

東日本大震災復興まちづくりに関する提言

―復興初動期における取り組みに関して―

2011年8月11日

社団法人 都市計画コンサルタント協会
東日本大震災復興特別委員会

本委員会では、東日本大震災被災地域の真の復興を願い、去る5月12日に「東日本大震災復興まちづくりに関する緊急アピール」を公表し、復興まちづくりに関して前提とすべき条件及び応急対応・暫定復旧期において考慮すべき事項及び早急に検討すべき事項等について考え方を表明しました。

その後地元では復興の基本方針や基本計画の策定が始まるなど、徐々にではありますが復興に向けた取り組みが本格化しつつあり、いわば「復興初動期」にさしかかったと思われれます。

こうした状況の変化は、地元の方々の血の滲むような取り組みによるものであり、改めて敬意を表する次第ですが、新たな状況下でこれまでとは別の課題も顕在化しつつあるように思われれます。

こうした認識のもと、復興まちづくりに関して現時点で特に思慮すべきと思われる事項を中心に本提言を公表する次第です。

I 復興計画の基本目標と基本方向について

(1) 基本認識

この間策定された復興構想会議の提言や岩手県・宮城県の復興計画案をはじめとする諸構想・計画案の多くは、概して「大津波」に如何に対処するかが主眼になっており、なかには「津波対策」が目的化しているような構想・計画等も見られる。

勿論、こうした観点は重要不可欠であり、今後の大規模地震や津波に対して最大限安全な地域につくり直すことは最重点課題であるが、それ自体は「復興まちづくり」の最終目標ではない。

復興まちづくりの最終目標は、水や緑と親密な関わりを持つ豊かな風土・空間のなかで、被災地の人々がこれまで長年にわたって育み慈しみ慣れ親しんできた生活や仕事の場と、それらを基盤にして続いてきた地域の社会や文化を取り戻すことにある。

従って「復興計画」は、「震災前の個々人の豊かな暮らしや生活空間及び地域社会を如何にトータルに再生するか」を基本目標にして組み立てられるべきであり、大規模地震や津波に対する防災対策はこうした暮らしや空間・社会が将来にわたって持続するための前提条件として位置づけるべきである。

たとえ大地震や津波に対する安全性が保証されたとしても、地域の人々が住み慣れた場所に戻りこれまでどおり愛着を持って住み続けたいと思えないなら、角を矯めて牛を殺すことになりかねない。

(2) 提案

①「被災前の市街地」の再生

この間、住宅地や主要施設等を高台などに移転する考えが有力視されているが、このように「これまでとは別の場所で新たな市街地をつくる」だけでなく、今回の浸水地区を含む旧来の既成市街地においても選択的に市街地を再生し、中心市街地等の「故郷のシンボル」を現地で再生することも追求すべきである。

その場合、「最低限、人命の安全を確保する」ことを必須条件とし、今後発生した場合に想定される津波のパターンやエネルギーの程度に応じて抑制・分散・回避等の対策を万全に講じることとして、それぞれの都市・地区の地勢や将来のまちの構造のあり方を慎重に見極めながら個別詳細に検討し適切な解を見いだすことが前提になる。

②複合的な「まち」としての再生

被災地の多くは住居と就業場所や生活施設が渾然一体となって豊かな生活の場やコミュニティを形成し維持してきた。このように本来多様な要素が複合していた「まち」として再生・復興を進めることが望まれる。

そのためには、住宅・商業・産業・防災緑地等々を分化し切り離して再配置するのではなく、極力複合的に土地利用を図るべきである。

例えば次のように、特に密接な関係にある機能や空間がセットになった「クラスター」(空間的・社会的にまとまりのある地区)を単位として土地利用することが考えられる。

- ・ 一般住宅、基礎的な最寄り店舗や生活サービス施設、幼稚園・保育園、小規模な医療・福祉施設等で構成するクラスター
- ・ 旧来の中心市街地・商店街等と同様の、住・商・業が複合したクラスター
- ・ 水産関連事業所及びこれと近接している必要が高い住居等で構成するクラスター など

このように「まち」として多機能複合的に復興を進めるうえで、住宅も重要な要素として位置づけ、生活関連施設等と極力複合させながら取り組むことが望ましい。

なお、こうした考えは応急仮設住宅や復興住宅においても重視すべきであり、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて先般の緊急アピールでもこの点に言及したが、その後の状況を見ると、適地が少ないとはいえあまりに不便な場所で住宅に特化してつくったために高齢者が買い物や通院にも難儀したり、住宅の中に閉ざされ孤独な暮らしを余儀なくされているケースが多い。地区によっては仮設住宅での生活が長期化する可能性を考えれば、遅ればせながら今からでも住宅以外の生活機能を混在させるなどの改善を図るべきである。

③日々の生活とコミュニティの拠点となる核的施設の適正配置

一方で、個々人の生活や地域社会の核となる教育施設、中核的医療・福祉施設、拠点産業施設・流通施設・・・等は、平常時の生活利便やコミュニティ等も重視し、今回の浸水区域を含む旧来の市街地内の適地でも、また必ずしも複合クラスター化にこだわらず単独で再建することも考えるべきである。

その場合、今回の浸水地区内で再建する場合は、当該敷地単独でも盛土し併せて強固な支持杭を打つなどして震災・津波に対する安全性を最高レベルで確保し、また中高層の堅牢な建物

として整備して、災害時の拠点的な津波避難建物として避難場所にも供することが考えられる。こうした中高層の津波避難建物を街なかに適度に散在させることにより、地域の本来の空間の質やまちの原風景を損なうことなく、災害時には街なかの居住者も比較的短距離で避難することが可能になる筈である。

④まち・集落の相互補完ネットワークづくり

こうしたクラスターや中核施設相互を、大規模災害時にも確実に機能する幹線交通網で結び、災害時にもそれぞれが空間的にも機能的にも分断されたり孤立せず、むしろ相互に補完できるような手だてを講じるべきである。

特に、沿岸部の小規模な集落等については、その存続自体が危機に瀕し一部では存廃が云々されているが、こうした集落の歴史・文化的価値やそこに住み続けてきた人たちの思いを大切にし、それぞれの集落等が地域と連携・補完しながら自律して存続し、地域全体として過疎化の進行を食い止め、その存在意味を高めようように手だてを講じるべきである。

集落の安易な「統廃合」やまちの乱暴な「コンパクト化」は、地域の将来の可能性を奪い去ることになる。

- * なお、こうしたネットワークづくりに関連して、既に各地で取り組みが始まっている巡回バスの運行、カーシェアリング、レンタサイクル等の移動手段に関して、具体的な仕組みをさらに充実し、関係法制度の整備、国・県の融資・助成等の措置も講じることが望ましい。

【補】留意すべき点

この間の多くの方針・計画案で示されている津波対策について、それらを否定するものではないが、被災地全般に適用する「大方針」や「基本原則」とするのではなく、あくまでも選択肢の一つと考えるべきである。これら方策は下記のとおりそれぞれ問題も孕んでおり、それぞれの得失を十分に見極めたくて、まち・集落それぞれの本来の特性や被災の実態等を踏まえ、地元の人たちの多様な要望に極力対応しながら、またハード・ソフトを組み合わせ、多様なメニューの中から最も適切な方策を選択すべきである。

何よりも、復興まちづくりの目標や方法は、それぞれの地元が考える地域の将来像に応じて地域の判断・選択によって打ち立てられるべきである。

①高台への集落等の移転について

- ・ この間の各種調査等によれば、都市・まち・集落によっては高台等への移転を望む人も多いが、生活と水辺が不可分の関係にある人たち、特に水産関係者等に対しては苦渋のあるいは不本意な選択を強いることになりかねない。
- ・ 高台に移転した人たち、特に高齢者にとって、買い物や通院等の施設利用や移動等の面で日常生活の質が低下したり、地域社会から孤絶しかねない。
- ・ 完成までに時間を要し、また概して適切な新規造成可能地が限られているなかで、あるいは多大な事業費を要する等を考えれば、少なくとも大々的な実施は現実的とは思われない。

②盛り土による宅地のかさ上げについて

- ・ 大規模な面的盛り土とそれに伴って必要となる道路のかさ上げ等は、特に、被害がまだら状で流失や損壊を免れた建物・構造物等が散在したり複雑に入り組んでいるような地域では、

実際には極めて困難である。

- ・ また耐震性を高めたり液状化を防ぐためには、支持層まで長い杭を打設したり地盤改良する必要があるなど、特に小規模建物にとっては負担が大きい。
- ・ 従って、地盤沈下し満潮時に冠水するような水辺の土地で今後確実に再利用する土地を除いては、その適否を慎重に判断する必要がある。

③津波の危険度に応じた土地利用面での対応について

- ・ 計画案の中には、海岸部から内陸寄りに向けて、例えば防災緑地→産業用地→商業用地→住宅地といったかたちで区分しながらゾーニングする考えが示されている。
- ・ しかしながら、特に市街地や集落が広範に壊滅的被害を受けた都市・まちでは、想定するゾーンの面積に対して対応すべき土地利用の種別が量的に必ずしも適合しない可能性がある。
- ・ 緑地等を大々的に確保するために国・地元公共団体等が土地を買い取るとすれば、その費用は膨大になる。
- ・ そして何よりも、こうした方策は土地利用や諸機能の分化・純化を前提にしているため、様々な要素が複合することによってもたらされていた震災前の豊かな生活・空間や社会を再生しうるかどうか極めて疑問である。

④大規模な人工地盤等による避難場所・避難路の整備

- ・ 計画・提案の中には、大々的な人工地盤やデッキ等によって津波発生時の避難場所や避難路を整備する案も見られる。
- ・ こうした大規模構造物による解決策は、被災地域のこれまでのヒューマンな空間や生活感の良さを損なう恐れが多分にある。
- ・ また、こうした大規模構造物の整備費が地元財政を疲弊させる可能性も高い。多大な公共投資をしたにも拘わらず漁業・観光などの基幹産業の復活がままならず、住民の流出と財政疲弊が残った奥尻町の教訓に学ぶ必要がある。

⑤多重防災機能を果たす道路・鉄道のかさ上げ再整備

これについては一つの有力な考え方であるが、まちが水辺と切り離されて地域の優れた空間や景観が損なわれないよう慎重に計画する必要がある。震災復興構想会議でも示された「減災」を前提として、また岩手県によって5月に示された「回避型」「分散型」「抑制型」という津波防災のモデルも参照しながら、適切な位置・形状と構造で整備することが求められる。

II 復興まちづくりの取り組みについて

1 地域の資産を大切に活かした「暮らし」の再生

(1) 基本認識

このたびの大震災の被災地域は、独自の気候風土や自然資源に培われた、歴史・文化、空間・風景、人・産業などの豊かな資産を擁している。

今回の復興まちづくりにあたっては、こうした地域の資産を拠りどころにしキーにして生活や生業・産業を再生し、地元の人たちの自信と誇りを取り戻し、長年培われてきた歴史・文化を継承することが重要であり、またその可能性を大いに秘めている。

この間被災地域の多くで決行された様々な夏祭りの様子をかいま見るにつけ、こうした資産の大

きな意味や力が改めて痛感される。

東日本大震災からの復興にあたっては、高度経済成長期以降の日本を席卷してきた「近代合理主義・効率主義を旨とした没个性的で無機質な都市づくり」の愚を繰り返してはならない。

(2) 提案

① 日々の穏やかな暮らしを取り戻せるまち・コミュニティの再生

被災地の人たちにとって、長年慣れ親しんできた普段の生活こそが最大の資産である。そこでは

は、仕事をしている音が聞こえ、人の気配や話し声を感じられ、地元の祭りに心躍らせ、狭い路地に向けて花を植えて気配りするといった、特別ではないが穏やかな満たされた暮らしがあったろうと想像される。平穏で満たされた日常生活のなかに、何気ない「生活の景」に美しさがある。

今回の復興まちづくりにとって、こうしたこれまでの暮らしの場・場面を再現することが、また親密なコミュニティを基盤にして住み・働き・ともに助け合い喜び合うことを再現することが何より重要であり、こうした点に取り組みの照準を合わせるべきである。

またその一環として、従来の「地区」「自治会・町内会」などのコミュニティの再生又は再編、高齢者・独居者のサポート、子育て支援等にかかる様々な話し合いや具体的活動・運営等に対して助成その他の支援措置を講じるべきである。

② 地域の風土・文化・居住様式等を大切にしたい住まいと地域経済の再建

早期に住宅再建を進める観点からは集合住宅やプレハブ住宅の建設も必要であるが、被災地域の風土・文化・居住様式等を勘案すれば、低層の木造住宅の建設も重視すべきである。例えば、中越地震の際に当時の山古志村で建設された災害復興住宅はその好例である。

こうした住宅は、可能な限り在来工法を用い、地元の大工さんや工務店等が全面的に関与し力を発揮できることが望ましい。また、東北地方の地場の産材を大々的に採り入れて地域の産業・経済の再生を図り、同時に比較的小さなロットで順次建設したり増改築を想定して比較的小規模で建設する等によって、地元の仕事を持続的に確保し地域の経済を息長く循環させることが望ましい。

* なお、こうした取り組みを具体化するためには、地元の職人さんや工務店等の意向把握と体制づくり、東北地方全体での地域産材の調達・供給システムの構築、建築設計者の広範な協力・協働体制の整備、早期の恒久住宅建設を可能とする地区の見極め等を早急に始める必要がある。

こうした観点から、災害公営住宅についても一挙に大量建設せず、復興・再生事業と連動させながら小出し分散し時間をかけて建設したい。

そして、これまで、各地域の特性や素材を大切に活かしつくりたい特に地方都市で多大な成果を上げた「HOPE 計画」(地域住宅計画。Housing with Proper Environment の頭文字をとった愛称)に準じて、例えば次のような仕組みを持つまちづくり型の「(仮)災害復興 HOPE 計画」制度の創設を提案したい。

・ 住宅を中心として生活関連施設が複合した地区・街区スケールでの総合的な計画策定と生活道路・避難路等も含めた面的事業の実施。

その場合、各地区・街区で想定される津波のタイプに応じて、また減災を主眼に、万が一建物が

津波に襲われても居住者の生命は安全であるような建物設計や街区のつくりかたを工夫する。例えば、当時の山古志村で考案された高床式の住宅等はその一例である。

- ・ 災害公営住宅等での医療・福祉等施設の併設と、高層化による津波避難拠点建物化。

災害公営住宅を住宅単独ではなく「まちづくり」「避難拠点」の重要な駒として戦略的に配置し床利用する。こうした観点から、災害公営住宅についても必ずしも高台等に限定せずむしろ旧来の市街地での建設も考えたい。

高齢化が進んでいる被災地域にあつてこうした住宅と関係づけた復興まちづくりを進めるためには、国交省・厚労省・農水省の連携が特に重要であり、現在予定されている復興庁がこうした関係省庁の既往の権限と予算を束ね一本化して戦略的に行使することが強く望まれる。

2 復興促進も重視した複眼的な土地利用規制・建築制限

(1) 基本認識

今回の復興まちづくりについては、今後の大規模地震や津波に対する安全性の確保と各都市・まち・集落の活力の回復・維持の両面から、土地利用・都市構造の再編が重要課題の一つであり、そのために少なくとも当面土地利用規制・建築制限を強力に維持する必要がある。特に、防災措置に限界がある津波等災害危険地区は、現行の建築基準法 39 条を追加適用するなど強力に規制し、国・県等が重点的に土地を買い上げることが望まれる。

しかし同時に、早期の住宅復興、生活再建、産業再生も焦眉の課題であり、先般の緊急アピールで触れたように弾力的な対応も併用し、条件が整った地区では、恒久建物の早期建設を可能にすると同時に、状況に応じて住宅、最寄り小売店舗・飲食店、保育園・幼稚園、小規模医療・福祉施設、公園・広場等が複合した「仮設市街地」の整備を早期に進める必要がある。

(2) 提案

そのための手だてとして、例えば次のような方策を提案する。

- ①建築基準法 84 条の適用区域では、前記の複合クラスターの構成・位置等を早急に固め、条件が整ったクラスターごとに順次「(仮)早期復興特区」(都市計画)を指定し、「(仮)災害復興総合地区計画」を定めて、地区限定・時限的に制限解除する。
- ②そのための条件として、例えば次のような事項が考えられる。
 - ・ それぞれの地区等に適した津波に対する安全措置が講じられること。
 - ・ 将来の土地利用や基盤整備に重大な支障をきさないこと。
 - ・ 土地所有者・建物所有者等の一定割合以上が納得・同意していること。
- ③速やかな決定と短時間での手続きを可能にするために、例えば次のような特例措置を講じる。
 - ・ 地元市町村の議会のなかに特別委員会を設置し委員会の議決をもって地区を決定する。
(都市計画法第 19 条特例措置等)
 - ・ 土地所有者等の事前の合意をもって、公聴会・縦覧に替える。
(都市計画法 17 条・20 条の特例措置等)
 - ・ 建築確認は、手続きや検査方法等を簡素化する。
- ④仮設市街地の整備を進めるために、例えば次のような支援措置を講じる。

- ・ 仮設建築物等の建設に対する、建築基準法関連規定の緩和。
- ・ 低利融資等、資金面での支援。

3 地域主体による復興まちづくりの仕組みづくり

(1) 基本認識

先般の緊急アピールで提起した「地域主体による復興まちづくり」を具体化し推進するためには、地元市町村及び地元の諸組織・団体等を特段に支援することが不可欠である。

(2) 提案

① 地元市町村に対する支援

○ 地元市町村への財源の供与

- ・ 現在政府で検討されている災害復興目的の一括交付金の創設、復興構想会議でも要望が出ている合併特例債の期限延長等は是非とも早急に具体化したい。
- ・ 公的復興ファンドの創設、または官民協同型ファンドの構築

阪神・淡路大震災、中越大震災、中越沖大震災、能登大震災では公的復興ファンドが設けられ、国庫補助対象になりにくい中小事業や地元団体等の事業を支援し効果を発揮したが、このたびは民間投資ファンドの創設が検討されている。このファンドについては民間投資が集まるかどうかなお不透明な部分もあり、状況次第では公的ファンド又は官民協同型ファンドの創設を検討すべきである。

○ 都市計画に関する地元市町村の権限の強化

- ・ 都市計画に関する市町村決定事項の拡大。

例えば、前記の「(仮)災害復興総合地区計画」の決定手続きに関する特例措置等。例えば、都市計画法に基づく県との同意協議を簡素化するなど。

○ 地元市町村に対する人的・事業的支援

- ・ 都市計画や災害公営住宅建設、開発許可建築確認等の行政事務に係る専門職の派遣。
- ・ 都市経営・運営に関する民間専門家の派遣。
- ・ PFI等による民間企業等の事業参画。

② 地元組織・団体等に対する支援

緊急アピールで述べたとおり、復興まちづくりの原動力として地元諸組織・団体を強力に支援する必要がある。

○ 地元住民・事業者・企業等による法人組織の編成

- ・ 地元主体が自ら特定の事業を実施するために資金面での支援を受けることも視野に入れ、例えば、事業組合や特定目的会社(TMK)・特別目的会社(SPC)を設立することが考えられる。
- ・ できれば前記の複合クラスター等の比較的小さな単位で民々連携あるいは官民連携型の「復興まちづくりパートナーシップ」をNPOとして組織化する。

○ 当該組織による事業等に対する支援

- ・ 必要に応じて地元市町村が「復興まちづくり条例」を制定するなど支援の根拠を整え、一括交付金や復興ファンドを活用して、諸検討作業、計画づくり、事業に対して資金面で支援

する。

* 長岡市における集落の区長の全体連絡会の設置、その意見・要望等に基づいたファンドによる支援は大きな成果を上げたとされている。

・ 公益性が高い事業については、地元市町村が基本スペックを提示し、当該組織と協議したうえで契約を締結し、ミニ PFI 事業又は委託事業として当該組織が実施することも考えたい。

* ちなみに、こうした方式の一例として、EUヨーロッパ連合の都市再生プロジェクトで導入されている「ネイバーフッド・コントラクト」方式が挙げられる。

○当該組織に対する人的支援

・ 当該組織による将来のまちの構想・計画づくり、住宅建設、面的整備事業等に対して専門家を派遣することが考えられる。例えば、まちづくり、面整備事業、建築計画、不動産取引・税務、ファイナンス、アセットマネジメント等の専門家に対するニーズが想定される。

東日本大震災発生から既に5ヶ月経過した現在もなお復興は必ずしも順調に進んでおらず、被災者の困苦は一段と募っている。また、関係者間で様々な意向が入り乱れ現地で混乱が生じ、具体的な取り組みすら明確に描けない事態が各地で顕在化している。誠に由々しき状況にあるといわざるを得ない。

被災者の暮らしを早急に立て直し地域の将来にとって効果的でリアリティのある事業を早急に具体化するために、遅まきながら直ちに国を挙げて全面的に行動展開し、被災地に対し最大限コミットすべきである。

もはや一刻の猶予も許されない。