

「第3回専門家と共に考える 災害への備え 地域復興編」

～今こそ首都直下地震に真剣に向き合うとき～

東京土地家屋調査士会 山本憲一

平成21年7月16日(木)、東京都庁第一本庁舎5階大会議場において標記シンポジウムが開催されました。主催者である「災害復興まちづくり支援機構」は、阪神・淡路大震災を機に専門家同士の連携と平時からの整備の重要性を認識し、平成16年11月に設立されました。現在、東京土地家屋調査士会を含む18の団体が参加しています。このシンポジウムは防災という観点からではなく、起きてしまった後の復興というところに視点を置いており、混乱が予想される被災後の地域をどのように立て直すのか、たいへん興味を持って参加しました。

開会挨拶

東京都危機管理監 島田幸太郎氏

7月16日は2年前に新潟県中越沖地震があった日である。今でも仮設住宅で不便を強いられている方々が多くいると聞いている。その方々を思いながら、行政にとっても実りある会議にしていきたい。マグニチュード7.3規模の地震が30年以内に70%の確立で起こるといわれている。今、東京でこのクラスの地震が起きたと想定すると、死者約6,000人と推定される。この時初動の段階では、行政はほぼ何もできないとあっていい。震災から身を守るには先ず「自助」が大切である。そして、まちづくりも大事である。震災が起きる前に復興計画を立てるのが理想である。これを目指して自分の住む町で頑張りたいと思っている。東京を震災に対して強い街にし、次の世代へ渡していくために何をしなければならぬかを学びたいと思っている。



会場入口

第1部 基調講演

震災後の速やかな復興、事前復興についての専門家の果たすべき役割について

首都大学東京大学院 都市環境科学研究科
教授 中林一樹氏



中林氏

30年以内に70%の確立で起こる直下型地震として、東京都や内閣府が地震被害として想定した、東京湾北部直下地震の説明があった。被害を減らす努力をすると同時にその先の復興を一緒に考えるというのが事前復興という取組みである。災害対策とは「被害を軽減する」対策であり、事前に取り組む「災害予防対策」としては耐震補強・不燃化・道路の拡幅などが挙げられる。災害の発生後に被害の拡大を防ぐために行う「災害対応対策」には防災組織の編成など人的要素が必要になる。

震災後、復興していくことになるが、ビジョンを描いているのかどうか。復興というのは震災を機に地域のトレンドを震災前よりも高めることであり、それを可能にするのは地域力である。ただ、復興計

画は行政が策定する法的根拠がなく、任意の計画でしかない。東京もそれでよいのかという問いかけがされた。とりわけ、行政・被災者・専門家がどのように協働し、役割分担するのか、復興のためのビジョン、プランニング、プロセス・マネジメントが復興の3要素であり、阪神・淡路大地震の教訓でもあるとの説明があった。

第2部 事例報告

～復興への取り組みと残されている課題～

①阪神・淡路大震災からまもなく15年

阪神・淡路まちづくり支援機構事務局長
弁護士 津久井進氏



津久井氏

阪神・淡路大震災から14年目が過ぎ、地震の教訓はすでに過去のものになっている。被災者がその体験を語る責任があるならば、それを放置している現状がある。何が必要かという「想像力」を働かせることである。五感で感じるために震災後の写真が紹介された。専門家の役割として最初の段階では、専門家であっても同じ目線で共感するということが大事である。そして様々な問題に直面することになるが、例えば、借地・借家をめぐるとの問題では、建物が滅失したか否かで、借家契約の終了か存続か、それに伴い敷金返還か補修負担の問題かに分かれる。しかし、こうした問題を専門家が情報提供することにより、「自分たちで何とかできる」自主的紛争解決機能が形成される。これはパニック防止機能を備え、こころのケアにもつながることになる。さらに無駄なエネルギー消費を避け、復興へエネルギーを注力できることにもなる。実際、裁判所での事件数は震災前よりも減少している。ここに専門家の役割があるのではない。

事例報告として、自主的共同建替への支援として

税理士・弁護士・建築士のコラボレーションの事例が報告された。またマンションの再建事業としては、複雑な法律関係の他に多くの専門家が関与することになるが、専門家の意義は住民がこれからどうしたらいいのかという不安感を取り除くことにある。それにより自分たちで考えて自分たちで立ち上がることができる。我々専門家は先ず市民に目を向け自立を支援しつつ、行政とのパイプ役になることが大事である。

その他、以下の事例報告があった。

- ・広域的に地盤が移動する地区における境界の再確定事業の支援
- ・倒壊市場の共同再建の支援
- ・細街路整備、幅員拡張と、小規模世帯の共同建替
- ・住民による組合施行の土地区画整理事業と、地区内の共同再建事業

これらうまくいった事例であるが、震災後15年を経て多くの課題もある。尼崎市築地地区ではコミュニティが壊れてしまった。新長田地区では建物は作ったが人がいないなどの問題が残る。未解決の問題として、今まで手をつけてこなかった「災害救助法」「罹災都市借地借家臨時処理法」の改正をしたいと思っている。今の法律体系では防災に関する法律は多いが、復興に関する法律は少ない。その結果、限定的な特別法や既存法律の弾力的運用を強いられることになる。災害復興基本法制が望まれる。災害復興の基本理念は時代や地域を問うことなく、個人の尊厳回復や幸福追求を目的とし、地域とボランティアの自立性を保証し、あるべき社会像をデザインしたものであるが、これは「日本国憲法」がその理念を掲げている。災害復興は「憲法の理念を具体化する作業」ともいえる。

②新潟県中越地震から5年

長岡技術科学大学 准教授 上村靖司氏

中越地震では死者68名、全壊3,000棟、住宅被害100,000棟。61集落が孤立した。この地域は山村・豪雪・過疎・高齢の4条件が揃っており、地震前から地域は衰退の一途にあった。そこで、元の水準に戻ったら「復興」なのか、元の衰退トレンドに戻っても「復興」なのか、「復興」のゴールはどこにあるのかという問いかけがあった。



上村氏

次々と顕在化する本質的課題に雪の問題がある。そこで「越後雪かき道場」を始めた。関東から学生を呼んで実技(雪かき)を体験し、夜は交流会をするイベントで、年々拡大している。高齢で雪かきはできなくとも地元のおじいちゃん、おばあちゃんは大変元気で、若者たちが雪を通じて何かを感じてもらおうということに目的がある。

震災後、道路の復旧がある程度終わった頃、もともと不採算路線であったためでもあるが、山古志村の足である越後交通が完全撤退すると表明した。人口1,500人の村をどうしたらいいのか。そこでNPO法人が運営するバスを運行させることにした。年間5,000円で会員証を発行し、乗り放題のシステムにした。住民の98%が参加している。平成20年7月1日に運行を開始して同年10月9日に10,000人突破した。わずか1,500人の村でこれだけの需要を作り出した。雪かきにしろ、公共交通の撤退にしろこれは顕在化する本質的課題である。震災を契機に住民指導の新たな公を考えることが必要である。

萎んでいく復興ではなく、広がっていく復興にしたい。震災1周年に、震災探索ハイキングを企画した。震源は田んぼの真ん中で、地権者の許可をもらって標識を設置した。いまではそこで収穫される米は、「震央米」としてひっぱりだこの状態である。被災した住民の声の紹介が最後にあった。

「地震が起こらなかったらこの地域はどうなっていたのかを考えるとゾットする。ボランティアのみなさんに池谷に来てもらって本当にいろんな視点や考えを与えてもらった。池谷の10年後がどうなっているのか、俺が一番知りたい。十日町市民」

第3部 パネルディスカッション

コーディネーター：中林一樹氏

パネリスト：津久井進氏、上村靖司氏、紙田和代氏
(東京大学先端科学技術研究センター
客員研究員、土地区画整理士)、菊池
千春氏(災害復興まちづくり支援機構
代表委員 土地家屋調査士)

中林：先の事例報告ではうまくいった事例が報告されたが、うまくいかなかった事例としてはどのようなものがあったか。

津久井：マンションの復興支援には関与できなかった。対応の遅さ、事前復興が震災前にできていたらよかったと考えている。この地区のキーマンは誰なのか、問題となる点はどこなのかを共有できるかどうかで、かなり違うのではないかと。



パネルディスカッション

中林：中越地震から5年、今後の課題は？

上村：限界集落というトレンドは何も変わっていない。「震災のせいで」を理由になくなる集落もあれば、「震災のおかげで」を理由に意識の転換が始まっているところもある。次の5年は村が生き残れるかどうか。震災というバネが効いている間が次のステージだ。

中林：21世紀は災害が多発するといわれている。さらに人口減・高齢化が進む社会で市街地の街づくりはどうしたらいいのか。土地区画の観点から。

紙田：東京の密集市街地では100%の成果を期待しない。前よりも少し良くなればよしとする。事業の内容をよく住民に説明することがポイント。ただ、震災後は無理だろうから平時に事前復興の説明することが必要だ。

中林：土地区画整理は手法が体系化されているが、地域にあった多義化を進めるべきだ。首都直下型地震では土地の地籍の問題とか、倒壊した家屋の問題とか相当複雑になると思われるが、土地家屋調査士からみてそこらへんの課題はどうか。

菊池：東京では境界を復元できることになっている地域は、地籍調査事業で19%、登記所備付地図が1%未満という状況である。つまり境界の復元は極めて難しい状況にある。地図整備の重要性を広く訴えることが大事である。地図情報システムの中に登記情報だけでなく、下水道・固定資産情報をリンクさせ

るシステムを構築していくことも大事。

中林：地籍調査は都市計画の基礎であるので、大都市こそ早急に実施する必要がある。復興後のプロセスを、次世代を巻き込んで考えるとどうしたらいいのか。

津久井：相続人は自分たちの権利を守るという意識が強い。そこで地元の街づくりに参加してもコミュニティとの対立が多く、合意形成できない場合がある。

中林：今後、専門家としてどのような取組みが必要になるか。

津久井：阪神・淡路大震災のときは東京から多くの「知恵」を借りた。被災していない地域からの「知恵」が借りられること、改正が必要な法の整備に取り組む必要がある。

上村：関心のない人に向けての防災意識の動機付け、そのための仕組みを作る必要がある。

菊池：模擬訓練を通じて、防災という観点から街を見ると、新しい視点が見えてくる。地域は自分たちが守るという意識を持つこと、災害時のルール作りが大事である。

紙田：模擬体験の大切さを実感してもらい、その手助けをするのが我々専門家である。特にコミュニティの希薄な地域や商業地域においては、その役目は重要になってくる。

主催：災害復興まちづくり支援機構、東京都

災害復興まちづくり支援機構：

東京弁護士会、第一東京弁護士会、第二東京弁護士会、東京司法書士会、東京税理士会、東京都行政書士会、東京土地家屋調査士会、東京都社会保険労務士会、(社)中小企業診断協会東京支部、(社)東京都不動産鑑定士協会、(社)東京都建築士事務所協会、(社)再開発コーディネーター協会、(社)日本建築家協会、(社)日本技術士会、(社)東京公共嘱託登記土地家屋調査士協会、(社)全日本土地区画整理士会、(社)東京公共嘱託登記司法書士協会、日本公認会計士協会東京会