糸魚川市駅北大火からの 復興まちづくり

わたなべ しげる

新潟県 糸魚川市 産業部 復興推進課 復興係長 渡辺 茂

糸魚川市駅北大火からの復旧・復興に際し、全 国の皆さまから多大なるご支援をいただいており ますことに、誌面をお借りしてお礼申し上げま す。おかげさまで、発生から1年余りが経過した 被災地では現在、市道の拡幅や広場の仮整備など の公共事業に加え、住宅や事業所の再建工事も行 われ、住み慣れた場所での生活を取り戻された被 災者も見られるなど、着実に復興まちづくりが進 んでいます。

本稿では、糸魚川市駅北復興まちづくり計画の 概要と特徴的な取組みについて紹介させていただ きます。

1. 糸魚川市駅北大火の概要

糸魚川市駅北大火は、平成28年12月22日 (木)の午前10時20分頃に糸魚川駅北の商店街内ラーメン店から出火して、約4ヘクタール・147棟を焼損し、約30時間にわたる消火活動のすえ鎮火に至った大規模火災である(写真-1)。

日本海側で発達した低気圧に南からの乾燥した空気が流れ込むフェーン現象により、冬場としては異例の気温 18.4 度(11 時時点)、瞬間最大風速27.2 m の強風のもとで延焼が拡大したものであり、火災では初めて自然災害(風害)として、被災者生活再建支援法の適用を受けている。

また、日本海側特有の北西の季節風や海と山が近い地形的な特性による南風などにより、過去にも大火を繰り返した歴史を持っている。今回の大規模火災は、昭和7年の大火と消失区域が重なるところが多い(図ー1)。



写真-1 焦土と化した市街地



図-1 昭和3年以降の大火消失区域図

2. 糸魚川市駅北復興まちづくり 計画の概要

この大災害を乗り越え、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に、大火から8か月目となる昨年8月22日に「糸魚川市駅北復興まちづくり計画」(以下、「計画」という)を策定・公表した。

計画は、当市が誇る国石ヒスイになぞらえて「カタイ絆でよみがえる 笑顔の街道 糸魚川」を目標に掲げている。また、この目標を達成するために、3つの方針と6つの重点プロジェクトを位置付けている。

【3つの方針】

- ① 災害に強いまち
- ② にぎわいのあるまち
- ③ 住み続けられるまち

【6つの重点プロジェクト】

- ① 大火に負けない消防力の強化
- ② 大火を防ぐまちづくり
- ③ 糸魚川らしいまちなみ再生
- ④ にぎわいのあるまちづくり
- ⑤ 暮らしを支えるまちづくり
- ⑥ 大火の記憶を次世代につなぐ

3. 特徴的な取組み

これら計画に位置付ける一連の取組みのうち特徴的なものについて、以下に紹介させていただく。

(1) 自然水利の活用と大型防火水槽の設置

今回の大規模火災では、消防団が総動員したほか、県外の消防本部を含む応援隊から駆けつけていただいたことで、出動した全てのポンプを稼働させるのに十分な水利を確保できない場面が一時的に生じた(写真-2)。

これを踏まえ、被災地内を通る農業用水や都市



写真-2 コンクリートミキサー車から 仮設水槽へ給水

排水路(いずれも消火活動に使用できる暗渠管となっている)に加え, 眼前にある海水や消雪用の井戸水など地域固有の水源を活用することで, 多重的に水量を確保することとしている。

また、これらの水利については、当市に既存する規模の約3倍となる200トン級の防火水槽を設置し、必要に応じて補給できるように埋設管で連結する(図-4として末尾に掲載)。

(2) 本町通りにおける延焼遮断帯の形成

本町通りは、古くは加賀藩の参勤交代に使われ、近年まで木造二階建て、切妻屋根・平入り(軒 先が道路に面した建物の向き)の町屋と連続した 雁木 (雪や雨をしのぐための庇)のあるまちなみ を形成してきた。

この糸魚川の顔ともいうべき本町通りは、被災 地内を東西に横切っているが、今回の大規模火災 では、強風による飛び火が数か所で発生したた め、本町通りで延焼の拡大を食い止めるには至ら なかった。

計画では、被災地内で最大の幅員を有する本町通り沿いの建物を防災街区整備地区計画と条例の制定により、準耐火建築物とすることで義務化するとともに、建築費用の増加分については、国の都市防災総合推進事業を活用して支援することとしている(図-2)。

ここで特筆すべきことは、前述したような昔な がらの木造建築と雁木がつくり出す、糸魚川らし いまちなみも再生するという点にある。つまり、

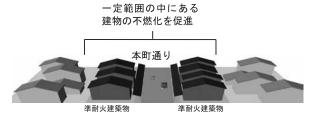


図-2 延焼遮断帯のイメージ

鉄筋コンクリートなどの不燃建築物ではなく、木 造建築を主体として景観に配慮しつつ延焼遮断帯 としての機能も持たせるということである。

当市のような地方中小都市において、新しい延 焼遮断帯のあり方として提起できるのではないか という点で、是非とも成功させなければならない 取組みであると考えている。

(3) 個人施行による土地区画整理事業

火災という災害特性上,ガス水道や下水道管などのインフラはそのまま活用できることや,被災者から一日も早い再建を望む声が多くあったことから,市では,早い段階において抜本的な都市基盤の再整備を行わず早期の復旧・復興を可能にする「修復型」のまちづくりを目指すことを掲げていた。

しかし、被災地内には、狭い宅地や不整形な宅地、再建を断念されて地区外転出する方の土地などが存在したため、一部の地区では、土地区画整理事業を実施して、土地を有効に活用できるようにしている。

事業の実施にあたっては、権利者全員の同意が必要であるものの、組合施行や自治体施行と比較して短期間に事業実施することができる個人施行の手法を選択した(表-1)。

また,通常の土地区画整理事業では,「減歩」と呼ばれる地権者による土地の拠出により事業費や公共用地を賄うが,今回,災害からの復興を速やかに行うために,地権者への減歩や事業費の負担は求めず市費で実施したほか,転出意向の方の土地を市が取得し,道路や広場などの用地に充てたことも特徴の一つである。

表-1 土地区画整理事業の手法比較	
手法	必要な手続き等
個人施行	・事業認可(市) ・権利者全員の同意 ・権利者 1 人から実施が可能 ・手続き:1 ~ 2 か月程度** ¹
組合施行	・組合の設立,計画の縦覧など ・権利者及び面積の 2/3 以上の同意* ² ・権利者 7 人以上から実施が可能 ・手続き:8 か月程度* ¹
自治体施行	・都市計画決定,計画の縦覧など ・法的には同意不要*2 ・権利者数の制限なし ・手続き:12か月程度*1

- ※1 手続きのみに必要なおよその期間の目安で、地権 者間の同意を得る期間は含まれていない。
- ※2 法的に不要であっても個人の敷地形状を変えることからトラブルを回避するためには全員の同意が必要。

4. 災害復興における業界団体の 役割

このような技術的な側面はさておき、今回の駅 北大火では、写真-2の生コンクリート協同組合 による消防用水の運搬のほか、特筆すべき業界団 体の取組みがあった。

それは、「思い出の品探し」である。火災により多くの家財は一瞬のうちに灰塵に帰することとなったが、思い出のつまった生活の痕跡を探し出すために、鎮火後、まもなくしてガレキの山をかき分ける被災者の姿が見られた。

市では、年明け早々の1月6日から、ガレキの撤去作業を開始したが、作業が開始されるまでの間に、社会福祉協議会を通じた市内外からのボランティアが被災者とともに思い出の品探しにあたったほか、建設業協会が無償で重機とオペレーターを手配して側面的な支援にあたった(写真-3)。災害からの復旧や復興において、建設業界の果たす役割は、言わずとも大きいものがあるが、このような、被災者の「心」に寄り添った形の活動が行われたことは、関係者からも評価の声が聞かれているところである。



写真-3 思い出の品探し

5. 国や県との連携

計画の策定や事業の実施にあたっては、国・県・市の実務担当者で組織する「糸魚川復興まちづくり推進協議会」において、技術的な助言を受けている。

国土交通省では、これまでの協議会における取組み経過等を参考に、今後も起こりうる自然災害に備え、復興計画の策定にあたり事前に調整しておくべき事項や留意点などをまとめた「糸魚川大規模火災の経験を踏まえた、今後の復興まちづくり計画の考え方」を昨年12月に公表しているので、是非参考にしていただきたい(図-3)。

糸魚川大規模火災の経験を踏まえた、今後の復興まちづくり計画の考え方【概要版】



0 はじめに

糸魚川の復興まちづくり計画は、地方公共団体での実際の火災を踏まえた復興まちづくり計画であり、検討内容や策定過程については、今後、他の地方公共団体で被災後の対策や事前対策を進めるうえで、 参考となる示唆を与えている。そのため、得られた教訓を抽出し、広く全国の担当者に周知することを目的としている。

1 計画を策定するために事前に確認すべきこと 2 復興まちづくり計画策定上の留意点 ●速やかに策定するために、事前に調整を行うべきこと ●計画の特性から見た策定上の留意点 「計画の特殊性」、「求められる内容」という観点から留意すべきこと。 【糸魚川市の事例】 ●速やかな復興を可能とする計画であること (迅速性) ● 早期にまちづくりの方向性や計画策定のスケジュールを明示 ● 優先順位を見極めより緊急性、必要性の高い事項に注力 復興まちづくりの検討のためには、前提となる事 項の把握が重要。 電先順位を見極めより紫急性、必要性の高い事項に注力 実現の能な計画であること(確実性) 事業期間や費用を踏まえた現実的かつ実効性の高いまちづくりの計画 事業期間や費用を踏まえた現実的かつ実効性の高いまちづくりの計画 実現に向けた具体的な造筋や取り組みや生活再建・事業再生の意向把握や調整 状況に応じた対応が可能な計画であること(柔軟性) 具体的な事業の実施計画との並行的な作業 住民等の生活再建とのバランスを考慮した柔軟な計画 参中市 | 回回達めを帰れ近いが 技地データ、地籍調査の状況、 土地の所有状況 (所有者不明 土地を含む)等の把握 被害者の属性や避難状況、事 業所の有無と属性等の把握 被災者の状況の確認 計画を策定するにあたつての方向性 復興まちづくりの検討にあたっては、当初段階において、方向性の大体を決めておくことが重要。 早期再基準経者を考慮に入れた検討 抜本的な基盤整備を行うまちづくりを目指すのか、修復型のまちづくりを目指すのか。 復興まちつくり計画の対象範囲 被災を契限とした災害に強いまちづくりの整備イメージ →修復型のまちづくりを採用 し、計画策定の迅速化に →被災地を重点地域に設定 ●計画の内容から見た策定上の留意点 糸魚川市のような地方中小都市における大規模火災の場合、被災特性から留意すべきこと。 →沿道不燃化による延焼遮断帯 ・ 対象範囲と計画期間・ 家屋の毀損や滅失の著しい範囲を重点区域に設定・ 都市課題の解決を意図した区域設定 の形成 →雁木や酒蔵等地区の景観資源 →ロードマップを作成 →3 つのエリアと 11 の整備 ブロックに区分 メーン ・ 地域におけるまちの特徴の継承や地域課題への対応 ・ 多世代が安心して暮らせる居住環境の検討 ・ 計画を策定するにあたっての国、都道府県等 との役割分担 を再生し活用 被災住民・事業者 被災を受けた要因の分析や過去の被災履歴を整理 計画の策定主体や、各主体の役割や体制について 計画の策定主体や、各主体の役割や体制について 整理しておくことが重要。 ・ 都適府県の役割は、実施主体となる事業や许認可 の推進、まちづくりや金融支援等の技術的支援や アドレイマス等の協計って、り計画策定に係る参考 事例等の情報提供や課題が生じた場合の協議・調 整、支援に必要な予算の確保。 この際、必要に応じて協議を等の設置や、まちづ くりに精通した人材の流過を行う 国、県に窓口を一元化して迅速に調整を支援 ・ UR 都市機構は市と覚着を締結し、復興まちづ り計画を策定するにあたっての住民意向 一利手里い物が劣の半活車建奏的損に、消壊な被 従前からある都市課題や地域資源の分析都市課題の解決に資する総合的な計画づくり景観や歴史的資産等地域を特徴づけている要素を抽出 東京主年 A条川市駅北陸興定ちづくり計画検討委員会 1800年の飛り船の地界 ・ 優先的に取り組む施策を重点プロジェクトとして設定 ・ 従前の都市課題や生活再建に係るニーズへの対応や 整備効果を発明するためが活動や組織づくり (3各主体の実現に向けての取り組み [第土交通者北陸地方整備局支援于一ム] [新潟県糸魚川地域脳関局支援于一ム] →「自助」「共助」「公助」の 考えに基づく関係者との 連携協働 市民・事業者・各種市民団体等による主体的な関与 国、都道府県、関係機関等の関係行政機関による予算確保の手続きや関連事業の推進等の支援 連携協働 →UR都市機構は市に職員を 派遣し、基盤整備等の推進 を指導 刻も早い被災者の生活再建を前提に、迅速な被 災者の意向把握や情報発信のための工夫が重要。 ● 復興まちづくりにおいては、被災地区以外の住民 や事業者等の意向把握と随時の情報提供も重要 進捗管理(モニタリング、フォローアップ ● 適切なモニタリングや PDCA による進捗管理 →外部評価組織によるモニタリングや PDCA 管理

3 おわりに

地方公共団体は糸魚川市での大規模火災を教訓として、過去の被災状況の履歴や被害想定、市街地の状況などから、自分のまちの災害への危険度を把握することが必要である。また、災害に対する住民の 危機意識の向上を図り、危機意識を共有していくことや、都市計画基礎調査、都市マスターブラン、住宅マスターブラン(住生活基本計画)、高齢者関連計画などのデータから見た地域課題や、地域におけ る残すべきまちの特徴についても把握するとともに、日頃から自分のまちでの災害に強いまちづくりのあり方について、事前に検討していくことが必要である。

図-3 復興まちづくり計画の考え方(概要版)

6. これからの復興まちづくり

冒頭,大規模火災から1年余りを経た被災地の 復興まちづくりが着実に進んでいると申し上げた が、課題は多い。

中心市街地でありながら,高齢化率は約50%に達し,人口減少率も市内の平均を上回っていたほか,商店街には空き店舗が多く散在し,市街地としてのにぎわいと活力が失われつつあった。

今回の災害が、これらの都市課題を顕在化させたわけであり、市街地活性化や人口対策といった

いわゆるソフト的な施策をどう展開していくかが 今後重要となっている。

本稿に記載した建設技術的な取組みが全国の地 方中小都市におけるモデルケースとなり、多くの 方から見学等に訪れていただけるようになりたい と願うとともに、被災前よりも元気で活力のある 糸魚川市の姿をお見せすることが、全国から頂戴 したご支援への一番の恩返しになるものと考えて いる。

糸魚川市駅北復興まちづくり計画のダウンロード https://hope-itoigawa.jp/plan/summary/

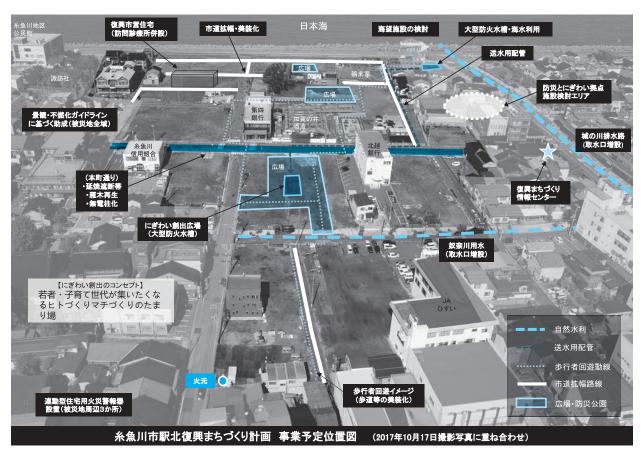


図-4 糸魚川市駅北復興まちづくり計画 事業予定位置図