

大災害後の復興計画策定 ～神戸, ニューオーリンズ, 東北～

2015年7月8日

明石工業高等専門学校

特命教授 太田 敏一

博士(情報学)

1995年1月17日午前5時46分

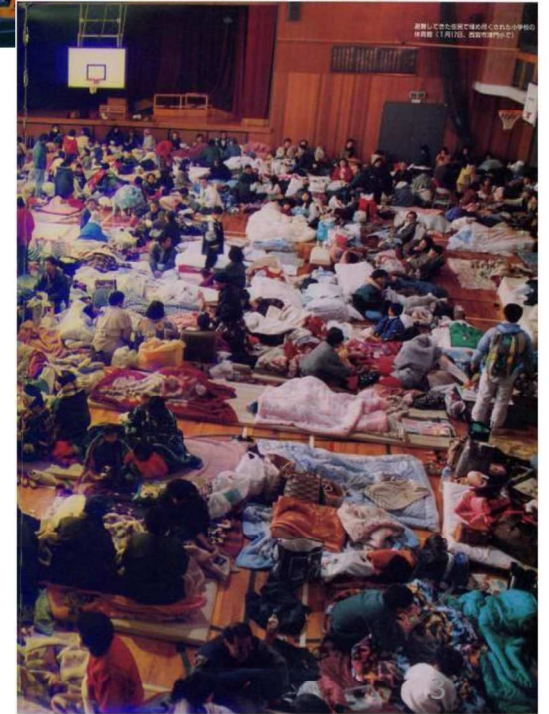
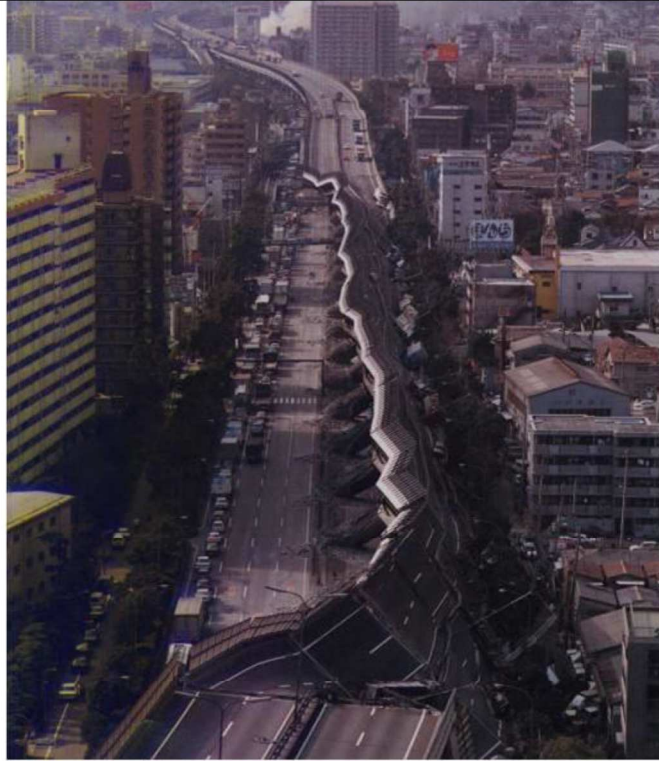
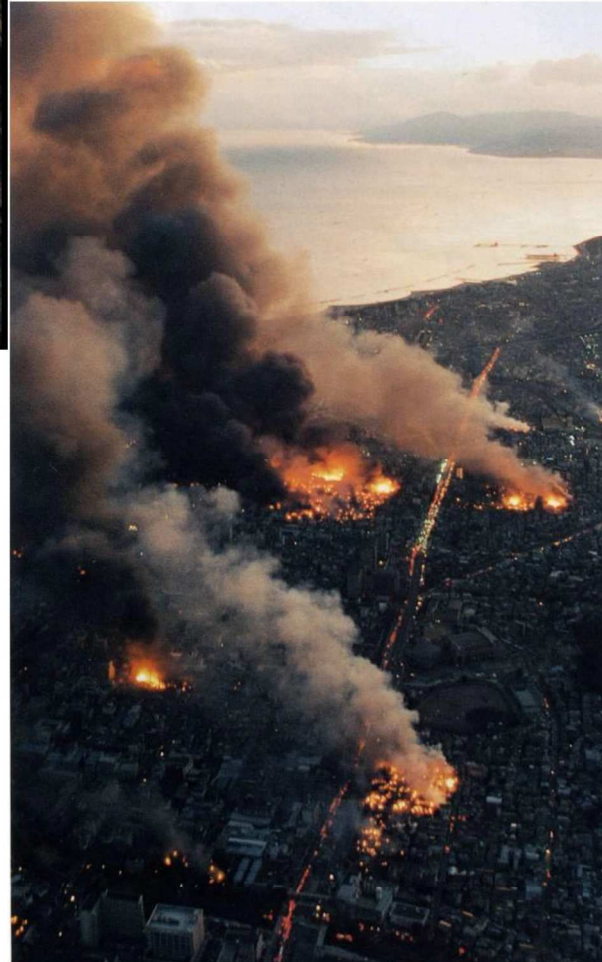
阪神・淡路大震災発生



倒壊した阪神高速道路

「読売報道写真 阪神大震災全記録
読売新聞社」

戦後最大の都市地震災害 = 市民生活のすべてで大きな被害





1995年1月17日
阪神・淡路
大震災発生

緊急対応

- ・人命救助
- ・消火活動
- ・避難所設置運営
- ・ ・ ・etc.

応急復旧・被災者支援

- ・ライフライン復旧
- ・インフラ復旧
- ・ガレキ撤去
- ・仮設住宅
- ・当面の生活再建
- ・産業再開支援
- ・ ・ ・etc.

復興

単に元に戻すだけでなく、
地域社会全体が災害に強い、
活力と魅力あるまちとしてよみが
えることをめざす
→そのための長期にわたる
計画＝復興計画

・阪神・淡路大震災のあと、最初の3日間は災害対策本部（市役所8階）での電話応対

電話のほとんどが**安否確認**

→ まったくわからない

不足**物資**の要請→紙を張り付け

・その後、自転車を手配、避難所や 区役所に配給

・**1月26日**震災復興本部総括局 に発令された



東日本大震災との比較



地図: MAPION



東日本大震災での住家被害

(出典:復興構想会議資料)

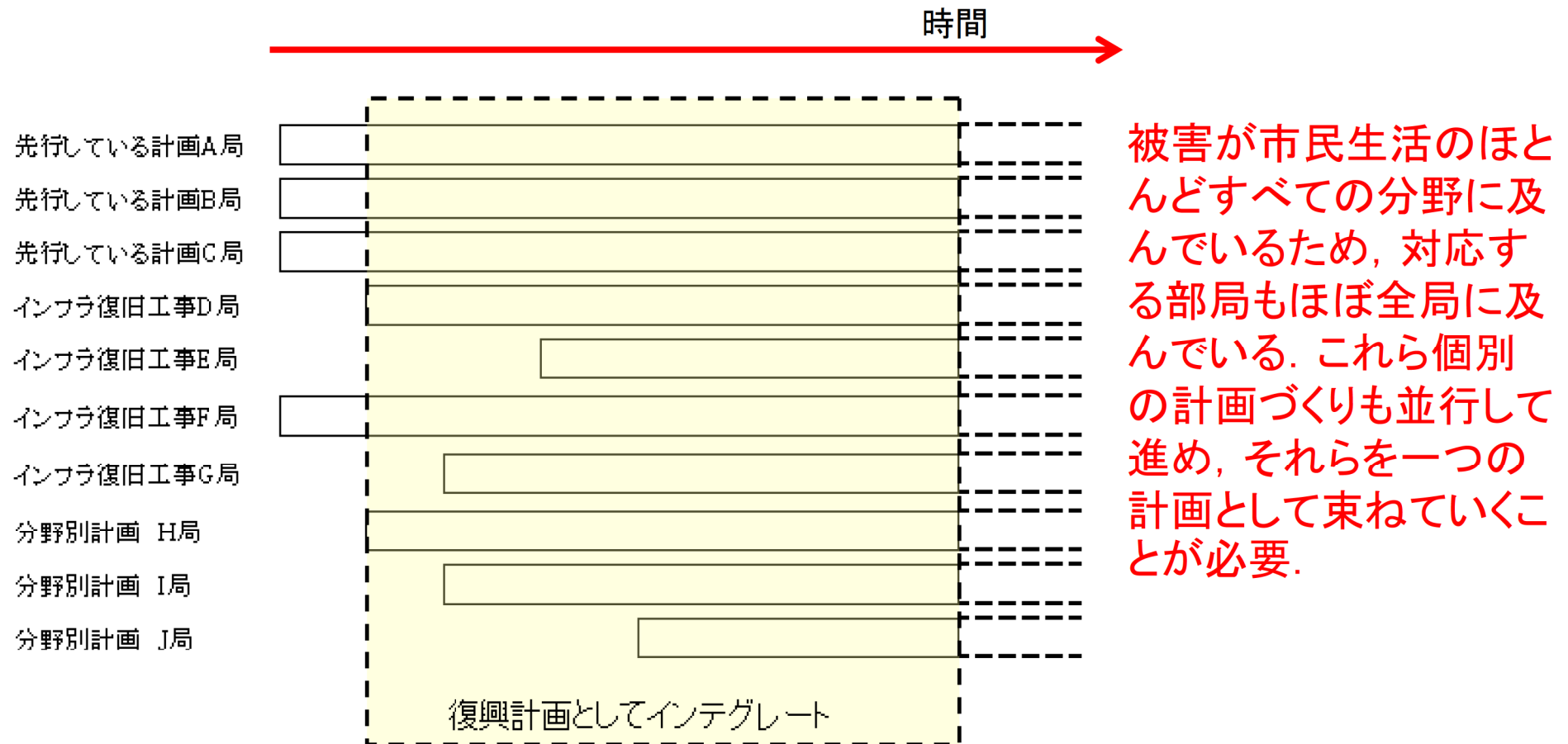
都道府県名	全壊	半壊	一部破損
岩手県	20,945	2,811	2,086
宮城県	73,087	31,814	42,949
福島県	15,250	22,184	63,761
全国合計	109,282	56,809	108,796

※阪神・淡路大震災での全壊104,906棟, 半壊144,274棟

復興計画策定は、被災直後の**非常に混乱した状況から始まった**

- ・避難所にはまだ多くの方が避難中
- ・**交通手段**はほとんど皆無
- ・**ライフライン**は不十分
- ・電話もつながりにくい
- ・インフラ部局では、**仮復旧**に奔走中
- ・一部では復興の手続きを始めて**走り出している**局も
- ・すべての局が、まったくの未経験の中で必死に対応していた

復興計画の部分と全体の関係



全体の復興計画に平行して策定された分野別計画

「都市計画」、「神戸港復興」、「住宅供給」、「文化指針」、「福祉」、「同和地区復興」、「経済復興」、「防災会議」、「砂防」、「消防」、「水道」、「高速鉄道(市営地下鉄)」、「教育再生」、「下水道」

※赤字は市全体の復興計画よりも先行

神戸市復興計画策定過程

復興計画策定経緯の概要

START

★1月26日 神戸市震災復興本部総括局 設置

☆神戸市復興計画検討委員会を開催し、「復興計画ガイドライン」策定
メンバー 行政と学識経験者 27名

★2月7日第1回委員会
分科会設置

- ①都市基盤検討分科会
- ②市民生活検討分科会
- ③安全都市基準検討分科会

延べ14回の分科会, 委員会を開催

☆ 3月27日 「神戸市復興計画ガイドライン」発表

ガイドライン

★「神戸市復興計画審議会」(100名)を設置
「市民生活」, 「都市活力」, 「安全都市」の3つの分科会

☆ 6月26日に復興計画審議会の最終的な答申を市長に手渡し
→6月末に「**神戸市復興計画**」を決定

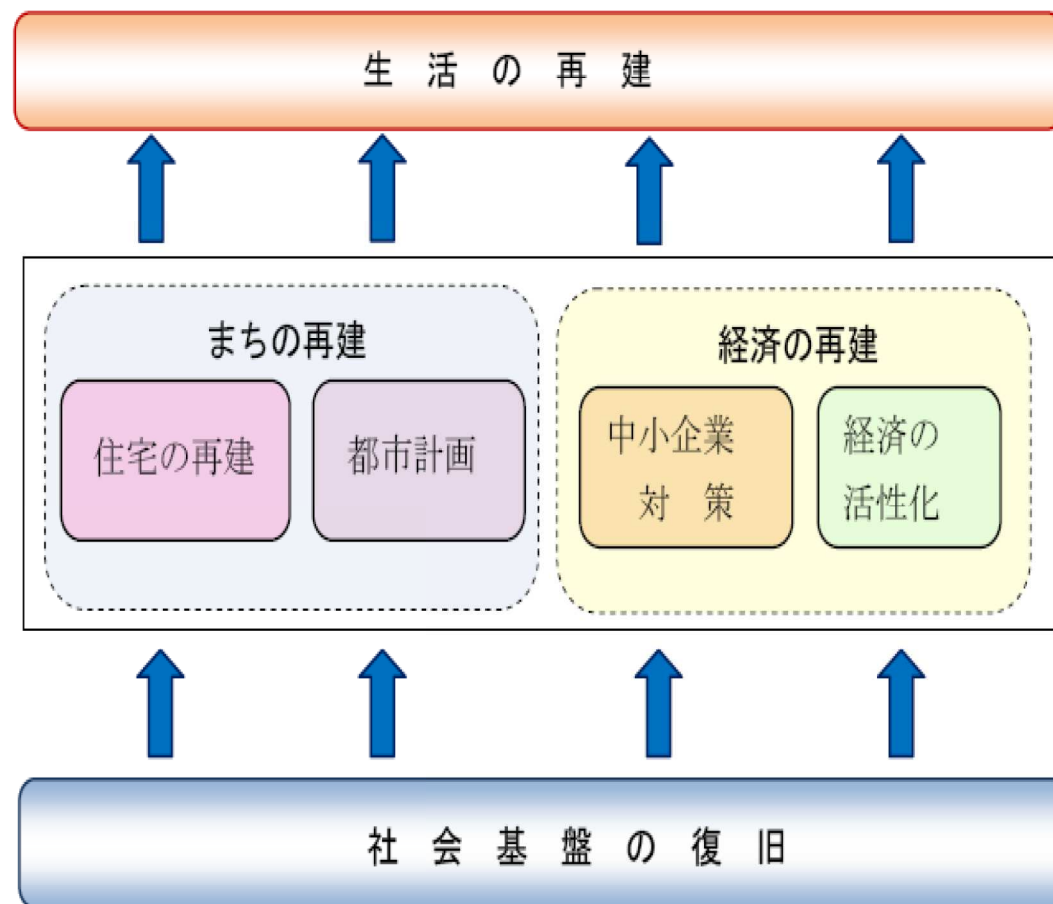
復興計画の本編

「復興計画」とは

社会基盤の復旧からはじまり、すまい、まち、経済、市民の生活全般の復興にかかわる、広範で複雑な過程を実現するための行政計画

大きな被害を受けた都市の復興のためには、まず、「社会基盤の復旧」から始める必要がある。復興の究極の目的は、市民の「生活の再建」であるが、そのためには、個人においては住まいと収入が確保され、地域においては、破壊されたまちを安全で快適なまちとして再建する「まちの再建」と疲弊した経済を活性化させ安定させる「経済の再建」が必要となる。

「復興計画」は地方が策定、国が支援。



(出典: 林春男「いのちを守る地震防災学」岩波書店2003)

復興計画の目的

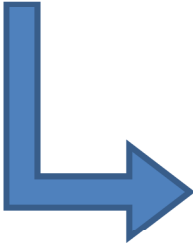
1. 復興の道筋と全体像を明らかにする
2. 復興のための国から資金や制度での支援を得る(国の支援の根拠)
3. 脆弱なまちに戻さないように建築を規制しまちづくりの計画を示す

神戸市復興計画策定過程で抽出された各要素のまとめ

項目	概要
策定の決定, 組織の設置	震災後極めて早い時期に決定, 設置された
目的設定	復興の諸施策を明らかにする. 国の財施支援のための根拠とする.
策定期限	できるだけ速やかに策定することをめざす. 具体的には国の次年度予算策定作業に間に合わせ6月に
手順	ガイドライン→本編 部分→全体
委員会運営	ガイドライン検討のための「検討委員会」は, 学識経験者のみで大きなフレームを検討 その後, 審議会でその中身の詳細な検討と合意形成
ガイドラインの内容	まったく白紙の状態からスタートし, 委員の熱心な議論により作成された
ステークホルダー	100人の審議会はステークホルダーと学識経験者で構成され半数は, 市民の代表
市民参加	多様な形態で実施したが, 時間的制約から限定的なものとなった
重点提示	各施策ごとの重点をすべて示すことはできなかった. 重要なものを17のシンボルプロジェクトとして明示
計画策定能力	マスタープランでの経験蓄積が大きな力となった
パッションおよびリーダーシップ	計画策定に関わった人々のパッションを痛感 特に, リーダーたちのパッションとリーダーシップの重要性

神戸とニューオーリンズの 復興計画策定過程の比較

2005年8月29日にニューオーリンズを襲ったハリケーン・カトリーナ
死者1836名(うちニューオーリンズ720名)
全米史上最大の被害額(約960億ドル)
→災害の規模, 近代的な大都市部を直撃したという点で
神戸と共通点



しかし, ニューオーリンズでは, 当初の復興計画が混乱し,
結果的に復興計画策定まで2年を要した

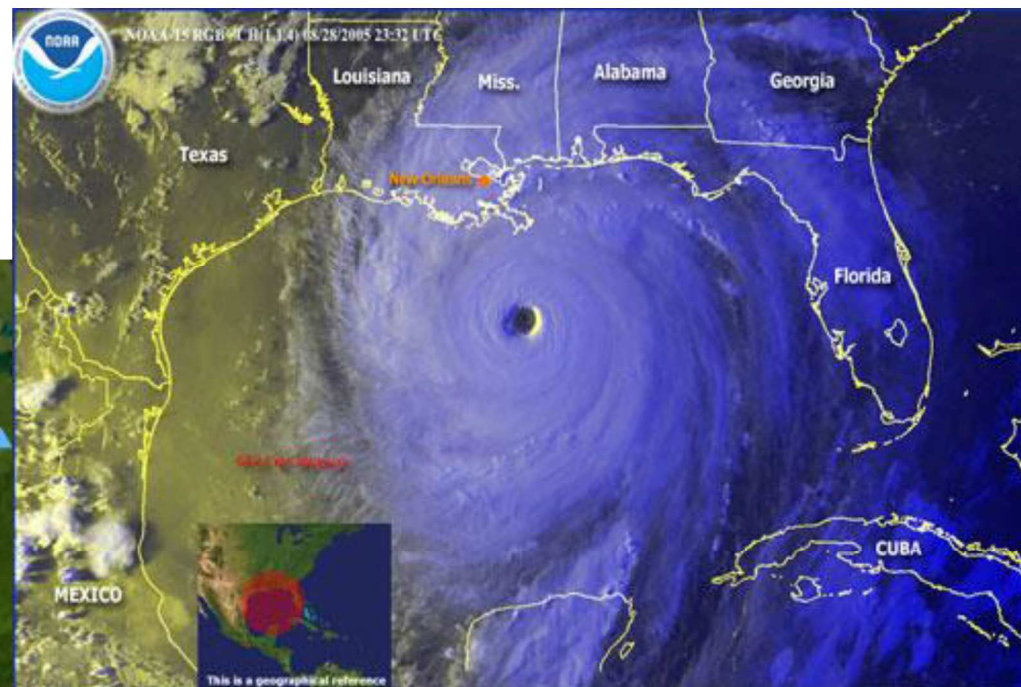


なぜ?

先の研究の神戸での策定過程に関する成果を活用し,
5W1Hについて両市を比較することで, 両市の相違や共通
性を見出し, 復興計画策定にとっての有用な知見を得る

ハリケーン・カトリナ

2005年8月29日 上陸

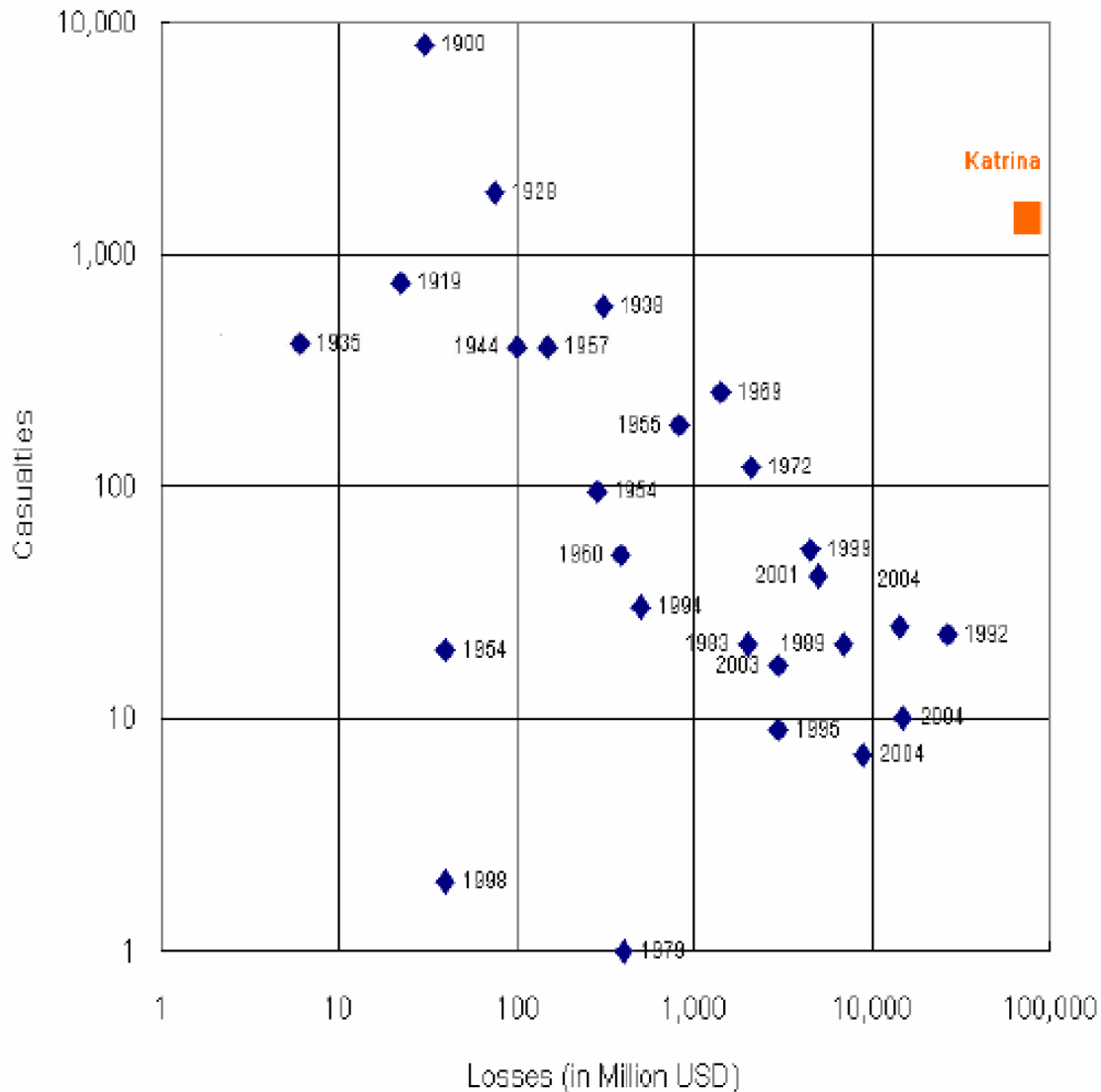


2005年8月29日午前6時10分
(ニューオーリンズ上陸 9:12)
920hPa 風速55m/s
速度25km/h(上陸直前)

8月25日(水)フロリダ上陸
8月29日(月)NO約100km南に再上陸
高潮 8.5m(Biloxi)
3.6m(ポンチャートレイン湖南岸)
波高 16.8m(ガルフポート付近)
3m(ポンチャートレイン湖南岸)



アメリカの過去のハリケーンによる死者数と被害額



死者数は過去3番目の1200人

(1位 Galveston 1900年 8000人
2位 Lake Okeechobee 1928年1836人)

被害額は800億ドル 過去最高額

図の出典:ハリケーン「カトリーナ」による広域災害に対する社会対応 林春男ほか 京都大学防災研究所年報平成18年4月

ニューオーリンズ市での復興計画策定の経緯

<BNOB> (Bring New Orleans Back Commission)

2005年9月30日 Nagin市長がBNOB委員会立ち上げ→委員17人その元に7つの部会
→都市計画部会が素案として提示した案「**低地の緑地化**」と「**4ヶ月間の建築禁止**」
→住民の反発→市長選(5月)前, Nagin市長がBNOBを認めないと表明, 結局廃案に

<ランバート計画>

市議会は独自に被害にあった地区の復興計画策定を決定→ランバート社に委託
「**すべての地区が網羅できていない(49/73)計画**」「**洪水に対して安全と前提した計画**」
→州, 連邦政府の承認を得られず

ESF-14(Emergency Support Function-14:FEMAの復興支援プログラムの一つ)

ニューオーリンズ周辺の小さな地域ではこれに基づいて策定されたが,
ニューオーリンズでは被災後1年目に発表したものの議会の承認も得られず不成立



これらの計画を継承統合(Unify)した復興計画をロックフェラー財団などの支援を得て策定 → 統合ニューオーリンズ計画 (Unified New Orleans Plan: UNOP)

2006年9月着手 → 2007年1月概成 → 2007年6月末 正式認定

神戸とニューオーリンズの復興計画策定過程の比較

(5W1Hの要素について両市を比較)

要素	比較 概 括
What:何を	復興の方向性を示すとともに、復興のための事業費を獲得する、ということは同じ。 また、どちらも 幅広い総合的な 復興計画。 優先度の明示は、UNOPの方がより詳細に明示。
When:何時	どちらも早く着手した。ただ、 ニューオーリンズではいくつかの先行の試みが失敗し、完成に2年近くかかった（1年半遅れ） 計画の対象期間は全体としては10年、その中の急ぐものはより短く設定している、という点は同じ。
Who:誰が	市が策定した 行政計画 である、ということは同じ。 専門家の関与 という点ではどちらも同じ。 ニューオーリンズでは特にコンサルタントが活躍。一方、行政職員の活動は希薄。 市民の参画 では、UNOPでは非常に画期的な対応がみられた。
Why:何故に	復興の 方向性 をまとめ明らかにするとともに、復興のために必要な 事業費を明確に するという点は同じ。
Where:どこで	神戸の場合は主に地元を中心に策定されたが、UNOPは全米規模でもプランナーが選定された。
How:①二段階	概要から詳細に、部分から全体に、という 二段階 はどちらにも見られた。
How:②委員会	神戸は委員会 の議論を経て計画が策定されていたが、ニューオーリンズではそれによらなかった。 UNOPでは市民参加の積極的な多様な形態 （コミュニティ、地区、全市レベル）が見られた。
当事者能力① リーダーシップ	両市の 市長の対応は正反対 であり、そのことがニューオーリンズの計画策定が混乱する直接の原因となった。
当事者能力② 信頼関係	ニューオーリンズでは市民相互、市と国、市民と行政などの信頼関係に課題があった。
当事者能力③ 計画策定能力	神戸では、先行するマスタープラン策定作業が能力を高めた。 ニューオーリンズでは、行政職員の大幅な減員とマスタープランの放置 があった。

神戸とニューオーリンズの策定過程比較①

＜復興計画のディレンマ＞

- ・ 早く作る必要性 ← →
- ・ 住民は、避難していて情報が入りにくい
- ・ 住民が計画を理解するには時間が必要

Katrina's Diaspora

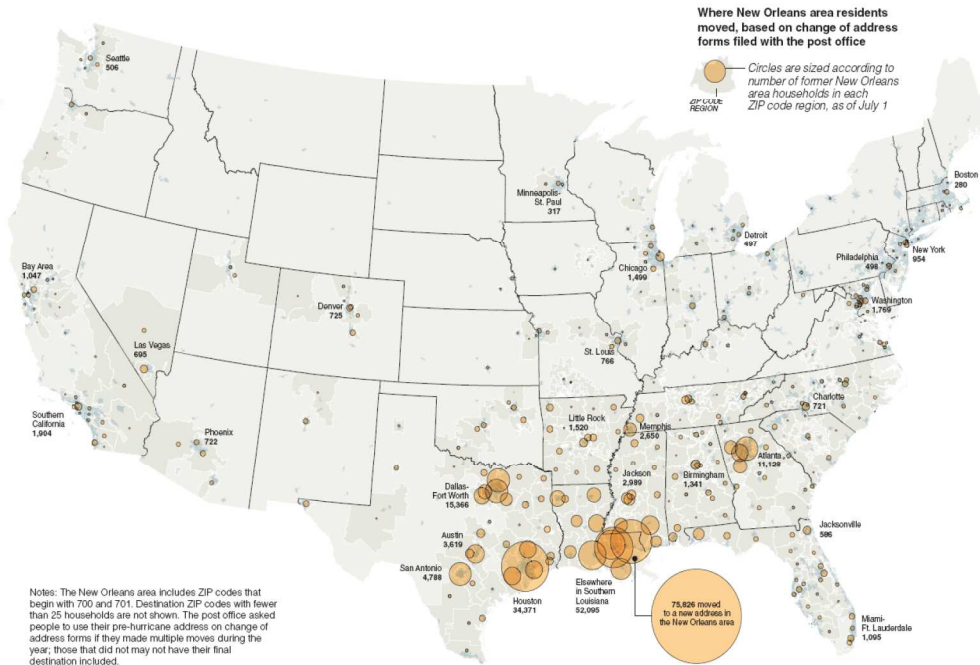
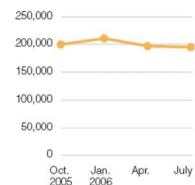
One of the best snapshots of how New Orleans area residents were scattered by Hurricane Katrina may come from the post office. Since the storm struck last year, more than 270,000 households have filed change of address forms, including about 200,000 that still listed an address outside New Orleans and its surrounding parishes as of July 1.

Current population estimates vary, but most put the city's population between 200,000 and 250,000, down from 480,000 before the hurricane. Estimates suggest that tens of thousands have also left nearby parishes.

Many evacuees stayed relatively close to home, moving to less hard-hit areas in Louisiana, but Southern cities like Houston, Dallas and Atlanta also saw a large influx of people.

The number of households having mail forwarded outside the New Orleans area peaked at the start of the year, and has come down slightly as some displaced residents have begun to return.

Number of New Orleans area households that had mail forwarded outside the area



1年後の段階でも20万人以上が広域的に避難

出典: "Katrina's Diaspora" New York Times, Aug. 23, 2006
http://www.nytimes.com/imagepages/2006/08/23/us/24katrina_graphic.html

- ・ 一つの**解決策**として、**骨格だけを急ぎ**、**中身は時間をかけて作成する二段階化**
→**神戸市の復興都市計画が参考になる**

神戸とニューオーリンズの策定過程比較②

<策定の期間>

- ・ニューオーリンズも個々の計画は4～5ヶ月で神戸市と同じ

<計画の対象期間>

- ・どちらも10年間、ただし、一律に期間を定めるのではなく、短期の事業も設定
例えば住宅復興は、3年、港湾再建は2年を設定。前期5カ年事業の
列挙etc.,
- ・UNOPでは、すべての事業を3種類（短期（1～2年）、中期（3～5年）、
長期（6～10年））に分けて明記

神戸とニューオーリンズの策定過程比較②

<計画の対象>

- ・ どちらも幅広い分野の計画
→被害が甚大で市民生活のあらゆる分野に

<重点を示す>

- ・ 神戸の場合は、横断的な「シンボルプロジェクト」を提示
個々の事業の優先度明示は、省庁調整などを短時間ではすませにくい

国復興委員会が提案した「復興特別事業」と「復興特定事業」 (5月22日 提言8)

- ・ 特別事業 ・ ・ 縦割りの中での重点事業
- ・ 特定事業 ・ ・ 横断的な事業

特別事業は、提案の後、集約の作業がしばらく行われたが、結局、途中で消えてしまった。

特定事業として以下を提案 (10月10日 提言11)

1. 上海長江交易促進プロジェクト
2. ヘルスケアパークプロジェクト
3. 新産業構造形成プロジェクト
4. 阪神・淡路大震災記念プロジェクト

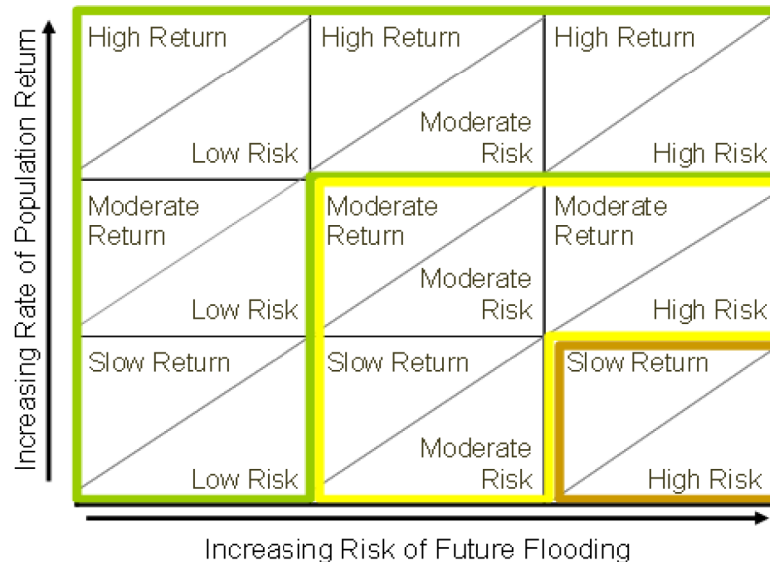
神戸とニューオーリンズの策定過程比較③

<計画の対象>

- ・どちらも幅広い分野の計画 ← 被害が甚大で市民生活のあらゆる分野に

<重点を示す>

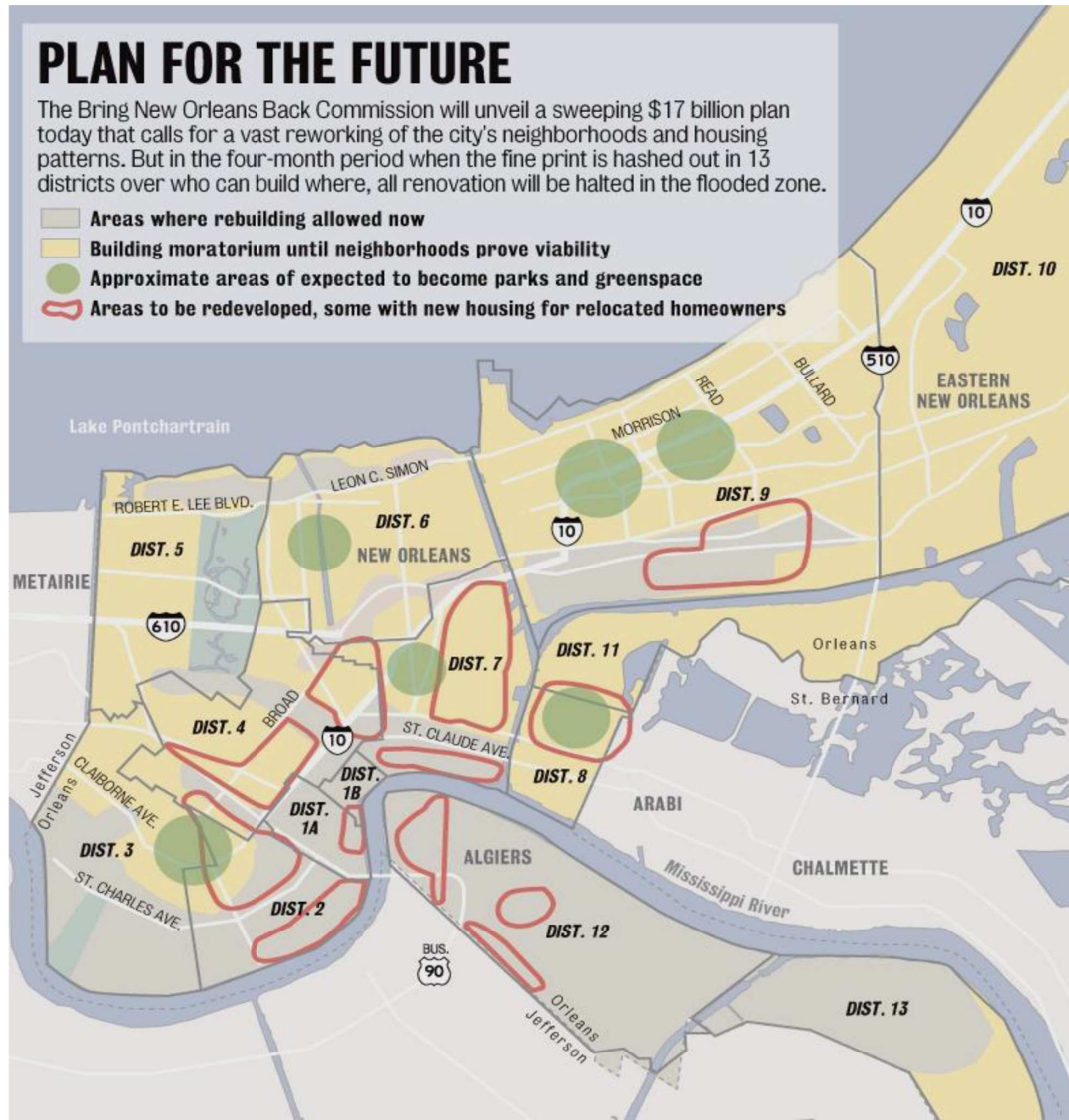
- ・神戸の場合は、横断的な「シンボルプロジェクト」を提示
← 個々の事業の優先度明示は、省庁調整などを短時間ではすませにくい
- ・UNOPの場合は、すべての事業の優先度を明示
← 州のガイドラインに沿って明記することが必須
- ・UNOPでは市民が優先度を考えるフレームを活用（下図）



出典：“The Unified New Orleans Plan”

- Policy Area A – Less flood risk and/or higher repopulation rates
- Policy Area B – Moderate flood risk and/or moderate repopulation rates
- Policy Area C – Highest flood risk and slowest repopulation rates

不信感を増大させたThe Times-Picayune紙の「グリーン・ドット・マップ」



The Times Picayune (2006年1月11日付)に掲載された地図

神戸とニューオーリンズの策定過程比較④

<専門家の関与>

どちらも同じ

ただ、神戸

：学識経験者中心

(ただし、復興まちづくりではコンサルタント中心)

ニューオーリンズ：コンサルタント中心

<行政職員の関与>

対照的

- ・神戸：行政職員は積極的に関与
- ・ニューオーリンズ：行政職員の関与は希薄

<ステークホルダー>

対照的

- ・神戸：幅広いステークホルダーの代表を集約
- ・ニューオーリンズ：そのような組織は存在しない

<市民参加>

神戸：時間の問題があり、限定的

ただし、復興まちづくりでは2段階目では住民主体

ニューオーリンズ：UNOPでは先進的取り組み

- ・コミュニティ、地区、全体の各レベルでの住民参加
- ・積極的な情報提供と専門家の支援
- ・住民自らが考えて方針について投票
- ・遠隔地に避難している市民をも巻き込む仕組みを創造

神戸とニューオーリンズの策定過程比較⑤当事者の能力（1）

<リーダーシップ および パッション>

極めて対照的

- ・神戸 : 混乱はあっても市長の強いリーダーシップで乗り切った
- ・ニューオーリンズ : 混乱を前に市長が計画を放棄



笹山前市長へのインタビュー(2009.1.26.)

神戸市での震災復興まちづくりの都市計画決定の推移

- ・震災直後の**1月20日**、建設省の区画整理課長らが大混乱の神戸市役所を訪れ、神戸の復興都市計画事業について協議
- ・1月26日に「震災復興計画に関する基本的な考え方」提示
- ・**2月1日**には震災当日に遡って**建築基準法の84条による建築制限適用**
- ・**2月16日**に震災復興緊急整備条例を制定し、六甲山南側市街地5887haを「**震災復興促進区域**」指定。
2月17日には特に重点的に住宅供給・市街地整備を進める「**重点復興地域**」指定
- ・**2月23日**に、土地区画整理、再開発等の復興計画案を広報
- ・**2月28日**、5市町は復興区画整理、再開発等の**復興都市計画案の縦覧開始**
住民不在の都市計画決定手続きへの反対、広域的施設である近隣公園への反対などが相次ぎ、**大量の意見書**が提出された。
- ・**3月16日**、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民のとの対話が不十分として異例の「**二段階方式**」の都市計画決定となった
(・2月26日に公布された「**被災市街地復興特別措置法**」では、**最長2年間の建築制限**が可能だったが、3月17日の都市計画決定では、被災市街地復興推進地域の指定と、土地区画整理・第二種市街地再開発事業の施行区域が、同時に決められることとなった。)

(内閣府阪神・淡路大震災教訓情報資料集をもとに作成)

震災後2か月間での都市計画決定は紛糾した

◎住民には考える時間と素材が十分ない

◎「減歩」に対して「被災者から土地を取り上げるのか」という声

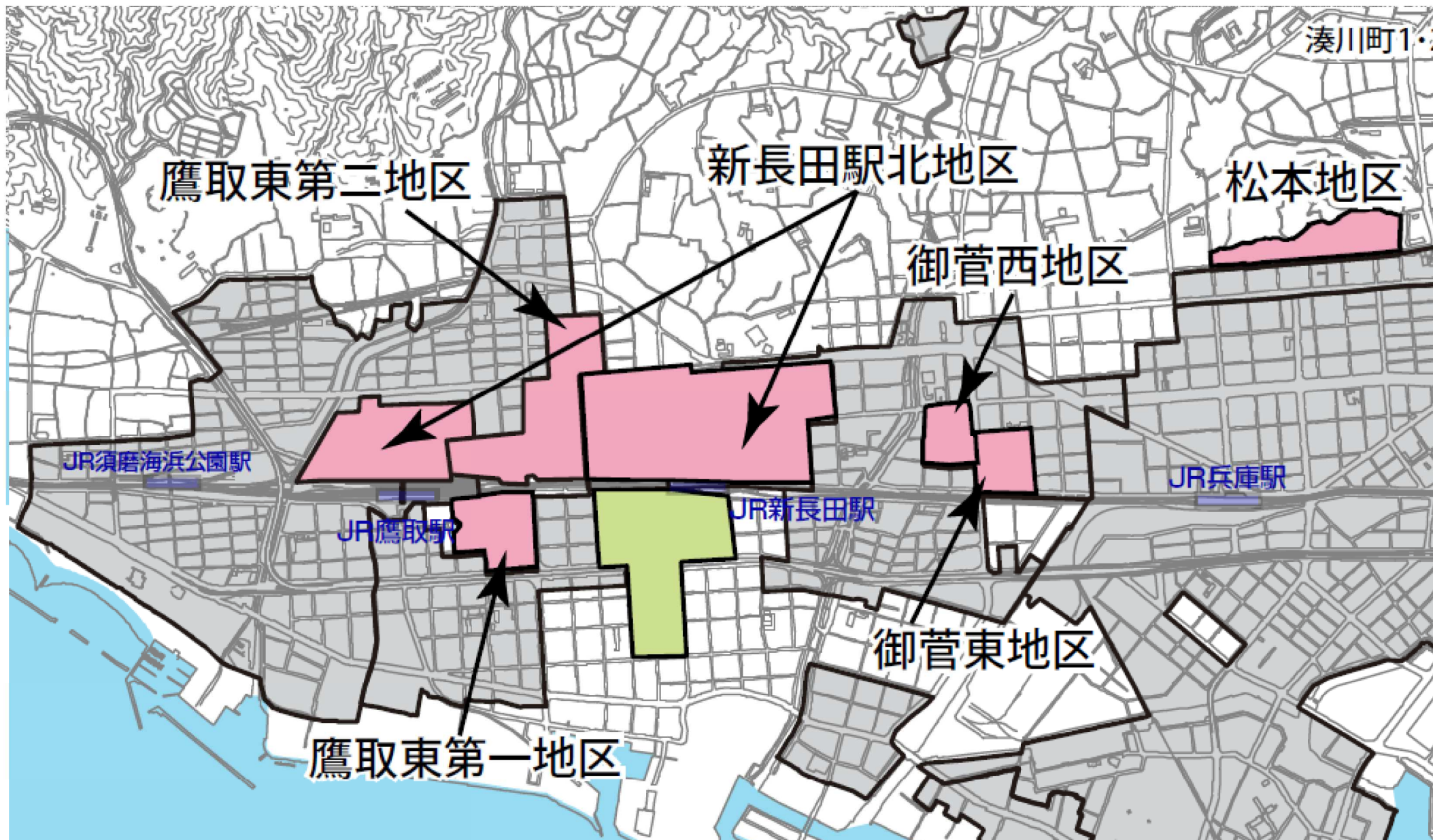


☆計画はフレームだけを決めて、中身は住民の手による「まちづくり提案」で
「二段階都市計画」



神戸市都市計画審議会の傍聴を求め、市職員と押し問答になる住民ら＝
1995年3月14日、神戸市役所

神戸市震災復興土地区画整理事業と市街地再開発事業の位置（西部）



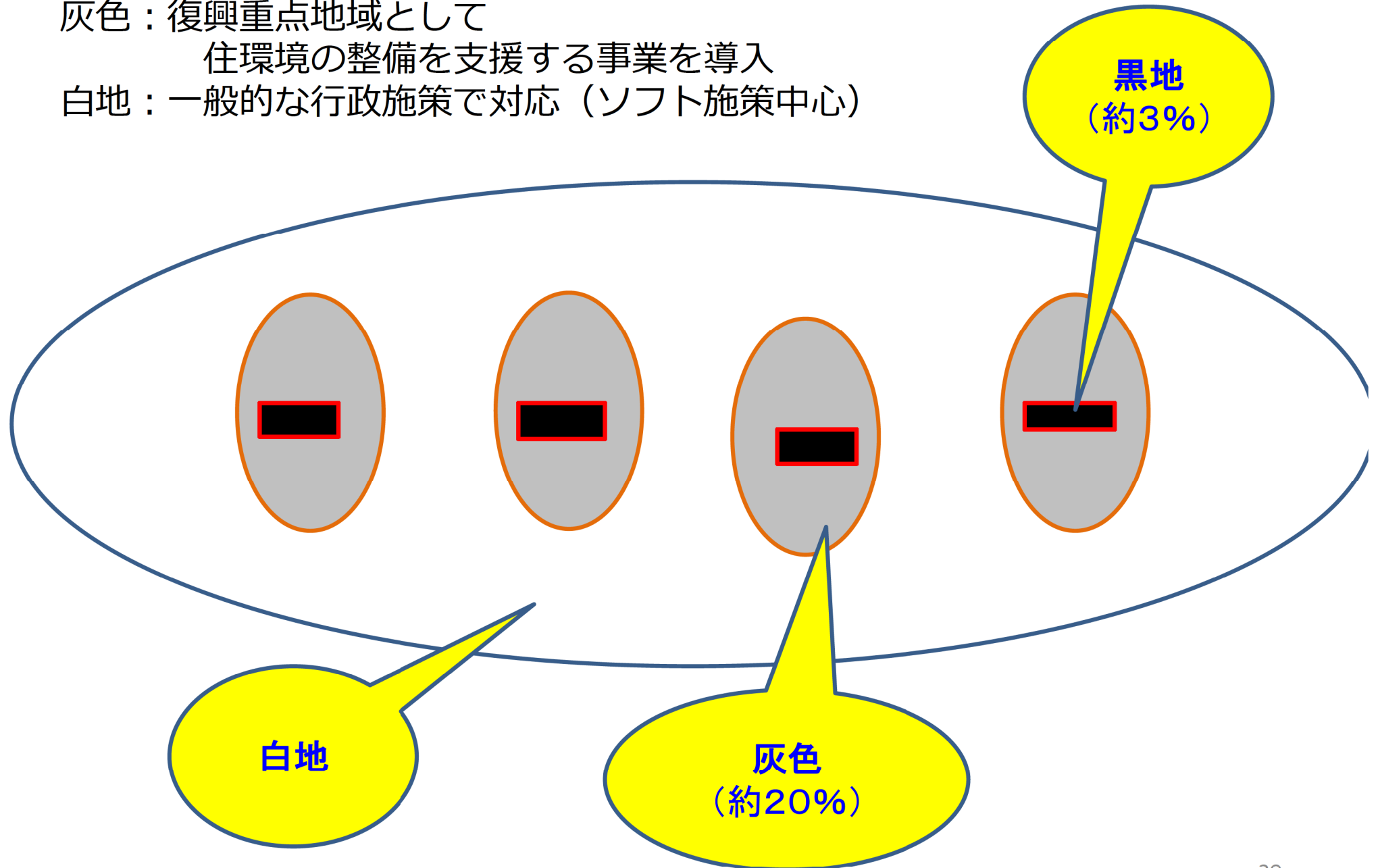
神戸市震災復興促進区域のパターン説明図

黒地：面的整備事業（区画整理・再開発）

灰色：復興重点地域として

住環境の整備を支援する事業を導入

白地：一般的な行政施策で対応（ソフト施策中心）

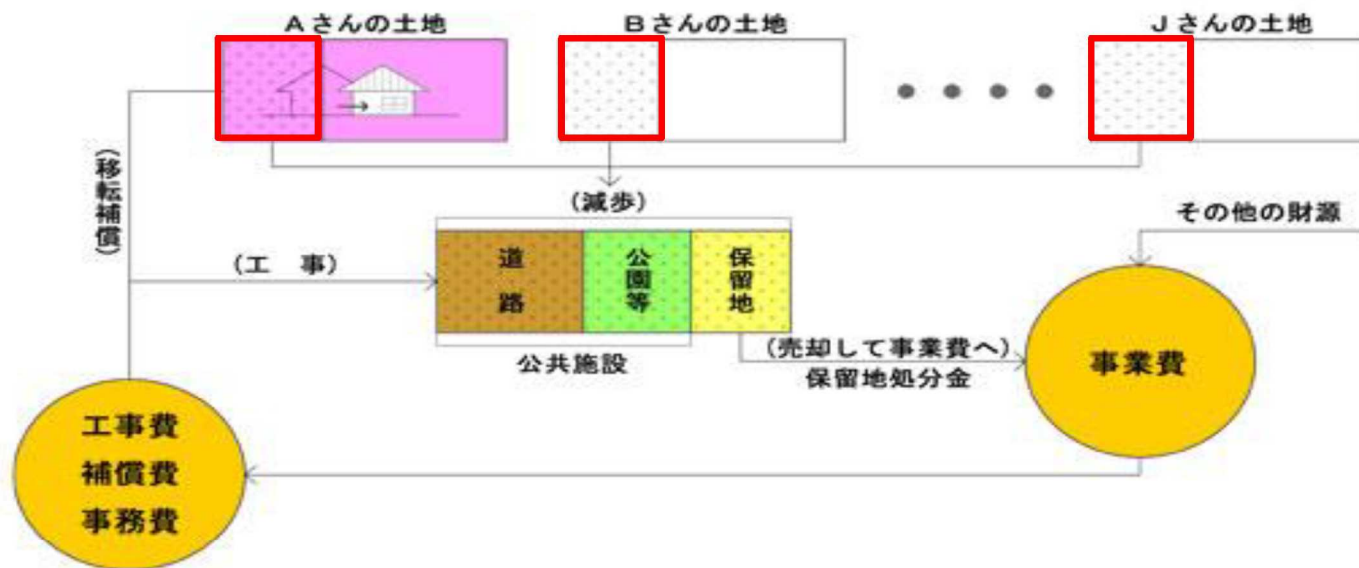
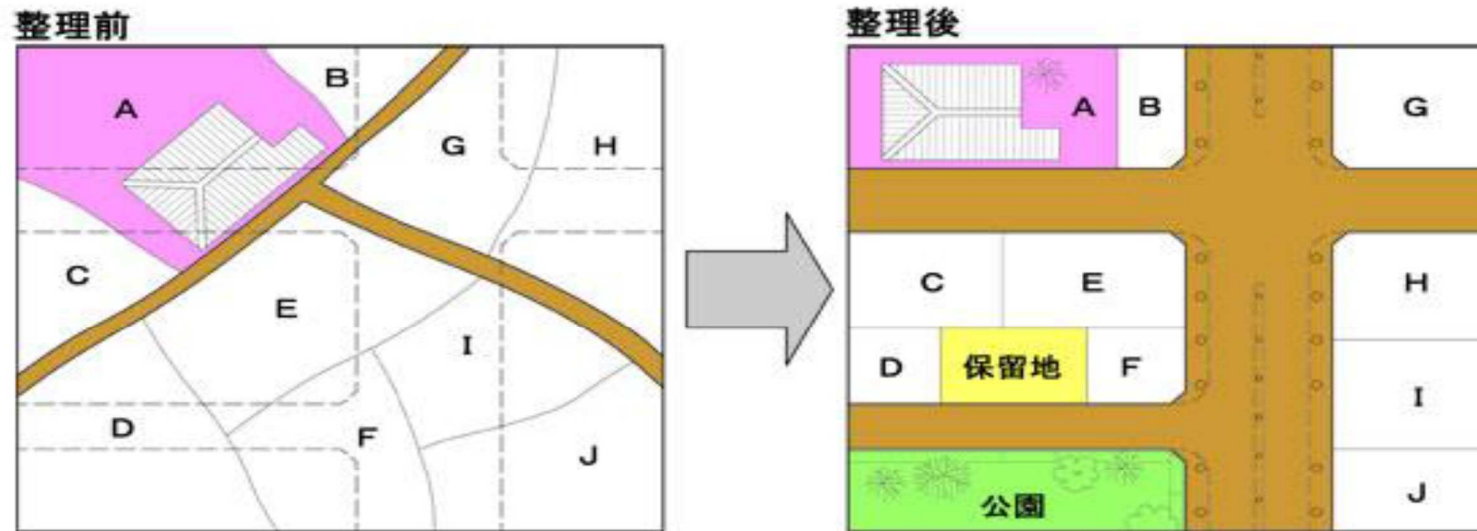


面的整備事業地区（黒地）の面積と被災率

地区名	土地区画整理事業					再開発事業		(合計面積) 平均被災率
	森南	六甲道西	松本	御菅	新長田・ 鷹取	六甲道 駅南	新長田 駅南	
面積 (ha)	16.7	19.7	8.9	10.1	69.2	5.9	20	(150.5)
被災率 (%)	66	68	81	88	86	65	83	33

出典:「神戸の震災復興事業」中山久憲

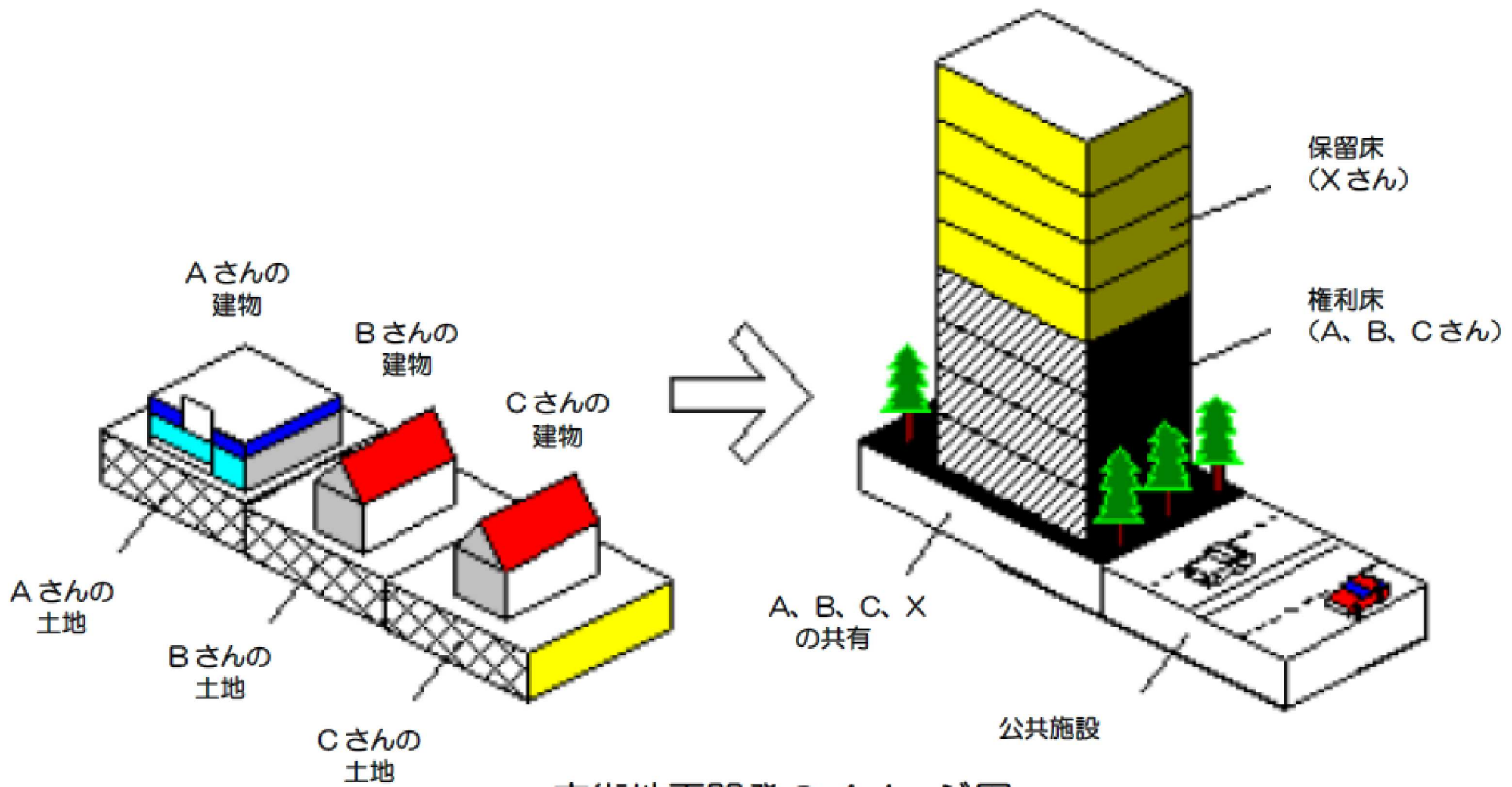
土地区画整理事業のイメージ



(名古屋市ホームページ)

市街地再開発事業とは

- ・ 対象地区の地権者が、新しいビルを建て、権利に応じた「床」を再取得する
- ・ 民間事業者等が施工する「第1種」と市役所などが施工する「第2種」がある。
- ・ 神戸市の復興事業として行われた「六甲道」と「新長田」の再開発事業は「第2種」



市街地再開発のイメージ図

松本地区の区画整理前後の比較



被災前

全体面積8.9ha

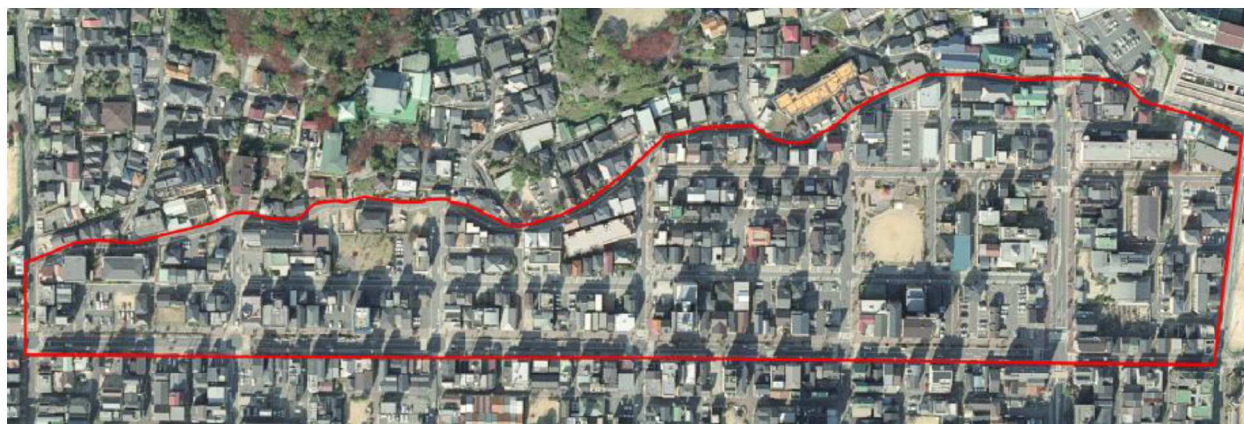
震災前世帯数 1206世帯

人口 2367人



現在の世帯数 766世帯

人口 1527人 (64%)



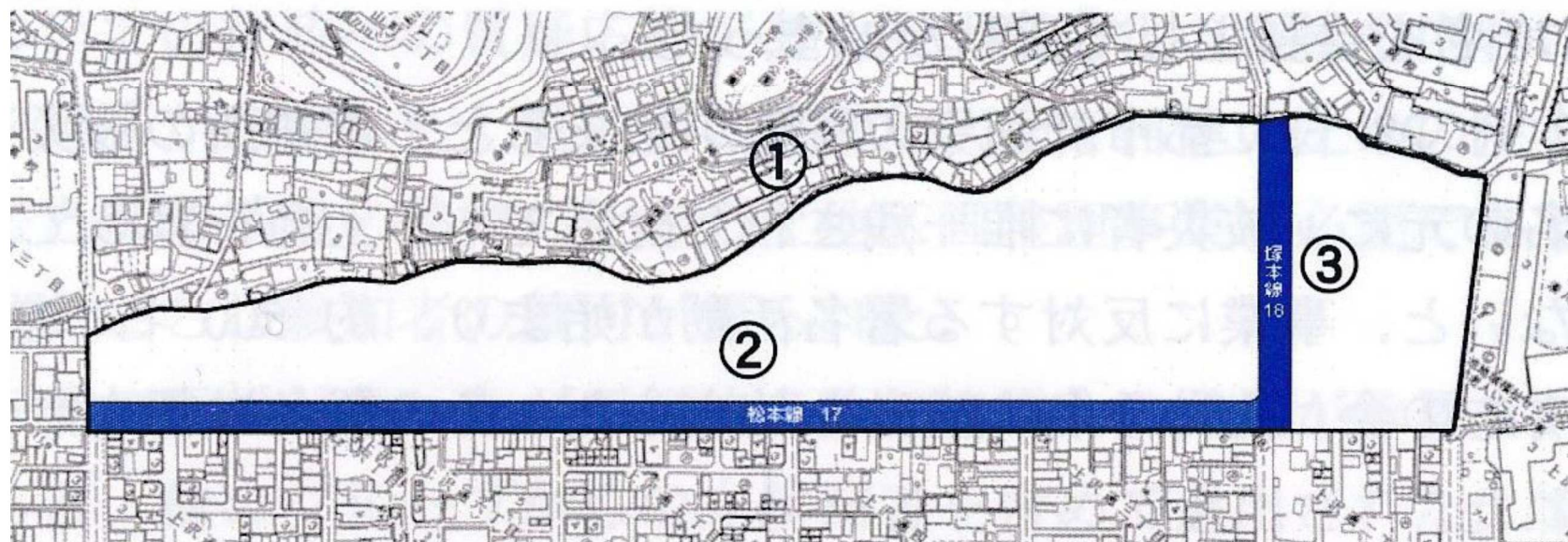
区画整理の後

2004年12月24日
換地処分(完了)

(航空写真は神戸市提供)

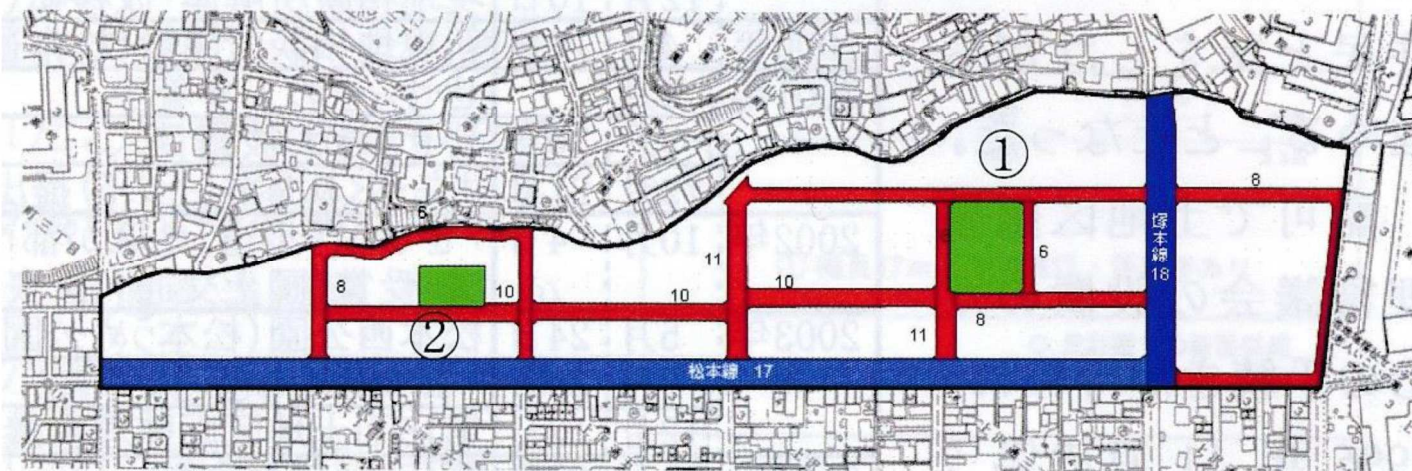
最初の段階の都市計画決定

1995年3月14日の神戸市都市計画審議会に出された案
区域と道路のみが示されている



- ①被災市街地復興推進地域・土地区画整理事業施行地区
- ②松本線 (幅員 17m) ③塚本線 (幅員 18m) 既決定済

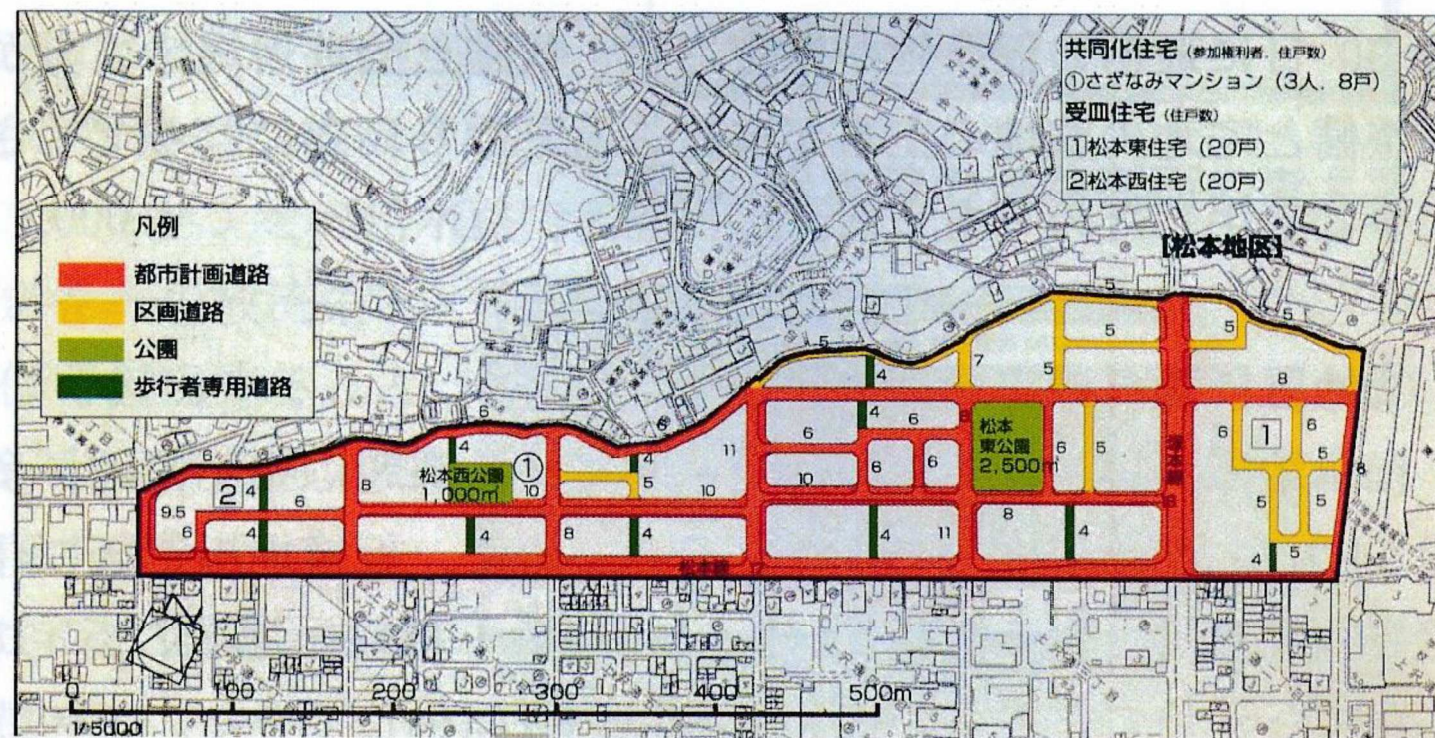
(出典:神戸の震災復興土地区画整理事業 中山久憲)



数字は都市計画道路幅員
 ①松本東公園 2,500 m² ②松本西公園 1,000 m²
 松本地区第2段階の都市計画決定(道路・公園)

事業計画決定 1996年3月26日

地元説明会 284回
 まちづくり提案 5回



事業費 約250億円

換地処分 2004年12月24日

松本地区復興土地区画整理事業の事業認可図

(出典:神戸の震災復興土地
 区画整理事業 中山久憲)

神戸市震災復興区画整理事業の公共用地率と減歩率

地区名	森南1	森南2	森南3	六甲道駅北	六甲道駅西	松本
前公共用地率	19.87	20.81	28.74	22.57	10.19	14.53
後公共用地率	28.14	23.08	31.48	40.69	34.59	41.43
当初減歩率	10.02	3.58	4.58	23.88	27.03	31.04
最終減歩率	0.02	0.02	0.24	8.51	12.19	8.51
地区名	御菅東	御菅西	新長田駅北	鷹取東1	鷹取東2	
前公共用地率	22.95	25.44	17.92	20.59	23.08	
後公共用地率	46.9	42.91	40.33	39.28	43	
当初減歩率	30.64	23.57	27.23	24.02	25.85	
最終減歩率	10.52	6.41	15.07	8.75	9.17	

神戸の震災復興まちづくりを紹介したニューオーリンズ地元紙

再建のためのインスピレーション

日本の都市の再建は市民に押し付けられて始まったが、徹底的な議論と妥協に基づいて進められた

A/B ★
50 CENTS 170th year

EDITION

20061205_1

Japanese city's rebuilding began with a plan that was to be imposed on its citizens, but ultimately relied on discussion and compromise

INSPIRATION FOR REBUILDING

By **Gordon Russell**
Staff writer

KOBE, JAPAN — Nearly 12 years after being mostly leveled in a cataclysmic earthquake, this port city halfway around the globe has a glittering new skyline, a model for New Orleans as it negotiates the early stages of recovery from an equally ravaging disaster.

One of the surest signposts of Kobe's

revival: The population recently topped its 1995 level. And visitors unfamiliar with the city's pre-disaster streetscape would have a hard time detecting evidence of the quake's wrath. Even a local has to look closely to spot the odd reminder of the quake: a group of vacant lots, patched seams on a stucco wall.

Because Kobe is comparable to New Orleans both in size and in the extent of

See **KOBE**, A-9



STAFF PHOTO BY GORDON RUSSELL

In the Matsumoto area in western Kobe, Japan, city officials planned to widen streets after a devastating earthquake nearly 12 years ago. Residents — fearing the new boulevards would turn into expressways — successfully proposed a compromise to widen the sidewalks, rather than the roadbeds. This sidewalk features a goldfish stream popular with children.

神戸とニューオーリンズの策定過程比較⑦当事者の能力（２）

<計画策定能力>

- ・神戸市では復興計画直前までやっていたマスタープランの取り組みが奏功
- ・また、神戸のまちが震災前に持っていた課題の把握もできていた
- ・ニューオーリンズでは計画担当職員の減員（24人→8人）、マスタープランは長期間の放置されたままであった

<信頼関係>

- ・ニューオーリンズでは、市民相互、市民と行政組織、行政組織間の不信があった
- ・神戸では、当初の混乱を乗り越えて、市民相互、市民と行政組織が信頼を醸成していった。

琵琶町の復興まちづくり協議会の会長



当時の琵琶町担当係長

振り返りインタビューで印象に残ったこと

1. 行政も市民も、みんなが初めての経験であった。
(すなわち、経験がものを言うのではなく、熱意がことを成就させる)
2. その熱意の原点は、「一日でも早く、みんなが戻れるまちを作る」
3. サイレントマジョリティが発言できるようになるターニングポイントがあった。
→地元リーダーのリーダーシップが発揮された
4. 地元が集まれる「たまり場」(びわポケット)の重要性
5. 地元で熱心に入りこむ中でも役所の人間は「公平性」を忘れないで行動した。
6. 市民と役所、そして専門家(まちづくりコンサルタント)の役割分担と協働の重要性

まちづくりを進めるために必要なこと

- ①住民の一人一人の意見を表現し、お互いに意見を交換し、まち全体の意見としてまとめる
→まちの人たちの協議の場「まちづくり協議会」
- ②どのような計画が求められているのか、などその時々適切な情報が入手でき、相談できる
→まちづくりニュース、現地での相談所開設
- ③どのような具体的な案が考えられるのかを学び、それを、自分のまちに適用するとどうなるのかを考える
→まちづくりの専門家を地域に派遣
- ④住民のまちづくりを支援するための制度が整っている
実現するためには、どのような制度があるのか、あるいは、財源の目当てがあるのか、自己負担がどれくらい必要なのかを知る
→まちづくり条例、行政との協働のしくみ
- ⑤その案が実現できたら、どのようなまちになるのか、自分たちの生活はどのようになるのか、どのように維持していくのか
→プランのビジュアル化、維持管理のしくみ
- ⑥それらを実際に実行していくことができる人材
→人材を発掘し、供給し、育てる土壌としくみ

復興計画策定における重要要素（まとめ ①）

1) 市民生活全般の復興の計画を地方主導で

- ・ 大きな災害では市民生活の再建にいたる復興の過程を示す復興計画が必要
- ・ 復興計画は地方が策定し、国が支援する

2) 被害状況の把握

- ・ 常時の状況を把握していることが前提
- ・ 速やかな被害状況把握のためにはGISは有効であるが、日常業務の中で使いこなせるようなシステムでないと使えない。

復興計画策定における重要要素（まとめ ②）

3) 二段階の策定手法

- ・ 骨子となるガイドライン → 詳細な内容へ
- ・ 分野別計画 → 全体計画への統合

4) 幅広い専門的叡智の結集

- ・ 早い段階で、高い専門的見地で方向性を定める

復興計画策定における重要要素（まとめ ③）

5) 復興計画のディレンマ = 「急いで作る」 vs 「市民の参画」

- ・急いで策定する必要があるが、市民には時間が不十分。
- ・大きなフレームを早急に決め、詳細は市民の参画を得て時間をかけるという二段階の方法は有効
- ・災害以前の常時の中で、まちの将来やビジョンをしっかりと議論し、それを市民および行政と共有していれば、このようなディレンマは解決できる。

6) 重点を明らかにする

- ・資源の重点配分のために重要
- ・広域の巨大災害が発生すれば、この点はより重要に

復興計画策定における重要要素（まとめ ④）

7) 計画策定能力

- ・ 日頃、自らのまちのビジョンをしっかりと考えることが重要
- ・ **いくら良い案でも、それまでの下地がないと実現しない**

8) ステークホルダー

- ・ 幅広いステークホルダーの結集が重要
- ・ 市民参加の多様な形態を工夫して実現することが重要

復興計画策定における重要要素（まとめ ④）

9) 信頼関係

- ・あらゆる階層の信頼関係構築を図っておくことが重要

10) パッションおよびリーダーシップ

- ・さまざまな場面、組織でのリーダーのパッションとリーダーシップが重要

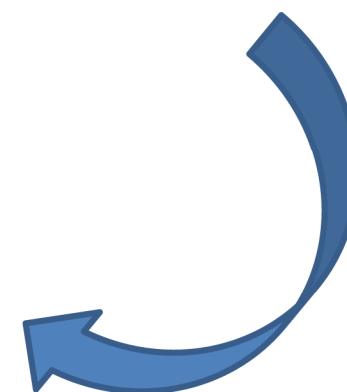
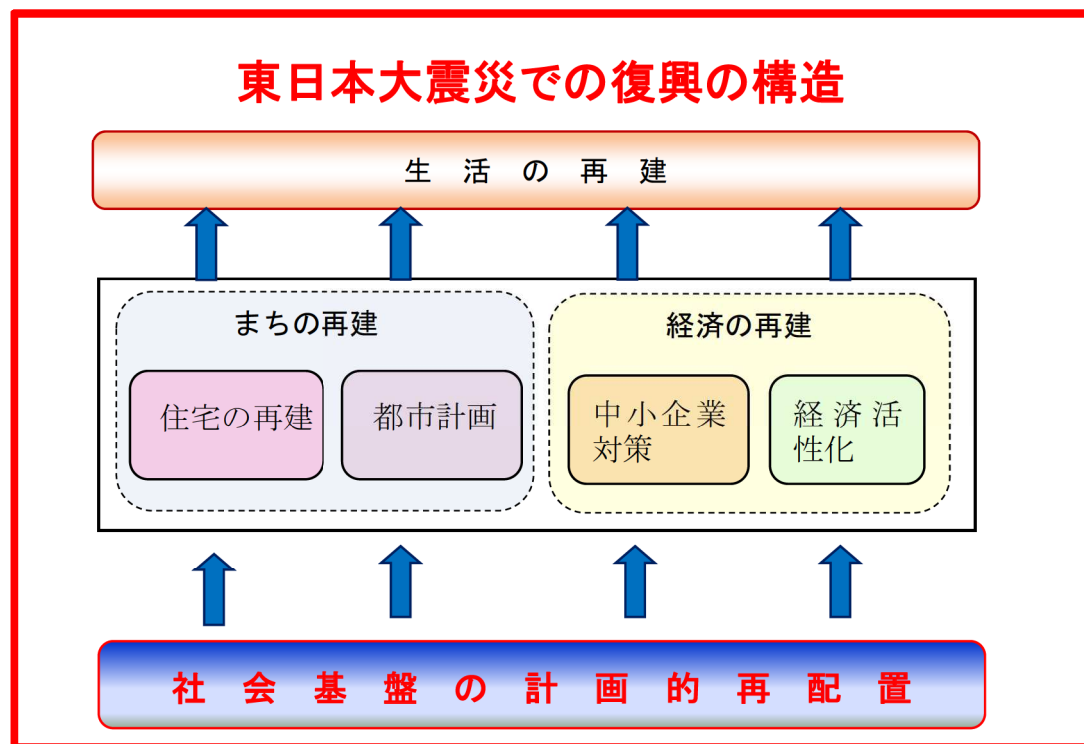
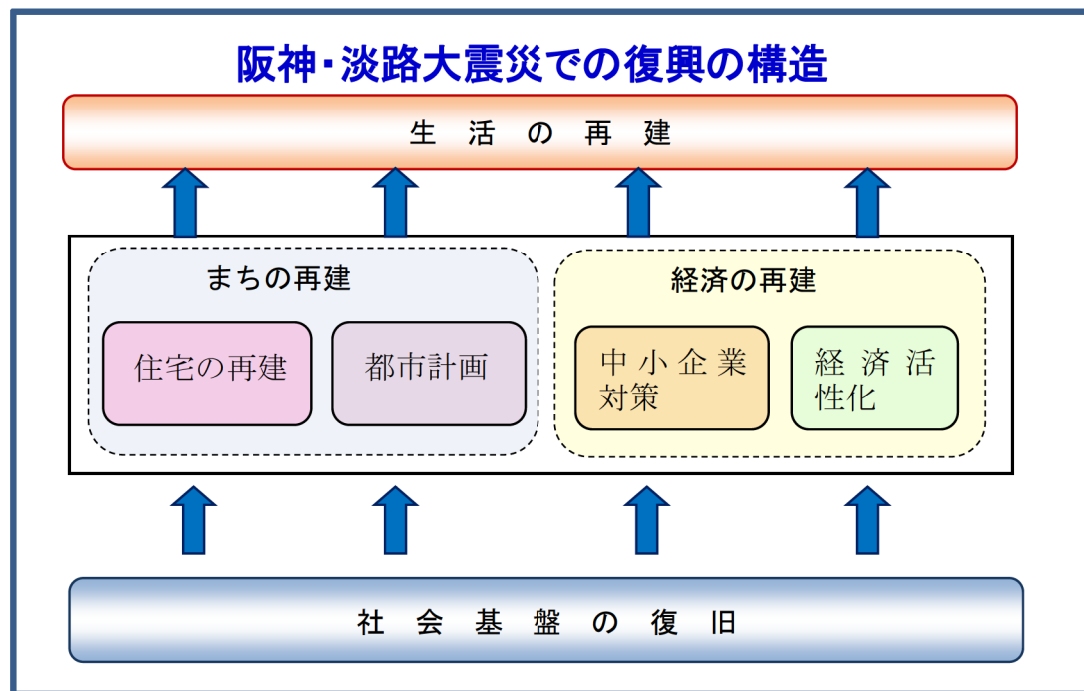
11) 復興計画の実現

- ・ステークホルダーの参加を得てPDCAサイクルで検証しながら進める
- ・復興資金の確保のための多様な工夫（復興基金など）

復興の進め方の違い（神戸と東日本の国の対応）

1. 東北は、**政治主導**で、国の行政サイドの動きが当初遅かった
2. 阪神・淡路大震災を経験したことによる法律や制度の変更による効果
3. 建築基準法84条の期限の緩和、借上げ仮設が半分以上、災害公営住宅の払い下げ時期を短縮など、柔軟な対応があった
4. 復興庁の設置
 2011. 6. 24. 復興基本法施行
 7. 29. 復興基本方針策定
 12. 9. 復興庁設置法
 2012. 2. 10. 復興庁開設
5. 復興交付金
 - 例) 防災集団移転事業 約2,400億円, 公営住宅2,013億円など
6. 復興特区
 - 復興推進計画を策定し認定を得れば制度、税制など様々な支援が可能に
7. 取り崩し型復興基金（1,960億円）
8. 原子力発電所事故による特別な対応が必要

阪神・淡路大震災と 東日本大震災では 復興の構造が異なる



出典
上: 林春男「いのちを守る地震防災学」
下: 中央防災会議防災対策推進検討
会議 林春男委員資料

津波ですべてのものが流され、
元の場所で再建すべきか、
別の高台に移転すべきか
の検討が必要である



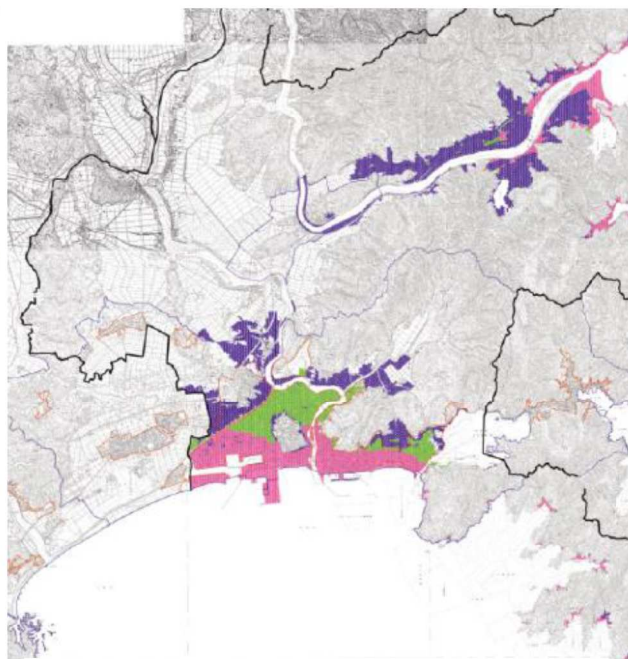
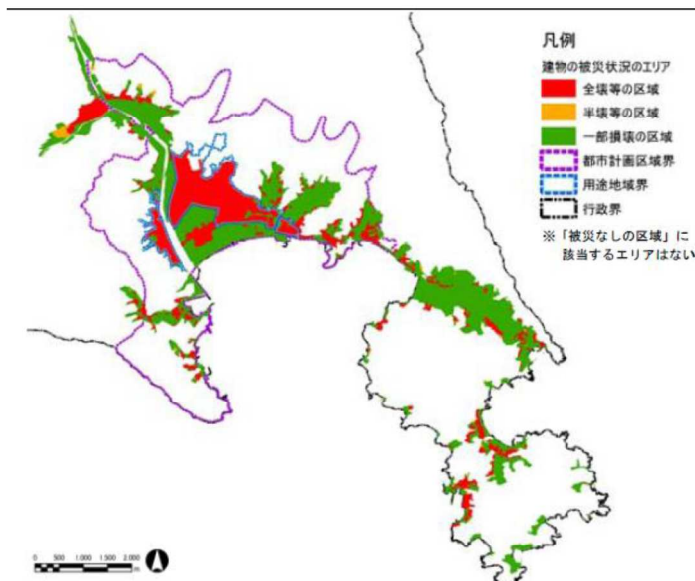
上: 陸前高田市 2011.9.12



下: 女川町 2011.4.11

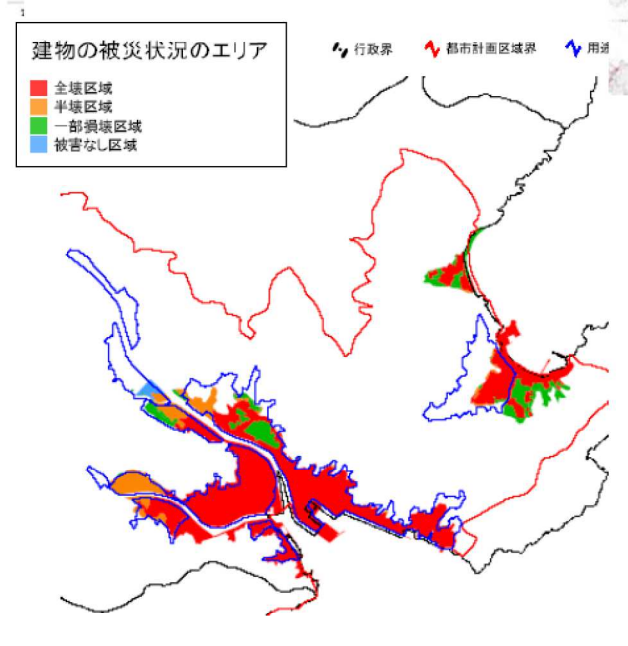
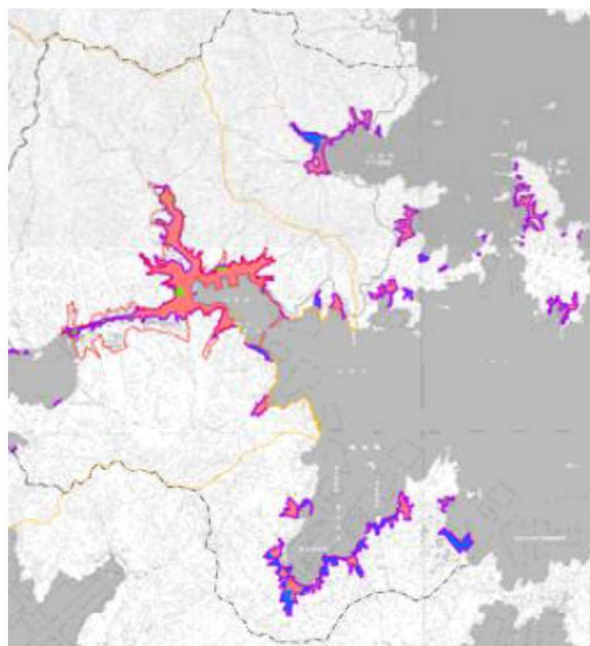
陸前高田市 全壊区域443ha

石巻市 全壊区域2044ha



女川町 全壊区域223ha

大槌町 383ha



神戸市の区画整理
 ・再開発事業
 約150ha
 (被害の大きい地域の3%
 全市の0.3%)

東日本大震災の被災地では

- ①高台への移転
- ②現地の安全性を高めたうえでの区画整理
(二線防潮堤＋土地のかさ上げ etc.)
- ③低い土地は住宅が建たないようにする

奇跡の集落「ラッキービーチ」 大船渡市三陸町吉浜（本郷）



明治三陸津波後に高台移転をした吉浜の集落。手前はもとは住家があったが移転し田畑になっている。（太田撮影 2012年9月12日）

集落名	調査の概要	被害の程度	調査日
女遊戸（宮古市崎山村）	高台に集落が留まっていたため被害無し。海岸部の漁業施設に被害。神社有り。民宿多い。中の浜、下の家、4-5戸流される	○	2011年8月13日
姉吉（宮古市重茂村）	津波遡上高40m、東日本大震災最高遡上高。石碑より上に住宅あり。被害なし。	◎	2011年8月11日
船越（山田町）	防潮堤壊れるが、高台移転のため基本的住宅に被害ないが、Rより下で一部被害あり。	○	2011年8月11日
田の浜（山田町）	防潮堤壊れ、海岸部の住宅が被害、移転先の住宅、一部を除いて被害なし。移転先には商店もあり豊かな生活。	△	2011年8月11日
吉里吉里（大槌町）	集団移転地も被害を受けるが、高台の住宅は残る。	△	2011年8月11日
両石（釜石市鵜住居町）	移転したにもかかわらずほぼ全滅。1号地一部残る、2・3号地一部残る、4号地：全滅。防潮堤が破壊され、移転が無駄に。	×	2011年8月14日
本郷（釜石市唐丹町）	高台移転先の住宅には被害がないが、低地の住宅に被害。	△	2011年8月14日
小白浜（釜石市唐丹町）	防潮堤壊れ、低地の住宅全滅。高台移転先の住宅は一部を除いて被害なし。	△	2011年8月14日
本郷（大船渡市三陸町吉濱）	高台移転の結果被害なし。低地は利用せず。	○	2011年8月14日
浦浜（大船渡市越喜来）	海岸部は一部の高台を除いて流されている。移転地もほぼ全滅。	×	2011年10月18日
湊（大船渡市三陸町綾里）	防潮堤被害なし。低地の住宅は被害を受けるが高台移転した集落は被害なし。	△	2011年10月18日

被災集落の事例：東松島市月浜



2013年8月29日(太田撮影)



仙石線東名・野蒜地区のルート変更計画 (よみがえれ!みちのくの鉄道)

開業直前の女川駅
(3月21日開業直前の駅周辺)

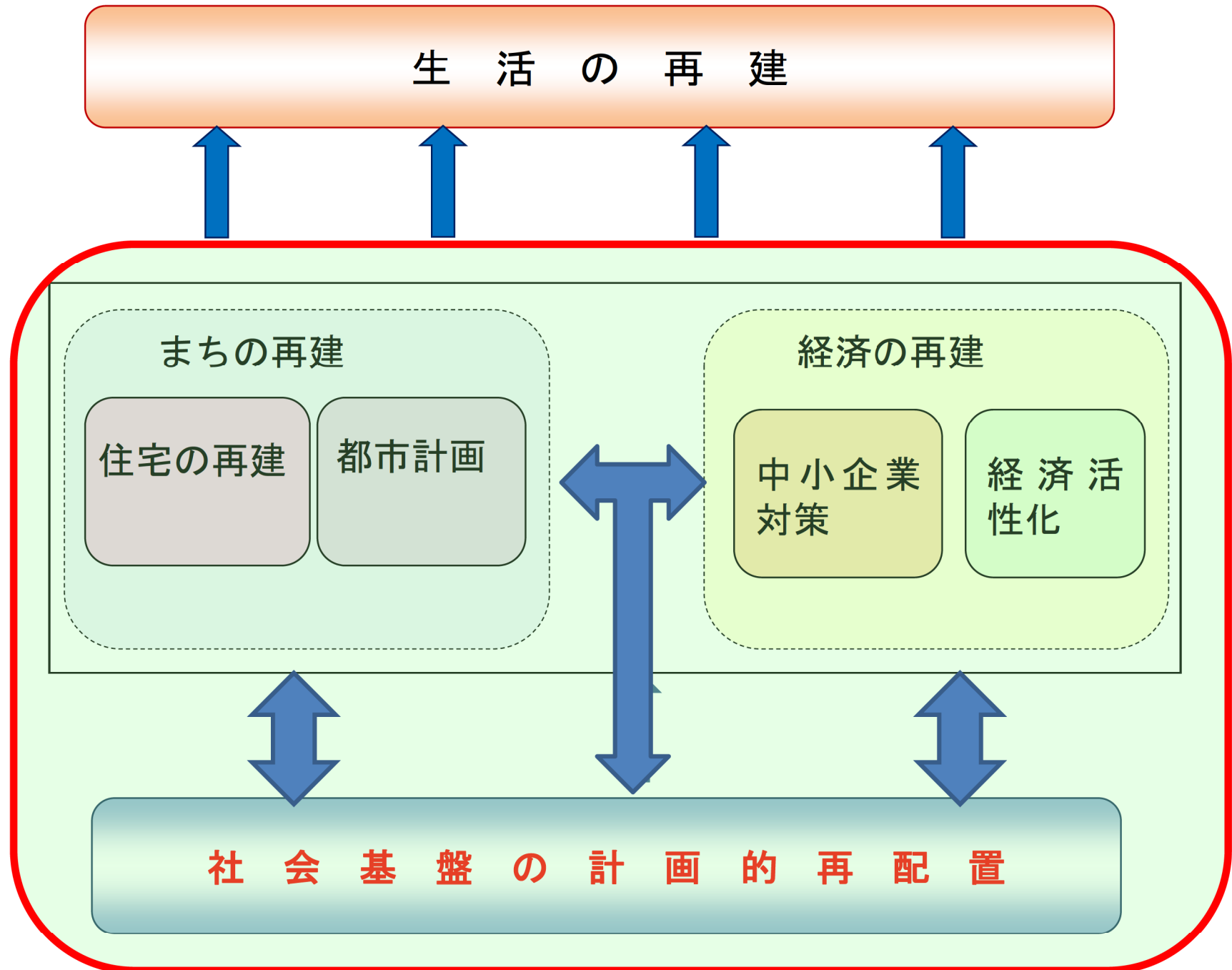


太田撮影(2015年3月16日)

復興構造の違いからくる復興の進め方の留意点（1）

1. 進捗の速さを同一視できない
→東日本は、沿岸のまち全体が壊滅。ほとんどで面的再整備必要。
2. 復興の方向性が決まらない限り、インフラの復旧にも手を付けられない。
→復旧が全然進まない、と見える
3. まちづくりを白紙からスタートさせることになるために、計画づくりに時間が必要
→神戸では震災前に課題があった地区が被災し、方向性は明らかであった。
また、まちづくりのための仕組みや人材も存在した。
東北では、高台移転等のスタディは過去にはほとんどないため、行政も住民もゼロからのスタート。
4. 住宅と働く場のどちらもが地域の中にセットで収まっており、どちらも被災
→神戸では多くは職と住が分離していた
東北では、民間の働く場も含めた再配置計画が極めて重要

東北の復興は、社会基盤、まち、経済がすべて関連しあっている



復興構造の違いからくる復興の進め方の留意点（2）

5. 住民の参加と合意形成が重要.
一方で、人材が不足.
(cf. 神戸市 復興区画整理部 77人 復興再開発2部52人
東北では職員不足のため他都市からの応援職員で対応)

しかも、不在の住民も多い.
そのための**仕組み**と**人材**が不可欠

6. 復興まちづくりのたたき台となる**プランの大胆な提示**が不可欠

7. 行政、住民、事業者の**協働**が重要.
とくにそのための**仕組みづくり**
および各レベルでの**リーダーシップ**が重要

復興計画策定にとって重要な要素のいくつかは、
災害の後、急ごしらえでできない！！

災害の後、いざ復興をと思っても、そのための人材や信頼関係、まちのビジョンの有無などが、その後の復興計画策定と復興の進ちよくに大きくかかわってくる。

「復興」は被災者だけの問題ではなく、
巨大な災害に遭遇する可能性のある現代に住む
我々が「今」共有している課題