

東日本大震災 復興まちづくりのこれからに向けて（1）

「迅速な復旧」と「着実な復興」を —これからの災害復興の 基本方向—

明治大学政治経済学研究科特任教授
日本災害復興学会会長

中林 一樹



はじめに

東日本大震災から2年が経とうとしている。この18年間に三つの震度7の地震災害を日本は経験した。それはいずれも復興に最も多くの費用と時間を要する地震災害である。

都市直下の地震であるが25の自治体に災害救助法が適用されていた阪神・淡路大震災（1995）では、一瞬の揺れにより兵庫県南部の阪神大都市地域に被害が集中し、密集市街地で土地区画整理事業や都市再開発事業などによる「現地復興」に取り組んだ。

新潟県中越地震（2004）は高齢化が進んだ農山村地域を襲い、道路の寸断により冬季の生活が困難として、自宅に大きな被害を受けない人も含めた全村避難も発生した。54市町村に災害救助法が適用されたが、避難所や応急仮設住宅での生活を余儀なくされた全村避難とその過程で直接死を上回る高齢者の震災関連死を防ぎきれなかった。被災集落では「現地復興」を基調としつつも、山塊崩落によって壊滅した集落では防災集団移転事業や小規模住宅地区改良事業などを活用した「移転復興」も実施された。

東日本大震災（2011）は、マグニチュード9.0の巨大地震が引き起こした津波に起因する巨大広域複合災害となった。東日本太平洋沿岸の6県を中心に241市町村が

災害救助の適用を受け、43市町村で集落・市街地の復興をともなう災害復興に取り組んでいる。その主たる被災地は人口減少が進行していた沿岸地域であった。さらに津波で壊滅した福島第1原子力発電所からの放射能汚染は、多数の震災関連死を伴いながら原発周辺市町村の全村避難を余儀なくしている。そして2年が経とうとしている。

ともに住家全損10万棟以上、犠牲者5千人を超えた二つの巨大災害の被害様相とそれからの復興の取り組みを比較しつつ、これから人口減少と超高齢化が進行する日本における災害復興の基本方向を考えてみよう。

1. 阪神・淡路大震災と東日本大震災の違い

（1）地域社会状況の違い

将来の人口減少時代への議論が始まっていたものの阪神大都市地域では人口微増状況が継続していた。神戸港を流通拠点とする都市型産業も集積した現代都市であるとともに、都心地域を木造密集市街地が取り巻いていた。とくに神戸市では古来の条里制の上に戦災復興土地区画整理事業により幹線街路は整備されていたものの街区には細街路に木造建物が密集した市街地も多く、高齢化も進捗していた。

すでに人口減少傾向にあった東日本太平洋沿岸地域は、農山村よりも若年人口の構成比が高い漁村地域ではあるが、人口減少に伴う少子化・高齢化や自治体の合併にともなって小中学校の統廃合が行われ、高台に移転新設されていた。また、明治三陸津波（1896）、昭和三陸津波（1933）、チリ沖地震津波災害（1960）を経験した地域も多く、とくに三陸では高台へ移転した集落も少なからずあったが、漁業を含む水産関連産業を基幹産業とする地域で、産業施設も住家も沿岸低地にその多くが立地していた。

（2）被災状況の違い

阪神・淡路大震災は、冬の早朝でほとんどの人々が自宅で睡眠中に発生し、十数秒の一瞬の強い揺れが10万5千棟の住家を倒壊させ5500人の命を奪った。直後の15分間に90件の炎上火災が発生し、合計285件の火災によって7千棟が焼失した。阪神高速道路、山陽新幹線、JRや阪神電鉄・阪急電車、ポートライナーなどの高架鉄道、地下鉄などの都市交通基盤施設とともに、

上水道・下水道施設、ガス施設、電気・通信施設等のライフラインも大きく被災した。断水は消火活動を困難にしたが、無風晴天の気象条件は火災の拡大を小規模にとどめた。人々は近くの小中学校などに避難したが、交通は麻痺状態で、避難所等への物資の配送も困難を極めた。

東日本大震災は、冬の午後に大きな横揺れから始まった。三陸沖から福島沖にかけてマグニチュード9.0に達する地震は茨城県や千葉県では広域に液状化を発生させ、東日本で750の造成団地での盛土被害も発生させ、沿岸地域では最大1.6メートルもの地盤沈降を引き起こした。その直後に大地震が引き起こした巨大津波は北海道から千葉県までを襲い、青森から千葉県までの沈降した沿岸地域に大きな被害を引き起こし、2万人の命を奪い、13万棟の建物を全壊流出させ、津波被災地や湾内で大規模火災を引き起こした。

岩手県大槌町、陸前高田市、宮城県南三陸町、女川町では、中心市街地が壊滅し、行政・医療・金融・通信機能など地域中枢機能を悉く失った地域も出現した。一方、過去の津波被害からの復興時に住家の高台移転を進め、その後も行政機関や医療機関の高台移転を進めていた地域では、津波被害を免れた事例も少なくなかった。

(3) 復興課題の違い

阪神・淡路大震災では基盤未整備の木造密集市街地に火災を伴う住家の被害が集中した結果、被災地再生の基盤となる都市計画事業による市街地復興とともに、交通施設とライフライン施設を中心とする都市インフラの再建などの都市復興が第一の課題となった。また、近畿大都市圏の一翼を担う阪神地域は職住分離の大都市居住地という性格も強く、住宅の再建は同時に重要な地域復興の課題でもある。産業の復興も大きな課題であるが、地場のケミカルシューズ産業や神戸港のコンテナ運輸など経済のグローバル化の中で課題を背負っていた産業では、災害前のトレンドが加速され産業復興は順調とはいえない状況もあった。しかし、魅力的な大都市圏であり、被災1年後の20万人の域外移動にも拘わらず、被災地の人口動向は新規流入人口も多く、被災から10年目には全域としては災害前の人口を上回った。一方、高齢化が進んでいた神戸西部の密集市街地では、18年目でも地域人口は震災前の80%程度に留まっている。とはいえ、都市再開発で供給された住宅などに新規流入人口として若年層が増え、人口減少にも拘わらず人口の年齢構成は若返っている。

東日本大震災の復興の課題は、多くの犠牲を伴った津波被害への再度被害を避けることが最大の課題とされ、

高台への住家の「移転復興」を基本方向として復興の論議が始まった。しかしながら、全てを高台に移転することも地形条件によっては不可能であるとして、防潮堤の設置と沈降した地盤の嵩上げによる低地の産業的都市利用を図ることが、同時に重大な復興課題となった。加えてこのような大規模な復興事業の前提に、被災地が人口減少地域であり、津波による犠牲を含めて急速な人口減少と高齢化の進行が想定されることは復興において直面している大きな課題である。公共事業的な基盤整備による空間整備の上に、どのように産業を再生し、被災者の生活を確保し、どのような地域社会を再生するのか、が最大の課題のひとつである。加えて、もうひとつの最大の復興課題は、福島の放射能汚染からの復興である。どのような時間経過の中で、どこでどのように復興に向かうのか、未曾有の復興の取り組みはこれからである。

(4) 復興過程の違い

①阪神・淡路大震災の復興過程

阪神・淡路大震災では、初日の公務員の参集率は3割程度といわれている。2日目になって被災状況が判明してきて、3日目には復興のための被害分布の調査に取り組みはじめた。1週間目に復興体制を行政内部に立ち上げ、神戸市・兵庫県・国の協議を進めて2週間目に都市計画として復興整備する市街地を決定し建築基準法84条制限区域を公表した。その後、被災現場に事務所を設置したり避難所での被災者への広報・説明を進め、2か月目の3月16日に事業区域と手法を都市計画決定した。並行して進めていた被災市街地復興特別措置法を2月に制定施行している。その後、国の復興委員会での検討とともに、被災県・市町では都市計画による基盤整備復興をコアとする市街地復興・住宅再建・生活回復・産業再生・社会文化の再生を含む分野総合的な復興基本計画の策定に取りかかった。復興計画は、発災から6か月目の8月頃に県・市町の「復興基本計画」が策定公表された。

一方、避難者は最長6か月避難所で生活し、8月には全ての応急仮設住宅が完成して仮設住宅への移行が完了した。19万世帯の全壊世帯に対して応急仮設住宅は4万6千戸供給された。なお、応急仮設住宅は最長4年半にわたり使用されたが、弱者優先と公平な運用という観点から優先入居を進めた結果、人関係づくりやコミュニティの再生など、復興にもつながる課題が指摘され、その後の応急仮設住宅のあり方に大きな影響を与えた。

この時期に、神戸市などでは災害前に設置していた「まちづくり条例」を準用して、3月17日に告示した都市計画決定区域を中心に住民組織である「復興まちづくり協議会」を設置し、専門家を派遣して復興計画の事業

化に向けての話し合いを進めた。これを「二段階都市計画決定」による復興と称している。また、国の復興制度では対応しきれない隙間（個別課題・特殊課題）を埋めるべく、利子運用による費用調達型の「復興基金」の設置を進めた。最も早い都市計画事業の決定は、発災から10ヶ月後の11月に神戸市「鷹取第一土地区画整理事業」の決定であった。その後、都市計画事業の決定が相次ぎ、2年以内には29都市計画事業区域のうち20区域が、3年以内に26区域での事業決定をみている。2年目には、神戸市には生活再建本部が設置され、復興都市計画から住まい再建・生活再生へと取り組みの中心課題がシフトしていった。

②東日本大震災の復興過程

東日本大震災では、津波によって市役所や町役場を失い、行政職員も多数犠牲となった自治体も多く、さらに当初3万人を超える行方不明者が報告され、その捜索に全力投入せざるをえない状況から、復興には阪神・淡路大震災のように直後からの取り組みをすることができなかった。さらに、国の東日本大震災復興構想会議（第一回4月15日開催）での被災県知事からの申し出で、計画的復興を進める区域を設定する建築基準法84条区域による建築制限期間の6か月延長が決定され、被災地復興の基盤整備となる復興都市計画の決定は8ヶ月後の11月10日となった。復興への取り組みは、再度被災しないための住家の高台移転と産業再建のための低地の嵩上げ土地区画整理事業を基本とするが、このような基盤整備事業をともなう法定計画の決定に先行して、復興基本構想・基本計画の策定を急ぐこととなった。

大震災の3ヶ月後から県および市町村での復興計画策定委員会が設置され、検討されていった。復興計画は、3県では8月に決定公表され、多くの市町村は9月以降に取りまとめ決定しているが、1年後（2012年3月）によりやく計画決定に至った自治体もあった。

政権の交代があった直後の被災であり、2011年6月24日に施行された東日本大震災復興基本法に基づく政治主導の復興が取り組まれ、同12月に東日本大震災復興特別区域法が制定され、復興交付金制度による4省40事業の「復興交付金事業」が示され、以降に市町村での事業計画づくりに取り組み、2012年2月に復興庁が設置されてようやく被災自治体での復興事業計画づくりが進展することとなった。

阪神・淡路大震災に照らせば、震災から2週間目の84条建築制限区域の設定時には復興事業の枠組みが国・兵庫県・神戸市で決定されたのであるが、この時期が東日本では1年後なのである。この間、復興計画事業に関する被災者の参加は、各地に分散してしまった被災者に

対して郵送アンケートによる意向調査によって実施されたものの、各集落・市街地の復興まちづくりにおける「合意形成」に関わる地域単位での復興事業への取り組みは十分に成されたとはいえない状況にある。

被災者は、被災直後に高台に残った公立学校や公共施設を避難所として活用していたが過密で過酷な生活環境であった。避難所から仮の住まいへの移動が急がれた結果、（社）プレハブ建築協会が県の要請で建設する応急仮設住宅だけでは短期間に大量供給ができないとして、地域の建設組織による木造の仮設住宅の建設供給も進められ、5万3千戸が利用された。しかし、全損13万棟約14万世帯の大部分が仮設住宅への入居を要請したために、公的のみならず民間の賃貸住宅を国費で借り上げて提供する「借り上げ住宅（見なし仮設）」が大量に準備され、6万3千戸が利用された。津波浸水区域は仮設住宅であっても（余震による津波を回避するために）居住禁止とした。その結果、多くの自治体では建設用地の不足に直面し、隣接する自治体に応急仮設住宅団地を建設する事態も発生した。さらに、見なし仮設住宅は多くの被災自治体では自地域内での空き戸数は少なく、とくに宮城県では仙台都市圏での見なし仮設居住世帯が多く、復興計画の策定とその決定という重要な時期に被災者が被災地を離れていく事態を招いている。

「復興まちづくり協議会」も地域に残っている被災者たちによって自主的に設置したものが、個別的かつボランティア的な専門家等の支援を受けて活動を継続している。阪神・淡路大震災の29地区287ヘクタールの土地区画整理事業と都市再開発事業の法定事業の取り組みに対して、276地区の防災集団移転事業、58地区の土地区画整理事業の事業区域における合意形成と事業計画の詳細を計画決定していくのは、1年半目以降の取り組みとなっている。

被災地域では2年目に入って被災地のガレキが除去されたものの、被災市街地には仮設商店街が設置されているのみである。それらは賑わっているものの、水産加工業などの製造業系事業所の再建は、製造過程における食品衛生基準を確保しなければならず、製造過程の衛生基準確保は仮設ではなく本設が求められるため、被災市街地から内陸自治体などへの移転復興が増えている。被災地での産業回復の遅れは、被災者の雇用の場の喪失でもあり、復興地域の将来を担う若い世帯ほど職を求めて被災地を離れている状況が、被災地の2年目のひとつの姿でもある。

さらに重大な復興課題は、福島復興である。地震被災からの復興、津波災害からの復興に加え、さらに困難な放射能汚染からの復興の課題である。放射能汚染から

断続的に繰り返された全員避難の途中で、さらに避難先での避難生活において、多くの高齢者が震災関連死された。被災から1年半の間の震災関連死は2,300人に達し、その半数が福島県内での発生である。他方では、6万人を超える人たちが福島から県外避難をされている。一家での県外避難されているケースとともに、家族がバラバラに県外避難されているケースも多い。行政機能を含め全てが被災地から避難する中で、事業所の閉鎖が雇用（仕事）を奪い、避難先での応急仮設住宅生活も2年を過ぎようとしている。被災地に戻る「現地復興」か、被災地には戻らない（戻れない）「移転復興」か決めかねている中で、最終的には現地復興を目標に当分の間いわば「移転復旧」とするという『仮の町』構想も検討されている。

「移転復旧」においても、元には戻ることのない「移転復興」においても、地域社会の維持とまとまった土地の確保が重要な課題である。かつて「首都機能移転用候補地」として位置づけられた「那須福島エリア」などが1つの候補地になるし、今後活用することはないといわれていた「新住宅市街地開発法」（いわゆる、ニュータウン法）もその事業手法としての可能性もある。福島の復興は、被災地の復興ではなく「国づくり」として取り組むべき復興なのである。

2. 人口減少時代の災害復興の基本方向

東日本大震災の復興は、これからである。その復興に寄り添いながら、しかし引き続き巨大地震災害である首都直下地震や南海トラフ地震を念頭に、人口減少時代、超高齢社会時代での災害復興の基本方向を検討し、備えていく「事前復興対策」の確立が求められている。

(1) 空間復興から社会復興へ

これまでの復興事業の進め方は、その上に地域社会を復興するための基盤施設の整備を目指す「市街地復興」から災害復興の枠組みが構成されていった。しかし人口減少時代では、被災直後の復興需要に対して10年後の復興需要は縮小しているはずである。高齢時代で被災者に高齢者が多くなるほど、将来の復興需要が小さくなる可能性が高い。災害復興で目指す空間整備は、目指す社会の目標に対応した過不足のない基盤整備を目指すべきである。とくに過剰復興によって将来に施設設備の管理ができない状況を作り出してはならない。復興事業費は交付金あるいは補助金として国費で対応されても、10年後の施設管理は自治体の負担なのである。

被災直後の被災者の生活と仕事の確保は可能な限り迅

速に行わねばならない。しかし、10年先の復興は、スマートシュリンキングしたサステナブルな（人口規模が減少しても人口構成が適切な）地域社会をめざし、それに向かつて迅速性よりも状況に対応していく柔軟で着実な復興が求められよう。

(2) 被災者を支える地域の「迅速な復旧」を

そのためには、被災者の生活（住まいと仕事）の復旧を可能な限り急いで、復興へ向かう被災者の「復興基点」を被災地域に確保することが重要である。住まいを確保するだけではなく、仕事を緊急復旧することで被災者の収入を確保し、一人ひとりが復興への見通しを持てるようにする。被災者の生活を被災前と同じ地域で迅速に安定化したうえで、復興へ向けての取り組みを着実に進めるのである。

住まいの緊急復旧には、災害救助法での応急仮設住宅のみならず借り上げ住宅による見なし仮設も運営されているが、地場の被災産業の緊急復旧対策をもっと充実すべきである。営利目的としての企業組織への支援というよりも被災者の雇用の確保という視点から、地域経済に対する緊急復旧対策を拡充していくべきである。

東京都が震災復興マニュアルにおいて提案している「時限的市街地」とは、被災地の応急復旧対策といえる。被災市街地の一括借り上げなど法制度的整備が必要であるが、①被災地を公的に一括借り上げ、都市計画制限を時限的に解除し、②用地の2/3程度の区域に、街の復興に関わる関係権利者を対象に応急仮設住宅、仮設店舗、仮設作業所、仮設事務所などを設置し、③居住生活の場と仕事の場を確保して、収入を確保し、④復興まちづくりを協議して事業への合意を形成し、⑤仮設住宅・店舗・作業所・事務所などを土地区画整理事業などの事業用仮設施設として引き続き活用し、⑥軽微な被災建物は応急修理して見なし仮設や自力仮設として活用しつつ、⑦空地为順次、本格復興していく、という発想の取り組みである。

(3) 復興アセスメントと柔軟な復興プロセス

区域を1/3ずつ3期に分けて進める本格復興は、復興の進捗に合わせて被災地と被災者の状況を繰り返し確認し、時間とともに推移する復興需要に迅速かつ柔軟に対応して復興事業の進め方を見直していく必要がある。とくに高度経済成長期のように需要量が時間とともに拡大していく時代ではなく、逆に時間とともに需要量が縮小していく人口減少時代には、復興事業の過大化を防ぐための「復興アセスメント」（復興事業計画に対する将来の需要を事前評価し、事業計画を見直すこと）の制度

化が必要である。

(4) 持続可能な地域社会へ「着実な復興」を

高度成長期には、増大する需要を見込んで予定調和的に復興需要規模を規定することができた。しかし、人口減少時代には、規模を縮小しつつ質を高める発想が重要である。揺れる被災者の復興への想いを十分に受け止めて、持続可能な地域社会を目指す産業復興政策と暮らしの再生政策を推進しつつ、その地域社会を受け止めるのに過不足のない地域空間の再生実現をすすめる「着実な復興」をじっくりと目指すのである。そのためには、地域復興まちづくり交付金（仮）による柔軟な復興事業制度を創設していく必要がある。一定金額をどう使って地域復興をするのか、ハード・ソフトあわせた肌理細かな総合的な復興事業制度である。阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の復興基金がそのモデルとなろう。

おわりに

迅速な復旧から着実な復興をめざすこれからの災害復興は、次の5つの基本理念をもってすすめることが重要であると考えている。『「迅速な復旧」と「着実な復興」』も、その理念に依拠しているものである。

第一は、避難から復興まで連続的に推進する『連続復興』である。その視点に立てば、仮設という復旧段階が重要なつなぎの段階であり、復旧は復興のための我慢の時期ではなく、復旧こそ復興へのベースキャンプなのである。迅速な復旧が復興への連続的展開の証しにならない。

第二は『複線復興』の理念である。多様な被災者の復旧・復興のニーズにきめ細かく対応し、被災者の復興への歩みを支援する取り組みで、復興基金の活用は、自立的に復旧に取り組み復興にたちあがるモチベーションを

高めるであろう。

第三は『地域こだわり復興』である。高齢社会に向かって地域福祉の取り組みが重要な社会基盤となってきたが、災害からの復旧復興においても、地域での共助・協働の取り組みが不可欠の取り組みとなっている。地域の絆にこだわった「迅速な復旧」こそが復興への着実な歩みを可能とする。

第四は『総合復興』である。住まいの復旧・仕事の復旧・暮らしの復旧など、被災前と同じように地域での総合的な生活が回復するように、全ての要素に着目した復旧・復興の考え方である。とくに行政運営における「総合」化の視点が重要である。

そして、第五が『連携復興』である。人的資源にも物的資源にも制約が大きくなるこれからの時代には、制約条件を補い、復興へのモチベーションを増強して行くには、さまざまな交流をベースとする連携・連帯・協働の取り組みが不可欠である。行政・民間組織・市民・専門家・行政間・組織間・市民間……多様な連携が、着実に持続可能な復興を可能とするであろう。

(なかばやし いつき)

<参考文献>

- ・兵庫県都市住宅部計画課（1997）「兵庫の復興都市づくり—阪神・淡路大震災からの歩み—」
- ・神戸新聞（2000）「よみがえる神戸 大震災から5年」市民クラブこうべ特別号通巻295号
- ・内閣府（2005）「平成16年（2004年）新潟県中越地震について（第55報）」
- ・震災関連死に関する検討会（復興庁）（2012）「東日本大震災における震災関連死に関する報告」
- ・総務省消防庁（2012）「平成23年（2011年）東日本大震災について（第146報）」
- ・中林一樹（2012）「津波被災地の復興過程の課題とプロセス管理の基本方向—南三陸町を事例に一」地域安全学会・東日本大震災特別論文集 No.1、pp.77-80。