

空洞化はすでに進行していた。震災後も防災集団移転促進事業により郊外部に宅地が整備され、それにもない多くの商業施設と一部公共施設の立地が進んだ。もはや市内の商業機能の重心が郊外部へ移っていることは明らかであり、中心市街地は従来の地域商業中心の機能から転換が迫られている。実際、近くに住む方々の生活を支える近隣型商店街としての機能を果たしつつも、いしのみまき元気いちはや石ノ森萬画館を核とした広域観光機能へとシフトしつつある。このシフトを加速するには復興事業による投資だけでは十分でなく、引き続き残された低未利用地の活用や、新たに整備された施設・空間の活発な利活用に向けたマネジメントが必要といえる。

### 新たな活用を模索

平成27(2015)年に、中心市街地の空き地を暫定的に活用したチャレンジショップ群、橋通りCOMMONがオープンした。震災を機に災害ボランティア

イアなどで石巻を訪れた若者や石巻に戻ってきた人たちが、飲食店を起業するにあたり修行するための屋台村として、筆者の所属するまちづくり会社によって整備されたものである。およそ5年の運営を経て令和2(2020)年に閉場したが、その間延べ一八店舗が出店し、うち六店舗が卒業をして石巻市内の空き店舗を改修し新店舗を構えている。橋通りCOMMONでは、面する橋通り(商店街)を巻き込み、年に数回通りを歩行者天国としたイベントを企画開催し、そこで多くの市民が出店したり、ライブパフォーマンスを行う景色が生まれた。

中心市街地を流れる旧北上川沿いには高さおよそ四mの堤防が整備された。堤防は隣接する建物と接続しており、まちづくりと一体となった堤防の利活用を想定し整備された。堤防と建物が接続する部分は大きな広場空間となっている。この新たにできたオープンスペースを活用しようと、行政機関、関係団体とが一体となり社会実験が始ま



2015年にオープンした橋通りCOMMON

最大の被災地と言われる石巻市では、地域住民の一日も早い生活再建、震災を契機としたコンパクトなまちづくりが進められ、一定の成果を上げた。一方で、震災一〇年を迎える今、新たな課題に直面している。震災前から続く人口減少によって移転した高台に増えつつある空き家、中心市街地に依然として残る低未利用地、新たに整備された施設の維持管理など、まちに生じた「余白」をいかに利活用していくかという問題である。そして、その余白を利活用することによって地区の果たす役割・機能のゆるやかな転換をも進めていかなければならないだろう。そのためには、それぞれの地域でのマネジメント体制の構築、余白を負の資産ではなく地域の資源として活用していくような新たなチャレンジの芽を育てていく必要がある。

## 岩手県大船渡市

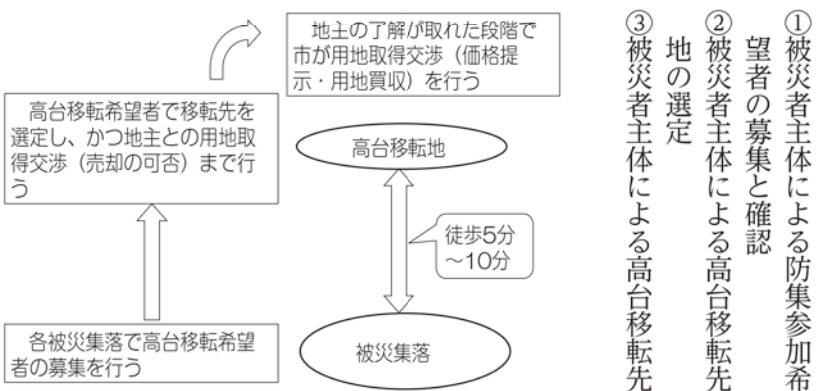
### 岩手県大船渡市における復興事業の特色及び今後への教訓と課題

佐藤隆雄  
さとつ・たがお  
国立研究開発法人防災科学技術研究所客員研究員

#### 高台移転(差し込み方式)・大船渡方式)について

大船渡市では、東日本大震災の復興に際して、沿岸部の各集落において、他の被災自治体と同様、防災集団移転促進事業(以下、防集事業と言ふ)を活用したが、その事業展開を見ると、いわば大船渡方式とも言える全国注視の事例であり、多くの自治体が学ぼうと思っている事例になっている。

大船渡市における防集事業の展開には、下記に掲げる特徴点があった。これは、第一に、被災集落近傍への小規模高台移転を追求した点である。第二に、防集事業計画を、基本的に被災者主体に委ねた点である。具体的には、以下の点である。



大船渡方式の防災集団移転促進事業

った。将来的には河川占用許可を得て都市・地域等再生利用区域の指定を受け、堤防上での商業活動や市民のさまざまな活動が開催されることが望まれている。実際に、昨年からまちづくり会社などが実験的に映画上映会やアマチュアバンドによるライブイベントを開催するなど、オープンスペースを多くの市民に利用してもらおうとする試みが始まっている。

地の地権者への用地買収交渉(用地売却の意思確認まで)これは、筆者が大船渡市に提案したことでもあるが、その背景には、以下の三つの理由があった。

第一は、「高台移転用地がない」という点に対する反論であった。確かに、大規模に移転を進めるのであれば、そのような土地は少なかつた。しかし、既存集落近傍への小規模移転ならば、土地は大いにあった。

第二は、この小規模移転であれば、既存集落の空き地に埋め込む、あるいは、はめ込む形(大船渡市はその後、差し込み型と呼んでいる)の移転も可能であり、こうすることによって、道路や配管系・配線系などのいわゆるライフライン整備が不必要となり得る可能性が高いこと。

第三は、高台移転用地の地価の高騰現象であった。被災者が、地元の土地所有者と交渉するのでは、土地の高騰は防げるのではないか、というものであった。筆者は、また国交省に対しても、この観点から防集の移

転戸数の引き下げを要望したが、国交省は、この要請に対しても、従前一〇戸以上であったものを、五戸以上でも可という回答を示してくれた。

こうして、大船渡市は、①既存コミュニティ維持の尊重、②被災者主体復興の尊重、を基本路線とする防集事業を展開したのである。大船渡市の防集事業は、五地区二二集落、三〇工事に及ぶ。

#### 大船渡市における防集事業の分析と評価

ここでは、大船渡市の防集事業について、①合意形成のスピード②開発規模と工事期間③開発規模と工事価格についての分析結果の概要を示す。

①合意形成のスピード・開発規模と事業着手時期について見ると、わずかではあるが、開発規模が大きくなるにしたがって、遅くなっていることが読み取れた。

②開発規模と工事期間・開発規模と工事期間の相関性については、開発規模が大きくなるにしたがって、工事期間が長く

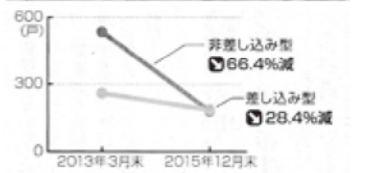


表1 防災集団移転促進事業の費用

市町	地区	整備戸数	一戸当たり整備費(万円)
大船渡市	非難し込み型	366	3892
	差し込み型	180	4568
	中赤崎	59	8275
	浦浜南	11	3196
宮城県女川町(非難し込み型)	梅神	13	2697
	飯子浜	15	1億317
	御前浜	13	1億413
	尾浦	42	1億733

【注】みやぎ防災センターまとめ。差し込み型は造成地を一部組み合わせたエリアを含む。女川町は防災集団移転促進事業を実施した漁村の3地区を取りまとめた

表2 大船渡市の防災集団移転の計画戸数推移



【注】みやぎ防災センターまとめ

表3 碓石地区の主な建物被害

地区名	被害度合	西館	泊里	合計
住宅	全壊	51	64	115
	大規模半壊	2		2
	床上浸水	2	2	4
店舗	全壊	10	9	19

なっていることが読み取れたが、箇所によっては、それに当てはまらない傾向を示す事例も見られた。

③ 開発規模と工事価格・開発規模が大きくなるにしたがつて、工事価格が大きくなる傾向が見られたが、当てはまらない事例もいくつか見られた。

### 被災跡地の土地利用計画について

これも全国注視の大船渡方式である。被災跡地の土地利用計画について、各被災集落の住民を主体に「復興まちづくり協議会」を設け、「復興まちづくり計画」を住民主体で考え、それぞれの地域の地域資源や地域文

化を活かしたユニークな計画案が示されている。また、それをどう実現できるかを行政とともに検討し、行政は、そのサポートに努めてきた。これも、他の被災地にはあまり見られない、大船渡方式といえる取り組みである。紙幅の関係上、個別の事例紹介は割愛するが、ぜひ、全国の自治体のみなさんに、紹介したい事例である。

### 大船渡市末崎町碓石地区の概況と被害状況

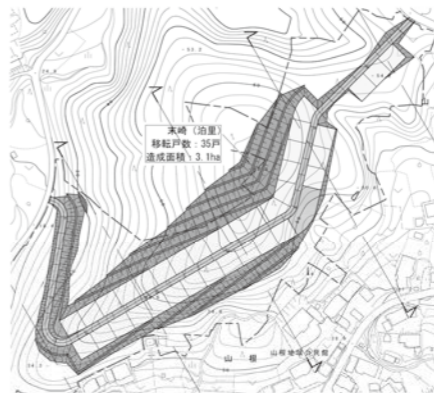
大船渡市末崎町碓石地区は大船渡市の南端、碓石半島のほぼ中央南側に位置する地域である。碓石地区は、西館、泊里、碓石、三十刈、山根の五基礎集落



碓石地区の集落位置図

からなる地域であり、おおむね三〇〇世帯からなる地域である。碓石地区高所移転住宅地建設委員会の設立

こうして、新たな集落づくりが始まった。新しい集落づくりを検討するために、高所移転参加者一七名による「碓石地区高所移転住宅地建設委員会」が組織され、①高所移転団地の共有空間に望む要望事項の検討(公園や東屋、集会施設、周辺立木



市から提示された計画図



住民側から提案された事業計画図

の名称を「リアスの丘」と決めた。また、各戸の屋号を保存するために、新築の家の前に陶板で作った屋号表示を行うこと、庭の植樹をサザンカにすることなどを決め、新しいまちづくりを進めてきた。

### 碓石地区高台住宅地戸建住宅共同建設組合の設立

その後、再建住宅の具体的なモデル設計を行うために、①個々の敷地や住宅への要望状況敷地決定は抽選方式ではなく、話し合い方法で決まった) ②被災

前の間取り解析からみる碓石らしい住宅空間とその継承の可能性③住宅再建の上でお施主さんが望む住宅要件および坪単価、屋根のしつらえ、間取りなどについて、再建者のみなさんの意向を確かめる調査を実施することともに、建設住宅の共同発注について議論し、日本建築家協会岩手地域会が組織する建築集団リアスの風が、モデル住宅の提案や資金計画の検討などを開始し、住宅の共同発注は六名の方が参加された。

筆者ら、災害復興まちづくり支援機構は、多方面にわたる専門実務者と大学や研究機関の研究者による共同支援を行ってきたが、これまであまり例を見ない支援形態であると思っている。これは被災住民の方々の多様なニーズに即応しつつ、なんでも相談の時間を設け被災者の方々の個別の相談に応じる活動も行ってきた。また、事業制度や法制度にも精通した復興まちづくり支援を推進できる極めて有

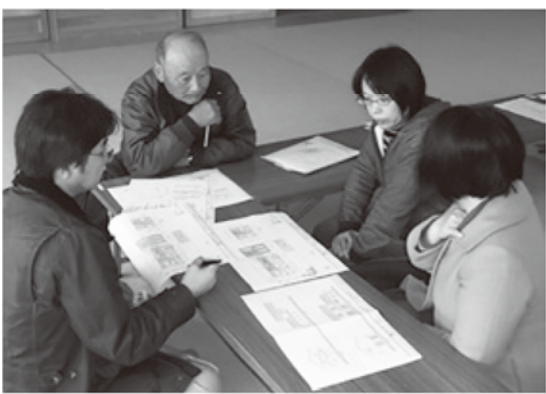
効なチームであると考えている。さらに、被災者の多様なニーズに応えるのみならず、実務に精通していることから、被災者ニーズに応え得る、現行事業制度の改善、あるいは新たな事業制度の制度設計までをも提案できるチームでもある。そしてまたなによりも、トータルなワンストップ型の対応が可能であるチームであることが実証されつつあるものと考えている。



戸建の復興公営住宅



完成した高台移転住宅



共同住宅発注者の相談風景



共同発注により建設された住宅