

復興の現場から現代的まちづくりを考える

1. はじめに

筆者は石巻市と女川町の復興まちづくりを中心に、復興まちづくりに実務的に関わり続けている。東日本大震災の津波被災地では未だ事業が進められており、総括には時期尚早ではあるが、発災から8年を迎えるにあたり復興の現場をつぶさに見てきた立場から、この国の社会基盤整備に関わる課題について考えてみようと思う。

2. 制度的課題

人口減少、超高齢化、成熟社会。地域構造や都市像の大転換が必要な新しい時代に突入した。社会基盤施設も今あるものを賢く使い、質を高めつつも量的には減らしていく時代である。しかし、こうした大転換を円滑に実施するための制度という「備え」なしに被災したことが復興まちづくりを困難にした。その中で、通常まちづくりにも通ずる制度的課題を、3つほど紹介しておきたい。

第一の課題は、土地制度である。例えば、石巻市街地の復興においては、多くの被災者の居住地を確保するために、既成市街地に大量の空地があるにも関わらず市街化区域を拡大し郊外開発をせざるを得なかった。復興という名の下に急ぐが故、既成市街地の個別地権者との交渉より、地権者数の少ない水田開発という判断があったのが大きい。既成市街地の個別地権者を回っても土地はあまり出てこなかったのも事実である。このことが、人口減少時代に郊外開発をするという苦渋の選択

の根元にあった。土地の流動性の低さをもたらす制度は、通常まちづくりにおいても、コンパクトシティを実現するための足枷となる。

第二に挙げられるのは、社会基盤施設の廃止制度である。漁村集落を中心とした地域では、高台移転が行われ、低平地には大量の空地が発生した。その低平地に残る民地が使われるのかわからないまま、建築基準法上の接道義務担保のため、道路を廃止することはできなかった。例えば将来郊外住宅地の人口がゼロになっても、利用がなくとも所有権のためだけに道路や上下水道を維持し続けるのだろうか。社会基盤施設の廃止という財産権との調整に関して、どういう状況であれば廃止して良いのか、法制度化が確実に必要であろう。

第三に挙げられるのは、社会基盤施設の所掌である。今回の復興では、たとえ小さな漁村集落でも、県道、県防潮堤、場合によって県河川、それに市町村の防災集団移転などの復興まちづくり事業等、複数の事業が同時に動いている。復興事業の国費100%負担がモラルハザードにつながったと批判されているが、県負担や市町村負担があったら、その予算調整だけで復興は立ち行かなくなったと思う。幸い予算調整の必要はなかったが、事業間調整は困難を極め最も時間を要する課題であった。これは通常まちづくりでも重大な問題である。現代のまちづくりは、既存施設をリノベーションしながら賢く使うこと、さらにはそうした小さな事業を複数の道路や河川、民間事業と共鳴させてエリアイメージの向上という相乗効果を

東北大学 災害科学国際研究所 准教授

ひらの かつや
平野 勝也



狙っていくことが主流である。そうした共鳴のデザインを行おうとしても、街路も河川も主要公共施設は県管理であることが多く、市町村がどんなに頑張っても、県が付き合ってくれなければ動かない状態となる。これでは、まちづくりは進まないのだ。共鳴のデザインのために所掌のあり方さえも考えるべき時期に来ている。

3. 新しい時代の都市像への転換

さらには、制度だけではなく、それを使う側である「人」が、時代の転換を意識できていないと思える場面も多々あった。そのうち二つの点について述べておこう。

一つ目は、交通の発想転換である。交通は「集中」すると渋滞を起こすので、いかに「分散」させるかが拡大時代の道路計画の鉄則であった。しかし分散させるつむりのバイパスが人の集まる場所を中心市街地から郊外に移してしまい、中心市街地の衰退を招いたことからわかるように、交通は都市構造を支配する。人口減少時代の今回の復興は、中心市街地の持続可能性を高めるために、交通が集中するような道路ネットワークづくりが重要であったはずだ。「分散から集中」への転換である。しかし、その転換を理解していた人は多くないように思う。相変わらず分散型のネットワーク作りが行われた地区が多いことを見ても、土木はもっと発想転換を進めなければならないと思う。

二つ目は、分野で閉じた意識である。土木と建

築それぞれ閉じた世界で計画・設計が行われてしまった感がある。「街区型開発」が多く行われてしまったのはその現れだと思う（もちろんコラボレーションが行われた事例もいくつもあるが）。街区型開発は、街路を施設の境界として扱い、質的向上は街区内の広場などで実現される。必然的に、街の中で最も公的な空間であるはずの街路はバックヤードか駐車場が面した殺風景な景観となる。つまり街路を人が歩かず、施設の賑わいが周辺に波及しない。共鳴のデザインとして成立していないのだ。これからのまちづくりは最も公共的な空間である街路（つまりは土木）がイニシアティブをとり沿道建築とコラボレーションをする「街路型開発」でなければならない。

コラボレーション以前の問題としても、造成設計における法面の地形へのなじませ方、防潮堤の視覚的影響の緩和策など、土木はもっと質的向上のための技術水準を高めねばならないことを今回の復興が強く物語っていると思う。

4. おわりに

見てきたように、津波被災地での苦闘には、様々な復興にとどまらないこの国の課題が現れていたと思う。次の復興事業だけでなく、人口減少下の適切なまちづくりのために、こうした課題を一つ一つ丁寧に解決していこうと改めて感じている。