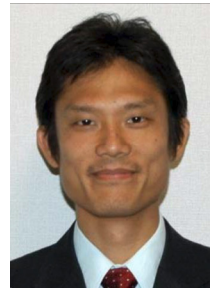


## 3年目を迎える復興計画策定プロセスの現状と課題

東北大学大学院工学研究科都市・建築学専攻  
准教授 姥浦道生



### 1. はじめに

震災から3年近くが経過した。遅いと言われながらも復興に関する土地利用計画や各種事業計画が、徐々に固まりつつある。一部はすでに事業認可を受け、工事に着手している。

しかし、今回の災害は人口減少、少子高齢化、財政状況の悪化、産業の停滞等、さまざまな地域の課題をより急速かつ深刻な形で顕在化させたため、その対処が困難であったことに加えて、そもそもどこを居住地とするかという、阪神大震災と比較するといわば第0段階からのスタートということもあり、その計画策定は、全体としては（少なくとも被災者が期待しているほど）スムーズに進行しているとは言い難い状況にある。そして、その間に人々の心理的経済的状况に変化が生じ、当初の想定とは異なる状況が生じている場合も見られ、それにどのように対処していくか、という点も課題になっている。

本稿では、そのような復興計画の策定プロセスの現状と課題について、事例を踏まえつつ総論的に述べていくこととする。

### 2. 地区レベルの事業間調整の必要性と課題

#### (1) 事業推進のための調整

現在行われているのは、津波により壊滅的な被害を受けた地域に、新たな街を根本から作り直すという作業である。そのため、道路建設事業、堤防建設事業、土地地区画整理事業、災害公営住宅建設事業など、さまざまな主体によるさまざまな事業が狭いエリアに輻輳している。

その場合、それらの計画内容はもとより、タイムスケジュールや事業区域、財源、計画内容、住民説明・

対応等が別箇に行われたのでは、さまざまな混乱が生じる。例えば、住民説明については、——齟齬が生じるということは問題外としても——住民にとっては似たような話を何度も聞かされることになる可能性もあれば、逆に本当に聞きたいことをなかなか聞けないということにもなりかねない。また、例えば事業間で土地の買収価格算定方法や実際の価格に差が生じるようでは、住民の不信を生み、事業の進捗に影響が生じる。

したがって、各種事業を進めるにあたっては、相互に調整を行い、整合させなければ、そもそもそれらの事業自体を円滑に進めることができない。これが地区レベルの事業間調整の必要性の第一の根拠である。

#### (2) 無駄の削減のための調整の必要性

各種施設の復旧事業は、原則として国費によって賄われるし、また新規事業の多くにも——最近さまざまなところで暗雲が立ち込めてきてはいるが——復興交付金として国費が投入されることになる。そもそもこのような国費とはすなわち税金であり、その無駄遣いは避けなければならない。また、それで復興に必要なすべての事業の実施が可能だというわけではなく、市町村にも事業制度の隙間や補助金制度の隙間からこぼれ落ちた部分を救い上げるために必要な財政的措置が求められる。さらには、将来的な維持管理や建て替え等に関しては、基本的には所管の負担となり、その多くは市町村である。したがって、市町村にとっても、ただでさえ厳しい財政状況の中で、——通常であれば公共施設をいかに削減・集約化を図っていくのが課題となっているご時世の中——野放図に各種公共施設を増やし、持ち続けるということは、次世代に対して禍根を残すことになる。

そこで、復興のために必要となるさまざまな公共施設の整備を、相互に調整しつつ計画・実施することにより、さまざまな無駄を削減する必要がある。

具体的には例えば、津波避難タワーの建設が挙げられる。海岸防潮堤がいわゆる L1 の高さで整備される中で、各地に建設されるこの津波避難タワーが実際に役立つのは、——少なくとも計算上は——数百年から千年に一度である。したがって、そもそも数十年しか持たない建築物を数百年に一度のリスクに対応するために作るのか？という問題はあるが、それが住民感情や円滑な復興まちづくり等、別の要素を考慮した場合に必要であると判断される場合、次に問題になるのが、「どう作るか」である。

ここでは、事業調整を通じてそのような津波避難施設を兼用施設として建設することが考えられる。例えば、各種公共施設を想定浸水深以上の高さの RC 造で作成し、その屋上を避難施設と兼用に使う、ということである。または、観光地であれば展望施設として通常使われる施設を非常時の一時避難施設として用いる、ということもありうるだろう。いずれにせよ、防災部門が単独でこのような防災施設を建設するのではなく、各種事業を地区レベルで総合化し、事業間の調整を積極的に行うことを通じて、多機能を有する『やりくり』型の施設整備を進めていく必要がある。

また、防潮堤についても然りである。防潮堤の整備自体は目的ではなく、必要な土地に対して必要なリスク軽減を行うことが事業の目的である。そこで求められる防御水準は、当然後背土地利用によって異なるべきである。都市部においては、求められる防御水準は高くなる。一方、後背地が農地しかない場合には、それが無人島であるか本土であるかに関わらず、求められる防御水準は低くなる。このようにまず、津波防御施設の整備にあたっては、画一的ではなく後背土地利用との調整を行った上でその整備水準を決定する必要がある<sup>(1)</sup>。

また、作り方にも事業調整の余地はある。例えば、道路を兼用防潮堤とすることである。筆者が見聞きし

た事例の中には、防潮堤のすぐ裏に嵩上げ道路を作るため、その間の窪地を埋めて公園施設を整備するという、いわばスーパー堤防を計画しているものもある。その事例では、嵩上げ道路の裏も広大な公園が計画されているのであるから、単純に考えると防潮堤兼用の嵩上げ道路を整備し、その裏に公園施設を作ればいいそれが全体としてはコストの削減につながるはずなのだが、高さ、構造、維持管理等、さまざまな事業間調整が必要となり、両部局共にそれを嫌がっている、ということがあるらしい。

同様のことは、文化施設、教育施設等の公共施設建築にもいうことができる。人口減少と財政難という二つの事象が車の両輪のごとく自治体を負のスパイラルの道へと誘導する中で、一般の自治体においても公共施設の整理統合が大きな課題となってきている。被災自治体にとっても復興プロセスは、そのようなメンテナンスを最小化するような各種施設の整理統合・合築を行うチャンスでもあり、またそれに失敗すると今後の自治体経営を危うくするリスクでもある。

### (3) 積極的な魅力創出のための調整の必要性

事業間調整は、以上述べてきたような単にマイナスを減らす方向にだけ働くものではない。積極的な、プラスの創出につながる場合も考えられる。

例えば、石巻市の旧北上川沿いは、L1 高潮に対応するための河川堤防が整備される予定である。そもそも石巻は江戸時代以来川湊としての歴史を有し、中心市街地は震災前までは川と街とが一体となった生活と景観を形成してきた。今回、新たに橋の架け替えと堤防整備、さらには後背市街地については商業施設や公営住宅等を中核とする開発が計画されているが、これらを主導するのはそれぞれ県、国、市、さらには民間である。これらが別々に行われると、一般の街がそうであるように、川と街とが分断され、石巻らしさが失われることになる。

そこで、この地区内の関連する事業を調整し、それらを一体的に計画・デザインすることによって、例えば街側の 2 階から堤防の天端、そして川辺へと直接

的にアクセスできるようにしたり、商業施設と広場が一体的に利活用可能にしたりするなど、石巻らしさを保持しつつも新たな魅力を有する川沿い空間の創出が可能になる（図1）。

ほぼ同様のことは、気仙沼市内湾地区についても言えるだろう。

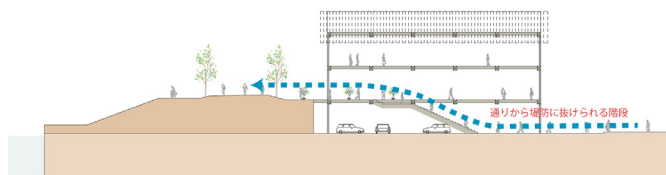


図1 石巻市中心市街地・北上川沿いの計画提案

（作成：東北大学災害科学国際研究所）

#### （4）事業調整を阻む壁

このように、地区レベルでの総合的な空間デザインに基づく事業調整が、さまざまな観点から非常に重要であることが分かる。そこで、例えば石巻市においては、このような問題を調整・解決するために、「実務者会議」が国、県、市及び大学等の関係者によって組織されている。そして、特に事業が輻輳しそのような調整が集中的に求められる区域についてはこの実務者会議が随時開催されており、そこでさまざまな課題の解決が図られている。

とはいうものの、一般的には難しい側面もある。

一つ目は、「横串の主体の不在」である。各セクションは道路なら道路、堤防なら堤防という“管轄範囲”がある。そしてそれぞれが膨大な仕事量を抱えており、自分の仕事をこなすことで精一杯の状況にある。その中で、その自分の事業を進めるに必要な最小限の調整までは行うものの、それを超える範囲での調整をより積

極的に、総合的横串的に行う主体——コンサルタントとの契約も含めて——が存在しない。

もう一つが「時間の壁」である。それぞれのセクションは、それぞれの時間軸に従って事業を進めている。そのため、各事業の進捗状況や将来的なタイムスケジュールがまちまちである。すなわち、一方の事業は詳細設計に入っているが、隣接する別事業はまだ基本設計にも入っていない、という状況も見られることになる。その場合、調整をしようとしてもフェーズが異なるため、調整が非常に困難になる。

### 3. 「事業」から「地区まちづくり」へ

#### （1）単なる「事業」を超えて

##### ① 現地再建型土地区画整理事業

被災地ではさまざまな事業が行われているが、中でも特に直接的に住民の生活に関連するのが土地区画整理事業と防災集団移転促進事業である。このうち土地区画整理事業、特に現地再建型の土地区画整理事業については、「“戻る人” がいないのに事業を行うのは無駄なのではないか」という議論があるところであるので、ここでもそれについて簡単に言及しておく。

確かに、筆者の見聞きしたところでは、どの自治体であっても、現地再建型の区画整理予定区域における現地再建意向を有する住民（企業）の割合は、3割前後と非常に低い割合である。面積ベースではもう少し高くなる場合が多いが、それでも5割前後であろうか。残りは保有するものの即時の再建は行わない意向か売却意向を有する住民であり、後者が全体の7割になる場合もある。その意味では、このような戻ってくる住民が少ない地域に補助金を投入して事業を行うことは無駄とも捉えられる。

しかし、ここで注意しなければならないのは、被災地における土地区画整理事業の特殊性である。

そもそも土地区画整理事業とは、地権者が土地を出し合い（減歩）、道路や公園等の都市施設を整備したり、区画を整序化したりすることで、地区の環境改善・魅力の向上を図るものである。既成市街地を活用

してコンパクトな街づくりを進めるとなると、積極的に出ていこうという住民は仕方がないとして、逡巡している住民の引き留めや、新規の地区内移入者の誘導が重要になる。このような土地区画整理事業を通じた地区環境の改善は、その際の誘因の一つとしての位置づけがある。

しかし、現地再建型土地区画整理事業は、それにとどまらない被災者の救済という側面を有する。すなわち、現地再建型の土地区画整理事業の計画区域には、当然災害危険区域はかけられない。とすると、土地の買取りや移転補助などは出ない。その場合、すぐ隣は同区域に指定されてそのようなさまざまな補助が出るのに、自分には出ないのか？という、被災者間の支援格差が問題になる。それは仕方がない、そこまでは面倒を見切れない、という考え方が一つあるが、可能であれば被災者支援としてできることをすべき、という考え方もある。地区施設の整備が不十分という課題を抱えていた区域であれば、これを機にその整備を行うための区画整理を行うことで、その公共施設分——場合によっては公営住宅敷地も含めて——の土地を買い取ることが必要かつ可能になる(減価補償地区)。産業系の土地利用が区域内で行われていて、それらが拡大意向を有する場合には、それがこの役割を果たしている場合もある。いずれにせよ、土地区画整理事業は実質的には被災者の土地の買取り希望を叶えるという役割も、実質的には担っているのである。

一方、逆に区画整理事業を行わないという選択肢もある。その場合、補助金の支出はなくなるが、現在の狭い道路や不整形な区画などが残り、かつ空き地がほとんどという状況も改善されないまま残る、ということになる。もちろん、建築等に対する規制はかからないので、早期の復旧は可能になるが、そのような意向を持っている住民はほとんどいないということは、他の区画整理事業から外れた区域の状況を見れば明らかである。

これらに加えて、折衷案的な考え方がある。せめて土地区画整理事業の結果として出来上がる街が、「道

路や公園は立派に整備されたけれども住む人が区内にポツンポツンとしかいないゴーストタウン」という状況は回避しよう、というものである。そのために、早期の再建意向を有する住民の敷地をある程度集約化し、そこに優先的に公共施設整備を行うと共に、それ以外の区域については需要が明確になった時点で整備を行うことが必要になる。これは、公共施設の整備というイニシャルコストとそのメンテナンスという維持管理コストの削減につながるのみならず、再建希望者の一日も早い。再建を叶えることにもなる。

より具体的にはさまざまな方法が考えられるが、例えば所有権と利用権を分離・連関させ、土地の利用を行わない場合には土地の共有持ち分を有することとどめ、土地の利用を行うことで特定の土地に対する所有権が顕在化する、という方法が考えられる。すなわち、利用を行わない土地とそれに対する権利は地区の外縁部に集約させ、そこには公共施設の整備は行わない。そして、土地利用に対する需要が顕在化した時点で順番に集約的に公共施設整備を行うと同時にその利用を認めていき、その特定の土地に対する所有権を認める、という方法である。現実にはこの方法では、特に非早期利用者の合意形成が非常に困難であるため、何らかのインセンティブやサンクションが必要になるだろう。

とはいうものの、実はこれは本来であれば、戦後に開発され、現在は空き地空き家が急増している郊外型住宅団地に対して必要な集約化のための事業手法である。しかし、現在の都市計画に関する事業は、新市街地の計画的形成を目的とする“拡大型事業”か既成市街地の改善を目的とする“改善型事業”かのいずれかに限定されている。関一の言うところの「予防の都市計画」と「治療の都市計画」である。しかし現代の、特に地方都市においては人口減少・世帯減少が最大の問題であり、それが超典型的な形で顕在化しているのが、この地域である。その場合に求められるのは、これらのいずれでもない、都市構造の再編を計画的に行うための事業手法、すなわち“再凝集型事業”または



“集約型事業”である。関一に倣って現代的に言うなら、「メタボ治療の都市計画」とでも言うべきものである。いわゆる通常の区画整理事業とは異なり、大規模な工事を行うのではなく、権利変換を中心としつつ、また一時期に作り上げるというよりは長期的に緩やかに変化させていく、というイメージの事業である。それがまったく開発されないままに今回の被災を迎え、それに関するノウハウも何もない状態でいきなり被災地において開発・対応するというのは、不可能に近い。

いずれにせよ、現地再建型土地区画整理事業が無駄か否かについての最終的な判断は、これらを比較衡量して出す必要がある。結論としては、やはり無駄だという考えもあるだろう（単純な B/C 的な考え方からはこちらに傾く）し、被災者支援という枠組みの中に納まっているという考えもあるだろう。

## ② まちづくりの中の事業

各種事業のとりあえずの目標は、それぞれの事業を成功させること、すなわち土地区画整理事業であれば都市施設の整備や区画の整序化を行い、最終的に清算までを行うことであり、防災集団移転促進事業であれば移転団地を造成し、個人に分譲するなり賃貸するなりする、ということである。

しかし、それらの究極の、または本来的な目標は、そこで（産業活動も含めて）人々の豊かな暮らしを実現することである。そのためには、単に基盤を整備するだけではなく、その基盤を人々の「豊かな生活」が可能になるように予めカスタマイズしておくことが必要になる。そのためには、まずは地区住民がどのような街をこれから作っていきたいのか、に関して、共通理解を有していることが重要になる。さらには、基盤整備が終了した後の街をどのように作っていくのか、作り終わった後の街を（ソフト的な部分も含めて）どう使っていくのか、という点についても、予め話し合っておく必要がある。

その意味で、事業を通じて単に基盤整備をすればよいというものではなく、その事業を通じてまちづくり

にどう結び付けていくか、またそのまちづくりの結論をどう事業（例えば仮換地指定や防集団地の設計）にフィードバックするか、が重要になってくる。防集事業については、一部の地区でそのようなまちづくりとの一体的な取り組みがみられるものの、現地再建型区画整理事業を含め、多くの事業においては、地権者意向の把握にとどまっており、——早期の買取り希望者の意向もあり——積極的に（時間のかかる）まちづくりと関連させている事例は、多くはないように見受けられる。

## （２）「白地地域」の存在

前述のようなさまざまな課題はあるにせよ、土地区画整理事業をはじめとした事業が行われている区域については、最低限のものも含めて、何らかの行政側のアクションが取られている。



写真1 石巻市・渡波地区の状況

しかし事業（特に面的事業）が被災地全域において行われているわけではない。例えば石巻市渡波地区（写真1）や仙台市三本塚地区、名取市小塚原地区などが典型事例だと思われるが、二線堤も含めた堤防建設によってL2津波によっても“安全”になる地域で、基盤も一定程度整っているなどして区画整理事業を行う必要性が小さい地区においては、面的整備事業が計画されることなく、そのまま現地再建が可能になっている。ただしその場合、区画整理事業、移転事業、道路事業など、各事業に関連する市役所のどの部局も、これらの住民には対応することがなく、いわば「放置」

されている状態になっている。そのため、一部の住民は、「自分たちの住んでいる地域は見捨てられている」と感じており、それも遠因となって、復旧の状況も芳しくはない。

このような地域においては、専門家派遣等を通じた住民支援を行いつつ、小さな事業をきめ細かく入れて地区環境の改善を図ることや、避難などのソフトも含めたまちづくりを進めることが、今後の課題である。例えば石巻市においては、「東部地区のまちづくり」として、13年度後半から住民との話し合いを始めている。しかし、対象地域が広大である一方でそれに対応する人的資源が全く足りていないこともあり、腹を割った話し合いを行う、というところまでにはまったく至っていないのが現状であり、その改善が今後の課題である。

#### 4. 「地区まちづくり」から「地域づくり」へ

地区レベルの総合性に加えて、地区間の調整が必要になる場合もある。例えば、開発の量が限られている中で、どこに開発を誘導し、どのような都市形態を目指すのか、という点である。単に各事業が別個独立してそれぞれの地区内に閉じこもり、その中で事業の「成功」を目指すのではなく、より全体的な見地から、さまざまな状況の変化に応じてどの地区のどの事業を優先的に行うのか、どこに優先的に人口を配置・誘導するのか、そのプライオリティを決定するという点である。

その意味では、都市レベルのマスタープランなりグランドデザインなりが必要になる。その際には、単に自治体域の将来像を総花的に描くものではなく、そのプライオリティの決定に資するようなものでなければならない。

その場合の一つの指標は、一般的にはコンパクトな街の形成であろう。新市街地や高台の建設ではなく、集落も含めた既成市街地におけるインフィル型の開発を、私有地あるか公有地であるかに関係なく、優先的に行っていくということである。

## 5. まちづくりと時間軸

### (1) 過去：歴史性を重視したまちづくり

津波被害を直接的に受けた市街地・集落は、影も形もなくなってしまった。また、津波による被害自体は大きくなくても、「これを機に」と解体されてしまった建物や蔵も少なくない。しかしそのような中でも、有形無形の残ったもの、残すべきものがある。これは、街の記憶の継承、街の歴史の継続性の観点から、そして何よりその街らしさという魅力の創出のための非常に重要なツールとなりうる。

そのようなものの一つの例が、道路である。したがってそれを、何もなくなった中で昔の集落の面影を残すものとして、その集落らしい風景を演出するツールとして、線形や幅員を変えずに残していくということも、一つのあり方であろう。国土交通省報告書においても、「我が国の都市は（中略）歴史が、建物ではなく、むしろ街区パターンや旧街道の線形、周囲の自然との関係などに刻み込まれているケースも少なくない」ゆえに、これを「復興まちづくりに反映させ、継承する視点が重要である」とされている<sup>3)</sup>。逆に、そのようにしたとしても、つまり狭隘道路や行き止まり道路が多少残されたとしても、極端に居住環境が悪化する、とまでなることは少ないのではないだろうか。

しかし一方で、すべてを単純に従前に戻せばいいかということ、そうでもないだろう。敷地形状や道路幅など、街のつくりが現代社会に適合していなかったことが地区の衰退をもたらした一因であったという場合もある。そのような場合、その歴史にこだわりすぎると、逆にその衰退傾向をさらに加速させてしまう。

この「残ったもの・残すべきもの」と「変えるべきもの・新しくすべきもの」との間の区別は非常に難しい。ただ一般には、前者より後者を、言い換えるときめ細かな地区に応じた設計よりも画一的な設計となる傾向が強いようにも思われる。

ここでも重要なのが、前述の単なる事業にとどまらない「まちづくり」への展開である。すなわち、設計者が地区の地勢や歴史等を読み取った上で設計する

ことは言うまでもないとして、それに加えて住民に対して街の歴史を残すことの重要性を十分に説明し、理解してもらった上で、参加手続きなり協働の手続きを進めていく、ことが求められる。

## (2) 現在：動的プランニングの必要性——「スピード」と「クオリティ/クオンティティ」の狭間で

### ①事業のスピード

被災者は、一日も早く元の暮らしを取り戻したいと思っている。その切実な願いをかなえること、すなわち復興のスピードアップを図ることは、非常に重要であることは言うまでもない。

とはいうものの、これまで述べてきたようなさまざまな課題もあることから、事業はなかなか思うように進展していない。「復興が遅い」「復興が遅れている」と言われる所以である。

しかし、そもそも本当に復興は遅いのだろうか。これまで見てきて分かる通り、被災地で進められている事業は、さらには、その前に立ちはだかる困難性は、これまで被災地はおろか日本全国で解けなかった課題であり、そしてこれから数十年かけてゆっくりと解いていくはずの課題である。それをわずか数年で解こうということ自体、そもそも不可能であり、無理というものである。

と言って開き直ってしまってもギャップは埋まらない。それを埋めるためには、まず事業推進技術的に重要なのは、例えば用地の先行取得による公共施設整備の早期推進や、起工承諾を活用した事業の先行的実施、嵩上げの一部試験的实施などをはじめとした事業成果の可視化、などである。

また、ソフト的に重要なのが、十分な情報伝達である。一般市民は言うまでもなく、各種事業の客体である住民に対しても、例えば「区画整理ニュース」「まちづくりかわら版」のような地区の街づくりの進捗状況に関する情報伝達が十分ではないケースが多い(もちろん望ましいのは住民が単なる事業に関する情報提供の客体となることではなく、前述の通り街づくりの主体となることである)。そのため、住民が主観的

に「遅い」と感じてしまうのである。逆に言うと、客観的には「遅く」ても、住民に対して情報伝達を十分にし、場合によっては共に協力し合いながら進めることによって、その時間に対する主観的印象を大きく変える可能性があるものと思われる。

### ② 適正な規模と質の確保

被災者の意向は、時間と共に、また支援の制度的枠組み等によって大きく変化する。そのため、被災者の居留意向をはじめとしたさまざまな調査が、繰り返しきめ細かく行われている。防集事業の移転団地整備や公営住宅建設等は、実際の需要に応じて規模を決定しなければ、造ったはいいが空き地や空き家ばかり、ということになりかねないからである。

そのような中で、震災直後の混乱状況の中で決定された事業計画の中には、想定した需要が見込めないのではないと思われる事業も見受けられるようになってきた。これは、被災直後の住民意向調査が不十分または住民意向が不確定な段階で事業のスタートを切らざるをえなかったことが、原因である。もちろん早期の復興、すなわち被災者への一日も早い宅地または住宅の供給という観点からは、そのような見切り発車を批判はできない。

むしろ、ここで重要なのは、そのような状況の変化に事業を対応させることである。過大な事業を最後まで推し進めることは、その事業費の大半を占める国税の無駄であるのみならず、最終的なメンテナンスコストを支払っていかねばならない自治体にとっても重荷となる(イニシャルコストは負担しないので、これを自治体がどの程度重荷と感じているかは微妙なところではあるが・・・)。また何より、客観的な根拠が存在しないままに事業を推進するということは、——そもそも復興庁の予算査定の問題ともなるが最終的には——会計検査上の問題にもなりうる。

したがって、少なくとも需要の変化に伴う計画の柔軟な変更については、——当初予算を認めた者に責任がないわけではなく、また復興の過程で必ず生じる変化のリスクを自治体にすべて負わせるのは自治体に

とって酷であり、またその萎縮を招くために望ましくないこと等を勘案すると——遡及的に事業費の返還請求をしないとしたりうえで、それを推進していく必要がある。

同様の見直しについては、このような規模についてのみならず、これまで述べていたような質的な点についてもいうことができるだろう。

但しその際には、事業の見直しによる負の影響もあることを忘れてはならない。特に、それにより大幅な人生設計の変更を迫られる住民が多数出てくる場合には、逆に「副作用」が大きすぎるといえる。したがって、そのような効用と副作用を比較衡量した上で、少なくとも住民意向に沿った適正規模に収束させるためや計画の質を改善させるための事業見直しは、最低限なされるべきである。

### (3) 未来：集約化を意識したまちづくり

どれだけ現在の需要を正確に把握し、必要最小限で市街地・集落を造ったとしても、人口減少という大きな流れの真っ只中、むしろその最先端にいる中では、その完成の翌日からその縮小プロセスに入ることになる。したがって、予めそのようなプロセスもプランニングの中で考慮しておく必要がある。

例えば、ケアサービス付き住宅への転用が可能な災害公営住宅の建設——相馬市では「転用」ではなくそのものの建設が行われている——や、民間借り上げ住宅を活用した公営住宅の建設戸数の縮小、取り壊しが容易な木造の公営住宅建設、地区レベルの土地利用マネジメントの導入による将来の空き地空き家への対応、等が考えられる。

## 6. おわりに

被災後、間もなく3年が経過する。計画のフェーズは、これまで見てきたように、全体としては各種事業をいかに進めるかということのみならず、その空間的・時間的な周辺部へのケアをいかに行うか、すなわち現実（特に量的側面）や理想（特に質的側面）に即して積極的に見直しを行っていき、望ましい状況に収束

させることができるか、また単に事業の成否のみならず人々の生活というところまでを見据えた街づくりをどう進めていくのか、というところに移ってきている。前者については、時間との勝負という面もあり、ちょうど今がヤマ場なのではないだろうか。後者については、これからの中期的な課題であろう。まだまだ問題は尽きないのである。

### 謝辞

本論文は、東北大学災害科学国際研究所特定プロジェクト研究「復興土地利用計画の実態と課題に関する横断的比較研究」の成果の一部である。

### 補注

(1) ここで問題になってくるのが、例えば数戸の集落しか残っていない場合で、移転費用の方が津波防御施設を建設するよりも安価な場合である。その場合、移転事業と津波防御施設の建設事業との間での調整が必要になってくる。実は、この問題は何も復興に限った話ではなく、通常の集落の維持管理についても同様のことが言える。典型的には、一本道の先の一軒家のために道路や橋梁等の補修や架け替え等を行うのか、ということである。経済的な観点からは、移転を強制または促進した方が良いわけだが、当然合意形成が難しい。通常時の問題が解けていない（つまりノウハウなり基準なりが存在しない）中で、このような課題を復興に際して解くというのは困難である。

### 参考文献

- 1) 姥浦道生「人口減少社会における復興の計画と空間」『季刊まちづくり』No.39, pp.10-15, 2013
- 2) 姥浦道生「石巻市・市街地部を中心とした復興の現状と課題—「事業」「空間」「時間」の総合性に着目して—」東日本大震災復興と減災まちづくり円卓会議公開研究会資料、日本建築学会巨大災害からの回復力が強いまちづくり特別調査委員会、pp.25-31, 2013
- 3) 国土交通省都市局「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方—市街地・集落整備における都市デザイン面からの配慮事項—」2012