



II 編

復興まちづくりの実践



9章

被災後1年半の復興計画の実態と課題

姥浦道生

2011年3月11日の東日本大震災とそれに伴う津波による災害の発生から本稿執筆時点（2012年10月）で約1年半が経過した。震災後1年弱で全市レベルの計画の策定ががおおむね終了し、現在は地区レベルの計画の策定に入っている。一部はその地区レベルの計画も決定し、事業へと進んでいる。

とはいうものの、この計画策定プロセスはスムーズに進んでいるとは言い難い。計画論的にも手続き論的にもさまざまな課題が行く手に立ちはだかっているためである。

本章においては、そのような計画策定の実態とその課題について、総論的に述べていく。

9-1 復興土地利用計画の基本的内容

さて、これまで策定されてきた被災自治体の復興土地利用計画は、シミュレーションに基づき、数十年から百数十年に一度発生する頻度の高い津波レベルである“L1”については防潮堤を建設し、それによって市街地を防護としている（『津波防護レベル』）。このL1の高さはある一定のまとまりをもった「地域海岸」ごとに設定されているが、T.P.*10mを超える地域も少なくなく、高

いところでは T.P.15m 以上にもなっている。

一方、それを超える発生頻度の極めて低い最大クラスの津波レベルである“L2”については、その想定浸水深——今次津波を想定している場合が多いが、潮位や地盤沈下等の想定など詳細は自治体によって異なる——がおおむね 2m 以下（自治体によっては 0m としているところもある）に収まる区域については居住可能とするが、それ以上の浸水深が見込まれる区域については非可住区域とし、産業系や公園等の土地利用は認めるものの、居住系の土地利用は原則として認めない（『津波減災レベル』）、というものである。ここでは浸水深 2m が一つの基準になっているが、これは今次津波による被災状況の調査や過去の調査等から、浸水深 2m を前後して建築物の損壊程度に大きな差異があり、2m 以下の場合には全壊となる割合が大幅に低下することが明らかになっているためである。このように、最大クラスの津波に対しても生命を確実に守り、地域全体が壊滅的な被害を受けないことを目標として計画が策定されている*²。

さて、このような基準に基づき非可住地域とされた市街地・集落については、防災集団移転促進事業やがけ地近接等危険住宅移転事業（以下、「がけ近事業」）等の事業を適用して高台や内陸部に移転させる。その移転跡地については、将来的に再度居住の用に供されること、ひいては津波被害を再び繰り返すことのないよう、建築基準法 39 条に基づく条例で災害危険区域の指定を行い、住宅等の建築を禁止する。

なお、地理的条件から L2 の予想浸水深が 2m を超える区域が相当程度広範囲になってしまう平野部を中心とした区域については、内陸部に道路等を利用した二線堤を建設することでその広がりを限定し、可住区域を設けている計画が多い。また、想定浸水深がさほど高くない場合には、宅地を盛土嵩上げすることにより津波浸水を防ぎ、可住区域化するという計画も見られる。

つまり、L1 対応の防潮堤と、L2 対応の高所移転、土地利用規制、二線堤、宅地の盛土嵩上げを主な要素として津波災害を防御する、という内容の復興計画が各地で策定されてきているのである。

これらの計画は、安全性（津波防災性）を都市計画として担保することを主目的として策定されている。そこで、以下ではまず、この安全性と都市計画の相互関係のあるべき姿について述べていく。

1 都市計画から見た安全性

都市計画を策定する際には、対象地域の安全性を確保することが非常に重要な課題であることは、言を俟つまでもない。復興計画策定の端緒となった災害は、まさにそこに課題があったが故に発生したものである。安全性が確保されていない場所、危険な場所には誰も住みたくないし、そのような場所での居住を推進すべきでもない。

また、その性質上、安全性に特に配慮して立地を決定すべき施設もある。

第一には災害時の避難施設であり、具体的には公民館や地区防災センターなどである。安全と思って逃げ込んだ施設が被災すれば人的被害が相当程度発生するということは、不幸にも今回実証済みである。第二は被災時の救援・復旧の拠点となるべき施設であり、具体的には病院、市役所、消防署などである。これらの施設が無力化するということは、被災時に求められる一刻を争う対応が不可能になることを意味し、その結果、人命救助に支障が出るのみならず、その後の復旧活動に遅れが生じるなど、多大な影響が発生する。第三には、災害弱者の利用施設であり、小中学校や老人福祉施設、病院などである。特に老人、病人などは一般人のような迅速な避難行動が期待できないことに加えて、その災害弱者に付き添う人もまた犠牲になってしまう確率が高い。第四には、被災時の周辺への影響が著しく大きな施設であり、具体的には原子力発電所や化学工場などである。これらの施設が高いレベルで防災対応が必要であることについては、いまさら述べる必要もないだろう。

とはいうものの、都市は安全性だけで成り立っているものではない。

例えば、防災施設である堤防を高くすれば確かに津波防災上の安全性は高まる。しかし、それによって堤内地からは美しい海岸の風景がほとんど見ることができなくなってしまう。その結果、景観やそれを基盤としている観光業、さらには海の状況を随時監視する必要がある漁業にも影響が生じるだろう。これは

すなわち、それらの産業を生業としている集落自体の衰退に関わる問題である。土地利用についても同様である。

数百年に一度のリスクとはいえ、津波に襲われるリスクを抱えている低地から高台に移転することによって、少なくとも津波リスクが減ることは事実である。しかしその結果、別の、場合によってはより大きな災害リスクに晒される場合もある。移転地は通常山側にあるため、海側からの災害リスクには強いが、土砂崩れ、鉄砲水等山側からの災害リスクに対してはむしろ脆弱化する。

また、移転場所が数ヶ所に分散する場合には、単に住民の居住場所が分散するだけではなく、生活利便施設の分散やダウンサイジングも併せて生じるため、コミュニティの分散や生活利便性の低下等の問題が起こる。商業施設等が低地で被災せずに残っている場合には、買い物や貯金の引き下ろしなど日常の用を足すために頻繁に低地に降りて行かなければならず、生活利便性が下がることになる。漁業集落が海から離れた高台に移転する場合には、海の状況を随時監視することが困難になり、またさまざまな漁業関連作業を円滑に行うことが困難になり、産業活動に影響が生じる可能性がある。移転した高台が斜面地に形成される場合には、地区内の区画道路は傾斜路となり、高齢者にとってはそこでのわずかな移動にも支障をきたすことも考えられる。

さらには、“危険”な移転跡地についても課題は残されている。これまで住宅地として利用されてきた海岸沿いの大量の平地——特に三陸地方南部では L1 と L2 の高さの差が大きいため、L2 での 2m ルールを適用すると、海岸沿いの平地にはほとんど人が住めなくなる——を別の用途に利用しなければならなくなっているからである。各自治体の復興基本計画のレベルでは、そのような低地に関しては水産業関連施設、公園緑地、観光商業施設等の土地利用が計画されている。しかし、例えば水産業関連施設や商業観光施設については現在以上の需要が果たして存在するのか、公園緑地については多額の費用が見込まれる整備および維持管理の負担を誰がするのか、等の問題がある。そのため、いずれも実現にはまだ高いハードルが残されており、まったく跡地利用の目途が立っていない地域も少なくない。

このように、施設整備や土地利用を変更または新たに行うことで安全性、利便性、快適性、経済性などさまざまな点に関してさまざまなメリット、デメリ

ットが生じることになる。別の言い方をすると、我々が対応しなければならないのは、津波リスクだけではない。その他の災害リスク、さらには社会的・経済的リスク等についても対応しなければならないのである。都市計画とは、それら——土地利用と施設整備の相互関係も含めて——の評価要素を総合的に衡量したうえで決定すべきものなのである。

その際には、安全性についても相対的な地位が与えられるにとどまるのであり、そこに絶対的優先的地位が与えられ、その枠組みの中でのみその他の都市計画的要素を考えていく、という性質のものではない。安全性を優先しすぎるがゆえに不便で魅力のない、住みづらい街になってしまえば、災害からは守られるかもしれないが、その前に人が住まなく、住めなくなってしまうという、“自壊的衰退リスク”を抱え込むことになるのである。

当然、このような総合的な衡量を行うためには、その判断のための材料、すなわち計画のベネフィット、リスク、コストなどを包括的に捉え、判断することができるような、代替案も含めた総合的な情報パッケージが必要になる。そこには、特に判断者が一般住民であることを考慮すると、二次元の土地利用計画図のみならず、三次元の景観シミュレーションやソフト的なライフスタイルシミュレーションなど、さまざまな情報が、その信頼度も含めてこのパッケージに入れられる必要がある。

しかし実態的には、これまでのところそのような総合的衡量に基づき堤防高や土地利用が決められている事例はほとんど見られない。前述の通り、縦割りの堤防高についてはL1の高さが基準となっており、土地利用についてはおおむね浸水深2mが居住の可否の大きな基準になっているのである。

ここで、この決定の根拠となっている津波シミュレーションについて触れておく。

津波シミュレーションは、想定した地震が発生した場合の津波の高さや到達時刻を数値解析によって推定するものであり、その結果はビジュアル的に非常に分かりやすく示される。それにより、どこが津波防災上の弱点か、どのような場合にどこがどの程度の浸水深になるのか、がある程度明らかになる。

とはいうものの、残念ながらこの津波シミュレーションには絶対的な基準性を認めるほどの信頼性があるわけではない。そもそもシミュレーションは今次

津波の再現からスタートさせているわけだが、その再現性自体、必ずしも十分ではない。そして何より、次の地震の発生規模、位置、時刻など誰にも分からない。わずかな設定の違いでシミュレーションの結果は変わってくるが、それにもかかわらず、その結果があまりに明確な形で出されるが故に、またそれ以外に寄る辺がない故に、それが計画策定時に絶対視される結果になっている。念のため付言しておく、これは津波シミュレーション自体の問題というよりは、それを受けてどのような都市計画・土地利用計画を策定するのかという、情報の受け手側の問題である。不確かな前提条件をもとに出された結論に対して絶対的な効力を与え、本来的には柔軟性、戦略性を有しつつ一衡量要素として扱わなければならないところ、硬直的絶対的に扱っている、という問題である。

今回さらに問題を複雑化させているのは、このような土地利用規制が被災者への金銭的支援とリンクしてしまっていることである。すなわち、災害危険区域の指定がなされ、がけ近事業が適用される場合には、集団的に移転しない個別的移転であっても被災者にさまざまな金銭的支援が行われることになる。そこで、都市計画的観点からの要請ではなく、被災者への金銭的支援を目的として、広く災害危険区域の指定を行っている自治体も見られる。すなわち、「給付の論理に基づく土地利用規制の決定および将来空間像の規定」である。ここでは、将来の街なり集落なりをどうするのか、という観点があり、それに基づいて総合的に人が居住しない方がいいとされる区域が決定され、そこから移転しなければならない人をどう支援するかという流れ、言い換えると将来的空間的目標像の実現という目的達成のための手段としての土地利用規制およびその付随的手段・結果としての被災者支援という関係性は見られない。

2 安全性から見た都市計画

では逆に安全性からは都市計画をどのように捉えるべきなのだろうか。

防災安全性の確保とはすなわち、災害リスクをどのようにマネジメントするかということであり、津波災害リスクについてもその一つとして位置づけられる。リスクマネジメントの手法としては、一般に「回避」「低減」「移転」「受容」に分類することができる。津波災害リスクに対する堤防建設や土地利用規

制に基づく非可住地の設定などの都市計画的対応は、このうち「回避」または「低減」に該当し、その他にも例えば定期的な避難訓練を通じたリスク低減、津波保険を通じたリスク移転、さらには自家保険によるリスク受容など、さまざまなリスク対応方法が考えられる。その対応手法の選択は、個別的になされるべきものもあれば、都市計画的対応のように一定の空間的範囲で決定されるべきものもある。いずれにせよ、発生可能性と被害規模を勘案して冷静にそのリスクの大きさを測り、どのようなリスク対応のパッケージをとることが、メリット、デメリットを比較した際にもっとも適切なのか、について比較衡量することが必要である。

これまで我が国の都市計画が津波防災安全性の確保の手段として効果的に活用されてきたかということ、そうではないかもしれない。例えば津波が来襲する危険が高い地域において、それを十分に認識しないまま堤防高が不十分であったり、さらにはまったく堤防が整備されていなかったりしている場合も見られた。

とはいうものの、堤防建設や土地利用規制等の都市計画的手法が津波リスクマネジメントの唯一の手段かということ、そうではない。

もちろん人々の生命・安全を確保する手段については、想定可能な最悪のケースまで含めて十分に考えておく必要があることは言うまでもない。しかし、都市計画的手法はその確保のための唯一の手段ではなく、避難路の整備や避難訓練などソフトも含めた避難も重要な位置を占めるし、——スマートフォンとGPSナビとの組み合わせで避難情報を即座に入手可能になると思われる——将来的にはその有用性がさらに強まっていく可能性が高い。

また財産については、特に産業施設の場合は明確であるが、前述の「回避」「低減」「移転」「受容」の各手法をどのように組み合わせるのがもっとも経済的優位性が高いのか、について、冷静に考えるべき問題である。

3 空間的範囲

以上見てきたように、都市計画と安全性とは、共に相互に相対的な地位を当てられているにすぎず、それぞれの決定に際してはそれ以外の要素についても同時に十分に考慮し、結論を導出する必要がある。絶対的な優先順位があるも

のではない。

なお、このような都市計画や安全性に関する最終的な判断は、それに関して一体的な利害関係を有する空間的範囲を単位として決定される必要がある。特に予算的制約からの最高水準、国民の生命財産を保全するという観点からの最低水準はある程度決められるにせよ、どの手段のどの水準を選択するのかについては、それによって得られるまたは失われる利益との関係性に関して一体性を有する地域ごとに、個別的な都市計画的衡量またはリスク判断において裁量的に決められるべきものだからである。それはすなわち、三陸リアス地域においては浜ごとであろうし、東北地方南部の海岸平野部については自治体を越えた一体的広域的範囲であろう。

4 単純な“低い堤防推奨論”“高台移転反対論”を超えて

もちろん、単純に堤防高が低ければいい、高台移転しなければいい、というものではない。例えば堤防に関しては、通常の住民や産業にとっては、住宅や生産設備等が数十年に一回流出するリスクに晒される、というのは、経済的にもまた精神的にも厳しいものがある。そこまで高いリスクに耐えられるのは、一部の住民または特殊な産業従事者に限定されるだろう。

また、高台移転反対論についても、特に住民以外の部外者が言う場合には、昔ながらの生活や風景を取り戻そう、という懐古主義的な感情が根底にあることが少なくない。しかし、その取り戻そうとしている生活や風景自体、常に発展と変化を繰り返し、積み重ねられ、形成されてきたものである。今回の移転も、一世代後には地域の文脈に織り込まれ、普通の生活・風景になっていることも十分に考えられる。

また、何よりさまざまな周辺状況がこれまでとは大きく異なっていることを認識する必要がある。

それは第一に、モビリティに関する技術革新によって空間的距離の克服が容易になってきたことである。例えば以前は、移動手段は徒歩のみであったが、現在は状況に応じた多様な選択が可能になってきている。農漁村部では“軽トラ”が農漁具の運搬も含めて人々のまさに「足」として使われているし、また

その運転ができなくなった後期高齢者についても電動カートや電動車いす等の開発・普及が進んできている。また、情報技術の進展により、例えば買い物についても宅配、ネット販売、移動販売などさまざまな選択が可能になってきており、これらを組み合わせることで狭い意味での買い物難民の発生は相当程度抑制することが可能になっている。

第二には、生活と産業と土地の相互関係の希薄化である。昔の三陸の住民は、漁業を中心として海や川と結びついた生活をしていた。しかし今回の被災地、特に都市部やその周辺部では、高度経済成長期以降に都市住民のベッドタウン化した（またはベッドタウンとして形成された）住宅地が少なくない。そのような住民が、今後もおおその海や川と結びついて生きていくのか。答えは恐らく否である。彼らにとっては、どの程度の大きさであれ津波のリスクを負ってまでそこに住むことによって得られるベネフィットはなく、その必要性はないのである。

したがって、重要なのは、単なるノスタルジーや旧に復することを中心に物事を考えるのではなく、また逆に過剰に安全志向になるのでもなく、繰り返しになるが、長期的客観的観点からそのメリットとデメリットを冷静に比較衡量したうえで、さまざまな要素を総合的に決定していくことである。もちろんその結果として高い堤防や高台移転を選択することも十分に考えられる。ただその際に、特に後者に関して計画論的に何より重要なのは、「本当は便利で快適な低地に住みたいのだが安全性を考慮して高台に移転する」のではなく、「便利で快適で安全なので高台に移転する」という状況を創り出すことである。

9-3 人口減少・少子高齢社会を前提とした計画の必要性

今回の復興は、被災前から人口減少・少子高齢化が急速に進行していた地域が対象であり、その傾向は被災により強まってこそすれ弱まってはいない。そこで、それに対応するため、魅力ある地域づくりや産業の活性化を計画に織り込むことの必要性が、さまざまな場面で言われている。まさにその通りではあ

るが、現実問題としてそれですべての集落の人口や世帯を増加させることは言うまでもなく、維持することさえ困難である。

それを踏まえると、今回の復興で我々は、被災高齢者のために一代限りで跡継ぎのいない住宅を大量に作っているのではないか、また完成した次の瞬間から衰退・空洞化が進行するような街、すなわち、生産活動に寄与するわけではなく、また受け継がれもしない部分を抱えた街や集落を、新たに計画・建設しようとしているのではないかと正直考えている。厳しい言い方をすると、「復旧ではなく復興を」という理想論だけではなく、現実的な「被災者支援」の問題としての国民レベルの認識の共有と負担の覚悟が求められていると言えるのかもしれない。逆に言うと、後にそれをもって“復興の失敗”として批判されるのであれば、ほとんどすべての復興が“失敗”に終わることは明明白白である。

とはいうものの、開き直って都市計画的にこの問題にまったく対応しなくてもいい、という問題でもない。計画内容が量的にも質的にも過大ではないということは言うまでもなく、そのように“シュリンク”することを見越した計画の策定が求められているのである。

以下では、そのための観点をいくつか挙げておく。

1 既存集落・市街地内空地の優先的活用(インフィル型復興の優先)

今回被災した市街地や集落の多くが、被災前から人口減少に伴う空地・空き家問題を抱えていた。そのような市街地・集落のうち、その一部が被災したにとどまり、被災せずに残った部分がある場合には、高台に新たに造成を別途行うのではなく、その被災集落内の空闲地を小さな単位で活用し、入れ込んでいくことを優先的に検討すべきである。というのは、以下の理由からである。

第一に、空間的社会的一体性・高密性維持の有利性である。残った既存集落のみならず新たに造成する高台も、住民の高齢化と共に短期的に空地・空き家化することが明白である。そのような中で両方とも低密化し、公共施設の維持管理の問題やコミュニティの維持という課題を噴出させるのではなく、むしろある程度高密化させることで空間的社会的一体性を長期にわたって維持することが可能になる。第二に、時間的有利性である。権利調整に時間がかかる可能

性はあるものの、造成工事期間がほとんどかからないため、特に今回のように被災地全域で一斉に造成工事が始まり、その完成までの期間が事実上まったく読めないような場合には、その差は歴然である。第三に、金銭的有利性である。被災地の集落部の地価はおおむね1～2万円/m²であり、70坪・250m²でも500万円あれば買うことができる。一方、高台移転の場合、同じ面積の造成費用はおおむね3,000～3,500万円である。

ただし単に空間的に密度を維持できればいいという問題ではない。従前と同じ集落内で移転する場合であっても、被災者と非被災者との間には金銭的実生活的のみならず心情的なギャップが存在する。ましてや、知らない市街地に個別的に点在して移転する場合には、周りは知らない人だらけになることになる。特に（男性）高齢者の場合、また中高層の公営住宅の場合、新たにコミュニティを形成し生活していくことが簡単ではないと言われている。したがって、このような課題を小さい単位で埋めていく作業、すなわちソフトなまちづくりの作業も進めていく必要がある。

また、集落内仮設住宅用地の高台移転用地としての活用も重要である。というのは、特に集落内の仮設住宅用地は、比較的安全性も利便性も高い、いわば「一等地」に建設されている場合も見られる。しかし、高台移転を普通に進めていくと、場合によっては利便性の低くコストもかかる高台を新たに造成し、そこに人々が移転する一方で、一等地である仮設住宅跡地が空地になってしまう。そのような状況を避けるためには、災害公営住宅への入居順番を単純な抽選等にせず従前仮設の位置を考慮したものにしたり、追加的な仮設住宅内の引っ越しを行ったりして、玉突き的に仮設住宅から災害公営住宅へと転換していく必要があるだろう。このような短期的不便性を過剰に恐れて長期的な集落の持続性を損ねては、元も子もない。

2 公共施設整備と空間計画との一体性の確保

人口減少が進展し、居住の低密化が進展していくと、すべての集落・地域について同様の公共サービス水準を保障することは行政コスト的に困難になってくる。そのため、いかに地域構造の集約化を図っていくかが、喫緊の課題とな

っている。とはいうものの、それを直接的に進めることは住民の意向から政治的にこれまた非常に困難であるということは、すでにいくつかの自治体の復興計画の策定プロセスで実証済みである。

そのような中、今回、病院や学校、福祉施設、さらには商業施設など数多くの公共的施設も被災している。そのため、一定の公共サービス水準を回復させ、生活水準を確保するためには、それらの再建も重要な課題である。その際には、公共施設を広域・狭域空間的にコンパクトに立地させ、そこを地域の拠点とすることによって地域全体の公共サービス水準を維持していく必要がある。諸施設が分散的に立地してしまっている、核のない地域の衰退は早い。

しかしながら、これらの再建については、基本的には各整備主体の縦割りの論理に基づき、その立地場所も決定されがちである。そこには総合的空間的観点が欠けている場合が少なくない。

縦割りの施設整備計画を空間計画という横の糸で紡ぐことで、住宅の移転集約という直接的手法の活用が困難な場合、コンパクトな拠点形成とそこへの居住地の誘導という穏やかな手法によって、適切な空間構造の形成を図る必要がある。この点は、前述の点とも合わせると、土地利用、住宅、各種事業、ソフトが連携して総合的にまちづくりを進めていく必要があるということになるわけである。しかしこれは、言うのは簡単であるが、また言い古されているような気もするが、実際に進めるのは、行政実務上の縦割りの壁の取り壊し作業を伴うものであり、やはり難しいのである。

3 時間軸を考慮した計画とその実現

復興計画の実現には、現実的には10年以上の時間がかかることが見込まれる。

計画段階でも当然必要規模についての調査・スタディは行われているが、被災地の高齢化の現状を考えると、その規模は時間の経過と共にさらに小さくなることはあっても大きくなることはない。したがって、長期的将来像を固定化してしまうのではなく、計画を随時チェックし、必要規模の修正を図っていくことが肝要である。

さらには、そのような規模縮小をあらかじめ見越した計画を行うことも重要

である。例えば、土地造成を一度に行うのではなく段階的に行うこととし、かつ例え全体が完成しないまま——例えば第一期だけで——終了したとしても、その集落がある程度は持続的に機能しうるような計画の策定が求められる。

また、「完成」直後からその市街地・集落は都市的土地利用空間の縮小プロセスに入ることになる。したがって、あらかじめそのようなプロセスもプランニングの中に考慮しておく必要がある。例えば、建築計画的に簡単なコンバージョンを経たうえでの転用が可能になっていることや、土地利用的に用途転用を可能にしておく仕組みが求められる。

このように、完成形としてのマスタープランに固執することなく、時間軸を組み入れて漸進的にかつ柔軟に計画を修正しつつ実現していくことが必要である。

9-4 | 計画策定手続上の課題

今回の被災自治体は、東北地方だけでも30以上に及ぶが、これまで「住民自治基本条例」や「まちづくり条例」などを制定して、積極的に住民の参加・参画を得てまちづくりを行ってきた、という経験を有している自治体はほとんどない。都市計画に関しては、そもそも全域が都市計画区域外のため法定都市計画の決定経験のない自治体、または形式的には一部または大部分が都市計画区域であっても、都市計画決定に際しては法定の最低限の手続を行うにとどまり、積極的に住民と共に規制・事業やまちづくりなどを行った経験がほとんどない自治体がほとんどである。

そのような中で、かつ未曾有の大規模津波被災というある意味極限状態の中で、その復興計画の策定に関しては、いずれの自治体においても「積極的な住民参加」を標榜し努力してきた。その結果として、各自治体とも実際に一定の住民参加プロセスを経て計画を策定してきており、その点は評価できる。

とはいうものの、そこにはさまざまな課題があることも事実である。以下では、その点について述べていく。

1 情報伝達・意見収集・参加の困難性

民意を十分に把握することは、住民参加の基本要件の一つである。そのためにはまず、住民に情報を正確に伝達したうえで、その意向を収集する必要がある。

この点、今回の震災は津波災害が主であったため、被災地にそのまま仮設住宅を建設することが困難であり、一方で近隣の平地で大規模な仮設住宅団地を建設することが可能な場所は地形的条件、土地利用的条件、土地所有的条件等からかなり限定的であった。そのため、被災地から離れたところ——場合によっては自治体域を越えて——に仮設住宅が建設された場合も少なからず見られた。そのような場合は特に、従前のコミュニティに配慮した入居、いわゆるコミュニティ入居ではなく、公平性の観点から従前居住地とは関係なく年齢や抽選によって入居場所が決められている場合が多い。そのため、自治体レベルの計画策定情報に関してはまだしも、地区レベルの情報をきめ細かく流し、意見を収集することは、極めて困難であった。

このような状況に拍車をかけたのが民間賃貸住宅の借上げ応急仮設住宅制度（いわゆる「みなし仮設住宅」制度）である。通常の仮設住宅は集団的に建設されるが、みなし仮設住宅は一戸単位で分散することになる。この制度は、被災者への迅速な応急的住宅の供給という観点からは非常に意義深いものであったが、被災者の居住場所の分散化がさらに進行するという副作用も伴っていた。この場合は、自治体レベルの計画策定情報の伝達すら覚束ない状態である。

このように、復興計画の策定に関する情報の伝達が非常に困難な状況となっており、その情報を受けただけで意見収集を行うことなど、さらに困難な状況となっている。当然、積極的な参加に至っては、さらにハードルが高くなることは言を俟つまでもない。

そこで従来型の広報紙や瓦版などの紙ベースの情報提供に加え、携帯メール等の新しいメディアを使った情報提供を行い始めた自治体も一部で見受けられ、一定の効果をあげている。今後もそのような新しい積極的な取り組みが求められていると言えよう。

以上述べてきた地理的制約条件からの困難性に加えて、今回の被災地の相当

部分を占める、漁村集落独特の問題がある。被災者にとっては生活の再建が何より重要であり、そのためには仕事をして生活の糧を得ることが最優先となる。被災地には漁業従事者は少なくないが、漁業は特に時期による仕事量の差が非常に激しい。そのため、計画策定期間が繁忙期に重なった場合には、ほとんどの住民——特に若い住民ほど——はそちらに追われ、その結果、計画策定プロセスへの参加が困難になってしまう。

2 代表性の確保

計画策定は、自治体レベルでも地区レベルでも、通常は策定委員会やまちづくり協議会のような、計画策定のための組織を立ち上げ、そこに市民・住民の代表者が参加し、議論を行い、計画（案）を決定していくことになる。ブライソン・クロスビーによる「フォーラム」「アリーナ」「コート」の三分論に従うと、アリーナに該当する組織である。その場合、アリーナに参加する住民の構成は、当該議論テーマ、すなわち復興計画に関する住民全体の利害関係の属性を反映するように決定される必要がある。というのは、通常のまちづくり活動においてもそうであるが、特にこの被災後のまちづくりにおいては、住民の意向——特に津波リスクに対する考え方——がさまざまな要因によって大きく異なる可能性があり、それを無視した構成で結論を出したとしても、最終的に全体に受け入れられるものとはならない可能性があるからである。

一般的には、漁業者や商業者、観光業者のように、その土地と密接に結びついて生活や産業活動を行ってきた場合には、多少のリスクを負ってでも海辺・川辺での再建を望む一方で、一般の会社員のように職との関係ではその土地で生活する必然性が特段ない場合には、津波が来る危険性が少しでもある区域には住みたくないと考える傾向にある。また、津波で家族を失った人たちは、もうそのような悲しい記憶を呼び起こさせるようなところには戻りたくないと考え、その一方でその家族が眠る場所から離れたくないと考える人もいる。比較的年配の、特に男性は、元の場所で元の暮らしを取り戻したいと願い、若い、特に子供を持っている女性はリスクに非常に敏感に反応し、少しでも海辺から離れたところに住居を求める傾向にある。

このように住民の意見は、その置かれている状況、職業、子供の有無、年齢、性別、そして何より個人の考え方によって大きく異なっており、それに関する、通常のまちづくりとは異なった、そしてそれより慎重なステークホルダー分析と、その結果を反映したアリーナの住民構成が必要である。

一部の自治体では、小中学校のPTA会長を復興計画の策定委員にするなどして、アリーナに若い層や女性の意見を入れようとしている。しかし、多くの自治体では、そのような津波災害に応じた分析が十分に行われることなく、これまで同様、計画策定の場に参加しているのは各住民団体、産業団体の長である比較的年配の男性が中心となっており、それに限定されている場合さえ見受けられる。

3 形式的参加と実質的参加

住民参加には、「形式的参加」と「実質的参加」がある。単に住民の意見を聞いただけで実質的な意思決定はすでに終了している場合が前者であり、その実質的な意思決定プロセスの中に参加が組み込まれており、その参加の結果が最終的な意思決定に影響を及ぼす場合が後者である。

今回の復興計画の策定プロセスにおいても、構想段階から複数回のWSを開催して、複数案からの絞り込みを含めて丁寧に参加プロセスを経てきた場合もあれば、ほとんど成案の説明会を行ったのみ、という場合もある。後者の自治体が少なくないのは、これまでそのような参加プロセスしか経験したことがないため慣れていない、またはその重要性を理解していないこと、また復興に関する仕事が山積みのため、とてもそのような丁寧な参加プロセスを踏むという時間的・精神的・労働力的余裕がないという行政側からの原因に加え、何でもいいから早く行政で決めてくれ、という住民が少なからずいることも原因の一つとして挙げられるだろう。

4 総合的計画内容の必要性

今回被災した、または新たに造らなければならないインフラ等は、道路、橋

梁、堤防、宅地、住宅、商業施設、公共施設、医療施設など、ありとあらゆるものが該当する。これら一つ一つについて、それぞれの事業主体によって個別に「住民説明会」が行われている場合が少なくない。しかし、個別要素の調整を行いつつ地区の全体としての将来像を描かない限りは、住民としても判断のしようがない。

したがって、計画をできるだけ分野横断的に総合化し、情報パッケージとして提示し、検討し、最終的に意思決定する必要がある。その際には、場合によっては大きな方向性としていくつかの選択肢を提示し、その中から修正を加えつつ選択していく、という方法を採用することが重要である。

しかし、一方で行政サイドも、「早くしろ」と時間との戦いを迫られ、他方でこのような丁寧な手順を踏むようにと言われるなど、さまざまな意見がある中でパンクしてしまっている状態である。そこに今回の復興計画策定の難しさがある。これは行政だけでは対応しきることは困難な話であり、後述するように外部専門家の登用も含めて考えるべきことである。

5 意見統合の困難性

住民が参加しさえすれば自動的に素晴らしい計画が出来上がる、というわけではもちろんない。前述したような住民の有する個別的な多様な意見を、集約統合していく必要がある。

住民間で意見が対立している場合、そもそも計画論的にそれらの折衷的な案の作成が困難な場合がある。典型的には、現地再建か高台移転かで意見が割れている場合である。その場合、折衷的には両方にハーフサイズの街なり集落なりを作ることが考えられる。しかしそれによりそれぞれが小規模化し、教育・医療・商業施設等、日常の生活を支える施設の立地が困難になり、またはダウンサイジングが進み、中長期的には利便性が不十分となり、両方が共倒れとなることが想定される場合もある。そのような場合、折衷案を選択することは困難であり、ある程度どちらかに偏る案にならざるを得ない。

また、住民の意見は時間と共に変化する。当初は、生活の再建に忙殺され、または被災に対する心の整理がつかないため、復興計画の策定に関与すること

ができる時間的精神的余裕を持った人は限られている。また基本的には、時間が経てば経つほど津波の記憶、恐怖は薄れ、日々の生活の再建が重視されるようになる。さらに言うと、この復興計画の策定に関与するのは実際に津波を体験した現在の住民であるが、ここで計画・実現される街や集落は、今後何世代にもわたって引き継いでいかなければならない。そのような後世の住民たちがどのような価値観に基づきどのような判断を下すのかについても、ある程度考慮しておく必要がある。このように、短期的・中長期的に変化していく住民の意向を前提として、どの時点での住民の意見を取り入れるのか、長期的視点をどのように組み込むのか、も難しい問題である。極端に現時点の住民の意向を軽視すると、復興の最初の礎を築くべき人が被災地を去ってしまうことにつながりかねない。一方でその意見ばかりを重視すると、街や集落の長期的な存在が危うくなる。

さらには、意見統合化のための異なるステークホルダー間の建設的な議論が難しいという場合も見られる。今回の被災地の多くが漁村であるが、そのような漁村社会は年功序列・縦社会的な色合いが濃く、若い人たちの意見が年長者には受け入れられないという状況や、気性の荒い人が少なくないため、すぐ言い合いになってしまい議論が成立しないという状況など、住民間の建設的な意見交換・統合化が進まないという場合も見受けられる。特にこのような場合は、中立的な立場のファシリテーターが必要であり、続けて詳述するが、そのような支援のあり方も課題として挙げられる。

6 専門家による住民支援のあり方

特に地区レベルの計画策定にあたっては、住民が非常に重要な役割を果たすことになるし、そうあるべきであるということは言うまでもない。日々の生活に密着した内容が計画の対象となるためである。また、その際の計画は、単に道路や区画整理などの基盤的施設の計画だけではなく、例えば日々の買い物や医療・福祉・教育、さらにはお祭り・イベントなどソフトも含めた計画でなければならない。この地区レベルの計画では、地区コミュニティをどう再生させるか、という問題を扱わなければならないからである。

しかし、住民だけでそのような計画を策定することは困難であり、限界がある。本来であれば行政がきめ細かく直接的に住民と対話を重ねつつ計画を策定していくべきところではあるが、行政規模と比較して被災規模があまりに大きすぎるため、そこまで手が回っていないというのが、多くの被災自治体の実態である。

そこで、外部からの専門家支援がその補完的役割を果たすことになる。ここで専門家に求められるのは、第一に客観的資料・計画案の作成・提示することであり、第二には、住民間の議論をファシリテートして合意形成を図っていくこと、第三には行政と住民との間の議論の橋渡し役——単なる行政のエージェントでもなく、単なる住民意見の代弁者でもなく——となり、それぞれの意見の統合化を図ることである。

今回の復興過程においても、多くの建築・土木・都市計画の専門家が、ボランティアとして住民の計画策定支援活動を行っている。特に建築系の専門家は一般に、住民の要望を空間化・デザイン化する能力に優れている。そのような能力は、例えば画一的大量生産的な計画が中心となっている高台移転団地について、地域の地理的気候的生活的特質を踏まえたきめ細かな計画策定を行う際に求められるものである。このような専門家の活動が、全体としてどのような効果を有し、どのような課題を残したのかについては、今後さらなる詳細な調査研究が俟たれるところである。そこで、ここでは以下の三つの関係の重要性について指摘しておくにとどめる。

第一には、専門家と住民との間の協力・信頼関係構築の重要性である。その際には、専門家としての十分な能力が求められることは言うまでもないが、それに加えて住民の側に立ってものを考えているという、「寄り添う」姿勢を有することも重要である。住民の意見を丁寧に調査し、それに基づき案を作成し、住民と協議をしながらその案の熟度を高めていく、同時に合意形成も図っていく、という作業が求められる。単発的なアイデア披露のような、“ヒットアンドアウェイ”的な姿勢では、そのような協力・信頼関係は構築できないし、そこで作られた案は実現性に乏しいものになってしまう。

第二には、専門家同士の連携・協力の重要性である。

今回の復興計画の多くが造成を伴う高台移転という、土木と建築の双方の領

域にまたがる事業計画を扱っている。言うまでもないがその際にはその造成計画と建築計画とが一体となって連携・相互補完することで質の高い魅力的な集落整備が可能となる。さらには、そこで行われる日常のアクティビティ、具体的には教育活動、福祉活動、商業活動なども集落整備に際しては十分に考慮される必要があり、それにより便利で快適な空間整備が可能になる。このような視点に立つと、土木・建築・都市計画というハードを担当する専門家は言うまでもなく、福祉、教育、医療等のソフトを担当する専門家も含めて、さまざまな専門家同士が連携・協力し、調整を取り合いながら一体となって街や集落の再生計画作成を支援していくことが求められると言えるだろう。

なお、この点は住民側の混乱を防ぐうえでも重要な点である。というのは、住民にとっては福祉の専門家も都市計画の専門家も、ましてや建築・土木の専門家も、みな同じ「外部専門家」という位置づけである。したがって、それらの間の連携が取れずに個別的に動くことは、場合によっては異なる方向に動く場合も出てくるわけであり、それによりさまざまな混乱が生じる可能性が出てくるからである。

第三には、外部専門家と行政との連携・協力の重要性である。

ボランティアでゲリラ的ボトムアップ的に集落再生を支援しているのは建築系の専門家が多いが、その彼らと行政との不調和がしばしば発生している。行政にとっては、そのような専門家——特に前述の通り土木計画と一体となった計画を策定しなければならないにも関わらず、その知識が不十分な場合も少なからず見受けられるのでなおさら——は非現実的なプランを提示して住民を扇動する、合意形成の攪乱要因として邪魔な存在である一方、専門家にとって行政は住民の賛同を得ている自分たちの計画に対して聞く耳を持たない硬直した存在である。

このような対立的構造の結果として、住民が専門家と一緒に描いた計画は「夢物語」となり、そのような住民の意向とはまったく異なった計画案が行政から提示されることになる。その場合、最大の被害者は、何のために生活を取り戻すための貴重な時間を割いて計画策定活動を行ったのかが分からなくなってしまいう住民である。

行政と専門家が連携・協力して計画を策定していくことで、行政サイドから

は住民間の合意形成の手間を省くことが可能になり、また専門家サイドからは自分たちが合意形成に尽力してきたプランが実現性を有することになる。このような連携・協力関係を構築していくことは非常に困難ではあるが、特にある程度組織的に専門家が関与することで相互の調和を図ったり、最後まで責任を持つ姿勢を明確にしたりして行政の信頼を得て、それとのパイプを確立させることで、一定の成功を収めている事例も見られる。

被災後のまちづくりは、復興の夢物語を描く場ではなく、計画的にも手続的にも実現性を見据えて動かなければならない場である。専門家には、単なるアイデアの提案や合意形成だけではなく、そのような実現のための道を切り開くことまで要求されるのである。

7 復興後のまちづくりに向けて

以上述べてきた復興に際しての住民参加とそれに伴う住民によるまちづくり活動は、各種関連計画の策定や事業の実施を円滑に進めることに寄与してきている。一方、そのような計画策定や事業実施が終了した後は、阪神淡路大震災でも、急速にまちづくり活動が弱体化していったと言われている。

しかし、今回の被災地の多くが、今後少子高齢化がさらに急速に進行し、いわゆる限界集落化していくことが予想されている。一方で、自治体財政も非常に厳しい状況であり、そのような中では、行政からの十分な支援も期待できない。むしろ、行政から集落や地区への権限委譲が進行するものと考えられる。

したがって、そのような中でまちづくりを住民が主体となって進めていくこと、例えば住民間での共助の仕組みを作り運営していくことなどが重要になってくる。すなわち、この被災時の住民参加や住民主体のまちづくりの仕組みは、復興後のまちづくりにおいても継続的に進化・発展させていく必要があると言える。

このような復興後のまちづくりを視野に入れた際に、現在各地で復興事業と関連させつつ設立されているまちづくり協議会については、以下の三点を指摘することができる。第一には、地区の一体性確保の必要性である。地区内に津波被害を受けた区域と受けていない区域が存在する場合、協議会での協議が被

災者の復興事業に関係する内容に限定されていること、また非被災者側からの被災者に対する“遠慮”があること等から、協議会が地区内の被害区域内の住民のみで組織されている場合が見られる。しかし、被災者がまったく別の地域に移転する場合はともかく、通常は当該地区内にとどまることになる。したがって、その地区を全体として将来的にどうするのかということ、被災者と非被災者とが一体となって考えていくことは、非常に重要である。第二には、事業を単位としないまちづくりの必要性である。協議会は各種事業の推進を目的として設立されている場合が多く、特に同様に被災したものの土地区画整理事業や防集事業等の事業を特段行うことなく現地で復興させる地区については、そもそも協議会が設立されていない場合も少なくない。しかし、そのような事業区域外の被災区域の復興を進めるためには、すなわちそれによって被災者に「帰ろう」という機運を盛り上げるためには、小さい単位での地区環境整備事業やソフトなまちづくり活動を積極的に推進していく必要がある。第三には、多様なテーマおよび参加者の必要性である。一部前述の通り、まちづくり協議会は旧自治会の役員である年配の男性が中心となって運営している場合が多く、したがって話し合う内容も限定的である。しかし、ハード中心の復興事業の進め方のみならず、産業、医療、福祉、教育、交通等の今後のあり方についても中長期的視点を持ちつつ、地域で考えていく必要がある。そしてそこでは、若い人や女性が積極的に主体的な役割を果たしていく必要がある場合も少なくない。

このような復興後を見据えた復興まちづくりの重要性を逆の観点から捉えると、被災後盛んに言われている「事前復興」としては、演習的に災害対応から復興計画策定までをシミュレートしておくことも重要であるが、恐らくそれと同じくらい、またはそれ以上に重要なのは、日々の「まちづくり」活動を官民一体となって、または住民主体で行っていることであろう。そのような協働の実績と信頼関係の構築、主体的活動の実績がいざという時にもどのような体制づくりへとつながるのである。

注

- * 1 東京湾の平均海面からの高さ。
- * 2 岩手県においては以上のような内容を独自のガイドライン「復興まちづくり／土地利用の考え方について」にまとめている。なお、それは市町村を拘束するものではない。