

東日本大震災からの復興と課題

Recovery from the Great East Japan Earthquake Disaster and Main Issues

中林 一樹*

Abstract

The Great East Japan Earthquake caused huge damage such as collapse of 130,000 houses and the killed of more than 19,000 persons. Several towns were collapsed perfectly where the town-halls, hospitals and various urban facilities were lost by tsunami. Disastrous areas faced the difficult recovery and reconstruction problems such as recovery and reconstruction planning without suffered residents many of whom are leaving their town, and a shortage of local governmental man-powers for a huge volume of recovery and reconstruction projects. However, the recovery and reconstruction projects have to be implemented as soon as possible, because the other huge earthquakes shall hit the capital rejoin and/or west Japan. Additionally it is necessary to make and to implement the dual recovery national planning strategy that consist of the post-disaster recovery of East Japan and pre-disaster recovery of Capital region and West Japan, according to the damage scenarios and estimations.

Key Words : the Great East Japan Earthquake 東日本大震災、Pros-disaster recovery 災害復興、Pre-disaster recovery 事前復興、Recovery process 復興過程、Relocation to highland 高台移転、Reconstruction plan 復興計画

1. 三つの震度 7 の地震災害と日本の地震環境

1948 年の福井地震で全壊率 70%以上の地区が多発したことを契機に、それまでの「震度 6 (烈震)」よりも厳しい揺れとして「震度 7 (激震)」が創設された。地震計での計測震度は当時は「震度 6」が最高で、震度 6 が計測されると現地での被害調査を実施し「木造家屋の全壊率が 30%を超える被害」に対して「震度 7」を認定することになっていた。その最初の地震が「兵庫県南部地震 (阪神・淡路大震災 1995)」であった。その後、迅速な初期対応のためには地震計で震度 7 も計測することに加えて、震度 5 及び震度 6 を「強・弱」に災区分して、10 区分となった。二回目の震度 7 の地震が「新潟県中越地震 (2004)」であったが、地震計のケーブルが破断して直後には伝得られなかった。三度目の震度 7 の地震が世界でも五回目のマグニチュード 9 クラスの「東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災 2011)」である。

これらの震度 7 の地震を含んで、2000 年の鳥取県西部地震以降、毎年のように被害地震が発生していた。芸予地震 (2001)、宮城県北部地震 (2003)、十勝沖地震 (2003)、新潟県中越地震 (2004)、福岡県西方沖地震 (2005)、能登半島沖地震 (2006)、新潟県中越沖地震 (2006)、岩手宮城内陸地震 (2008)、駿河湾の地震 (2009) である。このように地震災害が頻発していたものの、

* Itsuki Nakabayashi 明治大学政治経済学研究科 Graduate School of Political Science and Economics, Meiji University

文部科学省の地震調査委員会が毎年公表していた地震の長期評価では、30年以内の発生確率が最も高かったのは宮城県沖地震 99%、参考値であるが東海地震 87%、東南海・南海地震 70～60%、そして首都直下地震が 70%と、高く評価されていた。

宮城県沖地震は東日本大震災に連動してしまったといえるが、首都直下地震（M 7クラス）や東海・東南海・南海地震が 30 年以内に発生する可能性は、むしろ高まっていると考えられる。日本は、東日本の災害からの復興とともに、首都圏・西日本の巨大広域災害からの備えを強化しなければならないのである。

2. 東日本大震災の被害の特徴

東北地方太平洋沖地震はマグニチュード 9.0 で、宮城県で震度 7 を記録したが、揺れによる被害よりも巨大津波による被害が顕著である。牡鹿半島が東に 5 m 以上も移動し、秋田県の日本海の海岸線も東に 50cm 脅威どうした上に、岩手、宮城県の太平洋岸を中心に最大 1.8m ほど沈降するなど大規模な地盤の変動をもたらしたにもかかわらず、建物被害、人的被害のほぼ全てが津波による被害といえる。太平洋沿岸域では揺れによる液状化の発生が顕著であったと推察されるが津波によって現れてその痕跡は見られない。女川町で数棟のコンクリート造建物が津波で横倒しになった事例は、津波の前に液状化によって基礎が破損し抵抗力がなくなっていたからではないかはないかと推察されている。液状化の発生は茨城県南部や千葉県の東京湾岸地域で顕著であった。また、宮城県を中心に丘陵地の 750 団地もの宅地造成地で盛土の滑動による被害も多発して、一部地区では住宅の移転再建が進められている。

津波による建物被害はすさまじく、14 万棟弱の建物が全壊・流失し、その後に発生した火災で焼失した建物も多く、2300 万トン余りのガレキを発生させた。ガレキの広域処理は不可欠となったが、放射能汚染に関わるガレキ処理の受け入れ反対の事態が関西を中心に広がり、ガレキ処理は遅れてしまっている。

また、死亡・行方不明による犠牲者は 1 万 9 千人にも達したが、負傷者は 6,000 人しかいない。逃げ遅れて津波に巻き込まれると負傷では助からないことを如実に示している。さらに 1 年後には、福島県の約 760 人を災害に宮城、岩手の 3 県で 1,618 人、全域で 1,632 人の震災関連死が認定された。

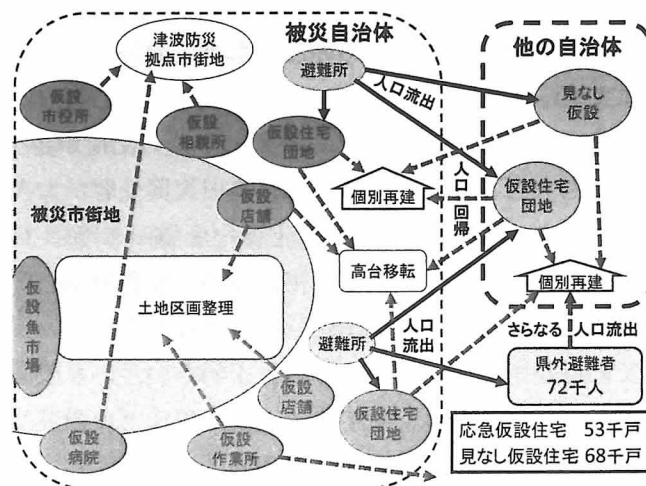
行方不明者が震災直後には 5 万人以上を数え、その搜索と身元不明の死者の身元探しが重要な災害対応活動となった。身元不明の遺体については DNA 鑑定による身元確認が不明者の確認に重要な技術となっている。一方で、遺体が全く見付かっていない不明者の搜索が 1 年以上も継続していることは、東日本大震災の被災の大きな特徴ともいえる。ガレキ処理の遅れとも関連して、復興の遅れにつながっているようにも見える。

3. 東日本大震災からの復興過程

このような激烈な被害からの復興過程をまとめると図 1 のように示すことができる。

被災直後、特にリアス地形の三陸海岸では小中学校の統廃合で高台に移転していた学校が避難所として活用できた。女川町、南三陸町、陸前高田市、大槌町など激甚な被災で町役場や市役所のみならず、病院、郵便局、銀行、商店街など都市機能の全てを失ってしまった町でも、小中学校等が避難所として確保できたことが救いであった。避難所等に避難していた人はピーク時で 47 万人～50 万人と推計されている。

図1 東日本大震災からの復興過程



劣悪な避難所の生活環境改善は緊急の課題となっていく一方、応急仮設住宅の建設供給が急がれたが、津波浸水区域は余震で再度津波が浸水する可能性があるとして、応急仮設住宅といえども「住宅」の建設が禁じられた結果、高台に仮設住宅を建設せざるを得なくなり、利用可能な用地に応急仮設住宅が建設されていった。それでも、建設供給量は阪神・淡路大震災時よりも縮小しており、プレハブ建築協会の応急仮設住宅以外に、地元からの供給も展開し木造仮設住宅の建設が進められた。この木造住宅は各地で住みやすいと評価が高い。一方、用地難から近接の内陸市町村に一部建設を余儀なくするとともに、空き家の民間賃貸を一定の条件の基に借り上げ（家賃補助）で、応急仮設住宅と見なして被災者の応急仮設住宅提供とする「見なし仮設住宅」が大々的に展開された。震災から1年後の時点で、「応急仮設住宅」53,000戸に対して「見なし仮設住宅」は68,000戸に達している。しかもその大部分は、被災地を離れて内陸の都市部に展開している。その結果、被災地復興の主役であるべき若い世帯を中心に、被災地を離れてしまっている。

また、震災から500日経っても、72,000人以上の人が県外避難者となっており、減少する気配にはない。特に福島県から県外への避難者は62,000人と全体の85%を占めている。仮設住宅で被災地を離れていると推測できる約8万戸（23万人）に県外避難者を加えると、およそ30万人が被災地を離れてしまっている。

その背景の一つに、職の喪失がある。沿岸地域で産業が集積していた低地が、津波によって壊滅的に被災したため、被災者の多くは自宅とともに職を失ってしまった。正規に雇用されていた就業者の多くは、失業保険を得た。給付期間は二度延長され、長い人は2012年9月まで失業保険を得ているようであるが、パートなどで雇用されたい人は、津波とともに職を失い、収入が途絶えた。被災者に対する支援としてのガレキ処理などの臨時雇用で当座を過ごしていた被災者も少なくない。

この間、事業主も事業の再開に努力した。第一次産業としては、三陸地域では「漁業」である。漁業は遠洋漁業、沿岸漁業、養殖漁業であるが、気仙沼に代表される遠洋漁業は魚の水揚げとその後の流通機能の回復が再開のカギである。たまたま港に係留していた漁船は被災したが、むしろ魚の水揚げとその後の流通施設とシステムの被災が最大の課題となっている。沿岸漁業も、漁ができて水揚げ後の流通の仕組みの再生が課題であるが、一部の沿岸漁業は漁場自体が津波で被災して、海底が荒れたりガレキが沈んでいたりで漁がすぐには再開できず、さらに福島の放射能汚染問

題が影を落としている。養殖漁業は三陸海岸の漁業の中心とであるが、各入り江に設置されていたわかめ、ホタテ、蠣、銀鮭などの養殖設備が悉く津波によって流されてしまった上に、養殖の棚を置く漁場がガレキで荒れてしまった。養殖のための漁船も全て流失している。地盤の沈降が激しい地域では、漁港も沈下している。それでも、漁港のガレキの引き上げから始まり、2011年の秋からは養殖施設が少しずつ再建されて、2012年春には養殖わかめの出荷が再生されてきた。

第二次産業のうち、建設業も大きな被害を受けたが、復旧復興受容が大きな産業再生の帰化となる。一方、製造業としては、被災地にとって最も主要な産業が水産加工業である。水産加工業は、多大な設備投資が不可欠な産業が多く、事業再建にも多大な費用が必要であるが、その再建の場である低地部は津波浸水区域であるとともに、地盤高が沈降している。特に海に近い港周辺では沈降が激しく、盛土をしての再建が不可欠である。仮設工場といえども設備は本設が必要であるからである。低地の復興が遅れるなか、製氷や魚市場、冷凍倉庫などの漁業サービス部門は港周辺での最低限の再建が進んでいるが、水産加工業の工場は内陸部への移転再建が増えてきている。再建に向けて努力している事業者が事業再開を模索しながら求人募集をしても、十分な賃金を補償できる状況ではないため、失業保険の給付を継続する人が多く、外国人の雇用になってしまうケースが多いようである。

一方、商業では商品の流通を再開させることが被災者の生活のサービスにもつながるので急がれたが、津波被災地のガレキ処理やより安全な用地確保に時間がかかり、本格的に仮設店舗が再開したのは2011年秋以降であった。しかし、2012年の夏でも、仮設の飲食業を中心に週末には被災地以外からの来街者も増えて賑わっているが、大きく雇用を確保する状況にはない。飲食業以外の物販関連の商業では、被災地からの人口流出が打撃となっている。

産業を被災者の職（雇用）の場とすると、上記のような職の回復の遅れとともに給与と失業保険との格差、職種の不マッチングなど、被災者が生活の安定を求めて被災地からの流出を加速する可能性が危惧される。特に、見なし仮設住宅の多くが内陸の都市部の民間賃貸住宅を活用して提供され、失業保険の期限切れとともに都市部で新しく職に就くことを促していくならば、人口流出と人口構成の高齢化が被災地域では急速に進むことになる。

4. 南三陸町復興計画策定過程にみる地域復興の課題

南三陸町は、最も激しく被災した自治体の一つである。東日本大震災の復興の課題は多様であるが、南三陸町の復興計画策定過程での議論から整理すると、以下の点が指摘できる。

(1) 被災地が復興の目標とすべきは何か

復興計画とは何に依拠して策定されるのか。自治体の基本構想及び総合計画は地方自治法に基づいて計画的な行政運営のために策定されるのであるが、それよりも遙かに膨大な予算を投じ、激甚な被災地ではまさに総合計画そのものであるべきであるが、復興計画には依拠する法律がない。従って本来は十分に住民参加と企業参加の機会を確保し、住民や企業の意見を十分にくみ取って復興計画を策定すべきであるが、被災者が見なし仮設住宅等で地域を離れ、それぞれ被災者で十分にそのような余裕がないまま、東日本大震災でも復興計画の策定が進められた。

そのような中で南三陸町では、被災前に十分な住民参加を得て策定されていた総合計画において目指していた「まちづくりの理念と目標」を復興計画でも継承することによって、「住民の復興への思いと行政の復興への基本方向」の共有化を目指した。南三陸町の総合計画の目標像を復興で実

現するとの想いで、『「自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち」への創造的復興』を復興の目標とした。

「災害とは日常のまちづくりを問う試験紙である」といわれる。日常のまちづくりが目指しているまちづくりが揺るぎない計画であれば、それが復興でも目指すべきまちづくりの方向であるはずである。そのことを南三陸町は示した。

(2) 人口減少を前提とする復興計画はどのように検討すべきか

東日本大震災では従前から人口減少傾向にあった被災地が多い。震災前の総合計画でも、人口減少の実態は前提とされるが、将来の人口減少を計画に織り込むことは難しく、「現状維持」を暗黙の前提に計画策定が進められることが少なくない。人口減少時代を迎えて「スマートシュリンキング」の議論が進められているものの計画論として具体化してはいない状況にある。

復興計画策定にあたっての推計から、南三陸町の人口動向は次のようである。震災前の2006－2011年で人口は18,645人から17,666人に979人の人口減少（5年で5%の人口減）であった。震災の犠牲者として695人（4%の人口減少）が失われて震災直後で16,971人、その後の応急仮設住宅や見なし仮設住宅への入居や個別転出に伴う人口減が続き、震災の1年後で登録人口は15,655人に減っている。犠牲者も含めて震災後の1年間で2,011人の減少である。これは住民登録人口で、実際に生活の場を町外に移している被災者はもっと多いともいわれている。震災後の1年で10年分以上の人口減少を来している。市街に検出した人々が10年後に戻って来ると仮定して人口推計すると2021年で14,555人（震災前の3,100人減、18%減）に、もし転出した人々が戻らないと仮定すると13,365人（震災前の4,300人減、25%減）になると想定した。しかしながら、復興計画は、被災者のみならず非被災者を含む16,900人の町民を前提に策定しなければならない。災害で3500人の人口差をどのように捉えて復興計画を策定するのか、計画技術としても問われている。それはスマートシュリンキングのまちづくりを具体化する状況に直面しているといえるが、高台移転を基調とする復興（図2、図3）では、地域基盤施設の整備が不可欠で、地域の社会インフラを冗長化して、スマートシュリンキングに反する「社会資本に過重に依存するまちづくり」につながる可能性も含んでいる。具体的には「希望する者には全て高台居住を確保する」ということに留ま

図2 南三陸町の高台移転構想（パターン案）

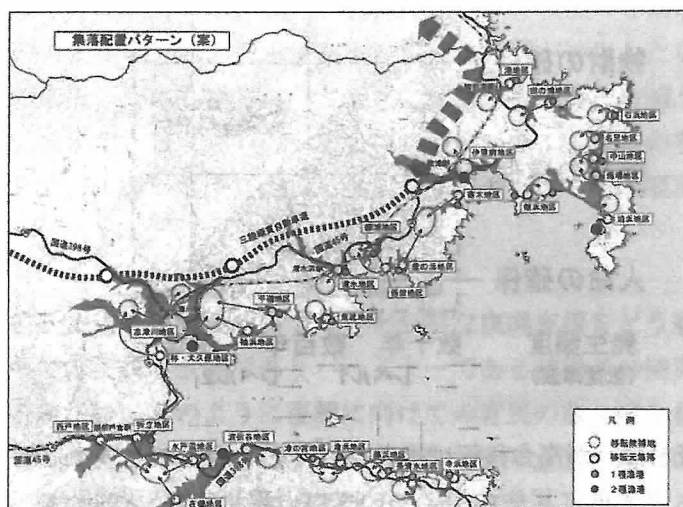
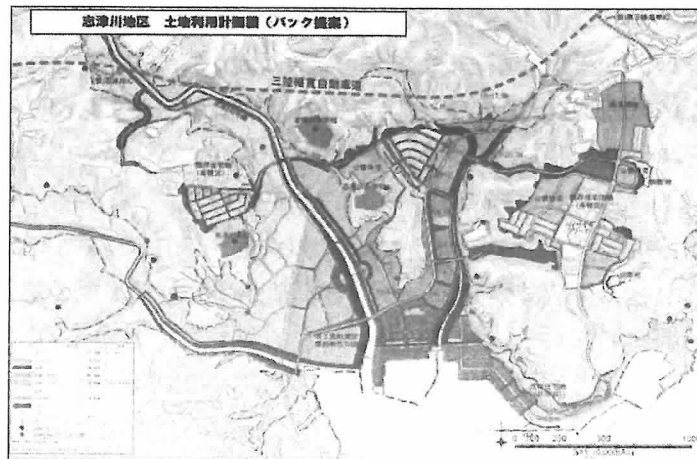


図3 南三陸町の中心市街地静川地区の土地利用構想（バック堤案）



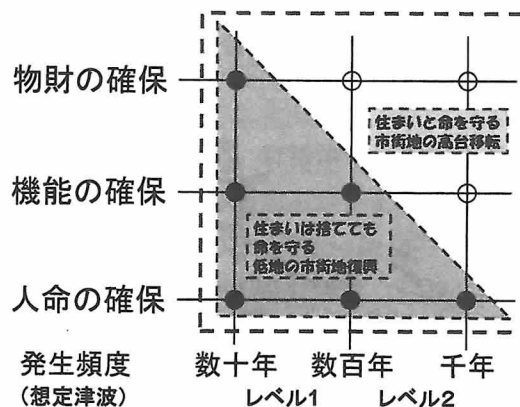
り、ニーズの把握と具体化は先送りされた。

政府の2011年度第3次補正予算によって4省40事業の復興交付金事業が準備された時点で、復興事業は過大な事業を目指す復興実施計画に向かった。将来に人口規模に対して過大な復興事業の導入になるのではないかと危惧される。全ての集落の高台移転は、膨大な町道の新設を不可避にする。より適切な高台移転用地が応急仮設用地として利用されてしまった状況も、地域の社会資本の冗長化を促す恐れがあるのである。

(3) 復興で目指すべき安全のレベルをどのように復興計画に位置づけるか

東日本大震災では、総合的なまちづくりの基盤となる市街地整備の考え方が、津波の激甚さから「安全第一」を目標としての議論に終始した。それは、津波を数十年から100数十年に一度発生する高頻度の津波（L1）と、数百年から千年に一度発生する低頻度津波（L2）に区分し、前者に対しては「人命」のみならず様々なサービス「機能」も、住宅などの「物財」も守る都市づくりを目指す。後者に対しては「人命」は守るが、「機能」や「物財」は守りきれないという安全基準と目指すべき安全理念を打ち出した（図4）。

図4 東日本大震災の復興における「津波に対する安全レベル」の考え方



その中で、多大な投資を伴うが高台移転は後者にも対応し深夜の就寝中にも人命を守る津波対策である。南三陸町でも、基本的に居住の場については「現地復興」ではなく、高台移転を目指す

「移転復興」となった。しかし、低地については居住機能以外の産業経済の場として盛土埋め立てによって活用することが復興計画ではイメージされた。漁業施設、漁業流通施設、水産加工施設、その他の業務サービス施設、商業施設、観光施設などの復興予定地と位置づけられている（図3）。津波で水門が全て破壊された南三陸町では、復興都市計画では河川の堤防を防潮堤と同様に1対1対応の高さを確保し、堤防に囲まれた市街地も最大6メートルの盛土をして中心市街地を再建するという計画構想である。民宿が集団防災移転事業の対象から外れ、かつ同事業の敷地最大100坪という制限が民宿経営には大きな制約となっている。しかし、民宿を低地に再建すれば、深夜も就寝している人が低地に生活することになる。避難しやすい都市づくりを目指しても、深夜の津波対策としては十分ではないということになる。

(4) 産業復興の可能性を復興計画で担保できるか

産業復興は、地域の経済基盤の再生であり、就業の場の確保の問題である。一日も早い産業復興が待たれるが、被災地の多くが高台への居住地移転を目指す一方で、産業の低地市街地への立地を計画している。それには、地盤沈降のために王朝丁の建設と盛土による嵩上げが不可欠であるが、高台の整備にともなう土砂を低地の盛土に用いるしか、大量の盛土用土を確保できない。また、低地の土地区画整理には、防災集団移転する跡地の処分（公費購入か個別所有保持か）が決まらないうと事業を進める状況が揃わない。このような高台移転と産業基盤施設の整備が連動してしまうことは、迅速な復興を妨げている。東日本大震災の被災地の産業復興は現地復興を目指しているが、現地の基盤整備が不可避で、それが産業復興の遅れと性同業の被災地離れをもたらしつつある。

(5) 自治体の行政能力を超える復興事業にどう対処するか

2011年度の第3次補正予算で、復興のための機関事業が4省40交付金事業設置された。11月以降は、この基幹産業を活用して復興計画の事業実施計画の策定と事業申請に被災地自治体は忙殺されることになった。40交付金事業の多くは社会資本整備を目指す復興事業であり、土木技術職員による執務が不可欠である。しかし被災自治体の多くが膨大な事業をこなすだけの土木職技術系職員を保持していない。平時における職務分担としては、基本的に土木施設の維持管理業務であり、膨大な事業施行を前提とする人員配置をしていないからである。さらに被害が激甚な自治体では、申請交付金事業の累計が平時の変換会計予算の10年分以上もの事業費申請業務となっており、さらにその執行に取り組まねばならない。技術職員のみならず行政能力を遙かに超える対応が、災害直後から求められている。その上に、拠点である役場や市役所が被災した自治体の多い。

全国の自治体からの応援が続いているが、現職だけではその不足分を補うのは困難である。特に平成の大合併によって、自治体職員が原因している自治体が多く、長期の現職の派遣が容易ではなくなっている。そのため、退職職員や民間人を応援派遣職員として時限雇用し被災地支援を進めている自治体もある。

(6) 行政と被災者・被災企業との協働関係づくりと公平な復興支援をどう進めるか

被災地の復興にとって、復興の主体でありパートナーである被災者が被災地以外に下越居住の場を求めて流出している現状で、どのように復興に向けての官民の取り組みを進めていくのが、大きな課題となる。復興計画策定時における被災者の参加であり意見の聴衆に加え、事業計画への参画の機会を確保することは迅速な復興を公平に進めるためにも不可欠である。被災者が分散してい

るため、手段は郵便による郵送アンケートなどが重要な手段となっている。旧住所や罹災証明時のデータで郵送アンケートはほぼ全世帯に届いているが、回答の回収率は80%台に留まっている。20%弱の人は、もはや被災地の復興に関心を持っていないのであるとすれば、大問題である。人口減少が予想よりもさらに進展する危機すら予想させる。被災者の生活再建に係る諸事業は、被災者からの申請が基本であるため、受給資格があるのに申請していない被災者が必ず発生していた。従って、「被災者生活支援カルテ」システムを立ち上げ、一人残らず生活再建に「公平に」取り組んでいけるような素組みの構築も不可欠である。同様に、小さな湾や入り江ごとにある小集落の再生も、「被災集落復興支援カルテ」システムを構築し、復興への歩みを把握・記録しながら、全ての集落が「公平に」復興に向かって進んでいく仕組みも重要である。

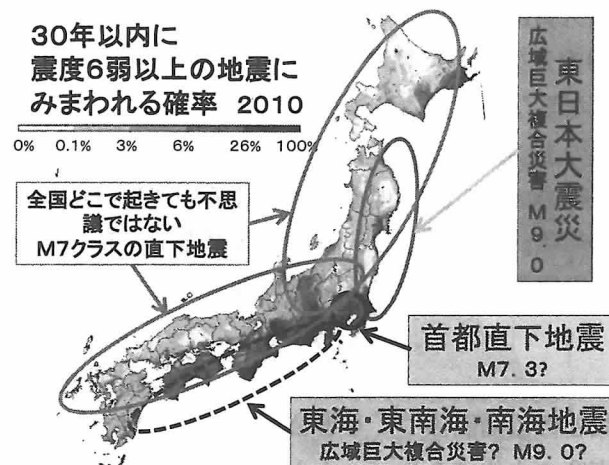
(7) 復興をどう迅速化するか

復興をどう迅速化するか。東日本大震災の復興は決して「迅速に進んでいる」訳ではない。むしろ遅れている。この迅速化には、被災自治体と被災者による努力のみである、民間の力を結集して進める殊が重要になっている。そのコーディネーターを誰がやるのか。それは「復興庁」の役割ではないかと考えている。国力を総動員しての東日本大震災からの復興を推進することが、被災地の復興を迅速化するはずである。「復興庁」が4省40事業の査定官庁ではなく、私公民の連携の場として、被災自治体のアドバイザーとして機能することが求められている。そしてその試みを、切迫している南海トラフ地震や首都直下地震の広域巨大地震災害への復興対応の仕組み作りにつなげる必要がある。

5. 国難に対応する「二元復興国土形成戦略」を

東日本大震災の直後、その対応と復興の困難さから「国難」という議論があった。しかし、本当の国難は、東日本大震災の復興途上で首都直下地震や南海トラフの地震が発生し、全国に被災が広がる事態である（図5）。

図5 日本の地震環境と切迫する広域巨大地震災



(1) 国土づくりとしてみた東日本の「災害復興」の目標

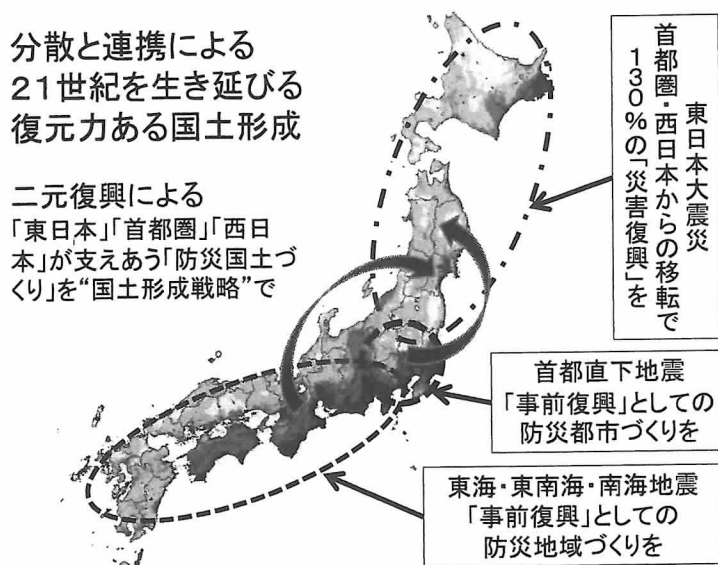
本当の国難に対応するには、第一に東日本大震災からの復興を迅速かつ地域力の従前以上に強化

することを目指すハイレベルの復興を成し遂げる必要がある。80%復興ではない。被災自治体の復興には、上記のように様々な課題が山積しているが、被災地の復興に国・県・自治体が全力で取り組み、100%復興をめざすと同時に、東北地方全域の地域力の増強を進めねばならない。日本の生産拠点として、東北地方を新生させる取り組みを、国を挙げて推進する必要がある。なぜなら、切迫する広域巨大震災に対応するには、東日本の地域力が不可欠であるからである。東日本大震災からの復旧復興を首都圏と西日本が支えているように、南海トラフの広域巨大震災の被災地を支え、復興に向かうには、東日本と首都圏の地域力しかないのである。首都直下地震時には、東日本と西日本の地域力による復興支援が不可欠である。「東日本」と「首都圏」と「西日本」がお互いに支えあう、そのような国づくりを目指して、東日本の地域力を震災前の130%をめざした「大東北」づくりが必要である。

(2) 切迫する広域巨大複合災害への備えは「事前復興」から

災害復興を成し遂げ、大東北の形成を実現するには、西日本及び首都圏からの機能分散立地を東北に強力に誘導する必要がある。厳しい経済環境の中で、企業の海外進出が進んでいるが、海外諸国はまた国を挙げての日本企業の誘致を進めている。政府は、国を挙げて西日本及び首都圏から東日本への産業移転を誘導すべきである。それによって、切迫する南海トラフの地震や首都直下地震からのリスク分散が実行され、かつ被災後に迅速な復興を可能とする国力を維持することになるのである。それは、西日本や首都圏の被災後に災害救助法等に基づく多大な災害対応経費の上に進める災害復興ではなく、被災地に目指すべき復興まちづくり・復興都市づくりを、被災前に前倒して被害想定に基づいて計画し進める「事前復興」の発想に立って、推進すべきである。災害復興時に要する費用を事前に投資すれば、より有効かつ合理的に安全な地域づくりが実現できるはずである。災害復興時の「交付金」「補助金」の割合を事前復興として展開することで、飛躍的に防災を推進し、災害復興を極小化することができれば、それこそ目指すべき途である(図6)。

図6 災害復興と事前復興による「二元復興国土形成戦略」のイメージ



2011～2014年は東日本の「被災地復興期」で、被災地の100%復興に全力を投ずる時期である。同時にこの時期に西日本や首都圏の事前復興としての被害想定に基づいた広域形成のための戦略を検討する時期である。そして、西日本・首都圏から東日本への産業移転を強力に進めるための「事前復興特区制度（仮称）」のような仕組みを検討する「事前復興準備期」とする。

2015～2017年は、大東北の地域力増強を目指す「大東北形成期」である。同時に、西日本・首都圏からの「事前復興移転事業」を本格化するとともに、西日本や首都圏で想定される被災想定地域での事前復興に基づくまちづくりや地域づくりの取り組みも本格化させる「事前復興まちづくり期」とする。

2018～2021年は、東日本の復興を持続するための「大東北自立期」であり、西日本・首都圏の「事前復興都市づくり期」とする。

これが、国難を乗り越える二元復興の考え方とその進め方である。国土形成法を活用して、新たな国土形成戦略を構築し、繰り返す広域巨大震災に備える国土の形成を実現させる必要がある。

6. 21世紀を安全で持続可能な社会に

21世紀中に発生が想定されている広域巨大震災を迎え撃つ日本は、高齢化と人口減少社会となっている。その状況で災害を乗り越えて行くには、避難所も応急仮設住宅も不要の災害前に、積極的に被害想定に基づいて「事前復興」の発想からまちづくり・地域づくり・国土づくりを推進することである。高度経済成長期の膨大に整備されてきた社会資本が、修繕補強が必要になって来る時期とも重なり、民生費へのニーズが高まる高齢化がピークに達する前に、事前復興として社会資本ストックの強化・使用期間の長期化・更新等を組み合わせた、新たな安全化の取り組みを推進すべきである。西日本では、被災後に高台への移転復興するのではなく、東日本大震災の教訓を活かして事前復興としての高台への移転に、長期的かつ漸進的に取り組むのである。高台を造成し、そこへの道路は移転完了までは避難道路でもあり、公共施設の建て替えなどを率先的に移転させつつ、個々の住宅の再建を高台へ誘導していく、30年の長期の事前復興のまちづくりに取り組み始めるべきである。首都圏では、被災後に迅速かつ公平に住宅の再建と安全環境の確保のために不可欠な、密集市街地の基盤整備に向けて、事前復興としての取り組みの第一歩は、地籍調査による官民境界と地籍の確定であろう。