

能登半島地震タスクフォース設置と活動の記録 (2024年1月～4月)

Report on Establishment of the Task Force for the Noto Peninsula Earthquake and the 1st Recovery Dialog for NOTO

市古 太郎 東京都立大学
ICHIKO Taro

本稿は日本都市計画学会能登半島地震タスクフォース設置に至る経緯と本特集号編集を含む活動内容について報告するものである。なお、大災害発生時、都市計画に関する学術団体として活動していく方針は、本会理事会および防災特別委員会として共有されていたものの、タスクフォース(時限的対応組織)設置やその体制に関する「メタ・ルール」は未定であった。今後の災時の学会対応という点からも、若干の考察も加えながら報告する。

1. 「能登半島地震タスクフォース」の設置経緯

発災直後の元旦当日中に森本章倫学会長と加藤孝明防災特別委員会委員長のメール審議により初動が開始され、防災特別委員会を中心として活動方針や体制検討が進められていった。1/6 第一回準備会を踏まえて1/12 常務理事会にタスクフォース設置提案。1/20 第二回準備会(学会三役+防災特別委員会)を経て、1/22 の都市計画学会理事会にて「能登半島地震タスクフォース設置」が防災特別委員会委員長名で提案され審議了承された。提案文書において、設置主旨が下記のように表現されている。

2024年1月1日16:10頃発生した2024年能登半島地震(M7.6)は、石川県能登地域を中心に、富山県、新潟県でも大きな影響が生じ、犠牲者206名、37名の行方不明者、揺れ・火災・津波による甚大な住宅被害、道路やライフライン途絶、といった甚大な被害が報告されています(2024/1/11現在、総務省消防庁報告)。

都市計画学会として、被災地の日でも早い避難生活の安定と解消を心から願うと同時に、くらし・すまい・なりわいの回復に向けた、被災者と被災自治体を中心とする関係機関のみなさまの取り組みに伴走し、いっしょに考えていくことができれば、と考えます。

2021年6月に開設された「防災特別委員会」は、自然災

害発生に際し、学術調査や情報発信、社会提言等に関する活動を担うものとされている。日本都市計画学会防災特別委員会は、2024年能登半島地震の応急対応、避難生活、復旧復興等に関する都市計画分野における産官学連携の被災地貢献を図るため、2024年能登半島地震タスクフォースを開設し、活動を進める。

この間にやりとりされた活動方針に関する論点を紹介しておきたい。

- ・東日本大震災の際は、多くの方に声をかけ、情報共有・意見交換を踏まえて防災・復興問題研究特別委員会が設置された。学会としての機運醸成と体制づくりのコンセンサスをどう図っていくか。
- ・直後期はプッシュ型支援が中心となるが、被災地の主体性を前提とした仮設期から復興まちづくりへの後方支援。
- ・学術団体こそその立場として「過去災害とも比較しながら能登半島地震を俯瞰的に理解する」「復興課題と復興計画・事業について議論する場をつくる」「タイミングを逃さず活動し復興に貢献する」が挙げられるのではないか。

2. タスクフォース活動方針と体制

数回の準備会やメール審議も踏まえ、タスクフォースは、①過去災害とも比較しながら能登半島地震を俯瞰的に理解し、被災地復興について議論する場をつくる。②都市計画・まちづくりの視点から、タイミングを逃さず活動し被災地復興に貢献する。③若手・中堅の活躍支援、の役割を果たすものされ、大きく次の2つの活動を展開している。

(1) 被害調査ワーキンググループ(被害調査WG)

住家や基盤施設を中心に、その被害要因も含めた物的被害調査は関連学会でも精力的に実施され、その成果は防災学術連携体の報告会を通して共有されている。

被害調査 WG とは、このような直接被害調査に加えて、都市計画が防災復興において果たす役割に資するための被害調査、言い換えれば、直接被害調査に留まらない、長期的、空間-社会の領域をカバーする「復興調査」を振興していくものである。

このような「復興調査」振興のため、①情報共有のための SNS 活用と学会ホームページ更新、②能登半島地震復興まちづくり支援マップの設置運営、③被災自治体とも連携した都市計画学会としての被災地調査と公表を進めていく、ものとされた。

(2) 復興「いっしょに考える」ボード

被災地における地縁組織や近隣集団、生産組合など、個人・集団による回復への懸命な取り組みが展開される。震災復興に関して求められる多様な支援先と、直接・間接・伴走型など多様な支援方法がある。学術団体として、タイミングよく応答し、連携していく体制として「一緒に考える」ボードが設置された。多様な支援先に関連しつつ「大規模災害からの復興に関する法律」に基づく「復興計画」の策定主体となる市町村自治体が本組織としての主たる支援先と位置づけられる。東日本大震災時の国土交通省直轄調査に関する活動の経験も活かしながら¹⁾交省および石川県、富山県とも情報共有を図りつつ、活動を進めていくものである。同時に学会員同士の復興支援に関する意見交換と研鑽の場として「復興討論会」を開催していく。

3. 情報共有・情報発信の活動について

タスクフォースとしての情報共有・情報発信を図っていくために、3つの情報空間を設置・運営することとした。

第1に Facebook グループ機能を用いたプラットフォームで、情報はグループ内でクローズだが参加は下記のように、オープンな場とした。

参加は、日本都市計画学会会員であることを原則とします。ただし被災地で直接・間接に支援活動に従事されている行政スタッフ、専門家、被災者支援団体、そして被災地で復興に取り組む地域のみなさん、参加をお待ちしています。また都市計画・まちづくりに関心があり、都市計画学会定款に同意いただける方は、加入可能とします。

第2に「能登半島地震復興まちづくり支援マップ」で、こちらは本特集で益邑・荒木が報告する。

第3に都市計画学会ホームページにタスクフォースのページを開設し、学会内外への情報発信を進める。

上記は数年間の長期にわたって運営していく予定であり、会員各位の参加と意見をお寄せいただければ幸いです。

4. 三県在勤会員への初動アンケート調査

これまでの経験を踏まえても、被災地およびその周辺の本会会員が、災害復興で担われた役割は大きい。被災地およびその周辺の会員各位と学会組織との深い連携を図っていくべく、勤務地が石川、富山、福井の三県の正会員 83 名（官 12 名、産 27 名、学 44 名）を対象に、地震の影響、避難生活からの回復と復興に向けた関わり方、能登半島地震に対する学会活動について、メールによるアンケートを実施した。発信は 2024/2/2 で、14 名（17%）の会員各位から回答が寄せられた。

まず初動対応について、官庁勤務の会員からは道路・河川施設や公共施設の被害把握や避難者受入業務に従事、民間組織の会員からは「全社を挙げて取り組んでいる」や「会社として官庁からの要請で被害調査にあたっている」といった回答、また研究教育組織の会員からは、被害調査活動、学生へのケア、募金活動、学生ボランティア派遣、「学内における復興に向けたプロジェクト立案」、「能登半島地震災害支援基金」を立ち上げ、といった回答をいただいた。

次に被災地復興への関わりや見込みについては、既に関わっている 6 名、関わる見込みがある 2 名、具体的にはこれから 6 名であり、選択肢として記述していた「関わる余裕がなさそう」および「関わる見込みはない」はゼロであった。

多くの建設的な回答をいただいたのが「学会活動への意見」であった。それは「他学会と連携しつつ、復興については都市計画学会がリーダーシップをとり、継続的、精力的に活動すべき」といった活動への肯定的意見に代表され、「復興だけでなく新しい都市計画制度や仕組みの提案を」「金沢に立地する大学の研究者がハブになって動ける体制づくりを」「被災地のあるべき復興に向けた提案を」「地区の価値を損なわない復興を目指す学会提案」、観光の視点、災害弱者の視点、「メディア受けするような移住定住とかでなく、地に足付けた高齢者の暮らし、海・山・山林含めた地域の守り人としての暮らし方、など現実的な将来ビジョンを考えるための議論の場を」といったアイディアを寄せていただいた。

5. 第1回復興討論会(2024/2/24)の開催

復興「いっしょに考える」ボードの活動として、発災から 55 日目の 2/24 に「能登半島地震震災復興討論会-時代を見据えた復興の論点の見取り図を考える」を開催した。対面 33 名、オンライン 149 名の参加があり、民・官・学それぞれの会員が、専門家として果たす役割について、共有する場となった。当日プログラムは次の通りである。

■開催日時：2024/2/24(土)13:30~17:30

■開催方法：ハイブリッド

- ・対面：大手町3×3 ラボ・フューチャー
(千代田区大手町 1-1-2 大手門タワー・ENEOS ビル 1階)
- ・オンライン：Zoom (Live 配信のみ)

■プログラム

【全体司会】柄谷友香 (名城大学)

1. 開会挨拶・主旨説明

加藤孝明 (東京大学, 防災特別委員会委員長)

2. 都市計画学会の対応経緯 市古太郎 (都立大)

- ・復興まちづくり支援マップについて 荒木笙子 (東北大学)

【第1部】議論の基盤をそろえるための被災状況・現状の共有

1) 令和6年度能登半島地震における都市局の対応について

筒井祐治 (国土交通省市街地整備課長)

2) 現地学会員からの報告：

ランドスケープ研究の視点から—未来の風景を共有する—

片桐由希子 (金沢工業大学)

令和6年能登半島地震の現状の共有 寺山一輝 (石川高専)

【第2部】学会員からの論点提示

- ・防災・復興の専門領域の俯瞰的視点から 加藤孝明 (東京大学)

- ・能登半島地震と復興課題 牧紀男 (京都大学)

- ・能登半島地震からの復興に関する(仮)論点

姥浦道生 (東北大学)

- ・能登復興への視座～3.11 岩手復興から～ 南正昭 (岩手大学)

- ・都市計画家協会から

柄谷秀美 (認定NPO 法人日本都市計画家協会理事)

原拓也 (同 副会長, 都市計画家協会震災復興支援TF)

- ・全体コメント 川上光彦 (金沢大学名誉教授)

【第3部】参加者による討論 (グループディスカッション)

【第4部】グループディスカッションと討論会全体のまとめ

- ・第三部グループディスカッションからの報告

- ・討論全体のまとめ 加藤孝明 (東京大学)

【閉会挨拶】 森本章倫 (早稲田大学, 日本都市計画学会会長)

冒頭にタスクフォース筆頭幹事となった加藤氏より、山や川が見える土木、収まりと木理のスケールまで考える建築と比べ、都市計画は、人の顔が見えるスケールを大切にすべき、そして「総合的な地域づくりを志向し、農村・漁村も含み、国土空間といった広域もカバーし、産業復興も含む、総合的に地域づくりを考えていく」分野ではないか、と投げかけがなされ、復興討論会の目的として、学会員が有する知見を集約し、阪神・淡路、東日本といった過去の災害復興の経験と知恵を出し合い、これからの10年後を見通した復興の論点を抽出したい、と主旨解説された。

第3部は対面5テーブル、オンライン10ルームに分か

れて「復興の論点：復旧復興に対するタイムリーなメッセージ」としてグループ討論を行った(当日、進行役と進行補助を快くお引受けいただいた皆様に深く感謝いたします)。以下、紙数の関係もあり、第1,2部の内容を中心に「復興の論点」として8点、報告する。

(1) 複合型の被害特性と復興課題

まず共有されたのは能登半島地震の被害特性であった。筒井氏より当日の非常災害対策本部立ち上げから石川県庁リエゾン活動と被害調査に基づく被害全体像、すなわち、揺れと火災、宅地液化化、堆積土砂、交通施設や上下水道等のインフラ被害等の報告をいただき、また寺山氏からは斜面崩壊や道路・橋梁構造物の被害現地調査の報告がなされた。これを受けて牧氏から「阪神以降、平成以降の全ての被害と復興課題を含む災害だろう」、また姥浦氏から「被害・復興は複合型」という指摘が、加えて発災前からの人口減少を一種の社会ハザードとして捉える提起もなされた。

(2) 被災に伴う人口移動と「くらし」の機能回復のあり方

東日本大震災からの復興以上に、人口減少下の復興に取り組むことになる。人口減少そのものは確実な現実であり、災害に帰因する急激な減少幅をどう低減させるか、「少しでも減少を促進させるような復興は避けるべき」(川上氏)、人口減少トレンドは受け入れつつ、ビジョンを打ち出し、留まること、戻ること、つまり現地再建の意思を有する方々を後押しする力が復興計画にはあるのではないか。「早期の復興ビジョンの打ち出しと、一方で地道で冷静な計画」(姥浦氏)や「近視眼と遠くを見る目のバランス」(加藤氏)といった提起がなされた。

同時に「冷静な計画」という視点からは、インフラ施設や公共施設また医療福祉施設、物販店や生鮮食料品店といった「くらし」の機能の回復維持と集約型の適応について、根拠ある説明を計画技術の専門家として提示していくべき、さらには加藤氏から、地域マイクログリッドなど「自律分散型インフラ導入も視野に入れた近未来志向の復興」を、といった提案もあった。

(3) 「同じ被害を繰り返さない」と地域の持続性の両立

牧氏から、関東大震災からの帝都復興事業は都市改造の機会となり、阪神・淡路大震災では、この都市復興に生活再建支援が構造化されたこと、それは「二度と同じ被害を繰り返さないこと」を目標とする都市復興が進んだこと。転機となったのは東日本大震災で、L2津波想定を前提として盛土再建・移転再建+災害危険区域指定が選択された一方、地域の持続性問題が顕在化したこと、言い換えれば「地域が生き残っていく」という視点からは、L2ハザードへの対処手段を、どう組み合わせていくかを考える必要がある、

という指摘がなされた。「同じ被害を繰り返さない」と地域のくらしの持続性の両立を真剣に都市計画として解いていくべき、という提起である。関連して「人の復興をベースとしながら、町の復興を考え、それをさらに人の復興につなげていくスパイラル構造が重要」(姥浦氏)といった発言もあった。

(4) 都市被災地における部分重点+修復型による市街地の創造的復興

都市被災地域においては、高齢者の速やかな住まい再建の視点からも、基盤復旧と住家修理再建を基軸として「きめ細かい、パッチワーク的な復興を考えていくこと」(筒井氏)、それは被災住家の空き地化の食い止めにもつながってこよう。加えて、原位置復旧できない場合には、街区スケールで区画整理事業を導入し、必要なインフラやまちなか居住にもつながる災害公営住宅用地を確保していく、そしてその前提として「まずは『町の魅力の最大化』を企図した計画像を描く、その上で実現するための事業論を専門家集団として考えるという大原則」(姥浦氏)も提起された。さらに姥浦氏から被災住家が空き地化した場合、集約し災害公営住宅用地としての活用検討は重要であるが、同時に空き地そのもののランドスケープ・デザインも考えていくべき、という発言もあった。

(5) 農村・漁村集落の維持と集約

珠洲市だけで約160の農村集落、また能登半島地域で64の漁港がある。中心市街地の機能も活用しつつ、集約を考える単位についての検討、また非被災世帯への影響を考えていくことが提起された。

第4部で富田宏氏から「漁港の機能再編は避けられないが、漁港の背後には農村集落があり、背後のくらしも一緒に考えないといけない」こと、「能登半島地震の復興で観光がテコになるとすれば、農村漁村の価値は重要な役割を果たす」と発言をいただいた。

(6) プロセス・参加・創発性・コトの回復

加藤氏からは「復興のプロセスで被災者・被災コミュニティの力が引き出され、元気になることが復興の鍵」と指摘され、南氏から「住民と行政の徹底したやりとり、説明会を繰り返し、理解を得ながら進めること、その中で『中から復興していく力』つまり市民の復興に向けた自主的な集まりも生まれてくる」といった創発性の視点も指摘された。加えて専門家側で事業論を精査し、お互い真剣勝負しつつ、被災地に対しては「いったい、わが町の魅力は何だろうということをもう一度考え直す」営みの場を提供すること、復興ビジョンの提示と再建意向調査を「こまめに段階的にやっていく、結果は空間化する」(姥浦氏)という復

興支援の方法論も提起された。

(7) 復興への共時性の地域間ネットワーク

南氏から「共時性の地域間ネットワーク」すなわち「各地域のそれぞれの被災体験を、それぞれの段階で伝え、活かしていく取り組み」が提案された。「現在でも岩手県復興委員会は開催されています。13年間の経験の共有は大事な知恵になるのではないかと発言がなされ、川上氏からも「学会として復興教訓を体系化し、取り出せることはとても参考になる」と発言があった。

(8) 復興の風景論：自然と生業が創る景観

片桐氏からは「未来の風景を共有する」として多くの美しい能登の写真を用いたプレゼンがなされ、「能登半島の沿岸部の多くは自然公園に指定され、2011年に世界農業遺産に認定された。世界農業遺産とは、景観だけでなく、自然を活かした生業のシステムと技術、土地利用があること意味している。復興の最初の段階から風景をきちんと考えていかなければならない」と指摘がなされた。

6. タスクフォースの今後の活動について

2/24の復興討論会成果は3/25の防災学術連携体「能登半島地震三ヶ月報告会」で報告した。引き続き、関連学会との連携に加えて、多様な復興支援組織とも情報交換等を図っていく。復興討論会についても中部支部とも連携して第二回目以降も開催を予定している。復興まちづくり支援マップについても、関連学会とも調整しコンテンツ拡充の予定である。



図1 復興討論会第三部の会場風景

<参考文献>

- 1) 岸井隆幸：東日本大震災被災地復興の10年―「都市計画」はどのように機能したのか―、都市計画349, pp.14-17, 2021