特集 東日本大震災 【論説】

復興都市計画の合意形成で大事なこと

—東日本大震災における復興都市計画と生活再建をめぐる—

Important things for Consensus building of Reconstruction Plan
—Relationship with Reconstruction Plan and
Life Recovery on the Great East Japan Earthquake—

Tadahiro YOSHIKAWA : Representative Director,

Laboratory of Urban Safety Planning

吉川 忠寛*

1. はじめに

東日本大震災の大津波によって甚大な被害を受けた小規模な自治体では、地域の将来ビジョンや基本方針が十分に共有されず、被災者にとって、個々の生活再建イメージが描けず、また移転事業の前提条件も示されない中で、「移転か、現位置か」という高所移転をめぐる答えづらい質問が投げかけられている。

復興都市計画の事例の中では、大震災後の建築制限（土地利用規制）は、計画手法の一つに過ぎないものの、個人の土地の私権制限を伴うものであり、その生活再建への影響が大きいことから、問題となることが少なくない¹。

自治体が復興の本質、つまり、復興都市計画と生活再建を融合する議論にもっと踏み込めない背景として、国の制度、財源の方針がいまだ提示されていないこともあるが、自治体自身も地域の将来ビジョン案を示せず、また、地域防災の全体像を含めた市民との復興協議の体制づくりができていないことも問題である。

このまま時間の空費が続けば、既存制度の限界

の中で、被災者に閉塞感が強まり復興への期待が薄れ、完成まで待ち切れず転出する人、あるいは、元の土地に住宅再建を始める人、さらには、転出先に定着しようとする人々が増えることも懸念される。これは津波ではなく、復興対策のあり方によって生じる、地域社会の存亡に関わる由々しき事態である。

さて、復興都市計画をめぐる合意形成において、我々は何を議論すべきなのか、そして、その論点をどのように導出すればよいのであろうか。

本論では、復興都市計画、とりわけ建築制限（災害危険区域）の合意形成をめぐる、生活再建との葛藤・齟齬、防災対策上の位置付けを整理した上で、住民合意を図る上で大事な論点と進め方を提示する。

2. 復興都市計画と生活再建

(1) 両者の概念整理

まず、大震災後の復興計画とは何か。それは、被災した地域を新しく創造することを目的に、生活再建、防災まちづくり（復興都市計画）、産業復興等の総合行政的なテーマについて、具体的な施

吉川 忠寛*（よしかわ ただひろ）防災都市計画研究所所長

¹ 拙著、『「事前復興」の到達点と災害教訓から見た課題』、浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編、『復興コミュニティ論入門』、弘文堂、2007年12月。

策メニューを検討する計画であり、それには、被害状況、基盤整備状況、既存の長期総合計画（都市計画マスタープラン等）、地域の将来ビジョン、地域の防災性能の水準（防災水準）、利害関係者の意向把握（住民意向）、実現手法等、様々な観点からの検討が必要となる²。

その中で、復興都市計画とは、安全性（防災性能）、快適性等を高める計画技術であり、復興土地区画整理事業や高所移転、建築制限等の手法がある。とくに建築制限には、復興都市計画事業等の導入を前提とする建築基準法（第84条）や被災市街地復興特別措置法（以下「復興法」と略称する。）にもとづく建築制限と、建築基準法（第39条）に基づく「災害危険区域」がある。

これに対して、生活再建とは、災害前の生活を回復させる営みであり、安全な生活空間の確保を含む「生命維持」（居住・健康、安心・安全）、「労働・消費」（労働・営業、購買・消費）、「環境・共生」（居住環境、交流・共生）、「自己実現」（趣味・文化、歴史・人生）の諸要素が、家族（個人）の社会空間の中でワンセットで構成され、災害後の基本的な欲求から徐々に高次の欲求へと回復していくプロセスと考える³。ここでは、日常生活の継続性が重視される。

とくに、生活再建の基盤である住まいのあり方は再建の出発点として重要であり、その考え方は被災者によって多種多様である。たとえば、今回の東日本の沿岸部の多くは生活と漁業が一体化された集落であり、漁港近くに職住近接の居住形態を望む傾向が確かに強い。また、住民の中には、今回の九死に一生を得た経験から、元の脆弱な低地ではなく、より安全な場所に移転したいと考える人や、就業目的ですでに転出している人も少なくない。

（2）両者の「葛藤」と「齟齬」

このように家族（個人）によって多種多様な住まいのあり方を特定の復興都市計画手法に収斂させること自体が原理的に容易ではなく、その両者の間には様々な「葛藤」や「齟齬」が生じやすい⁴。

たとえば、「葛藤」とは、行政と地域が安全性向上を目指して市街地改造を進める場合、結果として移転や換地、資産売却、あるいは居住者の立ち退きを迫ることになり、誰かの生活継続を脅かすことへの心の迷いが生じ、関係者は安全性と生活継続性の間で揺らぎながら、どこか着地点を探り続けることになる。

また、事業計画が決定されたとしても、通常長期間を要する復興都市計画と、短期間での実現が望まれる生活再建とのタイムスパンの違いの問題もある。たとえば、こうした「齟齬」は、阪神・淡路大震災の場合には、住宅再建ニーズが震災2～3年後には充足していたのに対し、市街地再開発事業や土地区画整理事業の完了まで5～10年以上を要したことから、完了後に従前居住者が帰還せず、またテナントが埋まらず、事業収支を圧迫することになった。

さらに、この安全性と生活継続性をめぐるバランスは時間とともに変化する。たとえば、災害直後は被災地内外で防災意識が高まり、復興計画にも高い安全性が求められる。しかし、その後の時間の経過とともに、事業所や店舗の再建、就業機会を求める声が次第に高まるとともに、従前地での事業所等の再建を求める声や、徐々に生活継続性を重視する声が高まることが予想される。あるいは、一時的に転出した人が、復興の見通しが持てない中で、転出先での生活継続を考える場合も推測される。

そこで、両者の「葛藤」と「齟齬」を乗り越え

² 内閣府、「地方公共団体における災害復興事前対策の推進に関する調査報告書」、2010年3月。

³ 拙著、「復興都市計画事業」、大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編、『災害社会学入門』、弘文堂、2007年12月。

⁴ 拙著、『事前復興』の到達点と災害教訓から見た課題』、浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編、前掲書。

るためには、このような人心の揺らぎ等を巧みに読み取りつつも、住民の主体性を引き出しながら、復興協議を地道に続け、絶妙のタイミングで復興都市計画を決定（あるいは修正）できることが肝要であり、それを叶える柔軟な計画制度が求められる。

3. 建築制限と防災対策での位置付け

前節で既述のとおり、復興都市計画と生活再建の関係に大きな影響を及ぼす建築制限について、本節ではその制度の概要と防災対策上の位置付けを整理し、次節では、復興都市計画をめぐる合意形成上の論点と進め方を考察する。

(1) わが国における建築制限

わが国の災害対策に関わる建築制限としては、治山治水、土砂災害の分野が実績も多く、最も進んでいる。関連法規としては、たとえば、砂防法（1897年3月）や地すべり等防止法（1958年3月）、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（以下、「急傾斜地法」と略称する。）（1969年7月）、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（以下、「土砂災害防止法」と略称する。）（2001年4月）等がある。

既述の「災害危険区域」は、地方公共団体が条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を指定する制度である。建築基準法（昭和25年法律第201号）制定当時から規定されており、出水（高潮）や地震（津波）等にも使われ、歴史は古いが、本格的な活用が始まったのが「急傾斜地崩壊危険区域」と連動して指定されるようになってからである。しかし、これまでの実績が約1.8万箇所にとまっていることからみて、行政事務条例による私権制限の難しさを表しているといえる⁵。つまり、憲法第29条のいう、「財産権の内容は、公共の

福祉に適合するように」配慮する必要がある、公共の福祉の内実（危険性の実証）や財産権補償の裏付け等が問われるからである。

したがって、「災害危険区域」の指定には、それに伴う急傾斜地の崩壊対策工事や居住者の移転支援事業が同時に実施されることになる。指定に伴い導入される補助事業としては、集団移転を対象とする「防災集団移転促進事業」（以下、「防集事業」と略称する。）と、個別移転を対象とする「がけ地近接等危険住宅移転促進事業」がある。今回のような地震（津波）での「災害危険区域」と「防集事業」の活用例としては、北海道奥尻町、新潟県川口町、小千谷市等がある。いずれも、これを実現するため、権利者の合意形成に関わる地区範囲の設定や上物整備等を含む財源確保等の障壁をうまく克服してきた事例といえる。

これに対し、「土砂災害防止法」にもとづく「土砂災害特別警戒区域」（以下、「特別警戒区域」と略称する。）は、建築物の構造規制ができるものであり、その実績は施行6年後ですでに1.8万箇所を越えている。その理由として、特別警戒区域の指定基準が科学的に明確であること、建築物の構造基準も明示されていること、知事の勧告を受けて住宅の除却、移転を行う者への補償が明記されていること等が挙げられる。この法制度の合理性は、今後の津波防災対策にも参考になる制度設計といえる。

(2) 東日本大震災における建築制限

さて、今回東日本の被災地で導入されてきた建築制限は、建築基準法（第84条）と（第39条）である。

前者（第84条）は、災害後、災害に強い計画的なまちづくりのため、無秩序な建物の再建を防ぐために行う一時的な制限であり、都市計画事業の

⁵ 八木寿明、「土砂災害の防止と土地利用規制」、『レファレンス』、2007年7月。

導入が想定される。今回、宮城県が導入した制限であり、特例法により最大8ヶ月間の制限を行うことができる。今後、復興法に基づく2カ年の建築制限を予定しているようであるが、これには自治体による復興推進地域の指定（都市計画決定）と緊急復興方針の策定が必要であり、現在計画策定を進めているところである。

後者（第39条「災害危険区域」）は、既述のとおり、災害の危険のある地域への建築に何らかの制限を加えることによって被害抑止を図ることが目的であり、全面的な建築禁止から例外規定による部分的制限まで様々な事例がある。今回、岩手県が県内の自治体に検討を促すものの、自治体は危険範囲とその理由、移転支援策、財政措置等を明確にできないため、条例制定に至った事例はない。したがって、現状としては、権利者に対する「自粛要請」の形でしか対応できていないため、原理的には従前地の再建が可能な状況である。

(3) 防災対策における建築制限の位置付け

上記の建築制限のうち、災害危険区域は被害抑止を目的としているが、それは一つの手段に過ぎず、災害を防ぐ手法としてはもとより多様である。

被害抑止（ハード対策）としては、建築制限を含む土地利用規制の他、ハードの防御施設整備や道路・公園等の基盤整備、建造物の耐震化等がある。また、被害軽減（ソフト対策）としては、災害後の避難対策や救援救護等の方法もある。そこで、津波防災対策は、基本的には、避難対策、土地利用規制（津波防災まちづくり）、津波防御施設等の総合的な対策の組み合わせで考えるべきである。

とくに近年、災害社会学の分野では、「防災」から「減災」へ、あるいは、災害に弱い部分（Vulnerability）を強くする考え方から、発生した後の応急・復興等の対応力を強くする考え方（復

元・回復力：Resilience）への移行を重視する傾向にある⁶。これは、いくら外力に強い構造物を作っても、それに油断して、あるいは、それが損壊した場合に甚大な被害が引き起こされる。それよりむしろ起こることを前提に、外力に対して、「逃げる」、あるいは、「迅速に回復する」ことを通じて被害を軽減し、その後の地域社会の再建を迅速に実現できる方がより実践的だと考えるからである。

災害社会学ではこの地域社会の対応力について、地域や集団の内部に蓄積された結束力やコミュニケーション能力、問題解決能力、及びその原動力に着目し、それらを文化的・社会的資源にまで掘り起こして考えようとしている。

今回の東日本の災害現場にも「釜石の奇跡」と呼び称賛されている災害直後の津波避難行動と事前の津波防災教育の成果や、地域住民組織が応急仮設住宅の用地を市に自発的に提案した陸前高田の取組等がその例示であり、それらがなぜ実現しえたかを文化的・社会的資源の視点から検証することは興味深い研究テーマである。

他方では、高さが15.5mで東北一といわれる津波防御施設（防潮堤、水門）によって人的被害をゼロに抑えた岩手県普代村の事例や、昭和三陸地震後に高所移転した高台の住宅団地が被害を免れた釜石市唐丹本郷地区の事例等もある。

いずれにしても、こうした東日本の教訓を踏まえて、様々な津波防災対策の中からどのような組み合わせを選択すべきか。ここで大事なことは、いずれの防災手法を選べば、どのような被害を軽減できるのか（あるいは、できないのか）を地域住民自身が知ることであり、自らの被害想定に合わせた対策の組み合わせについて、住民、行政、専門家が協働で、次世代の子孫のことも含め長期のスタンスで継続的に協議し、そして自ら決断することが肝要である。

⁶ 浦野正樹、「脆弱性概念から復元・回復力概念へ—災害社会学における展開」、浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編、前掲書。

4. 復興都市計画の合意形成で大事なこと ～おわりにかえて～

以上より、復興都市計画をめぐる合意形成では、生活再建との「葛藤」や「齟齬」等をいかに乗り越えられるかが重要であり、住民の主体性を引き出す復興協議を続ける中で、復興都市計画決定(修正)のタイミングを見計らうこと、そして、それを支える計画制度の合理性も必要であった。一方、復興都市計画の一手法である建築制限(災害危険区域)は、被害抑止を目的とする歴史ある制度であるが、危険区域設定の基準・範囲や移転補助事業の財源確保等の要件もあり、実績が伸び悩んできた。そうした制度の限界も含め、東日本の教訓を踏まえて、地域の総合的な津波防災対策を自らで考える姿勢が重要であった。

そこで、本節では、これまでの議論を踏まえて、復興都市計画をめぐる合意形成上の論点と進め方を考察する。

(1) 復興都市計画をめぐる重要な論点

復興都市計画をめぐる重要な論点を提示するため、復興都市計画に詳しい2人の専門家の論説を解説する。

1) まず、北海道大学大学院工学研究院教授の越澤明は、「復興は時間との勝負である」として、「理想的」な復興を国が追求しすぎるべきではなく、自治体が主体になって、住宅再建を優先し、基本的なインフラ整備を3年以内に、復興完了は5年以内に実現すべきという⁷⁾。ここでのインフラとは生活に必要な基本的なものであり、大規模な高台移転や立派な津波防御施設等は想定されておらず、「大津波から逃げやすいまちづく

り」を提案する。まずは、住まいと漁業をはじめとする就業場所の回復が重要であり、「理想的」な施設整備を待つ間に、人口流出が進み、産業や地域社会が崩壊すると説く。

2) 次に、関西学院大学総合政策学部教授の室崎益輝は、「『高台移転』は誤りだ」として、安全や防災はハード、ソフト等を総合的に組み合わせ、被災者の生活・生業に目を向けることが大事であるとし、それには「総論(大きな目標)は早く、各論(事業手法)はゆっくりと」時間をかけて住民参加で進める必要があるという⁸⁾。つまり、高台移転は、生活・生業を犠牲にし、自然や文化と離別させ、移転先では自然破壊をも引き起こしかねない「シビアな各論」であり、この種の議論は被災者自身が落ち着いた時期にじっくりと議論すべきと説く。

越澤は、復興より復旧を重視し、津波避難対策を中心とする安全性確保、住宅や就業の再建を早期に実現し、生活継続性の確保を重視する。したがって、一部公共施設の高台移転は指摘されているものの、災害危険区域という発想はうかがえない。むしろ、人口の急激な減少による地域社会の衰退を危惧する志向が強い。

室崎は、安全性の確保は総合的に考えるべきで、生活継続性を犠牲にする高台移転には真っ向から反対する。その地域にある自然と向き合い、文化的・社会的資源を生かした防災対策を主張する。また、現在の復興の進め方が、総論の議論がなく各論(高台移転)の議論で行き詰っていると指摘する。今からでも総論から始め、時間をかけて各論に入るべきという。

両者の共通点は、生活・生業再建を重視する点、

⁷⁾ 越澤明, 「復興は時間との勝負である」, 『中央公論』, 中央公論新社, 2011年5月。

⁸⁾ 室崎益輝, 「『高台移転』は誤りだ—本当に現場の視点に立った復興構想を—」, 『世界』, 岩波書店, 2011年8月。

ソフトに比重を置いた防災対策を重視する点であり、相違点は、復興の時間概念について、越澤は「迅速な復旧」、室崎は「時間をかけた復興協議」を主張する点である。

ここで、復興都市計画をめぐる重要な論点を整理すると以下のとおりである。

- ①津波防災対策の「総論」と「各論」をどのように進めることができるか。
- ②安全性（復興都市計画）と生活継続性（生活再建）をどのように両立できるか。
- ③生活・生業再建をどのような時間軸で構想できるか（地域社会の継続性）。
- ④住民参加による復興協議をどのように進めるのか。

(2) 復興都市計画をめぐる合意形成の進め方

最後に、以上の議論を踏まえて、復興都市計画をめぐる合意形成の進め方について、1)復興都市計画（津波防災対策）の「総論」と「各論」、及び、2)住民参加による復興協議のあり方に関わる大事な点を挙げておわりにしたい。

1) 復興都市計画（津波防災対策）の「総論」と「各論」で大事なこと

- (1) まちの将来像を決める（総論）。…住民がまちの将来像を自分の言葉で語り、それをまちづくりのコーディネーターが調整役（翻訳者）となり、ビジョン化する。これと並行して、行政も長期総合計画等を基に、今回の教訓を反映させた将来像を検討する。
- (2) 安全水準の「総論」を決める。…今回の津波による人的被害、構造物被害、浸水範囲の分布を確認し、また、今回の避難行動記録等を調査・検証し、これらをもとに、どこまでの被害抑止・軽減を図るのかを協議して早期に決める。ここで、「目指すのは復旧か、復興か」の議論も出てくる。

(3) 防災の「総論」を決める。…避難対策、土地利用規制（津波防災まちづくり）、津波防御施設の内、どれに重点を置いた組み合わせを目指すのかを協議して早期に決める。たとえば、コンセプトは「誰もが避難できる津波防災まちづくり」（例）等となろう。

- (4) 市街地規模を決める（総論）。…現在までの市街地拡大の歴史と過去の被害の関係を検証すると同時に、今後30—50年後の人口規模を予測した上で、適正な市街地規模を協議して決める。
- (5) 仮設市街地を決める（各論）。…県・自治体が担う応急仮設住宅や既存賃貸住宅の供給の他、仮設事業所・店舗等の配置・運営方法等を協議して早期に決める。

今後、生活再建は(8)の住宅再建へ、また、生業再建は(11)の沿岸部の土地利用へとステップアップすることが求められる。

- (6) 避難対策を決める（各論）。…今回の津波からの逃げ遅れの実態を検証した上で、避難対策で守れる範囲の設定、及びそこでの住宅再建のあり方、津波避難対策のあり方（避難地、避難路の整備、避難訓練、防災教育等）を協議して決める。
- (7) 災害危険区域（防集事業）を決める（各論）。…災害危険区域指定の是非、防集事業の導入可否・方法、移転促進区域の範囲、住宅団地の整備方法等を協議して決める。ここで、危険区域設定の基準・範囲、防集事業での公共負担のあり方が合意形成の重要な鍵を握る（買取価格、移転先買取価格、あるいは、借地費用等）。
- 防集事業と生活再建の葛藤や齟齬、タイムラグが問題にならないような合意形成上の配慮が求められる。そのため、住民の意向をきめ細かく把握する。
- (8) 住宅再建支援策を決める（各論）。…生活再建支援金や住宅再建に伴う利子補給以外に、住宅地区改良事業、復興公営住宅の払い下げ等の住

宅再建支援策の要望を協議して決める。

被災者の生活要求に沿った制度を提供できるかが事業計画の成否にも重要である。

- (9) 移転施設を決める(各論)。…今回の防災重要施設(庁舎、学校等)や災害時要援護者施設(医療・福祉等)の被害の教訓をもとに、高台を含む浸水区域外への移転の是非を協議して決める。
- (10) 公共交通施設を決める(各論)。…重要なインフラストラクチャーである鉄道線路や都市間道路の線形、駅やインターチェンジの位置とそこを中心とする市街地形成のあり方等を協議して決める。
- (11) 沿岸部の土地利用を決める(各論)。…沿岸部は、漁業関連等の事業・商業用途を基本に、垂直型のゾーニング(下層は非住居、中上層は住居)、津波避難ビルの指定、「鎮守の丘」(鎮魂の場、防災訓練用地、避難場所)、津波防御施設等の多重防御のあり方を協議して決める。
- (12) 津波防御施設を決める(各論)。…今回の津波への効果を検証し、防御施設に求める安全水準、想定する津波発生頻度、費用対効果(財源確保)

等を参照し、必要な防御施設の整備水準を協議して決める。

- 2) 住民参加による復興協議のあり方で大事なこと
- (1) 復興都市計画をめぐる合意形成では、人心の揺らぎ等を巧みに読み取り、住民の主体性を引き出しながら、継続的に復興協議を行うこと。地区別懇談会、その代表者による代表者会議等を通じて、住民によるまちの将来像、居住場所の要望、生活再建の見通し等をきめ細かく把握する。
- (2) 住民が、防災手法と被害軽減の関係を理解し、自らの被害想定に合わせた対策の組み合わせについて、長期のスタンスで継続的に協議し、自ら決断できること。
- (3) 行政、専門家(ファシリテーター)は、(1)・(2)を実現できるよう、また、地域(集落)の文化的・社会的資源を踏まえて、住民に対して必要な判断材料を分かりやすく解説し、住民からの意見・要望を公正にすくい上げること。