

岩手県上閉伊郡大槌町町方地区における 復興まちづくりについて

福島 秀哉¹・中井 祐²

¹正会員 修士(工) 東京大学大学院助教 工学系研究科社会基盤学専攻
(〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1, E-mail:fukushima@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

²正会員 博士(工) 東京大学大学院教授 工学系研究科社会基盤学専攻
(〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1, E-mail:yu@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

本稿は、東日本大震災において甚大な被害を被った、岩手県上閉伊郡大槌町の中心市街地である町方地区で取り組んでいる地域コミュニティ単位でのまちづくりワークショップと、その成果の復興区画整理事業への反映内容を中心に、これまでの大槌町の復興まちづくりについて空間計画の側面から報告するものである。

キーワード: 東日本大震災, 大槌町, まちづくり, コミュニティ, 区画整理事業

1. はじめに

岩手県上閉伊郡大槌町は、2011年3月11日に発生した東日本大震災において、死者、行方不明者など人的被災者1284名（2014年5月1日時点）、家屋被害3717棟（全壊半壊）などの壊滅的な被害を受けた¹⁾。被災後、2011年12月に「大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画」²⁾（以下：復興基本計画）がまとめられ、町の再生に向けた復興事業が進められている。

筆者は、2012年度より東京大学と町とのあいだで締結された復興支援協定の枠組みをベースに、復興事業に関する各種調整、技術支援をしており³⁾、後述する大槌デザイン会議の地区別ワーキンググループ、地域復興協議会、ワークショップにおいて、継続的に町方地区のコーディネータを努めている。

本稿は、外部から支援している専門家の立場から、特に町方地区で取り組んでいる地域コミュニティ単位でのまちづくりワークショップと復興区画整理事業への反映内容を中心に、大槌町の空間計画の側面からみた復興まちづくりの取り組みについて報告するものである。

2. 復興まちづくりの経緯と町方地区の特徴

(1) 復興まちづくりの経緯

大槌町の復興まちづくりは、2011年9月の碓川町長就任後、住民主体で復興計画の基本方針について議論する地域復興協議会を、地区ごとに立ち上げたことに端を発

する。地域復興協議会では、土木、建築、都市計画を専門とする学識者が、中立的かつ専門的な立場から各地区の議論をコーディネートし、その成果は2011年12月に「大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画」（以下：復興基本計画）としてまとめられた。

復興基本計画策定後の2012年度から多くの応援職員を迎え、区画整理事業や防災集団移転促進事業（以下：防集事業）の実施や空間計画策定の業務が本格的に進められた。事業推進に向けて、行政担当者と実作業を行うコンサルタントが地区ごとにチームを組み、そこに学識者がやはり地区ごとにアドバイザーに加わる、地区別のワーキングチームを構成し、地域性の異なる各地区の問題解決に取り組む体制がとられた。

2013年3月に、復興基本計画の実現にむけて復興事業により整備する公共施設、公共空間の計画・設計の調整などを行う大槌デザイン会議（以下：デザイン会議）が設置された際も、実質的な議論の場は、学識経験者によるコーディネータと地区から選出された住民、および事務局による地区別ワーキング会議として設置された。

(2) 町方地区の特徴と課題

a) 町方地区の特徴と復興事業の空間計画の方向性

町方地区は、町役場、図書館などの公共施設、JR 山田線の大槌駅、商店街などが立地し、大槌町の最大の市街地であり、かつ行政中心地であった。復興基本計画においても、引き続き行政機能、商業などにおける町の中心としての再興を目指している。

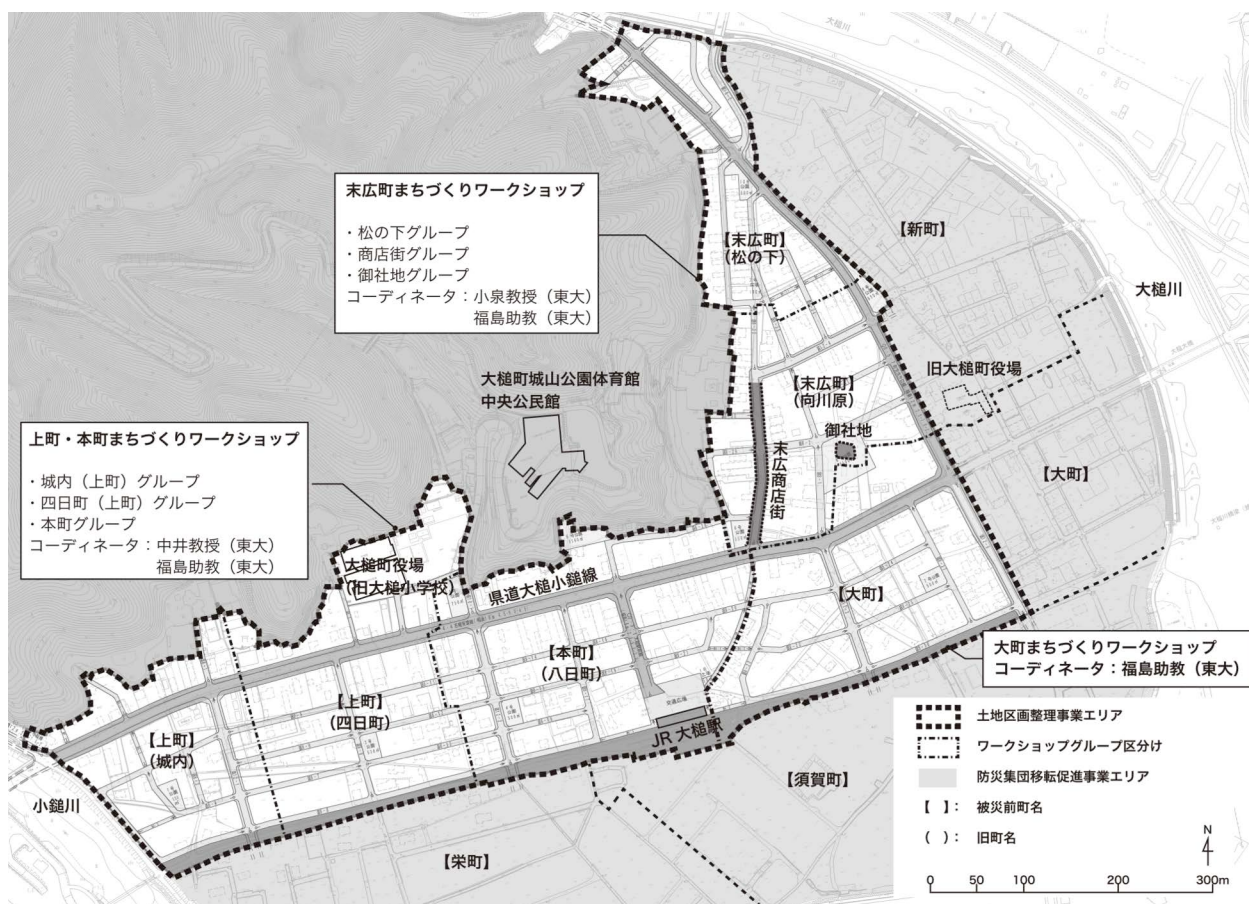


図-1 町方地区の概要とまちづくりワークショップの区分け（当初区画整理変更図面に筆者加筆）

町方地区の空間計画については、2012 年度に町方地区ワーキングチームにより a) 山裾の旧道沿いに市街地を集約、b) 避難を念頭においた街路体系の構築、c) 日常と非日常の双方を考慮した公共空間のネットワークなどを大きな方向性とする案としてとりまとめられた⁴⁾。その後は、その計画をベースに、引き続き地区単位で住民主体の議論を重ねながら、復興事業の推進を目指している。

b) 町方地区の課題

先述の通り、大槌町の復興まちづくりは、当初より地区単位で進められている。しかし、町方地区はその歴史性から地区内に複数の地域コミュニティが色濃く残っており、コミュニティ単位より大きな地区全体の議論について、参加住民から当事者意識や、自分たちの暮らしとのつながりの実感をともなった発言を得ることが難しかった。

また大槌デザイン会議における、地区別ワーキング会議には町方地区の住民委員として7名が選出されていたが、7名の委員のみで町方地区全体の公共施設に関する議論を進めることに対して委員が難色を示すなど、住民との議論の糸口を巡って、難しい局面に立たされていた。

さらに、まちづくり懇談会などで復興事業に関する情報提供をしているものの、住民の多くが、バラバラに仮設住宅に住み、被災前に比べてコミュニティベースの情報が得にくい、不安や不満が増している状況にあった。

表-1 町方地区の住民参加の会議開催状況

開催日時	名称	対象地区 (グループ名)	参加人数
2013 3/14	第1回町方地区地区別WG会議 (デザイン会議同時開催、以下同じ)	町方地区全域	委員
6/26	第2回町方地区地区別WG会議	町方地区全域	委員
7/9	第1回末広町まちづくりWS	松の下／商店街／御社地	23
7/23	第2回末広町まちづくりWS	松の下／商店街／御社地 (大町の一部)	32
8/10	第3回末広町まちづくりWS	松の下／商店街／御社地 (大町の一部)	30
8/25	第4回末広町まちづくりWS	松の下／商店街／御社地 (大町の一部)	33
9/27	第1回上町本町まちづくりWS	上町(城内)／上町(四日町)／本町	26
10/12	第2回上町本町まちづくりWS	上町(城内)／上町(四日町)／本町	29
10/17	第3回町方地区地区別WG会議	町方地区全域	委員
10/23	第3回上町本町まちづくりWS	上町(城内)／上町(四日町)／本町	24
11/9	第4回上町本町まちづくりWS	上町(城内)／上町(四日町)／本町	22
11/30	第1回大町まちづくりWS	大町	8
12/19	第4回町方地区地区別WG会議	町方地区全域	委員
2014 1/29	第5回末広町まちづくりWS (大町合同)	松の下／商店街／御社地／大町	21
2/4	第5回上町本町まちづくりWS	上町(城内)／上町(四日町)／本町	17
3/4	第5回町方地区地区別WG会議	町方地区全域	委員
3/13	町方地区御社地周辺地権者説明会	御社地周辺地権者	9

3. まちづくりワークショップ

(1) 経緯と概要

このような状況から、行政と学識者らの検討により、2013 年 7 月より、近隣住民の再建意向の情報交換や、将来の暮らしのイメージの共有から議論を始めるため、町方地区を町内会などのコミュニティ単位で分割し、順次まちづくりワークショップをスタートすることとした。

当然行政の負担は増すが、コンサルタントにファシリテーターを任せ、小さな単位で議論を積み重ねることで、

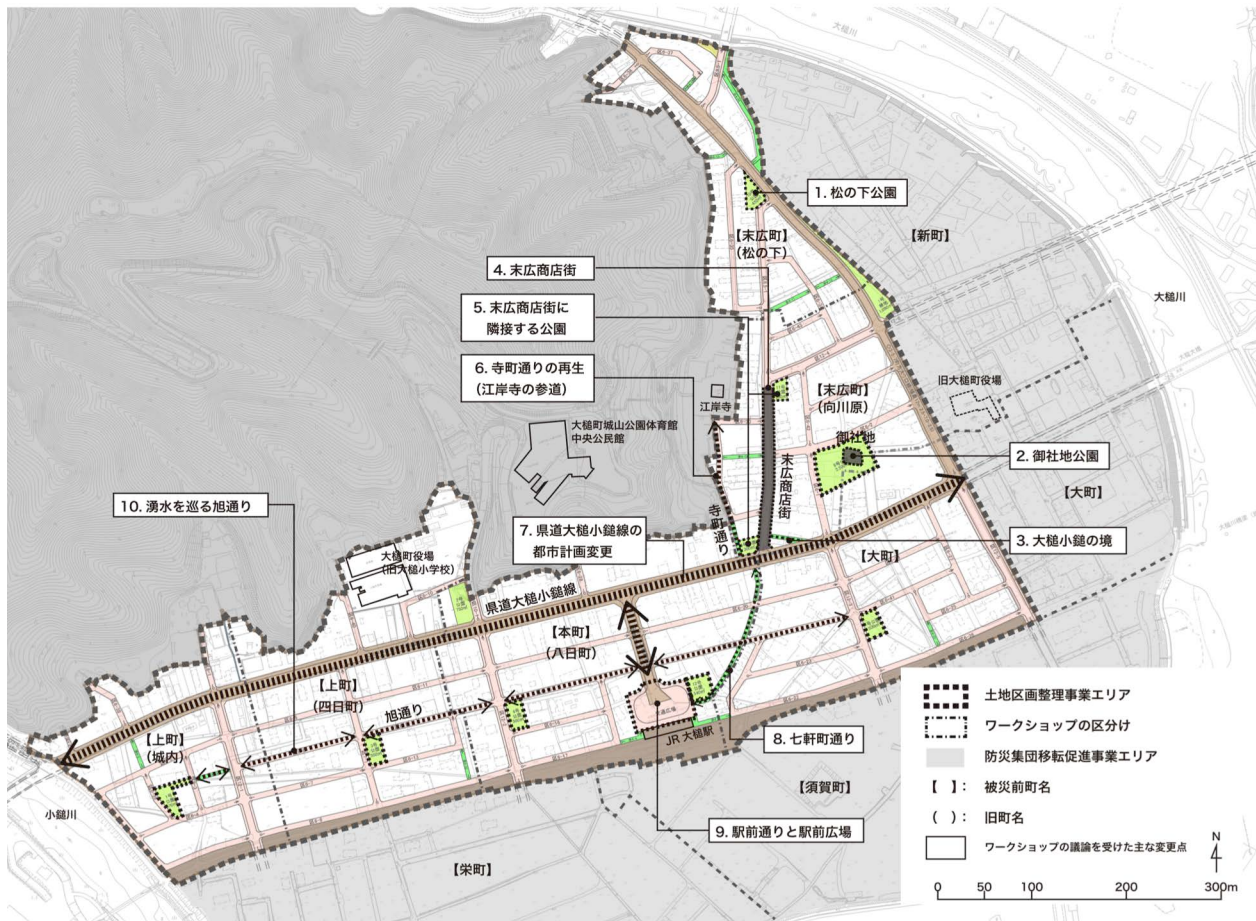


図-2 ワークショップにおける主な意見 (2014.3 の第1 回区画整理変更図面に筆者加筆)

表-2 ワークショップにおける主な意見と事業への反映の例

テーマ	WSにおける住民意見 (かわら版、大樋デザインノートより抜粋)	WSのグループ	関連する公共施設 (2014.3時点)	区画整理事業の計画変更等 (★:2014.3時点における区画整理事業上の変更点)
1 松の下公園	・地域住民で手入れができる花壇やベンチ、四阿 ・公園周辺に日常的な買い物や飲食ができる商店を集約し、松の下の地区の中心とする	・松の下G (末広町・大町WS)	公園 ・10号公園	★地権者個別面談による意向確認や高圧ケーブルの保全の観点から公園位置は変更せずに使い勝手の良い形状へ修正 ・具体的な施設内容や維持管理については引き続き住民協議
2 御社地公園	・人が集まってゆっくり過ごせる場所や盆踊りができるようなスペースが欲しい ・池の周りにおける程度の平場を確保するのであれば、盛土する必要はない ・御社地を整備する際には、是非湧水を使用して欲しい ・津波で流された碑や即身仏を元の位置に戻して欲しい ・記念碑など全体的な歴史的意味も含めて整備して欲しい ・大雨時の排水や避難を配慮した公園を設計して欲しい	・御社地G (末広町・大町WS)	区画道路 ・区8-1 ・区6-43 公園 ・8号公園	★史跡の保存について教育委員会との協議の結果、8号公園の形状を見直すとともに、区8-1及び区6-31の線形を変更する ・具体的な施設内容や維持管理については今後住民協議
3 大樋小樋の境	・大樋村、小樋村の字界は大樋の歴史的資産として残してほしい。	・商店街G ・御社地G (末広町・大町WS)	歩行者専用道路 ・歩4-17	★地域の歴史的資産を残すために地域の要として、大樋と小樋の字界として利用されていた通路を歩行者専用道路4-17として新設
4 末広商店街	・大樋の商業地として一番歴史がある通りなので、町民に親しんでもらえるような通りにして欲しい ・歩道はアスファルトではなく、末広町らしい舗装のデザインにして欲しい ・高齢者や車イス利用者が安全に通行できる歩道、車道と歩道の段差をなしに	・商店街G (末広町・大町WS)	区画道路 ・区12-4	★都市計画道路の線形変更に伴う横切り等の変更、及び折れ点緩和のため、区12-4の線形を変更する ・街路のデザインについては今後住民協議
5 末広商店街に隣接する公園	・6号公園は商店街の入り口(鎖)なので、ベンチや植栽、案内板などを配置した小さな休憩スペースを設ける ・末広町商店街から安渡橋に向かうT字路付近の駐車場があった場所に公園を配置して、イベントスペースを設ける	末広町・大町WS (末広商店街G)	公園 ・6号公園 ・11号公園	★換地の割り込み上、6号公園の形状を変更する。 ・末広商店街の入口の公園(6号公園)の面積を減らし、商店街が折れる箇所に11号公園を追加
6 寺町通りの再生 (江岸寺の参道)	・江岸寺の南側や末広商店街の東側にあった日常的に利用していた通り(寺町通り)を整備して欲しい。 ・参道の名残をイメージした散歩道の整備が望ましい	末広町・大町WS (末広商店街G)	歩行者専用道路 ・歩4-16 ・区6-30	★江岸寺の参道とされていた通路を確保するため、歩行者専用道路4-16として新設する
7 県道大樋小樋線の都市計画変更	・大樋らし(道、水路)を継承したまちづくりを行わなければ、住民が減ってしまう ・間口は震災前と同じにして、昔の面影を残し、城下町としての文化・景観を残すまちづくりをしていきたい ・幅員16mの方が町の規模にあっており、向かいの家とのコミュニケーションがとりやすくなる ・植栽帯ではなく、植栽樹などで一部に設ける程度でよい ・交差点や公園等、避難の目印となる場所に樹木や街灯を設置して欲しい ・山火事を消すときや雪を溶かすのに役立つため、片側だけでも水路が欲しい	上町・本町WS (城内G/四日町G/本町G)	県道大樋小樋線	★都市計画の変更に伴い、都市計画道路古廟安渡線の幅員を18mから16m(歩道3.5m―車道9.0m―歩道3.5m)に変更する
8 七軒町通り	・七軒町通りは、大樋の歴史の1つとして残したほうが良い。	大町WS (大町G)	歩行者専用道 歩4-7、15、9	★古廟安渡線の横断歩道の位置に合わせて、歩行者専用道路4-9の線形を変更する
9 駅前通りと駅前広場	・町の玄関になるので、駅前通りや広場は整備して欲しい ・駅前通りや広場にせせらぎ水路があると良い ・水路は水面が見える形で整備して欲しい ・駅周辺に商店を集めて欲しい	上町・本町WS (城内G/四日町G/本町G)	12号公園	★被災前の土地利用状況に合わせて、祭事に住民が集まる場所の確保のため、1号広場の規模を拡大し、12号公園として整備する
10 湧水を巡る旭通り	・自噴井戸のある公園や災害公営住宅を繋いで散策路をつくるという案に賛成 ・散策路(旭通り)を子どもが通ることを考えれば、安全対策が必要 ・散歩の経路・ポイントを提示したほうが良い ・公園ひとつひとつに特徴を持たせ、公園巡りができる散歩道を整備して欲しい ・湧水を活かした公園をつくりたい ・利用者が多かった「旭の井戸」が保全できない場合、近くにある公園に再生して欲しい ・旭通り沿いの公園は、敷地の一部をすり鉢状にして湧水が自噴するようにしてもらいたい ・公園は、分散した方が住民にとっては使いやすい	上町・本町WS (城内G/四日町G/本町G)	公園 ・1、3、4、7号公園 区画道路 ・区6-6、区6-12、区6-15、区6-21 歩行者専用道 ・歩4-14	★換地の割り込み上と、地域住民からの要望により、区6-6(通称旭通り)への歩行者ネットワークを確保するため1号公園の形状を変更するとともに歩行者専用道路4-14を新設する ・湧水や井戸を活かした公園の整備 →今後行う設計で検討予定 →施設の内容や維持管理については今後住民協議 ・公園や災害公営住宅を繋ぐ散策路(旭通り)の整備

参加する住民の不安が和らぎ、徐々にコミュニティに関連が深い街路や近隣の公園などの公共施設のあり方や、地区全体の将来の話へと、当事者意識をもったまま前向きな議論が展開できるのではないかという狙いであった。

コミュニティの実情に合った場を設定できるかどうかが非常に重要であったため、1回のワークショップに対する参加者の募集範囲や、議論するグループの分け方については、町の地元職員へのヒアリングなどをもとに慎重に検討し、最終的には、復興事業の説明会後に対象地区の住民の方と直接意見交換を行なった上で決定した。

ワークショップは、末広町、上町・本町、大町の単位で開催し、議論する際にコミュニティごとに3～4グループに分けた。末広町、上町・本町について4回ずつワークショップを開催し、それを受けた区画整理事業の計画変更等について5回目のワークショップにて報告した。なお、大町は参加者が少なかったため、第1回を1グループで開催後、末広町と合同で開催している（図-1、表-1参照）。

各回のワークショップでは、まず全体にたいして、その回で議論して欲しい内容と、行政や専門家からの情報提供を行い、その後コミュニティ単位のグループでファシリテーターと共に議論し、最後に各グループの議論の内容を、住民代表が参加者に発表するという形式をとった。

公共施設の配置や活用について、回を重ね議論が成熟した際に、他のグループと合同で議論したいという要望があった場合は、適宜合同で議論を行なう場を設けた。

(2) 成果

ワークショップにおける主な意見と事業への反映の内容を図-2、表-2に整理した。下記に3つの論点を示す。

a) 区画整理事業への反映

議論の成果のうち計画変更の必要のあるものは、行政職員やコンサルタントによって検討され、都市計画変更を伴う県道大槌小鉾線の幅員変更や、復興区画整理事業の公共施設の配置変更などに反映された。そのことは、行政と住民の信頼関係を築く1つのきっかけとなった。

b) まちづくりの観点からみた公共施設の意味付け

ワークショップでは、コミュニティ単位での議論をベースに、地域の暮らしの思い出や、将来の暮らしのイメージが共有され、そこから公共施設への要望や、変更への議論へと展開し、行政主導で計画されていた区画整理の計画に、コミュニティにとっての意味付けがなされた。前述のデザイン会議における町方地区別ワーキング会議は、各ワークショップの成果について委員に情報提供を行った上で、地区全体を議論していく場として活用された。ワークショップで出された都市デザイン上重要な公共施設に関する内容は、デザイン会議の議論の成果である「大槌デザインノート」としてまとめられた。

c) 住民の意識の変化

個人の再建の話から、コミュニティ単位での暮らしのイメージ、隣接するコミュニティへと、回を重ねるごとに徐々に参加者の意識が広がっていった。また、地域コミュニティを引っ張っていくような若い人がワークショップを通じて現れ、主体的に議論をリードする姿も見られた。

4. おわりに

2014年度より、大槌町の地域復興協議会が地区ごとに立ち上げられ、復興事業における公共施設整備と、各地区のコミュニティ活動の醸成を目指した議論を進めている。町方地区は、地区全体の地域復興協議会を立ち上げることはせず、これまでのコミュニティ単位の協議の場を活かしながら、デザインノートの実現も含めたかたちで、復興まちづくりの議論を進めている。

また末広町商店街の街路について、商店街が自主的に議論する場を設け、そこに行政と専門家が説明にいくという住民主催のワークショップが開催されるなど、住民主体のまちづくりの萌芽が見え始めてきている。

もちろん、個別協議などにより、区画整理事業の計画は変更の可能性があるが、また区画整理範囲外の住民との議論は不十分である。しかし、ワークショップを通じて芽生えた、地域コミュニティをベースとした自治への意識と、行政との信頼関係を、将来の住民主体のまちづくりへとつなげていくことが、今後の重要な課題であるといえる。

謝辞：復興事業に関わる業務の中、情報提供を頂いた、大槌町役場とコンサルタントの皆様には厚く謝意を表するとともに、復興に関わる皆様の御努力が一日も早い、魅力的な大槌町の復興に結実することを願う。

参考文献

- 1) 大槌町における被災状況については、以下を参照。国土交通省都市・地域整備局：東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務（その6）報告書、2012、岩手県大槌町大槌町：東日本大震災津波復興計画・基本計画、2011、大槌町webサイト <http://www.town.otsuchi.iwate.jp>
- 2) 岩手県大槌町大槌町：東日本大震災津波復興計画・基本計画、2011
- 3) 大槌町と東京大学の復興支援協定および2012年9月までの町方の復興計画については、中井祐『岩手県上閉伊郡大槌町の復興計画について』景観・デザイン研究講演集 No. 8, pp249-252, 2012. 12 を合わせて参照されたい。
- 4) 中井祐『岩手県上閉伊郡大槌町の復興計画について』景観・デザイン研究講演集 No. 8, pp249-252, 2012. 12