



時間と闘うクライストチャーチ市 迅速対応で損失拡大回避 「事前復興」の備えが大切

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長
鈴木 猛康

もうすぐ東北地方太平洋沖地震の発生から丸2年が経過しようとしています。一向に進まない被災地の復興に対して、苛立ちを感じている方も多いことでしょう。災害対策基本法では復興についてどのように定めているかを調べてみますと、第8条と第97条の一部に記述がある程度で、同法では復興の定義すらされていませんでした。

第8条（施策における防災上の配慮等）では第3項で、「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」と定めています。さらに第97条（激甚災害の応急措置及び災害復旧に関する経費の負担区分）で、「政府は激甚災害が発生した時は……激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする」と定めています。

この文言のうち前者は努力規程に過ぎません。一方、後者は激甚災害について特別立法や必要な措置を国に義務づけたものです。ただ、災害対策基本法制定の翌年の1962年に「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」が成立していますので、この特別法が一般法より優先されることを考えると、災害対策基本法は復興について定めていないに等しいことになります。ちなみに、東日本大震災の復興は、震災後の11年6月に施行された東日本大震災復興基本法に従って行われています。



カラフルな色彩のクライストチャーチの仮設店舗街

100日で計画策定、20年がかりの復興開始

2011年東北地方太平洋沖地震の発生する3週間ほど前の11年2月22日に、ニュージーランド南島の最大都市クライストチャーチをマグニチュード6.3の地震が襲いました。犠牲者の数は185名、その中には28名の日本人が含まれていました。この地震の直後に被災地に入った筆者は、その後のクライストチャーチ市の復興が気になり、1年後の12年3月に同市を再度訪問しました。写真はその際に市中心部に設置された仮設店舗街を撮影したものです。コンテナをつなぎ合わせ、重ねた仮設店舗はとくに珍しいわけではなく、海外のみならず東北地方でも採用されていますが、前面ガラス張り、色は黄色、緑、青と華やかで、仮設店舗とは思えないほど魅力的でした。以前は立ち入り禁止区域（Cordon）内となっていた被害の著しかったエリアに、少ないながらもスーパーマーケットやブティックが仮設店舗で営業を開始し、少

しずつ賑わいを取り戻しつつありました。

クライストチャーチ市は100日で復興計画を立案することを宣言し、計画立案に着手しました。何度か修正を重ね、市は11年8月に復興計画草案（Draft Central City Plan）を発表し、さらに市民の意見を反映させて修正を繰り返し、同年12月にカンタベリー州復興局へ提出しました。その後、同局で修正作業が行われ、復興計画（Christchurch Central Recovery Plan）が公開され、市は約20年にわたる復興に着手しました。エイボン川両側30mのグリーンベルト、コンパクトなオフィスゾーン、ライトレール等、魅力的なガーデンシティの復興計画は、市民の心に希望の光を灯しました。

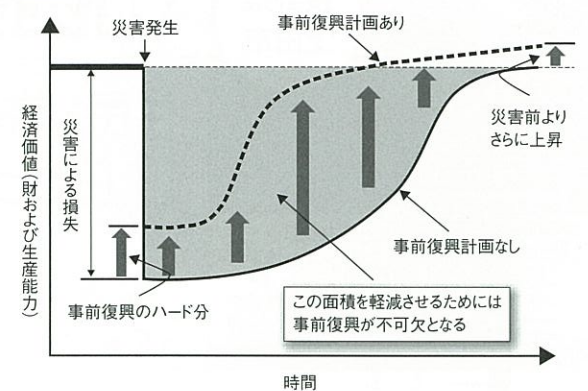
事前復興が復興のスピードを左右する

一方、東日本大震災からの復興は、まだ緒に就いたばかりです。クライストチャーチ市の震災に対して東日本大震災はけた外れに規模の大きな災害です。しかし、震災から2年近く経過しても、被災市町村の復興計画は、被災地域からの移転計画の青写真がやっと作成された程度で、仮設住宅や公営住宅等の仮住まいで暮らす被災者の心にまだ希望の光が灯るまでに至っていません。

震災によって失われた国家的損失は、実は復興までの時間の経過とともに拡大します。図はBCP（事業継承計画）の解説図を参考にして、筆者が作成した事前復興の効用を示す模式図です。東日本大震災によるストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等のハード）の被害額は16兆9000億円と内閣府によって推計されています。しかし、被災地の産業が大打撃を受け、生産能力が大幅に低下してしまいましたので、失った経済価値はさらに拡大し続けます。

損失が時間によって積分されると考えれば、網掛け部分の面積が本当の意味の損失です。被災地がもとの街並みに戻ったとしても、実は被災地の主要産業が他地域に奪われたり、海外へ移転したりして地元産業が衰退すると、街は廃墟と化し、復興は失敗に終わることになります。したがって復興には、スピードが不可欠なのです。図中に実

図 回復曲線にみる事前復興の効用



線で示した事前準備のない復興曲線を、点線の位置まで押し上げることで、つまり早期復興のためのBCPが必要で、これを「事前復興」と言います。

事前復興は一般にはなじみの薄い言葉だと思います。自治体庁舎をはじめ公的機関の耐震化による応急対応や復旧への拠点確保、復旧に必要な貴重な情報を管理するサーバーのクラウド化、火災による延焼を防止するための防火対策等は、ハード面の事前復興で（図参照）、災害時の自治体の壊滅的被害を防止し、復旧・復興を早期に開始する基盤を確保します。

役立った兵庫・新潟職員のノウハウ

一方、発災後、限られた時間内に復興に関する意思決定や組織の立ち上げを可能とするために、復興対策の手順の明確化、復興に関する基礎データの収集・確認などを事前に進めておくことが、ソフト面の事前復興です。とくに、居住地の移転、被災後の街づくり等の計画立案には、居住者との間の合意形成が必要であり、多大な時間を要するものです。東日本大震災では、兵庫県や新潟県等の大災害を経験した自治体職員の応急対応のノウハウが、被災自治体にとって大きな助けとなりました。これらの被災自治体はまた、復興でも多くの苦難に直面しました。南海トラフ巨大地震等大災害のリスクにさらされている自治体は、被災自治体の復興の教訓から学び、できるだけ早い事前復興計画立案に着手していただきたいと思います。