

## 建設時評

## 事前復興

東北大学 災害科学国際研究所  
准教授 平野勝也

南海トラフ地震や日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の切迫性もあり、その対策やさらには災害前に復興まで考えておく「事前復興」に熱心な自治体の方々に向けて、筆者が関わってきた東日本大震災について話をすることがそれなりにある。確かに東日本大震災では様々な備えがなかったために生まれた混乱は数多く存在した。したがって、こうした「事前復興」は「備えあれば憂いなし」の典型のようにも思われるのだが、筆者が知るのには「事後復興」であることから、いつも必ず「共通する部分がないわけではないが、事前復興と事後復興では全く異なる」ということを前置きするようにしている。筆者自身も10年前、「阪神・淡路大震災ではこうだったからこうすべき」という随分と状況の異なる災害経験者から、余計と言っては失礼だが、津波災害からの復興には全く役に立たない助言を数多くいただき辟易とした覚えがあるからだ。

もちろん、地震が起きるか否かというレベルにおいては「確実」に地震は起きるのではあるのだが、「事前復興」を考える上で最も難しいのは不確実性であろう。浸水想定マップなどが作られているが、当然ながらどれも「最悪想定」のものである。つまり、それが現実となる確率はあまり高くなく、それより小さい被害の方がより起こりやすいのは間違いないのだが、どの程度の被害となるのが最も起こりやすいかといった、確率論的な議論

ができるような状況にはない。なぜなら、観測や歴史調査によってはっきりしている大地震・津波の数が、統計学に頼るにはあまりに少ないのである。そうした状況を打破すべく、地震が引き起こす海底断層の動きをモデル化して、様々な断層のずれ方を他の地震での情報を元に乱数的に与え（モンテカルロシミュレーション）、津波の発生やその規模について擬似的に確率論に乗せていく動きもあるが、まだ定着はしていない。いずれにせよ、こうした不確実性を伴う状況下で復興を考えるというのが事前復興である。事後復興では被害は確定しており、不確実性は一切無い中で復興のスタートとなる。

\* \* \*

事前復興が持つ不確実性はそれだけではない。大地震の発生時期も不確実性を伴う。プレートテクトニクスから言えば、確実に周期性はあるのだが、それは地球の時間感覚での出来事であり、明日起こってもおかしくない一方で、50年後でも不思議ではない。

さらには、復興のために使える事業制度がどのようになるのかも大きな不確実性を伴う。復興事業制度は災害の度に、それぞれ決定されてきているのが実情であり、想定している災害時に東日本大震災の時のような大規模に増税してまで、手厚い国庫支援が行われるかも不透明と言って良いだろう。

つまりは、そうした不確実性を抱えた中での対策というのは、例えば住民基本台帳データといった行政データを被災から守るといった、重要度の高いものに関する確実な対策をとるといように、重要度と不確実性を丁寧に天秤にかけて、一つ一つ対応を考えていく必要があるのだと思う。そして、事前に復興まで考えるとすれば、想定と異なる被災だった時に、思ったほど国庫負担がなかった時に画餅に帰す可能性を考えると、例えば「市街地をコンパクトに作り直す」といった、抽象的な目標に留めるべきなのかもしれない。なぜなら、不確実性下での意思決定は不確実性が小さくなるまで判断を延期する（変更オプションを持ち続ける）ことが、合理的かつ効率的な意思決定の方法であると言われているからである。

\* \* \*

沿岸部の地方都市や集落が抱えているリスクは津波だけではない。人口減少も確実に訪れるリスクである。もちろん、いつまでに、どこで、どの程度減るのかというレベルにおいては、大地震同様、不確実性を伴う。しかし、人口減少と向き合うことの難しさは不確実性というよりはその変化の緩さにあると思っている。地域経済を支えているのはいうまでもなく、地域の事業者であるが、豊かな地域であればあるほど、現在のやり方で当座困っていない事業者が大半である。そのため、当然、事業のやり方を大きく変えようとは思わないし、街全体の改革も特に望まない。人口減少を見据えて、何か大胆な手を打とうと首長が考えたとしても、困っている事業者が多くない状況では賛意が得られない。まちづくりの世界では、そうしたまちづくりに関するステークホルダーの「潮目」を見ることが肝要だとされている。機が熟していない段階で、まちづくりをしかけると、「笛吹けど踊らず」となり、徒労感だけが残る経験を首長や街場のリーダーが抱える（場合によっては失脚までしてしまう）事になる。つまりは、人材という、まちづくりの要を毀損してしまうことになりかねないのだ。しかし、じわじわと人口が減る中で、大半の事業者が困っている状況になると、気は熟しきっているのだから、大胆な改革や全く新しいまちづくりの方向性に対する合意形成はスムーズになるが、大半の事業者が疲弊したそのタイミングではすでに手遅れだろう。つまりは、漸次的な変化である人口減少は、街の方向転換を行うタイミングと仕掛け方が極めて難しいのである。

小さな変化が続く中で、将来確実に訪れる危機を市民と共有し、街全体が困っていない段階で、先手を打った改革やまちづくりを断行していく真の意味でのリーダーシップが首長（そして首長に限らず街の誰か）に求められる時代になったのだと言ってよい。成長・拡大の時代であれば、事業者さえ適切に事業展開を行ってくれば地域経済はどんな首長であっても、街場のリーダーが不在でも成長は可能であったのかもしれない。しかし、

これからの時代は、首長や街場のリーダーの手腕によって、その街の持続可能性が大きく左右される時代になったのだと思う。だからこそ、地域の主権者は、より積極的に首長に相応しい人物を「擁立」するところから始めるべきだ。人口減少下のまちづくりでは政治は他人事ではなく、まさしくその地域の将来を決定づける、より一層重い役割を担いつつある。

\* \* \*

不幸にもシビリアな津波災害想定がなされた地域では、その対応策を考えるだけでなく、それを逆手にとって、同様に、ともするとそれ以上に難しい人口減少下のまちづくりのあり方を一緒に考えるきっかけとして欲しい。人口減少下においても持続可能な街のあり方を適切に考慮し、ビジョンを示し、地域が疲弊する前に手を打っていくという備えが、実は大規模災害後の復興を、「災い転じて福となす」したたかな地域の生き様につなげていくことになるのである。そうしたビジョンがない状況で大規模災害に見舞われたとしても、「災」は災として残り、「復旧」が中心の復興事業になってしまい、もしビジョンがあればそれを実現できた好機を逸することになってしまうのだ。

事前復興まで考えることは、不確実性が多く画餅に帰す可能性もあるとは述べたが、今の段階で、大地震・津波に対する対策や事前復興まで考えることは、当該自治体の職員や市民の防災意識を高め、復興を含めた人口減少下における街の将来像を考えるきっかけとして、極めて有効なプロセスとなるのだと思う。そう考えると、「事前復興計画」は一回作ったら終わりにするのではなく、街のビジョンを考え、ステークホルダーを巻き込み、人口減少下の街の、そして地域の生き残り戦略を、災害を含めて数年に一度といった形で、定期的に考えていくことも重要だろう。そうした機運を盛り上げるためには使えるものはなんでも使えば良いのだ。結局は、どれだけ多くの市民が、自分の街の将来を自分事として考えているか。それが全てであるのだから。