

□四川大地震：巨大災害からの復興をみる

東京大学生産技術研究所

都市基盤安全工学国際研究センター

准教授 加藤孝明

2009年5月12日の四川大地震の発生から早いもので二年が経過した。この災害の特徴は、死者・行方不明者が10万人に迫るといふ被害の甚大さだけではなく、震源断層域が300km以上に及んだ超広域災害であったことである。都市部の被災は、成都市郊外の都江堰市に限られているものの、中山間地に広がる数万のオーダーの農村集落が被災したとも言われている。地震の発生から2年が経過した現在、膨大な住宅再建、復興ニーズに対して、復興はどのような方針で進められ、どこまで進んでいるのか、現状について報告したい。地域特性、経済・社会状況の違い、政治体制の違いを越え、次の時代の日本の災害復興に備え、学ぶべき点について考察したい。なお、筆者は地震発生直後を含め、定期的に調査を行っている。本稿執筆時点において最新の調査は2010年3月である。

四川波川地震被災地の現在

震災5カ月後に開催された成都市震災復興展では、「バラ色の未来予想図」(図1)が



図1 成都市震災復興展示会で展示された復興計画図

華々しく展示されており、被災者を前にして、ある種の違和感を持ったが、今、その絵が現実のものになりつつある。被災地での復興は、日本では考えられないようなスピードで、しかもダイナミックに進められている。

震災後1カ月目、中央政府から発表された波川地震復興条例では3年で復興という目標が示されていたが、1年前倒しの2年で復興を完成させることを目標に精力的に復興事業が進められていた。とにかく非常に早い復興である。例えば、復興事業の目玉プロジェクトの一つである成都・都江堰市間60kmを結ぶ新幹線は2010年5月12日開業した。

一般に復興計画・事業には、「被災者救援」と「次の時代を見据えた発展」という意味があり、この両立をいかに図るかが復興計画の成功の鍵である。今回の災害の場合、バラ色の絵を見る限りにおいては後者の意味合いが強い。しかし、一方で被災者救済という意味でも、中国特有の方法で対応がなされている。復興の評価については、後の都市計画史家によって行われるべきだが、少なくともこの両立を図ろうとする意図を読み取ることができる。

以下に農村部と都市部に分けて復興の現在を報告する。

農村部の復興

農村部の被災地では、「新農村建設」方式によって大々的に進められている。「新農村建設」とは、改革開放政策の導入以来拡大する都市・農村格差を是正するため、農村生活、農業の近代化を図ることを目的として、2000年代初頭より始められたものである。国家的な課題である、いわゆる「三農問題」を解消する空間的な解決策の一つと位置づけられている。

四川省は大量の農民を抱える地域であり、新農村建設のモデル地域として全国に先駆けて様々な新農村建設モデルを試行してきた。今回の復興に際しては、すでに策定されていた「新農村計画」をベースに若干の見直しを図った上で、復興としての新農村建設が進められている。

新農村建設は、この地域でノウハウが蓄積されていたこともあり、日本では考えら

れない程の規模、かつ、速いスピードで進められている。被災地域の大半の地域で、数千、数万とも言われる集落毎に短期間で計画図が描かれ、その図面をもとに建設が進められている。ここに投入された専門家のマンパワーの膨大さは想像に難くない。

3月時点では、多くの小集落ではすでに新しい生活が始まっていた。大規模な案件については建設中ではあったが、5月12日完成を目標に工事が進められていた。

新農村建設の基本原理は、散在する農村住宅を集約化することによって、効率的にインフラ整備を行い、生活の近代化を図るとともに、宅地の集約により生み出された余剰宅地を売却することによって農村近代化のための費用を賄うというものである。

一般に農村住宅の宅地は広いため、一世帯当たりの宅地を減らして新しい住宅を建設すれば、余剰宅地を生み出すことができる。生み出された余剰宅地は新たな建設用地となり、市場価値が生じる。投資の吸引力のある地域では、都市住民向けの別荘、工場、リゾート・レジャー用地として外からの投資の受け皿となる。一方、投資を吸引できない地域では、この方法が成り立たないが、中国ならではの実にうまい方法が用いられている。中国では食料安全保障上の理由から農地の宅地化が厳しく制限されており、農村部で生み出された余剰宅地を農地に戻すと、それに対応して別の地域の農地を同じ面積だけ宅地化する「権利」が発生する。この権利を市街化圧力の強い都市域に「売却」することによって余剰宅地を現金化することができるのである。国の管理の下で売買に似たくみが生かされているようである。

このしくみは、都市化によって生み出される都市近郊の土地の付加価値を遠く離れた農村に還元させるものであり、一般に復興困難となる地域の資金獲得に大いに貢献している。

現在、被災地では、多様な「新農村」が建設されている。中層から戸建て、集落単位の自力建設から投資家による大規模開発まで、形式、規模、建設方式、いずれについても多様なタイプが見られる。いわば新農村建設のモデル展示場といった様相である(図2、3)。

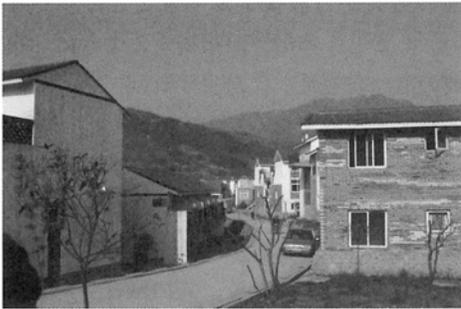


図2 農村復興の例(彭州市)：周辺の集落を小規模に集約。比較的満足度が高い(2010.3撮影)



図3 農村復興の例(都江堰市)：周辺の集落を大規模に集約。生活スタイルが激変している(2010.3撮影)

都市部の復興

一方、都市部の復興については、都江堰市では、新住宅地の開発と都心部の再構築が行われている。

都江堰市については、新住宅用地として既成市街地辺縁部に位置する将来の市街化予定区域と位置づけられていた区域を確保し、ここに大規模な集合住宅団地を建設した。3月現在、すでに多くの住宅が完成しており、入居を待つばかりの状況であった(図4)。



図4 都江堰市の被災者用の新住宅団地：被災者の転居を待つばかり(2010.3撮影)

ここでいう被災者用の住宅は日本の災害公営住宅ではなく、被災者向けの「分譲住宅」である。被災後1カ月後に従前の住宅に関する権利と新たに購入する住宅の床面積70㎡を等価とみなして交換するという制度が発表された。都心部での再建を目指した一部の被災者を除き、大半の被災者はこの制度を利用して新住宅を入手している。

この方策は、2007年に不動産の私有権を法的に認める「物権法」が制定されたばかりであり、新法に基づいた被災時の権利処理

の事例のない中で、権利処理を速やかに終わらせ、住宅取得を短時間で実現する被災者側にたった方法と言える。ただし、別の観点からみれば、都市部の居住者を郊外への移転を促進させる方策と読むことも可能であり、その後の都心部の再構築、再開発の布石とみることも可能である。莫大な予算が必要な政策ではあるが、都心部での再開発による開発利益により採算がとれるとの読みであろう。地価が高騰し、地域経済が確実に成長する時代、地域でこそ成り立つ方法である。

都心部の復興計画に関しては、被災者向け住宅建設、被災者への販売契約の後、計画内容が公開されるというスケジュールで計画策定が進められた。住宅建設、新農村建設がひと段落した現在、都心部の再開発は、本格的に進められつつある。都江堰市は、2,300年前の堰、道教の開祖地を有する世界遺産都市である。来年には、世界的な観光都市として新しい都市の顔が現れるであろう(図5)。

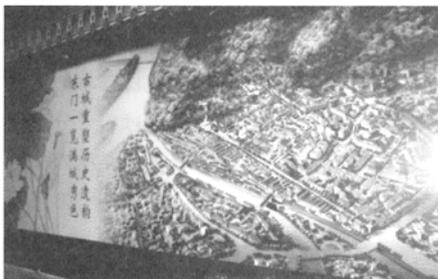


図5 都江堰市中心部の再開発計画。観光都市への再構築 (2010.3撮影)

まとめ

四川波川地震の被災地では、ダイナミックに復興が進みつつある。マクロには華々しく成功しているように見える。「災害復興は、社会のトレンドを加速する」と言われる。高度経済成長の真ただ中、かつ、2000年代初頭から始まる「西部大開発」の対象地域で進められる今回の災害復興では、災害が発展の契機となり、経済発展のトレンドが更に加速したと言える。

時代状況、社会的環境が異なるため、今回の被災から直接学ぶべきことは多くない。しかし、室崎(2)が指摘するように「復興のもつ普遍性」に着目すれば、いくつかの点で示唆的である。

第一に、「時代の先取り感」が挙げられる。都市の形が変化する時代には極めて重要な発想と感じられる。都市、経済の発展拡大過程だけではなく、人口減社会が到来した日本が今後迎えるであろう市街地の縮小過程においても意識しておく必要があると考えられる。今回の被災地の中山間地では、新農村建設の一環として集落移転が行われたところも多い。日本が参考にすべきというつもりは毛頭ないが、これは、都市化の趨勢の中でいずれ生じる過疎化、限界集落問題を未然に防ぐものとも読み取ることができよう。第二に、災害復興が「新しい文化の創出」の契機となることである。

本文中では触れていないが、今回の復興では、計画に関する積極的な情報公開と市民の意向を尊重することを意識していることである。調査によれば市民参加のレベルはまだ初歩的な段階ではあるが、今後の中

国の都市計画、まちづくりの変革に向けた大きな第一歩と位置づけられる。我が国においても次の災害復興に備えて何を創出するか、何が創出できるかについて意識しておく必要がある。第四に、投資を吸引できない「復興困難地域の存在とそこへの特別な対応」である。今回の場合、「宅地」を介すという中国独特の方法ではあるが、投資の吸引力のある地域の力を復興困難地域へ還元させている点は、日本にとっても今後の参考になるであろう。最後に、「プランニングを支える人材」の豊富さである。

巨大災害において復興計画、復興まちづくりのニーズは膨大なものとなる。日本ではプランニング市場がシュリンクする中で職業プランナーの数が減少している。今後

増加に転ずることもないであろう。巨大災害の復興への備えとして人材を確保することが大きな課題の一つである。平時のまちづくりを通して、或いは、「事前復興」の取り組みを通して、復興まちづくりの担い手づくりは急務である。職業プランナーだけではなく、地域住民や退職者に範囲を広げて確保していく必要があると思われる。

注

- (1) 農業の非効率性、農村の疲弊、農民と都市住民の格差の3種類の「農」に関する問題。
- (2) 室崎益輝: 四川大地震からの復興について、消防科学と情報、94、2008.10
- (3) 加藤孝明: 中国四川汶川地震二周年、海外特派員だより、都市計画、285、2010.6