

大槌町復興事業におけるまちのデザイン

平井 一 男

本稿は、東日本大震災により被災した大槌町において、復興事業をどのような体制、方法で検討してきたか、そして市街地の区域をどこに定め、道路などの公共施設や主要な公益施設を配置し、どんな街並みを考えてきたかという検討経緯とともに、大槌町の復興事業におけるデザイン面での取り組みを紹介する。これらの取り組みについては、住民との対話を重ねてた成果をもとに作成した「大槌デザインノート」を用いて紹介する。また、復興まちづくり計画を立案してから数年経過し、実際にできたものなどもあることから、現時点での評価と反省を述べる。

キーワード：東日本大震災、大槌町、復興事業、公共空間、デザイン

1. はじめに

(1) 大槌町の地形等

大槌町は、岩手県沿岸部に位置する。

大槌町の東日本大震災津波（以下「震災」という）で被災した沿岸部の地形は、平地が狭くリアス海岸の典型的な地形であり、傾斜地にも住宅等の建物が立地している。別の見方をすれば、斜面に立地する住宅等からは海がよく見え、漁業が盛んなことも相まって海が身近な存在であった。地形もあって、ある程度集落が点在する形で分布しており、それぞれの集落が独自のコミュニティを形成していた（図-1）。

また、大槌町は、町方地区や安渡地区の至る所で自噴井があり、まちの特徴の1つであった（図-2）。



図-1 大槌町の地形と沿岸部の主な集落

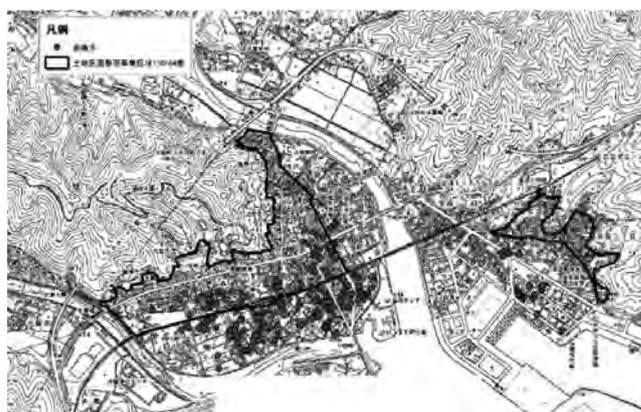


図-2 自噴井の分布状況¹⁾

(2) 震災で変わったこと、変わらなかったこと

(a) 住民の津波に対する恐怖心が増大

平成23年度に行った住民意向調査では津波被害に対する恐怖心が強く表れた。住宅再建希望場所の意向調査では内陸部を希望する人が多く、津波防御についてもできるだけ高い防潮堤を望む意向が強かった。調整の結果、元の市街地も再建場所と位置づけられたが、地盤を嵩上げてレベル2津波でも津波シミュレーション上浸水しない条件とすることで落ち着いた。

震災直後は津波に対する恐怖心が残っていたため仕方ない面はあるが、その後、防潮堤の高さをもっと低くしてもいいのではないかと活動する町民も現れている。津波防御に対する地盤の嵩上げは、結果的に町方、安渡地区の多くの自噴井が失われることにも繋がってしまった。

(b) 早まった人口減少, 超高齢化

大槌町の人口(国勢調査)は、平成22年(2010年)以前から減少傾向が続いていたが、東日本大震災津波被害(以下「震災」という)により平成22年(2010年)～平成27年(2015年)の人口が大きく減少し、平成27年(2015年)は11,759人であった。国立社会保障人口問題研究所が震災前に推計した人口(平成20年12月推計)において約12,000人は、2025年に相当する人口規模であり、人口減少が約10年前倒しになったとも言える(図-3)。

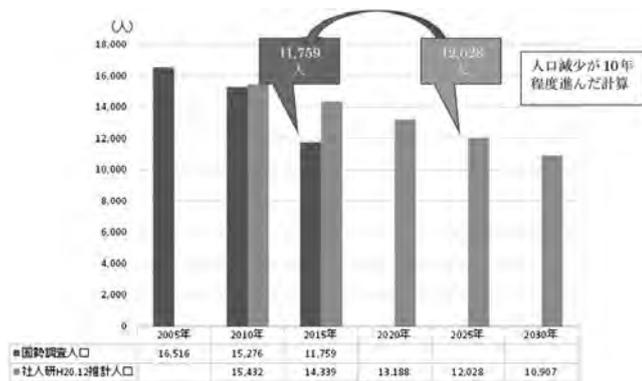


図-3 大槌町の推計人口²⁾

また、国勢調査における人口集中地区(DID)について、大槌町では平成17年(2005年)までは人口集中地区(DID)があったが平成22年(2010年)にはなくなってしまった。

(c) 失われなかったコミュニティ

大槌町は、トンネル等が出来る前は隣の地区(集落)には船で移動した方が早いと思うくらい地形的な要因などもあり、震災前から地区(集落)内の結びつきが強い地域であった。

地区(集落)のコミュニティは震災後、力を発揮した。例えば赤浜地区では、震災後、赤浜の復興を考える会が設立され、独自に復興計画案を作成するなど、地域のまとまりは失われるどころか、強固なものになったようにも感じる。

(3) 復興まちづくりの姿勢

(a) 復興まちづくりのスローガン

震災から5か月後の平成23年8月、町長選が行われ、しばらく続いた町長不在は解消された。この町長選で当選したのが、前町長の碓川豊氏だ。

碓川氏は選挙公約に『海が見える、つい散歩したくなるこだわりのある美しいまち』を掲げた。津波に対する恐怖心が支配的だった当時の雰囲気の中、“景観”に係る目標をよく示したものだと感じさせられた。景

観を大切にしたい復興事業が進められてきたのは、トップの掲げたスローガンが大きく影響していると言える。

(b) 町民との対話を重視

前町長は町民との対話を重視した。当選後まずはじめに、復興計画の策定に先だて、大槌町災害復興基本条例が9月に制定され、町は復興方針を決定する。そして、条例に基づいて住民が全員参加する「地域復興協議会」を組織。10月10日第1回の全体会が行われ、その後、町内10地区に分かれて住民の話し合いが行われ、12月4日第2回全体会で各地区の計画が発表された。町としての大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画は、議会の議決を経て12月26日に決定された。

できるだけ多くの町民の意見交換を行う中で策定された復興基本計画は時間はかかった。しかしその後の復興事業を進めるにあたっては、合意形成は比較的円滑に運んだと言える。

2. 復興まちづくりの概要

(1) 復興まちづくり検討の進め方

(a) 住民と対話(合意形成)しながら決める

復興事業は、住民と対話(合意形成)しながら決めてきた。平成23年度は地域復興協議会を組織し、復興計画を議論。平成24～25年度は大槌デザイン会議を組織し、主要な用途、公益施設の配置を議論。平成26年度はワークショップ等を開催し、主要な歩行経路(街路、広場)のデザインを議論したが、いずれも住民参画により進めている。

(b) 地区単位(集落単位)で議論する

震災前から強固で失われなかったコミュニティを生かして町方、沢山、小枕・仲松、安渡、赤浜、吉里吉里、浪板の7地区別に議論した。

町役場の担当の都市整備課は、“事業割”ではなく“地区割”をとっていた。また、地区担当の学識者、コンサルタントは数年間継続して同じ担当者が携わったなど、地区単位で議論する体制を担保した。

(c) 復興事業を遅らせない

復興事業で最も優先すべきはスピードであり、デザイン検討のために事業を遅らせてはならないという考えだった。そのため、復興事業の進捗を見ながら進めるものとして取組んだ。

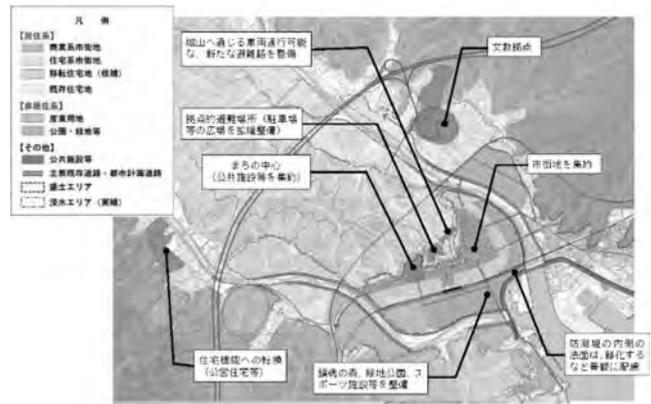
(2) 復興まちづくりの検討経緯

(a) 検討経緯

大槌町の復興まちづくり(主に市街地整備)につい

表一 大槌町復興まちづくりの検討経緯

	H23年度		H24年度		H25年度		H26年度	
			上期	下期	上期	下期	上期	下期
復興まちづくり	■8月末_町長選挙 H23.10~復興協議会 ■12月_復興基本計画		H25.3~デザイン会議		■3月_大槌デザインノート		H25.7~街並み検討 H25.6~ワークショップ	
復興事業	■3月_復興市街地パターン検討		■9月_区画整理事業都決 ■9月_防集事業認可		■3月_区画整理事業認可		H25年度_基本設計 下期~順次実施設計 年度末~順次工事(盛土)	
まちのデザイン	H23.10~12 復興市街地の区域		H25.3~H26.3 主要用途の配置 主要公益施設の配置		H26.6~H27.3 主要歩行経路(街路、 広場)のデザイン			



図一 山沿いにコンパクトに計画した市街地(町方地区)³⁾

ては、表一のとおりを検討してきた。

「まちのデザイン」については、復興基本計画の策定時には復興市街地の区域の検討、公共施設の計画時にはデザイン会議を通じた公共施設の配置や基本的な考え方の検討及び検討結果のとりまとめ(大槌デザインノートの作成)、復興事業の工事に移った段階では具体の街路や広場のデザイン検討などを重ねてきた。

(b) 主な検討内容

①復興市街地の区域(平成23年度)

平成23年度は、再整備する市街地の範囲を検討した。震災前から進んでいた人口減少に加え、震災による犠牲者や流出者が発生したことで、各地区の人口が大きく減った。また、高台への避難を考慮し、山裾に近いところでコンパクトに市街地を再整備することを決めた(図一4)。

集団移転先についても既存集落に近いところなど、なるべくまとまって市街地形成できる区域を選定した。

なお、並行して検討していた津波防御の考え方は、レベル2津波に対して浸水しない場所に市街地を再整備することになった。このため、自噴井のある町方地

区でも嵩上げすることになった。

②主要な用途、公共公益施設の配置(平成24~25年度)

平成24~25年度は、前年度策定した復興基本計画に基づく土地区画整理事業などの事業計画を立案した。大槌デザイン会議を組織し、商業地や住宅地などの主要な用途、骨格となる道路や大きな公園などの公共施設、及び、集会所や公民館などの公益施設の配置などについて議論した。検討成果は大槌デザインノートにとりまとめた。

なお、町民との議論により、例えば町方地区の中心市街地は現役場がある区域から、御社地のある区域に位置づけが見直された(図一5)。

③主要な歩行経路(街路、広場)の設計(平成26年度)

平成26年度は、前年度とりまとめた大槌デザインノートを実現化させるために、より具体的なデザイン検討を行い、詳細設計に反映させるための作業(大槌デザインノートの翻訳)を行った。検討に際しては、維持管理を担当する部局と調整しながら進めた。



図一 中心市街地の位置づけが見直された町方地区⁴⁾

3. 大槌デザインノート

(1) 大槌デザイン会議

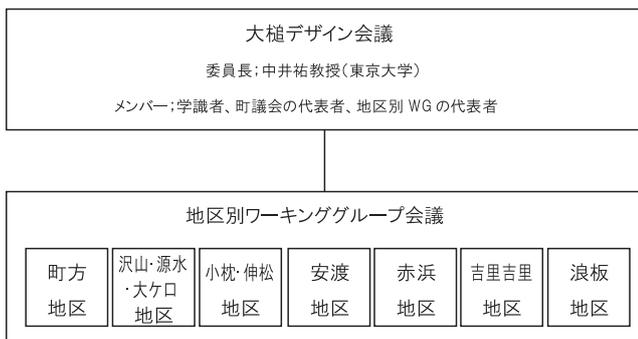
大槌デザインノートは、大槌デザイン会議での議論の成果であることから、まずは大槌デザイン会議について確認しておきたい。

(a) 大槌デザイン会議の目的

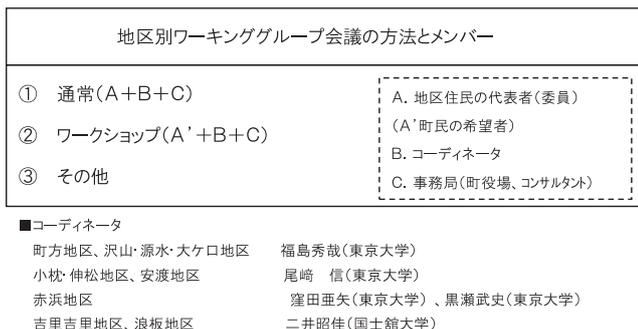
大槌デザイン会議の目的は、大槌デザイン会議設置要綱によれば『復興基本計画に示された町の将来像の実現へ向け、復興まちづくり事業により整備する公共施設・公共空間の計画・設計の調整を行うとともに、町並みの誘導方策の考え方を整理するため、大槌デザイン会議を設置する。』とされている。

(b) 大槌デザイン会議の体制

大槌デザイン会議は、デザイン会議（全体会議）と地区別のワーキンググループ会議で構成される。デザイン会議（全体会議）は、地区間の調整を行うことを主な目的とし、学識者、町内の有識者及び各地区の代表者によって組織され、委員会スタイルで運営される。地区別ワーキンググループ会議は、実質的な議論の場であり、町民の意見をくみ取る場でもある。平成23年度から継続して同じ学識者がコーディネータを務め、公募による町民委員で構成されるが、テーマによっては自由参加のワークショップスタイルでの開催も可能とした（図—6、7）。



図—6 大槌デザイン会議における検討体制



図—7 地区別ワーキンググループの検討体制

(c) 大槌デザイン会議の活動実績

大槌デザイン会議は、通常の会議に加え、参加自由なワークショップスタイルなども含め、延べ73回開催した（表—2）。

(2) 大槌デザイン会議の成果

大槌デザイン会議は延べ73回の会議を重ね、その成果である大槌デザインノートは町民の意思が詰まった計画書であることを印象づけた。大槌デザインノートの位置づけは景観法などの法に基づく計画ではないが、以降の復興事業において無視できないという雰囲気醸成できたという意味で、計画の実現性担保に一定の効果が認められる。

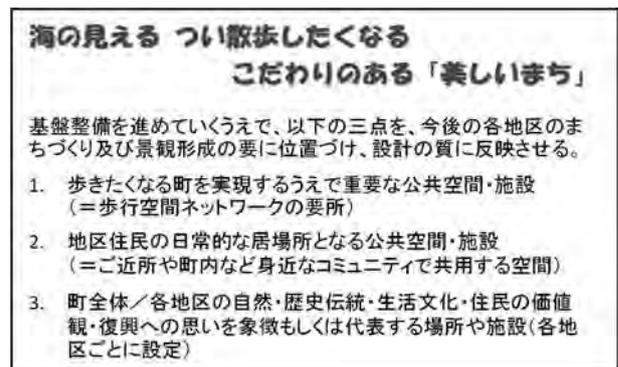
(a) 公共空間・施設のデザイン方針

公共空間・施設のデザイン方針は、前町長の掲げた選挙公約を考慮して図—8の通りとした。

基盤整備を行っていく上での重要箇所を3つ挙げている。1つ目の「歩きたくなる町を実現するうえで重要な公共空間・施設」は、歩行空間ネットワーク上の要衝のこと。2つ目の「地区住民の日常的な居場所となる公共空間・施設」は、近所や地区内など身近なコミュニティで共用する空間、集落全体でというより、もう少し小さな単位で、地区内で自由に使うものまで含めたイメージである。3つ目は「町全体／各地区の自然・歴史伝統・生活文化・住民の価値観・復興への思いを象徴もしくは代表する場所や施設」。

表—2 大槌デザイン会議の開催回数

	全体会議	地区別ワーキンググループ会議(WG)							計
		町方	沢山・源水・大ケロ	小枕・伸松	安渡	赤浜	吉里吉里	浪板	
通常	6回	5回	6回	5回	6回	4回	5回	6回	43回
WSほか	—	10回	3回	5回	5回	3回	3回	1回	30回
計	6回	15回	9回	10回	11回	7回	8回	7回	73回



図—8 公共空間・施設のデザイン方針⁵⁾

これらはいずれも、住民との議論の中で明らかになった、住民が大切にしているものを整理し、表現したものである。

(b) 大槌デザインノートの構成

大槌デザインノートの構成は、住民から頂いた沢山の意見がどの部分に反映されたが見えるように、住民の意見と方針を関連づけてとりまとめた(図-9)。



図-9 デザインノートの構成⁵⁾

(c) 大槌デザインノートの紹介

大槌デザインノートの内容については、誌面の関係もあり一部を紹介する。

① 常時と非常時を考える

元々、海沿いの漁師町であることなどから、今後も海とともに暮らすことを前提に復興市街地(防集団地)をデザインした。例えば、小枕・伸松地区では、海沿いの高台にできる立地性を生かした海への眺望と、小さいけれどまとまりのあるまちをコンセプトに掲げた(図-10)。

防集団地内に3つの広場を設けたが、そのうちの1つが海を見る公園だ。この広場は、海への眺望が一番良い場所に配置されているが、なおかつ海(低地部)からの避難道とも繋がった避難場所にもなっている。



図-10 小枕・伸松地区のコンセプト⁵⁾

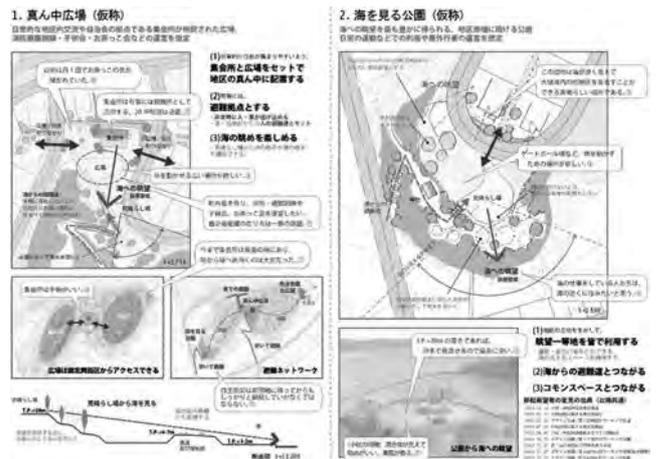


図-11 小枕・伸松地区の公園づくりの方針⁵⁾

海への意識は、常時は景観の良さを生かされた設計、非常時には逃げやすさに配慮した設計の両方が盛り込まれている(図-11)。

② 地区を総合的に捉えた施設設計

施設整備では、施設別(事業割り)ではなく地区全体で捉えて実施した。例えば、町方地区・旧末広町の



図-12 町方地区・旧末広町のコンセプト⁵⁾

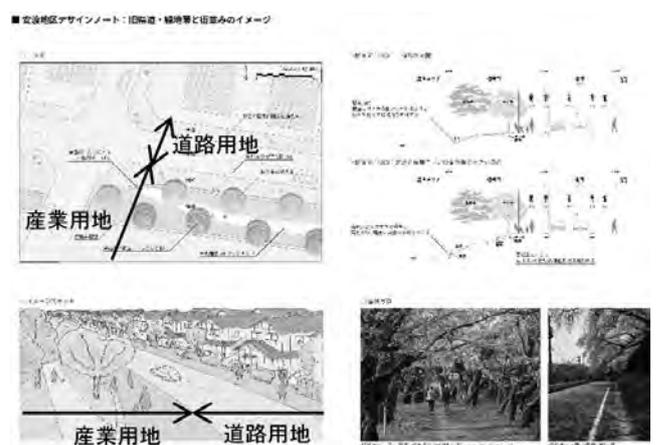


図-13 安渡地区の旧県道・緑地帯と街並みのイメージ⁵⁾

歩行者専用道路では、隣接する運動公園の動線と連携した位置に決められた（図—12）。安渡地区の旧県道は、隣接する産業用地に歩道と同様の機能を設けるなど、一体的な街路景観の創出を立案した（図—13）。

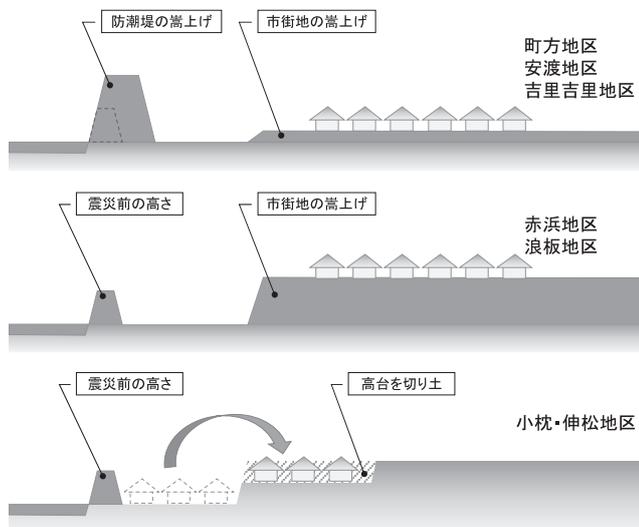
4. 復興まちづくりの評価と反省

(1) 評価

(a) 地区（集落）ごとの議論を反映した津波防御の考え方

大槌町では、2011年9月に災害復興基本条例が制定され、それを受けて10月～12月の3ヶ月間で、住民が自由に参加できる地域復興協議会を10地区で計38回開催した。地域復興協議会では、建物の被災状況や津波シミュレーションを住民に提示し、防潮堤の高さや復興する市街地の配置と高さなどが協議され、地区ごとに津波防御の考え方が異なる結果となった（図—14）。地区ごとの議論をきちんと計画に落とし込めたと考えている。

例えば赤浜地区では、被災地の多くで防潮堤を高くする中、海やひょうたん島が見えるまちづくりを復興



図—14 各地区の津波暴挙の考え方



写真—1

のテーマに掲げ、防潮堤の高さを震災前から変えない（高くしない）選択をした（写真—1）。

(b) 住民意向、まちの歴史・文化を空間デザインに反映

住民意向やまちの歴史・文化を踏まえた空間デザインは、各種の復興事業のよりどころとなった。例えば、住民との自噴井を残すため盛土をしない区域（御社地）を設けたり（写真—2）、コミュニティの核となる場所を作るために公民館とまちの広場を一体的に配置する（写真—3）などにおいて反映された。



写真—2



写真—3

(2) 反省

(a) 計画変更に対する対応

平成30年8月24日公表の町方地区土地区画整理事業区域内の概況によると、町方地区の想定人口は、平成30年7月現在で1,107人である。当初の計画人口2,100人に対して53%である。計画に対する未達の理由は様々あるとは思うが、思い描いた状況ではないと言える。

反省点として筆者は、計画の見直し手順を当初計画に盛り込んでおくなどの対応をしておくべきだったと考えている。

(b) 大槌デザインノートの条例化

大槌デザインノートは、復興事業のより所となっている点では評価出来る。ただし、応援職員が毎年入れ替わる状況であることなどを考えると、筆者は、都市

計画法や景観法に基づく計画決定は馴染まないとしても、例えば町の条例として議決しておくべきだったように考えている。

5. おわりに

今回紹介した大槌町復興まちづくりにおけるデザイン検討の事例は、特殊な事例かもしれない。ただ、ここで経験した知見は、通常のまちづくりやデザイン検討に生かされるものであるし、生かしていかなければならないとも考えている。

謝 辞

取り組みに関わって頂いた東京大学・中井教授をはじめ多くの学識者、そして全国から応援職員としてとにも汗をかいた町役場の職員など、沢山の皆様のご協力を厚く謝意を表す。また、震災から8年が経過し

た現在でも復興は道半ばであり、大槌町の復興が一日も早く達成されることを願う。

J C M A

《参考文献》

- 1) 鷺見哲也, 鷺見哲也ブログ <http://sumisumi.cocolog-nifty.com/sumisumi/2013/05/post-9704.html>
- 2) 総務省, 国勢調査, 国立社会保障人口問題研究所, 平成20年12月推計人口
- 3) 大槌町, 大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画, 平成23年12月
- 4) 大槌町, 大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画, 平成23年12月, 大槌町, 大槌町都市計画マスタープラン, 平成26年8月
- 5) 大槌町, 大槌デザインノート, 平成26年3月

【筆者紹介】

平井 一男 (ひらい かずお)
 ㈱東京建設コンサルタント
 地域環境事業本部 流域文化部
 グループ長

