

# 東日本大震災からの大槌町の復興

## ～まちの再興に向けた都市計画～

宮崎久美子

MIYAZAKI Kumiko  
株式会社千代田コンサルタント  
東京事業部  
社会システム部  
総合計画室総合計画課



### はじめに

平成23年3月11日、千年に一度と言われる大津波を伴う大地震に襲われた大槌町は、岩手県内でも特に大きな被害を受けた自治体である。津波浸水高22.2mという未曾有の大津波と直後の火災により、人口の一割もの尊い命<sup>1</sup>が奪われた。市街地を形成していた用途地域指定エリアの大部分が家屋流出等の浸水被害<sup>2</sup>を受け、これまでに築き上げてきたかけがえのない街並みや産業経済基盤の全てが壊滅的な状況となった。

多くの職員の命が奪われた中、一刻も早い復興を目指し、全国の自治体からの派遣職員は、平成27年12月時点で延べ587名にものぼった。また、UR都市機構等の支援を受けて、町・県・国が一丸となった復興事業が現在も推進されている。

大槌町のまちづくりについては、基本的な方針を記した『大槌町東日本大震災津波復興計画（基本計画）（平成23年12月）』の改正版を平成26年8月に策定し、これに基づいて都市計画を全面的に見直した。本稿では、大槌町から受託した

大槌町のまちの再興に向けた都市計画の見直しについて紹介する。

### 都市計画の見直し内容

大槌町の都市計画の検討は『大槌町都市計画マスタープラン（平成26年8月）』による土地利用等の方針と、これに基づく都市計画の具体的な内容を町内調整及び国・県との協議により進めた。都市計画の見直しに関する受託業務の範囲の概要を図2に示す。

### 都市計画マスタープランの策定

都市計画マスタープランは、都市計画法第18条の2に位置づけられた『市町村の都市計画に関する基

本的な方針（平成26年8月）』であり、この内容を指針として具体的都市計画を定めるものである。具体的な役割は以下の二点である。

- ① 東日本大震災津波によって甚大な被害を受けた大槌町においては、一日も早く復興を成し遂げるため都市計画分野で実施すべき内容を明らかにすること
- ② 復興事業が一段落した後を見据えて、住民や事業者と協働でまちづくりを進める際の羅針盤となること

まちづくりの目標は『大槌町東日本大震災復興計画（基本計画）』と同じとし、用途地域（土地利用）、道路等の施設や市街地の整備のあ



図1 大槌町の位置と大槌都市計画区域

写真1 蓬萊島（ひょっこりひょうたん島）

り方を示すとともに、地域毎のまちづくりの方針を明らかに示した。

### ● まちづくりの目標

- 海の見えついで散歩しなくなる
- こだわりのある『美しいまち』
- ① 安全で安心して暮らせるまち
- ② 地域で町民が寄り添い支えあうコンパクトなまち
- ③ 多様な交流と連携で産業が興る活力あるまち
- ④ 豊かな自然環境や景観形成に配慮した美しいまち
- ⑤ 地域に対する誇りや愛着を大切にすまち

### 都市計画区域の変更

町内赤浜地区では、高台移転住宅地として都市計画区域外も含め、赤浜地区防災集団移転促進事業が実施されることとなった。そのため、東側の一部の都市計画区域を拡大することとした。

都市計画区域拡大は国との協議が必要となる案件であり、自然公園の区域、農業振興地域等との土地利用調整、人口、土地利用、交通施設、文化財等、法で定められた図書（法定図書）を作成し協議を行った。

県では、別途『大槌都市計画 都市計画区域の整備・開発及び保全の方針（大槌都市計画区域マスタープラン）』を策定しており、相互調整を図りつつ検討を進め、平成27年8月に変更した。

### 用途地域の変更

用途地域の指定基準が無かったことから、『大槌町用途地域等の指定方針及び基準』を平成26年12月に策定し、用途地域の設定を行った。用途地域等の見直しの視点は

- 3 一団地の津波防災拠点市街地形成施設：津波復興拠点事業の都市計画での名称
- 4 一団地の住宅施設：防災集団移転促進事業の都市計画での名称

以下のとおりである。

- ① 東日本大震災による影響：被災エリア（災害危険区域と非

災害危険区域（浸水あり）、非被災エリア

- ② 現行用途地域の問題点・課題

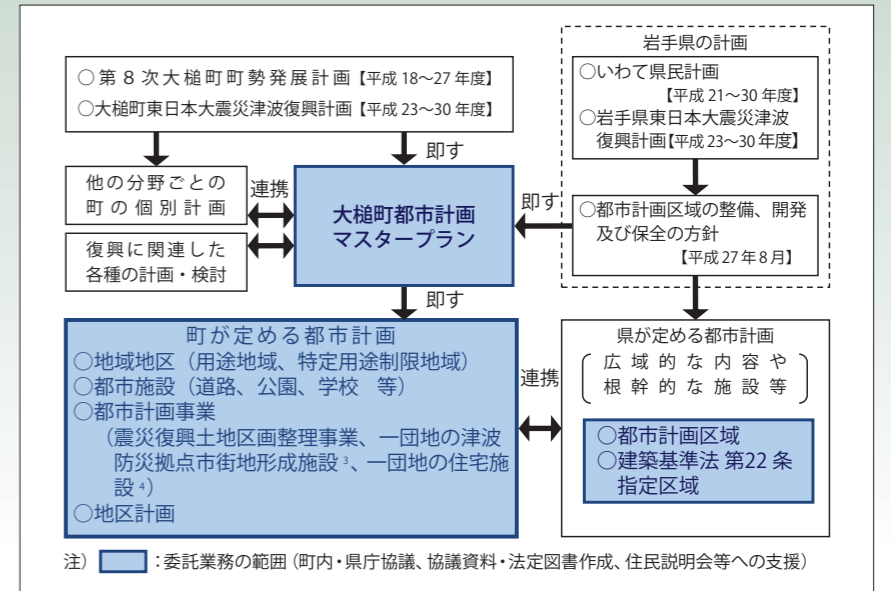


図2 受託業務の範囲

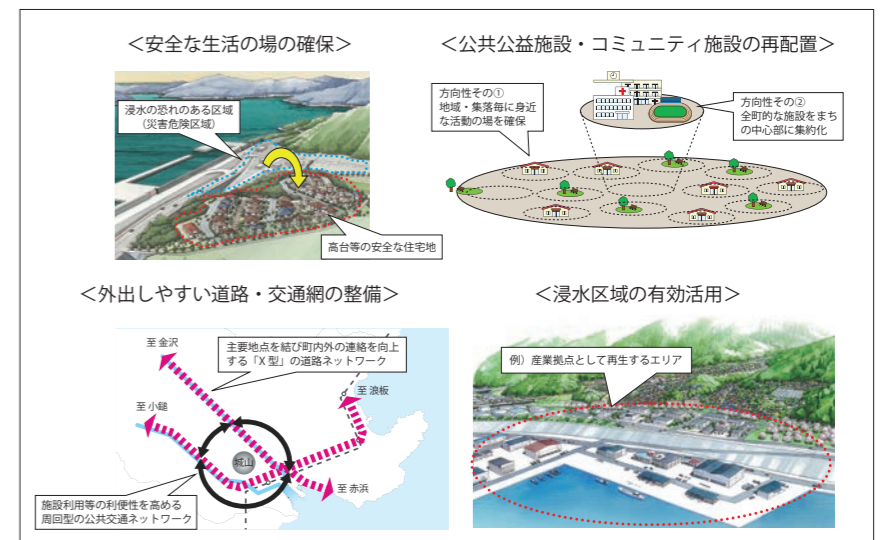


図3 将来都市構造を決定する主要な取り組み

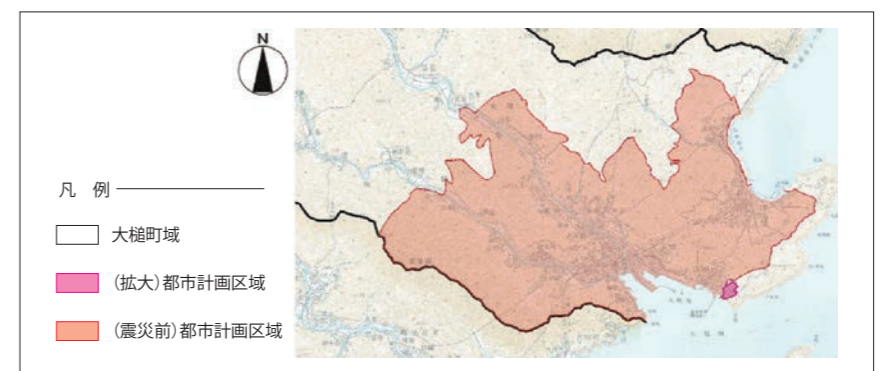


図4 都市計画区域の拡大

1 人的被害：死亡届受理数1,232人、行方不明者2人、震災関連死51人（平成27年10月時点）。  
2 家屋被害：全壊・半壊4,090棟、一部半壊156棟で、被災棟数合計4,246棟（平成27年10月時点）。



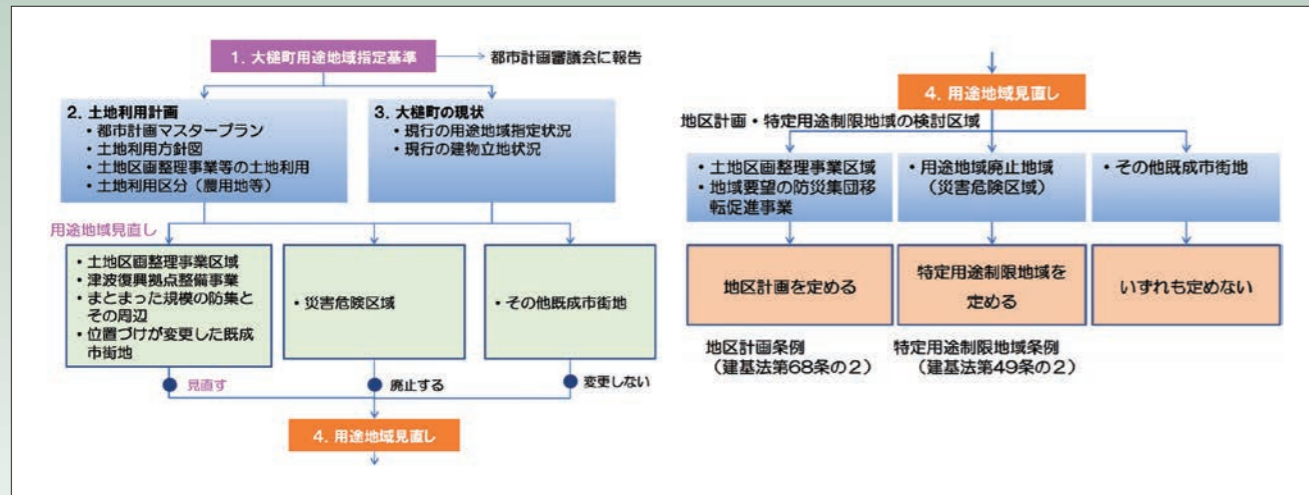


図5 用途地域等の見直し案作成の方針

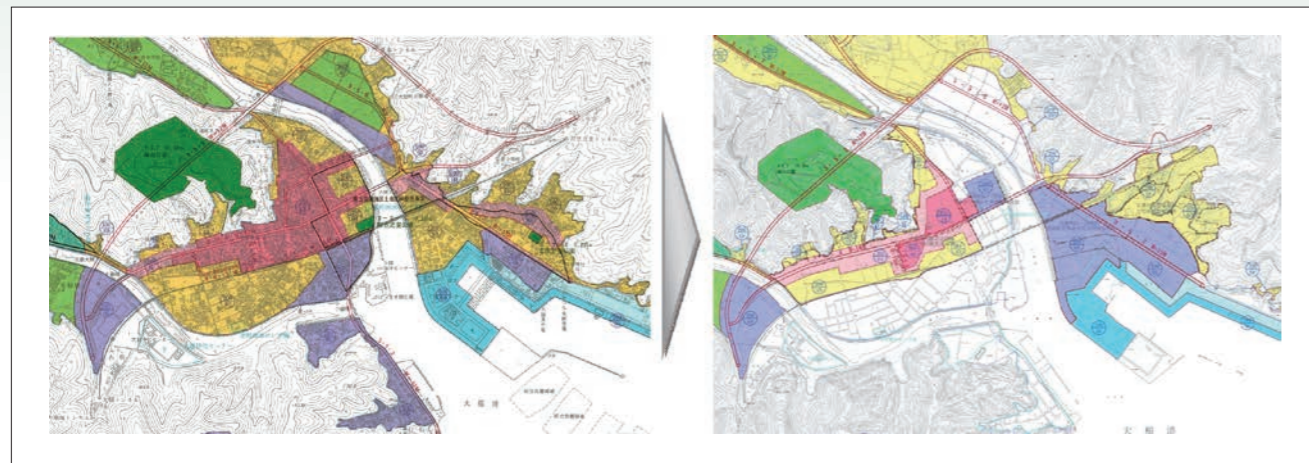


図6 用途地域の変更(町方地区周辺)(左:震災前、右:現行)

の確認: 現行の土地利用との不整合箇所の確認、不適格建築物の把握、地域の課題と要望の整理

- ③ 上位計画との調整: 東日本大震災復興計画、都市計画マスタープランの整合
- ④ 震災復興事業の位置づけ・範囲の確認: 津波復興拠点事業、震災復興土地画整理事業、防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業
- ⑤ 用途地域見直し検討: 土地利用現況、将来土地利用、復興事業における土地利用計画
- ⑥ 用途地域変更(案)の作成: 新たな用途地域の範囲・規模、新たな用途地域の種別

用途地域を変更するにあたっての地域住民への説明会では、変更後のイメージが伝わるよう建築物のパース等を使い、住民にわかりやすい資料となるパンフレットを作成した。

平成27年8月、準工業地域や商業地域等が集約されたことで用途地域面積は、震災前の393.6haから約20ha減の372.3haとなり、都市のコンパクト化を図る用途地域となった。

### 特定用途制限地域の決定

東日本大震災により、災害危険区域(建築基準法第39条)に指定さ

れた地域では「住宅の用に供する建築物の建築の禁止」があり、住宅以外の建築物等の用途に関する規制が存在しない。そのため、当該地域の今後の土地利用に支障をきたす用途の建築物(遊戯施設、風俗施設、大規模な店舗、レジャー施設、



図7 用途地域パンフレット



図8 地区計画の位置

災害弱者が利用する施設等)の立地が進行する可能性があった。平成27年8月、都市計画マスタープランの土地利用方針を踏まえ、良好な環境や景観を阻害するおそれのある建築物等の規制・誘導を図る特定用途制限地域(約101ha)を導入し、決定した。

### 地区計画の決定

復興にかかる事業区域については、将来のまちの目標、良好な都市環境や魅力的な街並みを形成するとともに、安全で快適な市街地の形成を目指し、地区計画(建築物の用途・高さ・意匠、垣さく高さ、地盤面の高さ等)を平成27年8月に決定した。

今回、地区計画を決定した地区は、震災復興土地画整理事業区域で住宅地を形成する4地区(町方地区・安渡地区・赤浜地区・吉里吉里地区)及び、企業への誘致先として主に水産加工場や食品加工場などの工場を建てる産業集積地2地区(町方津波復興拠点地区・安渡津波復興拠点地区)の計6地区約74haである。

住民説明会の際、「自分が建てる家にはどのような規制があるのか」等の質問が多数寄せられたため、

用途地域のパンフレットとは別に、用途地域(第一種低層住居専用地域・商業地域・準工業地域・第一種住居地域)に地区計画の制限がかかる内容をイメージ図で表現したパンフレットを作成した。また、地区計画が定められた区域内では、都市計画法第58条の2(建築等の届出等)により建築する場合、市町村長の許可が必要となる。地域住民の住宅再建や企業の建築の際、地区計画の申請をわかりやすく伝える『地区計画の手引き』も作成した。

### 屋根不燃化区域の変更

大植町においては、市街地の火災の危険を防ぐため指定される防火地域や準防火地域は指定されおらず、建築基準法第22条区域に基づく屋根不燃化(建築物の屋根を不燃材料で作らなければならないとする規定)区域指定がなされていた。平成27年6月、今回の用途地域の変更に伴う土地利用の適正化を図るため、その指定区域が約30ha縮小された。

### おわりに

今回、被災地大植町の都市計画業務を受け、都市計画マスタープラ



図9 地区計画パンフレット

ンの策定に始まり、住民にわかりやすいパンフレット作りと住民説明会を通じて、都市計画の見直しを行った。用途地域約20ha減により復興計画に掲げる都市のコンパクト化、さらに、特定用途制限地域及び地区計画の導入により良好な都市環境や街並みへの誘導ができたものと考えられる。

東日本大震災が起こった平成23年3月11日から5年。多くの人の力が集結され、事業を推進しているものの、今なお、大植町のまちづくりは道半ばである。まちを復興していくためには、被災現状等調査と問題点・課題の整理、上位・関連計画との調整、住民合意形成を図った復興事業の検討、土地の取得等の調整と設計の後、現場で実現(施工)していくという、時間軸を合せた重層的な取り組みが進む中で、都市計画(土地利用・都市施設・市街地開発)を定めていくことが必要となる。住民が待ち望む「まちの復興」は、なんと緻密な作業の連続であることか、改めて知る思いである。

この時代に生を受け、復興に携わることができることの有り難さを胸に、今後も誠意を込めて取り組んでいきたい。

<資料提供>  
岩手県大植町