



# 危機は機会なのか?--東北復興まちづくりに向けて (東日本大震災、原発災害 特集 人間の復興を! 暮らしの復興を!)

平山, 洋介

---

(Citation)

世界, 820:67-75

(Issue Date)

2011-08

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004659>



# 危機は機会なのか？

## 東北復興まちづくりに向けて

「根こそぎ」の景観  
(陸前高田市、5月1日撮影)

### 平山洋介

ひらやま・ようすけ

神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授、生活空間計画を専攻。著書に『不完全都市 神戸・ニューヨーク・ベルリン』（学芸出版社）、『東京の果てに』（NTT出版）、『住宅政策のどこが問題か』（光文社新書）など。近刊予定に『都市のライフスケール』（NTT出版）。



世界 SEKAI 2011.8

神戸にずっと住んでいるので、一六年半ほど前、大地震に出くわした。たくさん建物が潰れ、たくさんの人たちが亡くなった。正直に言えば、これほどの惨事は「もう起こるはずがない」と思っていた。もっと大きな災害が日本に発生するとは、想像さえしたことがなかった。被災した東北沿岸を歩く機会を何度か得た。大地震と大津波に襲われた地域の光景は、凄惨であった。

東北の復興まちづくりをどのように展望すればよいのか。

東日本大震災の特徴の一つは、津波によって土地が激しく被災した点である。広範なエリアが浸水し、地盤沈下が多数の地域に発生した。津波対策の重要さがあらためて浮き彫りになった。この状況を受けて、東北復興の構想は、大規模な土木復興として描かれる。津波被害から逃れるために、被災した原地の利用を避け、居住地の高台移転を促進する計画がある。原地を復興しようとする計画の場合は、盛り土による地面の嵩上げを進める案がある。土地区画整理を中心として、都市計画事業を多数の地域に適用する構想がある。

しかし、大規模な空間改造に傾く政策方針は、多くのリスクをとまなう。災害復興の計画を検討・評価するための最重の指標は、それが被災者の人生の立て直しに役立つかどうかである。大型の土木事業は、大量の時間を必要とする。原地の嵩上げにせよ、高台移転にせよ、これらの手法には、多岐にわたる制度課題と技術上の難点がある。被災者の多くは、

大がかりな復興事業に参加し、その完了を待ったための耐力をもっていない。巨大な土木復興が生活再建に貢献するのかわかが問われる必要がある。

持続可能な地域をつくることは、東北の人たちにとって、切実な願いである。東北沿岸の多数のエリアでは、震災前から、人口減少・高齢化、経済規模の縮小などの傾向が現れていた。この変化が地域の不幸を意味するとは限らない。人口が減少し、高齢者が増えるなかで、幸せな人生を支える地域をつくることは可能である。しかし、震災の影響によって、人口変化が過度に加速することがある。求められるのは、被災者の生活再建の促進が人口流出などの傾向を緩和し、持続可能な地域の形成に結びつく、という道筋の構想である。復興計画が大規模な土木事業ばかりに傾斜するとすれば、それは地域持続を支えるとは限らない。

## 人生と地域に継続性を

人生と地域に必要なのは、過去から未来にいたる時間の連続性である。大災害が起こす被害とは、この連続性の破壊にほかならない。人びとは、過去を振り返り、未来を想像するところから、過去と未来の間に日常を重ね、自身の人生を織り上げようとする。地域の社会・経済・空間文脈は、過去の経緯を受け継ぎ、未来に向かって少しずつ変化する。復興まじづくりに必要なのは、大型プロジェクトばかりを構想し、壮大な

空間改造に大量の時間を使うのではなく、人生と地域の継続性を取り戻すために、住む場所を早急に整え、被災者を迅速に救いだす方向性である。過去・現在・未来の関係がちぎれることは、多くの人びとにとって、たいへんな苦痛を意味する。

しかし、大災害という「危機」は、都市改造の「機会」にしばしば読み替えられ、雄大な計画策定を促す傾向をもつ。阪神・淡路大震災は、バブル破綻の数年後に発生した。経済がそろそろ上向きに転じ、復興特需が景気回復を牽引するだろうという暗黙の見方が存在した。神戸市は、震災を都市発展の「機会」とみなし、多数の大型プロジェクトに乗りだした。これに対し、東日本大震災は、「失われた二〇年」の果てに発生した。ここでは、経済回復に関する樂觀はみられない。しかし、土地が広範に被災し、津波対策がより重大な課題となった。ここから、震災を空間改造の「機会」として位置づける考え方が現れている。

首相の諮問機関である復興構想会議の議長は、初会合時（四月一四日）に基本方針の一つとして「単なる復興ではなく、創造的復興を期す」ことを提案し、「もう一度津波にさらわれる家と街の再建に終わってはならない」という認識から、大規模な地域改造の必要性を示唆した。被災県のなかで、宮城県はとくに壮大な復興を指向しているようにみえる。同県の四月の震災復興基本方針（素案）によれば、その基本理念の一つは「単なる『復旧』ではなく『再構築』」である。

阪神・淡路大震災に比べて、東日本大震災は、圧倒的に広い地域に影響した。この広大な被災地に多数の大型プロジェクトが立ち上げられる。被災地で用いられる建築規制手法の一つは、建築基準法第八四条である。その適用は、土地区画整理・市街地再開発などの都市計画事業の実施を前提とし、大半のケースにおいて、大規模な空間改造を予定する。阪神・淡路大震災では、八四条の適用地区が総計約三三六ヘクタール（四市町）に及び、その広大さが注目を集めた。東日本大震災では、宮城県がより広大な範囲に八四条を適用し、その対象面積の総計は約一六六〇ヘクタール（六市町）——阪神・淡路大震災時の約五倍——に達した。

東北復興は、空間改造を確かに必要とする。街のすべてを「根こそぎ」流された地域の景観は、そこに再び住むことが可能なかどうかという問いを突きつける。原地での住宅再建を望む住民が存在する一方、浸水区域の外への移住を希望する被災者が多い。原地を復興するには、土地の状態をどのように評価し、どのように改善するのか、という問題を解く必要がある。浸水区域の外に移転するには、大がかりなプロジェクトが必要になる。

しかし、スケールの大きな復興事業は、長い時間を要し、地域の持続可能性を傷つける可能性をほらむ。人口が増え、経済が拡大する時代であれば、復興事業の展開は、新たな投資を吸収する力をもつ。だが人口減少・低成長の時代では、

大型プロジェクトは円滑には進まない。阪神・淡路の区画整理事業は、すべての完了までに一五年を必要とした。道路基盤などの公共施設が整備され、多数の新しい住宅が建った。

この光景は、神戸の復興を象徴するかのように見える。しかし、新しい住宅の入居者の多くは、その場で被災した住民ではなく、新たに転入してきた人たちである。長期にわたった事業は、住民の大幅な「入れ替わり」をともなった。神戸の新長田では、二〇ヘクタールに及ぶ巨大な再開発事業が進められた。この事業は、一六年以上が経過してなお完了に到達せず、すでに建った再開発ビルは、多数の空室をかかえたままである。新長田の再開発は巨大であるがゆえに、その停滞は地域経済に深いダメージを与えた。東北沿岸では、神戸に

比べて、人口と資本とを引きつける力がより弱い。その復興では、大型プロジェクトの実施が長い期間に及ぶとすれば、住民が離散し、新たな住民は流入せず、したがって人口の「入れ替わり」ではなく、減少だけが進む、といった事態が起こりえる。東北復興の大きかりな事業に内在するのは、地域持続に関する深刻なリスクである。

人生と地域の継続性を回復することが、復興政策の重要な目標になる。この点からすれば、原発事故に見舞われた福島は、他の地域とは次元の異なる境遇に置かれ、先行きの見通しを得られないという意味において、最悪の状況にある。将来の不透明さは、被災地全体に共通する。しかし、福島では、不透明さの度合いがきわだって高い。原発の周辺住民は、日常の唐突な崩壊を経験し、それを取り戻すための手がかりさえ与えられない。自分が築いてきた人生の軌道に戻れないかもしれないという予感、耐え難い苦痛をもたらす。原発周辺地域の将来の状況は、想像さえ難しい。ここで検討している「復興」「計画」「まちづくり」などは、先行きのある程度の見通しがあってはじめて成り立つ言葉・概念である。福島では、少なくとも原発事故が収束しない限り、原発災害から抜け出す計画をもつことは困難である。これに対し、福島県の復興ビジョン検討委員会は、「脱原発」の方向性を六月一日に打ち出した。将来の見通しは、依然として不明のままである。しかし、「脱原発」宣言は地域の未来のための基本方針の設定を

意味し、ここから復興の第一歩が始まることを望みたい。

## 大規模改造は可能なのか？

空間改造を大規模に推進する計画は、その遂行が可能という仮説に立脚する。しかし、この前提の不確実さをみる必要がある。原地復興の中心手段として想定されるのは、区画整理である。この事業では、地権者が所有している土地の一部を提供する減歩<sup>へんぽ</sup>によって、道路などの公共施設の用地と保留地が確保される。地権者の所有する土地は減少し、しかし公共施設整備によって宅地の価値が増え、「等価交換」が成り立つとみなされる。保留地処分から得られる資金は、事業費に充てられる。この手法が原地復興に役立つかどうかを検討する必要がある。

阪神・淡路大震災を契機とし、市街地復興の区画整理に関して、補助制度などの改良が進んだ。しかし、災害時の区画整理は、特有の困難をともなう。被災者は「被災したうえに土地を削られる」という重層被害の感情をもつ。被災住民が公共施設整備を評価し、減歩に納得するとは限らない。街路拡幅が住環境を悪化させるケースさえありえる。地価が上昇していた時代では、「等価交換」は相対的に円滑に成立した。しかし、バブルが破綻して以来、地価はほぼ一貫して下がり続け、区画整理の技術基盤を不安定にした。地価が全般的に低下する時代では、公共施設整備が地価を上昇させるほどの効果を生むケースは少ない。事業区域の住民は、移転補償を

受け、新しい住宅を建築する。この補償は「寛大」である。所有している住宅が古い場合でさえ、新築コストをほぼカバーできるほどの補償がある。これは、住民にとっての区画整理の利点である。しかし、東日本大震災では、大量の住宅建築が津波で流され、消失した。補償対象を失った被災者は移転補償を得られず、資力の弱い住民は自宅を再建できない。

これに加え、東北復興の区画整理の多くは、土地の嵩上げを目的の一つとする。この点は、事業の不安定化要因になりえる。大規模な盛り土は、事業費を大きく膨らます。だが、宅地の嵩上げに対する公的補助は、少なくとも明確には、設定されていない。何らかの制度改変によって、補助金を導入しない限り、嵩上げは容易ではない。公的補助を使えないのであれば、保留地売却から事業費を調達する必要がある。しかし、保留地を増やすには、減歩率の引き上げが必要になる。減歩率が高ければ、被災住民の事業協力は望めない。

さらに、住民と行政が苦勞し、土地を嵩上げするとしても、盛り土による地盤は、地滑り・沈下・液状化などのリスクをもつ。浸水被害を避けるには、地盤面は高い方がよい。しかし、盛り土を増やすと、物的安定の度合いは低下する。土地の嵩上げでは、住宅をただちに建てるのではなく、盛り土の地盤を長い期間にわたって放置し、固める必要がある。軟弱地盤のケースでは、より長い時間の放置が必要になる。しかし、住宅再建が急がれる復興事業では、地盤の放置期間が短

縮され、したがって不安定さが残る可能性がある。

集落の高台移転は、津波被害を避ける手段になりえる。しかし、この手法が汎用性をもつかどうかは別問題である。三陸沿岸地域は、明治三陸地震（一八九六年）、昭和三陸地震（一九三三年）によって甚大な津波被害を受けた。これらの経験が契機となって、とくに昭和の震災復興では、集落の高台移転が促された。しかし、移転適地の存在しないケースが多く、その場合は、原地復興が選ばれた。高台移転を実施したケースでは、住民が原地に戻る事例が多くみられた。その主因は、漁業を生業とする人たちが海岸近くでの居住を望む点にある。移転後の高台が海から遠いケースでは、漁家を中心とする集落は必ずしも安定しなかった。

東日本大震災からの復興では、高台移転のために防災集団移転促進事業の制度が使われる。この事業を成功させるには、多くの課題を克服する必要がある。昭和三陸地震などの場合と同様に、移転適地を確保できるかどうかという問題がある。漁家が海岸近くの居住立地を必要とし、「通勤」を望まない点に変わりはない。海に近い範囲内に移転先を求めるとすれば、急斜面地の造成が必要になる。それは、膨大なコスト負担を必要とするだけではなく、土砂災害を招くリスクを増やす。海から離れ、平坦な土地に移住すれば、安全性が高まる一方、漁家の「通勤」負担が増える。農家を中心とする集落の移転では、住宅地だけではなく、適切な農地を探す必要が

ある。高台移転は、住宅建設だけでは達成されない。高台という立地の不利を克服し、利便性を得るために、道路網と生活関連施設の整備が必要になる。

高台移転の前提条件は、住民合意である。しかし、同じ集落のなかに移転希望者と原地希望者が混ざっている、というケースは珍しくない。住民合意を成立させるには、住民が移転先に新しい住宅を建てるための資力を備えている必要がある。だが、高台移転を望む住民の全員が建築資金を調達できるとは限らない。移住を選ぶ人たちは、建築資金の確保のために、所有地の売却・換金を望む。だが、宅地価値を失った土地は、市場価値をもたない。政府による原地の買い上げを望む声があった。しかし、利用価値の下がった土地の買収のために公的資金を使えるかどうかは不透明である。防災集団移転促進の事業費は大きい。住民が移住を選ぶとしても、移転先の造成、公共施設の整備などを担うのは、自治体である。しかし、政府補助の拡充などの措置がなければ、被災自治体は財政負担に耐えられない。

## まちづくりの蓄積を

津波被害の激しさを経験した東北では、地域の安全に関わる課題を解決するために、空間改造を求める力が起こる。大型プロジェクトが必要かつ可能であれば、そして被災者がそれを望むのであれば、大規模事業の進展がありえる。しかし、

復興政策が大型の空間改造ばかりを指向するとすれば、それは生活再建を支えるとは限らず、地域持続を脅かす可能性をもつ。巨大なプロジェクトが失敗すれば、地域の社会・経済・空間は取り返しがつかないほど深い打撃を被る。

阪神・淡路大震災の経験が示唆するのは、唐突に発案された大型開発はより大きなリスクをもつ、という傾向である。震災の発生前から検討され、練られていた計画が復興に関連づけられ、事業化するケースがあった。この場合の事業は、多くの課題克服が必要であったとはいえ、相対的に順調に進んだ。しかし、震災発生直後に性急に企画されたプロジェクトが成功する確率は低い。西宮では、震災前から三・三ヘクタールの再開発が計画されていた。この計画は震災を契機として事業化に移行し、約六年後に施設建築物が竣工した。新長田の二〇ヘクタールという巨大な再開発区域は、震災前から事業が始まっていた地区を含んでいるが、その面積は一・七ヘクタールにすぎない。これ以外に、再開発の計画を検討している地区もあった。しかし、広大な区域の事業の大半は、震災直後に唐突・性急に計画された。この巨大プロジェクトは、先述のように、依然として立ち往生の状態から抜けだせない。震災を「機会」としてとらえるとしても、それは震災前からの計画の実施移行を前倒しにする程度の「機会」と考へるべきで、突発的な発案の「機会」とすべきではない、というのが阪神・淡路大震災の一つの教訓である。



高台に設けられた津波避難場所（釜石市、4月30日撮影）

東北の沿岸地域は、地域安全のためのまちづくりに取り組んできた経験をもつ。東日本大震災からの復興事業では、津波対策の大幅な進展が期待される。しかし、この復興だけでまちづくりが完成する、というようなことはありえない。過去の成果にもとづき、そこに新たな創意工夫を加え、未来に向けて漸進する、という努力と工夫の持続が求められる。

釜石市の中心市街地（釜石地区）を踏査する機会があった。この地区は、おもに街路整備によって地域安全を獲得しよう

としてきた歴史をもつ（中島直人・田中晓子「巨大津波に向き合う都市計画」『都市問題』二〇一一年六月号を参照）。明治三陸地震のときの大津波は、中心市街地を壊滅させた。その復興事業では、道路整備が重視

され、海岸から高台にいたる避難路の確保がめざされた。昭和三陸地震による大津波は、中心市街地に再び大きな被害をもたらした。そこからの復興では、街路網のいっそうの整備、海岸付近の住宅の移転などの事業が進められた。津波から逃げるための道路として、海岸と高台を結ぶ「縦軸」が整えられた。高台には「横軸」の街路がつくられ、その空間には、交通機能だけではなく、津波避難場所としての役割が与えられた。道路整備を重視する考え方は、震災復興の都市計画に受け継がれ、街路拡幅などの事業が進んだ。中心市街地を歩くと、避難路の地図を示す看板が目にとまる。街路網の整備に力点を置いたまちづくりの成果が看板に描かれている。避難路の拡充が進む一方、高齢の人たち、障害をもつ人たちは、高台に迅速には逃げられない。これに対し、海岸近くに津波避難ビルを設けるという手法がある。釜石の中心市街地では、二棟の建物が津波避難ビルの指定を受け、それぞれの四階以上が避難場所とされていた。

東北復興では、大型プロジェクトを性急に企画するのではなく、過去のまちづくりの成果と問題点を検証し、それを踏まえて新たな方策を考案する必要がある。釜石市の中心部では、東日本大震災の大津波によって、多数の人たちが亡くなった。地域安全のための対策は不十分であった。その一方、多くの人びとが高台に逃げ、生き延びた。彼らの命を救ったのは、まちづくりの蓄積から生まれた街路網であった。津波

避難ビルに逃げ込んだ人たちもまた、一命をとりとめた。過去のまちづくりの成果は、不十分ではあったが、けっして無駄ではなく、たくさんの方の命を守る役割をはたした。

## 誰が、誰のために、何を、復興するのか？

東北復興のまちづくりを担う中心主体は、自治体と住民である。被災地は広大な範囲に及び、多様な地域を含む。ここでは、トップダウンの計画策定は、望ましくないだけではなく、リアリティをもっていない。広大・多様な被災地の復興では、地域に根ざしたまちづくりの同時多発を促進するというボトムアップ・アプローチが必要かつ必然になる。政府に期待されるのは、制度設計と資金供給の側面から自治体と住民を十分に支援する政策の推進である。

住民参加のあり方は、地域の文脈に応じて多彩であってよい。重要なのは、まちづくりがどのようなパターンの住民参加にもとづくにせよ、被災住民の同意と納得を抜きにした計画は正統性をもちえない、という点である。復興まちづくりの計画策定では、多くの問いが発生する。街が「根こそぎ」になったエリアでは、原地復帰と移住のどちらが望ましいのか。原地を復興させようとするとき、浸水した土地をそのまま使って住まいを再建するのか、あるいは嵩上げのための事業を選択するのか。区画整理を実施するとすれば、それは長い年数を要する。その期間中の生活をどのように安定させる

のか。地域の安全性を高めるには、津波避難ビルの建設、街路整備、あるいは高台移転などの方法がある。どの手法を選ぶべきか。これらの多数の設問にどのように回答するのかは、地域の将来を決定づけるほどの重大さを持ち、答えの選択は、住民の納得と同意を必要とする。

阪神・淡路大震災からの復興では、異様に性急な都市計画決定が激しい紛糾を招いた。この点は、広く知られているところである。地震の発生した一九九五年一月一七日から二カ月しか経っていない三月一七日、兵庫県知事は土地区画整理・市街地再開発などの大型プロジェクトの都市計画を一方的に決定した。事業予定区域の住民の日常は壊れた状態にあった。被災した人たちは、寝場所と水・食料の確保、負傷者への対応、親戚・友人との連絡に追われていた。この状況下の計画決定は、被災住民を強く刺激し、著しい混乱状態をもたらした。

都市計画決定が反発を呼び起こしたことから、行政は、住民のまちづくり協議会との話し合いによって計画内容の修正要求に応じる、という方針を示した。しかし、計画決定の事実重い。大型事業の実施それ自体を停止するという選択は認められない。事業区域と事業手法は変更できない。計画内容の部分改変はありえる。しかし、骨格の変更は難しい。兵庫県都市計画地方審議会の会長は「そもそも、都市計画決定には住民と十分に話し合い、理解を得ることが条件になっている。それを決定後に話し合いを約束させるのだから、

異例のことです」と述べ、計画決定の根拠の脆さを認めた（兵庫県・21世紀ひょうご創造協会『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』一九九七年）。阪神・淡路の経験からいえるのは、住民の同意を抜きにした計画は、たとえ合法であっても、正統性をともなわず、安定しない、ということである。

東北の被災地では、住民の納得にもとづく計画づくりが望まれる。東日本大震災からの復興では、阪神・淡路大震災の場合に比べて、計画策定の手続きが遅い。東北沿岸地域では、多くの役所と公務員が被災し、計画立案の能力を奪われた。まちづくりのための財源確保の見通しは不透明である。これらの点は、計画立案の障壁となった。しかし、東北の被災自治体の多くは、計画策定を必要以上に急がず、住民との話し合いの仕方を探索しているようにみえる。阪神・淡路での都市計画決定の失敗は、東北に対する教訓として活かされる必要がある。

東北復興では、まちづくりの内容だけではなく、その計画のつくり方が問われる。多くの自治体では、建築・都市計画の専門職員が少なく、地域のなかで活動している建築家、まちづくりプランナー、弁護士などの専門家も少数である。マンパワーの側面から被災地を助ける必要が大きい。住民参加を進めるには、住民に対し、まちづくりのあり方の選択に必要な知識・情報を十分に供給することが重要である。街が流され、「根こそぎ」にされた地域では、被災した人たちは、凄惨な光景のなかで、「自分たちはどうしたいのか」を考え

ることにさえ困難を感じる。自治体と専門家の仕事は、住民たちに寄り添い、彼らが「出口」を探し、まちづくりに参加しようとするとき、それを助けることである。

住宅・建築・都市の復興は、被災者の生活再建を支えてはじめて意味をもつ。しかし、復興のための政策は、人びとの意識を「未来」に振り向け、「いま、ここ」の被災者から引き離す傾向をもつ。大型プロジェクトの実施は、物的環境の再興それ自体を目的化する側面を有している。復興構想会議が五月一〇日に発表した「復興構想七原則」は、「被災者」という言葉をいっさい使わず、被災した人たちにどのように対応するかという問いに触れなかった。同会議は、六月二五日に『復興への提言』を公表した。この文書は、「将来」に向けて多彩な提案を示し、大規模な土地改造の方策を提示する一方、「目の前」の被災者の苦境に少ししか言及しなかった。生活再建を促進するうえで、住まいの再生は重要な役割をはたす。しかし、同文書は住宅対策の方法を示さなかった。復興まちづくりの計画立案・実施において、住民参加が大切であるのは、それを被災者の人生の立て直しに役立てるためである。家族、住まい、仕事、資産……を失った人たちがどのような境遇に置かれ、どのような意向をもっているのか、という問いを発し続ける必要がある。復興政策が「いま、ここ」の状況に不十分にしか対応しないのであれば、それは、結局のところ、「未来」をつくる力をもちえない。