

特集

震災・復興



神戸大学大学院
人間発達環境学研究科 教授

東京大学大学院
工学系研究科 准教授

平山 洋介 窪田 亜矢

対談

震災と復興

被災とは何か

平山 東日本大震災の特徴として、「被害の範囲が広い」「さまざまな地域があって多様」「地震、津波、原発事故の複合災害である」など、多くの指摘があります。私は、神戸に住んでいて、1995年の1月17日に発生した阪神・淡路大震災を経験しました。そこで、まず阪神・淡路大震災と比較しながら、東日本大震災の特徴を考えてみようと思います。

阪神・淡路大震災の被害は甚大で、多くの建物が崩壊しました。しかし、土地は残っていました。瓦礫を片づければ、使える土地があって、そこにまた何かを建てることは可能でした。ところが、東日本大震災の場合は、大津波によって、建物だけではなく、土地が激しく被災しました。広範なエリアが浸水し、多数の地域に地盤沈下が発生しました。震災前に使っていた土地を再び利用できるかどうか分からないという点が、東北の復興を考えると、重要な意味をもつと思います。

土地が被害を受けたということは、被災された方々の多くにとって、「過去との関係が壊れてしまう」ことを意味し、また同時に、「先行きが不透明になって、未来を想像しにくい」ということを意味します。これらの点が、阪神・淡路大震災のときとは別種のつらさを東北の被災者にもたらしていると思います。

抽象的な話になりますが、現代の人間は、前近代とは異なり、さまざまな変化の中で生きています。言い換えますと、現代人は、過去があって今がある、今は未来のためにある……といった時間の秩序の中でしか生きられない。この変化が激しくなればなるほど、過去の自分と今の自分、今の自分と未来の自分を結びつけて考えようとしします。そうでもしないと落ちついて生きていけない。

その意味で、土地が被害を受けたということは、すなわち時間の秩序が壊れたようなもので、それがもたらすつらさは大きなものです。過去・未来との関係を失うと、現在を生きることが難しくなります。

先週、福島から神戸に避難してきた農家の高齢

の方が、「話を聞いてほしい」と私のもとに突然いらっしゃいました。「被害もひどいが、それよりも60年も続けてきた農業が水の泡になったことがつらい」「みんな復興を叫ぶが、どうすればいいんだ」「目標を設定できれば、それに向けて努力できるけど、そもそも見通しがない」というお話をうかがいました。こうした思いは、時間の秩序が破壊されたことに関係しています。津波や原発事故によって土地が被害を受け、過去・現在・未来の関係がちぎれたことが、東日本大震災での「被災」の特徴です。

窪田 もしかすると、過去との関係性が断ち切られることのつらさには、被災された方々はご自身ではまだあまり気づかれていないかもしれませんね。

例えば今、高台に安全な住宅地をつくれば、次のステップに進めるかのような議論がしばしばなされます。他方で、今回の震災によって、その土地に刻まれてきた履歴が消えてしまったことや、それをどう再生していくかということは、それほど話題になりません。そうした点もしっかり話し合う必要があるのではないのでしょうか。

住民の声を聞くこと、話し合うこと

窪田 私は今、岩手県で大槌町の復興支援にかかわっています。大槌町はいくつかの集落から成り立っていますが、その赤浜というところに、もともと東京大学の海洋研究所があり、高い津波をかぶって建物はボロボロになりました。それを再建することを大学は震災後のかなり早い段階で決めていました。津波だけでなく火災の被害も受けた市街地や建築物、さらには町民1万5,000人の10%以上が死亡または行方不明という極めて壮絶な被災を受けた「まち」そのものに至るまで、総合的な復興支援を必要としています。

そのため、まず地元の方々と話し合いをしました。その中で出会った、当時公民館長を務めていた方は、町のためにいろいろなことを考えておられました。

例えば、赤浜集落から出ていく世帯をなくしたい、仮設住宅を全て自分たちでやりたいとい

う考えでした。当初、町としてはほとんど何の用意もなかったため、ご自身のネットワークを活用しながら、民間と力を合わせて仮設住宅をつくるということを達成しました。出ていかざるをえない世帯が最終的に若干生じてしまったものの、そのご尽力には本当に頭が下がります。

この公民館長さんは今、まちづくりの前線から一步引いた形で見守っていらっしゃいますが、そのとき公民館長さんが奔走していた理由は、土地に刻まれてきた履歴はもちろん、人と人とのコミュニティやネットワークに刻まれていた“生きてきた記憶”の重要性を感じていたからではないかと思います。

大槌町は、東日本大震災の津波で町長さんが亡くなり、しばらくトップ不在が続いていました。8月末に選挙で新しい町長さんが決まるまでは、まちづくりは全く進展しなかったんです。そこで私たちは、地形図や住宅地図を貼りあわせた大判の地図や航空写真など、非常に単純ですがまちづくりを考えるうえで欠かせない物を送るという支援から始めました。これは大変喜ばれました。

まちづくりについてヒアリングすると、「サッカー場が欲しい」「野球場が欲しい」という具合に、「あれが欲しい、これが欲しい」という結論になってしまいがちです。そこで心がけたのは、被災された方々がそれを求める本質的な理由は何だろうかと考えてやりとりすることです。「サッカー場が欲しい」という気持ちの裏には「にぎわいを取り戻したい」という、より根底の思いがあるわけです。具体的な提案の理由を考えて、投げかけ合うというやりとりをしてきました。

大槌町はこれまでもまちづくり的な取り組みはほとんどなかったようで、こうしたやり方を進めた赤浜集落だけが、町内で例外的な形のまちづくりを始めたことになります。しかし、そのやり方を理解してくださった新町長さんは、9月末に「こうしたやり方を全ての集落でやろう」とおっしゃっていただきました。

私もそこから、フォーマルな形での「集落からの意見」をまとめつつ「町の制約」とのバランスを見出すための、コーディネートができるように

なりました。正式なコーディネーターとして委任されたのです。まちづくりの本質は「町から出たくない人は、出ずに済むこと」だと考えています。しかしこのフォーマルな地域復興会議では、土地利用規制や防潮堤の高さについて議論が集中しがちで、根本的に大切なことを話し合っても仕方がないという状況になることもあるのが実状です。

その点は、フォーマルな形になっていなかった、以前の話し合いのほうがよかったかもしれません。でも復興のプロセスの中で、そういう段階が来るのも仕方がない面もありますし、どうすればいいのか日々悩ましく思っています。

平山 復興の具体的な検討の場面になると、どうしても被害戸数や被害額がどの程度なのか、という話になり、被災された方々も「とにかく家が欲しい」となるのは無理のないことです。物的被害からの回復は、もちろん重要な課題です。

しかし一方で、施設をつくれれば復興が達成されるというものではありません。もう少し長いスパンで見れば、町の復興とは、建物や防潮堤の建造だけではなく、「時間の秩序を回復すること」だと思います。町にあった人間関係、土地と生業の関係など、いろいろな“関係”をどのように再生するのが重要ではないでしょうか。人間、土地、仕事、生活にかかわるさまざまな“関係”を再形成してはじめて、過去・現在・未来を再びつなぐことが可能になります。

例えば、神戸では多くの建物が再建されました。神戸に来られた方は「よく復興しましたね」と言ってくださいます。でも、住民には「全然違う町になった」と感じている方々も少なくありません。新しい景観は震災前とはまったく異なりますし、住民の顔ぶれも大きく変わりました。

窪田 神戸では、震災3日後くらいから地区計画についての話をするエリアがあったと聞いています。近代都市計画的なまちづくりに合っている都市で、しかもその方法を知っている方がたくさんいたのでしょうね。

平山 それは、神戸の中でも場所によるかもしれません。

窪田 そういった考え方・価値観とは全く異なる

と思うのが、赤浜集落の漁師さんたちです。彼らは、みんなで物事を決めたり、協調したりするのが得意ではありません。でもそれは、悪いことではありません。

例えば、同じ大槌町のお隣どうしにある、安渡集落の漁師と赤浜集落の漁師とでは、互いに協力し合うというよりも、切磋琢磨する関係が基本です。「みんなで協力し合うもの」とは全く別の「復興」のスタイルがあるのかもしれない。

大槌町では現町長になってから、それぞれの集落に地域復興協議会をつくり、いろいろな意見をオープンに議論するスタイルになりました。しかし、上述した例などを考えると、その方法がすべての集落にとって最適なやり方といえないのかもしれない。

平山 被災地では、漁村がたくさんありますが、サービス業と製造業に携わる方々も多いですね。

窪田 漁村といっても、漁師は10%程度です。第二次産業、第三次産業のほうが圧倒的に多い。にもかかわらず、赤浜ではみなさんが「うちの集落は、やはり漁業だ」とおっしゃいます。復興協議会には漁師さんたちも参加していますが、彼らの声を本当に汲み取れているのかはわかりません。若い方々の意見もなかなか出てきません。声なき声をどう反映すればいいのか、重要な論点だと思います。

復興のプランニングの難しさ

平山 陸前高田市に4月末に行ったとき、なにもかもが流されていて、その光景に唖然としました。これでは、復興計画をつくるといっても、手がかりさえないのではないか、と感じました。まちづくりを進めるとき、その町の物的構成とか、建築形態の特性とか、何らかの手がかりがあるのが普通です。しかし、大津波に襲われた地域では、町の痕跡さえなくなってしまい、住民は途方に暮れているのではないのでしょうか。復興と言われても、何をどうするのか、少なくとも被災直後は、想像さえできない。この点に、津波型被害からの復興の難しさがあると思います。

一方、その頃のマスメディアは、政府は高台移

転を進める方針をもっている、といった記事を頻繁に流していました。これには違和感を覚えました。町が流されたので、高台にニュータウンをつくる、というストーリーは明快でわかりやすいのですが、資金・技術面の困難さに加えて、漁家の人たちはニュータウンに本当に住みたいのだろうか、とか、集落の合意形成は可能なのか、とか、いろいろな疑問を覚えました。

復興計画の検討では、被災した人たちはこれまでどういう暮らしをしてきたのか、という過去の文脈をもう少し大切にすべきではないか。確かに町は流されてしまった。手がかりが見えない。しかし、防波堤と防潮堤をつくって、高台を新たに造成する、といった大がかりな開発事業の検討に議論が傾きがちであるように感じます。

窪田 防潮堤の高さの目安として岩手県は大槌湾に対して14.5mという数字を提示しました。この数字の意味は、最大レベルの東日本大震災ではなく、数十年から百数十年ごとにやってくる頻度の高い津波、具体的には明治三陸津波を市街地に入れさせない高さという考え方で、岩手県によって示されたものです。この防潮堤については集落によって意見が分かれますが、一カ所に防潮堤を立てれば、違う場所に高波が押し寄せるという問題もあります。

土地利用や家の再建についても議論していますが、集落なのか、町全体なのか……どんな単位で出した結論を重視するべきかが問われています。

そういった議論をしているのは、仕事と家庭を持った一家の大黒柱が中心です。ひとり暮らしや、高齢者の方の考えとは、大きく異なるでしょう。例えば、「もう自分で住宅を持たなくてもいい」という人や、防潮堤よりも「公共賃貸住宅などの方が重要」という人もいます。でも、そういった考えは、「地域の声」としてはあまり表面に出てこないのが課題ですね。

まちづくりを考えるには、町全体の論理がやはり必要です。個人レベルだけで考えると、発言力の強い人に都合がよいものになってしまったり、全体からすると破綻していたりする可能性があります。それでは町のプランとして、説得力をもち



えません。いろいろな単位の論理を組み合わせで考えなくてははいけません。

平山 復興計画の策定では、国と自治体の関係のあり方が問われます。震災直後、国の方から高台移転などの大規模な土地利用再編を推進するという方針が示されました。復興構想会議の提言なども大がかりな空間改造を中心とした復興のイメージを提示しました。自治体は、中央の動向をみながら復興計画の方向性を探っていました。

ところが、東日本大震災復興対策本部から7月末に出された復興基本法の基本方針では、大規模な土地利用再編という路線はかなりトーンダウンしたようにみえました。その背景には、財政面の制約などがあったとみられます。「梯子を外された」と感じた自治体も多い。そういう経緯を経て、いま、ようやく、遅ればせながら、自治体と住民が話し合いをして、そこから復興計画をつくっていく、という仕事が始まったようにみえます。集落ごとの話し合いなどが、ようやく進み始めました。国が方針を示し、自治体がそれにくっついていく、というパターンから、自治体と住民が計画をつくり、国がそれをバックアップする、というパターンに変わってきたというふうにみえます。

窪田 防潮堤ならこれだけの年月、高台移転ならこれだけ、それらの組み合わせならこれだけと、具体的な時間感覚を示していくことも必要だと思います。もちろん不確定要素がたくさんあって、こわくて出せない、あるいは余計な混乱を招くといった思いが自治体側にあるのはわかりますが、数字の確からしさも含めて情報提供すること、また情報提供する側とされる側の信頼関係のもとでシナリオを示して欲しいと思います。

まちづくりのプランナーが 現地で活動することの重要性

平山 復興計画の立案には、住民の納得が必要です。東北の震災復興では、地区ごとに状況と課題が異なりますので、住民参加は、必要であるだけではなく、必然になります。このとき、とくに重要なのは、住民が復興のあり方を判断するための材料を適切に供給することです。大津波に襲われた地域では、何もかもが流されてしまいました。この「根こそぎ」の光景のもとでは、住民は、そもそも「自分たちはどうしたいのか」さえ簡単には分からないのではないのでしょうか。地区ごと、集落ごとに、専門家がはりついて、住民のまちづくりを支援する必要があります。専門家の仕事の基本は、被災住民が「自分たちはどうしたいのか」を考えるために必要な知識と情報を準備することです。

震災直後のいくつかの地域で実施された住民アンケートの結果をみますと、7割とか8割の住民が高台移転を望んでいる、となっていました。しかし、これには「新聞に高台移転の話が書いてあるから」という側面があったと思います。被災者の意向は、国や自治体の動向、経済情勢、それから復興報道の内容などに応じて変化します。だからこそ、住民の判断を適切に助けることが、専門家の重要な役割になります。被災した土地に再び住むのか、別の場所に移るのかを決めるには、慎重な判断が必要です。高台移転にしても、適地があるのかどうか、といった検討事項がたくさんありますし、制度設計のあり方によって、住んでいた土地の買

い取り価格が変わってくる。それらは、移転を選ぶかどうかに影響します。専門家は、どういう選択肢がありえるのか、手法ごとのメリットとデメリットは何か、コスト負担はどうなるのか、といったことを住民にいていねいに伝える必要があります。

窪田 それは集落単位で、それぞれ意思決定をしていくということでしょうか。

平山 そうです。東日本大震災と阪神・淡路大震災とでは、意思決定の仕方に違いがあります。阪神・淡路大震災のときは、官僚主導の復興計画が迅速に策定されました。震災発生翌日には、建設省（現・国土交通省）や区画整理の外郭団体が被災地に入ってきて、復興計画をつくり始めた。都市計画が震災発生から2カ月後という異様に早い時期に決定され、被災住民の強い反発を招いたことは、よく知られているとおりです。官僚主導の計画のつくり方には多方面から批判がありました。しかし、官僚は自分たちが復興を主導するという姿勢を保ちました。

これに比べ、東日本大震災では、国が大がかりな土地利用再編の方向性を示し、その評判が必ずしもよくないとなると、すぐに引っ込めた、というように見えます。政治主導の影響もあるだろうと思います。そういう経緯のなかから、先ほど触れましたように、自治体と住民が計画をつくって国がそれを支える、という枠組みが現れてきた。ですから、阪神・淡路のときに比べて、東日本大震災では、復興計画の立案が著しく遅い。しかし、被災現場の状況にもとづいて復興計画をつくるという方向性は大切にすべきです。確かに、効率が悪く、遅い。しかし、官僚主導の計画を広域かつ多様な東北沿岸地域に適用することは、望ましくないだけでなく、リアリティをもっていません。遅くなってしまいましたが、自治体と住民が地区ごとにプランをつくり、積み上げていくという方向性にしか突破口はないと思います。

窪田 復興は国費で進め、国は過大なスペックにならないようにだけ、各自治体に説明責任を求めると聞いています。つまり、高台移転をつくったものの誰もいないなんてことは絶対にないプランにせよと。



計画の責任が地元の各自治体に移ったわけですが、おそらく自治体側はそこまで責任を持ちたくないというのが本音でしょう。ですから、一人一人の住民が納得いくまで議論できる意思決定のシステムを誰かが用意しなければいけません。

一方、議論が長引くにつれ、徐々に「自分が反対しているからいけないのか」「やはり折れようか」といった妥協が生じてきます。こうして物事が決まっていくのを待つしかないのでしょうか。

平山 確かに、いつまでも話し合いばかりをしている、というわけにはいきませんね。被災者の生活がかかっていますし、なるべく早く意思決定しないといけません。その中心になるのは、やはり自治体です。その責任は重いですが、しかし、自治体が責任を負うしかない。もちろん、住民の意見を十分に聞いたうえでの意思決定が必要です。

窪田 私も「合意形成」という言葉は安易に使うべきではないと考えます。逆に「ここはこれでいく」と自治体が強引にみえても決めて進める部分がないと、少数派は追い詰められる可能性もあります。難しいところです。

「今の生活再建」を 「50年後」につなげる

平山 災害復興では、「今すぐ、どうするか」が問われます。被災された方々はつらい日々を送っていますし、仮設住宅は快適とはいえません。被災者の生活再建は喫緊の課題です。

一方、「立派なまちづくり」をしようとする、それには長い時間が必要になります。都市計画のプランナーには、今すぐ評価されるよりは、むしろ50年後の評価を受けたいと考える人もいます。都市計画とは、たくさんの時間を使う未来のための仕事です。

復興計画の策定では、「未来」と「今すぐ」のどちらを優先させるのかという難題があります。阪神・淡路大震災でも、「今すぐ何とかしてくれ」という声と「じっくり考えてまちづくりを」という声が対立する場面がありました。しかし、「今すぐ」と「未来」のどちらが重要か、と問題を立てるのではなく、両立を追求する必要があります。被災者の生活再建を「今すぐ」推し進め、その積み重ねが「未来」の地域づくりに結びつく、というような道筋を想像し、構想すべきです。

窪田 私たちも、住民と話すときに「今」と「50年後」なのか、「30年後」なのか、それは集落によって違うと思いますが、少なくとも2段階で考えて計画作りをしています。被災前から東北の人口は縮退傾向にありますが、今はそれを認めたくない心情のところが多いと思います。どの集落でも「これから、そこまで減らない」「ほかは知らないが、うちは減らない」と考えているので、その部分を説得するのは容易ではありません。また、今やるべきことではないと考えています。まずは今すぐやるべきことを整理して、公営住宅や重要な街道を優先的に整備する。被災前のような住宅を建てる敷地も用意して、自力再建の場をつくりだす。将来構想の絵と今すぐ取り組むアクションを同時に考えておくことが重要です。

平山 その2つを対立関係と捉えないで、今やっていることが将来に役立つと考えたいですね。

「まず住む」から復興へ

平山 復興は、被災した場所になるべく近いところに住民が実際に住むという状況のもとで進めるべきだと思います。人が住まなくなった土地は、決して再生しません。人が住んで初めて、経済が回り、いろいろな活動が起こります。都市計画の領域では、人が住まない状態をつくって、更地に将来像を描きたいと考える人たちがいますが、そういうやり方は成功しないと思います。被災者がとにかく住む場所を確保し、そこから復興を目指すべきだ、という話をする「ロマン主義だ」などと言われたりしますが、しかし、私は、「まず住む」という考え方はリアリズムだと思っています。住む人を抜きにして雄大な構想を考えたいという発想こそ非現実的です。

窪田 震災後、被災した土地に、縁のない人が新たにたくさん入ってきて住み続けるようになるとは考えにくい。少なくとも今住んでいる人が住み続けないと、誰も住まなくなってしまう可能性さえあるでしょう。

平山 阪神・淡路大震災では、人口が回復しても、住む人は入れ替わったという地区が多いですね。

窪田 少し震災から話はそれますが、日本の再開発事業を見ていると、再開発の結果、元々住んでいた人たちが住み続けられなくなることが多々あります。例えば、超高層マンションを建てれば新しい人が入ってきますが、それまでその地域に住んでいた人が出ていくケースもあります。日本は、ジェントリフィケーション¹⁾をいわば都市政策として進めているといえるかもしれません。

これではその土地にどんな人々がどう住んできたか、つまり土地の履歴は重要ではなく、人数が増えればそれでいいと言っているようなものですね。人々が住み続けることの重要性をどう考えるかも、また難しい問題です。

平山 先ほどの「過去・現在・未来のつながり」という話は、同じ人が同じ土地にずっと住むのが良い、ということの意味しているわけではありません。人間は、移動します。そして、移動するにもかかわらず、あるいは移動するからこそ、過去・

現在・未来を関係づけ、自身の人生に文脈を与えようとしています。地域は、住民の一部が入れ替わっても、過去の記憶を蓄積し、それを未来につなげます。しかし、本人の望まない移動は、好ましくありません。

窪田 おっしゃる通り、本人が望んで引っ越していくことは決して悪いことではありません。しかし本人の意思とは無関係に、再開発事業などによって転居を余儀なくされるのは、非常によくないと思います。それは今後の復興まちづくりでも同じです。でも、それが悪いという意見は、社会の中では少ないのでしょうか。

平山 いえ、そういう意見の人はもちろんいると思いますよ。

東北の復興でも、地域に残りたい人は残れるようにする、ということが重要な課題になります。大規模な空間改造ばかりを重視すると、時間がかかりますので、住民が離散してしまいます。ある自治体を訪問したとき、その市長さんが「5年あれば建物が建って、まちづくりはできるでしょう。でもその頃にはもう、みんないなくなっているのではないかな。私が最も恐れているのは、そのような事態です」とおっしゃっていたことが印象に残っています。

大型事業のために、住民にいったん動いちゃって地域をリセットする、というやり方ではなく、元の住民が住みながらまちづくりを進めていくという方向性が大事です。

窪田 住民が一旦まちから遠くへ立ち退かなくてはならない復興は、よくないです。

平山 その意味では、東京大学の高齢社会総合研究機構と建築関係の方々が仮設住宅の改善を追求し、コミュニティケア型のプロジェクトを実現させたことは、大きな意義をもっていると思います。被災者が仮設住宅でおだやかに暮らすことができ、それを基盤としてまちづくりに参加する、という状況をつくっていくことが大切です。あるいは、公営住宅を建設して、住宅に困っている人が住み続けられるようにする。地域に住むことができるという前提があってはじめて復興まちづくりが可能になります。

阪神・淡路大震災に比べて、東日本大震災では、住宅対策が後回しになっていることに驚かされます。阪神・淡路のときは、被災者も役所も学者もみんな「住宅が最優先」と言い、「復興といえば住宅復興」という共通認識がありました。

しかし、東北では、土木的な復興構想が前面に出ていて、住宅をどうするのかという問題の検討がほとんどありません。大津波で土地が被災した。だから、まずインフラ復興が重要だ、ということになる。しかし、住宅をおろそかにすべきではありません。「インフラを整備してから住む」というイメージを政策立案者がもっているとすれば、それは逆にしないといけない、と私は思います。第一に重要なのは、住むこと。そこからまちづくりを考えていく、という方向にこそ突破口があります。

窪田 その通りだと思います。住めさえすれば、何とかなるし、何とかせざるを得ない。いつまでも防潮堤やかさ上げの話ばかりしては、人がいなくなってしまう。

県によって異なる点

平山 建築基準法第84条の建築規制は、区画整理などの都市計画事業の実施を前提としています。宮城県は、この84条を大規模に使用しました。阪神・淡路大震災では、336haの地域に84条が適用され、その広大さが注目を集めました。しかし、宮城県の84条の対象は、いっそう広大で、1660haという圧倒的な規模に及びます。この広大な地域で、近い将来、区画整理などが始まる可能性が高い。阪神・淡路の区画整理は、完了までに15年を必要としました。その間、住民はたいへんな苦勞をしました。暫定の住まいでの生活が長く続きますし、毎週のように話し合いがあります。宮城の都市計画事業は、住民にとって、たいへんな負担になる可能性があります。

岩手県は、建築規制を使いませんでした。ですから、都市計画事業の使用も小規模になると思われます。宮城と岩手では、復興事業の進め方に鮮明なコントラストがありますね。

窪田 宮城県のほうが平野の広い範囲にわたっ

て、手がかりが少ないのだと思います。もちろん政治の影響が一番大きいと思いますが、このままでは、最終的に個性のない同じような町ばかりができてしまうのではないかと気がかかっています。それでは、それでもここに住むという思いが秘められてしまいます。岩手県の場合、リアス式海岸の豊かな自然による文化は、また再生できるという希望は共有されているのかもしれませんが。

平山 区画整理事業で復興を進めるとなると、今後10年くらいにわたって、話し合いを繰り返したり、地域像を考えたり、いろいろな苦労があると思います。

窪田 平山先生の「島団地再生事業」についてのご研究の中で、家族の中で娘と親が対立する話がありますが、それを以前拝読したとき、家族の中ですら合意をつくることは難しいと思いました。

今、被災地では、住民が意見を言う場には男性しか来ないことが一般的です。そのため、特に若い女性からは、ほとんど発言をいただく機会がありません。いろいろ工夫して、そうした人たちも発言できる雰囲気をつくっているつもりですが、意見を聞けないままです。高校生や若者となると、なおさら難しいのが実情です。

大槌町の安渡集落では、高校生会議を開いて彼ら／彼女らの意見を拾おうとしていた時期もありましたが、もう最近は労力も時間もかけられなくなりつつあり、いろいろな人からの声が消えていつている気がします。

平山 そうした状況だからこそ、現場にはりつくプランナーが必要です。しかし、阪神・淡路に比べて、東北では地元在住のプランナーが少ない。現場密着の可能な専門家が大幅に不足している点がいへん気がかりです。

窪田 大槌町では、業務を請け負った建設コンサルタント会社が現場事務所を開いて常駐されています。

平山 まちづくりで重要なのは、具体的な体制づくりです。たまに現場に行くだけでは、その土地のことはなかなかわかりません。プランナーが現場にいること、そしてそれを可能にする行政支援が必要です。

窪田 現場で頑張るプランナーがたくさんいて、町のことをわかっている人が進めていくのは大事です。フォーマルな話し合いではなく、日常生活の中で感得してプランを立てることにできれば望ましいと思います。

住宅再建の可能性

窪田 浸水したエリアがあまりに広い場合、住民が集落の中で住み続けるためには、集合住宅をかなり導入しなくてはなりません。ただアンケートの回答を見る限り、集合住宅に今まで住んだことがないので、集合住宅に住むという感覚をお持ちでない方が多そうです。

1960年のチリ地震の際は、戸建ての公営住宅が建ち、それを安く借りられて、その後払い下げられたそうです。そのイメージがあるので、今回も戸建ての公営住宅が大量に建ち、将来的には払い下げられるとお考えの方が多くいらっしゃるようでした。

ただ、戸建てが可能な場所と、集合住宅にせざるを得ない場所があります。

平山 集合住宅はまったくなかったのでしょうか。

窪田 町に数棟ほどだったようです。高齢者で1人か2人で暮らしている方ですら、集合住宅に移るイメージを持っていません。私としては、公営賃貸を建て、デイケア的なサービスを入れていくのが好ましいと思っています。

平山 釜石の被災者に対する大規模なアンケート調査の実施に参加する機会を得ました。この調査の結果によれば、約8割の世帯は、土地を所有し、持家に住んでいました。一方、阪神・淡路大震災のときは、仮設世帯の約8割は、震災前は借家に住んでいた。神戸では借家被災が圧倒的に多かったのに対し、東北では、持家被災がきわめて多い点が特徴です。

ですから、東北の住まいの復興では、持家の再建が進むかどうかが論点になります。いま触れましたアンケートの結果によると、震災前に住んでいた場所に持家を再建したいと考えているグループがあります。しかし、津波被害の経験から、元

の場所には戻りたくないという人たちも多い。そういう世帯は、別の場所での持家取得を望んでいる場合が多い。それから、持家の再建・取得が困難で、公営住宅を必要とするグループがあります。震災前に持家に住んでいた世帯でも、高齢であるため、あるいは経済的に苦しいという状況から、公営住宅が必要になるケースが多い。

公営住宅については、どういう建築にするのが大事な検討課題になります。都市型の団地形式だけではなく、木造の公営住宅が多くなると言われていますね。

窪田 誤解もあるように感じます。「集合住宅だとプライバシーがない」という回答もアンケートでは結構ありましたが、実際には、庭や軒先でつながっている戸建てよりも、鉄扉一つで部屋と外をわける集合住宅のほうがプライバシーも守られると思うのですが……。

庭がないことも否定的な意見としてあがっていましたが、そのようなスペースも集合住宅でも、うまくつくれると思います。

公営住宅や集合住宅を敬遠する真意まで探ることができれば、こうした要望を解決できます。そのためには時間をかけて丁寧に、一人一人とやりとりするくらいの心構えがないといけませんね。

平山 元の敷地とは別の場所に持家をつくらうとする人たちの場合、元の敷地を売却できるかどうか重要な問題になります。津波被害を受けた土地は、市場では低い評価になる可能性が高い。集団移転などの公的な事業の場合、元の敷地の買い取りがあるのかどうか、買い取りがあるとしても、その価格がどうなるのか被災者の住宅再建の可能性に影響します。

窪田 「土地はどうなるのか」という質問は当然ながらたくさん出ますね。国は以前、買い上げると言っていましたが、実際には果たして何割で買い上げるのでしょうか。

平山 復興構想会議は、6月の提言で買い上げはしないと明言していました。しかし、最近になって、集団移転などの公的事业では被災した土地を買い上げるとの方針が出されました。買い上げがないと事業が進まないという判断があるとみられま

す。ただし、津波被害のために、土地の評価額は下がります。ですから、被災者が住宅再建の資金を調達できるとは限りません。集団移転などの事業では、自治体の負担がほとんどなくなる、という方向で政策づくりが進みました。国の負担で事業を実施できる。しかし、公的資金を使えるのは、インフラ整備です。住宅の建築は、被災者自身が負担することになります。

窪田 従前の土地と同じくらいの広さの土地が、高台や安全な場所に担保され、自分が負担するのは上物のお金だけ——そんなふうに、多くの方はイメージしている気がします。

平山 高台などへの集団移転を進めるとき、インフラ整備を公的資金で実施するとしても、被災者が住宅再建の資金を調達できるかどうか心配です。移転事業が進んでも、被災者が置いていかれる、というような状況が発生するかもしれない。インフラ部分だけではなく、住宅再建をどうやって支援するのかを検討する必要性が大きい。

「ツイン区画整理」も使えるようにするという方向で制度整備が進んでいるようです。離れている土地を一体の事業区域とみなして区画整理をする、というのがツイン型です。区画整理ですと、移転補償費を使って住宅再建を助ける、というやり方が可能になるかもしれない。

それから、高台移転などに関して、見落とされがちなのは、将来のランニングコストの必要性です。国が負担するのは、プロジェクトのイニシャルコストです。集団移転を達成したとしても、新しい地区を維持できるかどうかは別問題です。道路や諸施設などのインフラの維持コストを考慮に入れておかないと、ニュータウンは持続できません。

窪田 これも先ほどの「50年後」と「今すぐ」の問題で、2段階くらいで考えておくべきでしょうね。国ばかり当てにははいけません。結局は地元が維持管理をしていくわけですから。

住民の流出を防ぐために

平山 被災者には、大きく分けて、高齢者と子育て世帯という二つのグループがあります。ですか

ら、一つは、高齢者にどのように対応するのが復興政策の重要課題です。これに合わせて、もう一つは、働き盛りの子育て世帯が地域に残れるようにする、という方向でまちづくりを進めることが大切です。県外に避難している人たちのなかには、避難先で仕事が見つければ、そこに住みつき、戻ってこなくなるというケースも出てきます。しかし、若い世代が減少すれば、被災地の社会持続が困難になります。高齢者が安心して住める地域をつくり、同時に子育て層の流出をくい止める、という政策が必要です。

窪田 子どもが育つ環境という捉え方は重要ですね。小学校の統合の話は震災前もよくありましたが、今回の震災を機に統合に拍車がかかりそうなのが心配です。スクールバスが延々と回るのは、あまり好ましくない気がします。

それぞれの集落の小学校は、みんなが通った大切な記憶の場所です。高台避難により、集落が分断されるおそれもあります。これまでは小学校を中心にした集落だったのに、小学校がなくなり、一気につながりが薄まってしまう。そんな可能性もありますね。

平山 神戸の仮設住宅での調査結果を見ると、お年寄りが非常に多い。先ほど触れた釜石での調査の結果では、高齢者が多いのですが、同時に、子育て世帯も多くなっています。雇用を確保し、学校や保育所を整え、といった地域づくりを進め、若い世代の定着をはかる必要があります。

窪田 赤浜集落では仮設住宅に移る前、避難所で集まって暮らしているとき、子どもたちが元気に遊んでいる光景をあちこちで見かけました。異年齢同士の交流も盛んでした。避難所の小学校は、夕方になるとみんな出てきて野球をしたり、自衛隊がつくったお風呂に入ったり。仮設住宅ができると、かえってそうしたこの集落ならではのコンスペースは見えづらくなっています。

適切なコンスペースを適切な位置に配置していく計画をしなければなりません。

安全性をどう考えるか

平山 津波による被害が甚大でしたので、東北の復興まちづくりでは、「安全性」をどう考えるかが必然の論点になります。

完全な安全を確保しようと思ったら、大ごとです。高台移転しか選択肢がありません。しかし、現実性があるのは、もっといろいろな手法を組み合わせる方向性です。高台への避難路の整備、津波避難ビルの建設、避難訓練の徹底など、ハード・ソフト両面から、安全対策を多面的に進める必要があります。大槌町の人たちは安全性についてどうお考えなのでしょうか。

窪田 私が参加し始めたころ、地域の方々の主宰で、各集落の住民の意見を収集する会議がありました。何度か出席させていただいて、高台移転について強い意見をお持ちの方は少ないように感じました。「あそこにはもう住みたくない。高台移転しかない」との発言が出ると、そのときは「そうだね」みたいな空気になります。でも5分後に「とはいえ漁業ができないし、みんなで高台移転なんて時間がかかるし」との発言が出たら、さっき賛同していた人も「そうだね」と意見が変わる。その様子を見て、住民の方にとって決断することは非常に困難なんだと感じました。

その会議は、誰もが思いのたけを自由にしゃべれるもので、思いつきや意見が揺らぐのも許される雰囲気でした。今は、自治体がすすめているフォーマルな話し合いがされています。そして、「津波が来た低い場所には住みたくない」と、地域住民の総意としてはっきり打ち出しています。しかし、実際にはそう思っていない人の声が消されているだけの気もします。

安全性についての議論は、どのように生き、どう暮らしたいかの根底的なものですが、そのあたりの担保をどう考えればいいのでしょうか。

平山 大槌町や陸前高田市の「根こそぎ」の風景を見て思いましたのは、先ほども触れましたように、被災した人たちは「自分たちはどうしたいのか」さえ簡単にはわからないだろうな、ということでした。住民参加を進めるには、安全性に関して、

どういう選択肢がありえるのかを住民に知らせる必要があります。そういう情報、知識がなければ、住民は「どうしたいのか」を考えられません。

窪田 町としては問題ないが、個人的には問題あり、といった状況もいろいろ出てくるのだと思います。

平山 極端な話をしますと、一方では、自由放任主義的な復興を進めるという考え方がありえます。個人の建築活動に規制をかけない。自由に住宅を再建すればよい。しかし、リスクは個人で負ってください——そういう方向性が、少なくとも机上では、ありえます。「住みたい場所にどうぞ住んでください」ということです。これとは逆に、すべてを公的にコントロールし、計画的に復興を進めるという方向性がありえます。私権を制限し、公的な復興事業を進める。「役所の計画と事業に従ってください」ということになります。

もちろん、完全な自由放任とか、完全な計画主義とか、そういう極端な復興政策は、現実にはありません。考え方としては、いま述べたような両極があって、実際には、その間のどこかを選択することになります。そのバランスのあり方が問われます。

窪田 今、町や県としては「レベル1」、つまり1896年に三陸沖で発生した明治三陸地震のレベルなら防げる安全性の確保を目標としています。そして東日本大震災クラスの津波がまた襲ったときには、「命は助かるけれど財産は失う程度でどうか」と投げかけています。

しかし集落によっては、家も失いたくないとの話が出ています。町や県の想定よりも高い要求ですが、「それはやり過ぎだ」とは言い切れないですよ。

平山 安全の問題は、本当に難しいですよ。例えば、今から10年前に大阪府の池田市で起こった附属池田小事件の後、多くの小学校では、防犯カメラを設置したり、部外者を立ち入り禁止にしたり、警備員を配置したり、といった対策が進みました。要塞のような小学校も現れてきました。多くの建築家は小学校の要塞化は「やり過ぎだ」と

思っています。しかし、それを口に出せない。安全性とは、そういう問題なんですね。津波で危険な目に遭われた方々が「完全に安全にしたい」「15mの防潮堤が欲しい」とおっしゃるのであれば、それは否定しにくい。こうして安全性の優先度はどんどん高まります。安全の確保は、もちろん重要な課題です。しかし、もし安全性だけがまちづくりの目標になってしまうようなことがあるとすれば、それでいいのでしょうか。

窪田 例えば、「安全性のプライオリティーをそこまで高めると、5年で終わる基盤づくりに15年かかりますよ」と、情報を添えてはどうでしょう。そういった具体的な期間を提示できていませんし、プランナーが示す判断材料もそろっていません。まず、そこから始めるべきですね。

安全性については、これまで大丈夫とされてきたものが今回の震災では役に立たなかった。「防潮堤は低くても構わないが、地盤高を盛り土で上げてほしい、そうすれば山に逃げられる」との声もあります。水門を閉めに行かれた方が多くがお亡くなりになりました。それもあって、県は防潮堤で防げると考えていても、住民は嫌だとお考えだったりします。それを説得するのもどうかと思いますし、技術的に大丈夫ですとも言えません。

平山 先の見通しが不透明ななかで、どのような安全をどうやって確保するのか。論点の多い難しい問いです。

長いスパンで考える復興を

窪田 住戸の分布が、大正時代までと同じ状態であれば、おそらくこれほどの被害にはならなかったでしょう。今回、高度経済成長長期に埋め立てた海岸が壊滅的な被害を受けています。その部分を根底的に考え直すべきだと思います。

私は今、東京都の環境審議会で、3.11以降どう環境を変えるかの議論をしています。しかしどうしても小手先の方策に終始してしまう。やはり計画のあり方、都市のあり方も一緒に変革するべきだと思います。

環境審議会で昨年度まで議論していたのは、「将

来を考えて、今の環境をどうするか」という持続可能性です。この大きな変化、突然の事故なども考えて織り込んでおかないと、とんでもないことになります。将来の環境問題と、すぐに起こりうる災害を、どちらも想定しておかないと。

平山 東北では、とくに三陸地域では、震災前から人口が減っていました。震災の影響で、人口はいっそう減りました。これを地域の危機ととらえる見方が多いと思います。もちろん、人口の急減は避けたい。しかし、人口は減っていく可能性が高いですし、人口が減るからといって地域が不幸になるとは限らない。

東北で人口が大きく増えたのは、高度成長期くらいではないでしょうか。釜石では、製鉄所ができて、人口が増えた。しかし、そういう人口増は、東北の長い歴史のなかでは、特異な瞬間でしかない。人口がこれから減っていくとしても、それは昔の人口規模にもどっていただけだ、と考えることも可能なのではないのでしょうか。東北の自然環境が受け止められる人口の適正水準があって、そこに戻っていく。そういう長いスパンでの地域変化を考慮に入れて、東北の将来像を考える必要があると思います。「人口が減るからもうダメだ」とか、そういうふう考える必要はありません。

窪田 変化は避けられませんが、前向きに捉えることはできます。湧水や山の緑、海の豊かさなどの自然があったからこそその日常生活や、祭りなどの文化があります。それらを享受して生きることには価値があります。

今こそ、過去との関係や文化を大切にすまちづくりができるのに、それをやらないのはとても残念だし、もったいないと思います。

平山 地図を見ると、不自然な開発が多いと感じます。高度成長期に強引に地形を改変し、開発が進んだ、ということですね。どういう地域を「良い」とみなすのかを問い直す必要があると思います。高度成長期の人口の増える地域を「良かった」と思う人が多いのでしょうか。しかし、自然を大規模に改造し、経済拡大を優先させることが「良い」といえるのかどうか。人口が減ることを「悪い」と決めつけるべきではありません。東北の自

然のなかで、適正人口の地域でおだやかに生きる。そういう将来の想像から復興を進める必要があるように思います。

窪田 埋め立てで失ったものといえば、砂浜です。大正時代の地図を見ると浜がかなり多く、果樹園などに使われていました。昔は豊かな浜があちこちにあったのですが、それらが全て埋め立てられ、コンクリートのふちで市街地と海の境い目がつくられました。浜は幅のある空間であり、だからこそ海際の貴重な自然であり、いろいろな文化が混じり合う重要な場所です。それを全部なくしてしまっただけです。

地震で沈下したことで、浜に逆戻りしたように見えるところもあります。そこはもう、浜に戻すという選択肢もあってよいと思います。浜に戻していくプロジェクトを、いろいろなところでやって、その成果を学術的に把握するのも重要です。そうすれば、生産的にも文化的にも潤います。地震をきっかけに、全く違う価値観を生み出すことも大切です。そうしないと、何のための復興なのかかわからないのではないのでしょうか。

平山 建物を再建し、防潮堤をつくるのが復興だと思っている人が多い。それは間違いではありませんが、窪田さんがおっしゃるように、復興を通じてどういう価値を得たいのかが重要ですね。

被災者の生活再建とまちづくり

平山 先ほど触れた釜石でのアンケート調査の結果について、少しお話しします。被災者の生活再建なくして、復興はありません。建物だけ建てても、暮らしが壊れたままでは意味がありません。

アンケートでは、「住宅」「雇用」「生計」の将来の見通しに関して尋ねました。そのうち、見通しが立っていないという回答が最も多かったのは、「住宅」でした。東日本大震災では、産業が甚大な被害を受けたことから、雇用再生の重要性が強調されています。この指摘は適切です。しかし、雇用より住宅の見通しが立っていないという被災者が多いことに注目する必要があります。先に述べ

ましたように、東北では、阪神・淡路に比べて、住宅復興の位置づけが低い。しかし、住まいの確保に関して不安をもつ被災者がきわめて多いのです。

「住宅再建に関して何が不安ですか」という質問をしました。その結果によると、被災者は、「経済」関連と「見通し」関連に大別される多様な不安をもっています。「経済」関連では、手持ち資金がない、住宅ローンの調達が難しい、所得が不安定といった回答が多くみられました。「見通し」に関しては、「地域の将来像がはっきりしない」、「復興計画で、所有地に住宅を建築できるかどうかまだはっきりしない」、「所有地が災害時に安全に住めるかどうか分からない」などの回答率が高かった。東北では、土地の被害が大きく、建築規制がどうなるのかがわからないことから、「見通し」の不透明さという問題状況が大きい。経済上の困難と先行きの不明瞭さが相まって、住宅再建を困難にしています。

阪神・淡路に比べると、東北では、漁業、自営業などの被災者が多く、生業の再建の難しさという問題点があります。宮城では、建築規制がかかっているエリアが多く、自営業の人たちは店舗や工場を再建できません。彼らの一部は、規制のかかっていない地域に動いているようです。漁業の再建にも多くの課題があります。生業の再生があってはじめて生活再建が可能になるのですが、それが難しい。

窪田 岩手県では、私の理解では、漁協が動けないところは県の支援があるわけでもなく止まってしまっています。わかりづらい漁業特有の慣習も、外からの支援を受けにくくしている要因の一つです。湾によっても全然違いますが、これも文化の一つですし、まちづくりをするときは、生業のことも一緒に考えなければいけないですね。

平山 地域再建と生活再建はリンクさせて進める必要があります。しかし、とくに宮城県の方策では、地域・生活再建の関連づけが弱いように見えます。知事は、地域再建のための資本導入に熱心なのですが、それが地元の社会・経済文脈と整合するのかがどうか検討されていません。東北の水産業は

投資を引きつける力をもっています。しかし、地域外から漁業投資を導入しようとする政策は、地元との摩擦を招きました。地域再建の方策は、資本を呼び込めばよいというものではなく、地元の生活再建に役立たないと支持を得られません。

窪田 うまく回る部分だけ外の人が持っていったら、回るのははずだった地域再建が回らなくなる可能性があります。

平山 復興特区の規制緩和制度は、地域に投資を呼び込むうえで、効果を発揮する可能性があります。広大な被災地の再生は、民間投資を抜きに進みません。しかし、当たり前のことですが、民間資本は利益のあがる地域にしか興味をもちません。復興特区の制度が投資を引きつける一方、民間資本が関心を示さない地域もある。地域ごとに投資を呼び込む力が違うので、復興の速度に差が生じます。また、復興特区に投資が入ってくるとしても、それが地元の生活再建に役立つとは限らない。

窪田 集落や地域を再建するのだという強い意図がない限り、制度を適用した段階で、雲散霧消になりそうです。

なお、仙台市から岩沼市くらいまでは、震災前の人口予測は、さほど落ち込んでいませんでした。ほかの町は激減が予測されていたわけですが。

今回の震災でも、仙台市や岩沼市は人口が微増していくでしょうから、地域によって復興は全然違うんだと思いました。

平山 地域外からの投資を使って再建を進める、というシナリオに過度に依存するのではなく、やはり地元のなかから自治体と住民が協力して復興を進めるという方向性が本筋です。

復興まちづくりを手伝いたいという若いプランナーは全国にたくさんいます。若い人だけではないですね。中高年の専門家も、機会と場面さえあれば、手伝いたいと思っています。建築とか、住宅とか、まちづくりとか、そういう仕事をしてきた人たちは、東北の状況に無関心ではられません。

窪田 「復興にかかわりたい」「力になりたい」との気持ちがあるプランナーは大勢います。

平山 東北の復興に関わりたいと思っている専門家の力を現場にどのように届けるのが課題ですね。そのための仕組みがまだ整備されていません。

窪田 かかわりたい人は大勢いますが、受け皿ができていないのが本当にもったいないですね。

新潟県中越地震では、復興支援員がつくられました。長岡造形大学の卒業生、あるいは在学中の若者たちが、被災した地域住民に徹底的に寄り添って、彼らの意見を聞き、記録するなどして貢献されたと聞きました。

彼らは数年すると一人前になったそうで、人材の育成にもなりました。こういったことをやってはどうかと建築学会でも議論しましたが実現していません。

議論をリードする存在も求められています。

平山 ある自治体では、復興計画の責任者は、この3月で定年の予定でした。でも、その役所で唯一の区画整理経験者だったため、退職できなかったそうです。専門家の大量の応援が必要ですね。

窪田 今回の対談では触れませんでした。福島について、最後にコメントさせてください。

福島は今、本当に苦しい状態にあります。福島

の過去を未来に繋げていくことができるのか、どう支援すればいいのか。これまで生活してきた場所から切り離されることは、本当につらい。その意味では最も深刻な被害を受けているわけです。

そういった「重さ」は、被災された方々と空間や時間を共有してわかるもの。その上での復興が必要だと思います。

注

1) ジェントリフィケーション：都市において比較的貧困な層が多く住む停滞した地域（インナーシティなど都心付近の住宅地区）に、比較的豊かな人々が流入する人口移動現象。

※この対談は、2011年10月26日に行われたものです。

ひらやま・ようすけ 神戸大学大学院人間発達環境学研究科 教授。主な著書に『都市の条件——住まい、人生、地域持続』（NTT 出版, 2011）。生活空間計画専攻。（yosukeh@kobe-u.ac.jp）

くはた・あや 東京大学大学院工学系研究科 准教授。主な著書に『限界が活きるニューヨークのまちづくり』（学芸出版社, 2002）。都市工学専攻。（ak@ud.t.u-tokyo.ac.jp）