

能登半島地震からの復興に関する (仮) 論点

(Tentative) Discussion Paper on Recovery from Noto Peninsula Earthquake

姥浦 道生 東北大学
Michio UBAURA

1. はじめに

本稿の執筆時点は、元旦に起きた地震からちょうど3ヶ月が経過した時点である。被災状況はかなり明らかになってきているが、一次・二次避難所にいる被災者も多く、在宅避難等も含めた被災者の避難実態と今後の意思に関する全体像は、ほとんど明確になっていない。また、復興に関しては、まだほとんど議論が進んでいない状況である。

本稿では、そのような時点において筆者が理解している建物の被災状況を都市計画的視点からまとめ直すとともに、復興の論点——まだ何も見えていない状態での仮の論点ではあるが——について総論的にいくつか述べたうえで、各論的に空間類型ごとに述べていく。

2. 都市計画的視点からの建物被災状況

(1) 多様な建物被災状況

能登半島地震による建物被災状況の最大の特徴は、その多様性である。

第一には、地震被害である。能登半島には耐震性能が不十分な伝統家屋が多くみられ、それらが地震の揺れにより倒壊等の被害を受けた。空間的には、中心市街地からその周辺にかけての高度経済成長期までに形成された市街地（以下「旧市街地」）や、集落部において多く見られる。ただし、地域によって被害の程度に差があるようにも見受けられ、ミクロレベルの地下構造が影響しているのかもしれない。

第二には地盤被害である。海岸埋立地や沖積平野（旧河道を含む）、砂丘の裾部における液状化現象、造成団地における盛り土崩落、中山間集落等の裏山の斜面崩壊などが挙げられる。

第三には火災被害である。最も大規模なものは輪島市朝市通りであるが、それ以外にも、能登町白丸地区等において小規模ではあるが火災被害がみられる。

第四には津波被害である。珠洲市法立地区や能登町白丸地区などにおいてみられる。東日本大震災の時のように集落全体において家屋が流出し壊滅的な被害を受ける、というレベルではないものの、海岸沿いの建物を中心に1階部分が浸水するなど、一定の被害が出ている。

(2) 多様な復興のタイプ

このような多様な被災状況は、参考とすべき復興のタイプも多様であることを意味する。

まず、そもそも能登半島は人口減少が顕著に進行している地域であり、そのような地域における災害復興事例としては、東日本大震災、中越地震、糸魚川大火など、近年の地方都市における災害復興が全般的に該当する。

また、輪島市旧市街地や珠洲市旧市街地、さらには各自治体の集落など、市街地・集落における地震災害からの復興事例としては、2007年能登半島地震、熊本地震、中越地震などが挙げられる。市街地火災からの復興事例としては、糸魚川大火が挙げられる。また、津波災害からの復興事例としては、東日本大震災がある。

このように、今回の能登半島地震の被災状況やそれを反映した復興のタイプは非常に多様であり、復興にあたってはこれまでのさまざまな復興の、そして平時のまちづくりの知恵を総動員することが求められているといえる。もちろん、それらの知恵の各地域への適用にあたっては、すべて個別的条件によって具体化することが求められ、単に機械的に適用すれば良いというわけではないことは言うまでもない。

3. 復興の総論的課題

(1) 人口減少への対応：減少幅の削減と減少への適応

一般に言われていることではあるが、復興空間計画においては、単に地域の空間構造等を従前の通りに戻す「復旧」ではなく、これを機に平時にはできない時代を先取りした

取り組みを行うことが重要になってくる。その最も重要な点として挙げられるのが、人口減少への対応である。

今回の被災に伴い、人口減少が一定程度進行することは確実である（本稿執筆時点ですでに進行しているといわれている）。しかし、能登半島は震災以前から人口減少が進行していたところであり、また個人の選択による満足度を重視する観点からは、必ずしも減少自体が“復興の失敗”を意味するわけではない。

とはいうものの、地域の復興・再生のためには一定数の住民が必要となることも事実である。また、被災者の消極的選択としての移転は、積極的にこれを機に移転する場合と異なり、地域の復興・再生にとっても、また個人の復興にとっても望ましいことではない。

そのために空間計画に求められるのが、「早期のビジョンの打ち出し」と“冷静な”計画の策定である。被災者の中にある「この地域は復興するのだろうか？」「能登にはもう住めないのではないか？」という不安を緩和し、「能登で再建できる、再建しよう」というメッセージ性をもったビジョンを、早期に打ち出すことが求められる。

一方で、各種空間計画・事業については、住民意向、人口減少の状況、将来的な運営維持管理の可能性等を勘案して、“冷静に”策定する必要がある。「ひょっとすると戻ってくるかも」「戻ってくるためには必要な投資」「予算がつくから」という楽観的な考えで計画策定・事業実施を行うと、無駄の多い復興となるのみならず、将来世代の負担にもなる。

そのような計画策定における第一の重要な点が、「人の復興」をベースとした「地域の復興」のための計画策定、という点である。住民の意向調査を、単発的アンケート調査にとどまらず、個別的聞き取りをベースとしてきめ細やかにかつ継続的に行い、結果を空間化しつつ計画策定を行う。そして、その計画を前提とした意向調査をさらに行う、という相互のやり取りが重要になってくる（住民主体の計画策定については後述する）。

第二に重要になるのが、「所有」ではなく「利用」をベースとした計画策定である。土地区画整理事業が典型であるが、所有者に整備後の土地を“戻した”としても、利活用されるかは別問題である。人口増の時代であれば、そのような公共投資を行った土地は、現所有者でなくても、いずれは利活用されることが見込まれる。しかし、人口減の時代には、そのような新所有者・利用者が現れる可能性は高くはない。現在が需要のピークであると考え、各種整備はその需要の範囲内で行う必要がある。公園や公設商業施設についても同様である。規模的にも内容的にも、事業自体

の論理に基づいて計画するのではなく、利用者や運営者の意向を十分に踏まえたうえで計画することが重要になる。

(2) 街・地域の魅力の創出・向上

これまで述べてきた人口減少への対応が「守り」とすると、街・地域の魅力の創出・向上は「攻め」といえるかもしれない。どの街・地域にも、ハード・ソフトの「らしさ」による魅力がある。それを掘り起こし、意識的に守り、活用していくことが、その街・地域が生き残っていくうえで重要な方策となる。

ハード的には、例えば東日本大震災後のまちづくりにおいては、女川町においては「海」が、石巻市においては「旧北上川」が、まちづくり計画における重要な要素として意識され、その結果、それぞれの地域らしい魅力を有した空間形成につながっている。道路、市街地、堤防などの各空間的構成要素を縦割りの論理に基づき整備し、結果として地区が形成されていくのではなく、その地区のあるべき姿をさまざまな対話や議論を通じて総合的に描いたうえで、その実現のための各種事業を調整していくという、目標像主導型の計画・実現プロセスが求められる。

この点、石川県においてはこれまでも、例えば中心市街地における県道整備時に「都市ルネッサンス石川・都心軸整備」事業として、単に道路空間整備のみならず、建て替えとなる建築物の景観ルールの設定や商店街活性化などの地域らしさを意識した総合的な事業が行われてきたことである。その経験を、今回の復興でも活かすことが期待される。

また、この「らしさ」には「人」も含まれる。街や地域の魅力を直接的間接的に構成しているのは、そこで活動している「人」だからである。したがって、そのようなやる気のあるプレーヤーにどれだけ集中的に投資できるかもポイントとなってくるだろう。シビルミニマムという「守り」の観点からは、全体性・公平性が重要になってくる。しかし、地域活性化という「攻め」の場面においては、むしろ戦略性が重要になってくる。自治体のまちづくり戦略としての場所性と、実際のプレーヤーの活動性が揃ったところに、優先的に金銭的制度的人的投資が行われるべきである。

(3) 「短期的必要性」と「中長期的持続性」の相克

復興空間計画策定時に一つのポイントとなるのが、現在の高齢者に——多くの場合は住み慣れた場所で顔なじみの人たちと一緒にこれまでと同じ生活リズムで——幸せな生活を送ってもらう環境を整備するという「短期的必要性」の観点と、若い世代の人たちの負担を減らしつつ新たなチャレンジに積極的に取り組む環境を整備するという「中長期的持続性」の観点とのせめぎあいである。

もちろん、例えば高齢者のために整備するインフラは、将来的には若者世代に利用されるものもあるだろう。また高齢者が残す祭りや料理などの地域の伝統・文化も、若者世代に引き継がれることで、前述の「地域らしさ」が生まれてくる。さらには、これまで通りの地域における生活や高齢者同士の見守りの継承が、公的な福祉サービスの削減、すなわち若者世代の負担軽減につながる側面もあるだろう。その意味では、この両者は常に相克するわけではない。

しかし、高齢者のみの集落の再整備・維持管理（道路とのインフラ再整備に加え、除雪等の維持管理、福祉サービスの遠隔地への提供など）は、自治体の負担が大きくなる場合が少なくない。高齢者の「元の集落での元の生活を」という希望と現役世代の負担、すなわち「短期的必要性」と「中長期的持続性」の観点が相克する場合も出てくる。

どちらをどのように優先させるのか、どのように落としどころを見つけるのかについては、個別具体の事例ごとに判断していくことであり、その際にはハード・ソフトを一体的に考えることで両方向の影響を緩和する必要がある。しかし、東日本大震災からの復興との比較で理解しておかなければならないのは、13年前から急速に高齢化が進展しているという事実である。東日本大震災の発災前の2010年国勢調査では、仙台市を除いた岩手・宮城両県の沿岸被災自治体の高齢化率は、26.4%（岩手県32.5%、宮城県24.3%）であった。しかし、それから13年が経過し、団塊の世代の高齢化と少子化の進展に伴い、2020年国勢調査では32.6%（岩手県39.2%、宮城県30.1%）と、6ポイント近く上昇している。能登半島地震の被災6自治体の2020年国勢調査における高齢化率は44.3%と、東日本大震災の被災地域よりも高い。団塊の世代のピークが現在約76歳であることを勘案して非常に単純に言うと、「東日本大震災からの復興においては20年間使われるインフラ等の整備が行われたが、今回は10年以下しか使われないことを想定して整備を計画する必要がある」ということである。

その意味では、東日本大震災と比較して「短期的必要性」への配慮要請は高まっているものの、その可能性はむしろ低下しているといえるだろう。もちろん、その際においても、ともに考えることを含めた丁寧な説明・議論・やり取りと、街や人への影響緩和への配慮必要性については言うまでもない。

(4) 復興における広域的調整・連携

復興は、それぞれの自治体が独自性を生かして主体的に進めていく必要がある一方で、特に人口が減少する中では、以下の2つの観点からの広域的連携復興が重要となる。

第一には、各種施設の立地・統廃合・再編における調整

に関する「広域調整復興」である。人口減少に伴い、病院、学校、商業施設、その他各種社会サービスを提供する施設の、自治体を越えたレベルでの統廃合の必要性が高まっている。今回の震災では、そのような施設の被災は多くはないように見受けられるため、それを直接的誘因とした再編は多くはないかもしれない。しかし、結果として大幅な人口減少が見込まれており、各自治体がフルセットで施設を保有・運営することの持続可能性を考慮すると、その観点からの統廃合が必要となる可能性はある。

もちろん、施設立地計画時には、圏域人口のみならず誘致距離も重要なファクターとなるため、単純な統廃合にはならないかもしれない。しかし、どのレベルの施設を各自治体で持ち、どのレベルの施設を広域的に持ちつつ、各自治体が協力して管理運営していくのか、この点に関する議論が必要であろう。

第二には、自治体が相互に協調して復興を進める広域連携復興である。

例えば観光分野が典型であるが、各自治体が個別にマーケティング活動を行うよりも「能登」ブランドを活かして共同で行った方が、全体的な需要の獲得量というメリットが大きくなることが想定される。その意味では、自治体間でwin-winの関係性を築くことができる。

また、「復興の知恵」についても同様のことがいえる。各被災自治体が抱える復興の課題には、中心部の再生、空き地が多くある市街地の空間整序、集落の集約化、津波対策を踏まえた集落づくりなど、共通のものも少なくない。このような共通の課題を解くにあたっては、これまでの復興・平時のまちづくりの知恵のみならず、それぞれの自治体が現在進行形で得ていく「復興の知恵」を結集させていく必要がある。そのためには、知恵・経験の共有を随時行っていく——さらにはそのようなテーマに関する専門家を加えた——横串的な会議が必要となるだろう。ここで求められる県や国の役割は大きい。

4. 復興の空間類型別各論的課題

(1) 中心市街地

輪島市や七尾市、能登町などは、中心市街地やメインストリートが火災や地震による多大な被害を受けている。中心市街地は、行政機能、商業機能、文化機能などさまざまな都市的機能が立地するのみならず、まさに都市の顔であり、その再生は地域全体の再生にとって重要な意味を持つ。

いずれの街においても、まずはどのような需要（担い手）がどの程度あるのかという基礎的な調査から始める必要がある。その結果、周辺から機能を集約化する必要性・可能

性がある場合もあれば、商業機能については既存の中心市街地の一部の再建で足りる場合もあるだろう。そのうえで、その現実的な像を実現するためのハード・ソフトの事業手法等について検討する必要がある。ハード的には、例えば区画整理や住市総などが考えられるが、いずれにおいても利用意向を考慮しなければならないという点は既述の通りである。ソフト的には、街のマネジメント（エリマネ）を民間主体でどのように行っていくか——すでに被災前から街づくり会社が活動している自治体もあるが——についても、一体的に検討されるべき課題である。

(2) 旧市街地

旧市街地は、地区全体として大きな被害を受けたところから、個別的分散的な被害にとどまるところまで、状況はさまざまである。ただ、被災建物の多くが伝統的木造住宅であり、その多くが——若い世代の所有建物は比較的築浅の建物が多いことを勘案すると——高齢者の所有建物であり、場合によってはすでに空き家化した建物も相当数あったことが推察される。それらの建物が再建される可能性は、非常に低い。したがって、公費解体が終了する2年後には、民有空き地が相当程度発生する中で建物が残存している、または一部再建されているという、「ぼつぼつ軒家」市街地から、空き地が分散的に存在する「ぼつぼつ空き地」市街地まで、グラデーションが見られるようになるだろう。

ここで第一に、伝統的木造住宅は、街を構成する「らしさ」の要素の一つである。それが失われることは、その街らしさの一つが消えることを意味する。その意味では、もちろん所有者外を含めた利用意向を確認することが前提となるが、一定の被害を受けていたとしても可能な限り「建て起こし」が推奨されるべきである⁽¹⁾。まずは「ぼつぼつ軒家」化を防ぐことが必要である。

第二に、しかしそれでも発生する空き地をどのようにデザインし、どのような積極的空間ネットワーク像を与え、現に利活用されている隣接地との一体性を含めてどのように利活用する（しない／粗放的維持管理を行う）のか。日本各地の地方都市で同様の状況が段階的に生じてきているが、今回の被災地ではその終局的な姿が一度に発生したようなものである。狭義の都市計画のみならず、ランドスケープも一体となって取り組まなければならない課題である。

(3) 集落部

今回の被災地には、中山間の農村や沿岸部の漁村が多数含まれており、それらは半島全域に分散している。生業としては、農業や林業、漁業などの一次産業と密接に結びついている——その多くは兼業——ものと思われる。漁業については、漁港が地盤隆起や液状化の被害を受けている場

合も見られる。また農業についても、農地自体が地割れや土砂崩れ等の被害を受けているのみならず、水路なども被害を受けており、従来通りの営農活動を行うことができなくなっている。また、ともに従事者の減少も、産業全体に影響を与えるだろう。これらの被害が深刻な場合、復旧に相当な時間が見込まれるのみならず、場合によっては復旧の断念や施設等の移転・集約化も選択肢に入ってくるだろう。このような生業の環境変化は、集落のあり方にも影響を及ぼすことが考えられる。

それぞれの集落内には、被災した建物とそうではないものが混在している場合が多い。被災した建物が多い集落については、立地によっては「ぼつんと一軒家」に近い状態になるものも出てくるだろう。その場合、特に冬の積雪を考えると、集約化を希望する集落も出てくるものと思われる。また、各種社会的サービスの提供・維持管理の効率化の観点からは、提供対象は一定の密度で存在した方が持続性の向上につながるため、行政サイドから移転を促すことも考えられる（公営住宅の立地場所選定は、まさにこの観点と密接な関係性を有することになる）。

この場合の住民意向の調整・計画化（単に移転先の選定及び空間計画策定のみならず、元地とのつながりの維持や文化の継承などのソフト面における激変影響緩和策を含めて）について、集落ごとに議論をし、意思決定を行っていく必要があるだろう。その場となるような「協議会」的な組織は、——従前の組織を使うか新たに立ち上げるかは地域の実情に応じて決める話だが——自治体と密接な連携のもとで運営される必要がある。そして、それが将来的には地域の空間マネジメントに限定されない、幅広いテーマに関するエリアマネジメントを行っていく組織として活動することが期待される。

とはいうものの、対象となる集落は相当数にのぼり、はたしてマンパワー的に可能なのか、という不安は残る。

<補注>

(1) 参考文献 1)からは、2007年能登半島地震の後の復興でも同様の動きがあったことが読み取れる。

<参考文献>

1) 門前町總持寺周辺地区まちづくり協議会(2008)「能登半島地震被災住宅修復手法検討モデル調査報告書」