

# 大震災の時代を生きる(下)

## 史上初めての試み

ようやく時が来た。そう思うところがある。近代の技術力は高まったが、治山治水に公費を投入するのは、毎年のようにやって来る雨季や台風に対してである。いつ来るか分からない大地震や大津波に国費を投入する余裕はない。そういった姿勢を日本では中央政府も地方政府もとってきたと思う。後藤新平は関東大震災に際し、大復興計画を提案したが、彼の真意は、東京を世界に誇れる立派な帝都とすることであった。安全なまちはその結果の一つであった。神戸市は1970年代に地震専門家グループに対し、神戸地震の可能性を諮問し、答申を得た。それはその日の神戸新聞の一面トップを飾った。それによると六甲山南麓沿いに走る直下断層が動けば、神戸市から西宮市にかけての市街中心部が震度7の激震に見舞われることが図入りで示されていた。あの阪神・淡路大震災後に見慣れた地震地図が20年前にすでに予告公表されていたのである。にも拘わらず、神戸市は震度7に備えなかった。『これは理論的可能性であつて明日にでも地震が来るかのよう』に動揺すべきでない。』とのコメントが新聞

に掲載されていた。

私の推測では、神戸市は結果、効果の疑わしい激震に備えることに大金を投ずるよりも、立派な近代都市づくりを急ぎたかつたのだらうと思う。いわゆる「株式会社方式」の発展が、当然に安全面での強靱化にもなる。神戸市は震度7の直下断層による地震を防災計画に組み入れず、山崎断層や南海地震による震度5への対応に留めた。それすらも「関西に地震はない」との神話に支えられて、お座なりになりがちであり、風水害こそが最大の脅威だと期していたと見える。近代化を急ぎ、耐震安全だけのために限られた予算を投入しない路線は、20世紀末までほぼ日本全国共通であった。東海地震の到来が迫る静岡県だけが、30年以上にわたり、巨大な予算を投入することを許されてきた。あの80年代のような金あまりのバブルの時代に安全なまちづくりを投資していれば、こんなによかったかと思うが、残念ながら社会の認識はまだまだ貧しかった。

行政も当時はまだ考え方が貧しかった。震度7の地震が起こるが、それがいつかは誰にも分からない。行政としては今のところ震度5にしか対応できないが、市民各位にあつては「多重防御」である。すなわち、沖合にあつて港を守る防波堤を再建強化し、海岸沿いにあつてまちを守る防潮堤を再建強化する。今回のような大津波はそれらを越えてまちを襲うであろう。高くした防潮堤一本で津波から人々を守れると考えるはいけない。15mの防潮堤でなくてよい、津波に越えられた時に倒壊しないことがより重要だ。越えた津波に対しては「二線堤」を設ける。鉄道線路や、45号線などの主要道がまち中にある。それを土手の上の高架にすればよい。この最終防衛ラインより海側には、2階建てや平屋の一般民家を建ててはならない。それは二線堤よりも山側に移る。海側には鉄筋コンクリートの5階建て以上の強いビルを建てる。4階まではオフィスや商店、5階以上はマンションでよい。ビルには外付け階段を備え、次の津波には誰でも屋上へ逃げられるようにする。

三つ目には、兵庫が被災後に政府に対して懸命にお願ひしたのに、「法体系の整合性」とか「一國一制度は不可」などと頑として、許されなかつた「特区」が、東日本では奨励されている。17年前に兵庫が主張したことがすべて今は社会の本流となっている感がある。

四つ目には、もっとも画期的な復興事業と思われるが、津波に浸された地から人々がついに安全の地へ逃れることができることになった。高台移転のための造成費が100%国費でまかなわれることになった。これまでは、災害危険地域であると公的に認められれば、集団移転促進のスキーム(国土交通省)により、国費3/4、地元負担1/4で、安全な地へ移動できることになっていた。それがこの度は100%国の負担となったのである。従来の小規模な移転に対し、今回の集団移転は500km以上の海岸に沿って数百の地区に及ぶというのに、しかも日本の経済財政はかつてなく苦況にあるというのに、驚くべき思い切った対応である。この列島の住民は何度津波に洗われても事実上逃走することはできず、同じ所に同じ脆弱な家を再建して、次の津波にまで自然の恵みを享受しつつ生活することを繰り返してきた。今回、初めてその歴史を超える時が来たのである。それが日本経済絶好調の時ではなく、経済財政が深刻な苦況に陥つてから行われることは皮肉である。経済状況は厳しくても、それを社会の成熟、社会の安全認識の成熟が上回つたということであろう。

より安全なまちを再建する方法は、高台移転だけではない。復興構想会議の報告書「悲惨のなかの希望」は、「多重防御」方式をも併記している。港や海と離れては、まちが成り立たない地も、当然に存在する。同じ場所にまちを再建する場合のプランが、減災手段を組み合わせ

自助・共助により安全度を高めていた。有効と思われる補強としては…。そのように市民の自主性に頼む姿勢をまだ採れなかつた。もし震度7がありつると認めれば、それによる対応をしないと、行政の責任を問われる。だから、震度5しかないことにする他はない。そういう発想から、県庁所在地の直下を活断層が走っていることを知りながら、それを住民にひた隠しにしようとする地方政府が



公益財団法人ひょうご震災記念  
21世紀研究機構 理事長  
五百旗頭 真



東日本大震災では、大津波により、多くの建物が被害を受けた。今後、被災地では高台移転などにより、復興が本格化していく。=2011年5月、南三陸町 写真提供:人と防災未来センター

## おわりに

大きな問題への対処が、めでたし、めでたしで終わることはない。

今、問題となつている復興予算の使われ方など、関東大震災後の問題とは質が異なるが、対処を誤れば国民への大きな裏切りとなりうる。

また、100%国費でまかなうという度量の大きい画期的対処には、常にモラルハザードの危険がある。全部国費でやってもらえるのなら、使わないと損だという気分となり、実際には住まない高台移転工事で、できるだけ高い防潮堤の要求へと傾く危険である。

阪神・淡路の時には、50%か25%かほともなく、復興経費には必ず地元負担分があり、その負債が今なお地方自治体を苦しめている。それを思えば、東日本の被災地が別途交付金により地元負担分を極小化されているのは幸いだと思ふ。けれども全く負担なしとなれば無責任に流れやすいのが人情である。間違いを犯

そこそこ存在した。

そうした阪神・淡路大震災の頃と比べて何と進んだことであろうか、阪神・淡路の時にできなかったが、東日本では普通に行われていることは少なくない。

一つは、先述の被災者の個人住宅再建のために、300万円まで国費をもって支援できるようにしたことである。国費は公共のために使うのであつて、私有財産の復旧に用いてはならないとの日本行政の長年のしびりが、阪神・淡路後の新法によって、遂に克服されたのである。

もう一つ、公共施設であつても、国費投入は被災したものを旧に復するまでであつて、よりよいものをつくる(創造的復興)には用いてはならない。それは地元の資金で行つべきだとの『後藤田ドクトリン』の壁が阪神・淡路の時には重く立ちはだかつた。被災地だからといって、焼け太りすることは許されない。全国的に見て豊かな神戸の地が、さらに行くことは、国内の地域的公平の観点から不可であるというわけである。一見、もっともに聞かせるが、この制約により、神戸港は国際競争力を失つた。釜山などが大型コンテナ船の入る水深15mの埠頭を築いているというのに、神戸は12mのコンテナ埠頭を復旧して、再起の機会を失つた。そのことは日本全体が国際競争力を取り戻す機会を失うことを意味した。これほど無駄な国費の投入があるだろうか。

この反省から東日本大震災では『創造的復興』が大方針となつている。高齢者のための包括ケアや、再生可能エネルギーを備えたまちとして、全国モデルになつてもうりたいと思ふ。災害時要援護者(子ども、妊婦、障害者、外国人など)を人間の安全保障の観点から重視する認識も大いに進んだと思ふ。

さなことを願わずにはおれない。

そして残される最大の問題は、次なる大災害への対処である。神戸の悲惨は、東京・大阪京都などへのメッセージであり、東日本大震災の地獄絵巻は東海・東南海・南海などへの重大なメッセージである。歴史上、安全のために公費を投じ増税までして復興を支える偉業が、今初めて展開されている。次なる大震災津波の予防のために、この社会は力強く動くことができるだろうか、それが焦点である。



## 復興構想7原則

**原則1:** 失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。

**原則2:** 被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。

**原則3:** 被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。

**原則4:** 地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。

**原則5:** 被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。

**原則6:** 原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。

**原則7:** 今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。