

岩手県上閉伊郡大槌町の復興計画について

中井 祐¹

¹ 正会員 東京大学大学院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

本稿では、東日本大震災で甚大な津波被害を被った岩手県上閉伊郡大槌町の復興計画について、専門家として支援してきた立場から、これまでの経過と現時点での内容の概略を報告する。

キーワード: 東日本大震災, 復興計画, 岩手県大槌町

1. はじめに

本稿は、2011年3月11日に発生した東日本大震災により甚大な津波被害を受けた岩手県上閉伊郡大槌町の復興計画について、外部の専門家として支援を続けてきた立場から、その経緯と概要を報告するものである。

なお筆者は、2011年度は国交省都市・地域整備局による復興のための調査業務（以下「都市局直轄調査」）の大槌担当作業監理委員として、また大槌町再生創造会議委員および地域復興協議会コーディネーターとして、町の復興基本計画策定に関与した。引き続いて2012年度は、筆者の属する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、復興計画の具体化に関わる実践的支援を行っている。本稿はその立場からの報告であり、また筆者の専門上、復興計画のうちとくに空間計画の側面からの記述に限定されていることを、あらかじめ断っておく。

2. 大槌町の津波被害の概要¹⁾

大槌町を襲った大津波による死者は802名、行方不明者は479名（2012年1月31日時点）である。町長はじめ幹部職員の半数以上が津波で流され、行政としての意思決定機能が事実上消失するに至った。

大槌町の沿岸部は、最大の市街地でありかつ町の行政中心でもある町方を筆頭に、安渡、赤浜、吉里吉里、浪板を加えた主要5地区からなるが、みなことごとく壊滅した。また町方地区を挟みこむように大槌湾に注いでいる大槌川と小槌川沿いに、沢山・源水・大ヶ口、桜木町・花輪田、小枕・伸松などの地

区があるが、これらも被災した。津波による最大浸水深は、町方10.7m、赤浜12.9m、吉里吉里16.1mなど、のきなみ10mを超えた。浸水被害を受けた範囲（全壊216.4ha、半壊37.2ha、一部損壊19.9ha）は、都市計画で用途地域が定められたエリア（403.6ha）の68%にまで及んでいる。役場、病院、駅、学校などの重要公共施設の大半も、全壊もしくは浸水して使用不能となり、町は文字通り全滅の憂き目にあった。

3. 復興基本計画²⁾

(1) 検討の経緯と体制

大槌は8月一杯まで町長不在の状態が続いた。復興準備委員会が7月に設置されたものの、実質的な計画の進捗は9月以降、現碓川豊町長当選後である。それまでの間、都市局直轄調査の枠組みのなかで、基本的な復興パターン案の検討が進められた。

9月初旬、碓川新町長は、地区別に住民の協議会をたちあげ、国交省のチームが練ってきた復興パター

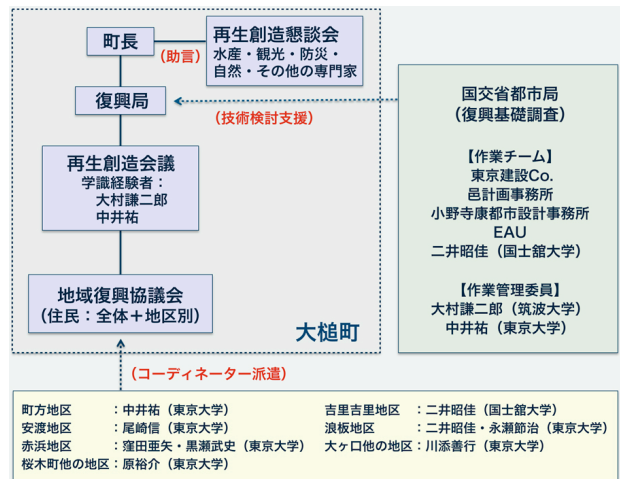


図-1 復興基本計画の検討体制（筆者作成）

ン案を素材に住民主体で復興計画の基本方針を議論し、各協議会から町に提言してもらうプロセスを経たうえで、年内に復興基本計画を成立させるという、ボトムアップによる基本計画策定の方針を示した。筆者をはじめ土木、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で、各地区別の住民の議論のコーディネートを担当することとなった（図-1参照）。

各地区の素案は、約2ヶ月間を通して隔週で開催された協議会での議論を経て12月初旬にすべてまとめ、それらの案を土台に町が復興基本計画案をまとめ、年末の臨時議会を通過した。

(2) 復興基本計画の内容の概略

計画の内容に関する議論は地区別に行われたが、一定の思想が各地区の基本案に通底している。

第一は、人口減少への対応である。人口推計によれば、大槌は2035年には被災前人口15,239人の約6割、9,850人にまで減少する。このたびの被災でこの流れは加速するとみなければならない。人口が減ってもコミュニティの強度や一定の活気を維持するためには、空洞化が進行しつつある市街地をしかるべく集約・凝縮し、人口が減少しても人の交流の密度を維持もしくは高めることを目指さねばならない。

第二に、三陸に特徴的な集落ごとのまとまり意識の強さを壊さないことである。できるかぎり人と人、および人と土地のつながりを解体せず、したがって、集落まるごと関係のない別の場所に移してしまうような高台移転は、原則として避けられねばならない。そうしてコミュニティの強度を維持し、それを推進力にして復興を進めていくことが肝要である。

以上の二点より、大槌の復興基本計画全体に通底しているのは、浸水をまぬがれた山裾の既存集落に接続するように、もしくはそのなかにまぎれこませるように、浸水域の住居・コミュニティの浸水域外移転を進めると同時に、浸水域に残る（もしくは残らざるをえない）市街地を、相対的に避難の容易な土地に、可能な限りコンパクトに圧縮していく、という空間イメージである。

図-2に、町方地区の復興イメージを示す。緑地や公園をグリーンベルトのように配して市街地の範囲を限定し、避難の容易な山裾の旧道沿いに密度の高い中心市街を形成するとともに、公共施設を適宜配置して全体としてU字型の地域構造の強化を目指している。町方地区は14.5mの高さの防潮堤が計画されているが、市街を囲む緑地は、防潮堤の威圧感を少しでも軽減する意図も含まれている。

図-3に赤浜地区を示す。生き残った宅地（黄）の

あいだにはめこむように移転宅地（ピンク）を造成し、海側には最低限の盛土を行って宅地の不足を補い、L2津波でも浸水しないぎりぎりの標高まで集落全体を上方シフトする。そのため巨大防潮堤の建設を要せず、防潮堤は現況の高さのままの復旧とする。コミュニティを同じ土地で最大限維持し、しかも巨大防潮堤で集落と海との関係を断ち切らないという意味で、理想的な方向性ではないか、と考える。

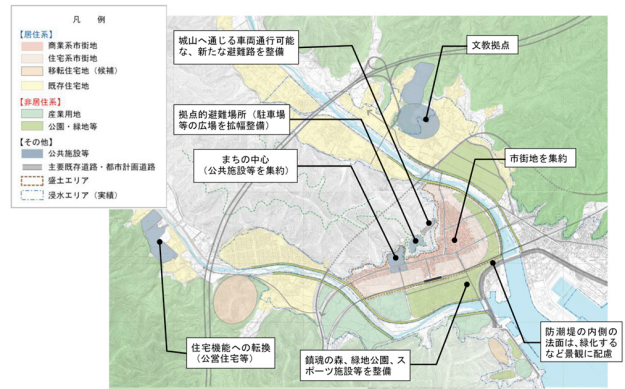


図-2 町方地区の復興イメージ

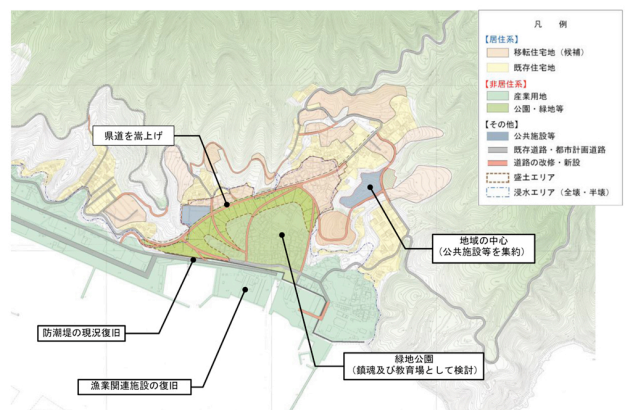


図-3 赤浜地区の復興イメージ

4. 詳細な空間計画の検討

(1) 地区別WGによる検討体制

基本計画成立後の2012年度は、区画整理事業の都市計画決定、防災集団移転事業の大臣認定等の手続きを経て、いよいよ事業実施へ向けた具体的な空間計画を立案する段階である。大槌町には、2県18市町から総勢27名の技術系応援職員が加わった（任期は3ヶ月から1年）。

基本計画の具体化の作業は、主に都市整備課を中心に、行政的実務を担当する各班が、それぞれ複数地区の実施計画検討を同時に担当する、という体制をとっている。たとえば区画整理班は、区画整理という要素技術の範疇のみ担当するのではなく、ある地区全体の復興実施計画検討の主担当も兼務する。

そこに復興基本計画検討時のコーディネーターがアドバイザーとして加わり、実作業を担当するコンサルタントとあわせて地区ごとにワーキングチーム（地区WG）を構成する。この地区WG単位で地区ごとの計画を具体化していく、という方法である。

(2) 詳細計画の例～町方地区～

碓川町長の町長選時の公約は「海に見えるつい散歩したくなるこだわりのある美しいまちづくり」であった。復興基本計画の計画目標も、ここに定められている。この計画目標を実現するための空間計画の方向性の例として、図-4に町方地区を示す。

a) 山裾の旧道沿いに市街地を集約

町方の市街地は、歴史的に、山裾の旧街道筋にL字型に展開していた。計画は、市街地の規模・形状ともに、この歴史的な集落構造を継承するものである。

非常時の避難を念頭に、山裾部からおおむね150～200mの範囲に市街地を集約し、それを移転促進区域がグリーンベルトのように取り囲む。移転促進区域には、現在町の郊外にある運動公園の機能を移転するとともに、町方の特徴である多数の自噴井をいかした泉と水辺を各所に設け、森の創出と組み合わせ、町民のための豊かなレクリエーションの場を生み出す予定である。

また、L字型の歴史的な空間軸まわりに商業的機能を可能な限り集約させ（図のピンクの部分）、高密度の市街地形成を目指す。

b) 避難を念頭においた街路体系の構築

山へ向かう主たる避難路として、おおむね200m間隔で幅員12～15m程度の街路を設け、旧道に接続させる（これらの街路の新設により、市街地内のどの場所からでも、おおむね5分以内で山裾にたどりつけることになる）。また旧道沿いには、日常時には町民の居場所となり、避難時には重要な中継ポイントとなるような要所を適宜設定し、公共の広場を計画している。

c) 日常と非常時の双方を考慮した公共空間のネットワーク

地震発生時に車で避難し、渋滞にまきこまれて津波に飲まれた犠牲者が多数あった。町方のように山が直近に迫る小さな市街地では、可能なかぎり徒歩による避難が原則である。そして、いざというときに徒歩で避難できるためには、日常時から歩いて生活できる町である必要がある。もちろん、歩いて生活できるまちづくりを進めることは、非常時のみならず、日常的に人の交流密度を保ち、町に一定のにぎわいを維持するうえでも有効であることは、いうまでもない。

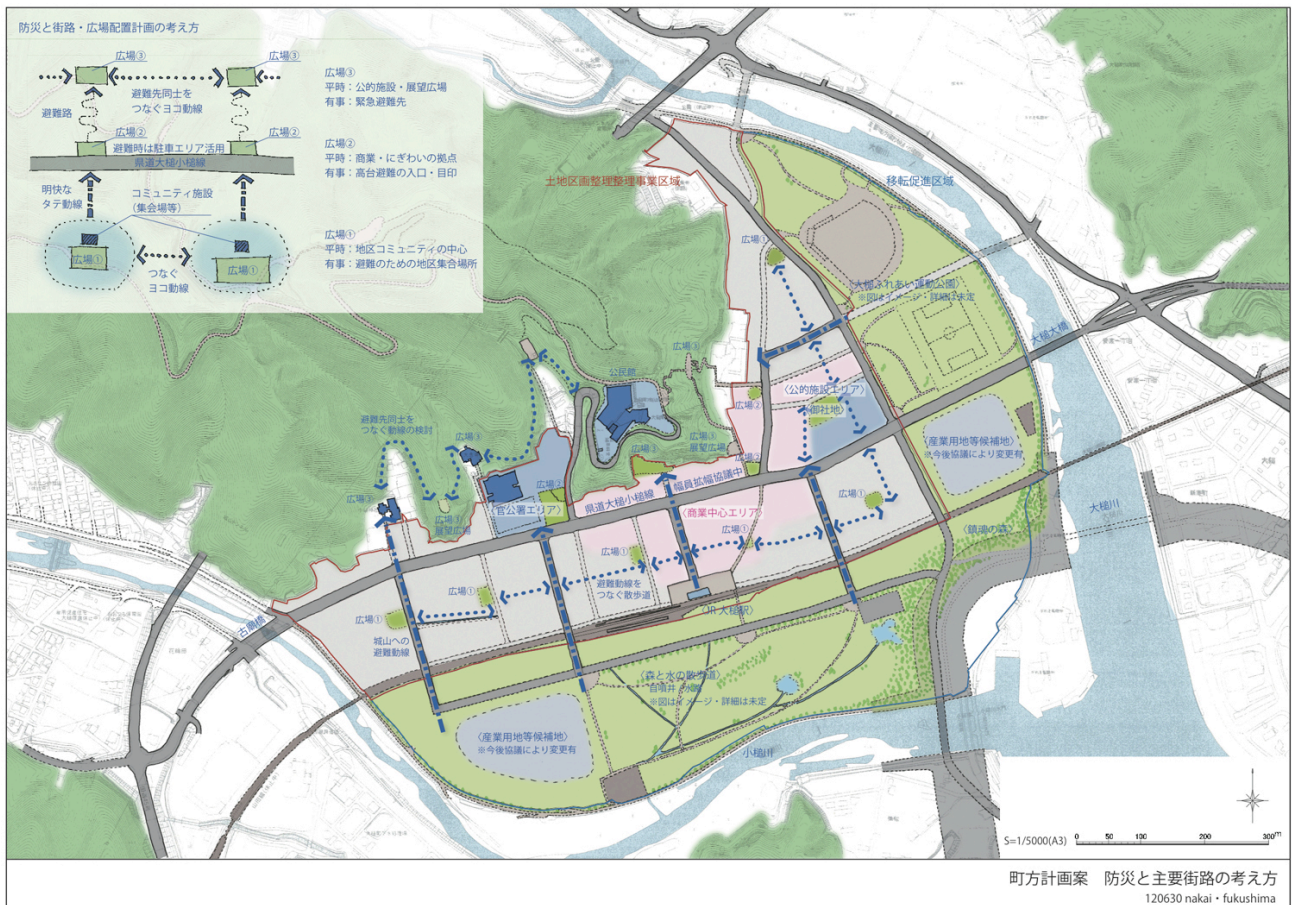


図-4 町方地区の空間計画³⁾

計画では、市街地はおおむね150×200mの街区に再分割される。その街区内に、それぞれコモンとなる広場を設け、その広場同士を、主に歩行者優先となる区画街路や緑道で街区を貫いて横に連結し、コモンを連ねる散歩道を創出する。

d) 豊かな水をいかした空間形成

町方の特徴は、市街地のいたるところに湧水（自噴井）がみられるということである。その代表が御社地であり、ここは図書館や公民館などの公共施設とあわせて町全体を代表する公共空間として再興を図るとともに、商業施設を積極的に誘導もしくは集約し、復興の象徴的な空間としての整備を目指している。

御社地だけではなく、市街地の各所に整備される広場やコモンスペースにも可能なかぎり湧水を活用し、また水路を用いた街路空間整備も検討しつつ、豊かな水に恵まれた町方のアイデンティティの強化を図りたいと考えている。

5. おわりに

大槌町では、町内すべての地区について、9月末に区画整理事業区域の都市計画決定、および防災集団移転事業の大臣認定を完了できる予定である。その後、いよいよ都市空間形成の土台となる仮換地設計（街路、広場、公園等の配置を含む）、移転集落団地の設計、災害公営住宅の設計、公民館・図書館・学校・各種コミュニティ施設の計画設計の段階に移る。

最後に、今後予想される空間計画上の困難な課題について指摘しておく。

第一に、多岐にわたる事業を同時的総合的に進めねばならないことである。海岸防護施設の整備、都市基盤整備、各種公共施設の整備、土地利用と住宅地の再配置などの詳細を、全体を俯瞰しつつ迅速に決めていかねばならない。

第二に、それら各種事業の実施主体が多様（縦割り）であることである。都市の骨格たるべき国道や県道、鉄道、防潮堤、町営以外の漁港、県営の災害公営住宅等に関して、事業の権限は町にない。また、町が主体となって進める事業もきわめて多岐にわたっており、全体を統率して進めてい

くことは現実的に難しい。どのようにしてまちづくり全体を調和的に進めていくことが可能か、具体策の持ち合わせがないまま、従来の縦割り分業の枠組みのなかでものごとが進んでいく様相を呈している。

第三は、数ある被災集落それぞれが固有の課題と事情、固有の共同体気質を有していることである。事業を進めるにあたり、マニュアル的一律的な方法は通用しない。

つまり、事業の種類と性格の多様性、事業主体の多様性、および被災集落の個別性が、復興の実施計画の成否を規定する三軸になっている。しかも時間も人手も足りないなかでの解決を強いられる。現実的に可能な方法で、いかにして総合的かつ調和的な計画をまとめ、魅力のある空間や風景に結実できるか、その体制づくりが現在の最重要課題のひとつである。

謝辞

町の復興計画に関する議論は、町役場を中心に、国交省都市局、復興庁、岩手県、UR、実作業を担うコンサルタント、そして筆者をはじめとする学識経験者が加わって行われてきた。本稿はその議論の蓄積を、あくまで筆者なりの視点でまとめたものであり、記述内容に関する責任はいっさい筆者に帰するものである。関係各位には、あらためて謝意を表すとともに、復興計画が魅力的な大槌町に結実することを祈りたい。

補注

1) 本章の記述は次の二つの報告書を参照している。

- ・『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）』国土交通省都市・地域整備局、平成24年3月
- ・『大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画』岩手県大槌町、平成23年12月

2) 本章の内容に関しては『大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画』岩手県大槌町、平成23年12月をあわせて参照されたい。

3) 本図は、2012年6月30日に開催された町方地区の地域復興協議会において、参考資料として住民に配布したものである。