

宮古市の復興計画づくりと住民参画の取り組み

中村 晃¹、去石 一良²、前川 平³、山本 恭彦⁴、木村 剛⁵

¹宮古市都市整備部都市計画課(〒027-8501 岩手県宮古市新川町2番1号)

a_nakamura@city.miyako.iwate.jp

²宮古市都市整備部都市計画課(〒027-8501 岩手県宮古市新川町2番1号)

k_sariishi@city.miyako.iwate.jp

³宮古市都市整備部都市計画課(〒027-8501 岩手県宮古市新川町2番1号)

t_maekawa@city.miyako.iwate.jp

⁴宮古市都市整備部都市計画課(〒027-8501 岩手県宮古市新川町2番1号)

y_yamamoto@city.miyako.iwate.jp

⁵宮古市総務企画部復興推進室(〒027-8501 岩手県宮古市新川町2番1号)

t_kimura03@city.miyako.iwate.jp

岩手県宮古市で東日本大震災の被災後に策定された宮古市復興計画(基本計画, 推進計画)および被災地区33か所のうち10地区で同時に策定された地区復興まちづくり計画の全体像と策定プロセス、住民参加の取り組み状況等について解説し、考察するとともに今後の課題を示す。

Key Words : *Post-Tsunami Recovery Plan, District Recovery and Development Plan, Citizen participation planning and Community Involvement, Communication tool*

1. はじめに

岩手県宮古市(図-1)では、東日本大震災で発生した津波により、浸水域は10平方キロメートルにも達し、建物用地・幹線交通用地の21パーセントが浸水したほか、重茂姉吉地区では、津波遡上高が観測史上国内最大となる40.5メートルを記録するなど津波の猛威にさらされた。(図-2)死者・行方不明者が517人、負傷者が33人を数え、全壊、半壊を合わせた住家等の損壊が4,675棟となるなどの甚大な被害を受けた。また、ライフライン、道路や公共交通が寸断され、水産業をはじめ、商工業や農林業などの各産業は壊滅的な被害を被った。(表-1)



図-1 宮古市の位置

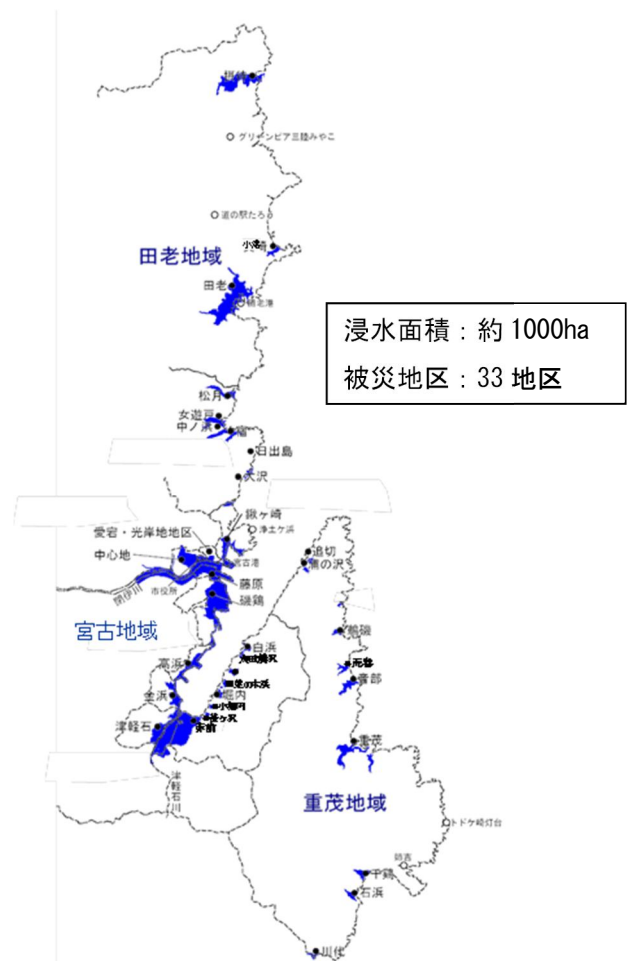


図-2 宮古市の浸水地区

宮古市では、このような状況から、一日も早く災害から立ち直り、2度と津波による犠牲者を出さないとの決意のもと、復興への取り組みを行っているところである。

被災都市の復興は時間との闘いであると言われるが、本市では、各被災地区単位の復興まちづくり計画の策定に際し、市の基本的な復興の方向性を示したうえで、全市民を巻き込んだ住民主体の計画づくりをきめ細かな情報提供と対応を図りながら技術的検討等と並行して行い、合意形成のスピードアップを図ることができたことが特徴である。本稿では、主に東日本大震災による被害からの復興に向けた計画策定のプロセスについて、災害発生から復興方針の発表、復興計画策定、公表に至る約1年1か月の取り組みを報告し、今後の課題等を考察する。

2. 復興方針の公表と復興計画の策定

本市では、震災後3か月の平成23年6月に東日本

表-1 宮古市の被害の状況

(1) 人的被害（平成24年4月25日現在）

死者	515人	うち死者 406人 うち認定死亡者 109人
行方不明者(未確認者)	2人	認定死亡者を除く
負傷者	33人	

(2) 雇用への影響等（平成23年4月30日現在）

	事業所数	備考
解雇	53事業所(728人)	
失業保険給付	19事業所(220人)	激甚災害法指定
休業	4事業所(39人)	災害救助法適用

資料：宮古公共職業安定所、従業員の異動が5人以上あった事業所のみ

(3) 住家等被害

地区	全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水	計
宮古地区	722	647	118	1,262	247	2,996
鍛ヶ崎地区	646	136		33		815
崎山地区	148	24		17	6	195
花輪地区						0
津軽石地区	426	136	57	287	56	962
重茂地区	118	4	1	11	2	136
田老地区	1,609	59		150	12	1,830
計	3,669	1,006	176	1,760	323	6,934

大震災復興基本方針を公表し、それに基づき、10月には東日本大震災復興計画【基本計画】を策定した。

さらに、平成24年3月末に復興計画【基本計画】に基づいた復興計画【推進計画】を策定し、復興事業の推進を進めていくこととした。(図-3)

復興基本方針においては、「すまいと暮らしの再建」「産業・経済復興」「安全な地域づくり」の3つの柱をもとに、復興の基本的方向性を示した。

市では、平成23年3月の震災直前に、平成31年を計画期間とした宮古市総合計画を策定していた。

復興計画【基本計画】は、総合計画に示す目指すべき市の将来像の実現を前提とし、5回の検討委員会を開催し、市民懇談会、説明会を経て、震災から復旧、復興するための取り組みを示した。復興計画【推進計画】は、復興計画【基本計画】で計画された復興に向けた取り組みに基づき、総合計画の年度である平成31年度までに行う事業を計画している。

地区の復興まちづくり計画は、復興計画に基づき市が計画する被災地区別に復興の実現に向けて取り組むべき復興事業等を示すもので、平成24年3月の公表に向けて検討されたものである。

3. 地区復興まちづくり計画の策定プロセス

市では沿岸の広大な面積が浸水し、小規模な漁業集落から比較的大規模な市街地まで、33地区におよぶ多様な地区が被災した。各地区では被災の状況や産業、住宅、インフラ、防災施設等、復旧、復興への必要な取り組みは多様であった。各被災地区で行うべき復興事業を検討し、地区の復興まちづくり計

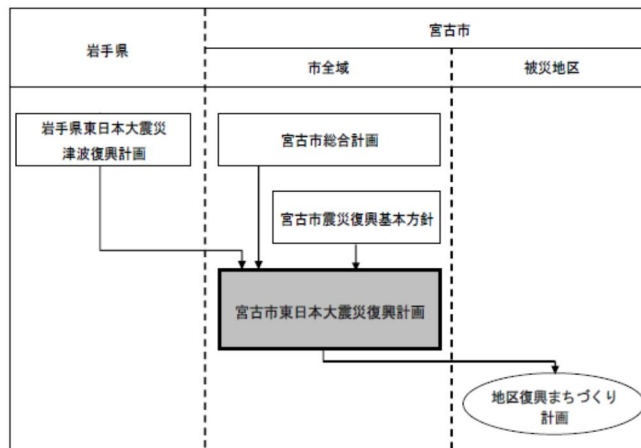


図-3 宮古市東日本大震災復興計画と地区復興まちづくり計画の関係

画を策定するためには、各地区の状況に即し、地区の住民意向の集約を図り、市民と行政がまちづくりの方向性を共有しながら進める必要があった。

そのため、沿岸部の被災地区 33 地区を、被災戸数の規模に応じて 2 つに分類し、被災戸数が 40 戸未満の地区を全体協議型、被災戸数が 100 戸以上で複数の復興パターンが想定される地区については検討会立ち上げ型とした。(図 - 4)

検討会立ち上げ型地区については、地区住民で組織された検討会を立ち上げ、検討会における検討とすべての地区住民等への情報発信と意見収集により策定を進め、住民案として市長に提言した。この計画策定プロセスの特徴は、以下の 3 点である。

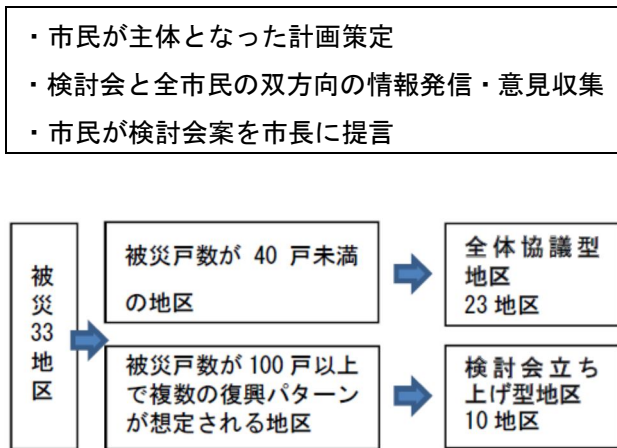


図-4 被災地区 33 地区を 2 つの型に分類

地区復興まちづくり計画の策定は、技術検討プロセス、計画検討プロセス、コミュニケーションプロセスからなるプロセスで行った。(図 - 5)

検討会メンバーの検討会議のみによる検討ではなく市民全体の意見を踏まえた検討とするため、2 回の地区住民全体による地区復興まちづくりの会の開催¹⁾、市内 13 か所での内覧会や、月 2 回で計 11 回発行し全世帯に配布したまちづくり便りと意見記入用紙による意見収集によって、検討中のすべての段階において情報提供と意見収集を行った。(図 - 6)

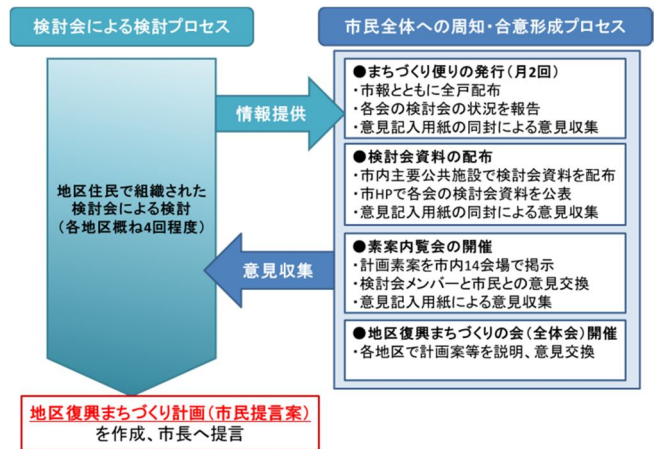


図-6 検討会、市民全体の双方向の情報発信・意見収集

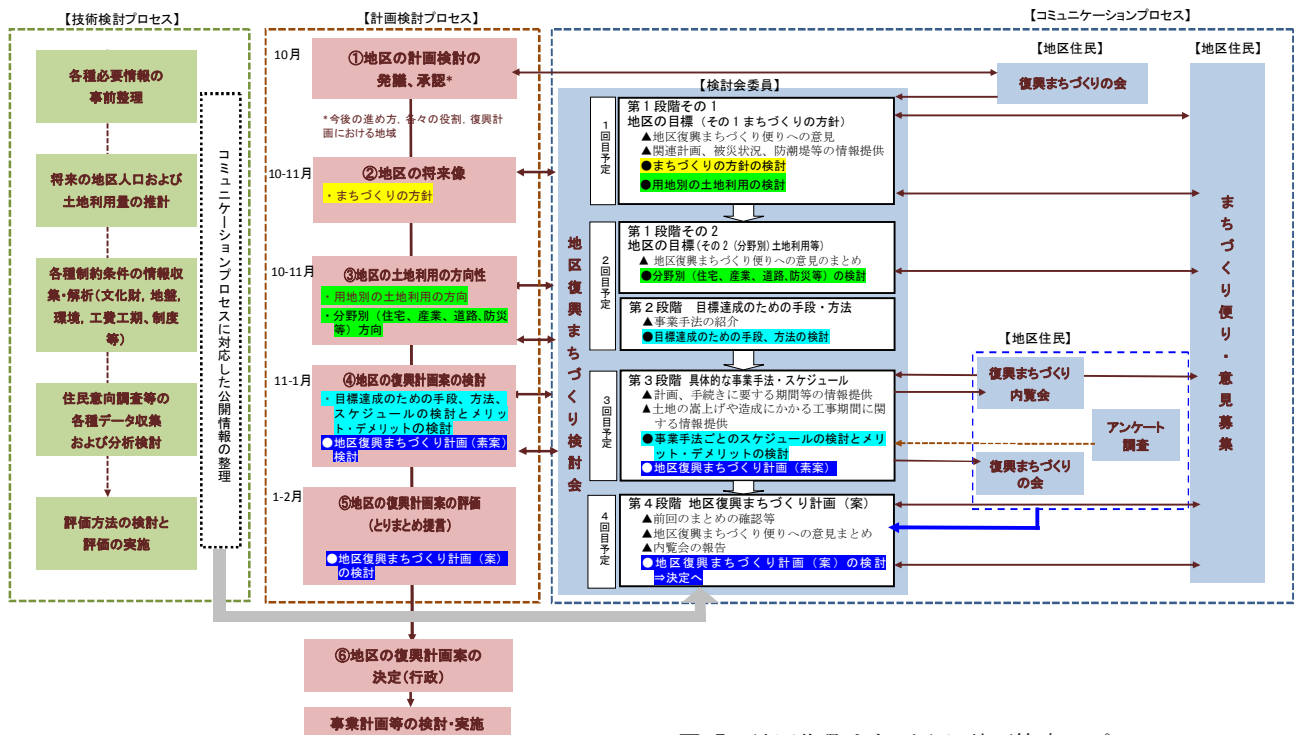


図-5 地区復興まちづくり計画策定のプロセス

4. 市民主体の計画策定・周知・合意形成プロセスによる復興まちづくり計画づくり

(1) 地区復興まちづくりの会

被災した33地区において、住民全員を対象として各地区でそれぞれ2回の地区復興まちづくりの会を開催した。第1回は平成23年9～10月に行い、高台移転、現地再建等の復興パターンの市の案を示し、これを一例として住民が主体となった検討を行っていくことを提案した。あわせて、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、漁業集落環境整備事業、災害公営住宅整備事業等の事業制度と被災者への支援制度等の説明を行った。第2回は平成24年2月～3月に、地区復興まちづくり計画(案)の確認と、住民の合意が得られた地区での市長提言を行った。

(2) 地区復興まちづくり検討会

検討会での検討は、自治会、消防団等を中心に市の呼びかけに応じて集まった10～20名の検討会メンバーを2～3班に分け、各テーブルでテーマに沿った検討を行うワークショップ形式で行った。その後、各班で検討した結果を発表し、意見交換を行うことで、意見の共有を図りながら進めた。

各回の検討は、地区の復興の目標、土地利用の方針、道路や防災施設等の整備方針、整備手法、整備スケジュール等のテーマを設定して行った。

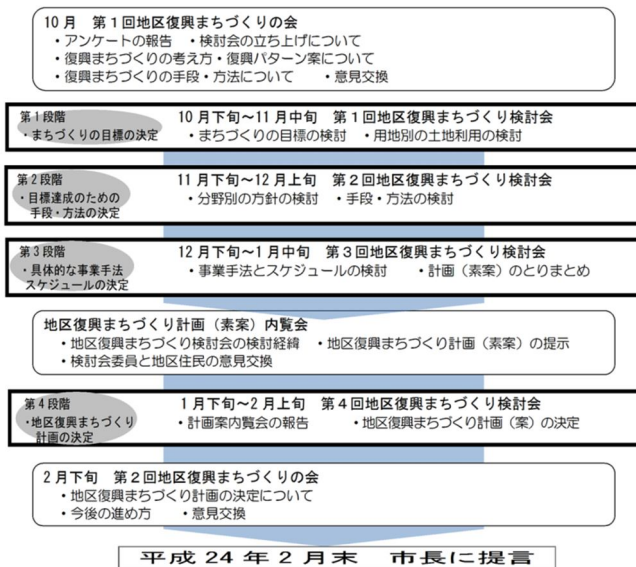


図-7 地区復興まちづくり計画の策定の流れ

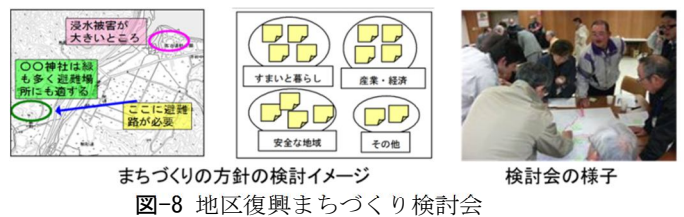
各地区とも、毎回、前回の検討の振り返り、検討テーマと検討の目的等を確認しながら進め、市からは地区の現況と位置づけ、復興に関する住民アンケートの結果や復興に関する事業制度、高台造成や道路整備等に関する土木的検討状況などの情報提供を行った上で、検討会メンバーによる活発な意見交換が行われた。第1回検討会での地区の復興の目標の検討の際には、安全性の確保と地域活性化を基本に、各地区の特性がよく表れた復興の目標像が出された。

(図-8) 第2回、第3回の復興まちづくりの方針の検討の際は、主に避難場所と避難道路について検討を行った地区、高台移転や災害公営住宅の整備について議論を重ねた地区など、第1回で設定した復興まちづくりの目標の実現に向けた内容で、地区の成り立ちや住民の今後の生活、生業への意向、これまでの津波被害の履歴、今回の被災の状況等がよく表れたものとなった。

(3) 地区復興まちづくり便りと意見記入用紙

検討会を傍聴することが難しい方や市外に居住する市民へも検討内容を伝えるため、各検討会の概要を伝える「地区復興まちづくり便り」を市の広報とともに月2回、約27,000世帯に全戸配布した。(全11回)

そのなかに「意見記入用紙」を同封することで様々な方からのご意見をいただくことができた。(図-9)



まちづくりの方針の検討イメージ
図-8 地区復興まちづくり検討会

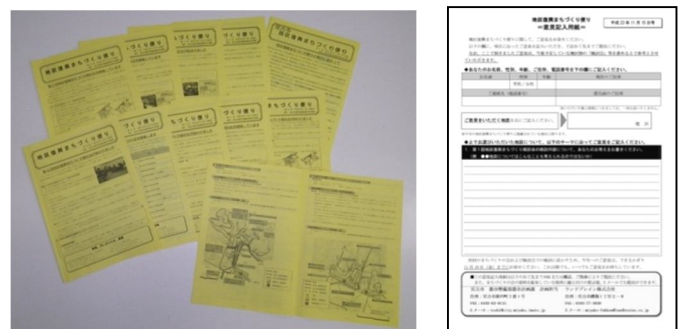


図-9 地区復興まちづくり便りと意見記入用紙

意見収集は、ファクシミリ、Eメール、電話、郵送、市役所への持参などの方法で行った。

このようにして収集された各回の検討会の概要へのすべての意見は、検討会メンバーにあらかじめ送付し、検討メンバーが情報共有した上で、次の回の検討会でそれを踏まえた検討を行うことができた。

(4) 内覧会

10地区の検討会立ち上げ地区では、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(素案)」を広く公開し、ご意見をいただくための内覧会を市内14会場で4日間(一部会場は2日間)開催した。(表-2)

内覧会会場では、地区住民である検討会のメンバーが自ら計画内容を説明し、来場者の質問に応じる場面が多く見られた。(図-10)

(5) 市民提言書

地区復興まちづくりの市民提言書は、地区の現況、目標と方針、スケジュールで構成され、4回以上の検討会、2回の全体会を経て、以下のような図書で市長提言を行った。(図-11、図-12)



図-10 内覧会の様子

表-2 内覧会の開催場所と開催結果

会場		来場者数	会場	来場者数
田老地区	榎内地区集会施設	12名	西上村地区会館	23名
	榎内仮設住宅集会场	23名	高浜コミュニティ消防センター	23名
	グリーンピア三陸みやこ体育館横集会所	91名	金浜老人福祉センター	44名
	田老総合事務所3階3-1会議室	105名	荷竹自治会館	32名
鎌ヶ崎小学校仮設住宅談話室	82名	赤前小学校仮設住宅談話室	64名	
愛宕小学校仮設住宅談話室	26名	市役所分庁舎3階大会議室 ※中心市街地含む10地区分掲示	104名	
宮古市公害試験室(藤原地区)	38名		総計 667名	

市では、この提言を最大限尊重し早急に行政案を作成することとした。行政案は、市長提言との相違点等を明記し、3月30日に公表、全戸配布している。

5. まとめと今後の課題

復興計画【基本計画】【推進計画】および地区復興まちづくり計画は、市長のリーダーシップと、行政・市民の信頼関係の中で、きめ細かなプロセスを経て、市民の意見を反映し策定された。市が計画したものを説明会で市民に説明する一般的な方法に比べ、時間、費用、住民および市職員の負担などが大きい反面、住民の合意と納得が得られたものとなった。これは、市民の復興にかける高い意識と努力の結果であるが、市にとって初めての経験であり、

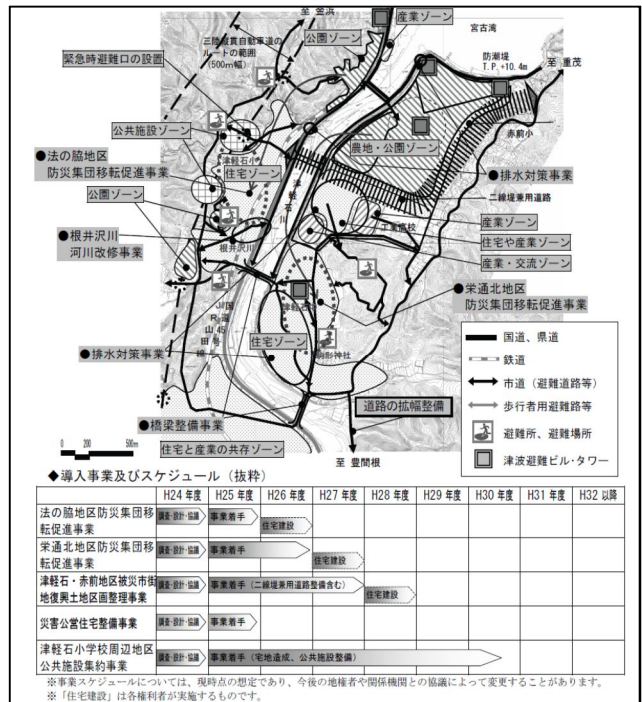


図-11 市民提言書のイメージ

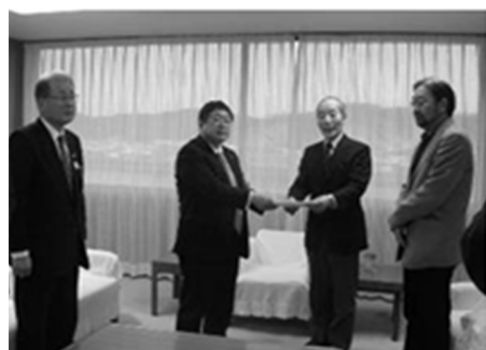


図-12 市長への提言

暗中模索の中、総合アドバイザーの東北大学 首藤名誉教授、東京工業大学 屋井教授のご指導、ご助言は、進むべき方向を指し示していただくことができた。また、住民組織のあり方、検討会の開催回数等の検討方法、便りの配布数等も確信が持てない中で、試行錯誤の連続であった。これには、災害復興の経験のある自治体やコンサルタント等の意見などをもとに、全体が見通せる中での実施を行うことが重要である。

また、整備区域等の実際の規模や対象世帯・権利者の設定に際し、市の方針の明確化と土地等の鑑定評価、整備内容をもとに、被災世帯や権利者への支援内容等の説明、建築基準法第 39 条に基づく災害危険区域の設定、移転促進区域の買取価格や高台住宅地の分譲価格、災害公営住宅の入居条件等の情報提供を迅速かついねいに行っていく必要がある。

宮古市の復興の取り組みは、この計画づくりによってやっと緒についたところである。今後、この実現に向けて、詳細な検討や予算の確保が必要となる。具体化にあたっては、財源の確保および技術的、計画的な検討はもとより、実際に復興にあたる地区住民や地元企業等のさらなる参画と行政と住民との協働のしくみの形成が必要である。

参考文献

- 1) 紙田和代 土木計画学ワンデイセミナー「土木計画とパブリックインボルブメント」pp123-142、土木学会土木計画学研究委員会 1997

(2012. 5. 7 受付)