第2部　防災とコミュニティ

写真　区画整理事業が進む田老地区　2014/07/02　撮影：宮古市

第2部　防災とコミュニティ

第1章　宮古市における復興計画の策定と実施

南　正昭

はじめに

宮古市では、東日本大震災からの復興に向けて、地元の行政と市民とが幾度となく対話を重ね、復興計画の立案から実施へと歩みを進めてきた。大規模災害からの復興には、地域社会からの負託にこたえる国ならびに地方自治体の果たす役割はきわめて大きい。行政の市民への関わり方が、市民からの行政への信頼や態度に影響を与える。それにより、復興に向けた様々な段階で、行政と市民の間、あるいは市民同志の間に必要となる合意形成が促進され、ときには後退することも起こり得る。

宮古市では、平成23年6月1日に復興に向けた基本的な理念や基本的な方針をまとめた「宮古市震災復興基本方針」を策定、公表した。その後、大震災から半年余りを経た平成23年10月31日に「宮古市東日本大震災復興計画・基本計画」を策定している。また、基本計画を達成するための具体的な事業項目、事業内容を盛り込んだ「宮古市東日本大震災復興計画・推進計画」を、平成24年3月30日に策定している。これと同時に、宮古市内の33地区を対象に地区別のまちづくり計画をまとめた「宮古市東日本大震災地区復興まちづくり計画」を策定した。

宮古市東日本大震災復興本部会議、地元の各界の代表者や学識経験者等から構成した宮古市東日本大震災復興計画検討委員会、市内各地区での市民懇談会、市民アンケート等の多様な住民との対話の機会を繰り返し設けながら、過去に幾度も経験してきた津波災害をも上回る大規模な被害をもたらした東日本大震災からの復興への道筋を描き出してきた。

1　復興計画の策定　基本方針の策定

宮古市では、住民の安否確認や避難所の運営等々、未曾有の大震災による甚大な被害への緊急対応を続けながら、震災から3か月を経て、平成23年6月1日に「宮古市震災復興基本方針」の策定に至った。

基本方針には、復興に向けた基本的な考え方を「市民生活の安定と再建」および「安全で快適な生活環境の実現」とし、復興にあたって配慮して取り組むべき事項、復興計画の策定、推進体制、当面緊急的に取り組む内容がまとめられた。

基本方針の段階で、市民と行政とのパートナーシップによる参画と協働を基本とすることを明記し、住民主体で望む復興への姿勢を明確化しており、少しでも快適な避難所生活の確保や応急仮設住宅の確保など、被災者となった市民に対して緊急に取り組むべき重要事項を掲げたものとなっていた。

被災直後の惨状下では、市行政の先導が求められる一方で、多様な市民からの参画、市民の協働による総力の結集がなければ、復旧、復興を成し得ないことが既に見通されていた。平常時からの市民参加によるまちづくりという官民連携の枠を超えた強い協働、多様な立場にある市民の主体的参画が求められていた。

2　基本計画・推進計画・地区復興まちづくり計画の策定

宮古市東日本大震災復興計画・基本計画は、計画全体の期間を平成23年度から31年度の9年間とし、平成23年10月31日に策定された。

基本計画では、復興に向けた「3つの柱」として、「すまいと暮らしの再建」、「産業・経済復興」、「安全な地域づくり」を掲げた。復興計画の期間を、復旧期（平成23～25年度）、再生期（平成26～28年度）、発展期（平成29～31年度）と定めた。

その内容は、計画の概要、都市基盤づくりの方針、復興に向けた取り組み、復興重点プロジェクト、地区別復興まちづくりの方向性、復

興を推進するための事項から構成された。直接の津波被害を受けた市として、都市基盤づくりを進めていくことを「3つの柱」の取り組みの前提と位置づけている点が特徴的といえる。基本計画の第2章には、以下の都市基盤づくりの方針を掲げた。

・減災の考え方に基づく多重防災型まちづくりの構築
・安心と活力を生み出す土地利用の促進
・地域の復興を支える災害に強い交通網の形成
・市民生活を支える公共施設の復興と防災力の強化

まず安全な都市基盤を再生すること、海岸保全施設、土地利用、交通網等の社会インフラや公共施設の整備により復興を先導することが記述された。

社会インフラの造成、特に高台や嵩上げ、区画整理事業や防災集団移転促進事業等を伴う居住地を含む土地利用の決定は、市行政と市民の間での合意形成が不可欠で、設定された復興計画期間や事業計画期間といった限られた時間で実施することは、当初よりきわめて困難な課題だった。市行政と市民の双方の力量が問われ、復興へ向けた一致、折り合いが求められた。

宮古市東日本大震災復興計画・推進計画は、基本計画の達成につながる具体的な実現手段を示すものとして、「復興事業の推進」ならびに「地域別の復興まちづくりの推進」を内容に2012年3月30日に策定された。

「復興事業の推進」には、基本計画を達成するために想定される事業が掲げられた。また、「地域別の復興まちづくりの推進」には、基本計画に沿って田老地域、宮古地域、重茂地域からなる3つの地域のまちづくりについて方向性が示された。

復興事業は、復興に向けた3つの柱について、以下のように7分野、8分野、5分野からなる取り組みの方向を示し、分野毎に整理されている。

・すまいと暮らしの再建
被災者の生活再建支援、雇用の維持・確保、保健・医療の確保・充実、福祉の充実、学校教育環境の確保・充実、生涯学習等の施設の復旧と文化財の保存・継承、地域コミュニティの強化・再生
・産業・経済復興
農業の復興・再生、林業の復興・再生、水産業の復興・再生、商業の復興・再生、工業の復興・再生、企業・事業者の復興・再生、観光の復興・再生、港湾の復興・再生
・安全な地域づくり
災害に強いまちづくりの推進、災害に強い交通ネットワークの形成、地域防災力の向上、防災・危機管理体制の強化と再構築、災害記憶の後世への継承

推進計画の実施にあたっては、適正な進行管理のもと、翌3年分の事業を毎年度見直すとともに、必要に応じて適宜見直しを行うこととした。

また、復興計画の下位計画として、宮古市東日本大震災地区復興まちづくり計画が、推進計画の策定と同日2012年3月30日に策定公表された。地区復興まちづくり計画は、被災した市内33地区で推進する復興まちづくり計画の内容を示すもので、市民の意向を可能な限り尊重しながら、市としてまとめたものである。

土地利用の基本方針および公共施設の配置方針を記すとともに、地区別の復興まちづくりの基本的な方針や事業手法の概略等を示している。

3　東日本大震災復興計画・基本計画の策定経緯

宮古市では、基本方針に掲げられたように復興計画の立案過程において、住民への説明会の開催や懇談会の設置などを通して住民参加、意向の反映を重視してきた。

基本計画の策定の過程において、宮古市東日本大震災復興本部会議10回、宮古市東日本大震災復興計画検討委員会5回、被災地域および

その周辺の６千６４４世帯を対象とした復興に向けた計画づくりに関する住民アンケート、女性会議構成団体との意見交換会、パブリックコメント20日間、高校生との意見交換会、市民説明会市内７会場等が設けられた。

また、推進計画ならびに地区復興まちづくり計画の策定の過程においては、地区復興まちづくりの会３回（市内23会場、市内12会場、市内５会場）、意向調査２回、地区復興まちづくり検討会４回、宮古市東日本大震災復興計画検討委員会１回、意見交換会１か月間が開催されている。

特に地区復興まちづくり計画の策定において、住民合意、住民参加を重視し、被災戸数が１００戸以上の10地区では、自治会、消防団、ＰＴＡ等から選出された住民代表を構成メンバーとして地区としての計画を取りまとめ、市長に対して提言する「検討会立ち上げ型」、被災戸数が40戸未満の23地区では、住民全員を対象とする意見交換会や個別の意向確認を行う「全体協議型」の２つの方式を用いた。

幾度もの住民との対話を積み重ねることで、防潮堤・水門の整備計画、浸水域の土地利用規制、高台・嵩上げ造成計画など、平常時では調整に長期間を要する課題を短期間で決定してきた。

４　地区復興まちづくり計画の内容

土地利用の方針

宮古市では、災害危険区域（建築制限）を、今次津波浸水域、津波再現シミュレーション、利用可能な土地面積などを考慮し、次のような方針に基づいて設定することとした。

予想浸水深が１㍍未満の区域は、災害危険区域を設定しないものとし、予想浸水深が１㍍以上の箇所を含む区域について設定することとした。災害危険区域には、３つの種別を設け、第１種（予想浸水深が概ね２㍍以上の区域とし、建築制限の方針としては住宅の建築を禁止）、第２種（予想浸水深が概ね１㍍以上２㍍未満の区域とし、住宅の建築構造規制として強固な建物で１階に居室がないもの、または基礎の高さが道路から一定程度（１・５㍍）以上のものに限り建築を認める）、第３種（予想浸水深が概ね１㍍未満の区域として、住宅の建築構造規制として基礎の高さが道路から一定程度（０・５㍍）以上のものに限り建築を認める）を基本とした。

３つの種別を設けることで、居住する住民による選択の幅を設けた結果となっている。宮古市においては、浸水した地域について、建築の制限は条例により実施することとし、その制定までは自粛を求めることで対応してきた。

宮古市田老地区の場合

防潮堤等整備後においても浸水が予想される区域については高台への移転を進め、災害危険区域を設定し住宅建築を制限することとした。また、市街地の一部において地盤嵩上げによる住宅地を整備し既成市街地の再生を一体的に進め、避難のためのソフト・ハードの対策を推進することとした。

復興まちづくりの方針を以下のように掲げるとともに、復興まちづくり事業計画図として、土地利用および道路・防災施設等の整備構想と主な計画事業の概ねの配置図を示し、事業展開を図ることとした。

１　従前のコミュニティに配慮しながら高台への住宅移転等を推進する。

・乙部高台移転ならびに危険区域設定、防災集団移転促進事業
・嵩上げ住宅地整備、都市再生区画整理事業
・災害公営住宅整備、災害公営住宅整備事業

２　防潮堤等を整備するとともに、道路及び避難路等の整備により地区の安全を確保する。

・防潮堤等整備、海岸保全施設等整備事業
・道路整備、道路等整備事業

・避難路・避難所・避難ビル等整備、津波避難路等整備事業等

3　住宅再建場所や地区内での機能分担、アクセス性を考慮した公共施設の配置を図る。

・被災した保育所、田老診療所等移転・整備、消防施設再建

4　津波遺産等の保存・整備を図り震災の記憶と記録を後世に伝承する。

・津波遺産等の保存・整備、津波遺産等保存整備事業

5　宮古市田老地区における計画策定と実施の経緯

宮古市田老地区について、地区復興まちづくり計画の策定ならびに実施経過について主な点をまとめると以下のようである。ここで開催された説明会等について、田老地区内の複数の会場で行われている場合は、グリーンピア三陸みやこにおいて実施されたものを記した。

①　平成23年9月23日、第1回地区復興まちづくりの会、地区住民対象、グリーンピア三陸みやこ

復興に向けた計画づくりのために平成23年7月に実施されたアンケート調査結果の田老地域版が報告された。このアンケートは、宮古市によって被災地域およびその周辺の各世帯を対象として郵送により実施されたものである。調査票は、田老地域で1千172世帯（宮古市全体で6千644世帯）に配布された。回収率は、田老地域で55・8％（宮古市全体では48・2％）であった。

震災前の住まいは「持ち家」が89％、住まいの被害は「流出」が59・2％、「全壊・大規模半壊」が17・1％を占めた。被害を受けた方について、今後の住みたい場所は、「近くの高台など」が47・1％と高い割合を占め、「同じ場所」が15・9％、「市内」が26・1％となった。今後の住まいとしては、48・8％が「新築」、「公営住宅」が11・1％、未定が23・8％となっていることが示された。

田老地区は、被災戸数が100戸以上であり、地区復興まちづくり計画の立案にあたっては、自治会連合会、地域協議会、漁協、PTA、NPO等から選出された27名の代表者からなる検討会が立ち上げられた。検討会の結果は、毎回「地区復興まちづくり便り」で市民に報告することとされた。

その後の検討のたたき台として、市で検討してきた「復興まちづくりの考え方」と「復興パターン案」が説明された。この段階では、以下の4つのパターン案が提示された。

・浸水区域は非可住地とし住宅地を背後の高台へ移転

・浸水区域は非可住地とし住居・町機能のすべてを集団で移転

・野原地区、野中地区は非可住地とし背後の高台へ移転　田老市街地の一部を嵩上げ

・野原地区、野中地区は非可住地とし背後の高台へ移転　田老市街地の全面を嵩上げ

さらに復興まちづくりの手段・方法について、高台等への移転、面的嵩上げ、公営住宅、個別嵩上げ、構造規制など、基本的な事項が説明されるとともに、自宅を被災された方への支援策が紹介された。

②　平成23年10月25日、第1回地区復興まちづくり検討会、検討会メンバー対象、田老総合事務所3-1会議室

復興まちづくり検討会の規約が説明され、この時点では会長を決めることは難しく、後日選出された。

全体で4回が予定されているこの検討会の検討事項および市長への提言までのスケジュールが説明された。

地区の現況として、大震災前の基盤整備・土地利用状況の概要、宮古市東日本大震災復興計画基本計画（案）にこの時点で記載が予定されていた地域別復興まちづくりの方向性（田老地区）、国土利用計画、埋蔵文化財の状況、避難場所・避難ルート、危険区域の状況、震災による被害状況、三陸沿岸道路が通る概ねの範囲等について説明された。

また、7月に実施したアンケート調査結果を基に、被害を受けた世帯数ならびに地区、「住みたい場所」と「考えている住まい」について

推計する手順が説明された。

さらに、田老海岸・田老漁港海岸の津波シミュレーション結果、第1回まちづくりの会、まちづくり便りに対して提出された意見等が示され、まちづくり方針ならびに用地別土地利用の検討が始まった。

③　平成23年11月25日、第2回地区復興まちづくり検討会、検討会メンバー対象、田老総合事務所3-1会議室

宮古市東日本大震災復興計画・基本計画におけるまちづくりの考え方として、今次津波の浸水深に応じてまちづくりの手法を組合せて進めていくことについて説明された。

また、浸水深と建物被災状況の関係に関する国土交通省の調査結果が示され、宮古市では浸水深2㍍前後で建物被災（全壊）の状況に差が出てきることが確認された。

最悪の想定として、防潮堤がない場合に今次津波のような最大級の津波が来襲したときの津波シミュレーションについても提示され、避難施設整備の検討資料となることが示された。

さらに、住宅移転等の検討資料として、住宅地図上で区分けしたエリア毎の住宅の数や地区住民の年齢別人口構成が示された。

復興まちづくりの手段・手法について、以下のような内容を含みながら事例を交えて説明が行われた。

・この度の防潮堤の整備は、明治三陸津波クラスの比較的頻繁に起こり得る津波からまちを守るものであること。

・二線堤の整備は、一線堤と二線堤の間隔が大きいほど効果が顕著であること。

・避難する際には足の弱い方でも逃げられるように300㍍以内（避難時間15分間と想定）に避難場所を設置することが望ましいこと。

・避難を検討する際は防潮堤が壊れた時を想定することが重要なこと。

・住宅地を移転させる場合、その跡地に住宅の建築制限をすべきであること。

④　平成23年12月21日、第3回地区復興まちづくり検討会、検討会メンバー対象、田老総合事務所3-1会議室

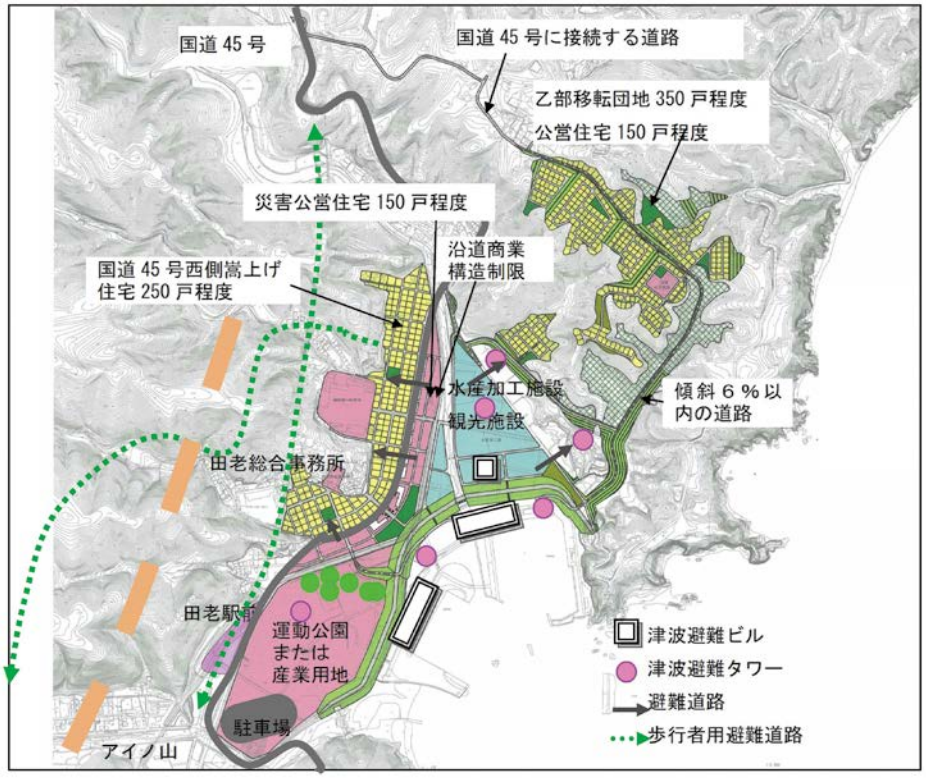

図　地区復興まちづくり計画図（素案）
2012年12月21日 第3回田老地区復興まちづくり検討会資料より

計画や手続き、土地の嵩上げや造成に要する期間について情報提供が行われた。

また、これまでに検討されてきた意見が「地区復興まちづくり計画」の素案イメージとして取りまとめられ提示された。この時点で、地区住民の中に複数の考え方がある個所や関係機関との協議が必要な事項が整理されるとともに、想定される事業手法毎のスケジュールならびにメリット・デメリットが示された。

写真　地区復興まちづくり検討会

2012年1月5日

⑤　平成24年1月14日・17日、内覧会、地区住民対象、グリーンピア三陸みやこ

これまでの地区復興まちづくり検討会で取りまとめた「地区復興まちづくり計画（素案）」を市民に公開し意見を聴取することを目的に、1月14日から1月24日の期間で内覧会が開催された。

田老地区におけるこれまでの検討経過がまとめられ、田老地区の地区復興まちづくり計画の素案として示された。

⑥　平成24年1月30日、第4回地区復興まちづくり検討会、検討会メンバー対象、田老総合事務所3-1会議室

「地区復興まちづくり計画（素案）」に関する内覧会の報告が行われ、出された意見が整理された。

また、1月下旬から2月中旬にかけて実施されるヒアリングを主体とした個別意向調査の概要が示された。田老地区において、地区住民の従前の権利や居住形態の状況、今後の居住場所、居住形態および権利形態の意向を把握し、まちづくり計画の資料とすることとされた。

地区復興まちづくり計画（案）が提示されるとともに、以下のような一部修正案のポイントがまとめられた。

・周辺や嵩上げ意向者も含め、全戸で別の場所へ移転するのは困難なため、浸水区域全体等を移転対象とする。

・嵩上げゾーンを国道45号の位置から山側までの広さとするのは過大であるため絞り込む。

・一部移転の際の移転先のうち、大規模な造成は乙部高台とするが、樫内・古田も高台移転の候補とする。

・国道45号山側の土地利用についても検討する必要がある。

⑦　平成24年2月18日、第2回地区復興まちづくりの会、地区住民対象、グリーンピア三陸みやこ

地区復興まちづくり検討会でとりまとめた「地区復興まちづくり計画（案）」の説明を目的に、第2回地区復興まちづくりの会が開催された。併せて意見や要望の聴取を行い計画策定へとつなげた。

策定した「地区復興まちづくり計画」は、2月28日の中心市街地・藤原地区・磯鶏地区・田老地区を最後に全地区について、市長への提言を終了した。その後、この計画を基に行政としての案を作成していくこととなった。

⑧　平成24年8月8日（水）田老地区復興事業に係る調査説明会、地区住民対象、グリーンピア三陸みやこ

田老地区に居住している人や土地を所有している人を主たる対象として、都市再生機構の出席の下で事業説明会が開催された。

田老地区の復興まちづくり計画について、「田老地区復興まちづくり検討会」からの提言内容ならびに提言を基に市が策定した復興まちづくり計画、またそれらの相違点等についてまとめられた。

また、平成24年2月に実施された意向調査のアンケート結果（この時点で、配布数751、回収数577、回収率76・8％）が示された。

その中では、今後の居住場所について田老地区が65％、他の場所が16％、未定が19％、田老地区内の居住希望について、嵩上げした市街地が15％、高台が50％、また住宅の形態は、持ち家希望世帯が37％、公営住宅が28％等の結果が示された。

災害危険区域の指定、防災集団移転促進事業や区画整理事業など事業手法の説明、住宅再建等支援制度の説明、先行して実施する基準点測量・現況測量、土質調査などの測量調査業務について説明がなされた。

⑨　平成24年10月10日、田老地区意向調査に係る説明会、地区住民対象、グリーンピア三陸みやこ

復興まちづくりに関する検討状況について、前回の説明会で示された土地利用計画図（案）をもとに、さらに具体的な検討を進めていることが説明された。

一線堤を海側に約70メートル離すとする防潮堤整備の見直し、それに伴う津波浸水シミュレーション、田老地区全体ならびに乙部高台の土地利用計画（案）等が示された。

また、田老地区の浸水区域内に土地を持つ方および震災時の居住者を対象にした、住まいの再建や土地利用に関する詳細な意向調査の実施について説明された。防災集団移転促進事業や土地区画整理事業の計画策定にあたっての基礎資料とすることを目的に、個別面談方式で行うこととされた。

⑩　平成25年1月31日、田老地区復興まちづくりに関する説明会、田老地区居住者、グリーンピア三陸みやこ

平成24年10月～平成25年1月に実施した意向調査の結果について説明があった（1月10日現在、配布数９７１件、回収数８５９、回収率88・5％）。

今後の居住場所については、田老地区が45％、他の地区が48％、未定が7％となり田老地区への居住希望が減少していることが明らかになった。住宅の再建意向は、田老の嵩上げした市街地が12％、高台が33％となり、また住宅の形態としては、持ち家を希望する世帯が28％、公営住宅は17％となったことが説明された。

復興まちづくりの計画案として、乙部高台の計画案に地区内道路や幹線道路などの道路線形、公園や集会所等の公共施設配置、住宅地整備イメージ等が示された。

また市街地についても、同様に道路線形、公共施設や土地利用配置が示された。国道の山手側への移動や宅地の嵩上げについても説明が加えられた。

さらに宮古市として掲げた災害危険区域指定・建築制限の考え方、指定の予定地域、住宅の移転や再建のための補助制度、以下のようなその後のスケジュールが示された。

平成24年8月～平成25年3月　現地での測量調査・土地調査
平成24年10月　住民説明会、意向確認
防災集団移転促進事業
平成24年8月～12月　移転先用地交渉
平成25年1月　大臣合意
平成25年2月～平成25年度上半期　移転先の用地取得
平成27度年～28年度　住宅建設
土地区画整理事業
平成24年8月～平成25年3月　住民との合意形成、事業計画図書作成、公聴会などの手続き
平成25年度上半期　換地設計
平成25年度上半期～平成27年度　造成工事
平成28年度　住宅建設
災害公営住宅整備事業
平成25年度～平成28年度　災害公営住宅整備

⑪　平成25年3月21日、田老地区土地区画整理事業の事業計画の決定・事業計画案の説明会、グリーンピア三陸みやこ

平成25年3月15日の以下の都市計画決定・変更の告示を受けて、事業計画案の説明が行われた。

・宮古都市計画土地区画整理事業の決定（田老地区土地区画整理事業の決定）、宮古市決定
・宮古都市計画区域の変更、岩手県決定
・宮古都市計画区域の整備、開発及び保全方針の変更、岩手県決定

おわりに

宮古市では、復興基本方針において既に住民との協働を高く掲げ、膨大な調整事項を含む復興事業、都市基盤整備事業の計画立案と実施に当たってきていた。住民説明会や意向調査を何度も繰り返すことで、住民と課題を共有するとともに意見の聴取に努めてきたといえる。

特に土地利用に関する合意形成を短期間で図ることは、大きな困難を伴い、地区住民内に不和の生じる場面も少なからず見受けられた。しかし、行政やコンサルタント等の専門家の繰り返しの説明、住民の意見を聴取しできる限り反映しようとする姿勢、また疑問・質問への丁寧な返答が繰り返されるなかで、地区住民のまちづくりへの参加意識が醸成されてきたものとみられる。社会基盤整備に始まる長い復興への道のりの礎となることを期待したい。