

「復興とは」何か

— 第1回日本災害復興学会「復興とは」研究会 —

2009年5月30日

中 林 一 樹

NAKABAYASHI ITSUKI

首都大学東京 都市環境科学研究科 教授

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 上級研究員

被害軽減する3つの「災害対策」

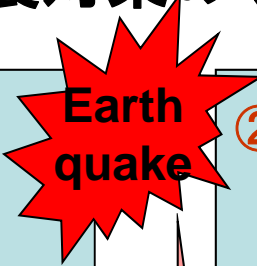
★災害対策とは「被害を軽減する」対策。

第1：事前の取り組む「**災害予防対策**」

第2：災害発生後に、被害の拡大を防ぐ
ためにおこなう「**災害対応対策**」

第3：迅速な復旧・復興によって、間接
被害の軽減を目指す「**復旧復興対策**」

地震対策のサイクル



①災害予防対策(地域防災力)

(1)災害発生時の対応対策の準備

- ・防災訓練・物資備蓄・体制準備
- ・災害対応対策の事前構築
- ・復興対策の事前準備

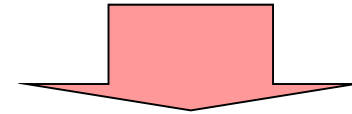
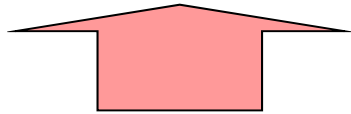
(2)被害軽減のための取り組み

- ・古い建物の耐震補強
- ・密集市街地での木造の不燃化
- ・街路・広場整備など防災まちづくり

②災害対応対策(災害対応力)

- ・救出・救助
- ・避難(学校・公共施設/テントは少い)
- ・救急医療・ケア
- ・食料・飲料水・仮設トイレ・毛布など物資の供給

★ <応急復旧や復興のための準備>



④復興対策(復興力)

- ・住宅の再建
- ・基盤施設(交通・ライフライン)の復興
- ・都市構造の復興・再生
- ・経済構造の復興・活性化
- ・生活の再生・向上
- ・地域社会・文化の復興・再生

③応急復旧対策(地域復旧力)

- ・上水・電気の機能の確保
- ・下水道・ガス・通信の機能確保
- ・仮設住宅/仮住まいの建設
- ・緊急交通の確保

★ <本格復興の計画策定や事業準備>

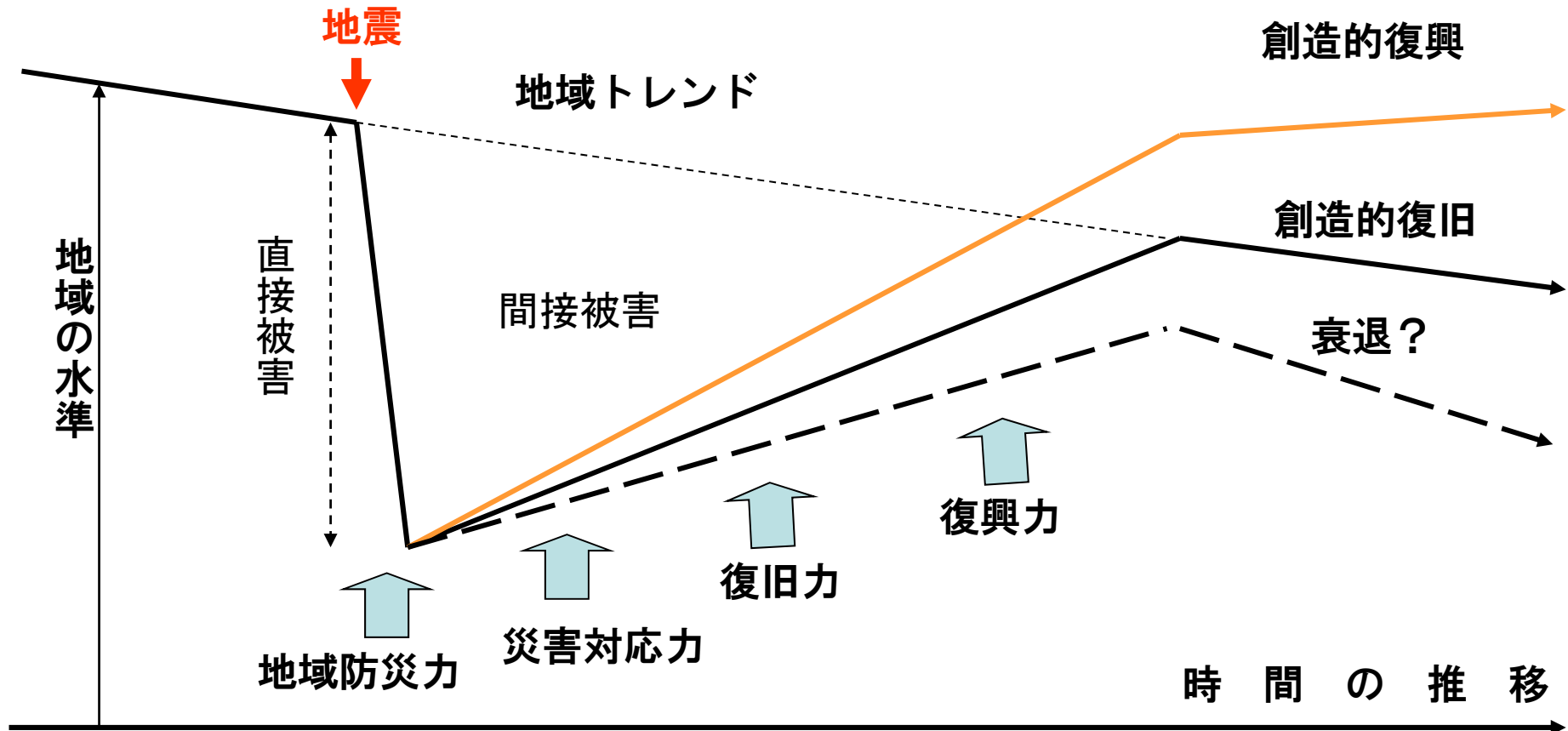
2. 復興とは、創造的とは、何か

- 創造的復興：兵庫県が掲げた阪神・淡路大震災からの復興の「目標像」
- 創造的復旧：新潟県が中越地震からの復興で掲げた「目標像」
- そして、ともに復興目標の実現には「10年間の時間を要す」と、考えた。

何故、創造的復興か

- 復興期間が終了したあと、『被災地は自力で成長していけるか？安定的な地域社会を維持できる(サステイナブル)か』
 - どのような復興ビジョンを描いているか。
 - それは、どのように計画されているのか。
 - どのような復興の進め方をして、実現していくのか。
- ★しかし、「復興計画」を行政が策定する法的根拠も義務もない。「任意の計画」でしかない。

復興とは何か



<日常: 予防・準備期> <対応期> <復旧期> <復興期> <日常期>

<生活> → <仕事> → <住まい> → <街>の復興へ

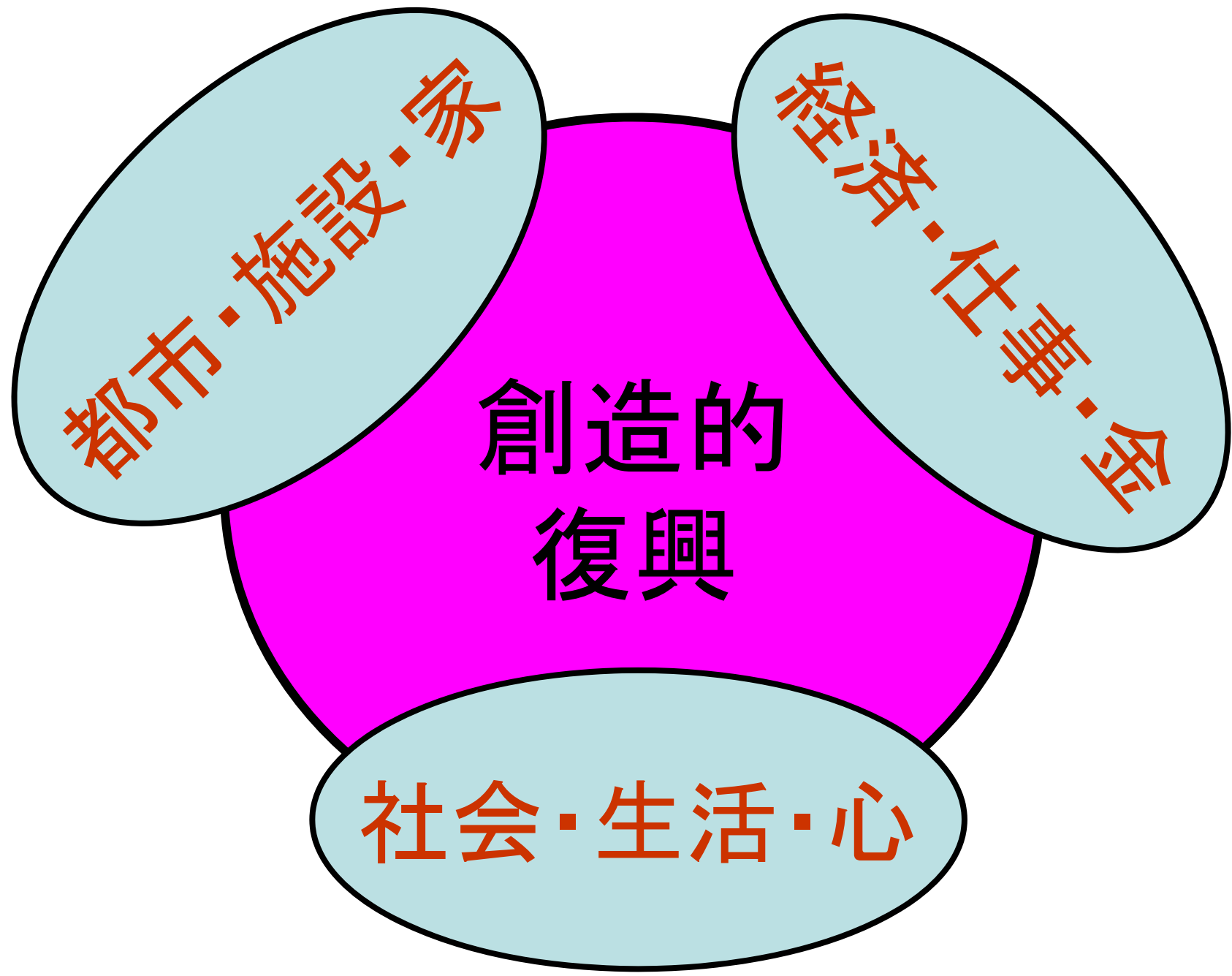
どのような「復興」を目指すのか

- 復興には3つのステップと内容がある。

ステップ1: 基盤施設や住宅などの**空間的復興**
→ 最大でも2~3年以内を目指す。

ステップ2: 産業や経済等の**システムの復興**
→ 被災者の仕事の確保を含む「復旧」を
2~5年以内に

ステップ3: 被災者の「心」を含む生活や地域社会の**人間的復興**
→ 10年、あるいはそれ以上



都市・施設・家

經濟・仕事・金

創造的
復興

社会・生活・心

3. 「復興対策」の構成

- ・ 復興対策の3要素

- ① どのような復興をするのか：**ビジョン**

- * どのような暮らし・生活を再生するのか

- * どのような地域像を目指すのか

- ② どのように計画を策定するのか：**プランニング**

- * どのような事業手法で、復興を実現するのか

- * どのような年次目標でビジョンを実現するのか

- ③ どのように復興を実践するのか

- ：**プロセス・マネージメント**

- * どのように被災者と協働し、役割分担するのか

- * 「自助」「共助」「公助」の相乗効果を目指す

- * どのように行政各部署が連携し、協働するのか

災害復興の5つの基本的理念

- ①**連続復興**:避難から復興までの連続性
→地域でまとまってみんなで復興を目指す
- ②**総合復興**:復興まちづくり・村づくりは、「総合計画としての取り組み」→山間地の生業と生活の再生を
- ③**地域協働復興**:「集落としての地域力」と「行政」との協働による、地域こだわり復興→被災者を流民化せず、地域／民族での取り組み
- ④**複線復興**:多様な復興ニーズに応える復興施策の多様化→復興基金(特別資金)による柔軟な取り組み
- ⑤**連携復興**:「多様な連携」が復興を推し進める原動力
→都市と山間地、市民と市民、農業と観光業、・・・

復興計画の3要素<3Q>

- 行政が考えねばならない3つの“Q”
- **Quantity 規模** : 復興すべき被害規模
 - ★牧(2007)によると全半壊建物率8%を超えると、自治体は復興計画を策定する。
- **Quality 質** : 復興すべき質(レベル)
 - ★復興すべき質を誰が負担するのか。
公共施設は「現状復旧」を原則とするが、……
- **Quickness 速度** : 復興に要する時間
 - ★迅速な復興が間接被害の軽減をもたらす。質と速度の調和点としての10年復興: 3+3+4, 5+5

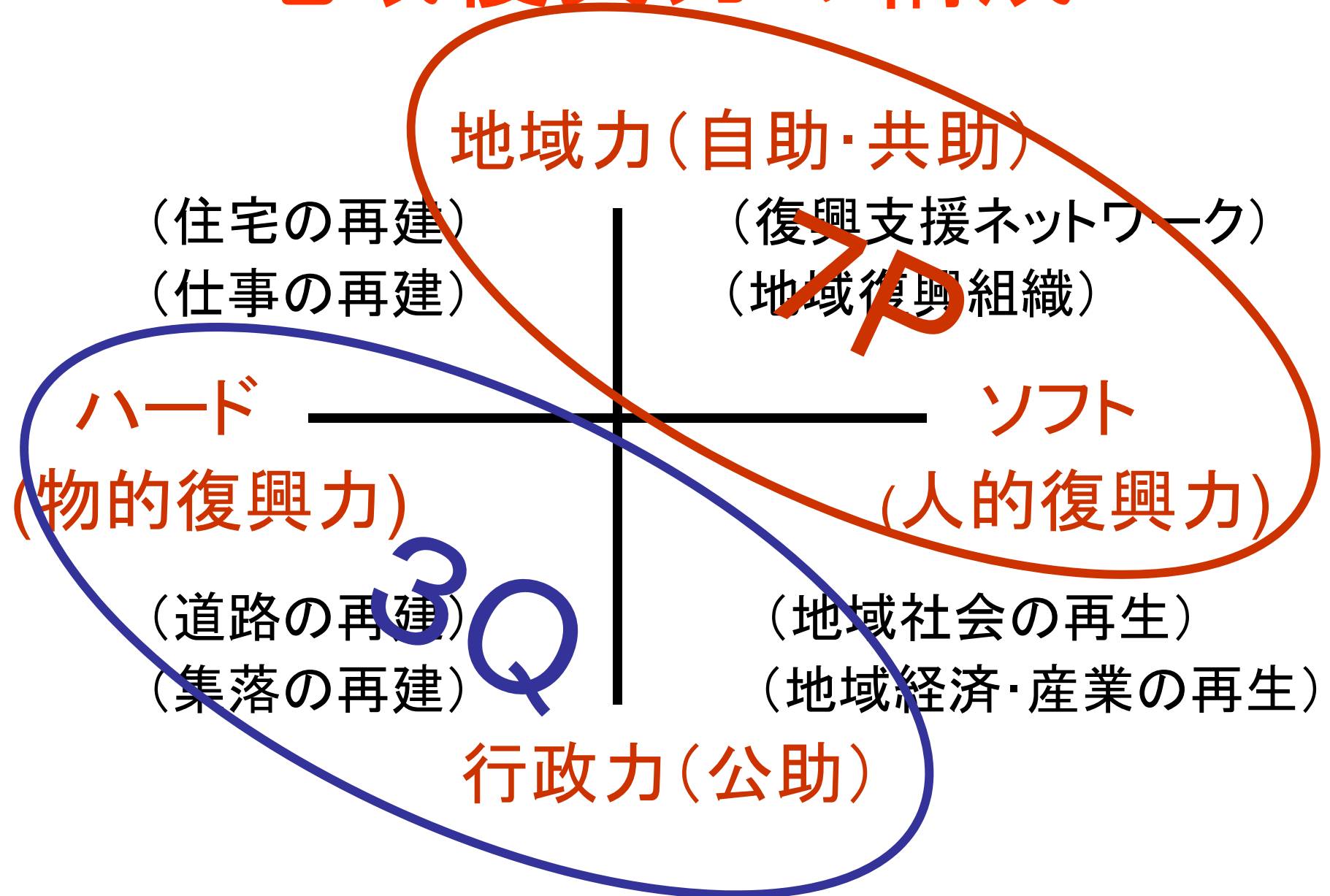
復興に不可欠な7つの視点<7P>

★ 被災者にとって、その次世代にとっての
「復興」であるための 7つの “P”

- ①方針（見通しがもてる） Perspective
- ②計画（目指す目標が分かる） Plan
- ③被災者（復興の主体は被災者） People（for, of, by）
- ④過程（復興の進め方） Process
- ⑤参加（市民・被災者の参加） Participation
- ⑥政策（復興の支援） Policy
- ⑦シンボル（復興の象徴） Project

★ 「地域力こそ、創造的復興の源泉」

地域復興力の構成



4. 復興対策の事前準備が重要

－阪神・淡路大震災の教訓－

(1) どのような復興を目指すのか

復興デザイン・計画論：復興目標像

- 「震災復興グランドデザイン」

(2) どのように復興計画を策定するのか

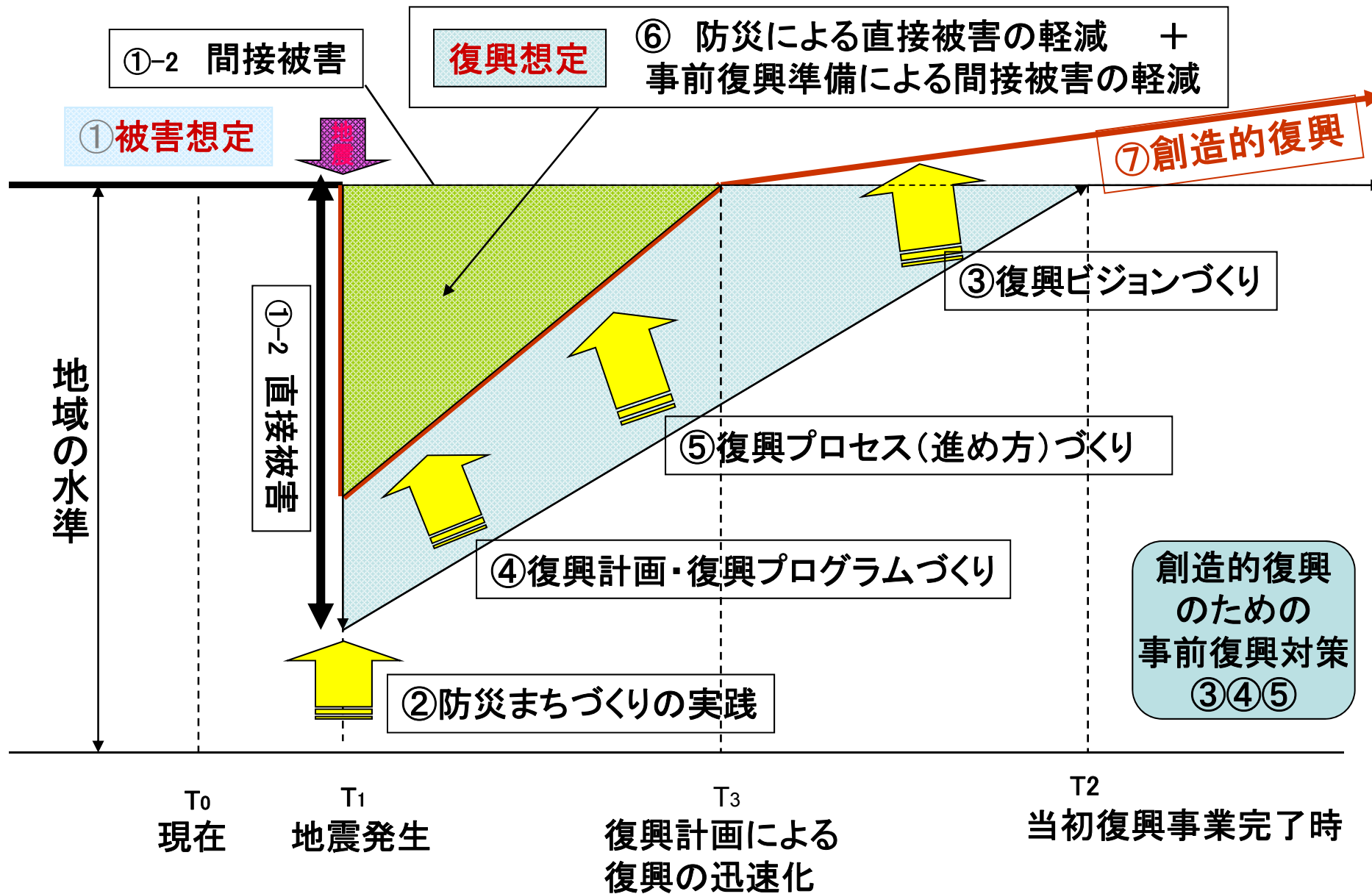
計画ガイドライン論：復興事業論

- 「震災復興マニュアル(施策編)」

(3) どのように復興を進めるか

復興プロセス論：復興実践論

- 「震災復興マニュアル(プロセス編)」



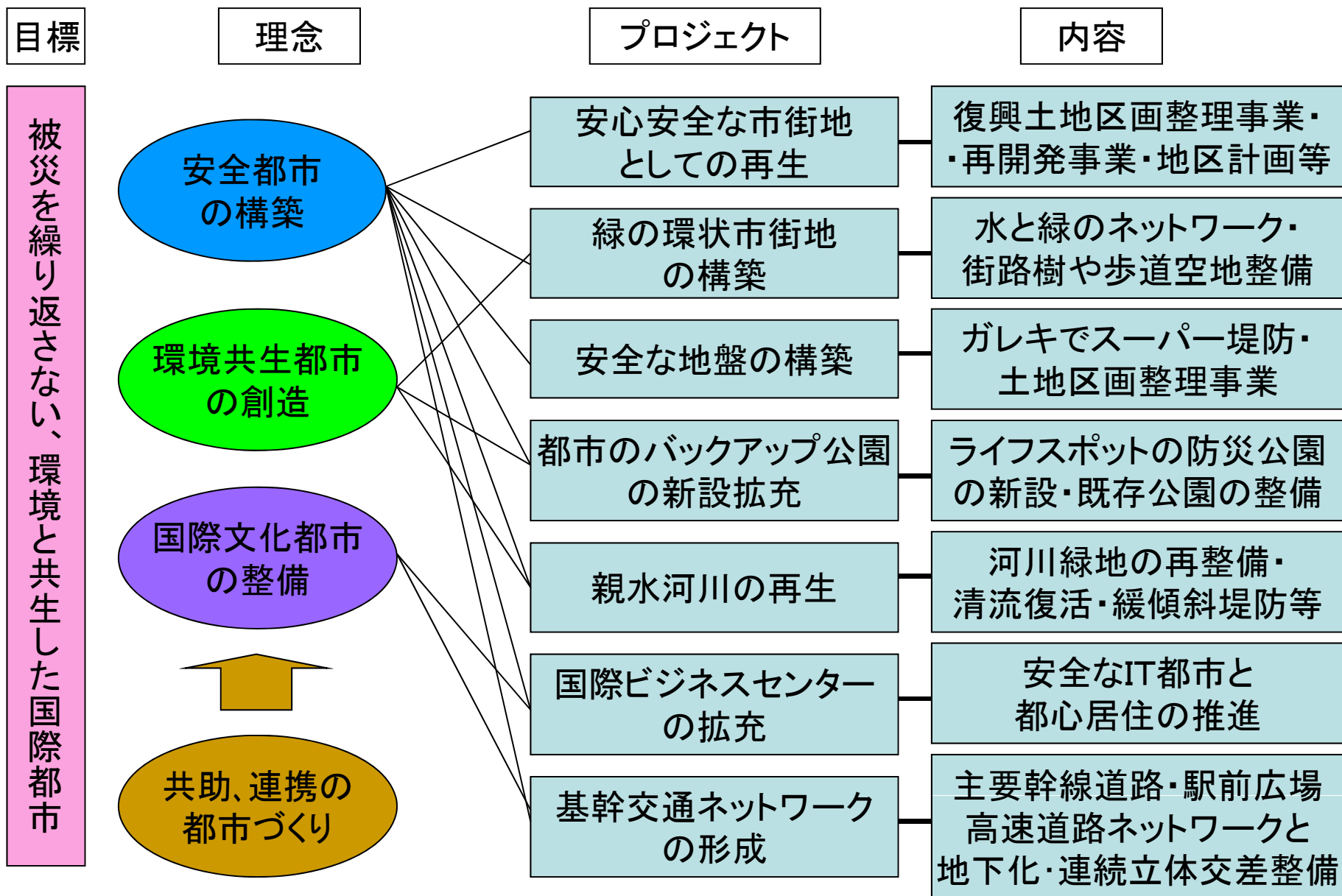
事前復興の効果と創造的復興の可能性

5. 東京都の事前復興対策

震災復興マニュアル（施策編）／（プロセス編）／震災復興グランドデザイン

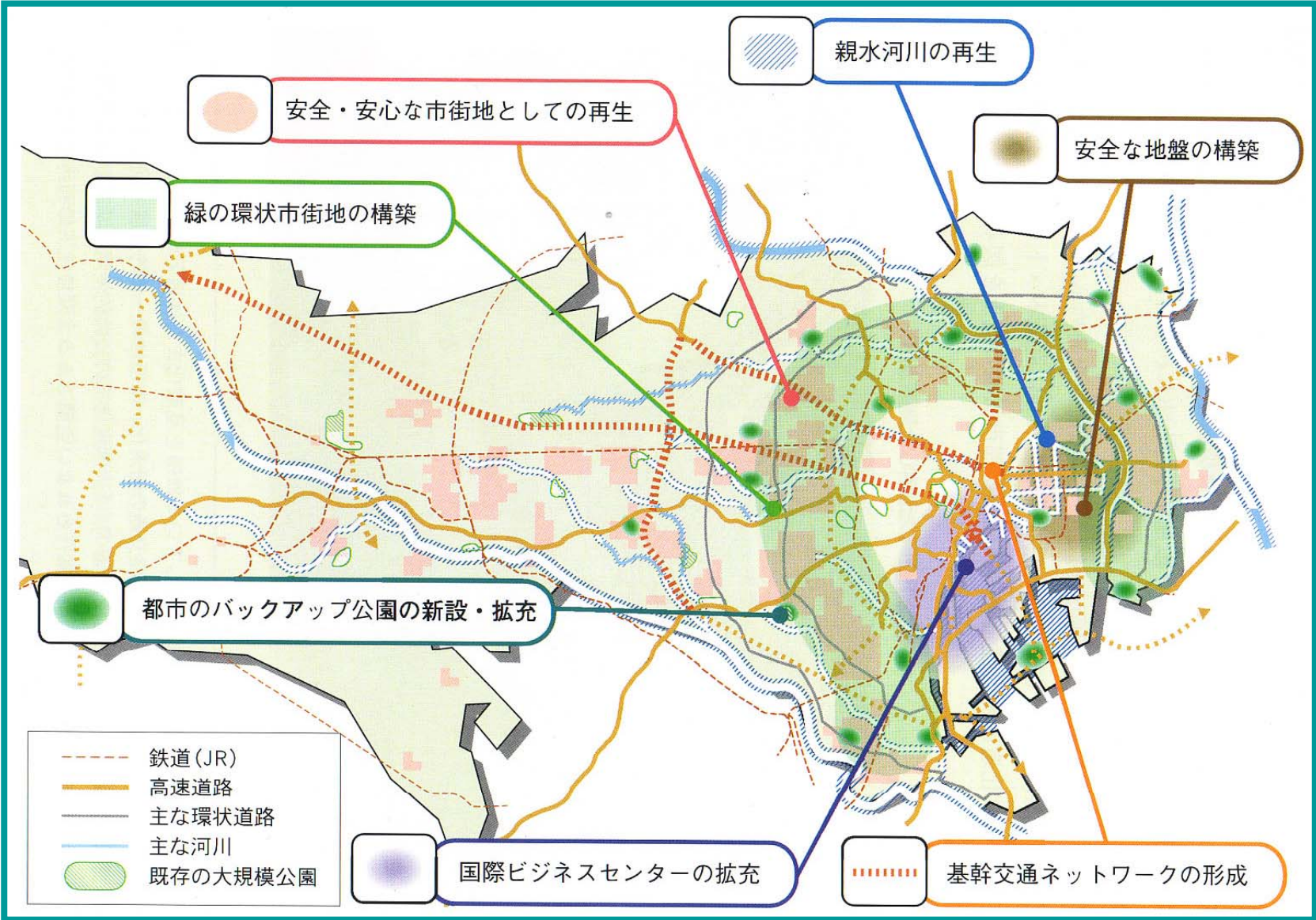


(1) 震災復興グランドデザインの構成

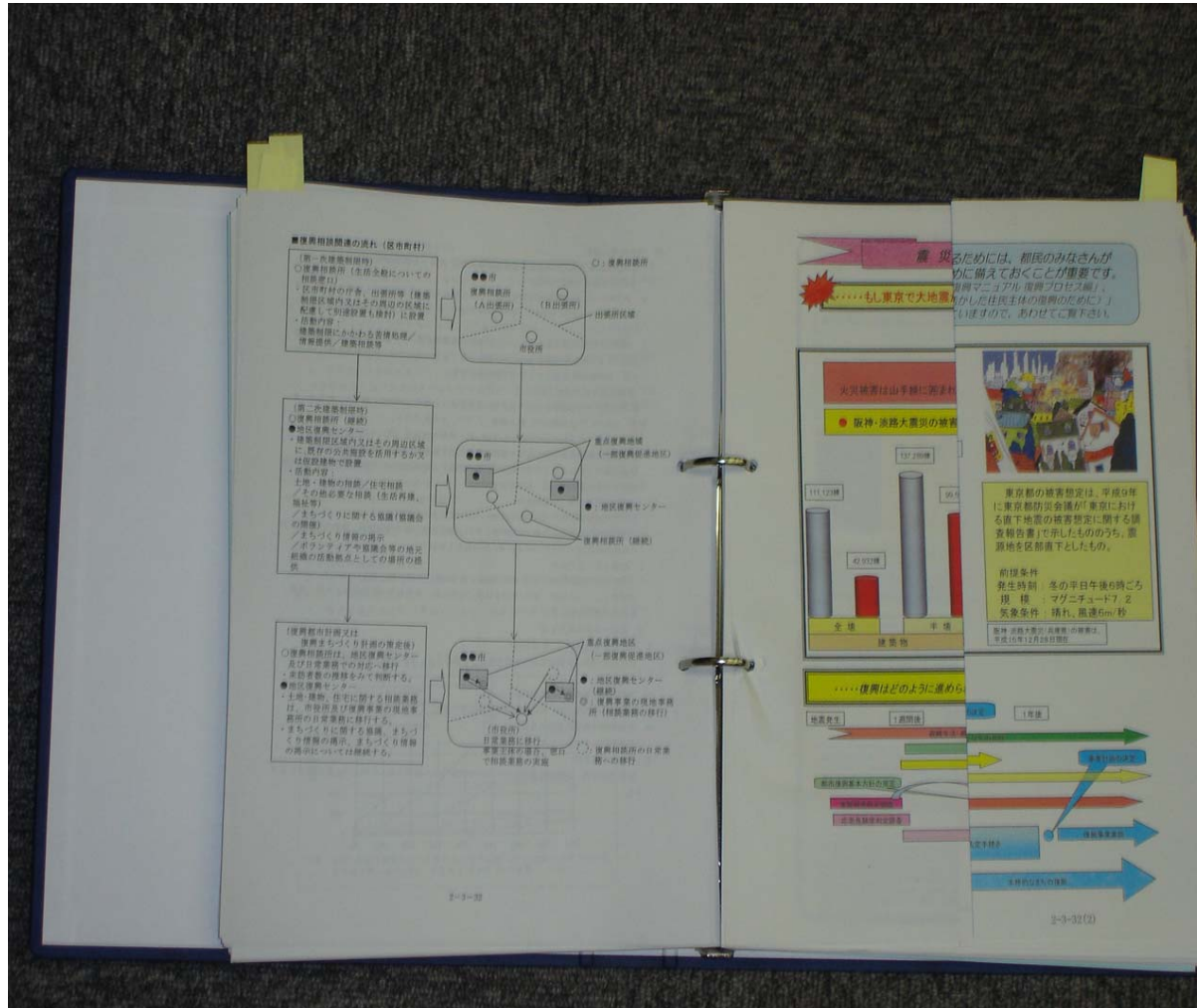


東京都震災復興グランドデザイン

<震災復興戦略プロジェクト>



(2) 震災復興マニュアル(施策編)



<内容構成>

1. 序章

—理念・視点・方針—

2. 復興体制の構築

3. 都市の復興

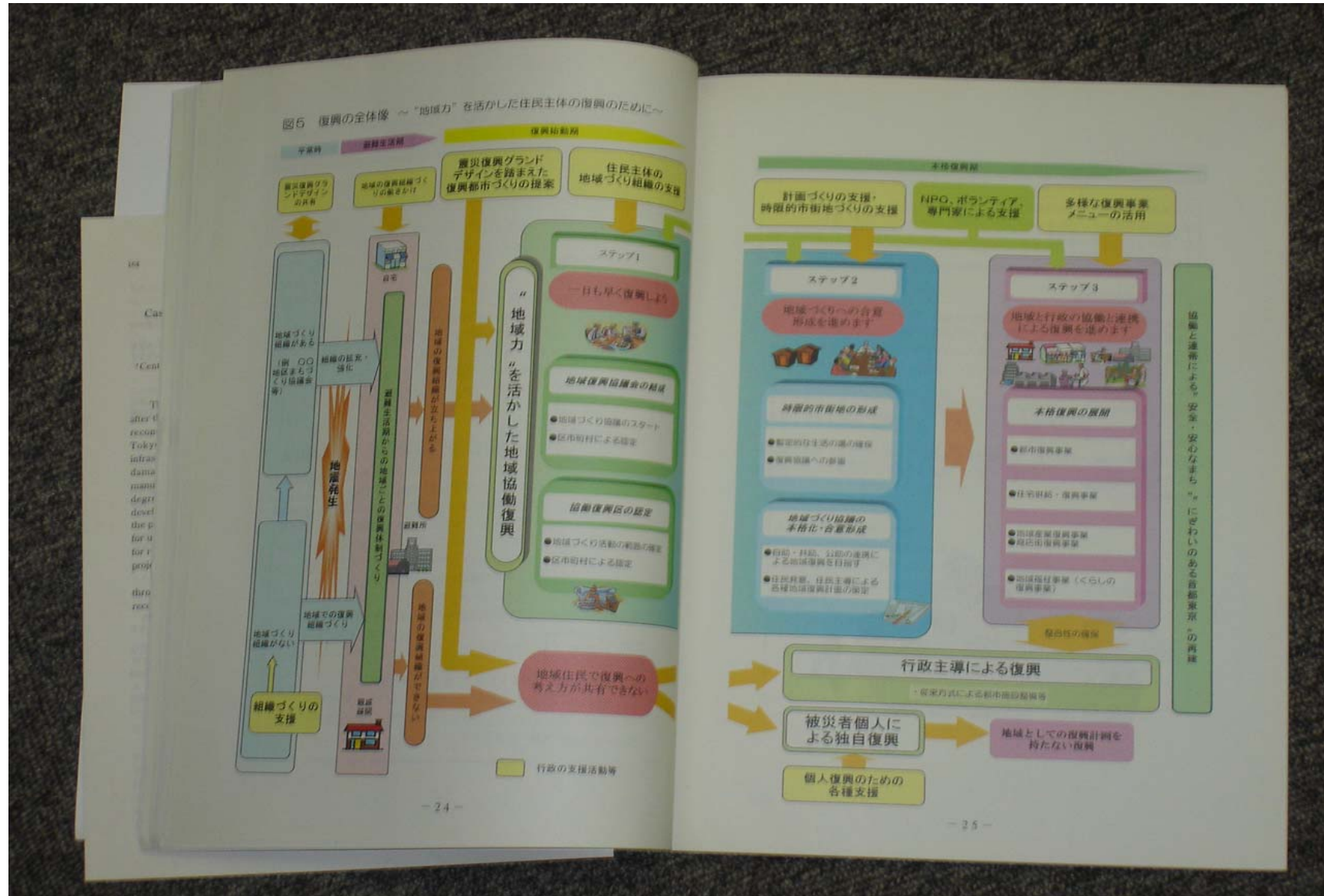
4. 住宅の復興

5. 暮らしの復興

6. 産業の復興

★組織体制や制度の改廃に対応するため、バインダー加除式にしている。

(3) 震災復興マニュアル(プロセス編)



東京都「震災復興マニュアル」

(復興プロセス編①)

＜原則＞ 自助・共助・公助／協働と連携

＜基本視点＞

- ①住民主体(自助・共助)と支援(公助)
- ②多様なプロセスへの対応(多様な公助)
- ③本格復興までの暫定的な生活の場の確保
- ④平時からの地域づくり活動の推進と支援
- ⑤「震災復興グランドデザイン」に基づく都市復興 と総合的な地域づくり

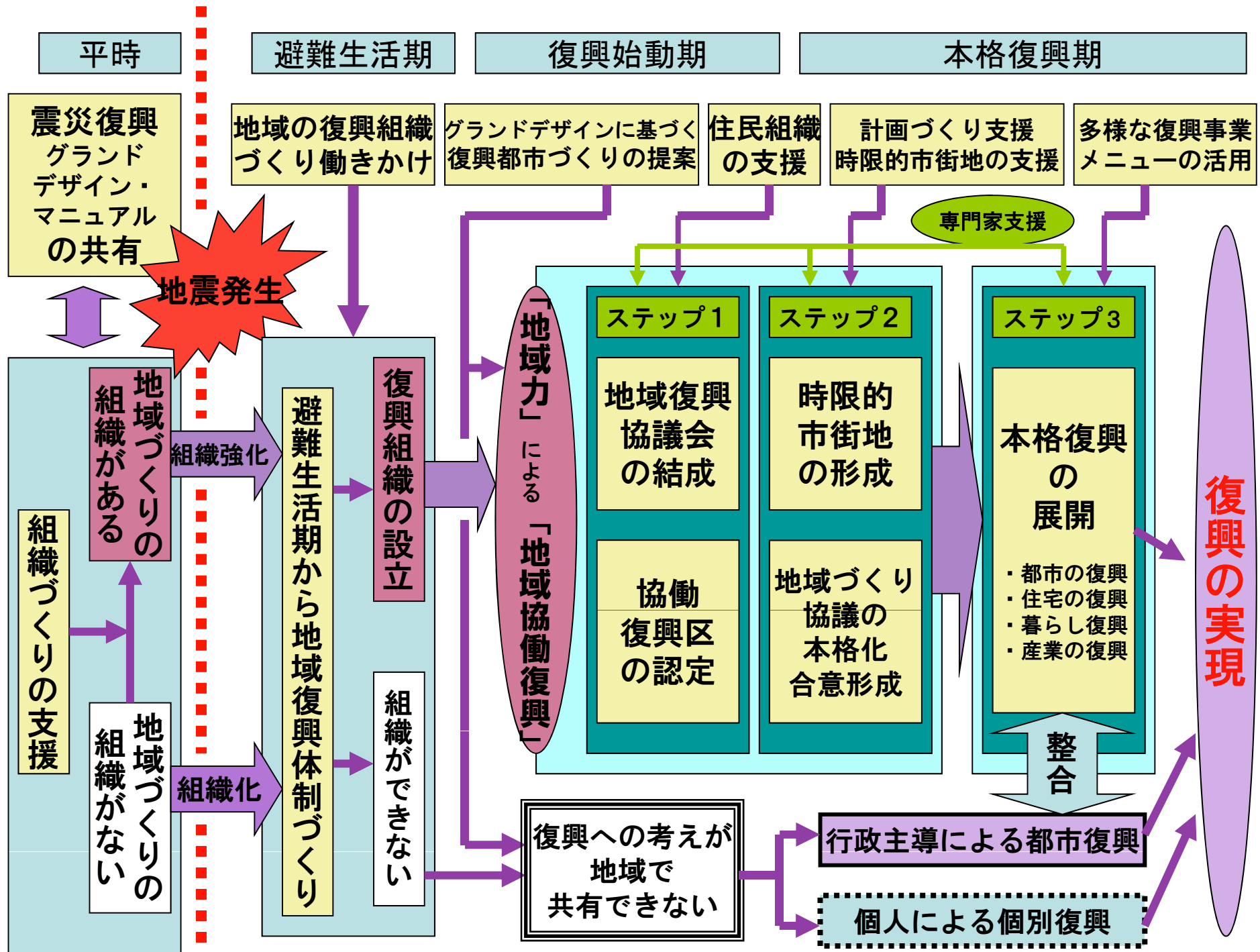
東京都「震災復興マニュアル」 (復興プロセス編②)

<基本方針>

- ①「被災者の思い」に答える生活再建・地域復興
- ②迅速な地域力回復・コミュニティ再生・就業再開

<方針>

- ①復興についての**住民等の地域協議**を支援する
- ②専門家やNPOによる**復興まちづくり活動**の支援
(**連携復興**)
- ③被災者がまちで協議のために時限的市街地づくり
(**地域こだわり復興**)
- ④避難対策から本格復興までの「**連続復興**」
- ⑤多様な事業主体・手法の居住確保で「**複線復興**」



平時

避難生活期

復興始動期

本格復興期

震災復興
グランド
デザイン・
マニュアル
の共有

地震発生

地域の復興組織
づくり働きかけ

グランドデザインに基づく
復興都市づくりの提案

住民組織
の支援

計画づくり支援
時限的市街地の支援

多様な復興事業
メニューの活用

組織づくりの支援

組織がある

組織強化

避難生活期から地域復興体制づくり

復興組織の設立

組織ができない

組織化

組織がない

復興への考えが
地域で
共有できない

行政主導による都市復興

個人による個別復興

復興の実現

専門家支援

ステップ1

地域復興
協議会の
結成

協働
復興区
の認定

ステップ2

時限的
市街地
の形成

地域づくり
協議の
本格化
合意形成

ステップ3

本格復興
の
展開

- ・都市の復興
- ・住宅の復興
- ・暮らし復興
- ・産業の復興

整合

復興の評価とは、 「多義性」と「一義性」の調和の評価？

- 「被災地の地域特性」と「被災者の属性」に配慮する復興は、「多義的」に成らざるを得ない。
- 「複線復興」の目指すところは、被災者一人ひとりの要望に対応できる「多様な復興」である。
- しかし、地域としての復興は、地域ごとには「多義的」であるが、一つの地域においては「一義的」に成らざるを得ない。そこに「合意形成」の課題がある。
- 被災者一人ひとりの『多義的復興』と、被災地・社会の『一義的復興』はどのように調和できるか。