

東日本大震災復旧復興地域まちづくりのための提言

2012年11月15日

日本建築学会

東日本大震災の発災直後より、日本建築学会は、復旧復興支援活動に微力ながら様々な活動を展開してきたところであるが、発災後1年半を経て、復旧復興活動に大きな困難が立ちはだかっていることが明らかになりつつある。この困難を克服し、被災された方々とともに復旧復興活動を強力に推し進めるために、復興まちづくりに具体的に関わるすべてのひと、まちづくりに関わる専門家（建築家、都市計画家、まちづくり支援者）、復興計画に関わる自治体あるいは諸機関の担当者に向けて、日本建築学会として以下について提言する。問題の根源には、日本の地域におけるまちづくりのあり方がある、というのが以下の提言の前提とする基本認識である。

- (1) 大災害によって明らかにされるのは、それが襲った社会、地域の拠って立つ基盤（インフラストラクチャー、社会経済政治文化の構造）の強さ、粘り強さ、もろさである。
- (2) 東日本大震災があらわにしたのは、エネルギー、資源、人材など、日本がいかに東北地方に依存してきたかということであり、これは少子高齢化がいきつく地域社会の近未来の姿でもある。
- (3) 復旧復興支援は、日本全体の問題である。また、東北各地の復興を考えることは、そのまま日本各地の地域社会の再生を考えることにつながる。

1. 日本再生・地域まちづくりのための基本指針

1) コミュニティ主体の復興計画

地域まちづくりの主体はコミュニティ（地域社会）である。安心・安全のためのまちづくりの基礎はコミュニティにある。災害発生まもなくの緊急事態に対処するうえで第一に拠り所になるのは、個々の地区における相互扶助活動である。それゆえ、復興計画の立案実施は、地域まちづくりの仕組みを再生し、サステナブルなものとするのが基本となる。もちろん、復興計画を実現していくためには、国による最大限の支援が不可欠であり、内外の様々な支援機関、団体、ボランティアなどとの有機的な連携が必要である。しかし、国あるいは様々な支援機関は、必ずしも各コミュニティの事情や要求に細かく対応することができない。復興計画の主体として考えるべき第一は自治体であり、それを構成するコミュニティである。

2) 参加による合意形成

復興計画で問われるのは地域における合意形成である。それゆえ、復興計画の立案、実施に当たっては地区住民の参加が不可欠である。復興のためのすべての計画において必要なのは住民のまともであり、地域社会の安全・安心のために個人が果たすべき役割が共有されなければ合意形成は困難である。国、自治体は計画に当たって合意形成に向けて柔軟に対応する必要性があり、一方、コミュニティもまた合意形成を自ら行う役割を有している。

3) 大きなビジョンと小規模プロジェクト

復興計画のためには大きなビジョンが必要である。大きなビジョンと大規模なプロジェクトは同じではない。復興計画の立案、実施に当たって地区住民の参加を前提とする合意形成のためには、また、身近な範囲できめ細かい復興、居住環境の改善をはかるためには、小規模プロジェクトを積み重ねるのが基本である。もちろん、その前提となるのはしっかりした理念であり、中長期のパースペクティブである。

4) 段階的アプローチ

大切なことは日々の生活であり、日々の復興である。自力による仮設住宅建設、産業拠点建設、仮設の市街地建設は当然の活動であり、許容されていい。すなわち、ステップ・バイ・ステップのアプローチが必要である。被災地では、様々な形で、復興が提案されつつあるが、個々の動きを段階ごとに、一定のルールの下に誘導していくことが望まれる。

5) 地区の多様性の維持

地域には地域の、また同じ地域でも地区ごとに、歴史があり、個性がある。地域は、そこに住む住民の暮らしのあり方によってかたちをもっている。復興計画は、地域の、そして地区の歴史的、文化的固有性を尊重し、多様性を許容する方法で実施されるべきである。すなわち、被災地全体に、また、ひとつの市全体に画一的なやり方はなじまない。依拠すべきは、地域の自然生態系であり、その基盤の上に築き上げられてきた社会、経済、文化の歴史的複合体である。

6) 街並み景観の再生：都市の歴史とその記憶の重要性

地区の固有性を維持していくために、歴史的文化遺産は大きな手がかりとなる。都市は歴史的な時間をかけて形成されるものであり、また、住民の一生にとっても町の雰囲気や景観は貴重な共有財産である。人々の記憶を大切に再生を目指してほしい。

7) コミュニティ・アーキテクト制の確立

復興地区計画のためには、地域住民の要望を聞いて、様々なアドヴァイスを行うまとめ役、自治体とコミュニティをつなぐ支援者（コミュニティ・アーキテクト）が必要である。被災地においては様々な支援活動が展開されつつあるが、このような活動を担う人材を各地区に配置する仕組みの構築を実現してほしい。

以上のような指針も、具体性を欠いては意味がない。そして、できることから一歩ずつ進めるとするのが基本となる。各地域の、各自治体による復興計画は、いずれ近い将来、実際のまちのかたちになって表現され、結果があらわれるコンペティションとも言える。様々な解答があっただけでなく、それぞれのまちが世界に誇れるまちに生まれ変わっているかどうか大きな評価基準になる。100年後には世界文化遺産に登録されるようなまちとなっていることが目標であり、復興計画のプロセスは、世界に発信し続ける内容を持ち続ける必要がある。

2. 地域再生まちづくりのための提言

1) 復興計画および地域再生計画について

震災直後より、国および各種会議から提示された指針や、各地方自治体から提示されたいわゆる復興計画は、いずれも地域固有の特性、課題と向き合った重要な骨子を含んでいると考えられるが、地域の住まいづくり・まちづくりに日常的に具体的に関わってきた日本建築学会としては、それらは概ね、具体的行動計画の前提となる「方針」に留まっていると考える。例えば、復興計画については、(1)持続可能な「まち」を実現する、(2)総合的な復興まちづくりを進める、(3)住民の意向に柔軟に対応する、(4)広域的な観点から復興計画の調整を行う、などの大きな指針が確認されている（「東日本大震災からの市街地復興手法検討委員会」（委員長・岸井隆幸（都市計画学会会長）,国土交通省都市局）。しかし、各自治体で策定された復興計画を観ると、以上の指針に照らして、また、上に掲げた「日本再生・地域まちづくりのための基本指針 1～7」に照らして、いくつかの問題点と方向性を指摘することができる。国・地方自治体による「復興計画＝方針」を真に住民のものとしていくためには、密度の高い議論とねばり強い取組みが積み重ねられることが必要である。

① 地区将来ビジョンの確立

多くの復興計画案は、従来（成長拡大）型のマスタープラン主義を踏襲しており、復興計画と被災地の現状の間のギャップが大きい。各自治体の復興計画には、各自治体、各地域、各地区の歴史と現実を踏まえた着実な復興へ向けての将来ビジョンが必ずしも提示されていないように思われる。産業復興、生活再建が第一であり、産業基盤の再建、医療、福祉など住民サービス体系の再構築が被災地にとって日々の生活において最大の課題である。しかし、地区の再生を推進するためには、地区の将来について確固としたビジョンを立て、共有する必要がある。

② 地域社会の自立を支える仕組みの構築

復興計画の多くは、インフラストラクチャーや公共施設などの物理的再建を中心とし、地域社会が将来にわたって持続していく仕組みの構築に向けられていないように思われる。すなわち、復興事業による「復興特需」は地域再生にとって必要であるが、「特需」の後が考慮されていないように思われる。少子高齢化、人口減少が進行し、税収が収縮する時代においても地域が自立して維持可能となる復興計画案が必要である。

③ 多様な防災体制、防災計画の確立

過大な復興計画（防潮堤、区画整理、造成、嵩上げ）が住民の合意形成を妨げているように思われる。復興計画が軌道にのらないなかで、地域住民は様々な選択を強いられており、その意向も変化していく可能性がある。地区の安全安心が第一であり、ひとりの犠牲者も出さないというのが大原則であるが、防潮堤建設などの物理的な対応によってそれが 100%可能になるわけではない。災害時にすべての住民が安全に避難可能であることを原則に総合的な防災体制を確立することが重要である。既に大きな指針として上に確認したが、現在の復興計画の事業スキームに縛られることなく、住民の意向に柔軟に対応することが求められている。

④ 地区復興協議会の設立

復興計画のために地区住民協議会が設立されていない自治体、地区があることは極めて遺憾である。また、地区住民協議会の設立とその運営について、財政的に支援することが不可欠である。

また、自治体と地区復興協議会をつなぐ支援者（コミュニティ・アーキテクト）の存在が不可欠である（基本指針7）。地域づくり支援事業（専門家派遣事業、内閣官房地域活性化統合事務局）を通常の仕組みにつなげていくことも重要である。

2) 仮設住宅、仮設住宅地の建設について

仮設住宅・仮設住宅地の計画については、阪神淡路大震災以降、様々な改善が図られてきたが、東日本大震災においても、さらにいくつかの問題点が露呈した。今後発生が予想される大規模地震に向けても事前の対応が必要である。「災害救助法」ⁱ「建築基準法」等法的枠組みとも関連するが、被災者の生活再建、復興まちづくりを総合的に、迅速かつ効果的に行う一貫する体制の構築を目指す必要がある。都道府県および市町村は地域防災計画とは別に、仮設住宅の運用マニュアルを定め、年度ごとに更新し、一般に公開すること、その内容には、「仮設住宅団地の用地・用途と配置」「仮設住宅の供給体制と基本モデル」「仮設住宅団地の運用マネジメント」についての具体的な構想を盛り込むことを提言する。

① 「みなし仮設」と応急修理

日本の住宅ストックは地域によって状況を異にするものの、世帯数を上回っており、仮設住宅建設に当たっては「みなし仮設」と応急修理の活用を最大限に促進し、供給すべき仮設住宅数を少なくする必要がある。そのためには、みなし仮設のストックを事前に把握しておくこと、また、応急修理を行う基準、条件を設定しておくことが必要である。さらに、実際に利用するためには情報伝達とコミュニティの継続に配慮した「みなし仮設」居住者のネットワーク構築が前提となる。

② 仮設住宅団地

仮設住宅団地を建設するためには、事前に災害リスクを考慮した建設候補地の選定を行っておく必要がある。また、地域社会の維持を考慮した入居者の選定を行うこと、空間計画について、仮設居住者の生活全体をサポートするサービス施設を有機的に組み込み、コミュニティ形成に配慮した配置を行うことが重要である。さらに、仮設住宅団地運用の長期ヴィジョンを定め公開しておくことが求められる。

③ 仮設住宅

大規模な災害の場合、臨機応変に様々な供給主体による仮設住宅の建設が必要となるが、供給主体の役割分担を明確にしておく必要がある。生産能力が高い大量供給に対応可能な主体の場合、初期対応（スピード）を重視し、必要最低限の性能（遮音性能、断熱性能、防露性能等）を満たすものとし、地域特有の気候等には、積雪地型と非積雪地型などを準備しておくとともに、増改築を前提とした基本モデルを用意する。地域で供給可能な戸数については、地域産材を基本にする地域住宅生産システムを重視する。仮設住宅は、災害復興住宅への転用、今後の国内外の災害に備えた備蓄など、資材の循環利用を前提とする。

3) 災害復興住宅計画、復興住宅地計画について

災害復興住宅、住宅地の建設は、地域の将来あるべき姿を示す重要な役割を持っている。しっかりした地区の将来ヴィジョンに基づいた共同生活のあり方を持続可能な仕組みとともに提示する必要がある。予め確認するように、被災地全体に、また、ひとつの市全体に画一的なやり方はなじま

ない。依拠すべきは、地域の自然生態系であり、その基盤の上に築き上げられてきた社会、経済、文化の歴史的複合体である（基本指針 5）。

① 地域の生態系に基づく居住システム

地域の自然条件を、また潜在力を、今回の被災状況に照らして、またこれまでの災害の歴史も加えて確認することが出発点になる。それぞれの地区はそれぞれの地形に基づいて復興計画を立案するのが自然である。また、地域の気候条件に対応することも前提であり、そのために伝統的に形成されてきた集落や街のありかたに学ぶ必要がある。そして、低炭素社会を目指して、地域や地区の自立循環的エネルギー供給システムが組み込まれるべきである。

② 地域共同生活システムの構築

少子高齢化社会においては、核家族モデルをもとに計画されてきた集合住宅モデルのみでは十分ではない。住宅地計画についても、多様な共用空間が用意される必要がある。単身者が共同で生活するコレクティブ・ハウスのいくつかの形態も必要とされる。その場合、高齢者のみが居住するのではなく、様々な世代が共同生活を行う共用スペースを用意するとともにそれを支える様々な仕組みが不可欠である。

③ 地域アイデンティティの形成

復興住宅地の建設は、復興のシンボルになりうるし、新たなまちの景観を形成していく核ともなりうる。目指すべきは地区のアイデンティティの多様な表現である。大きな手掛かりとなるのは、かつてのまちやむらの景観である（基本指針 6）。一方、すべてを押し流されてしまった地区など、地域のアイデンティティの核となるまったく新たな景観を形成することも必要である。

④ プロセスとしての居住システム

居住空間は歴史的な時間をかけて形成されるものであり、コミュニティ主体のまちづくり（基本指針 1）、参加による合意形成（基本指針 2）、段階的アプローチ（基本指針 4）を前提とするとき、居住者自らが環境形成と維持管理に参加していく仕組みが重要となる。そしてそこでは、変化に対する柔軟な対応、個々の要求に対する多様な対応が求められる。こうしたきめ細かい対応のためには、専門家（コミュニティ・アーキテクト）による支援が不可欠である（基本指針 7）。

ⁱ 事業仮設住宅との二重仮設住宅問題、復興事業との関係、復興住宅への転用の問題（建築基準法との整合）、空地の取り合い（仮設住宅、災害復興住宅、瓦礫置場）の問題を整理解決するためには所管省庁の一本化も検討されるべきと考える。