プランニング・インフラの再構築を

市古 太郎
首都大学東京

平常時の都市計画の意味がかすむほど、非常時の復興都市計画の重要性を、その無力感も含めて痛感させられたのが3.11からの2年間だったと言えるのではないだろうか。本稿では「都市計画のあり方の見直し」への問題提起として、プランニングの可能性と必要性を強く感じているプランナーの1人として、「プランニング・インフラ」という視点から論考してみたい。

「プランニング・インフラ」なんとなく意味が取れるような用語だが、おそらく、少なくとも日本のアカデミックな場において「こなれた（定義済みの）」用語ではない（私が不勉強なだけかもしれないが・・）。ところで、これに近い用語として「ソフト・インフラ」がある。「ソフト・インフラ」という用語を私が初めて耳にしたのは、2009年スマトラ島西部地震の被害調査で訪問したJICA現地事務所でのことだ。2006年ジャワ島中部地震からの住宅再建で成果を挙げた近隣住宅再建組合方式(POKMAS)を、果たして西スマトラ州で適用できるだろうか、という話の中で、である。JICAではこの「ソフト・インフラ」という用語を「国や社会の制度や仕組み、それらを担う人材等、国家の運営を支える基盤」として使っている。

ソフト・インフラを改めて意識したのは、2012年末「ニコ論壇時評2012 現代日本の思想〜民主主義からネットまで〜東浩紀×片山杜秀×萱野稔人×宮台真司」というネット上での討論番組である。社会学者たちが2012年を振り返り、東日本の復興に言及した際、地域から復興を組み立てていく方法論がなかなか見えてこない。本当に住民の意見を聞くことは不可欠なのか、といった議論となり、宮台氏が「ソフト・インフラ的なものが、もともと東日本沿岸部には欠けているのではないか」と指摘したシーンである。これは、東日本の復興プランニングにおいてよく話題となる「阪神・淡路での復興まちづくり協議会的な下地は東日本被災地にはない」という点との類似性をもつが、改めて体系的に掘り下げてみる価値があるのではないか、と感じた。そしてその後、野田村、気仙沼階上、石巻旧市街で復興支援に携わり、痛切に感じていた復興まちづくりの問題系を表現する上で、「ソフト」ではなく「プランニング」のインフラ再構築問題として考案するに至っている。

さらに津波防災の首藤先生が指摘される「多重防災」が「二線堤をつくる」という「多重防御」に復興事業レベルにおいて縮小化してしまっていること、同様に「レジリエンシー（強靱性）」がインフラ整備、言い換えれば（単なる）公共事業投資の理由に読み替えられる傾向にある現在、「インフラ」という用語をハードだけでなく「ソフト」さらに「プランニング」の問題として拡張させていく視点は一定の戦略性をもつ、と思われる。

前置きが長くなった。ここでは災害復興にかかる「プランニング・インフラ」が備えるべきと感じている原理を5つ示しておきたい。あくまで試論であり、クリティークいただければありがたい。

1. 計画主体形成論

先に「東日本津波被災沿岸地域に阪神・淡路でのまちづくり協議会的な下地がない」という指摘に触れたが、それは必ずしも、地域としての発意のシステムが存在しない、ということではない。たとえば、気仙沼階上地域では、漁業（主に養殖業）、農業（ひとめぼれ米栽培とイチゴのハウス栽培が盛ん）、観光（岩井崎や御伊勢浜）、それにまた気仙沼中心部で働くサラリーマンといった多様ななりわいをもつ11の町会・自治会からなる「地区連」という組織がある。津波被害からのインフラ再整備にかかる意見集約のしくみとして、トップダウンとボトムアップのバランスを備え、当事者意識に根ざしたシステムになっている(詳しくは、近日中に別稿を予定)。プランニングの専門家として、このような地域固有の計画主体のシステムを見出し、自主自立性に根ざしつつ、行政との関係をコーディネートしていく、いわば計画主体形成の方法論がプランニング・インフラ再構築にとって、まずは大前提となる。

2. プランニングがプロジェクトに先行するしくみ

東日本大震災後、各自治体の震災復興計画が競うように策定された。計画書本文には自治体の基本計画の計画期間に即し、復興事業をどうソフトランディングさせるか、多くの計画で記載が見られる。その一方、岩手、宮城の多くの自治体で、年明け1月の国の予算付け作業に間に合わせるように、2011年12月に復興計画が策定されていった。計画の熟度という点からは必ずしも十分でない。誤解を恐れずに言えば、発災から半年ないし1年を経たずに策定される震災復興計画は従前の計画行政能力以上の機能を発揮することは難しいのではないか。さらにこの帰結として、震災復興計画と復興事業との関係は本来の姿と逆転してしまっているのではないか。

復興計画を都市計画・まちづくりの視点からどのような位置づけにしておくか。これは2004年中越地震でも指摘された課題であるが、熟議を要する（deliberate）方向性とライフラインを中心とした迅速な（expedient）復旧事業の予算化という方向性、この両者のバランスが求められる。プランナーの立場として、計画策定プログラム自体を提案し、したたかに計画（プランニング）が事業（プロジェクト）に先行するというフレームワークを構築していくことが求められよう。

たとえば長野県栄村では、2011年3月12日の長野県北部地震からの復興計画策定を2011年12月に間に合わせることなく、復興交付金申請について復興計画策定委員会に諮りつつ「栄村らしい震災復興とは何か」、議論を重ね、2012年9月に震災復興計画を策定している。

3. まちづくり協議会的な地区の発意システムの法定化

1点目の計画主体論と両輪の関係にあるが、地域としての発意のシステムを自治体スケールで作動させていくためには法的ルールが不可欠である。地域、行政、専門家が寄り添いつつも緊張感をもった「協働」を実質化させるために欠かせないものであり、とくに行政内部において、タテ割り主義を連携させていくために有効と思われる。

幸いにも、まちづくり条例として、これまでの蓄積がある。これらをベースに考えていくことになろう。そしてその一方で条例で位置づけられている「地区まちづくり計画」や「復興まちづくり計画」を国の法律に結びつけていくための制度設計を検討する必要があろう。

4. 社会的包摂性

「計画」の対極概念は「自由市場」である。言い換えれば、イギリスにおける都市計画誕生を思い返せば明らかなように「計画」の考え方の中に「市場からはこぼれ落ちる階層」への視線がそもそも備わっている。

集落内の富の所有の多寡に関わらず、津波は家族と財産を喪失させた。その一方で住まい再建にあたっては、所有、所得、仕事再建見込みによって大きな格差が生じる。それぞれの家族（生計単位）が思い描く「生活・住まい再建方法」は内容的にも時間軸的にも多様である。問題は、生計力が低く、判断に時間はかかるが、地域で生活を立て直し、地域再建のために貢献しようという「想い」をもった世帯も少なくないという事実である。防災集団移転の事業計画だけでは、こういった世帯を包摂することはできない。ふるさと再生への思いをもつ人間を取りこぼさないこと、そういった社会的包摂性を「プランニング」は有しているのではないか。

5. 編集デザインの技法

最後に技法の問題がある。東日本において、生活像を後押しするドローイングや表現はいかにあるべきか。現場では、平常時におけるまちづくりや公共施設建設のためのワークショップ手法、すなわち模型、パース、ダイアグラムといった技法が有効である、という話をよく聞く。加えて、家族を、財産を失った方がやっとの想いで生活再建への頭の切り替えをおこなった段階で、そのビジョンを引き出すためにいくつか重要なスイッチがあるように思えてならない。写真でも、模型でも、コトバでもいい、生活再建に向けた想いを「見える化」するための技法が専門家には求められよう。

都市計画家

Planners

2013 SPRING

73

特集

3.11を踏まえた都市計画・まちづくり《その1》

✪✪✪✪ 東日本大震災は
我々にどのような課題を突き付けたか

３11以後、都市計画・まちづくりはどう変わるか？
時代の変化を受け止める「計画のデザイン」
プランニング・インフラの再構築を
東日本大震災が露呈させたもの

南海トラフ特集

プランニング・システムの再構築
南海トラフ巨大地震を読むときの留意点

仙台、北上における情報交換会で共有された知見

第４回　日本都市計画家協会　楠本洋二賞

jsurp

http://jsurp.net/

2012年11月1日～2013年1月30日

協会の動向

<11月>
1日 復興提言研究会(小澤部会)
5日 事業委員会
8日 提言柳沢グループ
9日 プランナーズ編集会議
12日 路地協
16日 震災復興支援タスクフォース
19日 オランダ都市計画研究所
交流･広報委員会
26日 市町村都市計画力指標研究会
28日 震災復興支援タスクフォース　漁村研究会

<12月>
4日 自転車まちづくり拡大研究会
8日 第92回街なか研究会
13日 第112回理事会
20日 震災復興支援タスクフォース
復興提言研究会(小澤部会)
21日 震災復興支援タスクフォース全体会
23日 中山間地再生計画研究会
26日 震災復興支援タスクフォース　漁村研究会

<2013年1月>
9日 財務･運営委員会
都市計画連続セミナー第9シリーズ①
10日 街なか研究会空家空地問題研究部会活用モデル
分科会コア打合せ
15日 コンサルタント業務顕彰研究会
18日 都市計画連続セミナー第9シリーズ②
21日 交流･広報委員会
23日 都市計画連続セミナー第9シリーズ③
29日 プランナーズ座談会
30日 第1回全まち実行委員会2013 in 長岡

jsurp

Japan Society of Urban and Regional Planners

(NPO)日本都市計画家協会

[Planners●都市計画家] 2013年3月　日発行
編集● (NPO)日本都市計画家協会/Planners編集長：渡会清治
編集委員：内山征　江井仙佳　高鍋剛　中川智之　鴨川美紀　後藤純
【交流･広報委員長】渡会清治　【北海道支部】矢野ひろ　【静岡支部】丸山正仁
【横浜支部】田島泰　【関西支部】上岡文子　【福岡支部】牧敦司
制作● (NPO)日本都市計画家協会　**デザイン●**森雅子（アリ･エンタープライズ有限会社）
発行● (NPO)日本都市計画家協会　〒105-0002 東京都港区愛宕1-1-9 愛宕チャンピオンビル4F
TEL.03-5401-3359　FAX.03-5401-3389