

## “復興困難災害”にどう対処するか

—能登まちづくり支援機構の設立を

How to Deal with "Difficult to Recover Disaster"?

—Proposal for the Establishment of "Noto Community Development Support Organization"

広原 盛明 京都府立大学 名誉教授、元学長  
Moriaki Hirohara

### 災害は忘れないうちにやってくる

私が最初に遭遇した大地震は、1995年1月真冬の阪神・淡路大震災だった。淡路島から神戸中心市街地にかけて震度7の「激震ベルト」が走り、一帯のビルや家屋が根こそぎなぎ倒された。20万棟余に及ぶ建物倒壊によって死者は6400人を超え、神戸の知人や友人、その家族も犠牲者になった。1960年代後半から神戸の住宅政策に関わり、市職員とともに長田区真野地区など木造密集市街地のまちづくり運動を長年支援してきたが、往年の姿をとどめない焼け跡に立った時は茫然と立ち尽くすほかなかった。

「天災は忘れた頃にやってくる」という有名な言葉がある。科学者であり随筆家だった寺田寅彦の言葉だ。だが、今は違う。「災害は忘れないうちにやってくる」ようになった。1995年1月の阪神・淡路大震災、2011年3月の東日本大震災、そして2024年1月の能登半島地震と、この30年足らずの間に日本列島は3度にわたる大地震に襲われた。しかも、この3つの大地震は性格も規模も違う。阪神・淡路大震災は大都市中心部を襲った激震災害、東日本大震災は東北地方一帯に亘る大地震・大津波・福島原発事故をもなった広域複合災害、能登半島地震は孤立集落が点在する陸の孤島の“復興困難災害”なのである。

### “復興困難災害”とは何か

被災地の復旧復興にはいろんな段階がある。地震発生直後は被災者の救出・救命活動が最優先されるが(第1段階)、地震が収まると継続的な生活復旧支援が求められる(第2段階)、その後は長期にわたる復興まちづくりが課題となる(第3段階)。過去の大災害はそれぞれ固有の困難さがあるが、今回の能登半島地震には際立った特徴がある。それは、救出・救命から生活復旧そして復興まちづくりの全ての段階において、その実行が極めて難しい“復興困難災害”だということである。地震発生後1ヶ月半の新聞報道をた

どってみても、数知れない困難さが浮かび上がる。

(1) 第1段階: 国と地元自治体との連絡がつかず、首相官邸の緊急対応が手間取り、急峻な地形のため自衛隊の災害派遣出動が遅れた。

—230人以上が犠牲になった元日の能登半島地震から1日で1カ月。南北に細長く海に囲まれていることから、海岸沿いや急峻な内陸を縫うように整備された道路は、激しい揺れによって広い範囲で寸断された。物資の搬送が難航し、インフラ復旧は道半ば。被災者の生活再建までの息の長い支援が欠かせない(日経新聞2月1日)。

—2016年熊本地震で現地指揮官を務めた元陸上自衛隊中部方面総監のコメント。「今回の能登半島地震は、いくつかの点で熊本地震とは前提条件が全く違います。熊本県には陸上自衛隊西部方面隊の司令部や実働部隊が所在し、元々6千人ほどの人員がいます。被害の大きかった益城町のすぐ近くに部隊がいて、発災から数時間で現場に入ることができました。熊本では、被災自治体側も情報発信がそれなりにできていて、自衛隊もどこの被害が大きいかなど状況のある程度把握できました。道路の寸断も能登半島地震ほどの深刻さはなく、複数の方面からアクセスが可能でした(朝日新聞2月10日)。

—官邸幹部らは「情報が集まらなかった」と口をそろえた。半島の地理的な要因が、政府の初動対応の大きな妨げになった。道路が寸断され、海岸は隆起。空港も滑走路のひび割れで使えない。通信も途絶え、被災状況がつかめない。被災地は「陸の孤島」と化した(朝日新聞2月14日)。

(2) 第2段階: 被災自治体の職員自身が被災していて業務が進まず、ボランティアも現地宿泊が困難で道路事情が悪いため活動が広がらない。

—能登半島地震の発生からまもなく1カ月半。住民の支援や復旧の業務にあたる被災自治体の職員から「このままでは倒れてしまう」と悲鳴が上がっている。職員の多くは自らも被災しており、心身の負担を減らすための対策が急がれる(毎日新聞2月12日)。

——能登半島地震の被災地・石川県輪島市では10日、県が一般から募集したボランティア約40人の作業が始まった。半島北部の奥能登地域で活動が本格化した。県によると、事前登録の約2万3千人に対し、実際に活動するのは1日あたり約250人。現地宿泊が困難で道路も十分復旧しておらず、活動は広がっていない。10日時点で全国から受け入れているのは奥能登地域4市町村を含む計8市町。登録開始は1月6日だったが、活動は1月27日から順次始まった。炊き出しなどを行う専門的なボランティア団体は発生直後から現地入りしたものの、一般は受け入れ準備に時間がかかった（日経新聞2月11日）。

——被害が大きかった奥能登や珠洲市では今のところ、住宅被害を受けた住民からのボランティアの要請は一部にとどまっているようだ。なぜなのか。被災住宅の災害ごみをボランティアが片付ける場合、被災者に直接要望を聞いて作業に入るのが一般的という。被災者が自宅で立ち会うことが前提になるが、輪島市では難しい現状にある。自宅から離れて市街に避難している。地震で車が壊れた、道路の寸断や断水の影響で自宅に戻れない、といった被災者が多いとみられる（朝日新聞2月11日）。

——能登半島地震で自宅で生活できなくなった被災者に対し、石川県が応急的な住まいの整備を急いでいる。公営住宅なども含め、3月末までに約1万3900戸の提供を見こむ。地元にとどまることを望む住民は多いが、応急住宅の6割を県外が占める（日経新聞2月1日）。

(3) 第3段階：人口減少と高齢化が進む能登半島の復興まちづくりの青写真は容易でなく、紆余曲折が予測される。

——能登半島地震の発生からほぼ1カ月がたつ。道路が寸断し、水も途絶えた被災地は高齢者が人口の5割を占め、集落が点在する。復興を急ぐのはもちろんだが、2050年にかけて人口減で縮む日本全体の課題も浮き彫りになった。集住を促しインフラを身の丈に造り直す必要がある（日経新聞1月29日）。

——馳浩知事は「創造的復興」を強調する。能登半島は過疎化が深刻な地域だ。単に被災前の姿に戻すのではなく、持続性のある街をどう整えるかという視点が重要だろう。その取り組みの輪の中心となるべきなのは、被災した人たち自身である。まずは住民同志が語らう場を大切にしたい。過去の災害時には、建築家らの支援も得て、地域の立体模型を見ながら将来を考え話す、小さな集会在重ねられた例もある。被災者がじっくり思い描く絵図を形にするために自治体が動き、それを国が支える。その順番を誤ってはならない（朝日新聞2月1日）。

——能登半島地震の発生から1カ月半となる。被害が集中した石川県内の住宅被害は6万7000戸を超え、14日現在で3万戸以上で断水、約1300戸で停電が続いている。壊れた街並みや道路、港などの復旧は、遠い道のりが予想される。被災者を支える活動は、これからが重要だ。地域再生を目指すには、復興への青写真が欠

かせない。過疎化と高齢化が進む地域で起きた大災害にどう立ち向かうかが問われる（毎日新聞2月15日）。

### 「能登まちづくり支援機構」の設立を

このような複雑にして困難かつ長期にわたる能登半島の復興まちづくりを着実に進めていくには、国と自治体だけでは不可能だろう。阪神・淡路大震災は「ボランティア元年」といわれたように100万人を超えるボランティアが駆け付け、それが契機になって「特定非営利活動法人促進法（NPO法）」が制定された。東日本大震災では全国から無数のNPO法人が復興まちづくりに参加し、現在もなお支援活動を続けている。しかし、能登半島地震は「復興困難災害」だけに、それにも増して特別な仕組みが必要だと思われる。それが「阪神・淡路まちづくり支援機構」をモデルにした「能登まちづくり支援機構」の提案である。

日本最初の復興まちづくり支援を目的とする専門家集団「阪神・淡路まちづくり支援機構」は、震災発生後2年足らずの1996年9月に神戸で設立された。まちづくりに関する法律問題、登記、測量、税務、不動産の評価、設計などに従事する弁護士、司法書士、土地家屋調査士、税理士、不動産鑑定士、建築士など6職種・9団体の専門家団体が終結し、垣根を越えてワンパックで被災地の市民のまちづくりを支援するために組織した我が国で初めての横断的NPOである。以降、支援機構は、いたずらに行政と対抗関係に立つのではなく、また行政の下請けになるのでもなく、対等な立場で行政と連携しながら市民の復興まちづくりを支援してきた。その経験は、東京や名古屋など大都市圏自治体の専門家組織にも継承されている。

しかし、阪神・淡路まちづくり支援機構は、大都市の復興まちづくりを主対象とする土地・建築・不動産にかかわるハードな専門家組織であり、能登半島のような過疎地域の復興まちづくりにそのまま適用できるモデルではない。能登半島においては、地域の風土や伝統、産業構造や人間関係に習熟した多面的な専門家集団が必要であり、ハード・ソフト両面にわたる人材活用と組織化が求められる。

大切なことは、拙速に青写真を描くのではなく、今後長期にわたる「小規模・分散・持続型」の復興まちづくりを支援する体制の構築を先行させ、被災者との協議や合意を積み重ねながら、日本の過疎地域再生のモデルとなるような事例を創り出していくことである。近い将来、紀伊半島や四国地方を襲う南海トラフ大地震の到来が高い確度で予測されている。能登まちづくり支援機構の設立が南海トラフ大地震対策の先行モデルになるためにも、機構の設立を願わずにはいられない（2024年2月19日記）。