

質の高い復興のために

—東日本大震災からの復興での経験から

Several Aspects for Quality of Reconstruction Projects

—Lessons from Reconstruction from Great East Japan Earthquake and Tsunami

平野 勝也 東北大学災害科学国際研究所
HIRANO, Katsuya

1. はじめに

筆者は石巻市、女川町の復興まちづくり事業全般に関わったのを筆頭に、高田松原津波復興祈念公園、閉上かわまちづくり、中島（小泉）海岸防潮堤、閉伊川水門などの土木デザインに対して、土木における景観・デザインの専門家として、実務的に関わり続けてきた。

そうした中で、阪神・淡路大震災からの復興経験をもつ多くの専門家から「阪神・淡路大震災『では』こうやってうまく行った」といった経験談を聞かされ続けたことを苦々しく思い出す。復興事業に関していえば、災害公営住宅関連の教訓を除けば、被災状況が全く異なるために、実際ほとんど役に立たない、いわば「善意の押し売り」に辟易としたからである。阪神・淡路大震災からの復興では、一部で木造密集市街地を区画整理・再開発した以外は、道路といった社会基盤施設は基本的に原位置同規模復旧であった。一方、東日本大震災からの復興は、同じ巨大津波がきても住宅地が守られるようにするという、街の根本的な移動、改造を伴い、社会基盤施設をゼロから作り直す復興が必要とされていたのである。したがって、特に土木事業における、原位置同規模復旧のノウハウは全くと言っていいほど役に立たなかった。

能登半島地震の被災状況は、東日本大震災とは全く状況が異なることは明白である。そして、場所場所によって驚くほど被災状況が異なる。さらに、高齢化率も当時の三陸沿岸とは全く異なると言えるほど深刻である。つまり、東日本大震災での経験は、ほとんど役に立たない。ゆめゆめ「東日本大震災『では』」と言わぬよう、肝に銘じた。

とはいえ、復興まちづくりにおける外部専門家の役割、人口減少下の復興事業という意味において、僅かばかりは共通項も存在することも事実である。本稿では、そうした共通項と思われる点について、「東日本大震災では」という話を善意の押し売りとならぬよう述べてみようと思う。

2. 復興を遅らせずに質を高める体制づくり

復興は急がねばならない一方で、その街の未来のために質を高める必要もある。一見矛盾するこのことを実装していくためにはその体制作りが肝要であったと思う。体制づくりのポイントとなるのは、適切な外部専門家、もしくは学識経験者の登用であろう。それは、〇〇検討委員会の委員と言った立場での登用ではなく、実際にそうした委員会に上げる資料を作成する実務的レベルから一緒にやっていくという意味である。もちろん、力のあるコンサルタントとの契約をし続けることも重要であるが、コンサルタントの仕事の質を見極めていく上でも、自治体に寄り添い続ける外部専門家、学識経験者は復興事業において、大切な役割を担っていると思う。

(1) 無責任な外部専門家・学識の排除

とはいえ、東日本大震災からの復興では、復興事業が終わるまで市町村に伴走し続けた外部専門家、特に大学等の学識経験者は、実はあまり多くない印象がある。

さまざまな理由が考えられるが、一つ目の理由は某自治体の幹部職員の弁に代表されるように思う。「大学の先生たちは、復興に必要なことではなく自分がやりたいことだけやって帰ってしまう。」この自治体は、その後、学識経験者を呼ばない自治体となった。対応する手間はかかるのに復興に資さない支援は、自治体を疲弊させるだけである。

もっと酷い例もある。自治体職員が避難所運営や応急仮設住宅建設に奔走している早期の段階で、学識経験者や外部専門家が、自治体と無縁に被災集落に入り、勝手に住民とワークショップを行なって、それを取りまとめたものを集落の「復興計画」として提案し、そそくさと帰るケースである。復興事業のかなりの部分は公共事業となる。そうした勝手な（しかし善意とも取れる）行動をとる多くの専門家は「公共事業リテラシー」を持っておらず、およそ公共事業として実現できるはずもない内容を含んでいること

も少なくなかったように思う。応急仮設住宅整備が落ち着いて、ようやく自治体職員が復興計画のためにそうした集落に入った段階で、住民から公共事業として実現不可能な「〇〇先生と作った復興計画」を見せられることになったわけだが、事業実施に責任を負う自治体職員は、この計画は制度上実現できないと言うしかない。一方、住民からしてみれば「高名な〇〇先生と作った案を否定するなんて、自治体は我々の集落復興の邪魔をするのか!」となるのも当然であり、本来、共に集落の未来を考える自治体と集落住民の復興が「対立」から始まることになってしまったという話も散見された。こうした外部専門家・学識の行動はあまりに無責任であり、憤りしか覚えない。当該自治体が「学識嫌い」となるのは必然であろう。こうした無責任な人々を排除しなければ、適切に復興は進んでいかないことは明白である。

(2) 外部専門家・学識のトータリティの欠如

前節のような、そもそも人として「酷い」例は、もちろん極一部の出来事である。外部専門家や学識経験者が最後まで伴走しなかったケースの多くは、もう一つの理由にあるように思う。復興事業は大きく、企画・構想、計画、設計、施工、利活用と短期間の間に進んでいく。この全てを自治体職員は責任を持って進めていくことになるわけだが、それを伴走者として適切な助言をしよう、つまりは各事業の最初から最後までという時系列的なトータリティを持った外部専門家や学識経験者はそう多くないように思える。東日本大震災からの復興で自治体に入った外部専門家や学識経験者は都市計画の専門家や都市防災の専門家が比較的多かったように思う。失礼を承知で言えば、都市計画の専門家は、その職能上、街路や広場、河川、橋梁、そして建築といった公共空間を形作る施設の設計や施工に助言できる人は稀であるし、防災の専門家は、中心市街地の活性化については知見も経験も持っていないことが多い。両者とも、復興事業のさまざまな計画が一段落した段階以降は出番がないのである。いうまでもなく、質の高い復興のためには、そうした公共空間や都市施設の設計も施工も利活用も、極めて重要であるにも関わらず、計画段階で支援が途切れてしまったケースが多いように思える。実際に出来る空間や施設の質を議論できない支援・検討体制であることは、質の高い復興のためには致命傷となりうるのだ。

さらに被災状況、復興の内容によっては、河川事業、海岸事業、街路事業、道路事業、公共建築などの「縦割り」のほか、国の直轄事業、国の権限代行事業、県事業、市町事業という「横割り」の間の調整も重要となるケースがある。こうした調整においては、それぞれの事業に関する基

本的なリテラシーを持つ分野横断的なトータリティを持ったコーディネーターがいなければ、その調整に時間がかかることは必須となる。

余談ではあるが、東日本大震災からの復興事業は基本国費100%であった。この点については、モラルハザード(いわゆる便乗事業)の発生など批判が多いことは承知しているが、筆者の現場での事業調整経験から言えば、各事業主体は事業間調整の際に、事業が重なる部分をどちらの事業で手当するかと言った通常事業においては難題となる案件についても「どのみち国費」であるため、施工しやすい側が手当するといった、穏便な落とし所ですぐに決着し、計画・設計面だけの調整で済んだことは、非常に良かったと考えている。

話を戻そう。復興事業をトータルに質を高めていくためには、時系列的なトータリティも分野横断的なトータリティも必要であることを述べた。もちろん、専門分化した現代において、個々人にそうしたトータリティを求めることは難しいのもまた事実であろう。であれば、二つのトータリティを、個人ではなく、例えば、土木・建築・都市計画のコラボレーションチームとして実装していけば良い。

結局のところ、企画・構想から利活用まで、さまざまな事業種別全体までを一貫して俯瞰・調整しながら事業を進める検討体制をどのように構築するかが、質の高い復興の鍵となることは筆者の経験からも間違いないと感じている。

(3) 復興を遅らせることなく質を高める体制

先述したようなトータリティを持つ検討支援チームで復興事業を進めるのであれば、実は復興の質を高めることによって、復興が遅くなることはない。もちろん要になるのは、実際の設計責任を負うコンサルタントの力量である。質の高い設計は、丁寧に時間をかけて行うものという先入観が業界全体にあるように思うが、質の高い設計ができる優秀な技術者は、仕事も早いことがほとんどである。そうした優秀な技術者が設計を行えるように契約・発注さえできれば、質の高さと早さは簡単に両立できる。逆に、力量不足の技術者であれば、どれだけ時間をかけて検討チームが助言をしても、修正設計の質の向上は遅々としたものになってしまう。たとえその場合であっても、検討チームが基本設計図面程度は描くことができれば、直接コンサルタントにCAD図面で「これでいこう」と指示をすることもできる。石巻、女川の復興事業の過程において、何度かそのような荒技も用いてきた。さらには、女川の復興では「デザイン会議」として、質を検討しつつ、首長がその場で即断即決できるような体制を採ることができた。初期段階の検討ではこの体制が非常に効果的だった。

もちろん、復興においては膨大な事業が同時並行で進む。その全ての計画・設計を丁寧にレビューし質を高めていくためにはどうしても時間がかかる側面もある。こうしたときは、やはり事業の軽重を判断し、重いものを適切にレビューして改善し、軽いものは簡単な修正で済ませるといったマネジメントも必要になる。結局、検討チームがトータリティを持つだけでなく、そのプロジェクトマネジメント力も問われているのである。復興の教訓としてはあまりに安易であることを承知でまとめれば、あらゆる組織において、その人事と採用が、その組織の全てを支配するのと全く同じで、復興事業もその体制作り、すなわち人事が成否を支配している。

3. 昭和から令和への転換の共有

人口減少の時代の復興事業は、当然ながら未来を先取りした魅力あるまちづくりでなければならない。そうした質の高い復興事業を確実に実現するために必要なことは、体制づくりだけではない。復興事業やまちづくりの実務に参画する中で、常に感じるのは、ある種のジェネレーションギャップである。筆者が修士課程の学生だった頃（1991-1993）にバブル経済は崩壊し、戦後、奇跡とも思える勢いで成長を続けた日本経済はついに低成長時代を迎えた。つまり筆者の世代より若い人は、社会人として経済成長時代を経験していないことになる。その後 2008 年予想されていた通りに日本の総人口も減少に転じた。

人は自分の受けた教育と成功体験からなかなか逃れられない。戦後、全国の主要都市を焼け野原にされた状態から、世界第二位の経済大国に、たった半世紀で昇りつめた強烈な成功体験から日本社会全体が逃れられていないのではないか。低成長時代そして人口減少の時代に、それは「昭和の呪縛」として作用しているように思う。特に筆者よりも上の世代（1960 年代生まれ以上）は、社会人として、専門家として成長時代の成功体験を持っていることもあり、強く昭和に呪縛されているように思う。例えば、三陸沿岸の津波復興において、高名かつ高齢の専門家が「人工地盤を用いて市街地全体を嵩上げ」とか、「高台移転で余る低平地に空港整備」といった提案をしていた。どちらも昭和の時代であれば成立した復興かもしれないが、あまりに時代錯誤である。換言すれば、高名な専門家さえも逃れられないほど、「昭和の呪縛」は強烈なのである。

本章では、現代的まちづくりに取り組んでいる 40 代以下の読者諸氏には釈迦に説法となり申し訳ないが、「昭和の呪縛」が復興事業にどのように作用するのか、いくつか要点をまとめておきたい。

(1) 需要に基づき供給を考える

昭和の時代であれば、旺盛に伸びていく需要に対して、道路も建築物も、あらゆる都市施設の供給が全く追いついていない状態であったため、多少下手な作り方をしたとしても、いずれは需要が追いつき有効に利用されてきた。そうしたことから、いつの間にか、需要をあまり考慮せずに、供給する都市施設だけを計画することが当たり前となってしまった。そして、それでも都市はそれなりに発展してきた。民間建築を除けば、都市施設の供給主体は公共である。つまりは供給主導、公共主導の都市開発が成立していたと言って良い。

しかし、時代は変わった。低成長、人口減少の中で需要そのものがおぼつかない時代である。そうした時代に「昭和の呪縛」のまま再開発ビルを建てた結果、需要すなわち入居テナントを確保できず、もしくは確保していても契約更新時に逃げ出され廃墟化し、「墓標」などと揶揄される再開発事業が全国に多く存在している。道路事業も、「昭和の呪縛」のまま高額をかけて作ったのはいいが、需要つまりは交通量があまり発生しない「無駄な道路」が多く存在し、常に批判の対象となるばかりでなく、維持・管理費を考えると地域経済にマイナスの影響さえ想定される状況にある。街路においても、中心市街地活性化のために駅前通りを拡張した結果、歴史が積み重なった沿道建物は補償を受けて一新され、それを機に廃業も進み、交通量がないのに自動車中心の殺伐とした空間に成り下がった結果、中心市街地の衰退を加速してしまった事業も少なからず見受けられる。全て「昭和の呪縛」と一括できてしまうのだ。

これからの時代は、丁寧に需要を読み取り、さらには上手に需要を喚起しつつ、その需要に見合った（金銭的にも、デザイン的にも）都市施設を整備するという、「経営」としては至極当たり前のことを、実施していかなければならない。木下斉氏が「稼ぐまちづくり」を提唱している¹⁾が、まさにその通りで、きちんと稼いで、その稼ぎを地域に再投資し、さらに稼げるようにするという好循環を作ること以外に、街の持続可能性を担保する方法はない。つまり、復興であれ通常まちづくりであれ、その場所で覚悟を決めて、リスクをとって業を営もうとする人々こそが、まちづくりの主役であり主導権を持つべきなのである。公共にできることは、その支援でしかない。主従関係が完全に逆転しているのである。

誰も業を営まなくなったシャッター商店街のアーケードを、高名なデザイナーの手で瀟洒なものに作り替えたとして、そのシャッター商店街は再生するだろうか。このやり方と、「事業者が決まっていらないのにハコモノを決める」と

か、「需要が見込めないのにとりあえず立派な道路を作る」といった昭和のやり方は全く同じである。必要な供給は、今の時代、絶対にやってはならないのだ。復興事業は、どうしても公共事業が中心となるため、こうした供給主導な「昭和の呪縛」による問題が非常に起こりやすい。

(2) 交通を集中させる

渋滞現象は需要に対してセンシティブで、ちょっと需要が増えただけで簡単に渋滞を起こしてしまう。増大する自動車交通量に対応するため、昭和の道路計画は、いかに交通を分散させる道路網を構築するかが、基本中の基本であった。市街地に用がない車まで市街地を通過することで起こる大渋滞は、市街地の生産性を下げる。それを回避するために通過交通を郊外に分散させるという「バイパス事業」各地で行われ続けた。

その結果、郊外型ショッピングセンターの発展と相まって、バイパスに交通は集中し、かなりの市街地では、渋滞どころか閑古鳥が鳴く状況になってしまった。それにも関わらず、渋滞解消という名の下に、いまだにバイパス整備が続けられている。「昭和の呪縛」の代表的な例であろう。

これからの時代、人口はもちろんのこと自動車交通量も少なくなっていく。遠からぬ将来に、「え、まだ渋滞するの？ そんなに車が走っているなんていいなあ」と渋滞は害悪ではなく羨望の対象にさえなるように思う。つまり、人口減少時代の交通計画は、いかに街にとって魅力的で大切なところに交通を集中させるかが勝負になる。もちろん、自動車交通だけでなく、バスと言った公共交通も同じだ。自動車を集中させ、商業・業務ポテンシャルを維持する。バスを集中させ、頻度といった利便性を維持する。徹底した「集中」が持続可能性を決めていくのである。

(3) 制度を超える

「昭和の呪縛」が蔓延しているのは、霞ヶ関でも同様である。基幹となる事業制度（つまりは復興事業制度も）のほとんど全てが、成長時代であることを暗黙の前提としている。例えば、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法は、どれだけ過疎化が進んでいる地域が対象であっても、公共土木施設であればその原形復旧を手厚く国庫負担できる仕組みである。そこには、機能限定復旧や公共土木施設のダウンサイジングと言った特に過疎地域において現代的に取り組むべき復旧の姿は一切描かれていない。

人口減少時代に向けてコンパクトシティやコンパクト&ネットワークを声高に霞ヶ関は叫んでいるが、それを実現するための有効な事業制度はいまだ存在していないと認識している（この点については、立地適正化計画などを持ち出した異論も大いにあるだろうことは承知している）。

地方創生や中心市街地活性化の霞ヶ関流のやり方も、成長時代に行ってきた「成功事例の横展開」のまま何も変わっていない。そのやり方をパッケージ化して補助金までつけるのが定番だったりもする。ある地域の成功事例の劣化コピーを補助金つけて別の地域で作れたとして、そこが成功するとは全く思えない。人口減少下で生き残り競争が激化する中で、劣化コピーの地域に観光に行ったり、二拠点居住の拠点を置いたりする魅力とはなり得ないからだ。本物の方に行った方がよほど魅力的なのは自明であろう。よしんば、本物より素晴らしいコピーができたすれば、それは、国が補助制度まで作って、成功した地域を潰しにかかることと等しいやり方となる。「成功事例の横展開」は、すでに時代遅れのやり方である。コピーではなく独自性をどれだけ持てるかが、地域の存続を左右している時代である。

ともあれ、「昭和の呪縛」を体現したような古い事業制度に対して、どれだけクレームをつけても、復興事業が良くなることはない。制度を変える前に復興を進めなければならぬからだ。そのためにも、その齟齬を関係者で共有しつつ、どうすれば「昭和の制度で令和の復興」が成し得るのか、知恵を集めていくほかないのである。比較的簡単な例で言えば、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法を使って、機能限定復旧やダウンサイジングな復旧を申請して実施してしまえばいいのである。原形復旧が法的に担保されているのであるから、それ以下の復旧であれば運用で十分に実現できるのだ。こうした昭和に呪縛された制度を超えるための議論は、復興過程で大いにしていけば良い。どのような制度であっても、行政の裁量権はかなりあるというのが実感で、それを超える方法はきっと存在している。

4. おわりに

筆者の東日本大震災からの復興事業での経験をもとに、質の高い復興事業を実施するための要点と考えていることを述べてきた。能登の復興に限らず、人口減少時代のまちづくりに取り組む諸氏の僅かばかりの参考にでもなれば幸いである（もちろん、こうした「したり顔の体験談」は人の心には響かないことは百も承知であるが）。

そして何より、あの、あまりに美しい自然の風景の中で、黒瓦の穏やかな佇まいを形作ってきた、土までやさしい風土に棲まう人々が行う復興は、おかしな霞ヶ関の論理や名誉欲に駆られた専門家に毒されることなく、穏やかに、かつ着実に進んでいくものと信じている。

<参考文献>

- 1) 木下斉「稼ぐまちが地方を変える 誰も言わなかった 10 の鉄則」NHK 出版新