

東日本大震災復興まちづくりに関する緊急アピール (要旨)

2011年5月12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

東日本大震災に対する基本認識

- 東日本大震災は未曾有の広域巨大災害であり、独自の自然・歴史文化・産業を擁して豊かな地域社会を育んできた多様な都市・まち・集落が壊滅的被害に見舞われている。
しかも震災・津波・火災・原発事故が複雑に重なり合い、被害の様相は複雑で地区によって千差万別である。
- また、物的社会資本だけでなく、生業・産業・医療福祉・教育・流通等々も甚大な被害に見舞われ、地域経済はもとより住民の生活も大きな打撃を受けている。
- かかる状況下で、またおしなべて過疎化・高齢化が進行し、同時に地元就業率が高い被災地域にあって、いま、地域の将来が決定的な岐路に立たされている。まち・集落によってはその存続すら危機に瀕している。
- こうした事態は過去の震災に例がなく、復興の取り組みは複雑で困難な道を進らざるを得ない。そして、「真の復興とは如何なるものか」が厳しく問われている。

復興まちづくりの基本条件

①社会的価値規範と枠組みの根本的転換：「パラダイムシフト」の徹底

- かかる深刻な事態が生じている背景の一つは、これまで根本的転換を先送りしてきた長年の社会的価値規範やものの見方と、それに基づく諸社会システムや枠組みにある。例えば、「効率性・経済性」の優先、無原則的な「科学技術」の偏重、あいまいな「公平性・平等性」の重視等と、これらに由来する「一点集中主義」「メガシステム主義」「力技による自然制御主義」「一律・均質主義」等が挙げられる。
- 真の復興を進めまた将来に禍根を残さないためには、これを機にこうした従来の価値規範と枠組み等を問い直す必要がある。都市計画・まちづくりに関してもこれまでの通念や枠組み・仕組みを大々的に見直すべきである。
いまこそ、大胆に決断し思考転換することが求められている。
- 真の復興と再出発はこうした転換を通じてしか達成し得ない。

②地域主体による復興まちづくり：「地域主権」の本格的実践

- 今回の復興まちづくりは、「地域主権」を原則とし、「地域主体による復興まちづくり」を基本理念に据え、それぞれの地域の個性、被災特性、地域のニーズや現場に即して進めるべきである。
- 地域の住民・行政等が地域の将来を考え、復興シナリオを描き、復興計画に関して意思決定し行動することが望まれる。今回の被災地域の地元諸主体が有しているポテンシャルは、大きな意味を持ち力を発揮する筈である。
- そのためには、従来のような中央主導による一律的で縦割り型の行政構造を地域に持ち込むのではなく、地域主権型の社会的意思決定過程のもとで復興まちづくりを進めることが不可欠である。
- 同時に、地元が深刻なダメージを受けているなかで、国・県等の役割も極めて大きい。国・県は特に、当面の緊迫した事態に対する全面的支援と併せて、復興の目標・戦略・プロセス等を骨太にかつ早急に示す必要がある。

復興まちづくりのために緊急に検討すべき事項

| ①生活基盤の早期再建 | ②多様できめ細かな住宅再建 | ③硬軟併用型の規制・制限 | ④地域コミュニティの維持 | ⑤復興まちづくりパートナーシップの構築 |
|--|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ●住まいの確保と併せて、事業所の暫定再開、農林漁業の暫定復興、雇用の創出など、生活基盤と地域経済活動を早期にバランス良く再開する方策を早急に講じるべき。 ●生活関連諸機能の隙間を埋め繋ぐ総合的でシームレスな生活安全保障システムの構築に着手すべき。 | <ul style="list-style-type: none"> ●避難所から公有地活用の仮設住宅を経て恒久住宅に段階的に移る一律的・単線的な住宅復興は限界。 ●被災地と被災者の実情に応じた複線的プログラムを準備し選択肢を多様化すべき。 ●従来の原則にこだわらず、民有地での仮設住宅建設の推進、見なし仮設住宅の適用拡大、持ち家再建の支援拡充等も。 | <ul style="list-style-type: none"> ●津波災害危険区域に関するゾーニングの原則と基本条件を早急に確立し、土地利用規制や土地の買い上げ等に関する強力な法制度を早期に整備すべき。 ●都市構造を再編する観点を重視し、強力に土地利用規制し建築制限すべき。 ●これらを前提にしつつ、住宅復興や生活再建を着実に進めるために、地区単位で弾力的に運用する仕組みも併用すべき。 | <ul style="list-style-type: none"> ●復興まちづくりの基本原則として、計画・事業のなかで最大限位置づけるべき。 ●特に今回の被災地では、地域社会の共同性を維持・継続することが復興にとって不可欠。 ●これを前提として、仮設住宅建設や集落移転も、現地の条件に即し従来の人間関係をベースにした幅のある集団単位で弾力的に進めるべき。 | <ul style="list-style-type: none"> ●水産・商工等の諸組織や企業等がそれぞれ先行して行動し全体を牽引すると同時に、地域コミュニティを単位とした公民共の連携・協働組織を構築し、事業等にも取り組むことが必要。 ●この組織を制度的に位置づけ、復興計画の提案・調整・実施と地域運営に関して権限と財政的裏付けを付与し、国と公共団体が、地域の活動と社会関係資本の強化及び協働主体の自主自決を総合的・継続的に支援するコミュニティ・エンパワーメント施策を講じるべき。そのプログラムを早急に策定すべき。 |

東日本大震災復興まちづくりに関する緊急アピール

2011年5月12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

東北地方太平洋沖地震で犠牲になられた多くの方々に謹んで哀悼の意を表するとともに、被災者の方々に心からお見舞い申し上げます。

このたびの被災地域の過酷な状況に接し、日頃都市計画・まちづくりに携わっている我々として痛みを感じながらも、発災から現在までの様々な事態に関してある種の危惧を抱き、また復興初動期にある現在の取り組みが被災地域の将来を決定的に左右する可能性が高いと考えています。

こうした認識のもと、それぞれの被災地がこれまでも増して豊かな社会として蘇るような真の復興に些かなりとも貢献できればと念じて、緊急アピールを表明する次第です。

1 東日本大震災に対する基本認識

このたびの東日本大震災は未曾有の広域巨大災害であり、それぞれ独自の自然、歴史・文化、産業を擁して豊かな地域社会を育んできた都市・まち・集落が壊滅的な被害に見舞われている。

しかも、震災・津波・火災・原発事故が複雑に重なり合い、被害の様相は複雑で、地震被害が大きい地域、津波被害が圧倒的な地域、火災被害や原発被害を伴う地域などが錯綜している。また、平地型災害からリアス型災害まで、都市型災害から農漁村型災害まで、製造業も甚大な被害を受けた地域など、市町村・地区によって被害は千差万別で全体として極めて多様である。

更に、港湾・河川・道路・供給処理施設、公益施設・住宅、環境資源等の物的社会資本ばかりでなく、個々人の生業、諸事業・基幹産業、医療・福祉、教育、商業・流通等もまた甚大な被害に見舞われ、地域経済はもとより住民の生活も大きな打撃を受けている。

こうした状況下で、またおしなべて過疎化・高齢化が進行し、農林漁業が後継者難に苦慮し、一方で地元就業率が高い被災地域にあって、それぞれの地域の将来がいま決定的な岐路に立たされている。極論すれば、まち・集落によってはその存続すら危機に瀕している。

かかる事態は過去の震災に例がなく、また人口規模が小さい市町村が数多く被災していることもあって、復興に向けた取り組みは複雑で困難な道を辿らざるを得ない。

そしてこの間言われているように、今回の震災に対する取り組みは「復旧」ではなく「復興」を目指すべきであることは論を待たないとしても、「真の復興とは如何なるものか」が厳しく問われている。

2 復興まちづくりの基本条件

(1) 価値規範と枠組みの根本的転換：「パラダイムシフト」の徹底

いま、阪神・淡路大震災をはじめとするこれまでの各地での震災の教訓とそれらを踏まえた諸策の限界を思い知らされる事態が生じている。

その大きな背景の一つは、これまで長年にわたって社会の根幹に据えられてきた基本的な価値規範とそれに基づく社会システムや枠組みにあると言わざるを得ない。

例えば、ほぼ全ての領域にわたる「効率性・経済性」の優先、無原則的な「科学技術」の偏重、あいまいな「公平性・平等性」の重視等と、これらに由来する「一点集中主義」「メガシステム主義」「力技による自然制御主義」「一律・均質主義」等が挙げられる。

このような価値規範は、かつてバブル崩壊を契機に見直しの機運が高まり、様々に議論され再検討されたものの、実際には取り組みが不十分で根本的な転換は結局先送りになった。自然の脅威に対する認識や取り組み、地方部や一次産業の再生にかかる取り組み等もその一例である。

本来は、時代の大きな変化に対応するための社会全般の新たな規範として、その時点で大転換すべきであったが、先送りしたこの問題がこのたびの大震災で余りにも象徴的・悲劇的に露呈したといえる。

今回の大震災後の状況は、いつ起こるかもしれない東海大地震、東南海大地震、南海大地震でも十分に想定される場所であり決して特異ではない。

東日本大震災に対する真の復興を進め、また将来に禍根を残さないためには、これを機にこれまでの様々な社会的価値規範やものの見方を問い直し、我が国の社会・経済・行政システムを根本的に転換する必要がある。国土計画・地域計画や都市計画・まちづくりに関しても、これまでの通念と枠組み・仕組みを大々的に見直す必要がある。

今回の復興まちづくりは、こうしたパラダイムシフトを根底に据え、我が国の再生まちづくりにおける先導的・先駆的モデルとなるべきである。

いまこそ、長期的視点に立ち、大胆に決断し思考転換することが不可欠である。真の復興と再出発は、こうした転換を通じてしか達成し得ないだろう。

(2) 地域主体による復興まちづくり：「地域主権」の本格的実践

今回の復興まちづくりは、「地域主権」を原則とし、「地域主体による復興まちづくり」を基本理念に据え、それぞれの地域の個性、被災特性、地域のニーズや現場に即して進めるべきである。

特にこのたびの被災地域はそれぞれが独自の歴史・文化や環境資産等を擁し、豊かな生活・生業・産業が展開され、明確な個性・地域性と国際性を併せ有している。こうした地域を誰よりも熟知し愛着を持ち、地域の将来を決めることができるのは、地元の住民と行政において他にない。それぞれの地域の住民・行政や事業者が地域の将来を考え、復興のシナリオを描き、復興計画に関して意思決定し行動することが望ましい。

そのためには、従来のような中央主導による一律的で縦割り型の行政構造を地域に持ち込むのではなく、地域主権型の社会的意思決定過程のもとで復興まちづくりを進めることが不可欠である。

同時に、いま地元が深刻なダメージを受け余力もないなかで、国・県や関係機関等が果たすべき役割も極めて大きい。

現在、国・県・地元市町村の間で、応急対応や復興計画策定を巡って当事者間の途惑いが見受けられる。少なくとも当面の応急対応段階でこうした事態や対応の遅延が生じないように、国・県・地元市町村それぞれの役割と責任・権限を再度明確にして緊密に連携する必要がある。

国・県はまず、当面の緊迫した事態に対する全面的支援と併せて、復興の目標・戦略・プロセス等の基本スキームを骨太に示す必要がある。復興を担う当事者が緊密に連携するためには、復興の到達点もさることながら、こうしたスキームを早期に共有することが重要である。

このスキームには、少なくとも東北地方全体を俯瞰し、例えば基幹交通網の再配置や基幹産業・従業の再編・相互補完などを含めた地域再編・都市再編の見取りを組み込む必要がある。

国・県はまた、これを踏まえて復興シナリオを提案し、復興計画・推進プログラム・事業等に係る選択肢を提供し、地元市町村・住民等の意思決定に関して助言する等が考えられる。

一方市町村・住民等の地元諸主体は、それぞれの地域・都市・まちの将来ビジョンを構想し、国・県の提案や助言を参照し支援を受けながら、復興シナリオや復興計画・プログラム・事業に関して意思決定することが考えられる。地元の諸主体が有しているポテンシャルは、こうした点で大きな意味を持ち力を発揮する筈である。

3 復興まちづくりのために緊急に検討すべき事項

(1) 生活基盤の早期再建とシームレスな生活安全保障システムの構築

いま最も急ぐべきは、復興の原動力となる地元住民の基本的な生活基盤の再建である。

今回の震災では地域住民の生活が様々に多大な打撃を受け、多くの住民の生活再建が困難を極めている。住まいの再建は勿論のこと、行政・医療・福祉サービスの利用や日々の買い物・移動等もいまだにままたまならず、家庭経済が崩壊の危機に瀕している世帯も少なくない。

こうした状況は、阪神・淡路大震災における事態を遙かに超える深刻なものであり、これを早急に解消しない限り、復興を軌道に乗せることは覚束ない。

まず、避難生活期から応急対応期に移行する段階では、住まいの確保とあわせて、最寄り店舗や事業所の仮設再開、雇用の創出、農業・水産業の暫定復旧など、生活基盤と地域経済活動が早期にバランス良く再開されるような方策が講じられなければならない。

そして、こうした緊急課題への対応を優先しながら、関連分野の隙間を埋め繋ぐシームレスな生活安全保障システムの構築に着手する必要がある。

特に今回のような地方部における激甚災害においては、住、生業・産業、医療・福祉、教育、商業・流通、交通等、日々の生活にかかる様々な要素が相互に密接に関係し、また施設の立地や土地利用などの面で都市の構造とも密接に関係していることが明らかになった。都市計画・まちづくりの領域でも、こうした認識が不十分であったと率直に反省する必要がある。

今後、災害発生時においてもこれらの諸要素が必要最低限機能するような配置や機能連関等について熟慮し、ハード・ソフトをあわせた総合的な生活保障システムを構築する必要がある。応急仮設住宅の建設にあたっては、例えば在宅での医療・福祉サポートや最寄り商業等の必要最低限の生活サービス機能を一体的に組み込む必要がある。

(2) 多様できめ細かな住宅再建

阪神・淡路大震災の復興では、避難所から応急仮設住宅（公有地に都道府県が建設）へ、その後更に災害復興公営住宅を中心とする恒久住宅へ、という一律的・単線的なプログラムに基づく住宅再建が進められ、被災者に対する公平性の確保や、大量かつ迅速な住宅供給が優先された。

しかし今回の復興にとって、こうした方式は必ずしも有効でない。

まず何よりも、地震による家屋の全半壊以上に大量の住宅が津波によって流失し、住まいを失った被災者が膨大な数にのぼっている。また地方部にあつて、水産業はもとよりその他の様々な個人事業にとつても、職住近接や古くからの地域社会との関係が密接不可分である。更に、被災地の多くは海際まで山が迫っており、津波に対して安全な住宅建設適地が極めて少ない。

こうした特性に照らして、今回の復興まちづくりにおいては、諸条件に応じた多様できめ細かな住宅復興が必要である。

例えば応急仮設住宅に関しては、まとまった建設用地が不足するなかで、陸前高田市の長洞地区をはじめとして既に幾つかのまちで取り組みが始められているように、民有地の活用による応急仮設住宅建設や自力建設なども積極的に進めることが望まれる。こうした多様な方式を可能にするためには、住宅のタイプも従来の「プレファブ」長屋にこだわらず柔軟に考える必要がある。例えば岩手県住田町のように、地場産材を活用した木造住宅建設等も大いに重視すべきである。

また、公共・公的住宅の空き家利用は当然として、この間やっと動き出したような民間の空き家住宅等を自力で借家する被災世帯に対して、「見なし仮設住宅」として国・県が家賃を負担する方式も全面的に拡大することが望まれる。

復興住宅・恒久住宅については、災害復興公営住宅の建設は鋭意進めるとして、今回の被災地では持ち家の割合が高いこともあり、持ち家再建の支援措置も拡充することが、復興を促進するうえで重要である。

このような自力建設や自力借家等、従来型の公共仮設住宅を経由せずに恒久住宅に移る人たちを手厚く支援することは、仮設住宅の需要量・建設量を抑制し資源の有効配分を図り、結果的に従来方式よりも効果的な財政出動になる可能性もあるように思われる。

いずれにしろ、今回の事態は前例がないだけに、「個人財産である持ち家住宅や自力再建力がある者に対しては原則として公的支援は限定する」という従来の考えやルールを一旦白紙に戻し、被災地と被災者の実情に応じた多様で複線的な住宅復興プログラムを準備し、選択肢を多様化する必要がある。

(3) 硬軟併用型の土地利用規制と建築制限

まず、復興まちづくりを進めるための基本前提として、津波災害危険区域に関する土地利用ゾーニングの原則と基本的条件を早急に確立し、土地利用規制や土地の買い上げ等に関する強力な法制度を早期に整備することが重要不可欠である。

また、都市構造再編の観点を重視し、都市全体の将来の土地利用や建築形態を適切なかたちで実現し住宅や諸機能を適切に再配置するために、強力に土地利用を規制し建築制限する必要がある。

同時に、住宅復興や生活再建を着実に進める観点から、地区単位で弾力的に運用する仕組みも併用することが望ましい。例えば「災害復興総合地区計画」といった制度を設け、安全かつ将来の土地利用等に重大な影響を及ぼさないような土地で、また地権者・居住者等の合意を条件に、住宅や必要最低限の生活関連施設及び小規模事業所等を早期に建設可能にすることも検討の余地があると思われる。

こうした土地利用規制や建築制限は、最終的には地元市町村・住民の判断に委ねるのが望ましいが、その場合は国・県がガイドラインや選択肢を示し適切に助言することが不可欠である。

(4) 地域コミュニティの維持

地域コミュニティの維持・継続は復興まちづくりの基本原則であることを改めて再確認し、計画・事業のなかで最大限位置づけられなければならない。

特に今回の被災地域では、地域コミュニティが何世代にも亘って強固に形成・維持されており、こうした「地域社会の共同性」がこれまで大きな力になってきた。この共同性を維持・継続することが地域の復興にとって不可欠である。

応急仮設住宅の建設や集落の移転にあっても、コミュニティの解体と孤立によって、数多くの孤独死を招いた阪神・淡路大震災の教訓を無駄にしてはならない。

こうした事態を避けるためには、応急仮設住宅の建設や集落の移転も、まとまった適地が少なく必ずしも大々的に推進しにくい状況にあって、被災居住者の意向やニーズに極力対応しながら、従来の人間関係をベースにした数世帯～数十世帯の比較的小さなグループ単位で実施するなど、幅を持たせて柔軟に進める必要がある。こうした意味で、生活再建・復興活動の拠点となる集会所等の共同施設を含めて、現行の仮設住宅建設の要件を緩和することが望まれる。

(5) 復興まちづくりパートナーシップの構築

個々の住民や個人事業者の多くが極めて困難な事態に直面し当面の立て直しに追われているなかで、地元主体による復興まちづくりを進めるためには、まずは、一定の組織的ポテンシャルを有している農林水産関係・商工関係の各種組織やその他の地元事業者組織・企業等がそれぞれ先行して出来ることから取り組みを進め、全体を牽引することが望まれる。

とは言え、こうした諸主体ができるだけ早期に連携して力を発揮することが不可欠であり、これを可能にする具体的な仕組みを構築する必要がある。例えば、地域コミュニティ（集落などの基礎生活単位や農林漁業・製造業・商業を核とする地域経済ユニット）を単位として「復興まちづくりパートナーシップ」とでも呼ぶべき公・民・共の連携・協働組織を構築することが考えられる。

こうしたPPP型の仕組みはこれまでも様々に議論し試行されてきたが、必ずしも十全なかたちでは実現されてこなかった。今回を機に本格的に取り組むことが望まれる。

このたびの状況下では、こうした組織は単に情報共有・協議・調整等を担う「協議会」的組織ではなく、少なくとも地域に共通する事項については意思決定し活動し必要に応じて一部事業も実施するような実働的な組織として構想したい。できれば何らかの法人として設立するのが望ましい。

このパートナーシップには、公共団体をはじめとして、住民、生活関連事業者、産業・経済組織、NPO団体等の代表者が参画し知恵を持ち寄って、復興の目標を打ち立て、産業・経済・雇用の復興、都市・市街地・環境の復興、医療・福祉の復興、住まいの復興を一体的・総合的に進める原動力となることが期待される。

そしてこうした組織を、県・関係機関、経済界及び地元の大学や関係分野の専門家等によるタスクフォース・チームが支援することが構想される。

そのためには、何よりもまずこうした組織を制度的に明確に位置づけ、復興計画の提案、調整と実施、地域運営（エリアマネジメント）に関してしかるべき権限と財政面での裏付けを付与するとともに、国と地元公共団体が、地域の活動と社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の強化、協働主体の自主自決能力を総合的・継続的に支援するコミュニティ・エンパワーメント施策を講じることが重要であり、そのためのプログラムを早急につくる必要がある。

われわれコンサルタントは、都市計画・まちづくりの専門家として、真の復興まちづくりに積極的に取り組み責務に応える所存である。