

# 東日本大震災 復興まちづくりのこれからに向けて (10)

## 大槌町における住民主体の復興まちづくり

東京大学 大学院工学系研究科 社会基盤学専攻  
教授 中井 祐

### 1 大槌町が目指す住民主体のまちづくり

岩手県大槌町の復興に関わりはじめて、二年半になる。いま基盤整備の方向性はおおむね定まり、個別の事業実施の段階にさしかかっている。そして、被災地全般の事情を把握して言うわけではないのだが、大槌町は、住民と密にコミュニケーションを図りながら復興事業を進める姿勢をもっとも強く打ち出し、実行しようとしている被災自治体ではないかと思う。

2011年9月30日に定められた「大槌町災害復興基本条例」は、町民と事業者と行政が協働して復興を進めるという目標を掲げ、町民主体の復興を目指す理念を謳っている。これは、津波の犠牲になった前町長の跡を受けた現碓川豊町長が、就任後まっさきに示した意志である。

拙稿では、大槌町が目指す住民主体の復興まちづくりの現状を紹介しつつ、その意義や課題について考察したい。

### 2 大槌町における復興基本計画の策定プロセス

2011年9月初旬、国交省都市局の直轄調査チーム（当時都市局の大槌担当・越智健吾氏、受託者・東京コンサルタント、UR都市機構、作業監理委員・筑波大学大村謙二郎教授および筆者）が町を訪れ、就任直後の碓川豊町長

にそれまでの検討の成果を説明した。その際町長は、「大槌町の基本的な復興の考え方」と題するメモをわれわれに手渡した。現在に至る大槌の復興まちづくりのベースとなる内容が記されているので、要点のみ抜き書きして示す。

#### 復興 Concept

つい散歩したくなる拘りのある美しいまちづくり  
(中略)

#### 復興計画の策定期間

ステップ1 10月 住民との対話  
ステップ2 11月 住民の想いを形にする調整  
ステップ3 12月 最終的な合意形成  
(中略)

#### 各集落復興協議会

各集落の復興は、そこに住んでいる住民から根ざした議論の展開が不可欠である。集落の老若男女から構成する意見交換の場とし、コーディネーター・アドバイザーを配置し、議論の円滑化を支援する。  
(後略)

町長は、住民の議論の場で行政は口出しをしない、という点を強調した。住民から質問があれば答えるが、特定の提案や議論の誘導はしない。そのかわりコーディネーターが、住民の思いや考えを聞き、行政と随時意見を交わし、コンサルタントと技術的検討を繰り返しながら、計画の方向性や住民合意の落としどころを形にする、という役回りを務めることになる。

町は、この町長の考えをほぼそのまま用いて、復興基本計画をまとめた。筆者を中心に、主に東京大学の土木、都市計画、建築の中堅若手でコーディネーターチームを結成し、地区ごとに担当をはりつけて、隔週末のベースで大槌に通った。

町の将来をおおきく左右する計画の根本を住民の議論にゆだね、その調整や方向付けを第三者にあずけるというのは、行政手法としてあまり他に例を見ないように思う。また、この手法が成立するためには、行政とコンサルタント、およびコーディネーターのあいだに、一定の信頼関係が存在しなければならない。大槌町の場合、この基本計画策定時に生まれた信頼関係が現在まで持続し、ポジティブな効果をもたらしているようにも感じる。

たとえばいま、町は「大槌デザイン会議」なる組織を設置して、集落ごとの公共空間の整備方針を、主に景観

的側面から検討している。この会議は、集落単位のワーキンググループと、その代表者で構成される親会議からなるが、メンバーは学識者と住民のみで、行政は含まれない。行政は主催者に徹し、必要な情報を提供しながら、住民の議論を周囲で見守る。その議論を、コンサルタントの協力を得て学識者がコーディネートし（基本計画策定時のコーディネーターが継続して担当）、骨子をとりまとめて町に提案する、という形をとるのである。これは、復興基本計画の策定と共通の方式であり、大槌町が復興の過程で見いだしたひとつのスタイルと言ってよい。

### 3 「住民主体のまちづくり」の意義と目標

ただ、以上のような大槌の方法が望ましい結果に結びつくかどうかは、別の問題になる。

いま町の年間予算は被災前の10倍以上、身丈をはるかに超えた膨大な予算を、全国の自治体から派遣された多数の職員の応援を得てさばいている。しかし復興事業の期間が終われば、復興関連の交付金も応援職員も、町を去っていく。自主財源が年間5～6億円、という町に戻る。そこからはじまるさらなる試練のときのために、復興の過程を通じて、住民が主体性をもって町をつくり暮らしていく力を、養っておかなければならない。住民の意見を復興計画に反映させるだけでは、足りない。

しかし実際には、議論を重ねても「参加住民の個々の考えや希望を行政側に要望する」という「行政対（個々の）住民」という構図をぬぐいさることは難しく、真の意味での住民主体の議論には距離がある。住民が自立してわが町を生きていく力を取り戻す、という目標地点に至る道のりは、まだ霧中であると言わざるをえない。

問題を一般化して考えてみたい。

住民主体、というときの住民とは、言うまでもなく、個人ではない。一人で町はつくれない。地縁的な条件によって規定される共同体的な人のまとまりが、ここで言うところの住民である。

一方いまの日本をつくりあげてきた近代化とは、総じて、従来の地縁的で保守的な共同体を解体し、公共（行政）と個（私）からなる合理的で普遍的なシステムを構築するプロセスであった。たとえばかつては、防災の主体は町の消防団や水防団だったが、いまは全国どこでも、公共がインフラを整備して災害を防いでくれる。住民は、それぞれ自分の命と財産の心配をしていればよい。われわれは、強力な公共の存在と引き換えに、地縁の制約から解放された自由な個人としての生活を手に入れたとも言える。

強力な公共と自由な個。このシステムが、なにをもたらしただか。

たとえば、公共が整備する基幹交通網や防災施設などの公共インフラと、住宅や車などの個人空間や私的消費財は、ひと昔前に比べれば全国おしなべてその質は向上した。反面、中心市街地の空洞化とにぎわいの消失、地場産業の衰退と農山漁村の限界集落化、郊外の二次自然の荒廃、風景の均質化など、地域・町・共同体レベルの課題は、枚挙にいとまがない。この事実、いまの日本社会が公共と個の両極に確実に分化した一方で、その中間域すなわち共同体が、極度に弱体化していることを示しているのだと思う。

大槌町には（三陸全般に共通すると思うが）、集落単位の地縁共同体意識がいまだに色濃く残っている。とくに、各集落の独立意識と、住民の集落への帰属意識の強さが際立つ。おそらく、公共と個の二極だけで大津波のような自然災害に対処することは困難、という地域の暗黙知の現れだと、筆者は解釈する。今次の大津波の際の、町の消防団の命を賭した救助活動や、行政に頼らない集落自力での啓開活動の話を書くにつけ、その思いを深くする。

土地に根ざした自然災害を自明の前提として受け入れざるをえない三陸（あるいは日本全体）においては、前近代的な地縁社会と、公共＝個の近代システムの両者を止揚して、公共＝地縁共同体＝個人の多重性を担保するまちづくりを進めることが不可欠であり、それが復興における「住民主体」に課された本質的課題なのではないか。二年半の大槌通いを通じて得た、いまの筆者の実感である。

思えば、われわれは公共的な世界だけを生きることも、個の世界に閉じこもって生きることもできない。現実には、公共と私の間である共同体的世界を、常に生きている。とくに、自然の恵みと脅威の両面に接しつつ豊かに暮らすうえで、共同体という枠組みの大切さが色褪せることはないのだと思う。

### 4 区画整理ワークショップ

大槌町の中心的な市街地に位置付けられる町方地区は、市街の範囲を縮小・集約したうえで区画整理を施行する計画である。区画整理は、土地を公共と個の二極に還元して再編するという意味で、きわめて近代的な性格を有する技術である。区画整理にありがちな、画一的な基盤インフラの上に個人住宅が均等に並ぶ住宅地、あれこそ、近代の力学が具現した風景なのである。換地設計上の合理性だけを追求すれば、復興後の町方も必然的に

そうなるだろう。

町方全体で共有する居場所としての広場や、地区ごとに、あるいは向こう三軒両隣で共有する地縁のよりどころとしてのコモンスペース、すなわち共同体のためのさまざまな豊かな場所を、創造することができるか。筆者は、それが復興区画整理の最重要テーマのひとつであると考えている。現在、歴史的な街道筋や旧来の道筋、地域の中心となってきた広場、身近に存在した用水路や湧水など、従来の共同体的価値に留意しながら、コモンスペースの配置を重視した区画整理の可能性を探っているが、銘記すべきは、それをただ公共がつくって用意しても問題は解決しない、ということである。住民自身が共同体として共有可能な、あるいは共有すべき価値を再確認し、それを具現化するプロセスを経なければ、住民が主体的にまちの将来を生きていく力の涵養にはつながらない。

町ではこの夏から、町方をさらに地区単位に分割して、

区画整理を主題とする住民ワークショップを開催し、まちづくりの方針について議論を進めている。復興後の暮らしのイメージを住民間で共有するとともに、そのイメージをこれから具体化する換地設計に生かそうというもくろみである。

ワークショップで議論されるテーマは多岐にわたる。宅地の形状や接道の形式、集約換地の是非などの換地に直接関わるテーマはもちろん、街路の幅員や断面構成、町並み、地区公園の位置や使い方、用水や湧水（共同井戸）の保全の是非やその方法などさまざまである。議論はときに、都市計画決定を済ませた項目の変更の是非にまで及ぶ。

この議論を通じて、自分たちが共有できる価値を住民が再確認できるか。基盤整備を通じて、行政がその価値を空間化できるか。まずはそこに、大槌町の住民主体のまちづくりの意義と真価が問われることになる。

(なかい ゆう)