

東日本大震災からの復興について

『復興による新しい東北、日本づくりへ』

(第3報)

2011年7月



NSRI
日建設計総合研究所

一刻も早い生活再建と足腰の強い復興まちづくりに向けて

はじめに

東北地方太平洋沖で発生したM9.0の巨大地震・東日本大震災。大きな揺れと想像を超える津波による甚大な被害を受けてから約4ヶ月が経過した。この間、多数の方々の懸命の復旧活動により、漁港の復旧や工場の再稼働など復興にむけて明るい兆しも見えてつつある。

しかし、その一方で、未だ約11万人の方々が避難生活を送り、応急仮設住宅も必要戸数を確保するに至っておらず。さらには大量の瓦礫で被われている被災地も多く、その処理のスピードアップが、復興への第一歩というまちづくりの面だけでなく、本格的な夏を迎え、有機物の腐敗や悪臭といった衛生面、疫病への心配などの点からも、強く望まれる状況にあるという。

こうした状況の中で、これまでの4ヶ月を振り返ると、被災の規模や内容によって、各被災地の復旧状況やスピードがまちまちであり、遅れている復旧のスピードアップが喫緊の課題であること、さらには今後被災地域全体が一丸となった復興に向け、様々な具体策を早急に立案し、実行することが、改めて強く認識されているのではないだろうか。

また、一方で被災者個々の状況に目を転じると、生活再建の道程の険しさが徐々に露呈し始めている。しかも、各々の経済力をはじめとする、おかれている状況に応じた『生活再建能力』とも言うべき活力の違いによって、再建に向けての動きに差が拡がりつつある状況は、まちの復旧・復興以上に復興の現実の厳しさと困難さを感じるとともに、将来的な地域活力そのものが喪失してしまうのではないかという、極めて深刻な危機感も感じずにはいられない。

弊社は、こうした状況認識に立って、震災から4ヶ月を経過した今、

足腰の強い復興まちづくりに向けての確かな基礎固めともいうべき、被災者の生活再建の早期化につながる提言

被災地域で持続的な雇用を生み、新しい東北の地域産業と生活の中核となる復興シンボルプロジェクトの提言

の2点について、改めて紙面で取りまとめることとした。

被災者の生活再建支援と復興への基盤づくりが、将来への確かな第一歩

被災者に生活再建資金と多様な選択肢を！ - 被災者不動産の一旦買い上げ・借上げ

今、被災者の方々は、個々人が自力でも生活再建するために立ち上がろうとしている。この状況を支援することなく、その先の復興まちづくりはあり得ない。

阪神・淡路大震災と今般の大震災の大きな違いは、雇用の場を大多数の方々が失ったことであり、そのことが生活再建の道程を一層険しいものとしている。さらに、多くの被災者の資産(不動産)は、壊滅的な被害を受け売買はおろか、その資産評価もできないため、生活再建のための資金を捻出する大きな術を失っているといっても過言ではない状況にある。このような経済的な要因が、生活再建の目途が立たず、再建への一歩が踏み出せない等、将来への不安を助長していることは想像に難くない。

しかしながら、そのような状況の中、本格的な復興まちづくりがスタートする。この復興まちづくりは持てる能力と資金を総動員し、早急に進められることになるであろうが、とりわけ甚大な被害を受けた被災地では、計画の立案はもとより、住民の合意形成も含めて相応の時間を要する長期的な取組みとなることは必至である。

ただ、この取組みを拙速に進めることにメリットはなく、持続的なまちの未来を描くためには、住民との膝詰めの議論の時間を惜しむことがあってはならないと思う。

また、将来のまちの価値を高める可能性という視点に立てば、合意形成をはかりながら将来の土地利用方針等を定め、まちづくりを進めていくこととなるため、建築制限等により、被災者の保有資産の利活用を一旦は制限することも必要ではないだろうか。

このように考えると、将来のまちづくりである「復興」と、個人の被災からの生活再建という「復旧」は、スピード感と解決すべき問題が全く異なる。

被災者の生活再建は、明日を生きていくための基盤を創ることであり、まちの将来や、その土地利用方針等の確定が前提となり進められる類のものではなく一刻の猶予もない。また生活再建は、それ自体で完結した解決シナリオを持ち、「復旧(生活再建)」は必ずしも「復興」の途中段階と捉えない方が適切な場合もある。

とにかく、今は、個々人レベルの迅速な生活再建を推し進め、被災者の方々が将来への一歩を踏み出すことを後押しすることが何にも増して重要であり、明日への不安を払拭しきれない、この状況を打破することが復興へのスタートである。今、ここでの生活再建の遅延は、被災者の生活力の低下はもとより、その総体としての「地域活力」そのものの喪失に直結する、将来に向けた復興まちづくりを描く観点からも重要な課題であることを強く認識すべきである。

だからこそ、まずは生活再建を解決する仕組みが必要であり、復興に際して、個人資産の利活用に制限をかけることが適切であるとするならば、そのための補償という観点からも早急に手を打つべきである。

例えば、国や公的機関が中心となって被災者の意向や経済力などに応じて、被災者の不動産を一旦買い上げることや借上げること、再建や復興に向けての経済的支援と多様な選択肢を用意することが有効ではないだろうか。

不動産を一旦買い上げることや借上げることによって生活再建を後押しするとともに、住民に安心を提供することは、復興計画にじっくりと取り組める環境を整備することでもある。

さらには被災者も自らの将来設計に合わせて、復興まちづくりへの参画方法を選択でき

る機会が多段階に設けられているような仕組みで復興まちづくりを進めていくことが、持続的なまちづくりへの近道であるように思える。

このように、被災者の不動産の一旦買い上げ・借上げする仕組みは、個々の生活再建支援と、復興への礎となる計画策定環境を築くという両面から極めて有効な手段であると考えられる。

< 買い上げ・借上げの仕組みのイメージ >

国や公的機関が主導し、早期の移転を希望する被災者に対して、保有不動産の買取り、課税の減免等により、経済的側面から生活再建の立ち上げを支援する。買い取り資金等は、復興債やファンドなど、税金だけに頼らず、国内外の民間や個人から広く資金を集めて対応する。上記の仕組みで買い取った被災地の不動産は、面的整備後、提供者が優先的に買戻すことを可能とする仕組みとする。上記以外に、被災地内の公有地と合わせて土地の集約化をはかり、行政機能と医療・福祉機能等が一体となった防災拠点施設、避難ビル用地、水産加工業など地場産業の集団・集約化など、持続可能な地域づくりに向けた施設整備の用地として土地の利用価値を高め、民間への賃貸や処分なども含め、有効に活用するとともに、初期投資の一部を回収していく仕組みとする。



復興を担う多くの人々を受け入れる生活空間を！ - 「仮設タウンセンター」の整備

被災地では雇用と生活の場を失い、避難生活を余儀なくされている多くの人々がいる。

特に、雇用回復の遅延により、地域から若年層が流出していくことが懸念される。

また、復興まちづくりが本格化するにつれ、全国各地から多くの人々が集まり、復興に向けての様々な活動に参画することになり、これらの人々の生活や活動の基盤を早急につくることが、復旧・復興のスピードアップと表裏一体であることは言を待たない。

しかしながら、地勢的条件によっては、居住地の高台移転のための造成等に相当の期間を要する地域があるばかりか、復旧・復興に向けての長期的活動を支える様々な機能（施設）を設置する空間確保も困難な状況にあるのが実情である。

そこで、被災地周辺にある大規模な空閑地（例えば、ゴルフ場や大規模レクリエーション施設など）で転用が比較的容易と考えられる空間を、暫定的に整備し、緊急的に活用することは考えられないだろうか。

こうした整備は、医療・福祉などの公共・公益サービス、商業等の生活サービス機能など、復興まちづくりに関わる人々の活動を支えると同時に地元で「職」を生み出す、いわば「仮設タウンセンター」機能となり、復興まちづくりに向けた地域の生活・コミュニティの中心（センター）にすることで、復興への足がかりとして有効であると思われる。

もちろん、その一部が応急仮設住宅の代替として、被災者の「住」の確保に利用されることがあっても良いと思う。

復興に向け英知を集結！ - 産官学の連携によるタスクフォース型まちづくり体制の構築

復興まちづくりの牽引役たる自治体職員の多くも、深刻な被災者である。

すでに、こうした状況に対し、国や全国の自治体からの職員を始め、様々な機関や企業等からの人材の派遣、物資の提供など、数多くの支援により、復旧が進められている。

今後の復興まちづくりの計画立案や事業実施にあたっては、専門的ノウハウやマネジメント技術が要求されるため、これまで以上に幅広い範囲から、専門スキルを有した人材の調達が必要不可欠となる。

例えば、UR 都市機構や開発公社、大学など研究機関、民間企業などに在籍するまちづくりに関する専門家を調達・派遣し、タスクフォース型まちづくり体制を構築する仕組みを早急に立ち上げてはどうだろうか。

復興まちづくりの支援は、被災地のニーズに合致した人材（ノウハウとスキル）を適切に提供できることが極めて重要であり、タスクフォース型の復興まちづくり支援体制を構築するためには、自治体や組織間での個別的対応や情報共有ではなく、人材や専門技術に関する情報（供給サイド）と被災地のニーズ（需要サイド）を一ヶ所に集約し、このインターフェースを通じて組織化を支援することで適切かつ有効な人材提供とスムーズな復興まちづくり計画の立案・実行が可能になるのではないだろうか。

また、その際、技術面での専門職能のみならず、被災者の意向をまとめるファシリテーターとしての役割が担える人材も必要不可欠である。

新しい東北の創造を世界へのメッセージとして発信する復興まちづくり

復興のドライビングフォース！ - 東北圏の産業と経済を牽引する仙台の「都市力」強化

東北の未来を切り拓く復興まちづくりには、地域全体を牽引するシンボルが必要である。

これから進められる復興は、今回の震災を乗り越えて、希望に満ちた新しい未来を切り拓き、持続可能で力強い安心・安全な地域と新しい日本を構築する視点を持って進めていくことが重要と考える。

こうした視点をもって、東北圏全体の活力の再生・強化を図るとすれば、「仙台」の果たすべき役割は極めて重要であり、東北圏内における経済・産業の中心地としての既存ポテンシャルを活かし、復興にむけて被災地の安定的生活基盤を構築する上で必要不可欠な「雇用の受け皿」機能としての期待はさらに高まると思われる。

そのため、例えば、大きな雇用を生む仕掛け・装置として、仙台市及び周辺において東北圏全体の産業・経済の再生・強化を牽引するリーディング・プロジェクトを実施し、仙台の「都市力」や「国際競争力」の強化を図り、被災地域全体の浮揚を図っていくことが有効ではないだろうか。

仙台塩釜港や仙台空港周辺の臨海部における復興プロジェクト

津波による大きな被害を受けた仙台塩釜港や仙台空港周辺では、復旧・復興に向けた取組みがなされているが、既存の立地機能の再生に止まらず、仙台塩釜港や仙台空港といった広域物流・アクセス拠点機能や仙台市中心部への近接性などを活かして、復興を牽引し、今後の東北圏の経済力強化に繋がるプロジェクトを立ち上げることが考えられる。

< 臨海部における復興プロジェクト例 >

- 仙台新港、仙台空港への至近性を活かした流通加工産業拠点づくり
 - ・既存産業の高度化、新産業用地としての活用、国際ハブ機能の強化
 - ・第一次産業の6次産業化拠点：大規模水産加工、農業工場、バイオマス産業など

- 我が国の環境関連技術のショーケース都市としての整備
 - ・被災地内だけでは処理できない大量の廃棄物の利用を契機とした環境関連産業機能（廃棄物処理発電システム、木材等建築資材の再利用・加工など）の誘致
 - ・様々なエネルギーを総合的に組み合わせた自給・融通・自立（自律）の視点に立ったスマートエネルギーネットワークの構築

- その他
 - ・ガレキを活用した盛土、防潮機能の整備



ベース図：仙台空港臨空都市整備基本計画図



DCP (District Continuity Plan)等による都市レベルの防災性向上
地場産業再生、航空物流を活かしたサプライ・チェーンの拠点



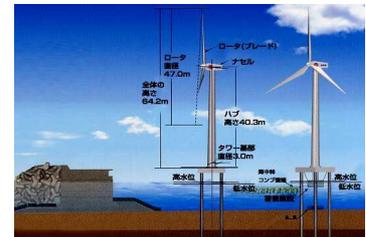
広域幹線道路沿道におけるソーラーパネルの敷設 (出典：NEXCO東日本)



基幹交通施設の災害時自立性の向上 (ex.ターミナルビル屋上へのソーラーパネル整備)



農業+ソーラー発電(売電)による次世代型兼業農家モデル



蓄養施設も兼ね、漁業と連携した洋上風力発電 (出典：北海道せたな町HP)

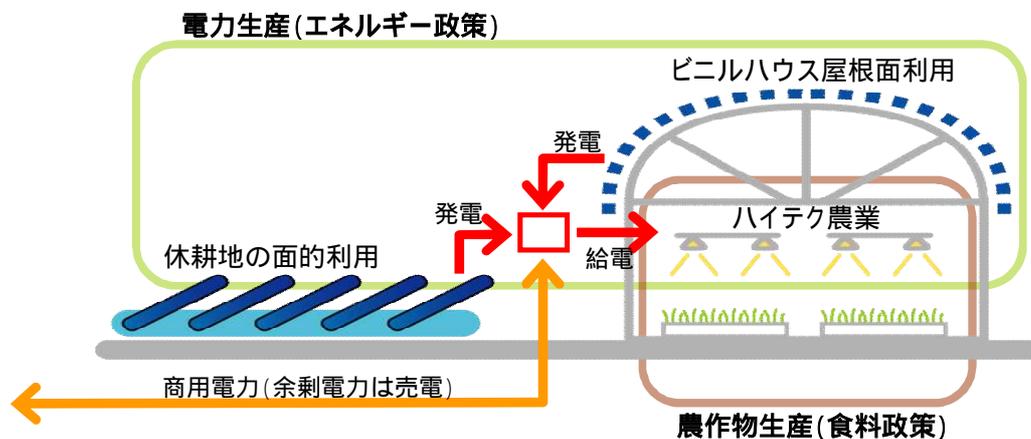
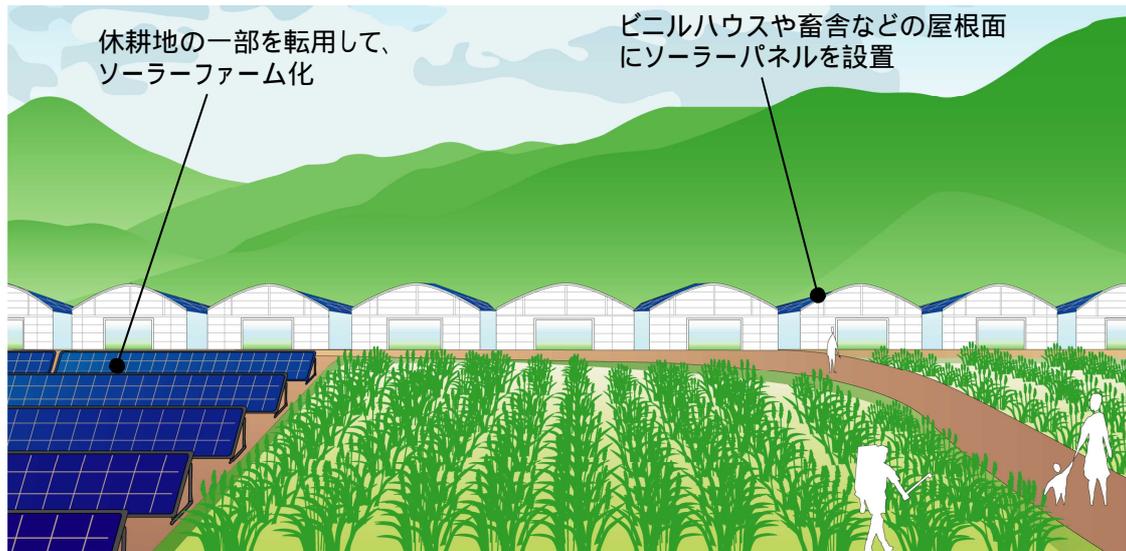
大規模ソーラーファーム
耕作地の高度利用
浸水地域の暫定転用等

**臨空都市構想
仙台空港**

洋上風力発電
(沿岸域)

< 臨空都市の自立性を高めるクリーンエネルギーネットワーク >

< 次世代型兼業農家による復興・・・政策融合による国土の高度利用と生産性向上(所得向上) >



仙台駅を中心としたコンパクトシティ・プロジェクト

東北圏の国際競争力の強化に向けて、国土軸上の広域結節点である仙台駅を中心に都市機能の集積や環境インフラの整備などにより、国内外からの投資を呼び込み、業務や商業、サービスなど都市活動を活性化していくことが考えられる。

< コンパクトシティ・プロジェクト例 >

○仙台駅周辺ハイパーコンプレックス

- ・ 仙台駅直近で高度利用(東京など国内外に直結する業務、交流など高度都市機能集積)
- ・ 都市再生緊急整備地域(仙台駅西・一番町地域、仙台長町駅東地域)での国公有地を活用したプロジェクトメイク
- ・ 規制緩和など新産業育成や民間投資促進のための各種方策の適用

その他

臨海部も含めた大規模イベント開催等による仙台都心部及び周辺開発のアピール(例えば、オリンピックなどの広域連携型開催も含めてアピール)

日本の強みを活かし、世界へのメッセージを！ - スマート・シティ・プロジェクト

震災からの日本の復興まちづくりを世界へのメッセージとしてアピールしたい。

福島第一原子力発電所の被災に端を発したわが国の電力需給問題は、いまや東日本だけでなく全国レベルでの問題となっており、我が国のエネルギー戦略を再考する契機ともなっている。

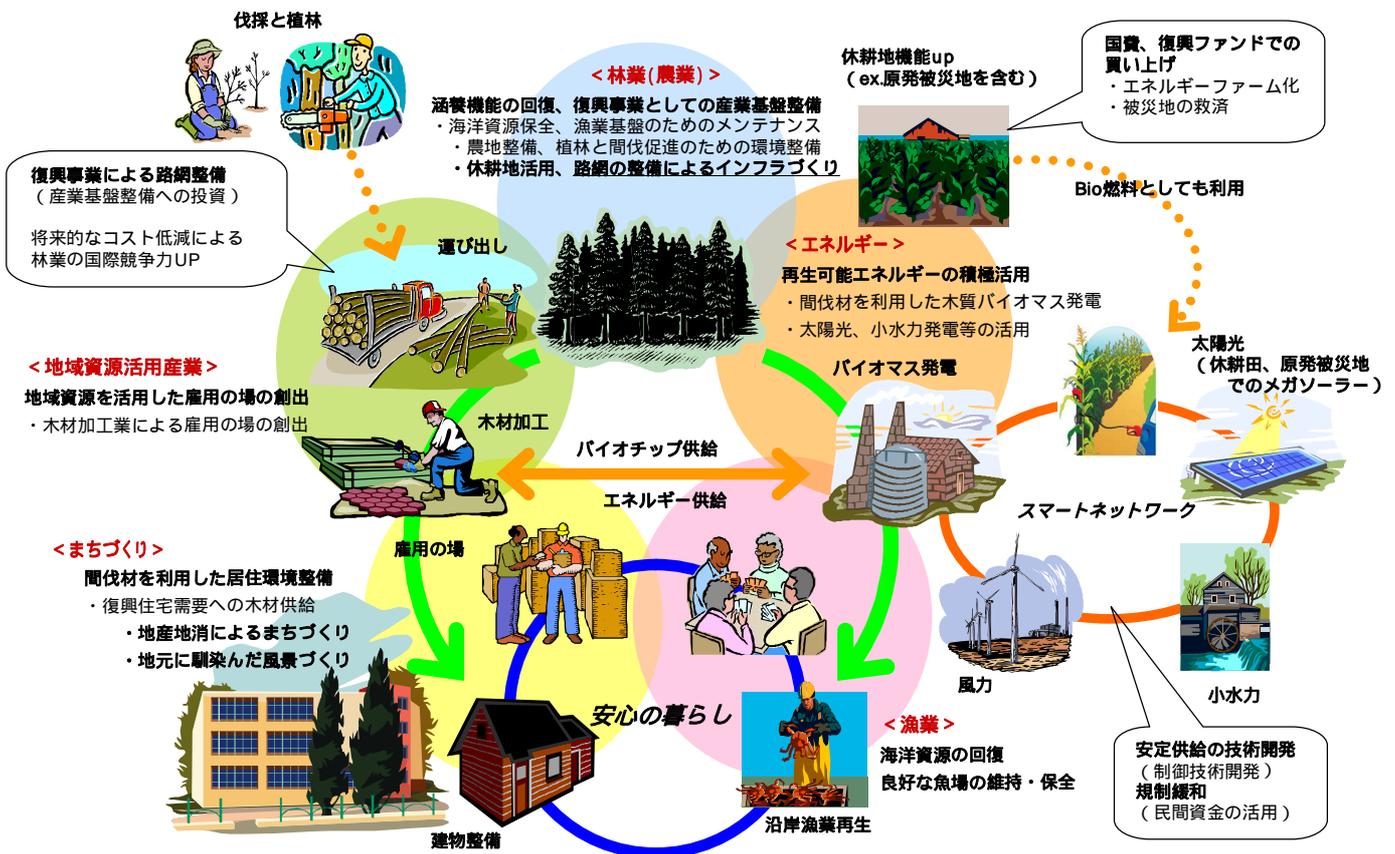
この問題を克服していくためには、太陽光、風力等の再生可能エネルギーの導入等、原子力発電に変わる多様なエネルギー源を整備し、安定的な供給量を確保する一方で、より少ないエネルギーを効率的に消費することで快適な暮らしと経済活動を実現できる『都市のかたちと仕組み』につくり変えていく必要がある。

それは、「我慢」するのではなく、「賢く」エネルギーと空間を使う「スマート・シティ」に向けた取組みであり、これこそが世界が共通に抱える急速に進む都市化現象と地球温暖化問題という「グローバルアジェンダ」への対応策である。

そして、様々な省エネに優れた実績と技術を持つ我が国が、世界に向かって貢献できる役割としてアピールすべき内容であり、重要な責務を担っているといっても過言ではない。

既に世界各地でスマート・シティに向けた取組みが進められており、日本の技術も個別には活かされつつある一方で、日本国内には、それらをパッケージ化し、都市レベルで実用に至った実例が、残念ながら未だ見当たらない。

例えば、復興特区の枠組みを活用して、「技術」「制度」「事業」の各面での課題を克服し、大震災の被災という国難級のピンチを日本の強みを活かして、新しい産業、生活スタイル、文化を生み出し、世界に貢献できるチャンスへと変える場として、被災地に『ショーケース・プロジェクト』を立ち上げ、被災地の復興を通じて世界にアピールしてはどうだろうか。





日建設計総合研究所
NIKKEN SEKKEI Research Institute

〒100-0005

東京都千代田区丸の内 1-8-2

第一鉄鋼ビルディング 5F

Tel : 03-5224-3010 Fax : 03-3284-1050

URL : <http://www.nikken-ri.com>

発行 : 2011 年 7 月 12 日