利用用途が具体的に決まらない
被災低地（南三陸町志津川地区）

復興まちづくりの課題

東北大学大学院　工学研究科　都市・建築学専攻　准教授　姥浦（うばうら）　道生

東日本大震災の津波被災地が抱えている課題は、実は現在のわが国の地方都市が抱えている課題そのものである。このため、そこにおける計画論的課題、具体的には、防災性の向上、空間の一体的総合的計画、人口減少・少子高齢化への対応、個性と魅力あるまちづくりなども共通している。したがって、このような課題に対処し、その解決策を提示・実現していくことは、被災地の復旧復興に寄与するのみならず、平時の都市計画、ひいては次の大規模災害への「事前復興」としても寄与するものである。

日本の地方都市・農村問題の縮図としての被災地

東日本大震災の津波被災地が抱えている課題は、わが国の地方都市・農村の抱えている課題が極端な形で顕在化してきたものとして捉えることができる。

人口減少・少子高齢化の進展に伴い、既成市街地の人口や空間的利用の密度は減少してきており、特に中心市街地については居住・商業機能が衰退し、人気のない「シャッター通り」と化している。その一方で、世帯分離に伴う郊外におけるスプロール的なミニ戸建て住宅開発は根強く見られる。バイパス沿道などの商業系開発についてもまた然りである。また農漁村集落においては、人口減少・少子高齢化の状況とそれに伴う住民の生活や雇用を支える機能の衰退状況はさらに深刻である。そもそも集落の存続自体が課題となっているのである。このような問題を解決するためには、法定都市計画だけでは全く十分ではなく、ソフトも含めた「まちづくり」をボトムアップで行っていくことが重要であるが、それに必要なノウハウも、また要員も不足している。

「低密拡散型都市構造」から「コンパクトなネットワーク型都市構造」へ、「トップダウン型都市計画」から「ボトムアップ型まちづくり」へ。このような、わが国の典型的な地方都市・農村部の課題を持つ地域を襲ったのが、今回の津波災害であった。

したがって、防災性の問題のみならず、この根本的問題についても取り組まなければ、復興計画としては不十分なのである。

被災前の石巻市中心市街
地の閑散とした商店街

復興まちづくりのあるべき姿

復興まちづくりの目指すべき姿を一言で表すと、「持続可能性（サステナビリティー）あるまちづくり」となるだろう。ここでいう持続可能性とは、必ずしも量的維持・拡大を目指すものではない。もちろん、一定の量的水準を維持することは重要ではあるが、より重要、またはそのためにも重要なのは、生活・産業の質を維持していくことである。そのためには、「安全・安心の確保」も当然非常に重要なテーマではあるが、それは必要条件であり十分条件ではない。それ以外にも持続可能性を確保するために考えなければならない要素はたくさんあり、またその数だけ課題はある。次に、このような要素のうち、特にハード面に関していくつか取り上げて述べていく。

人口減少を前提とした計画

コンパクトなまちづくり

被災地における人口減少や高齢化の進行は、今回の被災により加速することはあっても減速することはない。したがって各事業計画は、その現実を見据えた上で実際に必要とされる水準と比べて過大にならないように計画することが必要である。

そこで土地利用計画的には、区画整理事業や高台造成事業などにより新たに造られる街の規模を最小限に抑え、コンパクトなまちづくりを行うことが最も重要である。その一方で、危険とされる低地については、都市的土地利用に対する需要が増えるということは考えづらい以上、無理に都市的機能による土地利用を行わないという決断も必要になってくるだろう。また、将来的にはそのような新たな造成地などが空地・空き家化することが確実である。このことから、それを見越して空間の転用と利活用をあらかじめ建築計画や土地利用計画、部門別計画に織り込んでいくこと、すなわち時間軸を組み入れたプランニングも必要であろう。

個性と魅力ある街づくり

いま各地で行われ始めている新たな街（集落）をつくる事業は、これまでの地域の風景を一変させるものである。そもそも街の風景とは、その街の気候風土、地理、歴史など、さまざまな有形無形の要素が折り重なって形作られてきたものである。その多くは今回の津波で流され失われてしまったが、残ったもの、残すべきもの、再生・新生させるべきものも少なくない。その中には、建築物をはじめとした明確に見えるものから、その道路線形、地形との関係性など目に見えないものまで含まれる。それらを丁寧に紡ぎ合わせることでその地区の住民が地区に愛着を感じ、アイデンティティーを認識しうる、「らしさ」を持ったまちづくりが可能になる。その際には、単に住民からの要望を受けるだけではなく、場合によってはより積極的にまちづくりの専門家としてその潜在的需要を掘り起こすという作業も重要である。

空間的な一体性総合性ある計画

今回の復興まちづくりは、街の形を根本的に造り直す作業である。ここで整備しなければならない施設は、防潮堤、道路、各種公共施設など非常に多岐にわたり、またその数だけ権限主体が存在する。多くの場合、その間には縦割り・横割りの壁が存在し、その後の調整が十分に図られているとは言い難い状況にある。

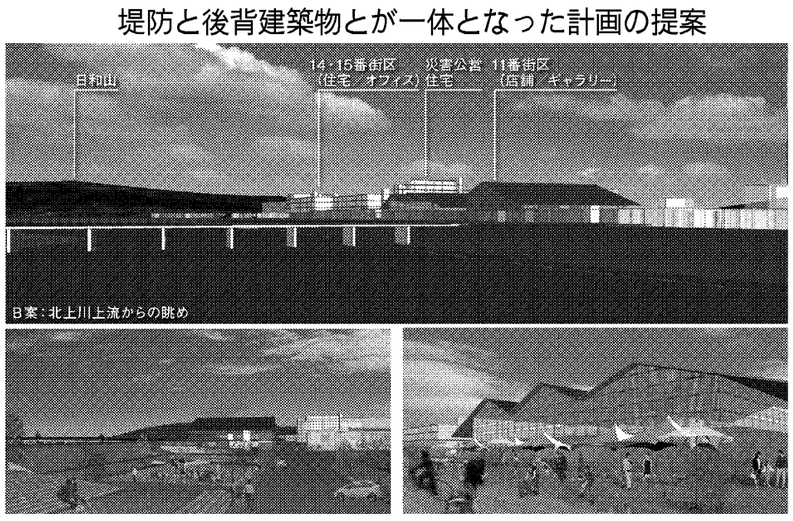
前述のようなまちづくりを実現するためには、それぞれの分野での配慮も重要であるが、分野間の時間的空間的調整を積極的に図ることも重要である。それによって、例えば各種公共施設の配置の一体的計画、堤防と後背建築物の一体的建設のように、相互関係から生じるさまざまな無駄やコンフリクトの解消のみならず、それを越えたより魅力ある空間の形成が可能になる。このような調整作業は（場合によっては〝金にならない〟）ひと手間を増やすことになり、好まれるものではないかもしれないが、その有無は結果に大きな影響を及ぼす。

終わりに

このように見てくると、今回の復興まちづくりにおいては持続可能性あるまちづくりが求められている。具体的には安全安心の確保に加えて、人口減少への対応、個性・魅力の創出、そのための空間の一体的総合的計画などが挙げられる。このことは、平時の都市計画・まちづくりが課題として認識しつつも十分な対応を取ることができなかった点に対して、正面から向き合うことが求められている、ということができる。逆に言うと、これらの課題にあらかじめ対応しておくことが、何よりの平時の事前的災害対策と言えるのではないだろうか。そのために土木・建築・都市計画の分野がなすべき仕事は多い。

建設産業

堤防と後背建築物とが一体となった計画の提案



（東北大学災害科学国際研究所）

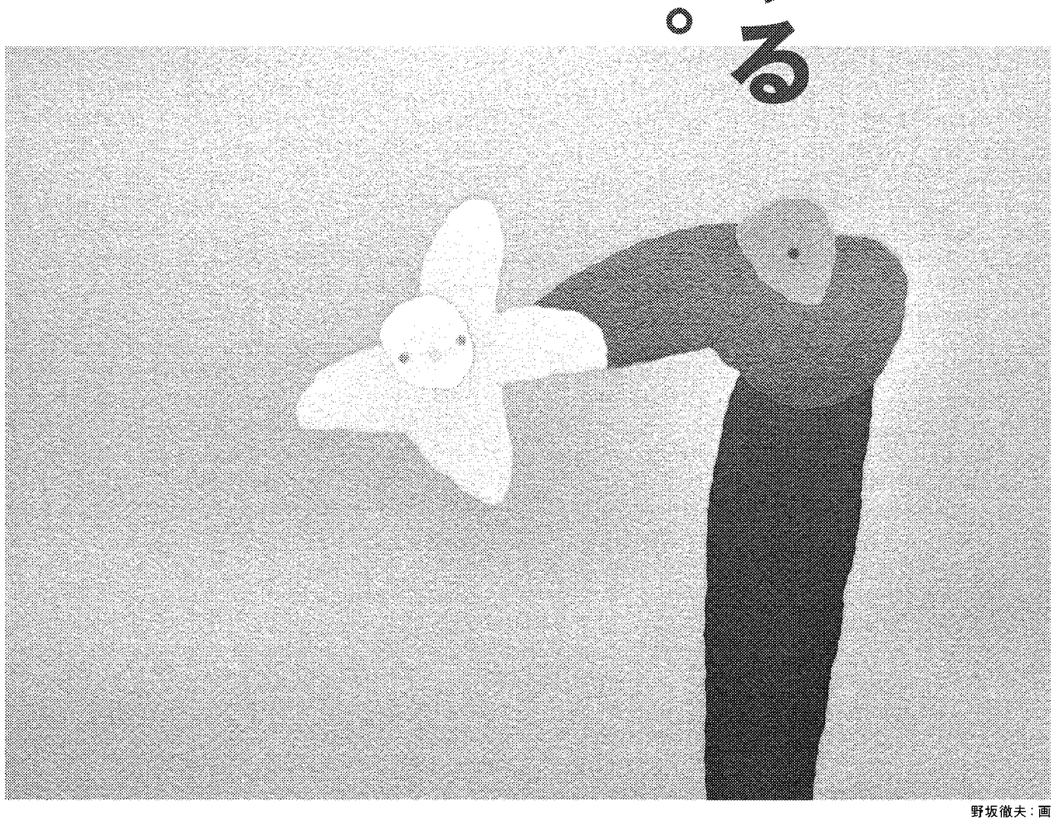
日本でいちばんになることより、
あなたのいちばんになることの方がずっとうれしい。

私たちはこれまで、50万戸以上のマンションを施工してきました。
愛され、信頼されてきたからこそ、日本一のこの数字が生まれました。
50万の重みを深く感じながら、ひとりひとりにとって
どこよりも大切な場所と思っていただけるマンションづくりをめざします。

いい暮らしを、創る。
住まいのオンリーワングループ
長谷工コーポレーション
HASEKO　http://www.haseko.co.jp

TAKENAKA

守る、
創る、
思いやる
ビルへ。



野坂徹夫：画

災害から人々の暮らしを守る。
エネルギーを創り、分けあう。
都市を、そして地球を思いやる。
これからのビルはこうじゃないとね。

想いをかたちに
竹中工務店