。

名古屋駅と名古屋城を含む都心地区では、地盤が強く被害が少ないと予測される中区三の丸を、災害時に司令塔となる「基幹的広域防災拠点」に挙げ、支援の拠点や配給基地になる防災広場の整備などを提案した。研究会は今後、学区など小さな単位で計画を検討するための仕組み作りを考えている。

研究会の委員長を務める名古屋大減災連携研究センター長の福和伸夫教授は「災害後に早期に復興するためには、合意形成が鍵だ。それを平時から考えておくことが重要。事前復興は、防潮堤の建設を巡って住民と行政の議論が長期化するケースが目立つ。宮城県内では、三百八十二の防潮堤の建設計画があり、今年八月時点で工事に入ったのは三百七十九カ所。まだ四分の一が手つかずだ。

宮城県気仙沼市の大谷海浜は、環境省の「快水浴場百選」に選ばれ、震災前はするケースが目立つ。宮城県内で最も海水浴客が多かった。住民と行政の四年にわたる議論の結果、砂浜を守ることが決まった。

市は二〇一七年七月、砂浜を埋め、海側にせり出す形で高さ九・八メートル、幅四十メートルの防潮堤を建設する計画を提示。海岸を残したい住民は、計画の停止と住民意見の反映を求める署名を市へ提出した。

住民団体はその後も勉強会を重ね、防潮堤を計画より内陸に移し、国道を防潮堤も兼ねた「兼用堤」にする復興計画を作成。市と県は一六年七月、住民側の意見を受け入れる形で見直し案を示した。

住民団体「大谷里海づくり検討委員会」の事務局長、三浦友幸さん（三）は「当初は住民の間でも賛否が分かれていた」と明かす。「合意形成のために、対立構造をつくらないことに集中した。振り返ると、部分的な合意を積み上げていく過程が大切だった」と話す。

東南海地震の碑

隠された工場の犠牲

東南海地震 追悼碑

軍需工場の建物が地震によって倒壊し、犠牲になった人々を追悼する碑が名古屋市南区の名南ふれあい病院内にある。戦時中の災害を伝える貴重な碑だ。

一九四四（昭和十九）年十二月七日、紀伊半島東部の熊野灘を震源とするマグニチュード（M）7・9の東南海地震が発生。愛知、静岡、三重県を中心に千二百二十三人が犠牲になった。

当時、一帯は軍用機の生産工場だった。案内板は、動員されていた労働者と学徒ら五十一人と、朝鮮女子勤労挺身隊員六人が犠牲になったと記す。軍需工場が集まる地域での大震災は報道統制で隠され、八七年に高校教員らが実施した調査で、事実が分かった。翌八八年には慰霊のため、跡地に建設された日清紡名古屋工場の敷地内に石碑が建てられた。

移設の経緯を知る名南会（さ）は「平和と防災への願いが込められた碑。その思いに賛同する」と話す。今でも毎年十二月七日には関係者による追悼式が開かれているという。碑には「悲しみを繰り返さないようにと真実を刻む」と書かれている。

戦時中の災害を後世に伝える東南海地震の碑＝名古屋市南区豊田5の名南ふれあい病院で

歴史に学ぶ ⑤

防潮堤 話し合い内陸へ

――気仙沼市・大谷海岸

当初防潮堤が建設される予定だった海岸を背に、住民と行政が合意に至るまでを説明する三浦友幸さん＝宮城県気仙沼市で

防災・減災 学べる街に

――戸羽太・陸前高田市長

東日本大震災で千七百五十七人が犠牲になった岩手県陸前高田市。震災後の新たなまちづくりに取り組む同市の戸羽太市長は、「教訓を伝え、全国の役に立てる復興計画を作成。市と県は一六年七月、住民側の意見を受け入れる形で見直し案を示した。

市は、亡くなった人がいない建物を震災遺構として保存することを決めており、国の追悼施設も建てられる予定だ。こうした遺構や施設を活用し、「防災・減災学を体系的に学んでもらうためのカリキュラムを作りたい」と話す。

防災に関する産業も集積したい考えだ。津波避難シェルターや夜間でも見える津波避難ビルの看板の開発などに市が関わり、市民の意見を反映させ、「メード・イン・陸前高田」の防災産業を根付かせたいという。

復興の基本理念の一つに「世界に誇れる美しいまち」を掲げた。思いの根底には「震災への意識は高かったのに、想定を上回る津波で街が流されたという悔しさがある」という。一方で、パレスチナやトルコといった地域からも「復興の様子を学びたい」と視察があるという。「大きな被害を受けても絶対に復興できると、訪れた人に実感してもらえる街にしたい」と強調した。

上 岩手県陸前高田の復興構想について語る戸羽太市長
下 土地のかさ上げ工事が進む市の沿岸部

次回の「備える」は一月九日の掲載予定です。

計画策定 足りない財源

村山顕人・東大准教授に聞く

「災害復興のまちづくりをあらかじめ考える」という事前復興の思想。どのようなメリットがあり、普及にはどんな課題があるのか。減災に向けた都市計画に専門で、全国各地の自治体の都市計画に関わる東京大学院工学系研究科の村山顕人准教授に聞いた。

――事前復興という言葉や考え方が出てきたのはいつごろか。

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、一九九五年七月に改定された国の防災基本計画に初めて「事前復興計画」という言葉が登場した。その後、国は指針づくりに着手し、二〇〇五年三月に「災害画をまとめる力が求められる。現復旧・復興施策の手引き」を策定した。国は現在、災害後の対応をあらかじめ検討する「復興準備」という言葉を使っている。災害に強い街をつくる「減災・防災まちづくり」も事前復興の重要な柱だ。

――こうした考え方は日本で普及しているか。

自治体は国が出した被害想定を理解する段階にとどまり、被害後の計画を立てるところまで進んでいない印象を受ける。「実際に被害が発生しないと考えられない」との意識が強いのではないか。

――最近の具体的な動きは。

国土交通省中部地方整備局は一四年二月、南海トラフ巨大地震に備える市町村向けに「地震・津波災害に強いまちづくりガイドライン」を策定した。人命を守るための津波避難を中心にすべき取り組むべき短期施策と、五十年先の街をイメージした長期施策の視点でつくられている。

――課題は。

将来について前向きに議論し、みんなが共有できるビジョンや計画を作成し、都市計画分野の専門家や財源が圧倒的に不足している。施設の整備だけでなく、プランニング（計画策定）の作業にもっと投資すべきだろう。

（c）.中日新聞社　無断転載、複製、頒布は著作権法により禁止されています