

# 「被災後のまちづくり」計画による地域社会への影響

## - 母子島遊水地建設事業を事例として -

Influence of Sustainable Neighborhood Design on Local Communities

: A Case Study on the Construction of Hakojima Floodwater Retaining Basin

学籍番号 47-166749

氏名 野村 一貴 (Nomura, Kazuki)

指導教員 清水 亮 准教授

## 1. 背景と目的

### 1.1. 背景

自然災害は、地域社会における被災前のトレンドを加速させることが指摘されている（加藤, 2013）。被災をきっかけとして、地域の「衰退」が加速する可能性があるのである。この傾向は、人口が減少しつつある日本においては、地域社会の持続可能性に直結することとなる。「被災後のまちづくり」においては、「持続性」への配慮が欠かせない。しかし、現在進められている「被災後のまちづくり」においては、逆に地域を喪失させる、「復興破壊」ともいえる政策が進行しているとの声もある（保母, 2016）。

では、持続性を維持するために「被災後のまちづくり」ではどのような観点が必要なのであろうか。この点を検証するためには、現在進められている計画ではなく、被災から相当年数を経過した地域社会において、被災後の社会的な変化を横目にしながらの分析が必要となる。

### 1.2. 目的

本研究は、「被災後のまちづくり」の構想に見られる持続性・継続性の視点を検証することを目的とする。その特色は、現在進

められているまちづくり活動への応用可能性を念頭に、過去にすすめられた「被災後のまちづくり」が縮小時代に突入した現在という地点からみて振り返った時に、どのような課題を抱えていたのか実証的に明らかにすることにある。

### 1.3. 方法

茨城県下館市（現：筑西市。以下、本稿で言及する自治体名はいずれも当時）で実施された母子島遊水地建設事業ならびに附随する各種活動を事例として、地元自治会ならびに行政機関へのヒアリング内容を中心とした質的分析をおこなう。

遊水地建設事業のメインとなるのは、区域内の5集落による集団移転計画である。この移転では、遊水地内に土盛をしてそこに集団移転をするという、「日本初」の試みがなされている。

## 2. 事例地について

### 2.1. 概要

事例地は、小貝川と大谷川という2つの河川の合流部に所在している。事例地の下流域一帯は江戸時代に大規模な干拓事業が進められ、同時に河道の改修などがおこなわれた。これにより、これまで自然堤防に

よりせき止められていた事例地には水が流入するようになり、近世以降は幾度となく水害に見舞われる「水害常襲地」となっていた。戦後、一部において堤防の整備が進められたものの、河川の合流部付近などには無堤部も残されたことから浸水被害は解消されなかった。無堤部が残されたことについては、建設省の担当者も大雨による出水は織り込み済みとの認識が示されており、住民側も、下流域の水害を事例地が「引き受ける」構図を認識していた。

このような中で発生した1986年8月の水害は、これまで「引き受けて」いたような出水の範囲を超え、これまでに経験したことのない規模であった。

## 2.2. 水害

1986年7月29日にグアム沖で発生した熱帯低気圧は、8月1日に台風10号となり、8月4日には御前崎の南南西の海上で温帯低気圧となるも、そのまま関東・東北地方へ至った。温帯低気圧となってからは速度が低下し、結果として太平洋沿岸に長期間強い雨を降らせることとなり、16都県に被害をもたらしている。

小貝川では4日24時に警戒水位を超過、5日14時に計画高水位を超えて過去最高の6.86mを記録した。事例地周辺地域においては越流による堤防の流失、洗堀などの被害が多発したほか、5日13時30分頃に下流部の明野町赤浜地先において決壊、6日9時58分頃には石下町本豊田地先において決

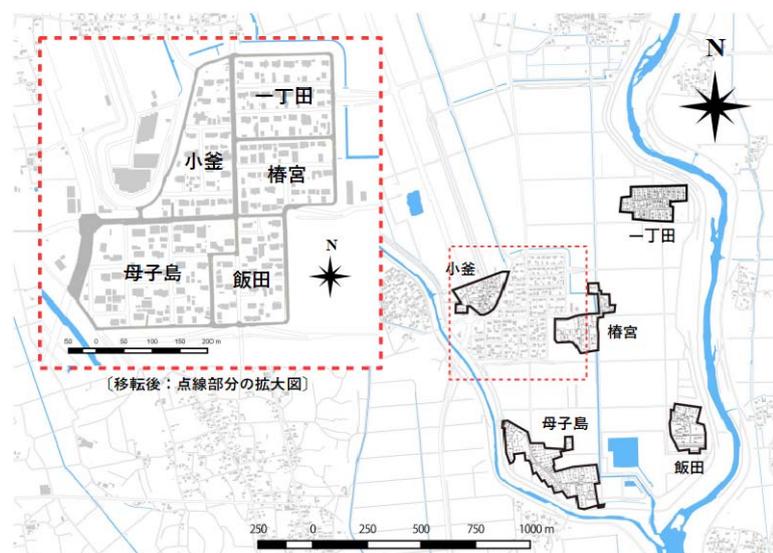
壊した。浸水範囲は約4,300ha、被災家屋は4,479戸の大水害となった。

被害の大きさを勘案し、建設省は5ヶ年の激甚災害対策特別緊急事業（以下、劇特事業）を採択。小貝川においては、浸水範囲のうち下館市の養蚕橋から明野町の小貝橋までの区間が対象となった。この激特事業の中心的な計画が、事例地における遊水地建設である。

## 2.3. 母子島遊水地について

治水計画の見直しによって、増加した計画高水量をまかなうための流量調節が必要となった。小貝川は平地流域であったために、ダム建設適地が少なく、また、工期の問題で河道整備も難しかったことから、遊水地群の建設が採用されることとなった。

遊水地として整備されたのが、事例地であった。遊水地に指定された区域内の5集落は、当初は遊水地の外に移転する方針であったが、集団で移転するという希望が多かったことと、農家が多いことから5集落のひとつである小釜地区のあたりを集団移転地とする代替地方式を採用している（図）。



(図) 移転前・移転後の5集落配置図

遊水地内の土地は、初期湛水池のあたりなど一部は国が買い上げたが、その他の農地に関しては取得価格の25%の地役権を設定して対応した。

## 2.4. 集団移転とまちづくり

移転にあたっては、事業期間の制約が大きな影響をもたらした。先に、地域の意向を反映して代替地方式を採用したとしたが、建設省の担当者による回想では、用地買収などの時間的な問題も影響していたことが示唆されている。住民側も、こうした流れに呼応し、「推進委員会」を作って事業の完遂に協力した。結果として、1992年までに無事移転が完了し、集団移転地は公募により「旭ヶ丘」と命名された。なお、移転時の方針としては「移築」が基本とされたものの、当時の住民は持ち出しも厭わず、新築で大きな住宅を建設したという。

集団移転の完了後、下館市は河川区域となった遊水地内の土地の有効利用を目指して、総額33億6,000万円の整備計画を発表した。しかし、同時期に発生した経済不況の余波を受けて、事実上この計画は未着手となっている。

## 3. 移転後の旭ヶ丘

### 3.1. 地域の課題

水害から30年を経て、集落にも変化が生じている。先に述べた移転後の大きな住宅は、農業が身近であった社会において、家が当然に継承されるという思惑においてなされていた。しかし現状は、若年・壮年世代が定着せず、結果としてまちの管理にも手が回らない状態になりつつあった。

しかし、この状況は、住民にとって集団

移転の評価に結びつくものではなかった。集団移転によってもたらされた生活環境の変化は、おおむね好意的なものであった。それは、移転時に反対であった住民も納得させ得るほどの効果を持っていた。現状の衰退は、こうした利点をもたらした集団移転によるものではなく、あくまでも「想定外」の社会的な変化によってもたらされたものという認識が支配的であった。

### 3.2. 産業構造の変容

人口流出をもたらした要因は、直接的には産業構造の変化によるものである。農地の近くに移転したものの、農業の比重が低くなり、その結果として現在地に移転した意味を失いつつあるという構造である。

しかし、国勢調査並びに農業センサスの結果から読み取れたのは、移転前からの農業の相対的な衰退である。事例地周辺は、移転時の段階ですでに多くの農家が第2種兼業に移行していたのである。ヒアリングでも、生活の主体が農業以外に移りつつある現状が語られている。この潮流は移転後に顕著な動きをみせ、結果として、農家数は移転時の10分の1程度まで減少している。

### 3.3. 新たなまちづくりの展開

以上のように、持続性に不安を抱える旭ヶ丘であるが、これに対抗する活動も住民側から起こされている。自治会では、自治体との交流を深め、「官民協働」を基調としたまちづくりを推進している。この一環として、これまで曖昧な形で進められていた周囲の環境整備に関して、2013年以後相次いで協定が新たに結ばれることとなった。停滞していた周辺整備も、筑西市が「かわまちづくり」支援制度を利用するなどして、

徐々に進められることとなった。結果として、近年では景勝地としての注目も集めるようになっていく。

自治会で活動をしているのは定年を迎えた世代が中心であるが、それより下の世代においても、まちの維持に尽力したいという理念のもと、2009年に別の組織が作られている。

## 4. 考察

### 4.1. 持続性のある社会

持続性が求められている「被災後のまちづくり」であるが、旭ヶ丘においては持続性そのものが課題となっていた。これは、社会的なトレンドに集団移転が対抗できなかったということを示している。そして、このトレンドは移転前から予期できていた。しかし、この点への考慮がなされなかった要因として、「事業の完遂」を優先する論理により、移転後の生活を考える余裕が無かったことが指摘できる。

ここで考慮されなければならなかったのは、持続的な社会を実現するための視点であった。本研究では「持続的な社会」のモデルとして、環境史の分野で提唱されていた概念を援用して「都市圏生態系」という社会システムを想定した。「都市圏生態系」において持続性の要素とされるのは、生産活動に関わる視点、と生活に関わる視点の2つである。前者は、当該の地域社会が所属する都市圏において、どのような役割を担っているのかという視点であり、後者は、生活の場として積極的な理由となる「場所の個性」をどのように生み出すか、という視点である。これらを合わせて本研究では「地域の位置づけ」と表現した。そして、

旭ヶ丘ではまさに「地域の位置づけ」への観点不足しており、生活の更新がなされた集団移転をもってしても持続性に寄与しなかったといえる。

### 4.2. 旭ヶ丘の「被災後のまちづくり」

一方で、被災後の状態から回復するという観点においては、激特事業そのものは成功のうちに終わったと評価できる。しかし、災害は、これまでの社会を客観的に捉えなおす「再創造」の場でもある(深尾, 2015)。旭ヶ丘の集団移転は、過去の生活との訣別も内包されている。しかし、移転後の生活を新たに位置づける機会は提供されず、移転前の意識を残したまま、焦点の定まらない「再創造」となってしまったといえよう。

## 5. まとめ

水害を引き受ける場所であった事例地は、この役割を遊水地に分割し、生活の意識の外に置いた。しかし、新たな生活は位置づけられないまま、一連の「まちづくり」は完結してしまった。近年の「官民協働」は、こうした状況に対して「再創造」を求める動きであり、この意味で、「被災後のまちづくり」は1世代を経てまさに始まろうとしているともいえる。

## 引用文献

- 深尾淳一 (2015) 「集落移転と文化的環境の再創造」林勲男 [編著] 『アジア太平洋諸国の災害復興』明石書店、117-139 頁
- 保母武彦 (2016) 「震災復興5年の評価と教訓」長谷川川一、保母武彦、尾崎寛直 [編] 『岐路に立つ震災復興』東京大学出版会、25-37 頁
- 加藤孝明 (2013) 「これからの防災まちづくり」大西隆、城所哲夫、瀬田史彦 [編] 『東日本大震災 復興まちづくり最前線』学芸出版社、139-157 頁