

# 災害復興と都市創造

## ～地域再生とコミュニティ・ビジネス～

柳内 久俊

株式会社日本経済研究所 地域本部 研究主幹

### はじめに

わが国は地勢的に極東アジアの東端で太平洋に面しているが、急峻な海溝に接する日本列島は火山国で地震、津波等が多発する地域である。災害の発生は社会・経済にも大きな影響を及ぼしてきたが、これまでの被災地域の中長期での構造変化を考慮しながら災害復興と都市創造、さらに地域社会において「新たな公共」として役割が注目されつつあるコミュニティ・ビジネスについて述べることにしたい。

### 1、災害発生と地域社会の変化

明治以降の大きな災害と被災地域の変遷をたどると以下のような検証が得られる。

#### ① 十津川大水害（明治22年8月）

秋雨前線が停滞している時期に台風が襲来。1日で1,000mmを越える豪雨により熊野川流域で山腹崩壊が多数発生し、天然ダムの決壊等により大洪水となった（死者168人、家屋全壊・流出426戸、耕地埋没226ha）。災害発生後の2ヶ月後に住民600戸、2,691人が北海道（現北海道・新十津川町）へ移住した。

#### ② 関東大震災（大正12年9月）

東京の東部を中心に死者・行方不明10万人超の大災害となったが、被災住民の地方回帰および郊外移動により人口分布が大幅に変動した。江戸時代の旧市街区域から中央線沿線（中野、荻窪、三鷹等）、多摩川周辺等へ住居、工場等の移転が進んだ。大田区南部の工場集積等も震災を契機としたもので復興の進捗は東京郊外の発展を促すこと

になった。

#### ③ 阪神淡路大震災（平成7年1月）

被災地域は人口300万の大都市で被害が大きかった長田地区等はケミカルシューズなど地場産業が集積して職住一体化したコミュニティを形成していた。被災後の土地区画整理および再開発により都市環境は一変したが、従前コミュニティの消滅、戸建から集合住宅への転換によるライフスタイルの変化に対して被災住民の定着は進まなかった。

神戸市の人口は震災前の水準に回復するまでに10年を要した（平成7年10月1,424千人→平成17年10月1,525千人）。現在、神戸市の住民の1/3は震災未経験者である。

#### ④ 中越地震（平成16年10月）

阪神淡路大震災以上の直下型地震（震度7）であったが、被災地の山古志村（現長岡市）は山間部で人口密度が低く豪雪対策で家屋が堅固であったことから比較的被害は少なかった（死者68人、重軽傷者4,805人、家屋全壊3,175戸）。しかしながら、人口減少が進む過疎の傾向は変わらず集落の世帯数は被災前の50%程度に止まっている。

上記事例から、災害発生時の経済情勢、過疎の進捗など社会環境、ライフスタイルの変化等の事情により地域社会は大きな変化をみていることが明確である。日本では昭和30～40年代において伊勢湾台風（昭和34年：死者・行方不明5千人超）の襲来等があったが、震災・津波等による大災害は生じておらず比較的安定していたことも高度成長を実現した要因として考えられる。

## 2、復興過程と住民意識の変化

### (1) 定住人口の流動化

津波によるがれきの撤去、地盤沈下対策の見通しがついた被災地域では地区住民の合意形成を図りながら市街地等の再構築が進められている。基本的にはゾーニング（土地利用）の見直し、公共施設の再配置等であるが、災害からの復興は地域の特性を考慮した新たなライフスタイル（市民生活の安定、都市機能の回復）の確立である。

都市の復興について課題となるのは地域社会の環境変化、特に定住人口の見直しである。高齢化・人口減少社会の到来が避けられない状況において災害前より良好な環境創造が果たして可能なのか、むしろ集落の撤退・集約化により限界的な環境から持続型の社会へ転換できるような復興戦略の検討が必要ではないのか、具体的な選択が求められる。被災住民は仮設住宅で小康を得ているが、復興の見通しが立たず遅れるほど雇用等の事情により他地域への移住者も増加する。特に、自営業者は一時的に被災地を離れて他の地域で営業を再開する例が散見されている。

### (2) 持家制度の妥当性

仮設住宅の居住者だけでなく多数の被災者が災害公営住宅を希望しているが、被災者に高齢者が多いという事情だけでなく高度成長期に確立された持家取得の妥当性が問われていることも考えられる。高度成長期は地震活動の静穏期であったが、阪神淡路大震災でも生じたライフスタイルでの住生活に関わる選択が再び顕在化したことになる。

まちづくりの条件は、「アメコミセキュリティ」（アメニティ＋コミュニティ＋セキュリティ）の具備である。アメニティ（住みやすさ）とコミュニティ（共同社会）があればセキュリティ（安全・安

心）も自然に備わり防災意識も組み込まれる。阪神淡路大震災の復興過程でも生じたように、コンクリートのハード先行の防災都市は無味乾燥で住民には容易になじまないものである。住民構成および居住環境の変化に対応して地域社会の復活、新たなライフスタイルの構築を図ることが求められよう。

## 3、土地利用の構造転換

### (1) 土地の再評価

被災地の都市再生において基本的な前提となるのは、災害リスクを踏まえながらも新たな地域のライフスタイル、地場産業の復活を如何に実現するか、ということである。復興事業として進められる都市計画の策定には土地利用の見直しが不可避となるが、区画整理事業あるいは移転促進に際しては、被災地の利用価値を失わず何らかの再評価を検証することにより相応の地価を維持することが必要になる。

市街地からの防災集団移転促進、災害公営住宅の新設等の円滑化においては従前の住宅跡地の再利用が前提となる。事業主体の市町村は移転先の土地を取得および造成するが、被災者の新たな土地購入および住宅建設費は自己負担で跡地の買い上げが資金調達を左右する。個人による住宅新設には県が200～300百万円の補助を考慮しているが、災害公営住宅も5年後の払い下げが可能であり、住宅跡地の処分価格が事業遂行にとって大きな鍵となっている。

### (2) 新たな土地利用の創造

移転が迫られる被災住民にとって理想的な土地処分は所有地と移転地あるいは新設住宅との等価交換であるが、被災地は殆ど再利用の見通しが立たず地価の算定も困難な状態が続いている。復興事業の中で地場産業の工場用地、商業地、公園等の利用可能性を検討することが必要である。非居住地となっ

た海岸部の土地を大規模な水産加工施設の用地として一括利用するとか、さらに地元企業が脆弱であれば公的支援により施設整備を進め、テナント企業に対してフル稼働後に払い下げを行う等の措置も考えられる。

被災後の復興対策として風力・太陽光など自然エネルギー活用の事業誘致も検討されているが、中長期的な見通し、収益性等については不透明な部分も散見され、未だ具体化には乏しい状況で復興事業としての位置づけは未知数である。

なお、三陸沿岸は海岸部の平地が狭小で新たな宅地等の確保が難しい地域であるが、既存居住地では空家が増加しており、復興事業においてリロケーション（再生・移転）を図ることも考えられる。

## 4、新たな都市創造への条件

### (1) コンパクトシティ（集約型都市）の実現

平成11年から促進されてきた地方自治体の合併により自治体数は大幅な減少をみるようになった（平成11年：3,232→平成22年1,730）。広域合併は財政難に対応した行政の効率化等を視点においたものだが、被災地域では復興過程において医療・保健、福祉、教育等に関わる公共施設の統合・集約、広域での再配置等の課題を前倒して行わざるを得ない状況となった。老朽化による更新投資が復興事業において可能となった場合もみられるが、統廃合の合意形成だけでなく地区住民によるコミュニティ・ビジネスとして施設の自主運営も選択されつつある。

高度成長期以降の公共投資の拡充により国内各地の道路事情は一変して車社会に変貌しているが、高齢化・人口減少社会でのライフスタイルを考慮すると過剰な車社会からの転換が課題となる。行政サービスおよびインフラ施設の効率化だけでなく日常生活の利便性を前提とすれば、居住地域の集約、公共交通の復活等によりヒューマンスケール（徒歩圏）

でのライフスタイルを実現することが必要である。

### (2) 地場産業の復活

災害公営住宅の供給等により徐々に生活基盤は回復するが、住民の定着、さらに地域の持続性を確保するためにはグローバル化を踏まえた適合性のある地場産業の存在が不可欠である。経済環境の変化により従来通りの企業誘致、地域再生には既に限界がみられ、これまでの歴史の教訓を活かしながら地域資源の将来価値に基づく産業育成が必要である。

世界経済を展望すると新興国の経済成長、人口増加等によりエネルギー、水、食料等について供給不足となることが懸念されている。既に国際市況の上昇に対して各国は新たな開発による海外資源の確保を進めているが、アメリカでは国内のオイルシェール開発により天然ガスが豊富に確保されたため中東石油依存が低下し、さらに石油化学関連企業の国内回帰も期待され、新たな資源の存在が国際競争力を高めている。

円高、電力不足等により中小企業も海外移転が迫られているが、国内産業で最も潜在的な再生の可能性が期待できるのは農林水産業および食品加工など一次産品に関わる分野とみられる。農産物については品質評価の高さを背景にコメ、リンゴ等は新興国向けに輸出されているが、水産物も高級食材として有望である。海外の例をみても九州とほぼ同じ面積のオランダがアメリカと並ぶ農業輸出国であることを考えると高付加価値を備えたグローバルな産業としての農林水産業のあり方を検討することが有意義である。

### (3) 地域資源としての町並みおよび景観の再生

市街地の再構築に際して地区別のまちづくり協議会等が設置されているが、住民の定着を促すためにはゾーニングだけでなく、まちづくり条例および地

区計画の制度活用により町並み復活を実現するなど地域の特徴を演出することも可能である。

被災前の姿に戻ることは困難であるが、復興事業を契機に中長期的な手づくりとも言える都市再生を目指すべきである。低成長経済において大規模開発は難しく、都市のコンパクト化に見合った小規模開発により都市空間および地区の付加価値の向上を図ることが新たな都市生活の魅力をもたらすことになるものとみられる。

地域のランドマークとして親しまれていた寺社、古民家・町家等の再建、公設市場の再開、広場・公園の新たな設置等は地域内の交流だけでなく中長期的には観光資源としての成果も期待できる。広場・公園はイベント・祝祭の場としてだけでなく防災機能（避難地、資材・食料の供給拠点等）の役割を付加することでライフライン施設として位置づけるべきである。

海岸部には根が浅いマツ類ではなく耐久力があるタブノキ、カシワ、コナラ等の広葉樹の植栽により防潮・防風を兼ねた海岸林を育成することも考えられるが、景観および居住環境の再生は住民の定着においても不可欠な要素である。

#### (4) 自然エネルギーの活用とコンパクトシティ

防災での自立的な対策としてエネルギーの自給自足を検討している地域もみられる。具体的には災害後の救助までの限界的な耐久時間となる3日間（72時間）を自前の電力で対応することを目標としたもので、被災各地で国の補助による試験事業が検討されている。水力、風力、太陽光、バイオマスなど自然エネルギー源は多種多様であるが、災害時に地場産業の冷蔵施設、酪農の搾乳設備、病院等では電力供給の確保が不可欠である。エネルギー産業は設備機器の装置型産業で雇用創出は限られるが、事業化には広域経営により規模の経済性を得ることが前提

となる。

地域のエネルギー対策については都市計画に関連してエネルギー消費の効率性を視点としたスマートグリッド（次世代送電網）あるいはスマートシティ（環境配慮型都市）の構築も提言されているが、エネルギー供給の効率化を図るためにはアメリカ西海岸のポートランドなどで導入された、郊外開発を規制するグロス・マネジメント（都市の成長管理）を検討することも必要である。

昭和40～50年代のニュータウン開発などスプロール化により郊外の都市化が進捗したが、高齢化・人口減少社会では“逆都市化”とも言えるような“都市のコンパクト化（都市機能の集約、住民の都心回帰）”により都心市街地と郊外とのバランスが徐々に是正されるものとみられる。都市のコンパクト化はエネルギー利用の効率化を高め新たな都市型産業を創出するものと期待されるが、郊外の遊休地も一次産業も含めた地場産業の再生に活用することが望まれる。

## 5、「新たな公共」と地域社会

### (1) コミュニティ・ビジネスの勃興

三陸沿岸など津波による被災地域は典型的な高齢化・人口減少社会で震災前より懸念されていた対策を前倒しで迫られている。地場産業は生産年齢人口（15～64歳）の減少に対して高齢者も含めた労働力人口の確保により辛うじて維持されているのが現実である。

こうした地域社会の状況において新たな公共の役割を期待されているのがコミュニティ・ビジネスである。発祥地の英国では、「地域のコミュニティが設立・所有し、運営を行う経済組織。地域のコミュニティメンバーに対し仕事を提供することにより、地域の維持・発展を促進するもの」と定義されている。

英国では旧植民地および東欧からの移民居住区での行政サービスの補完的な活動等が挙げられるが、わが国では阪神・淡路大震災後の神戸で本格的な組織の立ち上げがみられた。被災地の行政および民間によるサービス機能が殆ど失われた状況で、“地域による、地域のための”サービス供給が行われたわけで、その後関西での地域再生の施策にも大きな影響を与えることになった。

## (2) コミュニティ・ビジネスの役割

コミュニティ・ビジネスは多様性に富んでいるが、特に民間企業にはなじまない行政サービスの補完および代替、さらに効率化等の役割が期待されている。行政サービスは原則としてユニバーサル（一律・公平）な水準を求められるが、コミュニティ・ビジネスであれば利用者に対し有料で高水準のサービス提供も可能となる。

平成の広域合併後には山間部など遠隔地の居住者に対して公共サービスが十分確保できない状態も生じているが、民間サービスでは規模の利益が得られずコスト高となる。地元密着の組織であれば小規模・零細ながらワークシェアリングにより潜在的な

労働力を活用して低コストでのサービス供給を図ることができる。

国内各地でフルセット型の公共施設整備が行われて来たが、今後は広域連携での施設集約・統合が不可避となり、施設共有型の地域社会へ移行することが予想される。コミュニティ・ビジネスは地域の新陳代謝を高めながら社会コストを吸収・抑制し、公共サービスの費用・便益効果を改善するものである。スマートコミュニティ（環境配慮型社会）など今後のまちづくりにおいてもコミュニティ・ビジネスの興隆が期待される。

コミュニティ・ビジネスはきわめて多様かつ広範囲に及ぶものとみられるが、主な役割は以下の通りである。

### ① 地域における課題の共有化

地域で失われつつある各セクター（市民、行政、一般企業等）での問題意識の共有化である。

### ② 雇用創出

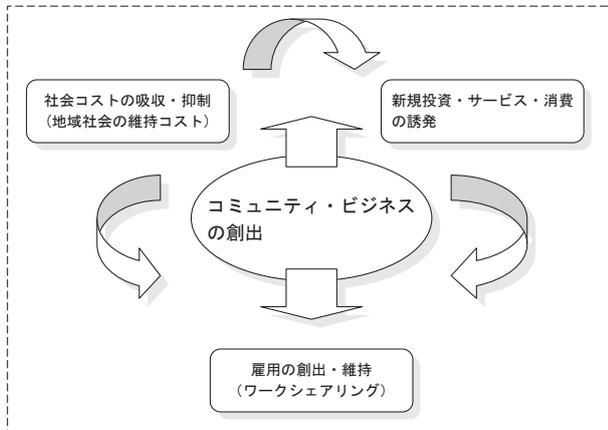
地域で実需のあるサービスを提供すれば新規雇用が可能。高齢者・障害者・女性など雇用機会が与えられにくい対象層（潜在労働力）の新たな就業形態としても期待。失業者への実践的な職業訓

コミュニティ・ビジネスの対象分野

類 型	サービス・事業分野
福祉・医療活動型	高齢者・障害者向け総合サービス、給食・在宅サービス、福祉タクシー、高齢者・障害者のための住宅改造、訪問看護ステーション、地域在留の外国人に対するサービス、福祉・医療機器関連サービス
教育・子育て支援型	駅型保育所、保育ステーション、不登校児童・学生のためのスクール、青少年向け野外教室
環境保全型	環境保全活動、家庭廃食油・地域廃油リサイクル、家庭医療廃棄物の回収サービス、廃家電・パソコンリサイクル、環境設備・機器関連サービス
地域産業活性化型	商店街活性化、伝統技術・技能の継承、異業種交流活動、観光資源の活用・ガイド
地域づくり型	歴史資源を活かした地域づくり、住民と行政・企業の仲介による地域づくり、まちづくり会社、コンサルティング、古民家・町家の修理、コミュニティセンター・公民館の設立・運営
芸術文化振興型	市民図書館の運営、伝統行事やお祭り等のサポート支援、映画・演劇・コンサートの企画・開催、地域情報紙の発行、地域FM放送サービス

資料：(財)神戸都市問題研究所「都市政策」

コミュニティ・ビジネスの成果  
—新たな社会・経済活動システムの構築—



練の場としても活用できる。

③ 地域サービス補完

市場性は弱いがある程度の収益性はみられる“すきま”ニーズへの対応については、営利活動と非営利活動の中間的な取り組みが可能なコミュニティ・ビジネスに適合力がある。

④ 行政代替

財政逼迫の状況の中で行政サービスがなじみにくい分野、特に行政が行えば効率を下げる分野において、行政機能に代替してコミュニティ・ビジネスに任せることにより補完することも可能となる。

⑤ “市場の失敗”を補完するセーフティネット

民間企業が供給していたサービスの市場性（規模の利益等）が乏しくなれば、地域住民が必要としても撤退するという供給リスクが存在。一般企業とは異なる形態により地域におけるサービス供

給を維持することが可能となる。

⑥ コミュニティ再生

地域住民が主体となってコミュニティ・ビジネスの媒介により生活基盤および利便性を回復し、コミュニティの再生を図る。

(3) 神戸地域のコミュニティ・ビジネス

震災後に自然発生的に持ち上げられた復興塾など任意団体により始まったが、NPO法の施行（平成10年、平成23年改正）を契機に組織化されて地域に根ざした活動が本格化した。震災後の復興事業においては、区画整理および再開発の受け皿となる「まちづくり協議会」など地元組織の持ち上げを支援したが、その後対象分野の多様化と共に自治体からの依頼も徐々に増加して事業に関わる資金調達、信用確保も可能となった。

最近では地元のキーパーソンを発掘しながら各地区のまちづくり支援、団地再生、商店街活性化、介護・福祉、居住外人の支援等の分野で活動している。特に、介護・福祉の分野での拡がりが見られている。現在、神戸地域では600～700程度のコミュニティ・ビジネスに関わる団体が存在し、年間の活動規模は約80億円に達するものと推測されている。

高齢化・人口減少社会の到来だけでなく都市・地域別に固有の社会・経済的な事情がみられるが、被災地に限らず「新たな公共」として都市・地域に根ざしたコミュニティ・ビジネスの広がりが不可欠である。