

今後への教訓、総括に向けての視点

東京大学生産技術研究所／社会科学研究所
加藤孝明

1. 東日本大震災にも当てはまる「災害復興の6つの法則」
 - ① どこにでも通用する処方箋はない.
 - 時代, 災害特性, 地域特性が違えば, 異なる処方箋が必要
 - ② 災害・復興は社会のトレンドを加速させる
 - 例えば, 過疎化している地域では, 過疎化が加速. 成長する地域では, 成長が加速.
 - ③ 復興は, 従前の問題を深刻化させて噴出させる.
 - ④ 復興は, 従前の問題を深刻化させて噴出させる. 復興で用いられた政策は, 過去に使ったことのあるもの, 少なくとも考えたことがあるもの
 - ⑤ 成功の必要条件: 復興の過程で被災者, 被災コミュニティの力が引き出されていること
 - ⑥ 成功の必要条件: 復興に必要な4つの目のバランス感覚 + α (外部の目)
 - 時間軸で近くを見る目と遠くを見る目
 - 空間軸で近くを見る目と遠くを見る目

Takaaki Kato, Yasmin Bhattacharya, et al The Six Principles of Recovery: A Guideline for Preparing for Future Disaster Recoveries Journal of Disaster Research, Vol.8(7), 737-745, 2013.7

- ① ➡過去の処方箋（復興政策）は常に陳腐化する．アップデートを行うしくみが必要である．
- ② ➡時代を先取りすることが重要である．
- ③ ➡復興課題は事前に分かる．
- ④ ➡復興施策を事前に検討し、使える状態にしておくことが重要である．
- ⑤ ➡地域経済活動を含む地域社会のアクティビティの復興と創造が再重要である．「器を造れば中身が埋まる」ではなく、「中身と一緒に器を考える」視点が重要である．
- ⑥ ➡被災者救済の視点と持続性の高い地域を再興する視点の両立が重要である．

※追加法則+1：本来7法則としたかったが、1つ落とした．

- ⑦ 災害・復興は社会格差を拡大させる（災害の社会階層性）
 - 救済対象の拡大によって相対的に弱者救済の視点が弱まっている．
 - 一般的な社会的弱者+復興弱者への救済の視点が改めて意識する必要がある．

2. これまでの検証と復興の事前準備

- ① 2015年：津波被害からの復興まちづくりガイダンス「東日本大震災による津波被害からの復興まちづくり検証委員会」

東日本大震災の復興事例をもとにベタープラクティスを教訓として整理した。現行制度を前提として、近々に東日本大震災と同じような津波災害が発生した場合に備えた復興準備のための資料と位置付け。

② 2016年：復興まちづくりイメージトレーニングの手引き

地域特性をふまえた復興課題の理解，必要とされる施策の検討を行うことを自治体に普及させることを意図している。復興準備の必要性を訴求するものとして，復興準備の最初ステージと位置付け。

※復興まちづくりイメージトレーニングは，埼玉県・東大共同研究（2007～2009）に始まる研究が起点

③ 2017年：市街地復興のための事前準備ガイドライン（委員長：中林一樹都立大学名誉教授，）
復興手順，復興体制の整備につながる，復興イメトレを含む総合的な復興準備のガイダンスを作成。

④ 2020年：市街地復興事業検証委員会（委員長：岸井先生）

3. 検証の目的

(1) 時代変化への対応に向けた基盤制度の改善のための検証

- ・ これまでの復興：時代感に照らして陳腐化している政策を使って何とか乗り越える。
 - ・ 現行の基盤制度を先の時代の変化を見越して現行制度の限界と改善可能性を検証することが不可欠。
 - 成熟社会，人口減社会，世帯減社会，「ポスト団塊世代の国土構造」への対応
 - 避難所／応急仮設住宅／災害公営住宅・・・従来スタンダードの再考
- ※応急仮設住宅の位置づけが典型。（昭和22年災害救助法で規定された貧民救済の収容施設）他
⇒復興まちづくりの起点とすべきか。

(2) 「何とか乗り越える復興」から「準備された」復興に向けた検証

- ・ 事前に何を準備しておけば，より適切，あるいは，円滑に復興することができたか，という視点から検証する必要がある。
- ・ 「あの復興計画であれば，事前に策定できたかもしれない」（プランナーズ（都市計画家協会）における座談会）

4. 総括に向けた論点

(1) 目指すべき安全水準をどう考えるか：安全至上主義 VS 持続性のある地域の再興

- ・ 「安全でなければならない」⇔「ゼロリスクはない」⇒ 安全確保から「リスクの許容」に焦点をあてた議論が必要である。（倉敷市真備町の住宅再建の例）

(2) 時間軸のマネジメントをどう考えるか：被災者の心の復旧 VS 計画策定のスピード感

- ・ 被災者の「急いで欲しい」との声←人生の先行き，ビジョンが見えないことの裏返しか。
- ・ 「ビジョンと生活基盤の復旧は急ぎ，本格復興はゆっくり」もありかもしれない。

(3) 分野横断的な総合化をどう図るか：「定型」に則った縦割り事業（住宅含む）を並べるだけの縦割り内最適化⇔全体最適

- ・ 集落を守る防潮堤＋高台移転する集落

- ・ 時間軸のずれ×計画修正の柔軟性：「早い＋一見，固い」水局計画 VS 遅い市街地計画

(4) 広域調整の必要性

- ・ 周辺自治体との広域調整をどう図るか．計画システムの課題

(5) 造りすぎへの対応をどうするか

- ・ 例えば，途中で止められる段階的復興の可能性はあるか？

(6) 復興を契機に質的転換を図る意図を持つ計画論

- ・ レジリエンスを高める⇒変わる，という意味が含まれる．

(7) 「円滑かつ速やかな」だけではなく、「適切な」復興の実現に向けた計画論

- ・ これまでなかなかでてこない「適切な」に焦点をあてた議論が必要である．

(8) 復興できない，しない地域への対応

- ・ 未来のない集落，コンパクトシティ政策下での郊外への対応

5. 国土交通省都市局としての復興準備が必要

- ・ 市町村での復興まちづくりイメージトレーニングと連動した国の復興準備

➤ =復興計画の策定シミュレーション

➤ ➡ 「適切な」復興像の模索とそれを実現するための新たな制度のアイデア

➡ そのアイデアを受け止め，次の震災に備えた新たな復興施策案を検討することはできないか