

平成23年6月3日
第2回宮城県震災復興会議
岡田新一委員 提出資料

**東日本大震災復興計画
グランドデザインの提言**

建築家
日本藝術院会員
NPO日本の未来をつくる会副理事長

岡田新一
110510

目次

1、	<復興の基本にランドデザインを据える>	3
2、	<ランドデザイン・アーキテクト>	4
3、	<ランドデザインアーキテクト（GDA）の位置づけ>	5
4、	<中央と地方の役割分担と財政分担>	6
5、	<ルールブック>	7
6、	<ルールブック作成の分担>	8
7、	<ルール> 私有地の公有化	9
8、	<ルール> 高台あるいは斜面地へ移転してまちをつくる	10
9、	<ルール> 港湾都市再興	11
10、	<ルール> 穀倉地帯の防災	11
11、	<ルール> 復興対象施設	12

<東日本大震災復興 憲章（提案）>

東日本大震災は、古今未曾有の大災害であり、東北地方太平洋岸の都市・集落を壊滅させた。平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分に発生した三陸沖地震が第一の災害源であるが、引き続いて発生した大津波による第 2 次災害による被害が甚大である。その状況は、マスメディアにより詳細に報道されたが、津波の破壊力は想像を絶するものがあり、被災者に対して、また消失したコミュニティに対して、まずは最速の救助を、そして最大の援助をしなければならないが、これは日夜現実的に行われていることである。

さらに、現在も解決の目途の立たない福島第 1 原子力発電所の災害は、津波による給電不能による冷却水断絶に起因する第 3 次災害である。この災害の解決には、長期にわたる諸対策を必要とする。この事故によって、日本のエネルギー政策、日本経済に対する直接間接の影響は大きい。更に日本の力であった技術力、信頼性に対する国際的な評価の低下につながるが、この損失を補うのは容易なことではない。

<宮城県震災復興会議> は、この大災害からの恒久的復興を目指すものである。単に東北地方を対象とするものではなく、現在の日本が蒙っている国際的評価を覆し、逆に日本が蘇る力を国際社会に知らしめることにつながるものでなければならない。このような意味で「東日本大震災復興」は、日本の復興につながるものとして捉えるべきである。

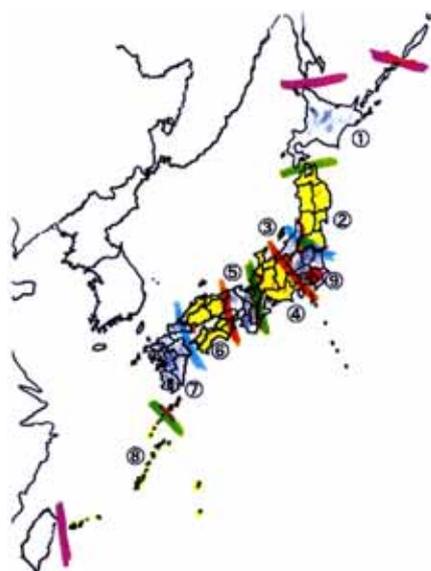
即ち、明治維新による近代国家の成立を第 1 次の改革、次に終戦による地方自治の導入を第 2 次の改革とし、その次なる第 3 次の改革としてこの大災害からの復興を捉えるべきである。国を挙げての第 3 次改革の主眼は、「地域主権」の確立である。

もし、この大災害に先立って東北が地域主権を獲得していたならば、初期救助の速度、財政出動の適格性、恒久的な復興計画の提案実施等、大災害に付随する諸政策を、より一元的で適格に処理することが可能であったと考えるのである。そして、このような「地域主権」を地方がもつことは、日本の国状（政治状況）を変革する大きなエポックであり、第 3 の変革と呼ぶに相応しい大改革につながる。これは、「地域」がかかえる懸案的諸問題（沖縄の米軍基地、尖閣諸島、竹島、北方領土等）を解決へ導くことにも連鎖してゆくのではないかと期待されるのである。

「東北」においては三陸漁港を基地とする近海、遠洋水産業をはじめとして、農業、林業等の地域産業、また首都圏に近く交通にも恵まれた立地による生産加工業等の地場産業が発展していくことが期待されている。

市民の拠りどころである基礎自治体（市町村のコミュニティ）をバックアップする広域行政を存在させることは重要なことである。

日本の地域割り



〈地域の規模〉		
	人口(千人)	面積(km ²)
①北海	5,628	83,456
②東北	9,635	66,890
③関東	42,592	44,891
④中京	20,388	55,801
⑤関西	21,715	31,525
⑥中・四国	10,269	44,609
⑦九州	14,846	48,290
⑧沖縄	1,362	2,275
⑨東京特別市	1,333	116
(2005年国勢調査より)		
デンマーク	5,349	43,094
スウェーデン	8,872	449,964
オランダ	16,105	41,528
スイス	7,204	41,284
(総務省統計局「世界の統計2005」より)		

<日本の地域割り(案)> 注、日本の未来をつくる P 139

各地域は緯度によるまとまりがあり日本海、太平洋2つの海をもつ。5全総によってつくられた、高速自動車道、新幹線が日本列島を縦に結ぶ。

このような地域割による東北は東北大地震に対しては、被災した太平洋側と被災を免れている日本海側とが中央の高速自動車道を介して結ばれ、救助活動を行うには、まことに適した姿をしている。

県単位を越えた、もう少し大きな地域として制度化されることは地域に力をもたらすことになる。

このような地域割による地域制を行うならば、前の時代（自民党時代）の全総計画による列島縦断動脈（高速道、新幹線）が新たな地域を貫き、地域同士を結びつける役割をする。このように前の計画を生かし、プロジェクトを積み上げるようにしないと集積効果を期待することができない。くにをつくり、と

しをつくるにはこのような積み上げが必要である。

新しい地域制は「コンクリート」として否定された前自民党政権の年次にわたる〈全総計画〉を生かすものであって欲しい。

例えば、今後の復興に際して膨大な建築確認申請が出されることであろう。確認申請は姉齒事件以来非常に慎重に手間のかかる、従って時間のかかる手続になった。今後は地域の建築主事に頼ることなく、広域行政の中で処理することができれば、より効果のある解決へ向うことができるだろう。

広域の地域行政のメリットである。

1、〈復興の基本にランドデザインを据える〉

D11 二つの復興

第1次：緊急復興：救助

第2次：恒久復興：持続可能なコミュニティの再現

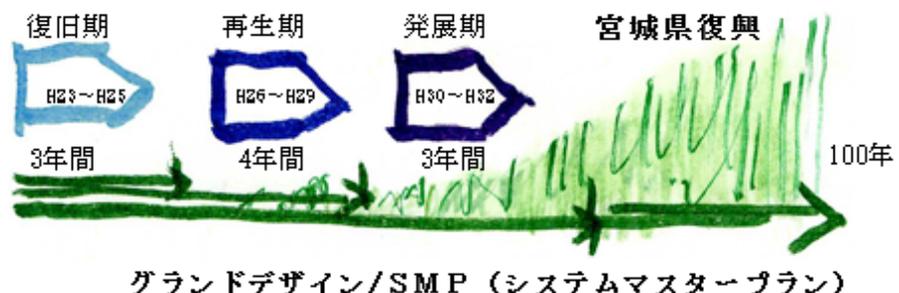
恒久復興を果たすためには、その基本にそれぞれのコミュニティ（基礎自治体）に対して、適切なランドデザインが描かれなければならない。

D12 ランドデザインはSMP（システムマスタープラン）によって示され、将来に亘って堅持される。

注：SMP - 具体的な形を示すものでなく、構成のシステムをあらわす図

D13 それぞれの都市の、それぞれの時代の諸政策はランドデザインに沿って継続し、積み上げられて充実の度を増してゆく。

D14 ランドデザインの目標は、持続可能な定住環境即ち、未永く、住民が代々満足して住める美しい環境をハード、ソフト両面からつくることである。

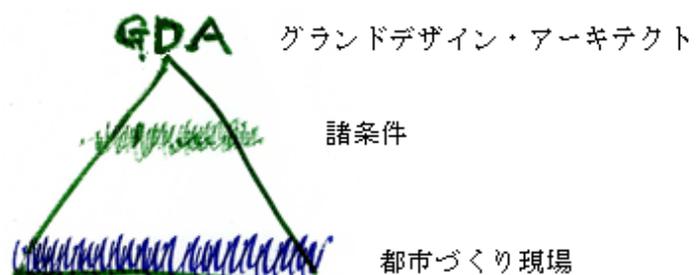


GDの継続性 <図-1>

- D15 復興計画は年次計画を直列に繋げるだけでは整合した一貫性が保たれない。それらを一貫したグランドデザインを心棒として、展開発展させ、充実させてゆく。(図 - 1)
- D16 SMPによるなら、グランドデザインは最初の100年は計画できる。次の100年は予想で捕える。それだけで、200年の寿命をもつ。

2、〈グランドデザイン・アーキテクト〉

- P20 ものづくりの基本はアーキテクチャーにある。
都市をつくる上でも例外ではない。将来美しい、良い都市と評価され、住民が住みつく都市をつくるにも、先ず“アーキテクチャ”と呼ぶべきコンセプトを出発点としなければならない。
- P21 この場合のアーキテクチャーは建築を意味するものではない。広く、数多くの要素が整理され統合されつくり手(都市なら市民)の志、心などが現われた、ものをつくるためのコンセプトを云う。
- D21 グランドデザインをつくるためにグランドデザインアーキテクト(GDA)を置く。GDAの資質はPublicに対する深いコンセプトをもつこと。不特定多数の扱いに詳しいこと。環境を対象にすること。形を考えるのではなく、継承、伝統、環境、未来といった多くの対象をシステムとして結びつけること即ちSMP(システムマスタープラン)をつくることなどが要求される。
- D22 GDAは諸条件に対して専門家の参加をえて研究し、グランドデザインをまとめてゆく。



グランドデザインアーキテクト(GDA)の仕事 <図 - 2>

D23 諸条件

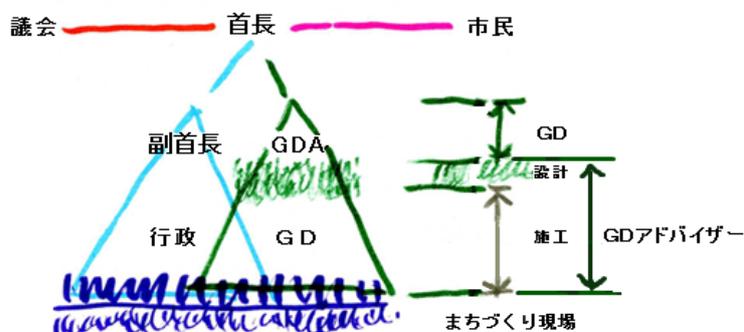
自然、風土、土地所有、災害（地震、津波、台風） 規制
様々な要求、条件、使われ方
財政、運営

D24 グランドデザインアーキテクトの任期は長い方がよい。グランドデザインには、その運用や修正など、状況の変化に応じたフレキシブルな対応が必要となるが、グランドデザインのコンセプトに一貫性をもたせるためである。

3、＜グランドデザインアーキテクト（GDA）の位置づけ＞

P30 基礎自治体の首長には副首長がついて行政補佐を行っている。

D31 復興に際し、GDAに対しては復興計画担当（GD担当）の副首長としての地位を与える。復興は一刻を待たず進められなければならぬ故に、GD担当の副首長格のGDAは、それが可能な基礎自治体から順次至急に指名すべきである。



GDAの位置づけ <図-3>

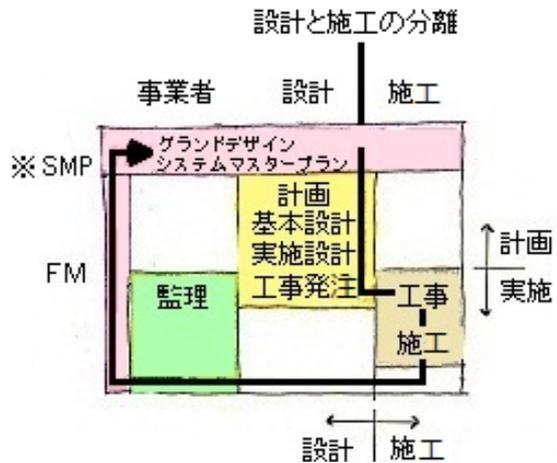
D32 GDAはGDを短期にまとめる。施設の中には設計発注を急ぐものがある。

D33 同時にじっくり研究検討の上諸条件を決定し、施設設計に入るものもある。

D34 公共施設にあっては設計と施工を分離することが好ましい(図-4参照)。

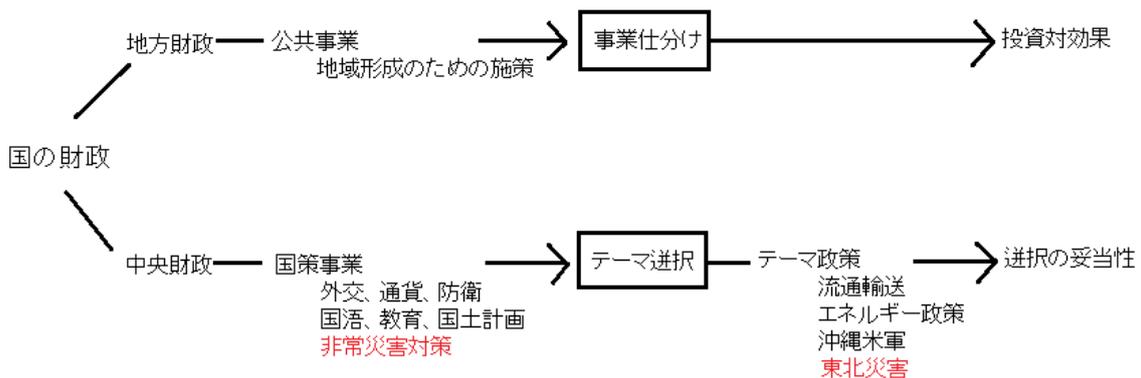
D35 建設を終えたあと、ファシリティマネジメントが必要であるが、GDAがアドバイザーとして、それらに関与することは好ましい。

新たに導入されなければならない
プロセス
SMPへのフィードバック
このサイクルが動けば八ツ場ダム、
諫早湾の問題の発生を防ぐことが
できる



事業のマネージメント <図 - 4>

4、 <中央と地方の役割分担と財政分担>



国策事業の進捗 <図 - 5>

- D40 国、地方にはそれぞれなすべき役割がある。国は当面、インフラ被害復旧などを中心に計画・調整・実施の責任をもつ。ただし地方の計画や希望を最優先することは言うまでもない。地方自治体は住まいや職場、教育、医療など住民の生活をトータルに復旧することを目指すとともに、未来に希望をもてる将来計画を立てることが急務である。その場合、必要な国の出先機関は自治体に移管することが重要であろう。
- D41 中央、地方を問わず <事業仕分け> に入る前に、しっかり予算をつけるべき国策事業を明確に分けておかねばならない。(図 - 5)
- D42 津波被害、原子力発電所の放射能被害等はインフラ被害であり、その復興

- は非常災害対策（非常防災）として国策事業として行う。
- D43 インフラ対策までは国策事業として国が行うが、そこから先の施設に対しては公共事業として地方自治体が施行する。
- D44 被害に対するインフラ対策としてどのようなものが考えられるのか、又費用対効果を考えてどのような内容にするか、グランドデザインアーキテクトを中心とする専門家チームによって解決する。
- D45 これらプロジェクトの実務PM（プロジェクトマネージ）は基礎自治体が行う。多くの人々の参加によって雇用も充実させることができる。
- D46 GDAは知的作業に専念する。

5、＜ルールブック＞

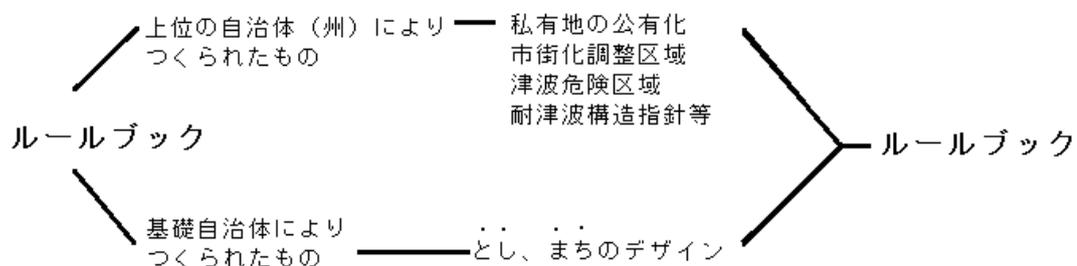
- P500 グランドデザイン（GD）はコンセプトualなものであるから、これを設計指針としてまとめ、作業する人達へ伝えるためには一工夫を要する。即ち＜ルール＞をつくることである。
- D501 GDのもつ問題点を個々に取上げ、ダイアグラム又は語彙化して具体的に方針を示す（ルールの存在）。復興の方針は＜ルールブック＞によって示され、GDを実施するには＜ルールブック＞による。
- D502 ルールブックは、先ず、「東北大震災」をうけた東北地方に対するグランドデザインとして方針を提示する。（本提言書）
- D503 被災の基礎自治体（市町村）はそれぞれ環境、風土を異にする。従って、基礎自治体の復興に当っては、それぞれの自治体の状況に則した＜ルールブック＞をつくる。＜ルールブック＞は基礎自治体の数だけ必要である。
- D504 ルールブックに記されたものは個々のデザインではなくデザイン（設計、計画）が導かれるための指標である。それら指標はダイアグラムによって、また、デザインを導く語彙によって表現される。
- D505 ルールブックはルールの集積である。としづくり・まちづくりを行うには、諸条件が先ず示されるべきである。ルールブックはそのような条件を示す。
- D506 都市ができる（つくる）には様々な問題点が条件として存在する。それらを解決して都市はできる。多くの問題の優先順位を考え、それぞれの

問題点（P）に対して、解決（D）を求める。このプロセスを繰り返すことによってルール（群）ができる。これらのルールを集めたものがルールブックである。ルールブックはまちづくり、としづくりの設計条件の骨格となる。ルールブックが幹となり、それに枝葉をつけて形（建築・都市）になる。

- D509 ルールを組み合わせるとしをつくるにはSMP（システムマスタープラン）を必要とする。SMPにより各々のルール間のネットワークができ諸問題が結びつけられる。SMPはまち・としの骨格となる。
- D510 まち・としづくりには多くの人に関与する。それら多くの人達がまち・としづくりの方向を共通認識するためにも<ルールブック>は有効である。
- D511 ルールブックにある基本的要素及びその他の多くの要素が、まちづくりの条件になる。それらをSMP（システムマスタープラン）によって結びつけ、まちづくりを行うことによってまちが市民に共有され、誰にも理解されやすく、使いやすいものになる。SMPによる組織化が必要であり、重要なことである。

6、<ルールブック作成の分担>

- D601 国と地方に役割分担があるよう、地方においても、基礎自治体と県など上位自治体には分担すべき役割がある。基礎自治体は、それぞれの自治体の状況に則して<ルールブック>をつくと述べたが（D503）基本ルール（上位のルール）は上位の自治体（州）によってつくられる。



<図 - 6 >

7、＜ルール＞ 私有地の公有化

- P710 復興を復旧に堕さないためには、復興施設建設用地、津波被害危険地域等、用地の問題を先ず解決しておかねばならない。
- P711 大津波にさらわれ崩壊した都市の復興を戸建家屋を並べることによって成し遂げることはできない。共同化、積層化による以外に方法はないであろう。その出発点になるのが土地所有問題である。
- D711 復興がなされる場合、又、住民の移住が行われるに際し、復興用地又は住民移住先用地を極力公有化し、或いは証券化するなど、共同利用が可能な復興施設建設用地として使用できる手段を講ずる必要がある。購入地は復興のためのインフラであり購入には国策費を使う。
- D712 津波被害地を＜市街化調整区域＞に組み込む。この際＜市街化調整区域＞の意味内容を明確にする。これまでは市街のスプロール対策の意味が強かったが、少子高齢化の時代になり、都市にはコンパクト性が求められる。＜市街化調整区域＞はスプロール対策というより、市域調整の意味が強まる。東日本大災害により新たに＜津波被害危険区域＞という新たな規制を設けるのではなく、既存の＜市街化調整区域＞規制に含ませる。新たな規制をつくり、屋上屋を重ねるのではなく、法整理につなげる。尚、東北大災害は1000年に1度あるかないかの大災害であった。その被災地をそのまま＜危険区域＞に指定することはできない。範囲に関しては十分な検討を要する。又、津波対策を講じた施設はこの規制の枠から外す。
- D713 ＜市街化調整区域＞には河川の氾濫、急傾斜地の崩壊、盛土地盤の軟弱度等の危険性も土地の評価に加えるべきであろう。堤防が決壊して氾濫を起こすおそれのある河川流域などは「市街化調整区域」に組み込み建物建設の制限を設けるのが好ましい。
- D714 更に土地の標高も評価に反映させる。例えば「零メートル地帯」にはそれなりの評価を与えておくべきであろう。このような面から人工地盤に対してはプラスの評価を加えるべきである。
- D715 土地の評価には予測される多くの要素を加える。
市街化指針
災害度：地震、津波、台風、河川洪水、地盤状況

標高

D716 津波対策施設の耐津波構造を設計するに際しては次の論文が参考になる。

岡田恒男他 5 名著「津波に対する建築物の構造設計について その
1、予備検討」ビルディングレター（建築センター）0410

8、＜ルール＞ 高台あるいは斜面地へ移転してまちをつくる

P820 過酷な津波被害から逃れて台地へ移住する意向が住民から出ている。また、中央政府の＜復興会議＞は住居は台地に建設し、産業の場である港へ通勤する案を奨励している。

D821 基本的には職住近接、高齢者社会に適したコンパクトシティに移行してゆくというこれまで進められてきた最近の都市住居の在り方を尊重する。

D822 住民感情や地形・地勢的な条件から低地の被災地（港）ではなく高台や斜面地への移転が有利な場合には、それらの場所で公有地を見つけ、あるいは購入して、＜コンパクトに＞住居施設を建設する。港への往復が容易であるルートと同時に設ける。

D823 ＜コンパクトに＞

1、台地の自然は極力、破壊しないよう努める。開発に際し滅失する緑地以上の代替緑地を低地の調整区域などで設備する。

2、建物の高さに制限を設けない。但し、版状の高層建物はつくらない。高層化は塔状建物に限って可能である。日影を避けるためである。H・W比の裁量はG D Aにまかせる。

D824 高台に建てるにしろ、港に建てるにしろ、恒久復興住宅は、戸建形式を避け、100年後にも評価されるような共同住宅形式とする。関東大震災後の同潤会アパート、敗戦後の公営住宅の例がある。

D825 台地には長い歴史を持つ集落、自然等が存在している。高台へ新しいまちをつくるにしても、それら現存の集落の歴史、自然の景観等を尊重すべきである。安易に区画整理を行わない。例えば道路は既存道路の拡幅を主体に計画する。又、地盤は切盛りを行うような自然破壊につながる土木工事に依らず、人工地盤のような自然を尊重しながら地盤を創造す

る方法を検討する。とくに、盛土の地盤は脆弱だから盛土地盤はつからないように全体計画をなすべきである。

9、<ルール> 港湾都市再興

- P930 三陸近海・遠洋漁業は三陸固有の地場産業であり、これを更に発展させ産業化することが三陸諸都市の将来像である。
- D931 三陸では漁業に従事する漁師達を家族が支えている。地場産業育成のためには漁業組合は企業化されるであろうが、企業化されても、日夜を分たぬ家族的関係が、最前線の漁業従事者とそれを支える港湾作業の人達の間にある。この関係を尊重する。職住近接である。
- D932 港に近い適当な高台や斜面地が見いだせない場合、港湾に津波に対する防潮壁を<都市壁>としてつくる。<都市壁>は港湾都市の防災インフラであり、国策事業としてつくる。都市壁を人工デッキとしてその上に住居・都市をつくる（D824参照）。
- D933 との間には様々な都市デザインがありうる。

10、<ルール> 穀倉地帯の防災

- P1040 仙台湾に面するなだらかな海岸線をもった穀倉地帯は、三陸リアス式海岸とは全く自然を異にしている。
- D1041 従って、ここでの防災は<都市壁>とは異なる独自のものが考えられなければならない。
- D1042 この海岸一帯は広範囲な<市街化調整区域（津波防災、危険区域）>に指定される。
- D1043 海岸一帯を松林による防潮林とする。例えば貞山堀沿いに幅3~500m、全長30~40kmに亘る松林を津波対策としてつくるならば、100年、200年後には名所となり、観光客を集めよう。海には幅広くテトラポット（災害残材利用）を敷きつめて防潮・防津波効果を高める。
- D1044 海岸線に平行して走る道路の路床を高く嵩上げて津波に対する防災効果を高める。
- D1045 集落はコンパクトに建て直してコミュニティをつくり（D824参照）

農業を大型化（特殊化、企業化等）してブランドをつくる。

1 1、<ルール> 復興対象施設

D1151 復興の目的は住民が安心して、快適に住み続けることのできる定住環境をつくることである。

D1152 対象は下記のような公共施設であるが、例えば医療にあっては<医療クラスター>をつくるような全体像をとらえた配置の問題を、とくにG D Aは計画すべきである。医療のみでなく、購買、娯楽、文化、公園等の諸公共施設と住民との関係をとらえた施設配置計画はG Dのなかで重要なテーマである。

住居：共同住宅とし、コミュニティを形成する（D 8 2 4参照）

医療：診療所、病院は人口に対する配分を考える。医療クラスターをコミュニティに組み込む。病院は台地に建てる。

D1153 **公共施設**：公共施設・病院・図書館・集会所、ホール等市民が利用してコミュニティを助長する施設を云う。これら公共施設の配置、配分に対する指針をつくるのがG Dの役割であり目的である。

D1154 **日常購買**：住居に近く日常購買施設を置くことができるとよい。

「露店など様々に考えられる。」

D1155 **中心商店街**：大震災前の中心商店街の位置を尊重して商店街の復興を考える。

「町ぐるみスーパー」・・・等手法は様々考えられる。