



東日本大震災からの「複合的な復興まちづくり」の計画と実践 (釜石市鶴住居地区でのワークショップ活動)

芝浦工業大学システム理工学部教授 松下 潤

1. はじめに



東日本大震災の甚大な被害と復興の遅れ

2011年3月11日、三陸沖深度24kmを震源とする東日本大震災は、地震規模がM9.0というわが国の観測史上最大級の地震となった。生起した断層は延長450km、幅200kmに亘り、断層滑り量は最大20-30mとされる。高さ10m以上の大津波が東北の太平洋岸に押し寄せ、山手線内側の面積の9倍に当たる561km²が浸水被害を受けた。津波による死者・行方不明者数は凡そ21,000人、全壊戸数は12万戸を数え、政策投資銀行資料によればストック損壊額も阪神・淡路大震災の10兆円を超える16-25兆円と推定されている。

大震災二年目の2013年3月11日に、この原稿を書いている。国も含めた様々な事情から、復興の速度はなかなかあがらないのが実態である。ガレキ処理はようやく44%が完了したが、なお半分以上が残る。避難生活者はこの一年に10%ほど減っただけで、なお31万人を超える方が避難生活を余儀なくされている。東京電力の福島第一原子力発電所の原子炉事故に伴う放射性物質の除染は遅れ、住民帰還も進んでいない。(日経新聞2013.03.11)

自身の復興計画への関わり

歴史的に見れば、東北の太平洋岸地帯は、古くは貞観地震(869)に始まり、慶長地震(1611)、明治三陸地震(1896)、昭和三陸地震(1933)など、これまで繰り返し数多くの犠牲者を出してきた土地柄にある。それでも、水産業や農業を生業とする人々の多くは港に近い浜辺や平地を居住地として選択してきた。昭和

三陸地震後に進められた50箇所程の高台移転集落を見ても、今回の被災から免れたものは限定されていた。このような背景から、政府の「東日本大震災復興会議」提言(2011.06.)は、「津波に遭わない安全な場所での再建」という物的復興を第一の課題に取り挙げている。

復興計画への自身の関わりを述べれば、縁あって、国土交通省の「津波被災市街地復興手法検討調査」(2011年度実施)にて、岩手県久慈市・洋野町ブロックの作業監理委員として検討調査に関わる機会を得たのが最初である。続いて、(財)民間都市開発推進機構の都市再生研究助成事業採択を契機として、釜石市鶴住居(うのすまい)地区において緑農地を生かした「複合的な復興街づくり」の検討ワークショップに取り組んできた。

ここで「複合的」という形容詞を付した理由は、大震災以前から被災地では人口縮減が続き、新日鉄釜石の製鉄所の閉鎖なども重なり、経済社会的に疲弊していた地域であるため、単なる市街地再興だけではさびれた街になる恐れが強く、緑農地等の地域資源を生かして産業再生する仕組みを併せ持つ市街地再興手法が必須であるとの考えによる。

本稿では、以下、復興への地域戦略と政府の復興基本方針について再整理したうえで、筆者の釜石市鶴住居地区での経験をもとに、今後の展望と課題を探りたいと思う。

2. 復興への地域戦略と政府の復興基本方針

復興への地域戦略(岩手県三陸地方)

三陸地方の特性は、図-1に示すように、北上山地から太平洋に流入する小さな河川流域が南北に連坦する「分散型地域構造」となっている点である。各流域圏は独自の歴史文化も持ち、社会的には独立した存在

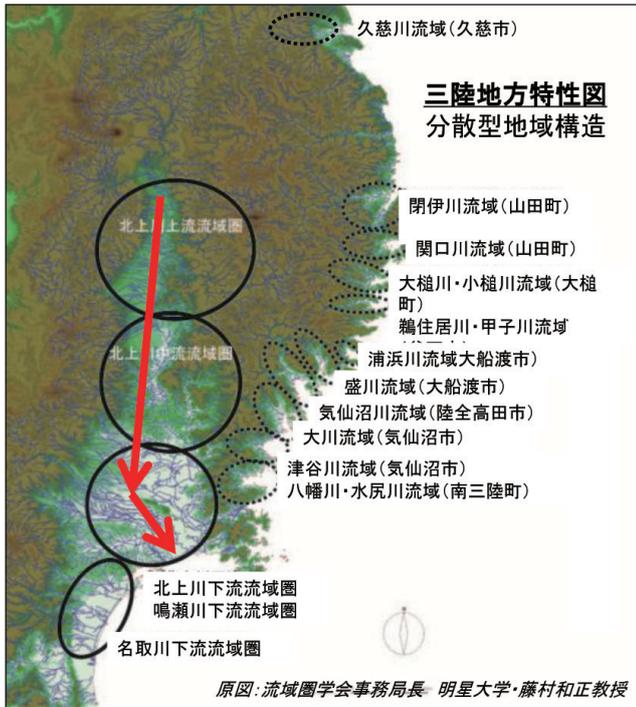


図-1 三陸地方特性図 (小河川流域圏群)

である。

また、この地方は延長780kmにもわたる景勝に優れた海岸線を誇り、民宿も多い。世界有数の漁業資源にも恵まれた地域で、漁業関係の仕事に従事する人々の割合は人口の20%を占めるとされる。(政策投資銀行資料)

一方で、高齢化率は平均30%を超え、人口縮減も急速に進んでいる。例えば、釜石市では、新日鉄釜石の製鉄所合理化以降、これまでに人口は9万人から4万人に減少している。

経済のグローバル化が続く中で、従来のような地域経済活性化シナリオ (高速道路建設⇒工業団地開発⇒企業誘致⇒雇用確保) は簡単ではないと見なければならぬだろう。

今回の大震災の被災状況を、①生活・社会インフラ、②住宅、③医療・福祉、④製造業、⑤観光業、⑥農林水産業の分野別に整理したものが表-1である。今回の大震災による被災は、どの分野とも沿海部に集中している。それだけ津波の影響が大きいということである。

なかでも深刻なのは、②の住宅分野と基幹的な産業である③の農林水産業分野である。前者では、狭小な地形の中でいかに高台移転用地を確保するか、生活弱者向けの災害公営住宅の建築をいかに促進するか、進

行する人口縮減の中で合理的な方策を見出す必要がある。後者では、漁場再生と水産加工業の振興は、地域における雇用確保の必須条件である。

政府の復興基本方針

「復興基本法」の成立 (2011.06) と併せて打ち出された政府の「復興基本方針」の骨子は、①市町村主導、②10年という復興事業期間設定、③防災・減災・暮らしの再生を重視、④財源措置 (特区制度・交付金制度)、⑤原子力災害からの復興、⑥復興庁の設置の6点である。

特に重要なのは縦割り行政の壁をなくす意図で設置された復興庁の存在価値と資金 (交付金) の効果的な投入であるが、今後に期待するところが大きい。

表-1 被災状況と地域戦略 (岩手県)

分野	被災状況と地域戦略 (日本政策投資銀行等)
生活・社会インフラ (公共事業・公益事業)	○内陸部4.2%・4,600億円, 沿海部59%・1兆9500億円 ○内陸部がバックアップ機能を受け持つ (医療・物流面)
住宅	○内陸部0.2%・220億円, 沿海部25%・6,100億円 ○高台移転, 津波浸水エリアに中層集合住宅を建設 ○高齢化の進行, さらなる人口縮減への配慮が必要。
医療・福祉	○内陸部被害なし, 沿岸部計19病院のかなり被災 ○人口密度が低く医療密度も低い, 遠隔医療化が課題
製造業	○内陸部4.2%・640億円, 沿海部59%・1,900億円 ○製造業サプライチェーンの復興, 二重ローンの問題
観光業	○宿泊客数年間平均302万人 (10月の紅葉の季節に強み) ○総延長708kmの海岸景観美 (北山崎特A級ランク) ○漁村集落の生活文化を生かした観光漁業, 民宿の復活
農林水産業	○水産被害額は4,050億円 (111港のうち108港が被災) ○漁場, 海面養殖業, 水産加工業復興=雇用確保に必須 ○グリーンブルーツーリズム, 木質バイオマス活用が課題

3. 事例研究：緑農地を活用した複合的な復興街づくり (釜石市鵜住居地区)

鵜住居地区の被災状況と地域特性

釜石市鵜住居地区は、リアス式海岸特有の東西に細長い谷間を鵜住居川が太平洋に流入し、人々の生活や生業の単位となる流域圏を構成している。その谷間に津波が押し寄せ、海岸線より1-2kmの範囲が浸水し、市街地や漁村集落に大きな被害がもたらされた。

地域構造面から捉えると、図-2に示すように、①鵜住居川の源流域の青ノ木地区、②上流域の農山村集落である橋野地区と栗林地区、③下流域の住宅市街地の鵜住居地区と片岸地区、④箱崎半島の海岸部の根浜地区や箱崎地区の漁業集落から構成される。津波の被

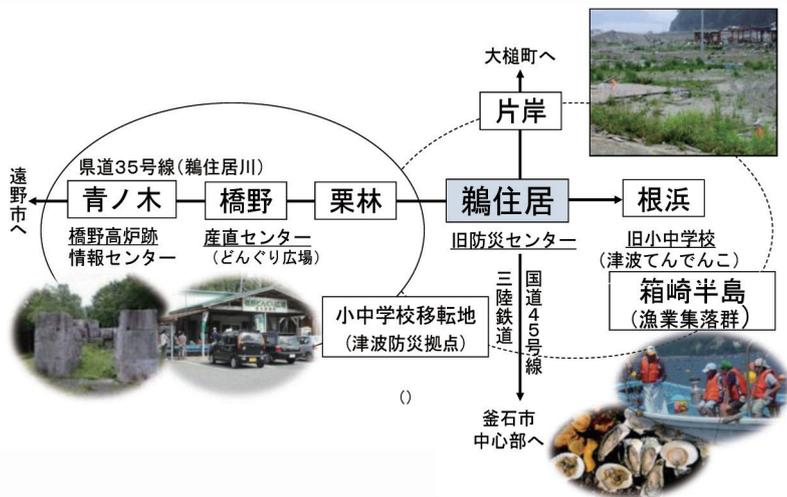


図-2 鵜住居地区の地域構造図

災地となったのは、③④の地域である。③の鵜住居地区の中心にあった防災センターには津波襲来時に市民が避難し多数の犠牲者を出した。小中学校では、先生方の適切な誘導により児童や生徒全員が津波を逃れることができた。‘津波てんでんこ’の伝承、即ち津波が発生の知らせを聴いたら直ちに‘てんでに高台に逃げよ’という教訓が生きた例とされる。

地域資源から捉えると、①の青ノ木地区には南部藩が江戸末期に導入した近代溶鉱炉跡があり、釜石市はユネスコの世界歴史資産に申請したいとしている。②の橋野地区には小規模ながら産直センターがあり、観光農業のソフト開発もなされてきた。④の海岸部の根浜地区や箱崎地区は漁業の傍ら民宿と連携して観光漁業にも取り組んできた経緯がある。

また、②の観光農業者と④の観光漁業者は、大震災前から連携し「A&F釜石グリーンツーリズム実行委員会」なる組織を立ち上げ、一定の実績を残してきた。

複合的な復興街づくりが目ざすもの

筆者は、この鵜住居地区の復興街づくりにおいて複合的視点を持つべきであると考えた理由は、以下の通りである。

第一に、復興街づくりの検討段階では、①防波堤嵩上げによる防災力強化、②市街地再興計画（区画整理、防災集団移転、津波防災拠点整備事業等から構成）、③津波被災伝承や避難訓練等による減災力強化といった安心安全に係る諸要件を備える必要がある。

第二に、このような諸要件を備えれば十分かといえ

ば、否で、産業再生や創生の仕掛けを市街地再興計画に組み込む必要がある。これにより、地域の活力を高め、人口縮減が続き、かつ高齢化率も高いこの地域の社会的な長期的な低落傾向に歯止めをかけねばならない。（このような点は全国の地方都市に概ね共通する本質的な課題なのだが、この地域では津波被災を契機にして対応策の検討がより早期に進み、全国の先駆けとなることを期待したいと思う。）

4. ワークショップ活動の到達点と今後の課題

ワークショップ活動の到達点

以上の趣旨から、釜石市地域振興部観光交流課の側面支援を戴き、前掲図-2に示す各地区から総数で30名ほどの有志の方々に参加いただき、2012年2月にワークショップを立ち上げ、同年9月まで延べ三回に亘ってワークショップを開催した。その際は、コンセプター役を筆者が務め、事務局業務を（財）都市農地活用支援センターに担ってもらった。（ワークショップ活動の一端は、図-3を参照されたい。）

私どもが早い段階から提案させて戴いたことは、前述の鵜住居地区の地域特性に鑑み、「里山里海連携」をもとに地域資源の活用を検討するという作業の枠組



図-3 ワークショップ活動の一端

参加者には、近くを見る眼（自分の住む集落）だけでなく、遠くを見る眼（鵜住川流域・箱崎半島エリア全体）、里山里海連携の視点、来街者と居住者の視点から取り組むことを話しあうようお願いした。ファシリテーターはNPO風波デザイン。本学学生と自宅が全壊し家族が仮住まい中の東北芸術工科大学学生がサポートした。

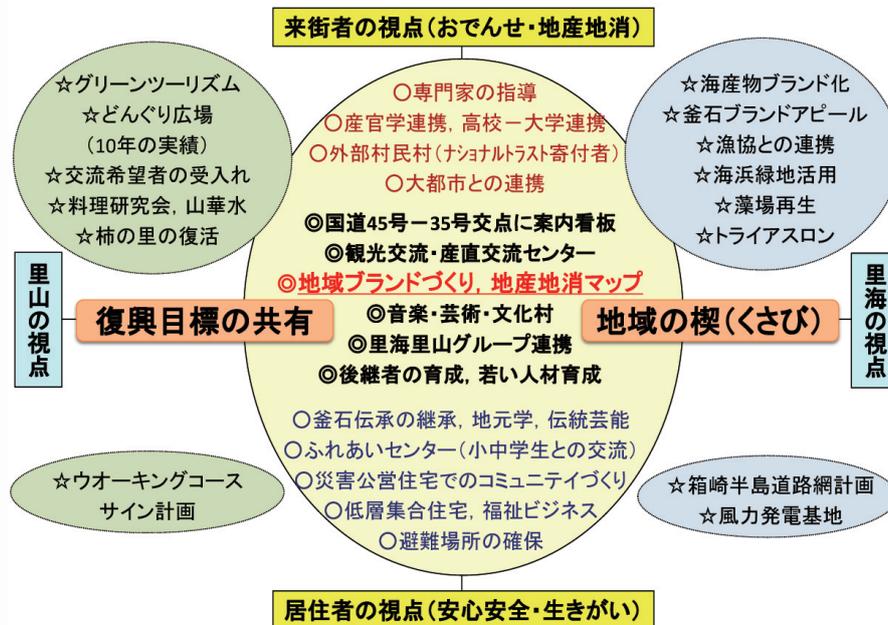


図-4 参加者の意識構造マトリックス図(最終ワークショップ時点)

みであり、中期的な課題として地産地消ビジネスや三陸らしいブランドづくりを促進するという目標である。

最初のうちは議論が殆ど噛み合わなかった。振り返れば、震災後1年も立たない段階のことで、ガレキも片付かず、当面の生活をどうするかという意識が参加者の思考の中心にあり、将来の産業再生のことまでとても頭が回らないというのが実状であったと思う。

幸いなことに、ほぼ同じ時期に箱崎半島の漁村集落群の将来像を考えようというNPO法人「おはこざき市民会議」(柏崎龍太郎理事長)が設立された。自身としてその総会に参加する機会を得ることができたほか、各地域の活動組織を個別に訪問することで、私どもの考えが徐々にではあるが関係者に理解されるようになって行ったと感じる。

ワークショップでは、将来の暮らしや地域産業のあり方に関して参加者に毎回アンケート調査を行った。その結果をもとに、横軸に里山と里海の視点、縦軸に来街者と居住者の視点を置いた「意識構造マトリックス図」を作成し、その時間的な変化を追ってみた。

巻末の図-4は、最終の第三回ワークショップ(2012年9月)時のマトリックス図である。本図の中央部を占めるものは、両地域の連携をもとに来街者のおもてなしにも居住者の活力源にもなる複合的復興街づくりを先導するエンジン機能である。参加者の総意として、里山里海の交通結節点の鶴住居地区に「地域の楔」機

能を担う観光・産直交流拠点を設けようとする方向性が生まれたことが、本ワークショップ活動の最大の成果であると思う。

今後の課題

今後の課題の中心は、上記の観光・産直交流拠点の基本計画と事業化方策の検討であると考えている。

現段階での見通しを述べれば、観光・産直交流拠点に関しては、釜石市において観光交流を主体として拠点施設の基本計画調査がなされる予定である。このようなハコモノ投資が無駄にならないようにするには、拠点施設のコンテンツの魅力付けが不可欠であることはいままでもない。基本計画調査と併行して、里山里海連携による地産地消型の地域ブランドを国内外に広める仕掛けづくりと人材育成を促進する必要があると考える。このため、農林水産省の農村漁村振興策とも協調しながら、ワークショップの組織体制を生かして地域協議会の結成を進めているところである。

以上のとおり、複合的な復興街づくりは、お陰さまで第一歩を踏みだそうとする段階に到りました。この間終始ご支援戴いた地元の皆さま方、ワークショップにもお越し戴き、励まして下さった復興庁及びUR都市機構の関係各位に、本紙面を借り心より御礼申し上げます。引き続きましてご支援、ご協力賜りますようお願い申し上げます。