

# 新 都 市

30/  
9

## 特集

## 復興・防災対策のいま

特別  
寄稿

- ・都市計画における公園緑地法制度の展開
- ・千葉市の都市計画史
- ・新潟県の都市計画史
- ・岐阜県の都市計画史
- ・福岡市の都市計画史
- ・大分県の都市計画史



南三陸志津川さんさん商店街オープニングセレモニー(南三陸町)



# 糸魚川市駅北大火からの復興まちづくり



新潟県糸魚川市産業部復興推進課復興係長 渡辺 茂

糸魚川市駅北大火復興情報サイト

HOPE 糸魚川



## 1. はじめに

糸魚川市は、新潟県の最西端に位置し、海拔0mの日本海から3,000m級の北アルプスの山々まで市域が広がる美しい自然景観と海の幸、山の幸に恵まれたまちである。

一方、日本を東西に分ける大地溝帯“フォッサマグナ”の西縁である糸魚川―静岡構造線上に位置する当市は、ぜい弱な地質と急峻な地形の上に一級河川の姫川をはじめとする幾筋もの急流河川が日本海に向かって注ぎ込む地形となっている。このため、平成7年の7.11水害や翌年の蒲原沢土石流災害などの河川・土砂災害のほか、かつては豪雪による雪崩災害や県内唯一の活火山である新潟焼山の火山災害にも見舞われるなど、色々な種類の災害に見舞われてきた。

## 2. 糸魚川市駅北大火の概要とその要因

糸魚川市駅北大火は、当市の“顔”ともいべき中心市街地で発生した大規模火災である。(写真-1)

- ・発生 平成28年12月22日(木)午前10時20分頃
- ・鎮火 平成28年12月23日(金)午後16時30分
- ・焼損棟数：147棟
- ・焼失面積：約40,000㎡
- ・被災者：145世帯260人
- ・負傷者：17人(死者なし)

約30時間にわたり延焼する大規模火災となった一番



写真-1 焦土と化した市街地

の要因は、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)という条件のもと、瞬間最大風速27.2mという台風並みの強風が吹きつけたことであり、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。

このように、海と山が近い地形的な特性による南風や日本海側特有の北西の季節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-1)

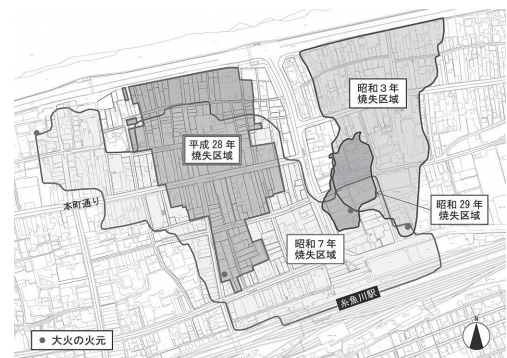


図-1 昭和3年以降の大火消失区域図

今回の大火については、こうした自然的要因に加え、古くは加賀街道や松本街道沿いの宿場町、交易拠点として栄えた中心市街地における都市構造的な要因も課題として浮かび上がった。

- ・昭和7年大火後に再建されるなどした古い木造建築物が軒を連ねるように多く残っていた
- ・幅員4mに満たない狭い道路に加え、公園などの公共空地がなかった
- ・火勢の拡大に消防水利の確保が間に合わない局面が生じた
- ・中心市街地としての活力低下に加え、高齢化や人口減少により空き店舗や空き家が散在していた

こうした課題をふまえ、大火発生から8か月後に「糸魚川市駅北復興まちづくり計画」を策定した。

### 3. 復興まちづくり計画の概要

復興まちづくり計画の策定にあたっては、市内関係団体から選出いただいた代表者に都市防災、都市計画、景観、にぎわいづくりの4分野における有識者を加えた「計画検討委員会」を組織した。

計画は、3つの方針とそれを達成するための6つの重点プロジェクトで構成されている。

#### 【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

計画策定の過程においては、毎月、被災者全体説明会を開催したほか、被災地を10に分けたブロック別の意見交換会、個別の意向調査など、きめ細かな対応を心がけた。(写真2)



写真-2 ブロック別意見交換会と個別意向調査

これら被災者との対話を通じ、早期の再建を望む声が多くあったことや、火災という災害の特性上、道路やガス水道管などのライフラインの被害が限定的であったことなどから、長期間を有する抜本的な土地の再編による新しいまちづくりを行うのではなく、これまで培われた歴史や文化などの地域資源を生かしつつ、早期の再建を可能にするという意味での「修復型」のまちづくりを選択した。

このような背景もあって、被災地を対象とする法律に基づく建築制限は行っておらず、説明会等の場において市の方から次のようなお願いをした。

- ・復興まちづくり計画を策定する8月まで、再建を待つほしいこと
- ・道路拡幅や敷地再編、防災機能を有する広場等の整備のため、被災地から転出される方で土地を手放す意向

の方は、市に土地を譲ってほしいこと

市からの任意のお願いとはいえ、ほとんどの方からご協力を得たことで、このあとの復興事業を短期間に実施することができている。

### 4. 災害に強いまちづくりに向けた事業概要

ここからは、計画に位置付ける一連の取組のうち災害に強いまちづくりに関する取組について、以下に紹介させていただきます。

#### (1) 防災機能を高める市道の拡幅

被災地が古くから発展した市街地ということもあって、大火前においては、幅員が2mほどの市道も多く見られた。このような場所では、避難活動や消火活動、建築基準法に則った建物の再建が困難になることから、原則6mに拡幅することとしており、大火から1年半の時点で計画延長に対し、約9割の拡幅改良事業が終了している。(写真-3)

なお、市道の拡幅については、次の2種類の方法を用いている。

- ・拡幅用地を直接買収する方式
- ・区画整理事業で拡幅、付け替えする方式



写真-3 拡幅前(幅員約3m)と拡幅後(幅員約6m)

#### (2) 範囲を限定した土地区画整理事業

前述したように被災地を10のブロックに分けた被災者との対話を通じて、前面道路や元の宅地面積が狭く、再建ができない、敷地形状が不整形などの理由により、5つのブロックで土地区画整理事業を実施することとなった。

事業手法については、土地区画整理法第3条第1項に基づく同意施工制度を活用した個人施工とした(糸魚川



市が同意施工者で認可権者も糸魚川市)。関係権利者全員の同意が必要であるが、対象範囲が限定され権利者数も少ないことなどから、ほかの事業手法に比べて各種の手続きに必要な期間が大幅に短縮でき、通常は長期間を有する土地区画整理事業が、大火発生から1年半となる今年6月には全ての手続きが終了した。

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抛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換地したことも速やかな事業実施につながったと考えている。

なお、土地の集約により生まれたまとまった土地は、被災を断念された方を受け入れる復興市営住宅の用地(借地)としているほか、今後の市街地活性化にも寄与する「にぎわい創出広場」などに活用させていただくこととしている。

### (3) 本町通りにおける延焼遮断帯の形成

被災地内を東西に横切る本町通りは、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。

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、耐火又は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)

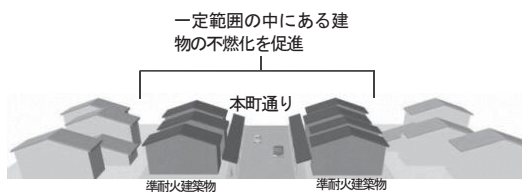


図-2 延焼遮断帯のイメージ

この取組の特筆すべき点として、前述したような昔ながらの木造建築と雁木がつくりだす、糸魚川らしいまちなみも再生するということがあげられる。つまり、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を住民・事業者の理解を得ながら進めている。

また、本町通り沿いに面していない被災地内の建物については、延焼の恐れのある部分以外も含めた建物全体を防火構造とする市独自の防火仕様と市の単独補助制度

を設けている。地区計画や条例によらない任意の取組であるが、ほとんどの方から制度を利用して再建していただいている。(図-3)

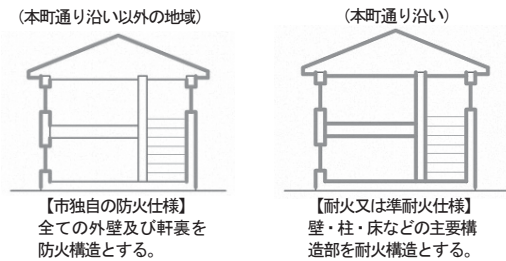


図-3 建築物の防耐火構造のイメージ

### (4) 無電柱化事業と景観形成

これら建築物の不燃化促進に加え、本町通りについては、無電柱化事業に取り組むこととしている。また、雁木の再生と道路の美装化も一体として行うことで、これまで培われてきた歴史や文化を受け継いでいくための、景観形成を進めているところである。(図-4)



図-4 現況(左)とVRによる景観形成の再現イメージ(右)

### (5) 復興市営住宅の建設

前述のとおり、従前の宅地が小規模または不整形のため土地区画整理を行ったブロックのうち1ブロックで、小規模住宅地区改良事業による復興市営住宅を建設する。

雁木のあるまちなみに調和しつつ火災にも強い木造準耐火建築物3階建て(一部2階建て)の住宅は、入居を希望する被災18世帯分の居室に加え、入居者や周辺にお住まいの方が交流するスペース、市域の広範をカバーする訪問医療診療所を併設することとしており、入居者のみならず周辺にお住まいの方の安心な暮らしや、地域コミュニティの維持・活性化につながるものと期待している。(図-5)



図-5 復興市営住宅のイメージパース

### (6) 防災機能を有する広場の整備

被災地から転出された方からお譲りいただいた土地

は、区画整理事業等を通じて、道路用地や宅地を広げたい意向の方に換地されているが、これ以外で市が所有することとなった土地については、延焼の拡大や消火活動、周辺住民の一時避難場所等の防災機能を有する広場として整備する。

このような有事における防災機能はもとより、平時には住民同士が気軽に集える場、来訪者にも憩いと安らぎを与える場となることを期待しており、住民がまちづくりに関わるきっかけとなるべく「つくる・つかう・はぐくむ」をキーワードに整備と活用を図っていく。(図-6)



図-6 住宅地内に整備する広場のイメージ

#### (7) 自然水利を含む防火水利の確保

今回の大火では、市内消防団ほか市外県外からの応援隊による消火活動が行われたことで、十分な水量が確保できない場面が生じた。

被災地内には、農業用水や都市排水路（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、海水や消雪用の井戸水など地域固有の水源があることから、これらからの取水施設を設けることで、消火栓や防火水槽に加え、多重的に水利を確保することとしている。

また、土地の集約により生まれた、にぎわい創出広場の地下には、当市に既存する規模の約3倍、国内でも最大クラスとなる200トンの耐震性防火水槽を設置する。この水槽は、被災地付近でもう1か所整備する100トンの水槽と埋設管で連結することで、水槽間の補給系統を確保する計画としている。(写真-4)



写真-4 にぎわい創出広場地下の耐震性防火水槽

## 5. 国や県との連携

このように多くの事業を短期間に実施できている背景

には、国や県からの財政的な支援のみならず、計画の策定や事業の実施にあたり、技術的な助言をいただく人的な支援体制を整えていただいていることがある。

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」がそれにあたるのだが、震災に起因しない大規模都市火災という特殊な要因はあるものの、地方の1自治体における災害事象に対し、このような配慮をいただいていることには感謝を申し上げるほかない。(写真-5)



写真-5 糸魚川復興まちづくり推進協議会

## 6. これからの復興まちづくり

既述のとおり、被災地における各種の復興事業は順調に進捗しているほか、住宅や店舗の再建も目に見えて進んでいるが、課題が無いわけではない。

被災地周辺は、中心市街地でありながら、高齢化率が約50%に達し、人口減少率も市内の平均を上回っていたことに加え、災害を機に約3割の方が地区外転出の道を選択しており、人口減少に拍車がかかったところである。

また、空き店舗が散在し、市街地としてのにぎわいと活力が失われつつあった状況についても、今回の災害を機に大きな課題として顕在化した。

現在、市では「若者や子育て世代が集いやすくなるまちづくり」をにぎわい創出のコンセプトとして掲げながら、「復興のその先」も見据えた持続的ににぎわいを創出するための人材育成にも力を入れている。市民や事業者、行政が一体となって、にぎわいのあるまちづくりの具現化に取り組む「復興まちづくり市民会議」の立上げをはじめ、遊休不動産の活用を連鎖的に進め、地域全体の価値を高めていくエリアリノベーションの試みも緒についたところである。

こうした取組を通じ、安心安全なまちをベースにしたうえで、住む人も訪れる人にとっても居心地の良い空間を創出していくことが、全国からいただいた多くの支援に対する一番の恩返しになるものと考えている。

(わたなべ しげる)