

災害に対する空間対応力を 備えたレジリエンス社会

関西大学
社会安全学部 准教授
越山健治
Kenji Koshiyama



東日本大震災がわが国の災害対策に示した警鐘は数多くあるが、その一つとして災害を見据えた「空間」計画のあり方がある。東日本沿岸一体に渡る超広域災害、集落や産業基盤を丸ごと破壊した市町村レベルの超激甚災害は、まさにこの課題を具現化し、またその課題が突きつける現実を現在も示し続けている。

「対応・復旧・復興」の空間機能とは

空間が持つ防災・減災上の機能は、主に予防・準備と対応・復旧・復興に分けられる。予防の空間とは、緑地・道路による延焼遮断帯や堤防といった土木構造物など、災害現象に対抗

し防ぐ方策である。準備の空間とは、公園・公共施設の配置など、避難場所の確保、物資の備蓄等、非常時の社会全体の危険回避や対応行動に準備する空間を指す。これまでの災害対策計画では、この予防・準備の空間設定が重視されてきた。

一方で、対応・復旧・復興の空間も存在する。被災者が一時的に生活を行う避難所、外部支援拠点となる公園、災害廃棄物の一次保管場所、仮設住宅の建設敷地、集団移転場所の整備、復興公営住宅の建設敷地などがそれにあたる。通常、これらも事前にある程度計画されているが、残念ながら想定通りに事が進むことはほとんどない。

また、これらの再構築には相当な費用と時間が必要であり、「直接被害」×「再構築までの時間」で示される損失量は多大なものとなる。

住まいの再建過程は、これまでの研究によると、災害発生時点で公的機関が利用できる空間の広さ及びそのマネジメント方策によって大きく規定されることが指摘されている。例えば、仮設住宅用地が不足し、被災地から離れた場所に住宅団地を配置した結果、被災者と地域再建の間に溝をもたらす事例や、仮設住宅から復興公営住宅への画一的な供給方法・入居者選択システムから、一連の再建プロセスにおいて、被災者の移転負担や近隣の人間関係の断絶、新たな環境への適応力の低下などを生み、その結果として個々の生活再建の遅れにつながることや、さらには復興を目指す地域の活力が失われるなどの事例が指摘されている。

一方、災害に対応する側の立場で見ると、自治体にとって災害時の土地空間の確保は、選定・調整・交渉など、どれをとっても負担の大きい業務となる。多くの場合、この土地調達速度が仮住まい等の供給速度を決定する。仮住まいに関する一連の過程が遅れると、その分人々の生活再建が遅れ、それは地域再建自体を困難

にする原因となる。しかしスピードを優先させすぎると、被災者の個別課題が顕在化する。

このスピードときめ細やかな対応のバランスは、確かに非常に難しい事案であるが、まさにその難しい事案への対策が遅れ、災害の度に繰り返されているのが現実であり、そろそろこの課題を解消する新たな考え方が必要である。

事前の空間管理が復興像を制約する

以上から、地域における空間量とその配置が、被害防止対策だけでなく、災害後の回復過程にも大いに影響を与えること、さらにこれらをマネジメントすることの重要性はいうまでもない。災害対応に利用できる空間量は、官民の通常活動の中で当然日々変化する。その際、災害発生後の混乱を最小化することを念頭に置いて、日常からその量・位置をモニタリングすることが必要である。特に空間分布は、災害後の地域再建シナリオを左右する要素である。この空間分布がもたらす災害対応課題に対しては、ソフトの計画面で考慮しておく必要もある。

さらに日常の空間利用・開発行為において、ある程度災害対応時の社会を、さらにはその後

現代社会が持つ災害被害の不確定性を考えると、被害発生量を完全にコントロールすることは限界があり、被害発生後の社会状況の混乱を最小限に抑え、復旧・復興をうまく成し遂げていく力、つまり「レジリエンス」が必要であると指摘されている。このレジリエンスの概念に当てはまるのが、対応・復旧・復興の空間配置および空間利用方法であるといえる。

住まいと地域の再建を左右する「空間」

特に、災害被害による住まいの大量減失は、一人一人の住宅としての機能だけでなく、近隣関係、さらには地域活動そのものを破壊する。

計・配置するような計画体系が必要である。この点は、自治体の将来構想を描く総合計画、具体的な地域像を描く都市マスタープラン、災害対策を記述する地域防災計画の三計画を融合させた空間マネジメント計画などが現実的な取り組みとなる。

人口減少時代を機会と捉える

日本社会は今後人口減少時代へと突入するだろう。地域社会は、成長的拡大から持続、縮退へとトレンドを変化させつつある。その潮流の中で、多くの自治体で未利用開発用地や市街地内の空地が課題となっており、機能を持たない空間はマイナス評価されがちである。しかし防災・減災の面からすると、密集市街地内の建築物が除去された小空間や、転用可能な公的所有空間というハードウェアはプラスの評価となりうる。また、これらを公園や緑地として、ある程度機能付けし、保持することは、自治体単位の防災・減災力として評価することも可能であろう。このように、徐々に発生する「空地」のマネジメントを通じて、レジリエンスの高い都市構造を模索することが、今後の社会の課題であり、実は巨大災害を見据えた備えにもなっていく。