

米国ハリケーン・カトリーナ災害後のニューオリンズ市における復興計画の現状と今後の課題

財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター 近藤民代

1. はじめに

2005 年 8 月末に米国メキシコ湾岸を襲ったハリケーン・カトリーナ災害はルイジアナ州、ミシシッピ州などにおいて強風・降雨・高潮による死者約 1700 名、住宅被害約 120 万戸（ニューオリンズ市約 18 万戸）という甚大な物的被害をもたらすと同時に、米国史上最大な被害額を出した。ニューオリンズ市では堤防の決壊によって、中心市街地の約 8 割が浸水し、大きな被害を受けたインフラの復旧や都市復興への道のりは長期化することが予測される。同市は 18 世紀初頭にミシシッピ川の自然堤防上に建設され 20 世紀に入って、ミシシッピ川とボンチャトレイン湖畔の低い砂州との間の凹状低地に市街域が拡大した都市であり、約 7 割が海拔 0 メートル地帯である。都市の地形的条件から考えて同地域が水害に対して脆弱であることは明らかであり、都市の安全性を軽視した都市のマネジメントが行われてきたことが、堤防の決壊という直接の死に結びつく人災を引き起こしたといえる。また、被災地ではハリケーンという自然災害と堤防の決壊という二つの災害は別々のものとして捉えており、それが住宅再建への手厚い支援策につながっているものと予測することができる。このような大規模災害後の復興においては、戦略的な計画枠組みの中で復興を計画的に着実に進めていくことが求められる。本研究は、カトリーナ災害から約 1 年半経過した今日において、ニューオリンズ市でようやく策定された市復興都市計画の直後からの策定プロセスをトレースすると同時に、計画の体系と内容を分析したものである。研究の方法は、ニューオリンズ市都市計画局、市復興計画の取りまとめを行った建築プランニング事務所への現地ヒアリング(2006 年 12 月)と同市の復興計画の分析である。

2. ニューオリンズ市復興計画のプロセス

(1) ニューオリンズ市の復興の現状

表 1 は 2006 年 11 月におけるニューオリンズにおける公共サービスや就業人口などの復旧状況や住宅の再建に向けての取組を示したものである。再開した病院は半数程度であり、また公立学校に関しては 44%に落ち込んだままである。交通機関であるバスの運行数に及んでは、17%にとどまり平常時の生活を行うにはまだまだ障があることが伺える。10 万戸を対象とした住宅に対する修復補助金の申請に対しても、632 件しかなく住宅再建はまだ進んでない実態が浮かび上がる。子供の学校が再開しない、バスも使えないという状況に加えて、ニューオリンズがどのような都市復興を行うのか、どのような都市像を目指すのかといった、復興計画が提示されずして市に戻るか否かの判断は行えないはずである。災害からの回復力 (resilient) をもった地域への再生とは、都市インフラの強化だけを意味するのではなく、広域避難によって失われた社会構成要素と

表 1 ニューオリンズ市における公共サービスの復旧状況

		被災前に比べた復旧率
再開した公立学校		44%
公立学校の生徒数		32%
再開した病院		52%
バス運行数		17%
再開したホテル		90%
就業人口	教育・医療	59%
	観光・レジャー	66%
	商業・運輸・公益	74%
家屋の修復援助 (州全体2/12現)	申請	10万7739件
	交付	632件

出所) Katrina Index Tracking Variables of Post-Katrina Recovery
Updated November 16, 2006, THE BROOKINGS INSTITUTION



写真 1 Lower 9th Ward の状況 (2006 年 12 月に筆者が撮影)
堤防が決壊して甚大な被害を受けた地区では人口は戻るのか?

して市民が参画していくことが鍵となるのである (Campanella, 2006)。

(2) 復興計画のプロセス

2007 年 1 月によりやくニューオリンズ市全体をカバーするニューオリンズ市復興計画 (Citywide Strategic Recovery and Rebuilding Plan) がまとまった。3 月の都市計画審議会前に 2 回の公聴会を行い市民からの意見聴取が行った後に市議会、市長へと審議がうつる予定である。阪神・淡路大震災では都市計画決定は 2 ヶ月後であったが、ニューオリンズ市では一年半もかかったのはなぜか。現在審議にかけている計画の前に、連邦政府の枠組みで州が行った計画策定 (ESF#14, Louisiana Speaks) 市長をトップとする復興委員会(Bring New Orleans Back 委員会)、市議会による復興計画策定、など様々な主体による計画策定が行われてきており、それが統合されるかたちでようやく本計画にまとまったという経緯がある。この背景には、インフラへの甚大な被害と市民の広域避難による税収の減少によって市職員が直後に半数解雇され、同市都市計画局 30 名から 9 名へとスタッフが減少し、事実上中心となるべき都市計画局が機能しなかったことがある。ネーギン市長は復興委員会を立ち上げ、Urban Land Institute という全米有数のシンクタンクへの計画策定を委託し、委員会内にも都市計画部会、経済復興部会などの部会ごとに都市復興に向けての計画づく

りを進めた。こうして2006年1月に公表された復興計画では、防災課題だけではなくライトレールの整備や文化の継承、医療サービスなどを含めた総合的な計画が提示された。ただ、この中で甚大な被害を受けた地域を公園にすること、建築制限をかけ個別再建を凍結させることなどの内容やなどの提案が市民から強い反発にあい、事実上この計画は白紙撤回に追い込まれた。これに続いて行われたのが、市議会主導の計画であり、コンサルタントの名前をとって通称 **Lambert Plan** と呼ばれている。同計画は、市議会がコミュニティ開発包括補助金 CDBG (約300万ドル) を活用してコンサルタントに委託し、堤防決壊により2m以上の浸水があった11地区を対象にしたものであった。ただ、いずれも場合もステークホルダーは市長指名の委員会および市議会に限定されていたこと、専門家主導で行われたこと、特定の地域だけではなく市全体の計画が必要とされていたことなどの点において問題を抱えていた。こうしたことから、ルイジアナ州や民間の都市計画プランナーなどの専門家を中心となってロックフェラー財団などに働きかけを行い、民間財団などの支援を受けて計画が策定される体制が整ったのである。2006年8月に市長、市議会、都市計画局が5ヶ月間で復興都市計画の策定に向けて取り組むことでようやく合意した。5ヶ月間で市全体の計画と市内13地区の地区別計画を策定することが決定された。市長委員会や市議会主導による計画づくりと決定的に異なるのは、**Community Support Foundation** という非営利組織の監督の下で計画を進めることによって政治と復興を切り離れたこと、行政内部だけではなく、被災者、地域住民、コミュニティ組織などの多様な主体を巻き込んだ計画づくりを目指した点である。本計画への計画策定資金(約750万ドル)は、ロックフェラー財団、**Greater New Orleans Foundation**、**Bush-Clinton Katrina Fund** などの民間財団によって提供されている。復興計画策定に向けての体制、プロセス、仕組みが行政ではなく民間レベルで決定された点が注目される。

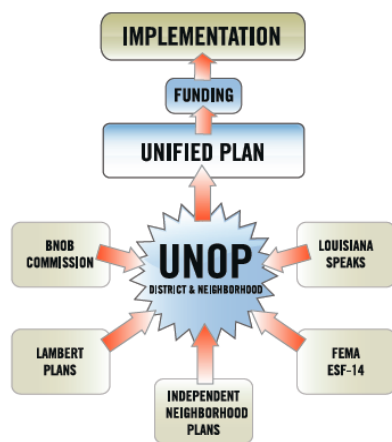


図1 ニューオーリンズ市復興計画の経緯
出所) UNOP, 2007

3. ニューオーリンズ市復興統合計画 (UNOP) の計画体系と策定プロセス

(1) 計画体系 (Planning Framework) と内容

UNOP は、ニューオーリンズ市全体の計画と地区ごとの計画を策定で構成される。市全体計画は、復興ビジョン、復興に向けての目標、目標を達成するためのプログラム/政策/事業で構成されている。ビジョンは「より安全で強いスマートな都市」 (**Safer, Stronger, Smarter City**) である。戦略計画の形式に従っており、まず復興に向けてのビジョンを描き、復興にむけての目標を掲げた後に、それを達成するためのプログラム/政策/事業が描かれている。特に被災者が重視したのが洪水対策、地域レベルでの復興方策、住宅、インフラ、医療や学校などの公共サービスであり、これらが専門家によって14の目標に編成された。このプロジェクトの中には、洪水リスクに対して地上げや被災地でバラバラの再建を行うのではなく、地域レベルでクラスターごとにまとまりをもって再建することを支援するプログラムなどが盛り込まれている。地域レベルでの復興に関しては、市長復興委員会による計画でもその重要性が指摘されていたが、トップダウンの強制ではなく、住民の意思で自立再建を促すような施策を住民は求めた。また同市の復興計画におけるプロジェクトをみると、阪神・淡路大震災のように既存の都市計画事業の枠組み内に留まった計画手法に留まらず、都市の安全性を向上させるためのメニューの豊富さが光る計画となっている。

(2) 計画策定のプロセス

市全体計画と地区別計画を策定するために、全体集会と地区別集会が平行して進められた。図1は計画策定のプロセスを示しているが、市全体計画と地区別計画が相互に連携しながら進められてきており、それをつなぐのが専門家の役割であった。全体集会はコミュニティ議会と呼ばれ、この運営資金は市ではなく企画運営主体である非営利組織 **AmericaSpeaks** による民間からの献金によってまかなわれている。市内人口が半分以下に留まる中で特に多くの市民が避難したアトランタ、テキサス、ダラスなどの都市の会場でも行われた。各会場での中継映像が流され、計画への意見などの投票結果も同時に集計できる仕組みが用いられた。全体と地区別集会の間を貫くのが、3段階ステップによる計画策定であり、以下で3段階ごとのプロセスについて説明する。

第1段階 被害や復旧に関するアセスメント

まず専門家チームが市全体計画にあたっての被害や復旧のアセスメントを行い、その結果を第1回コミュニティ議会で発表している。復旧状況や被害に関するこの情報はすべてウェブサイト上で公開され、各地区が計画を策定する上での基本的な情報が入手できることが可能になった。

第2段階 復興シナリオづくり

第1回地区集会と全体集会を経て、専門家がシナリオ案を策定し、それを第2回目の地区別ミーティングで披露し、そこでの住民の意見を踏まえたシナリオ修正案を第二回コ

コミュニティ議会で発表している。この復興シナリオに対して、被災者が復興に向けて重要だと考える点は3つあることが明らかになった。第1に洪水のリスクを軽減すること、第2に地域が安全により災害に強い町をつくるためのインセンティブを与えること、第3にアフォードブル住宅の供給であった。市長復興委員会やLambert Planでは見られなかった住宅に関する計画が盛り込まれている点が特徴であり、自らの生活再建に視点を置いた市民が計画策定に関与することによって生活復興と都市復興が初めてリンクしたといえる。住宅がない、また洪水に対しても安全が保障されない、学校などの公共サービスが再開されない、というニューオリンズ市に被災者が戻ってくるができるよう

な政策を必要としていたのである。

第3段階 復興計画の策定

第3回地区別集會では、復興シナリオに基づいて地区ごとの計画策定が開始された。この地区別計画を積み上げて、市全体計画として統合している。平時においては全体計画があつて、それに基づいた地区別計画が策定されるのが常であるが、時間的に制約があつたこと、地区毎の復興プロジェクトリストを作成することが求められていたことからこのような手順になったと考えられる。コミュニティ議會IIIでは、市全体と地区ごとに提案されたプロジェクトについて、復興の価値とコミュニティの関心度と地域へ与える影響・効果の2つの評価軸で10点満点の点数をつけて優先

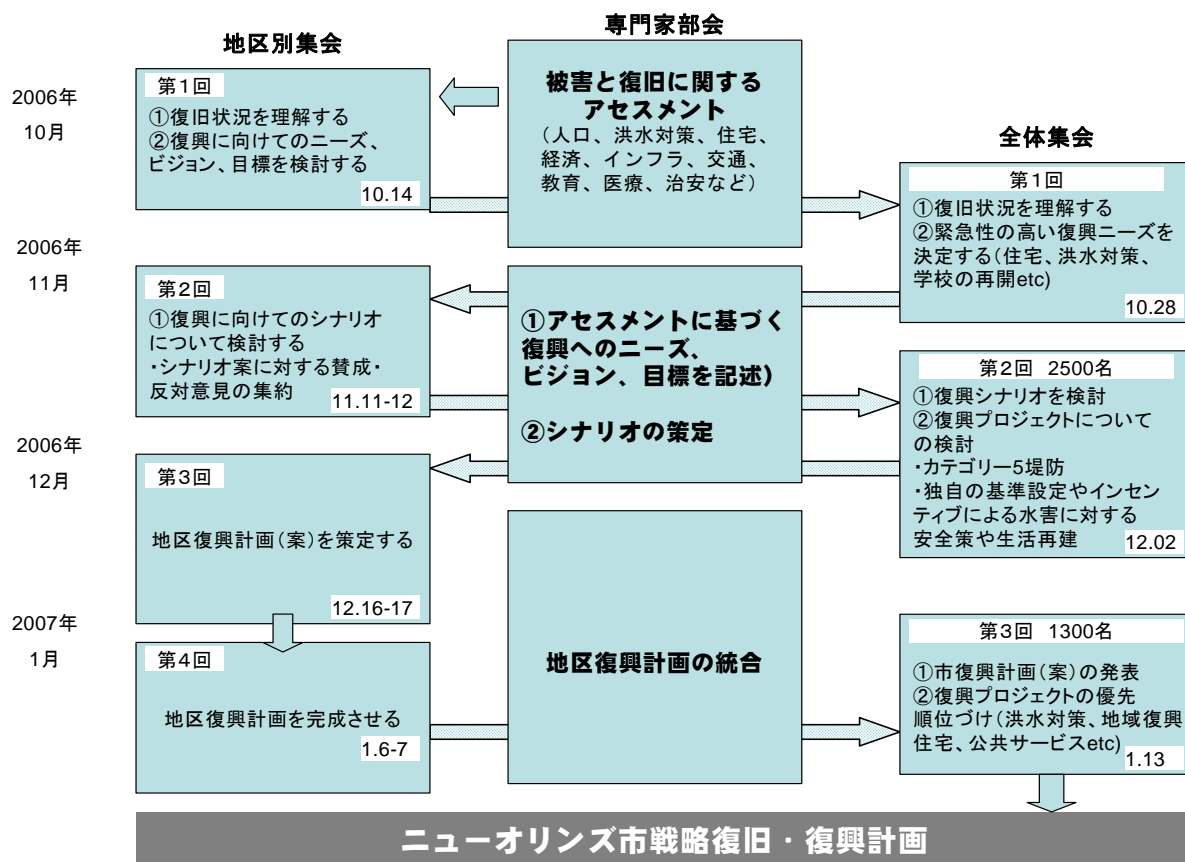


図2 復興計画の策定プロセス (筆者が作成)



写真2 第2回コミュニティ議會の様子 (出席者2500名、五都市で開催) 提供) Dr. Rob Olshansky, University of Illinois at Urbana Champaign

順位をつけている。

復興においては「スピード」と「十分な議論」を行うことが求められているが、これは常にトレードオフの関係にある。これを解消するには地方政府、州、連邦政府、そして市民による 21 世紀の参画型計画づくりが求められている (Olshansky, 2006)。これを目指しているのがまさにニューオーリンズ市におけるニューオーリンズ市復興計画 (UNOP) づくりであろう。

(4) 専門家の動員と策定体制

当初はニューオーリンズ市当局が機能せず、全米都市計画家協会 (APA) などを通じて全米中から集結したプランナーの功績が非常に大きい。ニューオーリンズ市復興統合計画 (UNOP) が開始された際には、都市復興に精通している全米のプランナーが策定ワーキンググループに参画して、大きな役割を果たしている。また 2006 年 12 月には市長指名によって市の復興計画推進本部長に元カリフォルニア大学バークレー校教授でロマプリエータ地震やオークランド火災などの復興に指揮を執ったブレイクリー氏が就いている。復興都市計画の中でも計画を実施・管理する体制について市当局の部局を生かした提案がなされており、ほぼ機能停止にあった市がようやく主導的役割を果たすことができる時期になっているとみることができる。

4. 結論

ニューオーリンズ市における復興都市計画は一年半になってようやく軌道に乗り始めた。この計画のねらいは、市の復興に向けての方向性を示すと同時に、具体的な行動を伴うプロジェクトリストを策定し、復興に必要な資金を連邦政府、州政府からひきつける事であった。市長や市議会主導で行われた計画とは異なり数多くの被災者が都市復興の将来像を語るというプロセスをたどることによって「住宅」が復興計画の中で明確に位置づけられた。また、公共教育システム、医療サービスの充実、老朽化したインフラの改善などの災害前から抱えていた地域の問題も復興計画に盛り込まれ、生活者が復興計画策定に携わることによって包括的な地域再生に向けて歩みだしたといえる。ただ、カトリナ災害という超巨大災害後の復興においては、単なる復興プロジェクトの積み上げではなく、市の総合的な視点からの成熟した都市再生という包括的な枠組みの中で復興を位置づけていくことが求められているといえる。地区レベルだけでは都市全体の安全性を向上させるような計画は実現することは難しいと考えられ、全体計画と地区計画の整合性をどのように確保していくことが今後求められている。2006 年 12 月にニューオーリンズ市に復興本部が設置されそのトップにはオークランド火災やロマプリエータ地震の復興に携わった Edward J. Blakely 氏が就いた。Blakely 氏はこの職に就く前から、市長主導の復興委員会などは資本や都市インフラなどにのみを対象にしておらず、市民の生活も焦点をあて市民の復興に向けての参画が必要であると指摘している (Land & Danielsen, 2006)。UNOP の計画策

定には民間財団からの献金によって実施されたが、今後続いていく長期の復興に向けてはニューオーリンズ市、ルイジアナ州、連邦政府の推進体制をどのように構築していくかが問われている。ルイジアナ州においてもニューオーリンズ市だけではなく、セントバーナド郡のように大きななどの被害を受けていながら、郡の復興計画は一向に進んでおらず、ルイジアナ州 (LRA) による技術的支援と連邦レベルからの資金援助が求められる。

災害多発時代に入ったわが国においても、災害からの復興や災害に向けての都市安全計画などのあり方についてはまだまだ残された課題が多い。わが国の災害復興を考える際に、ニューオーリンズ市復興計画における、都市の安全性を向上させるためのメニューの豊富さや全米からの専門家を動員した計画策定体制、市民参画による計画づくりなどの点において学べる点が多い。今後は復興計画の体系、策定プロセス、生活復興と都市復興をつなぐ計画、策定体制など多角的な視点から同市における復興都市計画に関する研究を継続する予定である。

参考文献

- Bring New Orleans Back Commission, Rebuilding New Orleans, Jan., 2006
- Action Plan for New Orleans: The New American City January 11, 2006 Bring New Orleans Back Commission, Urban Planning Committee
- NEW ORLEANS NEIGHBORHOOD REBUILDING PLAN・CITYWIDE STRATEGIC RECOVERY AND REBUILDING PLAN, March, 2007
- Thomas J. Campanella, Urban Resilience and the Recovery of New Orleans, Journal of American Planning Association, Spring 2006; 72, 2; ProQuest Direct Complete pg.141
- Robert B. Olshansky, Planning After Hurricane Katrina, Journal of American Planning Association, Spring 2006; 72, 2; ProQuest Direct Complete pg.147
- Robert E. Land and Karen A. Danielsen, Review Roundtable: Is New Orleans a Resilient City?, Journal of American Planning Association, Spring 2006; 72, 2; ProQuest Direct Complete pg.245
- Planning for a Disaster-Resilient Community - An AICP Professional Development Workshop for City and County Planners, Elected Officials, and Consultants, 2005 Annual Conference American Planning Association

謝辞

本研究は数多くの研究者や実務者の協力を経て行われた。ニューオーリンズ市復興計画 (UNOP) づくりにおける National Advisory Team の一員であるカリフォルニア工科大学サンルイスオビスポ校教授 Ken Topping 氏や、ニューオーリンズ大学の Ralph Tayler 先生には現地の実務者をご紹介いただいた。また University of Illinois at Urbana Champaign 校の Olshansky 教授には多くの資料提供をいただいている。現地においては、ニューオーリンズ市都市計画局の副局長 Leslie Alley 氏、ニューオーリンズ大学の Marla Nelson 先生、そして UNOP 計画のコーディネーター (Planning & Communications Coordinator) をつとめた Concordia Architecture & Planning の代表 Steven Bingler 氏、Bobbie Hill 氏には、復興計画の策定で大詰めを迎える最中に、快くヒアリングに応じていただいた。ここで研究にご協力いただいたすべての人に謝意を示したい。