

糸魚川大火と酒田大火の市街地復興：災害復興まちづくりの転換点

| | |
|-----|---|
| 著者 | 中林 一樹, 太田 亘 |
| 雑誌名 | 災害復興研究 |
| 号 | 11 |
| ページ | 93-116 |
| 発行年 | 2020-03-31 |
| URL | http://hdl.handle.net/10236/00028776 |

《論文》

糸魚川大火と酒田大火の市街地復興
——災害復興まちづくりの転換点中林一樹*
太田 亘**

1976年の酒田大火は中心市街地で約1,770棟焼失、被災市街地面積は22.5haとなった。火災直後に建築規制を行い、その間に行政主導で土地区画整理事業の区域を都市計画決定して、基盤整備による市街地復興に取り組んだ。この酒田大火の復興は、1995年の阪神・淡路大震災における被災市街地復興のモデルとなり、酒田モデルと言われた。40年後の2016年暮れに、140棟が全焼し、約4haの駅前中心市街地が焼失した糸魚川大火が発生した。その復興は、被災者の迅速な営業再開や居住継続の思いを重視して取り組まれ、建築制限に代わり建築見合わせのお願いとし、被災者寄り添い型での復興に取り組んだ。狭隘な基盤としての区画街路はすべて買収による拡幅整備として取り組むとともに、さらに移転希望者から土地を先行取得し、街区単位の土地区画整理事業により道路拡幅と減歩による敷地面積の狭隘化を補填することにした。さらに、災害公営住宅を導入して高齢社会における借地高齢者等の住宅確保にも取り組んだ。酒田大火では、行政主導で計画立案を進めた後に、32haの土地区画整理事業計画の検討において濃密な住民参加に取り組み、事業実施までに約310日を要した。一方、糸魚川大火では復興への初動期から住民参画を十分に取り組み、その意向を踏まえて約1.2haの敷地整序型土地区画整理事業計画が決定されたのは約280日後であった。その差は、1カ月に過ぎない。住民による復興事業への迅速な合意形成が市街地復興の迅速な推進のカギを握っている。住民らの迅速な合意形成を可能とする鍵は、災害発生後の復興の取り組みの工夫以上に、災害前に取り組む事前復興対策にあることを考察した。

1 研究の目的

日本の都市は、古来、木造住宅密集市街地として形成されており、被災のたびに防火のための都市改造が、被災地復興として取り組まれてきた。明暦の大火（1657）は3日間にわたって江戸を焼失させ、江戸城の北側の市街地に火除地、下町に広小路や火除土手を配置するなど江戸の都市構造

を抜本的に改造するとともに、橋のなかった隅田川に両国橋を架橋し、人口増加による市街地不足を解消する、大江戸形成の都市計画を目指した。

関東大震災（1923）からの帝都復興事業は都市の災害復興を検討するときには必ず議論される。また、地方都市での大火でも、被災後に市街地の安全性を高めることを含めて市街地整備による都市復興が進められてきた。本論では、災害復興で目指す課題の一つである市街地復興（以下、都市

*明治大学 研究・知財戦略機構 研究推進員／東京都立大学・首都大学東京 名誉教授

**独立行政法人 都市再生機構（UR 都市機構）福島震災復興支援本部／元 糸魚川市 復興管理監

復興という)のあり方について、阪神・淡路大震災時の都市復興においてそのモデルとされた酒田大火(1976)の復興過程と対比的に、日本海側で40年ぶりに発生した糸魚川大火(2016)の復興過程を分析し、これからの人口減少社会時代の災害における都市復興のあり方を論考することを目的としている。

2 災害復興の三つの2層性

災害復興とは、何を復興するのか。そもそも復興とは何か。これからの時代の災害復興を論考するにあたって、復興の三つの2層性を定義しておく。

2.1 復旧と復興の2層性

「復興」という用語の概念は、国際的にも国家や地域によって異なっている。中国語では「復興」ではなく「重建」が用いられるが、日本語の用語ではない。英語では、recovery, restoration, rehabilitation, rebuilding, reconstruction, revitalization, revival, など多数の用語があるが、日本語の「復興」を一言で説明する用語はない。そこで、「仙台防災枠組2015-2030」では、「復興」を“Build back better¹⁾”と定義し、「訳語」は設定しなかったのである。

そして、そこには日本政府が定義するように、「復旧」とは、公共施設や公共インフラが被災した時に事業費を支援するにあたって、“被災前の状況に戻す”original recovery「原形復旧」を基本概念としている。しかし“原形に問題があり原形復旧が再度被災をもたらす”場合にはimprovement recovery「改良復旧」を実施するとしている。

日本では、“旧に復する”復旧に対し、“旧に内在する問題を解決して改善する”ことが復興であると、一般論として、“復旧ではなく復興すべき”との価値認識がある。しかしながら、被災後に公共施設や公共インフラを改善することによる公的負担の増加を限定するために、公共施設等の被災に対しては「原形復旧」を原則としている。激甚災害特別措置法(激特法)の適用にあっても、個々の対応原則は原形復旧である。しかしな

がら、被災後の取り組みは、公共施設等の原形復旧を含めて「復興計画」として取りまとめられ、取り組まれる。そこには、再度被災しないための思いが、理念であり目標として、示されている。

本論での大火からの復興も、復旧ではなく復興の取り組みとして、論考するものである。

2.2 被災者復興と被災地復興の2層性

被災後に何を復興するのか。復興の対象としては、表1のように、自然災害によって被災した個人・企業の個々の生活や事業を回復する復興(被災者復興)と、被害が集中した集落・市街地の再度被災を防止するために改造する復興(被災地復興)がある。

被災者復興の主体となる被災者とは何か。日本の法制度では、個人としての「被災者」とは、その日常生活の場が災害によって破損した家族単位の個人である。その公的証明として、「罹災証明」を地方公共団体(市町村)が発行することになっている。2013年の災害対策基本法の改正において、初めて罹災証明の発行が法的に位置づけられた。罹災証明とは、被災個人が各自の生活を回復するために受けることができる公的支援の“申請証明書”である。住民登録や戸籍とかかわりなく、居住実態の存在とその居所の被災を証明できれば、罹災証明の発行を受けることができる。

被災地復興の主体となる被災者とは何か。被災地復興とは、被災した集落・市街地のうちに設定した区域の改善・改造を目指す復興の取り組みで、道路などの基盤施設やその区域の区画や土地利用、そこでの建築や敷地の形状などにかかわる変化をとまなう取り組みである。したがって、最終的に復興の責任を持ち、自らの固定資産やその活用の意向・判断および決定権を持つ土地建物の関係権利者が、被災地復興の主体となる。そのうち当該地区に居住実態を持っていた人は罹災証明を持ちうるが、不在の土地所有者・ビル所有者や借家権等の関係権利を登記していても非居住の事業者は罹災証明を持ちえないものの被災地復興の主体である。さらに、集落・市街地の改善・改造事業にともない設定された区域が、被災地域ではないが事業遂行に密接不可分となる場合には、被

表1 災害復興の二つの対象・概念と施策理念

| | 復興の対象 | 概念 | 復興施策の理念 |
|------|-------|--|---|
| 災害復興 | 被災者復興 | 災害によって損失を被った個々の被災主体（被災者：被災個人・被災法人）が、損失し喪失した財産や生活・事業を回復する取り組み。 すべての被災者は、どこで被災しても、どこでどのように復興するかを選択する権利がある。 | すべての被災者は、どこで被災しても、どこでどのように復興しても、公平で公正な支援を受ける権利があり、保証されねばならない。 |
| | 被災地復興 | 災害によって被害が集中し、拡大してしまった集落・市街地に対して、再度被災防止のために必要な改善・改造をする取り組み。改善・改造が必要な区域を設定し、その改善・改造や他地域への移転など公的措置を講じるため、区域の土地建物等の関係権利者の合意の形成が不可欠である。 | 集落・市街地の改善・改造が必要な区域では、被災者復興の取り組みに一定の制約や制限をかけることになるので、関係権利者の合意形成と迅速な事業推進を確保しなければならない。 |

出所：中林作成

災者でなくても同様に関係権利を持っていれば復興事業の主体となる。他方、当該敷地内に居住していて罹災証明を保持していても、都市復興の対象地域に土地建物の関係権利を登記していない被災者は、被災地復興の主体たりえない。

このように、被災者復興として生活や事業の回復に取り組む被災者と、被災地復興の主体として推進に不可欠である合意形成の権利と責任を持つ関係権利者とは一致しないという、災害復興の2層構造がある。

2.3 現地復興と移転復興の2層性

災害復興には、被災した元の場所（以下、現地という）で復興に取り組む「現地復興」と、被災した元の場所から他に移転して復興する「移転復興」がある。被災者復興においては、どこで被災後の復興に取り組むかは、被災者の状況と意向により決定されるが、被災地復興では、被災者個人の状況や意向のみでは決まらない。

東日本大震災における、津波で被災した沿岸地域では、住まいのみならず仕事も失った被災者（個人）、また被災後に施設もライフライン機能も失った被災者（事業者）が多く、被災した現地を離れて他の地域に移転して復興を目指した被災者は多かった。さらに、居住地域における被災地復興では、津波に対する再度被災防止のために高台への防災集団移転事業による移転復興が目指され

た。被災した元の場所でのコミュニティの継続は困難あるいは不可能になって、地域組織を解散した事例も多い。同時に、集団移転事業による移転復興では、参加する人々による移転復興への合意形成が不可欠であるが、事業に参加せずに被災者復興として個別に復興を進めた被災者を除いて、被災者がグループを形成し、合意して復興を進めている。

わが国の被災地復興は、歴史的にも、移転復興よりも現地復興が多い。阪神・淡路大震災の被災地復興も、個人として不参加を決めてその所有地等を手放し、移転復興した被災者を除いて、基本的には現地復興で市街地を復興再建した。江戸・東京の被災地復興では、明暦の大火の復興にあたって、密集市街地における火除地や火除け土手、広小路の建設にともない被災した寺院や市街地の一部を郊外に移転復興させている。関東地震においても東京では地震火災による被災後に帝都を現地復興するために寺院・墓地を郊外に移転させていた。

酒田大火や糸魚川大火など平時の市街地大火からの被災地復興では、基本は現地復興であり、焼失地である被災地を対象としつつ、周辺の非被災市街地の一部を含めて、復興対象地域を設定し、取り組んでいる。

3 酒田大火と糸魚川大火の概要と其の比較

日本海側の都市大火は、歴史的にも、春先に多い日本海を通過する低気圧に太平洋側から吹き込む強風が、日本列島の山脈を通過することで乾燥した強風となって吹き降ろすフェーン現象下で発生してきた。戦後でも、1947年4月20日の飯田大火（焼失市街地159ha、3,472棟：4,010戸）、1952年4月17日の鳥取大火（焼失市街地160ha、5,228戸：戦後最大）、1955年10月1日の新潟大火（焼失市街地25.7ha、892棟：972戸）、1956年3月20日の能代大火（焼失市街地31.5ha、1,475棟）、1956年8月18日の大館大火（焼失650棟：770戸）、1956年9月10日の魚津大火（焼失1,583戸）は、いずれも、フェーン現象による南風や東風のもとでの大火となった。そして、2016年12月22日の糸魚川大火も、季節は12月下旬であったが気象条件としてはフェーン現象下の激しい南風による大火であった。

一方、1932年12月21日の糸魚川大火（焼失380棟）、1949年2月20日の能代大火（焼失市街地83.6ha、2,237棟）、そして1976年10月29日の酒田大火（焼失市街地22.5ha、焼損1,822棟）等は、北西からの強い季節風による大火である。

表2は、1976年10月29日強い西北西の季節風のもとで発生し、約10時間で1,800余棟の建物を

焼損し、22.5haの市街地を灰塵に帰した酒田大火と、その40年後の2016年12月22日にもかかわらずフェーン現象での強い南風のもとで発生し、147棟の建物焼損、約4haの市街地を焼失した糸魚川大火の概要である。

3.1 酒田大火の概要

酒田市は、江戸時代以降100戸以上を焼失した大火を47回も被災している。そのうち7回が1000戸以上の大火で、明治以降では明治27（1894）年10月の庄内地震時で、全壊1,585戸に対し焼失1,747戸であった。昭和51（1976）年10月の酒田大火は、それ以来の82年ぶりの大火となった（写真1）。その間には、明治33（1900）年6月に96戸焼失する浜中大火のみであった。

酒田大火は昭和51（1976）年10月29日17時40分頃に、瞬間最大風速26.7m/秒という強い季節風の下での映画館の映写室天井裏電気配線からの出火であった。当初は、隣接のビル脇の隙間から商店街に延焼し始めたものの映画館は非木造建物に囲まれていたこともあり、延焼速度はそれほど早くなかった。しかし、18時半頃に隣接する6階建ての大沼デパートに開口部から延焼し、19時30分頃には木造商店が密集している商店街に火災は拡大し、またデパートの5階の窓から火災と火の粉が噴出する事態となった。火災は20時

表2 酒田大火と糸魚川大火の概要

| | | 酒田大火 | 糸魚川大火 |
|-----------|---------|--------------------------------|-------------------------------|
| 出火日時と出火場所 | | 1976.10.29 17:40 頃 映画館映写室配線 | 2016.12.22 10:20 頃 中華料理店厨房 |
| 鎮火日時 | | 10.30/5:00 頃 | 12.23/16:30 |
| 気象条件 | 瞬間最大風速 | 26.7m/秒 | 27.2m/秒 |
| | 風向 | 西北西（季節風） | 南（フェーン） |
| 焼損棟数 | 全焼住家 | 1,016 棟 | 120 棟（店舗等含） |
| | 半焼等・非住家 | 8 棟・805 棟 | 27 棟（店舗等含） |
| 焼失市街地面積 | | 22.5ha | 4ha |
| 罹災 | 居住世帯 | 1,023 世帯 | 145 世帯 |
| | 店舗等 | 543 事業所 | 56 事業所 |
| 応急仮設住宅の建設 | | 198 戸（6カ所） | 見なし仮設提供（公営49戸・民営179戸） |
| 仮設店舗の開設 | | 218 店（うち柳小路122店） | 空き店舗の活用 |

出所：中林・太田作成

になると隣接する木造密集街区に燃え広がり、その後には一気に木造密集商店街と背後の密集市街地に拡大し、風向きと並行していた中央の商店街通りから周辺市街地を巻き込んだ。飛び火も発生し、急速に市街地大火と拡大していった。内陸東部に向かった火災は消防力を上回り、防火線を突破され、最終的には中心市街地の東側に流れる幅員約60mの新井田川の左岸(東岸)上の道路に約50台の消防車を並べて河川水を水幕状に風上に向かって放水して、飛び火による対岸への焼失を阻止し、翌30日5時頃に鎮圧した(図1)。



写真1 延焼中の酒田大火
(酒田市建設部 1976)

こうした大火の背景には、出火時の気象条件、延焼にかかわる市街地特性がある。酒田大火では、先述のような気象条件に加えて、港町としての木造家屋が密集した市街地特性があった。日本海を代表する歴史的な港町である酒田の中心商店街は、まさに繁華街として栄えてきた。昭和48(1973)年に着工した都市再開発事業の関連報告(酒田市1976)によると、当時の酒田の街について「華やかな表通りは別として、一歩裏に入れば、そこには旧態依然とした薄汚い木造の平屋や2階建ての住居の連続で、狭い敷地、狭小過密な生活、車も入れないような通路の中に雑居し、火災の危険、騒音に悩まされている」としている。焼失した市街地は図2で、酒田大火で焼失した市街地(図1)と隣接する市街地の火災前の原状を示している。アーケードのある商店街通りに対して、間口が狭く奥行き長い町屋が接続して隙間もなく並んでいる市街地状況であった(中野尊正ほか1977)。



図1 酒田大火焼失区域と延焼等時間線
(酒田市建設部 1977)



図2 焼失地域の従前の建物用途状況
(中林原図：中野尊正ほか 1977)

1970年代半ば、高度経済成長期は終焉し、酒田市では臨海部に予定されていた石油化学系コンビナート開発プロジェクトはとん挫していた。一方、自動車化が進展し、郊外のバイパス沿いにショッピングセンターや遊技場が立地し、駅前に再開発事業が竣工するなど、焼失した中心市街地の商店街の来街人口の減少のみならず、住宅の郊外化も進展していた。

3.2 糸魚川大火の概要

糸魚川市は、酒田と同様に冬季には日本海側特有の北西の季節風が吹き、春先から秋にかけては日本海に低気圧が進入してくると太平洋側からの風が、海と山が近い地形的な特性によるフェーン現象時の南風として吹き降ろす強風により、明治以降に何度も大火を繰り返した歴史を持っている。図3から、昭和3(1928)年、昭和29(1949)年、平成28(2016)年の火災は、出火点から北向きに延焼するフェーン現象下の強い南風による火災であることが分かるが、昭和7(1932)年の大火は12月21日の西北西の強い季節風により南東部に向かって燃え広がった大火であった。火災の状況は異なるが、昭和7年大火と平成28年大火とは、焼失区域が重なっているところが多い。

糸魚川大火は、平成28(2016)年12月22日(木)の10時20分頃に発生し、炎を抑える鎮圧が同20時30分、翌23日16時30分の鎮火に至るまで約30時間にわたる大規模火災となった。冬場としては珍しいフェーン現象による乾燥した南からの最大瞬間風速27.2mの強風にあおられ、火元から300mも離れた日本海沿岸まで燃え広がり、約4ha・147棟を焼損した。

被災地はJR糸魚川駅北側の日本海口駅前に広がる木造の住宅や店舗が密集する地域で、幅員が4mに満たない道路も多くあったほか、焼失した多くの建築物は木造で古く、準防火構造がされていない建築物も多く点在していた。また、隣同士の間隔が狭く、家屋が背中合わせになっており、消火活動が困難な場所もみられた。

大火になった要因として、12月にもかかわらずフェーン現象下の強風という異常な自然現象にともなう延焼拡大ということが配慮され「自然災

表3 糸魚川市の昭和期以降の大火

| 大火発生年 | 焼損建物 (全焼・半焼・部分焼) | 被災世帯数 | 被災人員 |
|-------|---------------------|-------|--------|
| 昭和3年 | 188棟 | 119世帯 | 504人 |
| 昭和7年 | 380棟 | 332世帯 | 1,791人 |
| 昭和29年 | 42棟 | 27世帯 | 113人 |
| 平成28年 | 147棟 | 145世帯 | 260人 |

(糸魚川市 2017:4)



昭和3年、昭和7年、昭和29年、平成28年大火消失区(糸魚川市消防本部作成)

図3 過去の大火の状況

(糸魚川市 2017:4)



写真2 大火直後の被災地

(糸魚川市 2018:77)

害」と認定された。その前提には、木造家屋が密集した市街地の都市基盤の未整備状況が延焼拡大の要因となっているとともに、幅員が4mに満たない狭い道路が多くあったことや、昭和7年の大火を受けて建て替えられたが、間口が狭く奥行きが深い町屋風の木造家屋が密集していたことなど、現行の建築基準法には適合しない建築物が多く残っていたことが挙げられる。

また、社会的な課題も要因となっている。被災

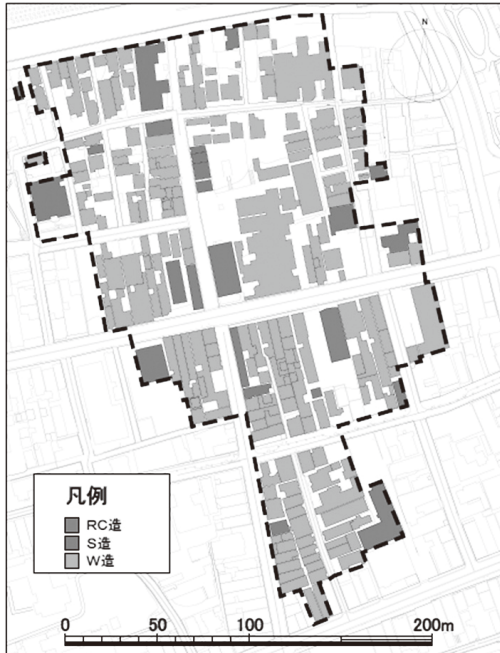


図4 被災地域における建築物の原況
(総務省消防庁 2017)

地における65歳以上の高齢者の割合は約50%に近く、高齢化率と人口減少率は市全体の平均値を上回っていたほか、高齢による廃業や郊外店舗の進出などに商店街活力の低下にともない、近隣の監視力など地域コミュニティとしての地域力の減少も背景にあると考えられる。

しかし、自然災害に認定されたことで、被災者復興に関しては災害救助法、被災者生活再建支援法などが適用されることとなり、たとえば、持ち家の住宅を再建すると合計300万円が被災者生活再建支援金として支援されることとなった。

4 酒田大火と糸魚川大火の市街地復興の比較と特徴

酒田大火(1976)からの被災地復興と、40年後の糸魚川大火(2016)の被災地復興は、東日本大震災(2011)における居住地の高台への移転復興とは異なり、被災した商業系中心市街地における現地復興の取り組みである。しかし、二つの市街地復興の取り組みは大きく異なった。

酒田大火復興は、高度経済成長期の末期とはい

え高齢社会の課題よりもにぎわいの場としての商店街の再生を、自動車時代におけるバイパス整備による都市構造の改変に対抗して人車分離のショッピングモール化による市街地復興が取り組まれた。その復興計画策定の進め方も、関東大震災(1923)の帝都復興を原型に函館大火(1934)からの市街地復興で確立した都市基盤の整備による都市構造の耐火化(幹線道路整備による延焼遮断帯形成と土地区画整理事業による市街地基盤整備)を、行政主導(国・県が指導的立場となって酒田市とともに取り組んだトップダウン型)で迅速に進めた。そこに酒田大火からの復興プロセスの特徴があった。

他方、40年後の糸魚川大火からの復興は、都市構造の自動車化対応であるバイパス沿いに行政機能も主要商業業務機能も移転した中で駅前中心市街地の被災で、事業者も居住者も高齢化しているなかで迅速な復興が求められた。糸魚川市は営業や居住の継続を目指す被災者・居住者の思いを尊重した被災者主体(被災者の意向調査と個別相談、街区単位の協議、全体説明会の開催というボトムアップ型)の復興を基本として迅速に実現に向かっていった。そこに、これからの高齢社会時代における被災地復興のモデルともなりうる復興プロセスの特徴的な取り組みがある。

4.1 酒田大火からの復興——阪神・淡路大震災の復興モデルとなった酒田方式

4.1.1 酒田大火からの復興都市計画の理念・目標

1976年11月9日(鎮火から11日目)発行の「広報さかた災害速報告知板」第9号に、復興計画原案の内容が公表された。その概要は以下である。

(理念) 防災と住みよい緑のまちづくり

「防災都市づくり」を基本とし、「近代的な魅力ある商店街の形成」と「良好な住宅街の整備」を柱とする、ゆとりある緑と道路の町づくりを進める。

(目標)

- ① 防災都市の建設
- ② 将来の交通量に支障とならない広い道路
- ③ 良好な住宅街と総合的な近代商店街との結びつけ
- ④ 緑と憩いのために又災害の避難場所としての

表4 酒田大火と糸魚川大火の復興都市計画の比較

| | | 酒田大火 ^{※1} | 糸魚川大火 ^{※2} |
|------------------|---------------|---|---|
| 焼失市街地面積 | | 22.5ha | 4ha |
| 焼損棟数 | 全焼住家 | 1,016棟 | 120棟(店舗等含) |
| | 半焼等・非住家 | 8棟・805棟 | 27棟(店舗等含) |
| 罹災家屋 | 居住世帯 | 1,023世帯 | 145世帯 |
| | 店舗等 | 543事業所 | 56事業所 |
| 被災地復興 (市街地復興) | 市街地復興区域 | 約32.1ha | 約17ha(うち重点地域約4ha) |
| | 事業手法 | 土地区画整理(32.0ha) 市街地再開発(1.5ha) 商店街近代化事業 | 都市防災総合推進事業 街なみ環境整備事業 小規模住宅地区改良事業 敷地整序型土地区画整理(5地区、約1.2ha) 都市再生整備計画事業 |
| | 土地先行取得 | 16.4千m ² | 7.7千m ² |
| | 土地区画整理(実質減歩率) | 区画数1,090→944(12.36%) | 区画数159→64(3.49%) ^{※2} 市有地分 |
| | 都市計画道路 | 4,459m | 0m |
| | 区画街路 | 4,553m | 1,220m ^{※2} 買収による整備 |
| | 公園 | 5所(7,241m ²) | 2,733m ² (防災広場) 1,343m ² (にぎわい創出広場) |
| | 市街地再開発 | 5棟(38千m ²) ^{※1} | - |
| | 商店街近代化 | 243店(42千m ²) ^{※1} | - |
| | 駐車場整備 | 中央公園地下(3,240m ²) 再開発立体駐車(345台) | 2所(1,210m ²) |
| 被災者復興 | 災害救助法 | ○ | ○ |
| | 被災者再建支援法 | × | ○ |
| | 土地開発基金(宅地補償) | × | ○ |
| | 公営住宅 | 6棟(144戸) | 1棟(18戸) |

※1 酒田大火復興では再開発と近代化による商店復興延べ床面積に占める共同再建建物の床面積は49千m²

※2 糸魚川大火復興では区画道路整備分を買収するとともに先行取得土地により従前宅地面積を確保(2019.10月現在)

出所:中林・太田作成

公園の設置
(今すぐ決定を急ぐもの)

- ・土地区画整理事業区域(32.1ha)
- ・都市計画道路(幅員32m、25m、20m、16m、12m)
- ・歩行者専用街路(ショッピングモール:幅員12m、8m)

(原案の内容)

- ・将来の交通量に対応した道路幅員の構成
- ・防災都市としての広幅員道路と高層耐火建築帯の総合及び公園の配置
- ・ショッピングモールと住宅街をつなぐ歩行者専用道のネットワークづくり
- ・通過交通を排除した良好な住宅街と広幅員の

歩行者専用道路で、買物、通学。自転車の便の向上

4.1.2 酒田大火の復興都市計画の展開プロセス

酒田大火からの被災地復興計画の展開プロセス(復興計画のカレンダー)は、表5である。

酒田大火からの復興は、鎮火直後からの国・県・市の都市計画による被災地復興の取り組みとして、トップダウン・プロセスによる迅速な展開から始まった。出火の翌日(鎮火した日)には、早くも建設省および山形県から復興支援のための技師チームが酒田市に到着し、その夜から翌31日(鎮火の2日目)の午前中までに、復興都市計画の原案を取りまとめ、土地区画整理事業を基本手法

表5 酒田大火からの復興都市計画カレンダー

| 年月日 | 復興事項 |
|------------|---|
| 1976.10.29 | 映画館より出火（17時40分頃） |
| 1976.10.30 | 酒田大火鎮火（午前5時：焼失区域22.5ha） 建設省・山形県より復興支援技師ら到着 |
| 1976.10.31 | 国・県・市の復興プロジェクトチーム結成（10.30夜～11.2午前中に復興計画原案の作成） |
| 1976.11.1 | 建築基準法第84条建築制限区域の設定（2日朝刊公告） |
| 1976.11.2 | 酒田都市計画審議会に復興都市計画を提案（午後1時にTV・新聞で市民に公表／説明会を開始） |
| 1976.11.4 | 酒田都市計画火災復興土地区画整理事業（計画区域32.1ha）の決定 → 県都市計画審議会に申請 |
| 1976.11.5 | 酒田都市計画土地区画整理事業（案）の縦覧公告（山形県告示第1727号）。市議会に説明 |
| 1976.11.6 | 「広報さかた災害速報告知板（第6号）」で「用地買収」の呼びかけ（12月迄に16.4千㎡取得） |
| 1976.11～ | 組織・個人から復興計画反対意見が増大していった |
| 1976.11.24 | 「酒田市市街地再開発計画委員会」の発足 |
| 1976.11.26 | 土地区画整理事業（案）の決定（県告示第1819号） |
| 1976.12.18 | 「酒田大火災復興自治会協議会」の結成 |
| 1976.12.28 | 土地区画整理事業計画の決定（県告示第2002号）建設大臣承認 |
| 1977.1.11 | 事業計画変更案の組織団体へ説明し了承を得る |
| 1977.2.15 | 土地区画整理事業計画の変更告示（県告示第257号） |
| 1977.3.28 | 中町Bブロック再開発準備組合が発足 |
| 1977.4.3 | 土地区画整理事業の説明会を終了 |
| 1977.5.2 | 市街地再開発事業「中町④⑤街区 高度利用地区・再開発促進区域」の都市計画決定 |
| 1977.8.31 | 土地区画整理事業の「仮換地指定」完了 （全権利者数1,006人が換地先を了承し、換地先での再建が可能に） |

出所：中林作成

として被災地復興に取り組む基本方針が設定された。そして、復興都市計画の予定区域（32.1ha）における建築基準法第84条に基づく建築制限を11月1日（鎮火の3日目）に公告し、それは11月2日（鎮火の4日目）の朝刊にて被災者に通知された。同日、酒田市は土地区画整理事業、都市計画道路整備、公園整備とともに都市再開発事業と商店街の近代化事業による「復興都市計画案」を酒田市都市計画審議会に提案した。そして、11月4日（鎮火の6日目）に、同審議会は酒田都市計画大火復興土地区画整理事業を決定し、山形県都市計画審議会に同事業を申請した。11月5日（鎮火7日目）から、大火復興土地区画整理事業案の縦覧公告が県都市計画審議会で開始され、都市計画事業としての決定手続きが進められていった。

同日、酒田市では市議会の要請に応じて、酒田市議会に対する説明会が開催されたが、この行政主導による迅速な復興都市計画の展開に対して、

住民および関連する組織団体からの反対意見が高まっていった。そのため、酒田市は復興計画原案策定後であるが、復興事業予定区域を3ブロックに分割して住民説明会を徹底するとともに、個人相談所を開設し、さらに減歩率の低下のために焼失区域の10%に相当する23,000㎡の土地の先行取得（買収）を広報（11月6日「広報さかた災害速報告知板」第6号）で呼び掛け12月までに16,400㎡を取得していくなど、区域と事業種類を行政計画として法定決定した後に、住民への説明会を中心に意見徴収など住民参加を進めた。

11月26日（鎮火から4週間後）には土地区画整理事業計画案が縦覧された。住民らの反対意見を含む多様な意見があり決して合意形成されていない状況のもとで、鎮火から約7週間後の12月18日に、「酒田火災復興自治会協議会」が結成され、行政と住民・団体との話し合いを進める中間組織としての活動が展開され、地域での住民説明

会における話し合いを継続した。12月28日に土地区画整理事業計画は県都市計画審議会で決定告示された。このように、大火から約1週間で復興都市計画を策定し、事業の法定決定を行政主導で進めたが、大火1カ月後頃から住民らの反対意見が多く表明されることとなり、鎮火の4日後から翌年4月3日までの約5カ月間に、土地区画整理事業の住民説明会だけでも合計61回も開催され、住民参加の取り組みを展開し、翌1977年2月15日での土地区画整理事業計画の変更公告を経て、地域説明会を終了した。

その後、土地区画整理の区画割（仮換地）についての個別の話し合いを進め、全区画（区画数944件、全権利者1,006人）の位置を決定する「仮換地指定」は、大火の10カ月後1977年8月31日に完了した。これにより、同11月27日に土地区画整理事業計画案の法定縦覧を行い、大火から14カ月目の12月28日に、酒田火災復興土地区画整理事業計画が法定決定された。

もう一つの被災地復興事業の核として取り組まれた市街地再開発事業は、関係権利者の意向を無視して行政主導での計画推進とはいかないが、同事業区域を含めて32.1haの84条建築制限区域の設定公示後に話し合いが進められた。そして、1976年11月24日（鎮火から約4週間後）に、酒田市市街地再開発計画委員会が発足し、事業に向けての合意形成を進め、1977年3月28日（鎮火から約5カ月後）に「中町Bブロック再開発準備組合」が発足した。最初の復興市街地再開発事業に向けて「中町④⑤街区再開発促進区域・高度利用地区」が都市計画決定されたのは、1977年5月2日であった。

行政主導で復興計画の枠組みを先行させ、その後に住民参加による取り組みを重ねて合意形成に至るという展開が、酒田大火の復興プロセスであった。そして、2年目には、32.1haの市街地復興の都市計画事業（土地区画整理事業と市街地再開発事業）に着手していった。

この取り組みは、1995年の阪神・淡路大震災における被災市街地の都市復興のモデルとなり、「酒田方式」と称された。

4.1.3 酒田大火における住民の反対と合意の形成

復興都市計画事業の法定決定を先行させた背景は、従来からの災害復興の理念「防災都市」の実現を最優先したものであり、建築基準法第84条による2カ月間の建築制限の期限を迎える12月29日までに土地区画整理事業計画を都市計画決定するというスケジュールが決められた。同時に酒田大火の土地区画整理事業区域にある8つの商店会と19の自治会を4ブロックにまとめて、ブロックごとに説明会を開催し、住民らの合意を得ることにした。鎮火4日目の11月2日に土地区画整理事業による復興都市計画案が酒田市都市計画審議会に提案され、午後にはTVニュース等で市民に公表されていた。その日の夜に、第1回の地域説明会が開催された。第1回説明会の4日後11月6日には、地域労働組合に加盟している被災者が、個人の権利の保護と災害復興について互いに助け合いを進めるとして「被災地権者組合」を結成し、独自に意向調査を実施して多様な意見書が提出されるなどしていった。

第2回目の説明会は、1976年11月8日（鎮火から10日目）に東部ブロックの住宅地区（新井田町）の合同説明会で、住民からは、被災直後から迅速に復興計画を策定したことに賛意を表明しながらも、「住民に一言の相談もなく原案を決めたことへの憤り、減歩の有償化、固定資産台帳による面積の反対」など、事業に対する疑問や反対意見が多数出された。住民の個人的な反対、組織的な反対の声は激化する一方で、市当局とともに災害復興のための諸活動を行うことを目的に設置された「市議会 酒田大火対策特別委員会」でも、こうした意見や提案など市民の要望とその行政対応が取り上げられた。その後も説明会が開催されるたびに、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの都市計画に対する反対意見は増大していった。

一方、行政も、被災市街地の復興のみならず一人一人の被災者の復興についても個別説明・相談が必要であるとして、1976年11月8日の夜から個人相談所も同時並行で開設した。最終的に、個人相談所は1977年2月まで約4カ月間継続し、延1,034件の相談があった。また、土地区画整理事業にかかわる説明会は1977年4月3日までの約5カ月間に合計61回、延べ4,192名（最終的な全開

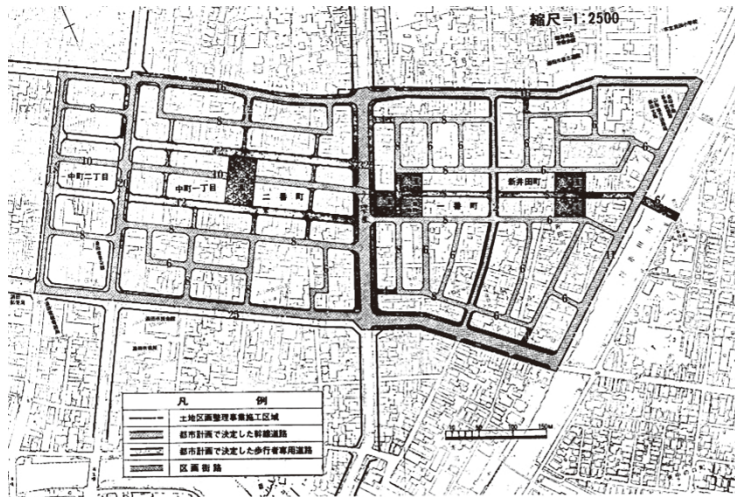


図5 酒田都市計画火災復興土地区画整理事業

(酒田大火の記録と復興への道刊行会 1978)

係権利者数は1,006人)の参加で被災地復興について話し合った。

11月26日(鎮火から27日後)には、県都市計画審議会で土地区画整理事業(案)が決定され、翌日から縦覧手続きが開始された。縦覧期間後の1976年12月18日(鎮火から50日目)に、「被災地域住民の生活不安解消のため、都市計画並びに土地区画整理事業について調査研究し、住民的立場に立った災害復興を促進すること」を目的とし、県・市との事業についての調整役となし、被災地の19自治会による「酒田災害復興自治会協議会」が結成された(酒田大火の記録と復興への道刊行会 1978: 259)。

建築制限期間が終了する前日である12月28日、土地区画整理事業計画は山形県都市計画審議会で都市計画決定された。しかし、住民との膠着状況は継続していた。酒田市と山形県は、事業実施に向けて年度内に関係権利者らと行政との合意を形成するために、翌1977年1月7日に、国・県・市の合意事項であった復興都市計画の事業計画の変更を霞が関に出かけて説明した。復興事業の進捗を優先するとして、同夜間に変更案の協議は成立した。その変更案は1月10-11日に全組織団体に説明され、大筋で合意を取り付けた(酒田大火の記録と復興への道刊行会 1978)。

土地区画整理事業の変更内容は以下である。

①当初から反対がなかった「防災都市づくり」

の基本計画の確認

- ②区画街路を延長しても減歩率の13.4%の確保(土地の先行取得で年末には確保できた)
- ③歩行者専用道路の直線化と街区内部通過交通の排除
- ④計画変更にとまなう再度の縦覧や手続きのやり直しがあっても事業進捗は予定どおりに
- ⑤道路変更による換地への支障の除去
- ⑥変更する区画街路は各種団体と個人の意見が一致するように変更

この6項目の変更を、1977年1月15日には「広報さかた復興速報(第2号)」で発表した(酒田大火の記録と復興への道刊行会 1978)。

このことを境に、反対意見も下火になり、2月11日の意見書締め切り日までに意見書の提出はなく、2月15日に大火復興土地区画整理事業計画の変更案は決定・告示された。

行政主導により鎮火から4日目に提案された大火復興土地区画整理事業計画も、その後の住民参加とその意見反映に約100日間の濃密な住民との討議を経て、決定されたのである(図5)。

4.2 糸魚川大火からの復興——被災者の復興の思いに寄り添った地域協働復興

4.2.1 復興まちづくり計画

市民や事業者、行政等の関係者が復興まちづくりに対する考え方を共有するための基本方針を示

すことを目的として、大火から8カ月目となる平成29(2017)年8月22日に「糸魚川市駅北復興まちづくり計画」を策定・公表した。

被災地(約4ha)を優先的に取り組む「重点地域」とし、被災地周辺を含めた糸魚川駅北地域の中心市街地(約17ha)を「計画対象地域」とした。被災者と被災地の生活再建が第一だが、その周辺を含めた地域全体の復興まちづくりの視点が大切と考えたからである。

被災者から早期の生活・事業再建が求められていることから、復興事業の計画期間を平成29年度から平成33(令和3:2021)年度までの5カ年とし、計画期・整備期・展開期の三つの段階に分けて取り組みを進めることとした。

将来のまちの姿について、被災者や市民と対話を重ねるなかで、被災者・被災事業者と行政が共有し協働で取り組むための“復興まちづくりの目標”として「カタイ絆でよみがえる 笑顔の街道 糸魚川」をキャッチフレーズに定めた。そして、この目標を達成するために、三つの方針と六つの重点プロジェクトを位置づけている。

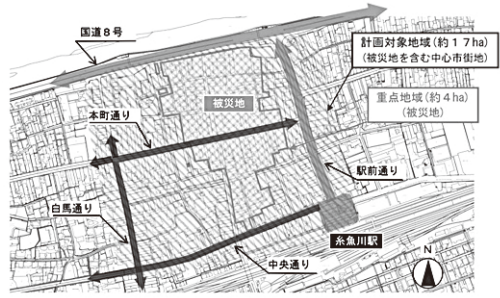


図6 計画対象区域
(糸魚川市 2017:1)

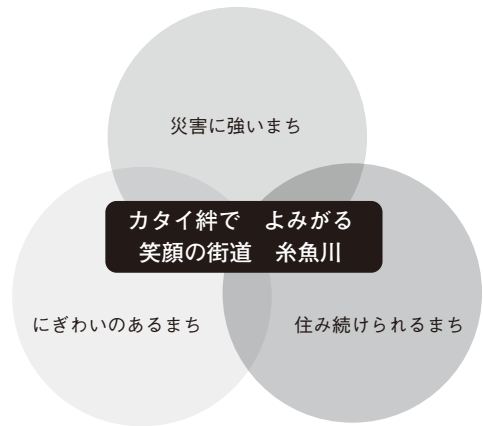


図7 目標と三つの方針
(糸魚川市 2017:7)

4.2.2 糸魚川大火の復興都市計画の展開プロセス

糸魚川大火からの復興計画の策定過程と事業の展開プロセスを整理したのが、表6である。

大火の鎮火から4日目の12月26日に新潟県から「被災者生活再建支援チーム」が糸魚川市に派遣され、翌27日に市と県による第1回被災者説明会が開催された。酒田大火では直後から国も交えて被災市街地の復興都市計画素案を策定し、その後説明会で理解を得ていくという行政主導型の迅速な取り組みであった。一方、糸魚川大火では、個別の被災者再建支援とともに「具体的な事業は未定だが、計画的に被災地を復興する」という行政の取り組み姿勢の表明がなされたのが第1回被災者説明会であった。

政府からの火災原因等の調査団が被災地に入ったのは、鎮火から6日目の12月28日であった。酒田大火で政府・県からの市街地復興技術支援チームが出火翌日(鎮火当日)に被災地に入った期日より、5日遅かった。

年末年始を挟んで、翌2017年1月6日から、ボランティアも加わっての思い出探しと市街地復興

| 【プロジェクト名】 | |
|----------------|------|
| ①大火に負けない消防力の強化 | 消防 |
| ②大火を防ぐまちづくり | 都市防災 |
| ③糸魚川らしいまちなみ再生 | 景観 |
| ④にぎわいのあるまちづくり | にぎわい |
| ⑤暮らしを支えるまちづくり | 住環境 |
| ⑥大火の記憶を次世代につなぐ | 伝承 |

図8 六つの重点プロジェクト
(糸魚川市 2017:13)

のために敷地境界の目印の保存に気を配りながら、被災地のガレキ撤去（公費解体）が始まった。当初には酒田大火の市街地復興の取り組みであった被災地全域に周辺市街地を含めて面的整備による復興も議論されたが、合意形成など事業時間の長期化を懸念し、被災市街地の改造型復興まちづくりではなく、修繕型復興まちづくりで取り組むことが、この間に行政内部で確認された。その被災地修復型復興まちづくりの前提となるのは被災者の生活再建と復興に関する意向であり、そ

の把握のために、鎮火から25日後となる2017年1月16日に第1回被災者意向調査が始まった。修復型復興まちづくりの事業スキームとして「社会資本総合整備計画（防災・安全）」が1月20日（出火から30日目）に立ち上げられた。

糸魚川市の復興行政体制として復興推進課が産業部に新設されたのが同2月1日、国・県・市の実務担当者会議である「糸魚川復興まちづくり推進協議会」は同2月3日に設置された。そして、酒田大火では出火から3日目に発表された復興都

表6 糸魚川大火からの復興都市計画カレンダー

| 年月日 | 復興事項 |
|------------|--|
| 2016.12.22 | 糸魚川大火出火（10時20分頃） |
| 2016.12.23 | 糸魚川大火鎮火（16時30分頃） |
| 2016.12.26 | 新潟県が被災者生活再建支援チーム（リエゾン）を派遣 |
| 2016.12.27 | 第1回被災者説明会 |
| 2016.12.28 | 政府調査団視察 |
| 2017.1.6 | 被災地のガレキ撤去を開始 |
| 2017.1.16 | 被災者意向調査開始（1回目） |
| 2017.1.20 | 社会資本総合整備計画（防災・安全）を立ち上げ |
| 2017.2.1 | 糸魚川市産業部に復興推進課を新設 |
| 2017.2.3 | 糸魚川復興まちづくり推進協議会（国県市実務担当者会議）を設置 |
| 2017.2.19 | 「建築行為見合わせのお願い」の表明 ※建築基準法に基づく第84条建築制限ではない |
| 2017.3.2 | 糸魚川市駅北復興まちづくり計画検討委員会を設置 |
| 2017.3.21 | UR都市機構と復興まちづくりの推進に向けた覚書交換 |
| 2017.8.22 | 『糸魚川市駅北復興まちづくり計画』の公表 |
| 2017.9.27 | 街区ごとの敷地整序型土地画整理事業 事業認可（5ブロック中の2ブロック、他は合意形成後に順次認可） |
| 2017.9 | 用地測量や当初保存していた建物基礎を含めたガレキ撤去が完了（仮換地を指定）し、被災地内での再建が可能に市道拡幅改良工事に着手 |
| 2017.10.23 | 復興まちづくり情報センターを開設（被災地近隣空店舗を利用） |
| 2018.1.22 | 防災街区整備地区計画の決定 防災街区整備地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例施行 |
| 2018.3 | 駅北地区広場等基本構想・設計策定に着手 |
| 2018.4.11 | 土地画整理事業 換地処分公告（5ブロック中の1ブロック、他は換地確定後に順次公告） |
| 2018.6.28 | 駅北復興公営住宅建設工事に着手 |
| 2018.10 | 駅北地区広場実施設計業務の完了と工事着手 |
| 2018.10 | にぎわい創出広場実施設計業務に着手 |
| 2019.2.22 | リノベーションスクール@糸魚川を開催（～24日） |
| 2019.4.9 | 駅北復興公営住宅竣工式、防災広場完成植樹会 |
| 2019.7.5 | にぎわい創出広場建設工事に着手 |
| 2019.7.9 | 駅北まちづくり会議の設置 |

出所：太田作成

市計画を実施する予定区域に対する建築基準法84条建築制限は糸魚川では設定されず、出火から60日目の同2月19日に「建築行為見合わせのお願い」が表明された。

鎮火から62日目になる2017年3月2日に、学識経験者を交えた「糸魚川駅北復興まちづくり計画検討委員会」が設置され、被災者と被災事業者の思いに寄り添って復興していく「糸魚川駅北復興まちづくり計画」は、大火から243日後の2017年8月22日に公表された。

糸魚川大火の被災市街地復興の事業は、全域市街地改造型事業によるものではない。区画街路の拡幅整備は土地区画整理による減歩ではなく、道路用地を糸魚川市土地開発基金による買収で確保し、区画街路以外の宅地の整備を街区(ブロック)ごとに合意されたところから敷地整序型土地区画整理事業で行うという事業スキームで取り組むことになった。被災地で再建する被災者に“減歩による敷地の縮小は回避し、元の敷地規模を保証する”という市長の表明が説明会でなされていたために、糸魚川市は、被災地での再建を行わずに転出意向の被災者の敷地を、土地開発基金で先行買収し、それを街路整備に充当するとともに、被災地で再建する被災者の敷地の道路整備による面積減少分を補填し、残った先行取得地で街区内の広場整備に“施設減歩”として充当する、街区(ブロック)単位の敷地整序型土地区画整理事業として取り組まれたのである。街区ごとの協議を経て宅地割(仮換地)に合意して仮換地指定が確認されると換地先の敷地での個別建築再建が可能となる。最初に換地指定の合意が形成された全5ブロック中2ブロックの事業認可は、2017年9月27日(大火から279日目)になされた。その土地の所有移転等の手続きを終えて土地区画整理事業換地処分は、最初の街区(ブロック)が翌2018年4月11日(鎮火から389日後)に公告された。

4.2.3 復興計画策定にあたっての基本的な考え方

糸魚川大火からの復興は、前節のような復興過程により展開されたが、その特徴的な取り組みは、復興計画策定の基本的な考え方とした「修復型まちづくり」と「三つのレベルの合意形成手法」であるといえる。

1) 修復型まちづくり

発災当初、被災地全域での面整備による復興の可能性も検討されたが、事業に時間がかかる可能性が高いことなどから、抜本的な都市基盤の再編は行わず、被災前の市街地形態を継承し早期再建が可能な、修復型まちづくりを選択した。

ガス・水道管や道路などの都市基盤の被災が限定的であり活用が可能であったこと、旧街道を中心として形成された糸魚川らしい歴史的な街並みの継承が望まれたことなどからも、修復型まちづくりがふさわしいのではないかと考えた。

また抜本的な都市基盤整備を行わない方針としたことから、被災市街地における法律に基づく建築制限(建築基準法第84条制限区域の告示(最長2カ月間)、被災市街地復興特別措置法による被災市街地復興推進地域の都市計画決定(最長2年間))はかけないこととした。しかし、建築物の新築や改築などの建築行為にあたっては、道路拡幅路線の計画確定、用地測量や境界確認、建築物基礎の撤去等の手順を踏む必要があることから、被災者には大火から約2カ月後に「市からのお願い」というかたちで当面の建築行為を見合わせていただくこととし、再建意向にあわせて個別に対応することとした。

また、現道を基本としつつも道路幅員の拡幅や一部の街路新設が計画され、必要な街路整備予定地は、糸魚川市の既設の土地開発基金での用地買収により確保するとともに、その結果として沿道の被災者の敷地規模が縮小することに対して、「街路整備後も敷地規模は従前規模を確保する」との市長の表明を実現するために、被災地での再建復興ではなく被災地外に転出する意向を示した被災者の敷地を先行取得していった。

先行取得した約7,700m²の土地を、拡幅等の区画街路整備、街区単位の土地区画整理事業にともなう敷地面積の確保に活用する一方、一部は街区内に広場を新設するなど、新たな市街地の形成を可能としている。糸魚川大火からの復興まちづくりとは、いわば、被災市街地の“改造的修復型復興まちづくり”というべき、特徴的な取り組みとなっている。

2) 三つのレベルでの合意形成手法

被災地復興を修復型まちづくりで進める中で被災者が安心して生活再建にむかうためには、被災者の丁寧な意向把握に努めるとともに、できるだけ市の考えている計画などをタイムリーに情報提供する場が必要である。そのため被災者の意向確認を含め、市と被災者の相互の情報共有のため、人数のまとまりによる三つのレベルでの対話の場が設けられた。

① 個別の意向確認

必要な応急対応や仮住居の確認などと併行して、被災直後の1月中旬から個別面談を実施し、計画策定に必要となる再建の時期や意向を把握した。期間を区切ったが被災地近くの会場に面談ブースを設けるとともに、職員が避難先を訪問、会えない方にも電話により聞き取りを行った。

② ブロック別意見交換会

被災地を概ねの街区に基づく10～20世帯程度の10個のブロックに分けて、隣近所同士、顔の見える関係性のなかで、道路拡幅や敷地再編などに関して、お互いの意向などについて話し合う場を設けた。全体説明会とは違い、顔の見える関係での限られた人数での話し合いである安心感もあり、被災者も発言しやすかったと思われる。

③ 被災者説明会

100名以上の全被災者を対象に、発災5日後の第1回を皮切りに、毎月1回の頻度で開催した。できるだけ多くの方から参加いただくために1回の開催につき午前と夜間の時間を設けて実施した。主に被災者支援に関することや、復興まちづくり計画策定の方向性、計画に位置づけた事業の説明や進捗状況など、全体的な事柄について市から全被災者に共通の情報提供を行った。

4.2.4 都市構造の改善

前述のとおり、今回の大火がこのように延焼拡大した背景には、強風による飛び火の発生が主要因であるが、都市基盤の状況も関係している。たとえば、被災地域は昭和35年に準防火地域に指定されているが、それ以前に建てられた防火構造ではない木造建築物が多く存在していたこと、幅員が4mに満たない狭い道路が多くあり、公園等の公共空地が少なかったことなどがあげられる。



図9 重点地域のブロック割

(糸魚川市：ブロック別意見交換会資料 2017)

三つのレベルでの情報共有
人数により大中小の三つのレベルでの対話の場を設けた

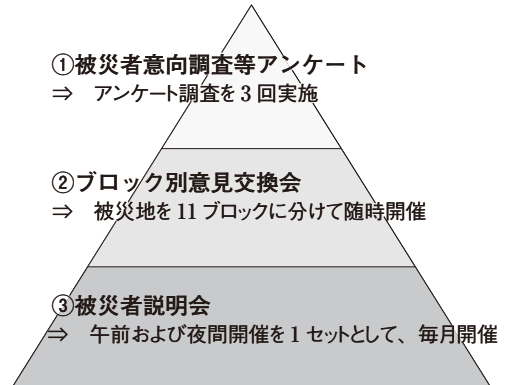


図10 三つのレベルでの合意形成

出所：太田作成

そうした背景から、本町通り沿いを「延焼遮断帯」として機能させるとともに、地区全体の建築物の不燃化・難燃化、市道の拡幅や防災上有効な広場等の整備、および水利の確保などの消火基盤の強化に取り組んでいる。

1) 防災街区整備地区計画

都市計画による制限として唯一定めたのが、「防災街区整備地区計画」である。被災地を東西に横断する本町通り（幅員約10m）沿線を特定建築

物地区整備計画の区域に指定し、本町通りと沿線建物が一体的に火災を阻止する延焼遮断帯となるよう建築物の構造や形態に一定の制限^{*1}をかけるとともに、壁面位置の制限^{*2}により歩行者空間（雁木設置の空間）を担保した。

※1：耐火建築物または準耐火建築物、高さの最低限度5m、間口率7/10以上など

※2：敷地境界線から2.4m以上の壁面後退

また、これらの実現のために、本町通り沿線という限られたエリアのすべての建築物がルールを遵守する必要があることから、地区計画とあわせて「建築物の制限に関する条例」を定めた。これらの都市計画上の制限等による建築費用の一定の増加分については、補助金により支援した。

2) 土地区画整理事業の実施

被災地内には、狭い宅地や不整形な宅地があり、幅員の狭い道路を拡幅改良する箇所と幅員は変えずに側溝改良する箇所があった。また被災地内に再建する方と被災地以外に転出する方がおり、被災地内で再建を目指す方は、現在の敷地面積および間口を含む敷地形状をよりよくしたい要望があった。一方で、現地での再建を断念して地区外転出する方の土地を市が取得し、敷地整形化や道路付替・拡幅等を目的として、各ブロック内でコンパクトな区域設定での土地区画整理事業を実施した。用地取得にあたっては、土地開発基金で先行取得し、事業手法が固まった段階で、市の一般会計で買い戻すという手法を使うことによって、スムーズな再建が可能になった。

事業手法として、最も早く再建可能である「糸魚川市を同意施行者とする個人施行（法3条第1項）」の土地区画整理事業を5地区、約1.2haで実施することになった。関係権利者全員の同意が条件であるものの、街区単位の小規模な範囲が対象区域面積であること、権利者数も各5～9名と少ないこと等から、公共団体施行等と比較して各種法手続きに必要な期間が短縮可能である個人施行で行うこととなった。

3) 広場の整備

被災区域外への転出意向の権利者の土地を市が取得することにより広場の整備を進めている。被

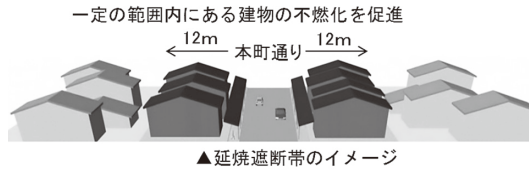


図11 本町通りにおける延焼遮断帯の形成
(糸魚川市 2017:16)



図12 敷地再編の基本パターン
(糸魚川市：ブロック別意見交換会資料 2017)

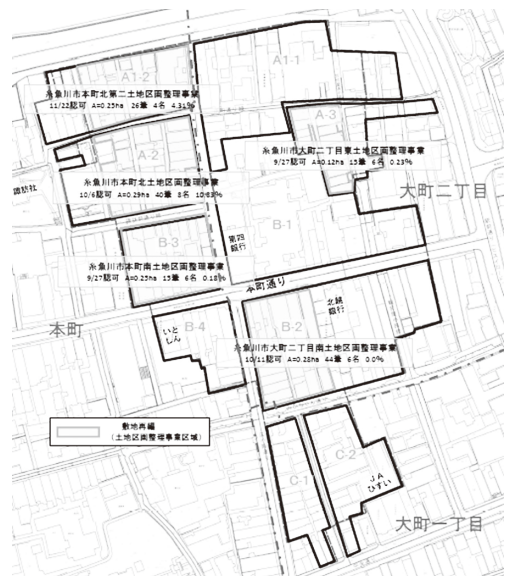


図13 土地区画整理事業の対象ブロック
(糸魚川市：ブロック別意見交換会資料 2017)

災地内に再建する権利者の意向を尊重しつつ、道路との位置関係などに配慮しながら、広場の位置を確定した。結果、小規模なポケットパークを含め、9カ所の広場を整備した。各広場は防災広場としての位置づけに加え、イベントや安心・安全

な憩いの場所となることを想定している。

修復型まちづくりによりブロック単位での土地利用計画を進めた結果、細切れに分散した広場になったが、広場どうしの連鎖的なつながりや広場と道路を一体的な空間にとらえ、歩行者通路等との回遊ができる空間づくりを目指している。

また、酒蔵周辺の空気を広場や歩行者通路として整備している。市有地と民地が混在する地域であるが、官民の土地を細切れにせず連続性のある景観形成を図ることを目的に、歩いて楽しい一体的な広場空間になることが期待されている。

5 酒田大火復興の10年目の被災者評価による復興曲線と災害復興の課題

中林らは、酒田大火から10年目の1986年10月25-27日に、大火から復興した市街地においてポスティングにより調査票を配布、郵送により回収する居住者と事業者に対する2種類の質問紙調査を行った。被災後に現地でも再建・復興し、居住や経営を継続してきたことを確認したうえで、調査票を手渡した(中林一樹ほか1988a、同1988b、小坂俊吉・中林一樹ほか1988)。

調査の概要は表7である。

5.1 被災者の復興評価にみる「復興曲線」の分析

被災居住者と被災企業主に、大火後の10年間における個々の生活回復や事業回復の時期を「〇〇になったのはいつごろでしたか?」と質問した。参考に主要な出来事があった時期を示して、

表7の「被災後の生活復旧」と「10年間の変化」について再建・回復の時期を、鎮火当日(1日)、3日後、6日後、14日後、1-6カ月後、1-4年後まで半年ずつ、4-10年後(現在)まで1年ごとに回答してもらった。

図14は、焼失区域の東側の住宅地域を中心に、被災後に土地区画整理事業区域に自宅を再建された居住者の10年間を振り返って、「大火後のいつ頃に復旧・回復しましたか?」の回答から作成した「居住者の復興曲線」である。縦軸は、居住者調査の回答者164票の累積比(累積復旧率)、横軸が当該項目が回復した時期で、右上がりの曲線を「復興曲線」と定義したものである。復旧が早い事項は凸型の復興曲線に、復旧が遅れた事項は凹型の復興曲線となる。

5.2 被災居住者の生活回復の復興曲線にみる被災者復興プロセス

夜間に発生した火災で、鎮火した翌日から95%の被災者が避難所で生活した。2/3の被災者は別居することはなかったが、1/3は家族別居し、その回復には約3カ月を要した。仕事先(職場)が被災地外にあって収入を減らしていない被災者が52%であった。しかし、火災で仕事に影響が出て「収入が減った」人は、収入が元に戻るのが遅く、被災者の20%は、10年後も「収入が元に戻っていない」としていた。

しかし、地震火災と異なり平時の大規模火災では、被災した焼失地域以外の市街地は、まったく被災していないので日常が継続している。したがって、図14のように買い物や自分での炊事も

表7 酒田大火の被災者に10年間の再建過程に関する調査の概要

| アンケートの種類 | 居住者調査 | 企業主調査 |
|------------|--|---|
| 調査対象 | 復興土地区画整理区域の専用住宅居住者 | 復興都市区画整理事業区域の店舗等企業主 |
| 配布数と回収数 | 配布285票 有効回答数164票(57.5%) | 配布388票 有効回答数153票(39.4%) |
| 共通する主な質問項目 | 大火前後の土地建物状況(所有関係・構造・規模・形式)、被災後の生活復旧時期(避難生活・仮設居住・仮住まいの確保・応急の食事・現金引き出し・買物・自分での炊事・生活の落ち着き・自宅再建・火災保険・近所付き合い・火災対策)、復興市街地の評価 | |
| 異なる主な質問項目 | 10年間の変化(家族状況・就業状況・職業種別・休職状況・休職理由・収入の変化・収入の回復状況) | 10年間の変化(事業所面積・業種・企業主・従業者数・売上、再建時期・費用、仮営業期間・休業期間、現金の準備・仕事の落ち着き、保険・売上の回復状況・顧客の変化) |

出所：中林作成

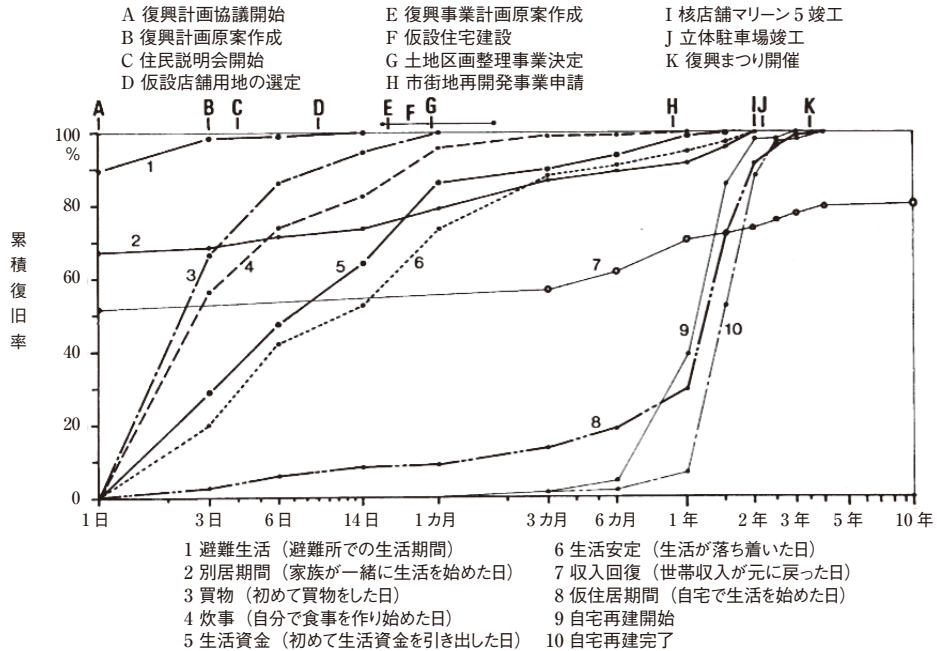


図14 酒田大火の復興曲線にみる一般居住世帯の生活復興過程

(中林一樹 1988a)

5-6日で70-80%の被災者が取り組み、日常生活の回復は早く、現金の引き出しとともに3カ月後には、80%の被災者が回復したとしている。一方、日常生活の場である住まいの再建は、市街地の復興とも連動する。しかし、図14からは、被災した市街地22.5haを含む32.1haの市街地が土地区画整理事業による復興となり、その西南のブロックに商業復興として市街地再開発1.54haが計画された。土地区画整理事業区域における新しい敷地(換地先)での再建は、大火の10カ月後で、自宅の再建を開始した被災者の割合は1年後に約40%に達し、1年半後には約85%に達した。住宅再建が完了した被災者は1年後で約7%、1年半後で約50%弱、2年後には約90%になっていた。相対的に、住宅の再建が遅れている被災者は、仕事を失いあるいは高齢によって、収入が減少している被災者が多い。

酒田大火における被災者個人としての「被災者復興」は、焼失地域以外は正常な市街地であり、生活面での回復は早かった。しかし、「被災地復興」では、焼失した中心商店街と隣接する周辺地域を含めて土地区画整理事業に取り組んだもの

の、住民との話し合いは長期に及び、合意が形成されて仮換地の指定が完了するのに10カ月を要した。それでも自宅の再建への取り組みは早かったともいえるが、被災者の就労回復及び収入の確保を基礎とする被災者復興が遅れた。そのことは住宅の再建も遅れがちとしてしまったことにつながり、復興時の大きな課題といえよう。

5.3 自営事業者の生活回復・事業復興状況の復興曲線にみる復興プロセス

図15は、土地区画整理事業区域内に店舗等がある自営業経営者(企業主)で、復興市街地で10年後も経営している自営事業者に対して388票をポスティングし、有効回答数153票(有効回収率39.4%)を得た。図15が家族の生活と事業の回復について時期を聞いた質問への回答から作成した「自営事業者の復興曲線」である。復興曲線にみる回復・復興の推移は、自営事業者の世帯でも日常生活の回復に関しては、居住者と類似した推移である。被災居住者と大きく異なる点は、すべての事業者は自己店舗等を失っていることで、仕事を失い収入が途絶えてしまっている事態からの復興

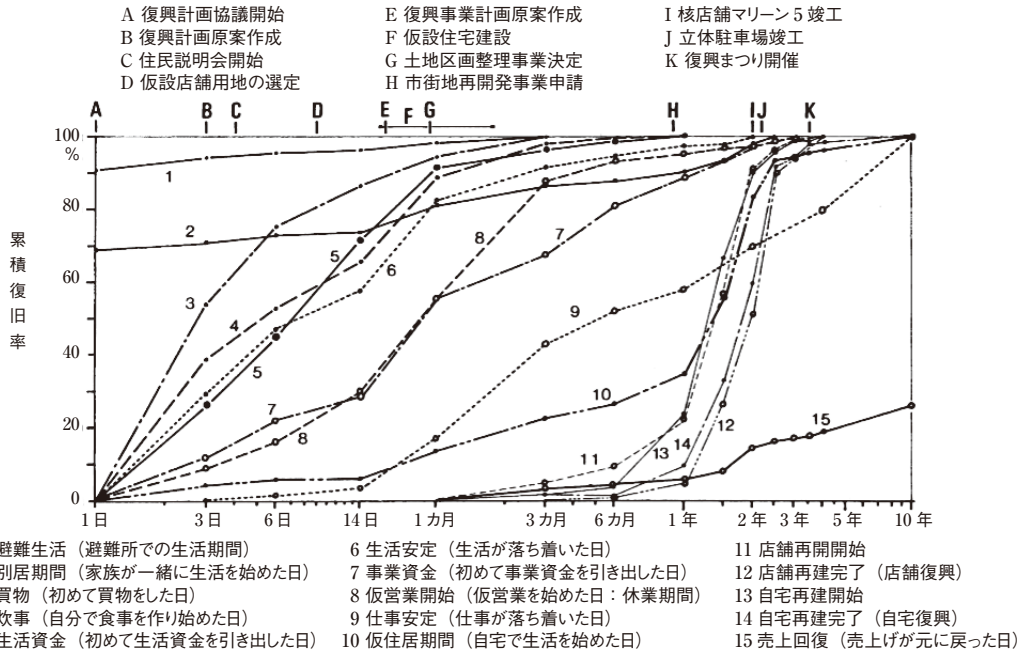


図 15 酒田大火の復興曲線にみる自営業者の生活・事業の復興過程

(中林一樹 1988a)

の軌跡であることである。

仮設店舗等による仮営業の再開は、2週間目で約30%が、1カ月目で約55%、3カ月目で約88%が再開している。とくに店舗系は、歳末大売り出しに向けて、都市計画街路予定地に仮設商店街を建設して再開の第一歩とした。そのようにして再開した事業(仕事)が安定したのは、1カ月目で約18%、3カ月目で約45%、6カ月目で約52%、1年後で約60%だが、2年後でも約80%にとどまっている。また、併用住宅等で職住一致が多かった大火前には地域内に居住する顧客も多かったが、大火後は被災者自身も含めて職住分離が進展し、結果として自営業者の住宅再建は郊外も含めて1年後で約23%、2年後で約90%である。一方、被災地内で商店街近代化事業による共同化を進めた店舗等の再建は、1年後で約10%、2年後で約51%、2年半後で約89%が着工したのである。

居住者の家財も含めた住宅再建費用が平均2260万円であるのに対し、自営業者の家財を含む自宅再建費用1780万円に加え、商品や店舗再建の事業再建費用が平均3270万円で、自宅と店舗等で合計5050万円もの費用負担であった。事

業者の「被災者復興」は、自宅と事業の再建が進められたものの、事業としての「売上げが元に戻った」という事業者は、半年後で約5%、1年後で約6%、1年半後で約8%、2年後で約15%、4年後で約20%、そして10年後でも約25%に過ぎなかった。高度経済成長期が終わり、地方都市の自動車社会化の進展が住宅の郊外化を促進して近隣の顧客は減少したうえに、バイパス整備にともなう商業機能の郊外化も加わった都市構造の変化は、酒田市の中心商店街でもにぎわいを取り戻し、業績を回復し、復興するという取り組みには、きわめて厳しい10年間であった。

6 考察

—酒田と糸魚川に学ぶこれからの災害復興

高度経済成長末期に発生した酒田大火(1976)と、その40年後の高齢社会下で発生した糸魚川大火(2016)は、火災規模が大きく異なり、復興に係る法制度も大きく異なる時代の大火であるが、それぞれの災害復興は特徴的な取り組みとなっていた。そこからは、今後の高齢社会・人口

減少時代の災害復興にも、多くの教訓をくみ取ることができる。

6.1 酒田大火からの復興過程にみる復興課題とこれからの方向

行政主導で直後から被災地の復興に取り組み、復興土地区画整理事業による被災地の基盤整備を目指した。酒田大火からの復興10年間の復興過程と被災者の生活・営業の復興プロセスを具視化した「復興曲線」による分析から、災害復興における課題と今後の基本方向を、考察する。

6.1.1 被災者復興としての「生活・仕事の回復」の迅速化

災害復興で迅速に進めることが重要なのは、被災地復興以上に被災者復興の進捗である。日常生活の回復を迅速に進めること、事業者の業務回復を迅速に可能ならしめること、いずれも「被災者復興」として取り組むことであるが、災害復興において最も迅速に支援し、取り組むべきことである。“被災地の復興が遅れば、被災者の復興が進まない”というとらえ方は、間違っている。被災地復興は、被災者が被災地のまちづくりとしての将来目標を共有するという『合意形成』を必要とする取り組みで、迅速に取り組めば迅速に進展するわけではない。むしろ、被災から復興すべき主体である被災者個々の生活回復・業務回復こそ最も迅速に取り組むべきことである。それによって被災者が復興への意向を高め、立ち上がることが最も必要なことなのである。

焼失地域以外の平時の機能が継続している平時の大規模火災のような災害ではなおさら、非被災者と被災者の日常生活・事業経営のギャップを迅速に低減していく「被災者復興」にこそ、尽力するべきである。

6.1.2 「酒田方式」による被災地復興の迅速化よりその着実な推進のための合意形成を

被災者復興の拠点づくりでもある仮設住まいの確保や自宅再建、業務回復は、その再建場所の確保整備としての市街地の復興「被災地復興」に強く規定される。その意味では、被災地復興を迅速に進める必要性は高い。

酒田大火の被災地復興の展開は「酒田方式」と称されるが、それは、阪神・淡路大震災における市街地復興にあたって、モデルとして政府（建設省）から提案されたものであった。酒田方式とは、行政主導による迅速な被災地復興の区域の設定、建築基準法84条による2カ月間の建築制限と市街地改造型復興の表明、建築規制期間内での市街地復興事業の種別と事業区域を法定決定するという市街地復興都市計画の策定を先行させる復興プロセスである。しかし、その事業実施に向けての住民等関係権利者と行政との合意形成には、濃密な158日間にわたる話し合いが必要であったのである。

被災地復興は、行政主導で計画立案を進めれば迅速に実現するのではなく、個々の地域関係者に復興目標が共有され、それが行政と共有されるという合意形成プロセスを着実に進めることが重要である。したがって、被災地復興には一定の事業準備期間と長期にわたる実施期間が不可避であり、その間に個々の被災者の生活・業務の回復と確保がなされ、被災者が復興に向かう“心意気（復興マインド）”を維持し向上させることが重要で、その心意気を消沈させないように迅速に進めるべきは被災者復興なのである。むしろ被災地復興には迅速より着実な展開こそが重要なのである。

6.1.3 被災者復興と被災地復興のバランスと復興のバネ

このように、迅速な被災者復興の推進と、着実な被災地復興の推進を、バランスよく展開することが復興ガバナンスの本質である。被災者復興の迅速な支援と推進が被災者の復興に向かう心意気（復興マインド）となり、その心意気が平時以上に復興まちづくりとしての被災地復興を推進する可能性を高める。阪神・淡路大震災では、それを「復興のバネ」と称して、それが復興の原動力であると位置づけた。

6.1.4 被災者の能力に対応した復興事業の推進

しかしながら、災害復興とは、過去のトレンドのうえに立って高い目標を設定して取り組むべきことではない時代に向かっている。酒田大火もそのような大きな社会の変曲点で発生し、その被災

地復興は被災者にも多大な負担を強いた復興となってしまった。とくに自営事業者には自宅再建に加えて、平均でも3000万円を超える事業復興の費用負担となった。「復興のバネ」によって商店街は40年後にも活動していることに敬意を表すが、高齢社会の元での災害復興となるこれからの時代には、被災者の可能性に密着した被災者復興の迅速な支援を、社会状況の変化を踏まえつつ事前に準備し、取り組むことが求められよう。

6.2 糸魚川大火の復興初動対応に学ぶ災害復興の可能性

阪神・淡路大震災までの日本の災害復興は「被災市街地復興が復興計画の主たる課題である」との理念が強く、復興都市計画の区域と事業手法の立案から取り組んできた。それを重点復興地域として、その後、被災地全域にかかわる復興ビジョンや復興基本計画を策定し、事業を進めてきた。その復興プロセスに対し、新潟県中越地震(2004)では、復興ビジョンの策定を先行させたし、東日本大震災(2011)でも、行政主導の取り組みとして津波被災地からの高台移転という大方針が先行したもののその事業推進体制が国に構築されることがなかったため、被災集落や被災市街地の復興事業への取り組みを先行させることができずに、11カ月後の復興庁の設立までの間に、被災自治体では復興ビジョン・復興基本計画を策定した。復興庁設立以降に被災地と被災者の復興事業計画を同時並行的に復興計画として策定し、展開するという復興プロセスとなっている。

表8には、戦後の市街地大火からの土地区画整

理事業による被災地復興に取り組んだ復興過程を整理したものである。市街地火災の規模は大きく異なるが、糸魚川大火までの復興土地区画整理事業計画の策定・実施に要した日数を比較してみると、飯田大火から能代大火(1956)までの復興初動対応は、大火から市街地復興の基本方針策定と土地区画整理計画(案)の決定までに要した日数としては1週間~8週間であった。酒田大火は、1週間で、最も迅速な初動対応であったことが分かる。

一方、糸魚川大火の復興では、焼失市街地(4ha)を復興する復興重点地域を事前に設定し、建築基準法第84条の建築規制を公示することなく、復興をきっかけとする「駅北地域まちづくり」を復興まちづくり計画として、被災者等の参画を保証しその意見を尊重して合意に至る、いわば被災者に寄り添う計画策定を進めてきた。その結果として復興方針の決定、復興重点地域としての焼失地域の復興計画の策定に約8カ月を要した。(表8)しかし、計画がまとまった後の復興事業の決定、実質的に関係権利者の自宅再建が可能な敷地の指定(仮換地指定)までに要した時間は約1カ月で、合計9カ月後であった。計画の決定後に住民の意向に沿って仮換地を指定し事業をまとめた酒田大火の復興時期よりも約1カ月早くなっていた。この糸魚川大火の復興初動における教訓とこれからの災害復興の方向性について、以下のようにとまとめることができよう。

6.2.1 密接な住民参加による被災地復興の迅速化

12月22日に糸魚川大火が鎮圧された翌日以降、復興への行政の初動対応は、自然災害に認定

表8 戦後の火災からの復興土地区画整理事業の推進過程とその比較

| 都市名 | 飯田大火 | 能代大火 | 鳥取大火 | 新潟大火 | 能代大火 | 酒田大火 | 糸魚川大火 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| 火災発生年月日 | 1947.4.29 | 1949.2.20 | 1952.4.17 | 1955.10.1 | 1956.3.20 | 1976.10.29 | 2016.12.22 |
| 焼失市街地面積 | 72.7ha | 83.3ha | 152ha | 25.9ha | 31.5ha | 22.5ha | 4.0ha |
| 区画整理等区域面積 | 72.3ha | 72.2ha | 185ha | 35.7ha | 40.0ha | 32.0ha | 1.3ha |
| 基本方針決定 | 8日 | 4日 | 4日 | 4日 | 3日 | 3日 | 243日 |
| 区画整理計画案決定 | 54日 | 40日 | 8日 | 9日 | 20日 | 7日 | 243日 |
| 区画整理事業決定 | 101日 | 79日 | 15日 | 12日 | 60日 | 28日 | 279日 |
| 仮換地指定 | 158日 | 153日 | 72日 | 不明 | 92日 | 308日 | 279日 |

※越山健治ほか(2001)に、酒田、糸魚川大火は表2、4、5から推計して追記したもの。

出所：中林作成

され、被災者生活再建支援法が適用になり、12月26日に新潟県から被災者生活再建支援チームが派遣され、被災者復興への支援から始まった。28日の政府視察団の来訪とともに、被災地復興についても協議されたと推測されるが、政府から酒田大火のような土地区画整理事業による改造型被災地復興案の提示ではなく、被災自治体としての被災地復興の意向確認の協議であったと思われる。糸魚川市としては、個別相談などで被災者とともに事業者からは「合意形成に時間がかかり事業再開が遅れる復興をしたくない」趣旨の意向が出されていて、その復興の意向を勘案して“改造型復興まちづくり”よりも合意形成が容易であると思われる“修復型復興まちづくり”を検討していくこととなった。

被災者の思いを受け止める復興計画を策定し、被災者に寄り添った復興事業を推進するためには「被災者意向調査」は不可欠であり、1月16日（鎮火の25日目）から第1回調査が開始され、合計3回の意向調査が行われた。そして、その意向を受けた復興ビジョン・復興計画の策定に向けて、①被災者意向調査等アンケート、②ブロック別意見交換会、③被災者説明会、の三つのレベルでの被災者との情報共有の体制が講じられ、とくに②の顔の見える関係の中で濃密な話し合いが展開された。

その結果、表8のように、復興土地区画整理事業計画の策定を行政主導で迅速に進めたものの、その後に事業実施に向けての濃密な住民参加と計画変更には長い時間を要した酒田大火復興と、糸魚川大火復興の取り組みとの差は、わずか1カ月であった。

酒田でも糸魚川でも、復興における住民の合意形成とは、行政からの行政提案を理解してもらうことではなく、復興の目標像を共有することである。そのためには濃密な住民参加による話し合いこそが不可欠であり、結果的にそれが合意形成を促し、被災地復興の迅速化を可能としたのである。

6.2.2 糸魚川大火からの復興の意義

—「被災者復興」と「被災地復興」のマッチング

被災者の大部分が高齢者となる、これからの高齢社会時代における災害復興のあり方として、糸

魚川大火の復興の取り組みは、被災者の思いに寄り添って被災者が必要としている事業を見極めて取り組む「被災者復興」と「被災地復興」のマッチングプロセスとなったことが迅速な復興につながった、と考えることができる。

被災者復興に先行的に対応して、翌2017年2月1日には復興推進課が新設され、同3日に国・県・市の実務担当者会議としての「糸魚川復興推進協議会」が設置された。3月2日には「糸魚川駅北復興まちづくり計画検討委員会」が設置され、議論を尽くして8月22日（242日目）に復興計画が公表された。計画策定と並行して、被災地復興のためのブロック別意見交換会を通じて、最初に意見がまとまった（仮換地の指定が県警署に了承された）街区に対して、9月27日（279日目）に街区毎の敷地整序型土地区画整理事業が認可された。

酒田大火復興では、復興事業計画の策定を行政主導で迅速に進めたものの、住民の反対意向からその後に濃密な住民参加と、さらに事業計画の変更には時間が必要となった。結果的に土地区画整理事業の認可までの差は糸魚川のほうが、1カ月とはいえ、早かったのである（表8）。とくに高齢社会・人口減少時代のこれからの災害復興プロセスとしては、復興すべき被災地域における復興都市計画事業を行政主導で先行して決定していく「酒田方式」のような復興の進め方は、地域社会にとって効果的とも合理的とも思われない。糸魚川大火復興は、土地資産を保有していても自宅を現地で再建せず公営住宅への入居を希望する高齢被災者が増えてくる時代に向かうとすれば、被災者の意向を迅速にかつ継続的にくみ取りながら、「災害ケースマネジメント」の手法で被災者に寄り添いながら、過大な市街地基盤整備ではなく、適切な被災者の生活再建支援とコンパクトで適切な市街地基盤を着実に進める『被災者・被災地マッチング復興』の意義と可能性を示している。

6.2.3 被災者意向調査の迅速化と継続による被災者カルテの整備

糸魚川の被災者復興支援と修復型復興まちづくり手法を支えたのが「被災者意向調査」の迅速かつ継続的な取り組みであった。被災者にとって、被災後には復興への思い（心意気）も高くなる傾

向があるが、時間の経過とともに、行政の復興計画を含めて復興の見通し・方向性が見えなくなると、落ち込んでいく。被災者の家族状況、日常生活の回復、仕事・収入の状況、住まいの再建の見通し、住み働く場所でもある街の復興の見通しなど、状況の変化や見通しの有無によって、被災者の復興への思いは変わる。一度決めた被災者の復興への思いはそのまま継続するものではない。

高齢社会であるほど復興が長引けば、復興の意向は変わっていく。被災者の復興状況を継続的定期的に調査し、それを「被災者台帳（被災者復興カルテ）」としてデータ化し、行政内で共有して取り組むことが、被災者に寄り添う災害復興の基本となる。

6.2.4 被災地復興を支えた被災者の土地の先行取得

酒田大火においても、被災者による地区区画整理の減歩負担（街路や公園などの公共減歩と保留地を売却して費用負担を軽減する保留地減歩の負担）を減らすために、行政が被災地外に移転復興する被災者等から土地を先行取得して、被災市街地の復興まちづくりを推進した。酒田方式をモデルとして進めた阪神・淡路大震災の市街地復興においても、土地の先行取得は有効に被災地復興に寄与した。事業実績における減歩率と、被災者が実質的に負担した減歩率とは、大きく異なっている。

糸魚川市の場合は、これまでの災害復興とを踏襲した酒田大火の事業展開と異なり、区画街路の整備に必要な土地をすべて買収する道路の先行整備と、域外転出する被災者の敷地を先行取得し、その取得用地で敷地の規模縮小を回復し、減歩による被災者への影響を排除するという、地区区画整理事業の常識を超える積極的な取り組みであった。敷地の減歩負担を市が肩代わりするというのは、住民に対しての市長の約束でもあり、土地買収には既存の糸魚川市土地開発基金がそれを可能とした。取得した用地のうち、社会資本整備交付金で負担できる区画街路や公園・防災広場に活用した土地費用は、最終的には基金に戻すことができたが、敷地の減歩負担ゼロのための規模確保分は、基金の持ち出しとなっている。

これからの高齢化と人口減少時代を展望すると、自己資金での自宅の建て替えが困難な被災高

齢者が所有地を売却して復興公営住宅等へ移転するケースが多発するであろう。被災前にも空き家や空き地が増大している可能性もある。それらの土地の先行取得に事前に取り組んでおくことは、人口減少時代を逆手に取り、被災市街地復興にともなう市街地改善の迅速化と着実化を可能にするのではないかと。

6.2.5 復興計画策定先行方式による事業手法の設定

糸魚川大火では、意向調査前に個別の被災者の相談から市街地の復興についての意向をうかがうこともできて、焼失地域4haを全域を対象とする市街地改造型の市街地整備復興事業を行わないことを前提状況として、復興計画の策定に取り組んでいった。被災者の思いを復興ビジョンとして取りまとめることは、被災者の復興に向かう思いの具体化でもあり、その復興ビジョンを共有することは「合意形成」でもある。このことを踏まえると、市街地復興の事業決定を先行させる従来の災害復興事業決定の進め方から、まず「復興ビジョン」を共有していく復興計画策定先行方式による取り組みは、これからの社会規模が縮小していく時代の災害復興の進め方に叶っているのではないかと。被災者意向調査とは、復興計画のモニタリング調査の一環であり、調査の継続に合わせて復興計画も随時に見直していくことで、復興公営住宅と市街地復興との一体的整備による将来の施設管理にも配慮した復興まちづくりを可能にしよう。

7 結論——「事前復興」の可能性とその展開

「事前復興」の概念が提起されて25年以上になるが、残念ながら災害が多発し、被災者復興はもちろん、被災地復興が求められる大規模災害が増えている。にもかかわらず、災害復興に取り組んでいる被災自治体で「事前復興」に取り組んでいた自治体はない。

糸魚川大火からの被災地復興の取り組みは、これからの被災地復興（被災市街地復興）にとっての新たな取り組みの可能性を示している。その可能性をどのように次の被災自治体が活かしていくか。被災してから学ぶのではなく、被災する前に

学び、復興対策として事前に準備し、可能な取り組みは事前に実施しておく「事前復興対策」の教訓としていくことが有効であろう。学んでおくのではなく、実践しておくのである。

事前復興対策とは、①「事前復興指針：だれが、なにを、どのように復興するのか」、②その手順を整理した「復興マニュアル：事後の復興タイムラインで、いつまでに、なにを、どのように実施していくのか」、③その復興体制を検討しておく「復興業務継続計画（復興BCP）：復興の重要事項を、どのような体制で、実践していくのか」、④その目指す目標像を画いておく「復興グランドデザイン：最大級の被害想定を踏まえて、その被害からどのような復興地域像・復興まちづくり像や復興社会像、地域産業像（復興ビジョン）を描いておくのか」、さらに、⑤復興マニュアルの習得や実践の訓練である「復興訓練：行政内部でのみならず、被災する可能性の高い市街地での住民とともに行う復興まちづくり訓練」で構成される体系である。

酒田大火の復興および糸魚川大火の復興から、事前復興として事前に検討し、準備しておく事前復興として、「被災者意向調査の準備と継続の仕組み」、「被災者復興の基本枠組としての『災害ケースマネジメント』の準備」、「土地の先行取得のための『基金』の仕組みと積み立て」、「被災後の住民参画の仕組みと体制」、であろう。

さらに、事前に実践しておく事前復興として、糸魚川で敷地境界石などを残した瓦礫処理を実施したのも、地籍調査が実施されていないからであり「地籍調査の実施」は、被災地復興にとって重要な実践する事前復興の取り組みではないか。加えて、平時のまちづくりを推進しておくことによって地域で将来のまちづくりを議論しておくことも、災害復興の枠組みの事前構築であり、地域リーダーの育成にもなる。

注

- 1) “Build back better”を直訳すると、復興とは、元のとおりに戻すのではなく、「より良く造り替える」ことであるという、含意が表明されている。
- 2) 昭和以降の糸魚川の大火は4件であるが、うち1件

(1932年：380棟焼失)は西からの季節風によって内陸に向かって燃え広がった大火であるが、他の3件(1923年：188棟焼失、1954年：42棟焼失、2016年：147棟焼失)は海に向かって燃え広がるフェーン現象時に特徴的な南風による延焼拡大である。

- 3) 炎を消し止め火災の拡大を封じたことが「鎮圧」で、その後すべての火種を消し終えた時が「鎮火」というが、酒田大火では鎮圧を鎮火としている。

参考文献

- 糸魚川市, 2017, 「糸魚川市駅北復興まちづくり計画——カタイ絆でよみがえる笑顔の街道 糸魚川」。
- 糸魚川市, 2018, 「糸魚川市駅北大火～1年の記録」。
- 小坂俊吉・中林一樹・小島弘行, 1988, 「酒田大火被災者による復興市街地の評価に関する研究」『第63回日本都市計画学会研究論文集』487-492。
- 越山健治・室崎益輝・高田祐孝, 2001, 「戦後の大火にみる復興都市計画に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』(550): 217-223。
- 中林一樹・小坂俊吉, 1988a, 「〈調査資料〉酒田大火10年間の復興過程に関する調査」『総合都市研究』(35): 123-153。
- 中林一樹・小坂俊吉・小島弘行, 1988b, 「酒田大火における被災者の生活復旧過程に関する研究」『第63回日本都市計画学会研究論文集』481-486。
- 中野尊正・谷本三郎・中林一樹・松田馨余, 1977, 「震災時における都市の構造と機能の急変に関する研究法の体系化——酒田における火災を例として」『総合都市研究』(1): 5-32。
- 日本建築学会編, 2009, 「復興まちづくり」『日本建築学会叢書8 大震災に備えるシリーズⅡ』日本建築学会。
- 酒田市, 1976, 「酒田駅前再開発事業のあらまし」。
- 酒田市, 1979, 「よみがえる酒田——大火復興のあらまし」35頁。
- 酒田市建設部, 1977, 「酒田大火記録と復興のあゆみ」。
- 酒田市建設部, 1979, 「酒田大火 復興建設のあゆみ」168頁。
- 酒田大火の記録と復興への道刊行会, 1978, 「酒田大火の記録と復興への道」酒田市発行。
- 総務省消防庁, 2017, 「糸魚川市大規模火災を踏まえた今後の消防のあり方に関する検討会」。
- 渡辺茂, 2018, 「糸魚川市駅北大火からの復興まちづくり」『新都市』72(9): 1-4。
- 渡辺茂, 2019, 「糸魚川市駅北大火からの復興まちづくり②」『新都市』73(10): 110-113。