

東日本大震災から考える縮減社会の復興

Reconstruction in the Era of Shrinking Society: Lessons from the Great East Japan Earthquake

山下博之¹*Hiroyuki Yamashita¹

“Shrinking society” is one where maintaining existing social systems becomes difficult due to population decline. Traditional reconstruction has meant “build back better,” which has been premised on maintaining local populations even after disasters. However, in “shrinking society”, even if reconstruction is completed, we cannot avoid population decline. This report examines approaches to reconstruction in “shrinking society”.

1. はじめに

総務省統計局が毎年4月に公表する各年10月1日現在人口では、2024年10月1日時点の日本の人口は約1億2380万人。これは前年から約55万人の減少であり、ピークの2008年（1億2808万人）以降16年連続の減少となった^[1]。人口減少は今後も続き、2070年には8024万～9549万人になると予測されている^[2]。

本報告では、こうした人口減少に伴い国や自治体の公的制度、政策など、私たちの暮らしを支える既存の社会システムの維持が困難になっていく社会を縮減社会と呼ぶ^[3]。東日本大震災（2011年）、熊本地震（2016年）、能登半島地震（2024年）など、近年わが国を襲った災害は、そうした縮減社会で発生した災害だった。

後述のとおり、従来の復興は、計画された復興事業を終えた地域において、災害発生以前からその地で暮らしてきた住民がその地で生活を取り戻し、その地で暮らし続けていくことを前提としてきた。しかし、縮減社会では、計画された復興事業を終えたからといって、その地で暮らしてきた住民が必ずしもその地で生活を再開するとは限らない。災害をきっかけに別の地域へ移転する住民が少なくなく、むしろ復興事業完了後、人口減少がさらに進んでいる可能性もあるのだ。

では、このような縮減社会において、どのような復興を実施すれば良いのか。本報告では、縮減社会が今後さらに拡大する日本で、どのような復興のあり方が求められるのかを考察する。

2. 復興の概念

内閣府（防災担当）によれば、そもそも「復興」とは「被災地において、被災前の状況と比較して『安全性の向上』や『生活環境の向上』、『産業の高度化や地域振興』が図られる等の質的な向上を目指すこと」^[4]を

意味する。このように質的向上を目指すという意味での復興は、関東大震災の帝都復興で生まれ、戦後の被災地復興、さらに阪神・淡路大震災における神戸市の復興にも受け継がれてきた概念である。関東大震災後の東京や被災地復興の名古屋市、広島市など地方都市では、土地区画整理や道路の拡幅等の様々な事業が進められ、都市としての質的向上を実現したのだった^[5]。

このように「質的な向上を目指す」という意味での復興は、明治維新以降の人口の急増という時代背景を前提とする概念だった。関東大震災の発生した1923年当時の日本の人口は5811万人であり、戦時中一時的に人口の減少した時期はあったものの、戦後は再び増加を続け、1970年に1億人を突破、1980年代半ばには1億2千万人を超えた^[6]。このような人口増加の時代においては、「質的な向上を目指すこと」という復興の捉え方は理に適っていた。復興を成し遂げた地域は、他地域からの住民の流入も期待できたからである。

3. 縮減社会における復興：東日本大震災の例

一方、そうした前提の失われた中で進められたのが、東日本大震災の復興である。東北地方では、1990年代に既に多くの地域で人口減少が始まっており、特に震災の被害が大きかったのは、まさに縮減社会が著しく先行する地域だった。こうした東日本大震災の被災地に対し、「単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興を目指す」として、ソフト・ハード両面での「減災」を図りつつ、「高齢者や弱者にも配慮したコンパクトなまちづくり」、および「くらしやすさや景観、環境、公共交通、省エネルギー、防犯の各方面に配慮したまちづくり」が提言され、復興事業として実施された^[7]。特に、津波の被害を受けた岩手県、宮城県、福島県の

1：日大危機管理・教員・危機管理

太平洋沿岸部各地で、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業等の大規模な市街地整備事業が進められた。

こうした復興事業は、特に岩手県と宮城県については全て完了したが、事業を実施したほぼ全ての地域で人口減少が進んだ。震災直前の2010年と2020年の国勢調査に基づく人口の増減率を見ると、宮城県女川町で-36%、同南三陸町-30%、同山元町-28%、岩手県大槌町-28%、同山田町-23%、同陸前高田市-22%であり、宮城県の仙台市(+5%)と名取市(+8%)など一部を除き、ほぼ全ての自治体の人口がマイナスとなっている。

4. 縮減社会で求められる復興

このように、縮減社会では質的向上を目指した復興事業を終えても、その地で暮らしてきた住民が、必ずしもその地で生活を再開するとは限らない。むしろ復興事業完了後、人口減少がさらに進んでいる可能性もあるのだ。復興後、住民たちが再び同じ場所で暮らし続けるという従来の復興の前提は、もはや縮減社会では成立しない。前提を失った復興の概念を再度検討する必要があるのだ。では今後さらに縮減社会の拡大する日本で、どのような復興のあり方が求められるのか。

第一に求められるのは、「質的向上」一辺倒だった復興の概念を多様化することである。少なくとも、災害で被災した地域の人口の動向に応じて、2つの復興のあり方が考えられる。一つは、質的向上を目指していくという従来型の復興である。東京など限られた一部の地域では、しばらく人口増加が続いていくと予測されており、引き続き従来型の復興が適用可能である。

一方で、既に人口減少の進む多くの地域では、むしろ「質的な向上を目指」さないという復興の選択肢を設けるべきである。例えばこのような復興では、地域の一体的な再建を目指す土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等の市街地整備事業は実施されない。地域で一体的に実施する事業としては、ライフラインやインフラの復旧事業及び災害廃棄物処理に限定される。むしろ復興事業は、生活再建や住宅再建等の個々の被災者支援や個々の事業者支援に重点が置かれる。

第二に求められるのが、復興のスピードアップだ。東日本大震災では多くの被災地で、復興計画の策定に半年から1年以上。市街地整備業を実施した地域では、事業完了までにさらに数年の歳月を要した^[8]。こうした復興の長期化は、自らの生活や住宅の早い再建を希望する住民にとって、再建の見通しを困難にし、他地域への移転を決断する理由となっている^[9]。

こうした復興に要する時間を短縮する取り組みとして、事前復興がある。事前復興とは、災害の発生していない平常時の段階で復興準備計画など復興の準備を進めていくことである^[4]。事前復興により、予め平常時の時点で復興に関する自治体の方針や復興事業を住民に説明し、住民の意見を反映する機会を作る。それにより、復興本番で住民の合意形成に要する時間の短縮を図っていく。住民にとっても、事前復興の説明を通じて、予め復興の全体像を把握し、自らの生活、住宅再建の見通しが立ちやすくなると期待できる。

5. おわりに

ここまで、縮減社会の拡大する日本で求められる復興のあり方を考察し、復興概念の多様化と、事前復興による復興のスピードアップの必要性を述べてきた。

復興概念の多様化という点で注目されるのは、2025年12月現在も進められている能登半島地震の復興である。能登半島地震が襲った地域の多くは縮減社会であり、従来の意味での質的向上ではなく、まさに復興の多様性が求められる復興といえるからである。われわれは、能登半島地震の復興から新しい時代の復興のあり方をさらに学んでいく必要がある。

参考文献

- [1] 総務省統計局「人口推計(2024年(令和6年)10月1日現在)」<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2024np/index.html> (最終閲覧日 2025年10月12日)。
- [2] 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口令和3(2021)～52(2070年)』https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023_ReportALLc.pdf (最終閲覧日 2025年10月12日)。
- [3] フランツ グザファー カウフマン(原俊彦・魚住明代 翻訳),2011年『縮減する社会:人口減少との帰結』原書房。
- [4] 内閣府(防災担当),2021年『復旧・復興ハンドブック』。
- [5] 越澤明,2005年『復興計画 幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで』,中央公論社。
- [6] 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Data/Relation/1_Future/1_doukou/1-1-A01.htm (最終閲覧日 2025年10月12日)。
- [7] 東日本大震災復興構想会議,2011年『復興への提言～悲惨のなかの希望～』<https://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf> (最終閲覧日 2025年10月12日)。
- [8] 東日本大震災からの津波被害からの市街地復興検証委員会,2021年『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』12頁-13頁 <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf> (最終閲覧日 2025年10月18日)。
- [9] 近藤民代・柄谷友香,2015年「東日本大震災の自主住宅移転再建者にみる住宅復興と地域再生の課題—持続可能な住宅再建のかたちを展望する—」,(一財)住総研『住総研研究論文集』第41巻,p.77-83。
- [10] 国土交通省ホームページ https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/toshi_tobou_fr_000046.html。(最終閲覧日 2025年10月18日)。