

平成 30 年 6 月 11 日現在

機関番号：11101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K06344

研究課題名(和文) 都市計画的課題と向き合う復興まちづくり支援の可能性と課題

研究課題名(英文) The Possibilities and Problem of Support for Reconstruction from Disaster to City Planning

研究代表者

北原 啓司 (Kitahara, Keiji)

弘前大学・教育学部・教授

研究者番号：30177860

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災からの復興にあたり、真のコンパクトシティ実現方法について、被災自治体の担当者や住民たちと学ぶ機会をつくるような支援を進めていくことが、研究者の責務であると考え、復興に実際に関わっている石巻市、大船渡市、宮古市で実践的に研究を進めた。エリア・マネジメント手法を取り入れながら、災害危険区域を商業施設と公共施設とにより再生しようとしている大船渡市大船渡駅周辺地区を調査対象に、大船渡市、まちづくり会社等へのヒアリング調査を軸として、その効果と課題を明らかにし、それらを通じて、復旧から復興にシフトしたプロセスにおける計画支援のあり方を検討し、「事前復興」に向けてその可能性と課題を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：In responding to the recovery from the Great East Japan Earthquake, I believe that it is the responsibility of the researcher to promote support to create opportunities to learn with true staff of the affected local governments and residents about realization to real compact city, Ishinomaki City, Ofunato City, Miyako City involved in the research carried out practically. While incorporating the area management method, we are planning to revitalize the disaster risk area by commercial facilities and public facilities, surveyed around Onunato station in Ofunato City, with the focus on interviews with Ofunato City, the town development company, etc., the effect and revealed the challenges and revealed their possibilities and problems towards "preliminary reconstruction" by examining the way of plan support in the process shifted from restoration to recovery through them.

研究分野：都市計画・建築計画

キーワード：復興まちづくり 事前復興 災害危険区域 参加 立地適正化計画 まちづくり会社 エリア・マネジメント コンパクトシティ

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災の1つの特徴として、あまりにも広範囲でなおかつ、多様な様相が登場しているという現実がある。ひとつの都市の中でも、合併の結果としていくつもの多面的な様相が生まれる結果となっていた。国土交通省は被災タイプによる分類と復興パターンによる分類のマトリックスから、復興まちづくりのパターンを抽出し、そこから算定された土木工学的予算をベースに、堤防建設及び高台移転を主とした各地の復興まちづくりを進めてきた。

復興初期には、各地域で生み出されていく復興計画を横に繋げて、そこでアッセンブルしながら、結果的に復興パターンを共有していく方法論が、広範囲の大震災の場合には必要になると認識され、各地で起きている現象とそこで検討されている内容、そしてそこで障害となっている課題、あるいはそこで生まれつつある工夫や技術、それらを、円滑に情報交換しながら、自由にそれらにアクセスでき、またその成果を自らの地域の復興プロセスに活かすことのできるネットワークの構築を目指した研究活動を進めてきた。

そこで、我々は、研究のミッションに直接的に応える拠点として、平成23年9月1日から岩手県北上市の北上駅前に「きたかみ震災復興ステーション」を開設し、継続的に研究活動を続けてきた。以来3年間の研究及び、被災地に対する後方支援活動を実施して来た中で、いくつか課題を見出すことができた。

一つは、復興まちづくりとコンパクトシティ論との関連性に関する誤解である。防災集団移転等により、いわゆる高台に新しい市街地を計画しようとしたケースにおいて、多くの被災自治体は「コンパクトシティを構築する」という謳い文句のもとに、地元住民に移転の正当性を説くケースが多くなってしまっている。

そもそものコンパクトシティ論は、単純な集約都市の実現などではなく、ネットワーク論であり、国土交通省が打ち出した都市再生措置法のスキームと重なるものであるが、被災地では、それが理解できていない。そのため、復興まちづくりが思うように進まないケースも存在している。

一方で、災害危険区域に指定された防災集団移転跡地の将来像をどのように描くのかという課題について、復興政策の中で取り沙汰されることは、けして多くない。それは、

解が見つかっていないということもあるが、復興を急ぐあまり、行き先がわからないままに見切り発車している状況にあった。

これは、被災都市のみならず、地方都市の中心市街地の問題にそのまま置き換えることができる課題である。かつて隆盛を極めた中心部には、公共施設の跡地や、今は空きビルとなってしまっている大規模商業ビル等の置き去りの「空間」がそのまま残されている。被災地の場合には、住むには危険な地域と指定されているが、けして「場所」として活用できないわけではないのではないのか。まさに、エリア・マネジメントの発想が、防災集団移転跡地には必要になってくる。

一方で、できるだけ早い時期に復興させたいという考え方のために、被災地が直面している危険性、それは、大義名分としての早期復興待望論により、本来時間をかけた上で進めていくべきまちづくりのプロセスを省略してしまう流れが表に出てきてしまっている点が指摘されている。

災害前に、首都圏や近畿圏の先進地区に比べれば、まだまだ高い水準ではなかったとは言え、東北各地で参加型まちづくりの芽は、確実に育っていたはずであった。しかし、今回のような有事の際には、とてもその時間を待てないという、現場の判断の下に、また、復興交付金の交付期限も相俟って、参加型まちづくり手法を活かす場面が、極端に限定されてしまっている。

本来、参加型まちづくり手法とは、意見が対立して、簡単に着地できないような協議の場面でこそ効力を発揮するものである。しかし、そこで単純に時間が足りないことを理由に省略してしまうと、1980年代後半からの参加型まちづくりの蓄積が、全く行かされていないことになってしまう。今回の被災地における復興まちづくりの場面では、それでも、いくつかの地域で民意を中心にした、手探りながらも身の丈の地域再生手法が誕生している。それを詳細に解明することは、今後の南海・東南海で想定される大震災からの復興を想定する場合に、重要な視点になるはずであり、まさに「事前復興」にとって重要なプロセスであると考えられる。

2. 研究の目的

本研究は、平成23年3月11日に発生した東日本大震災からの復興にあたって、申請者が、諸学会の協力体制の下に設立した広域後

方支援拠点「きたかみ震災復興ステーション」の活動をベースに、沿岸地域の復興計画プロセスで発生している諸課題を調査収集・分析した中で得られた知見をもとに、本研究を通じて、復興まちづくりにおける真のコンパクトシティ実現のための考え方について、被災自治体の担当者や住民たちと学ぶ機会をつくるような支援を進めていくことが、研究者の責務であると考え、復興に実際に関わっている石巻市、大船渡市、宮古市で実践的に研究を進める。

また本研究では、エリア・マネジメント手法を取り入れながら、災害危険区域を商業施設と公共施設とにより再生しようとしている大船渡市大船渡駅周辺地区を調査対象に、大船渡市、まちづくり会社キャッセン等へのヒアリング調査を軸として、その効果と課題を明らかにしていくこととする。

それらを通じて、復旧から復興にシフトしたプロセスにおける計画支援のあり方を検討し、「事前復興」に向けてその可能性と課題を明らかにするものである。

3. 研究の方法

本研究は、以下に挙げる復興まちづくりの課題を、各自治体の今後の復興支援のプロセスの中からより詳細に解明し、それに対応する方策を検討することにより、南海・東南海地震で危惧される災害に対する、いわば事前復興につながる過程とすべく、研究を進める。

- (1) 復興まちづくり計画におけるコンパクトシティ政策の位置づけ
- (2) 防災集団移転跡地に代表される非可住地域のエリア・マネジメントの進め方
- (3) 災害復興まちづくりにおける参加型プロセス導入の可能性と課題

上記課題の(1)については、国土交通省東北地方整備局内に組織され、東北地方の3万人以上の全自治体および申請者らが所属している「コンパクトシティ推進研究会」の御協力のもとに、被災した自治体に対するアンケート調査を実施する。主な質問項目は以下の通りである。

- コンパクト&ネットワークという観点から捉えた復興計画の自己評価
- 計画担当者自身のコンパクトシティ像
- 防災集団移転とコンパクトシティ政策の矛盾意識の有無
- 復興公営住宅の立地とコンパクトシティ政策との調整について

○国が本格的に進めようとしているコンパクト・プラス・ネットワーク施策に対する疑問や意見等

二つ目の課題については、大船渡市に大船渡駅周辺地区の復興プロセスに関わりながら、マネジメント会社であるキャッセン大船渡の臂徹マネージャーおよび大船渡市職員に対するヒアリング、意見交換を継続的に実施する。

最後の復興事業に関わる「参加」プロセスのあり方に関する研究対象を宮古市とする。宮古市では、今回の大震災において被害を受けた現市庁舎の構造的限界が顕在化したことから、JR宮古駅南側隣接敷地に新庁舎を含む防災拠点施設を建設することとなっている。

そこでは、現市庁舎跡地および中心商店街、そして新たな庁舎との関係性をどのようにつくっていくか、そして現市庁舎跡地をどのように活用するかを検討する市民ワークショップを、宮古市企画部主催で平成26年度に実施している。

そこで本研究では、我々が主体となり、宮古市および岩手県立短期大学内田信平研究室の協力のもとに、継続したワークショップを開催していき、市民自らによる復興まちづくりプロセスとコンパクトシティ政策とをつなげる可能性と課題を、実践的に明らかにしていくものである。

また、石巻市松川横丁を中心とした小規模な復興まちづくり、そして被災地全体に関わる市民プロジェクトに継続的に関わる「いしのまき2.0」の代表である松村豪太氏および関係者に対しても、継続的ヒアリングを実施し、多様な参加のあり方についても、明らかにしたい。

4. 研究成果

第一の課題である「復興自治体におけるコンパクトシティ推進施策の検証と評価」については、東北地方整備局内に設置されている「コンパクトシティ推進研究会」の御協力により、東北地方各都市のコンパクトシティ推進施策および立地適正化計画の策定動向を調べ、それをもとに、石巻市、大船渡市、宮古市に対しては、計画担当者との意見交換を実施することができた。各都市とも、復興庁の補助による復興計画の実施期限が、迫ってくる中で、立地適正化計画を策定することの困難さを言及しているものの、実際に推進している復興計画そのものが、実は立地適正化計画と同じプロセスを辿っていることに気づい

ており、それを国土交通省の担当部局にも伝えて、立地適正化計画を簡便に提出することの必要性和可能性についても、議論することができた。

議論を進めていく中で、さらに浮き彫りになってきたのが、南海・東南海大地震による津波被害が予測される西日本から東海エリアまでの地域において、事前復興ともいえるコンパクトシティ施策と立地適正化計画の策定実態である。

東日本被災地の場合は、被災後に危険性を重視して、後付け的な都市計画が進められているという実態がある。しかしまだ被災していない地域の都市においては、被災を意識した都市計画を事前に策定することが可能である。実際に、それがどのように意識されて計画プロセスに反映しているかが研究会の議論でも話題となり、静岡県庁および徳島県庁へのヒアリング調査を追加した。

東日本大震災からの復興プロセスを生かすような都市計画のあり方について、両県ともコンパクトシティ施策の推進に反映するという意識はあるものの、各自治体の事情によっては、災害危険区域に設定されそうな場所に立地適正化計画では都市機能誘導区域や居住誘導区域を設定せざるを得ない実態が明らかとなり、多かれ少なかれ、都市計画上のジレンマが存在していることを確認できた。

なお、この成果がもととなり、「ポスト復興および事前復興から捉えた立地適正化計画の可能性と課題」というテーマで平成30年度からの科学研究費助成金（基盤研究C）の獲得につながっている。

次に、二つ目の課題である「非可住地域のエリア・マネジメントの進め方」に関しては、防災集団移転等により、災害危険区域から居住地域を移転させる事業を進めている宮古市、釜石市、大船渡市、石巻市、女川町の資料収集および関係者へのヒアリング調査を実施することができた。

跡地を如何に将来的なまちづくりに活かすかという点からの復興まちづくりは、各自治体のこれまでの成り立ちと目指すべき中心市街地の姿によって、異なった方向性を持つことになることが明らかとなった。

釜石市では、居住禁止区域に指定されても個人的にかさ上げを実施する住宅の場合には、立地を認めるという施策を進めている。中心部に商業機能を集めても、すぐそばにすんでいる人々がいなければ、まちの賑わいにはつ

ながらないという担当者の想いによるものである。一方で大船渡市や女川町では、鉄道駅の再整備を中心に、居住禁止区域全体を自治体が購入し、それを定期借地制度を用いながら、活用希望者に貸与するマネジメント会社を組織化し、復興まちづくりを進めている。我が国のまちづくりの場面ではあまり一般的ではない方法ではあるが、成功に至っていることから、特に、土地の所有に固執する人々の比率が一般的に高いと想定される東北の地方都市においては、平時のまちづくりにもつながる手法であると評価される。

そこで、本研究では大船渡駅周辺地区におけるエリア・マネジメントの実態について、市役所担当者および開発主体であるまちづくり会社「キャッセン大船渡」、ビル入居予定者へのヒアリングを実施した。

そこでは、自分の代だけで店を閉める考え方の店主と、そうではなく次の世代までつなげたいという意思のある店主とが併存する状況において、まちづくり会社によるマネジメントを選択する道と、自分たちで共同店舗を経営することを選択する道とが同時に成立し、そこをどのように調整するかという課題と、将来的にマネジメント会社によるまちづくりに一本化する可能性を明らかにすることができた。

最後に「復興まちづくりにおける参加プロセスの推進」に関する課題については、平成27年度から29年度に渡り、宮古市庁舎移転に関わる市民参加プロセスを継続的に調査を実施した。とくに、現庁舎跡地の活用を中心とした市民ワークショップの運営およびその計画への反映プロセスに関わりながら、参加市民や担当職員に対するヒアリング調査を並行して実施した。

そこでは、新市庁舎と旧市庁舎跡地とを結び中心商店街に市民が「場所」をつくっていくプロジェクトが実現していくこととなり、その支援をしながら、担当者や市民の中に創発的な事象が生じていくことを明らかにすることができた。

またそこで「参加」を経験した市民たちは、それがきっかけとなって、まちに賑わいをもたらすイベントを定期的に主催するグループになるまで成長し、また、古い商家の再生利用を目的とするグループの結成にもつながっており、研究から実践へとつながる成果をあげることができ、後者のグループは平成30年度に国土交通省等の活動支援を受けて、活動

を継続していくことになっている。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計 1 件)

北原啓司、地方都市におけるコンパクト・プラス・ネットワークの意味：立地適正化計画に必要な覚悟とは、査読なし、新都市、70巻、7号、2016、3～6

[学会発表](計 13 件)

北原啓司、村上早紀子、事前復興の視点からの立地適正化計画の課題、日本建築学会大会学術講演会、2018

垣内雅仁・北原啓司・村上早紀子、まちを育てるまちづくり会社の課題と可能性、日本建築学会大会学術講演会、2018

北原啓司、災害危険区域のエリア・マネジメント<大船渡市>、日本建築学会まちづくり支援建築会議復興住まい・まちづくりシンポジウム(招待講演)、2018

北原啓司、村上早紀子、事前復興の視点からの立地適正化計画の課題と可能性、日本都市計画学会東北支部研究発表会、2018

垣内雅仁・北原啓司・村上早紀子、まちを育てるまちづくり会社の課題と可能性、日本都市計画学会東北支部研究発表会、2018

榊原亮、北原啓司、村上早紀子、公共施設づくりに伴う「まち育てプラットフォーム」形成にみる創発的参加の可能性、日本建築学会大会学術講演会、2017

榊原亮、北原啓司、村上早紀子、まちを育てるプラットフォームとしての場の可能性と課題、日本都市計画学会東北支部研究発表会、2017

北原啓司、まち育てのすすめ、宮古市中心市街地拠点施設整備事業まちづくり市民会議講演(招待)、宮古市、2017

北原啓司、復興と創生の間、日本建築家協会東北支部みやぎボイス講演(招待)、仙台市、2017

北原啓司、復興まちづくりから見える成熟社会の都市計画の本質、早稲田大学国際フォーラム(招待講演)、2016

北原啓司、立地適正化計画はこう使おう - 真のコンパクトシティ政策とは -、日本都市計画学会第30回都市計画セミナー講演(招待)、2016

北原啓司、地方都市におけるコンパクト&ネットワークの意味 - 立地適正化計画に必要な覚悟とは -、国土交通省東北地方整備局東北発コンパクトシティ推進研究会(招待講演)、2016

北原啓司、復興からのまち育て、岩手県東日本大震災津波復興委員会講演(招待講演)、2015

[図書](計 1 件)

北原啓司、萌文社、「空間」を「場所」に変えるまち育て - まちの創造的編集とは、2018、165

6. 研究組織

(1) 研究代表者

北原 啓司 (KITAHARA KEIJI)
弘前大学・教育学部・教授
研究者番号：30177860