

平成 23 年度 東松島市復興まちづくりプロジェクト 概要報告

財団法人 東北活性化研究センター

1. プロジェクトの背景

東日本大震災に見舞われた被災地の復旧・復興を支援するために、当センターでは、復興まちづくりプロジェクト支援事業を企画し、支援を希望する自治体を公募した。平成 23 年 5 月に宮城県東松島市からの依頼があり、23 年度事業「東松島市復興まちづくりプロジェクト」として採択し、同プロジェクトを始動した。

沿岸部に平坦地が多い東松島市（人口 43,225 人）は、津波による甚大な被害を受けた。浸水地域は市街地の 65% に及び、死者・行方不明者 1,063 名、家屋の全壊 5,484 戸、大規模半壊・半壊は 5,545 戸になった。ピーク時の避難者数は 15,185 人であり、仮設住宅戸数は 1,800 戸以上となった。

東松島市の被災状況

人口:43,225人 世帯数:15,080世帯（平成23年3月1日現在）

被害状況（平成24年2月28日現在）	
浸水高	野蒜海岸 最大10.35m 大曲浜地区 最大5.77m
浸水域	市全体37K㎡（全市域102K㎡の36%） 市街化区域 8K㎡（全市街化区域12K㎡の65%）
人的被害	死者1,006人 行方不明者数57人
住家被害	全壊 5,484棟 うち流出1,264棟 大規模半壊 3,050棟 半壊 2,495棟 一部損壊 3,518棟 計 14,547棟（全世帯15,080世帯の96%）
避難者等	避難者数 15,185人 避難所数86施設（ピーク時）
仮設住宅	21箇所 1,808戸

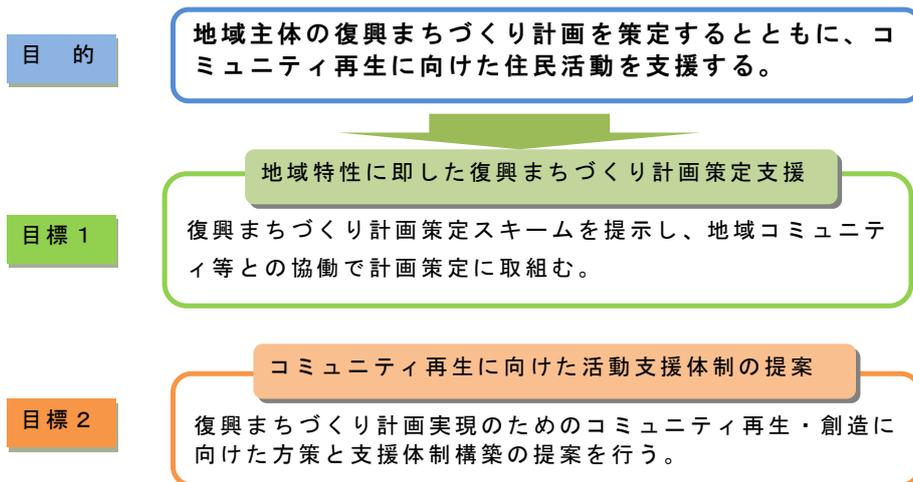
多くの被災自治体では、壊滅的な被害を受けた沿岸部地区を中心に、今後の土地利用のあり方、住宅やインフラ整備、生業復興など、将来的なまちの姿を見据えたビジョンの策定に取り組んでいた。

東松島市においても、早くから職員を中心とした「土地利用ワーキング会議」を立ち上げ、被災地域の土地利用計画について検討を重ねてきたが、二度と悲劇を繰り返さない安全・安心のまちづくりに向けて、市全体の総合的な復興計画の策定が急務となっていた。

2.プロジェクトの目的と内容

当センターでは、「東松島市復興まちづくりプロジェクト」（以下、プロジェクト）として、「①地域特性に即した復興まちづくり計画策定支援」と「②コミュニティ再生に向けた活動支援体制の提案」の2つのメニューを掲げ、東松島市との協働により取組んだ。なお、ハード的な土地利用計画に関しては既に先行していることから、主にソフト分野における計画策定を分担した。

東松島市復興まちづくりプロジェクトの目的・目標



「①復興まちづくり計画策定支援」では、計画策定フレームと体制づくりの検討から始め、計画策定に関わる各種会議、ワークショップの運営と記録、計画のとりまとめをサポートした。策定にあたっては、地域住民・地域コミュニティの意向にしていねいに耳を傾け、復旧・復興への意欲につなげていくための「住民参加」の場をつくることに注力した。

あわせて「②コミュニティ活動支援体制の提案」として、計画実現の主体でもある地域コミュニティ再生に向けた支援体制のあり方について提案した。東松島市は、震災以前から「協働のまちづくり」に先進的に取組んでおり、市全体を8つの地区に分けて各地区に住民自治協議会を組織し、地区単位のまちづくりを推進してきた。震災時も、この自治協議会やその拠点である市民センターを中心とした避難所運営や被災者支援活動が活発に行われている。未曾有の災害を経て、多くの住民が「地域のつながり」の大切さに改めて気がついた。その思いを、今後のまちづくりやコミュニティ活動に結びつけていく仕組みづくりに留意した。

なお、当初はモデル地区を選定し、コミュニティ活動支援を具体的に試行する予定であったが、被災コミュニティでの実施は未だ困難な状況にあった。そのため、支援体制の仕組みを計画に明記することで、今後の取組みにつなげるように変更している。

3. プロジェクトの推進体制

プロジェクトの実施にあたり、地域コミュニティ支援に向けた制度設計や地域計画についての第一人者である櫻井常矢氏（高崎経済大学准教授）と鈴木孝男氏（宮城大学助教）の両氏をプロジェクト・リーダーに迎え、東松島市担当課（復興政策課）とともに計画策定に向けたスキームの検討と、その具体化に取り組んだ。

4. 計画策定の経緯と体制

平成23年5月からプロジェクト・リーダーとともに東松島市担当課との「準備会」を行い、計画策定フレーム、プロセスについて検討を重ねた。計画策定の視点として、以下のことを確認した。

- 将来もこのまちに住み続けたいと思える希望のある計画にすること
- 市民協働で復興を目指していくメッセージを、市民に伝えること
- 住民参加の場づくりと情報提供をていねいに行うこと
- 庁内横断的な体制で取組むこと、そのための情報共有を行うこと

計画の策定体制として、**第1**に復興の主体となる住民が自ら計画を議論する場をつくることを基本に据えた。被災後の混乱の中で、行政の情報が届きにくくなっており、住民の皆さんの不安や焦燥は大きくなっていった。そのため、8地区の住民自治協議会を単位とする「**地区懇談会**」（のべ11回開催）をワークショップ方式で実施し、話し合いと情報提供の場を設けながら、意見を拾い上げて計画に反映させる仕組みをつくった。また、その話し合いの内容をまとめて、逐次情報提供する「地区懇談会（ちくこん）たより」（全7号）を発行している。

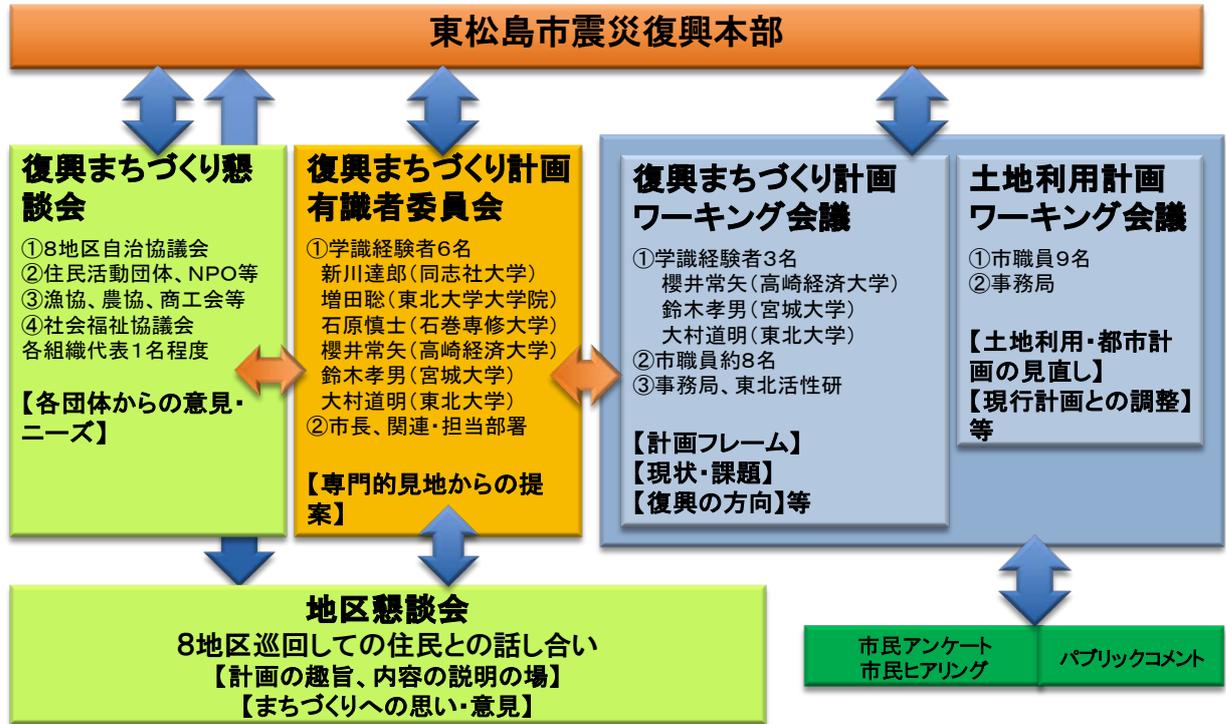
さらに、住民主体でまちづくりの将来構想についての議論を行うために、住民自治協議会、総合計画策定委員、NPO、社会福祉協議会、経済団体等で構成する「**まちづくり懇談会**」（5回開催）を開催した。この議論の成果は、後述する「いっしんプロジェクト」に反映されている。さらに、未来を担う中学生を対象に「中学生ワークショップ」を実施し、夢のある東松島市の将来像について話し合ってもらった。

第2に、各部署をつなぎ庁内横断的な検討が行われるように留意した。そのため担当部署（復興政策部）を中心に防災、都市計画、教育、福祉、市民協働、産業部門の職員が一堂に会して情報を共有し考え合う「**ワーキング会議**」（10回）を組織した。ここで策定された計画案をもとにして、専門家＜経済産業、都市計画等＞による「**有識者委員会**」（5回開催）の助言を受けながら成案へと整えていった。

6月の着手から半年間の作業を経て、12月中旬に「**東松島市復興まちづくり計画**」として策定を完了した。国の予算措置が決まらない中での策定であったため、具体的事業の盛り込みには苦労があった。その後、平成23年11月21日に国の第3次補

正予算が成立して、特に集団移転をはじめとする土地利用事業の復興財源が確保され、実現への条件が整った。

計画策定体制



資料：東松島市「復興まちづくり計画」平成23年

策定のプロセス・内容

項目	内容	月日
①策定体制づくり	・庁内ワーキング会議の編成	5月中旬
	・「有識者委員会」の設置（委員の選定と依頼）	
	・「まちづくり懇談会」（委員の選定と依頼）	
	・「地区懇談会」（地区ごとの進め方の検討）	
②計画フレームの検討	・位置づけ、目的、基本コンセプト、計画期間、構成	5～7月
③現況、課題の把握	・被災状況の把握	6月下旬
	・住民意向の把握（地区懇談会・アンケート等）	
	・課題の整理	
④委員会開催と検討	・柱/体系、将来像、基本方針、主要事業（事業内容、主体、期間等）、リーディングプロジェクト	6～9月
⑤計画策定と調整	・検討内容整理/計画骨子案、計画案作成、庁内調整	6月～12月
	・パブリックコメント	

策定経過

月	日	内容	計画策定プロセス
6月	13日	第1回ワーキング会議	策定体制、スケジュール確定 計画フレームの検討
	28日	第1回有識者委員会	
7月	4日	第2回ワーキング会議	
	22日	第3回ワーキング会議	
	26日	第1回まちづくり懇談会	
8月	1日	第4回ワーキング会議	計画骨子案の作成作業
	4日	大曲地区懇談会①	
	5日	宮戸地区懇談会	
	10日	大曲地区懇談会②	
	10日	小野地区懇談会	計画骨子案の検討①
	19日	第5回ワーキング会議	
	24日	矢本東地区懇談会	
	25日	第2回有識者委員会、第2回まちづくり懇談会	
26日	大塩地区懇談会		
28日	野蒜地区懇談会①		
9月	5日	矢本西地区懇談会	計画骨子案の検討②
	7日	第6回ワーキング会議	
	12日	赤井地区懇談会	
	13日	第3回有識者委員会	計画案の作成作業
	19日	野蒜地区懇談会②	
	20日	大曲地区懇談会③	
	20日	中学生ワークショップ(鳴瀬二中、矢本二中)	
22日	第7回ワーキング会議、第3回まちづくり懇談会		
10月	14日	第8回ワーキング会議	
	14日	第4回まちづくり懇談会	
11月	15日	第9回ワーキング会議	計画案の検討①
	29日	第4回有識者委員会、第5回まちづくり懇談会 パブリックコメント(12月5日まで)	
12月	5日	第10回ワーキング会議	計画案の検討② 策定完了
	13日	第5回有識者委員会	
3月	8日	第11回ワーキング会議	計画策定後の事業進捗について

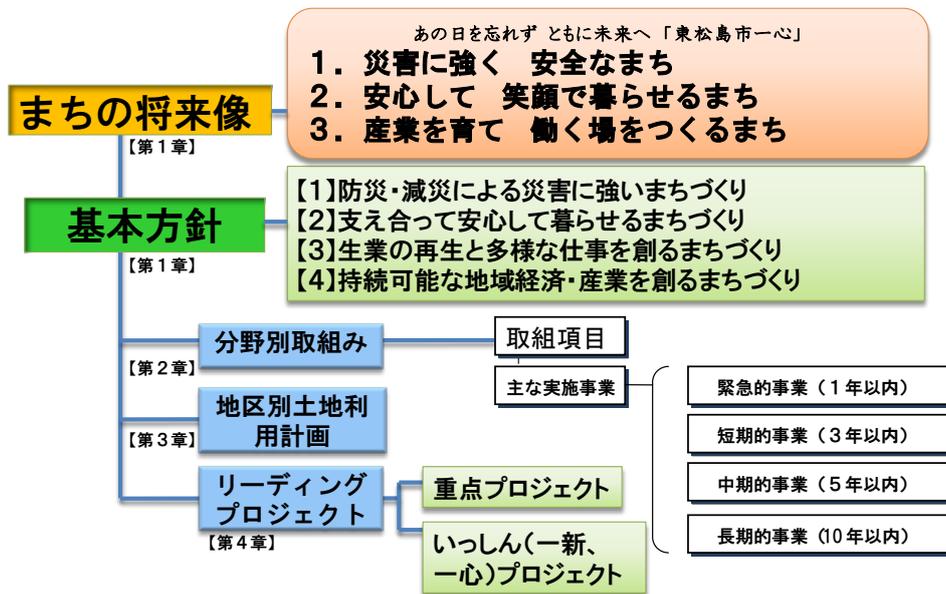
資料：東松島市「復興まちづくり計画」平成23年

5. 計画の概要

計画では、東松島市が目指すまちの姿を「まちの将来像」とし、その実現に向けた4つの「基本方針」を掲げた。この基本方針に沿って「分野別取組み」と具体的な事業内容を表す「主な実施事業」を挙げている。また、被災状況に応じた復興まちづくりの整備方向を明らかにするため「地区別土地利用計画」を示している。

計画内容として、二度と同じ悲劇を繰り返さないための「防災自立都市」の構築と、そのための土地利用のあり方や集団移転事業による新しいまちづくりの方向を示している。また、将来的な方向としては、跡地利用を踏まえた再生可能エネルギー産業の確立、「地産地消」の推進により生業を地域で支える仕組みをつくっていくなど、持続可能な地域循環型経済社会の構築を目指している。

計画の構成



計画の内容（抜粋）

【1】防災・減災による災害に強いまちづくり ～防災自立都市の形成～

- 多重防御（海岸堤防、内陸堤防、かさ上げ道路等）によって津波の威力を減衰させ、避難路、避難場所等の防災体制の強化により、命を守る「防災・減災型都市」をつくる。
- 被災時にも自立できるよう地域内でのエネルギー、食の自給力を高めるとともに、互いに助け合える災害支援ネットワークづくり、災害に強い「防災自立都市」を実現する。

【2】支え合って安心して暮らせるまちづくり

- 仮設住宅環境の向上、災害公営住宅等の恒久住宅の整備とともに、福祉、教育等をより充実させ、子どもから高齢者まで誰もが安心して暮らしやすい生活環境をつくる。
- 8地区住民自治協議会等の地域コミュニティの自治の力を育み、互いに支え合える地域社会をつくる。

【3】生業の再生と多様な仕事を創るまちづくり

- 農業、漁業、商業、製造業、観光業等の生業の基盤整備に早急に取り組む。
- 企業誘致の促進やソーシャル・ビジネス(社会的起業)等の立ち上げを支援し、地域の仕事や雇用の場をつくる。

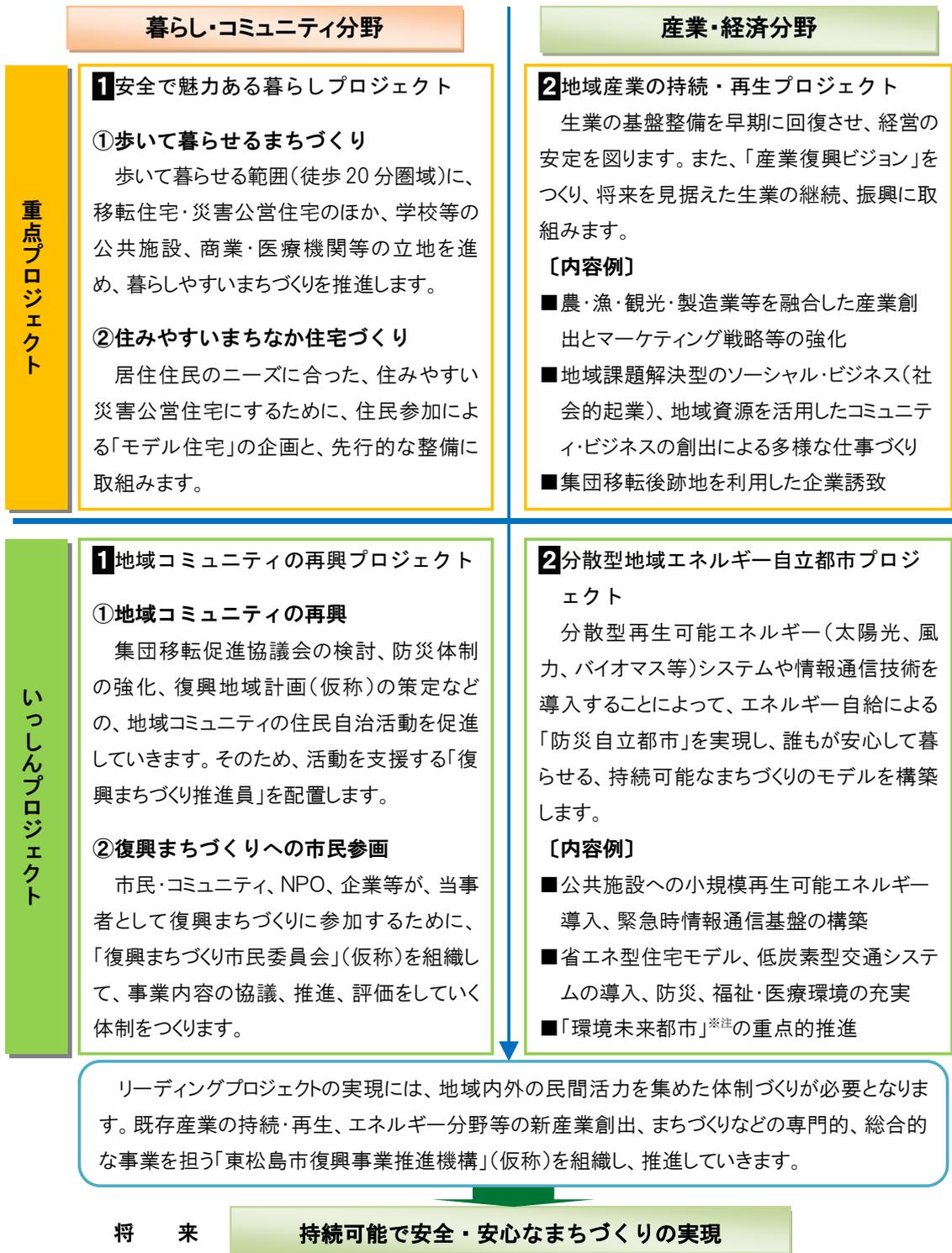
【4】持続可能な地域経済・社会を創るまちづくり

- エネルギー・環境問題を解決する新たな仕組みや産業を育てる。
- 「地産地消」を進めて生業を再生・維持し、地域循環型経済社会を構築する。

資料：東松島市「復興まちづくり計画」平成23年

さらに、これらの実現に向けて力点を置いて取り組む事業を、「リーディングプロジェクト」として取り上げている。そのうち優先的に実施していく事業を「重点プロジェクト」、将来に向けて取り組む事業を「いっしんプロジェクト」（一新、一心の意）としている。

リーディングプロジェクトの概要



資料：東松島市「復興まちづくり計画」平成23年

重点プロジェクトでは、沿岸部からの集団移転後のまちづくりの姿として、高齢社会を見据えて徒歩圏内に生活機能を集約した「歩いて暮らせるまちづくり」（コンパクトシティ）を提示している。さらに、今後、急がれる災害公営住宅の整備にあたって、地区コミュニティのつながりや、居住者の意向を踏まえた住みやすい住宅をつくるために、「モデル住宅」の先行整備に取り組むことを提案した。

また、いっしんプロジェクトでは、将来の産業創造とまちづくりを展望した「分散型地域エネルギー自立都市プロジェクト」を掲げている。これは、既述の持続可能なまちづくりモデルを構想したもので、平成 23 年度に東松島市が採択された「環境未来都市構想」（内閣府）と連動した事業内容になっている。

そして、これらのリーディングプロジェクトを実現するための推進主体として、市内のコミュニティ、企業、関連団体、NPO、行政に加え、外部の企業、専門家等とネットワークしたコンソーシアム型組織である「**東松島市復興事業推進機構（仮称）**」の設立を挙げている

6. 地域コミュニティ再生に向けた活動支援体制の提案

今後の新しいまちづくりを進めていくにあたって、地域コミュニティの自治力、支え合いの力を涵養していくことが不可欠となる。抽選で分散入居している仮設住宅のコミュニティをどのようにつくっていくか、（そもそも仮設住宅は他地区に立地していることから）立地先のコミュニティと仮設コミュニティとの関係をどのように構築していくか等の問題がある。今後の集団移転についても、被災前のコミュニティ住民同士で話し合い、意思決定していくことが求められている。

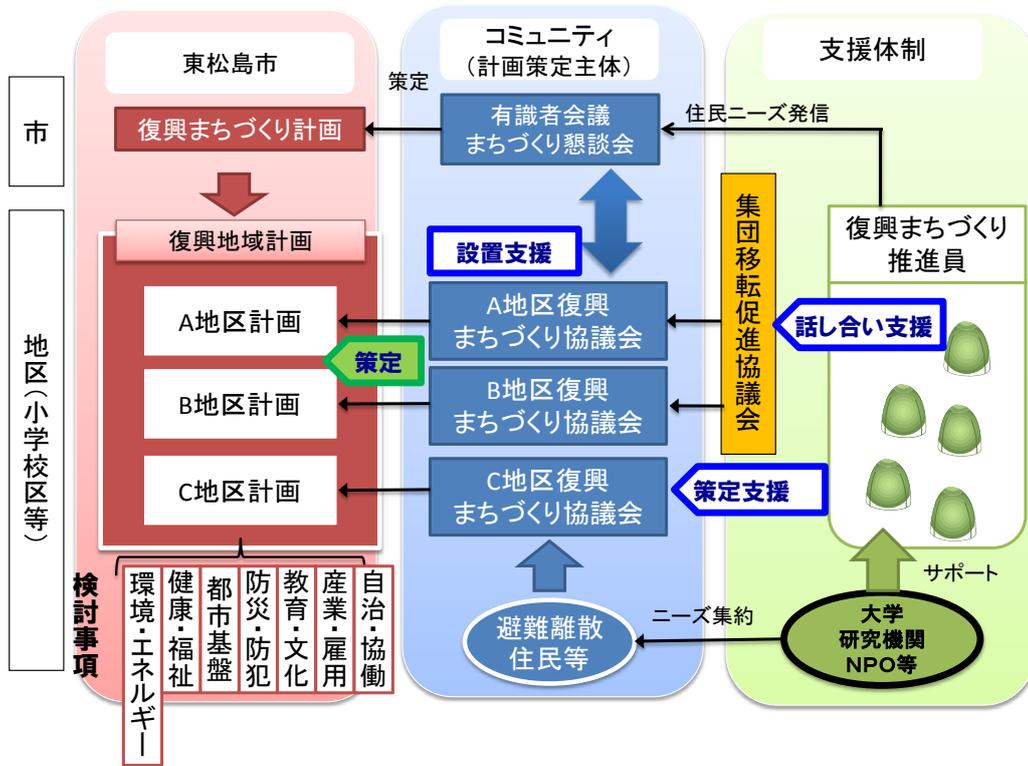
そのため、計画本文並びにリーディングプロジェクト「地域コミュニティ再興プロジェクト」に、地域コミュニティ再生への事業を盛り込んだ。例えば、集団移転や道路、学校等の公共施設のあり方や防災体制等について地区単位で話し合い、「**復興地域計画**」を策定することを提示している。同計画に挙げた地区重点事業についてはモデル的に実施できるような仕組みを担保している。

復興地域計画の策定は、地区住民主体のまちづくりへの意識醸成と合意形成へのステップとして位置付けられる。しかし、被災地区のみならず多くの地区では、住民の話し合いの場づくりや、住民自治協議会の再建から取組まなければならない、専門的できめ細かなコミュニティ活動支援システムの構築が必要になっている。そのため、専門ノウハウを持つ「**復興まちづくり推進員**」を配置し、地域コミュニティの話し合い支援、計画策定支援、外部との連携支援、人材育成支援を行う体制を提示している。実際に、東松島市では、宮城大学が県の緊急雇用創出事業により採用

した4名、およびJICAが雇用した3名が復興まちづくり推進員として活躍している。

被災地コミュニティでは、このような専門的スタッフによるサポートが継続的に行われることが望まれよう。なお、東松島市では、平成24年度から、計画に即して復興地域計画やコミュニティ活動支援を重点的に行うコミュニティモデル事業に着手する予定である。

地域コミュニティ活動支援体制



資料：東松島市「復興まちづくり計画」平成23年

参考：東松島市復興まちづくり計画について

- <http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/fukko/doc/HMfukkoplan.pdf>
- 復興まちづくり推進員について
- <http://www.comiren311.org/suishinin.html>
- <http://hmms0311fm.da-te.jp/> (活動ブログ)

以上