

大震災復興フォーラム

「東北の復興を考える」開催報告

東日本大震災から半年以上が過ぎ、東北の被災市町村では、新たなまちづくりの方向を見据えながら、復興計画を策定しています。今後は、甚大な被害を受けた沿岸地域の再生はもとより、人口減少社会に備えて持続可能な地域社会、経済社会の構築を推進していかなければなりません。本フォーラムでは、被災自治体の復興計画策定に携わっている有識者から復興のあるべき姿や復興推進の問題点などを議論していただき、関係者の今後の活動の参考となることを目指しました。

本フォーラムの特徴は、復興に直接関わっている方々による講演と討論で構成した事です。第1部で本田・遠野市長から岩手県内陸部による津波被災地への後方支援についてご講演を頂きました。第2部では、岩手・宮城県内の被災市町村の復興計画策定に携わった大村虔一氏（アーバンデザイナー）、大泉一貫氏（宮城大学教授）、新川達郎氏（同志社大学大学院教授）、三宅 諭氏（岩手大学農学部准教授）が、上記問題を含めた復興のあり方や今後の課題について、パネルディスカッションを行いました。

1. 開催日時

平成23年11月1日(火) 13:30～16:30

2. 場 所

ホテルモントレ仙台5階「アドリア」



3. フォーラムの概要

【プログラム】

○講演 「被災地後方支援の取組み」

【講師】 遠野市長 本田 敏秋氏

今日は、「東北の復興を考える」というテーマに基づきまして時間を頂いて、東日本大震災からの復旧・復興に向けて、その中において何をどう考えなきゃならないのかということをお話を頂いて、改めて感謝を申し上げます。

遠野市は人口3万人、世帯数にしますと1万世帯という小さなまちであります。私が市長に就任致しまして、今年でもう10年目に入りました。

私が市長になった時には2万7,000の人口でありました。そこで遠野郷としての1市1村の合併で、お隣の人口5,500人の宮守村と対等合併をしたわけでありまして。新遠野市をスタート

させたのが平成17年の10月1日であります。3万2,000人でスタート致しました。当時、10年前でありますけれども、道路の整備、それから様々な形の病院、学校あるいは商店街の空洞化といったものを考えてみた場合に、ただただそれを嘆いていてもだめだと。足らざるところを補い、そしてまた特性を生かし合うという市町村間の連携といったものの中で、それぞれ工夫をし知恵を絞れば、それこそ国や県におねだりをしなくても自立の道といったものは我々の中でも見出すことができるんじゃないだろうかとというようなことを訴えたわけであります。これはある意味においては一つの当時の状況から考えれば、ただただ強がりやを言っていたような感じもするわけであります。実際はこの少子高齢化という時代の流れを我々は避けて通れない。となれば、今言ったとおり連携と交流じゃないだろうかと。

明治29年の6月15日には明治三陸大津波が押し寄せ、2万人近い犠牲者が出ておる。昭和8年の3月3日には昭和三陸大津波で600人とも700人ともいわれる犠牲者が出ており、やはり大被害を受けた。そしてチリ地震津波、地震は感じないけれども遠地津波という中におきまして、犠牲者の数は200人程度であったものの、漁業施設に大打撃を受けている。ここ100年の間においても津波が押し寄せ、ずたずたになっている。道路の整備一つ訴えるにしても命をつなぐ、あるいは減災ということを考えてみた場合に、遠野には海がないし津波が来ない。であれば、このずたずたになった部分の中であってどこが大変な被害なのか、救出、救命あるいは捜索のための自衛隊、消防隊、警察隊といったような部隊がそれぞれの地域の被災の状

況に応じて、まさに戦略的な場所として遠野が位置づけられるんじゃないだろうかと。そういった位置づけをすることによって、この道路の必要性も訴えることができるんじゃないだろうかと。ヘリポート一つとってみたって沿岸被災地の方にはなかなかそういう場所が無い。自衛隊、消防隊、警察隊が展開するといってもそういう場所も無いというのが三陸沿岸の一つの状況であれば、遠野がそういう一つの場所になる。火山帯もない、あるいは活断層もない、花崗岩に覆われた中であって、大きな地震があっても壊滅的な被災は免れるであろうというのが遠野だと、色々職員と手作りをし、提案書を纏めたわけであります。平成19年でありました。三陸大津波が来た際に遠野が果たす役割といったものをこの提案書の中にまとめて国や県の方に訴えたということから、後方支援といったものが構想としてあったわけであります。

〈一中略〉

後方支援活動

遠野は人口が3万人の中で、年間予算が一般会計で170億から180億円程です。そして、いわゆる自主財源といわれる財源が22億ぐらいしかありません。従って、国や県の様々な形で



のサポートを得なければ財源的にはやりくりできないというのが遠野の事情でもあります。しかし、今回この8か月に及ぶ後方支援活動ができたというのは、一つは構想として持っておったこと。無いものねだりをしないで、我々が持っている運動公園のグラウンドはそのままヘリポートになるんじゃないか、駐車場は野営地になるんじゃないかと。だったらそこに消防署を持ってこよう、体育館もそこにあればいいなど。そこが被災を受けたときの拠点になるぞと。それから自治会館、集会所、コミュニティセンターがもう200か所以上あると。行政区だけでも90ありますから、そこには畳の部屋がある、炊事場がある、トイレがある。だったら被災地の方々の避難所にもなる。あるいは応援する、支援する方々の寝場所にもなるということで市民の皆さんに呼びかけまして、3月23日でありましたけれども、開放してもらえるかという形で会議を持ったときに、144か所の自治会館、集会所、コミュニティセンターを開放してもいいということで、そこを支援する方々の寝泊まりする場所にしたということでもあります。そして市民の皆さんは、あそこには愛知県警が、愛媛県警が来ているそうだと、ここには自衛隊の皆さんが寝泊まりしているそうだと。こちらの方には例えば神戸市の水道局の皆さんが拠点を置いて被災地の方に飲料水を運んでいるそうだというのを聞きつけた地域住民の方々が、それぞれ食事を差し入れやら、長崎県警の方から言われましたが、なんと地域の方から洗濯も申し出があり、本当にうれしかったですというような話も頂いたわけでもあります。3万市民が気持ちを一つにしながら、誰かに言われた、あるいは指示があったじゃなくして、自分らでできるこ

とは何なんだろうと。大変な状況である。だったら我々は何をどうすればいいだろうかということ、職員も市民もまさに気持ちを一つにしながらの夫々の立場、置かれている立場で考えて行動しました。炊き出しをするお母さんもおれば、色々な形で被災地に出向いて危険な作業であるがれきの撤去をした方、流失を免れた家屋の整理に従事した方もいるという。様々な方々がここを拠点にしながら救援活動を展開されました。そしてまた先ほど言いましたとおり救援物資も全国の市町村から届けられました。あるいは後方支援をしっかりとやれという中で1億5,000万もの義援金が遠野に寄せられたと。そのお金があった、そしてまたその救援物資があったから我々も展開できたと思っているところでもあります。

〈一中略〉

復旧・復興に向けて

遠野市は年間400人、人口が減っております。8つの中学校を3校に致しました。これは5年かかりました。岩手県内でも県北や沿岸でこの人口減少が加速度的に進んでいるわけであります。従って、新たな仕組みを作るという中におきまして、これはこれから大いに議論しなければならない問題だと思っています。私のような立場の者が生意気なことを言うのは避けなければなりません。しかし、例えば病院の再建にしても、あるいは学校の再建にしても、やはり新たな仕組みを作るという発想がなかったらば、本格的な復旧・復興に繋がらないのじゃないかなと思っています。

〈一中略〉

組織の壁、そしてまた意識の壁、そして色々な規則、規制の壁といったものをお互い取り除き、そして民の活力というものをどんどん生か

し、それが特区制度ということになると思うんですけれども、新たな仕組みをつくれれば、お金がなくても様々なものに一定のスピード感の中で復旧・復興を形にすることができるわけであり、それがなかなか進まないという部分も現場とすればちょっと苛立ちを覚えておるということも一言申し添えます。やはり2万人近い犠牲者の方々に報いるためにも、そしてまた故郷といったものを一瞬にして全てを失っているわけであり、その方々の無念な思いといったものに応えるためにも、私は思い切った発想と、そして新しい仕組みづくり、そこに民の力といったものをきちんと位置づけるというような、そのような形があってこそ本格的な復旧・復興といったものが見えてくるのではないのかというようにも思っているところであります。

○パネルディスカッション

「東北の復興まちづくりの方向と課題」

冒頭4人の方から復興計画の策定を担当された市町村の現状についてご紹介を頂いた。

名取市の復興計画提言書策定の体験から

○アーバンデザイナー 大村 虔一氏

- ・行政体の中に震災復興対策本部があり、外に「新たな未来会議」を設置。復興計画の原案をつくり、対策本部で市の案をまとめ、議会で決定する方式。しかし今回の複雑な計画の場合は、相互の関連する課題が多く難しく、みんな横並びで集まって議論、多くの回数の会議となった。コンサルタントと市で考えている計画に対して率直にものを言える検討の場ができたのが特色。以下は計画のポイント。

〈一中略〉

- ・津波被害の実態調査を基に、復興計画のあり方を検討の結果、多重防御体制をとること。自然地形や盛り土により市街地の安全確保を行う、津波の襲来時避難場所と避難路を確保する。防災システムと防災教育の強化の4つ。
- ・復興に向けたまちづくりの基本的な考え方は、安心感の重視。復興を市全体で実現すること。土地の記憶を大切にし、後世に残すまちづくり。地域集落の持続性を大切にする。単なる復旧ではない、次代の暮らしを見据えた新たなまちづくりなど。
- ・土地利用は大きく3つのゾーンに分かれる。1次ラインは海岸堤防から2次防御ライン、次に2次防御ラインから仙台東部道路までの間と、さらにその西。
- ・市町村の復興計画に関わる課題をワーキングチームで議論している内容と、行政組織内の各部局で議論している復興施策が内容に違いがあると思った。単なる重点事業という形ではなく、街の復旧全体を引き連れて推進するプロジェクトに再構成する。
- ・5つのプロジェクトを提言
 - ①閑上と下増田のまち再生
 - ②産業の速効再生
 - ③統合医療で元気



- ④空の道・水の道交流
- ⑤記憶のまち

東北の復興～まちづくりの方向と課題

○宮城大学事業構想学部長 大泉 一貫氏

南三陸町震災復興計画策定会議の委員長として計画策定に携わる。南三陸町の復興計画は「職住分離・高台移転」としたが、この復興計画に対する7点の付帯意見を説明。

- ①自然との調和、それと同時にがれきの処理、海岸線に植樹をすることによって街を守る
- ②高台移転開発方式の検討材料として、例えば伊豆半島の東伊豆のように道路の両側に家々を配置するとか、そういった自然と共生したまちづくり
- ③旧来の市街地など付加価値の高い土地が公園あるいは農地に想定され、低利用地になった際の問題
- ④高齢化社会や過疎が進む社会の中で、コンパクトシティ、都市機能を集中させるのと高台移転で分散させるという齟齬をどのようにするか。
- ⑤三陸地方の復興の重要なポイントは水産業の復興。水産業には養殖と沖合と遠洋とあるが、南三陸町はほとんどが1種漁港の小さい漁港で、養殖がほとんど。
- ⑥復興推進ネットワークの強化として、仮設住宅や高齢者に対応して、復興自治協議会等々中間支援組織が必要になる。
- ⑦被災者の台帳、被災者証明等々生活支援のため住民カルテをつくっていく必要がある。

3次予算の特徴は自治体が裁量できる交付金が色々な形でついていること、各省庁が微にいり細にいり使えるような予算がついてい

ることの2つが特徴だと思うが、市町村の、自治体の判断によって使えるようなものを多くする必要がある。 〈一中略〉

松島市復興まちづくり計画策定の課題

○同志社大学大学院教授 新川 達郎氏

この復興計画、基本的には今年から10年計画で考えている。前期5年間で復旧・復興期、それを踏まえて後半の5年間で発展期ということ考えている。従来ある市町村総合計画に代わるものとして考えていかざるを得ない。

町の将来像については災害に強い町、本当に安心して暮らせるような町を考えている。それから特に太平洋岸の被災地は皆同じで、産業基盤が全部壊れた。この東松島でいえば最大の就業先石巻市の雇用が東松島の経済と市民生活を支えていたが、ここが壊滅し、雇用問題は即人口問題にも生活問題にも繋がってくる状況である。 〈一中略〉

1つ目のポイントは、この東松島の計画づくりで時間がかかっているのは、計画の策定体制を市民参加型で行っているからである。

基本は、やはり行政も市民も企業・事業者も一緒になって何とかこの復興を進めていこうという姿勢で考えたいということ、そのために市民参加の場を設けている。生活の場、夫々の地域ごとの暮らしの場から議論をやっていく。それから庁内組織については議論がどうしても縦割りになりがちでこれをどう克服するかが大きな課題である。

2つ目のポイントは、暮らしをどう再建するか。その中では日常生活の安心、福祉とか医療とか教育だとか基礎的なところ、そしてそこの暮らしを支えるような地域のコミュニティを

どうするか。生活支援、コミュニティ形成支援が非常に大きな課題になっている。

3つ目の柱は経済、生業をどうしていくかということ。1次産業が大きな被害を受けた。農業者の方々は今回の被害の中で若干意欲を失っておられる方が多いけれども、漁業者の方には既にこの6、7月から早速事業を再開される場所もあって、これは少し希望の光がある。このあたりは漁業と農業の大きな違いを感じている。ただ、従来あった観光業、あるいは石巻、仙台を経済圏にしていた住宅都市機能が基本的にどうなっていくのか非常に難しい。

そういう意味では持続可能な地域社会というのをどうつくっていくのかというのが、この地域のこれからの大きな課題である。

幾つか重要な試みを行っており、一つは地区懇談会、こういう住民ニーズを把握するような議論を既に8つの地区でやった。また、併せてもっと身近な町内会・自治会ぐらいの行政区単位での議論というのも今地域での懇談という形で進み始めている。

まだ始まったばかりだが、このコミュニティづくり、地域のきずなを取り戻し、具体的な活動を組み立てたり、場合によっては地域、地区ごとの将来計画をつくっていったりする事を支援する復興まちづくり推進員という制度を動かしている。

1つは仮設のコミュニティ、その支援というのをどうしていくのか、2年後、仮設から出ようというような段階になった時に本当にスムーズにいけるのかどうか。雇用の問題、復興住宅の問題も産業基盤の問題も夫々に大きなテーマになっている。

岩手県山田町復興計画策定について

○岩手大学農学部准教授 三宅 諭氏

復興計画について、大沢地区はやはり非常に重要だろうと思います。

漁業で成り立っているところですので、連関、関係をまずきちんと強めなければいけない。それからもう一つ豊間根という地区は、被災は殆どないんですが、こういうところとの関係をどうつくっていくか、その辺を一つのテーマとして考えている。

土地利用再編の方針について7月にビジョンをつくって9月に行政の素案を出している。いくつかのパターンを作り、今のところ被災していない区域は極力改編しない。



2点目は、住宅地は被災の危険性の低い区域にする。防潮堤を今度は9.7メートルで整備するという県の方針が発表されたが、それでも超えるところはある。超えてしまったときにどうなるか分からないということで、なるべくならば被災の危険性の低いところにしようと考えています。それから十分な避難対策を講じることとして、利便性の高い区域に産業地を配置し、

活力を先導するとしています。主要な国道45号は海沿いを走っています。当然商業地が張り付いている。山田の駅も山田地区にあって非常に近い所にあります。これが決まらない限り、復興しない限り商業地は配置できない。海沿いのところはあまり触らずに商業地として、先に直すことで水産加工業あるいは商業者が先に立地し易くする。そうして街の元気を取り戻しながら、少し内側のかさ上げする部分を数年で整備していくというところで考えている。

今先行的に地区の住民の方と話し合いを始めている2つの地区は、防潮堤があって密集して暮らしています。ここが結構やられているけれど、防潮堤ができればあまり浸水しないということが見えてきました。基本はここを生かすような整備方向にできないかという議論をしている。もう一つ、大浦という地区だが、ここも新たに9.7メートルという高さで防潮堤を整備すると全く浸水しない。しかも奇跡的なことにここは今回の津波でも防潮堤が倒れていない。低いところの家が上の農地に移転すれば収まるんじゃないかという話も出ている。上に畑があるので、そこを使えるのであれば、早くここを復旧・復興できると考えています。こういうところを先に復興させることで、山田の中心の人も少しずつ変わってきているのが見えますし、街の中心に商業地がどんどん立地する、水産加工施設も再開すれば、何とか3年か4年は持つのではないのかなと取り組んでいる。住民の人と対話をしながら、ヒアリングを纏めながら、今度は地図上にきちんと落とし、模型を作って意見交換会を今やっており、なるべく丁寧にとり進んでいる。

復興プランの策定、事業の推進体制（復興計画推進に関する国、県、市町村等との関係）

（以下敬称略）

- 大村 復興プランの策定、事業の推進体制、しかもそれを市民参加によって行うのが今回の各地での特徴。それから、自治体の復興計画を自治体を中心に策定して本当に進めることができるのか。片や堤防については国や県があったり、国土交通省系や農水省系があったり、かなり複雑な構造になっている。市町村が中心につくった計画をベースに前に進めるとすれば、何が必要か。
- 三宅 住民参加、住民の方と対話しながらというのは非常にいいことだが、今出ている問題は、土地をいくらで買ってもらえるのかということ。本来はどこかでばっさりと、公正中立な立場で決めるようにしないと、自治体だけでは厳しい。
- 新川 非常事態の中でのある種のルールがなくなってしまう状態に対して、地域のルールをもう一度どう取り戻すのか、コミュニティづくりの役割、場合によっては復興まちづくり支援活動、復興まちづくり推進員のような活動が必要と思っている。
- 大泉 市町村計画で重要になってくるのは市町村と住民との関係をどうするか。南三陸町の場合は住民の意向が高台移転の時点では問題がなかったが、時間とともに変化をしてきて色々な課題が出てきている。重要になってくるのは、支援するような中間組織体、組織をどうつくるか。それでまちづくり推進機構を打ち上げている。今までコミュニケーション不足だった政府と自治体との関係を何とか

していかないと、せっかく復興の計画をつくってもそれが推進されない。

○新川 先ほどの遠野市長さんのお話でも、災害時の支援だけでなく、今問われているのは、市町村間の水平的な連携や調整が本当にできるかどうか。分権改革の中である意味では県も国も責任をとらないという態勢がはっきりした。限られたエリアの中で問題に対処する時に、市町村同志がきちんと横と連絡を取り合うことが大きな課題だったが、そういう動きにはなっていないし、国・県もその調整ができないままに来てしまっている。むしろ今からでも遅くないので、被災市町村の間でどれくらいきちんと議論ができるか、そういう場をつくるチャンスではないか。その時各市町村がどれくらいイニシアティブをお互いに発揮しあうか。そのイニシアティブの背景に市民的なコンセンサスがあって初めて動ける。

○三宅 私も同じで今回の復興交付金の内容が出て、結局市町村の負担はほとんどゼロになった。基幹事業だけじゃなくて効果促進事業も基幹事業の35%までみてもらえる。それが交付金ということは自治体の夫々の裁量に任される。効果促進事業で隣どうしの自治体と同じことをやることだって十分考えられるし、今ご指摘があったように色々な所に同じものがつくられる可能性は大きい。例えば津波の記念ミュージアムとかが多数出てくると思う。それをつくって本当に効果があるのかということの検証をどういうふうにするのか、あるいは国の借金として残っていくということに対して、自治体が自分達でどのように歯止めをかけられるのか、自分達を律する

かが、社会システムに大きく影響していくと思う。

○大泉 市町村連携がどのように機能するかということが私は基本だと思う。やはり県がそれに対してどういうコーディネートしていくかも大事だろうと、しかし、県の機能がよく分からないのと、それが今現実にやれるのかという問題がある。職員の3分の1が被災してしまったという市町村も結構多い。そのような市町村が独自の計画を立て、同時に市町村間連携をすることがこれから可能かどうか。そうした事情が違うところを予め何らかの形でコーディネートするというのが、仲々難しい。そうすると、緊急時、災害時の判断と、それから将来を展望した判断とのバランスの中で考えていかなきゃいけない話だろうと思う。

○大村 東北の復興を考える、まだまだテーマがあって、今日は消化不良の部分があるが、地域間の連携がこれから大きなテーマになるということが見えてきた。今日のパネリストも少しお互いに連携を密にして、それぞれの情報などをとり合いながら、良い繋がりをつくっていくことが大切だと思った。そういう意味ではこういう機会をつくって頂いた東北活性化研に感謝を致しまして、本日のパネルディスカッションを終了したい。

(文責：事務局)