

首都復興検討委員会へのメモ

消防研究センター 室崎益輝

## 1. 基本的な視点

きたるべき首都直下地震は、他の災害とは違い「首都」を襲う激甚な地震災害である（資料1の「首都直下地震の特性」に書いてある通り）、ということを、しっかり念頭においておかなければなりません。阪神や中越とは「対応のレベル」をことにします。その意味では80年前の関東大震災後の対応から教訓を学ぶべきですが、国際的な政治経済環境が大きく変わっている（資料1の「背景となる社会情勢」では国際的な視点が欠落していますが・・）ために、それもほとんど参考になりません。わずかな立ち上がりの遅れやちょっとした手順の間違いが、わが国と国民に致命的なマイナスをもたらすことだけは、確かです。それだけに、地方や自治体からは首都東京のことだけを考えると批判を受けることとなりますが、事前および最中、事後の各段階において、しっかりとした体制をつくって復興のあり方や課題を検討しなければならないのはいうまでもありません。

## 2. 全体的対応

少なくとも、「直接的だけではなく間接的にも首都機能に甚大な影響がおよぶという側面」については、国が責任をもって対処すべきなのはいうまでもありません。

### （1）法制度の検討

この点では、いまの災害対策が自治体中心のフレームになっていることもあり、現在の首都直下の対策要領だけでは不十分なこともあり、災害対策基本法を含む法制度の改善が不可避です。その場合に、首都機能保持のために改善をするだけではなく、国民生活保持のために住宅再建支援制度を含む復興法の制定をも視野にいれる必要があります。一般法の災害救助法では対応しきれない制度の弱点を洗い出してその抜本的改善をはからなければ、住宅再建支援を求める国民の声にも応えられないばかりか、首位機能の崩壊という国家の一大事にも対応できない事態を招くと考えています。

とはいえ、後述するようになにが起きるかわからないというのが、現実です。つまり、制度を作っておいて対処しきれるかという、必ずしもそうではありません。巨大災害の低頻度性ゆえの宿命ですが、過去の経験が役に立たないことがおこります。首都直下についてはまさにそうで、過去の経験にもとづいて整備した法制度も役に立たないことがおこります。それだけに新しいあるいは不測の事態にも対処できる「後出しジャンケン的な柔軟性」が求められます。

### （2）被害想定 of 抜本的な見直し

まず国が総力をあげてしなければならないのは、巨額を投じかつ最強の人員を集めて被害想定 of 科学化をしっかりとしなければなりません。いい加減な被害想定をうのみにして、その鵜呑みの結果をもとに、いくら巨額の研究費や対策費を投じたとしても、それはドブに捨てるようなものです。なお、国や東京都の被害想定が非科学的で無責任だという見解をもっているのは私一人かもしれませんが……。ともかく、国際情勢の変化や国民経済

の変動などの社会的側面をも含めて被害想定をしっかりとしておくことが欠かせません。被害のシナリオをしっかりと描いてこそ「事前復興」といわれる予防対策の方向が見えてくるし、復旧や復興対策のあり方が見えてきます。その被害がどうなるか、なにが起こるかわからない状況で、いくら復興のあり方や首都直下地震対策を検討しても大きな成果があらがないと思います。火炎につつまれて人々が逃げまどう状況では帰宅難民の議論はありえませんし、人々が震災疎開で大移動をしてしまえば（大移動をさせなければならない事態も起こり得ます）、企業の事業継続の議論も意味を持ちません。いくつかの被害のシナリオを描き、それにもとづいて課題を洗い出して、備えることが必要です。この科学的な被害想定は、災害後の被害状況把握のあり方を考えるうえでも欠かせません。

### （３）復興方針の策定と復興委員会のたちあげ

次に大切なのが、国の復興委員会を災害対策本部とほぼ同時に、復興本部のたちあげに先立って迅速に設置し、首都の移転も含めた基本方針を国内外に向け1週間以内にしめすことが欠かせません。国際競争に打ち勝つためにも、国民の不安を解消するためにも、このことは極めて重要です。まさにこのことは、首都直下地震だから必要なのです。復興委員会はいわゆる防災研究者にまかせてはなりません。優れた防災研究者であっても復興経済や復興制度には全く素人だからです。見識をもった人材を広く集めることを考えておかなければなりません。

なおこの復興方針の策定にかかわって、先に述べた予測段階の被害想定の大切さと同様に、被災後の被災調査が大切です。被災者支援を前提としている現行の被災度判定などでは対応できません。首都復興を企図とした科学的な被災調査を実行しなければなりません。復興委員会の指導のもとに迅速かつ的確な調査をすることを念頭におき、その調査体制を今からつくっておくことが欠かせません。

### （４）財政面での対応

予算の許せる範囲（海外総資産が活用できる範囲）で必要な財源をおしげもなく投入することが望まれます。この点では、関東大震災の復興審議会？の議論を反面教師として学ぶ必要があります。復興は、機能や暮らしの回復をはかるだけでなく、百年の計を一期にすすめる事業でもあります。この後半の将来計画の実現という視点からも、復興財源あるいは復興財政をしっかりと位置づける必要があります。経済学者は、膨大な財源を投入するというこうした考え方に否定的だとは思いますが、しっかりと事前にシミュレーションをしておいて、どこまで財源を投入するのが最適かを考えておかなければなりません。大大特のプロジェクトなどにこうした復興経済のシミュレーション研究がないのは、本当に解せません。

なお、これは首都直下に限ったことではありませんが、復興財源あるいは再建補助の弾力化の検討は急務です。現物支給主義（義援物資の慣習も含む）は、戦後の物資のない時代の遺物です。現金支給を含んだ地域経済の活性化や被災者の自力再生を見通した施策の体系を抜本的にかえる必要があります。地域復興や経済復興を見通した「紐付きでない包

括的復興資金」の創設など、諸外国の復興法制度にも学んで検討しておくことが欠かせません。

## 2. 個別分野対応

個別分野については、申しあげたいことはヤマほどあります。しかし、その詳細な個別論はまたの機会にします。ここではキーポイントになることだけを指摘しておきます。

### (1) 被害の状況に応じた対応・・・復興の戦略論

首都の移転をはかるかどうか、仮設的な市街地を建設するかどうか、補修を主体とするかどうかなど、すべては被害の規模や範囲に規定されます。被害が少ない時は建てかえで、被害が甚大な時は補修で対応すべきことは、常識です。しかしその常識が、制度や計画にはまったく反映されていません。被害の規模に応じて最適な復興の速度が決まります。その速度を念頭において段階復興のプログラムを考えましょう。

首都移転論や広域疎開論はありえないと考えられがちですが、被害によっては埼玉や栃木などの近郊都市への人口流出が自然発生的に起こります。その人口流出を計画的に誘導するかあるいは規制するかは、首都改造の将来像（私は震災を契機に分散化あるいは疎散化が必要と考えていますが・・・）に依存します。その改造の将来像は被害の程度に依存します。

### (2) 理想都市像あるいは理想社会像を獲得すること・・・復興の設計論

安全な都市についての計画論あるいは21世紀の社会についての設計論が希薄です。この状況のなかでは、望ましい都市復興は困難です。復興都市モデルのコンペなどをしてあるべき都市の姿をしっかりと議論しておくこと、市街地等の再建はスムーズにいくかもしれません。コミュニティの持続、地域歴史文化の尊重、地方連携構造の構築など復興の原則も、理想を語るどころから生まれてくるものと考えています。

### (3) 国民を信頼し、国民のエネルギーをいかすこと・・・復興の運動論

復興の大原則は、国民を信頼しその力で困難を克服することにあります。たとえば、罹災証明については、その科学性と迅速性を確保するために、全国の建築士はもとより建築系の学生を総動員しなければなりません。百万棟を越す建物の被災判定のシミュレーションを試みてください。そのために、学生を臨時職員として雇用（もちろん無償で？）できるようにすること、被災度判定と建築修復法の講義をすべての大学で開講するなどの準備は必要ですが・・・。そのまえに、被災者の立場にたった生活回復措置とそのための法制度の改善が欠かせないことはいまでもありませんが・・・。