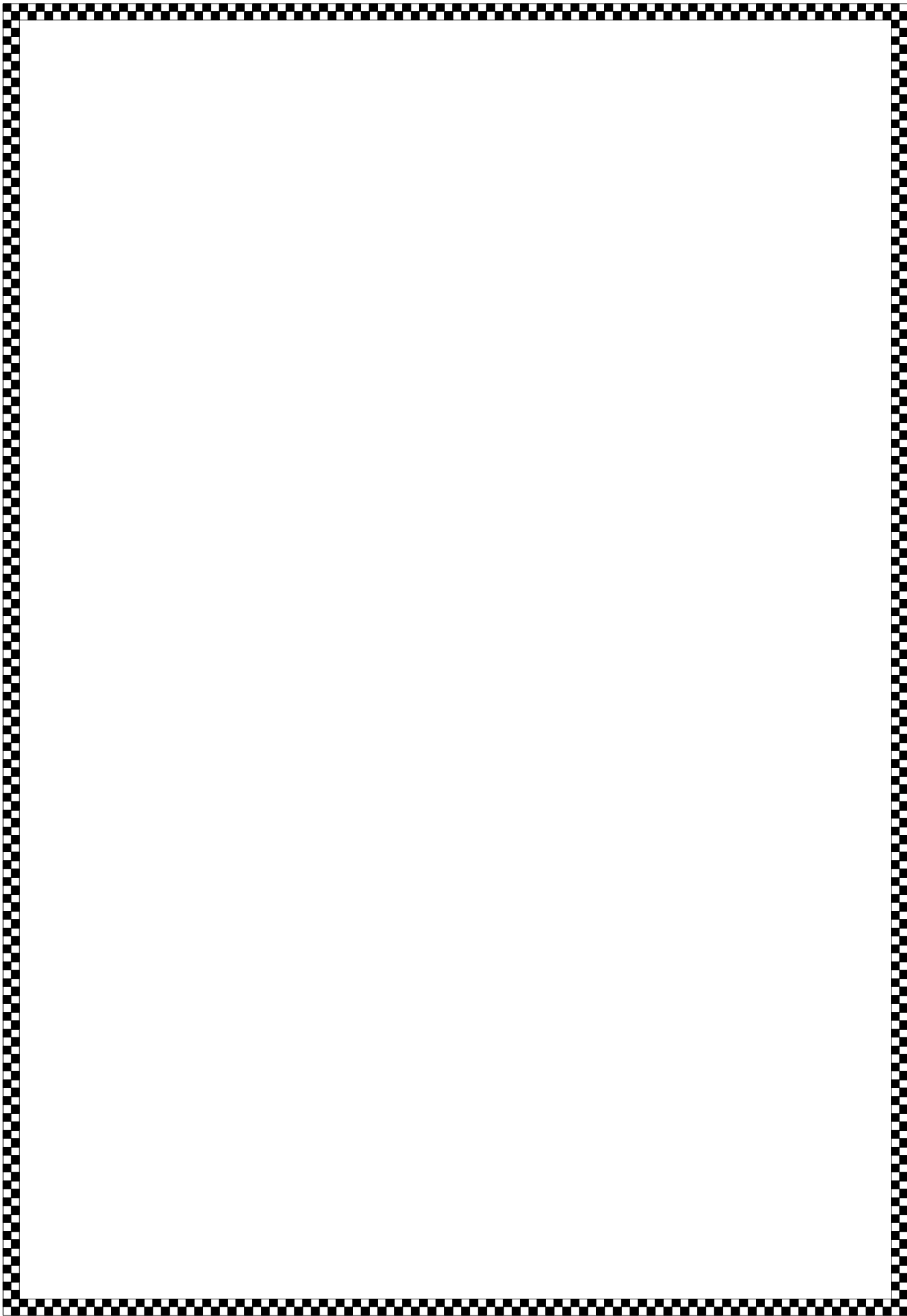


東北都市学会 2016 年度大会
第 18 回

要旨集

【主催】東北都市学会 【共催】日本都市学会 【後援】福島大学うつくしまふくしま未来支援センター

2016(平成 28)年 11 月 19 日(土)～20 日(日)
福島市アクティブシニアセンターA・O・Z



東北都市学会 2016 年度大会 都市基盤整備と新しいまちづくり

東北都市学会会長 増田 聡

東日本大震災以降、東北地方の各都市では急ピッチで都市基盤整備と新しいまちづくりが進められている。この背景としては、様々な震災からの復旧・復興事業が街の姿を大きく変えるとともに、都市間・地域間の人の流れをも大きく変化させ、新しい都市間関係を作り出しつつあることがある。「復興高速道路」の建設と都市商圏の再編は、その代表例の一つである。各都市はこのような動きに対応し、新たなまちづくりを進めている。

今年の福島大会においては、福島市を事例として「復興高速道路」（東北中央自動車道の一部を構成する相馬・福島道路約 45km と、自動車道の福島―米沢間約 28km）の建設がもたらす影響と、それを受けての新しいまちづくりについて、検討を加える。

「復興高速道路」は国土交通省が管轄している自動車専用の高規格道路で、被災した沿岸地域の復興を加速化させるとともに、災害時の救援活動や避難行動などにも活用することを目的としている。福島 JCT―相馬 IC 間には 6 つの、福島 JCT―米沢 IC 間には 1 つの IC が建設される予定である。この道路の形態は一般の高速道路と同じであるが、料金は無料であり、自由に通行できるという利点がある。福島 JCT―米沢 IC 間と霊山 IC―相馬西 IC 間は 2017 年度中（相馬西 IC―相馬 IC 間は 2018 年度中）の開通が予定されており、2020 年度には全線が開通する。全線開通後は福島―相馬間は約 40 分、福島―米沢間は約 30 分で結ばれることとなり、人と物の流れが大きく変化することが予想される。

これに備えて、福島市及びその周辺地域では、新しいまちづくりが進められている。

新しい IC 建設が予定されている福島市大笹生地区は、かつてオフィスアルカディア構想地区として整備がすすめられたが、必ずしも十分な企業集積は得られなかった。今回の IC 建設を契機に、道の駅建設など新しい地域整備が行われている。また、2017 年度に開業が予定されている伊達市霊山 IC 周辺地域では、大笹生 IC に先駆けて道の駅整備がすすめられ、現在では特産品開発のための地域住民の組織化などが進められている。

このような動きは IC 周辺地域にとどまらない。高速交通機関の整備は都市間競争を激化させるため、中心市街地の機能を高度化させることが必要になる。これに対応するため、福島商工会議所を中心として、新たなまちづくり計画が作成されている。

今回の大会では、復興事業が進められる中で現れた新しい都市基盤整備とまちづくりについて、関係する各種機関の関係者が参加される大会 WS などを通して検証し、これからのまちづくりについて考えていく契機を提供したい。

主催 東北都市学会

共催 日本都市学会

後援 福島大学うつくしまふくしま未来支援センター

会場 福島市アクティブシニアセンターA・O・Z

[日程]

11月19日(土)

13:00~13:40	理事会
13:50~14:30	会員会
14:40~17:30	ワークショップ(参加費 1,000 円)
18:00~20:00	懇親会(会費 5,000 円)

11月20日(日)

9:05	受付開始
9:20~11:50	研究発表

[研究発表について]

1. 発表時間は、**発表 25 分、質疑 5 分(交代時間を含む)**です。時間を厳守されますよう、お願いいたします。
2. 発表資料は **20 部**ご用意下さい。会場には白黒の有料コピー機がございますが、不測の事態もあり得ますので、資料はなるべく事前にご準備下さい。

[大会参加者の皆さんへ]

1. **受付時間、発表開始時間の変更について**

(ア) 学会会員の受付は、**11月20日(日)09:05**からおこないます。会場の都合で、ニュースレターでお知らせした時間よりも 5 分遅くなっておりますので、ご注意下さい。

(イ) 研究発表は **11月20日(日)09:20** から開始します。会場の都合で、ニュースレターでお知らせした時間よりも 10 分早くなっておりますので、**特に発表者の方はご自分の発表開始時間にご注意下さい。**

2. 受付は、発表会場前で行います。
3. 受付では、**大会参加費 1,000 円(学生 500 円)**を申し受けます。
4. **ワークショップ参加費(1000 円)、懇親会費(5,000 円)**は別途申し受けます。

[会場のご案内]

■大会会場は、下記の地図をご参照下さい。



広域地図



詳細地図

11 月 19 日(土)

【理事会】

13:00～13:40 4 階 和室 1

【会員会】

13:50～14:30 4 階 和室 1

【ワークショップ】

14:40～17:30 4 階 和室 1(参加費 1,000 円)

講師プロフィール

福島市都市計画課まちづくり推進係	係長	高野 卓 様
福島市都市計画課まちづくり推進係	技査	八巻充晴 様
福島商工会議所	理事・事務局長	本田政博 様

東日本大震災以降、東北地方の各都市では急ピッチで都市基盤整備と新しいまちづくりが進められている。この背景としては、様々な震災からの復旧・復興事業が街の姿を大きく変えるとともに、都市間・地域間の人の流れをも大きく変化させ、新しい都市間関係を作り出しつつあることがある。福島市においても、地域を活性化させ、都市間競争に勝ち抜くために様々なまちづくり構想が立案されている。今回の WS においては福島市と福島商工会議所のまちづくり関係の担当者から、ご説明をいただく予定である。WS では両者のご説明をいただいた後、フリーディスカッション方式で討議を深め、福島市のまちづくりについて検討したい。 (コーディネーター 初澤 敏生)

【懇親会】

18:00～20:00 笑門そば 峰亀 曾根田店(会費 5,000 円)
福島県福島市曾根田町 3-33(大会会場から徒歩約 2 分、Tel 024-534-4934)

11 月 20 日(日)

【受付】

09:05～ 4 階会場前

【研究発表】

09:20～09:50	4 階 小活動室 2 漆文化・産業を活用した地域再生の動向と課題 —川連漆器産業を事例として—	石沢真貴(秋田大学)
09:50～10:20	いわき市平沼ノ内区における各隣組の特徴	班目佳小里(福島工業高等専門学校) 松本行真(東北大学) 杉山武史(福島工業高等専門学校)
10:20～10:50	原発避難者と津波被災者の交流 —いわき・まごころ双葉会といわき市薄磯団地自治会の事例—	齊藤綾美(八戸学院大学)
10:50～11:20	「東日本大震災と東北圏広域地方計画の見直し」のその後	野々山和宏(弓削商船高等専門学校)
11:20～11:50	東日本大震災の被災体験と東北都市学会 —日本都市学会第 63 回大会・「新しい都市学」特別セッションを踏まえて 東日本大震災からの復興過程で提起された「新しい都市学」の方向性—	増田聡(東北大学)

漆文化・産業を活用した地域再生の動向と課題

—川連漆器産業を事例として—

石沢 真貴（秋田大学）

はじめに

本研究は、秋田県湯沢市（旧稲川町）の伝統的地場産業の一つである川連漆器産業の事業展開を事例として、地域資源（地域文化・産業）の再評価・利活用を通していかなる地域コミュニティの形成（再生）が可能なのか考察することである。これまでの一連の調査研究では、2000年代初頭から平成の市町村合併前までの川連漆器産業においてこれまではみられなかった新しい職人集団の結成や女性の活動展開などがみられるようになり、そうした地場産業を基盤とした社会関係の変容を通して地域コミュニティの形成（再生）プロセスの一段階をとらえることができた。本報告においては、それ以降（合併後～2010年代）の社会情勢や社会関係の変化等を通して、地域文化・産業の基盤である川連漆器産業がおかれている現状と課題を把握し、新たな地域コミュニティの変容プロセスを捉えることを目的とする。特に、近年活躍がみられる次世代の若手職人らによる漆を活用した個人事業の展開、伝統技術継承による産業再生の試みなどを通してみていく。

1. 漆文化の再評価と伝統的地場産業の衰退

近年、南部鉄器や大館曲げわっぱなどの東北地域の伝統的工芸品に対して世界的な関心が高まる傾向にあり、経済産業省は伝統的工芸品を再評価し、産業支援を再強化する方針を示している。また、日本における重要文化財は全国的に修復が必要な時期となっており、文部科学省では文化財保護の観点から改めて高品質な国産漆を再評価・重要視する方向性を強めている。つまり、現在日本では国をあげてグローバルな視点からの伝統文化・産業を重要視しようとする状況がみられるといえる。

しかしながら、現代日本における漆器等の伝統的工芸品がおかれた状況は、高級家具・調度品や鑑賞芸術作品のイメージが強く日常生活レベルで親しまれるものではなくっており、産業面でみても漆器産業は地域住民の生活を支えるだけの地場産業たりえていないのが現状である。本研究の対象地である湯沢市（旧稲川町）の川連漆器産業も、1970年代の大量生産・消費のピーク期を境に、1980年代以降消費者ニーズの多様化、日常使いの椀物の漆器需要の落ち込み等により衰退してきた経緯がある。

2. 川連漆器産業の歴史と概要

秋田県湯沢市（旧稲川町）には、漆器、木工に関連した伝統的地場産業集積地が形成されており（秋田仏壇、川連漆器、川連こけし等）、製造業就業人口が高い地域である（製造業従事者比率約5割）。特に川連漆器産業については、その歴史

は古くは約 800 年といわれるが、産業として成立するのは 17 世紀中葉、元和から元禄にかけ椀の製造が本格化、江戸後期には藩の保護政策の下で多様な漆器がつくられるようになった。明治期に新しい技術開発がおこなわれ、1976(昭和 51)年に国の、2006(平成 8)年に県の伝統的工芸品に指定されている。

川連漆器関連の事業所数は、2000(平成 12)年の 173 事業所から 2014(平成 26)年には 141 事業所と減少、従業者数も、2000(平成 12)年～2004(平成 16)年までは、おおよそ 620 人前後で推移してきたが、2006(平成 18)年以降減少傾向を示し、平成 26 年時点で 391 人と大きくその数を減らしている。生産額は、2000(平成 12)年で約 13 億 4000 万円だったのが、2014(平成 26)年には約 10 億 1000 万円と生産も減少傾向にある。

3. ネットワーク形成からセルフ・プロデュースの時代へ

(1) 2000 年代初頭の変容 組織としての新しいネットワークの形成

グローバル化の影響で安価な中国産に押され需要が落ち込んだり、少子高齢化による職人の高齢化、後継者不足の問題が深刻化するなど、社会変動が伝統的文化としての地場産業を基盤とする地域コミュニティにもたらした。変容の一端として、伝統的分業体制を基盤としてきた縦方向の社会的関係に変化が生じ、伝統的な工芸技術の枠を越えた若手技術者集団による技能研修(チーム匠 21)や、有志によるイタリアン・デザインと称した新しい製品の共同開発(ミッション漆 21)、漆器関連事業者の女性配偶者たちの会(うるし屋の女房達の会)といった、従来にはない水平的な横のつながりによる新しいネットワーク、組織の形成を捉えることができた。

(2) 2010 年代の変容 次世代におけるセルフ・プロデュースの展開

現在、30～40 代の若手職人・事業者が漆器協同組合等の産業組織の執行部側にも関わる時期にきており、個々の事業展開においても自らの製品・取組に対してセルフ・プロデュースの動きを活発化している。ここにきて、2000 年代初頭の組織としての新しいネットワークの形成から、個人事業の展開時代へと展開がみられる。

4. 川連漆器産地における漆文化・産業の再評価の動向と課題

国をあげてグローバルな視点からの伝統文化・産業をテコ入れする動きがみられるなか、川連漆器産地においても、地場産の漆や木材など原料にこだわったものづくりへの関心が高まっているのを受けて様々な取り組みが活発化している。現在、漆木の植栽事業や、国内外のデザイン、伝統工芸技術のコラボを通し川連漆器の価値を再評価する試みが進められている。一方で、個人事業の取り組みと関連組織とが必ずしも協調的ではない課題や、個々の事業所や職人に対応した支援の難しさなど合併後の広域化した行政の課題などがみえてきている。

いわき市平沼ノ内区における各隣組の特徴

班目 佳小里（福島高専専攻科）

松本 行真（東北大学）

杉山 武史（福島高専）

1. はじめに

未曾有の被害をもたらした東日本大震災から5年が経過し、津波被害のあった沿岸部では防潮堤の整備など被害地域においてハード面での復興が着実に進みつつある。さらに、津波からの避難といったソフト面での議論も様々な視点から行われている。そのような中、隣組単位での呼びかけや避難が避難行動につながっていたことがいくつかの聞き取り調査で判明しつつある。隣近所による呼びかけの有効性や一律で行われてきた防災対策の限界に関する既存研究、東京都における「防災隣組」の取組、山村(2012)による「近助」としての防災隣組の提唱といった議論を踏まえると、隣組単位での議論には意義があるのではないか。大津波の襲来といった現実味を欠いた状況下で、ふだんの顔見知り在必死に避難を呼びかける行動によりふだんとは違う表情や声色、雰囲気などから緊迫感などが伝わり、顔の见えない防災無線での呼びかけよりも避難行動につながったのが、東日本大震災のような今までに類を見ないような災害において見えつつある事実であるともいえる。

中村・今井(同)では、人や組織との関係に焦点を当て、震災前後(ここでは阪神・淡路大震災)の状況や居住者の意識を明らかにしたうえで、防災の視点から近隣及び近隣組織の在り方について検討している。防災を考慮した人間関係や近隣組織に対する考え方の変化として、特に世帯類型別、地区別にみたときに近隣交流の低調が明らかになっており、居住者が自主防災組織の結成を望んでいることを示している。また中村(2004)で、大都市近郊地域における社会変動を住民の形成する近隣での社会関係の性格から論じている。その中で、分析対象の性質を明らかにするために、複数の調査方法(聞き取り調査と質問紙調査)と分析軸(近隣レベル・個人レベル・世帯レベル)を用いたが、このことは統合した統計的所作や検定を行えない理由となっている。これら2つの研究にふれたのは、特徴を抽出するために調査対象を絞った(本報告では隣組単位)結果として、調査やその結果の妥当性が揺らぐ可能性を否定できないからである。

こうした背景から沼ノ内区において調査を行う理由として、大きく2つある。ひとつは近隣の区会(豊間区、薄磯区)と比較して特徴の出やすいセグメントが「隣組」であると(現時点では)考えるからである。沼ノ内区では、隣組を中心としたボトムアップ体制で意思決定を行っており、他の区と比べて「隣組」ごとの活動体制が構築されている。区役員の選出方法に関しても、複数の隣組をひとまとめにし、その中から区役員を選出し、地域によって偏りがでないような方法を採用している。もうひとつは沼ノ内区会の全面的な協力により、回収率が高まることが見込まれることにある。

そこで本報告では、特徴あるセグメントとして想定される隣組単位での避難に対応すべく、その前提となる調査として沼ノ内区における各隣組の活動や参加状況などを把握する。これらの調査を通じて、同隣組に所属している住民たちの中で、日ごろからどういったかかわりを持てば有事に対応できるのか、どういった基準を満たせば避難に有用なつながりをつくれるのか、もしつながりがない場合は今後どのような対策をとっていけばいいのかについても併せて検討する予定である。

2. 既存研究

中村・今井(同)では、震災前後を通じた近隣関係の様子を質問した結果、被害の大きかった地域において「この震災(阪神・淡路大震災)で親しくなった」世帯が25%以上存在し注目される。中村・今井(同)では近隣について『向こう三軒両隣』から、ひとつのまちを構成する単位、町内を想定(P.48)と定義しており、近隣のくくりが大変大きいものとなっている。本報告では、主に「隣組単位」で検討を進めていくため、同じ近隣組織に着目した研究ではあるが、さらに具体的に議論することができると考えられる。

中村(同)では、調査対象の住民の近隣ネットワークの構造について調査したところ、主に性別および出身地が近隣ネットワークの形態に差異をもたらすことが明らかとなった。報告者らも隣組内のコミュニティを調査することになるが、沼ノ内区は旭町と異なり昔からある街であること、また隣組ごとの世帯構成や行事・活動状況を問うため、中村(同)とは違った結果が得られるのではないかと考える。

3. いわき市平沼ノ内区について

沼ノ内区は、福島県いわき市の南北60kmにおよぶ沿岸部のほぼ中央部に位置しており、隣組は全部で30組ある。震災前の世帯数は沼ノ内全体で716世帯であったが、震災から4年経過した段階で780世帯に増えている。もともと水産業が盛んな地域で、昔から豊かな地区であったといえる(出所:とよま学入門)。

4. 調査概要

本調査では、隣組単位での避難に対応すべく、沼ノ内区の現状の地域活動を把握し「隣組避難マップ」作成のための基礎資料収集を目的とする。

そこで、平成27、28年度の沼ノ内区隣組長60名を対象に隣組の活動に関する質問紙調査を行った。質問紙調査では、隣組の現状として世帯の特色、新旧住民の世帯数の割合、沼ノ内区内の活動・行事の参加状況等について問う。発表時には、質問紙調査から得られた隣組の特徴について、詳しく触れていきたい。

原発避難者と津波被災者の交流

—いわき・まごころ双葉会といわき市薄磯団地自治会の事例—

齊藤 綾美（八戸学院大学）

本報告は、福島県いわき市で2015年からはじまった、原発避難者である「いわき・まごころ双葉会」（以下、「双葉会」と略称する）と¹、津波被災者である災害公営住宅薄磯団地（以下、薄磯団地と略称する）自治会のメンバーとの交流についてとりあげる。両者の交流がどのようなにはじまり、なぜ可能になったのか、交流の実態はどのようなものか、交流の意義と課題について検討する。それと同時に、両者の交流を理解するうえで不可欠な両組織の設立経緯、組織構成、活動実態についても整理する。

福島県いわき市（人口34万7552人、世帯数14万1098、2016年4月1日現在）は、双葉郡の南側に隣接する市であり、福島県内では放射線量が比較的低いことや、双葉郡と同じ浜通り地域でもあることから、双葉郡からの原発避難者が数多く流入してきた。反面、いわき市は東日本大震災および福島原発事故の被災地でもあり、地震、津波、原発、風評による被害を受けた。しかも、いわき市は1966年の14市町村の合併によって、1200平方キロメートルを範囲とする大規模な自治体となった。いわき市内も山間部、市街地、沿岸部、工業団地などから構成され、多様性に富んでいる。これらのことから、市内南部や山間部の住民は地震による被害を、沿岸部の住民は津波による被害を、双葉郡に近い市北部の住民を中心として原発による被害を受けた（川副 2013：72-73）。

このように、いわき市は、地震、津波、原発災害の被災自治体であるにもかかわらず、多くの原発避難者を受け入れている。2万4154人の原発避難者がいわき市に滞在することになり²、ごみ出し、駐車の方法、住宅不足、住宅・地価の高騰、交通渋滞、医療施設の混雑などの問題が発生した（川副 2013：76）。これらの諸問題や、賠償金の受給状況が主な要因となり、原発避難者といわき市民の間での「分断」や「あつれき」の存在が指摘されてきた（川副 2013、坂田 2014、高木 2015）。

このような、いわき市民と原発避難者「分断」や「あつれき」については多くの研究で論じられている。これらの研究のなかには、いわき市民の複雑な被災状況を分析し、解決の方向性を示すものや（川副 2014、今野・原田 2015）、いわき市民の意識調査結果の分析を行うもの（高木 2015）、マスメディアの言説やフォーラムでのいわき市民の発言の分析を行うもの（坂田 2014）があり、このほか多くの研究がなされている。

とはいえ、近年、こうした「分断」を乗り越えようとする動きが一部でみられる。そのひとつが、本報告でとりあげる「双葉会」と薄磯団地自治会の交流である。こうした動きがあることについては先行研究で断片的に触れられているものの³、必ずしも十分に論じられてこなかった。そもそも、薄磯団地自治会の組織

や活動について先行研究ではあまりとりあげられてこなかったし⁴、「双葉会」についても管見の限り研究はほとんどされていない。したがって、本報告では、「双葉会」および薄磯団地自治会の基本的な構造および設立と展開過程について整理するとともに、原発避難者である「双葉会」と津波被災者である薄磯団地自治会との交流の契機、交流が可能になった条件、交流の実態・意義・課題について検討する。第二節（「双葉会」と薄磯団地自治会との概要）で、「双葉会」と薄磯団地自治会の設立経緯と組織構成および活動状況について概説し、つづく第三節（原発避難者と津波被災者の交流の経緯と現状）で、両者の交流について時系列をおって整理する。これらの議論を踏まえて、第四節（おわりに）では、薄磯団地自治会と「双葉会」の交流の意義と課題について考察する。また、事例分析をとおして、自治会（町内会）がもつ可能性について考える。なお、本報告では「双葉会」と薄磯団地自治会の双方をとりあげるが、とりわけ後者に焦点をあてる。その理由は、震災によって大きな変容を被った地域である薄磯地区の地域社会の変化に着目するからである。

なお、本報告は2016年6月から10月までに実施したヒヤリング調査および、イベントや会合への参与観察の結果をまとめたものである。ヒヤリングの主たる対象は、「双葉会」のリーダーおよび薄磯地区の住民リーダーである。

各団体の概要と、交流の経緯と現状については発表時に解説する。結論として、両者の交流は偶発的なものであったとはいえ、一定の条件があってこそ可能になったと考えられる。それは、第一に、震災後という特殊な状況の下で、それぞれの団体のメンバーが生活環境の大幅な変化を経験し、外部とつながる必要性が高まったことである。第二に、外に開かれた自治会を模索するリーダーが存在したことである。

なお、交流には課題もある。それは、両団体の関係性というよりも、各団体が今後それぞれの活動性をどのように維持するのかという点に尽きる。すなわち、今後起こりうる、リーダーの交替や、会員の高齢化、会員構成の変化、外部からの支援や関心の減少にいかに対応するのかである。

・参考文献については報告時に一覧を配布する予定である。

¹ 双葉町の住民は各地に避難しており、「双葉会」の他にも広域自治会が存在する。福島県内においては、県北ふたば会、県中地区借上げ住宅自治会、県南借上げ住宅自治会がある。福島県外としては、双葉町埼玉自治会、双萩会、せんだん双葉会、双葉町つくば自治会がある（2015年3月現在）。

² 「いわき市災害対策本部週報」の「住民票を異動せずに市内に避難している方」より（2015年12月1日現在）。

³ たとえば、坂田（2014：127）にいわき市の一部の「地域住民の側から避難者との間に積極的に関係性を構築していく方向性が模索され始めている」とある。また、高木（2016：18）や熊上（2016：33-34）でも、双葉町民といわき市沿岸部の災害公営住宅住民との交流イベントについて触れられている。ただし、詳細については述べられていない。

⁴ 薄磯地区の研究は松本を中心に、復興協議会や市民会議などに焦点をあててなされているが（磯崎・松本 2015）、復興団地自治会についての言及はわずかである。高木（2016）や熊上（2016）で断片的に触れられている程度である。

「東日本大震災と東北圏広域地方計画の見直し」のその後

野々山 和宏（弓削商船高等専門学校）

1. はじめに

2011年3月の東日本大震災を受けて、その見直しが模索された東北圏広域地方計画は、一年強にわたる議論を経て計画変更素案を確定するに至ったが、当初予定していた2013年春には計画変更として結実しなかった（野々山（2015））。そこには2012年末の自由民主党・公明党連立政権の誕生による国土計画を巡る大きな政策変更があったとされる。その後、東北圏広域地方計画は、2015年8月に変更が閣議決定された「新たな国土形成計画（全国計画）」等を踏まえ、他圏域の広域地方計画と足並みをそろえる形で、2016年3月にその改定が国土交通大臣決定された。この「新たな東北圏広域地方計画」は計画期間を概ね10年間とし、目指すべき東北圏の将来像を「震災復興から自立的発展へ～防災先進圏域の実現と、豊かな自然を活かし交流・産業拠点を目指す「東北につぼん」～」と表現した計画である。

本発表では、2013年の東北圏広域地方計画見直し中断後の国土計画を巡る動きをまとめ、その過程で示された資料等から東日本大震災の教訓反映や防災面における取組をメルクマールとして「新たな東北圏広域地方計画」を検討する。これにより、計画見直しの中断が東北圏広域地方計画に与えた影響を検証し、その意味及び意義を考察することが目的である。

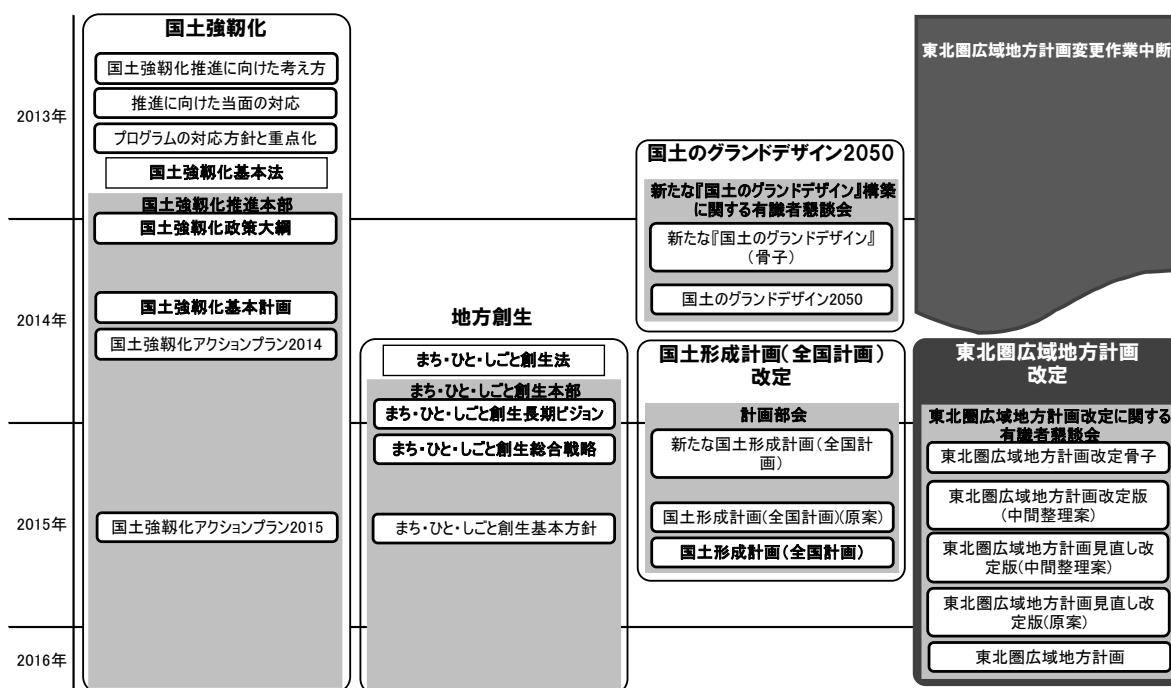
2. 東北圏広域地方計画見直し中断後の国土計画を巡る動き

前述のように、2012年末の政権交代により東北圏広域地方計画の見直しは中断したが、中断後の国土計画を巡る動きは図1のようにまとめられる。ここでは、これに従って国土計画を取り巻く環境変化を確認したい。

自由民主党・公明党連立政権の誕生後、「強くてしなやかな（強靱な）」国づくりに向けた国土強靱化の取組が強力に進められた。2013年12月に「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（国土強靱化基本法）」が成立し、2014年6月には「人命は何としても守り抜く」等の基本方針の下で「国土強靱化基本計画」が閣議決定された。この国土強靱化基本計画は、従前の国土計画体系の最上位計画であった国土形成計画（全国計画）の上に位置付けられており、その意味からも特徴的であった。

国土交通省は2013年10月、今後の国土・地域づくりの指針となる中長期（概ね2050年）を見据えたグランドデザインを構築するためとして、「新たな『国土のグランドデザイン』構築に関する有識者懇談会」を設置した。この懇談会は2014年6月までに9回開催され、同年7月に最終報告書として「国土のグランドデザイン2050」をとりまとめた。この報告書では、「我が国は、今、（人口減少と巨大災害の切迫という）2つの大きな危機に直面している」との認識

図1 政権交代後の国土計画を巡る動き



出所：内閣官房国土強靱化推進室、まち・ひと・しごと創生本部、国土交通省、東北圏広域地方計画推進室等の各ウェブサイト等から筆者作成

の下、2050 年を見据えた国土づくりの理念として「多様性（ダイバーシティ）」、「連携（コネクティビティ）」、「災害への粘り強くしなやかな対応（レジリエンス）」が示された。加えて、報告書には現行の国土形成計画（全国計画及び広域地方計画）の見直しに着手することも明記された。

また、2014 年 9 月、政府は人口急減・超高齢化に対応し、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生できるよう、内閣に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置した。この地方創生の動きは、同年 12 月に「まち・ひと・しごと創生法」として法制化され、日本の人口の現状と将来の姿を示す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及びそのために 2015 年から 5 カ年の政策パッケージ等をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。この総合戦略の中では、地域の広域連携に関する「連携中枢都市圏」構想について、国土形成計画への反映が求められている。

以上の動き等を踏まえ、2014 年 9 月に開催された第 15 回国土審議会において国土形成計画(全国計画)の改定に向けた計画部会を設置することが決定された。なお、この決定と同時期に東北圏を含む各圏域の広域地方計画協議会においても、広域地方計画の見直しが開始された。

本発表では、これらから東日本大震災を受けての計画見直し中断が東北圏広域地方計画に与えた影響を検討し、改めて東北圏広域地方計画の意味及び意義を考察したい。

参考文献

野々山和宏（2015）「東日本大震災と東北圏広域地方計画の見直し」吉原直樹・仁平義明・松本行真編『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版 pp.32-56。

東日本大震災の被災体験と東北都市学会

日本都市学会第 63 回大会・「新しい都市学」特別セッションを踏まえて
東日本大震災からの復興過程で提起された「新しい都市学」の方向性（セッション要旨再掲）

増田 聡（東北大学大学院）

1. はじめに

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災を経験した日本都市学会構成員の中には、各人がこれまで進めてきた調査研究や政策提言、地域支援・アウトリーチ活動の成果を踏まえて、被災地をフィールドとする（新たな）調査研究や復興支援活動を開始したメンバーが多数おり、特に被災地とのかかわりが強い東北都市学会員の多くは、現在でも現地調査や復興支援を継続している。学会としても、発災後半年での第 58 回大会は「震災と持続可能な都市づくり」をテーマに福島市で開催し、来年の第 64 回大会は最大の被災都市の 1 つである石巻市で開催することを決めている。

「新しい都市学」WGは震災を契機に設置されており、本稿では、発災 5 年半を経て、震災復興の過程で露わになった諸課題を切り口に「新しい都市学」の方向性を探る。具体的には、「旧来の都市学」が学際性の壁を越えられず、復興現場で活かすことが出来なかった、あるいは準備されていなかった学術的知識に着目したい¹⁾。

2. 復興過程で求められた知識・提供できなかった知識

今回の被災地には財政力の弱い自治体が多く、国・県の役割が事前に決められていた災害復旧事業を除くと、国の復興政策（復興特区・復興庁等の制度や組織、財源・予算措置など）の大枠が決まらないうちは、具体の復興事業に進めないという制約があった。そのような状況下で、まず求められた知識の多くは、政策（科）学的領域に属していた。Lasswell

(1971)²⁾ は、政策学を「政策過程に対する知識 (knowledge of policy)」と「政策過程に必要な知識 (knowledge in policy)」との創出と適用に関わる学であるとしている（各々を KOP と KIP と略記）。以下では、この区分も考慮しながら、幾分アトランダムではあるが、現実求められた知識とその背後にある「新しい都市学」の方向性の整理を試みる。

(1) 震災復興の政策過程に対する KOP

東日本大震災からの復興政策のあり方自体を検証するには、その「政策過程に対する of の知識」が不可欠となる³⁾。20 世紀末から地方分権が進む中で今回は、復興計画の策定主体を基礎自治体（市町村）とし、国・県はその側面支援に当たるという体制がとられた。同時に増税を背景に、復興予算を全額国費で賄う方針が採用され、市町村から見た予算制約は消え、復興加速化を促すことを可能とした。しかし、事業選択や実施内容において自治体裁量の制約と国の関与を残すことにもなり、復興特区制度の「国と地方の協議会」が思うように機能しなかったことなど、被災当初に構想されていた柔軟な対応の多くは、むしろ具体的な復興事業の本格化の中で埋没し、自由度を失ってしまった面も見られる。

さらに防災地区計画の制度化により、都市内分権的に集落単位の復興計画・防災対策の実施も可能になったが、市町村合併後の防災力低下を指摘する研究もある⁴⁾。今後は、震災復興の政策過程に対する KOP の一層の蓄積と共有を通じて、「新しい都市学」は、より問題志向的 (problem oriented) で、かつ証例を基礎とする

(evidence-based) アプローチを目指す必要がある。

(2) 復興（都市）計画と災害リスク

防潮堤の高さを巡る混乱やその費用対効果の課題は、近視眼的には、都市計画・復興まちづくりと津波防災（施設の整備）をそれぞれ所管する国土交通省都市局と水資源・国土保全局

（旧河川局）の災害リスクに対する温度差に関する KOP として整理できる。しかしその背景には、防災集団移転事業に伴う災害危険区域の設定（ゾーニングと規制内容の条例化）や、事前対策までを視野に入れた防災都市計画において、災害リスク（L1・L2 レベルの発生頻度と規模）に関する自然科学的知見を、中心的な配慮が必要な KIP であると明示的に捉えてこなかった現実がある。この点を敷衍すると、「人間と環境」の関係性を都市という場に引きつけて理解し直すという「新しい都市学」の方向性が拓ける。

一方で、土砂法や津波まちづくり法に見られるように、「とりわけ災害リスクの高い地域の市街化・宅地化は抑制すべき、あるいはそのような地域からの撤退も検討すべき」という政策的志向が生まれつつある。熊本地震（2016）後に関心が高まった活断層対策も含めて、都市生活における不確実性を含む情報の扱いや、そのような状況下での住民合意・政策選択という KOP 上の研究課題も浮かび上がっている（この点は、原発災害に関わるリスクとエネルギー政策にも通ずる面がある）。

(3) コミュニティ再建：避難所・仮設から復興住宅へ

コミュニティ政策については、国民生活審議会（1969）の報告以来、都市社会学や都市（住宅地）計画の領域で数多くの研究が行われた。また 1995 年の阪神大震災の経験は、その後の施策展開に強い影響を与えたが、この年がボラン

ティア元年と名付けられたように、施策対象は NP0 支援に傾いていたとも考えられる。

東日本大震災からの住まいの復旧・復興は、災害対策基本法（及び自治体の地域防災計画）に示されていたように、まず避難所の開設・運営、次ぎに仮設住宅の整備・入居、さらに自力再建か復興公営住宅かの選択という流れで進んだ。各局面で、過去の教訓・反省や当時の先駆的試みが KIP として参照され、福祉避難所や仮設住宅の配置設計、借り上げ型見なし仮設住宅制度の導入、避難所や仮設住宅等へのコミュニティ入居と抽選の是非（必要性和公平性）、生活・復興支援員制度の導入と活用、新市街地における自治会・町内会再編等の検討場面で活用されてきたが、中には残念ながら、同じ過ちを繰り返してしまった事例も散見される。

(4) 経済復興・産業再生のための新たな支援策

二重ローン対策を皮切りに、税の減免（復興推進計画）やグループ補助金、津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金、ふくしま産業復興企業立地支援などの新たな補助金が導入された。その結果、設備投資や企業立地の促進誘導を目的に、過去の災害対応にはない金額が投下されており、その政策効果の KIP を得るためにも、今後の精査が待たれる。例えば、再建資金の調達面で中心的役割を果たしたグループ補助金では、600 を越えるグループ・1 万以上の事業者に対して、国費・県費合わせて 4 千億円以上の補助金が交付された。またグループを編成して補助金申請を目指す中で、当初考えられてきた「地元商工会・復興支援団体を介した異業種交流の促進や新しい地域経済の模索が、どこまで結実しえたのか」の検証を行い、KIP として将来に活かす方策を考える必要がある。

(5) 都市システムの再編と人口移動

中心地理論を起点とする都市システム論は、都市地理学における中心的研究課題の 1 つであ

り、都市規模分布や支店配置・管轄区域割、商圈分析等の視点を含みながら精力的に研究されてきた。今回の震災復興では、復興計画の策定主体は基礎自治体（市町村）であり、残念ながら複数自治体を跨ぐ広域レベルでの政策調整はほとんどなされていない。中心市街地復興の主要アクターとして、大手流通業の誘致に期待する計画も多いが、市場機構と計画誘導の両者が作用する結果として、自治体復興計画が一応の完了を見た段階での都市システム（商圈構造）の姿を事前に予見することは、理論的にも極めて困難である⁵⁾。

さらに人口移動（migration）研究は、もう1つの中心的課題である。「今回の被災は、東北の人口減少・過疎化を一気に早めた」との言説をしばしば耳にするが、実はスピードだけでなく、質的変容も無視できない。例えば、被災による職場の喪失や学校再編の動きは、世帯分離の機会を増やし、地域のリーダー層等の選択的転出を促した面もある。他方、被災地に向かう逆の流れ（counter-migration）も一部に見受けられ、起業家誘致等による被災地復興の可能性も模索されている⁶⁾。

3. おわりに

上記以外にも、「新たな都市学」が目指すべき学術的知識の生産・活用の方向性は考えられる。そのためにも復興モニタリング⁷⁾と政策評価を継続実施するとともに、都市学に連なる諸学問領域で実施された被災地調査の全体像の把握に、まずは着手すべきであろう。

注

1) 被災地は多くの農漁村も含むが、本稿では比較的高い人口密度と人口・産業集積量の大きい「都市」を主に扱う。

2) Lasswell, H.D. (1971) A pre-view of policy sciences, Elsevier, New York

3) 復興構想会議（及び検討部会）には複数の

政治学者が中心メンバーとして参画しており、そこでの議論の一端は、下記報道等で伺うことができる。

朝日新聞（2016.05.09～05.27）「（てんでんこ）復興構想会議：1～15」

また、経済学・財政学的な評価として、齊藤誠（2015）『震災復興の政治経済学：津波被災と原発危機の分離と交錯』、日本評論社等がある。

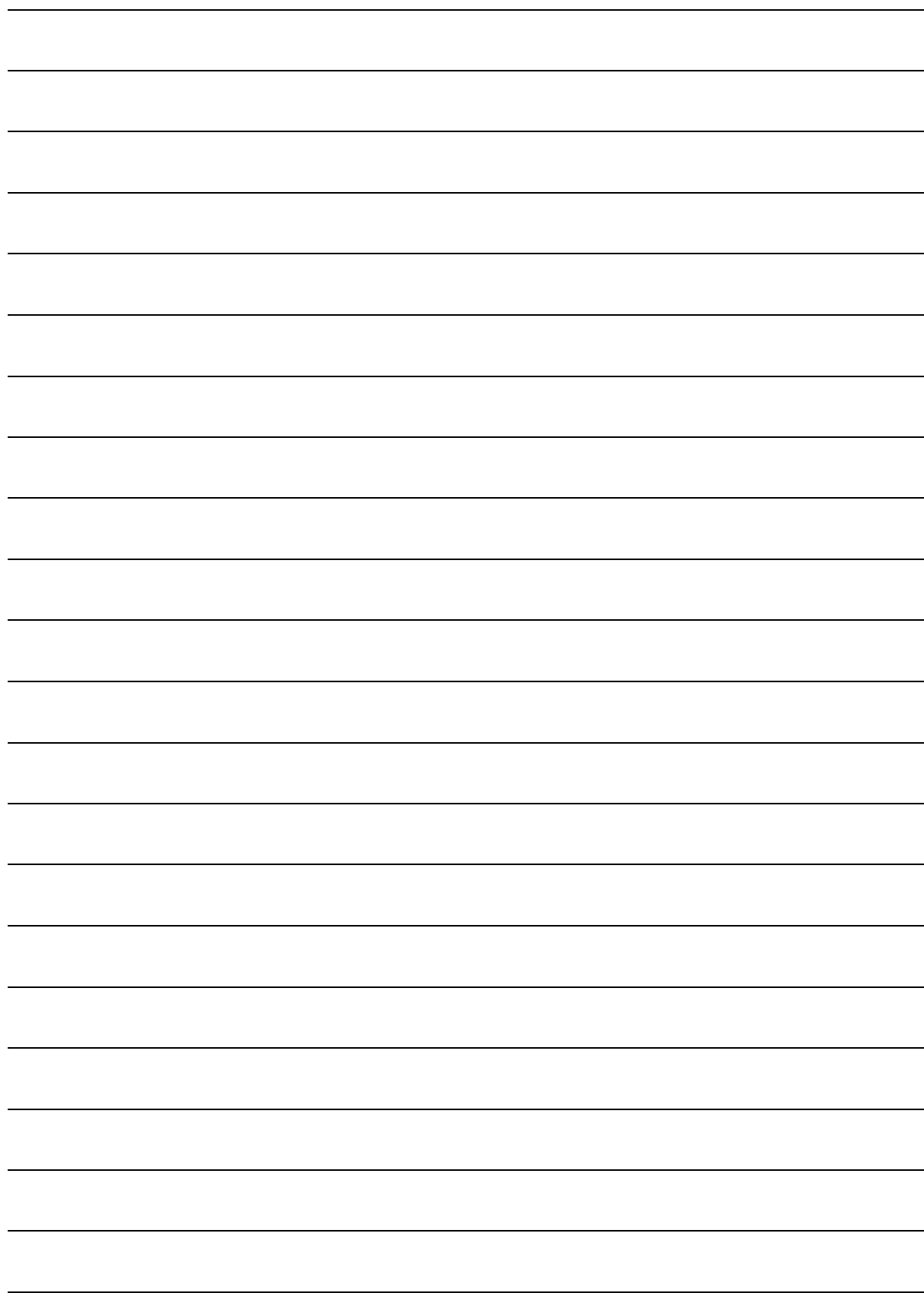
4) 室崎益輝・幸田雅治（2013）『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』、ミネルヴァ書房

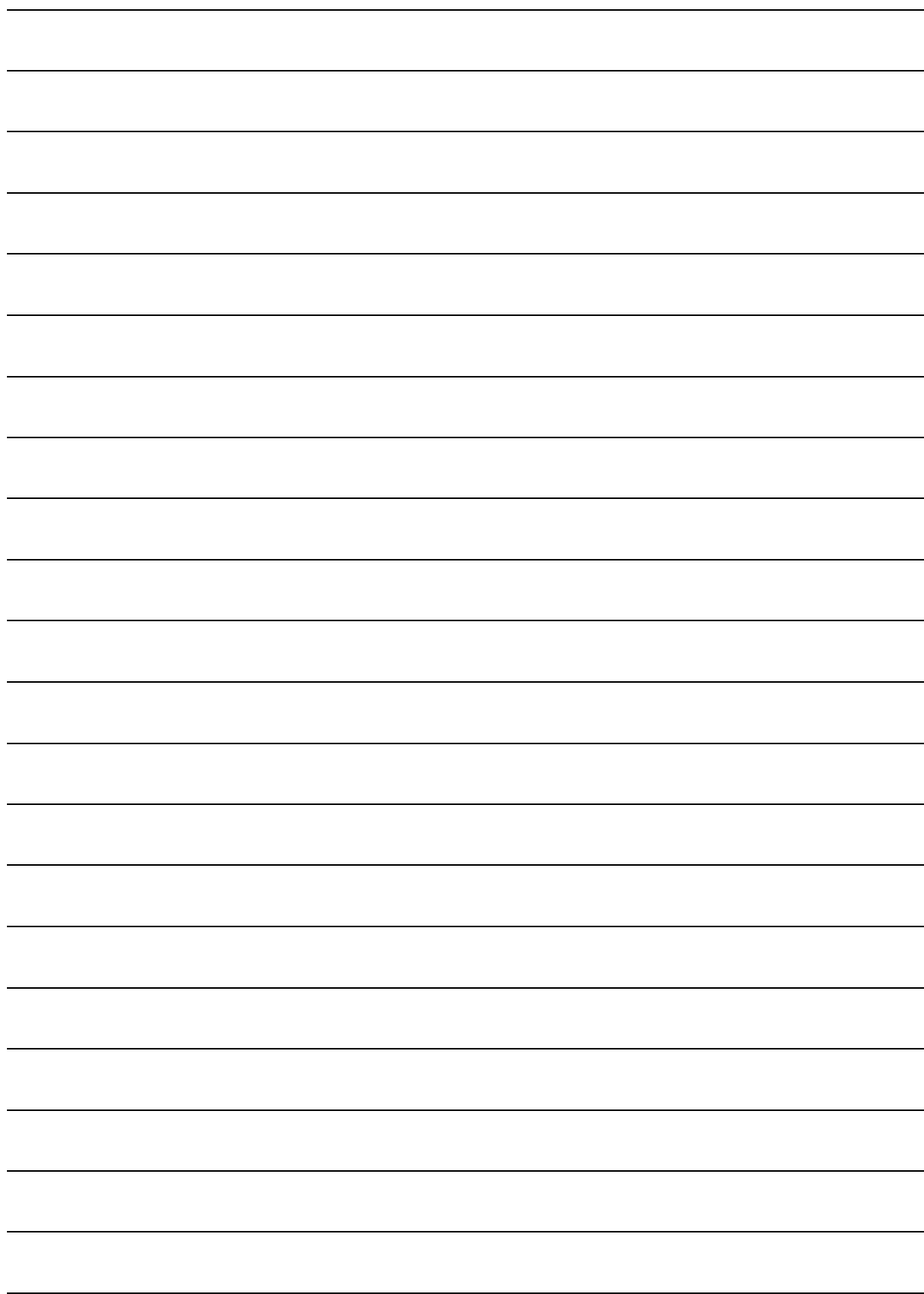
5) 特に気仙・三陸地域における都市システムは、拠点配置・交通施設に関わる空間計画と復旧・復興事業の遅速の影響を受けて大きく再編される可能性が高い。また原発被災地でも、気候条件に依存した放射能汚染と政策的に決められた除染作業が避難指示解除の時間差となり、福島県浜通りの将来を決定的に左右している。

6) 地方創生の枠組から、被災自治体でも策定された「地方人口ビジョンと地方版総合戦略」の検証も重要である。

7) この点でNIRA（総合研究開発機構）による市町村別の復旧・復興インデックス作成は貴重な試みであったが、2014年9月以降、データ更新・指標公表はなされていない。

[illegible]

A page with a black and white checkerboard border. The page contains 20 horizontal lines for writing, arranged in a single column. The lines are evenly spaced and extend across most of the width of the page.

A page with a black and white checkerboard border. The page contains 20 horizontal lines for writing, arranged in a single column. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page, leaving a small margin from the border.

東北都市学会
東北都市学会事務局

〒970-8034 いわき市平上荒川字長尾 30
福島工業高等専門学校
コミュニケーション情報学科
田渕義英研究室気付

Tel 0246-46-0857

E-mail tabuchi@fukushima-nct.ac.jp