第2部　防災とコミュニティ
第2章　津波防災まちづくりにおける合意形成
～岩手県の場合～

南　正昭

1　復興計画の策定と実施

東日本大震災からの復興において、行政と住民あるいは住民同士の間に合意形成を図らなければ先に進めない場面は、これまで次々と生じてきた。復興基本計画や事業実施計画の策定、予算配分や土地利用に関わることなど行政が強く関与する課題から、宅地、商店の再建や生業の再生など住民や事業主が中心となって進める課題まで、多様な場面で関係者間の合意の形成が求められてきた。

社会基盤施設の復旧や整備に関わる課題だけでも、短期間に計り知れないほど多くの難題に向き合ってきている。事業の規模の大きさ、ステークホルダーの多様さ、仮設住宅から新たな居住地への移動を伴うなど時間とともに生じる状況の変化など、事業の実施に向けた技術的な課題も複雑である。さらに住民にとっては、街の記憶や身内との離別等、被災に伴う戸惑いや悲しみから、新たな生活に向けて歩みだすことから始まった。

平成23年3月11日に発生した東日本大震災からの復興に向けて、岩手県においては平成23年4月11日に基本方針の策定、平成23年6月9日に復興計画（案）、平成23年8月11日に「岩手県東日本大震災津波復興計画」の策定と歩んできた。

岩手県では、復興基本計画の策定に当たっては、県内の学識経験者や各界の代表者らで構成する「岩手県東日本大震災津波復興委員会」を立ち上げるとともに、広く県民からの意見を踏まえ、科学的・技術的な論拠を積み重ねるという方法が取られた。

岩手県の復興計画は、「復興基本計画」ならびに「復興実施計画」からなり、その策定に当たっては岩手県東日本大震災津波復興委員会、その下に設置された津波防災技術専門委員会ならびに総合企画専門委員会等における専門的、総合的な見地からの審議、ならびにパブリックコメントや地域説明会等における被災者を含む県民との意見交換を踏まえ、最終的には県議会での承認を経て岩手県として策定された。

復興事業の実施においては、事業の進捗状況や「いわて復興インデックス」とよぶ全般的に復興状況を表す客観指標、ならびに県民意識調査結果や「いわて復興ウォッチャー調査」とよぶ被災地での復興に関する意識調査結果を公表しながら、復興の進捗状況を追跡、共有してきている。場合によっては見直しがあり得ることを明記した上でロードマップを公開し、復興事業が遂行されてきた。限られた時間と情報の下で、見直しながら決断して前に進む、大規模被災下における適応管理型の事業実施は、合意形成に一層の注意を必要としてきた。

2　津波防潮堤の高さの設定

防潮堤の高さに関する方針は、岩手県においても震災から概ね半年後に示されるに至った。この間に、積み重ねられた調査や議論を踏まえ共有することは、復興を前に進めるにあたって重要である。限られた時間のなかで最善を尽くし、土地利用計画を含む復興計画の策定を急ぎ、次の生活や生業の再生に向けた決断をしなければならなかった。

東日本大震災からの復興に向けては、想定する津波の高さを2つのレベルに分け、津波シミュレーションによる浸水域の再現と予測に基づき、土地利用計画を定めるという手順が取られた。そのため防潮堤の高さを決めることが、居住地等の街の復興に向けた先決事項となっていた。

岩手県における津波防潮堤の整備に関する具体的な策定経緯は、岩手県津波復興委員会の下に置かれた津波防災技術専門委員会での審議経過から読み取ることができる。平成23年4月22日から平成23年度内に8回の会議がもたれた。被災地の社会基盤の復興を進める上での基礎となる海岸保全施設の整備方針を中心に審議が重ねられた。

第1回委員会において、地震および津波災害に関する被害状況に関するデータと技術的考察が示された。岩手県の津波対策は、過去の津波被害状況を踏まえ、各地域で確認されている最大津波高を計画津波高として防潮堤等の整備を進めてきたことなどが確認された。その上で、被災データに基づき津波シミュレーションによる今次津波の詳細な分析が必要と結論づけられた。

この時点で、岩手県としての復興計画立案に向けた概ねの方向性として、津波防災施設等の効果の検証、構造物や市街地の状況調査などを踏まえ、施設の復旧対策の方法や整備目標、防災型都市づくり等について検討を行っていくことが確認されている。

平成23年5月23日に開催された第3回委員会では、「岩手県における津波対策の方向性等の考え方（案）」が示された。その内容は、以下のようなものだった。

基本方針として、津波対策は避難することを基本とし、再び人命がそこなわれることがない多重防災型まちづくりを目指す。津波対策手法の考え方として、地域の実情に応じて「海岸保全施設」「まちづくり」「ソフト対策」を組み合わせて実施する。想定を超える津波が発生し得ることを念頭に置き、自然との共生など持続可能な津波対策を進めることとされた。

海岸保全施設の整備目標の考え方として、過去に発生した最大の津波高さを目標とするのが望ましいとしながらも、地形条件や社会・環境に与える影響、費用等の観点から、海岸保全施設のみによる対策が必ずしも現実的でないことを認め、海岸保全施設の整備目標は、過去に発生した津波等を地域ごとに検証し、概ね百数十年程度で起こり得る津波を対象とすることとされた。

平成23年7月4日の第4回委員会において、国の防潮堤の整備方針として、中央防災会議中間とりまとめ、ならびに第2回海岸における津波対策検討委員会資料が示された。同時に、岩手県における海岸保全施設の整備目標の考え方（案）が示され、同委員会では、岩手県としての整備目標の考え方について、概ね了承が得られるに至っていた。この整備目標の考え方に基づいた地区別の検討結果が示され、その後も地区別の整備目標について年内に整備目標を決定していくこととされた。

平成23年9月5日に開催された第6回委員会では、国による整備方針として、「設計津波の水位の設定方法」について、また、地域海岸の設定についての説明がなされ、その方針に沿って整備方針を立案することとなった。その後、平成23年10月15日に開催された第7回委員会において、個別の海岸における津波シミュレーション結果と検討結果が提示されるとともに、岩手県沿岸の海岸堤防高の設定案として提示されるに至った。公表経緯は以下のようである。

平成23年9月26日　海岸堤防高さ公表　10地域海岸
平成23年10月20日　海岸堤防高さ公表　14地域海岸

海岸保全施設の整備方針は、国土の保全への国や岩手県としての姿勢を表している。国土全体からみた公平性や国民への説明責任に配慮し定められなければならない。

岩手県は、被災県として一刻も早く復興への道筋を示すべく、海岸保全施設の整備目標の考え方を示してきたことは銘記しなければならないだろう。

津波被害には、津々浦々の特性があること、漁業への影響のあること、津波避難への視覚的な障害になる可能性のあることなどは、岩手県においても併せて議論されてきた。立場により多様な意見のあり得るなか、復興を前に進めるべく方針を定めて公表するという舵が取られた。

3　土地利用計画の策定

復興まちづくりの土地利用等の面的整備計画については、被災市町村が個別地区ごとに作成している。

岩手県は復興基本計画の立案に際して、市町村に参考にしてもらうため、県内の被災状況ならびに復興まちづくりグランドデザインの類

型化、津波シミュレーションに基づく海岸保全施設や土地利用に関する検討、土地利用規制の考え方等について検討してきている。

また、平成24年9月には、「津波伝承まちづくりガイドライン」、ならびに「ふるさと景観再生の手引き～岩手県沿岸地域復興に向けた景観形成の基本的考え方～」を沿岸市町村が進めるまちづくりや景観形成に資することを目的に公表している。

壊滅的な被災を受けた宮古市田老地区においても、地区復興まちづくり計画の策定を経て、土地利用計画が定められ、平成26年5月の段階で区画整理事業が換地計画の縦覧に至っている。

4　基盤復興期間から本格復興期間へ

岩手県では、平成23年から3年間の基盤復興期間を経て、平成26年度から本格復興期間に入った。この2期目の復興実施計画においては、参画・つながり・持続性を重視する視点として掲げ、多様な主体が連携しながら復興への取り組みを進めることを促している。

震災から3年以上が経過し、復興まちづくりが進められる中、住宅の再建や復興公営住宅への入居など、地区や個人の間に復興への格差が見られ始めている。応急仮設住宅やみなし仮設から次の住居への転居が段階的に始まり、この移行期が数年は継続することになる。通学・通院・買物など基本的な生活環境の確保、コミュニティの維持、なりわいの再生など、正念場を迎えることになる。