

# 震災復興への対応策を論ずる

3月11日の東日本大震災は、三陸から福島浜通り沿岸部400キロに及び市町村に壊滅的な被害を与えた。これまでの自然災害と異なり、極めて広範な被災範囲と都市が根こそぎ破壊される深刻さによって、地域を越えた国全体の危機的災害とみなされ、日に日にその深刻さが増している。さらに巨大津波は原発事故を誘発し、国のエネルギー政策自体のあり方も問いかけている。しかも、災害の影響は2次3次の災害として東日本全体に広がる可能性がある。医療、高齢者介護などの諸問題が、12万人の避難生活のなかで深刻化し、東北関東各地の生活に浸透して行きつがある。これまでまちづくりが解決しようと努めてきた諸問題が、今後10年間に社会全般の課題として顕在化するの間違いはない。いま、将来を見据えたビジョンと対応策が求められている。

## 災害地域のマネジメント

**編集** ●東日本大震災は、地震と津波、さらに原子力発電所事故という3重の災害が住民に襲いかかって、未曾有の大災害となったわけですが、「まちづくり」はこの事態に対して何をなし得るか論じていただきたいと思えます。

**佐藤** ●建築学会でも、東日本大震災に対応して、特別委員会をつくって、建築界の連携体制をつくらうというので、動き出したんです。というのは、常識に従って動いたのじゃ、か

えって危ない。阪神淡路大震災からの経験を踏まえて法制度を組み立てた結果、きちんとした仕組みができている。だけど、それを超えて対応していかななくてはならない、ということだと思いますね。

**西村** ●制度の面もそうですし、復興に当たって津波災害が想定外の規模でしたから、あれを封じ込めるような計画というのはできないですね。違う形での計画のあり方を考えなければなりません。

**佐藤** ●ほくは季刊まちづくり29号で「地域マネジメント」の特集をやっ

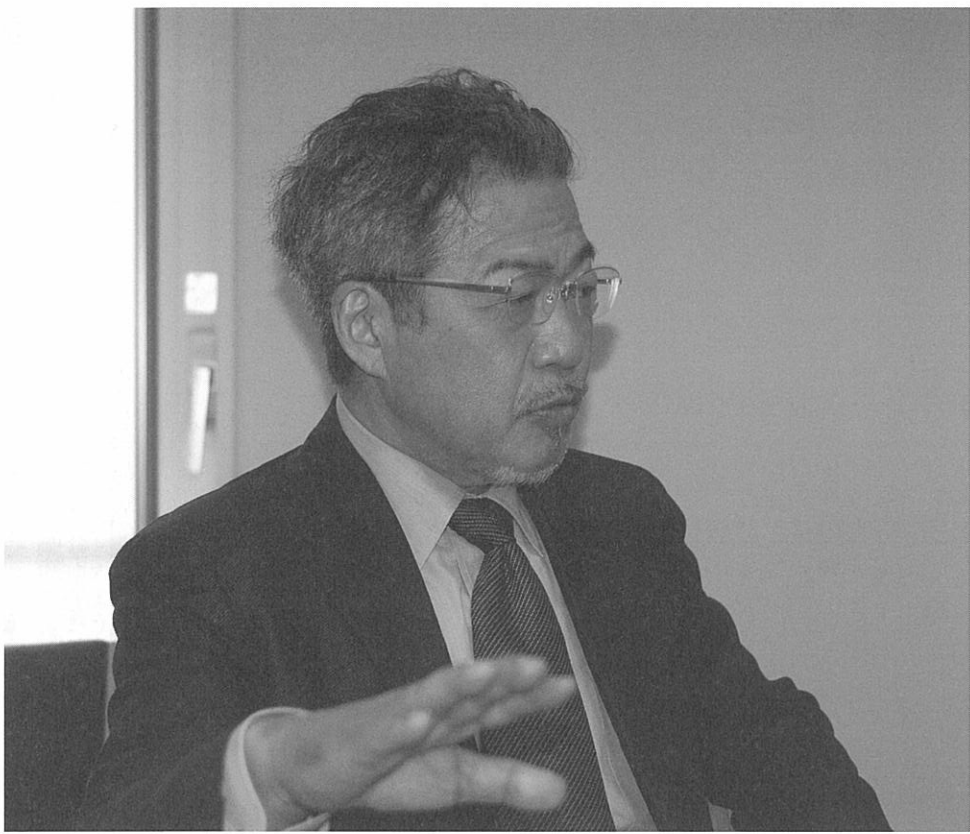
てそこに向かって進んでいくっていうプロセスよりも、時々刻々変わっていく状況を上手く組み立てていく、常にシナリオを組み替えていくっていうか、書き直していく。特集でも「シナリオライティング」と言っていたと思うんですけども、その進行管理をしていくようなことを全体でやらなくちゃいけないんじゃないかと思えます。

**西村** ●今までだと県がやって、それを国がサポートするとかでしたけど、今回はそういう部分と、いかな部分がありますよね。

**佐藤** ●国は国で県は県で、行政にはやってもらわなくてはいけないけれども、そういうところの縦割りに対し、NPOとか、市民まちづくりとか福祉団体が動いているので、その不連続な動きを統合していく方法がまだ見えてないわけですよ。最新

●佐藤滋氏（1949年生まれ）

日本建築学会会長。都市計画家。早稲田大学理工学術院教授、早稲田大学都市・地域研究所所長を兼務。工学博士。千葉県出身。専門分野は都市設計・計画。まちづくりゲーム、シミュレーション手法など、住民参加のまちづくりに関わる技術開発を進め、各地でのプロジェクトでの実践を通じ、在野の専門家、市民と民間事業者そして自治体とが連携する新たなまちづくりの仕組みのまちづくり、都市設計・計画に取り組んでいる。



刊の『まちづくり市民事業』（学芸出版社）でも統合する仕組みが必要だと論じているけれども、例えば都市田園計画法とか、社会システムとそれを担う主体―行政も民間も―協働できるような仕組みづくりが大切です。

**西村** ●それはわかることなんですけど、平時時だったらじっくりと取り組めますが、今回、津波にあった海岸の地域は、住民が戻ってくるかどうかかわらないわけですよ。そのまちづくりする場合、居住の選択という本当に大きな選択があって、ある程度の条件があれば再度住むという選択が可能とならないと、経済の不安があるなかでは、先行きが見えないんじゃないかと思うんです。

**佐藤** ●そういう問題も含めて、国も県も民間も、いろいろな主体が関与することになる。そのプロセスに対する共通認識を持たなくては行けない。そういうことがまず、進行管理として必要だと思うんです。

**西村** ●プロセス管理ということでは、たとえば四川大地震のように被災していない都市が被災都市を支援

するような対口支援方式の採用も考えられますね。自治体によっては、これまで災害復興まちづくりに取り組んできたような都市では、専門家も育ってきてますから、そのような自治体を中心とって支援に取り組めるような環境があると、全体を見ながら支援できる仕組みができてくるんじゃないかと思うんです。

**佐藤** ●様々な支援の主体ができてくれば、ばらばらにならないように全体の支援態勢を考えるような仕組みと組織を作らなくちゃいけないというところが一方である。だけど、全体の仕組みができるのを待っていないで、やれるところからやっていくということが大事だと思います。全体が見えるような仕組みは、政府じゃできなくて、様々な主体の連合体がやっていかなきゃならないんじゃないかと思えます。「対口支援方式」も含めて、今までなかったようなことも、知事会がやるようですね。すでに東海地震に対応してきた静岡県が支援するようなことはいっているわけですよ？

**西村** ●行政はそういうことに関して

●西村幸夫氏（1952年生まれ）  
東京大学先端科学技術研究センター教授。1952年福岡市生まれ。最新刊に『まちの見方・調べ方』（共編・朝倉書店）。2011年より東京大学副学長。



素早く動いていて、その意味で中越や阪神大震災の教訓は生きていると思うんですよ。初動体制や、支援体制について経験が蓄積してきていて、これだけ広域の割にはストラテジーの立案が遅れてないんですよ。規模としては違うのに中越地震の場合と同じくらいに対応している。そのようなことがやれてきているところに、今までの教訓があったと思うんです。

### 大きなビジョン（被災地再生構想）の構築

西村●ロジスティックスの面は進展すると思うんだけど、これからのどんなまちづくりをするのかですね。例えば沿岸域をあきらめるのか。

今回の被害は津波の被災地域と免災地域が明快に分かれちゃっていますよね。こういう大津波が次に来たとしても、千年に1回の災害に対して防災措置を計画する場合には、どうするか線引きが難しいですね（今回の津波は千年前の貞観津波以来といわれる）。

佐藤●今度の災害は自然の営みを含

る必要があるんじゃないですか。

西村●ただ三陸の地形からいって、今までに津波に襲われたし、これからはあるでしょう。そこに地域固有の防災的な課題があるわけですよね。それはおそらくこれから予想される南海、東海、東南海地震においても、同じような課題を抱えているわけで、そこで防災システムとしてのまちづくりを併行して考えなくてはならないわけですけど、従来の被災想定がひっくりかえされたわけですし、21世紀のまちづくりをどういうふうにか考えるかは、非常に大きな問題ですね。

佐藤●漁村が海の近くにつくられていたわけだけども、高台と海岸の地域を上手く使い分けて生活することができるとか、ということですね。津波の時は山に避難できるとかね、そういう意味での海と山を一体にしたような生活をどう組み立てていくかですね。住宅は山の上で良いよとなれば、海のそばは生業やリクリエーションの場にするとか、そういうところから始まるんじゃないですか。

う支援するのかわけど、これを日常的なレベルで考えて、山側の自治体と海岸寄りの自治体が日頃から社会的に密接な関係をもつことになれば、2地域居住は可能かもしれないし、広域的な生活圏として違うスタイルがありえるとすれば、それを応援もできるかもしれないですね。いや、むしろそのような関係は既にあり、それをどのような具体的なシステムとして顕在化させるかが問題なのかもしれないですね。

佐藤●わたしたちの仲間が内陸部の土沢（岩手県花巻市東和町）でまちづくりをやっている。そういうところに被災した人たちが入っていくとか、あるいは海と山の地域が一体の関係をつくっていく。内陸部はみな、北上川などの河川で繋がっているんですよ。そのように歴史的・地勢的に形成された社会共通資本をベースにビジョンを策定すべきです。ただ単に堅牢な建築物や防潮堤を建設するのじゃなくて。もちろん気仙沼とか釜石などのような大きな町の場合には、堅牢な建造物も重要ですけど、最初にビジョンがあって再生するこ

とが重要ですね。

西村●巨大な防波堤をつくってもハードだけで守れるとはとも思えないですね。もしそれをやったとしても風景として巨大なコンクリートの防波堤のある町に住む気にはならないですよ。自分たちの持ってきた郷土のイメージに合う形で、もう少し災害につよい仕組みをつくる必要があるし、高い建物が鎮守の森のように安全のシンボルとして建っているのは大事だと思うけれども、ハードでなんでも守れるという話にならないですよ。

佐藤●工業系の開発なんかで市街地が広がっているような所がありまふうにするのか。元のような市街地に戻すのか。人口の減少した状況に合わせてコンパクトな市街地に戻すのか。それぞれの自治体が考えないといけないですね。だから、大きなビジョンを共有することはすごく大事だと思います。それをやらずに変な手の出し方をすると取り返しがつかなくなる。これだけの災害の中でビジョンを持つことは難しいところ

だけど、やはりビジョンを出して共感を得ながら復興に取り組んでいく。東北の特質というのは、帰省した人々が素晴らしいと感じる風土だと思うんですよ。そこをどう原理として共有するところから始まるんじゃないかなと思うんですね。

西村●いまは全体像が見えないので、何とも言えないんですけど、もう少し落ち着いたところで、防災まちづくり計画をつくるに当たっては、幅広く災害の地域史も再検討すべきですね。被災地には、小さな集落や村が沢山あるわけですよ。おそらくは集落の裏手に神社があって、そういうところは避難の仕組みが氏子の間に伝えられていてね。

神社や寺院は今回もあまり被害に遭っていないわけですよ。松島の瑞巖寺や塩竈神社とか。歴史的に災害を乗り越えてきた知恵があって、もう少し細かく状況が分かってくると参考になったりするような知恵が見えてくるんじゃないかと思うんですけどね。

今のところは巨大な津波に襲われた本場に深刻なところが注目されて

いて、なかなか全体像が見えていないんですけど、細かくみるとそれなりに学ぶところが見えてくると思うんですけどね。

佐藤 ●津波って方向があるから、今回の津波では松島はガードされてますよね。しかし、前の三陸の時（昭和35年のチリ地震津波）はやられていないでしょ？ 自然・生態系との関係の中で、日本・東アジア全体を見たときにモデルとなるようなものを再生するような大きなビジョンを持ちながら、それぞれの現場の復興は走るといふ二つのものをどういう風にして組み立てていくか。その所の仕組みが重要なんじゃないかと思うんですけどね。

### 専門家チームの形成

西村 ●今、津波の被害が注目されていますが、中規模の被害が広範囲にありますよね。こうしたところをどうするかも問題で、どうしても津波被害の地域ばかりが議論されがちなんですけれども、液化化した浦安市（千葉県）でも被害を受けている。非常に広域な被害がありますよね。阪神

淡路大震災のように、どこかの地域が集中して震災があるより、広範囲です。日本の耐震構造の耐力度とか木造建築の有効性とか、耐震面での検討も必要だと思います。

佐藤 ●土蔵がずいぶん被害を受けてるみたいですね。意外と木造よりも、古いコンクリート建築が被害をうけてるようです。きちっとした調査に基づく検討が必要ですね。そういうのには今までの経験が役に立つと思うんですけど。

もうひとつ、市街地として大きな被害を受けた陸前高田市とか大船渡市とかをどうするかという議論があった、やはりもう何もなくなってるんだから、国や県の役割が重要で市町村に任せないで復興に責任があると早めに自覚する必要があると思うんですけどね。

西村 ●阪神淡路大震災など、いままでの復興を考えると、既成市街地の場合、区画整理して堅い建物を建てて、公園等の避難スペースをつくるというようなイメージになりますよね。それで良いのかという問題があると思うんですけどね。計画の手が入

ったところとそうでないグレーゾーンの差異がとも大きくなってしまったわけですね。

佐藤 ●阪神淡路の時は、復興計画に黒地地区と灰色地区があって、黒地地区が復興資金をすべて吸い上げちゃったわけですね。今度の地域を考えた場合、そういう区別はありえないわけだから、しかも人口は減る可能性が大きい。そうすると小さくなる市街地の像ですね。その再生は、いままでのように再開発で保留床をつくって整備する手法と全く違うわけですよ。そこでの計画の作り方を検討していかなくてはならない。

ニューオリンズの Katrina 災害復興の時に初めは市長による復興計画委員会がプランニングをドンとつって失敗するわけです。それで女性プランナーが阪神淡路大震災を学ばうけです。ニューオリンズに持ち帰ってコミュニティごとに計画をつくった。体育館に皆を集めてワークショップで立案した復興計画は非常に上手く進んでですね。それは、阪神淡路を学ぶんだけど、そのまま

じゃないわけです。日本の場合は個々の専門家が支援という形でですね。でも、ニューオリンズの場合は、専門家集団がきちっとした組織を作ってサポートしたので非常に上手く進んだって聞いています。今度の場合も、コミュニティの意見を聞いてまとめていく技術はある。そこはまちづくりで鍛えてきた。さらに、今度は復興計画に対してちゃんとした専門家のプラットフォームをつくって、専門家として組織的に支援する必要がありますか。

西村 ●そうですね。今までニーズを聞いて、それに対してすこしずつ適切な計画立てるわけですけど、今回は大きなビジョンが必要で、それにはニーズをビジョンにジャンプさせる必要があるわけですよ。そのジャンプは専門家の役割だと思う。その専門家チームが地元の意見を聞いてやれば、今まで培ってきたまちづくりの仕組みが役に立つと思うんですけどね。ニーズの吸い上げから提案形成へのやりとりがすごく大事になってくる。いままでの日本のまちづくりはそこが弱かったと思うんで

すね。専門家の側は、かつて専門家先行がマイナスになったという反省があつて地元意見に寄り添うような微温的なプランニングになりがちだったわけですね。今回はそれでは済まないわけだから、形にまとめる専門家の役割が大事ですよ。

佐藤 ●しかも専門家が個人として入っていくじゃなくて、受け皿組織をつくって、そこがそれぞれの専門家をサポートしたり、あるいは知恵を持ち寄って一緒に考えて考える本当の意味の専門家支援組織のアライアンスが必要なんじゃないでしょうか。職能組織はいろいろあるけれども、従来のように分割されているものじゃあなくて、東日本震災復興支援専門家集団みたいなものをつくって、国もそれを支援するような組織を作って、地元にも復興まちづくり組織ができて、そこを専門家集団が支援する。あまり強制的にするんじゃないでいいんですけど、そういうチームでいいんですけど、そういう組織化を考えると必要なんじゃないですかね。

西村 ●行政対行政の対口支援は進ん

でいくと思うんですけど。そこにどうやって専門家がチームの一部になっていけるかですね。台湾の集集（チーチー）大地震のときは大学がそれぞれの地域を支援する仕組みを作ったわけですけど、その方法もあり得ると思うんですけど。建築だけじゃなくて、土木も港湾や河川の復旧復興に入るわけですけど、普通だと別々に動くわけですね。それはまずいと思います、やはり都市として河川や港湾もマッチングしていかなくちゃならないですよ。そうすると、建築だけではなくてもっと広い世界の中でコーディネートしなくちゃいけない。それは難しい課題ですね。それに法律や制度が先に動いていくということもあります。

### 建築学会の役割

佐藤 ●だから、まず建築界がまず連携する。そこから全体を調整する事務局ができてきて、学会や職能団体からも、土木系の専門家が一つのビジョンのもとで連携しながら動けることになっていかないと、なかなか厳しいのかなと思いますよね。それ



対談風景（日本建築学会にて）

それぞれの組織でやっていけるところは、それでもいいし、しかしそれぞれの職能がよって立つようなプラットフォームが必要なんじゃないかと思ひます。それは学会や各団体がよく話し合つていく必要がある。いま、西村さんが委員長の建築学会のまちづくり支援建築会議は、まさにそういうものを目指して設立しているわけです。この組織も建築学会の中にあるんじゃないかと、外に出しちゃってもいいんですよ。

西村●神戸の小林郁雄さん(神戸山手大学教授)が言っているのは、復興計画を立てるにしてもその前の段階で地域のために汗を流した専門家が関与することが重要で、あとからやってきて専門家ですといってもなかなか信頼関係が築けない。早い段階で被災地域との信頼関係を築くのは重要なことです。建築土木系だけじゃなくて、地域を大事に思っている例えば民俗学とか、全く違った専門家が幅広い力を結集しなくてはいいじゃないかと思ひますね。

佐藤●だから、多分、全国組織として対口支援のような地域同士の支援と並行して、全国レベルでの計画のあり方の組み替えが考えられるということですよ。

佐藤●まさにそうです。いま社会システム変更の改革、要するに建築都市計画に関する法制度の抜本見直しをしてきたわけけれども、そういうことは復興プロセスの実践の中で組み立てていって定着させていくことになっていくんじゃないかと思ひます。

西村●今まで防災計画を立てると、地域内で完結する防災計画だったのが、そうはいかなくなって周囲との関係やもつと広い支援関係、人的支援の従来のあり方を変えることもありえると思ひますね。そうすると防災計画が変わってくる。土地利用計画や農業計画など、他の計画との連携の中で支え合つていく仕組みに変わっていく大きな契機になるかもしれないですね。

佐藤●しかもグローバルな関係をつくっていくなかで、地域の連携をつくっていくことだつて起きてきますよ。

てそういう専門家の連携ができて、事務局ができる。そしてそれぞれの地域の中で各ジャンルの専門家が一緒にになったような活動をする。

しかし、大きな問題は、阪神淡路大地震の場合は地元組織がしっかり存在した。今度の場合はそれが薄いわけで、そういうときの対応が課題ですね。中越地震の時だって、新潟工科大学がまず入つて半年ぐらい経つてから支援の会がサポートするようになったわけですね。今回の場合は、それじゃあ遅いかもしれない。もつと早く被災地に入つておく必要があるかもしれないですね。その時の初期支援をどうやってやるのかですね。

西村●それは難しい問題ですね。佐藤●だけど、どこが早くモデルをつくつていかなくてはいいじゃないで、大学や学会が早く走つてモデルづくりをやるのも一つの方法かもしれない。

西村●これも小林さんの話だと、地元を元気づける「ガレキに花を咲かせましょう」(阪神市街地緑化再生プロジェクト)のようなイベント

も、あるタイミングで始まつて地域の元気を出してもらうことも初期期では大きいんじゃないかというんですね。それに関しては今回の場合も阪神淡路の時のように100万人単位のボランティアが動き始めると思ひますよ。それを上手く組織化してサポート隊として幅広い支援に、戦略的に形成して短中期的な問題としてはあると思ひます。

佐藤●プラットフォームができると同時に一人一人が動く不連続な動き両方でやっていかなくちゃいけない。その間をどう繋いでいくのかがすごく大事で、今回の場合には学会の果たす役割が非常に大きい。だから建築学会はこれまで「支援」などは言わなかったわけけれども、定款も改正して「社会に貢献する」と入れたわけですよ。それを議論している理事会で震災に遭つた。その後「東北地方太平洋沖地震調査復興支援本部」「災害情報収集支援室」を設置しました。

西村●その意味では社会貢献や支援など、佐藤さんが建築学会会長としてこれまでとは違った学会のスタイルに備える特別調査委員会をつくつたときに、何を想定していたかというところ、東海・南海・東南海、それと直下型地震です。

いま東北で起こつた震災や津波災害は想定してなかったわけですよ。その危機感をバネにしてもう一度、東海・南海の対策も一層加速するということと一緒にやっていく。そこをわかれわれ専門家も心しておかないといけない。

西村●現実に計画停電が起きたけど、その準備は以前から行われていたわけですよ。それを実際に受け入れなければならぬ状況を我々は経験したわけですよ。それぞれが防災のために備えなくてはいいかと考え始めていますよ。その意味で、これが新しいスタートになるかもしれないですね。

日本は小さな争いだと政党間で争いになって喪われた20年になってしまつていくけど、大きな災害の時は団結して立ち上がつてきたわけですよ。戦災や震災から復興してきたわけだから、長い停滞から立ち直る大きなきっかけですね。

ルを主張されてこられましたよ。佐藤●それはわたしがやったというより、ここ10年くらい試行してきて、仕上げの時期に当たつていたわけですよ。社会にNPO組織が前面に出てくる、行政もそれと向かい合つているときに、学会は無関係でいかと言えどそんなことないわけで、社会的な関係形成が求められている。だから、こんどの大災害は、関東大震災、阪神淡路大震災をみて、時代の要請が前面に出てきますよ。

関東大震災の時は官僚組織のモラルが高くて後藤新平に率いられてやつた。阪神淡路大震災の時はまちづくりが前面に出てきた。それで今度はどうなのか、ということですね。総力戦になってくる。これからの社会をどうやって運営していくのかというビジョンとともに復興プロセスは進んでいくんだらうと思ひます。

#### 制度組み替えの出発点

西村●これから復興支援の輪は広がつていくと思ひますね。そのとき

#### 専門的な支援のプラットフォームをつくる

編集●さきほど建築学会の対応が話題になりましたが、どのようなものなんですか？

佐藤●「東日本大震災調査復興支援本部」を設立して、その中に情報コマンド、災害委員会、提案提言部会、もうひとつは復旧復興支援部会の四つの部会をつくつています。これを元にしながら連携を進めていくつもりです。

編集●「支援本部」をベースにプラットフォームづくりを働きかけていけるのですか？

佐藤●そうですね。建築学会は大きな組織なんだから、ここが中心となつて建築家協会や都市計画学会、建築士会、さらには土木学会等に働きかけてアライアンスを形成していくことも考えうると思ひます。

編集●大学が連携して支援に当たることは考えられませんか？ 東北各地の大学と全国の大学が組んで対処すれば、教育者(研究者)の社会的役割が高い東北という地域の特性か



ら考えて有効だと思うんです。各大学研究室の学生にもボランティアとして実効性ある支援を期待できますしね。阪神淡路大震災の時に、佐藤研究室が神戸の野田北部に拠点を構えてまちづくりを支援しましたので。ビジョンや計画と同時に、実行力が必要ですよ。



佐藤●それは大学だけじゃなくて専門家集団と一緒にやればいい。今回

の場合は大学だけじゃあやりきれないですからね。野田北部の場合は協議会がすごくしっかりしていてそれを支える地元の建築家・森崎輝行さんがいて、安心して入っていった。

今度の場合、地元にもそのような地域の建築家やプランナーが被害の度合いに比べれば極端に不足していて、専門家が働けるような組織を作って、そこが派遣するしかない。

西村●以前から被災地域と関係のある大学もありますよ。そういうところが現場に行きたいということはあるでしょうね。

佐藤●すでに大学連携しているところもあるそうですね。そういうところは具体的に地域に入ってやるような動きがあるそうですね。いろいろなケース、いろいろな組み立てができてくると思いますよ。自由に支援して活力あるまちづくりをすべきですが、他方で全体の連携を考えないとうまくいかなくなる。神戸では小林郁雄さんたち神戸大学水谷研究室出身の専門家たちがネットワークを組んでいたんです。神戸ではそれがベースになったんですね。今回の場

合は、極めて広域で、そのような集積が弱いことから、意識的にネットワークをつくっていかないと難しいでしょう。

西村●だから阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局の機関紙『きんもくせい』のように情報発信していかないと支援がばらばらに行つて、行政は行政で走るんだけど、それ以外の所はなかなかうまくいかない。

佐藤●学会や職能団体がまず先行して走つて、国や財団がフォローするようなシナリオが必要なんじゃないでしょうか。

西村●情報を集約するサイトがないとバラバラで分からなくなります。佐藤●学会「災害情報支援室」のアーカイブは今でもいろんなものが入ってきていいというようになっていっているんですよ。

西村●復興の状況に関しても、それぞれ違うわけなので、どこかにまとめる必要がある。学会だとまとめやすいですね。

佐藤●あのアーカイブを拡充して会

員以外の人が使えらるるにしたいですね。

編集●情報面の整備はソフトな復興に必要ですが、神戸市がやったようにハードの復興が先行する可能性もありますよね。

佐藤●国の「復興特区」に指定されて建設だけが進むようだと困るんですよ。災害復興公営住宅の大規模団地では、超高齢化やコミュニティ形成の困難さなど、大きな問題を抱えることになると思います。たとえば仮設住宅にしても、最初は最低限の仕様にして地元の大工が住民の要望に応じて付け加えるようにすれば、低コストの住みやすい住宅になって地元経済の回復にもなる。仮設から本設に移れるような仮設住宅にするなど、地域の実情に応じた復興まちづくりが考えられねばならないと思っています。

(2011年3月22日、震災後11日目に収録)