

津波常襲地域における安全性を考慮した住民参加型地区計画作成の試み
- 岩手県田老町田老地区におけるケーススタディ -

岩手大学工学部 正会員 安藤 昭
岩手大学工学部 正会員 佐々木栄洋
岩手大学工学部 正会員 赤谷 隆一
岩手大学工学部 正会員 畑 研
(株)昭和土木設計 正会員 佐々木克彦

1. はじめに

津波常襲地域におけるまちづくりは、津波災害という自然の脅威から人命及びまちを堅守する機能を十分備え、さらには快適かつ機能的にも優れた生活環境を構築するものでなければならない。

しかしながら、これまで、津波防災を考慮した土地利用に関して十分な分析が行われてこなかったために、効果的なまちづくりを実践していくための情報が欠如している。さらに、津波常襲地域の中には、都市計画を策定していないため、都市計画により津波防災を考慮したまちづくりを実践できない地域もあり、そのような地域でのまちづくりの手法の確立は至急の課題であるといえる。

そこで、本研究では、津波常襲地域である岩手県田老町田老地区を対象に、環境の安全性を考慮した住民参加型地区計画マスタープランの立案を試みた。

2. 地区計画マスタープラン作成方法

都市計画を策定していない田老町において、その規模や諸施設を考慮すると地区計画によるまちづくりが有効であるといった観点から、津波常襲地域における安全性を考慮した住民参加型田老地区計画作成の立案を試みた。

この地区計画では、素案づくりから住民参加方式を取り入れるため、地区住民、岩手大学都市工学研究室スタッフ、田老町役場職員、岩手県庁職員により構成されるまちづくり会議を設置した。

地区計画マスタープランの作成は図1に示す手順により行った。なお、作業の進行は、まちづくり会議で交わされた意見を分析して、その結果を次のまちづくり会議において再度検討し、意見を収斂させてから次の段階に進めることにした。また、住民参加で得られる意見は田老地区の全住民の一部であるため、まちづくり新聞を発行し、まちづくり会議の内容を全地区住民に常に公開することによって、この問題点を補完した。

3. 目標の設定

目標を設定するため、地区における長所と課題の抽出を行い、KJ法とウェイト付けKJ法によりそれを構造化した。次いで、上位計画との整合性を持たせ、地区計画の基礎調査結果を考慮しながら将来のまちづくりの目標を定めた。目標1は、まちづくりのコンセプトに「逃げる必要のないまちづくり」を掲げ、住居地域を高地に建設して、低地の現市街地は公園等のレクリエーションとしての場や、工業地域として利用するといった内容であり、目標2は、現市街地の土地利用を見直す必要があるといった考えのもとに、住居地域としては危険性の高い区域に土地利用規制を行い、避難公園の設置

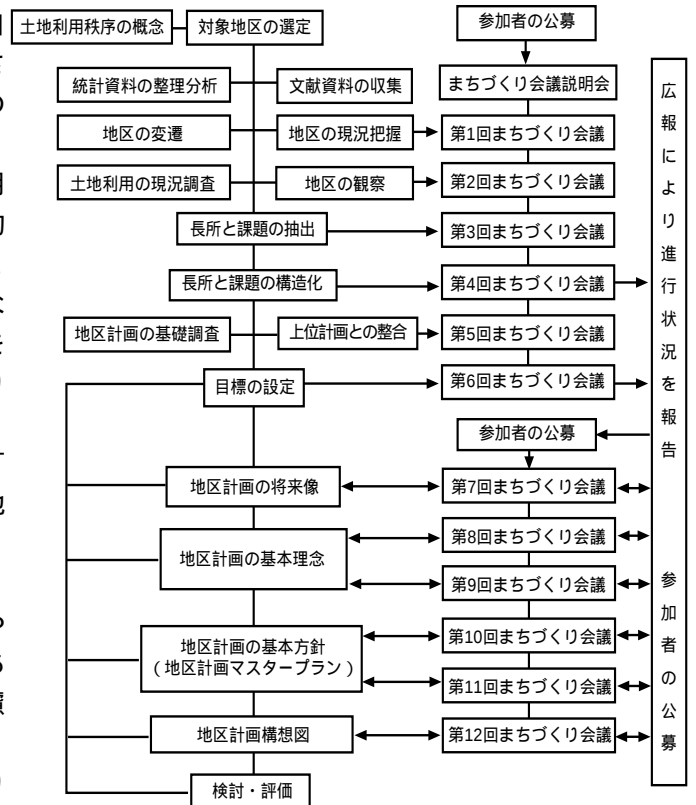


図1 研究の手順

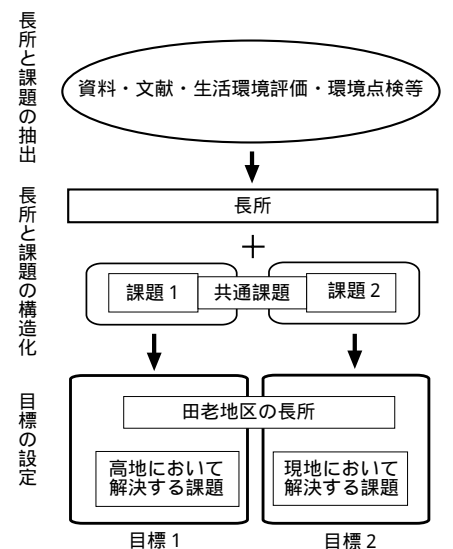


図2 長所課題の抽出・構造化と目標設定の関係

キーワード：地区計画、マスタープラン、住民参加、津波常襲地域、土地利用秩序

連絡先：〒020-8551 盛岡市上田4-3-5 岩手大学工学部建設環境工学科 TEL019(621)6453 FAX019(621)6460

高地利用も含めた新しいまちづくり

高地利用による安全性に優れた質の高い環境づくり
 高地利用を推進することにより、津波災害等に対する安全性を向上させ、快適な生活活動を確保するため、計画的な土地利用と道路網の整備を図る。

港周辺の再開発による漁業振興と観光資源の活用
 水産業という人間活動・活動空間を観光資源と捉え、潜在的な観光資源を顕在化させる。そこで、港周辺を漁業施設の作業の効率化と観光振興のために整備する。

自然との共生を目指した環境の保全と景観の創出
 田老地区の個性ある景観づくりに取り組み、住民の環境保全に対する意識の高揚を図り、適切な環境保全と景観形成を行う。

地域文化振興による活気のあるまちづくり
 豊かな創造性を育み潤いある生活を築くため住民の芸術文化活動の機会の拡大に勤め、地域の特色を活かした文化の創造を図る。

まちづくりに関する住民意識の高揚
 将来の田老地区の進むべき方向やあるべき姿を、住民一人一人が主役となって見つけだせる環境づくりの一環として、住民によって構成されるまちづくりの場を発足し、恒常的な活動を行う。

現市街地を基調としたまちづくり

環境の安全性を考慮する区域の指定と活用
 津波災害に対する安全性を考慮して環境の安全性を考慮する区域を定め、土地利用規制等を図り地区の安全性の向上に努める。そして、この区域では、住民の資質の向上につながる交流活動を促進するために多目的施設を配置し、整備開発する。

防災施設利用による憩いの場づくり
 従来の避難所に公園の機能を備えた避難公園づくりと避難公園間連絡道路を整備し、避難路、津波防潮堤と連結した歩行者道ネットワークを整備して日常時にも利用できる憩いの場づくりを行う。

水産関連複合区域の整備、開発
 田老地区の基幹産業である水産業を発展させるべく、施設の再配置、区画整理等を行い、作業の効率化を図る。

医療・福祉の充実したまちづくり
 高齢化社会や高度医療時代を迎え、増大する高齢者問題や福祉問題に対応する体制づくりと医療・福祉施設の充実化・一体化を図る。

個性豊かで魅力ある観光地の形成
 観光利用区域を定め、観光拠点を整備・保全して市街地との連絡網を整備する。そして、漁業と観光を融合した観光資源の活用を図る。

図 3 基本方針

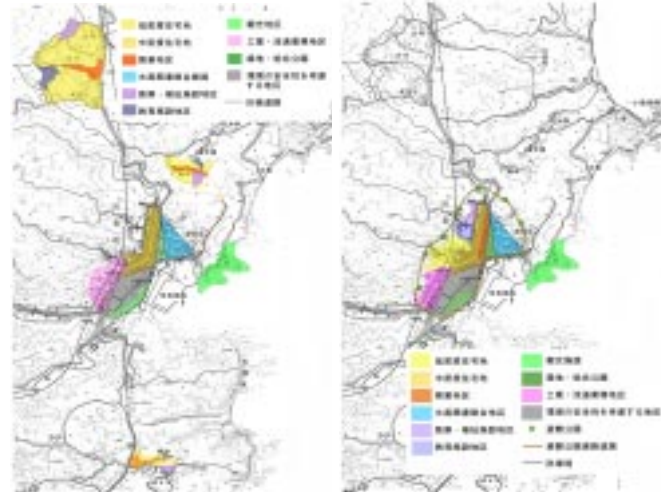


図 4 土地利用方針

と避難所間のネットワーク化といった内容であった。

4. 将来像の設定

目標の設定において議論した内容を念頭に置き、将来像を議論してもらった。その方法は、これまでのまちづくり会議の内容や新田老町町勢発展計画などからキーワードとして抽出した語群を資料として作成し、そのキーワードをもとに将来像をイメージしてもらい意見を交わすものであり、意見を収斂した結果、「高地利用も含めた新しいまちづくり」、「現市街地を基調としたまちづくり」が田老町の将来像として提案された。

5. 基本理念の設定

基本理念の設定は、地区の目標の設定、将来像の設定において議論された内容から大まかなイメージができるような文章をそれぞれ作成しそれを基本理念作成のためのキーワードとした。また2つの将来目標、将来像には共通した内容もあることから、それぞれの基本理念の案と2つに共通する基本理念の案を作成した。会議ではこの資料をもとに意見を交わし、2つの基本理念に共通した内容を持った【日本一の防災モデル地区“たろう”】に設定した。

6. 基本方針の設定

まず、基本方針が地区計画実現に向けてより詳細な内容を必要とすることから「上位計画と設定した基本理念を整合しているか」、「これまで会議で交わされた意見がきちんと反映させてあるか」といった点を確認して、基本方針作成のための資料を作成した。そして、地区構想図作成に必要な基本方針をイメージさせるキーワードを選定し、検討を加え基本方針を設定した。高地利用による地区環境の安全性の向上、自然豊かな質の高い住居地域の整備、地区のリダンダンシー(交通ネットワークやライフライン施設の多重化)の確保という点に特色のある【高地利用も含めた新しいまちづくり】の基本方針と土地利用規制による地区環境の安全性の向上、現施設を最大限活用する避難公園とそのネットワークの整備、インフラストラクチャー(社会基盤施設)整備に対する経済的負担の軽減という点に特色のある【現市街地を基調としたまちづくり】の基本方針(図3)が設定され、地区計画構想図としてそれぞれの土地利用方針図(図4)等を作成した。なお、目的・規模等の諸条件により高地利用地は、3候補地が選定された。

7. まとめ

本研究により立案された住民参加方式による環境の安全性を考慮した地区計画マスタープランの立案に至るプロセスから得られた知見をまとめると次のとおりである。

地区計画立案に向けプログラムを進行する中で、交わされた意見が、地区計画を理想論的な視点から立案を希望するものと現実論的な視点から立案を希望するものとの2つに分かれた。しかし、地区計画の骨格となる基本理念に関しては、意見が一致することが多かった。参加した住民のまちづくりに対する意識は回を重ねるほど高揚し、活動も次第に積極的になってきた。一方、行政側の参加は少なく、住民参加型のまちづくりに関して行政側の活動は消極的であった。また、行政側は、住民の意見に対し実現可能か不可能かの議論に焦点がいきがちになるといった傾向がみられた。素案作成段階から住民参加方式を取り入れることは、住民の意向を計画に最大限反映させる手段として有効であることが確認できた。しかしながら、長期にわたる計画立案過程の中で、参加者が常に出席することは困難であり、不参加時のまちづくり会議の内容の伝達方法が重要となった。会議を重ねるにつれ、まちづくりに対する関心を持つ年齢層は広がり中学生の参加もみられた。しかし、まちづくり会議の参加者の平均年齢は61歳と高く、20歳代の参加者はいなかった。また、参加者は圧倒的に男性の割合が高かった。地区環境の安全性、保健性に関する内容については、専門的な知識を有していないと机上の空論になる傾向が伺えた。素案作成段階から住民参加方式を取り入れる場合、特に、津波防災に関連した地区環境の安全性に関する議論を行う際には、事前に、津波防災に関する情報を住民に分かりやすく提供しなければならない。