

都市計画家

Planners

2014 SUMMER

76



特集 東日本大震災 復興特集号

復興まちづくりの今

★★★★★ 復興の現状と課題

復興まちづくりの現状と課題

居住復興の現状と課題

岩手県大槌町

岩手県大船渡市

岩手県陸前高田市

宮城県気仙沼市鹿折地区

宮城県牡鹿郡女川町

宮城県仙台市宮城野区南蒲生地区

座談会 復興の今とこれから

第5回 日本都市計画家協会 楠本洋二賞

jsurp

<http://jsurp.net/>



●特集主旨 復興の今とこれから

東日本大震災から3年半が過ぎ、被災地の景色も大きく変化した。私が通う釜石市と大船渡市を結ぶ三陸鉄道南リアス線は、釜石市と大船渡市吉浜の間が最後まで残されていたが4月5日に無事開通した。翌4月6日には北リアス線小本-田野畑間も開通し、東北復興の一つの象徴でもある三陸鉄道南リアス線、北リアス線の全線が開通した。

復興の現状に関しては、復興庁より「復興の現状と取組」が逐次公表されている。端的に言えば、インフラの復旧はかなり進んでいるが住まいの復興はようやく着工に、と言う段階である。そして今なお避難者が約27万人いると言うことがこの復興の困難さを表している。

Planners 76 CONTENTS

復興特集号【復興まちづくりの今】

2	特集主旨 復興の今とこれから	渡会 清治
4	復興の現状と課題	
	復興まちづくりの現状と課題	江田 隆三
6	居住復興の現状と課題	中川 智之
8	岩手県大槌町	
	大槌町・復興基本計画の見直しと今後の課題	高鍋 剛
10	岩手県大船渡市	
	大船渡市越喜来地区～復興第Ⅱステージ～	内山 征
12	岩手県陸前高田市	
	転換期を迎えた陸前高田市の復興まちづくり	神谷 秀美
14	宮城県気仙沼市鹿折地区	
	転換期を迎えた陸前高田市の復興まちづくり	磯田 芳枝
16	宮城県牡鹿郡女川町	
	女川町における復興まちづくりのこれまでとこれから	宇野 健一
18	宮城県仙台市宮城野区南蒲生地区	
	仙台平野・南蒲生地区の現地復興まちづくり	榊原 進
20	座談会 復興の今とこれから	

26	第5回 日本都市計画家協会 楠本洋二賞についての報告	鳥栖 那智夫
----	----------------------------	--------

30	本部・支部 NEWS / 会員の動向
裏表紙	2013年11月1日～2014年4月23日 協会の動向

渡会 清治

NPO 日本都市計画家協会副会長
JSURP タスクフォース
プランナーズ編集長



この3年間で端的に言えば、最初の1年間は復興計画の枠組みづくり、その後の2年間は復興に向けた基盤の整備の段階であった。前記三陸鉄道の開通はその象徴的な出来事である。そして、復興4年目は、まさにこうした基盤整備の段階から、住まい本体の再建を含めたコミュニティの再構築、地域の産業・生業の復興と街としての賑わい・活気を創り出す段階に入っている。さらに、福島における原発長期避難者の居住問題も対応を迫られている喫緊の課題となっている。

今回の復興まちづくりの一つの特徴は、被災当初段階に実質的に国=国土交通省が主導して市町村単位の市街地復興パターン調査を行い、これをベースとして市町村ごとに復興交付金事業を位置づける復興基本計画を策定する、というプロセスにある。復興に向けた事業を早期に確定する(=復興予算を確定したい)という強い要請が、復興後の将来像を描く作業をショートカットして、具体的な事業を行う地区をとにかく決めるという計画に収斂していった。当然であるが、この事業地区とその計画概要を決めるプロセスに実質的に住民=被災者が係わることは困難であった。このプロセスは、例えて言えば一種のニュータウン開発に近い計画決定プロセスであり、もともと住民が居住していた津波被災地における市街地修復型事業とは相当異なるプロセスで行われてきた。

そして、このプロセスの掛け違いが現在の復興まちづくりにおける困難さを表している。計画の枠組み自体が都市計画決定なり大臣同意によって規定されている状況下で、住民参加によってまちづくりの内容を検討し決めていくという本末転倒に近いプロセスを歩んでいるのが現状に近いと思われる。

震災から3年を経て被災地の復興はどのように進んでいるのだろうか。JSURP震災復興タスクフォースでは、この間プランナーズ上において5回の特集を組み被災地の復興状況の分析や復興に向けた提言などを行ってきた。今回の特集号では、震災から3年を経て、それぞれの被災地の状況はどのように経過しているのか、それぞれの被災地に直接関わるプランナー自身によるレポートである。復興まちづくりの計画と事業の実態、住民の中の様々な葛藤、住民と行政・事業者は、プランナーは・・・等々、現場で今起きていることとその対応、そしてこれからの展望等々をできるだけリアルに記載いただいた。今回それぞれ報告をされている地区はいずれも当初の各自治体復興基本計画づくりには全く係わる機会を持たなかったが、様々な地区における復興まちづくり支援などを経て、行政や地元等からの要請によって復興まちづくりに係わっている地区である。

岩手県大槌町の高鍋さん、宮城県女川町の宇野さん、宮城県仙台市南蒲生地区の榊原さんの3氏は行政・事業者側の依頼を受けて復興計画の見直しなどに係わっている。一方、岩手県陸前高田市の神谷さん、大船渡市越喜来地区の内山さん、気仙沼市鹿折地区の磯田さんの3氏は地元住民団体等の要請を受けてそれぞれの復興まちづくりに係わっている。

いずれの都市・地区も壊滅的な被害を受けており、ようやく復興まちづくりの緒に就いた状況である。現地を見ればがれき処理は終わり、被災した土地の整地などが進んでいるものの新しい市街地らしき姿にはまだまだ遠い。しかし、多くの地区でこれから創っていく地区・コミュニティの姿について住民・被災者と行政などの事業者、コンサルタント等の話し合いが続けられている。各地区の状況については各氏の報告を参照していただきたい。

■ 座談会

復興の今とこれから



日本都市計画家協会本部にて

座談会参加者

- ◎ 内山 征 (株式会社アルメック VPI 主任研究員)
- ◎ 江井 仙佳 (株式会社環境戦略代表 取締役)
- ◎ 塩谷 貴教 (株式会社地域計画連合 取締役)
- ◎ 高鍋 剛 (株式会社都市環境研究所 主任研究員)
- ◎ 中川 智之 (株式会社アルテップ 代表取締役)
- ◎ 渡会 清治 (株式会社アールトゥ計画事務所 代表取締役)

●陸前高田未来商店街ワークショップ



■はじめに

高鍋:これまでの復興を評価しつつ、次世代のまちづくりに論を展開していきたいと思います。前半では、みなさんが係わった中で、この復興で評価できることを議論したいと思います。

後半は次世代まちづくりって何ですかという話について、前半の評価の話を取り返しながら、ランニングの手法とか理論、もうひとつはガバナンスを議論したいと思います。

■若い人が戻った、外からも人が来た

渡会:復興のプラス面の1つは、被災に直面して自身自身の問題として何をやらなきゃいけないか一生懸命考え、地元を自分たちでもう一度復興再生するという、大きな流れを作ったことにあると思いますね。

例えば、石巻でも「石巻2.0」が、釜石では「ネクスト釜石」という団体ができて、そこ復興の若い人たちのコアになっています。

高鍋:おらが大槌などは、地元の人と戻った人と外から支援で入った人とのコラボレーションですよ。

渡会:地元にもともといた人たちに、震災を契機に地元に戻った人や外部から支援で入った人達が一緒に復興の原動力となっているような気がします。



●高鍋 剛



●渡会 清治

外から様々な人達が復興の支援として入ったことも変化のきっかけをつくったと思います。地元の人達だけが変ったのではなく、むしろ外側の人達が、地元の人達にとって強い刺激になったと思います。

中川:震災が起こる前から、そもそも今の日本の就業形態など、自分の生活に対してある種の違和感を持っている人が結構いたと思います。例えば、里山資本主義みたいな生活スタイルを求める人が、3.11をきっかけとして、アクションを起こすことになった人もいるのではないのでしょうかと思います。

渡会:震災という悲劇はあったけれど、若い世代が戻るなり、地元の人のがんばるといって、今までできなかった地元主体の産業づくりの芽が出てきています。この東北の動きは、我が国のひとつのモデルになると考えられます。

■地元の人達の頑張り

内山:陸前高田市の未来商店街は特徴的な例ですね。震災で壊滅したまちの姿を見て立ち上がったリーダー的経営者を中心としたやる気のある店主が集まって陸前高田未来商店街を作り上げました。やる気のある人間が集まって、ほかの仮設商店街とも結びついて、本当の復興を目指してやっていこうという契機になっていると思います。

高鍋:震災で従来の商店街のしがらみが無くなり、白紙の状態である気のある人が何かをやる環境が出来たということは言えます。これから、様々な組織とぶつかることになるでしょう。たとえば商工会とかね。

塩谷:震災でしがらみが多少崩れ

たので、新しい人達が入り、うまく新しい方向に向かっているという事例も聞いています。

■コミュニティの力が復興の場面で力を見せた

高鍋:同様の地域でもうまくいっているところと、そうでないところがあります。それは、リーダーの有無や、協働で何かをやってきた経験があるかどうかということと、さらには、行政とうまくやるスキルがあったかということの差ですね。

内山:南三陸町には、集落単位の契約講という地縁団体が背後の山に土地を持っていて、防災集団移転促進事業の移転先にこの契約講の山を活用して復興を円滑に進めています。

陸前高田市の要谷地区では、もともと結束力があり、リーダーが地域をとりまとめて、防災集団移転促進事業を早い時期に事業を完了しています。

大船渡市の越喜来地区は震災前から地区公民館を単位とするコミュニティ活動が盛んで、被災直後から復興委員会とその下にまちづくり委員会を設置してまちづくり計画に取り組んでいます。

渡会:比較的うまくいっているのは地縁的なコミュニティがもともとあって、だけどそれは年功序列型の古いタイプだからそのままでは機能しないものが、震災と言う非常時で世代交代したり世代ミックスがうまく機能したところだと思う。

■行政と市民の関係が再構築されつつある

高鍋:被災地の自治体は、これまで経験したことがないくらい、密に住民と話す機会ができました。フェイスブックで副市長と市民が友達になったりして、会議以外にも対話があったりします。これは、大きな変化ですよ。距離感覚がだいぶ縮まってきている。

行政サイドでも、地域の主たる人と相談して、戦略と一緒に練ったりしているところもあります。

中川:福島県のある町ではワークショップへ町長が毎回出席し、住民と一緒に意見交換をしています。市民と協働という姿勢で、市民意識の中に入り込んで一生懸命やっている人が多く、これまでの行政対市民の対立ではない、違う形の関係ができてきていると感じられます。

高鍋:ワークショップを初めて経験した行政職員や町民はいっぱいいます。

塩谷:福島県新地町の職員の方々は、まちづくりに関するワークショップの現場で、自分たちでファシリテーターを担当されていました。経験者は少なかったようで初動期は大変だったようですが、主体的に係わり町の人の声を聞くというスタイルが形成されていました

高鍋:陸前高田市の広田地区が盛り上がっているのは、当初このままでは、たいへんなことになるという意識もあったし、もともと、コミュニティがしっかりできていることなどが要因となっていると思います。さらに、中堅世代に実質的に世代交代させ、長老が裏で抑えるという体制もある

内山:合併した市町村では、以前のようにきめ細かなサービスを受けられないことに気が付いて、自分たちで動き出したコミュニティが結構あります。

同じ自治体内でも地区によって意識が違います。某町のある地区では、若い世代が復興疲れをしないために、集まる場としての飲み屋や女性のサロンなどを自分たちが作ろうという検討を始めています。

高鍋:若い世代が会議に出てくるのはどういう地域ですか。同じ様に呼びかけても出てくる地域とでてこないところ、そういうのはどういう違いなんだろう。

内山:「面白そうだ」と思ってもらえるかどうかはかなり大事だと思います。

■地域性を無視してプランニングしてはいけない

渡会:震災復興において、国や県のやり方は結局市町村ごとの違いを考慮しない同じスキームで進められていますが、地区レベルにおいても同じ轍を踏んでいるように思います。つまり、資源や人材に地域差があるのに、同じ水準の成果を求めているのではないか。地域ごとの特徴は見るけれど、目指す成果は同じレベルが前提にされているのだが、問われているのは、むしろ地域にあった成果を見いだすところにあると思います。

高鍋:そのとおりですね。本来なら、構成から何から全然違う計画になるべきですよ。例えば、広田地区にはどういう資源があってどういう人がいてどういう環境がまずあるか、要するにそこにあるリソースは何か、

どういふ人が動けるかってことを整理し、その前提で、どのようなプランニングが可能かっていうところから考えないといけない気がします。

そういう意味では、震災によって、地域の資源や人が重要であり、よその人が来て資源を再認識させられましたよね。

■プロセスデザインが不在だった

中川: 時間概念というのは非常に大事だと思います。震災直後はスピードを重視して計画づくりが行われました。しかし、3年経て客観的な視点から計画を見直す動きが出てきています。

高鍋: 地域ごとに復興の進捗状況や課題は違うから、地域にあわせたプロセスを踏めるかが問われると思います。

内山: 本来、この震災の復興計画では、不確定な要素が多いことを踏まえて、見直しの時期や条件等を含めたプロセスデザインをしっかりとやるべきでした。しかし、多くの被災自治体では、計画策定後のプロセスを規定していなかったのが、今問題になっているのだと思います。

■変化に対応できるプランニングができるか

渡会: 被災地の復興計画は時間経過に応じて見直しざるを得ない。問題は、見直す方法論・技術論にあって、実態ニーズと住民合意と法制度整合の3層構造を時間軸上でいかにして解くのかと言うことが問われているのだと思います。

内山: 最初の一年目に大枠の荒削りなプランをつくり、今の時期には現実的な人口フレーム等を確認しながら、きめ細かなプランに修正していくというスキームが本来の姿だったと思います。



●内山 征



●江井 仙住

高鍋: 復興の現場に象徴的なのは、住民意向が毎年変わるということで、計画も先が見えていたのに次の段階としての意向調査をするとまた見えなくなる、状況が変わるので、それに対応するのが大変で、それだけで職員が疲労困憊してしまう。だけどそれも復興に特有の現象だから、それに対応出来るような制度というか、アイデアが必要なんだよね。地域ごとに需要が変わるしね。

内山: 土地区画整理事業は決定してから縮小するのに苦労します。一方、防災集団移転促進事業は、すべてが整ってからではないと決められないので、結局、土地が取得できなくなり、最初からやり直しになることも多いです。復興事業には、段階をおって、その過程に即した事項を決めていくというプロセスをもっていないので、うまくいかないことがあるようです。

■見通しが立たないつらさ

江井: 今回の復興の特徴は、いわば手探り型のプランニングとその事業化を余儀なくされ、将来像的な青写真に確信を持ってないなかで、少なくとも被災前の状態まで戻そうという共通意識だけで、よくこの手探りを続けているなというのが正直な感想です。

高鍋: 「復興」という言葉はみんなが共通認識できる。しかし、「復興とは何か」については共通認識しているわけじゃない。まちの将来像を議論するときにみんなが共有する未来、目標は実は描きにくい。

中川: 住民に焦りがあるのは、見通しを示してもらえないからではないでしょうか。見通しもない中で、みんな疑心暗鬼になっているところがあります。見通しを示せれば、仮設にいる住民も少し落ち着くのではないかと思います。

内山: 被災者は、この3年間の歩みを見て今のスケジュールでは終わらないと思っているのに、行政は相変わらず平成30年度にあわせた公式発表の繰り返しです。被災者による生活再建の設計を考えれば、復興スケジュールの存在は非常に重要で、あまり建前にこだわらないで、今この時点からどの程度の期間がかかるのかについてできるだけ信頼度の高い情

報をわかりやすく提供していくことが大切だと思います。しっかりとした信頼関係ができれば、住民側も落ち着くと思います。

■防潮堤における合意形成の問題

高鍋: 防潮堤に象徴的ですけど、誰が何を決めるのかが明確になっていないと思います。決めることは沢山ありますが、首長が責任をもって決めるべきことと、住民に任せることなどを明確にすべきではないか。しかし、そのようなことが、ごちゃごちゃになって整理されていません。中途半端に住民の意見聞くことにより、スパークして何も決まらなくなるということが、防潮堤の問題では特に起きているのではないかと。

渡会: 防潮堤に関しては、行政側がもともと合意形成を考えていなかったふしがあります。

まちづくりと違って、どうも防潮堤に係わってきた行政担当セクションや学識者の方々は「住民合意」が必要だとの認識はなかったのではないかと。国や県は、防潮堤のことで反対運動等が起こり、相当戸惑ったと思います。

高鍋: そうそう。「えっ! 反対なんですか!」みたいな感じですよ。

内山: 土地区画整理事業のように地権者がステークホルダーになるものと、防潮堤のようにステークホルダーの範囲があいまいなものについては、合意形成のあり方をしっかりと考える必要があります。

中川: 防潮堤の高さについては、どういう価値観でどのような選択肢があって、何をみんなが求めていくのかというのをしっかりとウォッチした上で、判断していくような手続きを踏めば、また違う解が出てくると思います。そのようなプロセスがありませんでした。

高鍋: 防潮堤は、大規模な土木構築物だからということ以前に、景観などの環境要素もからむし絡むし、何よりその地域の復興のビジョンと直結していることが問題をややこしくしてますよね。

渡会: それに防潮堤の場合は安全確保の問題があり、地元合意だけでは判断できないところもある。最悪の場合に誰が設計責任、工事責任、管理責任をとるのかと言うことがつきまとう。

中川: 震災復興だけでなく、広域調整の合意形成は同様のことが言えます。周辺住民と、広域的な利

便性とか、その辺は解けていません。

■合意形成と事業のスピード

内山: 合意形成には時間がかかるというイメージがあり、震災当初は復興計画や復興事業において、タブー視されていたと思います。合意形成が必要というところから白い目で見られたことがありました。復興計画でも、合意形成プロセスの設計をしっかりと行ったところは、福島県新地町などわずかな例外を除けばほとんどないでしょう。

塩谷: 地域で話し合いをして納得感を得ていく体験をしていない地域は、自分がどのタイミングで何を言ったらいいかわからない人ばかりなので、意見がまとまらないという傾向があります。同時に、意見を聞く側においてもどのように聞けばよいかの方法がわかっていない場合もあります。

内山: パブリック・インボルブメントのように、最初に合意形成のプロセスを公表・説明することが大事です。今回の震災復興においてスピードを重視するのであれば、最初に「スピードを重視するので、合意形成プロセスはこのように進めます」というアプローチがあれば良かったのだと思います。

高鍋: 今でも、ワークショップはやるけれども、合意形成のプロセスとして行っているのではなく、ニーズ把握的な場合が結構多く、結局は行政内部で決めているところが多いんじゃないですかね。

渡会: 住民の人達もワンラウンド経験しそこから先はそれぞれの人たちがしっかりと考えていくということになるのではないかと考えています。大きなコストを払っているのですが、縮小しながら次のステップに踏み出し始めているという感じがします。

江井: この場の議論は、計画に携わる人が合意形成に対して責任を持たないといけないという認識が背景にあるのですが、要は絵を描くのも地元へ投げているんだから、合意形成の責任をそろそろ地元にも持ってもらって、地元が責任を持って合意形成をデザインしていくと言うのが次のステップだと思うのですが。

■地域のガバナンスの再構築の機会

渡会: それが地域のガバナンスの再構築ということだと思う。我々にできることには限度がある。地区の計

2013年11月1日～2014年4月23日

協会の動向

<2013年11月>

- 6日 第100回街なか研究会
- 13日 オランダ都市計画研究会
- 15日 東日本大震災復興支援タスクフォース会議
路地協世話人会
- 18日 オーラルヒストリー研究会
- 19日 交流・広報委員会HP部会
まちづくり検定特別委員会
第120回理事会
- 25日 第1回受託案件審査会
オーラルヒストリー研究会
- 26日 懇話会
- 27日 東日本復興と故郷のまちづくりシンポジウム
- 29日 東京都による認定NPO検査

<2013年12月>

- 5日 東日本大震災復興支援タスクフォース会議
(ハイライフ研究所)
- 9日 交流・広報委員会
- 10日 コンサルタント業務評価検討会
東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
- 12日 東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(越喜来)
- 18日 第100.5回街なか研究会
東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(陸前高田)
- 24日 運営委員会
- 25日 北区高齢者住宅転用調査委員会
- 27日 認定NPO申請に関する協議(於東京都庁)
仕事納め

<2014年1月>

- 6日 仕事始め
- 7日 東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(越喜来)
- 9日 都市計画連続セミナー①
- 10日 事務所移転タスクフォース会議
東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(ハイライフ研究所)
- 15日 コンサルタント業務評価検討会
オーラルヒストリー研究会
- 16日 第121回理事会
- 22日 路地協世話人会
- 24日 都市計画連続セミナー②
- 29日 全国まちづくり会議2014実行委員会-1
- 30日 都市計画連続セミナー③

<2014年2月>

- 4日 日本都市計画家協会楠本洋二賞会議
運営会議
- 7日 東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(ハイライフ研究所)
東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(越喜来)
- 14日 東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(未来商店街)
- 25日 オーラルヒストリー研究会
- 26日 東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(ハイライフ研究所)
- 27日 全国まちづくり会議2014実行委員会-2

<2014年3月>

- 4日 東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(福島)
- 6日 事務所移転タスクフォース会議
- 12日 路地協世話人会
- 13日 第122回理事会
- 19日 自転車まちづくり研究会
街なか研究会 空家空地問題研究部会
活用モデル分科会-9
- 20日 東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(福島)

<2014年4月>

- 1日 事務所移転タスクフォース会議
プランナーズ編集会議
東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(越喜来)
- 2日 郊外地域の都市計画研究会
- 3日 コンサルタント業務評価検討会
- 4日 全国まちづくり会議2014実行委員会-3
- 9日 東日本大震災復興支援タスクフォース全体会議
(福島)
- 17日 第123回理事会
- 23日 オランダ都市計画研究会



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

【Planners●都市計画家】2014年12月1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: 内山征 江井仙佳 高鍋剛 中川智之 鴨川美紀 後藤純

【交流・広報委員長】渡会清治 【北海道支部】矢野ひろ 【静岡支部】丸山正仁

【横浜支部】田島泰 【関西支部】上岡文子 【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