

災害列島の作法

第5回

まちづくりは「心」の事業

工学博士 つち や 土屋 のふゆき 信行

公益財団法人リバーフロント研究所 技術審議役
一般社団法人全日本土地区画整理士会 理事

1. 町職員の汗と涙で集めた まちづくり個人カルテ

土地区画整理事業は、人にいやがられる仕事です。過去のどこの地区でも、最初は反対から始まります。住民から怒声と灰皿が飛んでくることもあります。拍手喝采で、「どんどんやってくれ。待っていたぞ」などと喜ばれることは、まずありません。「おれたちの生活のこと、何をわかってるんだ!」と怒られる仕事です。まずは、反対から始まるのです。

でも、10年、15年とかかる事業のうちに、最後は施行者である行政と、権利者である住民がお互いに抱き合って喜び合える、そのような事業です。事業が完成すれば必ず感謝されるようになります。「反対の方」から何が必要なのかを学ぶ事業なのです。

地道に、派手なことはないかもしれないけれど、話し合いをずっと突き詰めていく。反対の声も受け止める。そういうところから一緒になって、どうやったらいい町ができるのかを導き出して、初めて、まちづくりになるのです。最初の段階で怒鳴り合うようにしてでも話し合いを積み重ねたからこそ、わかり合い、工事が始まれば協力し合える間柄になるのです。

私がありがたいと思うのは、女川町とは10

年、付き合わせていただいたことです。途中で「お前はいらぬ」と言われなかったし、特に最初は、どのような復興まちづくりが最適かを調べる調査団の一員として復興計画を練り、現場でいろいろな話をさせてもらいました。その後は、町の土地区画整理審議会の学識経験者委員として女川町のまちづくりに関わらせていただきました。国に対する12年前の、「最後まで見届ける」という約束も、果たすことができたと思います。

まちづくりを進めるために絶対に必要なのが、住民の皆さんの生の声です。そのためには町民一人一人と話し合わなければなりません。その話し合いの内容をカルテにしていくのです。個人カルテの作成にはもちろん、全世帯へのアンケートやヒアリングが必要です。個人情報であるため必ず面談しなければなりません。

最初の面談では1人につき最低1時間は話し合います。数枚の書き込み式用紙に、まちづくりに対する希望をはじめ、土地に関する希望、個人的な事情に関する希望などを書き込んでいきます。面談は何度でもやります。時間制限はありません。本人の希望がその都度変わっても構いません。この考えの変遷を残すために、記入するボールペンの色を黒→青→緑→赤などと、毎回変えます。たまに、けんかしている隣の家と離れた場所にしてくれ、などということも出てきますが…。

ほぼ全員のカルテが集まったところで、「まち

づくり計画」と土地の交換である「換地」の配置を検討し、原案をつくります。この作業の膨大さを恐れて、そんなことは無理だと思われるかもしれませんが、そうではないのです。この過程を通らなければ、真のまちづくりにはなりません。隠れた不満を内包したまま進んでしまえば、いずれまちづくりそのものが瓦解^{がかい}してしまうかもしれないのです。全世帯を対象にカルテをつくり、意見を述べるのも絶えず自由であることが必要です。

公表された案は原案であって、町民の意見により見直し、修正を加えて完成させることが、あらかじめ示されていなければなりません。このような取り組みこそが、住民協働のまちづくりなのです。その結果、カルテ対象2,381世帯に対し、カルテ作成率は実に90%に上ったのです。

このとき、本当に活躍したのが町役場の職員でした。女川町復興推進課（当時）の職員たちは、住民の間に入り、難解なまちづくり用語を翻訳しながら、住民とひざ詰めの話し合いを何度も何度も繰り返して住民の不安を受け止め、まちづくりの意欲を醸成していったのです。個人カルテは町役場の職員たちの汗と涙で集めた町民の声です。

2. 区画整理は「都市計画の母」

土地区画整理事業は「都市計画の母」と呼ばれます。それは、この事業手法が極めて広範囲に柔軟な適応性を持っているからです。また、復興まちづくりとしては、黒子の役目としてまちづくり全体を支える「母のたなごころ」のような役割を持っています。

どういう意味かという、宮城県女川町の復興土地区画整理事業で実現したように、区画整理をベースにして、防災集団移転促進事業(防集事業)や津波復興拠点整備事業、漁港施設機能強化事業など、どんな事業でも、土地区画整理事業の上に乗せていけるからです。

たとえば、女川町のシンボルとなった商業施設「シーパルピア女川町」のプロムナードは、津波復興拠点整備事業です。町が津波浸水地域を住宅

の新築を禁じる「災害危険区域」に指定した上で、跡地を買収し、商店を誘致しました。

また、船着き岸壁、水産加工場といった漁港施設の再建でも、震災前は漁業をやっていた人でも新規参入できるように、いったん町が水産加工場跡地などを買って、町有地とした上で漁業者へ売る形にし、さらにもととの所有者には以前の土地との「換地」を組み合わせて、移転していただきました。だから、漁業エリアの最大の所有者は町ですが、現在のはもともとの漁業者だけでなく、震災後に町外から入ってきた漁業者もいます。

そうした新たな漁業希望者には、町が町有地をあっせんする形で入ってもらったのです。カタールフレンド基金の支援で建設されたマスカ（冷凍冷蔵施設）を立地できたのも、土地区画整理事業というベースがあり町有地を漁港エリアに集めることができたからです（写真－1～5）。



写真－1 港から始まった復興事業（写真：筆者）



写真－2 港の背面に防潮堤を兼ねた国道が配置された（写真：筆者）



写真－3 防潮堤（国道と兼用）の背面に高く盛土を行う（写真：筆者）



写真－4 防潮堤（国道と兼用）背面盛土部で進む街区道路整備と慰霊碑（写真：筆者）



写真－5 消波ブロックの製作（写真：筆者）

土地区画整理事業は、さかのぼれば1923（大正12）年の関東大震災により壊滅した帝都東京の復興事業にあたって、本格的に使われたのが始まりです。以降、1929（昭和4）年の気仙沼大火、1934（昭和9）年の室戸台風、第二次世界大戦後の各地の戦災復興事業、1976（昭和51）年の酒

田大火、そして1995（平成7）年の阪神・淡路大震災など、その成立の時から大規模災害の復興にあたって大きな力を発揮し、その時々課題を解決できるように、法制度改正がなされてきました。その結果、基幹事業としての土地区画整理制度の完成度は、極めて高いものになっています。

3. 人の生活優先の区画整理

戦後の1949（昭和24）年に耕地整理法が廃止され、代わりに1954（昭和29）年に現在の土地区画整理法ができました。さらに1968（昭和43）年、新たな都市計画法が制定され、土地区画整理事業が都市計画事業として規定されました。

土地区画整理事業では、まちづくりのために、元の土地を他の土地と交換する「換地」をします。その際、土地区画整理法は第89条で「照応の原則」というルールを定めています。照応の原則というのは、元の土地と交換する土地の「区画形質」、つまり「位置」、「地積」、「土質」、「水利」、「利用状況」、「環境」の6形質が、互いに同じように対応していなければならないという原則です。私有財産である土地を出し合ってもらうのですから、当然ですよ。

でも、実際にはこの六つの形質が完全に照応するように換地を定めることは、非常に無理な場合が多いのです。そこで最近では、そうした場合は元の土地と新しい土地が物理的に完全に同じようではなくても、総合的に一致していればよいとされています。「総合照応」という考え方で、判例でも認められています。

女川町の復興区画整理では、全員で絶対に安全なレベル2以上の高さの土地に住もうと決めました。そのためには1宅地の面積を100坪を上限にしようと決めました。「合意に基づく照応」です（写真－6）。

原則を最優先してしまうと、震災前の宅地を区画整理後、元の宅地に一番近い場所と換地すべきで、高台の上など遠い土地と換地してはならないことになってしまいます。100坪を上限としてみ



写真-6 完成した100坪住宅地

んなで暮らそうなどということも、できなくなってしまいます。女川町のように、あまりにも大規模な被害を受けて全く新しい町をつくらうとする時には、この照応性の原則適応はかえって足かせになってしまうのです。

いま、全国で災害がこれだけ増えていることで、区画の形だけではない、日当たりだけではない、場所だけではない、全体として、全員の相互の利害得失のバランスが崩れないなら、良いとする全員で話し合っで決める「総合照応」でなければ、より良い復興にはならないと思います。全員が納得することができるならば、土地の位置や形、用途が変わってもいいのではないか。

そうしなければ、山林を持っていた人が生業（なりわい）を転換しなければならなくなったとき、原位置でなければならなかったならば、人が通らないような山林のそばで商売をしなければならなくなります。ですから、総合的に判断して「照応」していればよいのです。そのために全員を代表して「総合照応」を判断する、土地区画整理審議会の責任は大変重いのです。

4. 区画整理の関連法は90法もある

土地区画整理事業に関連する法律は、90法あると言われます。なぜ90もの法律に精通していなければ、まちづくりができないか。もちろん、弁護士のように法律家として90法を知らなければならぬという意味ではありません。

たとえば区画整理の対象地域で自動車修理工場を営んでいた人が、修理工場を継続しようとしたとき、それまで営業していた330m²の土地が減歩で20%減らされたとすると、修理工場ができなくなる可能性があります。というのも、修理工場の立地には規制があって、一定の敷地面積がないと営業ができません。酒屋さんやたばこ屋さんも、かつては専売法で定められた「離隔距離制限」があって、一定の距離以上離れなければ店を開けなかったのです。それまでガソリンスタンドを営んでいた人は、区画整理で土地を減らされたら、消防法や「危険物の規制に関する政令」の規約から営業できなくなってしまうこともあります。

区画整理の担当者は、こうした法的規制に全て精通していないと、区画整理は簡単に土地の格好だけみて、同じ面積ならいいだろう、というわけにはいかないのです。商業地域、工業地域、住宅地域など土地の用途が変わってしまうと、同じ商売を続けられなくなる人も出てくるわけです。ですから、土地利用の形態まで含めて、なりわいを転換して新たな町に合わせた住まい方をしようとする時、それを可能にする判断をしてあげなければならぬのです。

だから私は、強く言っているのですが、区画整理は逆に「法律にだめと書いていないことは、何でもできると考えろ」、住民の利益を優先するのです。多くの方は「法律に書いていないから、できない」と考えます。言い方は悪いですけど、最近の役所にいる「マニュアル小僧」たちは、やることを指示してもらわないとできないと言います。決められていることしかやりません。

昔は職場では「報連相（報告、連絡、相談）」でいろいろ決めていましたが、いまは上司から部下へは「依頼、解説、援助」だそうです。部下に指示しない上司は、悪い上司なのだそうです。上司に指示してもらわなければ、何もできない部下。要するに「指示待ち人間」です。でも、自ら住民の立場になって考えられなければ、全ての人にとっての最適解を見つける「生活再建」はできません。

5. 法律に書いていないことは何でもやる

多摩ニュータウンの土地区画整理事業を担当していたころ、東京都の商工指導所（現在は東京都中小企業振興公社に移管）に勉強に行ったところ、さまざまな業種の「開業の手引き」が40種類ほどありました。八百屋、魚屋、肉屋、スーパーマーケット開業の手引き、アイスクリーム店、理容店、クリーニング店、コンビニエンスストアなど広範囲に網羅していました。あらゆる商売です。

よく、商工指導所の課長さんには現地に来ていただいて、「新しい商売を考えているなら、ぜひ相談してください。」と住民説明会で話していただき、大変お世話になりました。大事なことは自分で全てを行うのではなくて、教わることでできるプロフェッショナルを総動員することです。

それでも、自分でも身に付けないと何ともならないと思った「法知識」は、いわゆる「青色申告」のやり方でした。税金はやはり、みんなが心配するところです。相談を受ける中小企業の中には、きちんとした申告のやり方をしていない会社もありました。そこで何が問題になるかという、商売をしている人には営業補償が出るのですが、過去3年間の確定申告書をもとに、移転補償額を算定します。

そこで、中小企業主たちに青色申告書をきちんと作成してもらおうべく、正しく帳簿をつけることをお願いしなければならないのです。そのために公認会計士に青色申告の講習をしていただいたこともあります。だから、私はいまでも複式簿記で記帳をし、青色申告書を書けます。税理士ができるくらいです（?ちょっと大風呂敷です）。

江戸川区平井7丁目のゼロメートル地帯で高規格堤防（スーパー堤防）区画整理を行った時は、高く盛り土する工事に3年かかりました。その間、工事期間中は移転していただかなくてはなりません。仮住居のために引っ越さなくてはならな

いので住所が変わります。

そのために学童を転校させなければならない決まりでした。でも子供たちは「転校したくない」。そこで、教育委員会にかけ合って越境通学を認めてもらったこともありました。いまでは越境通学もできるようになりましたが、当時は大変なことでした。

とにかく、法律に書いていないことでも、何でも相談に乗って実現するのが、区画整理マンの仕事です。それが、区画整理関連90法という、民法から始まって不動産登記法まで万事が関連法だという「心」です。

6. 全員を助けるためには全員の分の高台が必要

東京都江戸川区の放置自転車対策を行っている時に「作法」を学びました。その当時、江戸川区内のJRや地下鉄駅の放置自転車が大問題になっていました。江戸川区は地形が平らなので、自転車が走りやすく、多くの区民が駅までの移動手段として利用しているため、2001年の調査では区内の対象10駅に計8,745台の放置自転車がありました。歩行者や車いすの方が通れないほどでした。

駅前広場を埋める自転車を前に、考えました。これをゼロにするためには、需要を100%満たす駐輪場を整備するしかない。だけど、そもそもいったいどのくらいの人が自転車を利用しているのか。どのくらい足りないのか。数えてみました。区内の自転車通勤、通学者を2005年度に調査してみると、10駅で計5万台近くありました。

次に、5万台の需要に対して、区内の各駅から200m以内の至近距離にどれだけの駐輪場が整備されているか調べたところ、3万台分くらいしかありません。2万台分、足りないのです。そこで、2万台分の駐輪場をつくることにしました。2008年には、地下鉄葛西駅の駅前広場の地下に、9,400台収容できる日本一の駐輪場を建設しました。

行政でよくある失敗は、「駐輪場が必要」と言われて、「つくりました」ということだけで、何

台分つくるかを検討しないで、「とにかくできる範囲でつくりました」ということがあります。

しかし江戸川区では、不足分を満たす2万台分全てをつくったのです。その代わり有料にしました。さらに、駐輪場は駅から遠い場所につくっても利用されないため、ほとんどを駅に近い高架下や駅前広場の地下につくったのです。

結果はどうか。放置自転車はほとんどゼロになりました。2001年に8,745台あった放置自転車は2010年には83台と実に99%減り、江戸川区は全国で初めて「放置自転車ゼロ宣言」をすることができたのです。それは、必要な数を満たすだけの駐輪場をつくったからです。

さらに、それまでは放置自転車対策費として毎年約2億5,000万円の税金を投入して、人を雇って放置自転車を回収していたのが、5万人に平均2,000円の駐輪料金を毎月負担してもらったことで、逆に毎年10億円の収入になりました。それを駐輪場の維持経費や駅周辺の環境整備費に充当することができました。

話が少しそれましたが、命山も、駐輪場対策と同じです。必要な命の数を満たすだけつくる。目的は全ての人の命を守ること。それが行政です。中途半端はダメです。

命山と関連して、各地でつくられている「津波避難タワー」や「津波避難ビル」があります。東日本大震災の被災地だけでなく、南海トラフ地震の想定地域でも増えています。内閣府の2018年のまとめでは、避難タワーが全国に427棟、避難ビルに指定された建物が約1万5,000棟あるそうです。

各地で増えてきているのですが、現場へ行ってみると管理のためということで常時鍵が掛けられていて、いざという時に開かないものがありました。職員が駆けつけないと避難できないのです。避難できない避難タワーなんて、管理方式が間違っています。

7. まちづくりは「人と人を結ぶ心の事業」

土地区画整理事業には、関連する法令が90以上あると言われていています。ですが、東日本大震災のように全てが壊滅的になってしまった地域の災害復興事業では、使える法令は限られています。当然、区画整理は権利者全員との合意を前提とするため、住民との話し合いは欠かせません。逆に言えば、住民と話し合いを行わないですむまちづくりなど、あろうはずもないのです。地域に住み続けるのは住民であり、その住民が納得し、子々孫々まで住み続けることがまちづくりの大前提です。

女川町では、住民との話し合いは数多く行われました。震災から2カ月後の5月下旬から住民説明会を開き、復興方針の中間答申が出た段階で、避難所でも説明会や意見交換会が重ねられました。まちづくり計画は、町民の意見により目の前で変更が加えられ、住民たちも参加意識を持って最終的なまちづくり計画を確定することができたと思います。

住民一人一人との個別面談は希望があれば常に受け付け、町民全員の意見を聞き、100人いれば100通りの、1,000人いれば1,000通りのまちづくりをめざしたのです。

そのためのツールが、個人カルテでした。女川町が「海が見える防潮堤のない町」になったのも、こうしたプロセスの結果と言えるのです。

まちづくりの途上では、女川町に人々が戻ってくるだろうか心配している地域もありました。しかし、この復興まちづくりの計画策定段階から住民との共同作業でつくり上げることができれば、必ず人々は帰ってくる。全員が将来の夢を描いてまちづくりに参加するに違いない。そうすれば「全員の我慢」を礎にして「全員の満足」を実現することができる。まちづくりとは「人と人を結ぶ心の事業」なのです。女川町はまさに、話し合いと合意の元に完成したのです（写真－7～13）。



写真-7 土取り場と盛土部は必要最小限に抑えられた (写真:筆者)



写真-11 夜でも安心して眠ることができる高台 (写真:筆者)



写真-8 工事は切土部と盛土部が同時に施工されていく (写真:筆者)



写真-12 でき上がった高台居住地区で進む住宅建設 (写真:筆者)



写真-9 切土部では固い岩石の場所もあった (写真:筆者)



写真-13 女川港から小中学校と熊野神社の高台移転予定地を望む (写真:筆者)



写真-10 夜でも安心して眠ることができる高台造成工事 (写真:筆者)