

町づくりの思想と方法（メモ）

2011・4・24

法政大学法学部教授

五十嵐 敬 喜

第一 今回の震災がもたらしたもの

今回の東日本大震災は従来の大震災と比べてこれまでにない大きな特徴を持っている。

1 被災範囲は途方もなく広がり、その態様も地震、津波、原発事故と複合的なものであり、地域ごとに多様なものとなっている。

2 町づくり（復興）の観点から見て、これらの被害は今後の町づくりに極度に困難な状況を生み出した。

- ① 被災者は近親者や友人など多くの命を奪われただけでなく、土地や建物そのほかの有体財産など全ての財産を失った。特に、今後の生存と生活そして町づくりの拠点となるべき「土地」（所有権）を水没・地盤沈下などにより失ったのは阪神・淡路大震災などとは決定的に異なる点である。
- ② 被災地は周知の通り農業、漁業の地であるが今回それらの生活基盤を全て破壊された。またその復興も容易でないとされている。これも主として第二次産業や第三次産業などから成り立っていた阪神・淡路などの震災とは大きく異なる点である。
- ③ 地域住民の拠点である自治体も機能喪失しているところがある。
- ④ 被災者は用地難から仮設住宅に入居することすら難渋を極め、また将来、全員が従来地に帰ることが出来るかどうか危ぶまれる地域もある。
- ⑤ これらの地域は日本の少子・高齢化現象を反映して高齢者が多い。

これらの要因は、単独でも町づくりの障害となるが、複合した場合には更に困難となる。従ってこれらの町を新たに復興させようとする場合には、従来にない思想と方法が用意されなければならない。

第二 居住地の整備とまちづくり条例

1 町づくりにあたってインフラの整備を含めてまず居住地を確定しなければならない。この居住地の確定にあたって、将来再びこのような災害にあうことのないよう安全な場所を確かめ、さらに今回の震災によって水没した部分あるいはがけ崩れ、地盤沈下などによって危険となっているような場所は避けなければならない。多くの地域では新造成地などを入れてもその範囲は縮小する可能性がある。

2 このようにして確かめられ、また縮小した地域の中で市民と自治体は、将来どのような町を作るか協力して町づくり基本方針を定めなければならない。その中には、町づくり

の目標、居住地、公共用地、農業地、漁港、商業地、工場などのゾーニング、その他、雇用の確保、福祉、教育、観光の在り方などワンセットになって定められることが望ましい。自治体は縦割りではなく総合的な行政を行わなければならない、その要請はこれら復興地域では急速に強まるであろう。

3 町づくりの原点はもちろん地域住民にある。しかし、住民が避難していたり、自治体が機能喪失している現状では、自力で定めることが困難という地域もあり、その場合、県はもちろん国も様々な支援（財政、アイデア、プロデューサーなど人材派遣その他）をしなければならない。

4 基本方針とその実現方法については、自治体ごとにこれを自主的な「町づくり条例」として定めることが望ましい。この町づくり条例は、従来のように国の定めている都市計画法、建築基準法などなどの「都市法」の範囲内で、また、福祉や教育などには触れられないというような消極的なものではなく、いわば白紙から自在に出発することが出来るというようにしなければならない。

第三 様々な提案

1 住民及び自治体はこの町づくり条例を定めるにあたって各方面からアドバイスや援助を受け、その中から最良と思われるものを選択することが出来る。そのようなもの一つとして私は次のような提案を行いたい。

① 居住地全体のうち、水没した地域、危険な地域、その他公的に必要な土地は、国あるいは県は、その所有者から賃借するか買収する。どちらかといえば私はこれらの地域を「定期賃借権」、すなわち期限が来たらそれぞれの所有者に対してそれらの土地を返還するという条件にして、地代を支払うという方式にすることが望ましいと考えている。所有者はこの継続して地代分の収入を得ることが出来、これを生活再建その他の費用などとして活用することが出来るからである。

② 国や県は、このある程度まとまった土地を一括して次に見る『町づくり公社』などに転貸する。町づくり公社は既存の土地とこのように新たな転貸を受けた土地を総合して先の基本方針に基づいて新たにゾーニングを行うほか、水没地及びその他の地域を将来の農業用地、養殖などの池、風力発電、バイオ発電などのエネルギーを得るための基地などとして活用し、地域住民及び新規参入企業などの参加により積極的に新産業を生み出し、また雇用の確保に努める。

③ なお、住民はこの新天地で新しい生活を再開するに当たっては、各自が従来から有していた個別所有土地あるいは町づくり公社が転貸しを受けた地域の土地の全体について、その土地所有と土地利用を分離して、利用部分については基本方針のもと、全員が個別住宅用地だけでなく役所、学校、病院、公園などなど公的施設を適切に配置し、その成果を全員で享受するという、「総有」的土地利用を行うことを推薦したい。総有には次の特徴がある。

総有主体は地域住民(地域によって漁港については漁業組合、農業については農業組合、商店街については商業組合というように個別総有主体が形成され、またこのような組織がない場合にはNPO、株式会社あるいは自治体などが主体になる)である。住民はこの地域から去る場合にはその総有的権利を失い、加入する場合にはその権利を得る。権利主体はこれら参加者の権利・義務及び組織や業務の在り方、会計などについて自主的にそのルールを定めることが出来る。

総有主体は、町づくりの基本目標に基づいて町づくりを行うが、その希望あるいは力量、必要性などに応じて計画を立てるだけでなく、自ら町づくりのための事業主体となることが出来る。事業主体は、がれきの撤去、仮設住宅の建設や管理運営、町のインフラ整備、住宅、学校、病院、商店、事務所、などなど建物の建設と管理運営、公園や道路の整備など、可能で必要な事業をおこなう。その際、地元雇用、地元資材の活用、地元文化や歴史の継承、新しい産業の構築などを考慮することは当然であり、県や国はこれに対して税の減免、補助金の支給あるいはコンサルタントや地域マネージャーの派遣等あらゆる支援を行う。

第四 特区構想とその普遍的展開

このような町づくりの思想とその方法を提案するにあたって、これがいくつか現行法と抵触する可能性があるので、現行法の改正や新法の制定を行うべくこれらについて少しコメントしておきたい。

- 1 国による定期賃借権の設定(又は買収)について、同意しない人に対する処置
- 2 総有的土地所有や利用についての明文的な保障
- 3 従来までの都市計画、漁港、農地、自然公園、海岸などのゾーニングとそれぞれの土地利用規制を白紙撤回すること
- 4 事業主体についての法的確立と税や補助金の整備
- 5 事業主体の公共事業の入札について『随意契約』にするなどの配慮
- 6 現行災害救助法及び被災者生活再建支援法は、前者は災害発生から仮設住宅の入居まで、後者は建物全壊の場合に300万円を支払うというのみで、復興・町づくりについてはほとんど規定がなく、このような町づくりを行うためには大きな限界がある
等などである。

とりあえず、これらの提案は震災後の復興のために、一定地域にまた一定の時限を区切って『復興特別区』などとして、臨時的な処置として実施されるものであるが、その中には今後日本社会が当面する少子・高齢化時代の町づくりにとって普遍的に利用できる(利用しなければならない)方法も含まれている。従って被災地での実験を積み重ねつつ、その成果を引き継ぎ、いずれこれを普遍化するという事に留意しておかなければならない。

以上、今後の被災地の町づくりにあたっては、町づくり条例の制定、土地所有権に対する国(県)の定期賃借権の設定、地元住民による新たな事業主体の総有的土地利用と町づくり事業を重視することを提案する。