

復興を俯瞰的に考える

Consideration on Post-Disaster Recovery and Regeneration with a Bird's-Eye View

加藤 孝明 東京大学生産技術研究所／東京大学社会科学研究所
KATO Takaaki

1. はじめに

本稿では、まず、俯瞰的な観点から復興について3つの視座を提示する。第1は、復興の多様性を取り上げる。復興と一言で言っても1つのパターンにはならない。地域特性、災害特性、そして時代の状況に応じて非常に多様である。この多様さに留意して復興をなす必要がある。第2は、レジリエンスの構造から復興を展望することである。著者なりのレジリエンスの構造をもとに、デフォルトを復興できない状況ととらえた上で、「円滑、かつ、速やかな、そして適切な復興」を実現するための視点について述べる。第3は「復興の6つの法則」から考える。この法則は拙著で提示済みのものである。過去の災害事例で成り立っていたことであり、能登半島地震でも成り立つだろう。このことに留意することが今後の復興課題の緩和に役立つにちがいない。

最後に防災の視点から述べる。Cycle of Emergency Management (FEMA) の概念にも示されるように、復興は次の災害への備えでもある。次の災害への備えとして今回の復興で考えるべき視点を提示する。

2. あり得る多様な復興

(1) 被害レベルに応じた多様な復興

復興は、被害レベルに応じて多様である(図1)。

被害レベルが小さい場合は、「原型復旧」で十分である。災害で壊れたところを修復、復旧するだけでよい。

中程度の被害の場合、「改善型復興」となる。例えば、壊れた橋を壊れないように復旧する、焼失した街を次は焼失しない街として復興する等である。

さらに広域に都市機能が失われるような甚大な被害レベルになると、「先取り適応型復興」とも呼ぶべき復興が必要となる。時代を先取りして未来の社会、経済状況の変化に適応する復興将来像を目指す必要がある。抜本的に市街地

多様な復興

- 被害レベルに応じた復興レベル:
 - 原型復旧～
 - (現状の問題を)改善型復興～
 - 先取り適応型復興 (時代を先取り、未来の社会経済状況の変化に適応)

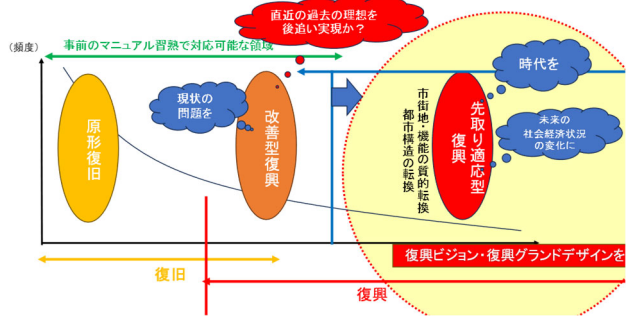


図1 被害レベルに応じた多様な復興 (著者作成)

の空間や機能を質的に転換する、あるいは、都市構造の転換をするといったことも考える必要があろう。改善型の復興の中程度の左領域は、事前のマニュアルに従って対応可能な領域であるが、一方の右領域はマニュアルでは対応できない。ビジョンやグランドデザインの類のものが必要とされる。

日本の街は防災対策がすすみ、基本的には安全になる方向にある。今後は、改善型復興の領域、マニュアル対応可能な範囲が右側に広がる趨勢にあるととらえられる。ただし、改善型復興は、現状の問題を改善する復興であることに留意することが重要である。復興事業には10年以上の歳月がかかる。改善型復興とは、直近の問題を改善、解消する復興であり、過去の理想を10年、15年、20年先に実現することにもつながりかねない。復興によって時代が後戻りしたという状況だけは避ける必要がある。

(2) 連続性と不連続性のせめぎ合いによる多様な復興

災害復興を抽象的にとらえると、連続性と不連続性の攻め合いと言える。災害は、物理的、社会的な破壊、そして人生の破壊をもたらす。都市づくりにおいても人生においても断絶的な不連続点であることは紛れもない事実である。

一方で、災害、その後の復興を経ても、維持すべき連続性もある。都市づくりでは歴史・文化の連続性、人生では暮らし・営みの連続性は一致程度、必要であることも同様に紛れもない事実であろう。

最悪ケースは、意図せず、地域の暮らしの人生の全ての連続性が災害によって失われ、そして復興によってさらに失われることである。望むべくは、失ってはならない連続性を維持しつつ、災害という不連続性を生かして未来に飛躍をすることである。つまり、災害という不連続点を上手に生かす視点が重要である。成り行き型ではなく、確固たるビジョンをもって復興に臨むことが重要である。

有形、無形に関わらず、被災地、被災者にとって失ってはならない連続性とは何か。これは、プランナーとして地域社会と真剣に考えるべき重要な論点の一つである。災害復興は、「何を取り戻し、何を継承して、何を創造するか」を合意形成し、実現することである。換言すれば「何を捨てて」というニュアンスもこの中には含まれることにも留意する必要がある。

3. レジリエンスの構造から復興を展望する

レジリエンスの構造に関しては多様な説明があり得るが、ここでは著者作成のものを用いて説明する(図2)。横軸が時間、縦軸が都市・地域の機能である。

災害によって地域・都市の機能は低下する。復旧復興に向かうべきところだが、今の時代、大都市等の好条件の地域を除けば、デフォルトは復興できないこととした方が適切である。過疎の地方都市では、今後20年、25年間で人口が半減するところは決して珍しくない。ちなみに、珠洲市では、1995年から2045年(2020年までは実績値)50年間で人口は66%減、2020年から2014年で#%減である。

レジリエンスを高める、即ち、復興できるようにするためには、3つの要素が不可欠である。

第1に、復興できる水準まで被害レベルを抑える対策が必要である。これが防災と復興の接点である。即ち、防災の目標として「復興できる状態を創ること」と位置付けら

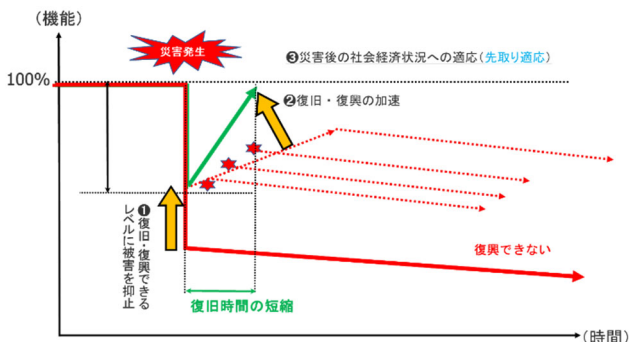


図2 レジリエンスの構造から復興をみる (著者作成)

れる。すでに能登半島地震では被災している、「復興できる状態になるまで早期に応急復旧すること」が現在の必達条件となる。反れば満たされれば、復興できる状況、即ち、図中の赤点線の局面に入ることが出来る。ただし、時間のかかる復興では、再び復興できない状況に陥る可能性があることから、復旧・復興を加速する、即ち「円滑かつ速やかな」復興に向けた努力が必要とされる(図2中緑線)。しかしその過程では、多様な障害があり、それを乗り越えられないと、再び、復興できないというラインに陥る可能性がある。被災後の復興では、円滑かつ速やかな復興を目指す努力の他に、復興の初期段階で乗り越えられそうにない障害、即ち、深刻な復興課題を見通して、それを事前に解消、緩和し得る施策を準備しておくことが重要である。例えば、徳島県美波町では、復興のボトルネックを応急仮設住宅用地の確保が困難であると措定し、事前に災害時には応急仮設住宅として利用することを前提に防災公園の整備を高台に行っている事例がある。このように本来、被災前の復興の事前準備の中で行われるべきものではあるが、後追いで検討することは不可能ではない。復旧関係者、支援者の宿泊場所の確保等もこうしたボトルネックの一つであろう。

最後は、前述の「先取り適応」である。時代を先取りして、災害後の社会経済状況に適応する復興で目指すべき将来像を描き、共有することが重要である。換言すれば、「適切な復興」ビジョンを描くことが重要である。

適応とは、変化して対応するという意味である。速球派の投手が故障して速球派に戻ることは稀である。多くは、軟投派や技巧派に投球スタイルを変えてカムバックする。変わる素地があるかどうか復活できるかどうかの重要な要素と言える。1950年代半ばから石炭から石油へのエネルギー革命が進行する最中、当時の炭鉱都市は衰退に向かっていった。自然災害は瞬間的な災害であるが、この状況は地域にとっては緩慢な災害に相当する。こうした状況に対して、最終的に1976年に閉山することになる常磐炭鉱では、1966年に開業することになる常磐ハワイアンセンター(原、スパリゾートハワイアン)を核としたリゾート都市への転換を志向したのである。平成のはじめには日本三大集客施設といわれるようになった成功事例である。復興においても同様、変わることが重要な視点であり、事前の地域の中の変わる素地を発掘し、それをもとに次の時代に向けて創造する議論が不可欠である。

4. 復興の6法則から考える

復興の6法則¹⁾は、世界の過去の復興事例レビューを通

「災害復興の6つの法則」

Takashi Kato, Yasmin Bhattacharya, et al: The Six Principles of Recovery: A Guideline for Preparing for Future Disaster Recoveries Journal of Disaster Research, Vol.8(7), 737-745, 2013.7

- ① どこにでも通用する処方箋はない。
 - ・ 時代、災害特性、地域特性が違えば、異なる処方箋が必要
- ② 災害・復興は社会のトレンドを加速させる
 - ・ 過疎化している地域では、過疎化が加速。
 - ・ 成長する地域では、成長が加速。
- ③ 復興は、従前の問題を深刻化させて噴出させる。
- ④ 復興で用いられた政策は、過去に使ったことのあるもの少なくとも考えたことがあるもの
- ⑤ 成功の必要条件：復興の過程で被災者、被災コミュニティの力が引き出されていること
≠〇〇事業を完了させること
- ⑥ 成功の必要条件：復興に必要な4つの目のバランス感覚+α（外部の目）
 - ・ 時間軸で近くを見る目と遠くを見る目
 - ・ 空間軸で近くを見る目と遠くを見る目

既存の復興政策は常に陳腐化する

時代を先取りすることが重要

復興に備えた事前準備が可能、かつ、重要

目の前の現象への対応対応ではない

図3 加藤の「復興の6法則」¹⁾

して抽出された共通点である(図3)。過去のみならず、次の復興でも成り立つであろう。

第1法則は「どこにでも通用する処方箋はない」である。時代、災害特性、地域特性が変われば異なる処方箋が必要である。特に時代が変われば変わるところが重要である。大規模災害の発生頻度をふまえると、復興政策は頻繁に改訂、あるいは、創造されるものではない。したがって既存の復興政策は常に陳腐化しているものだという認識を持つことが大切である。過去から学ぶことは極めて重要であるが、過去の経験はあくまでも参考に過ぎない。今の時代、自地域の特性、災害特性を丁寧に読み解き、過去の災害復興の教訓、反省的教訓も含んで参考としつつ、固有の処方箋を描くことが重要である。

特に能登半島地震の被災状況は、津波、延焼、倒壊、地盤隆起等、災害種別も被災レベルも地域や集落によって極まらまちである。この多様性を診る丁寧な目が必要である。一方、時代は変化のさなかにある。阪神・淡路大震災(1995)から29年、中越地震(2004)から20年、東日本大震災(2011)から13年が経過し、生産人口は更に減少している。まちづくりの担い手も減少している。マスとして存在感のあった団塊の世代ももはや後期高齢者である。一方、従前とは異なる気質のまちづくりの担い手が全国各地で活躍している。能登半島の被災地も例外ではない。昨今の絶対的な人手不足に加えて、働き方改革が拍車をかけることになる人手不足も復興に少なからず影響するかもしれない。こうした時代の変化を前提に復興を組み立てる必要がある。

第2法則は、「災害・復興は社会のトレンドを加速させる」である。過疎化している地域では過疎化が加速する。成長しているところでは成長が加速する。これ以外にも地域の中では様々なトレンドがある。いずれも加速する方向に力が働く。時代を先取りすることが重要である。2008年四川地震の復興では、現地の地方政府の上層部は復興を振

り返り「10年分の成長を3年で先取りできた」と語ったことを聞いた。また、復興の際には、復興のために活かせるトレンドと復興の妨げになる抑制すべきトレンドを峻別することが重要である。復興のために活かせるトレンドを発掘すること、復興の妨げになる抑制できるトレンドと抑制しようにも抑制できないトレンドを見極めて、復興計画の中に織り込むことが重要である。

第3の法則は、「復興は、従前の問題を深刻化させて噴出させる」である。災害後、様々な復興課題が現れるが、真新しい課題が出てくるわけではない。従前にその地域にあった地域課題が深刻化して同時に出てくるだけである。つまり、災害後に噴出する復興課題は、事前に理解できることを意味している。換言すれば、先送りしてきたことの裏返しとも言える。従前、地域課題を解けなかった施策で復興課題は解けるはずがない。復興課題を理解した上で、既成の施策の改定が必要である。

第4の法則は、「復興で用いられる政策は、過去に使ったことがあるもの、少なくとも考えたことがあるものに限定されている」である。災害復興の直後に、真新しい政策が出現した事例はない。基本的には、それまで使ってきた政策が主軸となる。時代のトレンドが一本調子のときは、過去に使ったことがある政策を使っても役に立つが、時代のトレンドが変化した時代では、過去に使ったことがあるものを使うとうまくいかない可能性が高い。成熟社会に入ったにもかかわらず、成長時代の政策を適用すれば、成功しない。東日本大震災の復興にもこのことが垣間見られる。

重要なポイントは後半にある。考えたことがあるものは使えるという点である。例えば、関東大震災では、被災前の東京の都市の市街地をいかに近代化させるかという議論があったからこそ、構想に基づいた市街地改造的な復興を進めることができたのである。より良い復興を行うためには、事前に政策を考えておくことが不可欠である。能登半島はすでに発災後である。法則に従うとすれば、従前に培われた地域内での政策議論の中から復興に使えるタネを掘り起こすことを期待せざるを得ない。ただし、多様な政策的発明がなされたコロナ禍での経験をふまえると、政府の機動力の発揮への期待はゼロではない可能性があるかもしれない。

第5法則、第6法則は、復興の成功の必要条件である。1つ目の第5法則は、「復興の過程で被災者や被災コミュニティの力が引き出されている」ことである。つまり、被災者、被災コミュニティが元気になること、被災地域の持続性が回復することである。成功の必要条件は、言葉にすれば、至極当然のことである。しかし過去の災害事例におい

て、このことが主軸に意識されたかどうか、改めて検証が必要であろう。復興事業の現場では、復興事業を完了させること、計画の現場では、定型化された計画の型に当て込むことが優先されたのかもしれない。例えば、中心市街地の被災における建築制限は半ば常識であるが、本格復興の妨げになるような活力が地域社会に存在していたかつての時代には適する考え方であるが、商売の辞め時を探っている人が多い時代において本当にベストな施策かどうか、もしかすると再考が必要かもしれない。この法則に立ち戻れば、能登半島地震の復興の議論では、それぞれの地域、集落の持続性のキーファクターを指し、既存概念にとらわれずに重点的にそれに対策投資することも必要とされる。

2つ目の成功の必要条件は第6法則、「復興に必要な4つの目のバランス感覚と4つの目のバランス感覚+ α 」である。4つの目とは、時間軸で近くを見る目と遠くを見る目、空間軸で近くを見る目と遠くを見る目である。時間軸では、被災世帯の生活再建に焦点をあてた被災者救済の視点と、孫の世代にどのような街・集落を残すかという長期的なまちづくりの視点のバランス、空間軸では、自分の敷地がどうなるかという視点と、集落全体、街全体、地域全体がどうなっていくかという視点のバランスである。両者のバランスが良いと良い復興になっていると見受けられる。過去の災害事例では、被災した後での復興の議論では、どうしても近視眼的になる傾向が読み取れる。近くを見る目はもちろん重要、かつ、不可欠であるが、局所最適解に陥る恐れも無くはない。遠くを見る目、即ち、俯瞰的視点からの戦略的思考の中で近視眼的な視点を確実に位置づけることが理想的であろう。

加えて「+ α 」は、外部の目である。発展途上国での災害復興では、国際的なNGOがその役割を担っているように見受けられる。また中越地震では東京の専門家が一定の役割を担ったと思われる。被災地内での多様な連携による地域として立ち上がる力の醸成に加えて、外部と連携を図ることが被災地内での議論に刺激を与え、また活性化させ、加えて持続性をもたらす可能性があることを意味している。ただし、内側が主であり、外側が従であることは言うまでもない。一方で地方創生の取り組みがそうであるように外部との連携が必ずしもうまくいっていない事例も散見されることにも留意が必要である。

5. 防災の観点から～次の災害に備える観点から

最後に次の災害に備える観点から2点述べる。

1点目は土地利用規制による減災である。東日本大震災後、津波に関しては、津波防災地域づくり法が制定され、

津波災害特別警戒区域（オレンジゾーン）による建物の用途規制が、立地適性化計画の防災指針では、災害レッドゾーンを考慮することが定められ、土地利用による災害リスクの制御が形としては整えられた。しかし、伊豆市の津波特別警戒区域指定といった先駆的な取り組みが見られるものの、土地利用規制による減災は実態としてはすすんでいない。その主たる原因は、特に過疎地域について建築物の更新が稀であることである。しかし今回の高い被害率をみると、少なからず建物は再建されることになる。その量は、おそらく過去数十年分の建築棟数に相当するであろう。被災世帯の苦難の解消に目を向けつつも、土地利用規制による減災を今一度思い起こす必要がある。

第2は、地域社会としての防災の目標のアップデートである。防災の目標は、かつては命を守る、ここ30年は被害を減らす、そして今後は「災害を乗り越える」になると想定される。能登半島地震では孤立問題に焦点があてられた。内閣府の調査（2009）では、17,406もの集落が災害時に孤立するとされる。災害を乗り越えるためには孤立したとしても自立できる環境を実現していく視点も重要である。一方、過疎地域でのライフラインのネットワーク型のインフラの維持は社会問題化している。こうした問題に対処するという観点からも自立分散型のライフラインインフラに転換していくことが視野に入りつつある。能登半島でのインフラの壊滅的な被害を受けて、時代を先取りし、近未来型のインフラを志向する視点も重要である。脱炭素化に向けたエネルギーシステム改革の急展開もこの方向性と親和性があると考えられる。

6. まとめ

改めて復興とは、地域の持続性の回復のプロセスである。被災という不連続点を活かした明るい未来を作り出す取り組みでもある。一方、復興とは、標準のマニュアルのあてはめではない。今回の能登半島の被災地の態様は多様である。地域の、被災レベルの、そこに住む人々の営みの多様性をプランナーとしてそれを丁寧にみる眼差しが不可欠である。丁寧な目をもつ多様な専門家が連携、協議しながらの創造的、創発的な取り組みである。外部専門家の大いなる貢献を期待したい。

<参考文献>

- 1) Takaaki Kato, Yasmin Bhattacharya, et al The Six Principles of Recovery: A Guideline for Preparing for Future Disaster Recoveries Journal of Disaster Research, Vol.8(7), 737-745, 2013.7.
- 2) 内閣府「中山間地等の集落散在地域における地域防災対策に関する調査」（2009）