

東日本大震災・津波被災自治体における市街地整備を通じた景観形成の方策に関する研究

西村 亮彦¹・木村 優介²・舟久保 敏³

¹正会員 工博 国土交通省 國土技術政策総合研究所 社会資本マネジメント研究センター
緑化生態研究室（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地, E-mail:nishimura-a92ta@nilim.co.jp）

²正会員 工博 元・国土交通省 國土技術政策総合研究所 防災・メンテナンス基盤研究センター
緑化生態研究室（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地, E-mail: kimura.yusuke.8m@kyoto-u.ac.jp）

³非会員 国土交通省 國土技術政策総合研究所 社会資本マネジメント研究センター
緑化生態研究室（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地, E-mail:funakubo-s92ta@nilim.co.jp）

東日本大震災後、復興を通じた良好な景観形成の必要性とその大まかな方針が国によって示されたことを受け、各被災自治体は復興計画の中で景観形成の方針を打ち出すとともに、景観形成に係る計画・規範の策定を取り組んできた。膨大かつ多様な事業が急ピッチで同時展開する災害復興の現場においては、個々の空間の質はもちろん、景観のトータリティを高めるべく、実効性の高い計画・規範の策定と、所管を跨ぐ複数事業のデザイン調整が求められる。本研究では、東日本大震災津波被災地自治体を対象に、景観形成に係る計画・規範の内容とその策定プロセス、及び景観検討・デザイン調整に係る組織体制の構成と役割を整理した上で、復興市街地整備の景観マネジメントに関する配慮事項を明らかにした。

キーワード: 東日本大震災、デザインマネジメント、景観マネジメント、復興事業、市街地整備

1. はじめに

(1) 研究の背景

2011年3月11日の大地震とそれに伴う津波は、東北地方太平洋沿岸部の市街地を中心に甚大な人的・物的被害をもたらした。被災後、国・県・市町村は復興の方針・計画を策定し、これに基づきながら防潮堤、区画整理、高台移転をはじめとする様々な復興事業を進めてきた。

震災後、復興事業を通じた良好な景観・環境の形成を支援するべく、国及び県は景観形成に係る各種指針を策定した。津波被災自治体をはじめ数多くの被災自治体においても、復興計画の中で景観形成の方向性や景観に配慮したまちづくりの施策を打ち出してきた。

筆者らはこれまで、東日本大震災被災自治体80市町村における復興計画のレビューを行い、各計画の中で景観形成の方針がどのように位置づけられているのか、明らかにしてきた。その結果、約6割の自治体が復興計画の中で良好な景観の形成に言及していることが分かった。

一方、復興計画に基づきながら具体的な整備事業の計画・設計を行う段階に入ると、復興交付金の予算的制約や復興事業の制度的制約、被災者による早期復旧・安全確保の要望、ノウハウをもった自治体職員・技術者の不足など、質の高い空間・景観形成に対する様々な制約が

生じていることが指摘されてきた。

膨大かつ多様な事業が急ピッチで同時展開する災害復興の現場においては、個々の空間の質を高めることはもちろん、景観のトータリティを確保することが求められる。そのためには、実効性の高い計画・規範の策定と、所管の壁を超えた複数事業の調整が鍵となる。

前者に関しては、復興計画の方針に基づきながら、被災状況や事業内容に応じたマスタープランやガイドラインの段階的な策定が求められる。後者に関しては、組織内部に日常的な景観マネジメントの仕組みが備わってないだけでなく、ノウハウとマンパワーが大幅に不足する状況においては、有識者や外部組織の活用が求められる。

2016年4月には熊本地震が発生したばかりであるが、南海トラフ地震、首都圏直下型地震をはじめ、今後様々な大規模災害が予想される中、過去の経験に基づきながら、災害復興における良好な景観形成のスキームを構築することが緊急の課題であると言える。

(2) 研究の目的

本研究は、東日本大震災・津波被災自治体における景観形成に係る計画・規範の内容と策定プロセス、及び市街地復興整備の検討・調整に係る組織・体制を整理し、復興事業を通じた質の高い空間・景観形成を実践する上

での行政上の課題と留意点を明らかにすることを目的としている。

(3) 研究の方法

まず、岩手県・宮城県内の津波被災自治体27市町村(表-1)を対象として、被災市街地における空間・景観形成に係る各種計画・ガイドライン等のレビューを行った。福島県は、福島第一原子力発電所事故の影響により、市街地整備の状況が大きく異なるため、本研究では対象外とした。各自治体が策定し、HP等を通じて一般に公開されている文書に加え、内部規約等についても自治体の担当者へ問い合わせ、収集・整理を行った。また、地区別のまちづくり協議会が策定する計画・規範についても、自治体によるオーソライズがなされたものについては、これを分析対象に加えた。

次に、27市町村を対象として、復興市街地整備の計画・検討・調整に係る外部組織に関する情報を収集・整理した。復興まちづくりの川上である復興計画策定組織から、川下の地区別まちづくり協議会まで、一連の流れを整理した。地区別まちづくり協議会については、自治体が事務局を運営する等、公式に官民連携を実践しているもののみを対象とした。その上で、各組織について開催実績、メンバー構成、協議内容の調査を行った。個人情報や事業の進捗に係る情報については、一部開示を得られなかつた。

以上の分析を踏まえ、市街地整備における景観マネジメント及びデザインマネジメントの方策を類型整理するとともに、効果的なマネジメントを実践するまでの技術的配慮事項についての考察を行った。

表-1 研究対象の自治体における被災状況一覧

No.	市町村	都道府県	総面積	人口	世帯数	死者・行方不明	住家被害	浸水範囲		
							全壊	半壊	人口	世帯数
1	洋野町	岩手県	30,320	17,910	6,117	0	10	16	2,733	932
2	久慈市	岩手県	62,286	36,875	14,015	6	65	213	7,171	2,553
3	野田村	岩手県	8,358	4,632	1,576	39	311	168	3,177	1,069
4	普代村	岩手県	6,955	3,088	1,042	1			1,115	380
5	田野畑村	岩手県	15,600	3,843	1,309	32	225	45	1,582	526
6	岩泉町	岩手県	99,292	10,804	4,355	10	177	23	1,137	431
7	宮古市	岩手県	125,989	59,442	22,504	567	2,767	1,331	18,378	7,209
8	山田町	岩手県	26,345	18,625	6,605	834	2,762	405	11,418	4,175
9	大槌町	岩手県	20,047	15,277	5,674	1,279	3,092	625	11,915	4,614
10	釜石市	岩手県	44,136	39,578	16,095	1,143	2,957	698	13,164	5,235
11	大船渡市	岩手県	32,330	40,738	14,814	496	2,789	1,148	19,073	6,957
12	陸前高田市	岩手県	23,227	23,302	7,794	1,808	3,805	236	16,640	5,592
13	気仙沼市	宮城県	33,337	73,494	25,464	1,437	8,483	2,571	40,331	13,974
14	南三陸町	宮城県	16,320	17,431	5,295		3,143	178	14,389	4,375
15	石巻市	宮城県	55,577	160,704	57,812	3,972	20,036	13,045	112,276	42,157
16	女川町	宮城県	6,579	10,051	3,968	873	2,924	349	8,048	3,155
17	東岡島市	宮城県	10,186	42,908	13,995	1,153	5,515	5,559	34,014	11,251
18	松島町	宮城県	5,404	15,089	5,149	7	221	1,785	4,053	1,477
19	利府町	宮城県	4,475	34,000	10,819	2	56	901	542	192
20	塙町	宮城県	1,787	56,490	20,314	42	672	3,278	18,718	6,973
21	七ヶ浜町	宮城県	1,327	20,419	6,415	220	674	649	9,149	2,751
22	多賀城市	宮城県	1,965	62,979	24,047	219	1,746	3,730	17,144	6,648
23	仙台市	宮城県	78,809	1,082,873	499,740	946	30,034	109,609	543,391	236,266
24	名取市	宮城県	9,791	73,140	25,150	991	2,801	1,129	12,155	3,974
25	岩沼市	宮城県	6,071	44,198	15,530	187	736	1,606	8,051	2,337
26	亘理町	宮城県	7,321	34,846	10,899	288	2,389	1,150	14,080	4,196
27	山元町	宮城県	6,448	16,711	5,233	717	2,217	1,085	8,990	2,913

2. 景観形成に係る計画・規範のレビュー

27自治体が策定する被災市街地の景観形成に係る計

画・規範の収集・整理を行った。地区別のまちづくり協議会が策定する地区再生計画やまちづくりルールについても、自治体によってオーソライズされたものについては、これを分析対象とした。

被災地の景観形成に係る計画・規範については、その内容と熟度に応じて、(1)デザイン計画、(2)ガイドライン、(3)地区計画の3つに分類を行った。以下、各計画・規範の特徴を、類型ごとに概観する。

(1) デザイン計画

復興市街地全体の空間計画をとりまとめたデザイン計画は、大槌町において2014年3月、女川町において2014年1月と11月に作成・公表されていた。ともに市街地における復興整備の方針と空間イメージをとりまとめものであるが、その検討プロセスと内容の構成には大きな違いが見られた。

被災地域が分散するとともに、地区ごとに性格を異にするコミュニティが存在する大槌町では、復興の初期段階から地区別の検討体制を構築し、各地区を担当する学識のコーディネートの下、地区ごとに復興計画の検討を進めてきた。この地区別の検討体制は、空間計画の検討段階でも引き継がれ、町全体としての整合性を図りながら、地区別のワーキングやワークショップを通じて地区ごとに空間計画の検討を行い、その成果を「大槌デザインノート」としてとりまとめた。デザインノートは、整備後の空間イメージを示す図面やスケッチと、ワークショップ等で得られた住民の意見で構成されており、各地区が目指すべき復興まちづくりの見取り図として、関係者が景観・空間のイメージを共有するのに利用されることを目的としている。



図-1 大槌デザインノート（吉里吉里地区）

一方、被害が比較的の中心部に集中する女川町では、中心市街地におけるまちづくりの全体像を示した「女川町まちづくりデザインのあらまし」を作成している。まず、

住民ワーキングと高台移転エリアの検討部会における意見を参考に、中心部の土地利用・空間デザインをとりまとめた「VALUE UP PLAN」を作成し、町全体における復興事業のデザイン・マネジメントを担う「復興まちづくりデザイン会議」において修正するという段階的なプロセスの下で作成された。大槌デザインノート同様、空間整備の基本的な考え方を示しながら、エリアごとの土地利用・施設配置を示す図面と、整備後の空間や町並みのイメージを伝えるスケッチと写真を掲載し、住民と行政がまちの空間イメージを共有するのに利用されている。2012年末に初版を全戸配布した後、防災集団移転の事前登録開始に併せ、住民が宅地を選択するまでの判断材料としても利用できるよう、同年8月には住宅地を中心とした第2版が配布された。

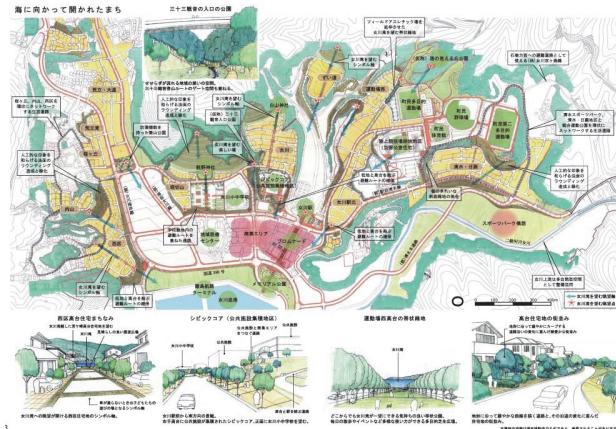


図-2 女川町まちづくりデザインのあらまし (初版)

デザイン計画には、個々の整備事業が目指すべき空間のイメージを示す羅針盤、及び行政と市民が復興後のまちのイメージを共有するためのツール、2つの異なる役割を与えることができる。前者は、個々の事業の検討が進む過程で、関係者を当初の理念に立ち返らせることで、計画・設計の整合性を高めることに寄与することができる。また、後者についてもワークショップや懇談会等を

表-2 被災市街地における景観形成に係るガイドライン一覧

自治体	名称	策定年月	策定主体	対象地区	対象施設						位置付け	特徴	
					公共土木	公共建築	民間建築	復興計画	景観計画	国G.L	県G.L		
野田村	野田村復興むらづくり計画（街並み景観づくりに向けて）	H25.4	市町村	全域			●	●				総合計画	村の生活様式に基づく工夫を写真とともに整理
	域内地区高台団地・暮らしのデザインガイド	H26.6	県	高台移転	▲	▲	●						住宅・敷地・団地の3項目毎にデザイン方針を整理
	域内地区区域再生計画	H27.1	協議会	中心市街地	▲		●						検討経緯の説明とともに街並みルールを簡潔に整理
宮古市	乙郡地区高台団地・暮らしのデザインガイド	H27.5	県	高台移転	▲	▲	●						住宅・敷地・団地の3項目毎にデザイン方針を整理
大槌町	大槌町火薙公営住宅設計ガイドライン	H25.4	市町村	火薙公営住宅	▲		●						詳細な検討事例を参考資料として添付
	大槌町駒形地区ガイドライン	H27.6	市町村	全域	●		●	●	●	●	●		都市マス、復興デザイン計画ほか一般的な配慮事項と地区毎の具体的な配慮事項を整理
美石市	美石復興事業原稿ガイドライン	H26.4	市町村	全域	●	●	●	●	●				各種ガイドラインを引用した事例集形式の整理
大船渡市	大船渡地区津波警戒点整備基本計画 デザイン計画(案)	H26.1	協議会	中心市街地	▲	●	●						色彩と屋外広告物に特化したデザインコードを整理
陸前高田市	まちなみづくりの手引書(高台住宅地編)	H27.9	市町村	高台移転			●	●					主要な配慮事項のみを簡略化したフレーム形式で整理
	魅力的なまちなみづくりの基本的考え方	H27.12	市町村	中心市街地	▲	●	●						主要な配慮事項のみを簡略化したフレーム形式で整理
女川町	水産加工団地景観形成ガイドライン	H26.1	市町村	産業団地			●						外壁の色彩・屋外広告物に特化した配慮事項を整理
	女川町公空空間景観形成ガイドライン	H27.4	市町村	全域（公共空間設備）	●				●	●			公共空間の設備等に特化した配慮事項の整理
	まちなみデザイン誘導ガイドライン（女川駅前商業エリア編）	H27.4	市町村	中心市街地			●						協定に基づく事前協議・確認申請と連動したガイドライン
石巻市	まちなみデザイン誘導ガイドライン（住宅地編）	H27.4	市町村	高台移転			●						配慮事項を3段階のレベルに分けて整理
	石巻市災害公営住宅設計ガイドライン	H24.5	市町村	災害公営住宅	▲	●							配慮事項を2段階のレベルに分けて整理
東松島市	あいのい地区で個別に家を建てるための「街並みルール」	H25.10	協議会	平地移転			●						地区計画・条例（後付）
	宮戸地区住宅団地まちなみづくりルール（ガイドライン）	H25.10	協議会	高台移転			●						特別な勝松島保存管理計画（県）
	野蒜北郡丘陵地区まちなみづくりルールガイドライン（低層住宅地区）	H26.12	協議会	高台移転			●						簡単な任意の街並みルールを分かりやすく整理
七ヶ浜町	野蒜北郡丘陵地区まちなみづくりルールガイドライン（特定街区地区）	H26.12	協議会	高台移転			●						地区計画（後付）
名取市	復興まちづくり土地利用ガイドライン	H25.2	市町村	全般（土地利用）	—	—	—						4つの土地利用ゾーン毎に方針・配慮事項を整理
山元町	開上地区まちなみ形成ガイドライン	H25.7	市町村	再建（一般市街地）	●		●	●					重要施設の整備方針と一般的な配慮事項を整理
山元町	山元町の新市街地まちづくりにおける「まちなみづくり工夫集」	H26.10	協議会	平地移転			●						法的規制・分譲条件と任意の配慮事項を丁寧に整理

● 主な対象施設、▲：副次的な対象施設

通じてまちのイメージを事前に示すことで、市民の景観まちづくりに対する意識を醸成する働きが期待される。いずれにせよ、絵に描いた餅となぬよう、デザイン計画が継続的に参照される仕組みを、復興まちづくり行政の中に仕込むことが重要であると言える。

(2) ガイドライン

被災市街地における景観形成に係るガイドラインについては、被災から2016年3月末までに、12の市町村において22のガイドラインが策定されていた。（表-2）ガイドラインは、その対象となる地域・施設に基づいて、①被災地全般に係るもの、②現地再建に係るもの、③新市街地建設に係るもの、④災害公営住宅に係るもの、4つに大きく分類された。また、③新市街地建設に係るものについては、i)高台移転、ii)平地移転、iii)産業団地の3つに細分類することができた。以下、策定経緯や記載内容について、類型ごとの特徴を整理する。

a) 策定主体

被災地全般に係るもの、災害公営住宅に係ものは、全て市町村によって策定されたものであった。一方、地区別のガイドラインにおいて、市町村が策定したものは6件に止まり、地区協議会が策定したもののが7件と最も多く、県が策定したものも2件あった。

今回の震災において、学識等の支援を受けた地区別協議会によるまちづくりルール作成の動きは各地で見られたが、自治体によって何らかのオーソライズがなされたものは、わずか7件であった。自治体による計画・規範の位置づけは、計画・規範に定められたガイドやルールの実効性に大きく関わるため、組織設立や規範検討の段階から官民協働を取り入れ、行政に対する「提言」ではなく、公式な文書として位置づけることが重要である。

例えば、石巻市の「コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会」では、学識の支援・協力を受けた住民の主導の下、熟度の高いまちづくり計画や景観形成ガイ

ドラインを多数作成しているが、協議会が市の復興体制の中に位置付けられていないとともに、各種計画・規範に対するオーソライズがなされておらず、いかに実行力を持たせるかが課題とされている。

一方、復興事業に係る各種ガイドラインを積極的に策定してきた岩手県都市計画課では、復興まちづくりに係る「景観と暮らしのデザインガイドライン」を作成するにあたり、まず野田村城内地区と宮古市乙部地区をモデルケースに選定し、NPO法人岩手景観まちづくりセンターと協働で住民検討会の開催を通じて各地区のガイドラインを先行的に作成している。野田村・宮古市も検討プロセスに携わったが、ガイドラインはあくまで県主導で策定され、市・村による公的な位置づけがなされなかつた。このように都道府県が主体となってガイドラインを作成する場合にも、市町村の各種計画との関連付けを明記する等の工夫を以て、連携を図る必要があると言える。

b) 策定時期

策定時期についてみると、2013年以降、年6~8件のペースでガイドラインが策定されていることが分かる。

(図-3) また、類型別の策定時期をみると、災害公営住宅に係るもののが最も早く、産業団地・平地移転に係るもののがこれに次ぐ形となっていることが分かる。

まず、災害公営住宅に係るガイドラインは、大槌町と石巻市において、ともに被災から約1~2年後という早い段階で策定された。ガイドラインの内容は、住宅単体の設計に止まらず、面的な開発を通じた良好な景観形成や市街地環境の創出の考え方を及んでいた。大槌町では、県の景観計画やガイドラインを引用する形で基本的な景観形成の考え方を示すとともに、具体的な敷地における検討例を参考事例として提示している。一方、中心市街地と半島部で被災状況が異なる石巻市では、市街地と沿岸・半島部それぞれの配慮事項を、分かりやすく整理している。災害公営住宅に係るガイドラインについては、国や県が策定する指針やガイドラインを上手く活用しながら、公営住宅の立地条件に応じたガイドラインを早い段階で策定することが重要であると言える。

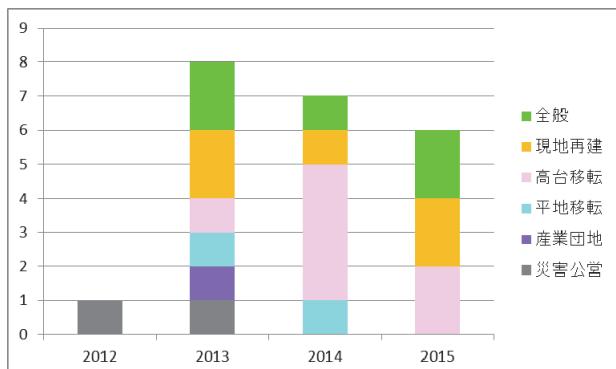


図-3 ガイドライン策定件数の推移

c) 対象施設・要素

ガイドラインが対象とする施設については、災害公営住宅関連を除くほぼ全てのガイドラインが、民間建築物を主対象としていた。民間建築物を構成する要素別に記載事項の有無を見ると、配置、形態、色彩、植栽、外構に関する記述が全体の85%以上において見られたほか、素材、屋外広告物、敷地内通路、駐車場、用途に関する記述も、全体の約半数において見られた。また、夜間照明、ファサードの設え、擁壁に関する記述も散見された。

一方、被災地全般に係るガイドラインの半数以上が、公共土木施設を対象としており、河川・海岸・道路、及びその付属施設に関する言及が中心となっていた。また、地区別のガイドラインの内、現地再建及び高台移転に係るもの約半数において、公園・緑地や道路等の公共土木施設に関する配慮事項が記載されていたが、その内容は極めて限定的なものであった。

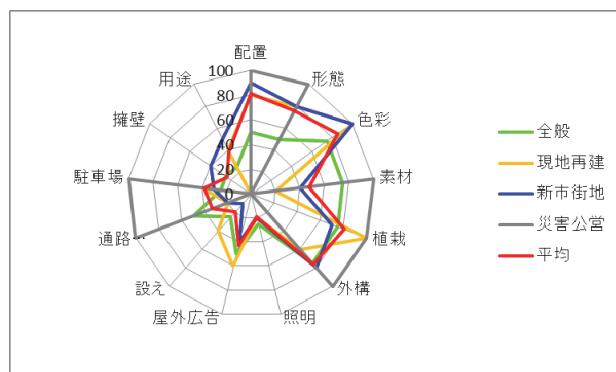


図-4 民間建築物の各構成要素に関する記述の出現率

d) 内容構成

ガイドラインを構成する主な記載事項の出現率については、計画・設計や維持管理上の具体的な配慮事項に加え、景観形成の方針・考え方が約8割と高かった。また、他の計画・規範との位置づけ、景観形成の進め方に関する記述も、約4割において見られた。一方、地域の景観特性や支援ツール、住民意見に関する記述は何れも出現率が低かった。

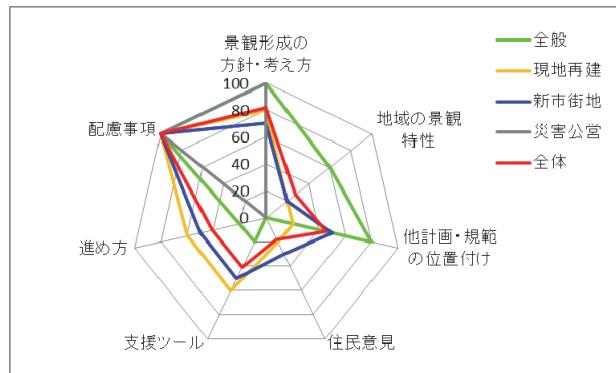


図-5 主な記載項目の出現率

【景観形成の方針・考え方】

景観形成の方針・考え方については、被災地全般に係るものでは、地区別の方針を中心に、必要に応じて市町村レベルの方針を記載していた。一方、地区別のガイドラインでは、方針・考え方が記載されていないものや、具体的な方向性が示されていないものも散見された。民間建築の規制・誘導を目的とした地区別ガイドラインについても、配慮事項のみを整理するのではなく、その根底にある考え方を説明することが期待される。

【地域の景観特性】

地域の景観特性や生活様式は、景観形成の方針を検討する上で重要な手がかりであるが、全ガイドラインの7割以上において、具体的な言及がなされていなかった。そのような中、「野田村復興まちづくり計画（街並み景観づくりに向けて）」は、「野田村らしい」街並み景観づくりを目標に、村で見られる暮らし方や作法から具体的な工夫を着想したユニークな提案を行っていた。

【他の計画・規範との位置づけ】

他の計画・規範との位置づけについては、全ガイドラインの約45%において、何かしらの位置づけがなされていた。特に、市街地全般に係るものでは、市の復興計画や総合計画、都市マス、県・市の景観計画についての重層的位置づけが見られた。中でも、大槌町の景観形成ガイドラインは、町の復興デザイン計画である「大槌デザインノート」を中心に、市の復興計画と都市マス、及び国・県・町の各種規範を適宜参考することで、内容の充実を図っていた。

一方、地区別のガイドラインでは、約半数において地区計画の位置づけがなされてはいたものの、市町村の上位計画については、位置づけが非常に乏しいことが分かった。地区別のガイドラインについても、名取市の「閑上地区まちなみ形成ガイドライン」のように、復興計画における当該地区の整備方針や国のガイドラインに記載された関連事項を明記することで、内容の充実を図ることが期待される。

【住民意見】

住民アンケートの結果や現地視察・勉強会等の検討経緯を記載したガイドラインは4件で、何れも地区別のガイドラインだった。地区別のガイドラインについては、法律や条例による位置付けがなされている項目以外は、法的強制力のない任意のルールとなるため、具体的な配慮事項を整理するだけでなく、そこに至る詳細な検討プロセスを明記することで、地区住民による街づくりルールに対する理解を深め、ガイドラインの実効性を高めることが期待される。

【支援ツール】

人材・資金面の補助等、具体的な支援ツールの言及は

わずか3件に止まった。これは、地区別のガイドラインと連動した修景補助等の市町村独自の支援制度がほとんど存在しないことに起因している。「女川町まちなみみデザイン誘導ガイドライン（女川駅前商業エリア編）」は、町創設の修景補助と連動した景観形成推進協定に基づいて策定された数少ない例である。財政的な制約はあるものの、景観形成上特に重要な地区については、ガイドラインと連動した補助制度を設置することも、ガイドライン検討の過程で考慮する必要があると言える。

e) 規範の体系

規範の体系については、被災地全般に係るものでは、ガイドラインごとに整理の視点が大きく異なっていた。一方、地区別のガイドラインでは、構成要素別の整理を行っていたものが大半を占める中、施設種別の整理を行っているものや、ルールの重み別で整理を行っているものも見られた。例えば、「女川町まちなみみデザイン誘導ガイドライン（住宅地編）」では、A) 法的規制、B) 努力目標、C) 推奨事項の3段階、山元町の新市街地まちづくりにおける「まちづくり工夫集」では、①法的規制・分譲条件、②任意ルールの2段階に分けて、具体的な配慮事項を整理している。様々な制約条件の下、景観形成の優先順位が低くなりがちな復興の現場において、こうした重み別の整理を行うことも、有効な手段であると考えられる。

f) 表記方法

表記方法については、全体の9割以上において写真、8割以上において模式図が用いられていたほか、約半数においてパース、イラスト、カラーチャートが用いられていた。一方、地図・図面の使用は約36%、模型写真の使用は約14%に止まった。写真を用いたもの内、65%が他事例における写真を参考イメージとして用いていた。特定の地区や施設について具体的な検討例を掲載していたものも、全体の23%見られた。なお、ガイドラインの類型ごとの表記方法を比較したが、有意な差は見られなかった。

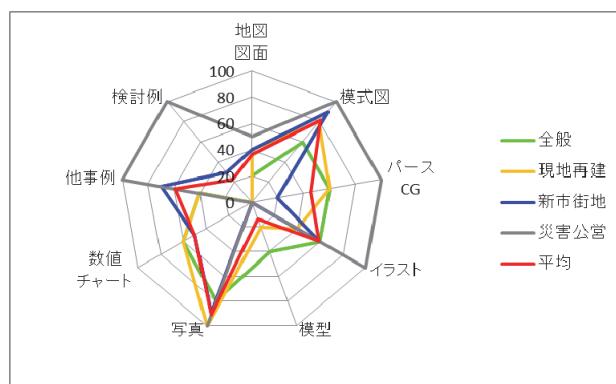


図-6 各表記方法の出現率

(3) 地区計画

復興市街地整備の事業地区を対象とした地区計画については、2016年3月までに、9市町において23の計画が策定されていた。この内、8市町における20の計画について、条例による行為制限の義務付けがなされていた。

多くの自治体が、地区計画の策定とともに地区計画ガイドを作成しており、簡易なパンフレット形式のものが6件、ガイドライン形式のものが10件であった。また、東松島市と山元町では、まず地区別協議会が主体となってまちづくりルールやガイドラインを作成し、半年～1年を経て自治体がこれを地区計画として位置づけるという流れが見られた。なお、地区別協議会が自治体と協働しながら地区計画の検討を行うプロセスは、多賀城市や岩沼市においても見られた。

ガイドライン同様、対象地域の性格に着目した整理を試みたところ、①現地再建に係るもの、②現地再建と高台移転がセットになったもの、③平地における新市街建設に係るもの、④産業団地の建設に係るもの、4つのタイプが抽出された。

全体に占める割合は、平地移転に係るものが15件と最も多く、2012年5月～2014年11月までに13計画が策定されており、計画策定の時期も早い。一方、産業団地の建設及び現地再建に係る地区計画は2014年6月から、高台移転を含むものは2015年9月からと、策定の時期が比較的遅いことが分かる。平地における新市街地建設に対し、現地再建や高台移転の場合、土地の造成や合意形成に時間がかかるため、街並み形成のルールづくりが遅れる傾向にあることが指摘される。また、対象地域の性格に関わらず、防災集団移転のみの場合に比べ、区画整理や津波復興拠点整備が絡んだ場合、地区計画の作成に時間がかかる傾向がうかがえる。

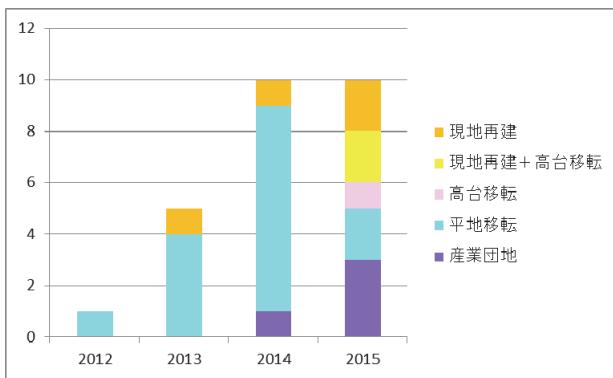


図-7 地区計画策定件数の推移

(4) まとめ

以上、空間・景観形成に係る計画・規範の種別ごとにその特徴を整理した。これを踏まえ、各自治体における計画・規範の組み合わせに着目した類型化を試みたとこ

ろ、①総合タイプ、②景観計画準拠タイプ、③地区別タイプの3つのタイプが抽出された。

表-3 計画・規範の組み合わせによる類型

タイプ	自治体	デザイン計画	景観計画	ガイドライン 全般	ガイドライン 地区別	地区計画
① 総合タイプ	野田村			民間建築	民間建築	
	大槌町	■		建築全般 公共土木	建築全般 公共土木	●
	女川町	■		公共土木	民間建築	
	七ヶ浜町			土地利用		
② 景観計画準拠タイプ	釜石市		■	建築全般 公共土木		
	松島町		■	民間建築		
	多賀城市		■			●
	仙台市		■			●
③ 地区別タイプ ガイドラインのみ	宮古市				民間建築	
	大船渡市				公共建築	
	名取市				民間建築	
	陸前高田市				民間建築	▲
③ 地区別タイプ ガイドライン+地区計画	東松島市				民間建築	▲
	山元町				民間建築	▲
	気仙沼市					▲
③ 地区別タイプ 地区計画のみ	石巻市					●
	岩沼市					●

●:地区計画ガイド作成+条例制定、▲:計画書のみ

a) 総合タイプ

野田村、大槌町、女川町、七ヶ浜町では、被災市街地全般に係る計画・規範を主軸に、地区別・施設別の計画・規範を組み合わせ、景観形成を図っていた。

女川町では、「女川まちづくりデザインのあらまし」で中心市街地をはじめとする復興まちづくりの全体像を示すとともに、地区別ガイドラインと「公共空間景観形成ガイドライン」を組み合わせて、総合的な景観誘導を図っている。また、大槌町でも「大槌デザインノート」で地区別の詳細な空間計画を示しながら、「大槌町景観形成ガイドライン」において共通配慮事項と地区別の配慮事項を細かく定め、総合的な景観誘導を図っている。

一方、野田村では、村中心部における空間形成の方針と民間建築物の配慮事項を整理したガイドラインを、七ヶ浜町では、エリアごとに施設配置や空間構成の基本的な考え方を示したガイドラインを、それぞれ復興計画の付録のような形で策定していた。このように、復興計画とセットでガイドラインを策定する手法は、計画とガイドラインの間に一貫性を与える上で一定の効果があるものと考えられる。

b) 景観計画準拠タイプ

景観法に基づく景観行政団体5市町の内、被災前に景観計画を策定していたのは仙台市ののみであった。釜石市、多賀城市、松島町の3市町では、被災後に景観計画を策定しており、いずれの計画においても復興事業を通じた良好な景観形成が謳われていた。しかしながら、具体的な復興計画との連携の方針や施策に関する記述は見られず、景観計画が復興事業に与える効果は極めて限定的で

あると言える。背景の一つとして、3市町とも被災前から計画策定の検討を進めており、その主な目的が一般市街地の景観形成ではなく、近代化遺産の世界遺産登録（釜石市）や歴史的風致の維持向上（多賀城市）、特別名勝の保全（松島町）等、地域資源の保全・活用にあつたことが指摘される。なお、塩竈市では被災後に計画策定の検討を始めたものの、策定には至っていない。

なお、景観計画に準拠したガイドラインは、釜石市と松島町の2自治体が策定しており、特に釜石市では復興関連事業に特化したガイドラインを策定していた。公共土木施設を中心に、民間建築も含む各種復興事業について、国や他の自治体における既存のガイドラインを引用しながら、事例集形式で良い事例と悪い事例を示し、デザイン上の配慮事項を整理している。沿岸部の広範囲に事業が分散する釜石市では、資材確保や工期、事業予算等の制約に加え、個別の敷地条件にフレキシブルに対応する必要があったことから、具体的な仕様を定めるのではなく、施設類型ごとに景観配慮の考え方を示したこのような形式を採用している。本格的な復興が始まる2014年度初めにガイドラインを策定し、復興事業を長期的かつ広域的な市の景観政策に位置付ける手法は、今後起りうる大規模災害においても参考になるものと言える。

c) 地区別タイプ

被災地全般に係る計画・規範は持ち合わせず、地区レベルのガイドラインや地区計画による空間・景観形成を図る自治体は9市町であった。その内訳は、ガイドラインのみの自治体が3市、地区計画のみの自治体が3市、ガイドラインと地区計画の両方を策定している自治体が3市町であった。

防災集団移転による復興が基本となった東松島市、岩沼市、山元町のように、集約的な整備事業中心の被災自治体においては、地区別のガイドラインや地区計画の策定をもって景観形成を図るのが有効であると考えられる。また、複数地区において条件の似た整備を実施する場合には、山元町のように複数地区を対象とした共通のガイドラインを策定した上で、個別の地区計画を定めるという方法も効果的であると言える。

3. 景観検討・デザイン調整に係る組織のレビュー

復興市街地整備を通じた質の高い空間形成、及び一体的な景観形成を図る上で、全体的な復興方針から地区別の空間計画、個別施設の計画・設計にいたる検討プロセスの中で、自治体の規模や被災状況、復興まちづくりの方針に応じたマネジメントの体制を構築することが重要である。特に今回の震災のように、多くの被災自治体に

おいて日常的な景観マネジメントの仕組みが備わっていないことに加え、景観・デザインに係るノウハウとマンパワーが大幅に不足する状況においては、学識をはじめとする有識者を上手く活用するとともに、国・県・住民との連携体制を通じた円滑な合意形成が求められる。

そこで、復興まちづくりの各段階における景観検討及びデザイン調整に係る外部組織を自治体ごとに整理した。

(図-8) なお、区画整理等の事業を実施するにあたり自治体が立ち上げた地区別の組織については、行政による上意下達的な説明会や懇談会、及び組織としての実体がないワークショップ等は対象外とした。また、任意のまちづくり協議会等については、行政との連携の有無が、提案事項の実効性に大きく左右するため、自治体による支援・協働の下、空間・景観形成の検討を行っているもののみを対象とした。

収集した外部組織は、①復興計画の策定・推進組織、②復興事業全体のマネジメント組織、③地区別のマネジメント組織に分類した上で、②はi)復興アドバイザー、ii)デザイン会議、iii)整備検討・調整会議、iv)景観審議会等に細分類を試みた。以下、各類型ごとの特徴を整理する。

(1) 復興計画の策定・推進組織

復興計画の策定にあたり、久慈市を除く26市町村において37の組織が設立された。その多くが、2011年5月～12月にかけて開催され、復興計画の検討を終えるとともに活動を終了している。唯一、気仙沼市では計画策定に係る2つの委員会を、計画策定後も年1回のペースで開催し、計画推進に係る協議を行っていた。また、野田村・山田町では都市分野に特化した復興まちづくり計画の策定、大槌町では復興計画（基本計画）の改定を行うにあたり、新たに検討のための組織を設立していた。

全37組織の内、27組織において有識者の活用が見られ、その内、都市・建築・土木・造園分野のポストは78件であった。今回の震災では、国の直轄調査（以下②調査）において地区別の復興パターンを検討するにあたり、各自治体につき1～4名の有識者がコンサルタントとともに検討に携わったが、②調査で復興パターンの検討に携わった有識者が、同一自治体の復興計画策定会議にも関与していたケースは、12市町村と半分を下回った。また、これらの有識者が、計画策定後も何らかの外部組織を通じて復興事業に関わっていたケースは、8市町にとどまった。

復興計画の推進については、10市町村において13の組織が新たに設立されたほか、野田村では既存の「むらづくり委員会」がその役割を担っていた。設立時期は2011年11月から2013年9月に渡り、2012年度に設立されたも

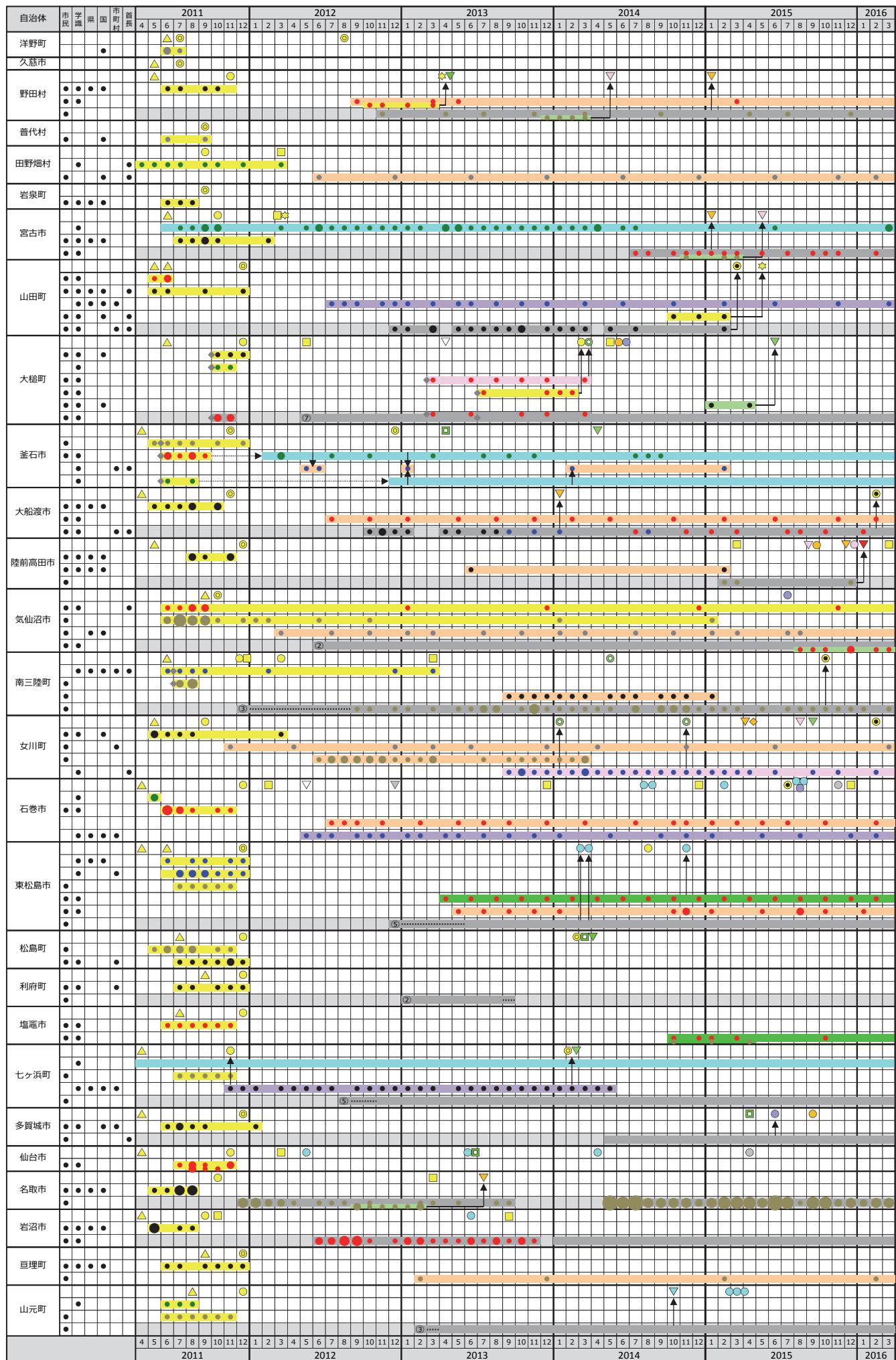
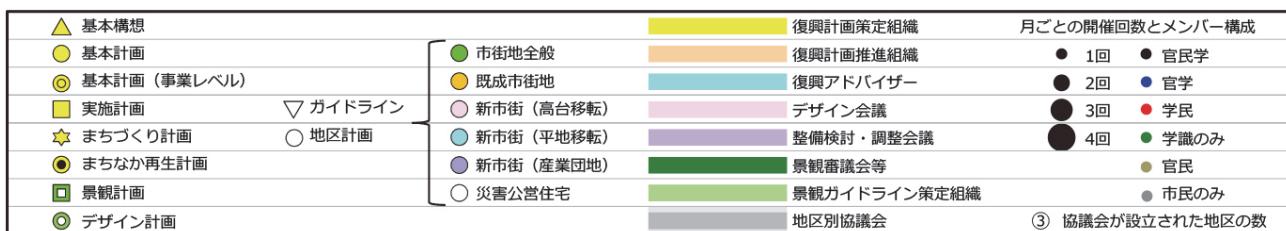


図-8 各自治体の被災市街地における景観形成に係る計画・規範と組織・体制のフロー

【図8 凡例】



のが半数を占めた。開催頻度や活動期間は自治体によって大きく異なるものの、2013年度をピークにその後徐々に活動頻度が減少する傾向が見られた。

7市町村における8の組織では有識者の活用が見られ、都市・建築・土木・造園関係者は22名で、復興計画策定組織と比べると、有識者の関与が低いことが分かる。②調査に携わった有識者で、復興計画推進組織にも関与しているケースは、わずか3市であった。

なお、復興計画の策定組織がハード整備を含む総合的な復興まちづくりの検討を行っていたのに対し、復興計画の推進組織においては、復興事業の進捗確認がその主な役割となっており、空間・景観形成上の積極的な役割は見いだせなかった。

(2) 復興事業全体のマネジメント組織

a) 復興アドバイザー

復興事業全体に係るアドバイザーを設置していた自治体は、3市町となった。七ヶ浜町では被災直後、総合開発審議会の委員であったO氏と町内住民のTM氏をアドバイザーとして位置づけ、復興計画策定をはじめ復興まちづくりに係る各種のアドバイスを受けてきたが、正式な委嘱は行っていない。アドバイザーは、およそ月1回の頻度で国・県・町の関係者が集まってまちづくり事業全般の調整を行うコア会議に同席し、各種事業の調整にあたるとともに、2014年3月でコア会議が終了してからも、必要に応じて助言を行っている。また、復興アドバイザーとしての位置づけはなされていないが、CMRの下請けで業務を受けているランドスケープの専門家SM氏には、ガイドライン策定をはじめ、復興まちづくりの多方面でアドバイスを受けていた。

一方、宮古市では、②調査を担当した交通・まちづくりの専門家Y氏と、津波防災の専門家S氏が市の総合アドバイザーとして正式に就任している。両氏は、夫々の専門的見地から復興整備事業全般に対するアドバイスを行うとともに、復興計画策定委員会にもアドバイザーとして参加している。特にY氏は公共交通、まちづくり、拠点整備事業に関する各種協議に足繁く参加し、復興計画策定後の4年間で計35回の協議に参加していた。

釜石市では、土地利用・空間計画・施設整備の検討にあたり、被災前から付き合いのあった有識者3氏（それぞれ建築設計・建築計画・都市デザインを専門とする）

へ協力を要請し、土地利用・施設整備の検討を行う「プロジェクト会議」等の場を通じて頻繁に協議を重ねてきた。プロジェクト会議終了後も継続的な協力を受けられる体制を確保すべく、2012年2月には復興ディレクターとしての役職を設置し、後付け的に委嘱を行っている。また、プロジェクト会議とは別に復興計画の検討にあたり、多方面の有識者からアドバイスを受けるべく、9名の有識者で構成される「アドバイザーミーティング」を設置・開催していた。このアドバイザーミーティングの有識者についても、復興計画策定後も各種事業の進捗について継続的にアドバイスをもらえるよう、2012年12月に「復興まちづくりアドバイザー」としての役職を設置し、委嘱を行っている。

なお、大槌町では景観に特化した「景観アドバイザー」を2015年6月に設置しているが、今のところフォーラムに1回参加しただけで、積極的な活用は今後に期待される。また、南三陸町では復興まちづくりや官民連携に関する助言役として、「南三陸町復興まちづくりアドバイザー」を2015年4月に設置しているが、こちらもまだ活用実績は見られない。

b) デザイン会議

復興まちづくりにおける空間計画・施設デザインの検討・調整に特化した「デザイン会議」が、大槌町と女川町において開催されていた。大槌町のデザイン会議では、住民参加に基づく空間計画の検討、女川町のデザイン会議では、有識者と事業関係者によるデザイン調整が主な活動となっている。

大槌町では、2012年3月～2013年3月までの約1年間かけて大槌デザイン会議を開催し、地区ごとの空間計画をとりまとめた「デザインノート」を作成している。エリア別に設定された7つの地区別WGにおいて、コーディネーター役の有識者がコンサルタントとともに住民の要望を集約し、全地区に共通するデザインの方針に従いながら、地区別の空間計画を作成した。デザイン会議では7地区の空間計画をとりまとめ、意識・情報の共有を図るとともに、地区別WGでは解決できない課題について協議を行っていた。

一方、女川町では、2013年9月から復興まちづくりデザイン会議を開催し、町内の復興事業のデザイン調整を行っている。テーマ別に設けられた部会において作成された各種事業のデザイン検討案について、町長と有識者

委員3名によって構成される本会議が協議を行った後、協議の結果に基づいて、各部会における検討案の修正と府内の最終的なデザインの決定を行っている。2013・2014年度は月1回、2015年度は2ヶ月に1回のペースで開催されていた。各部会は必要に応じて公共デザインの有識者を部会委員として任命し、部会への参加を求めることができるとされており、これに基づいて川まちづくりの検討部会では、多自然型川づくりの専門家Y氏を部会委員に任命し、各種アドバイスを受けている。

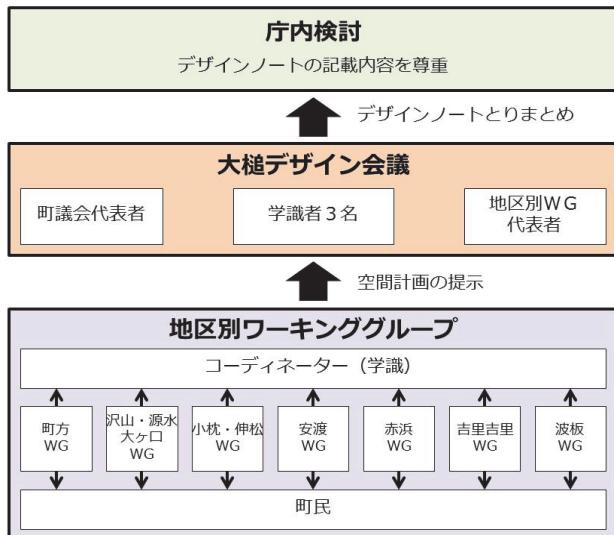


図-9 大槌デザイン会議の検討フロー

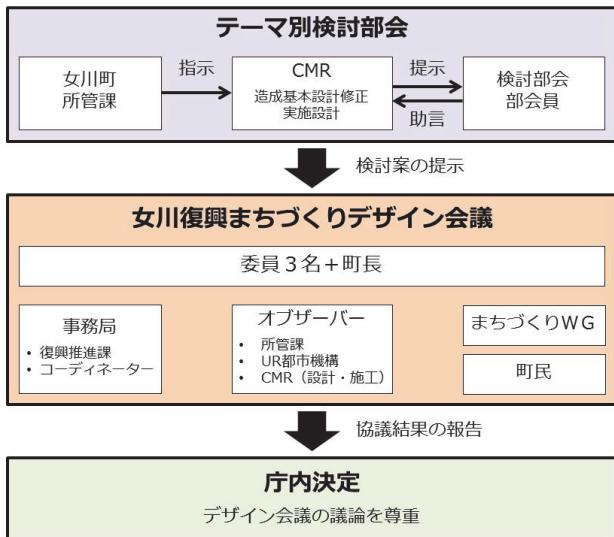


図-10 女川復興まちづくりデザイン会議の検討フロー

大槌デザイン会議の最大の特徴は、地区別と全体、2段階の組織体制に基づいてボトムアップ型の検討を行ったことで、これは被災地域が分散する状況においては有効な方法であると言える。(図-9) ただし、各地区に担当の有識者を割り当てる形をとるため、デザイン会議が終了してからも、担当者が継続的に復興まちづくりに関

与できるかどうかが問われている。一方、女川復興まちづくりデザイン会議は、実際にまちの設計に携わるデザイナーとともに町長が委員として参加することで、トップダウン的にスピーティーな意思決定がなされる点にあると言える。(図-10) 継続的に膨大な事業のデザイン調整を行う上で合理的な体制であるが、委員をはじめコーディネート役のコンサルタント等、人的資源に頼っている部分も大きく、他の自治体が参照する場合は、人材登用に注意が求められるスキームであると言える。

c) 整備検討・調整会議

被災地域全体における整備事業の検討・調整を行うための組織は、3市町において組織されていた。それぞれ、学識経験者と国・県・市の関係者、及びUR都市機構・コンサルタントが参加し、各種整備事業の調整を行う中で、景観に対する配慮や空間デザインの検討が行われていた。

七ヶ浜町では、復興計画（前期基本計画）を策定した2011年11月から毎月1回の頻度で「コア会議」を開催し、前述のアドバイザーの協力の下、土地利用やまちづくりルール等の検討を行っていた。復興計画の更新と土地利用ガイドラインの策定が組織の主な目的だったこともあり、継続的な活動を展開する他の2市町と異なり、2014年5月で活動を終えている。

被害が比較的大きくかつ広範囲に広がる石巻市では、2012年5月に「復興まちづくり検討会議」を設立し、テーマ別ワーキングで具体的な整備内容の検討を行った上で、全体会における確認・協議を行うという2段階方式の検討・調整に取り組んできた。東北大学と市の包括協定を背景に、計9名もの学識がワーキング及び全体会に参加している。大学との協定に基づく学識の参与は、他の市町村においても散見されており、人材が枯渇しがちな大規模災害において、一定の効果を見せている。

また、山田町では2012年7月から「復興事業推進連絡調整会議」を開催し、防潮堤をはじめとする主要な基盤施設の整備と地区別の復興まちづくりについて、進捗状況の確認と特定の課題についての検討を行っていた。他の2市町では、都市・建築・土木等、専門を異にする複数の有識者が協議に参加していたのに対し、山田町では有識者の参加は②調査から町の各種委員会に参加してきたM氏1名であった。

d) 景観審議会等

被災後、景観行政団体5市町の内、多賀城市を除く4市町において景観審議会の開催実績があったが、復興事業の内容に関する具体的な協議を行っていたのは、塩竈市のみであった。塩竈市では、2014年8月に景観計画策定の検討を始め、同年10月に景観審議会を設立し、以降5回に渡って景観計画策定に向けた協議を行ってきた。この中で、津波避難デッキ整備事業と魚市場整備事業につ

いて、色彩や素材等の設計内容に係る協議を行っていた。

また、一部地域が国の特別名勝・松島に指定されている東松島市では、隔月で開催される「特別名勝松島保存管理専門委員会」において、野蒜地区をはじめとする被災地の造成工事や建築工事について、特別名勝の景観に配慮したものかどうか、有識者による協議を行っていた。

このように、景観計画及びこれに基づくガイドラインを策定している自治体や、文化財の指定、歴史まちづくり法に基づく認定を受けている自治体においては、既存の審議会等を上手く活用することが今後期待される。

(3) 地区別のマネジメント組織

地区別の空間・景観形成に係る組織は、15市町村36地区において設置されており、いずれも震災後に設立された組織だった。1自治体あたりの設置地区数は、被災状況や復興事業の実施箇所・事業種別に応じて多様で、最大で8地区となった。区画整理や防災集団移転、津波復興拠点整備等の事業ベースで設立されるケースが多く、12市町村23地区における協議会が該当した。一方、特定事業の対象地に拘らず、既存のコミュニティや複数事業のまとめ等の地域ベースで設立されるケースも見られ、3町13地区における協議会がこれに該当した。

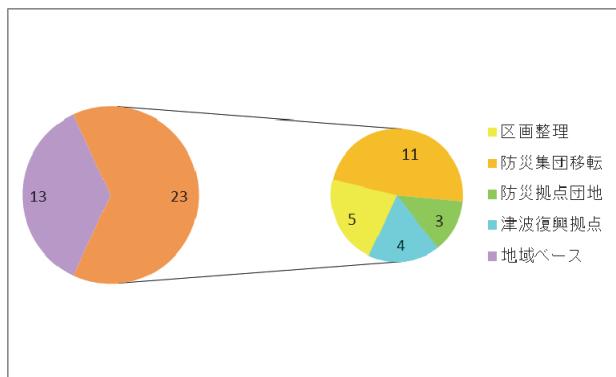


図-11 類型別の地区別協議会の件数

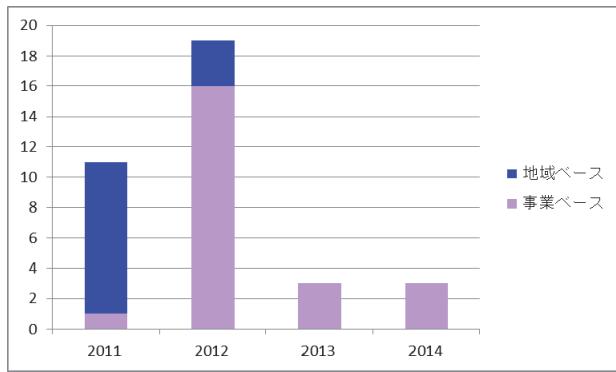


図-12 地区別協議会の設立件数の推移

設立時期については、2012年度末までに全体の約8割にあたる30地区において、協議会等の組織が設立されて

いた。（図-12）また、先の事業ベース・地域ベース別の設立時期をみると、2011年度中に地域ベースの約77%、2012年度に事業ベースの約70%が設立されていることが分かる。

住民や事業者による任意組織としての位置づけのものが大半を占める中、山田町・大船渡市・多賀城市的津波復興拠点整備事業地区では、官民協働型の協議会を立ち上げており、特に山田町・大船渡市では、学識をはじめとする有識者を委員として位置づけた、官民学協働型の組織体制を構築していた。また、その他にも学識がアドバイザーとして入り、専門的見地から景観形成やまちづくりに対する助言等を行っているケースが、6市町14地区において見られた。

地区別の協議会が主体となって、任意のまちづくりルールや地区計画等を検討する動きは、全体の約半数にあたる18地区において見られた。また、津波復興拠点整備事業ベースの協議会が主体となって、まちなか再生計画の検討を行っているケースも3市町において見られた。

(4) 組織・体制の類型

以上、各自治体における被災市街地の空間計画及びデザイン調整に係る外部組織の特徴を概観した。各自治体における組織・体制の組み方は、表-4の通りである。

表-4 各自治体における外部組織の構成

No.	自治体	復興計画策定組織	復興計画推進組織	アドバイザー	デザイン会議	整備検討・調整会議	景観審議会等	地区別協議会
1	洋野町	●						
2	久慈市							
3	野田村	●	●					
4	普代村	●	●					
5	田野畑村	●	●					
6	岩泉町	●						
7	宮古市	●	●	●	●		●	
8	山田町	●	●	●	●	●	●	●
9	大槌町	●	●	●	●	●	●	●
10	釜石市	●	●	●	●	●	●	●
11	大船渡市	●	●	●	●	●	●	●
12	陸前高田市	●	●	●	●	●	●	●
13	気仙沼市	●	●	●	●	●	●	●
14	南三陸町	●	●	●	●	●	●	●
15	女川町	●	●	●	●	●	●	●
16	石巻市	●	●	●	●	●	●	●
17	東松島市	●	●	●	●	●	●	●
18	松島町	●	●	●	●	●	●	●
19	利府町	●	●	●	●	●	●	●
20	塙町	●	●	●	●	●	●	●
21	七ヶ浜町	●	●	●	●	●	●	●
22	多賀城市	●	●	●	●	●	●	●
23	仙台市	●	●	●	●	●	●	●
24	名取市	●	●	●	●	●	●	●
25	岩沼市	●	●	●	●	●	●	●
26	亘理町	●	●	●	●	●	●	●
27	山元町	●	●	●	●	●	●	●

【凡例】 ●:官民学 ○:官学 △:学民 ■:学識のみ ▲:官民 ◆:市民のみ

被災市街地における空間・景観形成は、復興アドバイザーやデザイン会議、整備検討・調整会議等を設置した一部の自治体における復興まちづくり全体のマネジメントと、有識者をアドバイザーとして位置づけた一部の地区別協議会による地区ごとのマネジメントの中で取り組まれており、自治体及び地区ごとに大きな温度差がある

ことが明らかになった。

4. おわりに

本稿では、景観行政・デザイン行政の観点から、東日本大震災津波被災自治体における市街地整備を通じた景観形成の方策について、空間・景観形成に係る計画・規範の策定状況と外部組織の体制に着目して、横断的な整理を試みたものである。

今後は、各自治体における具体的なデザイン調整のプロセスに踏み込んだ分析を行うとともに、本稿では取り上げなかったコンサルタント業者の役割や、市町村と国・県との間の調整プロセスについても、調査・研究を進めていきたい。

謝辞：本研究を行うにあたり、各自治体の担当者の方々、復興まちづくりに携わられた有識者の方々、及びコンサルタント業者の方々には、復興事業への対応に追われる多忙な中、ヒアリング及び資料提供にご協力頂いた。この場を借りて、厚く謝意を表する。

参考文献

- 1) 国土交通省都市局：復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方－市街地・集落整備における都市デザイン面からの配慮事項－，2012
- 2) 国土交通省都市局：歴史・文化資産を活かした復興まちづくりに関する基本的考え方，2012
- 3) 小野田泰明・加藤優一・佃悠：災害復興事業における計画実装と自治体の組織体制－東日本大震災における宮城県の復興事業を対象として－，日本建築学会計画系論文集，Vol. 80 No. 717, pp. 2523-2531, 2015
- 4) 斎谷智大・姥浦道生：震災復興初動期における住民主導型まちづくりの発動プロセスに関する考察－宮城県石巻市中心市街地を事例として，都市計画論文集，Vol. 48 No. 3, pp. 837-842, 2013
- 5) 木村優介・曾根直幸・栗原正夫：東日本大震災復興計画における景観形成施策の位置づけに関する研究，第9回景観・デザイン研究発表会，ポスター発表，2013