

復興に向けて

—まちづくりの論点とキーワード—

西田 穰

(株式会社地域計画研究所代表取締役)

死者不明者2万300人に上る被害をもたらした東日本大震災の特徴は、M9という地震津波の「巨大さ」「破壊力」と被害の「広域性」にある。三陸海岸から仙台平野、鹿島灘・九十九里浜までの地形や都市形態の差が被災の様相を変えると共に、明治・昭和の津波の経験が巨大防潮堤の整備で風化していたなど、自然を力でねじ伏せる現代の風潮に警鐘を与えた自治体の規模・能力に差や行政の被災が復旧・復興活動にバラつきをもたらしているし、原発事故が問題をさらに複雑化している。(この小論では、原発事故以外の地震・津波の被害と復興への課題について整理した。)

震災・津波からの復旧・復興は「スピードが勝負」と言われるが、本当だろうか？

現地では、被災した人達が身内の死や家・財産の消失に戸惑い、心の整理が出来ずに次への展望を持っていない。急がれるものは復興「事業」ではなく、地域再生へ「仕組み」や「考え方」だと思う。そのような視点から、防災学者の村上處直氏を中心に有志が集まり(チーム村上(注1))、現地の視察・ヒアリングを行うと共に、復興のまちづくりに向けて課題を整理し、「復興まちづくり第1次緊急提案」を出した。そこで検討した内容を中心に、復興まちづくりの課題を整理する。

■じっくりと地域の底力を引き出す—復旧(インフラ)は迅速に、復興はマイペースで—

中国の「唐山地震(1976)」は死者が24万人を超す直下型の大地震であるが、被災地からテント村が消えたのは10年後であった。被災者を放置したのではなく、市街地周辺のニュータウン作りなどの仕事をつくりながら復興事業を進め、旧市街地の再開発は最後に行っ

たからである。復興の責任者たちは最後までテント村に暮らしたという。新しい人口が流入し、100万都市が20年後には150万都市までに成長している。

1999年に台湾中部の南投市で起きた「集集(チチ)地震」では、李登輝総統(当時)が台北・台南から建設業者が入るのを禁じ、地元で再興できる仕組みをつくる。「自力復興」をスローガンに被災者の職業訓練から始め、地域の商店主たちが「まちづくり会社」を立ち上げ地域復興の主力となったという。

東日本大震災にはこの2つの事例に学ぶべき点が多い。東北地方は過疎化が進んでおり、ハード面の宅地整備をしてもそこに住む人がいなくなってしまう可能性が大いにある。ポイントは「地域が頑張る仕組み」をどのようにつくるかである。そのためには、

- ・お金を人や組織を動かす歯車として使う。そのための超法規的な制度を考える。
- ・歯車としての財政的支援・人的支援(技術者、専門家、医師など)・地域情報の活用支援を進める体制を構築する。
- ・「人間復興」「地域社会復興」のために必要な施策は何かを考える—復興事業を通して地域を活性化させる。

事が重要である。

「自力復興」には地域の経済を回す事が大事である。まず地域の主力産業である水産業・漁業を復興させる事が要で、シンボルプロジェクト『船を出せ! 波止場を直せ!』を提案した。各地の漁港が船を貸し出したり、一時的共有化を図るなど、民間ベースでの動きは素早かった。嵐の翌年に沿岸の漁場は大漁になるといわれているが、課題は放射能による漁場の汚染の行方である。

また、「復旧・復興」そのものを地域の産業にする事が重要で、これらの事業に流れる金を地域に落とす必要がある。例えば、

- ・避難所の弁当など生活物品を「クーポン券」で渡し、被災者が直接地域の商店で購入できるようにする事で、地域の就業を復活させる（FEMA方式）
- ・ほぼ無への投資でなる「瓦礫処理費」の地域還元（地元雇用は生じているが、処理事業の主体にはなっていない）
- ・5年から10年におよぶ街や建物の再建事業を地元主体で行う。鉄やコンクリートのプラントが沿岸部の都市にあり建設資材の自給が可能だし、地元材の活用は林業再生につながる。

供給面だけでなく、建設技術の担い手をつくる職業訓練（台中モデル）も重要で、仕事があれば若者も国に戻ってくるであろうし、新しいビジネスも生まれるだろう。Win-Winなモデルを目指すべきである。

■しなやかで、強靱な津波対策

津波対策は、すでに国の中央防災会議でも「力でねじ伏せるのではなく、防災・減災を適切に組み合わせていく」事に方針転換をした。各地で巨大な防潮堤が転倒、破壊した。基礎杭がなく自重だけで安定する設計だった事、前面が舗装されておらず波で地盤が掘られた事、高さのつき足し部分やブロック間の接続に鉄筋が入っていなかった事など設計・施工上の問題点を洗い出し次につなげる事は当然であるが、被災地全てを現在の高さ以上の防波堤で守る事は財政的にも無理で、地形条件等を含めた被災状況を良く分析し、津波とほほどに付き合うためのしなやかで、強靱な津波対策を検討していく必要があると考える。

第一に、「水塊流（村上氏命名）」の力を反らす仕組みを研究すべきである。水の力を柔らかく受け止め（そのためには、ある程度のところで越流することも想定する）、波の力を吸収し拡散する仕組みをつくる事が重要だ。「引く波」の力も巨大で防潮堤や建物に大きな被害を与えている。昔の知恵に「信玄堤（河川の氾濫を柔らかく受ける仕組み）」があるが、津波対策でも遊水地機能を取り入れるべきであろう。また、いわき市の沿岸部などを見ると、砂浜が狭くなり海が迫って来た事が被害を拡大したと思われる。明治の高台移転で被害を受けなかった吉浜（釜石市）を見ると、遠浅の浜を拡大する事の効果が期待でき、「養浜」

も重要な津波対策だと思う。

第二には、防潮堤依存から、防潮林、防潮丘、緩衝地帯、多段階の防潮堤、高地移転・高所居住・避難ビル、避難路、避難システム等、多様な組み合わせによる多重の安全システムを構築する必要がある。国ですでに検討が始まっており、具体的な復興プランにどのように反映されるか（できるか）が課題であろう。その際、ソフト対策（避難対策・土地利用等）を重点にして、それを補うハード対策（防潮堤、防波堤等）という、コンクリートからヒトへの考え方が重要になる。

第三のポイントは、津波による二次災害を防ぐ事である。気仙沼・大槌などで市街地火災が起きたが、原因は港のタンクが倒れ、油が津波と共に広がったことによる。基礎に固定されていない木造住宅が浮き上がって流された事により、背後の建物被害を拡大した。タンクの対策強化は当然であるが、建物の基礎の固定についても早急に検討する必要がある（注2）。

■シームレスな復旧・復興

一地域特性を尊重した復興プランづくり

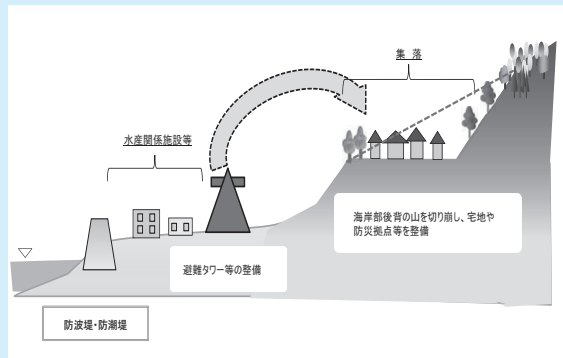
先に、「復興・復旧はスピードが勝負か？」という問題提起をしたが、三陸という土地条件を踏まえると、二重投資を避け、地域に金を落とす「身の丈にあった復興」プランと復旧から復興までのシームレス（連続的）な仕組みが重要だと思う。

第一に、現在、各県が提示している復興計画は高台移転を基本としている。明治・昭和の津波の歴史からも、出来るだけ安全な所に住む事は重要であるが、全てが高台に移転すべきか。また出来るのかという問題がある。

いずれにしろ低地にも都市機能を残さざるを得ない都市部は、高台のニュータウンと平地の中高層住宅を適切に組み合わせていく事となろうが、集落部については、山が迫る三陸地域では大きな平坦地を確保する事は難しい。明治・昭和の津波の当時に比べ、今はクルマという移動手段があるが、集落に住む高齢者たちは直にクルマに乗る事が出来なくなり、陸の孤島化する恐れがある。状況が許せば、母都市の近くにニュータウンをつくり、集団で移転する方が望ましいかもしれない。

しかしながら、漁村集落は海や港とのつながりが重要で、現地を移動する事が出来ない。斜面や小規模な平地を上手に使って、生活圏のつながりを保ちながらクラスター（ブドウ

図1 高台移転パターン例



※復興構想会議提言より転載

の房) 状に住宅地を配置していく事が望ましい。漁村の原風景のような集住形態の復活、地中海型の斜面住宅地、森の中に埋もれた別荘地タイプ等、多様な住宅地をその土地々に合わせてきめ細かく設計していく事が必要になる。

第二に、土地の制約が大きいこれらの地域では、仮設住宅と復興市街地を区別して考える事は色々な側面で問題を持ち、合理的でないと考えている。

阪神大震災では仮設住宅の孤立死が問題になった。旧居住地から離れた仮設団地に抽選で入居した高齢者たちは、身近な知人もいなく、仮設住宅の中で孤独な生活を余儀なくされ、亡くなっても発見されないという事態を招いた。中越地震の時は、その事を踏まえて、山古志村の全村移転仮設団地は一カ所にまとめられ、福祉系の施設も組み込まれた。今回の仮設住宅対応を見ると、集落単位で整備している所もあれば抽選方式の所もある、仮設住宅を造らずに民間アパートの借り上げで全てをまかなおうとしている所もあるなど、各県・各自治体でバラバラであり、阪神の二の舞となる危険もある。「仮設住宅は単なる住まいではなく「復興まちづくり協議の場」だ」(東京経済大学森反教授) という指摘もあり、地域をバラバラにしない事が重要である。

このような視点で見た時に、被災した居住地の近くに仮設用の土地を手当する事は難しい三陸地域では、そのまま本設の住宅地の一部として整備していく事が二重投資を避ける上でも適切だろう。また、現地材を使った木造仮設住宅をつくり、そのまま本設住宅の一部として払い下げるようにすれば、高齢者など資金負担力がない人達にとっても生活設計がしやすくなるのではないだろうか(東北発で、上記コンセプトの仮設住宅の提案もある)。

第三に、まちづくりや再建築をコーディネ

ートする“人”の問題がある。復興まちづくりをスムーズに進めるためには、上記の整備手法を含めた「土地問題」と「財源」と共に、地域住民と十分に話しあい、きめ細かなまちづくり計画を立てていくための「まちづくりコーディネーター」が重要になる。319の漁港(集落)が被害を受けており、都市部を幾つかの地区に分けると、延べ400人近い人材が必要となる。さらに16万棟近い建物が破壊されており、これらの再建築は大きな仕事である。阪神ではプレハブメーカーの住宅展示場のような街が出来てしまったが、東北の風土に合ったまちの再興を目指してもらいたい。これは地元の建築家の仕事だと思う。プレハブメーカーを排除するのではなく、企画コンペを実施して地域毎の“建築コード”を提案すれば街並み景観が整うだろうし、各家の思い(歴史のかげら)を大切に残すための建築相談などはぜひ実施してもらいたい。取り壊し予定の家から、透かし欄間や床柱など家の思いが宿るものを保存しておく事を早急にアドバイスしたらどうだろうか。

■次に備えた制度・人・システムの課題

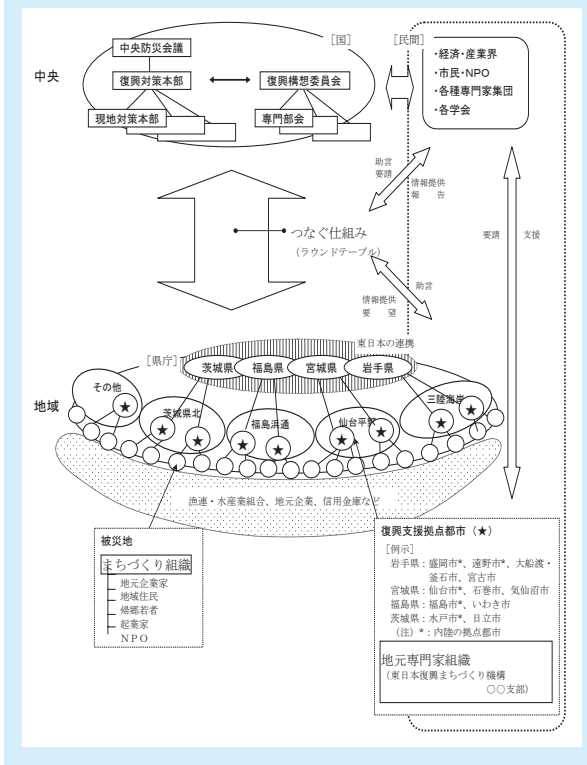
被災への対応は過去への問題ではなく、迫り来る東海・東南海・首都圏直下などの地震に備えた、未来への仕組みづくりでもある。

まず、自治体行政において、リスクを分散し、BCP(事業継続計画)を考えた体制整備が必要である。地球温暖化や生物多様性などの「環境」問題と大規模自然災害に備える「防災」問題は、持続可能な自治体行政の両輪である。また、共に単独の自治体内で完結する事はできない広域連携が求められる課題である。例えば、環境政策ではエネルギー政策などの広域連携が必要であるし、BCPには災害時の市民連係・行政連携を考えた都市間交流等の項目が欠かせない。

現在、災害復興時の国の関与を強化する事が検討されているが、被災地を国の直轄領にすべきではなく、あくまで「自治体主権・自治体連携・自治体支援」という枠組みで考えるべきである。これまで姉妹都市の締結などは偶然的な要素が多かったが、防災協定などの都市連合協定を意識した都市選定が必要だろう。しかしながら、被災時には姉妹都市に頼るのではなく、全国的なネットワークで自治体連合が支援すべきで、特に、余力があり、行政能力の高い大規模自治体が、連係して被災自治体を支援する仕組み・制度を早急に作

る事が必要である。

図2 自立・自力復興を支える組織のイメージ



第二の課題として、被災地（浸水地）の「土地問題」がある。地震では従前地に居住する事が前提になっていたのであまり意識されていないが、復興構想会議の提言は「浸水区域を国が買い取るべきではない」という基調で書かれ、国の方針もまだあいまいである。復興まちづくりの事業手法（土地区画整理事業や集団移転事業）の中で実質的な国有化に近い解決策となるという意見もあるが、被災者が生活設計を進める前提となる問題であり、早急に明快な方針を出す事が必要だと思う。土地の買い上げ・交換を希望する人だけでなく、その土地を捨ててどこかに転出してしまう人も少なくないと予想され、これらの土地の受け皿（必ずしも国による買い上げを意味しない）が必要である。人口減少社会に入ったことで同様の事が起こりえて、研究しておく必要がある（注3）。

そして、無数の「まちづくり会社」をつくり出す事を提案する。まちづくり会社は復興構想会議の提案にも載った重点事項で、当初、自治体長を社長とする自治体（官）に替わって復興まちづくり事業を担う組織（民）を想定していたが、現実には色々なタイプが想定でき、また、必要な事が分かってきた。

第一のタイプは上記の首長を代表とするもので、復興事業予算を地元落实到するための受

け皿となり、行政ではやりにくい複数年次予算で迅速かつ小回りがきく実行会社である。5年から7年程度の時限的なものにするのが望ましい。

第二のタイプは、地域で起きてくる様々な事業や起業家たちを支援する中間組織で、特に、各種の復興資金を地域に取りまとめ、それをニーズに応じて再配分するような「マイクロ・ファイナンス」組織である。行政主導ではなく、地域の金融機関や主要企業が中心になって、地域ブロック単位ぐらいで出来る事が望ましいだろう。民主導で出来たボランティアセンターの発展形を考えるのがイメージしやすい。

第三のタイプが、浸水地など共有化した土地の受け皿となる法人である。トラスト組織として、平常時の利用には問題がないこれらの土地の活用計画を立て、事業化し、管理していく。提供（放棄）された土地の所有権を法人化（一種の株化）することで、将来権利関係が輻輳化する事を避けると共に、提供者たちがサポーターとして地域とのつながりを持ち続ける切っ掛けになるだろう。この法人に、浸水しブルドーザーで取壊す対象になっている100年民家や透かし彫りの欄間、良く磨かれた床柱など家の宝物の保存（古民家バンク）機能を持たせれば、街並み再生のためのストック保存も可能となろう。

■メモリアルー地域住民の鎮魂を共に進める

最後に、東日本大震災を風化させない事が重要である。過去の津波経験が風化し、自然をねじ伏せる技術に過度に依存した社会を造り上げてしまった事が、福島原発事故や今回の津波被害が拡大した根本原因にあると考える。

亡くなられた方々への鎮魂を地域で共有する折々の鎮魂祭。原風景や文化の記憶を継承する新しい祭りを創造してもよいのではないだろうか。

(注1) チーム村上メンバー

村上處直・防災都市計画研究所会長（顧問）、土井幸平・元大阪市立大学教授、西田穰・地域計画研究所、吉川忠寛・防災都市計画研究所所長、佐藤賢一・日本地域開発センター（大船渡ふるさと大使）、若井康彦・民主党衆議院議員／都市プランナー

(注2) 現在建築基準法の改定が検討されているが、既存の建物の補強策が重要である。

(注3) これに関する、ふるさと回帰総合政策研究所玉田樹所長の「共有地化」（一種のトラスト）提案を参考にした。