

第5章 まとめ

(1) 研究会の目的と組成経緯

- ・2011年3月11日の東日本大震災の発生を受けて「一般社団法人都市計画コンサルタント協会」では、4月19日に「東日本大震災復興特別委員会」を組織した。その活動の柱として、都市計画・都市づくりの専門家集団の立場から震災復興に向けた提案・提言を行い、併せてセンター機能として会員、自治体等の関連団体に向けた復興関連情報の発信、専門家派遣対応等を実施することになった。
- ・震災復興に向けた提案・提言に関しては、復興関連業務に取り組んでいる本協会会員から広く知見を集めて検討を深めるために、調査・研究会を設置することとなった。未曾有の大規模災害に対応して、都市・地域の将来ビジョンや復興シナリオ、的確な復興まちづくり計画、復旧・復興事業の推進に係る公的制度・手法のあり方等について検討することを目的にA、Bふたつのグループが会員有志により組織され、8月より活動を開始した。
- ・本報告書を取り纏めたAグループでは、メンバー間の意見交換をもとに「復興計画とコンパクトシティ」を基本テーマとした。2011年度～2012年度にかけて基礎調査に基づく中間取り纏めを行い、それをベースに課題の絞込みと分析の深化をすすめる本報告書が纏められた。

(2) コンパクトシティに着目した意図

- ・中心的な被災地となった岩手、宮城、福島は、かねてより人口減少、少子高齢化、自治体の財政難、農林水産業の担い手不足、第2次産業の弱体化等、厳しい都市・地域問題を抱え、まちづくりの根本的転換を図ることが重要な課題となっていた。
- ・東北地方はそもそも中小都市が広範に分散立地し、大都市圏域が形成されておらず、都市機能集積のパワーが発揮しにくい状況にある。このことを踏まえ、すでに国土交通省東北地方整備局の先導のもとに新潟県を含む東北圏(7県)が協同して共存的自立都市群の形成・発展を目指した「東北発コンパクトシティ」の取り組みがすすめられつつあった。
- ・東日本大震災による大型津波や福島原発事故は、こうした課題に立ち向かっていた太平洋沿岸の市街地を大規模に破壊した。安全な場所への居住地の移転と分散立地が必要となり、否応無く市街地の一部が移転あるいは膨張し、都市構造が改変され、場合によっては中心の喪失という事態をもたらすおそれが生じた。
- ・復興計画はこのような事態を受け入れつつ、都市としての自立性を維持し、一方で都市間連携や都市と農山漁村との連携を着実に強化していくもの、すなわち「東北発コンパクトシティ」が目指すまちづくりの貫徹を促し、推進するものでなければならぬと考えた。
- ・しかし、これは極めて難しい計画づくりであり、かつ地域ごとの特性や住民の意向・生活像およびコミュニティの実態に応じたきめ細かな対処がまちづくりの成否を左右すると予想された。したがって、初めに基礎情報として原発事故という特殊な状況下にある福島県を除き、岩手、宮城両県の市町村の復興計画の詳細を整理、分析した。復興計画の実態を把握したうえで、震災復興を契機としてコンパクトシティへの取り組みがどのような方向へ向かい、如何なる課題に今後取り組まなくてはならないかを予測し、これに対して今後の復興まちづくりのあり方について、可能な限り有効な提案、提言を行うことを目指した。

(3) 研究の成果

①コンパクトシティの本来的理念に基づく復興まちづくりの方向

- ・ 前述のとおり、研究の基点には「東北発コンパクトシティ」という東北圏 7 県協同の取り組みがある。コンパクトシティに関しては、近年社会的な関心が一層高まりをみせ、国レベル、都市レベル双方において各種の取り組みが実施されつつある。
- ・ 研究の前段として、このコンパクトシティの由来をあらためて確認し直し、その定義・目的・動向について簡潔に整理した。欧州における環境問題対応に端を発した 1990 年代のサステイナブルシティ政策との親和性、同時期のアメリカの大都市における行き過ぎた郊外化に対応した都心部の再生施策、さらにはヒューマンで快適な都市コミュニティの実現を目指したニューアーバニズム運動からの強い影響が確認できた。
- ・ これらを受けて、わが国においてもコンパクトシティの推進をアピールする提言が複数の識者からあり、国や自治体の施策に取り入れられてきた。しかし、残念なことに都市機能の集約化、すなわち効率的な公共投資に関心が集中し、前述の欧米で確立されたようなまちづくりの理念や計画の推進に向けた取り組みが充分に行われてきたとは言いがたい。
- ・ その背景には、欧州の諸都市との元々の都市構造の違い、アメリカと日本の住宅地整備事業を取り巻く経済・金融システム、都市計画制度、コミュニティ・マネジメントの成熟度の違い等があることは確かである。しかし、この度の復興まちづくりにおいては、住民の生活の質の向上を図ることを第一義に、地域ごとに住民をはじめとする地域主体の復興まちづくりが推進されるように体制、制度づくりがすすめられなければならない。
- ・ 2014 年 2 月都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案が閣議決定された。同法律案では住宅と医療、福祉、商業等、居住関連施設の立地の適正化を図るため、これら施設の立地を一定の区域に誘導するための市町村による立地適正化計画の作成を定めている。これを契機としてコンパクトシティ化の推進が強く期待される場所である。
- ・ また、これは取り組み計画が各地で謳われているが、都市環境政策の面においても、復興を機に叡智を結集して先進的な取り組みを総合的、一体的に都市政策として推進していくことが求められる。そうした内容が盛り込まれた復興計画は各地において見られるが、具体的に都市整備と連携した推進・実現を今後期待したい。

②復興計画の全般的レビュー

- ・ 「東北発コンパクトシティ」に掲げられているまちづくりの基本方針に照らして、岩手、宮城両県の各都市が策定した復興計画の内容を評価した。ただし、復興計画は住民や地権者の意向に基づいて何度も見直しが重ねられ、計画の実施に際しても調整、変更が行われている。したがって、今回のレビューはあくまでも研究会活動のある特定時点において公表されていた復興計画に対するものであり、必ずしも最終的なまちづくりの計画・実態に沿ったものになっているとは限らない。
- ・ まず、コンパクトシティのもっとも基本となる「秩序ある市街地の形成」に関しては、大半の都市において市街地の現位置再建がかなわず、高台や郊外への市街地の拡張が

前提となっている。多くの都市において極力コンパクトな都市構造を実現するべく用地取得や土地利用上の配慮が講じられていることは確かであるが、とくに平地にまとまった市街地が存在する都市では郊外部の大規模な区画整理等による過大な市街地整備が危惧される。一方、リアス式海岸地域に見られる沿岸集落地域では高台への集落移転が必須である。これによってコミュニティの分裂、漁業継続への負担の増大、大造成による環境への影響等の問題が懸念されるが、一方では高台の主要道路沿いに住宅の集約がすすみ、交通ネットワークの利用を容易にするとともにコミュニティ内の交流活動を高めるという効果も一部地域では期待できる。

- ・ 次に中心市街地の再生に向けて、「街なか居住の推進」や「街なかの都市機能の強化」が基本方針に挙げられている。しかし、街なか居住に関しては大規模な津波災害のことがあり、これを復興計画に明確に打ち出しているのは石巻市の中心部ぐらいである。一方、都市機能の強化に関しては、大半の都市が共同店舗の整備を手始めとして生活拠点の再整備を計画に掲げているものの、中心部が広く浸水危険区域となった陸前高田市、女川町、南三陸町などにおいては周辺部に都市機能の集約地を整備する計画となっている。いずれにしても中心市街地の再生は大幅に遅れており、バランスのとれた都市構造の実現はまだこれからの課題である。
- ・ こうした市街地構造の変化を補完する意味からも基本方針にある「市街地内の快適な移動手段の確保」が重要となる。しかし、各都市の復興計画では、整備を検討することは謳われているものの、具体的な方針や計画を示している例は見られない。もとより地方都市の公共交通は経営が苦しく、鉄道、バスともに路線の廃止が次々にすすんでいる。そのうえに今回の震災は相当な人口減をもたらし、かつ将来の市街地像も明らかになっていない状況下では、公共交通の整備についてまったく見通しが立たないのは当然と言える。とはいえ、高齢化の進展をはじめ、身近な移動手段を必要とする交通弱者が今後ますます増えていくなかで、公共交通手段確保の工夫は、集落コミュニティ、ひいては都市の持続可能性に大きく係る重要な課題である。
- ・ さらにコンパクトシティの基本方針に、東北地方ならではのものとして「都市部と農山漁村地域との連携」が示されているが、具体的な計画を打ち出している復興計画はない。現実には、観光や地場産業の振興を通じて両地域間の交流は個別プロジェクトベースですすすんでいると思われるが、総合的なまちづくり計画の立案には至っていない。これは都市計画そのものの根本的な見直しに係る問題として今後取り組まれる必要がある。
- ・ 最後に「近隣市町村間の連携」が基本方針にあるが、高規格道路や鉄道整備の検討はあるものの広域計画の策定が行われず、市町村間の土地利用計画の調整・見直しや高次都市機能の計画的配置に係る方針等は明確になっていない。市町村内の復興まちづくり、とりわけ住宅地や防災機能の整備が優先されるのは当然であるが、並行して広域計画の立案が早急にすすめられることが望まれる。

③モデル都市・地区の復興計画レビュー

- ・ コンパクトシティの実現に向けた復興計画の取り組みについて、より詳細な分析を行

うために都市規模、地形条件、被災状況の違いを考慮して以下の3都市、4地区を取り上げた。

宮城県石巻市中心部

被災後の人口は約15万人(2013年10月1日)、平地部にまとまった規模の市街地が広がっていたが、津波により広範な区域にわたって建物等が壊滅的な被害を受けた。従来から展開されていた既成市街地周辺部における計画的な市街地整備を拡大する計画がある。

宮城県石巻市離半島部雄勝地区および鮎川浜地区

2005年に石巻市に吸収合併された旧雄勝町と旧牡鹿町。典型的なリアス式海岸地形で山地が海に迫り平野部が少なく、既存集落は小さな湾毎に分散していたが、津波災害により壊滅的な被害を受け、集落単位で高台への移転を計画している。

宮城県南三陸町(志津川地区を中心に)

被災後の人口は約1.4万人(2013年10月1日)。2005年に旧志津川町と旧歌津町の合併により誕生した。リアス式海岸地形ほどではないが、沿岸部に低平地が限られ津波によって大半のエリアが壊滅的な被害を受けた。高台部の居住地整備を基本としつつ被災した低地部に新市街地形成を計画している。

岩手県陸前高田市

被災後の人口は約2万人(2013年10月1日)、気仙川河口の低平地に広がった市街地であったが、津波により市街地の大部分が壊滅的な被害を受けた。沿岸から離れた後背地に新市街地を形成することを目指して大規模な造成とインフラ整備が計画されている。

- ・ これらの地区ごとに見た復興計画が抱える今後の課題は次のとおりである。
- ・ **宮城県石巻市中心部**に関しては、まず市街地縁辺部に計画されている大規模な新市街地と中心部との間に相当な距離があり、市街地としての一体性や求心力の維持、および適切な商業・公益施設配置に関して十分な対応が必要となる。もとより市街地中心部は求心力が低下してきていたうえに、浸水地域に対する市民の懸念も加わっており、その再生、活性化にはさらなる計画的施策の実施が必須と考えられる。
- ・ また居住地に対する住民の評価においても地域格差が大きくなったため、市全体の人口の停滞・減少がすすむなかでバランスのとれた市街地構成を維持していくことが難しくなるおそれがある。
- ・ **宮城県石巻市離半島部雄勝地区および鮎川浜地区**については、小規模な集落ごとの高台移転計画で、漁業に従事していた湾の後背地への移転を原則としているため、従来からのコミュニティの継続に問題はないが、高齢化の進行を考慮するとコミュニティの持続性や必要な生活サービスの安定的提供が大きな課題として想定される。
- ・ **宮城県南三陸町(志津川地区を中心に)**では、地形条件から市街地の周辺への拡大範囲は限られるが、既成市街地の東と西を流れるふたつの川を越えた東西の山間の高台や北端の山裾に住宅や施設整備をすすめる計画となっている。これらの新市街地に移転す

る町民の割合は高いが、新規地区同士およびこれから復興を目指す低平地の中心部からのつながりは弱く、市街地としてのまとまりや町中心部の求心性確保に大きな問題が残る。学校、病院をはじめとする公益施設はどこに整備しても以前より遠くなり、生活利便性の低下、住民の安全・安心感の低下は免れない。適切な生活道路ネットワークの整備と身近な公共交通の充実が欠かせないものになってくると思われる。

- ・ 新市街地には既存集落単位で移転するようになっているため、基本的にコミュニティの継続に問題はない。しかし、その前の仮設住宅地では従来の集落が分かれて分散し、かつ仮設での生活が長期化したためコミュニティの連帯感が失われるとともに、仮設住宅地で新しいコミュニティが生まれるといった複雑な状況が生じた。人口減少と高齢化がすすむなかで、新しい市街地のコミュニティをどのように維持、活性化していくか、大きな課題である。
- ・ **岩手県陸前高田市**に関しては、人口が減少しているにもかかわらず高台部での大規模な造成による新市街地の整備が多数のエリアで計画されている。これら新市街地間のつながりは必ずしも良くないため、計画には盛り込まれているものの市内交通ネットワークの整備実現は必須課題といえる。
- ・ 一方、中心市街地は低平地にあって津波のリスクが想定されるため、街なか居住の推進は容易でないが、都市機能の集約的立地をすすめるうえで前述の新市街地との連絡やJR大船渡線の復旧の動きに合わせて、バランスのとれた都市構成を着実に追求していく必要がある。

④コンパクトシティの基盤となる集落・コミュニティの課題

- ・ 各都市の復興計画を見ると、いずれにおいてもコミュニティへの配慮が色濃く打ち出されていることが分かる。

例えば、次のような記載が見られる。

地域コミュニティを主体とした自主防災組織の育成強化(洋野町)

被災地域におけるコミュニティを再生するとともに、地域社会の結び付きがさらに強まるようコミュニティの充実を図る(宮古市)

人と人をつなぐ和と、まちや集落をつなぐ輪を大切にしながらまちづくりを進める(大船渡市)

コミュニティ施設整備や自治組織運営支援に取り組むとともに、新たなコミュニティ形成支援を行う(気仙沼市)

地域自治活動を支える様々な支援制度を見直すとともに、地域を支える人材育成、行政とのつながり強化や情報共有を図るための取り組み、制度の見直しを図る(多賀城市)

仮設住宅における絆づくり・見守り活動の推進、地域における支え合い活動の推進(仙台市)

- ・ しかし、はじめに仮設住宅等の実態を見ると、次第に改善がすすめられたものの、当初は必ずしもコミュニティへの配慮が充分であったとはいえない状況がある。まず仮設住宅の整備が思うようにすすまず、既存集落ごと、場合によっては家族すらも分かれて入居せざるを得ないケースが多く生じたこと、次いで生活を支える商業施設や医療施設、近隣交流のための共同施設等が併設されなかったこと、三つめに立地場所が

不便なうえ、2年間の暫定居住ということもあって、バス等の交通サービスが不足し通院、通学、買い物等に大きな負担があったこと、などがあげられる。

- ・ 実際に震災発生から半年後の2011年9月に北上市が避難者を対象に行ったアンケート調査では、買い物先が分からないことへの不安、2年間限定の仮設入居期限への不安、離れて住んでいる家族に対する心配を訴える回答が多かった。
- ・ 2011年7月に南三陸町が行った復興まちづくり計画に関する住民意向調査でも次のような不満が見られた。仮設住宅になかなか入れず町外に移転した、仮設入居により集落がばらばらになった、買い物や通院が不便、金融機関や郵便局が遠い、住宅が狭くプライバシーの確保も充分でない、バリアフリーになっていない、場所によって仮設住宅の性能に差がある、ペットと暮らせない、入居者同士のコミュニケーションがない、町の情報が届かない、公共交通が不便である等。
- ・ こうした不安、不満を見ると、仮設住宅を取り巻く問題を解決するためには、過去の震災時に指摘された問題でもあったが、住宅そのものの改善はもちろんのこと、生活を支える施設・サービスのあり方や入居制度の改善が依然として必要であることがわかる。それとともにコミュニティ意識の醸成への配慮もまた重要であり、入居に際して自治会、NPO団体、ボランティア組織等との連携により、暫定居住とはいえ仮設住宅地における新たなコミュニティの形成に向けて身近な支援を行うべきであったと考える。
- ・ 新設住宅への入居、すなわち防災集団移転促進事業や災害公営住宅等による住宅地への入居にあたっては次のような課題が浮き彫りになった。まず離半島部や山間部に多い小さな集落ごとの小規模分散型住宅供給は、少子高齢化、後継者不足とあいまって将来は空き家の増加が明白であり、新設住宅地の持続可能性に大きな疑問を抱かせるものである。当面の医療・福祉・交通等、生活サービスの提供に関しても効率性の観点から困難が積みまとうことになる。こうした問題は自明のことであるが、各都市とも明快な解決策が見出せていない状況にある。
- ・ 次いで入居制度に関して、防災集団移転促進事業では概ね入居者の意向が尊重されコミュニティの維持が図られるが、災害公営住宅に関しては利便性の高い団地に希望が集中し既存の集落コミュニティの継続が困難になることが往々にして見られる。また高齢者等に対する優先入居サービスが裏目に出て、高齢者に偏った団地を生むことにつながるなど、まだ改善すべき点があると思われる。
- ・ 先の防災集団移転促進事業に関しても、事業要件が最低5戸からとされたことは、やむを得ず極小規模の集落を市街地から離れた地域に整備する可能性を生み、その場合には持続的なコミュニティ形成という観点で危うい状況をもたらすおそれがある。

⑤コンパクトシティを支える地域公共交通の役割と可能性

- ・ 被災地の多くは震災以前から高齢者や児童等の移動制約者に対する生活の足の確保が難題であった。小規模な集落が点在する都市構造に加え、継続的な人口減少、さらには自治体財政の困窮化もすすみ、官民ともに地域の足の整備に必要な力を発揮できない状態に陥っていた。

- ・しかし、このままでは震災復興まちづくりを住民の生活の質の向上に導き、市街地の環境を改善し、交通ネットワークが充実した利便性に富んだ都市を創造するものにつなげることはできない。復興を機に公共交通が利用し易いまちづくりを官民協力のもとにすすめることが必要であり、それはコンパクトシティの実現と表裏一体の課題と言える。
- ・とはいえ、現在の復興計画とそこに示された都市の将来像、そして各種都市整備のスケジュールは地域公共交通の実現可能性を判断するほどの具体性を持っていない。さらに言えば大半の中小都市においては、地域公共交通の整備はこれまでのような事業方式では成立しないことはこの間の経緯を見れば自明である。
- ・地域公共交通導入の可能性を地方都市における先進事例に探ると、市民(住民)・事業者・行政の連携強化を基本に様々な取り組みを活用し、地域が一体となって対応していくことが唯一の解であることが分かる。
- ・まず多様な主体との連携・統合を図ることである。スクールバスや企業送迎バスや教習所のバスの空き時間利用、病院やスパの送迎バスなどを活用する。
- ・「地域」の発意を促す施策を展開すること。行政や交通事業者の支援のもとに、自分たちの生活の足は自分たちで守るという意識を醸成する。住民に計画から事業まで携わる機会を用意し、キーパーソンの育成をすすめ、住民の間にネットワークを広げていくような仕組みをつくる。
- ・交通事業者とのパートナーシップをつくること。交通事業者に過度に期待するのではなく、地元対応や交通結節機能の強化は行政、これに対して交通事業者はノウハウを活かした運行業務という役割分担を明確にする。例えば、運行の時間帯や停留所をあらかじめ決めておき、利用者から予約があった場合にのみ運行する乗合型デマンドタクシー(神奈川県秦野市)や65歳以上の住民を対象に利用券を配布し、運賃から利用券の金額を差し引いた金額を負担するグループタクシー利用促進事業(山口県山口市)の事例が参考になる。
- ・地域全体で公共交通を支える仕組みをつくること。電気や水道のように社会インフラとして基本料金を徴収し、利用に関係なく地域全体で支える。利用しない人の多くは将来に備える保険と考え、地域公共交通の持続可能性の観点から負担する。
- ・自主財源を確保すること。時刻表、車内ポスター、車体広告、関連グッズ販売などにより運賃収入以外の財源を確保する。こうした活動は地域公共交通と地域住民との絆や信頼関係づくりにも通じ、地域で支えるという意識を生む効果もある。
- ・以上が実践されている先進的取り組み事例で、これらに倣って復興まちづくりのなかで地域公共交通の維持・発展が図られることを期待する。さらに今後の検討課題として2点を加えると、ひとつは行政の費用負担を高めるために、地域公共交通の導入効果を営業収支率だけではなく、高齢者の外出支援、健康増進、中心市街地の活性化、コミュニティ活動の活発化など、都市経営上の視点に沿った多様な評価項目を加えて評価することが考えられる。もうひとつはプライベートな一般車の乗合交通、相乗りの拡大である。事故に対する保険をどうするか等の問題はあがるが、個人間の情報通信技術が発展しているなかで、コミュニティをより活性化する意味からも相乗り推進を検討する時代が訪れつつあると考えることもできる。

(4) 今後の課題

- ・本研究は前述したように研究会活動のある特定時点における市町村の復興計画に基づいて取り纏めたものである。復興まちづくりの実態に関する情報は適宜取り入れ、検討、分析に反映させたが、それは復興事業全体の動きのなかでごくわずかな部分に触れたに過ぎない。しかも復興まちづくりの計画と事業は日々進展し、変化し、新たな課題とそれへの対応策が次々に生まれているはずである。
- ・したがって、本研究の成果の大半は、極端な言い方をすれば賞味期限切れになっているおそれはある。また、実態に基づいていない机上の空論的な部分も多いと考える。
- ・とはいえ、未曾有の災厄に遭遇した東北地方がコンパクトシティの形成を目指して運動を続けていくことは、さらに重要な課題、目標になったことは確かである。その意味で復興計画がいずれも基本的にはコンパクトシティを目指しつつ、実際には様々な条件のもとで実現に向けて多くの課題を抱えていることに、より深く着目することが必要である。
- ・本研究の中でもそうした諸点について触れたが、引き続き検証を加え、考察を深めて、高度な施策・活動計画・体制による対応を推進していくことが関係者の間に求められる。都市計画コンサルタントが、その中心的なキーマンとして役割を果たしていくべきであることは言うまでもない。まさに都市計画コンサルタントの働きが強く求められていることを自覚する次第である。
- ・なお、本研究は繰り返し述べてきたように、「東北発コンパクトシティ」という東北地方整備局と東北圏 7 県が推進してきた取り組みを基点に実施した。そのなかに謳われている「基本方針1 個々の市町村におけるコンパクトなまちづくり」を主要テーマとし、主にその細目に掲げられている「秩序ある市街地の形成」と「市街地の快適な移動」に関して復興計画をレビューしつつ、課題を分析して今後の取り組みについて提案、提言を行った。
- ・併せて、住まいを失った多くの方々に提供する仮設住宅、さらに防災集団移転事業や災害公営住宅という形で公的に提供される新設住宅地におけるコミュニティの維持・醸成に係る問題の深さ、社会的反響の大きさに鑑み、その実態の一端を提示し、課題を整理して示した。
- ・コンパクトシティの実現には、さらにこれから本格化する中心市街地の整備に合せた「街なか居住の推進」「街なかの都市機能の強化」が重要な課題となる。さらに「東北発コンパクトシティ」の基本方針2に掲げられた「都市と農山漁村地域の連携」や基本方針3に謳われた「近隣市町村間の連携」も大きな課題として残されている。
- ・これらに対して今回の復興計画が一定の成果を上げることができて初めて、被災地とそれらを取り巻く東北の諸都市が、未来の都市像、持続可能な都市圏域像を獲得できると考える。私たち都市計画コンサルタントは、行政の方々とはもちろんのこと、地域住民、自治活動関連組織、公的および民間関連事業団体、学識経験者や建築家等の専門職能家、各種ボランティア組織等と今回の経験を基により一層緊密な連携を取って、地域主体の復興まちづくりの推進支援に力強く貢献していく必要がある。