

東日本大震災 復興まちづくりのこれからに向けて（9）

原発事故下の南相馬市の 復興計画と「非常時対応 の都市計画」について

足利工業大学工学部創生工学科
教授 築瀬 範彦



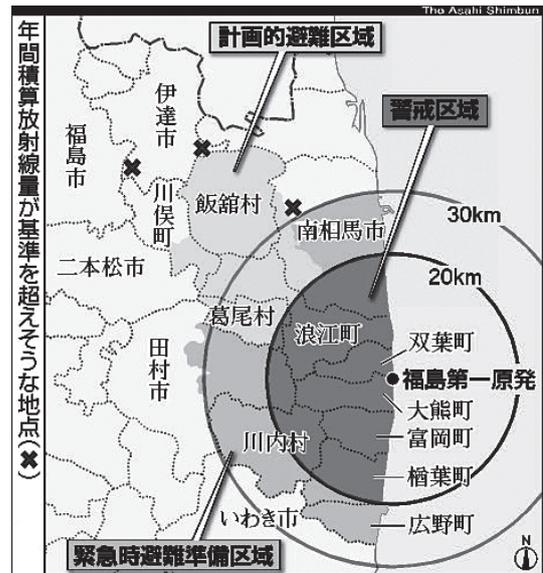
1. はじめに

南相馬市の被災状況をまず、略記しておきたい。3.11の津波による被害は市域東部の海岸に沿った集落を中心に800名近い犠牲者を出した。一方、同時に起こった東京電力福島第一原子力発電所の事故は、直接的な死傷者は出なかったとはいえ、3月12日の原子力安全・保安院による「事故レベル4」の発表後、住民は避難を開始し、7万人の人口が、避難ピーク時には1万人程度まで減少した（この時点の正確な人口は把握できない）。原発事故の状況は、4月12日に最悪の「レベル7」まで深刻化した。4月21日には、原子力災害対策特別措置法に基づき、福島原発の20km圏内が警戒区域に設定され、翌日、発動された。

南相馬市は、旧原町市と北の鹿島町、南の小高町が平成18年に合併して誕生した。福島第一原発の立地する大熊町、双葉町とは浪江町を挟んで隣接しており、市の南部である旧小高町のほぼ全域が「警戒区域」に指定され、旧原町市域が「緊急時避難準備区域」に、そして旧鹿島町は「未指定区域」となり、市域が三つに分断されたのである（下図参照）。

こうした混乱の中、6月に入り、南相馬市役所は、被災住民の避難先の確保、支援物資の配給、義捐金事務等の職員のマンパワーの限界を超えた業務を進めながら、放射能汚染という目に見えない被害の中で復興計画の策

定に向けて住民意向調査に着手したのである。国交省調査が開始されたのは、まさにこの時期であった。調査を受託したコンサルタントは、被害状況調査と併せ、市の調査に全面的に協力する所から、仕事を始めた。著者が作業監理委員として、国交省調査の現地会議に参加したのは、6月10日のことであった。



南相馬市と原発の位置関係図¹⁾

2. 復興計画の策定

南相馬市は、主に地域や職域の代表者からなる「南相馬市復興市民会議」を7月2日に発足させ、2か月間で5回の討議を行った。当初の議論は、放射能汚染に対する不安と行政の対応への不満が大部分であり、経済活動の復興や防災施設を含む将来の土地利用について、当初、意見交換する余裕は殆どなかった。放射能汚染に直面している状況下で、住民の気持ちを次のステップである復興計画作成に向けて行くという試みは、おそらく初めてのことであったろう。「住民全員の復帰を何よりも優先する」という市当局の当初の決意表明は、復旧・復興に優先して「復帰」のプログラムを位置づけるという「戦略目標」を明確にしたものであった。しかし、復興計画策定に向けて市民が足並みを揃えることは容易ではなかったように感じる。旧行政区で原発事故の区域指定内容が余りにも違ったからである。地震と津波を同様に被災しながら、立入もできない区域と日常生活のできる区域が同じ市域に混在している上、放射能汚染の影響下で、復興計画を考えざるを得ないのである。そうした不安の中で市民会議や放射線医療、地域経済等の専門家等

からなる「復興有識者会議⁽¹⁾」の議論を踏まえ、従来の「総合計画」にコミュニティ、産業、教育の再生等を加え、原子力災害に関する個別の復興施策の提案も追加し、「復興ビジョン⁽²⁾」が採択された。

3. マスタープランの位置づけの再考

復興計画作成にあたって改めて認識したことは、都市計画にとって最も重要なことは、住民と行政の信頼関係である。最終的に地域・都市計画として、将来の生命と財産の安全を行政に委ねる住民にしてみれば、提案されたプランが所期の目的を達成する上での合理性を有しているか、或いは、住民の意見が何らかの形で検討、反映されたものであるか、と云った事柄が、合意にとって重要な問題となる。

一般に、いわゆる「市町村マスタープラン」は、「総合計画」と整合性を持つように策定されるが、中小自治体の「総合計画」の策定過程は、各セクションの持ち寄った部分的な計画を、良く言えば整合的に、やや批判的に言えば綴じただけの内容となることもあるように見受けられる。しかし、南相馬市の事例から見えるように、立ち帰るべきものは「総合計画」であり、「マスタープラン」なのである。

この経験が、2012年度に著者の地元である足利市の市町村マスタープランを再検討する会議での、防災拠点の明確化に繋がった。足利市は1947年のカスリーン台風による被害が利根川流域で最大であった。以後、渡良瀬川の堤防工事は進んでいるが、整備計画に対する本川の完成堤は5割強（高さベース）に過ぎない。防災を考えたまちづくりの必要性は認識されているものの、中心市街地を通るJR線の連続立体化と渡良瀬川に架かる橋梁の高上げ工事を伴うため、実現のハードルは高い。とはいえ、現時点においても、決壊時の防災拠点と避難経路の確保をマスタープランに位置づけることは可能である。その結果、道路ネットワークのあり方や道路整備の優先順位も明確になる。効率性と共に安全性を意識したまちづくりへの軌道修正と言える。多くの自治体で同様な試みがなされているものと思うが、再度、災害時の緊急対応を都市計画の面から検討することの意味は大きいと考える。

4. 都市計画技術の継承

南相馬市では海岸部に点在する集落が津波の被害に遭遇したため、個別集落毎の防災集団移転事業により復興

を進めている。一方、市街地中心部を罹災した他の自治体では、土地区画整理事業による復興を選択したところも多い。区画整理事業を施行する自治体の最大の問題は技術者の不足である。用地担当者の不足がマスコミに取り上げられているが、都市計画から登記等まで多方面にわたる専門知識を必要とする区画整理実務者の不足は、より深刻である。関東大震災や戦災の復興事業、高度成長期のニュータウン開発等により1990年代までは事業量も多く、行政と民間に厚い技術者集団が存在した。しかし、近年の経済不況に伴う事業の急減は、技術者の高齢化とも相俟って技術の継承を難しくしている。1995年の阪神淡路大震災を何とか乗り越えたものの、今回の復興に当たって、実務経験者の不足が事業のボトルネックとならないことを祈るばかりである。

あらゆる自然災害が襲来する日本列島は、防災・減災と同時に復興を考えておかねばならない。土地が細分化され、権利が輻輳したわが国のインフラ整備は、区画整理や市街地再開発といった権利変換型の事業に頼むところが大きい。手続きが複雑で合意形成が大変な区画整理こそ、実は、災害復興のために継承されるべき我が国の都市計画技術である。今後、規模に関わらず、多くの自治体で区画整理による市街地の再構築を行うことが、災害復興の備えとなるものと考えられる。

最後に、南相馬市の不幸とは、明確な安全基準を示せない中央政府の対応や種々雑多なマスコミ報道による情報の錯綜を結果的に地元自治体が背負いこまざるを得なかったことだと考える。地方中小自治体が背負うには余りにも重い今回の災害と復興である。あらゆる方面からの被災時対応の検証と今後の支援を切に願うものである。

(やなせ のりひこ)

註)

- (1) 放射線医療、地域経済、自然エネルギー、都市計画等の専門家等からなる「復興有識者会議」は市民会議と同時並行的に開催され、提言を行った。
- (2) 復興のスローガン「心をついに世界に誇る南相馬の復興を」も併せて採択された。

参考文献

- 1) 朝日新聞社 HP から転載
- 2) 築瀬範彦「東日本大震災の復旧・復興への提言」第14章「東日本大震災の復興と原発事故－南相馬市の現状と復興に向けた取り組み－」, pp.191-203, 梶秀樹・和泉潤・山本佳世子編著, 技報堂出版, 2012.3