

□復興トランスフォーメーション

ー阪神・淡路大震災、東日本大震災、能登半島地震ー

京都大学 防災研究所 教授 牧 紀 男

1. 創造的復興 ver.1

創造的復興という言葉の生みの親であり、阪神・淡路大震災（1995）で兵庫県の復興を率いた貝原俊民は自著で

「復興へのコンセプトを自分なりに構想する上で、私が強く意識していたのは、被災地の現状を単に1月16日に巻き戻すだけでは復興とはいえないという命題であった。（中略）阪神・淡路大震災の復興は、そのような時代展開を実現するものでなければいけない。そういった意味で「創造的復興」でなければならないのである。」ⁱと記す。

経済の規模拡大を追い求めた時代から安定成熟社会への展開の中で、安定成熟時代に対応した新たな社会を創り出すことを創造的復興と考えたのであったⁱⁱ。具体的には安定成熟時代において中央集権ではなく地方分権の行政システム、一人一人が主体的に自由に発想し責任を持って行動するような社会が貝原の目指す社会展開であった。

地方分権という観点から阪神・淡路大震災を見ると、政府に復興委員会が設置されたが、その機能はあくまで省庁間の調整であり、地方自治体が主体となって復興を進めたⁱⁱⁱ。一人一人が主体的にという観点から注目に値するのは「白地域」でのまちづくりである。行政が主導する「黒字地区」、ある程度行政が介入する「灰色地域」と異なり、行政の支援がないことが問題視された「白地域」（写真1）であったが、様々な自律的な復興の取り組みが行われ、高く評価される必要がある^{iv}。

阪神・淡路大震災の創造復興を目指した取り組み



写真1 白地域の市場の再建

みから生み出された生活再建やにぎわい再生といった取り組みは、その後復興の仕組みとして制度化され、東日本大震災（2011）、さらに令和の災害復興においても使われていく。しかし、阪神・淡路大震災から生まれてきた制度は「安定成熟社会」に対応したものである、ということに注意する必要がある。東日本大震災の復興、さらに令和の復興は「人口減少社会」の復興である。貝原の言う創造的復興を目指すのであれば、2011年3月10日巻きなおすのではなく、「人口減少社会」に対応した新しい社会を生み出すことこそが創造的復興ということになる。

本稿では貝原の考えにならい「創造的復興」を新たな社会への展開と定義したうえで、東日本大震災の「創造的復興」を検証することで、能登半島地震に代表される人口減少社会における復興のあり方について考える。

2. 東日本大震災と創造的復興

阪神・淡路大震災が創造的復興の始まりであるが、次の大きな転機になると考えられるのは東日本大震災である。まず、復興を考える場合の基礎となる災害規模の位置づけを行いたい。関東大震災や想定南海トラフ地震のような日本のGDPの半分近くが失われる国難災害と、阪神・淡路大震災では復興の前提が変わってくる。東日本大震災では、阪神・淡路大震災をはるかに超える2万人を超える人的被害が発生している。しかし、復興の対象となるのは、壊れたモノ（直接被害）、災害の影響を受けた生活である。壊れたモノの金額である直接被害額は、阪神・淡路大震災が10兆円に対し、東日本大震災が16兆円であるが、壊れたモノの量である災害廃棄物量を見ると阪神・淡路大震災が2,000万トン（国が解体処理1500万トン、民間が解体処理500万トン）、東日本大震災は津波堆積物を除く災害廃棄物量は2,000万トンであり、民間が解体処理した量の詳細は不明であるが、

住宅以外のモノについても国が処理を行っており、阪神・淡路大震災と災害廃棄物量は、ほぼ同規模であると考えられる。

被災世帯数は、阪神・淡路大震災では全半壊棟数25万棟に対して全半壊世帯数46万世帯であった。東日本大震災は、全半壊棟数40万棟（緊急災害対策本部は「戸」と記載していた時期もある）であるが、全半壊世帯数は公表されていない。1棟に多くの世帯が住む集合住宅がそれほど多くないこと、生活再建支援金の支払実績を考慮すると、棟数と世帯数が大きく乖離することはないと推測される。阪神・淡路大震災と東日本大震災は壊れたモノの量、生活再建を行う世帯数は大差なく、同規模の復興の取り組みと考えて問題はない。ただし、福島第一原子力発電所事故の復興については別途検討する必要がある。

次に社会状況の変化であるが、戦後の高度成長、さらにバブル経済、その崩壊後に発生した阪神・淡路大震災は、成長から安定成熟社会への転換点となる災害であり、新たな社会への展開としての創造的復興が求められた。東日本大震災も大きな時代の転換点として捉えられており、政治学者の御厨貴は『「戦後」が終わり、「災後」が始まる』^vと位置付ける。この転換点において、自然災害としては阪神・淡路大震災と同規模の災害である東日本大震災において、どのような創造的復興が構想されたのであろうか？

東日本大震災の復興の枠組みは政府の「復興構想会議」において検討されるが、会議の設置規定に「未曾有の被害をもたらした東日本大震災からの復興に当たっては、（中略）復旧の段階から、単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興を目指していくことが重要である。（中略）このため、有識者からなる東日本大震災復興構想会議（以下「会議」という。）を開催し…」^{vi}とある。構想会議での検討の大前提が、創造的復興であった。構想会議からの提案は、新しい時代への展開として「新しい地域のかたち」（1章）とし

て「①減災という考え方」、「②地域の将来像を見据えた復興プラン」（２節）が本稿の定義による「創造的復興」の姿として示される。

１つめの「減災という考え方」については、東日本大震災の復興では「最大クラスの津波」（L2）を防波堤で完全に防ぐのではなく、住宅は内陸・高台につくことで命を守る対策とし、「比較的頻度の高い津波」（L1）は堤防で防ぎ、財産も守る対策となっている。これは、これまでの復興における「二度と同じ被害を出さない」という考え方からの大きな展開である。

２つめの「地域の将来像を見据えた復興プラン」について「復興に際しては、地域のニーズを優先すべきである。同時に、長期的な展望と洞察を伴ったものでなくてはならない。一方で高齢化や人口減少等、わが国の経済社会の構造変化を見据え、他方で、この東北の地に、来るべき時代をリードする経済社会の可能性を追求するものでなければならない」^{vi}とあり、少子高齢化社会を見据えたものとするのが謳われる。しかし、現実には「復興に際しては、地域のニーズを優先すべきである」ということがあり、安全なまちをつくるために実施された市街地復興事業について、人

口減少社会への適用、まちの持続可能性が課題として指摘されている^{vii}。復興の取り組みの成果が明らかになるためには長い時間が必要となり、東日本大震災の人口減少社会への展開となる創造的復興 ver.2.0の成果が何かについては、今後も継続的に検証していく必要がある。

一方、阪神・淡路大震災以降、新たな復興課題として取り組まれるようになった生活・すまいの再建支援、地域の生業の取り組みは継続され、東日本大震災の復興は、阪神・淡路大震災の創造的復興の一つの到達点と考えることができる。また、減災という新たな取り組みに踏み出したという意味で創造的復興 ver.1.1と位置付けてもよいかもしれない。

３．復興トランスフォーメーション(RX) ー能登半島地震の復興ー

2024年能登半島地震では、復旧途中の9月に大規模な水害が発生し（写真２）、被災した市町の復興計画はこの水害も対象とすることとなり、2024年度中に復興計画がとりまとめられることとなる。復興計画の内容は、従来の創造的復興の枠



写真２ ９月の集中豪雨による被害（輪島市・大谷）



写真3 被災した住宅が解体されたところに空き地が残る（珠洲市）

組みを踏襲するもので、安全なまちづくり、生活再建支援、生業・にぎわいの再生、教訓の継承が項目として挙げられる。奥能登地域では人口減少社会への適応は、待ったなしの課題であり、公立病院・小学校の統廃合が議論されている。

当たり前のことであるが、人口減少社会では、人が減ることが前提として復興を考える必要がある（写真3）。災害の影響を受け、人口減少がさらに進み、地域を維持可能な数の人が居なくなるということも想定される。これまでの復興は、元住んでいた人、そこに土地を持っている人が復興の主体であった。しかし、人が居なくなること前提とすると、復興の主体を問い直すことから始めなくてはならない。まちづくりの分野では、そこに住む人・土地を持つ人から構成される地域を主体とした「コミュニティ」によるまちづくり、人とのつながりを基盤とした関心領域にもとづく「アソシエーション」のまちづくりという議論があり、通常時のまちづくりにおいても「アソシエーション」^{ix}型の活動が増えてきている。

人口減少にともない、そこに住む人・土地を持つ人による「コミュニティ」を主体とした復興が困難になるのであれば、その地域に関心がある

人、関わりを持つ人による「アソシエーション」という概念による復興とを考えると様々な可能性が見えてくる。

人口減少が進む地域での復興に先駆的に取り組んだ新潟県中越地震（2004）の復興では、震災から20年を経過し、元から地域を守っていた人から、新たに地域に関わることとなった人に地域の維持管理を移管する準備ができてきた、ということが聞かれる^x。また東日本大震災では、元の場所で再建した場合には未利用地が多く残る復興地が存在する一方、別の場所に新市街地を建設した事例ではおおむね9割以上の利用率となっている^{xi}。これまで、復興について費用負担の側面から私一公、取り組みの単位として個一地域という2つの軸からこれまで考えてきた（図1）。これは、そこに住んでいた人、土地を持っている人という視点からの復興であり、人口減少社会における復興を考える場合、この枠組み自体を見直す必要がある。

本稿の内容について日本建築学会の研究会で発表する機会があった。人口減少社会への転換を創造的復興 ver2.0と呼んできたが、創造的復興という言葉には「よりよくなる」というイメージがあり、復興の別の呼び方をした方が良いのではとい

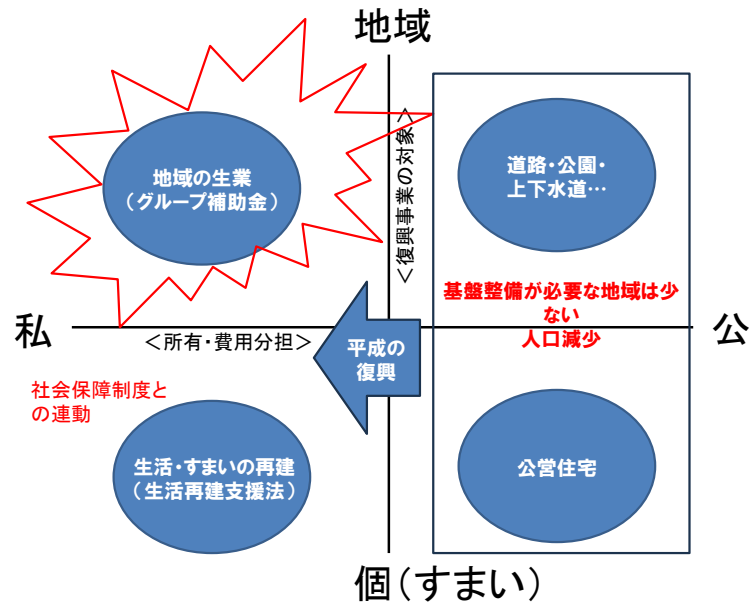


図1 創造的復興 ver1.0の到達点（牧紀男（2023）^{ix}に加筆）

う意見を得た。復興の人口減少社会へ適応については復興トランスフォーメーション（Recovery X、RX）とでも呼んだ方が良いのかもしれない。

人口減少社会の復興の姿を明らかにする作業はまだその途上にある。1）東日本大震災の復興における復興 ver. 2 の萌芽、2）復興トランスフォーメーションを考える場合の枠組み、3）世界各国の創造的復興（build back better）、4）復興シミュレーションの技術開発、5）人口減少時代の復興を支える事前復興の取り組みに、ついでの研究に着手し、その成果を能登半島地震の復興に活用していきたい。

ⁱ 貝原俊民、大震災100日の記録：兵庫県知事の手記、pp.174-176、ぎょうせい、1996

ⁱⁱ 牧 紀男、創造的復興の展開と転回、都市問題、pp57-64、116巻、1号、2025

ⁱⁱⁱ Norio Maki, Laurie A. Johnson, How will we Manage Recovery from a Catastrophic Disaster?; Organization Structure for Recovery Management in the World, Journal of Disaster Research Vol.11 No.5, pp.1-8,

2016、<https://doi.org/10.20965/jdr.2016.p0889>

^{iv} 牧紀男、平成災害復興誌：新たなる再建スキームをめざして、慶応大学出版会、2023

^v 御厨貴、「戦後」が終わり、「災後」が始まる、千倉書房、2011

^{vi} 平成23年4月11日閣議決定、東日本大震災復興構想会議の開催について

^{vii} 復興構想会議、復興への提言～悲惨のなかの希望～、p7、2011

^{viii} 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会、東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ、国土交通省、令和3

^{ix} 饗庭伸、山崎亮、コミュニティデザインの現代史：まちづくりの仕事を巡る往復書簡、学芸出版社、2024

^x 中越地震の復興に長くかかわってきた澤田雅浩とのパーソナルコミュニケーション

^{xi} 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会、東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ、p15、国土交通省、令和3年

^{xii} 牧紀男、平成災害復興誌：新たなる再建スキームをめざして、慶応大学出版会、2023