

# 阪神・淡路大震災の復興と 東日本大震災の復興

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学防災教育研究センター長

室崎 益輝

# 復興の目標と課題

## 復旧と復興・・・その区別

- ▶ 質の変化を伴わないのが復旧、質の変化を伴うのが復興

復興・・・世直し    復旧・・・立直し

改良復旧・・・量的変化あり    原型復旧・・・量的変化なし

- ▶ 復旧か復興かの選択は、「被害の程度や状況」「行政や住民の意欲」に、規定される復興が選択される場合は、

(1) インフラ等も含め大規模で面的な被災の場合

(2) 従前から改革すべき懸案課題を抱えていた場合

# 災害と復興の特質

- ▶ 災害は、その時代・その社会が内包している矛盾や課題を、時代を先取りする形で顕在化させる。それゆえに復興では、その矛盾と向き合いその克服をはかることが避けられない。
- ▶ 復興は、「衰えていたものが再び盛んになること」をいう。となれば、新しい質を生む力を獲得するという社会的ポテンシャルに着目して、復興をはかることが欠かせない。

復興はRevitalization

# 復興の基本的目標

- ▶ 自立、安全、変革の3つが復興の基本目標・・・そのいずれが欠けても復興とは言えない
  - (1) 被災者・被災地が自立できるようにすること
    - ・・暮らし、賑わいなどを取り戻す
  - (2) 悲劇を繰り返さないよう安全にすること
    - ・・防災、減災を最優先に考える
  - (3) 社会が抱えている問題の解決をはかること
    - ・・理想の社会の実現をはかる
- 自立と安全は、復興の必要条件しかし十分条件ではない  
**安全は隠し味！**

# 復興での自立と回復の課題

- ▶ 三つの「生」と三つの「自」を、以下の六つの課題の具体化の中で獲得する

①生命、生業、生態 ②自立、自由、自治

## 六つの課題・・「医・職・住・育・連・治」

(1) 医・・心身の保護、福祉とケア

(2) 職・・産業、仕事、なりわい

(3) 住・・すまい、まち、生活文化

(4) 育・・教育、子育て、人材育成

(5) 連・・つながり、絆、環境共生

(6) 治・・自治、ガバナンス

# 2つの大地震と大震災の概要

## 2つの地震の概要

▶ 地震も震災も、「一つ一つの顔」を持っている

(1) 兵庫県南部地震(1995年1月17日5時46分)

淡路島北部沖・・・震源の深さ16km

直下型 大都市域

Mw6.9(気象庁マグニチュードでは7.3)

最大深度7 短周期の激しい揺れを伴う

(2) 東北地方太平洋沖地震(2011年3月11日14時46分)

牡鹿半島沖・・・震源の深さ数kmから50km

海溝型 農漁村+地方都市域

Mw9.0

最大深度7 巨大な津波を伴う



# 2つの大震災の被災地域

## 東日本大震災 vs 阪神・淡路大震災

東西20km  
50km<sup>2</sup>、25市町村



南北500km  
550km<sup>2</sup>、241市町村



東北地方の着色部は、岩手、宮城、福島で死者が出た市町村。  
(復興構想会議資料を元に作成。普代村は死者ゼロであるが連続して着色)  
Mapion地図を元に太田が作成

## 2つの大震災の被害概要

▶ 大震災は、地域社会を壊滅させ、多くの命を奪った

### (1) 阪神・淡路大震災・・・火災も

死者・行方不明 約6千人 負傷者 約4万人

全壊 約10万棟 半壊 約14万棟

火災 285件 焼損 約7千棟

経済直接被害 約10兆

### (2) 東日本大震災・・・津波も、原発も、火災も

死者・行方不明 約2万人 負傷者 約6千人

全壊 約13万棟 半壊 約27万棟

火災 330件 焼損 約800?棟

経済直接被害 約16～25兆

# 死者発生状況の比較・・死亡率

震災	県	市町村	死者行方不明者	2010年人口	死亡率
東日本大震災	岩手県	陸前高田市	1,844	23,302	7.91%
		大船渡市	426	40,738	1.05%
		釜石市	1,047	39,578	2.65%
	宮城県	大槌町	1,286	15,277	8.42%
		女川町	922	10,051	9.17%
		南三陸町	875	17,431	5.02%
震災	県	市町村	死者行方不明者	2010年人口	死亡率
阪神淡路大震災	兵庫県神戸市	東灘区	1,471	190,354	0.77%
		灘区	933	129,578	0.72%
		中央区	244	116,279	0.21%
		兵庫区	555	123,919	0.45%
		長田区	919	136,884	0.67%

## 阪神に比較しての東日本の特徴（1）

- ▶ 東日本大震災の特徴は、**巨大**、**広域**、**複合**、**欠援**という、4つのキーワードで説明することができる。
  - (1) **巨大**・・500kmにわたる震源域とマグニチュード9.0というエネルギーの放出
  - (2) **広域**・・被災市町村が200を超える、550km<sup>2</sup>を超える浸水域
  - (3) **複合**・・地震動や津波による被害に加えて、火災や原発被災、さらに風評被害など
  - (4) **欠援**・・阪神・淡路大震災の数倍もの被害に対して支援のスピードは数分の1でしかない

## 阪神に比較しての東日本の特徴（2）

▶ 東日本大震災の特徴は、生業破壊、自治体壊滅、コミュニティ喪失という、3つのキーワードでも説明することができる。

(1) 生業破壊・・漁業や農業などの生産基盤を失う

倒産の企業連鎖

(2) 自治体壊滅・・職員や庁舎も失い、自治体は機能不全に

(3) コミュニティ崩壊・・もとの場所に住めない状況から、

家族もコミュニティもバラバラに

# 阪神・淡路大震災の復興

# 大震災の位置

## ▶ 阪神・淡路大震災は、戦後50年の節目に起きた

戦後50年の経済成長や国土開発のあり方が震災によって検証された

高度成長から低成長へ

人口減少と少子高齢化社会へ

災害の活動期に突入する

# 復興の概況

復興には、光と影がある

(プラス面)

- ▶ 大規模な都市再建と大量の住宅再建を達成
- ▶ 新しい市民社会と地域経済の仕組みを構築  
生活支援員、コミュニティビジネス、中間支援組織

(マイナス面)

- ▶ 環境共生や安全安心へのアプローチが不足
- ▶ 復興に連鎖する形で様々な破壊が生まれた  
コミュニティの破壊・・・「抽選入居」など  
生業や生活の破壊・・・「二重ローン」など  
心身の破壊・・・「震災障害者」など  
景観や文化の破壊・・・「乾いた街並み」など



# 住宅の再建

震災後、約5万戸の公的仮設住宅が約7ヶ月で建設され、約4万戸の公的復興住宅が約5ヵ年で建設された。その苦い経験を踏まえて、公的な自力再建助成の仕組みができた

(問題点)

- ▶ 環境の悪い仮設住宅に長期居住が強いられた
- ▶ 多くの公的住宅は、災害前の居住地から遠く離れた場所に建設された
- ▶ 自力再建層の二重ローン問題
- ▶ 借り上げ住宅の期限切れ問題
- ▶ 公営住宅の維持管理問題・不良ストック化の危惧  
→ 「公営住宅主義」の限界が明確に

# 市街地の再建

土地区画整理事業が17地区の約230haで実施された。震災10年後で約7割で完了。100以上のまちづくり協議会が結成され、大きな役割を果たした。

(問題点)

- ▶ 従前の居住地に戻れない被災者が、少なからず発生した居住者が3割以上入れ替わった地区も少なくない
- ▶ 経済復興が遅れ、大阪のデッドタウン化が進んだ
- ▶ 生活再建や経済再建を急ぐあまりに、市街地の難燃化や緑化など安全が後回しになった
- ▶ 成長期の開発を継承したために過剰床が発生し、その維持管理が負担になる

→ 「成長型復興主義」の限界が明確に

# 復興からの教訓

- ▶ 事前復興（事前減災と復興準備）の大切さ
  - 内外の復興の教訓に学ぶ姿勢の弱さ
  - 事前の復興法制度の整備が不十分
- ▶ 時代の動向を踏まえた復興ビジョンの大切さ
  - 21世紀の社会はどうあるべきかの議論の欠如
- ▶ 市民力を引き出す復興への政策転換の必要性
  - 自力再建を主体にした復興のフレームが未構築
- ▶ 減災につなげる震災体験の伝承
  - 何をどのように伝えるかの議論が不十分
  - 遺構の保存も不十分

# 東日本大震災の復興

# 大震災の位置

- ▶ 東日本大震災は、阪神・淡路大震災から復興16年目の通過点で起きた！ 次の巨大災害への警鐘期に起きた！

(1) 社会矛盾がより深刻化する社会における試練

エネルギー問題、グローバル経済問題

地域格差の是正、自律分散の追求

(2) 阪神・淡路大震災からの復興の中間検証

未来の社会構築への課題の再確認

次の巨大災害への確かな準備の要請

# 復興の概況

復興には光と影がある・道半ばであるため  
断定的な評価はできないが

(プラス面)

- ▶ 地域の資源や個性を活かしたまちづくりの萌芽
- ▶ 高付加価値化や6次産業化など産業構造の転換

(マイナス面)

- ▶ 復興の資源とビジョンの不十分さ
- ▶ 経済再生や環境共生へのアプローチが不足

限界都市化・人口の減少、事業所の減少

自治形骸化・政治的依存、経済的依存

環境の衰退・自然との乖離



# 住宅の再建

移転等への合意形成に努めたところでは、コミュニティを維持した形での住宅再建に成功している  
公助による土地造成が遅れる中で、被災地外移転など自力による住宅再建が進んでいる

## (問題点)

- ▶ 復興の遅れで長期の仮設居住を強いられる人が少なくない
- ▶ 復興住宅や造成宅地の空家化や空地化が避けられない  
メンテナンスコストの負担が大きくなる
- ▶ 職場や公共施設との乖離が避けられない  
職住分離や高台移転のマイナス面を克服する必要
- ▶ 建設コスト高騰のツケを被災者が負担せざるを得ない

## 参考 住宅再建の現状

### 遅れている住宅再建（2015.11発表）

急速に宅地造成等が進み始めているが、..

避難者数約19万人（ピーク時の約4割）

（自力再建世帯約12万世帯）

（公営住宅の入居世帯約6千世帯）

（仮設住宅の入居世帯約6.7万世帯）

＜うちみなし仮設3.4万世帯＞

復興住宅の完成率(戸数)43%

集団移転用地の整備率(戸数)28%



# 地域の再建

津波の危険性のない安全な地域の形成が図られている、被災者が希望すれば戻って来れる地域の確保が図られている

(問題点)

- ▶ 自然環境との共生が防潮堤や高台移転により困難となる
- ▶ 過度の職住分離が進んで、生活の利便性が悪くなる
- ▶ 津波からのリスクが減っても、土砂災害その他のリスクが増える恐れがある
- ▶ 若者の流出が進んで、超高齢化社会が急速に進む
- ▶ 人口減少が止まらない・・・住民台帳ベースで3町が2割以上減

# 経済の再建

- ▶ 東日本大震災では、経済再建支援の必要性が高く、復興特区制度、復興交付金、グループ交付金、復旧補助金などによる産業支援や、仮設工場や仮設店舗整備支援など、多額で多様な支援策が講じられている。その結果として、共同通販や企業マルシェなどの企業連携が部分的ではありが進んでいる。

## (問題点)

- ▶ 復興の遅れと人口減少が大きな足かせになって、産業支援策が必ずしも有効に機能していない
- ▶ 農業や水産業の復興が頭打ち・・・農地や港湾が復興しても水揚げや販売が増えない
- ▶ 復興における業種格差や地域格差が著しい



## 参考 産業再建の現状

- ▶ 農業・農地約70%、経営体数約55%
- ▶ 水産業・漁港約96%、加工業約80%、水揚げ約68%
- ▶ 観光業・観光客主体ホテルの宿泊者2~3割減
- ▶ 卸売・小売・3/4が営業再開も、年間売上4割減
- ▶ 鉱工業・生産額はほぼ震災前に復旧

女川、南三陸、山田、大槌などでは、事業所数や従業員数がともに5割以下になっている

## 復興の課題

### ▶ 現在抱えている復興の問題点の改善をはかる

#### → 中間検証の大切さ

#### (1) 被災者のニーズとのミスマッチを解消

高台移転の戸数など、住宅再建や復興まちづくりの計画を修正する できれば、開発の規模や堤防の高さなどの見直しも

#### (2) 集団移転先などの生活の利便性の向上

#### (3) 被災者と移転先の持続的なケアシステムの確立

#### (4) 特需終了時を展望した自立に向けてのプログラム

次の災害復興に向けて

# 構想と過程

- ▶ 内外の災害復興の教訓に学ぶとともに、2つの震災復興の問題点を分析し、次の復興に向けての課題を明らかにする必要がある

## (1) 復興のビジョン

被災者に希望と勇気を持たせる将来像

防災だけに目を奪われず、地域の生活の全体像を描く

量よりも質を意識する・・創造復興

## (2) 復興のプロセス

急がば回れ、合意形成を最優先・・物語復興

まちづくり協議会や復興支援会議の取り組み

被災者に寄り添う復興専門家の養成

# 制度と資源

- ▶ 復興を速やかに進めるための仕組みをつくっておく必要がある

## (1) 復興の制度

災害復興法の整備、災害救助法の見直し  
生活再建支援法の見直し・生業支援なども

## (2) 復興の資源

復興基金や住宅再建共済の整備  
資材や人材を被災地に集中するための調整

## (3) 復興の訓練

事前復興計画を作成し、空連により習熟をはかる