

東日本大震災復興対策本部
国土交通省、厚生労働省、経済産業省、被災自治体関係各位
都市計画専門家、団体各位
被災地支援者、団体各位

平成 23 年 11 月 21 日
NPO 法人日本都市計画家協会
震災復興タスクフォース代表 加藤 孝明
同TF・プロセスデザイン部会長 石川 岳男

記

「被災地における復興プロセスに関する提言(2) (平成 23 年度末に向けた復興まちづくりプロセスの再編に係る提言)」を作成致しましたので、ここに提言致します。

※本資料に関するお問い合わせは下記にお願い致します。

(NPO) 日本都市計画家協会 事務局
港区愛宕 1-1-9 愛宕チャンピオンビル 4F
TEL 03-5401-3359 FAX 03-5401-3389
Mailto:info@jsurp.net

被災地の復興プロセスに関する提言(2)

—平成23年度末に向けた復興まちづくりプロセスの再編に係る提言—

1. 提言にあたって

東日本大震災で被災された皆様に心よりお見舞い申し上げます。また、(NPO)日本都市計画家協会は、復興まちづくりに取り組んでいる住民、まちづくり団体、自治体、国、大学、コンサルタント等の皆様を応援いたします。

現在、多くの自治体で復興まちづくりの計画の策定が進行しています。自治体が進める復興まちづくりは多額の費用が必要となるため、第3次補正予算に大きな期待が寄せられていることは事実ですが、その一方、予算獲得のために、本来踏むべき手続きが疎かにされているのではないかと見られる事例も散見されています。この提言は、8月に公表した『建築基準法84条区域に係る提言』に引き続き、自治体の動向を俯瞰する中で、復興まちづくり計画の策定から実施の事業を進めるまでの過程について、プロセスを明確にし、被災者の合意形成に重点を置いた進め方を提言しています。

当然ながら、被災者の生活再建を早期に進めるためにも、復興まちづくりを急ぐことが必要であることは論を待ちません。その一方、拙速な決定がその後の事業実施を困難にしまうことも想定されます。自治体の方々にこうした状況をよく理解していただき、今後の進め方の参考としてこの提言を活用して頂ければ幸いです。

※なお、当協会では今後も様々な面から復興まちづくりに関与し、支援を進めていきたいと考えております。関係者に皆様に置かれましては何とぞよろしくお願い致します。

(当協会による震災復興支援については、<http://jsurp.net/>及び<http://jsurp.net/wp/>参照)

2. 復興まちづくりに関する課題

現時点での復興プロセスの転換が必要

被災自治体では、復興計画の策定が進められている。

また、国の平成23年度の第3次補正予算が、市街地整備事業等の復興まちづくり事業費の中心になることが明確になったことから、被災地自治体は補助獲得のため、早期(年度内)に各種事業計画の策定を進めようとしている。

このようなスケジュールによる計画策定は、近年、わが国で進められてきた通常のまちづくりのプロセスとの乖離が見られ、様々な問題が生じる可能性がある。

事業計画の策定プロセスにおいては、住民意向の把握と、話し合いによる合意形成の手順を着実に進めることが重要であり、主体性と持続性ある復興に向けて、被災自治体はこの点の徹底を図るべきである。

現段階で、計画策定だけではなく、復興までの取組、復興後のマネジメントを踏まえて、プロセスを見直すことが課題となっている。

《復興計画等に関する問題》

プロセスデザイン部会のメンバーが、これまで現地で活動して感じた状況や、学識経験者や専門家と対話したうえで得られた情報から、復興計画等に関する問題を整理した。

①復興計画に関する問題

- 決定プロセスの簡素化・不明確により、関係主体からの信頼性が得られない可能性がある
 - ・決定者、決定時期、検討方法等の計画の決定プロセスが明確になっていないまま、または、住民等の関係者に明示しないまま、復興計画の検討・決定が進められているところがある。
 - ・このように、今回の震災に係る復興計画、事業計画においては、都市計画マスタープランのような平常時の計画に比べて、関係者の合意形成方法が簡略化されている。
 - ・関係者の信頼性が得られない計画となり、事業実施時、又は復興後、問題となる可能性がある。
 - ・一方で、期間や計画内容の特異性から通常の方法の適用は難しい面を持っていることを踏まえ、決定方法の弾力化などの計画・事業自体のあり方とあわせて、決定プロセス・合意形成方法の開発・設定が課題となっている。
- 計画内容の拡充が必要
 - ・復興計画において、方針は示されているものの、ビジョンや都市構造・土地利用計画に具体性が乏しいものがある。一方で、予算措置を見越して、具体的な事業が羅列的に設定されているところもある。
 - ・また、いつまでに計画を実現するのか、又は、どのように推進するかなどの計画の時間概念が明確になっていないものもある。
 - ・さらには、復興後の都市基盤の維持管理費や交通（モビリティ）等に関するコストなど、都市の管理（マネジメント）についての検証がなされていない。

②ガバナンスの問題

- コミュニティの再生のための取り組みが手薄である
 - ・被災地の復興のためには、コミュニティ単位の取り組みが欠かせないが、元被災地→避難所→仮設住宅と移行する過程で、コミュニティの解体、新設が繰り返される状況である。
 - ・これまでの復興過程においては、最終的なコミュニティのビジョンが見えないまま、「とりあえず」その場その場でコミュニティができていく。
 - ・また、地区・集落等のコミュニティを単位とした復興の計画づくりが取り組まれてない。特に、市街地から離れた漁村集落においては、遅れが生じている。
 - ・さらには、地域間・コミュニティ間の情報交流が十分にされていないところが多い。

③専門家に関する問題

- 専門家の活用に関する体制・仕組みが構築されていない
 - ・国交省の直轄調査だけでは、マンパワーが不足しており、特に、関係者の合意形成などの取り組みに対する補充が必要である。
 - ・都市、農政、水産等の多分野の専門家が活動しているが、調整・整合が図られてない。
 - ・地域毎に主要課題は様々であるが、それぞれの課題に対応する専門家が配置されていない。
 - ・ボランティアな活動をしている学識経験者・専門家等と被災自治体等の関係が構築されていないところがある。
 - ・地域においては、専門家に関する情報、斡旋する仕組みがない。

3. 復興まちづくりプロセスに関する提言

計画策定及び意向調整等に重点を置き、マンパワー・予算を投入する

復興まちづくりは被災市町村にとって、数十年分の予算を活用した大規模な事業になる。

必要なのは早期の計画の策定ではなく、早期の復興であり、将来にむけた効率的な都市のマネジメントを実現するプロセスである。

どのようなまちにし、生活に役立て、維持・管理していくかを検討し、それを実現するための事業を選定すべきである。

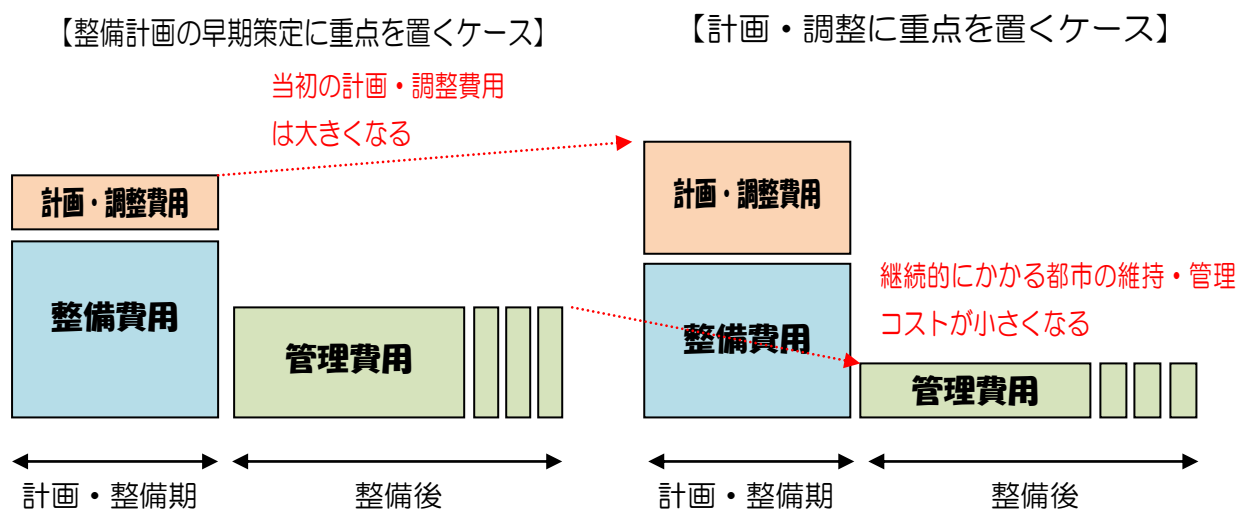
そのためには、現段階（整備前）で、マンパワー・予算を投入し、計画策定、関係者の調整・合意形成等に重点を置くべきである。

- ①都市のマネジメントを考慮した計画・調整
- ②復興までの期間短縮をめざしたプロセス
- ③専門家チームの投入

①都市のマネジメントを考慮した計画・調整

防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等を活用して、移転市街地の新規整備を検討する市町村が多いと考えられるが、過剰な市街地整備量にならないよう、現時点において、持続性（都市の維持・管理費の軽減等）を意識した計画・調整に重点を置くべきである。

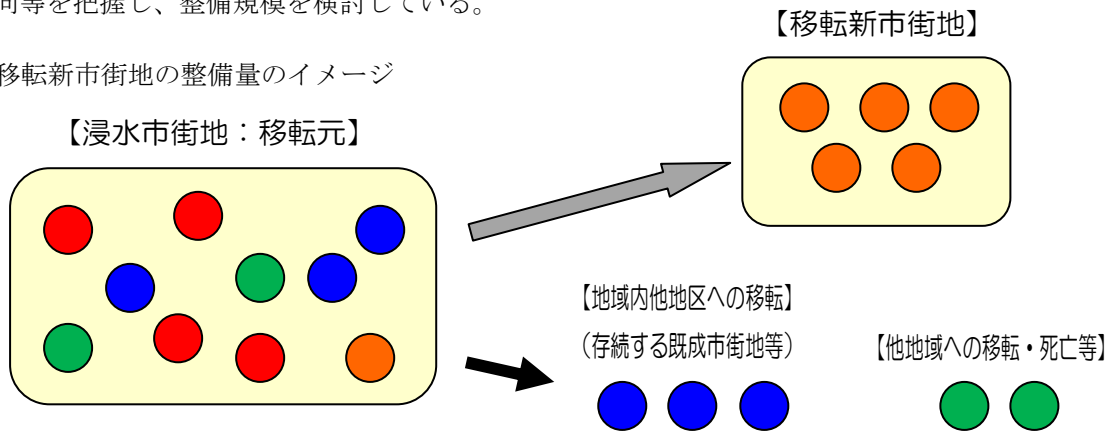
《計画・調整に重点を置くプロセスのイメージ》



《参考：某自治体の取組の例》

- ・海沿いの浸水地域内の市街地を、比較的近い高台に移転することを構想している。
- ・震災前の市街地量をもとに、新市街地整備量を設定することはリスクが高い。
- ・過剰投資にならないよう、仮設住宅住民等へのヒアリング調査を実施し、その新市街地への移転意向等を把握し、整備規模を検討している。

○移転新市街地の整備量のイメージ



②復興までの期間短縮をめざしたプロセス

トップダウン型のプロセスで策定する計画は、期間短縮が可能かもしれない。

しかしながら、そのような計画は、事業実施時等に関係者の意向調整等がこじれ、結果的に整備、復興までの期間を要することになる可能性がある。

早期計画策定を目標にするのではなく、復興までの総合的な期間を重視し、プロセスを検討すべきである。

参考) ある自治体では、計画策定のプロセスを定めることなく各地区との協議を進めた結果、地区ごとに津波対策の考え方・意向が異なっているため、防潮堤の高さ設定が困難となってしまう。

この事例の場合、①全体プロセスと決定方法を予め明示すべきであった、②このような状況になっていることを前提とすると、計画策定のための必要な協議期間であると認識し、今後のプロセスと決定方法を定めてそれを明示する、ということが考えられる。

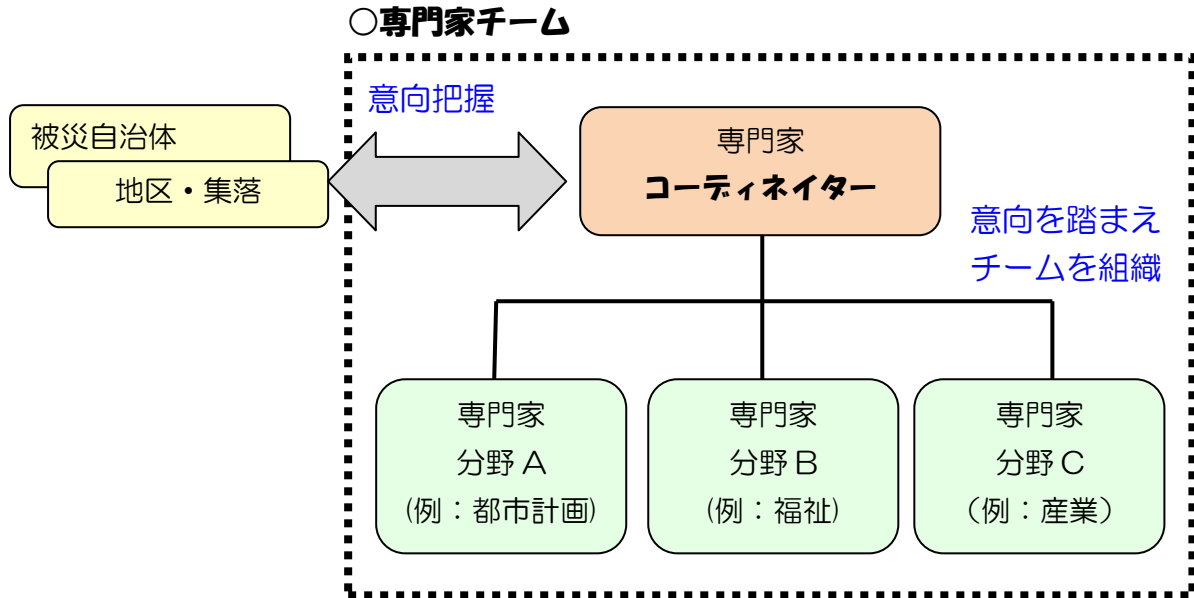
③専門家チームの投入

東日本大震災の復興は、生活・生業の再建である。復興に向けた計画・調整には、都市計画だけではなく、土木技術、交通、福祉、医療、産業、観光、教育、コミュニティ形成などの多分野の専門家が必要である。市街地整備の事業計画においても、多様な視点が必要となる。

今後は地区や集落を単位にきめ細かく復興の計画を具体化していくことが必要であり、それらの地区・集落で必要とされる人材は、その地域特性や計画ニーズによって異なる。

被災自治体が、個別分野の専門家をコーディネートすることは困難であることを踏まえて、専門家をチームとして投入できる仕組みづくりが必要である。

《専門家チームのイメージ》



4. 被災自治体や国が行うべき対策に関する提言

(1) 被災自治体が行うべき対策

検証・意向調整に重点を置き、今後の見直しも想定した柔軟性のあるプロセス

被災自治体は、復興計画の策定や、国の平成23年度第3次補正予算に関する補助（復興交付金等）に基づく市街地整備等の検討に着手しつつある状況であると想定される。

これらの計画は、予算確保等の手続きの上で設置した“出発案”と割り切り、確定事項とせず、慎重に復興まちづくりを進めるなかで、必要に応じて計画を柔軟に見直していくことも考えるべきである。

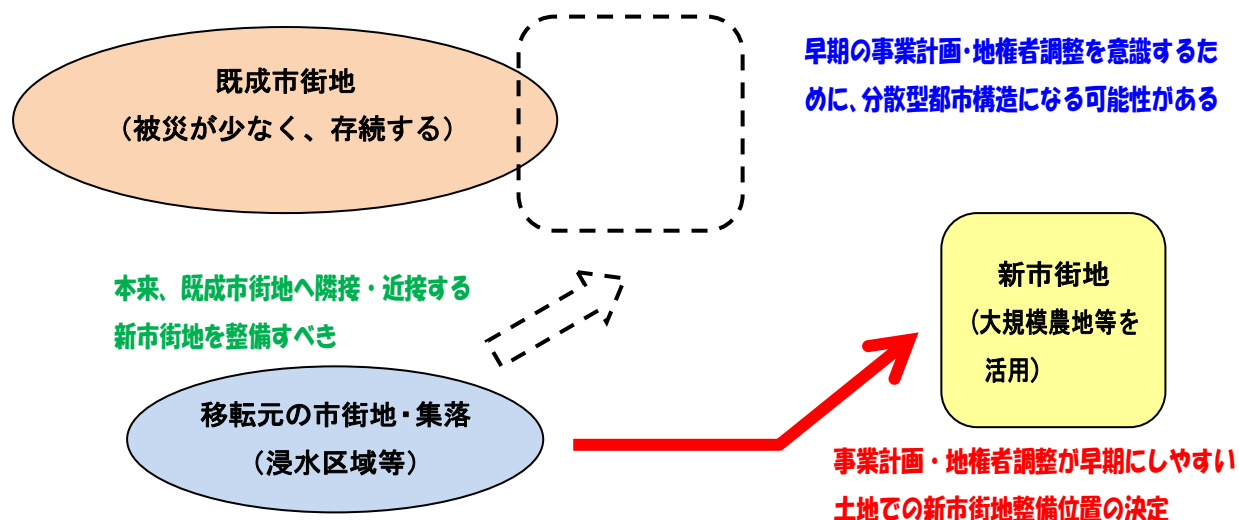
今後は、幅広い視点からの計画の検証や、関係者等との意向調整を進めるプロセスを再構築すべきである。

○視点の例

- ・人口減少、高齢化等の被災地の現実的な将来（着地点）からの市街地規模等の検証
- ・産業、生活、医療・福祉などの多分野から都市構造や土地利用等の検証
- ・都市基盤、交通（モビリティ）の維持管理費など、都市マネジメントからの検証

《移転新市街地の選択に関する問題点の例》

- ・被災地では、国からの補助を意識し、浸水地域から移転先となる新市街地整備の事業等の検討を早急に進めようとしているところが多い。
- ・既成市街地が存続される場合には、その既成市街地に近接・隣接して、浸水地域からの移転先となる新市街地を整備することが、都市のマネジメント上、望ましいと考えられる。
- ・しかしながら、短期間に地権者等の合意を得ることを重視すると、どうしても、地権者数が少なく、整備がしやすい、大規模農地・林地・未利用地等を活用した土地となる。
- ・そのような土地は、得てして、既成市街地から離れたところが多く、結果的に分散的な都市構造となり、都市基盤の維持管理や交通の維持等の継続的に必要となるコストが大きくなる可能性がある。



(2) 国が行うべき対策

復興交付金等に係る柔軟な予算措置

国の平成23年度第3次補正予算、復興交付金が、被災地域の新市街地整備の中心的な予算になると想定される。

社会資本整備総合交付金では、年度ごとの事業内容・予算や事業内容の変更等に柔軟性はあるものの、申請時に基幹事業となる土地区画整理事業等については事業区域等が明確になっている必要がある。

被災自治体では、年度末までに事業区域等を確定することは難しく、また、土地区画整理事業と津波復興拠点整備事業などからの事業手法の選択も慎重に行うことが望まれる。

このような状況を踏まえ、国は、予算執行や復興交付金の運用に対して柔軟な仕組みをつくるべきである。

○柔軟な仕組みのイメージ

- ①復興交付金の採択後、事業区域や事業手法を柔軟に変更ができるようにする。
- ②一定の積算根拠を提示し、土地区画整理事業や津波復興拠点事業の区域等を確定・公表しなくても、復興交付金の事業費が計上できるようにする。
- ③当初1～2年は、関係者の意向調整等に重点を置き進めることも可能とする。
- ④使い切れなかった予算については繰越等が可能な仕組みにする。
- ⑤平成24年度以降も、復興交付金に関する予算を確保する。
- ⑥5年間の期間を終了後も、必要に応じて、2期交付金の採択を行えるようにする。

専門家チームの派遣への支援

NPO法人日本都市計画家協会では、既に3つの被災自治体へ、コーディネーターとなるべき専門家を派遣している。

被災地自体や地区が望む専門家チームが、被災地で有効な活動を行ううえでは、その費用や人材確保が大きな課題となる。

国は派遣のための予算を確保し、支援すべきである。

また、地域からのニーズと、適正な専門家（当初のコーディネーター等）をマッチングするためのシステムを、各種業界団体等とともに構築するべきである。

さらには、様々な省庁・機関から専門家の派遣が実施・検討されているが、それらの国の窓口を一本化し、専門家チームの組織化がしやすい体制づくりが求められる。

NPO法人日本都市計画家協会 震災復興タスクフォース プロセスデザイン部会 参加者

《参加者》

氏名	所属等
石川 岳男 (部会長)	石川計画事務所 NPO法人日本都市計画家協会副会長
内山 征 (とりまとめ責任者)	(株)アルメック
北本 美江子	都市住生活アトリエ
小泉 秀樹	東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授
高鍋 剛	(株)都市環境研究所
高畑 恒志	国立環境研究所客員研究員
谷口 知史	(株)アバンアソシエイツ
土肥 英生	NPO法人日本都市計画家協会事務局長
中川 智之	(株)アルテップ
中村 仁	東京大学生産技術研究所特任研究員
西沢 明	東京大学空間情報科学研究センター特任教授
松下 幸司	(株)アバンアソシエイツ
宮田 裕介	地域環境プランニング
渡会 清治	(株)アールトゥ計画事務所 NPO法人日本都市計画家協会副会長

※あいうえお順