

寻找灾后重建规划“自上而下”政府推进与“自下而上”民众共识的平衡点——日本的启示

Strike a Balance Point Between “Top-down” Governmental Enforcement and “Bottom-up” Community Consensus in Post-disaster Reconstruction Planning: Inspirations from Cases in Japan

郗皎如 王江波
Xi Jiaoru, Wang Jiangbo

摘要：中国的灾后重建规划决策具有“以政府为主导、自上而下”的层级特点，可以统筹资源，集中力量高效推进重建工作。但研究表明，上述重建机制易导致“自上而下”的政府推进力度与“自下而上”的群体决策空间之间出现矛盾。本文以东日本地震和海啸后名取市阔上地区、岩沼市玉浦西住区的灾后重建规划实践为例，分别对“自上而下理想方案失意后的纠偏”与“自下而上民众共识基础上的顺利推进”的代表案例进行分析，明确两个案例为获取社区共识而采取的不同规划策略，形成的规划方案及其规划实施成果和评价，以期为中国灾后重建规划平衡政府推进力与获取社区共识提供方法论方面的具体建议。

Abstract: The decision making of the China's post-disaster reconstruction planning featured by a “government-oriented, top-down” hierarchy, which allows for the coordination of resources and concentration of efforts to efficiently advance reconstruction work. But researches proposed that the mechanism is prone to contradiction between a strong “top-down” governmental enforcement and realization of the “bottom-up” community's decision-making space. This paper chooses Yuriage district in Natori City and Tamauranishi district in Iwanuma City after the Great East Japan Earthquake as typical cases, representing “the correction after the failure of a ‘top-down’ ideal planning scheme” and “the smooth progress of a planning scheme based on ‘bottom-up’ community consent” respectively. It examines the different planning measurements of acquiring community consent, planning schemes, implementation progress and evaluation, with a view to providing concrete methodological suggestions for balancing government facilitation and community consensus in post-disaster reconstruction planning in China.

关键词：东日本地震和海啸；灾后重建；规划实践；“自上而下”的政府推进；“自下而上”的社区共识

Keywords: The Great East Japan Earthquake and Tsunami; Post-disaster Reconstruction; Planning Practices; “Top-down” Approach of Governmental Enforcement; “Bottom-up” Approach of Community Consensus

国家自然科学基金青年项目 (52008204)，教育部人文社会科学研究青年基金项目 (19YJCZH191)

作者：郗皎如，博士，南京工业大学建筑学院，讲师，硕士生导师。
daixiruster@163.com
王江波，博士，南京工业大学建筑学院，教授，硕士生导师。
wjb623@163.com

1 背景

1.1 中国“自上而下”的灾后重建机制和发展趋势

近年来，我国应对汶川、玉树、芦山、鲁甸、九寨沟等地发生的重大地震，逐步建立了“中央统筹、地方为主”的灾后恢复重建机制，即中央政府在资金、政策、规划方面统筹指导，地方政府负责实施具体的重建规划任务^[1]。重建规划决策具有“以政府为主导、自上而下传递并执行”的层级特点，为统筹资源、集中力量高效推进重建工作提供了制度保障。

然而有研究者对此提出质疑，认为中国的灾后重建机制过分强调自上而下的政府作为，而缺失自下而上的社区自主决策空间，导致重建决策难以充分体现受灾地方的多样性并满足居民对生活恢复的不同需求^[2]。有学者在对比分析了中、美、日三国灾后住房重建流程后指出，在面对艰巨的重建任务时，中国的重建机制确实体现出政府的推进力度与群体决策空间之间的矛盾^[3]。

2008年汶川地震、2010年玉树地震、2014年鲁甸地震灾损情况极重，且受灾地涉及少数民族地区或贫困地区，重建任务极为艰巨。在此背景下，中央政府的政策性规划决定了重建的总体思路，包括恢复重建总体规划和专项规划中对重建原则、目标、城镇体系建设、农村建设、住房建设等的规定，对支援省市的调动和支援方式的确定等。与此不同，2013年芦山地震、2017年九寨沟地震受灾地均位于四川省内，省内各级政府在先前的汶川地震中积累了丰富的重建经验，因此政策性规划的制定主体由中央转至省级政府。另外自2013年，地方政府财政增幅减缓，省外非受灾地能够提供的外部支援力量逐渐减弱^[4]。因此在芦山和九寨沟灾后重建实践中，民间团体、社区的力量多次得到有效发挥，灾害得以较好应对，例如：在芦

山地震的应急阶段,民间团体在紧急救援方面先于政府发挥作用^[5];在恢复重建阶段,宝兴县大溪乡村民参与住房重建规划决策,较好地实现了乡土文化延续和现代生活适应的双重目标。由此可见,虽然中国的灾后恢复重建机制以自上而下政府主导的形式保证其推进力度,但在灾损情况非极端严重、地方主体的灾害应对能力逐步提升后,重建主体出现地方化的趋势,社区参与的力量逐渐增强,社区自身的安置意愿变得越来越无法忽视。中国的灾后恢复重建机制如何在自上而下的政府主导下发挥体制优势,在保证推进力度的同时纳入自下而上的社区参与,在保证行政力与取得民众共识之间寻找一个平衡点,值得进一步思考。

1.2 日本以“自上而下政府推进”为主兼顾“自下而上社区共识”的重建机制

日本的灾后重建同样以政府为主导,呈现“中央—地方”两级特征。灾害发生后,由中央政府协同受灾地所在都道府县政府制定原则性规定;因地缘优势,由市町村级政府基于原则性规定制定并执行具体的实施性规划。日本政府在资金、决策、项目推进方面的角色与中国十分相似,不同的是日本会基于以往灾害的经验教训,将社区力量、居民共识纳入重建机制。

1995年阪神地震重建正式将社区力量纳入重建主体,社区与政府共同形成了“自助、共助、公助”的支援体系,重建中不仅强调政府职能部门用技术手段抵御灾害冲击的防灾能力,同时注重社区通过自救以减少灾害影响的减灾能力^[6]。2011年东日本地震的级别属于千年一遇,且受灾地多位于经济衰落、人口少子化和老龄化现象严重的地区,其重建进一步强调发挥社区的减灾能力,充分考虑受灾群体对居住安置、生活恢复、地域振兴的意向^[7]。同样作为统一制国家,日本灾后重建以自上而下的政府决策为主导,兼顾自下而上获取的社区共识,为中国提供了可参考的现实范例。

1.3 研究对象与内容

笔者参与日本东北大学建筑计划研究室东日本地震灾后重建项目实践发现,在政府委托对其受灾市町村和社区灾后重建规划进行策划支持^①的11个案例^②中,存在两个对比颇为鲜明的案例——名取市和岩沼市。两市均位于日本宫城县、仙台湾沿岸,彼此毗邻,在东日本地震和海啸中均遭受了严重冲击^[8-9](图1)。但两市受灾社区对各自重建规划所持的态

度截然不同,致使在规划实施进程以及民众对政府的重建作为信赖度等方面存在巨大差异,在后续受灾地的重建规划实践中被广泛讨论,成为社区意愿被纳入规划的反正两面案例。

名取市和岩沼市的灾后恢复重建工作现已基本完成。本文重点选取名取市陆上地区和岩沼市玉浦西住区进行分析。文章首先概述东日本地震灾后重建的总体策略;其次,通过梳理自灾害发生至恢复重建完成的规划文件、工作报告、研讨会记录、学术论文等资料,分别详述以上两个地区的灾后重建规划制定与实施过程,明确两地区为获取社区共识而采取的不同规划策略及其形成的规划设计方案;再次,通过重建进度和居民满意度对比两个案例的重建规划成果;最后借助以上实例分析,为中国的灾后重建规划平衡政府推进与社区共识获取提供方法论方面的具体建议。

2 东日本地震灾后重建的总体策略

2.1 海啸级别与灾害危险区域的划定

东日本地震及其引发海啸的灾害级别属于千年一遇,对东日本六县带来巨大冲击。考虑到防灾手段的边际成本,难以通过提高物理性设防标准避免此类灾害造成的损失。因此,日本内阁府中央防灾会议提出了新的灾害应对策略:将海啸划分为L1和L2两个级别,并分别对其提出防护目标;将L1、L2级海啸造成的浸水线分别称为L1浸水线和L2浸水线^[10]。其中,L1级海啸泛指百年一遇的海啸,L1级海啸危险范围内的防护目标是保证生命安全,保护堤内财产和经济活动的继续,保证灾害发生后必要的港湾机能;L2级海啸泛指千年

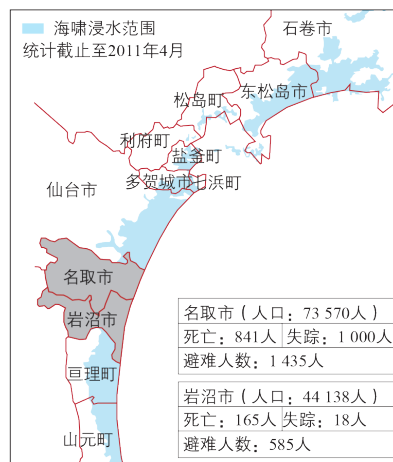


图1 研究对象区位和受灾情况

资料来源:作者根据参考文献[8-9]绘制

① 策划支持的工作内容主要是协调受灾地方政府、规划/建筑专业人员、社区居民等多方主体间的关系,为重建规划的决策制定和实施提出更优的专业建议。

② 支援的受灾市町村包括釜石市、陆前高田市、南三陆市、石巻市、女川市、东松岛市、七滨町、仙台市、名取市、岩沼市、山元市。

一遇的海啸，该级别海啸危险范围内的防护目标是保证生命安全，尽量减少受灾地经济损失，防止大规模的二次灾害并尽快使基础设施恢复至原有水平。也即百年一遇的海啸（L1级）危险范围内仍遵循以往经验，以政府职能部门提升物理性设防标准抵御灾害；而千年一遇的海啸（L2级）危险范围内的区域允许灾损发生，但需要保证人的生命安全，尽量减少灾害损失，并保证人和社会能尽快从灾害中恢复。

东日本地震发生后，全日本都道府县级政府开始基于当地历史灾害记录进行海啸模拟计算，确定了L2级别海啸的灾害危险区域（下称“灾害危险区”）。

2.2 防减结合的灾害应对策略对社区意愿的重视

基于L2级海啸的防护目标，灾害危险区内平常时期（非灾害时期）正常居住并进行商业和生产活动，但需保证灾害来临时居民可实现有效避难，并尽量减少灾害造成的损失。这对社区的灾害应对能力提出了较高要求。灾害危险区内的居民需要正确获取灾害预警信息，及时采取恰当的避难行动，并在灾害发生后通过自救、自建等方式为政府救灾补充社会力量，使得灾害区尽快恢复。东日本地震各受灾地也遵循这一原则，并以此为灾后重建策略。因此，重建规划尤其是居住相关的重建规划决策更加注重培养并发挥居民能动性，关注居民对居住和生活再建的意愿，以获取民众共识，这已成为实施规划决策的必要环节。另外，东日本地震的主要受灾地宫城县、岩手县、福岛县是日本经济衰落、人口少子化、老龄化现象最严重的地区，地区振兴同样需要在满足民众意愿的条件下进行。

3 名取市闭上地区灾后恢复重建过程：自上而下的理想方案失意后的纠偏

3.1 名取市闭上地区区位情况

名取市位于仙台市南部、仙台湾沿岸，是“东北部航空玄关口”仙台国际机场所在地，以及JR东北本线的重要站点。作为仙台都市圈的重要城市，名取市自2000年以来人口持续增长，是东日本地震沿岸众多自治体中为数不多的人口集聚城市。东日本地震和海啸共造成名取市841人死亡，1000人失踪，房屋损坏16796间，海啸浸水面积占市域面积的27.5%。由于海啸顺着北部名取川涌入内陆，使得闭上地区成为市内房屋损毁最为集中的地区（图2）。

在名取市灾后重建总体规划中，海岸沿岸和名取川南部沿岸被设定为一次防御防潮堤，用以抵抗L1级海啸（图2）。图2中黄线标记的道路是L2浸水线期望控制的范围，为保证L2级海啸发生时道路的机能尚好，规划对道路作出提升处理，使其成为该地区的二次防御线。红色防潮堤与黄色道路之间的地区为灾害危险区。

3.2 自上而下理想条件下合理的地区重建总体规划

作为东日本地区的重要人口集聚城市，名取市政府在重建规划制定伊始，企图以重建为契机，将闭上地区打造为沿岸部地标。2011年10月，在与规划和建筑设计团队协作的基础上，名取市政府颁布了市级重建总体规划，其中，对闭上地区的重建用地提出了三个方案（图3）。这三个方案对用地功能的划分略有不同，但都遵循了共同的规划思路：一是

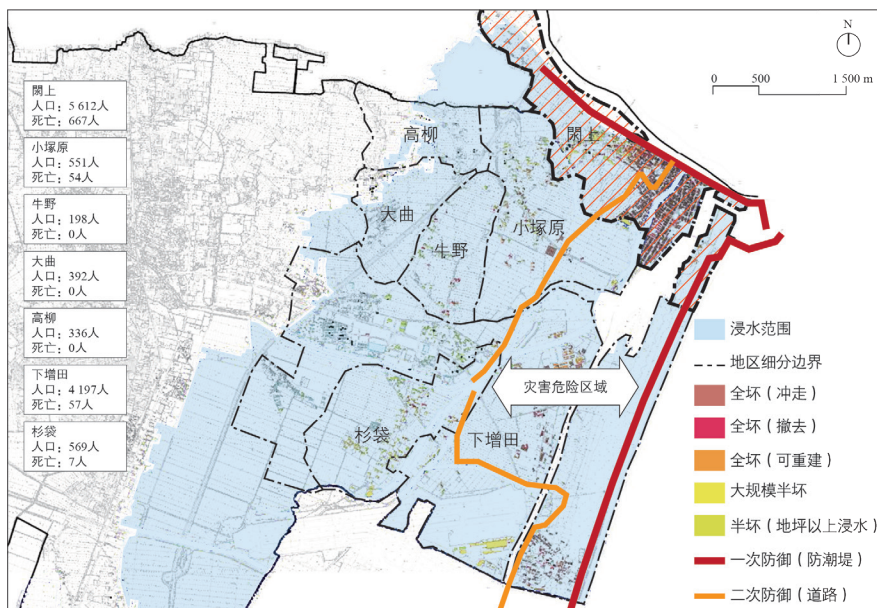


图2 名取市受灾情况和灾害危险区域的划分

资料来源：作者根据参考文献[11]绘制

充分利用灾害危险区域内的土地，尽量使受灾居民在原地重建；二是通过局部住宅或基础设施地坪的抬升，在其免受灾害冲击的同时为其后方区域提供屏障^[11]。图3中名取川及其支流沿岸设置为橙色的耐浪住宅区域，该区域通过将地坪抬升至地区浸水高度以上避免海啸冲击，并为其后的一般居住用地提供遮挡，具体的竖向设计方案如图4所示。另外，方案A和方案C的水产业据点区域均设计了椭圆形人工基盘设施。该设施高20 m，直径200 m，分上下两层，下层为渔港和水产加工设施，当海啸到来，设施水门闭锁，保证渔船安全，以完全屋内型设计保证渔港加工功能的实现；上层为

产业办公、商业、娱乐设施，为该地区提供公共服务^[12]（图5）。

以上一系列重建方案，在理想的规划设计条件下具有以下合理性。（1）充分利用东日本地震后防减结合的重建策略，耐浪住宅和椭圆形人工基盘以不硬抗、海水流过但不浸水的方式实现居住功能，可提供产业和服务设施；（2）对于当地“靠海吃饭”的渔业聚落来说，尽可能地保证原地重建、不改变居住区位是保障长久生计的最直接办法；（3）相较于大规模的堤防建设和异地迁建，原地重建、局部地坪抬升提供屏障的居住重建设计工程任务量更小；（4）椭圆形人工基盘设施符合名取市期望打造滨海地标的目标。

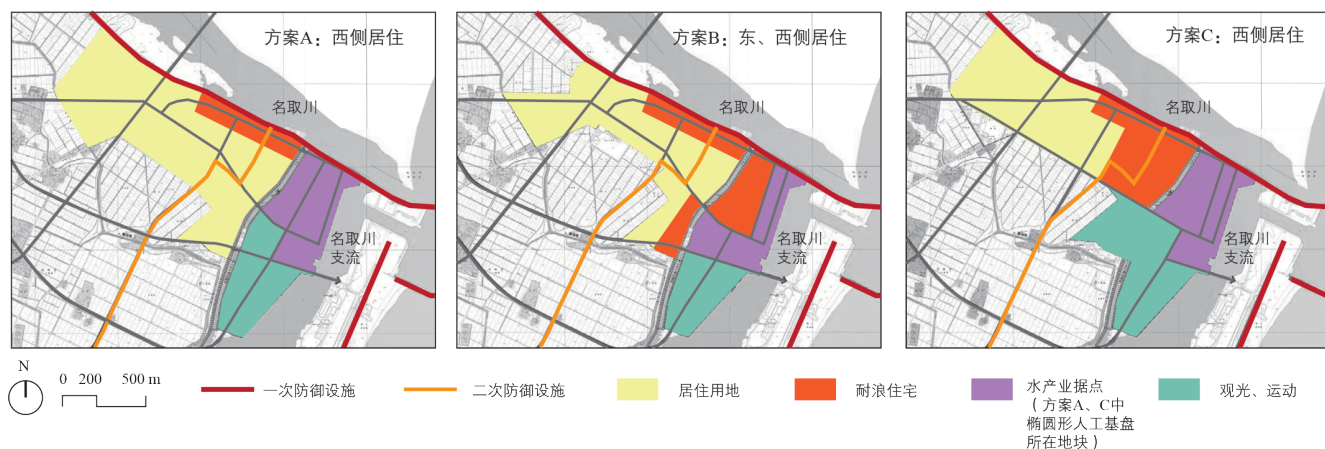


图3 原阙上地区重建规划
资料来源：作者根据参考文献[11]绘制

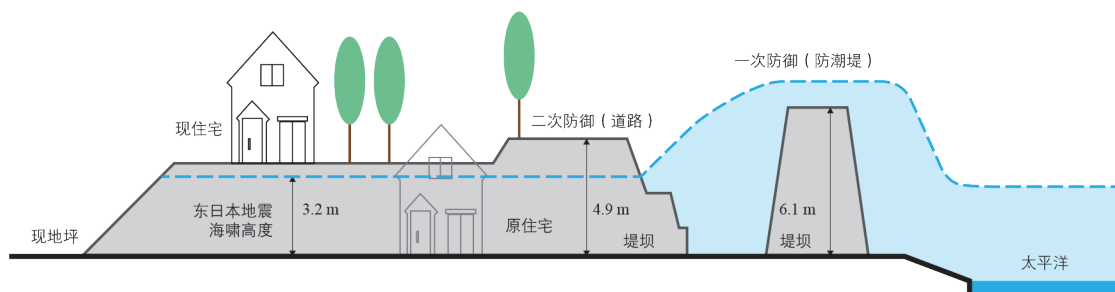


图4 耐浪住宅的地坪抬升规划
资料来源：作者根据参考文献[11]绘制



图5 原阙上地区椭圆形人工基盘概念设计方案
资料来源：作者根据参考文献[12]绘制

3.3 社区共识获取受阻

虽然原则上在保证避难的基础上灾害危险区内可以正常居住并进行生活和生产活动,但对于灾损集中的閑上地区来说,平均每五人中就有一人因灾去世,因此民众对重建规划的认同度与信任度仍较低。刚失去亲朋的受灾居民很难接受防灾减灾理论,即很难认同已被损毁的住所平常时期安全,或他们可以回到灾害危险区进行正常的生产生活;沿岸部耐浪住区被当作保护后部的屏障,同样难使居民确定其自身安全性;而椭圆形人工基盘背后隐藏政府打造地标设施的野心,也无法获得地方群体的认同^[13]。

依据东日本地震重建总体策略,获取民众共识成为各受灾市町村政府进行重建规划决策的必要环节。在上述规划方案发布后,名取市政府于2012年夏、2013年春、2014年1—3月对居民进行了安置意向调查。然而,这三次调查引发的混乱局面从侧面反映了政府在组织社区参与时的不力。在最初的调查问卷中,市政府将期望能够迁建至位于内陆的灾害公营住房,但因家庭结构或收入原因无法享受优惠政策而无法入住的居民划归为“希望回归原地”的类别;在后续的两轮调查中,政府对已经表明“希望迁移至内陆”但尚未实现的居民追加了追踪调查,就“若内陆迁移未实现,是否可以回归閑上地区”的问题询问居民意见。这三次调查使居民产生了“政府是不是在诱导甚至强迫我们回到海边”的疑虑。三次调查完成后,政府以原地重建为主要原则的规划方案迟迟未得通过,而提供临时安置场所的三年契约即将到期,在内陆与海边安置之间摇摆的居民陷入“将来的家不知在哪

里,而现在临时的安身之所也要失去了”的恐惧中。一时之间,政府与受灾民众之间矛盾重重。

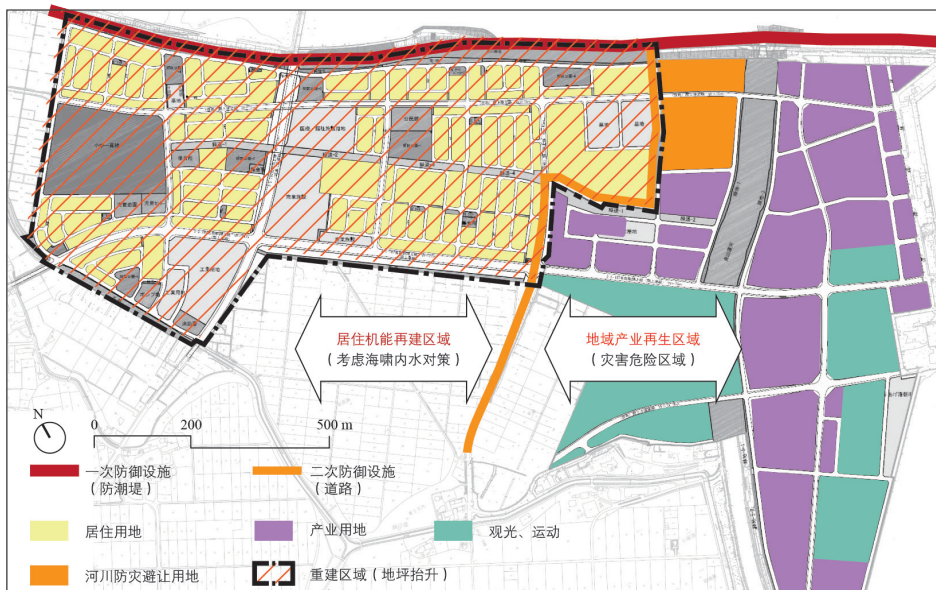
3.4 居民委员会的成立与重建规划的重启

2014年5月,閑上地区组建居民委员会,通过研讨会的方式针对原有规划中的争议部分进行评价、研讨,并向居民公开情报,对原规划作出修正。该过程与无争议地区的自建住房、灾害公营住房和其他设施的规划建设同时进行。2017年3月,修正后的名取市重建总体规划正式发布(图6)。新版规划中,一次防御线与二次防御线之间的灾害危险地区被划定为地域产业再生区域,不再安排居住功能,并将名取川支流西侧两个地块划定为河川防灾避让用地;二次防御线以西的用地作为居住机能再建区域对居民进行居住安置,并对地坪进行抬升^[14]。由上可见,最终的重建规划方案在尽量保留原规划结构的基础上,对居民因安全性的顾虑而期望迁建的意愿作出妥协,通过让出灾害危险区、均等地抬高地坪等方式获得社区共识,以顺利实施规划。

4 岩沼市玉浦西住区灾后恢复重建过程：在民众共识基础上自下而上顺利推进

4.1 岩沼市区位情况

岩沼市同样位于仙台湾沿岸,与名取市毗邻。东日本地震和海啸共造成岩沼市165人死亡,18人失踪,损坏房屋5428间,海啸浸水面积约为市域面积的48%。岩沼市西部为城镇中心地区,市域东部、浸水范围内的大部分地区主要



注：图中仅标注原概念规划变化之处，其他功能地块如商业用地、绿地等未作标注。

图6 新版閑上地区重建规划示意

资料来源：作者根据参考文献[14]绘制

为分散的小规模居住聚落。其中，沿海岸线分布的相野釜聚落、藤曾根聚落、二野仓聚落、长谷釜聚落、蒲崎聚落、新浜聚落受到海啸重创，并处于灾害危险区域范围内（即二次防御线内），影响人口达 497 户。

4.2 基于民众共识的地区重建总体规划

灾害发生伊始进行岩沼市重建总体规划时，岩沼市政府即提出“市民—行政协同决策”的规划制定策略。市政府向居民普及 L1、L2 级海啸防灾理论和政府期望的规划方案，在居民对当地风险具有一定认知的基础上，广泛征集各受灾居住聚落对原地重建与异地迁建的态度。在确定居民坚持避让灾害危险区的意愿后，市政府于 2011 年 9 月提出岩沼市重建总体规划，确定将一次与二次防御线之间的灾害危险区规划为具有起伏的山丘公园，并将其命名为“千年希望的丘”。以期通过该山丘公园，为其后的用地提供灾害屏障和滨海活动场所，同时完成浸水区内地盐碱化的自然修复^[15]。2011 年 11 月，沿岸部六个居住聚落迁建至内陆地区的安置区位确定，该安置区被命名为玉浦西住区^[16]（图 7）。

4.3 玉浦西住区规划方案的确定

玉浦西住区的区位确定后，岩沼市政府组织选择自建和灾害公营住房进行安置的居民组建委员会，并组织研讨会征集其对住区规划方案的意见，如选择公营住房的居民通过手绘的方式对地区居住环境提出设想，选择自建的居民则通过模型摆放确定其住所所在点位^[17]，而后交由专业的规划设计者参考。最终由规划团队制定完成的玉浦西住区规划方案如图 8 所示^[18]。实际上，由于受灾居民并不具备专业知识，研讨会的成果难以直接对住区规划提供具体参考，其真正目的在于通过该契机明

确居民对居住环境的诉求，并促进社区间的交流。

研讨会结果显示居民对住区社区感的营造具有较高要求。因此规划规定，居民需以原居住聚落为单位，由单位整体迁建至地区中分属各居住聚落的地块，而后各户居民再选择各自的居住点位，通过此方法尽量保持原有的邻里关系（图 8）。值得一提的是，灾害公营住房以租赁的形式分配给受灾者，且政府通过调整租金金额的方式使其主要服务于老年人口、低收入者等弱势群体。在受灾的东日本地区，弱势群体以老年人口为主。由于老年人尤其是独居的老年人对社区邻里交往和互助等依存度高，因此，灾害公营住房的空间组织突出了对邻里环境的塑造。例如，A-1 地块通过围合灾害公营住房房屋单体，创造出几组共用的平台，并由人行步道连接，形成围合且便于交流的社区公共空间，实现了较高的可达性（图 9，图 10）。

5 两种重建规划过程的实施成果差异

两个案例地区不同的重建规划过程造成了不同的规划实施成果差异，以下主要从重建进度和居民满意度两个方面进行分析。

5.1 重建进度差异

岩沼市与名取市最初提出市级重建总体规划的时间节点相近，分别为 2011 年 9 月与 10 月。但名取市对社区意愿的调查晚于规划生成，调查组织又出现失控的局面，需要对原规划中难以取得居民共识的部分进行修正。在重新组织社区研讨会征询社区意见的基础上，新的重建规划于 2017 年 3 月才正式颁布，直至 2018 年 12 月，即灾害发生后七年，名取市闲上地区才完成全部居民的居住安置^[19,20]。而岩沼市玉浦西住区的重建规划、安置区位选择、社区和建筑单体的设计由于早期获得了社区共识，可如期顺利进行，最终于 2015 年 7 月完成，早于闲上地区三年有余（图 11）。

5.2 居民满意度差异

2016 年 8 月，尚絅学院大学分别对 131 户名取市受灾居民、124 户岩沼市受灾居民进行重建满意度调查，针对重建后的地域归属感、城市总体复兴感、不同类型安置住区的满意度等因素进行评分，以回答“非常不好/不满意”计 1 分，“非常好/满意”计 4 分的原则进行统计^[21]，得出以下结果（图 12）。结合调研时对居民的访谈发现，相较于岩沼市，名取市受灾居民因前期重建决策上出现的矛盾和不力的意愿调查组织，对地域归属感和重建满意度更低；因重建进度缓慢，对城市总体复兴感，灾害公营住区和自建住区的复兴感更低；随着研讨会的组织和新的重建规划的实行，名取市访谈者对政府重建作为的不满情绪有所回落，但仍对其表现出较低的信赖程度。

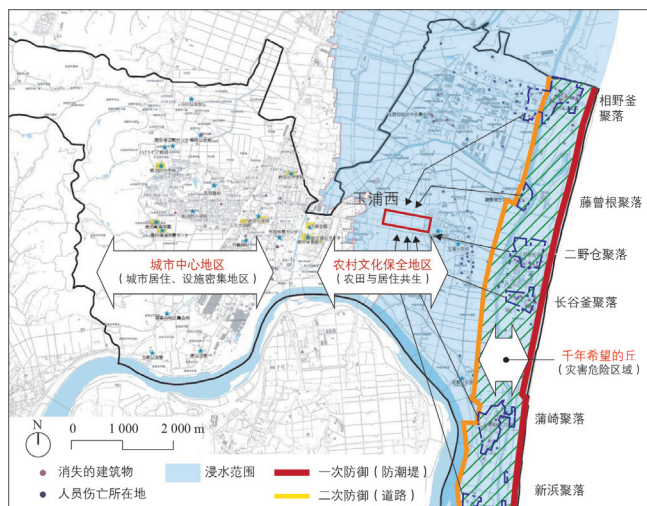


图 7 岩沼市重建规划
资料来源：作者根据参考文献 [15-16] 绘制



注：图中仅标注居住功能地块。
图 8 玉浦西住区重建规划示意
资料来源：作者根据参考文献 [18] 绘制

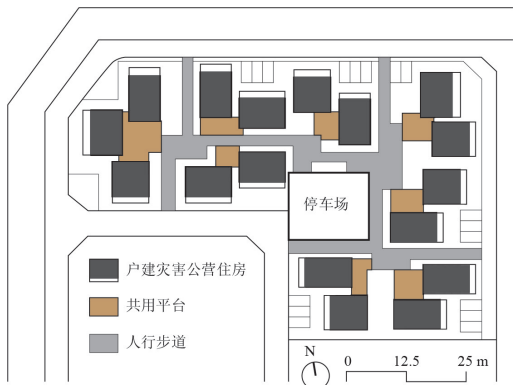


图 9 玉浦西住区 A-1 灾害公营住房规划示意
资料来源：作者根据参考文献 [18] 绘制



图 10 玉浦西住区 A-1 地块实景照片
资料来源：作者拍摄

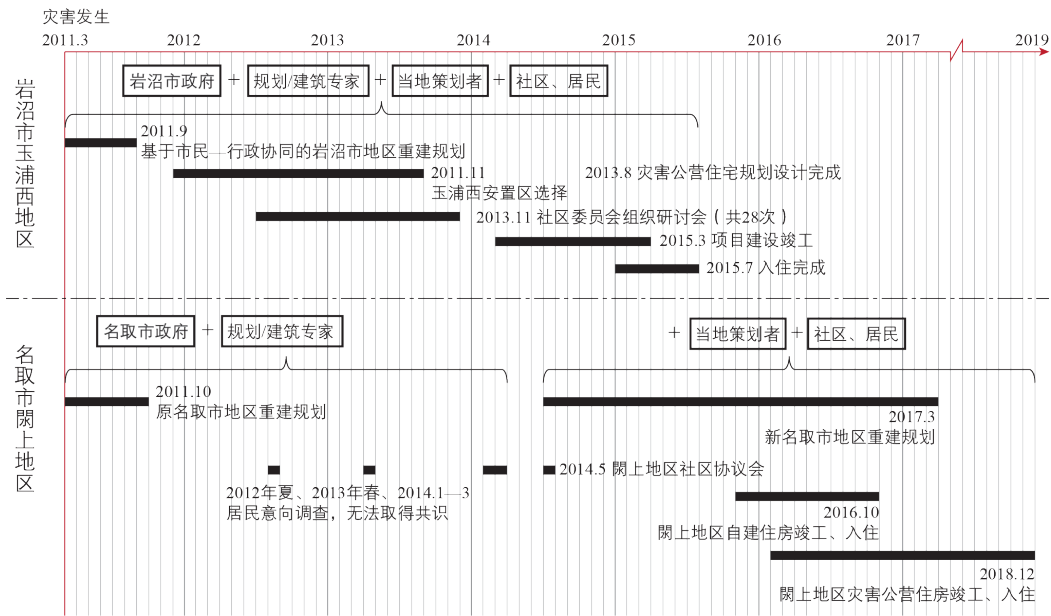


图 11 岩沼、名取两市重建规划实施进程和参与主体
资料来源：作者根据文献 [18-20] 绘制

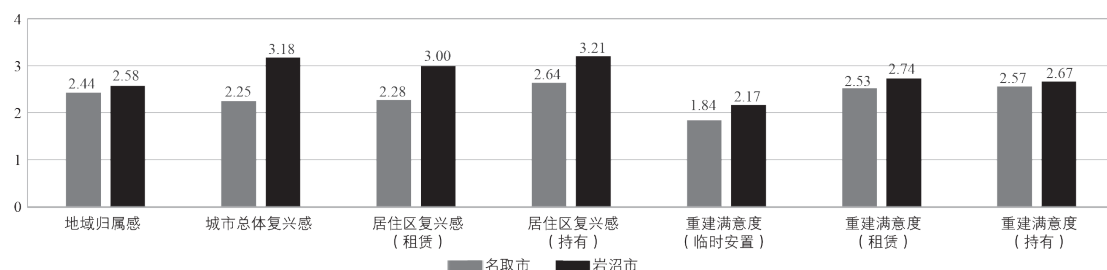


图 12 名取、岩沼两市居民对重建满意度调查结果

资料来源：作者根据参考文献 [21] 绘制

6 总结和讨论

岩沼市玉浦西住区的恢复重建总体规划、居住安置区位选择、住区规划设计均在充分考虑了受灾民众的安置意愿后确定，规划方案得以顺利推进，实现了较高的重建效率和居民满意度。而名取市阴上地区在灾害发生后，政府与民众意愿的错位和共识达成的失力，使得自上而下制定的理论上合理重建总体规划搁浅，后续工作中需要不断纠偏，重建进程和满意度均不及岩沼市。本文期望通过以上两个案例的对比分析，为中国的灾害重建规划平衡政府推进力与社区共识提供方法论方面的具体建议。

6.1 可采取的重建规划总体策略：取得平衡的实质

岩沼市作为在重建规划决策中充分纳入了自下而上民众意愿的正面案例，其市级重建总体规划、居住安置区位选择、住区规划设计等重要规划的决策和实施主体仍是地方政府。这有别于联邦国家（如美国）在进行重建规划时，社区力量直接纳入决策组织并具有接受或否定规划决策的权力^①。在以政府为主导的重建体制下，为实现自上而下政府推进与自下而上社区共识的平衡，笔者认为统一制国家可采取以下重建规划总体策略：政府应基于科学理论提出规划主张，以获取民众共识的过程为契机，将民众的底线诉求纳入规划，引导居民接纳符合其合理预期的重建规划决策，以此实现高效和高满意度的重建规划实施成果。

6.2 政府进行科学规划的具体举措

6.2.1 空间布局和居住区选址

（1）具有海啸风险城市的空间布局

岩沼市总体规划和变更后的名取市总体规划，为具有海啸风险的城市提出了一种行之有效、可满足民众居住安全要

求的海岸带空间布局，空间由外及内为：防潮堤（一道防线、抵抗百年一遇的海啸）—产业设施／公园绿化／防灾避让用地—道路（二道防线、控制千年一遇的海啸的浸水范围）—居住区和生活设施（根据计算可局部提高地坪）。

（2）居住区选址

在自然灾害中，住房损失往往占据财产损失的绝大部分，并与受灾地的经济恢复息息相关，因此，居住重建是灾后重建最重要的议题，而重建规划中居住区位的选择也成为最重要的重建规划决策之一^[22]。名取市和岩沼市的重建规划实践表明，在极端灾害发生后，“原地重建”这种以往被广泛认为是理想的居住恢复重建模式，不再普遍为居民接受。相较于严格维持原有的生活环境和生计条件，重建住区的选址更应优先尊重居民对安全性的追求，尽量避让灾害危险区，适当进行异地迁建，可采取地坪抬升等方式降低海啸浸水的风险。

6.2.2 塑造重建住区的邻里氛围

塑造重建住区的邻里氛围对于居民生活恢复、建立社会网络、实现社区经济发展和韧性发展具有至关重要的作用^[23,24]。城市中的住所往往是支持小商业者保持社会关系、维持生计的物理依托，同时城镇或农村的宅基地承担着家畜饲养、存储生产用品的作用^[25]。对于日本东北部受灾地而言，地区经济衰落、少子化、老龄化的现实带来地域振兴的需求，对能够产生人的合力的良好邻里氛围提出了较高要求。中国当下正面临人口老龄化、经济增速减缓的发展趋势，且地震、台风等极端自然灾害的高风险地区往往是经济欠发达地区，因此在重建中塑造社区的邻里氛围同样具有重要意义，为此笔者建议的具体实现手段如下。

（1）集体迁建

在进行安置住房分配时，可通过集体迁建的方式尽力保

① 具体可参见 1995 年卡特里那飓风后新奥尔良一休规划（UNOP）中社区支撑组织（community support organization）的构成和城市规划委员会的取权范围。

证原有的社区邻里关系。在玉浦西住区规划中,无论选择自建还是选择灾害公营住房进行安置的居民,均以原受灾居住聚落为单位迁移至新居住区相应的特定地块。

(2) 社区空间的塑造

在进行重建住区规划时,玉浦西住区灾害公营住房以“房屋—共用平台—步行道”的形式组织空间结构,突出对社区交往空间的塑造和可达性的提升,增加居民互动的机会,提升居民对社区关系的意识。

(3) 针对弱势群体提供特定的安置选择和设计方案

日本的灾害公营住房通过调整租金金额将主要服务对象限定于弱势群体,东日本地区中的弱势群体以老年人口居多,尤其是独居的老年人对社区的依存度比中青年更加强烈。因此,玉浦西住区灾害公营住房更关注老年人口,其利于邻里交往的空间组织形式可以更好地服务有需求的人群。

6.3 社区共识的获取

岩沼市和名取市修正后的重建规划实践表明,成立居民委员会并组织政府官员、规划/建筑专业者、居民委员会、策划者等多方参与研讨会,是征求居民意见、取得社区共识的有效实现手段。

奥尔尚斯基等(Olshansky et al.)指出,由于灾后集中的损失和建设造成的应对时间紧张,民众的需求往往无法及时得到满足,此时民众若对灾害应对无经验或无法了解灾后重建的真实情况,往往容易引发民众的恐慌和对政府能力的质疑^[26]。名取市関上地区最初获取社区共识的失败就是实证。因此,可借助研讨会对居民普及科学的防灾减灾知识,并对政府的规划方案作出合理解释。其中,保证信息公开、准确,保证政府意图透明是基本原则,可以保证居民对政府的决策作出积极反馈,明确社区力量在灾害应对中的作用,提升社区的减灾能力。

研讨会的另一重要作用是促进社区居民间的交流。玉浦西研讨会在专业者的指导下,通过手绘、模型摆放等需要邻里互动的方式,使居民在参与住区重建规划的同时,建立了良好的邻里关系。**UPI**

感谢日本东北大学建筑计划研究室小野田泰明教授为本文的成文提供的启发,感谢匿名审稿人为本文提出的宝贵意见和建议。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 关于做好特别重大自然灾害灾后恢复重建工作的指导意见[Z]. 2019.
- [2] COMERIO M C. Disaster recovery and community renewal: housing approaches[J]. Cityscape, 2014, 16(2): 51-68.

- [3] 郝皎如, 铃木萨琪, 王江波. 因灾群体居住安置路径选择模式的国际比较研究[J]. 国际城市规划, 2020, 35(6): 97-105. DOI: 10.19830/j.upi.2019.193.
- [4] XI J, ONODA Y, TSUKUDA H. Various development of counterpart assistance in post-disaster reconstruction, a study on Wenchuan Earthquake, Yushu Earthquake and Lushan Earthquake[J]. Journal of architecture and planning (transactions of aij), 2016, 81(724): 1291-1301.
- [5] LU Y, XU J. The progress of emergency response and rescue in China: a comparative analysis of Wenchuan and Lushan earthquakes[J]. Natural hazards, 2014, 74(2): 421-444.
- [6] 公益财团法人兵库震灾纪念21世纪研究机构. 灾害对策全书[M]. 成都: 四川人民出版社, 2013.
- [7] UNISDR: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030[R]. The third United Nations World Conference on Disaster Risk Reduction, Sendai, Japan, 2015.
- [8] 宮城県岩沼市. 東日本大震災岩沼市の記録[R]. 2014.
- [9] 宮城県名取市. 東日本大震災名取市の記録[R]. 2014.
- [10] 国土交通省総合政策局参事官. 津波防災地域づくり推進計画作成ガイドライン[Z]. 2018.
- [11] 名取市. 名取市震災復興計画[Z]. 2011.
- [12] 津波は対抗せずやり過ごせ 名取市関上の箱舟構想[N]. 日本経済新聞, 2012-03-03.
- [13] 国立研究開発法人 科学技術振興機構. 関上地区の再建は誰のため? 被災地復興をめぐる住民と名取市に大きな隔たり[R]. 2014.
- [14] 名取市. 名取市震災復興計画(改定版)[Z]. 2017.
- [15] 岩沼市. 岩沼市震災復興計画グランドデザイン[Z]. 2011.
- [16] 前田昌弘, 佃悠, 小野田泰明, 等. 集団移転における世帯分離・再編を伴う住宅・生活再建に関する研究: 一東日本大震災における宮城県岩沼市玉浦西住地区を事例として—[J]. 日本建築学会計画系論文集, 2020, 85(770): 793-803.
- [17] 宮城県岩沼市. 玉浦西のあゆみ—思いは未来へ—[R]. 2015.
- [18] 東北大学建築空学研究室. 岩沼市玉浦西災害公営住宅—デッキと緑道による防災集団移転住宅地との接続[J]. 新建築, 2016(8): 34-35.
- [19] 大畑順平, 坂口大洋. 震災復興におけるまちづくり協議会の役割及び組織体制の変化—名取市関上地区を事例として—[J]. 日本建築学会大会学術講演梗概集(九州), 2016(8): 1077-1078.
- [20] 岩沼市. 復興公営住宅の整備スケジュール[R]. 2018.
- [21] 水田恵三. 東日本大震災後の復興感に及ぼす要因の研究: 石巻市・岩沼市・名取市[J]. 尚網総研論集, 2020(2): 89-98.
- [22] JOHNSON L A, HAYASHI H. Synthesis efforts in disaster recovery research[J]. International journal of mass emergencies & disasters, 2012, 30(2): 212-238.
- [23] CARPENTER A. Resilience in the social and physical realms: lessons from the Gulf Coast[J]. International journal of disaster risk reduction, 2015, 14: 290-301.
- [24] TING W, CHEN H. The alternative model of development: the practice of community economy in disaster-stricken Sichuan[J]. China journal of social work, 2012, 5(1): 3-24.
- [25] ABRAMSON D, QI Y. “Urban-Rural Integration” in the earthquake zone: Sichuan’s post-disaster reconstruction and the expansion of the Chengdu Metropole[J]. Pacific affairs, 2011, 84(3): 495-523.
- [26] OLSHANSKY R B, HOPKINS L D, JOHNSON L A. Disaster and recovery: processes compressed in time[J]. Natural hazards review, 2012, 13(3): 173-178.

(本文编辑: 顾春雪)



本文更多增强内容扫码进入