

メールインタビュー
災害予防と復興まちづくりの研究者に聞く——
弁護士への期待

首都大学東京 都市環境学部 教授 **中林 一樹氏**

災害復興まちづくり支援機構の代表を務める中林一樹氏に、阪神淡路大震災10周年シンポジウム終了後日、メールでのインタビューを取りまとめたものである。



2月5日、阪神淡路大震災10周年シンポジウムのパネルディスカッションでアドバイザーを務める中林氏

災害復興まちづくりに 関わるようになったきっかけ

私は建築の出身で、大学院から都市計画を専攻しました。個々の建築設計にも大いに興味を持っていたのですが、多くの建築家が活躍しているにもかかわらず、日本の都市の街並みがどうして雑然としているのでしょうか、これが、私が都市に目を向けた最初の関心事でありました。私は、日常的に都市が快適で住みやすく、便利で、健康的かつ美しい都市をどのように造りだすことができるのであろうか、という課題を掲げていました。

私が地理学科の助手になった翌年、1976年10月29日夕方に山形県酒田市の映画館から出火し、折からの季節風にあおられ、中心市街地23haを焼き尽くしました。あの酒田大火です。

私は、翌々日の早朝に、酒田市の焼け跡に立ちました。まだ、焼け跡の市街地では、瓦の下には赤い燻り火が残っているような状況だったように記憶しています。一晩で、歴史的な港町の中心市街地が焼失してしまう。それは、私にはとてつもない驚きでした。知識としては、関東大震災（1923年）時に東京では3600haもの市街地が焼失したことは知っていましたが、酒田大火で焼失した市街地を目の当たりにしたことは、私に「都市が便利で快適で美しい存在である前に、その基礎的条件として安全であること」を強く思い至らせ

ました。私の都市防災研究は、この酒田市から始まりました。同時に、それは「都市復興計画」研究でもありました。酒田大火の復興計画は、火災鎮火直後から、市・県・国の協議が始まり、3日目には建築基準法84条の建築制限区域の指定が公布され、4日目には復興計画原案が公表され、1週間後には都市計画審議会の了承を得て、32haの区域に都市区画整理事業を中心とする復興計画が決定されたのです。これは「酒田方式」と呼ばれ、20年後、阪神・淡路大震災の復興都市計画のモデルとなったものでした。

具体的に調査研究した 災害事例とその特徴

1978年1月の伊豆大島近海地震（M7.0）に続く、同年6月の宮城県沖地震（M7.4）、仙台ではライフラインの停止による生活支障が顕在化して「都市型地震災害」という概念を日本で顕在化させたとともに、1981年に建築基準法の新耐震基準への見直し制定のきっかけとなった地震災害でした。また、1982年7月の長崎豪雨災害も現地調査をさせていただきました。1983年5月の日本海中部地震（M7.7）では、秋田県、青森県で初めて津波災害の現地調査をしました。1984年9月の長野県西部地震（M6.8）では、長野県王滝村で被災者の生活復旧復興に関する全数調査を行ないました。

それは、ハードな施設や機能の回復のみならず、被災者にとっては生活・暮らし・住まいの回復と復興こそが課題であろうという問題意識を持ったからでした。

その発想から1986年には、酒田大火から10年目を迎えた酒田市において、復興区画整理を行なった地区の全世帯および事業所を対象に、復興10年間の実態調査を行ないました。その結果を一言にまとめると、「『区画整理や建物共同化・不燃化などによってハード面では安全な市街地に復興したが、生活や商店経営などのソフト面では災害以前の状態に回復していない』が1/3を超え、苦しい状況にある」というもので、災害復興の難しさを実感しました。

その後、1993年7月の北海道南西沖地震では、津波災害によって大きな被害を被った奥尻島において、4次にわたる実態調査を地域安全学会震災調査研究会で行ない、被災者の生活復旧復興過程を分析していました。このとき、同時に東京都では切迫する直下地震への対策を検討するために、「直下地震の被害想定」調査に取り組んでいました。1994年1月、アメリカ・ロサンゼルス郊外市街地の直下で、まさに都市直下の地震、ノースリッジ地震(M6.8)が発生し、東京都の調査団の一員として現地調査に参加しました。その知見を含めて東京直下の地震の被害想定をとりまとめている最中に、1995年1月17日兵庫県南部地震が発生しました。最初の現地調査は、東京都防災会議の調査団に専門委員として参加しました。同時に、建築学会の特別調査研究委員会と都市計画学会の特別委員会を中心に、阪神・淡路大震災調査研究に取り組んできました。

なお、その後発生した、1999年8月のトルコ・コジャエリ地震(M7.7)、9月の台湾・集集地震(M7.7)については、学際的にその復興過程について阪神・淡路大震災との比較研究として継続しています。

災害復興まちづくりという視点から 災害対策に取り組む理由

酒田大火の復興計画についての調査などをしていましたが、阪神・淡路大震災までは、実は復興問題の重要性をそれほど強く意識していたわけではありません。むしろ、元々、自分の出身分野が都市計画ですし、事

前に街や都市を安全な空間に整備していく「防災まちづくり」や「防災都市づくり」こそが基礎であり、最も重要であると考えてきました。その前提として東京都が実施してきた「地震に関する地域危険度」測定調査にも参加する機会を得て、防災まちづくりの東京都モデルともいえるべき「防災生活圈整備モデル事業」の策定や、その実践としてのモデル計画の検討などにも参加してきました。いまでも、事前にどれだけ「建物の耐震化・不燃化を促進し、さらに密集市街地で消防車が接近でき救出や消防活動がしやすいように細街路の拡幅整備や小広場づくり、行き止まり路地の解消などの街づくり整備」を実践して、災害発生時の直接被害を軽減するかが、「防災の基本」であると思っています。

しかし、阪神・淡路大震災の被災地での応急対応や復旧復興の困難な実践過程が明らかになるにつれて、災害直後から復旧復興までの事後対応の重要性について、改めて考えるところがありました。事後対応といっても、「どれだけ事前に準備していたかが、事後の対策効果を規定する」「事後の対策で、二次的な被害を軽減するとともに、間接被害を軽減する」という被害軽減対策であることを、改めて思い知らされました。つまり、災害復興といえども、事前に準備していることが重要なのだということです。

とくに、東京都の区部直下地震の被害想定では、東京の被害規模は、住宅の全壊・全焼が42万棟に達し、阪神・淡路大震災の10万棟の4倍以上に達するのですから、阪神・淡路大震災と同じような復興の進め方も困難であるということがわかったからです。

そこで、東京都の阪神・淡路大震災調査報告書に「復興問題への事前取り組み」を提言したのですが、1997年に「東京都・都市復興マニュアル」、1998年に

76年
 都市が便利で快適で美しくある前に、基礎的条件として安全であること……。

そのためには都市のシステムに関わるすべての専門家の協力が不可欠では。災害復興まちづくりは、生活・仕事・住まい・街を同時に復興していく。

「東京都生活復興マニュアル」、その復興でめざすべき都市像として2000年に「震災復興グランドデザイン」を策定し、さらに2003年に「東京都震災復興マニュアル」に改訂されました。ここでは、膨大な被害規模となる震災からの復興は「地域力」を基礎とする「地域協働復興」という考え方が打ち出され、その社会実験として「復興まちづくり模擬訓練」を実施することになったわけです。2004年には練馬区貫井地区で行ないましたし、今年は葛飾区新小岩で行なっています。

災害過程では最後の段階ともいえるべき「震災復興」ですが、模擬訓練を通して、これまで防災訓練では避難所開設と自主運営まではイメージし、訓練もしてきたのですが、その次のステップとして「応急仮設住宅」のあり方、さらにその先の「生活・住まい・街の復興」については考えてもこなかったということを実感したのです。そして、自宅が全壊や全焼してしまうと、その復興がいかに大変であるかを垣間見ることによって、むしろ事前の「被害軽減のまちづくり」の重要性にも気がついたのです。つまり、復興まちづくりは、復興のためのみならず、事前の防災まちづくりの重要性を気づかせたのです。しかも、事前に防災まちづくりの取り組みを地区で行なっておくことが、災害後の復興まちづくりを推進する上で重要な地域力なのだということにも気がついたわけでした。まさに、「復興は復興のためならず、防災は防災のためならず」なのです。

災害復興まちづくりに必要とされる専門家

災害復興まちづくりは、生活・仕事・住まい・街を

同時に復興させていくことが必要になります。平時のまちづくりですと、生活・仕事・住まいが一応あって、その上に「街」づくりを考えていくわけですが、災害復興では個人の基盤が失われて、その再構築ということが含まれますから、大変です。しかも、住まいの復興と街の復興は大いに関連します。まちづくりは多くの関係地権者の「合意」によって初めて可能となりますから、最も重要なポイントは「合意の形成」だと思いますが、その前提には、被災者個人個人の生活や仕事や住まいの復興問題があり、それらはきわめて多様です。

阪神・淡路大震災の後、復興に関して都市計画学会などでの議論の中で「連続復興」と「複線復興」という概念が重要であるとして提起しました。連続復興とは、被災直後の避難所から仮住まい、そして本格復興へと連続する対策展開が重要であること、そして複線復興とは、多様な状況・属性にある被災者の希望に応えられるような多様な対策の展開が重要であるということです。復興まちづくりには、部局間が連携した「行政」と市民との連携を基礎に、街やマンションなどでの合意形成に関わるまちづくりプランナーなどの専門家、土地家屋などの関係権利に関わる専門家、生活・仕事・住まい・街に関わる法的課題に対応する弁護士などの法律専門家、住宅やマンションなどの建築技術に関わる専門家、商店街や自営業など地域の産業復興に関わる専門家など、都市を支えているシステムが壊れて、それを修復・復興するのですから、それらに関わるすべての専門家が必要ではないでしょうか。

災害復興まちづくりでの弁護士の役割

弁護士に対する一般的な印象は、「法律相談」ではないでしょうか。復興まちづくりでも、関連する既往の法律に関する相談業務が、第一にあると思います。それも、生活・仕事・住まいに関する個人レベルの相談がまずありますが、同時に、復興まちづくりに向けての、地域社会あるいは関係権利者の集団としての相談があると思います。つまり、第二は、「合意の形成」と同時進行するまちづくり相談業務といえます。

前者の対応は、これはお手の物と思いますが、後者は、平時ではあまり経験がないのではないのでしょうか。まちづくりを巡って採め事になったときに弁護士さんに相談して、採め事を取めていくというイメージですが、法律的に採め事が取まっても、それが「合意」になっていかないとまちづくりにはならないからです。その意味で、支援機構の設立シンポジウムの時にお話ししたのですが、ある被災事例に対して、どのような復興ゴールのイメージを持って支援していくかがとても重要なのだと思います。たとえば、被災マンションの再建支援に関わったとき、「大幅修理」と「建替更新」とで割れたとき、補助者的な観点から両者の違いを説明するだけでいいのか、ということです。いずれかに合意形成できないと、再建できないのですから、弁護士さんも、ある種「復興イメージ」をもって、対応していく必要がある。それが被災者の合意形成につながるものでなければならないということではないでしょうか。

そして第三に、被災後によりよい再建・復興を進めるために、新たな法制度を研究し、提案し、創設していくということも重要な支援業務であると思います。行政的にも多くの新制度が創設されるでしょうが、被災者の立場に立った制度創設への発言は重要な支援機構の役割であると確信しています。

大規模災害対策における 現在の問題点

今年の3月に首都直下の地震の被害想定が中央防災会議・首都直下地震対策専門調査会から公表されました。私もその委員をしています。その震災像は「スーパー都市災害」です。首都機能および経済中枢機能に関わる事態の発生や、阪神・淡路大震災の5倍、10倍の被害規模です。住家の全壊全焼85万棟、避難者450～700万人、帰宅困難者650万人などという巨大な数字は、行政の対応策では、絶望です。誰かが取り扱って何とかできる量ではありません。問題は、東京の一人一人が本当に「自立」できるか、ということが問われています。一人一人が自立して防災に取り組み、被害の軽減に努め、被災に対処していくことでし

か、乗り越えられないのが、首都直下の大規模災害です。その意味で、我々は、「災害復興まちづくり支援機構」ですが、復興まちづくりを前倒しして、事前復興を実現できるように支援していく。つまり、事前の防災まちづくりへの支援も同時に進めることが最も重要で、かつ最大の問題ではないかと思っています。

弁護士を含めた専門家が います、すべきこと

1つは、今お話しした「事前復興のまちづくり」の実践です。防災まちづくりを通して、地域の皆さんとともに、支援機構に集まった専門家もまちづくりを考え、実践していくことです。それによって、建物の更新や耐震強化まではなかなか進まなくても、まちづくりとはなんぞや、どんな街が安全で快適な街なのか、それに至るにはどのような問題があるのかを議論しておくだけでも、地域のまちづくり組織の形成に結びつき、いざというときの復興まちづくりに役立ちます。東京都では、震災復興マニュアルに基づいて、「復興まちづくり模擬訓練」を各地で進めています。それは、東京都と地元の区のみならず、支援機構に参加されている各土業界の皆さんや私ども大学や、まちづくりプランナーも参加して、みんなが「訓練」しています。このようなトレーニングと研修はとても大事だと思います。

もう1つは、私たち一人一人が、自分の生活・住まい・職場で地震への備えを実行して、「災害に強い専門家」になっていくことです。医者の不養生は、避けなければなりませんよね。支援機構が被災者にならなければ、笑い話にもなりません。

そして、被災者の立場に立った新たな法制度の研究・提案・創設への発言。
弁護士に期待される役割は、個人の相談、地域社会など集団としての相談、