

3. 中心市街地の再生



東日本大震災によって壊滅的な被害を受けた大船渡駅周辺は、商業施設が立地する中心市街地として再生を目指し、土地区画整理事業や津波復興拠点整備事業などの事業を導入して、大船渡市の新たな顔づくりに取り組みました。

大船渡市の中心市街地の再生にあたってはいわゆるハコモノを作るだけでなく、その地で新たに営業、居住する人たちが持続的に活力と暮らしよさを感じられる仕組みづくりを重視しました。「大船渡駅周辺地区官民連携まちづくり協議会」の協議によって生まれたエリアマネジメントの取り組みや、その中で景観まちづくりなどを実施しています。復旧・復興した時点で終わりではなく、行政・事業者・住民の協働により維持あるいは改善を図る仕組みを入れることにより、100年後にもこの地が大船渡市の中心市街地であり続けるまちづくりを進めています。

(1) 生きがいと活力ある定住社会を目指して

大船渡駅周辺地区土地区画整理審議会 会長 今野 正春氏



——— 中心市街地の再生と地域の合意形成を 目指した土地区画整理審議会

東日本大震災後、大船渡市の復興計画で大船渡駅周辺地区は従前同様に市の中心市街地として復興するため、整備事業手法を土地区画整理事業として都市計画決定し、平成25年8月に事業計画が決定されました。

同年11月には土地区画整理審議会が設置され以来約6年にわたり26回審議会が開催され、換地の計画や仮換地指定に関する意見を述べるなどして事業の円滑な進捗に意を尽くしてきました。

大船渡駅周辺地区のうち、JR大船渡線から海側の区域は過去にも土地区画整理事業が行われ、階段状の地形にデパートやホテル・商店街、そして一般の人たちの住家、海岸沿いには水産加工施設等が立地しておりました。

復興事業計画ではJR大船渡線より海側の地域は居住が制限され、居住を希望する権利者の土地は仮換地案で線路向かいの山側の高台に移動されることとなり、権利者の人たちから区画整理についての意見書が多数提出されました。

審議会としては施行者である市役所と地権者・権利者の間で事業の特殊性やまちづくりの方針への理解と協力を得ることが肝要であり、慎重な話し合いの継続を促しました。

その後、市役所と地権者の両者の尽力で円満に解決されたものであり改めて敬意を表するものです。

また、事業推進上は特に土地区画整理事業の初期の段

階から完成まで経験豊富なUR(都市再生機構)と市役所に派遣された全国の自治体職員の専門的・献身的な支援によるところが大きいものと考えています。

新たな社会基盤整備と定住社会の構築のために

岩手県や宮城県などの三陸沿岸地域は震災から約10年経過し、復旧復興事業が概成してきました。

特に大船渡市は津波防災に資する湾口防波堤の整備や防潮堤・漁港・海岸施設・新魚市場の整備に加え、交通網は三陸縦貫道や東北横断道、そして地域間を結ぶ県道や市道が抜本的に改良整備され、また、港湾・水産物流網が飛躍的に向上することとなりました。

盛岡、仙台、さらには首都圏への所用時間は震災以前には考えられないほど時間距離が短縮され交流促進ができる時代となります。

震災復興事業を契機に改めて気仙地域を見直し、住んで

いる人たちが誇りと生きがいを持ち、活力と魅力ある個性のある定住社会を創造するため、現在世界はコロナ禍で先行き不透明な時代ですが大船渡市も他都市と競い合いながら、多くの来街者が訪れる特色ある都市として発展されることが期待されます。

安全は基盤づくりだけでなく、環境・ニーズに即した対応を

昨今の大災害の発生は地球温暖化等の影響ともいわれ、絶対安全な地域整備は費用対効果の点からも困難であり、津波や洪水災害の備えは今後ともきちんと記録し、可能な避難対策等を伝承していくことが必要と考えます。

また、大船渡駅周辺地区はまちづくりの視点から市役所と地域や企業等が共に協力し合い考えながら、新しいまちづくりに取り組んでおり、今後も時代のニーズを的確に捉え機能を更新するいわゆる「スクラップ・アンド・ビルド」の若々しい活力あるまちを創造することを期待しています。

大船渡駅周辺地区土地区画整備事業

1 事業目的

東日本大震災津波により壊滅的な被害を受けた大船渡駅周辺地区において、被災市街地復興土地区画整理事業を実施することにより地盤の高上げを行い、安全な市街地形成を図るとともに、道路・河川・公園などの公共施設の整備と商業の復興を図ることです。

2 事業名称・施行者

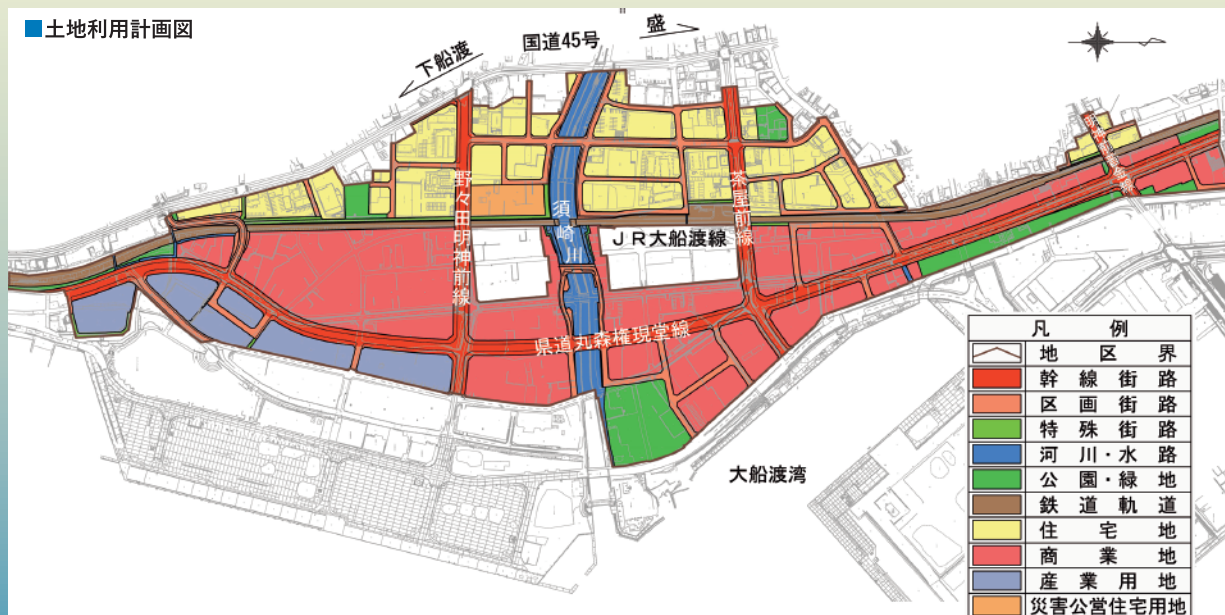
事業名称：大船渡都市計画事業大船渡駅周辺地区土地区画整理事業
施行者：大船渡市

3 地区面積・地権者数・計画人口

地区面積：約33.8ヘクタール
地権者数(当初認可時の土地所有者)：530人
計画人口：730人

種目	施行前地積	施行前割合	施行後地積	施行後割合	備考
公共用地(道路)	78,086㎡	23%	84,753㎡	25%	
公共用地(河川・水路)	6,868㎡	2%	16,706㎡	5%	
公共用地(公園・緑地)	1,720㎡	1%	20,714㎡	6%	
公共用地(その他)	9,487㎡	2%	0㎡	0%	緊急防災空地整備事業買収地
公共用地(合計)	96,161㎡	28%	122,173㎡	36%	
宅地(更生後)	241,967㎡	72%	215,955㎡	64%	
合計	338,128㎡	100%	338,128㎡	100%	

■土地利用計画図





市役所担当者の視線

可能な限りスピードを重視した中心市街地の再生

平成24年3月の段階で大船渡市の復興計画を市民に公表し、その中で駅周辺での土地区画整理事業を進めることが示された。その時期は再建に向けた意向確認が未完了でどのくらいの規模で土地利用見込みがあるのか想定できない時期であった。ただし、復興計画策定に向けての調査を通じて、買取地をはじめとする公有地を集約する場所が必要だという見通しはあった。

一方で、過去に土地区画整理事業を実施している地区があり、それなりに道路整備もしていたため、「なんでまた減歩を要する土地区画整理事業をやるのか？」という意見は多かった。過去に一度整備されたとはいえ、「JR大船渡線から山側については安全な住宅地にする」という方針を定めていたので、嵩上げが必要であり、改めて道路・公園の整備を行う意義を地権者に説明した。

また、「住めるようになるまでに何年もかかるのか」と整備スケジュールへの不安を持つ人も多く、被災した地権者はやはり「より早く普通の生活に戻りたい」という雰囲気だった。

そのため、事業施行側として最も重きを置いたのはスピードであった。これが全て地権者の不安の根源にあるのだと認識していたので、工期厳守を重視した。

須崎川を取り入れた商店街

須崎川を商店街の中に入れるというのは、当初の計画案から盛り込んでおり、行政側だけでなく、関係する人々も同様の意識を持っていた。震災前の須崎川には桜並木があってちょっとした情緒のある雰囲気があり、「川」という特色を生かした新しい商店街にしてほしいと思う。

(2) 安心・安全なまちづくりとともに、「伝える」ことが大事

東北大学災害科学国際研究所 准教授 柴山 明寛氏



現段階の中心市街地の防災対策

中心市街地の防災対策としては、津波からの避難導線が複雑で、うまく逃がす方法が出来ていないまちづくりになっている面があります。目の前に高台はあるけど、そこに行くまでの直線道路がなく、要配慮者や高齢者も含めた社会に向けての防災対策が出来ていない。さらに、新しい防潮堤は東日本大震災クラスの津波は軽く超えるという事を知らない人が多いというところは、大きな問題点ではないでしょうか。

専門家との関わり方について

外部の専門家としておおふなぼーとの運営に係る諮問機関(アドバイザーボード)に関わっている中では、市役所の人はこちらのアドバイスを聞きっぱなしであることが多いという印象があります。私自身が、大船渡市を全て知っている訳ではないので、そこに対して指摘をしてくれてもよいと思います。文化も知らないと、防災対策も含めて何も出来ないし、議論がないと話がよい方向に進んでいかず、妥協点を見つけれられません。特に妥協点をどううまく見出して共有するかが一番重要なところかと思います。

専門家を入れる際は長く関われる人をちゃんと見つけるのがよいと思います。防災は文化なので、文化の裏側をしっかりしていないと、「押せばいいのか引けばいいのか」がわかりません。また、足繁く通わないと、東北の人は心を許してくれないというのは、私の中の肌感覚でもあって、顔をよく見せるのは必要なことで、それでやっと信頼関係が得られると思います。

復興後の将来に向けた展望

大船渡市役所のよいところは、明確なキャラクターを持っている職員が多く、真剣に考えている人たちが多いというところだと思います。「そのままではいけない、まちを変えよう」という気持ちがある意欲的な人が多いというのは、他と違います。

アドバイザーを選任する際は必ず複数人にして欲しいと思います。専門家の意見をたくさん聞かないと選択肢ができ

ないので、そうしないと住民が困るなという思いがあります。おおふなぽーとの運営にもアドバイザーは何人か入っていますが、複数人が入ることで多角的な意見をきちんとやりとりする土台を作ることができます。その時に、私みたいな防災の専門家のほかに、経済の専門家などいろいろな人の意見を入れるように、しかも個々の専門分野も大きくずらす方が話としてはすごく進みやすいと思います。

将来の大船渡市へのエールとしては今後、うまくメディアを使ってPRして欲しいというのが大きいです。大船渡市という名前は知っているけど、場所を知らない人が多いし、魅力あるまちですが、その魅力が全然伝わりません。大船渡市という位置付けをもっとPRして、「陸前高田に来たら、大船渡に

も来なきゃね」くらいにしたいと思っています。そのためには防災の観点からしっかり整備して、安全・安心なまちだよということを、正確に言えるようなまちになって欲しいと思っています。

チリ地震、昭和三陸地震による津波でも多くの犠牲者を出した大船渡なので、記録がたくさん残っているけど、それでも東日本大震災では多くの犠牲者を出してしまいました。うまく伝わっていないというのが最も大船渡の中でいけないところで、時間はかかるかもしれないけど、教えるという文化がうまくできて、しっかり伝えられるような、学校教育やまちを形成していただくと、すごくよいかなと思います。

(3) なりわいの中で「仲間を作っていく」ということが大事 (大船渡町(仮設商店街 おおふなと夢商店街))

おおふなと夢商店街協同組合 代表理事 伊東 修氏



グループ化補助への応募をきっかけに

震災の年の12月に仮設商店街を立ち上げて、1月にグループ補助金(中小企業等グループによる施設・設備復旧整備補助事業)に応募しました。

個々の事業主が仮設商店街に集まり、補助金申請を通じてグループとして活動するということになったのです。詳しい内容がわからないままスタートして、わかるようになった頃に終わったような感じです。仮設店舗のままでよかったと思う人もいましたが、そういうのも嫌だ、あるいは商売にならないという人たちもいて、個々の業態によって思いは全然違いました。



■キャッセン・ドリームプラザ「おおふなと夢商店街」

整備した商店街施設への思い

建物整備にあたっては、「軽量鉄骨で造ってくれ」と伝えて、設計業者も「その通りやります」と言っていたのですが、施主である我々に図面を読む力がなかったために、全く違うものを造られてしまいました。

さらに「テナント賃料は出せるとしても月3,500円/坪が最大限で、もうちょっと踏ん張ってみたとしても月4,000円/坪弱まで」と伝えていたのですが、最終的には月5,000円/坪の賃料になってしまいました。図面の読み込みが出来なかったということと、グループ補助金で建築工事等を行う時期に、東京五輪開催が決まったことによる資材価格の高騰が重なったことが影響していました。

合意形成の進め方への思い

市役所に対しては、「方針は変えないで欲しかった」という思いがあります。最初の方針がなくて、その場で作っていったような印象で、被災後のめまぐるしい状況の中で、仕方ないと思うこともあります。物事を決める際には事前に商店街の人の話を聞いていれば心象も違っていたと思います。

関係する業者の中でも再建に向けて一番話をしていた人が途中で抜けてしまったこともありました。そのうえで、いろいろ教えてくれた専門家の人たちがいることはすごく助かっていました。

「仲間を作っていく」ことの重要性

今回の復興を通じて、一番大事だと思うのは、「仲間を作っていく」ことです。仲間はなかなか出来ません。お互いの利害関係もあるし、気が合うだけではやっていけません。グループ補助のグループや同じ商店街の仲間となって、みんなでお互いにわかり合って、「一緒に何かをやりたい」という意識にたどり着くには時間がかかりますが、そういう意

識を持った仲間をどんどん作ってもらいたいです。そういう仲間です。新しい商店街を造ろうと思えば、出来ると思います。一番大切なのはそこだと思います。自分の商売がうまくいっても、周りの商売がうまくいかないと、全体としてぎくしゃくします。グループのみんながよくなってくればよいと思います。

世の中の変化が速い時に、1人で物事を進めて行くことには限界があります。1軒だけでやっていてダメになればそれで終わってしまいますが、仲間がいれば、もしかしたら、商売替えをした方がよいとか、その時にどのような商売があるとか、教えてもらえることができます。そういう事も含めて、仲間がいるのと、いないのでは違うと思います。

(4) 広場から生まれたにぎわいと交流、自主性と協調性のめばえ (大船渡町(仮設商店街 大船渡屋台村))

(株)シー・フロント 代表取締役 及川 雄右氏



「にぎわいをどう作るか」を考えた屋台村

元々は震災後に大船渡屋台村を立ち上げて、その店舗の一つとして湾岸食堂というお店をやっていました。

当時は大船渡地区の飲食店組合員の9割以上が被災して、生業をどう作っていくのか、どうしたらにぎわいが生まれるものかを考えて、屋台村を作った経緯がありました。屋台村では仮設店舗だけでなく、中央には広場を作ってステージやフードコートにして、そこでライブやいろいろな催しをしました。ステージは弾き語りで全国の被災地を回っている人等に自由に使ってもらい、音楽イベントをしてもらいました。

屋台村はどの店に居ても20店舗ある店のどこからでも料理を取りよせることができるシステムで、当時は周りに飲食店がなかったということもあって、お客さんが集中していました。その7割くらいは復興関係の仕事をしている人で、そういう人たちの癒しの場でもありました。

「広場」がもたらしたにぎわいとまとまり

飲食店が並んでいても、その飲食店に魅力がなかったらお客さんが来ないわけで、誘導する一つのツールとして、広場のようなみんなが集まる場所やイベントの開催は大事でした。その当時はプレハブ横丁、夢商店街、屋台村と3カ所の集合体でいろいろな取り組みをやっていました。それぞれ何かあるたびに連携を取って、イベント等を一緒にやっていました。

いろいろな意味で復興の象徴的な建物だったこともあり、

雑誌やテレビ、全国のメディアに取り上げてもらって、それを見た全国の人から相当の支援をいただきました。

震災前は飲食店組合やそれ以外の店舗でまとまって、自分たちが考えたイベントをするということは皆無でした。あっても夏まつりくらいでした。イベントは屋台村を立ち上げた頃にスタートしたことで、店主とイベント運営側が毎月ミーティングをして、「年間で常にイベントの仕掛けをして行こう」ということを話して、集客に向けた様々な仕掛けをみんなで考えていました。必死だったと思います。官民共同出資のまちづくり会社キャッセン大船渡が立ち上がり、新しいまちをつくる段階で、屋台村のやってきたことも、多くの点で参考にしてもらいました。



■キャッセン・モール&パティオ内の湾岸食堂



■店舗となりの“千年広場”ではさまざまなイベントが行われている

屋台村で学んだ 「協調性をもって挑戦する」ことの意義

最近ではキャッセンに入っている飲食店だけで集まって、自分たちで何か企画しようという動きが出てきました。そのいい例が、令和2年夏のビアガーデンで、店主が主導で企画をして各店舗が積極的に参加しました。

心残りは、多くのお客さんに受け入れられて、まちのにぎわいを取り戻すことにつながった屋台村のような場所が本当はキャッセンにも欲しかったです。今のキャッセンのような

大きな店舗もよいですが、小さい店舗の集まりで自由に行き来できる、かつての屋台村のようなものがあれば、もっとよかったです。

震災前にはなかったつながりが、震災後に生まれ、その流れで様々な新しい取り組みをずっとやってこられました。自分だけがよければいいという感覚を持って商店街を作ったのでは、まち自体が廃れていきます。協調性をもって、いろいろな新しいことに挑戦していくのがよいと思います。



市役所担当者の視線

話し合いを重ねてつくった「まち」と「協働」

大船渡町の商業者の店舗再建に関しては平成27年3月に行われた官民連携まちづくり協議会の中でグループ補助金等の導入について、さらに6、7月くらいには商業施設全体を運営するまちづくり会社の設立に向けた議論をした。

元々は有志で集まったグループを母体に各々で組んだまちづくり会社をベースとして全体のエリアマネジメントをやっていくという方針だったが、そのままだと、資金面も含めて施設整備が難しく、そうした課題を解決する方策を検討した結果、新たなまちづくり会社を設立し、まちづくり会社が建てた施設にテナントとして入ってもらうという方針になった。

再建のための勉強会が始まって、自分たちで店舗再建できる人たちはテナントで参加するかということよりは、実際に運営した場合どのようになるのか勉強していき、やはり具体的な数字を見ると、テナントとしてやるのか、自分で再建した方がいいのか、というところを考えていった。

再建のための勉強会を通じて、経営シミュレーションを

行ったのがよかった。また、各事業者の経営見通しに係るヒアリングも回数を重ねて実施し、資金計画や施設整備スケジュールを見ながら、そこである程度の判断をしていただいた。(株)キャッセン大船渡が建てる商業施設の店舗面積の検討などは、エリアマネジメントパートナーの大和リース(株)の専門家が検討した。

駅周辺地区の施設について定めた色彩・意匠等の基準に則り、キャッセンが建物整備を進めたことは、中心市街地にふさわしい景観を形成するうえで、大事な事である。当初は色彩等の統一を重視する人は市外の専門家たちであり、居住・営業していた人は、まだ「景観を大事にする」ということに慣れていなかった。そのため家や店舗を建てる際に、景観の事前協議をお願いするにも、簡単には話が進まないところがある。現在でも景観の統一感がやや欠けるところがあるものの、そこが残念な点だと感じるのは外からの視線なのだという受け止め方もでき、今後も景観事前協議・制度の周知及び理解を進めることが重要である。