

## 災害に強い都市の形成に向けて

日本大学 経済学部 教授 山崎福寿

1995年に阪神・淡路大震災が発生してから20年が経過した。その2年前の1993年には北海道南西沖地震が発生している。2011年の東日本大震災はまだ記憶に新しい。こうした大震災だけでなく、昨年夏に広島市で起きた土砂災害等が毎年のように発生して、多くの人的、物的被害が生じている。

自然災害が生じると、無条件に都市や地域を復興させることが要請されるが、これは果たして望ましいことだろうか。たしかに、自然災害では、被害が集合的に発生する。そのときに、道路や上下水道、ガス、電気等の基礎的インフラも被害を受けているために、住宅を含めた生活の基盤が失われる結果、そこでの生活再建には時間がかかる。したがって、被災者に一定の期間避難所や生活支援物資を提供することは当然必要である。

阪神・淡路大震災後の1998年に施行された被害者生活再建支援法では、その第一条で「(被災者の)生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資する」ことを謳っている(括弧内は引用者)。つまり、被災者を救済することと被災地の復興が矛盾なく、あたかも同一のものと考えられている。

このように、地域の復興と被災者救済は、常に同一のこと考えられる傾向がある。しかし、両者は基本的に独立である。地域の復興は都市が最小最適規模を実現できるかどうかという観点から議論すべきことである。

実際にインフラを復旧させることは、技術的にはもちろん可能である。しかし、インフラを整備しても、かつての街を作り上げるには、多くの時間と費用がかかるだろう。その間に人々は流出してしまい、都市の最小最適規模を実現することが出来なくなってしまうかもしれない。インフラ投資が終わった後には、多くの人たちがその土地を離れて、他の土地に移ってしまい、その人たちは戻ってこないかもしれない。そのとき、インフラ投資はすべて無駄になる。

阪神淡路大震災後に、神戸に多くの人たちが戻ってきたのは、例外的なことかもしれない。東日本大震災で被災した東北の地域には、町のほとんどの家屋やインフラが津波で流出してしまった町がある。そうした町に、インフラ投資をしても人口が戻らないかもしれない。都市が再生できるかどうかは、都市人口の最小最適規模を実現できるかどうかである。ある程度の規模の人口が流入して、都市は機能し始める。十分な都市機能が発揮されるためには、最低限の人口が必要である。そうした人口規模が実現できなければ、いずれ都市は縮小してしまう。

災害に強い都市を形成するという観点から、次の二点にふれておきたい。第一に、人口減少に直面して、多くの自治体が都市のコンパクト化を図ろうとしているが、災害救助法や生活再建支援法が、これまでの自治体の姿勢に影響を及ぼしていないだろうか。この法律があるおかげで、都市をコンパクトにして、被災確率の低い地域に人口を集約してこなかったのは、危険地域が被災しても

他の自治体や政府から補助を受けられることで、生活再建支援を要請できることがあったからではないだろうか。そのために、危険な地域まで宅地開発を進めてしまったのではないだろうか。法律が自治体のモラルハザードを引き起こしている可能性が高い。

第二に、被災者生活再建支援法では、都道府県といった地元自治体が主体となって、被災者の生活再建と地域の復興を支援することになっている点に、もうひとつの問題があると思われる。都道府県といった規模の行政単位では、どうしても被災地と同一の地域での復興を目的とせざるを得ない。

とりわけ、今後人口が減少し続けることが予想されている日本では、多くの都市の消滅が予想されている。都市をコンパクトにしたり、復興をあきらめて、いくつかの小都市や地域住民を別の都市に集約して、都市における規模の経済性を発揮させる必要がある。そのためには、県の単位では規模が小さすぎて、最適な候補地を選ぶことは困難かもしれない。

被災する可能性の高い地域からの移転者を対象にした補助金や、被災後に使われる住宅バウチャーは、自らの自治体の人口減少を促進する結果となるので、政治的に困難である。したがって、こうした移転への補助金政策を有効にするためには、同じ自治体内に移転先となる安全な都市が必要である。候補先の都市の数を十分に確保するためには、県単位より規模の大きな自治体が存在する必要がある。その点で、道州制のような行政単位を考えることは重要である。