事前復興の取り組み

― 東日本大震災から学ぶ ―

京都大学防災研究所社会防災研究部門教授　牧　紀男

1．東日本大震災の復興まちづくり

東日本大震災の発生から８年近くが経過し、宅地の造成、復興公営住宅の整備、道路整備、防潮堤の建設といったハード整備は完了しつつある。災害復興について、災害直後には様々な意欲的な復興まちづくりについての提案が行われるが、歴史的にみて災害復興においては新しい試みは導入されないという法則がある。東日本大震災の復興においても、基本的には以前から存在する仕組みの組み合わせで、復興まちづくりは実施されてきた。津波の復興まちづくりの方法は、実は100年以上変化していない。昭和三陸津波（1933年）時の復興計画[1]には、漁業集落は高台移転、市街地は現地で盛土・防潮堤・遠浅の埋め立てということが書かれており、遠浅の埋め立て以外、東日本大震災の復興は、昭和三陸津波の復興と全く同じ方法で進められている。昭和の復興まちづくりの方が優れている点もあり、移転地に広場や公共施設、集会所を設けるといったコミュニティーの形成への配慮が見られ、住宅地の造成はほぼ１年で完了している。

復興直後に、新たな試みが行われることはないが、災害は被災前から地域が抱えていた課題をあぶり出すことから、復興を進める中で、新たな問題に取り組まざるを得なくなる。阪神・淡路大震災では、安価な民間賃貸住宅が被災し、そこに住んでいた多くの高齢者が公営住宅に住むこととなりLSA、シルバーハウジングといった高齢者に対する支援の仕組みが導入されることとなった。阪神・淡路大震災後の高齢者に対する住宅支援の取り組みは、その後、日本全国における高齢者支援の雛形となる。東日本大震災の被災地域は人口減少が進行していた地域であり、東日本大震災の復興のプロセスでは人口減少社会に対応した試みも行われている。また、それ以外にもいくつか新たな試みが生まれてきている。

人口減少社会におけるまちづくりを考える上で興味深いのは復興まちづくりにおける中心市街地の商店街再建の取り組みである。地方都市では閉店した商店がつづく、いわゆるシャッター商店街が問題となっており、東日本大震災の被災地も災害以前も同様の問題を抱えていた。津波によりシャッターを閉じていた商店の建物は失われてしまったが、土地区画整理事業で市街地を再建したところでは、シャッター商店街は、新たに建設された街の中で今度は、ぽつぽつと残る空き地として出現することとなった。地方都市の商店街をどうするのか、という観点から興味深いのはキャッセン大船渡の取り組みである。津波防災拠点整備事業を利用して行政が土地を買収し、商店は市が買収した土地を借地して建設される商業施設の中にテナントとして入ることとなった。この試みがシャッター商店街への処方箋と考えるのは、商店を更新していく仕組みが担保されていることである。地元商店もテナントとして入居することとなり、商売を止めた後も家賃を払いつづけるということは考えられず、店を畳んだ後には新たな商店が入ることが可能になる。津波で被災したから土地の集約が実現されたという面はあるが、大船渡の取り組みは今後の中心市街地のあり方を考える上で非常に重要であり、この仕組みが上手く機能しなければ、地方都市の中心市街地の問題の解決はないのではと思われる。

もう一つ面白いと考えるのは、土木と建築が一体となった構造物、特に今回の復興において様々な議論を引き起こした堤防と建築物が一体化した構造物である。気仙沼内湾地区に建設された商業・公共施設である「迎（ムカエル）」（写真－１）は防潮堤の上に建設された建築である。１階部分の海側の壁は防潮堤であり、防潮堤の内側に防潮堤の管理用道路があり、通路のさらに陸側を駐車場・商業スペースとして利用し、防潮堤の上の２階部分には海が見える飲食店や公共施設が設けられている。海側には土を盛ったスロープが設けられ、できるだけ防潮堤があることが分からないようなデザインとなっている。気仙沼内湾地区に住む人の防潮堤の無いまちにしたい、という復興に対する思いを実現するために防潮堤と建築物が一体となったまちづくりが行われている。

写真－１　堤防と一体となった建築物（気仙沼「迎（ムカエル）」）

写真－２　河川堤防用の商業施設（名取市閖上地区「かわまちてらす閖上」）

堤防と建築物が一体となったまちづくりということでは「かわまちてらす閖上」

（写真－２）も興味深い事例である。名取市閖上地区の復興事業地区の河川堤防上に建設された商業施設であり、一般的に建物の敷地として使われることがない堤体の上に建てられている。復興事業で盛土が行われたため堤防と市街地のレベル差が小さくなり、市街地とほぼ一体で堤防の上を使うことが可能になり、水際もふくめて一体的な整備が行われている。

最後は一階に商店が入り・上層階が公営住宅として使われるいわゆる「下駄ばき公営住宅」である。東日本大震災の復興では、事業者の再建を支援する目的でグループ補助金という制度が設けられた。気仙沼の内湾地区では、被災した商店がグループを構成し、優良建築物等整備事業も用いて、自分の商店が一階に、上層階に住宅があるビルを建設した、そして上層階の住宅部分を公営住宅として行政に売却している。グループ補助金の制度はいつまで継続されるのかは不明であるが、商店と公営住宅を一体として整備するのにも利用されているのは興味深い。

東日本大震災から８年が経過し、長い時間をかけた復興の取り組みの中で、災害復興だけではなく、平常時のまちづくりを考える上でも有用な新たな事例が生まれてきている。災害復興の苦労から生まれたこういった取り組みを、今後、通常のまちづくりの中で活かしていくことが重要である。

２. 東日本大震災の課題

復興事業は完了間近であり、新たなまちづくりの試みも生まれていると書くと復興は上手くいっているように聞こえるかもしれない。何をもって復興が上手くいったと評価するのかはなかなか難しい問題であるが、被災地からの人口流出という観点からみると大変な事態も発生している。被災地域の人口減少・移動は避けられない事態であり、大きな被害を受けた地域では住民の半分近くは地域を離れるというのが筆者の認識[2]である。しかし、東日本大震災で大きな被害を受けた石巻市雄勝地区では８割以上の人が地域を離れる（災害前 560 世帯、元の地区で再建 70 世帯）という事態が発生している[3]。仮すまいの段階で地域を離れざるを得なかったこと、高速道路 IC の近くの便利な場所に防災集団移転団地が建設された、平成の市町村合併により町役場がなくなり復興を主体的に支える組織がなくなった等々、様々な要素が重なった結果ではあるが大変なことが発生していることは間違いない。

将来的にボディーブローのように効いてくる問題として、復興プロセスの中で元気な人・若い人が地域を離れているという問題がある。地域に残って復興後の地域を支える人材が地域を離れており、復興を成し遂げた地域は、現在は高齢者が住んでいるが、数十年後には人が居なくなるような事態も想定される。子供を養い、自分の仕事を続けないといけない若い世代は、復興事業までの長い時間を待つことができず、地域を出ざるを得ないという現実がある。若い世代が災害後も地域に残るためには、復興後の地域がどうなるのか、いつまでに事業が完了するのかといったことを、できるだけ早く示す必要がある。

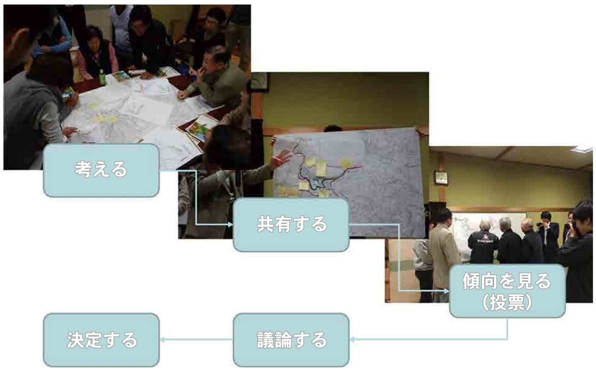
３. 災害前から復興に備える

先述のような問題を踏まえ、災害後、復興を迅速に進めるために「事前復興」という取り組みが進められている。あまり聞きなれない言葉かもしれないが、簡単に言うと災害前から災害後の復興について考えておくことである。二つの側面があり、一つは災害前から復興計画を策定、復興事業のための制度・マニュアルを整備しておく「復興準備」であり、もう一つは事前復興計画の中で考えた事業を災害前から実施していく「減災対策の前倒し」である。

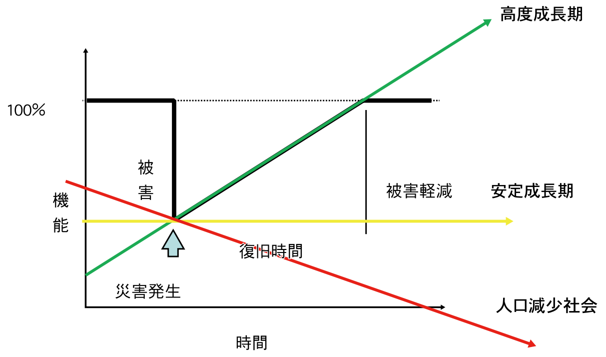
事前復興は決して新しい試みではなく、日本では 1995 年の阪神・淡路大震災以降、米国では 1994 年のノースリッジ地震以降、検討が行われるようになる。日本では東京都・静岡県といった防災先進地域において事前復興の取り組みが行われるようになるが全国的な取り組みになることはなかった。事前復興が再度注目されるようになるのは、米国ではニューオリンズが大きな被害を受けた 2005 年ハリケーン・カトリーナ以降のことであり、連邦政府の支援プログラムの中に復興が位置付けられるようになり、さらにフロリダ州の自治体で事前復興計画が作成されるようになる。日本においては 2011 年東日本大震災以降、南海トラフ地震による被害が想定される地域において県レベルで事前復興計画の策定が行われるようになり、さらに和歌山県では各市町村で事前復興土地利用計画の策定が進められている。また都市復興については、国交省が策定した「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」にもとづき市町村で復興都市計画の手順を記載したマニュアルが作成され、また復興まちづくりを行政・住民の立場から考える「復興イメージトレーニング」が実施されている。

筆者らのグループは南海トラフ地震により大きな被害が想定される和歌山県由良町衣奈地区、兵庫県南あわじ市福良地区で事前復興計画を策定する試みを実施している（写真－３）。復興とは地域の将来ビジョンを描くことであり、事前復興を考える場合、最初に「将来どんなまち・地域にするのか？」という復興ビジョンを設定する必要がある。南海トラフの想定被災地域は東日本大震災の被災地域と同様に人口減少が続く地域である。そのため東日本大震災の石巻において復興

写真－３　模型を使ったまちのビジョンの共有（南あわじ市福良地区）



図－１　自分たちで事前復興のための津波浸水シナリオを決定する



図－２　人口減少社会における復興

まちづくりの支援を行っている苅谷[4]が考える復興ビジョンの姿（「ライフスタイルのデザインみたいなのを積み重ねていくことが必要だった」）をもとに災害前のライフスタイル・地域の姿を「復興ビジョン」と位置づけることとした。災害前のライフスタイル・地域の姿を収集・共有するための手法として、東日本大震災後、神戸大学の槻橋らのグループが実施した模型を使って災害前のまちを復元する「失われたまち」プロジェクトの方法を利用している。

事前復興を考える場合のもう一つの課題は、被害をどう考えるかということである。現在の南海トラフ地震の津波浸水想定は「命を守る」ことを目的とした「考えられる最大クラス」のものであり、まちづくりを考えるためには過大な設定となっている。まちづくりにおいては「住民の合意形成」が最も重要であり、事前復興のための被害想定についても「自分たちが納得して決定する」ということを基本に事前復興のための津波浸水ラインの設定を行っていった（図－１）。計画の内容について詳述しないが、設定した復興ビジョンと津波被害をもとに具体的な対策についての検討が進み、さらに具体的な土地利用計画についても検討を行っている。

事前復興のもう一つの試みとして、筆者は京都市において「復興イメージトレーニング」の実施支援を行っている。近年京都では2016年７月５日先斗町、2018年５月12日祇園町南側、2018年７月28日東山区西御門町、2019年７月８日祇園町南側と、木造密集市街地における火災が多く発生している。通常時の火災であり、京都市の消防力で十分対応可能であり、大きく延焼することなく鎮圧されている。しかし、地震発生時に同時多発的に火災が発生した場合、延焼火災が発生することは十分に予想される。万が一、地震火災により京都らしい町並みが失われてしまった場合に、どのように地域を復興するのかについての検討を行っている。復興イメージトレーニングの手法を用いて実施されている。これまで東山区、上京区、右京区といった地域で実施されてきており、既存の都市計画制度を利用し、いかに京都らしい町並みを残しながら地域を復興するのかということについて、住民・行政両者の立場からの検討を行っている。細街路が多く、地震で住宅が壊れると接道条件を満たさないことから再建ができない住宅が多く発生するが、土地区画整理をしてしまうと京都らしい町並みが失われてしまう、といった問題にどのように取り組んでいくのかが課題となっている。

４．事前復興をどう進めていくのか

東日本大震災以降、その重要性は認識されるようになっているが、事前復興の取り組みがなかなか進まない現状がある。事前復興が進まないのにはいくつか理由があるが、最大の問題は災害前の防災対策予算と災害後の復興予算のあり方である。災害に見舞われると地域を再建する費用について国から十分な支援が得られるが、事前の取り組みに対する支援は限られている。災害復興も見据えた災害発生前の取り組みについての支援、さらには事前の取り組みによって復興予算の配分を考慮するような仕組みが必要である。米国では事前の防災の取り組みが無いと復興予算の一部が使えないといった制度も存在する。災害前の対策と災害後の対策を連携して考えるような防災制度の設計が必要である。

人口減少社会における最大の防災課題は復興である。高度成長期であれば、災害により地域が被害を受けても、右肩あがりの経済成長であり、自然に元の状態に戻る。しかし人口減少社会においては、地域の経済・人口トレンドは下向きであり、元に戻すためには大変な努力が必要となる（図－２）。日本の防災対策において復興ということはそれほど重視されていなかったが東日本大震災後、復興に関する恒久法が初めて制定されたことからもわかるように復興ということが防災における重要な課題となっている。

また地域のコンパクト化という意味でも復興は重要な意味をもつ。人口が増加し、社会・経済活動が拡大した時代の防災対策は、災害リスクが高い地域へと都市が拡大していっても被害が発生しないようにするという被害抑止対策が防災対策の主流であった。拡大する都市を災害から守る対策を講じることから大きな便益を生み出すことができた。しかし、人口減少社会において都市を拡大するのではなく、災害リスクの高い場所からは撤退するような戦略が防災対策においても求められている。しかし、いくら災害リスクが高いといっても、現状で人が住んでいる場所を強制的に移動させるということは困難であり、移動が可能なのは災害後のみである。災害後にその地域は復旧しないと言われても住民は納得することは困難であり、災害前からその地域をどうするのかということについて十分に検討しておくこと、すなわち事前復興は、災害復興ということだけでなく人口減少社会の防災という観点からも重要である。東日本大震災の復興からの教訓をふまえ、災害対応、復旧・復興も含めた総合的な防災対策を考えていく必要がある。

【参考文献】

1）内務大臣官房都市計画課，三陸津波に因る被害都町村の復興計画報告書，内務大臣官房都市計画課，1934
2）牧紀男、災害の住宅誌：人々の移動とすまい、鹿島出版会、2011
3）荒木笙子・秋田典子，石巻市雄勝町における災害危険区域内住民の居住地移動の実態，ランドスケープ研究82(5),611-616,2019.5
4）JSURP タスクフォースセッション『東北復興』から『まちづくり』へ、2017年7月8日（土）16時～18時30分、東京大学工学部14号館1階141教室における苅谷智大（まちづくりまんぼう）の発言