復興のための都市計画

東京大学教授　　西　村　幸　夫

過去から学ぶ都市計画

都市計画はいつもそうですが、過去の計画をレビューするということは、残念ながらほとんどありません。つまり、そのときそのときの新しい方でやってしまう。本来、昭和三陸津波(1933)であれだけいろんな計画がやられたわけだから、それをきちんとレビューして、できたものとかできないものとかをきちんと考えて、その後で今日の計画を立てるべきです。まちづくりは、理科と違って、実験して何とかということができないわけです。実験して、ああ、だめだったというわけにいかないわけです。だから、ある意味、実験のかわりに過去があるのです。

過去にやったものを、いろいろ過去に学んで、それで今を考えないといけないわけで、常にそういうレビューすることが必要になります。が、この都市計画の分野というのはほとんど先のことしか見ていない。例えば、昔と与条件が違うから全然違う話だとか、社会状況が変わったからとかいって、つくったものを全部御破算にして、また新しくやろうとしているわけです。

もちろん、例えば自動車がないころと自動車ができたころは全然違いますが、自然の脅威と生業というのはあまり変わってないわけです。だから、まさしく昭和三陸津波の後の復興計画でやれたもの、やれなかったもの、そのとき計画されたけれども、うまく守れなかったものをまず明らかにする必要があります。そして、守れなかったのは、計画がまずかったかもしれないし、社会状況が違ったから守れなくて当然なのかもしれないし、地域コミュニティーに何か問題があったのかもしれない。そのいずれであるのかを明らかにしなければならないのです。

ただし、守られているところもあるわけです。守られているところとして、吉浜

（よしはま）という港に行ってきました。これはアワビが有名なところで、世界最高のアワビ、吉浜（きっぴん）アワビというと中国ではすごく有名ですが、そこは昭和の津波で湾岸にあったところが全部流されたので、高台に移転し、その後も高台にとどまった。だから今回被害がほとんどなかったところです。

高台にいても、港が便利だからと、みんなほとんど戻ってしまいましたが、なぜ吉浜の人たちは海まで戻らなかったんだろうかと考えました。今移ったところというのは、このような湾があって、ここが高台なのです。ここが完全にまたやられているわけですが、見えるのです。自分たちが住んでいて、本当のふるさとだったところが見え、海も見えて、だからビジュアル的にも近いのです。そして、自分たちは安全なところにいる。何かそういう場所の持っている意味みたいなのがあるのです。かつての住居地は今は農地になっていますが、農地を見ながら生活できることが、ある種の一つの心理的に安定した計画の軸になっているのではないかと思いました。それが見えないところだと、海と完全に切れますから、海の目の前の生活に戻ってしまう。

だから、本当に細やかに計画を立てていくことが重要だと思うのです、今、高台移転というと、いかにも二次元の図面の上で、平地があって、どこまで浸水区域だからと、地図の上で書いているような話です。ところが、世の中、三次元のなかで意見を考えるべきでる。港を三次元のミクロコスモスとしてとらえることが必要です。そういうものをきちんと、過去あったものも大事に一つの計画の中におさめながら次のものをつくるということをやっていくべきです。そうすれば、手間暇がかかっても、じっくり計画を立てていくということから学べることが多いのではないかと思います。例えばかつて、そこには神社があって、逃げる道があって、逃げる方向もわかっているわけです。それがおそらく祭りとか、いろいろな地域の行事と結びついていたということがあると思います。だから、過去からきちんと、1933年から学ぶということがまず重要です。

リージョナルレベルの自律分散型都市圏

もう一つは、地域で見ると、内陸との関係が、気仙街道や釜石街道、盛街道や今

泉街道のように、〇〇街道と呼ばれた道沿いにあるわけです。それは昔からの通路で、東西につないでいく道で、ずっとそういうふうにして機能してきた道です。それがだんだんと、例えば三陸道で海沿いを南北につないでいくとか、東北道にはやく接続していくことが最大の目的となって、全部首都圏に向かっていくことになったり、仙台のような大都市といかに直結するかでいろいろな都市のことが考えられてくるようになりました。ITで結ばれるとか、物理的に直結するということだけになり、目に見える地域の構造が崩れてきたわけです。

昔は、大きなところの周りに中規模の都市があって、中くらいの都市の周りに小さい都市があって、さらにその外側に農村の集落があるといった地域構造があり、人も商品もそのように流れていったのです。商圏もそれなりに小さかったですから、１日生活圏、１週間生活圏、１カ月生活圏といった秩序があって、それぞれの規模の商売が成り立っていました。都市もそのようなネットワークの中で成り立っていたわけです。

しかし車とかITの世界でそれが消えてしまい、どこかに集中してしまったら、あとは全部なしという感じの、先手必勝ならぬ先手１人占めのような感じの仕組みができてしまった。そうすると、こうした勝ち馬にいかに便利に結びつくかというだけで計画が成り立ってきて、便利なところに30分で行けるか、１時間かけて行けるか、日帰りで行けるとか、そういうことが大きな価値基準になっていろんな計画がつくられてきたわけです。

なるべく高速で大きなところに早く行くといった計画の中で地域は考えられてきましたが、今回見えてきたのは、そういうものが寸断されたときにどうするか、という問題です。そして日本のような災害の多い国では常に寸断される危険があるということを念頭に計画しなければならないということです。寸断されたときにはやっぱり昔からあった地道なつながりのようなものがもう一度見直され、機能しているのがわかるわけです。

今でも遠野や一関など、海沿いの集落からひとつ内側の町が拠点になってつながっていて、物流などのネットワークを支えています。それは言ってみれば、山と海の昔からのつながりでもあったと思います。そういうところが持っていた昔からの

ネットワークの大事さがもう一度、見直されることになりました。大きな仕組みというのは、逆の見方をすると、もろいところがあって、全部ぎりぎりの効率性で動いているとすれば、今まであったような仕組みはある種のリダンダンシー（補完性）といえます。こっちと違うものがあって、そういうものがきちんと残っていて、谷合いに集落が続いていたり、街道があったりとかするようなことの価値が再認識されるようになってきたのです。

今回の場合でいくと、特に象徴的なのは、まっすぐ南北につないで、とにかく仙台へ東京へというのに対して、東西につなぐ細い肋骨のようなものが、すごく機能しているということです。そういうものの大事さがあります。今までは高速道路を早くつくれ、つくれという話が中心でしたが、それだけじゃない、地域の見る目も違ってきているのではないかと思います。それがある意味、代替可能性みたいなものにつながっていくから、地域のリダンダンシーが大事だという話が地域レベルではあります。

ローカルなところの小さなネットワークが、いろんなものが壊れたときには最終的にはそこが大事になります。つまり自律分散型で、それぐらいの地域の中で、食べ物もいろんなものが供給されるわけです。

どこかで聞いたことがありますが、食べ物もそういう形で探していくと、巨大な流通の中では来るものもなかなか来ないが、周辺の農家から来るような食物はあるということらしいのです。ですから、自律分散型のちょっと広い圏域で、お互い持ちつ持たれつで、全体を合わせるとある程度の人口規模がいるといったところの中で、一つの自律的な圏域を持っていくというのはやっぱり大事だと思います。そうすると、どこかが切られたり、どこかがつぶれても、近くのどこからか供給されるわけです。

それはここだけの課題ではなくて、日本中がそうなんじゃないかなと思います。何かがあったときに、それこそ浜岡原発なんかは、あそこが通れなくなると、すべてとまります。そうなってくると、東と西がそれぞれ自律するだけじゃなくて、太平洋側と日本海側がそれぞれ自律するとか、もう少し中規模なリージョナルなレベルでの自律分散型都市圏ようなものを考えるいい機会であるかと思います。コミュニティーといっても、もう少し広いわけです。地域連携のような話です。それをリージョナルレベルで考えることがやはり大事ですし、それはネットワークの要素も持っています。だから、高速道路がだめというわけではなくて、あってもいいけれど、それとこれとが両立できるような地域というのがあるかと思います。それはある種、人が昔から持っている知恵です。

地域の可能性、知恵を見直す

コミュニティーの問題に戻りますと、三陸は高齢化率はそれほど高くはないのです。全国平均並みです。それはどういうことかというと、特に津波に遭ったところは、海の豊かさのようなものがあって、やっぱり人がいるのです。日本海側でも漁村は結構元気がいいのです。北海道なんか漁村はとても元気がいい。あまり言われていませんが、ホタテ御殿みたいなのが少なくありません。

この間、本当に驚きましたが、福井の原発があるところの三方町、今の若狭町ですが、若狭町の常神半島という、三方五湖の先へ行ったときのことです。海岸に沿って道が１本しかなく、最後の突き当たりという感じなんですが、漁村が点々としていて、一番奥の漁村ーたしか常神という名前でしたーに行ったら、そこが中世からの地形が読めると言われていたので行ってみました。70戸ぐらいの集落ですが、ほとんど空き家がないのです。びっくりしました。聞きましたら、民宿と魚釣りの人と、それから夏の海水浴があり、それでもちろん漁業があります。だから、集落がすごくしっかりしているのです。

漁村が持っているそういう力というのは、あまり知られていませんが、とても可能性があると思います。私は都市計画が専門ですが、日本の都市計画で言うと、漁村をやっている人はわずかしかいなかった。ほとんどいないわけです。漁村というのは、本当にままっ子というか鬼っ子というか、つまりルールにのらないわけです。道路を広くとか便利にとかいっても、そもそもそうならない。既存の道もそもそも広げられないから、全く世界が違うものとして置かれていた。が、よくよく考えてみますと、こうした漁村には昔ながらのものがいろいろ残っていて、なおかつ可能性も大きいわけです。ある種の自然との共生した社会の一つのモデルみたいな感じ

です。近代的な都市計画を入れなくても、それなりに成立しているわけです。

言いたいのは、そういうものをもう一度見直すべきだということです。今までは近代的に何か仕組みをつくって、その先に何かやろうとすると、その仕組みを前提としているから、どんどんものが複合化し、大きくなっていくわけです。でも、もう少し周辺との関係の中で依存しているとなると、そんなにコストをかけなくても暮らせるような、そういうものがこういうところにあると思います。何が望ましい地域なのかということをもう一度考え直す一つのきっかけになると思います。

今言っている復興は、とにかく復旧じゃだめだから、もっと新しい発想をという感じで、いろんなアイデアが唱道されてはいますが、実は今までの中にもいろんな、集落の中にも、もう少し深く考えたら非常に重要なメッセージがあるのではないかと思います。何かほかから持ってきてエコシティをやるとかいうのではなくて、それこそ暗黙知ではないが、地域が持っていた知恵のようなものをもう少し展開すれば、そこから新しいことが見えてくるはずです。昨今の議論はこうしたことをよく見てないのではないかなという気がします。

共生とローカルな視点

つい三、四日前に、今は京都府南丹市になっている、かつての美山町というところに行ってきました。茅ぶき屋根がすごく多いところです。そこの茅ぶき屋根の仕事をしている、日本の西半分の仕事を一手に引き受けているような美山茅葺株式会社の中野誠さんの話を聞いてきました。その中野さんの家も立派な茅ぶきです。近くには茅ぶきの住宅がたくさんあります。彼が言うには、自分のところは二、三十年に１回ふきかえて、この間ふきかえて500万円かかったど言うわけです。かなり高いわけですが、その500万円が高いかどうかという話になると、そのために周辺の茅場がきちんと管理されているから非常にいい茅場になるそうです。その茅はほかのところにも売れるし、そして環境的にもいいし、生態的にもいい。蝶とか生物もたくさんいるわけです。そして、景色も本当にいいわけです。それが何十年にわたって維持されていくことと全体がセットになっているわけです。

茅だけを考えると、茅がない、職人がいない、どこからかとってこないといけない。これをやるためにはお金が要るとなると、1,000万円の補助金を出すこととなり、またそれで値段が高くなり、合計何千万円という世界になるのです。それだけ聞いていると、これはとんでもなく高い贅沢なものだとなりますが、自分たちは自律する仕組みをもともと持っていて、そして自分たちの労力も使って、これからみんな暇になってくると時間としてはあるわけで、自分たちが薄く広く管理するということで地域がうまく維持されてよくなっていくという仕組みが、長く続いていくのです。その結果、茅も外にも出せるとか、全体の地域資源がサステナブルに生かされているという意味で考えれば、何十年かに１回500万円使うことはそう高くないというようなものの見方もあるのです。

それは茅だけではなくて、いろいろなところにある地域と共生しているような生き方というのを学ぶということです。そして、漁業がまさにそうなのです。住んでいるローカルな視点で、そこにあるものの中にイノベーティブなものというか21世紀の集落を考える視点が存在しているのではないかと思います。

だから、地域が内在的にいろんな可能性を持っていて、そこがやれることというのは、そんなにお金がかからない。そのかわり時間はかかります。だから、ゆっくりやっていかないといけない。それをいっぺんに短縮して何かやろうとすると、工業製品に頼らないといけないというようなことになって、突然大きなことになるのです。

だから、かなりロングスパンのゆっくりとした復興で、でも地域の知恵みたいなのを生かしていければ、そういうところにずっと住み続けてきた豊かさみたいなものが生かされるのではないかと思います。その場所に潜在的な可能性があるからこそ、人口がそれほど高齢化していないのだと思います。そういった地域のめぐみみたいなものだとか、もうちょっと環境全体を見ると見えてくるものがあると思います。

一個一個の集落にきちんと入って見えることと、それから全体で議論するときのものは、非常に大きく違うんだろうと思います。あまりにも一個一個の中で、今言った吉浜がどうだったかとかいうことから発せられる、そういう意味でのメッセージがなかなか届いていないという気がします。非常に大きな政策論とか財源論とかになると、それはそれでやらないといけない部分はあると思いますが、もう少しロ

ーカルな知恵とか、もう少し小さなネットワークとかに留意すべきです。

たとえば、港では、そういう人たちは船で動いていくと、それぞれの港はどこに魚を上げるかなんてネットワークはあるわけです。そういう意味で海側から見ていくと、ちょっと違うフラットなネットワークが見えてきたりします。小さい港に住んでいても、大きな港で水揚げをしてビジネスとしてまた違うことがやれるといった、我々が普通に考えていることと違う生業のあり方というのがあると思います。

ですから、その場所その場所によって、うまいデザインのようなものがあると思います。そういうロケーションを選ぶという、復興は三次元で考えないといけないが、三次元の議論はないでしょう。こういうところで海が見える中でどこに高台を求めて、今まで暮らしていたものがどういうふうに見えて、それで自分たちの港がどういうふうに見えるところに住むかを考えると、もう少し違う。そのほかにも、例えば、祭りの復興とか、祭りの場がどんな形でもう１回再興されるのかということは結構重要だと思います。そういうミクロなものが持っている重要性は、なかなか今のような全体をどうするかだけではわからないと思います。ただ、そういうミクロなものはどこにもあるわけですから、ミクロだからだめというのではなくて、どこにも共通したある意味普遍性のある事実です。そういうものを違う視点で掘り出していかないと、そういうところは扱いが全部あとまわしになってしまう。でも、そこのちょっとしたことが本質的にその地域を、ずっと移り住んだところに住めるかどうかにかかわってきたりすることが結構あります。

そのためにも1933年ではどんなことが計画されて、それは今言ったような意味からいったら評価できるのかできないのか、実際それがどうなっていったのかというのをきちんと検証することは必要なのです。

地域分散型の復興

多分、今回の復興構想会議の提言を見ていても、その周りの動きを見ていると、全体で抜け落ちをなくすような方向で調整すると、やっぱり総花的になります。いろんなキーワードをバランス良く入れていくとなると、昔の国土総合開発計画と同じで、そこに載ってないと錦の御旗がなくなるので、満遍なく、どこも抜け落ちなくやっていった結果、全体としてインパクトがないということになります。

全体から考えていくと、そうした姿勢からなかなか抜け出せないのです。しかし、地域はそれぞれ地域の特色の中で先鋭的なこと、極端なことをやっている人たちがいるわけです。それをやらないと動かないから、一カ所からでも動かさないと動かないと思って動いている人たちがいるわけです。それが延長500キロのなかに居るのです。その多様な動き、その中の広がり、それこそ復興のクリエイティビティーです。こうしたなかから、クリエイティブな復興が、多様な復興のあり方が見えてくると思います。僕らも日本全体から見て、それぞれのところで知恵を絞って、まがりなりにも頑張ってやっている姿が、こういうふうにあるのかみたいなのが見えてくると、それはほかの地域にも参考になるだろうし、それこそまさにローカルなところから物を見る視点につながってくるのではないかと思います。

それはひょっとしたら、形としてあるというよりも、意思決定や組織のあり方の問題かもしれません。距離感もスピード感も今までと全然違うでしょう。だから、新しい物の決め方の仕組みとか命令系統とか、全然違うものが生み出されてくるのではないでしょうか。さまざまなところにそういうことがあるかと思います。人材も乏しいなかでは、やはりそれはいろんな人がいろんなことで動かないといけなくなるわけだから。

何か違う形で小さな、それこそ自律分散型ではないけど、全体がつぶつぶみたいな個に光が当たって、それが他の地域をお互いに支えあっているといった全体の地域像が見えてくると、形としても復興のあり方そのものもやっぱり自律分散型なんだというのがわかるわけです。ですが、上から全部指令を出して、その原則でこうやれというのは、自律分散とかなり違う話となります。

そういうのもある部分では必要かとも思いますが、そうじゃないところもたくさんあるのです。そして、この一個一個の動きは、おそらく全然被災してないようなところの動きにもすごくヒントになると思います。例えば、今までだったら何とか協議会とか、何とかNPOでやらないと動かないようなものが、せっぱつまったなかで、全然違う仕組みで動き出すということがあるのではないかと思うのです。例えば、PTAの人たちが本当に子どもを守らないといけないと思うと、今までにない新しい形

で話し合いの場を持たざるを得なくなったとか、そういうことはほかでも少なくないと思います。こうした化学変化はほかのところでも参考になるのではないかなと思います。

土地の所有権と利用権を分離

高台に移転するときに、かつての海に近い土地の所有権をどうするかという話があります。高台の方もだれかが持っているところを借りたり買ったりしないといけないわけです。そのときに所有権の売買で動くというのではなくて、所有権と利用権を分離するような工夫が肝要だと思います。所有権と利用権を分けていくきっかけに今回の復興計画がなれないかという思いがあります。とくに海沿いの居住地から将来、高台に移転するというような場合、これまでの土地利用権を高台に移転し、これまでの土地の利用権を国もしくは地方公共団体に譲渡できるようにすることによって土地の売買を経由しないですむような仕組みを考える必要があると思います。

これはたんに今回の津波被災地のみならず、ひろく一般の土地についても応用可能です。

例えば、今、山林の荒廃が進んでいますが、その大きな理由のひとつに、土地の画定ができないことがあります。自分の持ち山に入ったこともない小規模な山林地主が大勢いるのです。もちろんそうした人は山林経営に関心はありません。そうすると、どこまでが自分の山かもわからないし、一々全部境界を確定して借りるとか買うとかいったら、とても動かないわけです。こうした場合、所有権は所有権として森林組合等が一括して供託を受けて管理するような仕組みを作るのです。そこで、土地の所有権を顕在化させずに本設の用地とすることで復興を図るのです。

こうして、利用する権利を広く設定して、新しい利用の実験を始めるのです。それは林業でもいいし、今回の高台移住のための場所でもいいのですが、そういう利用権のようなものを設定するとか、ある地役権を設定するとか、あるいは森は森として再生するというのもあると思います。それでやっているような森林組合もぽつぽつ出てきているようです。そういうことにうまくつながるとすごくいいのではないかと思っています。　〔ヒアリング内容を連合総研にてとりまとめた〕