

令和6年能登半島地震の教訓を今後の復興まちづくりに活かす

—「復興を事前に考えること」のアップデートと全国展開に向けて

Applying the Lessons from the 2024 Noto Peninsula Earthquake to Urban Reconstruction Planning

—Update on "Thinking in Advance about Urban Reconstruction Planning" and Its Nationwide Expansion

小倉 華子 株式会社建設技術研究所 東京本社 防災部
Hanako OGURA

1. はじめに

令和6年能登半島地震（以下、「能登半島地震」とする。）では、過疎高齢化が進行する半島部の市街地や集落が被災した。広範囲な建物倒壊に加え、火災、津波、液状化、海底隆起など多様な被害が各地で発生している。また、ライフライン停止に対する長期的な復旧支援が求められている。被害の大きさ、地理的要因から救援活動に遅れが発生し、情報共有のあり方、道路啓開の重要性等が指摘された。

一方で、多くの被災者が生活再建に対する不安を募らせ避難生活を送っている。能登地域の復興のためには、「住居の確保」「生活再建」が最も重要であると考えられ、「今後もこれまで住んでいた地域に戻って暮らし続けたい」と考える被災者は多い。そのため、被害状況に応じた復旧復興を地域特性に配慮しながら早急に取り組んでいかなければならない状況にある。

本来であれば時間をかけて検討すべきまちづくりの方向性について、短時間で、かつ、復旧復興や生活再建といった多くの観点を考慮しながら判断し、進めていくことが必要となる。また、高齢化を理由に自力再建が困難な被災者が多く、小規模な集落では人口減少が進行することで、道路、交通等の都市基盤の維持が困難となり、今後集落の存続が危ぶまれる事態が想定される。

本稿では、過疎高齢化が進行する地域や集落が被災地となった能登半島地震が示唆する「復興まちづくり」のあり方について、筆者が経験した「事前復興まちづくり」の取り組みと重ね合わせながら今後の展開について述べる。

2. 能登半島地震からの復興に向けた国、県の動き

復旧から復興のフェーズに転換し、県¹⁾や市町村が復興ビジョンや復興まちづくり計画を策定することとなる。内閣府は、生業や賑わいの再生に取り組むにあたり、被害状況や立地特性に応じて活用可能なまちづくりの考え方を整理

した「復興まちづくりに当たっての参考資料～令和6年能登半島地震からの被災地再生へのみちしるべ～（内閣府、令和6年2月22日）」²⁾を公表した。その中で、被災者の住まい確保に向けた継続的な支援方針が示されている。

復興まちづくりは、住民に最も身近で地域を理解している市町村が中心になって進めていくこととなる。したがって、大規模災害が予見されている地域では、事前復興まちづくりの取り組みが重要となる。

3. 事前復興まちづくりの取り組みの現状

(1) 全国の前復興まちづくりの取り組み動向

東日本大震災を契機に内閣府や国土交通省から復興事前準備に関するガイドラインや手引きが示され、大きな被害が想定されている自治体を中心に取り組みが進められている。しかし、首都直下地震に対する取り組みを除くと、その多くは津波災害からの復興を対象としている。令和6年3月29日、国土交通省が発表した「復興まちづくりのための事前準備」の着手率³⁾は、66%であり、前年度比+1%となっている。復興事前準備の取り組みをとりまとめた「事前復興まちづくり計画」の策定には、全国の1,767自治体のうち2%（30自治体）が策定済、1%（20自治体）が策定作業中、21%（375自治体）が策定を検討している状況であり、具体的な計画を検討している自治体は少数といえる。

(2) 事前復興まちづくりの取り組み効果と課題

筆者が事前復興まちづくりの取り組みに関わるなかで、能登半島地震の被災地域と同様に、被災前においても「生活再建」に対する不安が多いことが分かった。特に、高齢者にとっては自力再建が困難であることを前提に、元の場所で生活再建することは難しいとされている。若い世代は居住場所や職場の有無を生活再建の判断要素としている。そのため、それらが担保された場合に、元の場所に戻ることが選択肢となる。その一方で、「小さなまちであるため、今

と離れた場所であっても知り合いは周りにいる。コミュニティへの心配は少ない。」といった声もある。こうしたことを踏まえると、集落維持が困難な地域においては、生活する場所が変わってもコミュニティが維持されれば集約再編に応じる可能性が考えられる。生活再建に関連して、今村ら³⁾は、漁業集落における集約再編の課題として、集落特性から町内での居住が必要となることを前提としつつ、世代、職業等により異なるニーズに応える必要性を明らかにしている。さらに、集落の社会的機能を維持していくことが困難な集落については、土地への帰属、結びつきが強い層に配慮した集約再編の重要性についても言及している。

事前復興まちづくりの取組みのなかで、「被災していない今だから将来のまちづくりのことを話し合える。」「今だから景観維持やまちの歴史・文化の継承、将来のまちの存続を冷静に考えなければいけない。」といった声もある。現実に被災し、被災後の混乱や生活再建に向けた不安を抱えながら将来のまちづくりについて冷静に議論することは難しい。被災前から復興まちづくりをイメージし、議論しておくことは重要であるといえる。

4. 事前復興の取組みのアップデート

復興まちづくりを円滑に進め、まちの将来像を描いていくために事前復興まちづくりの取組みのアップデートが必要と考える。今後の事前復興まちづくりの取組みの展開について以下に述べる。

(1) 事前復興まちづくりの全国展開の推進

日本は世界的にみて地震活動が活発で全国どこでも地震による強い揺れに見舞われるおそれがある⁴⁾。能登半島地震の教訓も踏まえ、全国の市町村は事前に被災後の復興方針を検討しておくことが必要である。また、地震災害のみならず、風水害や複合災害にも対応できる取組みを進めることも必要と考える。事前復興まちづくりの取組み事例は少ない。先進的な取組みに関する情報提供を進め、取組みの必要性、効果およびノウハウ（活用可能な制度、支援、取組みの進め方等）の展開を図る必要がある。

(2) 事前復興まちづくりの平時のまちづくりへの組み込み

実効性を担保した取組みとして全国展開を図るには、平時のまちづくりと被災後のまちづくりを連続したものとして考えることが重要である。「復興まちづくりのための事前準備」に関わる事項を都市計画マスタープランに位置づけている自治体は1,788自治体のうち、6%（99自治体）であり²⁾、平時のまちづくりと連動させて検討している割合は小さい。「災害が社会トレンドを加速させること」に対して迅速かつ的確に対応できる社会を構築しておくためには、

平時のまちづくりの延長線上で考えることが重要となる。

また、過疎高齢化が進行すると、地域活力が低下し、地域防災力、復興に向けた活力も当然衰退する。そのため、例えば、集落の集約再編の観点を念頭に、都市基盤の効率的な整備、コミュニティの維持を事前に組込んでおくことが重要となる。その際には、地域の特性や意向にも目を向け、住民との丁寧な合意形成が必要となる。また、地域の意向は変化し続けることを念頭に継続的な取組みが重要となる。

このように、被災後の復興まちづくりに着目したうえで、平時のまちづくりを考えていくことが、今後の都市計画を考える上で必要なことと考える。そして、社会情勢や地域課題の変化に合わせて、事前復興まちづくりの考え方も更新していくことが必要である。

5. 今後に向けて

能登半島地震からの復興まちづくりはこれから本格化する。そのなかで新たな課題や教訓が得られると考える。本稿では、事前復興まちづくりに関する筆者の取組み経験を踏まえた考えを中心に述べた。今後は、過疎高齢化がより進行する。地域活力が低下する地域における復興の方法論、事前復興まちづくりの取組み拡大の方策を確立することが求められる。そのほか、能登半島地震における初動対応の課題を踏まえ、発災後の混乱を制して速やかに復興に転換するための体制確立が必要である。防災対策計画と事前復興まちづくりの取組みの連動についても考えなければならぬ。能登半島地震の復旧復興に関わる取組み動向を注視し、今後の災害対応、復興まちづくり方策のあり方について引き続き検証していきたい。

<補注>

- 1) 石川県では、第2回石川県令和6年能登半島地震復旧・復興本部会議（令和6年3月28日）において「石川県創造的復興プラン（仮称）骨子案」が提示され、基本方針、計画期間、施策概要等が述べられている。

<参考文献>

- 1) 復興まちづくりに当たっての参考資料～令和6年能登半島地震からの被災地再生へのみちしるべ～（内閣府、令和6年2月22日）
- 2) 報道発表資料「復興まちづくりのための事前準備」の着手率、約66%～平時の備えが、いざという時の復興まちづくりを支えます～（国土交通省都市局、令和6年3月29日）
- 3) 漁業集落における被災後を想定した居住地選択の思考プロセスと集落の集約再編の課題（今村真樹子、佐藤宏亮、2023.10、都市計画論文集 Vol.58 No.3）
- 4) 主要活断層の評価結果（地震調査研究推進本部地震調査委員会、令和6年1月15日）