

岩手県上閉伊郡大槌町町方地区復興区画整理事業における近隣コミュニティ単位によるまちづくりワークショップ

福島 秀哉（東京大学 大学院工学系研究科, fukushima@civil.t.u-tokyo.ac.jp）

Workshop arrangement in neighborhood communities for residents' participation in the reconstruction land readjustment project of machikata district, Otsuchi Town, Kamihei County, Iwate Prefecture
Hideya Fukushima (Graduate School of Engineering, University of Tokyo)

要約

本稿は、2011年3月の東日本大震災で壊滅的な被害を受けた岩手県上閉伊郡大槌町町方地区震災復興土地区画整理事業に関連して、地域コミュニティの特徴の読み取りと住民参加の場の設計に対する試行錯誤の結果、2013年度に開催した住民ワークショップまでのプロセスを詳細に報告・分析し、大規模災害からの復興事業における住民との合意形成プロセスにおける地域コミュニティ単位の読み取りの重要性を指摘し、それを活かした空間計画に向けた考察を行うものである。WSの議論の成果としては、土地区画整理事業内容の変更、行政主導で計画されていた区画整理の計画内容の近隣コミュニティに対する位置付け、個人から近隣コミュニティ、地区全体への議論の展開と地域住民の主体的参画などがみられた。

キーワード

東日本大震災、復興区画整理事業、ワークショップ、近隣コミュニティ、岩手県上閉伊郡大槌町

1. はじめに

1.1 背景

本稿は、東日本大震災で壊滅的な被害を受けた岩手県上閉伊郡大槌町（以下：大槌町）の町方地区震災復興土地区画整理事業（平成24年度～34年度、施行面積30.0ha、事業費159.6億円、計画人口2100人、以下：復興区画整理事業）において2013年度に行われた住民ワークショップ（以下、町方まちづくりWS2013）の過程を報告・分析するものである。

日本では、阪神淡路大震災をはじめとする大規模災害からの復興事業において住民参加の手法が発展してきた。大規模災害からの復興計画策定においては、地域資源の喪失、他地域からの多くの人材支援、地域内外の仮設住宅への移転による地域住民の移動など、通常とは異なる条件下での住民参加の実施が求められ、既往研究の詳細は後述するが、これまでも多様な視点から具体的な課題について報告、研究が行われてきた。

本稿は、筆者が公共空間デザインの専門家として関わった復興事業に関する報告・分析を通して、既往研究においてあまり着目されてこなかった、住民参加の計画策定プロセスにおける、対象となる地域コミュニティの特徴把握の重要性を指摘することを目的としている。空間計画に際しては地域コミュニティの特徴を十分に考慮する必要があるが、中には外部から把握することが困難なものも多い。例えば、現在の日本の地域社会には、地方自治体が合併を繰り返した後においても、住民の生活の感覚に深く根ざした歴史的な小さいコミュニティ単位が

残っていることがある。このような特徴は、復興事業による新しい公共空間が地域住民と良好で持続可能な関係を構築するために重要であるが、計画者が事業期間内に適切に把握することは難しい。本稿では、町方地区の復興区画整理事業の推進のため、地域コミュニティの特徴把握と計画への反映を試行錯誤しおこなわれた住民ワークショップのプロセスを詳細に報告・分析し、上記の課題解決に向けた知見としたい。

1.2 町方まちづくりWS2013の概要

筆者は、公共空間デザインの専門家として、2012年より大槌町の復興事業に対する技術支援を行っている。大槌町の復興事業は、2011年9月の碓川町長就任から、特徴の異なる各地区の地域コミュニティを尊重した住民主体の復興事業の推進を一貫して目指してきた。

これらの取り組みは、多くの地域において住民と行政の実質的な議論に寄与したが、町方地区においては後述するいくつかの課題に直面した。行政担当者はこの要因の一つとして、住民が将来の生活について想像し議論可能な地域コミュニティ単位の感覚と、実際に住民参加のために用意した議論の場の設定にずれがあると考えた。その後、再度地域コミュニティに関する分析を行い、議論の場の再設定を行ったのが町方まちづくりWS2013である。このワークショップの特徴は、上記の課題の克服に向けた、歴史的な経緯を踏まえたコミュニティ単位の読み取りと、復興計画策定への丁寧な反映にあるといえる。

1.3 目的

本稿の目的は、以下3点。大槌町町方地区の復興区画整理事業を対象とし、①町方まちづくりWS2013実施以前の復興まちづくりの課題を整理し、WSが行われた背

景について整理する。②WSの経緯、内容、および復興区画整理事業への反映内容を整理し、町方まちづくりWS2013の特徴と復興事業上の意義について分析・考察を行う。3)以上から、大規模災害からの復興事業における住民との合意形成プロセスにおける、地域コミュニティ単位の読み取りの重要性和、それを活かした空間計画に向けた考察を行う。

1.4 関連する既往研究

社会基盤整備における住民参加に関して、多様な主体の参画がもつ事業の円滑な推進、地域固有の多様な価値や地域社会の複雑性に対応するための情報の掘り起こしといった意義や（高田他，2012）、整備後の住民による管理運営活動の活性化などの効果（岩村他，2002）が指摘されている。さらに一からまちのあり方を考える復興事業を、地域住民と公共施設の関係を再構築する重要な機会と捉えると、住民参加は近隣住民が生活とつながった意味を公共空間に対して見出していく場としても期待される（楨村，1996）。

一方で、復興事業の度重なるスケジュール変更や計画への住民意見の反映の回路の曖昧性などから、計画段階によってはその成果がスローガンの表現に回収される（茅野他，2013）、地域協議会に参加できる住民が一部に限定される（園田他，2013）などの課題も指摘され、具体的方策が十分に整っているとはいえない。その中、WSによる住民参加の方式は、住民意向の抽出やとりまとめの場として期待されている（園田他，2013；松本他，2013など）。

また、参加する主体の特性との関係に着目すると、相互扶助や合意形成のしくみといった被災前の地域（行政区や自治会など）の特性と復興プロセスの成果との関係が示されるなど（楨村，1999；松本他，2013）、住民参加の効果に対する被災前の地域特性の影響が指摘されている。将来的なまちづくりの単位の設定といった点（斎藤，2011）からも、対象地における地域特性、特に参加主体である地域コミュニティの特徴の把握と住民参加運営への適切な反映は重要な視点といえる。

本稿は、具体的復興区画整理事業のプロセスの報告・分析から、上記の住民参加およびWS方式適用の効果と課題や、解決のための知見を得ることを試みる。

大槌町に関する既往研究としては、中井（2013）の、大槌町の復興事業の基本となる大槌町復興基本計画（2012.12）の策定経緯、大槌町全体の復興計画の特徴、および町方地区の復興基本計画の内容についての報告、二井（2015）の、吉里吉里地区の復興事業についての報告等がある。また田中他（2012）が、町方地区を含む大槌町の大槌湾湾沿いの集落形成について報告している。

2. 大槌町と町方地区の概要および被災状況

2.1 大槌町の概要および被災状況

大槌町は、岩手県沿岸部三陸地方に位置する。明治22（1889）年、大槌村、小槌村、吉里吉里村が合併、町制を施行し大槌町となり、昭和30（1955）年、金沢村と合併し現在の大槌町となった。人口の多くは沿岸部に集中し

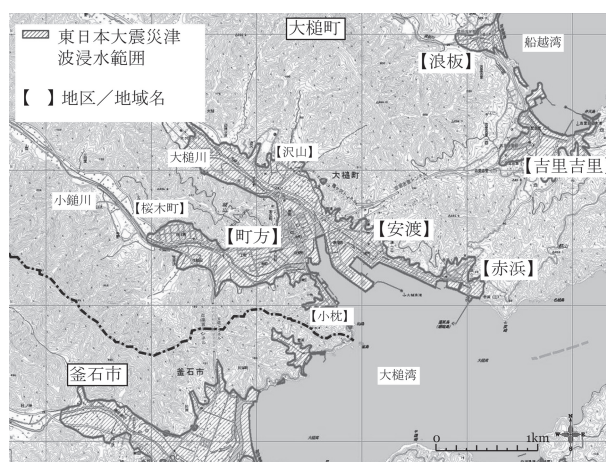


図1：大槌町各地区の位置と津波浸水範囲

注：国土地理院（2011）津波浸水範囲に筆者加筆。

ており、過去には明治三陸地震津波や昭和三陸大津波においても被害を受けている。地形的特徴から、大槌湾に面する町方地区、安渡地区、赤浜地区、および船越湾に面する吉里吉里地区、浪板地区（主要5地区）と、大槌川、小槌川沿いに点在する集落群によって構成されている（図1）。東日本大震災被災前の大槌町の人口は16,058人（2011年2月28日時点）であった。大槌町は、2011年3月11日に発生した東日本大震災の津波により、甚大な被害を受けた。（死者、行方不明者など人的被災者1,285名、家屋被害3,717棟（全壊半壊）など（2016年2月1日時点））。

2.2 町方地区の概要および被災状況

町方地区（被災前人口4,483人、死者、行方不明者など人的被災者668名、家屋被害1,421棟（全壊半壊）など（2011年11月30日時点））は、大槌町最大の市街地かつ行政中心地であり、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ていた。復興基本計画においても、町方地区は被災前同様、行政機能、商業地などにおける中心市街地として位置付けられている（大槌町，2011）。地区の中心部には、境内池から発展した御社地と呼ばれる地域の憩いの場があった。町方地区の市街地には、湧水が自噴する井戸（以下：自噴井）が多く存在した（福島・浅井，2013）。町方地区の復興基本計画は、湧水を、地域の歴史と自然の資源を活かした潤いのある都市空間の再生に向けた重要な要素であると指摘している（大槌町，2011）。

3. 町方地区の復興まちづくりの経緯と課題

3.1 復興まちづくりの経緯

2011年から2015年までの町方地区の復興まちづくりの経緯を表1に示す。本稿の主な対象範囲は表1における2013年度の「復興まちづくりの空間イメージの決定」の検討段階である。

大槌町の復興まちづくりは、2011年9月の碓川町長就任後、被災10地区において住民が復興計画の基本方針について議論する、地域復興協議会設立に端を発する。地域

表 1：町方地区復興まちづくりの経緯（2011 年度～ 2013 年度）

年月	出来事／取り組み	検討段階
3/11	東日本大震災発生	
6 月	国土交通省都市局による市街地復興パターン概略検討業務開始（東京建設コンサルタント・邑計画事務所共同体（協力会社：小野寺康都市設計事務所、イーエーユー、協力人材：二井昭佳（国士舘大学）） 監理学識経験者：中井祐（東京大学教授）、大村謙二郎（筑波大学教授）	
2011 8/29	新町長に碓川豊氏が選出 スローガンは「海が見える、つい散歩したくなる、こだわりのある『美しいまち』」	復興計画の方針と集住範囲の決定
10 月～ 11 月	被災 10 地区で、地区住民による地域復興協議会（隔週・計 4 回）（コーディネーター、町方地区：中井祐（東京大学）、安渡地区：尾崎信（東京大学）、赤浜地区：窪田亜矢・黒瀬武史（東京大学）、吉里吉里地区、浪板地区：二井昭佳（国士舘大学）・永瀬節治（東京大学）、大ヶ口地区ほか：川添善行（東京大学）、桜木町地区ほか：原裕介（東京大学）各地区の復興まちづくりの基本的な考え方と地域復興協議会の計画案を決定	
12 月	『大槌町東日本大震災津波復興計画基本計画』策定	
2 月	中井教授の提案によりコーディネーターが各地区のコンセプト図を作成	
2012 4 月	大槌町・コンサルタント・コーディネーターによる地区別 WG 開始	地区の骨格の決定
9 月	復興土地区画整理事業に関する都市計画決定、防災集団移転促進事業の大臣認定	
3/14	第 1 回町方地区地区別ワーキング会議（デザイン会議）	
	大槌デザイン会議開始（委員長：中井祐（東京大学教授）、学識経験者委員：乾久美子（東京芸術大学准教授）、大月敏雄（東京大学准教授）、コーディネーター：町方地区／沢山・源水・大ヶ口地区：福島秀哉（東京大学）、安渡地区／小枕・仲松地区：尾崎信、赤浜地区：窪田亜矢・黒瀬武史、吉里吉里地区／浪板地区：二井昭佳）	
2013 6/26	第 2 回町方地区地区別ワーキング会議（デザイン会議）	
7/9 ～ 8/25	末広町まちづくりワークショップ（第 1 回～第 4 回） 被災前の生活、再建意向、区画整理の画地形状・位置、事業の進め方、防災・避難路等に関する議論	復興まちづくりの空間イメージの決定
9/27 ～ 11/9	上町本町まちづくりワークショップ（第 1 回～第 4 回）	
10/17	第 3 回町方地区地区別ワーキング会議（デザイン会議）	
11/30	第 1 回大町まちづくりワークショップ	
12/19	第 4 回町方地区地区別ワーキング会議（デザイン会議）	
1/29	第 5 回末広町大町まちづくりワークショップ、事業変更内容等の報告	
2/4	第 5 回上町本町まちづくりワークショップ、事業変更内容等の報告	
2014 3 月	第 1 回区画整理事業変更	
	第 5 回町方地区地区別ワーキング会議（デザイン会議）	
3/4	大槌デザイン会議終了、大槌デザインノート（各地区の復興まちづくりの空間イメージのまとめ）完成	

復興協議会には、行政担当者、計画チーム（コンサルタント、デザイン事務所）が参加し、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た。地域復興協議会の成果は 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（図 2）。

復興基本計画策定後、2012 年 4 月より、大槌町は技術系職員の不足を補うなどの理由で、全国の地方自治体から多くの応援職員を迎え新体制となった。この新体制において、各地区に行政担当者、コンサルタント、学識経験者で構成される地区別のワーキングチーム（以下：地区別 WG）が設置され、2012 年 9 月の復興区画整理事業の都市計画決定や防災集団移転促進事業（以下：防集事業）の大臣同意に向けた復興計画の検討を始めた。町方地区別 WG は、①山裾の旧道沿いに市街地を集約、②避難を考慮した

街路体系の構築、③日常と非日常を考慮した公共空間のネットワークの形成、の 3 つを大きな方向性とする町方地区の復興計画案をとりまとめた（図 3）。大槌町は、この復興計画案をもとに目標であった 2012 年 9 月に復興区画整理事業の都市計画決定と、防災集団移転促進事業の大臣同意を済ませ、2013 年 3 月には事業計画決定をし、起工承諾によって住民の了解を得た後、嵩上げ工事に着手した。

2013 年 3 月までに地区の骨格がある程度決定し工事着手のめどが立った後、嵩上げ工事に時間がかかる中、行政担当者はこの時期を、事業計画の内容や復興区画整理事業の仮換地の議論など、復興計画の具体化を進めていく段階と考えていた。

そのような背景から、2013 年 3 月、復興事業により整備する公共施設、公共空間のより具体的な計画・設計、各地区内外の検討内容の調整などを行う、大槌デザイン会議

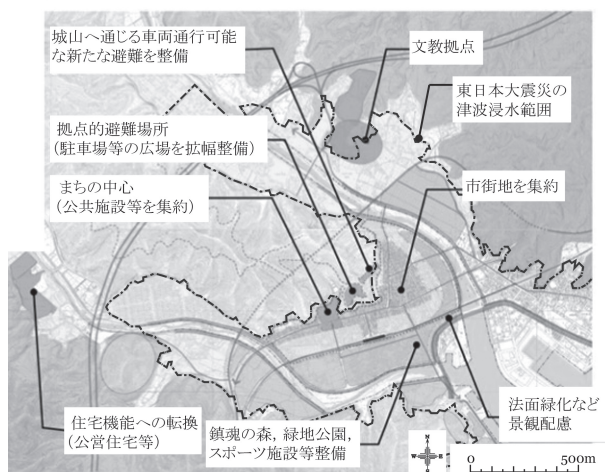


図2：町方地区復興基本計画（2011年12月）

注：大槌町（2011）に筆者加筆。



図3：町方地区復興計画案（2012年11月）

注：町方まちづくり懇談会（2012年11月）資料に筆者加筆。

（以下：デザイン会議）が設置された。会議は、各地区の代表者と3名の学識経験者による全体会議（議長：中井祐東京大学教授）と、地区住民で構成された地区別ワーキング会議（以下：地区別WG会議）で構成された。町方地区の地区別WG会議の住民委員としては7名が選出され、これまで計画策定をしてきた行政の地区担当者、コンサルタント、学識経験者のサポートを受けながら、地区の公共施設・公共空間の検討が進められる予定であった。（図4）。

3.2 復興まちづくりの課題とその背景

2013年3月時点における町方地区の復興まちづくりに関する課題を整理し、町方まちづくりWS2013が行われた背景を整理する。

この時点で町方地区は2つの課題に直面していた。1つは、町の担当者が土地区画整理事業の円滑な推進と、地域のための魅力的な公共空間の創出に向け、実質的に地域住民と議論や合意形成をする場の創出が重要と考えていたにも関わらず、その十分な準備ができていなかったことである。担当者は新体制となった2012年以降も、継続的に住

会議組織		構成	
(景観まちづくり部会) 大槌デザイン会議		議長：中井祐（東京大学教授） 乾久美子（東京芸術大学准教授） 大月敏雄（東京大学准教授） 大槌町議会議員・岩崎松生 +各地区住民代表（7名）	
		地区	コーディネータ
地区別ワーキング会議 ・各地区住民代表 (+町民の希望者) + ・コーディネータ ・事務局		町方	福島秀哉（東京大学助教） 小泉秀樹（東京大学准教授）
		沢山	福島秀哉（東京大学助教）
		安渡	尾崎信（東京大学助教）
		赤浜	窪田亜矢（東京大学准教授） 黒瀬武史（東京大学助教）
		小枕	尾崎信（東京大学助教）
		吉里吉里	二井昭佳（国士館大学准教授）
		浪板	二井昭佳（国士館大学准教授）

図4：大槌デザイン会議と地区別ワーキング会議

注：大槌デザイン会議設置要綱（2013年3月）より筆者作成。

民参加の機会の創出に向けた努力を続けていた。例えば、町方地区で罹災証明書が発行された2,064人の町民のうち、2013年2月までに908人の住民と個別面談を実施する一方、2012年6月からまちづくり懇談会を開催し、復興事業の内容と進捗を報告していた。さらに、町方地区の代表として行政と議論し復興事業を推進する住民団体として「まちづくり協議会（仮）」の設立を図っていた。

結果として、まちづくり懇談会は、地区の規模が大きいこともあり、一部住民から行政の一方的な説明の場として否定的に受け止められるなど実質的な議論の場とはならず、「まちづくり協議会（仮）」の設立についても、行政がメンバーとして推薦した住民と調整がつかず設立には至らなかった。住民の中には、復興土地区画整理事業の計画案に反対する人も出始め、2013年1月には事業推進の方法や県道の拡幅に対する意見書が提出された。また、先述の大槌デザイン会議における町方地区第1回地区別WG会議では、選出された住民委員から広範な町方全体の公共施設について限られた委員で議論を進めることは難しいという旨の発言もあり活発な意見交換に進展しなかった。

もう1つの課題は、復興区画整理事業、防集事業、災害復興公営住宅計画等の基礎情報となる住民の意向調査の確度が上がらないことであった。その要因について行政担当者は住民との個別面談を通じて、地域住民が将来の日常的生活をイメージし、意向を固めるのに重要な、自分の近隣住民の意向に関する情報を十分に得られていないことを認識していた。その理由として、大槌町の仮設住宅が山間に点在し被災前の近隣住民が必ずしも近接して生活できていないため被災前のような日常的なコミュニケーションができないことなどがあった（図5）。コミュニティ内のコミュニケーション不足が、意向調査の確度に影響を与えていると考えたのである。

町方地区以外の大槌町の各地区には、自治会など地区コミュニティを代表する住民組織があり、一部の地域では、地域復興協議会の継続が同様の役割を果たしていた



図 5：大槌町仮設住宅の位置

注：大槌町応急仮設住宅マップを元に筆者作成。

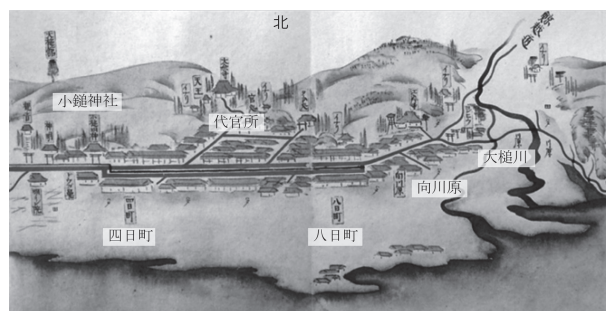
(表 2)。結果としてそのような組織を通して、町は復興事業のために新たに設置されたまちづくり懇談会とは別に、既存の近隣コミュニティとコミュニケーションをとることができた。またデザイン会議においても、地区別 WG 会議における議論のグループと、既存の近隣コミュニティ単位が合っていたため、地区別 WG 会議において委員がコミュニティの代表として地域の将来を議論することができていた。一方、町方地区では、これまでも地域復興協議会とまちづくり懇談会の双方において、いくつかの近隣コミュニティに属するより多くの住民と調整する必要があった(図 6)。これが行政の用意した議論の場において積極的な意見が出づらい要因であった。結論として、行政上の地区単位である町方地区と個人の間に、近隣コミュニティレベルが、住民の議論や意向を決定するための情報交換において重要だと認識し、町方地区関わる関係者間で下記の方針を確認した。①既存の近隣コミュニティを十分考慮した議論の場を再設定する、②コミュニティ間で情報交換の場を再現する。そして 2013 年 5 月より、行政担当者、コンサルタント、学識経験者が事業推進の方向性を改善するための方策について協議し、適切なコミュニティ単位において復興事業について議論するためのワークショップを開催することとした(図 7)。

4. 町方まちづくり WS2013

4.1 計画・準備

町方まちづくり WS2013 の内容は、概ね以下の通り。

- 近隣コミュニティ単位での住民同士の再建意向の確認



安政期（1854～1860）の町方地区



昭和 23（1948）年の町方地区

図 6：町方地区の展開と近隣コミュニティ

注：安政年間（1854～59）の町方 三開伊道中図（盛岡公民館蔵）
国土地理院 1948 年町方地区航空写真に筆者加筆。

と共有。

- 近隣コミュニティ単位での被災前の生活の風景など地域情報の収集と共有。
- 近隣コミュニティ単位での復興後の町に関するイメージの共有と意見交換。
- 区画整理事業の計画内容、換地、事業の進め方に関する意見交換（個人宅地の形状／位置の意向、商業地の集約換地、中心市街地の飛び換地など）と合意形成。
- 復興事業により整備される近隣公共空間（街路、地区公園、用水／湧水の保全・活用など）に関する意見交換と合意形成。

なお関連するテーマとして、街路ネットワークの考え方は復興区画整理事業の骨子として 2012 年度まちづくり懇談会

表 2：復興事業に関わる住民組織（2012 年度）

地区	町方	安渡	赤浜	吉里吉里	浪板
被災前人口	4,483	1,953	938	2,475	404
被災前世帯数	1,853	824	371	954	143
復興事業に関わる住民組織	不在	自治会	赤浜の復興を考える会 (自主組織)	地域復興協議会 (2011～)	地域復興協議会 (2011～)

注：大槌町（2011）等より筆者作成。

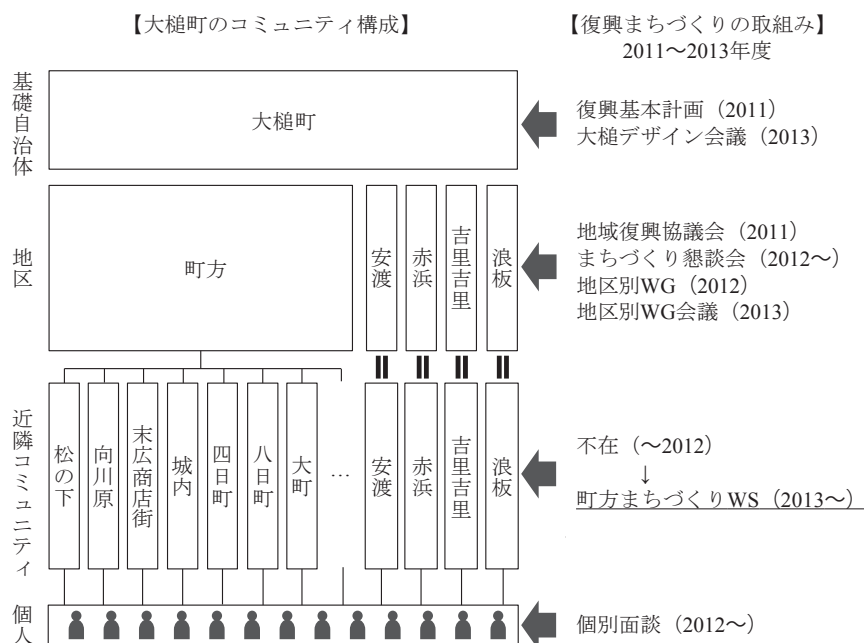


図7：復興まちづくりの取り組みとコミュニティの関係

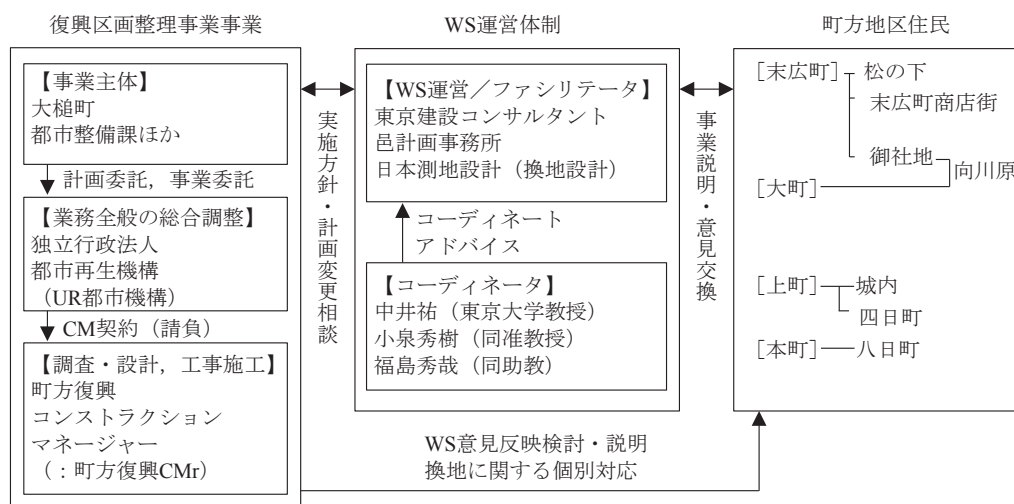


図8：町方まちづくりWSの運営体制

注：大槌町末広町ワークショップ報告書より筆者作成。

で説明しており、WS内でも適宜説明を行った。一方、鉄道の復旧やバス路線の検討等の議論については、この段階で議論できる計画段階になくWSの主な議題とはしていない。

一方、産業再生については、2012年度後半より御社地周辺エリアの中心市街地再生の議論とともに別部局や商業関係者と議論を進めたが、WS内では復興の基礎となる区画整理事業へ反映すべき内容の議論を優先した。なお、中心市街地整備のための町有地集約に向け、対象範囲の換地設計上の合意をとる必要があり、WS参加者を中心に中心市街地整備の内容説明と換地の考え方について別途説明する機会を設けた（2013年3月13日御社地WS）。

町方まちづくりWS2013の実施体制を図8に示す。最も重要なポイントは、住民同士が実質的に議論できる場を創

出することであった。そのためには、各ワークショップの参加者の募集範囲や議論のためのグループの設定に際して、近隣コミュニティの実際の関係性に配慮する必要があった。そこで、役場の地元職員と住民にヒアリングを行い、懇談会後に対象地区の住民と直接意見交換し、実態の把握を試みた。結果として現れた近隣コミュニティの境界の一部は、外部者には容易に把握できない複雑なものであった。

この結果を踏まえ、ワークショップは末広町、上町・本町、大町の3つのエリアに分けて開催することとした。また、各ワークショップ内で議論をする際には、さらに細かい近隣コミュニティ単位に対応したグループに分けることとした。各近隣コミュニティの課題と状況を考慮し、WSは以下のように計画した（図9）。

①復興事業による造成時期が早く、かつ商店街や自治会等の活動が活発な近隣コミュニティが存在する末広町から始める（末広町 WS）。②末広町での経験から WS 運営上の留意点・改善点などを整理した後、県道幅員拡幅への住民の反対など、復興事業の計画上の課題が多い上町・本町の WS を行う（上町・本町 WS）。③最後に懇談会への参加者が少ない大町の WS を行う（大町 WS）。

末広町 WS と上町・本町 WS は、各 4 回ずつ開催した。なお、末広 WS については当初より 4 回を想定していたが、各回の議論の内容については柔軟に変更した。上町・本町も同じく 4 回を想定したが、後述のように 4 回目で議論が収束するよう、コーディネータが議論をリードした。

町は、その成果を受けて技術的な検討と区画整理事業への反映を行い、その報告会としてそれぞれ 5 回目を行った。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、第 2 回以降は末広町と合同で開催した。

4.2 末広町 WS

末広町 WS は、松の下、末広商店街、御社地（向河原）の近隣コミュニティに対応した 3 つのグループで構成されている。松の下は、近世の長屋から発展した地域であり、現在も近隣コミュニティ内の連携が密な地域である。松の下の近隣コミュニティは、例えば地域出身の町議会議員が

リーダーシップを発揮して土地集約の意見をまとめ、町へ地域内への災害公営住宅の建設を要望するなど、復興事業においても主体的な取り組みがみられた。末広商店街は、被災前の大槌町で唯一まとまった商業地域であった。復興に際しては自力再建する店主を中心としたメンバーが補助金申請の勉強会を行うなど、自主的な取り組みが見られた。御社地（向河原）は、先述の御社地とその周辺の地域、商業と住宅地の混在が特徴的である。末広町では、復興事業の計画内容の実現に向けて、中心市街地整備に向けた換地設計に関する議論をする必要があった。

末広町 WS の全 5 回のスケジュールと議論の主な内容について表 3 にまとめた。ワークショップ開催の情報は、大槌町 HP への掲載、被災前に対象範囲に住んでいた住民への全戸配布、WS 各回後に同範囲に全戸配布するかわら版への記載（2 回目以降）などにより周知を試みた。

各回の進め方を表 4 に示す。まず全グループに対して、行政や専門家から各回の議論のテーマや、議論の前提となる情報の提供を行い、その後グループ単位で部屋に分かれファシリテーターと共に議論を行った。議論においては、住民が議論に参加しやすいように大判の図面や模型を用意し、復興後の空間イメージを共有しながら議論できるよう工夫した。最後に各グループの住民から発表者を選出し、議論の内容を参加者全員に発表した。各回

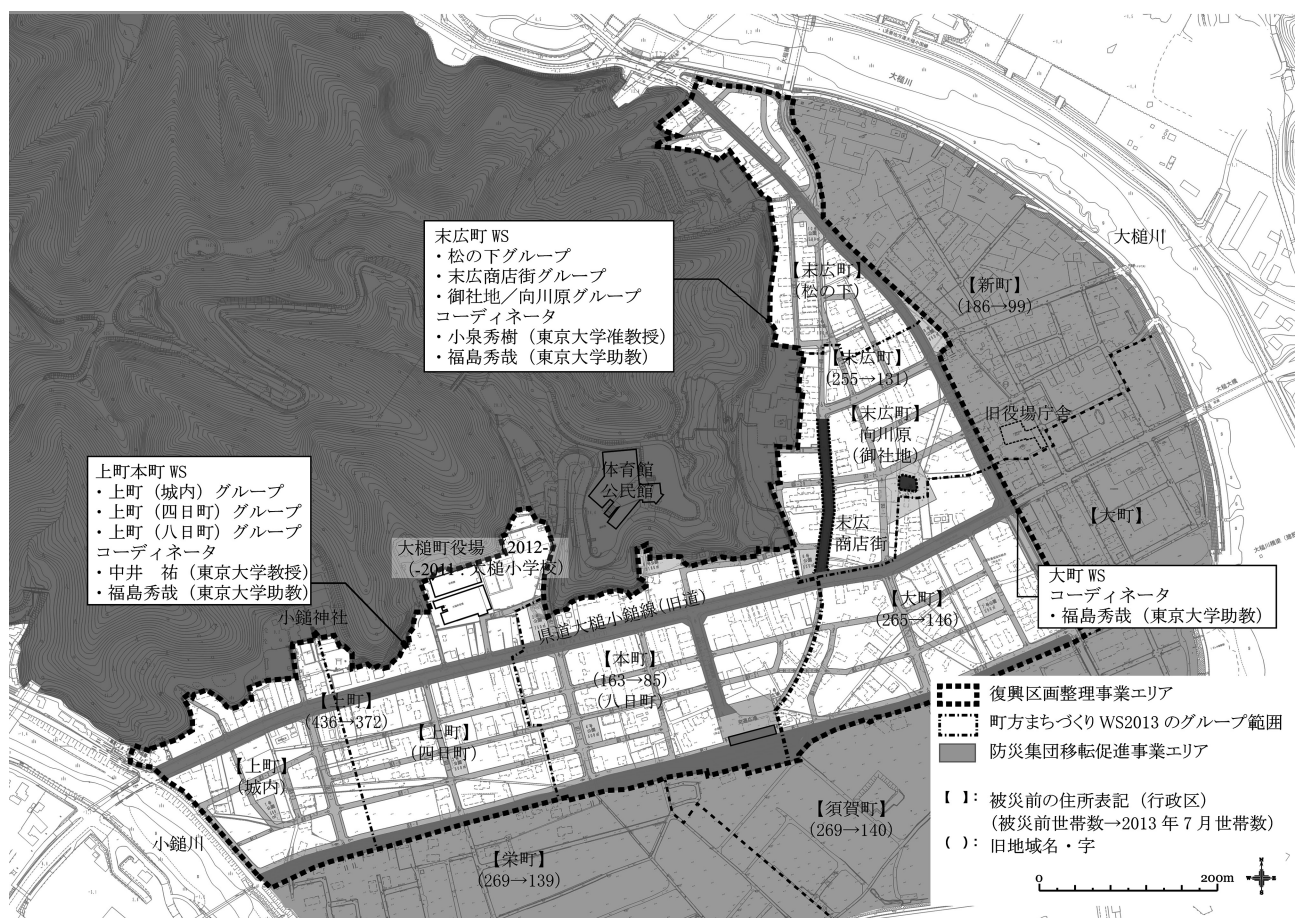


図 9: WS プログラムと町方地区の近隣コミュニティ

注: 当初町方地区復興区画整理事業図面（2012 年 9 月）に筆者加筆、世帯数は大槌町行政区別人口データより作成。

表3：末広町大町まちづくり WS の経緯と各回内容

開催日時	WS	グループ	協議内容	参加人数	コーディネータ
7/9	第1回末広町まちづくり WS	松の下、末広商店街、御社地	被災前の生活、再建意向、区画整理の画地形状・位置、事業の進め方、防災・避難路	23	小泉、福島
7/23	第2回末広町まちづくり WS	松の下、末広商店街、御社地	再建意向、区画整理の画地形状・位置、事業の進め方、道路設計、御社地、湧水活用、災害公営住宅	32	小泉、福島
2013 8/10	第3回末広町まちづくり WS	松の下、末広商店街、御社地	中心市街地計画と換地、事業の進め方、道路設計、御社地、防集団地とコミュニティ形成、災害公営住宅	30	小泉、福島
8/25	第4回末広町まちづくり WS	松の下、末広商店街、御社地	中心市街地計画と換地、道路設計、御社地、防集団地とコミュニティ形成、災害公営住宅、公園	33	小泉、福島
11/30	第1回大町まちづくり WS	大町	被災前の生活、再建意向、区画整理の画地形状・位置、事業の進め方、防災・避難路	8	福島
2014 1/29	第5回末広町大町まちづくり WS	松の下、末広商店街、御社地、大町	区画整理事業の計画変更報告、交通規制（ゾーン30）、公共空間デザイン	21	小泉、福島

注：大槌町末広町ワークショップ報告書より筆者作成。

の終了後にかわら版を町方地区の全戸に配布した。

運営方法については、複数の近隣コミュニティを束ねたエリアごとに WS を開催し、討議のテーマ、背景となる復興事業内容について共有した後、近隣コミュニティ単位のグループで討議を行うことで議論の活性化を図り、各グループ発表により隣接コミュニティの討議結果を共有するという方法は、町方地区の近隣コミュニティの特徴に対して非常にうまく機能した。具体の例としては、第4回において、近隣コミュニティの再建意向の確認、復興事業による近隣公共空間のイメージ共有がされたことにより、住民発意により、複数整備される各近隣公園の広域的な役割について、商店街グループと御社地グループの共同討議が行われるなど、主体性を維持したまま議論の範囲が広がる傾向が見られた。

また、スケールの大きな模型（地区全体 S = 1/200、街路模型 S = 1/50）により、復興事業により形成される近隣

空間の具体のイメージを共有するのに有効であり、参加住民の議論のモチベーション向上にも寄与した。上町・本町 WS においても上記の2点については踏襲することとした。

4.3 上町本町 WS

上町は、城内と四日町という近隣コミュニティで構成されており、本町はもともと八日町と呼ばれるエリアであった。どちらも街道沿いに発展した集落の中心として、各戸の敷地形状は街道集落に多く見られる短冊状の特徴的な形をしていた。沿道住民の一部は、旧街道である県道大槌小鉈線幅員の拡幅への反対や、被災前の県道にあった小鉈川の水を引いた防火用水路の再整備の要求など、2012年時点の復興計画に対して不満を持っていた。

上町本町のワークショップでは、旧町名である城内、四日町、八日町のグループに分かれて議論を行なった。上町本町 WS の全5回のスケジュールと議論の主な内容について表5に示す。末広町 WS 同様に、県道の幅員のスケール感がわかる模型や、町方地区全体の復興計画の現状がわかる大きな模型を製作し、直感的に将来の町のイメージを共有できるよう工夫を行なった。その結果、上町・本町 WS においても、議論の成果が模型に表現されることによって、WS の成果を体感できたことで議論が前向きになった場面がみられた。末広町 WS と同じく、各回の終了後にかわら版を町方地区の全戸に配布した。

議論の進め方としては、復興計画に関する議論の論点 が明確であったため、末広町 WS とは異なり、コーディネータ提案をベースに議論を進めた。具体的には、第1～3回の討議を受けて、第4回 WS でコーディネータより、復興事業の計画変更方針素案を参加住民に示し、了承を得た上で WS の成果として町に提出する形をとった。

WS の結果として、重要な論点であった県道幅員と水路については、道の両側が一体的に発展してきた歴史性と、

表4：WS 各回の進め方

基本プログラム	議論の単位	全2h
1. 開会、挨拶	参加者全員	5 min.
2. 趣旨説明		10 min.
3. 復興事業・当日の議題に関する説明		
4. グループディスカッション	近隣コミュニティ単位	60 min.
(1) 自己紹介		
(2) 情報共有・議論		
(3) まとめ		
5. グループ発表	参加者全員	30 min.
6. 総括		10 min.
7. 閉会		5 min.

注：大槌町末広町ワークショップ報告書より筆者作成。

表 5：上町本町まちづくり WS の経緯と各回内容

開催日時	WS	グループ	協議内容	参加人数	コーディネーター
2013	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	被災前の生活、再建意向、区画整理の画地形状・位置、事業の進め方、防災・避難路、県道幅員、水路の再生、湧水の活用、災害公営住宅	26	中井、福島
	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	被災前の生活、再建意向、区画整理の画地形状・位置、事業の進め方、防災・避難路、県道幅員、水路の再生、湧水の活用、災害公営住宅	29	中井、福島
	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	論点整理（水の活用、県道幅員、街路空間）、区画整理の画地形状・位置、事業の進め方、防災・避難路、県道幅員、水路の再生、湧水の活用、災害公営住宅	24	中井、福島
	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	素案の提示（県道、用水、街路空間、換地、自噴井）、計画変更方針の確認	22	中井、福島
2014	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	区画整理事業の計画変更報告、交通規制（ゾーン 30）、公共空間デザイン	17	中井、福島

注：大槌町上町本町ワークショップ報告書より筆者作成。

将来の町の密度を考慮し県道幅員 18 m を 16 m に見直すこと、県道水路も防火用水、修景用水の各可能性について技術検討、県との協議に進めることなどを町が了承した。また、換地の方針や植栽の考え方、自噴井を活かした公園の特徴づけ、駅前通り、駅前広場の公共施設についても議論された。

4.4 区画整理事業上の成果

町方まちづくり WS2013 の成果のうち一部は、行政担当者とコンサルタントにより事業計画内容の変更が検討され、岩手県都市計画審議会による県道大槌小鮎線の幅員変更や、復興区画整理事業の計画内容の変更として事業に反映された。なお県道幅員の都市計画変更は住民意見が計画に反映された好例として、都市計画審議会に受け止められた（岩手県，2014）。町方まちづくり WS2013 の成果によって計画変更された主な点を図 10 と表 6 に整理した。

4.5 空間デザイン上の成果

行政主導で計画されていた区画整理の計画内容に、近隣コミュニティにとっての意味付けが加えられた。主な例として、表 6 における 5. 末広商店街に隣接する公園、10. 湧水を巡る旭通りなどがあげられる。

また、WS 開催後のデザイン会議地区別 WG 会議は、各 WS の近隣コミュニティの細やかな議論の成果を統合し、地区の全体像を議論していく場として機能し始めた。各 WS の都市デザイン上重要な成果は、デザイン会議の成果の一部として「大槌デザインノート」にまとめられた。

4.6 住民意識の変化

各 WS では、当初これまでの事業の進め方や計画内容への不満や、個人の再建に対する不安等の話から始まった。しかし、住民の感覚に合った近隣コミュニティ単位の議論の場の設定により話し合いやすい雰囲気がつくれ、近隣住民の再建意向を共有し、区画整理事業への理解を深め、模型などのヴィジュアルコミュニケーションにより、復興

後の暮らしのイメージを生活基盤である近隣単位から豊かにしていったことにより、徐々に前向きな議論へと変化していった。議論の対象も、隣接する行政区から、町方地区全体の将来像へと広がっていく傾向が見られた。

また、グループ討議の中で近隣コミュニティを引っ張っていく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や、それを応援する年配の方の姿が見られはじめた。さらに、商店街組合が末広町商店街の街路について自主的に議論する場を設け、そこに行政と専門家を呼んで住民主催の WS が開催されるなど、近隣コミュニティが主体となるまちづくりの萌芽が見えはじめた。

さらに技術的な検討と区画整理事業への反映を行った結果を報告した各 5 回目の WS において、意見・要望の全てが反映されなかったことに対して、住民が一定の理解を示すなど、行政と住民との関係構築にも寄与したと考える。

このように住民の感覚に根ざした近隣コミュニティ単位を考慮した住民参加の場の設定は、ヴィジュアルコミュニケーション等の情報共有の方法論と合わせて、非常に多様な効果の連鎖を生んだと考えられる。

5. おわりに

5.1 大槌町の復興事業の特徴

大槌町の復興事業の大きな特徴は、各地区の地域コミュニティの特徴を活かしたボトムアップ型の推進方法と、それを実現するために設置された行政と専門家による地区別検討チームである。当然、復興事業の事業計画や計画内容策定プロセスは、地区によって異なっており、本稿は町方地区の一例を紹介するものである。

町方地区復興区画整理事業は、住民の再建意向や土地利用意向の情報をできるだけ詳細に得た上で区画整理事業の換地設計を進めた方が、手戻りが少なく、結果的に早期の復興につながる、という考え方に基づいていた。具体的な事業推進において、大槌の計画策定を先行し、都市計画決定と起工承諾を済ませることで造成工事を行

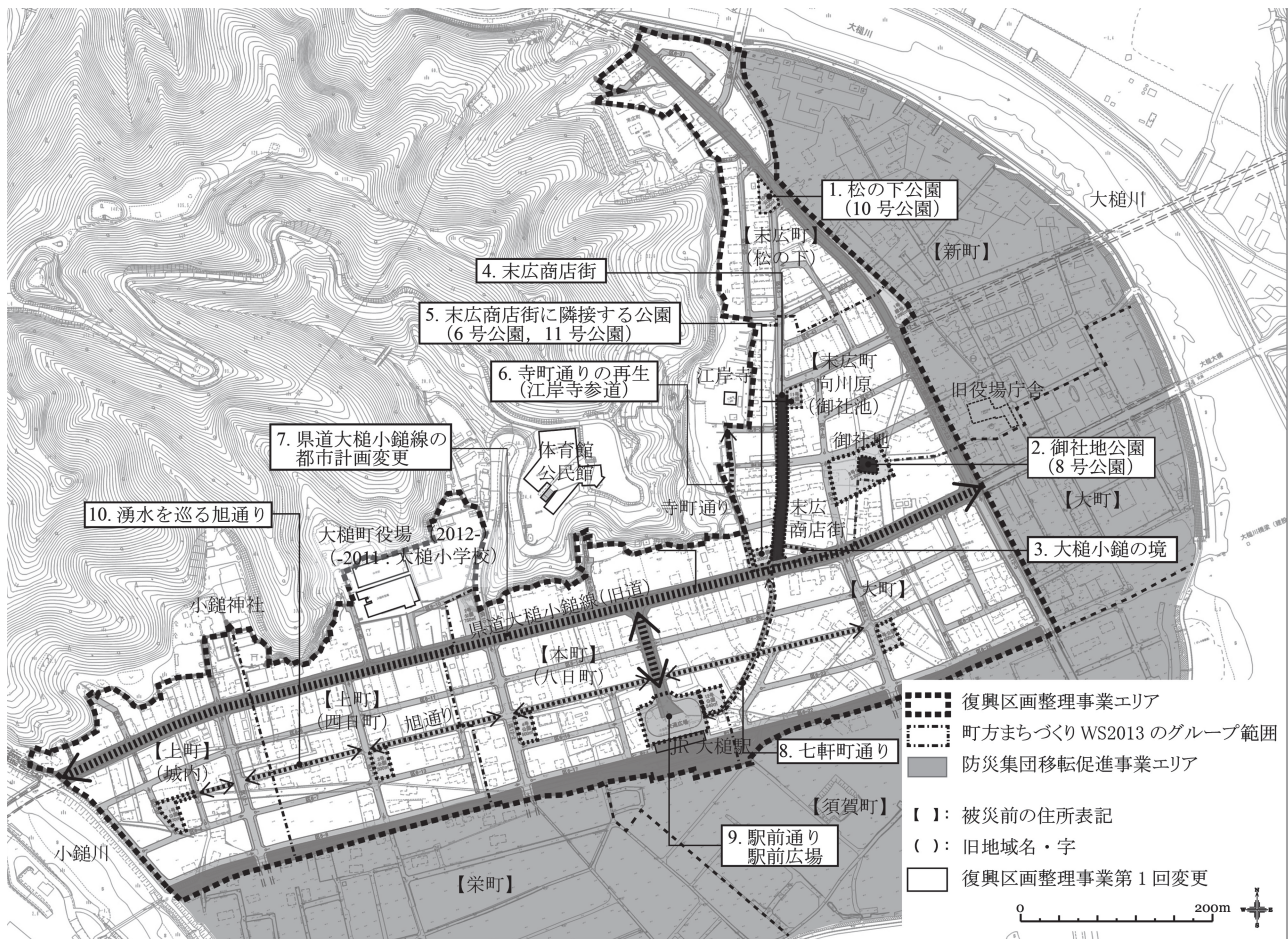


図 10：主な計画変更内容

注：第 1 回区画整理変更図面（2014 年 3 月）に筆者加筆。

いながら、並行して住民参加による議論の時間を確保し、議論の結果を設計変更に反映させるという柔軟な運用方法をとっている。この方法による成果と課題については、復興事業全体の長期的な結果が得られた段階で改めて分析する必要がある。

住民との合意形成を丁寧に進めながら早期復興を実現することを図った点は、今後、事業の運用方法を確立する上で参考となる知見である。復興事業における特徴的な事業推進の利点と課題については、今後本稿のようなケース報告を蓄積し、各地区の比較や他の被災自治体との比較を通して、さらに考察を深める必要がある。

5.2 近隣コミュニティ単位を考慮した住民参加に向けて

地域計画に関する住民参加について、町方まちづくり WS2013 から、本稿の主題である住民の主体的参加のための、議論の場の適切な単位設定の重要性を指摘した。地域に根ざした社会基盤整備や復興事業において、住民参加による効果を生むためには、住民が帰属意識を持ち、主体的に参加可能で、プライベートなことも含め議論しやすい場の創出に向け、実質的な近隣コミュニティの感覚とつながっている小さなコミュニティ単位の読み取りと、復興計画策定における議論や合意形成への適切な反

映が重要な点であることを指摘した。

また、本稿では単位性の重要性を中心に論じたが、松本他（2013）が指摘しているように、町方でも WS において各近隣コミュニティの持つ地域特性の影響が感じられた。活発な議論がみられた松の下や末広商店街において、自治会活動や商店街活動が活発であったなど、被災前の活動との関係性等が考えられ、今後コミュニティの地域特性と住民参加の関係に関する分析と考察の蓄積が必要である。

5.3 今後の課題

復興事業に関する課題も含め、今後の課題を整理する。様々な専門家が指摘しているように、筆者も人口減少下において、区画整理事業による復興事業推進そのものの是非は、今後十分に議論されるべきであると考ええる。一方、並行して現存する事業手法の柔軟な運用方法の確立も重要な課題であり、本稿の内容はその検討に寄与するものと考えている。その際、基礎自治体を主体とする地方自治の重要性が指摘されているが、大槌町のように町村合併後も、基礎自治体より小さな近世の集落や字単位のコミュニティが現存する場合において、本稿で示した地域の議論の主体の単位性は非常に重要な論点となると考える。

表 6：主な住民意見と計画変更内容

テーマ・対象地	復興区画整理事業に対する住民意見 (一部要約)	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 (10 号公園)	- 地域住民で手入れができる花壇やベンチ、四阿の整備 - 松の下の中心として、公園周辺に日常利用する商店や飲食店を集約	- 地権者個別面談の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 - 具体的な施設の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 (8 号公園)	- 人が集まり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 - ある程度の平場が確保されれば、池の周りを盛土する必要はない - 湧水を活用した御社地の整備 - 津波で流された碑や即身仏の復元 - 記念碑の設置などエリアの歴史的意味を考慮した整備 - 大雨時の排水や避難を配慮した公園設計	- 史跡保存について教育委員会との協議、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今後住民協議
3 大槌小槌の境	大槌の歴史的資産として、大槌村、小槌村の字界の保存	地域要望として地域の歴史的資産を残すため、大槌と小槌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	- 大槌の商業地、歴史がある通りとして、町民に親しんでもらえる通りにアスファルトではなく、末広町らしい舗装デザイン - 高齢者や車イス利用者が安全に通行できる整備、歩車道段差の解消	- 都市計画道路の線形変更に伴う隅切り等の変更、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、11 号公園)	- 商店街の入り口（顔）として、6 号公園にベンチ、植栽、案内板を配置、小さな休憩スペースの設置 - 末広町商店街から安渡橋に向かう T 字路付近に公園を配置、イベントスペースを設置	- 換地の割り込み上、6 号公園の形状を変更する * - 末広町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 号公園を設置
6 寺町通りの再生 (江岸寺参道)	- 江岸寺南側、末広町商店街東側にあった寺町通りの整備 - 参道をイメージした道の整備	
7 県道大槌小槌線の都市計画変更	- 道や水路など大槌らしさを継承したまちづくりの推進 - 間口の幅など昔の面影を残す - 城下町としての文化・景観を残すまちづくりの推進 - 県道計画幅員は 16 m の方が、向かいの家とのコミュニケーションなど町の規模にあっている - 植栽は植栽帯ではなく、植栽樹などによる部分的な設置 - 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 - 山火事の消火、雪捨てのため、道路片側だけでも水路を設置	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 18 m から 16 m（歩道 3.5 m－車道 9.0 m－歩道 3.5 m）に変更する *
8 七軒町通り	大槌の歴史の一つとして七軒町通りの維持	古廟安渡線の横断歩道の位置に合わせ、歩行者専用道路 4－9 の線形を変更する *
9 駅前通り 駅前広場	- 町の玄関口としての駅前通りや広場の整備 - 駅前通りや広場への水面が見えるせせらぎ水路の設置 - 駅周辺への商店の集積	被災前の土地利用状況に合わせて、祭事に住民が集え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ぐ散策路（旭通り） - 散策路（旭通り）の子供の通行を考慮した安全対策 - 散歩の経路・ポイントの掲示 - 特徴ある公園と、それを巡る散歩道の整備 - 湧水を活かした公園整備 - 利用者が多かった「旭の井戸」の再生 - 一部現地盤面を維持し湧水の自噴形態を残した公園整備 - 地域ごとの住民にとって使いやすい公園	- 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

注：大槌町末広町ワークショップ報告書、上町本町ワークショップ報告書、第 1 回区画整理変更図面（2014 年 3 月）より筆者作成。

また、本稿では詳しく触れなかったが、日本の地方部において地籍の整理が十分行われていない地域も多く、区画整理事業をはじめ、現行の都市計画手法の適用に際して大きな障害となることから、事前復興としての地籍の整理が重要である。

さらに事業を推進する地方の技術系職員の不足も大きな課題となっているが、応援職員も通常は3ヶ月～1年程度の任期で派遣されるため、事業計画や住民とのコミュニケーションの継続性という意味からは課題がある。大槌町の場合は、各地区を担当する学識経験者がコーディネータとして、計画とコミュニケーションの継続性の一部を担保する役割を果たしたことを付記しておく。

5.4 2014年4月以降の大槌町町方地区復興事業について

町方まちづくりWSは、本稿の対象である2013年度以降も継続して行われており、空間計画の策定、街路や公園などの公共空間デザインについて、近隣コミュニティ単位で議論する重要な場となっている。2013年度以降のWSの内容も、新たな地域計画、空間デザインの手法論の確立に対して重要な示唆を含んでいると考えるが、本稿執筆時点で、事業完成までに空間デザインに関して引き続き検討および調整すべき事項があるため、今後、復興事業全体の振り返りとともに整理し、機会を改めて報告したい。また、近隣コミュニティ単位で議論した空間デザインを、どう1つの地区、町のデザインとして繋げていくかについても、デザインノートの実現に向けた取組みと合わせて、本事業における実践の結果と課題を整理し、改めて報告したい。

謝辞

町方地区の復興まちづくりは、地区住民、町役場職員、コンサルタント、学識経験者によって行われた。本稿はその一部を筆者の視点でまとめたものであり、記述内容に関わる一切の責任は筆者に帰する。復興事業に関わる業務の中、情報提供頂いた皆様に厚く謝意を表するとともに、復興事業に関わる皆様の御努力が1日も早い、魅力的な大槌町の復興に結実することを願う。

引用文献

- 高田知紀・豊田光世・佐合純造・関基・秋山和也・桑子敏雄 (2012). 社会基盤整備における合意形成プロセスの構造的把握に関する研究. 土木学会論文集 F5, Vol. 68, No. 1, 27-39.
- 岩村高治・横張真 (2002). 公園計画策定時における住民参加がその後の公園管理運営活動に与える影響. ランドスケープ研究, Vol. 65, No. 5, 735-738.
- 槇村久子 (1996). 被災地の住民主体によるまちづくり活動と公園・緑地の回復と形成. ランドスケープ研究, Vol. 60, No. 2, 148-150.
- 茅野恒秀・阿部晃士 (2013). 大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加. 社会学年報, No. 42, 31-42.
- 園田千佳・坂本慧介・石川幹子 (2013). 復興まちづくり

の計画策定プロセスにおける住民ワークショップの役割に関する研究—宮城県岩沼市における復興まちづくりを通して—. 都市計画論文集, Vol. 48, No. 3, 849-854.

- 槇村久子 (1999). 被災地の住民主体によるまちづくりの意思形成過程とコミュニティ形成—共有されるランドスケープのために—. ランドスケープ研究, Vol. 62, No. 3, 230-234.
- 松本暢子・加藤仁美・小川美由紀 (2013). 東日本大震災における復興まちづくりのプロセスに関する考察. 都市計画論文集, Vol. 48, No. 3, 699-704.
- 斎藤充弘 (2011). 大字単位にみる中山間地域の地域構造とまちづくり計画策定への取り組みについて—いわき市三和町を対象として—. 都市計画論文集, Vol. 46, No. 3, 331-336.
- Nakai, Y. (2013). Reconstruction plan of Otsuchi town, Kamihei county, Iwate prefecture. *Journal of JSCE*, Vol. 1, 242-250.
- 二井昭佳 (2015). 岩手県上閉伊郡大槌町吉里吉里地区における復興まちづくりについて. 景観・デザイン研究講演集, No. 11, 131-138.
- 田中暁子・窪田亜矢・岡村祐・黒瀬武史・森朋子・永瀬節治 (2012). 大槌町の都市形成史にみる市街地と海の関係の変化—大槌町の風景再生に向けた文化資源調査その1—. 日本建築学会大会学術講演梗概集, 651-652.
- 大槌町 (2011). 東日本大震災津波復興計画・基本計画. 大槌町. <http://www.town.otsuchi.iwate.jp/>.
- 福島秀哉・浅井淳平 (2013). 湧水と生活史に関する記述—岩手県上閉伊郡大槌町町方を対象として—. 景観・デザイン研究講演集, No. 9, 1-4.
- 中井祐 (2014). 大槌町の復興における各地区空間計画—大槌デザイン会議の試み—. 景観・デザイン研究講演集, No. 10, 290-292.
- 岩手県 (2013). 第163回岩手県都市計画審議会議事録 (2013年2月12日).
- 岩手県 (2014). 第167回岩手県都市計画審議会議事録 (2014年2月14日).
- 大槌町 (2014). 末広町ワークショップ報告書.
- 大槌町 (2014). 上町本町ワークショップ報告書.
- 大槌町 (2013). 大槌デザイン会議設置要綱.
- 大槌漁業史編纂委員会 (1980). 大槌漁業史年表, 242.

Abstract

This paper reports the detailed process of a residents' workshop for the Reconstruction Land Readjustment Project in Machikata District of Otsuchi Town, Kamihei County, Iwate Prefecture, which suffered devastating tsunami damage caused by the Great East Japan Earthquake (Machikata Machizukuri WS 2013). It focuses on the community unit to gain a multilateral understanding of the target local community with characteristics, post-disaster changes in lives, residents' sentiments, challenges, and ramifications.

(受稿：2017年8月31日 受理：2017年11月25日)