

地震からの復興とまちづくり

— 熊本地震の経験を踏まえた災害に強いまちづくり —

熊本市長 大西 一 史

1. はじめに

熊本市は九州の中央、熊本県の西北部に位置し、県内人口の4割以上となる人口約73万4千人を有する都市であり、平成24年4月に全国で20番目の政令指定都市となった。

まちの中心部にそびえる勇壮な熊本城、清らかな地下水と豊かな緑、良質な農水産物など歴史文化と自然の恵みにあふれた都市であり、特に、阿蘇西麓で育まれた地下水で上水道の全てを賄っており、この良質な地下水を保全するための取組は、国際的にも高い評価を得ている「日本一の地下水都市」である。

また、古くから九州各地を結ぶ交通の結節点となる、肥後54万石の城下町として栄え、戦前は国の出先機関が集積するなど九州の中核をなす拠点都市として発展してきた。また、医療機関や高等教育機関、商業施設が高度に集積するなど都市機能が充実した都市でもある。

現在においても、九州各県へ通じる高速道路や一般道、九州新幹線などの広域交通の要衝であるとともに、県都として熊本都市圏や熊本県全体の発展のけん引役を果たし、九州各拠点都市をつなぐ連携の要としても重要な役割を担っている。

2. 平成28年熊本地震

「平成28年熊本地震」では、のちに「前震」と言われる平成28年4月14日(木)21時26分の地震と、4月16日(土)1時25分の「本震」が発生し、観測史上初めて、同一地域において、わずか28時間の間に震度7の地震が2度も発生するなど大きな被害をもたらした。この地震により、道路・橋梁等のインフラをはじめ、河川の堤防や急傾斜地の擁壁、さらには、災害時の避難所となる学校、公民館等の公共施設などに甚大な被害が生じ、家屋等の被害、度重なる余震による不安、ライフラインの断絶などの影響

により、熊本市内において最大約11万人の避難者が発生した。

この地震では、「市民・地域・行政の災害対応力の強化」、「避難所の開設・運営の見直し・強化」、「物資供給体制の見直し」、「インフラ・公共施設の耐震化」、「国、県、市、関係機関の連携強化」など、様々な災害対応の課題が浮き彫りとなったところであり、現在、熊本地震の発生から4年近くが経過したところであるが、これまで被災された方々の生活再建を最優先に、建物やインフラの耐震化、機能強化等のハード面の整備など、熊本地震からの復旧・復興に全力をあげて取組を進めてきた。

道路・橋梁や河川をはじめとする公共土木施設については、既に復旧工事が完了しており、また、被災地に関しても、液状化の被害が大きかった近見地区において、既に3地区で工事着手などの対策を進めており、そのうち1地区については、令和元年度内の完了を予定している。さらには、「大規模盛土造成地滑動崩落防止事業」や「災害関連地域防災がけ崩れ対策事業」についても、令和元年度中には全ての地区で完了の見込みであるなど、着実に復旧を進めている。

令和元年には、災害公営住宅も全団地

完成し、また、最大で11,988戸であった仮設住宅等の入居者も、令和元年12月末時点で796戸にまで減少するなど、被災された方々の恒久的な住まいの確保も着実に進捗している。

3. 災害に強い道路網の整備

熊本地震では、熊本都市圏においての人流・物流の要である九州縦貫自動車道をはじめとする幹線道路が被災・寸断されたことにより、国道や県道等に深刻な交通渋滞が発生するなど、人や物資の輸送および緊急車両等の通行に大きな影響が生じた。

通常時における都市圏内外の広域的な交流の促進はもとより、災害発生時の命を守る道としての道路ネットワークの多重化は、非常に重要であると身をもって体験した。

熊本都市圏においては、以前から慢性的な交通渋滞の対策が共通の課題となっている。現在、本市では「熊本都市交通マスタープラン」の中で都市の骨格を形成する道路網として提案されている「2環状11放射道路」のうち、外環状の西側部分を形成する「熊本西環状道路」の整備を進めている(図-1)。

この道路は南区砂原町と北区下硯川町

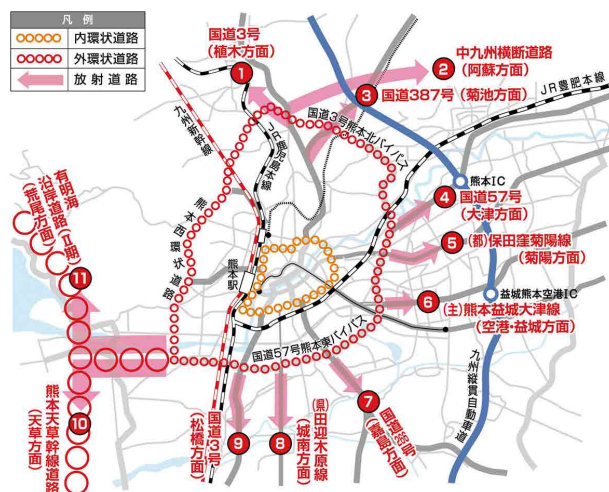


図-1 2環状11放射道路網図

を結ぶ、延長約12kmの自動車専用道路で、このうち一部区間である下硯川ICから花園ICまでの約4kmの区間が平成29年3月に開通した。今回の一部区間の開通により、周辺道路からの交通の転換が図られ、交通量の分散、移動時間の短縮の効果も現れている。

この道路の整備による環状機能により、中心市街地の通過車両が減少し、市街地の慢性的な渋滞の緩和につながると考えている。引き続き、未供用区間についても早期開通に向けて取り組んでいく。

また、本市では九州縦貫自動車道のスマートIC整備についてもNEXCO西日本九州支社と進め、二つのスマートICを整備した。平成29年7月に開通した「城南スマートIC」については、周辺に工業団地が整備されているほか、自動車部品等を扱う企業が立地している地域であることから、平成24年に計画を公表し整備を進めてきた。計画公表後より、工業団地の入居企業や製造品出荷額などが増加しており、生産性の向上や周辺地域の経済成長、雇用促進をはじめ、県全体の競争力強化にもつながったものと考えている。また、平成31年3月には、市北部に新たに「北熊本スマートIC」が開通し、開通6か月後の利用台数は、計画交通量を超える約4,200台/日（計画交通量：3,600台/日）となっているなど、周辺企業の業務効率化や観光振興など、地域の活性化に大きな役割を果たすものと期待されている。

さらに、国において進められている事業についても、近年、その整備が加速化している。国道3号植木バイパスについては、暫定2車線で供用されている2工区（熊本市北区植木町鞍掛～同北区植木町鑑田）に続き、現在、3工区（熊本市北区植木町鑑田～同北区四方寄町）の整備が進められており、本市としても、用地の先行取得に取り組んでいる。

地域高規格道路である「中九州横断道路」については、平成30年6月に滝室坂トンネル工事に着手されたことをはじめ、令和元年11月にも新たに竹田阿蘇道路に事業着手されている。また、九州中央を横軸で結び、高規格幹線道路の循環型ネットワークを形成する路線でもある「九州中央自動車道」についても、平成30年12月に小池高山IC～山都中島西IC間が開通するなど、着実な進捗が図られている。このような九州の横軸を形成する高規格幹線道路等については、

九州の中央に位置する本市の拠点性を更に向上させるとともに、今後発生が懸念されている「南海トラフ巨大地震」によって九州が被災した際には、本市に政府の「現地対策本部」が設置される予定となっており、正に命の道としての役割も担うことになる。

また、現在、国においては、約20年ぶりに広域的な道路ネットワーク等についての見直しが進められており、新たな道路交通計画となる「新広域道路交通計画」の策定に合わせ、本市においても熊本都市圏における新たな道路ネットワークについての検討を行っている。この検討では、「循環性があり、災害に強い」「定時性・速達性を兼ね備えた」「多様な交通モードの機能を強化する」といった道路ネットワークの形成に向けた将来像をビジョンに掲げ、都市空間の立体的活用など、これまでにない大胆な発想で検討を進めている。今後は、このような道路整備に公共交通を効果的に組み合わせることで、渋滞箇所数等の指標において、政令指定都市でワースト1（3大都市圏を除く）と言われる本市の道路状況を打開し、将来に向けた熊本の発展につなげていきたい。

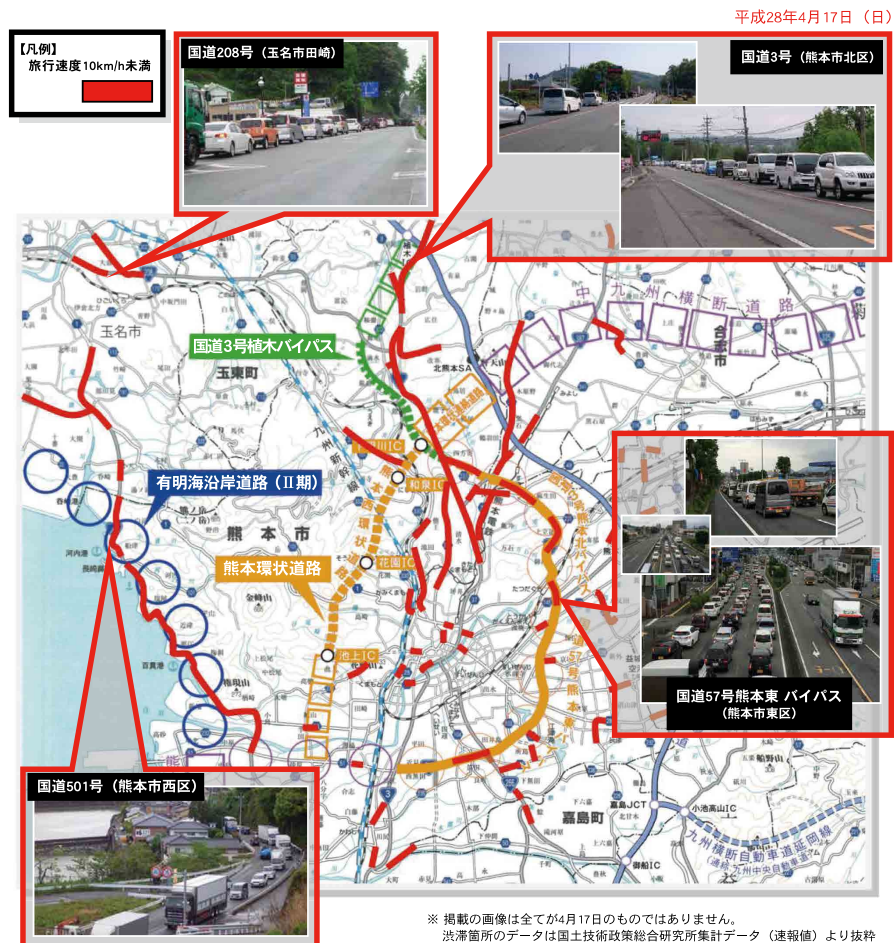
4. 国土強靱化の推進

本市が管理する道路延長は約3,700km、主な道路構造物のうち、橋梁は約2,900橋、トンネルは5施設、横断歩道橋は27橋である。現在、橋梁耐震化などのインフラストックの耐震化や無電柱化を進めているが、耐震化計画については、熊本地震による影響や国の政策を踏まえ、令和元年度に「熊本市橋梁耐震化補強計画」の改定を行うなど、取組を強化している。

無電柱化についても、熊本地震による被害が見られなかったことで地震への強靱さが証明されるとともに、国の3か年緊急対策や、令和元年8月に策定した「熊本市無電柱化推進計画」を踏まえ、事業の拡充を図っている。

併せて、本市ではインフラストックの長寿命化も進めており、橋梁やトンネル等の長寿命化計画を策定し、予防的保全についても取組を進めている。

近年は「平成28年熊本地震」をはじめ、平成30年には「平成30年7月豪雨」、「平成30年台風第21号」、「平成30年北海道胆振東部地震」が、また、令和元年においても「令和元年8月九州北部豪雨」や「台風15号および台風19号に伴う風



図ー2 熊本地震発生直後における熊本都市圏の渋滞状況

水害」等が発生し、多くの尊い人命が失われるなど、災害が頻発、激甚化している。

このような状況を踏まえ、国においては、従来の取組に加えて、災害時に人命・経済・暮らしを守り支える重要なインフラの機能を維持できるよう、予算を大幅に増額し、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を進めており、本市においても、この取組として、先ほど述べた道路施設の耐震化や無電柱化の拡充を行うとともに、河川の流下能力を確保するための河道掘削や樹木伐採など、道路、橋梁および河川の機能強化を加速化させている。

現在、本市では、組織的、計画的に強靱化を推進し、災害に強いまちづくりを進めるため、令和元年度中に「熊本市国土強靱化地域計画」を策定することとしている。この計画の策定に当たっては、想定しうるリスクに対して最大限備えることはもとより、平成28年熊本地震、平成24年九州北部豪雨による被災自治体として、その教訓をいかすこととしており、近年の気候変動等によって年々発生リスクが高まっている自然災害から市民の生命・財産を守るため、日頃からの備えを更に強化していく。

5. 熊本地震からの復興

・桜町・花畑周辺地区のまちづくり

本市では、熊本地震からの復旧・復興を着実に推進するため、平成28年10月に「熊本市震災復興計画」を策定し、これまで市民・地域・行政で総力をあげて取り組んでおり、中でも、「一人ひとりの暮らしを支えるプロジェクト」など、本市の復興をけん引する緊急かつ重要な施策を「復興重点プロジェクト」と位置付け、推進してきた。

この中で、桜町・花畑周辺地区および熊本駅周辺地区については、熊本地震での経験も踏まえて防災機能の向上を図りつつ、地域経済の再生・成長を下支えする「新たな熊本の経済成長をけん引するプロジェクト」とした。

この桜町・花畑地区は、本市のシンボルである熊本城と中心商店街をつなぎ“回遊の要”となる重要な場所に位置しており、中心市街地の賑わいの創出、回遊性の向上を目指し、官民によるまちづくりを進めている。

桜町地区では、民間による再開発事業により、国内でも最大級の29バースを有するバスターミナルをはじめ、商業施設、ホテル、住宅のほか、本市が取得する交流施設と大中小会議室からなる“熊本城ホール”の整備が進められ、令和元年9月に施設竣工を迎えた。

施設オープン以降は、完成を待ち望んでいた多くの市民の方々が訪れ、開業から10日で約100万人の来館者を記録したほか、同時期に開催されたラグビーワールドカップにおいても、花畑地区の市施設跡地に本市が暫定整備している「(仮称)花畑広場」に設置したファンゾーンに、多くの外国人の方々も訪れ、地区一帯は大変な盛り上がりを見せるなど、国内外に向けて、着実に復興の道を歩む本市の姿を印象付けた(写真-1)。

また、花畑地区では、本市において、幅員27mの道路を延長220mにわたって廃止して生み出した「通称シンボルpromナード」と、「(仮称)花畑広場」や2つの既存公園から構成する広大な(約14,800㎡)オープンスペースを整備することとしており、令和3年秋の完成を目指し、令和2年1月から工事に着手している(図-3)。

熊本地震直後には、中心市街地では余

震を恐れる多くの人々が、道路や公園等の公共空間に避難し、不安な夜を過ごされたという経験から、今後、更に多くの市民や観光客で賑わうことが予想される「桜町・花畑地区」に求められる防災機能等についての再検証を行った。

これにより、桜町地区再開発施設においては、本市と事業者との協議のもと、約11,000人の一時帰宅困難者等が3日間程度滞在できるよう、水や電気等の容量を見直すとともに、建物の耐震性向上や備蓄倉庫の整備など施設計画を変更し、「熊本市地域防災計画」において、民間で初めての「指定緊急避難場所」に位置付けられた。

さらに、市と事業者の間に「大規模災害時における帰宅困難者等への支援に関する協定」を締結し、災害時における当該施設への一時帰宅困難者等の受入、誘導、備蓄物資の提供等に関する事業者の協力や、通常時の施設の維持管理などについて取り決めを行ったほか、商業施設に入居するスーパーマーケットとも、災害時における食料や飲料水の提供に関して協定を行った。

花畑地区では、災害時(発災直後)、「指定緊急避難場所」である桜町地区再開発施設の安全性の確認と受け入れ態勢が整うまでの間、一時避難スペースや負傷者等の救護スペース等としての役割はもとより、ボランティア活動の拠点としての活用も想定し、マンホールトイレや耐震性貯水槽等を整備することとしている。

今後、花畑地区のオープンスペースの完成により、中心市街地の防災力向上はもとより、再開発施設との相乗効果による更なる賑わいの創出や、新たな投資や建物の更新が進むことで熊本地震からの復興が加速化することを期待している。



写真-1 ラグビーワールドカップでのファンゾーンの様子
(仮称)花畑広場)



図-3 オープンスペース整備(桜町・花畑地区)



図－４ 熊本駅白川口（東口）駅前広場整備



写真－２ 復旧がすすむ熊本城

・熊本駅周辺整備事業

もう一つの「新たな熊本の経済成長をけん引するプロジェクト」に位置付けた熊本駅周辺地区では、九州新幹線の建設を契機とし、在来線の連続立体交差事業や駅前の再開発事業、区画整理事業など、様々な基盤整備を国県市が協力して集中的に進めており、現在、その集大成として、令和３年春の完成を目指し、熊本駅白川口駅前広場の整備を進めている。

新たな駅前広場は、本市の陸の玄関口に相応しい交通結節機能の強化に加え、機能的かつ開放的な広場空間の確保を行うことで、通常時にはイベントの開催などによる賑わいの創出や、市民が憩い、集える空間として使用できるほか、災害発生時には、避難場所やボランティアセンターなどの防災拠点としての利活用も想定した計画としており、桜町・花畑地区と同様に、熊本地震を経験した本市ならではの機能を備えた施設となる。

駅前広場の南側には、同時期に開業予定の JR 九州の新駅ビルが建築中であり、大規模集客施設として中心市街地の集客力向上による大きな賑わいの創出が期待されている。

また、新駅ビルで計画されている「水と緑の立体庭園」と一体となるよう、広場全体に多くの緑を配置するとともに、親水施設を設けるなど、緑と水に代表される「くまもとらしさ」を表現するよう整備を進めている。

今後、九州新幹線の建設から始まった一連の基盤整備の完成によって、民間開発の誘発など様々なストック効果を発揮し、熊本駅周辺地区のさらなる活性化につながるものと考えている。

６．防災のまちづくり

・まちなか再生プロジェクト

一方、本市の中心市街地には、平成 29 年 1 月時点の本市調査で、空き地や

青空駐車場等の低未利用地が約 22ha 存在するなど、いわゆるスポンジ化が課題となっている。熊本地震以前にも、約 19ha が存在していたが、地震によって、その存在が一層顕在化した。

また、旧耐震建築物を含む築 40 年以上の建築物が、市中心市街地全体の約 3 割を占め、10 年後には約 6 割となる見込みであるなど、建築物の老朽化も進行しているが、熊本地震によって多くの建物が被災し、破壊されている様子を目の当たりにし、市民の生命を守るためには、公共施設のみならず、民間の建物も耐震性が高く強靱である必要性を強く認識した。

本市では、これらの課題に対応するため産学官の共同により、「まちなか再生プロジェクト」を立ち上げ、熊本地震の教訓を踏まえた、災害に強いまちづくりを進めることとした。

老朽化した建築物等の建て替えを行う場合、現行制度の適用によって現状よりも建築物の規模が小さくなる等の課題があるが、このプロジェクトでは、例えば、敷地の一部を歩行空間としてセットバックするなどの一定の公共貢献に応じ、容積率アップなどといったインセンティブを与えることとしており、加えて、現在、財政的な支援についても、検討を進めている。

このように、老朽建物等の建て替え時に、耐震性、防火性の向上と併せて、空地を生み出すことで、災害時の避難・活動空間を確保し、まちの防災力を向上させるとともに、賑わいの創出や景観向上を図り、まちなかの魅力向上にもつなげていく。

今後は、桜町・花畑地区と熊本駅周辺の 2 つの拠点整備と併せて「まちなか再生プロジェクト」を進めていくことで、将来にわたって災害に強く魅力と活力ある中心市街地の創造を図っていく。

７．おわりに

令和元年度は、平成 28 年 3 月に策定した「熊本市第 7 次総合計画」の計画期間の中間年にあたり、また、「熊本市震災復興計画」も終了を迎えることから、これまでの 4 年間を振り返るとともに、熊本地震からの復旧復興や社会情勢の変化などを踏まえ、総合計画の中間見直しを行った。

具体的には、「被災者の生活再建に向けたトータルケア」、「防災・減災のまちづくり」、「熊本地震の記録と記憶の伝承」の 3 つの項目を柱として位置付け、引き続き熊本地震からの復旧復興に最優先に取り組むこととしている。

また、国連で採択された国際目標である SDGs（持続可能な開発目標）について、令和元年度、本市は内閣府から「SDGs 未来都市」として選定を受けるとともに、本市が提案した「熊本地震の経験と教訓をいかした地域（防災）力の向上事業」が、特に先導的な取組として「自治体 SDGs モデル事業」に選定された。今後は、自主自立のまちづくりを行う「地域主義」という基本理念にもとづき、エネルギー（電力）を核としたライフラインの強靱化を促進するなど、地域単位の防災力を高めていく。

総合計画に掲げる本市のめざすまちの姿である「上質な生活都市」の実現に向け、引き続き、市民力・地域力・行政力を結集し、災害に強くだれもが安心して暮らせるまちづくりに取り組んでいく。