

都市計画家

Planners

2011 SPRING

67



特集 東日本大震災緊急特集号

東日本大震災 復興まちづくり支援

★★★★★ 都市計画家協会の支援姿勢と地平

JSURP チーム 40's の提言

インタビュー／歴代会長

現地発／課題と復興の動き

経験者の提言

会員提言

研究会提言



<http://jsurp.net/>



●特集主旨

都市計画家協会の支援

青森から岩手、宮城、福島そして茨城・千葉にかけての地域を破壊し、多くの人々の暮らしを根こそぎ奪った惨景な映像を幾度となく見たアメリカの友人から、「あなたの所属するプランナーの協会は、いまは悲惨を語るべきではなく、復興への希望と大胆なビジョンを語る時です」というメールが届いた。ここで、「論ある行動と実践」を旨とするNPO日本都市計画家協会(JSURP)が示すべき姿勢とその地平を整理してみたい。

Planners 67 CONTENTS

【特集・東日本大震災緊急特集号】

2 都市計画家協会の支援姿勢と地平……………小林 英嗣

JSURP チーム 40'S の提言

4 東日本大震災の基本認識……………加藤 孝明

5 自然災害リスクとどう付き合うか……………加藤 孝明

6 復興までの道のり……………高鍋 剛

8 被災生活から復興まで……………神谷 秀美

9 生活再建プロセスのデザイン……………土肥 英生

10 復興との連続性を考慮した仮設住宅・住宅地のあり方……………後藤 純/中川 智之

11 産業の復興に向けて……………中川 智之/三浦 卓也/藤野 純一

12 復興まちづくりに向けた政策……………小泉 秀樹

14 専門家の連携……………西沢 明

14 プランナー・専門家の役割と連携……………鈴木 俊治

15 コラム●酒田・阪神型市街地復興手法の再構築……………市古 太郎

16 復興支援に向けた JSURP の取組み……………渡会 清治

17 コラム●復興に向けた災害廃棄物の取り扱い……………高畑 恒志

18 東北復興の重点課題……………伊藤 滋

19 東北再生のランドデザインを描くために……………黒川 洸

20 現地からの問題提起と復興に向けて……………三船 康道

24 陸前高田市における復興まちづくりの取組み……………神谷 秀美/高鍋 剛

26 東日本大震災 地域復興支援……………小林 郁雄

27 地域の力を信ずること……………大熊 喜昌

28 会員提言

34 仮設市街地・集落づくりの提案から実践へ……………濱田 甚三郎

35 街なか研究会 空家・空地問題研究会提言……………木村 晃郁

36 協会動向
日本都市計画家協会賞/全国まちづくり会議 2011 in さいたま

37 本部 NEWS (事務局)

38 支部 NEWS (北海道/静岡/関西/横浜/福岡)

39 会員の動向

裏表紙 2010年11月22日~2011年5月26日 協会の動向

1. 現地主義と現場力 = 臨機応変力のある臨床コーディネーター

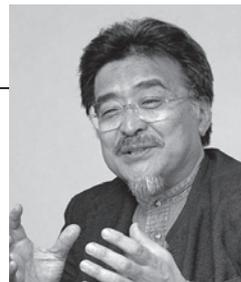
被災地域は青森から千葉まで極めて広域で、自然条件・地形、海との関わり、産業構造、年齢構成の現状と将来、地域文化・歴史への意識などの違いは大きい。宮城は震災をきっかけに農漁業の集約など新たな産業構造への転換を模索し始めている。岩手では未だ復旧から先に進みにくい状況であり、福島はフクシマとなり原発の安定化の目途無しには身動きが取れそうもない。

このような状況下で臨機的に東日本復興を希求するJSURPに求められる姿勢は現地主義にもとづく、客観的・臨床的データを背景にした具体的なビジョンと行動であり、同時に丹念な地域コンセンサス形成へのコーディネーター意識ではないだろうか。加えて、都市・農村・漁村を包括的に理解し、生活(いのち)を守る減災と生業(かせぎ)の複眼的パッケージ計画と科学的根拠に基づく臨機応変力に富んだ織な地域像の模索と絶え間ない提言・発信が被災地の復興と生活文化再創出の胆であることを意識したい。

2. 寄り添う復興と鳥瞰するグローバル(グローバル+ナショナル+ローカル)な復興

震災からほぼ一ヶ月後に全国紙六ページにわたり亡くなった方々の氏名が掲載された。その後、被災地の映

姿勢と地平 黒船はもう要らない!



小林 英嗣

NPO 日本都市計画家協会会長
(一社) 都市・地域共創研究所理事長

像を目にするとき、人びとの人生史と生活景が重層する。

散乱する瓦礫は日常の証であり、被災者に寄り添う復興と支援の網が重要であることを実感する。また所要所に賢者の存在が見えてきており、被災地を持続的社會としてまとめ挙げ、大きな夢も語り始めていることに気づく。連携と寄り添う支援の入り口は見えてきている。

同時に鳥瞰的視点が求められている。被災地東北の生活・生業のみならずその経済的影響は日本全体、否世界に影響を与えており、JSURP としては、グランドデザインのあり様を超広域レベル、国土計画レベルでチェック・検討しながら、戦災復興のパスベクティブを巡り、国際的・国土的・地域的な内容の提言を行うべきであろう。先進国、日本での戦後最悪の災害から一ヶ月余で、海外の新聞一面から日本のニュースが消え、復興・再起の方針や動きは十分に伝えられていない。JSURP 会員の海外ネットは広く深い。世界中の人材と英知を集めた復興支援プラットフォームは、東日本の復興・創出にむけ、今までの延長ではない東北復興の姿を世界モデルとして現出させることが可能となろう。グローバルなプラットフォームづくりと鳥瞰的な提言に JSURP の力を示したい。

3. まちづくり会社の提唱実践と実証にもとづく野心的なパッケージ型アプローチ

サステナブルかつ自立型リージョン(地域)への移行というグローバルなうねりの中で、自治体・大学・地域住民・市民団体・企業などのパートナーシップのエンバウメントに取り組み、社会面や経済面、環境面などのソフト・ハードの取り組みを行い、国際的資金と市民団体や企業の資金も統合した、地域の計画・事業(市民型事業)が進められつつある。被災地で特に自治体力が弱い地域に対し JSURP は実現可能な組織体制構

築の提案とマネジメントサポートも含めた実行枠組みの提示を進めたい。

建築や都市計画に強い空間思考型の専門家、コミュニティや教育に長けた社会計画指向型の専門家、マイクロファイナンスなどに強い専門家をサポーターとして派遣し、コミュニティ・ビューローによる各地の復興事業を推進していく「復興まちづくり会社」のイメージである。地域の復元力を前提とした運営を5年続けるならば、東北被災地からグローバルな人材を輩出が可能で、復興後は世界(東アジア)の防災・復興支援の主導も可能となる。被災者が語る郷土への思いは被災地のみならず、未来への愛郷的愛国心(パトリオティズム)でもあり、復興への道程と同時に、第二、第三の新渡戸稲造(盛岡市生まれ)が生まれることが期待できる。

4. 東アジアの宝への志向／生態系と復興の両立する地域像

世界システムの視点から近代世界を見ると、16世紀の西ヨーロッパに生まれた世界システムの中心は、21世紀、東アジアに移りつつある。この東アジアの先頭を切ってきた日本で発生した大震災の復興議論の中で、近年広く世界で共有化されつつあった「生物多様性の価値」が忘れられがちである。

東北地域復興・新生の野心的アプローチではエネルギー・ベースのエコタウン、エコシティの概念を超え、生態系と復興の両立した地域像をも模索・希求すべきである。自然に対峙する20世紀的な防災にとどまらず、自然の脅威をわきまえた、21世紀型の減災構造をもった地域を創り上げる必要がある。森林・山林・山村・農地・農村・都市・漁村・海を結びつけた、縄文知を基盤にした生態系と復興が両立するライフスタイルは東アジアの先端的モデル = 東アジアの宝となろう。

JSURPチーム40'sの提言

東関東大震災の復興支援はいかにあるべきか。
発災直後からのJSURPにおける問いかけ。

これからの復興まちづくり支援の最重要戦力となるべき、40歳代を中心とする通称JSURPチーム40'sによる第一次提言。9つの視点に立脚した復興に向けた提言である。

東日本大震災の基本認識

加藤 孝明

■「変局点を越えた時代」における「超広域・巨大災害」への対応が不可欠

今回の震災は、少子高齢、過疎化、財政難、経済低成長等の「変局点を越えた時代」における「超広域・巨大災害」であり、日本社会にとって未経験の自然災害である。私たちは未経験の状況への対応に直面している。

災害対策基本法が規定する災害対応のフレームは、基礎自治体を主体とすることにみるようにローカルな災害を前提としており、今回のような「超広域・巨大災害」には対応できない。

復興の手段となる都市・地域づくりに関わる基本骨格は「変局点を越えた時代」にまだ対応しきれていない。時代のトレンドは加速しており、阪神・淡路大震災、中越地震の時代以上にそのギャップは大きい。阪神・淡路大震災をはじめとする過去の復興まちづくりでの経験だけに頼ることはできない。

このように今回の震災は、政策ツールが不十分な中で未経験の超広域・巨大災害である。前例や従来方法にとらわれず、新たな復興のあり方を模索しようとする姿勢が不可欠である。

被災地域は広範におよび、その地域特性は多様である。被災地の地域特性に即して、それに適した復旧・復興のあり方を社会全体の知恵を結集し、かつ、自由度高く検討、実現していく枠組みを迅速に構築する必要がある。例えば、特区制度のように既存の制度を基礎としつつ、規制緩和を図り、復興にむけた多様なアイデアをリアルタイムの社会実験を通して実現していけるような枠組みを準備する必要がある。

その成果は、次の時代のまちづくりにつながる社会的な資産となるであろう。

■コミュニティレベルの復興とともに全体俯瞰が不可欠

復興まちづくりにおいて、コミュニティの力を引き出す

ことが復興の成否の鍵となる。同時に超広域災害においては、コミュニティレベルの復興の努力を積み上げる一方で、全体を俯瞰することが重要である。被災地域全域での国土計画・地方計画的なレベルで復興ビジョンを議論し、各地の復興計画の調整を図る必要がある。さらに、被災地域のみならず、国全体の地域構造についても再検討が必要である。

■復旧・復興を次の時代へ備えた投資と位置づけるべき

災害を次の時代に向けた社会変革、新しい社会を創出する契機と積極的に位置づけた上で、次の時代へ向けた議論を深める必要がある。災害が被災者の人生の不連続点であることを理解し、被災者の人生を取り戻すという配慮を行いつつ、大災害という時代の不連続点を社会全体で時代の潮流の中でどう位置付け、どう活かすかを意識し、議論することが重要である。

今回の復旧・復興費用は、数十兆円にのぼると言われている。マイナスになったものを元に戻すという発想だけでなく、プラスに転じさせるという発想を組み込んでいく必要がある。

■進行中の二次災害への対応

原発の機能不全により、二次災害が未だ進行中である。その事態が収束するまでには相当の時間が必要とされる。進行中の災害における復興については、三宅島、雲仙普賢岳等の火山災害が類似事例ではあるが、今回のように、数万を超える大量の避難者を抱えた事例は未経験である。今後のあり得るシナリオを事前に検討することにより、対応が後手に回らないようにすることが重要である。

早期帰宅の見通しのない避難生活を長期間継続することは、人道的な観点からも改善を要する。避難生活が長期化することも念頭においた体系的な避難者受け皿づくりが不可欠である。

自然災害リスクとどう付き合うか

加藤 孝明

NPO日本都市計画家協会理事
東京大学生産技術研究所都市基盤安全工学国際研究センター 准教授

■リスクの最小化

想定以上の災害の存在を前提とするならば、何ごとに対してもリスクゼロはあり得ない。例えば、自動車については、利便性と事故死のリスクのバランスの中で利用している。津波に対しても海の恵みと脅威のバランスの中で地域の歴史が刻まれてきたのである。

今考えるべきことは、リスクゼロではなく、リスクを最小化することである。まず、地域が許容しえるリスクの水準について議論を深める必要がある。その上でリスクを最小化する方策を議論する必要がある。

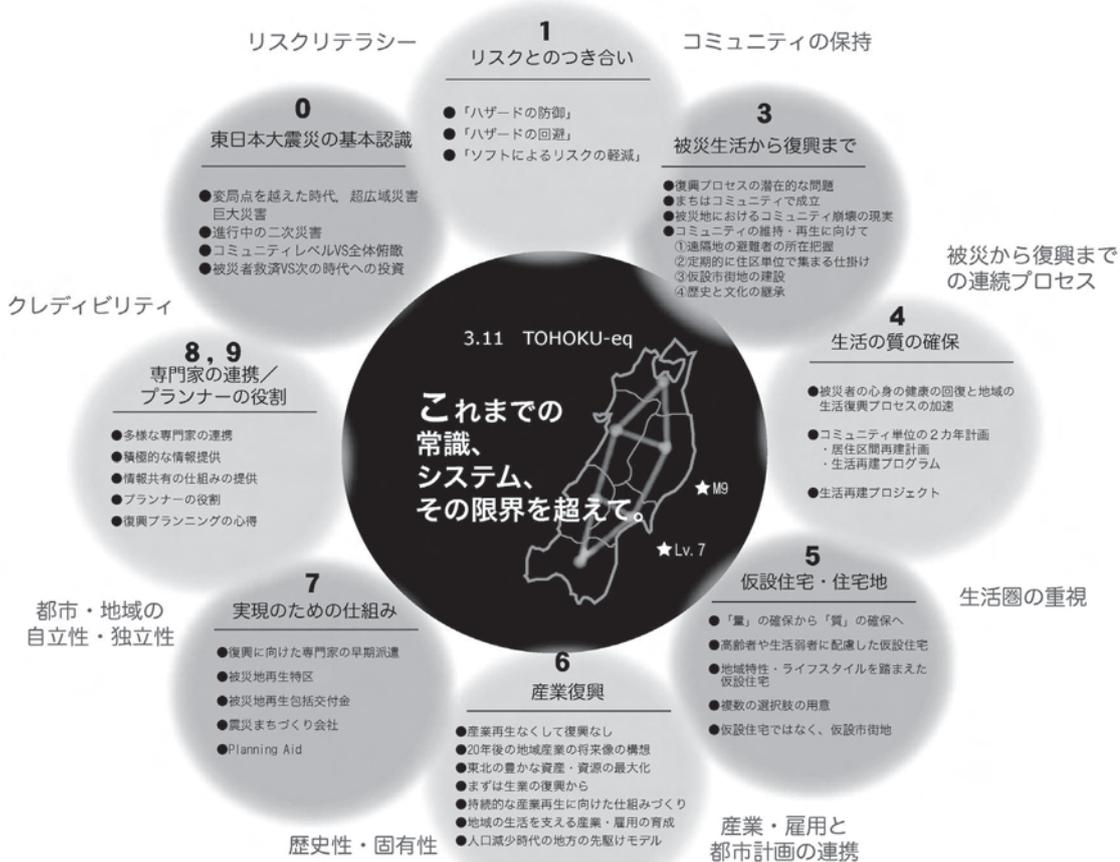
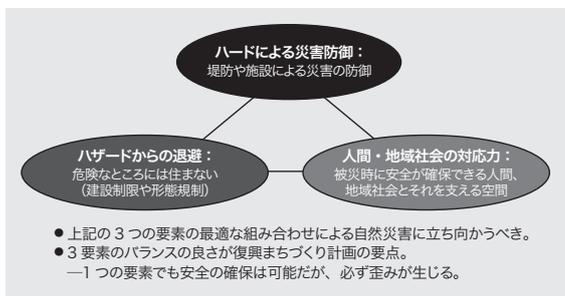
■リスクを軽減する3つの方策

リスクを軽減する方策としては、①津波堤防の整備といったハードによる「ハザードの防御」、②市街地・集落の高台移転といった立地による「ハザードの回避」、③個人・地域社会の対応力の向上とそれを支える空間

づくりといった「ソフトによるリスクの軽減」がある。

この三者をバランス良く組み合わせることでリスクを低減させていくことが重要である。いずれか一つでも安全の確保は可能だが、市街地像として、或いは、地域社会像として歪が生じるであろう。

自然災害リスクとの共存を前提に、最低限「命を守る」を目標としたバランスのとれた復興像を描いていく必要がある。



(高鍋 剛制作)

復興までの道のり

■復興への道程の俯瞰

各論に入る前に、復興への道のりとテーマ、その全体像を俯瞰してみよう。この表では表側に被災者個人から始まる「スケール」を示し、表頭に「時間軸（プロセス）」を示した。

まず、復興への全体の道のりを考える上では、以下2つの認識が重要である。

① 今回の震災は超広域災害である

被災者個人のレベルから地域、市町村を超え、東北・国土といった広域スケールでの対応までを関連させて考える必要があること。各レベルはそれぞれ完結するのではなく、関連し合っているので、それを常に意識する必要がある。

② 復興には長期の時間を有する

これは今回の震災に限ったことではないが、各段階で何を実現していくのか、その期間毎に目指す像をはっきり意識し、共有化していくことが重要である。

この表では示す各段階、各レベルでの目指す姿を例示的に示しているが、各地域、自治体が政策判断する際の参考をしてもらえれば幸いである。

各レベルにおけるポイント以下に示す。

■被災者個人レベル

初期の避難生活期の段階から、人間としての尊厳が保たれること、一定の生活の質を確保することが非常に重要であり、次いでコミュニティの維持・構築のための仕掛けを組み込むことにも配慮したい。

■地区・まちレベル

被害の広域性と、規模から仮設住宅での生活が長期化する可能性を念頭に置き、本設市街地に移行する中間段階として「仮設市街地」を整備する事も見据え、戦略的な配置を考えたい。

■復興を考えるテーマ（全体像）

	避難生活期 (概ね半年)
被災者個人 レベル	<ul style="list-style-type: none"> ●被災者の安心の確保（避難所生活の早期解消：3～6ヶ月目安） ●遠隔被災者への情報提供・コミュニケーションの仕組み確立 ●当座の仕事（臨時雇用）の確保
地区・まち レベル	<ul style="list-style-type: none"> ●良質な仮設住宅・住宅地の計画 ●地域コミュニティの維持・つなぎ止め ●被災者による被災地の現状認識、資源の確認と共有
都市・自治体 レベル	<ul style="list-style-type: none"> ●復興基本方針の策定（市町村） ●建築制限・無秩序な土地利用の防止（建築基準法等） ●道路、河川、
県～広域 レベル	<ul style="list-style-type: none"> ●復興基本方針の策定（県） ●産業復興の方針整理 ●瓦礫・廃棄物の撤去・処理の開始
東北全体～ 国土レベル	<ul style="list-style-type: none"> ●原発避難区域の避難・移転に関する方針確定（棄民ではないことの伝達安心確保） ●避難自治体、市民の生活及び自治機能の確保・サポート ●東北沿岸部・内陸部との復興支援の協力体制構築

高鍋 剛

(株)都市環境研究所主任研究員

■都市・自治体レベル

総合的な復興方針・計画を立案するとともに、計画的・段階的な市街地整備を行うための土地利用のコントロールと、インフラ整備の連動、地域の特性（個性）に配慮したまちづくりを意識したい。

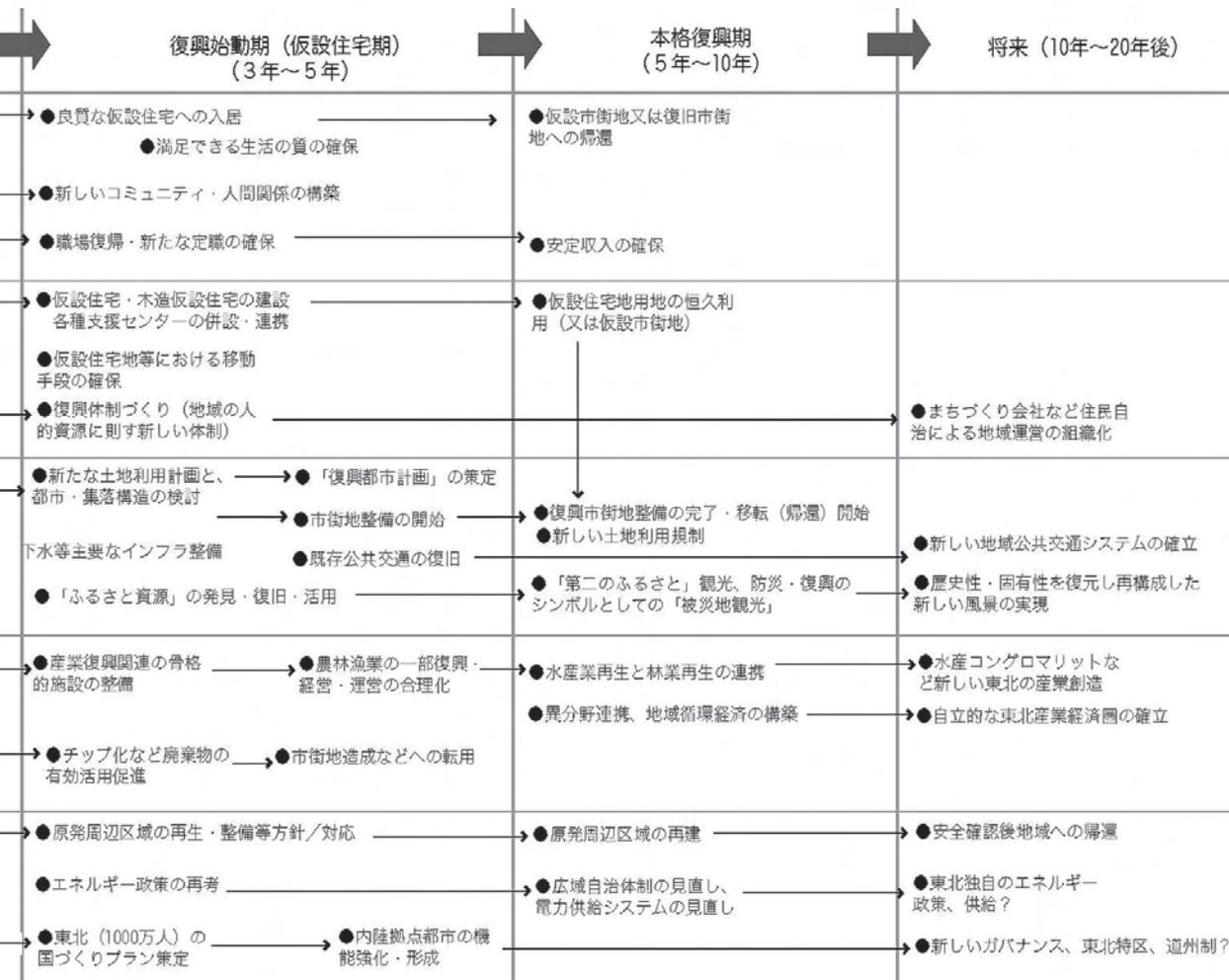
■県～広域レベル

東北全体を見据えて、産業再生をいかに戦略化していくかが重要となる。広域インフラの整備のあり方も深く関連するテーマであり、県と市町村の調整の最大のポイントとなる可能性がある。

■東北全体～国土レベル

政府の対応として原発避難区域への対応、避難先自治体での対応についての方針が求められる。同時に、新たな広域行政システムの構築を見据えて、環境政策・エネルギー政策、都市間連携方策の検討が望まれる。

以下の各項では、被災から復興までの全体プロセスを見据えた個人の生活とコミュニティの再建のあり方(3.4)、仮設住宅・住宅地のあり方(5)、産業復興のあり方(6)、これらを実点するための仕組み(7)、プランナー・専門家の役割(8,9)について示している。



被災生活から復興まで

山谷 秀美

(株)マヌ都市建築研究所取締役

■復興プロセスの潜在的な問題

災害発生から復興までのプロセスは、避難生活期、応急仮設期、復旧・復興期に分けられる。

現状は、各々別々の法制度に基づいて別々の場所において独立した考え方で取り組まれている。そのため、人々の暮らしの連続性が途絶え、まちとのつながりも希薄化し、円滑な復興の支障になるばかりか、復興後のまちも活性化しにくくなることが指摘されている。

■まちはコミュニティで成立

人々は地域社会・コミュニティとのかかわりの中で生活をしてきている。災害復興においても同様で、地域コミュニティや地場産業コミュニティなどの主体的な取り組みが大きく期待される。

■被災地におけるコミュニティ崩壊の現実

今回の東日本大震災の被災地では、被災地域内に十分な避難所スペースや応急仮設住宅用地を確保しにくいこと、原子力発電所の事故により遠隔地への避難を余儀なくされたことなどにより、被災者は全国各地に離散している。被災地に止まっている被災者も抽選方式の応急仮設住宅入居などにより、コミュニティのまとまりとは関係なく、当面の住まいが確保できる場所に散らばって居住する傾向にある。

■コミュニティの維持・再生に向けて

そのような状況のなかで復興を具体化するためには、まず、離散した住区単位のコミュニティを再生しなければならない。現地再建にしる集団移転にしる、地域的なあるまとまりの中での従前地権者の合意形成が不可欠だからである。住区単位で、それぞれの暮らしや生業の事情を踏まえながら復興に関する議論を積み上げていくことが必要になる。その観点から今後、被災地においては次のような取り組みが求められる。

①遠隔地の避難者の所在把握

遠隔地の避難者へは被災地の復興に関する情報が伝わりにくい。しかし、復興事業を行うためには遠隔地

の避難者を含めた合意が不可欠である。復興の議論に参加してもらうことも必要である。遠隔地の避難者の所在を早期に把握し、適切な情報提供を行うと同時に議論への参加を呼びかけていくことが必要である。また、避難が長期化すれば棄民意識が芽生えやすい。その問題を防止するためにも、遠隔地避難者への情報提供と呼びかけは重要である。

②定期的に住区単位で集まる仕掛け

住民が各地に分散して居住せざるを得ない現状において、コミュニティのまとまりを維持していくためには、定期的に同じ住区の住民同士が顔を合わせ、共同作業などを行う機会と場の設定が効果的である。義援金や見舞金の配布でも、イベントでも、復興会議でも何でも良い。その際に、マスメディアを通じて遠隔地の避難者へも積極的な参加を呼びかけ、同時に各地の避難者の所在把握を行うことも可能である。

③仮設市街地の建設

応急仮設期において地域コミュニティを維持するためには、単に必要な戸数の応急仮設住宅を確保するのではなく、コミュニティ単位で商店街や町工場など生活の場を含めた仮設市街地を建設し、従来の生業や地域生活を維持しながら復興に取り組める環境づくりも必要である。

④歴史と文化の継承

復旧・復興段階では、被災の教訓を活かした安全なまちづくりを計画することは言うまでもないが、それと併せて、かつての街並みの面影を残したり、地域文化に則した空間デザインを採用したり、被災を象徴する事物を記念碑的に残存させるなどして、地域の歴史と文化そして被災から復興したコミュニティの思いを次世代に継承していく工夫も必要である。

生活再建プロセスのデザイン

土肥 英生

NPO日本都市計画家協会事務局長

■シームレスな生活再建プログラムの必要性

本災害では、津波や原発災害により、生活基盤を根こそぎ奪われた住民が多いことが特徴である。短期間で生活再建を行うことが大変困難状況に置かれている。

避難所生活が長期化すれば被災者の身体的・精神的なダメージが大きくなり、そのリミットは3か月程度と言われている。また、被災者自身の就労意欲・能力の低下も進み、結果的に、生活再建が更に困難となる負のスパイラルが進行する可能性も高い。

従って、避難所生活から仮設施設生活を一連の生活再建プロセスとして捉え、その全体を復興のプロセスとしてデザインし、生活再建の全体像を共有することで、被災者の安心と身体的・精神的な健康と活力を創り出すことが必要である。

■基本的な考え方

まず第1に、被災者の方々に現金支給を行い、早期に自発的経済活動が可能となる状態を作ることが重要である。そのうえで、個別法・要綱による縦割り型事業（避難所設置、応急仮設住宅設置、災害公営住宅の整備など）による連携性の乏しい事業が行われて被災者の生活再建や地域全体の復興を遅らせることを避けるため、市町村を単位として、シームレスな生活再建プロジェクトを実施する。

プロジェクトは①コミュニティ居住機能回復計画の策定、②コミュニティ生活再建プログラムの実施、③地域再生雇用創出プロジェクトで構成される。

①コミュニティ居住機能回復計画の策定

近隣生活圏ベースでまとまって、避難生活から応急仮設居住及び本設居住へと移行する2カ年の居住空間再建計画を基礎自治体（困難な場合は専門家等による支援組織が作業自体を代行）が作成、住民に提示、合意を得て実行する。

避難所生活を短期間で解消することが急務であり、居住再建進行計画では、被災自治体と類似する条件を持つ被災していない地方自治体の協力を得て、一時的

な居住地の移転計画も組み込みこれを実行、早期に被災者の身体的・精神的な健康回復を図る。同計画の基づき、最長2カ年で応急仮設居住、本設施設に移り本格復興へと移行する。

②コミュニティ生活再建プログラムの実施

応急対策、復旧対策期間を、地域の生活再建の準備期間として位置付け、ダメージを受けた被災者の生活再建のための、技能・ノウハウ（例えば、福祉・介護・医療、パソコン、調理士等の技能及び資格取得など）被災者の必要とする技能を学ぶ機会を提供、これを仕事として位置づけ、生活再建に向けた活動を被災者自らがスタートさせる。生活再建プログラム実施に向け関連業界団体の協力を得て順次プログラム実施地区を拡大、被災地全体で被災者の能力開発を進める。

③地域再生雇用創出プロジェクトの実施

能力開発を活かす、地域再生雇用創出プロジェクトを支援し、応急対策、復旧対策期間から地域の雇用創出を進める。

東北地方の資源を積極的に活用・連携するプロジェクト（例えば、地域産材を活用した伝統工法による仮設住宅建設プロジェクト、地元の食材を使った食事の提供プロジェクト、未利用エネルギー活用プロジェクトなど）を雇用創出プロジェクトとして位置付け、地縁組織、技術者、支援組織、行政などの連携事業を実施する。このためのまちづくり会社設立支援を行う。

このような形で、被災から通常生活までの間の被災者の「生活と就業をトータルに」、かつ「シームレス」に組み立てケアし続ける施策・スキームを早急に用意することが求められている。

復興との連続性を考慮した 仮設住宅・住宅地のあり方

後藤 純 中川 智之

東京大学高齢社会総合研究機構 特任研究員 (株)アルテック 代表取締役

国、県、地元市町村が一丸となって仮設住宅の量の確保に取り組んでいるが、今回の震災で、まちのインフラは壊滅的な被害を受けており、仮設住宅での生活が長引くことが予想される。そのため、仮設住宅を一時的な入居を想定した住宅ではなく、復興との連続性を重視した住宅・住宅地として整備することが重要である。

■「量」の確保から「質」の確保へ

仮設住宅建設には量の確保にスピード求められているが、同時に重要なのは4～5年間安心して住み続けられる仮設住宅・住宅地の「質」の確保である。

■高齢者や生活弱者に配慮した コミュニティケア

避難所生活が長いと、なんとか自立して生活している高齢者の体力・気力も衰え始め、生活習慣が崩れていく。特に東北地方は高齢化率が30%を超えている地区も多く、後期高齢者が多い。高齢者の生活の質に配慮した仮設住宅地を建設しないと、寝たきりや閉じこもりが増え、認知機能及び身体機能はさらに低下する。そのため、質の高い仮設住宅とともにコミュニティケアのサポート機能が必要となる。

コミュニティケアの機能としては、集会所やデイサービスや診療所機能が想定される。

また、ニーズによっては、コミュニティキッチンや共同浴場、生活相談窓口機能も想定される。



写真/応急仮設住宅に併設されたデイサービスセンター（長岡市）

新潟県中越地震において、応急仮設住宅にデイサービスセンターを併設し人気を博した。

■地域特性・ライフスタイルを踏まえた 仮設住宅

東北地方の居住特性として、2・3世代同居があり、住宅規模も概して大きい。一方、現在、仮設住宅として供給されている住戸タイプは、小規模で画一的であるが、地域特性やライフスタイルとマッチした住宅の供給が求められる。

■複数の選択肢の用意

避難所から仮設住宅へ、また数年後、本設住宅への住み替えが必要になるが、高齢者にとって度重なる住み替えは心身ともに大きな負担である。そのため、土地の手当てや予算措置が講じられたところから、早期に災害公営住宅を建設していくことが考えられる。量を確保するだけの受け皿住宅としてではなく、当初から恒久使用を想定した構造・仕様でつくる。地域材を活用し、ローコストで手早くできる住宅をつくり、当面、仮設住宅として活用し、その後、入居者の希望に応じて2戸一改造、払い下げするなど、復興との連続性を考慮した想定される複数の選択肢を用意することも必要である。

■仮設住宅ではなく、仮設市街地

長引く仮設住宅での生活を想定すると、最低限の住宅確保を目的とするのではなく、生活・コミュニティを形成する住宅地「仮設市街地」と捉えることが重要である。

前述のコミュニティケアに加え、例えば、仮設屋台を設けるなど、日常生活を楽しめる環境整備を図る。コミュニティを維持できる復興を目指すためには、住区コミュニティごとに「仮設市街地」を形成し、そこで日常の暮らしと生業を営みながら、本格復興に向けた議論を重ねていくことが期待される。

産業の復興に向けて

中川 智之 三浦 卓也 藤野 純一

(株)アルテップ 代表取締役

(株)マヌ都市建築研究
所取締役

(独)国立環境研究所
主任研究員

東日本大震災は、農林漁業、製造業等の産業に甚大な被害を及ぼした。現在、基本的インフラの復旧が進められているが、地域に根ざした産業（生業）の再生なくしては真の復旧・復興はありえない。

■20年後の地域産業の将来像の構想

震災前から疲弊していた東北の産業を、従来手法で被災前に復旧することは難しい。

ドラスティックな産業再生に向けた新たな発想を持ち、東北圏内で地域の特色を生かし、役割分担しながら大胆な産業創造、再構築を行う。東北で新たな産業モデルを創出し、世界をリードする産業に育てるような、中長期的な目標や夢を打ち立て、共有することが重要である。

○国家戦略としての位置づけ

今回の震災は、国際的にも経済・産業に大きな打撃を与え、東北に立地する企業の国際的影響力の大きさを目の当たりにした。そのため、東北の産業再生を単に、県・市町村の問題として捉えるのではなく、国家戦略として捉え、人的・財政的にも、国が、全面的バックアップをすることが必要である。

○東北の豊かな資産・資源の最大化

東北は農漁業の一大産地であり、豊かな森林資源、個性ある製造業などの集積地でもある。長い歴史文化を反映し、魅力的な歴史文化資源にも恵まれる。豊富な地域資源、地域産業を連携させれば、新たな産業創造の可能性が高い。山林と沿岸漁業の再生、農漁業産品と歴史文化資源の組み合わせ・グリーンツーリズム・震災と復興を考える知的観光などの新たな観光産業、水産コングロマリットのような東北の強みを生かした大規模産業集積など、大胆な産業再生の構想を描くことが出来る。

■まずは生業の復興から

住まう場所と同時に生業の再生を同時並行で行う。生活支援、コミュニティ維持、不安解消の観点からも、すぐ着手する必要がある。飲食業の生業を生かし、仮設屋台を設けるなど、仮設の段階から日常的な生活支

援を図る。また、仮設住宅地整備の段階から、建設地と連携し、地場産品の販売や地域の歴史文化資源の案内など、できることから着手する。生業復興に向けて地域の失われていない資源、産業の掘り起しも必要である。さらに、復旧、復興を生業再建プロセスと捉え、住宅・住宅地の再建に地場材を活用し、気仙大工等の質の高い職能を生かすなど、地域の雇用創出を織り込む。

また、被災した地域が産業再生に向けて投資することは、限界がある。そのため、ファンドの導入も視野に、地域のみならず賛同する誰もが参加でき、収入が得られる仕組みづくりを構築することも重要である。

■持続的な産業再生に向けた仕組みづくり

仮設の段階における生業再生の小さな芽を復興期の本格的な産業再生につなげていく。そのため、将来に渡り持続的に産業として存在できるための仕組み・支援体制を充実させる。具体的には、東北地域内で、ある程度地域内流通による自給自足経済を確立し、その上で特色ある地域産業を育て、地域還元する仕組みをつくりあげていく。

東北につながりを持った数多くの被災地ボランティアを、被災地で消費・交流を行う新たな被災地サポーターに育成することも考えられる。

■風土に根ざした自然エネルギー産業の創出

地震でも風力や地熱などの自然エネルギーは無事だった。東北は、風力、太陽光、バイオマス、地熱などの自然エネルギーも豊富なことから、資源を活かす技術や仕組みを試みることで、原子力に代わる地域産業を興し、災害時にも有用な持続可能産業の一つの核を作る。また、エネルギー需要側の対策も産業につなげる。地元の山から切り出された木材などを使って、気仙大工等風土に根差した工法で快適な住環境、職場環境を作るとともに、断熱基準をあげたり太陽熱を取り込むことで必要な暖房等のエネルギーを減らした構造を工夫し普及させていく。さらに、バイオマスや地熱などによる地域熱供給システムで面的にエネルギーを

産業の復興に向けて

供給することも効果的だ。その際、それぞれの風土に根差した土地利用計画と地域エネルギー需給計画をリンクさせることが重要になる。

■地域の生活を支える産業・雇用の育成

被災地には介護が必要な世帯を含めた高齢世帯が多く残される。高齢者に対する生活支援を産業再生の新たな担い手の呼び込み・育成と併せて考える。復興を通じた地域の魅力・価値を全国に情報発信しながら、新たな担い手の呼び込みを図り、医療・介護・福祉分野の地域の担い手育成を通じて、地域雇用の促進にも寄与させる。

生活インフラの再生と担い手確保も重要である。地域で生活していく上で身近なスーパー等や生活支援施設などを、復興の早い段階から立地を図り、その雇用地域で確保していく。

■人口減少時代の地方の先駆けモデル

東北の産業再生が、悩む地方都市に対する先駆的なモデルとして発信し、日本全国を元気にする、そういう強い姿勢・スタンスで臨むことが、被災地域やそれを支える全国民に課せられている。

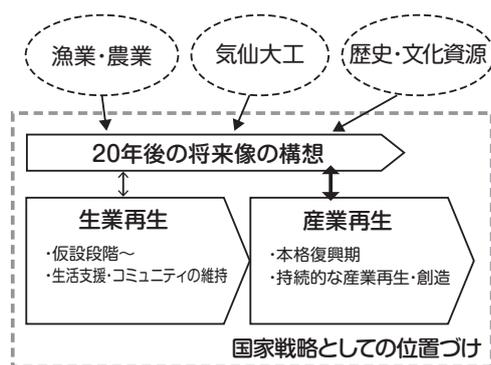


図 - 仮設段階から本格復興に至るプロセス

復興まちづくりに向けた政策

■復興にむけた専門家の早期派遣

応急段階から仮設市街地、集落形成、復興へとシームレスに対応するためには、状況の変化に応じながら、その都度戦略的に計画づくりを行うことが必要である。

また、後に述べる、震災特区制度や、震災特例包括補助金制度なども、復興にむけて必要となるまちづくりプロジェクトや事業が、ある程度明確にならないと活用できない。こうした制度の活用の前提となるアイデアを整理することや、空間戦略としてまとめること、そして戦略に沿って行われるプロジェクトや事業の担い手づくりが、まず必要とされている。

当初は被災住民の命を守ることを、その後、日常的な生活の質の向上にむけて、そして被災者に夢をあたえる復興・再生に向けた取り組みや構想づくりへ。

応急段階から仮設市街地、集落形成、復興へとシームレスに対応するためには、状況の変化に応じながら、その都度戦略的に政策的対応を行うことが必要である。また、今後の日本に必要な政策的対応を見定めて、先行的に実施して行くという視点も必要だろう。

■復興・再生にむけた専門家の早期派遣

後に述べる、震災特区制度や、震災特例包括補助金制度なども、復興にむけて必要となるまちづくりプロジェクトや事業が、ある程度明確にならないと活用できない。こうした制度の活用の前提となるアイデアを整理することや、空間戦略としてまとめること、そして戦略に沿って行われるプロジェクトや事業の担い手づくりが、まず必要とされている。

一方で、自治体職員が死亡、被災している状況のなか、自治体の各種業務を実行する能力は低下している。

自治体の相互支援から自治体職員が派遣されているが、復旧、復興について専門的知識をもった職員の派遣は、そもそも人材が支援自治体においても限られており極めて限定的である。陸前高田市などでも、地元の市民からはすでに復興にむけた具体的なアクションがとられつつあるが、自治体は、仮設住宅の量的供給の確保におわれており、復興まで考えが及んでいない。

こうしたことから、復興・再生まちづくりの前提として、

小泉 秀樹

東京大学大学院工学系研究科准教授

まず自治体のプランニング・キャピタルを再生させることが、必要不可欠であり、このために被災自治体に、まちづくりの専門家を中心に、高齢者ケア、情報支援、など必要とされる専門家群を派遣することを、早期に実現する必要がある。

■被災地再生特区

被災地を被災地再生特区として指定し、地元自治体の要請にもとづいて、既存制度の枠組みをこえた各種対応を行い得るようにする。

これには、例えば、以下のような措置が含まれてよいだろう。

再生基金の設立と投資減税：被災地の企業や復興・再生に必要な事業的活動を行う機構（＝復興・再生まちづくり会社やまちづくりセンター等）に融資を行うファンドを立ち上げ、このファンドに対する投資額に応じて、減税を行う制度などが考えられる。

再生・復興まちづくり条例：再生・復興にむけた意思決定や権利制約、基金設定、支援機構などについて、各自治体の状況に応じた復興の仕組みを規定する条例の制定権を被災自治体に与える。

被災地復興・再生型交換分合制度：罹災区域からの集団移転を促進する際に、土地の所有権や利用権の交換を行うことで対処することを可能とする制度。

漁業キャップアンドトレード：漁業について、魚種ごとに水揚げ高の上限を漁港毎に設定する。被災地域の漁港の水揚げ量を、他の漁港に売買することで、被災した漁業者が、再建に必要な資金の一部を確保することができる。

■被災地再生包括補助金

復興基本計画にそって柔軟に事業を展開するために必要。また、被災各地で立ち上がりつつある復興まちづくりNPOや今後設立されるだろう復興・再生まちづくり会社やまちづくりセンターが行う事業に対して、この包括補助金の一部を与えることなども考えられる。短期毎におこなうモニターを継続する仕組みと同時に導入したい。

■復興・再生まちづくり会社・まちづくりセンター

応急から仮設、そして本格復興への向かう各段階において、必要となる復興まちづくり事業、プロジェクトを担う主体（事業会社型）。もしくは関連主体の支援を包括的に行う主体（支援センター型）。を設立することは必要不可欠だろう。事業会社型か、支援センター型か、もしくは双方の機能を併設するのかは、自治体の状況によって選択することでよい。

また、行政設置型まちづくり会社・センター（公社であってよい）、既存企業認定型まちづくり会社、NPO派生型まちづくり会社・センター（施設公設、運営民間）など各種のパターンが有ってよいだろう。重要なことは、市場が働きにくいなかで、かつ行政機能も低下している状況で、被災者救済や再生・復興に必要な各種事業（NPOや市民が自発的に行うnon-profit事業や、地元企業が行うfor-profitの事業の双方を含む）を展開可能な状況にすること、行政が行う各種の計画策定に必要な調査や提言を行い支援する機能を、担う組織的体制を構築することだろう。

■ Planning Aid

上記に加えて平時より、専門家を派遣する原資を確保することが、被災後早期の専門家派遣にもつながるだろう。このため、家協会が中心となり、都市計画学会、国土交通省、関連企業らと、専門家を派遣するための基金を設ける。平時は、地域でさまざまな課題に取り組む住民・市民を支援する専門家を派遣する。



専門家の連携

西沢 明

NPO日本都市計画家協会理事
東京大学空間情報科学研究センター特任教授

■多様な専門家の連携

今回の震災では多くのまちが壊滅的な被害を受け、被災前のまちに復するのではなく、新たなまちをつくることになる。その過程では、高齢化と福祉、産業と雇用、子育てと教育など現在の日本が抱えている幅広い課題と取り組んでいく必要がある。さらに、将来の津波リスクと適切に向き合うまちとするためには、大胆な土地利用の変更も必要となり、まちの文化や伝統の継承、優れた自然の保護や景観の創出なども必要となる。これらの幅広い課題と取り組みながら復興まちづくりを進めるには、多様な専門家との連携が必要である。

■積極的な情報共有

連携を進めていく上では、情報の共有が重要である。被害の状況、住民の意向など各地域で得られた情報は、専門家間で共有する必要がある。特に、現場のプランナーは、経験やノウハウに関する情報を積極的に提供して、共有していくことが望まれる。ただし個人に関する情報の収集に当たっては、地域復興のため専門家間で流通させることを周知し個人情報の取り扱いについての不信感を与えないことも必要である。一方、地図や統計といった地域の基礎データについては、効率化のため後方支援の専門家が一括して整備・提供することも必要である。国や大学・学会等の諸機関が保有するデータを効率的に使っていく仕組みが望まれる。

■情報共有の仕組みの提供

実際には、このような情報を収集・提供したり、アーカイブする仕組みを構築することが必要だろう。都市計画家協会では復興まちづくりを支援するポータルサイトやSNSの開設を検討している。もちろん、ネット上の情報交換だけでなく、研究会や交流会を通じたオフラインの連携も重要となる。

プランナー・専門家の役割と

●プランナーの役割

復興に向けたプランナーの役割として、以下が挙げられる。

①調査

被害状況、被災者の意向、被災前の土地利用、地域の産業構造などについて現地調査、ヒアリング調査などを行う。

②復興ビジョンづくり

地域をどのように復興していくのか、どのような将来像を目指すのか。地域住民、企業、行政等関係者との意見交換を踏まえてビジョンを描く。

③復興計画案作成

調査結果を踏まえ、ビジョン実現に向けた計画案を作成する。主な項目として、土地利用、基盤施設、防災、建築ガイドライン、産業復興・誘致、地域運営方策などが考えられる。また一案だけではなく代替案も作成し、幅広い観点から長短、利害を検討する。

④実現方策検討

計画案実行のための法制度、主体、財源、スケジュールなどを検討する。

⑤実現支援

計画案を作成するだけでなく、その実施に向けて関係者の合意形成、実施に向けた働きかけ、その他必要な活動を行う。

●復興プランニングの心得

以上のような役割を担うに当たり、私たちはプロのプランナーとして、以下のような視点を持って復興に取り組みたい。

ア. 地域住民ら関係者との十分な意見交換

地域によって状況は様々異なる。上記1-5については通り一遍なものではなく、地域の意向を十分に聴き、意見交換を行い、フィードバックを行いながら進める。ただしいつまでには何を決める、という一定のスケジュール感を持って進めることは大切である。また現場に出て実行しながら考え、必要な修正を行うというスタンスを重視したい。

イ. 地域に寄り添う視点と広域計画的視点

COLUMN

酒田・阪神型市街地復興手法の再構築 —84条と39条建築制限の意味すること—

首都大学東京都市環境学部助教 市古 太郎

●災害復興における建築制限の経緯と意味

宮城県では4月8日、石巻市や気仙沼市など4市2町で建築基準法84条に基づく建築制限を告示した。また岩手県では、県の呼びかけで89条に基づく災害危険区域指定のための条例づくりと区域指定案作成が進められている。

84条の指定とは「区画整理事業の導入宣言」を意味する。1976年酒田大火後や1995年の阪神淡路大震災後の復興区画整理事業に先立ち指定された。指定主体である地方自治体にとって、法定事業導入という重い方針決定であり、神戸市では全焼全壊率が80%以上の区域、という慎重な指定がなされている。

留意すべきなのは、法84条には「建築物の建築を制限し、又は禁止することができる」と「制限」と「禁止」の区分がある。酒田・阪神では「制限」であり、特に阪神では生活再建のための建築行為は尊重されていた。

今回の宮城県の公報によれば「・・・建築を禁止する」とあり、酒田・阪神での「制限」ではなく「禁止」に近い規制行為となっている。生活再建にどう影響するか、支援と検証が求められる。

●制限区域の復興計画に関する6つの論点

84条区域の復興計画をめぐる、東京の事前復興に従事してきた立場から論点をあげておきたい。

- (1) 安全性を担保するための整備施設とは何か / 延焼・揺れとは異なる津波ハザードに対抗する施設デザイン
- (2) 居住禁止か条件付き許可か / 計画津波高以下の沿岸地の土地所有権を防災のためにどこまで制限できるのか
- (3) 買い上げ公有化の妥当性 / 公共岸壁や防災公園など限定的になるか
- (4) 土地利用規制の手法 / 34条・特別用途地区・地区計画、それとも新たな法的手法によるか。
- (5) 水産業施設の環境整備と管理運営主体 / 漁協を母体に新たな事業組合? 時限的国有化?
- (6) 復興みなど・まちづくり計画 / 法定事業方針に加え、影響をうける制限区域フリンジ部分をどう描いておくか

連携

鈴木 俊治

(有)ハーツ環境デザイン 代表取締役

住民意向を集約しコミュニティの課題解決及び希望実現をしていく視点と、中長期的・広域的復興・地域連携等の視点の両方を持ち、そのすり合わせをしていく。

ウ. 地域を中心とする多様な主体の参画

復興計画と具体化に係るワークショップ、コンペなどを行い、多様な主体の参画を促す。それらを事業化し、多様な雇用を拡大する。

エ. 産業振興と一体化したまちづくり

希望を持って地域で生きていくには雇用、産業が不可欠であり、産業再興・誘致を具現化する包括的な計画案とする。すぐに始められるまちづくり・地域復興策も盛り込む。

オ. 十分な調査と情報開示・データベース化

現地状況、住民意向、自然条件(リスク)、産業動向などについて調査し、その結果をまちづくり計画に反映させる。正確なデータを開示し蓄積する。また復興のプロセスを記録し今後の防災、まちづくり計画に活かす。

カ. 国・地域の役割分担と決定プロセス明確化

関係機関・者の役割分担と、決定権限・財源が明らかなくみを提案する。

キ. 防災・避難計画と一体化したまちづくり

まちづくり、プランニングの基本概念に防災や避難の視点を織り込み、今回震災における避難方法の調査等を踏まえ、災害対応型土地利用計画、避難計画と空間計画の合致、日頃からの防災避難訓練等とする。また防災に関する地域の昔からの言い伝えを改めて吟味し具体化する。

復興支援に向けた JSURP の取組み

■ JSURP の視点

私たち日本都市計画家協会 (JSURP) は、今回の大震災の基本的特徴を「超広域」、かつ「多様かつ激甚な被災状況」にあると(加藤、高鍋論文参照)とらえ、そこから私たちは次の二つの基本的視点を立てた。

- ①全体を俯瞰的に把握しつつ、
- ②現場に寄り添う復興支援

①俯瞰的な視点を常にもつこと

あまりの広域災害であるため、個々の市町村ごとの情報に関して、その位置関係すらおぼろげな状態で、被災情報が単なるデジタルデータとして流れていく。一方、現地ではとにかく一刻も早い復旧から復興へと、個々の地区や都市ごとに立ち上がり始める。

こうした中で、私たちは都市や地区レベルの動向を断片的には捉えることはできるものの、全体状況の推移を俯瞰的に、それも都市プランナーとして実感・体感できるような形で把握することの困難さを感じていた。

復旧から復興へと歩を進める段階に入り、個々の地区や都市の状況を改善していくためにも、被災する他都市・地区での復興に向けた様々な試みや、市民・企業などの活動に関する情報共有をはかり、協働的な展開の可能性をひろげる、人的ネットワークのひろがりをつくる等が重要になる。

②現場に寄り添う復興支援

今回の被災地の大きな特徴であり最大の課題は、通常、災害から復興する際の核となる基礎自治体＝市町村の機能が大きく毀損していることがある。もともと小規模な市町村が多い上に、被災の規模が大きく、そして行政機能のかなりが失われている。

こうした市町村がこれからの復興・再生の道を歩むためには何よりも人的支援を、相当長期にわたって、相当ぶ厚い形で行うことが必須である。

壊滅的な打撃を受けた多くの市町村が、復興から再生へと、適切に歩を進めていくためにも、様々な分野の専門家が連携して行政機能を支えていくことが求められている。

■復興まちづくり支援に向けた準備活動

発災から今まで、JSURP では具体的な復興支援の枠組み作りとして以下の活動を行ってきた。

①情報共有に向けた活動

JSURP では、震災直後の3月14日の会長メッセージに続いて18日に「jsurp-tohoqeq」名のメーリングリストを高鍋と渡会が有志に声をかける形で始めた。このMLは5月20日にはプランナー・学識者148名が参加し500超のメールが行き交う震災情報インフラとして活用されている。

このML上で、復興まちづくり支援に向けた情報共有ポータルサイトの必要性を加藤と市古が訴え、これを家協会として構築する方向で40歳代プランナー等が集まり「JSURP チーム40's」が活動を始めた。

②「JSURP チーム40's」の活動

JSURP チーム40'sは、主に以下の3点に集中して議論検討を行い、その成果が本特集号に集約されている。

- i. 復興支援の全体像の組み立て
- ii. 「第1次提言」の作成
- iii. 情報共有ポータルサイトの構築

③「Jsurp タスクフォース」の活動開始

これを受け、JSURP として復興まちづくり支援を担う実働部隊として、50名強の会員等が参加するタスクフォース(TF)を5月10日に立ち上げた。

● Jsurp TF の主な活動 / チーム編成

- i. 復興まちづくりに関する提言、普及活動
- ii. ポータルサイトの構築と運営
- iii. 現場のまちづくり支援
- iv. 活動資金の獲得

COLUMN

復興に向けた
災害廃棄物の取り扱い

フリーランスプランナー 高畑 恒志

1. 約25百万トン(重量)の災害廃棄物

分かりやすいように容積ベースで換算すると、ざっとではあるが、【被災地区の平均建屋高さ(m)】×【約1/10】×【被災地区面積(m²)】に相当する容積の廃棄物が発生している。これらの災害廃棄物については、安易な野焼き等は避けて、環境汚染防止・公衆衛生管理に配慮し、適切に処理・処分・再資源化すべきである。

2. 災害廃棄物の撤去と仮置き場の確保

被災地内の災害廃棄物の撤去・移動の手順は、①被災地区の空地に災害廃棄物を集積(一次集積地)→②一次集積地からより広い仮置き場(二次集積地)へ運搬→③二次集積地において、災害廃棄物の分別・保管→④分別された廃棄物の現地で処理・再資源化あるいは場外への搬出処理・処分等が一般的である。これらの作業を円滑に進めるために、都市計画部局と廃棄物・環境部局が協働して、当該被災地区における災害廃棄物の仮置き場を適切に確保・配置する必要がある。

上記③の作業のためには、ごみ保管ヤードの5倍程度の空間を確保することが望ましい。また、家屋基礎部分の撤去に際しては、地籍確認に配慮すべきである。

3. 災害廃棄物の再資源化と埋立造成

災害廃棄物でも適切に分別・処理された後には、再利用可能となる。コンクリートがらを埋め戻し材として、木くずなども製紙原料や燃料として活用できる。廃棄物最終処分場がひっ迫している現在、災害廃棄物についても可能な限り再資源化を図ることは必須である。災害廃棄物の有効活用には、復興の過程で計画的な利用先確保(資材指定や土地造成等)が必要であり、新たな街づくりの検討過程で、都市計画関係者も「災害廃棄物の再資源化・活用」を考えることが望ましい。

なお、災害廃棄物については、環境省ならびに国土交通省のHPや廃棄物・資源循環学会HP(<http://jsmcwm.or.jp/>)において適宜情報が公開されているので、参照されたい。

渡会 清治

NPO日本都市計画家協会副会長、Planners編集長
(株)アールトゥ計画事務所代表取締役

■今後のJSURPの活動展開

①復興まちづくりに関する提言、普及活動

- 提言シンポジウム等
- 連続懇話会
- 復興まちづくりサミット
 - ・被災地域で「復興まちづくりセッション」開催
 - ・現地代表+JSURPプランナー+学識者等
 - ・4半期に1回程度、年4回を数年かけて継続

②復興まちづくり支援ポータルサイトの構築・運営

- ・俯瞰的な情報共有のインフラとして、JSURPが建築学会等の支援・協働によって構築運営
- ・被災各地区・都市で復興まちづくりに係る行政・市民・企業・学識者・コンサルタント・建築家、その他各分野の専門家などが利用するポータルサイト

③現場のまちづくり支援

- プランナーズ派遣による現地支援
 - ・市町村、現地まちづくり組織の支援
 1. 現役世代の派遣
 2. ベテラン世代派遣
- 復興まちづくり相談
 - 復興まちづくりキャラバン
- (仮)復興まちづくり支援センターの構築支援
 - ・県+市町村による支援センターの構築と運営を、Jsulpは大学、学会等とともに支援する
 - ・支援センターは各都市・地区の復興まちづくりを支えるプランナー・専門家を、Jsulpは大学、学会と協働して派遣する
 - ・国、県はこの支援センターを資金面でサポートする

■厳しい冬が来る前にやるべきこと

東北の冬は早い。8月のお祭りがすめばすぐに冬支度である。今のペースでは避難住民の方々が冬を過ごす準備には程遠い。このままではいずれ人権問題にまでなることさえ危惧される。これに対処するためには、神谷・土肥論文にもあるように、現在の被災→避難所→仮設住宅→自宅という「単線型被災者対応」を脱し、多様な対応メニューを用意して被災者が選択できるような「複線型被災者対応」に向けて早急に法制度を改正すべきと思われる。

INTERVIEW

日本都市計画家協会名誉会長

伊藤 滋



東北復興の重点課題

—東日本大震災から復興を考える際に、基本として考えておくべきことは何でしょうか

伊藤：1000年に1度の災害リスクにどう向き合うのか。ハード対策で人命を完全に守ることの困難さを学んだ。犠牲者は出るかもしれないが、できるだけ、その数を少なくするために何が重要かを考えなければいけない。地域の産業経済や生活を維持しつつ、災害リスクを考えなければいけない。例えば、健康者は元気に仕事ができる場所で働き住まう、しかし災害リスクも覚悟する。社会的弱者は安全な場所で生活する、というような原則を立てて被災地の将来像を考えることを提案したい。

—当面第1に手を打つべき点は何でしょうか。

伊藤：災害への対応は時間経過とともに変化する。第1に、最も困っている被災者の救済・支援を最優先させる。現在の、避難所などで避難生活をし、仮設住宅を建設して入居、という方式では膨大な被災者数と地形条件等を考えれば全く対応できない。むしろ、個々の被災者自身で生活再建を始められる一括交付金型の対応のほうが現実的だ。

そのうえで、早急に地域復興の姿を明確に示し、被災地域がまとまって将来像実現に向けて動き出す、そうした動きを市町村が主体となり、それを国・県が支援していくこと大事だ。こうした計画は、市町村が自らの力で将来の計画を作る、小さな市町村に対しては都市計画や農村計画などの専門家を国・県が派遣し、住民参加によって復興計画を市町村がつくる。その場合、これから数十年かかる復興を支えてゆく若い世代に委ねることが大事だ。

—復興の姿についてはどのような考えですか。

伊藤：この地域は日本を代表する水産業の地域、何においても水産業の再生が急務だ。まず漁港と水産加工

施設復旧が第1だが、その先に、今までの家族経営型水産業から、バイオマス活用や高度な技術集積を含めた、資本集約型の水産業へと発展させる姿を描いて進めるべきだ。

農林業についても、この地域の持っている潜在的な可能性は非常に大きい。北上高地、阿武隈高地は東北が誇るべき資産、この森林地帯の整備は三陸の漁業振興の上からも非常に重要。国主導でこの森林地帯を21世紀のバイオマス生産基地として整備し、世界的にも先進的な第1次産業と再生エネルギー生産の拠点とする。

もうひとつは、東北の製造業の重要性を今回再認識させられた。今後の東海・東南海・南海大震災のリスクを考えれば、東北の製造業の強化は避けて通れない、

—東北再生のポイントを一つあげるとすれば。

伊藤：石巻市の復興・再生が重要だ。石巻市は仙台市に次ぐ都市規模であるが、非常に大きなダメージを受けている。被災面積、人口ともに圧倒的に大きく、地域経済への影響も大きい。

石巻市は仙台市にも近く、間には松島もある。こうした立地条件を考えると、仙台市・石巻市・大崎市の3市を結んで、東北の中核都市、東北の経済復興・再生の拠点として強力にその復興を推進するべきだと思う。

ここを若い人達の集まるような産業集積、1次（漁業、農林業）、2次（水産加工、バイオマス等）、3次（流通、消費、業務）の全てが集約する、三位一体の産業集積を図り、東北から首都圏に流出する若い人達の受け皿にする。そして、石巻港を仙台北港と連携させて東日本の最重要港湾として再整備し、仙台・大崎と結ぶ交通インフラの再構築・再整備等を含めて国レベルの政策として、東北復興計画の大都市圏政策として位置付けて強力に復興を進めていくことが重要だ。

（文責：渡会清治）

日本都市計画家協会前会長

黒川 洸



東北再生のグランドデザインを描くために

—将来の東北を考える際のポイントは何でしょうか。

黒川: 今回の大震災の被災状況から、予想される東海・東南海・南海大震災や首都圏直下地震のリスクを考えると、首都機能の分散・移転などを再度検討することが重要な課題になった。

そのうえで東北をどのように考えるのが、グランドデザインとして問われる。

—東北再生のグランドデザインにおける重要課題は何でしょうか。

黒川: 今回の震災で東北地方の製造業が世界的にも大きな位置を占めていることが知られた。しかし、被災した生産機能が海外に転出する怖れが指摘されている。従って、まず最初に国策として産業復興の方向性を示すことが必要だ。

東北の持つ最大の利点は水産業にある。三陸沖に広がる北太平洋の漁場は世界の3大漁場の一つ。今までの一杯船主的な漁業形態から、集約化、近代化を進めて、採って加工して出荷するまでをワンセットで行う産業コングロマリット化・複合産業化のコンセプトを示すことが必要である。さらに、研究開発や観光等も取り込み、ここに若い人たちが学び、働く姿を描く。グランドデザインの一つの柱は若者の地域への定着でもある。

そして、産業復興を支えるのは交通インフラである。東北再生の柱である港湾を中核とする地域産業の復興と港湾アクセスとしてのインフラ・高速交通ネットワークは国レベルで考えるべき重要な施策である。

産業復興と広域交通インフラ、これをセットで考え組み立てることが、東北再生のグランドデザインを描く上で最も重要な課題だと思う。

—復興の体制についてどのようにお考えですか。

黒川: 復興の主体は市町村であることは確かであるが、

今回の超巨大災害は市町村では対応できない事柄も多い。県や国としてやるべき事柄は何か。その一つが将来の道州制を念頭に置いた広域的な対応にある。もう一つは、戦後の復興時、新産工特で使われたスキーム体制がヒントになる。中央政府の各省から若手の精鋭を集めて「苦東班」「鹿島班」などPTを作り、各々を競わせた。今の省ごとの縦割りだけで事業を組み立てるのではない体制づくりが必要だ。

実際の復興事業を下支えする実働部隊をどのように組み立てるのかも重要である。現在はそこが全く見えない。阪神淡路の際はURがそれを担った。今回も被災市街地の復興整備、高台市街地の整備等を担う実働部隊が必要になる。今回は漁港・漁村の被害が大きいため、実働部隊は市街地整備＋土地鑑定＋測量＋漁港整備で一つのチームを組むような体制で臨むことになるだろう。その際、平成5年の北海道南西沖地震後の奥尻町の復興が一つのモデルと考えられる。

—都市プランナーの役割についてのお考えは。

黒川: 今回の震災被害の特徴は市街地が壊滅的な被害を受けている、根こそぎ被害を受けている点にある。これだけ徹底的に壊された市街地の再生を計画し実行するような経験を私たちは継承できていない。少なくとも一つの都市規模で市街地とインフラを一体的に計画し、事業としてそれらを組み立てるといふ場はこの20年なかったといってよい。今回の復興計画ではそこが問われている。

その意味では、日本都市計画家協会は、こうした経験を積んできた60歳代超のベテランのノウハウを、実働部隊である40歳代の精鋭に注入して、復興まちづくりに係ることができる貴重な組織だと思う。

(文責: 渡会清治)

現地からの問題提起と復興に向けて

●津波被災地の視察

3月11日に東北地方太平洋沖地震が発生後、原子力発電所関係の地域を除き、3月19日から5月連休までに津波の被災地に数回赴き、田老町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市、気仙沼市、石巻市、名取市、仙台市等を視察した。

今回は、これまで被災地を視察した中から復興まちづくりの課題等について考えてみたい。

●課題は想定外の想定

今回の津波の被害は、原子力発電所もそうであるが、想定外ということで報道された。

被災地を歩いてヒアリングすると、被災者からは、私の家のところはハザードマップでは安全だったという声をよく聞く。

つまり、地域の住民レベルでも、今回の震災は想定外ということであるが、ここに解決されなければならない問題がある。

ここ数年、大きな被害を受けた場合、よく想定外と説明され、想定外ということは責任が無いこととされてきた。しかし、何度も繰り返される想定外の被害を見て、想定外にこそ問題があり、想定外を想定することこそがこれからの課題であると認識されなければならない。

●対津波建築と堤防

対津波という観点から建築を見ると、木造は対津波建築としては厳しい。被災状況を見ても、コンクリート造の基礎は残っているが木造の上屋が破壊され流されている。

鉄骨造の場合、鉄骨に取り付けられている外壁は剥がされ、また、基礎から柱が抜かれ転倒しているものもある。これは、鉄骨と外壁、そして基礎と鉄骨の柱を固定する金物が津波に対して耐力が無いからである。

一方で、鉄筋コンクリート造（以後 RC 造）の場合、海岸沿いに立地しても、ガラスが破壊され内部に浸水するが外形は保たれている。各部屋が海に面し幅の広い共同住宅も基礎が杭でしっかりと地盤に固定されているからである。

そのため、対津波建築としては RC 造が優れ、RC 造を津波に耐え得るように基準の見直しが検討課題であろう。

そして堤防も著しい被害を受けた。堤防については、田老町の万里の長城等で高さが話題になったが、構造上の問題もある。RC 造による堤防は被害が少ないようであるが、自重に頼る堤防は、一見して堅牢だが、津波により破壊というより転倒している。長さが数メートル単位のブロックで造られ設置されているが、自重式のためしっかりと固定されておらず、さらにお互いのブロックが横に連結されていないため、それぞれのブロックが分離し転倒している。

そのため、これからは、RC 造建築のように、堤防の杭も検討課題であり、またブロック毎に分離せず連結された堤防が求められよう。

●2つのタイプの被害

陸中海岸沿いの国道45号を車で走り、入江になった小さな町に来ると、津波で建物が破壊された無残な姿が目に入る。そして被災地を通り抜け、しばらく緑の中を走り海岸線を見ながら入江に来ると、また被災した町が目に入り、被災した中を通り抜けることになる。このようなことの繰り返しが続く。

一方、宮城県に入ると、被害の様相が違う。リアス式海岸と異なり、石巻や仙台に見られるように広い平地部分が被災している。そして平地でも都市的などころと農地に分けられる。

被害状況を比較すると、リアス式海岸型は小さな町や村が奥の山に向かって上るように被災し(図.1-1)、平地型はひたすら都市の内部(図.2-1)あるいは農地の内部(図.3-1)に向かって平地に被害が広がっている。

●復興モデルプラン

復興モデルプランは、被災地のタイプと同様にリアス式海岸型と平地型が考えられる。そして、平地型は、土地利用の条件により、都市型と農村型に分けられよう。

そのため、ここではリアス式海岸型及び平地型の都

三船 康道

ジェネスプランニング(株) 代表取締役
NPO 災害情報センター理事



市型と農地型について、概念としての復興モデルプランを提案する。モデルプラン作成の基本方針は次の通りである。

<モデルプラン作成の基本方針>

1. 中心施設を内陸に移動する。

行政の施設等、公的な施設は被害の少ない内陸部や高台に移転する。

2. 土地利用の再構成

住宅地ゾーンは津波から守るため内陸部や高台とし、漁業・港湾関連施設ゾーンは海と密接なつながりがあるため海岸沿いとする。

そして住宅地ゾーンと漁業・港湾施設ゾーンの間を業務・商業施設ゾーンとする。

3. 土手による高台の道路、鉄道の堤防としての有効利用

土手による高台の道路等が津波に有効だったことから、高台の道路や鉄道を堤防として市街地に有効に建設する。

特に陸中海岸における鉄道は景観を鑑賞するために海岸線を走っているが、乗客の安全性と後背地を守るためにも高台とし堤防を兼ねる。

4. 避難施設(避難ビル、エスケープ・ヒル)の有効配置

RC造による高さ5階以上のビルは、外部からも一般の人がアプローチ出来る避難ビルとする。また公園や公共施設を高台としオープンスペースに一般の人が避難出来るようにエスケープ・ヒルとする。

これらの避難ビルやエスケープ・ヒルを市街地に有効に配置する。

5. 瓦礫の有効利用

エスケープ・ヒル等の高台や人工地盤建設のためにも、瓦礫を有効利用する。



図 1-1 リアス式海岸型被災地(大船渡市)

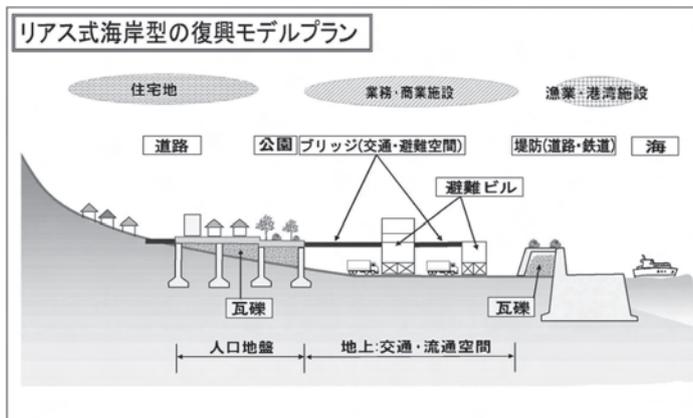


図 1-2 リアス式海岸型復興モデルプラン(断面)

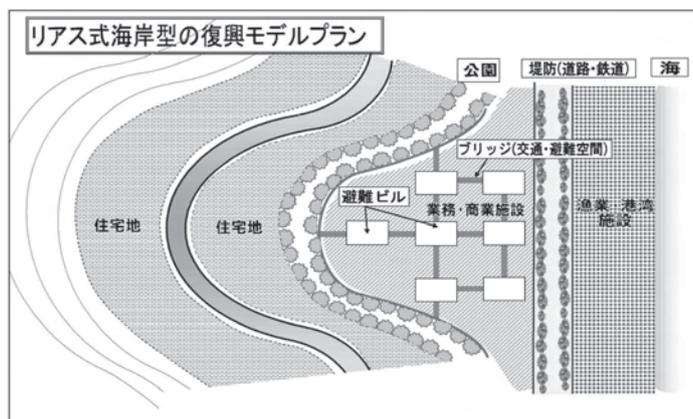


図 1-3 リアス式海岸型復興モデルプラン(平面)

<各モデルプラン作成の方針>

①リアス式海岸型復興モデルプラン (図 1-2,3)

- ・美しいリアス式海岸の景観を保全する。
- ・住宅地から海の眺望景観を保全する。
- ・海側からそれぞれ、漁業・港湾施設、業務・商業施設、住宅地ゾーンで町を構成する。
- ・住宅の高台移転もあるが、瓦礫を使い人工地盤の高台をつくり、住宅地と公園にする。
- ・人工地盤からブリッジで業務・商業施設に連絡する。ブリッジは交通空間及び避難空間とし、ネットワークを形成し二方向避難を可能とする。
- ・業務・商業施設はRC造の避難ビルとし、ゾーンの地上部分は交通・流通空間とする。
- ・ここでは海岸沿いの堤防の上部は道路又は鉄道としている。



図 2-1 平地型 (都市型) の被災地 (石巻市)

②平地型 (都市型) 復興モデルプラン

(図 2-2,3)

- ・海側からそれぞれ、漁業・港湾施設、業務・商業施設、住宅地ゾーンで都市を構成する。
- ・瓦礫を使った二重の堤防により都市を守る。堤防はそれぞれのゾーンの間につくる。
- ・堤防の上部は公園、もしくは道路とする。
- ・業務・商業施設ゾーン及び住宅地ゾーンには、瓦礫を使いエスケープ・ヒル (公園、公共施設) をつくり避難の用に当てる。
- ・業務・商業施設は RC 造の避難ビルとする。

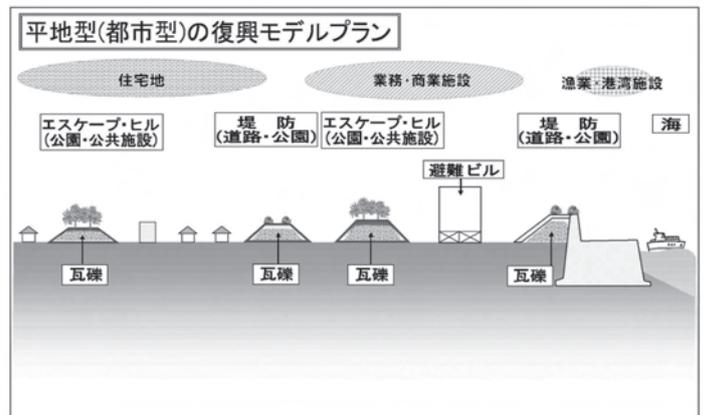


図 2-2 平地型 (都市型) 復興モデルプラン (断面)

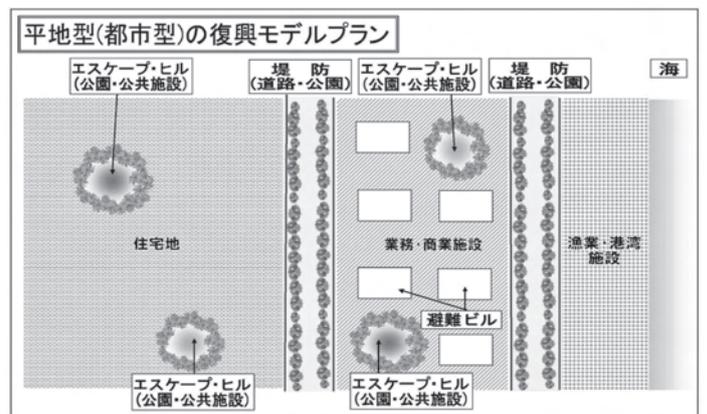


図 2-3 平地型 (都市型) 復興モデルプラン (平面)

現地からの問題提起と復興に向けて

③平地型（農地型）復興モデルプラン（図 3-2,3）

- ・塩害により使えなくなった農地は養殖場とし、使える農地はそのまま農地として使う。
- ・海側からそれぞれ、養殖場、農地、住宅地ゾーンで地域を構成する。
- ・瓦礫を使った複層の堤防により地域を守る。ここでは堤防を海岸線沿いと養殖場ゾーンと農地ゾーンの間に設けているが、農地ゾーンと住宅地ゾーンの間に計画可能である。
- ・堤防の上部は公園、もしくは道路とする。
- ・それぞれの、養殖場、農地、住宅地ゾーンに、瓦礫を使い、エスケープ・ヒル（公園、公共施設）をつくり、避難の用に当てる。



図 3-1 平地型（農地型）被災地（仙台市若林区）

●住民参加の復興まちづくり

5月に入って被災地の瓦礫も片付けが急ピッチで進められ、そろそろ復興まちづくりを考える時期に入る。

その時に重要なのが、住民参加である。それぞれの地域が壊滅的な被害を受け、被災者が多い中で、地域によっては相当数の割合の住民を亡くし、また、リーダーを亡くした地域もあると思われる。

そして、今回の震災を機会として、地域によっては、これまでの地域構造を大胆に変更することも考えられる。

そのため、合意形成には十分な時間が必要とされる。

行政はまちの将来像の素案を示すことが課題であるが、これから必要とされるのは、残された方々でまちづくり協議会を結成し、行政とともに時間をかけながら議論を重ねていくことであろう。

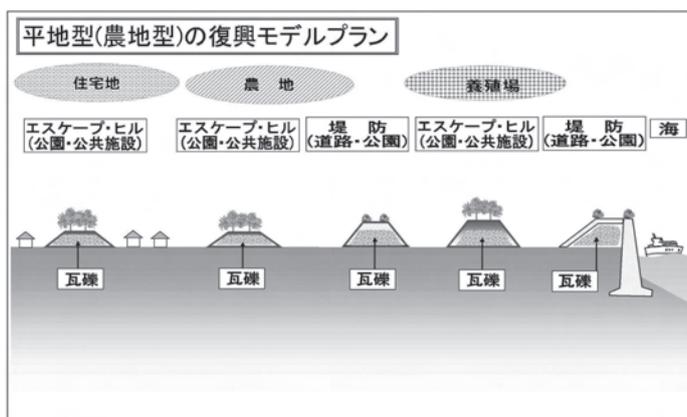


図 3-2 平地型（農地型）復興モデルプラン（断面）

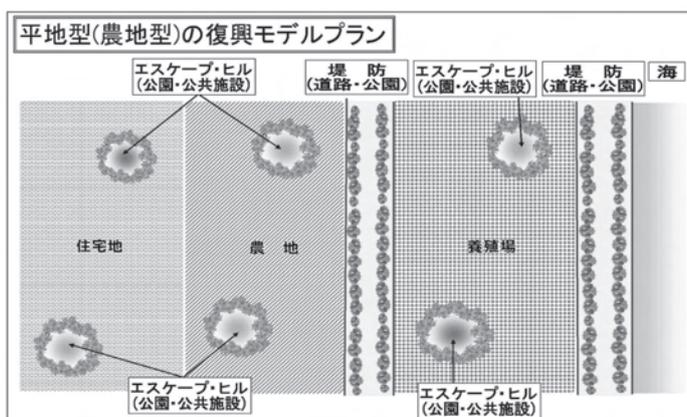


図 3-3 平地型（農地型）復興モデルプラン（平面）

陸前高田市における復興まちづくりの取組み

今回の東日本大震災により、岩手県の陸前高田市では、低地部に位置していた中心市街地が全滅する被害を受け、市役所も被災した。そして今、市民主導による「復興」に向けた議論と取組みが始まろうとしている。



■陸前高田市中心部の現在の様子

1. 「瓦礫の移動は復興ではない」

陸前高田市では、市職員の約1/3が津波の犠牲になった。そのため行政機能は麻痺し、避難所への対応などの日々の課題に追われ、被災後1ヶ月を経ても「復興」を考えるような余裕はなかった。一方で、市民はかなり早い時期から「復興」を意識し始めていた。

被災から1週間後、道路上の瓦礫を脇に避けて道路を啓開する作業に当たっていた消防団員のひとりが呟いた。「これでは瓦礫を移動しているだけだ。この作業を続けるだけではまちは復興できない」。その言葉に共感した者たちが、その1週間後に市に「復興」を考えるよう要望した。しかし、その後1週間を経過しても市の反応はない。そして、被災から1ヶ月を迎えようとする頃、「市に復興を考える余裕がないのなら、市民が自ら考え行動しよう」という意見が出始めた。

2. 市民有志との出会い

私（神谷）が陸前高田市を訪れ、そのような市民有志と出会ったのはその頃（4月7日）である。発災後は、被災地のことが気になりつつも交通機能の遮断とガソ

リン不足などで現地へ行けず、悶々としながら東京で情報収集や意見交換を重ねる日々が続いたが、東北自動車道の再開を機に、長年付き合いのあった一関市のお見舞いがてら隣接する気仙沼市と陸前高田市を訪問した。その道中、事前に私たちの計画を伝えていた明治大学の山本先生から、中央大学の谷下先生からの伝言のメールをいただいた。「陸前高田市へ行ったら菅野広紀さんと連絡をとってください」。

陸前高田市に到着するとすぐに菅野さんを訪ね、復興支援のあり方を考えるために来訪した旨を説明すると、初対面の私たちを快く招き入れ、友人の福田利喜さんも呼び、それから4時間に及ぶ熱い復興議論が始まった。その時の両名の言葉から窺えた復興のポイントは次の4つである。

- ① まずは、産業（生業）の復興から（災害過疎は起こさせない）
- ② 円滑な産業復興に必要な施設と体制の早期整備
- ③ 仕事のしやすさと暮らしの利便性に配慮した仮設市街地の整備
- ④ 新たな土地利用計画と都市・集落構造の全市的な議論

3. 災害FM局を開局しよう！

帰京後、各種の研究会やメーリングリストなどで陸前高田市での体験と、同市における市民活動を支援したい旨を紹介したところ、多くの賛同者が集まった。私たちを陸前高田市の菅野さんに引き合わせてくれた明治大学の山本先生、中央大学の谷下先生、家協会のメーリングリストの管理人である都市環境研究所の高鍋さん、元中野区役所職員の増崎さん、東京大学の小泉先生などである。

彼らとともに、再び陸前高田市を訪れ、4月17日に市民有志6名とともに「陸前高田の明日のランドデザインを語り合う」と称したワークショップを開催した。それぞれの想いを語り合い、今必要なこと、できることとして「災害FM局の開設」「入浴移送サービス事業」「カーシェアリング」などの必要性が確認された。また、FM局の運営等には法人格が必要なことなどが

神谷 秀美 高鍋 剛

(株)マヌ都市建築研究所
取締役(株)都市環境研究所
主任研究員

ら、NPO 法人の設立を目指すことが決定。東京から来た支援者も、「ふらっと」と称するグループを結成し、継続的に支援していくこととなった。

また、同じ頃に東京では陸前高田市出身者による行政への支援グループ「AidTAKATA」が結成された。東京に残った支援者がその設立総会に出席し、市民活動の始まりを伝えるとともに今後の連携・協力を依頼した。



■最初のワークショップの様子 (4/17)

4. 「知恵が欲しい、判断は市民がする！」

ワークショップから1週間後の4月25日、明治大学が東京で開催した緊急特別シンポジウムに、陸前高田の菅野さん、福田さん、大和田さんの3名が出席し、250名の聴衆を前に復興への想いを語った。菅野さんのコメントは力強い「復興への道筋を考える上でいろいろな知識やアイデアをみなさんからいただきたい。ただし、それをどう使うかの判断は私たち陸前高田の市民に任せていただきたい」。

このPRが反響を呼んで、その後更なる協力者や寄付金が集まった。

5. NPO 法人陸前高田創生ふるさと会議設立

5月5日には地元有志を募り「NPO 法人陸前高田創生ふるさと会議」の設立総会が開催され、11日には市へ申請書が提出された。既に災害FM局の開設準備も「AidTAKATA」の協力で進められており、「入浴移送

サービス事業」も大船渡市の民宿「海楽荘」の協力で開始された。

被災から2ヶ月後、行政と市民、そして後方支援グループの連携による復興体制の核が出来た。また、NPOの活動とは別に、商工会や漁協、地元企業などによる産業復興への取り組みも始まっている。そして、それらの活動の周辺には、カーシェアリングの支援を申し出ているWindcarの須賀原さん、災害FM局開設を応援するNPO さかい hill front forumの池崎さん、FM長岡の脇屋さん、地場産材を使った仮設住宅のアイデアを提案してくれた九州工業大学の徳田先生、建築家の矢作さんなどの協力体制もある。このような協力体制をいかにつないでいくか、また、中心市街地の求心性が失われた陸前高田市において、議論のために大勢が一堂に会する場(空間)や機会(イベント)をいかにつくっていくかが当面の大きな課題になる。

6. 暮らしのかたちを「空間」へ

市民による復興まちづくりは、「空間」のイメージではなく、「暮らし」のイメージから始まる。その取り組みへの協力を通じて、市民から様々な意見や想いを引き出し、市民による「暮らし」のイメージを今後の「空間」イメージとしていくか。それを常に考え続けながら、市民のペースや周囲の動向に合わせ、適切なタイミングで提案し、市民に議論を投げかけながら徐々に具体化していく。それが、後方支援をするプランナーの課題であろう。息の長い取り組みとなりそうだ。

東日本大震災 地域復興支援

小林 郁雄

NPO 日本都市計画家協会 理事・関西支部長
まちづくり株式会社コー・プラン アドバイザ



復興構想会議をはじめ多くのところで、震災からの復興は「地域・コミュニティー主体の復興を基本に」が第1にあげられる。16年前の阪神・淡路の時を思い返すと、時代の変化を感じると共に、神戸の経験がなんとか継承されているのかと、思う。

しかし「地域主体の復興を基本」と声高に叫ばれている割には、その内容の無さに愕然とする。地域主体とは何をさし、どのように主体性を確保し、地域復興での決定を進める仕組みをいかに用意しているのか？

地域主体の最も基本は、区市町などの地方自治体ではなく、地域住民を中心とした就業者、商工業法人、地主など地域に関わるすべての関係者「地域市民」の意向と合意である。もちろん間接民主制の原則からすれば、地方議会・地方行政にその権限は委ねられているのだが、非常時にその機能が全うしないのが、神戸の経験である。

特に、市民合意の形成に基本法（市民まちづくり法など）を我が国は持たないので、緊急時の地域復興合意に平常時の都市計画決定のような仕組みを使うことになる。そのような仕組みさえない農漁山村、農地漁港での地域復興・経済復興に地域主体の合意形成は至難の業となる。

本来用意されているべきそれらの仕組み（法制など）について、いまさら悔いてみても始まらないので、どうしたら何の用意もない地域市民が協議を進めていくことができるかを、「地域復興支援員」の派遣で補うことを提案する。

■「地域復興支援」のための派遣を

神戸の時は自分で電話線を繋いで「市民まちづくり支援ネットワーク」の枠組みを、震災後一週間目に、作り始めた。

●「地域復興協議会」に地元中心で集まり、「地域復興支援員」が地元で協議会を手伝う。

●「地域復興支援ネットワーク」がいくつかの地域をまとめてマネージし、それらを復興基金でまかなう。
という形で、なるべく過不足無く岩手、宮城、福島各市町村各地域にまちづくり支援人員の派遣をする。

これは、台湾 921 地震の原住民部落を含む多くの集落単位での地域復興を支えた社区营造点と社区营造員、中越大地震で台湾から学び復興基金を十二分に活用した地域復興支援員 / 中越復興市民会議、と同じパターンである。それらの元は、阪神・淡路大震災において地域復興に主体的に取り組んだまちづくり協議会 / 市民まちづくり支援ネットという仕組みからスタートしたものである。

地理や民俗学系でも、もちろん建築土木、都市計画系でも、あらゆる分野の元気な若手が「地域復興支援」のために派遣されるのがいいのではと思う。それは、早くも被災後3か月くらいからでかまわないが、そのためには、避難所、仮設住宅(多分集落単位になるでしょうから)の時から顔を見せ、経験を共有しておくことが、以後の信頼に決定的な役割を果たす。

そうした地域復興への準備が不可欠であり、原点は、被災者自律と支援連帯である。多岐にわたる現実とのせめぎ合いというあまり本質とは関係ないところで膨大な努力が必要となる。そこで何が問題かといえば、阪神・淡路や中越の時以上に行政主導(今は政治主導で動きが悪いが・・・)でなければ、何も動かないのではないかと予想されることである。

だからこそ、全ての被災地で全ての被災者が自分の街のことを自分で考えることが、最も重要である。そのための機会や場所や資金などの支援が必要であるが、たぶんそれら不十分でも何とかなる。

最も欠落するであろうと予想されるのは、被災地に最低3年間はきちんと張り付き、時には行政とのネゴとケンカをしながらも、被災民から「あの人の言うことなら」と信頼を寄せられる「人」である。

地域の力を信ずること

大熊 喜昌

NPO 日本都市計画家協会理事
大熊喜昌都市計画事務所代表



東北地方太平洋沖地震が発生した3月11日14時46分、私は中越地震のあとJSURP中越震災復興プランニングエイドの一員として6年弱支援を続けてきた新潟県長岡市小国町法末集落のわれわれの活動拠点（中越地震の被災民家を補修して活用）の中にいました。TVを付け、押し寄せる津波の映像に圧倒されました。

ここ数年の世界的な自然災害はわれわれの想像を越えるものがあります。

阪神淡路大震災以後、災害発生の度に専門家を含めて多くの人達が個人的あるいは組織的に支援に係わる状況になってきました。

この東日本大震災にわれわれはどのように向き合えばいいのか。

中越地震の際にはわれわれは初動期に二つの動きをしました。初動期には、阪神淡路地震での支援の経験から、避難所から、復興に至るプロセスで仮設市街地という概念の基に地域主体で復興していくベースが必要だという提案を自治体にしました。（これはその時点では遅すぎたということでは十分なものではありませんでしたが、結果的には阪神淡路の経験をいかして、仮設住宅での美容院の営業や、近くの農家から借地して野菜づくりをやるなど仮設団地の環境改善となっています。）

もう一つは、山古志の6集落の再生計画の支援（コンサルタント）があります。

これはあくまでも、道路、河道、地すべり防止など土木的なインフラ整備以外の住宅整備を主体とするものでした。

もう一つの支援は限界集落の一つであった法末集落の再生への支援です。棚田の米づくりで生活してきた集落で超高齢化が進んで存続の危機にある集落の支援です。

長岡市の単費で住民と一緒に再生計画をつくり、県の震災復興基金で幾つかの施設を整備をすると同時に各種助成金を活用して、集落を元気づけるような支援を行ってきました。

現在では復興支援というよりは集落存続を見守るという感じです。

各地でのそれぞれの経験が社会に蓄積され新たな災害に対する対応力となっていきますが、それを実現できるのは、人によるしかありません。

広域的な被災地では救援のネットワークを構築し、コーディネートをすることも必要です。しかし、何よりも先に現地に飛び込んで住民と仕事をできる人が必要だと思います。

そして、そういう人達は最初から大勢いる訳ではありません。現地で仕事をしながら育てていくものだと思います。そして、中には10年くらい、その地域に関わっていくことが必要かもしれません。

復興は地域主体でということが声高に叫ばれています。このことは、災害復興に限らず現代の都市づくり、集落づくりにおいて選択の余地のない大前提です。

同時に、「地域の力を信ずる」こと無しには私達は地域に係わることもできません。

一方で広域的、総合的な復興をマネージしていくことも必要だと思います。しかし、この部分に関しては強力なリーダーシップのもとに実行できる主体が必要です。地域に寄りかかっているのは困るのです。この辺については私達が安心して付託できる主体が見えてきません。期待しても無理なのでしょうか。それぞれが自己のポジションで淡々と力を発揮できるような環境が必要です。



今回の「震災復興支援特集号」作成にあたって、会員の方々の提言・提案を募ったところ、募集期間が僅か10日という短期間にもかかわらず精緻な検討にもとづく提言・提案をいただきました。

「復興と自立・持続性ある都市・地域づくりを支える地域事業体の構築」

～地域における公民連携の復興街づくり会社の設立～

小澤 一郎

地震・津波の衝撃の大きさ被害の甚大さを乗り越え、人々が復興へ向けて立ち上がった時のエネルギーと地域への思いを今後の復興事業の進め方の中に十分に生かすことが、復興の推進とその後の自立・持続性ある都市・地域形成に向けて重要である。自分たちの思いを自分たちの努力と行動で具体化し、自らが復興事業の主体として働き、貢献し、復興を成し遂げたという実感が十分に残ることが大切である。このため、地域の思いを復興過程に十分反映できるようにし、更に復興後においても自立的で持続性ある都市・地域づくりを担っていけるようにするための「地域事業体」の設立が重要になる。またそれを生かす「全国的支援の枠組」の構築が必要である。

「地域事業体」の例としていくつかの自治体で設立されている街づくり会社があるが、これからの復興事業とその後の自立・持続性ある都市・地域づくりを担っていく実行主体とするためには、業務内容や支援体系を新たにデザインすることが必要である。地域における公民の人材と企業が中核となり、専門家やNPOが協働し、国や県、学会や大学が支え、全国の企業や市民も支援する

枠組みが構築されることにより、行政との協働のもとに復興過程の実行主体となり、復興後の自立と持続性ある都市・地域づくりを支える中核的主体になることが出来る。その活動は土地利用の再編や空間整備と一体的に行う地域産業の振興や社会的投資プロジェクト、ソーシャルビジネス起業の促進、高齢者や子供にやさしい街づくりなど多様なものになる。

一方これから一層進む高齢化・人口減少への対応、低炭素社会づくりへの対応等にむけて、都市・地域づくりの改革を行うことが必要になっている。今回の復興まちづくり事業において社会・経済・環境等の国内的課題の解決を図る先導的取組を行い、都市・地域づくりの改革を図る

全国的なモデルにすべきという意見も多い。

こうした、わが国が直面している課題の解決を図る先導的モデルプロジェクトの実施においても、それを地域に落とし込んで実現するためのシナリオと実行プログラムづくりが不可欠であり、ユーザーとなる市民や地権者などの理解とニーズを踏まえて実行する、地域事業主体・運営主体の在り方が重要となる。

すなわち「地域事業体」は、先導的モデルプロジェクトの具体化及びその実施に関しても重要な役割を果たすことになる。

都市計画家協会は、都市計画学会と連携して「地域事業体」の設立と「全国的支援の枠組」を検討し、被災自治体との協働プロジェクトの実施を図る役割を担うべきである。

- ①地域事業体の業務内容、人材構成、財源および全国的支援の枠組の検討
- ②被災自治体に直接出向き、提言を説明、意見交換。
- ③被災自治体による地域事業体の検討および立ち上げと運営を支援。
- ④地域事業体の設立と活動に対する国の支援策を自治体と協働で提言。



復興支援への提言

株式会社アバンアソシエイツ
打林 國雄／谷口 知史

提言の主旨

「都市づくりは小手先の対処療法では駄目」「もう一度ゼロから考え直せ」…3万人の命と引換えに東北震災が都市計画に与えた最大の教訓です。厳しく問えば、今回のような事態を見越した都市計画法(改正版)や役立つ事業制度、復興計画手法が、実は現時点で何1つ整っていないのです。

この認識に立って、復興プランニングに向けて「直ちに被災地が必要とする支援…提言 I」および「今後の日本を見据えて準備すべき仕組み…提言 II」の2点を提出します。

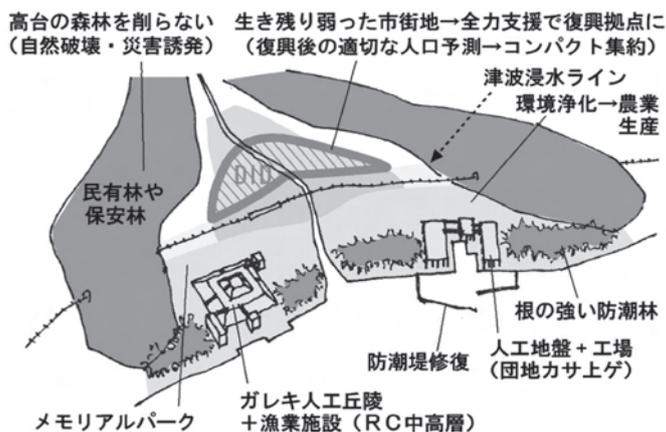
提言Ⅰ．良質な復興ベースプラン（仮説）を組立て科学的に検証し、速やかに被災地に届ける

良い復興は理論と実践にあり、良い理論とは、科学的に環境面でも均衡が保たれたものです。その意味で、「高台の森林を大規模に切り開いて住まわせれば良い」という極めて直線的で、人間の懲りない我欲本意が自然破壊（報復）へと至る案は、今後の人口減少を見据えて考えても理論とは成り得ません。

具体的な理論（仮説）は、有識者の優れたアイデアを複合して得られます。そして仮説の科学的・環境的な検証には GIS が役立ちます。この解析プロセスを各被災地で異なる状況ごとに根気良く詰めていけば、制約条件でターゲットを絞り込みながら、目指すべき可能性が自然に浮び上るのです。

こうしたデータとアイデアの組合せに基づく科学的な復興計画手法や、検討の横断的な礎（たたき台）となる良質な復興ベースプランを、各被災地のプランニングへ機動的に提供する支援活動が急務であり、これまで様々な資源を東北に負ってきた首都圏の中核側が非常時に分担すべき役割とも言えます。

※データ提供：発災直後より弊社アバンアソシエイツでは、東北3県の多様なデータを収集。復興プランニング用にGISへ変換・一元化し重ね合せました。家協会ポータルサイト構築の要請に応じ無償提供する準備があります。



復興ベースプランの組立て例（イメージ）

※参照：伊藤滋先生『東北・関東大震災復興の覚書』3/29版、およびヒアリング 佐藤滋建築学会長 4/6『緊急報告会談話』
検証：市街地データ、津波浸水深・地盤沈下データ、被害写真、各種ハザードマップ等を重ねて、生き残った市街地中心に可住ポテンシャルと復興人口計画をGIS上で評価していく

提言Ⅱ．街や都市のあり方を変える仕組み（次世代の権利変換手法）を構想し、練り上げる

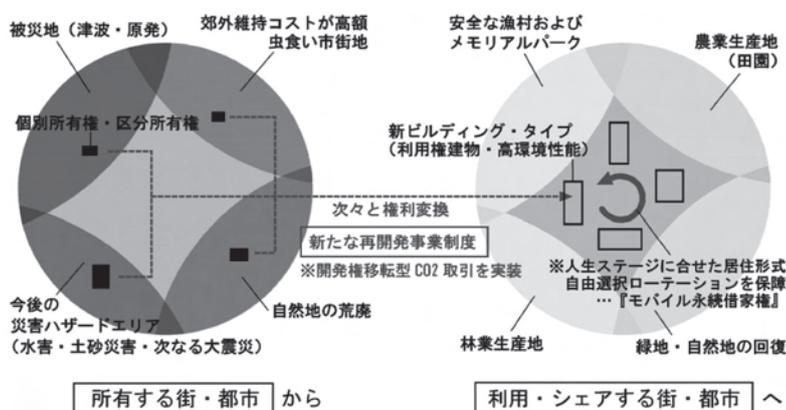
現在の厳しい国家財政、全国の高齢者数増大や都市インフラ老朽、今回のガレキ処理や原価補償の総費用を思えば、さらに莫大な追加的国費を要する「被災地の総買上げ方式」だけに復興シナリオを依存する訳にはいきません。補償費が枯渇して被災地の権利処理が滞れば、結果的に復興も全く動かなくなるのです。

本来なら平時に、都市計画法を改正し道具立て（事業制度）を用意しておくべきでした。それを今から考えるのですから時間が必要です。現時点では「被災地の個人権利を国が5・10年、期限を決めて預からせて頂く（ex. 定期借地権→地代支給）」といった繋ぎの発想が、むしろ次善策として現実的かも知れません。

その場合10年後に、どんな権利で被災者に戻すのでしょうか？可能

性は所有権だけ？次の街や都市のあり方を想定して、より相応しい権利の持ち方が何か考えられないでしょうか？その権利へと旧来の所有権から次々に変換する画期的な再開発手法が見出せないでしょうか？

…この糸口を辿って、来たる東南海地震にも屈しない『環境未来都市』へと既存都市を変換する、計画論的ブレークスルーを生じさせる点が狙い目です。



街や都市のあり方を変えるということ（構想図）

※こんな仕組みが整えば、次世代『環境未来都市』への本格的な復興が動き出す

地域の産業復興策と連携できる プランナーを！

東京大学・特任研究員 中村 仁

東日本大震災で被災した石巻市は、人口や産業が集積する都市としては、最も大きな被害を受けた都市である。人的被害、住宅被害に加え、地域産業が壊滅的な被害を受けた。

こうした状況のなか、石巻商工会議所は、4月12日に財務副大臣に対して、「東日本大震災に関する復興支援に関する要望書」を提出している。要望書では、「1. 存亡の危機に直面した地域の中小企業が円滑な事業復旧を図られるよう、金融、税制、雇用面を中心に速やかに特別の支援策を実施してほしい」（8項目）、「2. 中小企業復興のための政策・施策を創設し、早期に実施してほしい」（6項目）、「3. 未だに産業を支える港湾・漁港地区へのライフラインが通じていないことから、早期復旧をしてほしい」（4項目）を掲げている。

特に「2. 中小企業復興のための政策・施策を創設し、早期に実施してほしい」では、以下の6項目が具体的な要望として挙げられている。

- ① 激甚災害特区を指定し、スピーディにあらゆる面で大幅な支援及び規制緩和を実施してほしい。
- ② 中小企業等の工場、事務所、店舗等の施設の早期復旧に向け、公費による解体撤去をしてほしい。
- ③ 災害に強い新しい街づくりに関した市街地再開発事業・土地区画整理事業、共同店舗への超法規的特別

支援として5年の時限立法で補助率が9/10を抛出し、安全な街づくりを後押ししてほしい。

- ④ 仮店舗、仮設事務所設置に伴うテント・プレハブ等の無償提供をしてほしい。
- ⑤ 早期に企業復興を促すため、企業合同・協業化・合併等を推進するための特別支援策を講じてほしい。
- ⑥ 既存中小企業施策の補助率の拡充をしてほしい。

こうした要望を都市計画の面からみると、当面は仮設の店舗や事務所を設けて、ある程度時間をかけて復興によって都市基盤を大きく再編成していこうとするイメージが見えてくる。その是非はともかくとして、壊滅的な被害を受けたにもかかわらず、震災1ヶ月後に地元産業界からこうした要望がすでになされていることを、プランナーは真摯に受け止める必要がある。

被災し職を失った住民の最大の恐怖は、収入を得るめどがつかないという状況におかれたままになることである。衣食住であれば、最低限の保障はあろう。しかし職はそうはいかない。

これからの復興支援に必要な人材は、地域の産業復興策と連携し、そのダイナミックな動きにしなやかに対応できる計画策定能力とその実現のためのコーディネーション能力をもったプランナーである。そうしたプランナーを発掘し、適所で活躍できる仕組みをつくるのが、今、日本都市計画家協会に求められていると確信する。



信託手法を使った空地、空家の活用を

獨協大学経済学部 倉橋 透

東日本震災の復興は、単に都市、インフラ、建築物をもとどおり作ればよいというものではなく、復興に当たっての考え方が極めて重要である。筆者は、今回の復興は、閉塞感に満ちた「失われた20年」からの復興であるべきだと考えている。新興国の台頭、地球温暖化等の世界状況、人口減少、高齢化等をはじめとする国内状況の中で、被災した国土と電力不足の懸念を抱えつつも、経済・財政、地域、暮らし、こころをどう再建し、以前よりも素晴らしいものにしていくかが課題である。論点は非常に多岐に渡るため、ここでは信託手法を使った空地、空家の活用について論じたい。

避難者数は4月16日現在、警察庁調べで13万7027人にのぼる。仮設住宅の建設が始まったが、陸前高田市で倍率が32倍（4月5日抽選分）にもなるなど整備はこれからである。さらに、「避難所になっている岩手、宮城両県の学校で新学期を始めるため、自治体が避難者に教室から移動を求める動きが広がっている」（読売新聞4月17日朝刊）。こうした状況の中では、被災者に、安全で一定の質の住宅を供給することが急務である。被災者の故郷を離れたくない気持は非常に良く理解できるが、可能な人だけでも一時的に移動できないだろうか。

わが国の空家は増加している。総務省統計局「住宅・土地統計調査」によれば、2008年で日本の空家率は13.1%にのぼる。空地、空家は都市の活性化を妨げているのみならず、防犯や防災上も問題である。

民間賃貸住宅に関する情報提供については、公営住宅等情報センターにおける情報提供などの措置が行われている（国土交通省3月25日記者発表資料）。

筆者は、こうした措置にとどまらず、空地、空家を、地方公共団体、都市再生機構等の公的主体、民間信託会社等が受託して、被災者に賃貸する仕組みを検討すべきと考える。今回の復興にあたり、問題となるのは財源である。この点、信託であれば受託者となる地方公共団体等も、被災者も購入費用や多大の取引費用は必要としない。空地、空家の所有者がこの際売却を希望するのであれば、

信託受益権を売却すればよい。また、受託者には忠実義務等の様々な義務が課されており、空地、空家の所有者にとっては賃貸するよりも安心できるのではないかと。

わが国では、信託法、信託業法が施行されているが、不動産信託は一般には普及していない。また、信託業法の規制もあり、信託銀行以外の不動産信託業務への参入へ非常に限られている。良い制度でも利用されなければ仕方がない。このため、特別法を制定してガバナンスを確保した上で不動産信託を利用しやすいものにし、被災者への住宅供給に活用すべきである。

早急に復興計画の合意形成方法の確立を

アルメック 内山 征

東日本大震災は都市及び農山漁村に甚大な被害を及ぼした。特に、想定外の高さの津波により、海沿いの地域の被害は大きく、事前の状態への復旧ではなく、より災害に強い復興のまちづくりが求められる。

復興計画の第一歩としては、どこのエリアへ市街地、集落等を再建するかを選択が必要になる。既に、国や自治体から、高台への移転、盛土形成といった例示がされている。しかしながら、市街地規模の大きい臨海都市（石巻市等）、低地に広がる農村地域（仙台市若林区等）、入り江の漁村など、それぞれの都市、漁村によって市街地の広さや地形が異なることから、一義的に復興のモデルを決定することはできない。

また、コミュニティの形態も異なり、漁業や地縁等により集落コミュニティが形成されている地域や、コミュニティの単位では個人々の意見の集約が難しい都市的な地域などがあると想定される。

阪神・淡路大震災、新潟県中越沖地震を経験してきた過去20年の期間、我が国の都市計画行政、専門家、社会は、都市計画やまちづくりに係わる住民参加手法やPI（パブリック・インボルブメント）といった合意形成手法を進化させてきた。

各方面から“地域主体の復興”という声が高まっていることも踏まえ、早急に地域主体の復興計画の仕組み、合意形成の方法を確立する必要がある。

広域的な国土形成のランドデザインの視点からの都市・漁村再建の方針を明らかにしたうえで、津波対策等の技術的な検証のもと地域ごとに選択肢・代替案を設定し、リスクマネジメントも含めて、住民等のステイクホルダが責任をもって選択できる仕組みづくりが有効と考える。

地域・住民等の意見を反映できること、具体的な方法を設定し周知することにより、被災者の安心した避難生活につながると考える。



復興支援に関する提言

昭和（株）顧問 杉浦 宇

東北の東海岸沿岸都市の震災復興は、直下型地震であった阪神淡路大震災復興とは異なる復興都市計画の構図を描くことが必要と思われます。土地利用計画の観点、土地区画整理手法の新しい活用方策の観点から以下に提案を述べさせていただきます。

【提案 1】

- 沿岸都市域において、歴史的な災害履歴や今回の震災被害状況を基に津波による危険性、安全性などの再調査を実施し、土地分級評価を行い危険地域、居住適地などの抽出を行い、災害に強い土地利用ガイドラインをつくる。

【提案 2】

- 被災者の生活再建意向を把握する。意向パターンとしては、大別して以下が想定される。
 - ①先々の津波の危険より生活が大事、今までの場所で居住、就業を希望
 - ②子や孫、曾孫など末代のことを考えると、安全な高台に居住地を移したい
 - ③故郷は離れがたいが、思い切って他地域に移住したい
 - ④しばらくは仮設住宅での生活を継続し、今後の生活再建のことを考えたい

【提案 3】

- 提案 1 及び 2 をクロスさせ、復興土地利用計画を検討する。なお、都市計画の方針として、これまでの整備、開発及び保全の方針に加え、再配置（リプレース）という新たな概念の導入を検討する。

【提案 4】

- 復興土地利用計画の実現方策を検討する。津波、崖崩れ発生した土地と、安全な高台の土地との再配置を検討する。国有地の有効活用や、高台の先行取得用地と被災地との土地の交換分合を行い、高台エリアに新しい災害に強いコミュニティを形成する。土地利用再配置の手法としては、「土地再編型復興土地区画整理事業（ツイン区画整理）」を推進する。
- なお、住民意向として現居住位置での復興を希望する住民や事業者等のエリアについては、津波に強い建築物を考慮した市街地像を描くとともに、高台の安全地域とのハード、ソフトの避難交通ネットワークを検討する。



復興に向けた提言

山名 清郷

1. 国と地方自治体の役割の明確化

1) 地方自治体の役割

地域の主体性を重視し、地域の独自性を生かした「被災地再生まちづくり」を地元自治体を中心となって展開

2) 国の役割

①財政支援について

- 地震津波被災地復興交付金制度の導入
- 交付金の額は、被災地面積、被災人口等の客観的指標を元に算定

- ・ 用途は、出来るだけ自治体の裁量に任せる
- ②法律に基づく規制の緩和等
- ・ 災害復興特区制度を導入
- ③再生まちづくりの基本的な方針の提示
- ・ 再生まちづくりを展開する際に想定すべき地震、津波の規模の設定
- ・ 特に防潮（津波）堤の規模、構造、配置のあり方
- ・ 設定以上の地震・津波が発生した場合の基本的な対応方針の策定
- ・ 津波に対応でき、避難施設としても活用できるような建物構造の検討

2. 市町村の取り組みにおける課題

1) 基本構想の全面的見直し

- ・ 早急に地方自治法に基づく基本構想を見直す
- ・ 産業、都市機能及び住宅機能のあり方、少子高齢対策、環境対策、コンパクトシティー対策等総合的な視点を踏まえたまちづくりの基本的な考え方を検討
- ・ この災害復興を契機として、基本構想の内容の充実を図る

2) 都市計画マスタープラン等の全面的見直し

- ・ 基本構想の見直しを踏まえ、早急に都市計画マスタープラン等を全面的に見直し

3. 広域計画の視点

地震津波の壊滅的被害を受けた地域の再生を図るには、広域の観点から、合併又は広域市町村圏の導入を考慮したまちづくりを検討

4. 被災地域の土地の処理

- ・ 被災地域の土地について、土地所有者が希望するものについては、自治体が一括購入
- ・ 国は「土地基金（仮称）」を創設し、自治体が長期の無利子で資金を借り入れ
- ・ 購入した土地については、必要な公共事業を行い魅力のある土地として再生し、民間に譲渡又は緑地、漁業施設用地等の公共施設用地として活用
- ・ 譲渡価格等を原資として借り入れた資金を国に返済する

今井 晴彦

①津波対応の都市計画

従来の都市防災はもっぱら火災対策で、津波はほとんど考慮されていません。続いて東海、南海の地震で同様の津波被害が発生する可能性もあり、至急津波対策を考える必要がありますし、また東北の復興でもこの点を考えないと復興できない。

②東北の震災復興の在り方

殆ど市街地が消滅している場合、ある程度残った場合、津波を考えたとき、近傍に高台があり移転可能性がある場合、全く無い場合、未線引きの問題、高齢単身世帯の激増など課題があまりにも多いので、単純な取り組みというわけにはいかないので、どうやっていくのか。

こうした点を検討する組織を立ち上げられたらどうかと提案します。



伊達 美徳

未曾有の事故を起こした福島第1原発は、確実に廃炉となるだろう。しかし、それらの施設を取り壊すのではなく、人間の英知とその失敗で起きたことを、後世の人々に目に見える形で保存しよう。そのために原爆ドームに続く世界文化遺産に登録しよう。



仮設市街地・集落づくりの提案から実践へ

濱田 甚三郎

(株)首都圏総合計画研究所
代表取締役

● 3つの提言の発信

「仮設市街地」の言葉は今年で17歳になる。東日本大震災後、私のところに仮設市街地の出番だとの多くの声が寄せられた。それとはかかわりなく、私たち仮設市街地研究会の面々も動きはじめた。

まず手始めに沿岸被災市町村向けに提言1*を3月25日に発信し、次いで4月6日に後背支援市町向けに提言2*を発信。それらはいずれも「地区ごと」「集落ごと」に仮設市街地・集落をつくらうというもの。そのポイントは「住」「職の始動」「復興協議」の場づくりだ。4月18日には被災地域の広大・甚大さに照らすと、考えられている仮設住宅の数ではとても間に合うとは思えず、大型客船等を復興基地にしようという提言3*を内閣の中樞当てに発信した。

● 大型客船を復興の飯場に

特に提言3は、後述の現地踏査の途上で発案したもので、1.3万トンの中古大型客船が売出し中という情報があり、政府などが決断すれば、概ね1ヶ月以内に重要港湾（宮古、釜石、大船渡、石巻の4港）に接岸可能。1隻あたり2,000ベッドがあるので、漁民や漁業関係者の仮設住宅にし、さらには医療関係者、行政支援者、ボランティアなどの宿泊場としても使い、漁港での仮設水揚場・市場・倉庫・加工場づくりの準備と仕事の始動に役立てるという算段だ。仮設船の費用はランニングコスト込みでも仮設住宅の4分の1程度でおさまる。常時船員が乗船・スタンバイ状態で、再度の津波がある場合には緊急脱出の備えも万全だ。チリ津波の際、接岸していた大型船のロープをナタで切断して緊急避難したという。それは海に・海で生きる漁民や漁業関係者の復興基地にふさわしいものであり、「板子一枚下は地獄」といわれる漁民の心意気に合致するものだ。

● 3回の現地踏査の実施

こうした提言発信と同時に、現地を見て人々の生の声を聞かなければと、4月7～10日、19～21日の2回現地踏査を実施、5月2～4日に第3次調査を実施する予定。踏査したところは、被災地では田野畑、宮古、

山田、大槌、釜石、大船渡、陸前高田、気仙沼、南三陸、石巻、名取閑上地区と、後背支援地の遠野、住田、盛岡の各地域である。

その中で、特に陸前高田市長洞集落と遠野市とは密接なコンタクトをもった。

● 仮設市街地に市民権？

広大な地域で根こそぎ消失という事態なので、様々な方面から仮設市街地が必要との声があげられている。その代表的なものは、建築学会会長談話（4/6）、国土交通省（4/1報道）、中小企業庁（4/11報道）、厚生労働省（4/13報道）、公明党提言（4/5）、日本テレビ（4/4）、NHKテレビ（4/22）、J-WAVEラジオ（4/13）など。

● 仮設市街地・集落づくりのモデルを

陸前高田市の長洞集落（60世帯、230人の集落で28世帯が家を流された）は、集落内で水に浸かっていない農地1,200坪を住民自らが無償で借受ける話をまとめ、集落の全員が一緒に住める仮設住宅を建てたいと市に要請。私たちの第一次調査で集落にアクセスし、そこでの仮設集落づくりの応援をすることとした。陸前高田市が市が選定した用地に仮設住宅を建設、抽選方式で進めようとしていたが、私たちが市・県・国に働きかけを行い、それが効いたのか集落内に仮設村ができることになった。

一方、後背支援の遠野市でも、沿岸被災地の仮設住宅1,000戸を市域内で建設しようとし、「地区ごと」「集落ごと」に作るという方向を追求しはじめている。

（4月26日記）

※提言1～3は、以下からダウンロード可能
<http://www.syutoken-lab.com/kasetu/index.html>

街なか研究会 空家・空地問題研究部会

木村 晃郁

(株)都市計画同人

東日本大震災に関する提言

■空家・空地問題研究部会とは

全国で空家・空地が急増しています。2008年には、全国で757万戸の空家があり、家屋の13.1%が空き家という状況です(土地・住宅統計調査)。街なか、空き家や青空駐車場だらけになり、閑散とした中心市街地が広がる光景はお馴染みですが、大都市でもマンションや長屋の空き室、さらに放置された戸建住宅が広がっています。

人口減少に伴って、一層空き家・空き地は増加するものと想定され、その結果、中心市街地だけでなく都市全体の活力の低下、人口密度の低下、インフラ等様々なサービスの維持が困難化、或いは犯罪の増加など懸念されることが多々あります。また、相続人が多数になったり、所有者が不明となるなど、街なかに手のつけられない不動産が増えてしまう危険性もあります。

既に、各地で空き家の活用に取り組む住民の活動や自治体が出現しています。空家・空地問題研究部会は、空き家・空き地の実態を把握すること、それに対する各地の取り組み状況を調べ、どのような方策が必要であるかを議論する場として設置されました。

■第一次緊急提言

東日本大震災に際して、被災者の生活再建の第一歩となる仮設住宅として、被災地やその周辺にある空家を活用すべきであると緊急提言をホームページにて行いました。

■第二次提言

被災地の復興は、単に被災地の復興のみ論じれば足りる問題ではなく、今後の「まちづくりのモデル」を創造すべきであるという視点に立ち、「東日本大震災の復興過程における未来志向のまちづくりの提言」と題して、下記(概要)のような第二次提言を行いました。

■空き家を被災者に提供する民間活動

被災者と支援したい家主の思いの輪がつながる、住まい探し/住まい提供のプラットフォームとして「借り住まいの輪」の活動が広がっています。<http://www.karizumai.jp/>

空家・空地問題研究部会に参加している長野の若者も、日頃の空き家活用で培った人脈とノウハウを活用して、親族を頼って長野に疎開してくる被災者に、借り住まい(使用貸借・無償・3ヶ月)を提供しています。
(<http://myroom.naganoblog.jp/c36670.html>)

第二次提言(概要)

1. 空き家・空き地の有効活用体制を確立

(1) 空き家の活用

空き家の有効活用のため、市場に出てこない住宅も含めて空き家の実態把握、データベース化、権利関係の整理、活用の支援のあり方などを整える必要がある。

(2) 空き地の活用

被災後の活用できない土地、活用が進まない土地、所有者不明など使用目的がない空き地について強制力をもった仕組みの整備、所有者不明の場合の国有化も含めた公的管理の制度の整備などを進める必要がある。

空家・空地問題研究部会ホームページ

<http://jsurp.net/jsurpimages/machinaka/akiya-akichi/akiya-akichi.html>

2. 被災地の復興は、永続的なまちづくり会社が民事信託を用いて行うこと

(1) 事業主体 - 永続的なまちづくり会社

都市全体のマネジメントを一元的に行うまちづくり会社を市町村ごとに創設し、復興事業の中核を担わせる。復興後は「新しい公共」の一翼としてまちづくり、社会投資プロジェクトやソーシャルビジネスの起業促進を担う。

(2) 事業手法 - 民事信託の活用

所有者の不明な不動産、移転する者や利用する意思のない者の不動産は国が買い取る。国を含めた土地所有者は、不動産をまちづくり会社に一元的に信託する。個々の所有者の建築を制限し、まちづくり会社が計画的に建築する場合のみ建築制限を解除する。

日本都市計画家協会賞

日本都市計画家協会賞は、JSURP が 2001 年に NPO 法人になったことを記念して、基幹事業のひとつとしてスタートしたもので、「草の根まちづくりを推進するもの」としての位置づけのもとに、これまで計 8 回、延べ 73 団体を表彰してきました。

家協会賞はこうした実績を重ねることで一定程度の浸透・定着が図られてきたとともに、支部の展開にあわせて裾野の広がりも見せていると言えます。その一方で、家協会賞が目指す理念が応募者にとって漠然としすぎていることや、他団体による類似の賞の影響などもあって、応募件数の減少が顕著になってきていることも事実です。また、受賞団体との関係は支部活動の拡大などには貢献してきたものの、Jsulp 自体との関係は希薄であり、受賞後の動向も十分には伝わっていません。こうした問題点を踏まえて、家協会賞のあり方自体を見直し、再構築することが必要であるとの認識のもとに、今年 2 月に日本都市計画家協会賞特別委員会を立ち上げました。これまでの検討では、今後以下のような方向性が打ち出されています。

- ・東京圏で開催される全国まちづくり会議と連動して、隔年で実施する。
- ・全国まちづくり会議と家協会賞の広報プロモーションを一体的に展開する。
- ・日本まちづくり大賞は全国まちづくり会議でプレゼンテーションを行い、公開審査方式で決定する。
- ・事業終了後も受賞団体等の情報に関する広報を継続し、全国のまちづくり団体のネットワークを蓄積していく。

また、将来的にはスポンサーシップの獲得についても検討していきたいと考えています。このような方針のもとに、今年度については 6 月の総会終了後に募集を開始する予定としています。順調にいけば今年 10 月 1・2 日に埼玉大学で開催する全国まちづくり会議において、公開審査により大賞を決定する予定ですので、是非家協会賞に注目して下さい。

石川 岳男

NPO 日本都市計画家協会副会長 / 石川計画事務所代表

全国まちづくり会議 2011 in さいたま

7 回目を迎える今年の全国まちづくり会議は開催地が首都圏に戻り、さいたま市で 10 月 1 日(土)、2 日(日)の 2 日間、埼玉大学キャンパスを会場として実施される。

さいたま市は、今年で政令指定都市誕生 10 周年を迎え、東日本における首都圏の玄関口に相応しい地域づくりを課題としているが、従来型の市街地整備が遅々として進まない状況が続いていた。しかし、2010 年に民間と行政の協働により地域が目指す将来像を掲げた「大宮駅周辺地域戦略ビジョン」が策定され、14 のまちづくり団体が活動中で、地域主体の新しいまちづくりが進もうとしている。

今年の「全まち in さいたま」では、これまで一貫してテーマとして掲げてきた「地域とまちづくり」を継承的に発展させ「地域が担うまちづくりの実践」をテーマに掲げ、日々の暮らしとコミュニティの新生を目指して、地域に根ざしたまちづくりを実践する市民・地権者・企業・行政・専門家が「さいたま」に結集してこれから

の地域づくり・まちづくりについて熱く語り合うことを期待している。

プログラムとしては、①広井良典千葉大学教授の基調講演を柱としたシンポジウム「まちづくりにおけるコミュニティの役割(仮)」②地元「さいたま」のまちづくり活動を紹介する「さいたまのまちづくりの実践(仮)」③JSURP 内に設置された震災復興タスクフォースを主体とした「東北復興再生セッション(仮)」の 3 本立ての構成を考えている。

いずれのセッションにおいても地域をいま一度見詰め直し、3.11 後の都市計画、まちづくりは如何に実践されるべきかを問うことになろう。

大熊 久夫

NPO 日本都市計画家協会理事
埼玉大学工学部特任教授(一財)計量計画研究所

本部・支部 NEWS

本部NEWS

● 2011年第10回通常総会報告

開催日：2010年6月18日(土)

13:30～15:30

開催場所：建築家会館大ホール

(東京都渋谷区神宮前 2-3-16)

NPOになって、第10回の通常総会が開催されます。総会後は、日本都市計画家協会楠本洋二賞表彰式と、東日本大震災復興支援シンポジウムを開催します。

復興支援に関わるプランナーが集い、復興支援のあり方について議論を行います。是非、ご参加ください。

■2011年第10回日本都市計画家協会 総会プログラム

日時：6月18日(土)

- ◎総会 13:30～15:30
- ◎楠本洋二賞表彰式 15:40～16:10
- ◎東日本大震災復興支援シンポジウム … 16:20～18:20

基調講演には北原啓司弘前大学教授を予定し、被災地で復興支援に係る学識者からの報告、当協会の復興支援タスクフォースの提言をベースに、今後の復興支援の方向をについて議論を行います。

- ◎交流会 18:30～19:30

場 所：建築家会館本館大ホール(総会、楠本洋二賞表彰式、交流会)

東京都渋谷区神宮前 2-3-16 TEL:03-3401-6281

●第3回楠本洋二賞候補者揃う

日本都市計画家協会 楠本洋二賞は、全国の都市計画・まちづくりにおいて活動する「若きプランナー」を顕彰し、さらなる活躍を期して支援することを目的としてご遺族の好意により実施されています。

今回は、2010年12月6日から3月22日まで応募者を募り、12名の応募がありました。

6月1日に開始される選定委員会で表彰者が選定され、6月18日の総会後、表彰式を実施する予定です。

●日本都市計画家協会賞新方針定まる

4月20日の理事会において、下記のとおり「日本都市計画家協会賞の新展開方針」が決まり、これを受けてパブリックコメントを募集したところ、2件の応募があり、一部手直しをした後、5月19日の理事会において、「日本都市計画家協会賞の新展開方針」が決まりました。

主要な決定事項は以下の通りです。詳細については家協会ホームページを参照ください。

■日本都市計画家協会賞の新展開方針

1. 家協会賞の意義・目的

- ・都市・地域における草の根まちづくり活動や新たな公共の取組みを応援し、優れた活動や取組みを全国に発信・波及すること。

本部NEWS

- ・全国各地の多彩なまちづくり活動を発掘し、それらの情報を集積・発信することにより、全国のまちづくり団体の連携ネットワークを広げること。
- ・家協会賞の公募・選定・発表のプロセスを通じて、家協会から全国に向けてメッセージを発信し、家協会の活動に対する理解と参加を広げること。

2. 家協会賞の対象・分野

- ・都市・地域の現場に根ざした住民主体あるいは多様な主体の協働によるまちづくりの実践活動を対象とする。
- ・地域の住民が参加していること。
- ・家協会の事業や活動と連携した特別テーマを設定する。

3. 家協会賞の展開方針

- ・2011年度以降、家協会賞は首都圏で開催される全国まちづくり会議と連動して隔年で実施する。
- ・全国まちづくり会議と家協会賞の広報・募集活動を一体的に展開することにより、家協会賞認知度を向上し、まちづくり団体の参加や応募を促進する。
- ・全国まちづくり会議のプログラムとして、優秀賞・部門賞・支部賞等の受賞団体のプレゼンテーションを行い、公開審査方式で日本まちづくり大賞を決定する。
- ・家協会賞終了後から翌年度にかけて、応募団体・授賞団体とのネットワークを蓄積し、継続的な情報交流やフォローアップを行うため、フェイスブック等を活用したネットワークシステムを運用する。
- ・今後、全国まちづくり会議と一体的に展開する中で、家協会賞に対するスポンサーシップをCSRに積極的な企業等に働きかける。

支部NEWS

北海道支部

● 2011年度支部活動計画

新支部体制になって2年目の今年度、昨年度からの課題であった、全道各地の支部会員との交流と、新たなまちづくりニーズの把握を活動のポイントとして、2011年度活動を徐々にスタートしています。

まず、会員全体との交流を計画するための糸口となる、会員の活動の現状や活動ニーズ把握をするため、事務局長が札幌市を手始めに、複数の会員が所在している地域を精力的に訪問して、ヒアリングを行っています。ヒアリングした意見の中からは、3月に起きた東日本大震災に関する北海道支部としての議論を始めようとの声も上がっており、新たな活動企画として検討を始めるところです。

また、昨年度から活動を始めた、「新しい都市計画法の勉強会」では、3月に勉強会会員向けにアンケートを行い、より参加者のニーズに沿った勉強会となるよう進め方を再考中です。5月以降に新たな活動スケジュールでリスタートします。

また、若手との出会いが楽しみでもある、「学生・若手まちづくり講座」は、商店街や周辺地域の活性化をキーワードに、シャッター街の再生をテーマとして、室蘭や札幌の学生・若手との意見交換や、話題提供者を招いての企画などを検討中です。そして、昨年度からの宿題である、「まちづくりキャラバン」では、道東・道南方面へのキャラバンを実施して各地域の会員との交流と会員拡大を目指したいと思います。

以上のように、会員との交流・意識の共有、ニーズや時流に即した活動を念頭に活動したいと考えています。

(矢野ひろ・記)

静岡支部

前任石川岳男支部長の後を受け、4月から支部長の籍を預かっています。

静岡支部では、講師を招いた会員の勉強会、まちづくりに取り組んでいる地域団体を訪れ、まちを歩き、地域の方と交流する活動などを実施してきました。今年度からも、これらの活動を軸に、多くの方がまちづくりに関心を抱き、また、自らは都市計画家の職能を高め、活かせる活動に取り組んでいきたいと考えています。まち歩き・交流会では、首都圏・関西からの参加をいただくと会が盛り上がるので、参加いただきやすいプログラムを検討していきます。

前任者ほどの繊細さ・横柄さを持ち合わせていませんが、微力を尽くしたいと思いますので、よろしくお願い申し上げます。

(丸山正仁・記)

関西支部

●関西まちづくり交流セミナー（第11回）

関西発の新たな都市計画と専門家の使命 part5 ～人口減少時代の都市計画「東日本大震災によって変化する地域構造を探る」（平成23年5月21日）

都市計画に取り組む土木、建築、造園等様々な専門家、まちづくりに携わる人々との議論の場として5回目の開催を向かえる「関西発の新たな都市計画と専門家の使命」で、佐藤滋氏（早稲田大学教授）をゲストに向かえ、『人口減少時代の都市計画～東日本大震災によって変化する地域構造を探る』をテーマに議論を行った。

震災復興が議論の中心となり、地域マネジメントが復興のキーワードである、大枠は早い段階で決定しあとは現場で解く「2段階都市計画」が有効、やや長い時間軸で復興を考えると仮設で早急に対応することも必要等の意見が交わされ、震災復興のノウハウが日本全体で活かされる仕組みになっていないとの問題提起も出された。

（新田文子・記）

横浜支部

●震災復興情報交換会イン横浜

先日、横浜市内のNPO団体が複数集まり、震災復興に関する情報交換会が開催された。メインスピーカーは、横浜プランナーズネットワークの江田さんで、先日NHKでも紹介された宮城県長洞（ながほら）地区の仮設住宅建設に関する話題であった。

長洞地区は、震災直後集落が孤立したが、助け合いで数日間を乗り切った。また、流出した家屋は集落の一部であったため、コミュニティ内に難局を乗り切る力が残されており、仮設住宅の用地提供や集会所建設など復旧に向けた取り組みが独自に進められた。会合参加者からも多くの話題が提供され、「横浜から何ができるか?」をテーマに活発な情報交換の場となった。

支援する側とされる側の情報不足によるずれ違い、地元ボトムアップ型の復興と公的支援の枠組みとのミスマッチなど、取り組みが進行する中で様々な問題があり、まちづくりNPO団体としても未だ手探りの状況である。

（田島泰・記）

福岡支部

●第6回都市計画研究会の開催

福岡支部では、5月18日に福岡県農林水産部の上野孝徳氏を講師としてお招きし、「農地法改正に伴う農地利用

について」と題した第6回都市計画研究会を開催しました。平成21年12月に農地法等の一部が改正されていますが、その内容をわかりやすく説明してもらうとともに、福岡県の農地制度の現状をお話をいただきました。

農地制度の見直しの柱は、「①農地の有効利用」と「②農地の確保」であり、①では、農地の貸借規制の見直しなどが行われ、全国では、一般法人の農業参入が23年3月時点で404法人となるなど、劇的に増加しているそうです。大分県や熊本県では、農業を行う企業を誘致する担当部署が設けたり、助成を行うなど、積極的な取り組みが進められていますが、福岡県は全国でも珍しくそうした企業誘致に、まだ本格的に取り組んでいないそうです。また、②では、農地転用規制が厳格化され、病院や学校等の公共施設も許可の対象となった他、第3種の農地該当基準が強化されています。話を伺いながら、意外だったのが、農地転用規制が厳しい第1種農地（10ha以上の集団農地）でも、第3種農地の基準を満たせば、第3種農地として扱われるという下位優先の仕組みになっていること。第3種農地であれば、農地転用が容易であることから、わざわざ自前で水道管や下水道管を埋設する人もいたりとか。湯布院などで、農地がなし崩し的に失われていく理由の一端が見える研究会でした。当日は13名（非会員5名）の参加があり、会員や専門家のみならず、行政、大学等からの幅広い参加があり、新たなネットワークづくりにもつながりました。

6月4日には、第3回福岡支部総会を開催する予定です。当協会理事の大和田清隆氏をお招きし、「東日本大震災からまちづくりを考える（仮称）」と題した講演会も予定しています。皆様のご参加をお待ちしています。

（本田正明・記）

■会員の動向

入会者 23名
（正会員6名、賛助会員15名、学生2）



正会員：久保田尚、小市浩伸、神谷秀美、江井仙佳、長谷川隆三、平山逸三朗

賛助会員：小早川宗弘、芳賀健司、本間伸彦、井出修、小林伸好、齊木慶一、藤野純一、守真弓、岩本陽介、日高圭一郎、三木和美、高梨竹雄、藤井祥子、市古太郎、平山逸三朗

学生会員：倉橋樹理、大野悠貴

<2010年11月>

- 22日 コンサルタント業務顕彰事業
自転車まちづくり研究会拡大運営会議
- 25日 第4回既成市街地まちづくり研究会
中山間地再生計画研究会

<12月>

- 2日 都市環境評価研究会
- 3日 第4回「未来の都市」研究会
- 6日 第2回災害復興まちづくり特別委員会
- 7日 まちづくり検定事業
- 8日 第3回交流・広報委員会
- 9日 JSURP提言事業(法改正G)ワーキング
- 13日 第1回会員拡大・事業検証
- 14日 アウトリーチ事業企画会議
- 15日 低炭素まちづくり研究会(Bグループ)コア会議
- 16日 郊外地域の都市計画研究会
- 24日 JSURP運営会議

<2011年1月>

- 7日 都市計画法抜本改正ワーキング
第1回全国まちづくり会議2011実行委員会
- 11日 第2回会員拡大・事業検証
- 13日 第5回既成市街地まちづくり研究会
日本都市計画家協会賞特別委員会打合せ
第98回理事会
- 18日 まちづくり検定事業
- 19日 アウトリーチ事業
- 20日 低炭素まちづくり研究会(Bグループ)コア会議
- 25日 都市環境評価研究会
市町村都市計画指標研究会
- 27日 美しい商店街づくり研究会
第5回「未来の都市」研究会
- 28日 低炭素まちづくり研究会(Bグループ)
第4回街なか研究会 空家・空地問題研究部会
- 31日 中越震災復興プランニングエイド運営委員会

<2月>

- 1日 第3回災害復興まちづくり特別委員会
- 3日 コンサルタント業務顕彰事業
- 8日 提言事業(法改正G)
- 9日 第1回日本都市計画家協会賞特別委員会
JSURP運営会議
- 15日 第4回交流・広報委員会
- 16日 アウトリーチ事業企画会議
- 21日 まち歩き観光ビジネス研究会
- 22日 第2回全国まちづくり会議2011実行委員会
- 24日 第5回街なか研究会 空家・空地問題研究部会

<3月>

- 1日 第1回財務・運営委員会
- 2日 第5回まちづくり検定事業
- 4日 ものづくり・まちづくり研究会
- 8日 路地協世話人会
- 9日 第2回日本都市計画家協会賞特別委員会
第99回理事会
- 10日 提言事業(法改正G)
- 11日 コンサルタント業務顕彰事業
- 28日 震災復興再生PTの意見交換会
- 31日 第6回街なか研究会 空家・空地問題研究部会

<4月>

- 1日 アウトリーチ事業企画会議
- 5日 広域ゼロメートル市街地研究会
路地協特別委員会
- 6日 JSURP運営会議
第2回財務・運営委員会
- 12日 第3回全まち実行委員会
- 13日 第5回交流・広報委員会
- 14日 低炭素まちづくり研究会(Bグループ)コア会議
第3回日本都市計画家協会賞特別委員会
- 15日 震災復興PT打合せ
- 18日 提言事業(法改正G)

- 19日 第6回既成市街地まちづくり研究会
- 20日 広域ゼロメートル市街地研究会
第100回理事会
- 21日 第8回街なか研究会 空家・空地問題研究部会
- 22日 美しい商店街づくり研究会
- 23日 JSURP座談会
- 25日 震災ポータルサイト打合せ
- 26日 第7シリーズ都市計画連続セミナー打合せ
中越震災復興プランニングエイド
- 27日 第7回街なか研究会 空家・空地問題研究部会
- 28日 アウトリーチ事業企画会議

<5月>

- 2日 東日本大震災復興支援タスクフォースコア会議
- 6日 第4回全国まちづくり会議2011実行委員会
- 10日 東日本大震災復興支援タスクフォース事前打合せ
第1回東日本大震災復興支援タスクフォース会議
- 11日 第7シリーズ都市計画連続セミナー打合せ
東日本大震災復興支援タスクフォース事前打合せ
路地協世話人会
- 12日 提言事業(法改正G)打合せ
- 13日 第3回財務・運営委員会
- 16日 提言事業(小澤G)
第9回(緊急)街なか研究会
空家・空地問題研究部会
JSURP会計監査
- 17日 第1回全国まちづくり会議2011
さいたま実行委員会
市町村都市計画指標研究会
- 18日 第9回既成市街地まちづくり研究会
- 19日 第4回日本都市計画家協会賞特別委員会
第101回理事会
- 23日 自転車まちづくり研究会拡大研究会
- 24日 第2回東日本大震災復興支援タスクフォース会議
- 26日 第5回全国まちづくり会議2011実行委員会



Japan Society of Urban and Regional Planners
(NPO) 日本都市計画家協会

【Planners●都市計画家】2011年6月5日発行

編集●(NPO)日本都市計画家協会/Planners編集長：渡会清治

編集委員：上田恵莉 内山征 鴨川美紀 後藤純 須藤敦司 田島泰 西尾京介

【交流・広報委員長】渡会清治 【北海道支部】山重明 矢野ひろ 【静岡支部】丸山正仁

【横浜支部】田島泰 【関西支部】新田文子 【福岡支部】牧敦司

制作●(NPO)日本都市計画家協会 デザイン●森雅子(アリ・エンタープライズ有限公司)

発行●(NPO)日本都市計画家協会 〒105-0002 東京都港区愛宕1-1-9 愛宕チャンピオンビル4F

TEL.03-5401-3359 FAX.03-5401-3389