

# 復興×防災？ 災害復興計画と福島

関西大学 社会安全学部 教授  
人と防災未来センター上級研究員  
東日本大震災・原子力災害伝承館 客員研究員  
**越山 健治**



## 日本の近代都市計画は復興とともに

### ・必要条件

- ・都市計画が「防災」に寄与する
- ・都市計画が「復興」に寄与する
- ・都市計画が時代の潮流（日常）にのっている

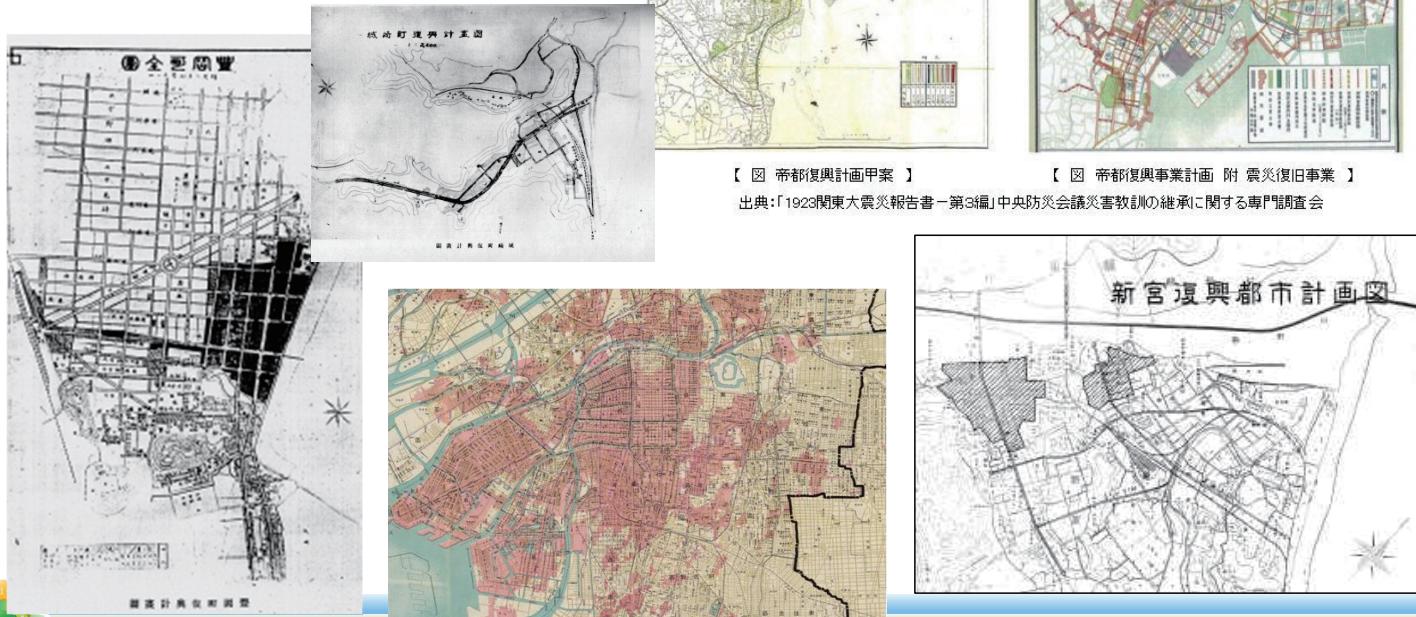
### ・現状

- ・都市計画が「防災」に寄与するのか？
  - ・防災のために都市計画制度を持ち込んでいないか？
- ・都市計画が「復興」に寄与するのか？
  - ・都市の復興、被災者の復興に都市計画が寄与するのか？
- ・都市計画（手法）が時代の潮流にのっているか？
  - ・少なくとも「開発型」（Development）の時代ではない



# 防災都市計画とは何か？

幾度も災害を経験してきた社会が、  
その教訓をもとに、  
その物理的な現象に対抗するために  
**計画的に都市を作ること**



【図 帝都復興計画甲案】

出典：「1923関東大震災報告書－第3編」中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会

©K.KOSHIYAMA



## これまでの災害後の都市復興の諸相

### ・関東大震災（1923）

- 日本における現代災害都市復興計画の出発点
- 都市計画法成立直後 → 土地区画整理事業の実施
- 被災空間の宅地（地区画）を整理し、公的空間を計画的に配置する**
  - 「震災を理想的帝都建設の為真に絶好の機会」（後藤新平：閣議提出資料）
  - 「帝都は一国の文化の源泉にして国家機能の中核地」で「まず緊切にして精細なる調査」、「今日帝都復興の時期において之が改善を計り、科学上よりみたる合理的施設の上に経済的な計画を実現しもって文明都市の実態を具備せしむ」（後藤新平：訓示資料）

#### ■都市計画としての目的

(列強と対抗していく上で)

「新都市建設」「首都機能」「合理的配置」> 防災 > 被災回復



<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/index.html>



©K.KOSHIYAMA

# これまでの災害後の都市復興の諸相

## ・ 戦災復興（1945）

- ・ 日本全国における現代災害都市復興計画の展開
- ・ 特別都市計画法 → 土地区画整理事業の実施
  - ・ 被災空間の宅地（土地区画）を整理し、公的空間を計画的に配置する
  - ・ 「戦災地ノ復興計画ニ於テハ産業ノ立地、人口ノ配分等ニ関スル方策ニ依リ規定セラルル都市聚落ノ性格ト規模トヲ基礎トシ都市聚落ノ能率、保健及防災ヲ主眼トシテ決定セラルベク兼ネテ国民生活ノ向上ト地方的美觀ノ發揚ヲ企図シ地方ノ氣候、風土慣習等ニ即応セル特色アル都市聚落ヲ建設センコトヲ目標トス」（戦災地復興計画基本方針：2 復興計画ノ目標）

### ■ 都市計画としての目的

（戦災という焼け野原から国が立ち上がる上で）

「都市整備（効率）」「保健」「防災」「美觀」 > 被災回復



<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/index.html>



## 都市復興は何のために行われてきたのか？

### ・ 「・・・のため」が進め方や空間像に現れる

- ・ 効率？高度利用？安全（防災）性？利便性？都市性？
- ・ 災害都市復興であれば、通常は「対 災害」が組み込まれる？
  - ・ 都市防災のための「空間整備」が行われることが多い→「防災対策」

### ・ 「災害」は防御目標なのか？

- ・ 都市計画における「二度と被害を繰り返さない」対策、方法とは何か？

・ 「国は、二度と再び今回のような惨禍を招かず、いかなる立場の人でも安全で安心に暮らしていくことができる強固な地域づくりを進めるとともに、今般の大震災によって我が国社会経済や産業が受けた影響を克服し、被災地域の住民に未来への明るい希望と勇気を与えるとともに、国民全体が共有でき、・・・」（5 復興施策：東日本大震災からの復興の基本方針）

・ 「・・・阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現することを・・・」（第二条：阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律）



日常から抱えていた都市課題が災害で顕わになり、それを復興で実現



# 被災現象が及ぼす都市復興への影響（対策技術）

## ・火・火災（地震は基本的に火災、戦争も火災）

- 再定住・空間整備型と開発型整備の組み合わせ  
→ 土地区画整理事業・市街地再開発事業と相性がいい

## ・水・土砂・噴火（土砂・噴火・洪水・津波）

- 物理的対抗手法による防御後の再定住と、防御せずの移転（近い、遠い）・防御のための移転（近い、遠い）
- 都市計画において、リスクレベルで、守る居住、逃げる居住、住まない、を決める（津波対策としての2線堤（L1,L2）計画）  
→ 「防止対策」のゼロリスク論があり都市計画と相性がよくない

## ・人為災害（原子力事故、公害、感染症？）

- 防御？縮小型再定住？移転？再構築？
- 事例：十津川大水害・足尾銅山などなど
- 再定住地開発（短期）と被災地再建（長期）が解なのか？



# 現代復興は「地域を破壊する（力がある）」

- （従前）コミュニティの強い地域は、日頃から支え合い、共助の関係がある
  - 理由：支え合うことが日常化している、つまり生活課題（多くの場合、生活脆弱性）があり、それを共有し、互いに補完しあう

- 防災上の矛盾が存在している
- 関係性を崩壊させるほどの被害が発生することが多い

- 復旧・復興過程が従前地域を維持しにくい環境をつくる
  - 個人被災の多様性、解決策の多様性 → 支援の個別性
    - ひとりひとりに応じた選択肢の存在、地域が個人を包括することの限界
  - 避難所環境、住宅供給、地域復旧工事、土地管理・・・
    - すべてにおいて「集合体」で行う「しきけ」が、どこかで「分断」を生む

うまく実施しないと「コミュニティらしきものは消滅する」  
地域社会の必要条件に「人間関係」があるとするならば、  
うまく実行しないと「地域社会は消滅する」ともいえる



# 現代復興は空間が「都市化する」

- 激甚災害後の空間整備が「都市」へと誘導する
  - 公共施設整備が先行（建築、土木、都市計画）
    - どんな？ → 基本、都市標準型のものを導入
    - 都市のルールに則ったものが導入される場合が多い
- 再建整備 → 都市整備 → 「都市化」
  - 居住者も都市化 「地域性」 → 「個別性」
  - コミュニティ → 個人化
  - すまいの貧素化、コモディティ化  
→ そもそも日本の日常の居住の展開（平山）

災害前（日常）の生活脆弱性を強固な公共施設と利便性・快適性にて解消

→ 「コミュニティ」の存在が低下する一因（都市復興計画の限界）

○日常（災害前）から地域がその方向を目指していたのか？

○被災によって地域を見つめ直し、その結果どの方向を目指すのか？

○目指す方向が事業ベースの「都市化」になっていないか？



# 福島復興の諸相（都市計画論として）

## ・福島復興とは何か？

- 「防災」が目的ではなく、「復興」が目的になる
  - 「安全」の基準が未だ揺らいでいる
- (現代) 復興の都市計画は未だ存在しない
  - それは何か？「空間防御なき、空間復興とは？」
    - 開発か？新都市整備か？縮小してもどすことか？
  - 小地域の「世直し」的なものは空間計画上もあるが、その総体としての計画論がなく、さらに制度もない
  - 「積み上げ型で多様な生活再建を成立させる計画手法（まちづくり型計画）」→ 理論提唱はあっても、まだ未完
  - 積み上げ型と、法制度・大きな都市計画・大きな地域整備との関係がない（というより、対立構造になっている）

→ 何を計画するかよりも、どのように空間計画していくかを問う

空間を介したリスク・生活・将来持続性・・・+ 被災者再建

# 「廃炉と共存し、未来へ転換する地域復興論」

- 「除染」「放射線災害」「重要施設」を内包する地域再建とは何か？
  - 負の制約条件の存在：「敷地制約」「時間制約」「心理制約」  
一方で正の要因もある「資金（補償）」は大きい → 現象として広域避難・長期避難
- 地域計画としての制度課題は何か？ → 「空白の〇年」のこなし方
  - 既存に準備されている制度枠組は「変えて使う」
  - ないものは「つくる」 ← つくるためには内発的な「たね」が必要
  - 「開発型」ではない「転換型」地域計画論  
→ 再定住・移住・その他？居住論・社会組織論、すまい方も
- 今回の状況に最も適した計画手法は何か？
  - 計画とは「制約」である、なら、どんな制約を計画制度として担保するのか？
  - 広域性が持つ広域計画、個々の被災地による地域計画の落とし所は  
→ 国の責任としての広域計画（国土計画・広域地方計画）が貧弱  
→ 本気で国家的に「ハンフォード」をつくるようにも見えないのはなぜ？

