

岩手県宮古市田老地区の復興まちづくりに関する研究

岩手大学工学部社会環境工学科 学生会員 ○門田麻実^{※1} 正会員 南正昭^{※1} 平井寛^{※1}

1. 背景と目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災により、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部は壊滅的な被害を受けた。今後の迅速な復興のみならず、持続可能な地域開発を進めるためには、住民・行政・専門家等による協働の取り組みが必要である。

本研究では、過去の復興まちづくりの過程の類型化とその背景要因の検討を行い、岩手県宮古市田老地区の現状をふまえた上で、住民主体のまちづくりに関する今後の課題について考察することを目的とする。

2. 研究の方法

文献、資料、一部ヒアリングによる。また、2011年12月15日に行われた、公開シンポジウム「岩手三陸復興まちづくりに向けて」における講演を録音し、文字起こしをして参考資料とした。

3. 震災の概要

3-1. 中越大震災

2004年10月23日17時56分頃、新潟県北魚沼郡川口町北部を震源とする、M6.8、最大震度7の地震が発生した。余震の揺れが強く、頻繁に起きたことが新潟県中越地震の特徴である。

人的被害は死者68人、重軽傷者4,795人、住家被害は121,604棟となった。(H21.10.15現在)

3-2. 東日本大震災

2011年3月11日14時46分、三陸沖を震源とする、国内史上最大のM9.0、最大震度7の地震が発生した。この地震とそれに伴う津波は、東北地方から関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらした。

人的被害は、死者・行方不明者約2万人、重軽傷者5,890人、建築物の全半壊合わせて35万戸以上となった。(H23.12.12現在)

4. 地域と被害の概要

4-1. 中越地域について

震源となった中山間地域から、旧山古志村と旧川口町について簡単に記述する。

4-1-1. 旧山古志村

人口2,167人、690世帯(地震発生時)の、日本の

原風景が残る村であった。しかし地震に伴う土砂崩れ等により著しく崩落し、姿を大きく変えた。全村民に出された避難指示が解除された後もかつての居住地に戻らない者も多く、旧村の高齢化率は40%を超えた。地震による死者は5名となった。

4-1-2. 旧川口町

人口5,233人、1,439世帯、高齢化率27.8%(H17年時点)の人口減少が進む過疎の町である。最大震度7を記録し、死者6名、家屋被害は棟数ベースで全壊率が43%、全半壊率77%であった。

4-2. 田老地区について

津波に強いまちづくりを進めてきた事例であり、年一回の避難訓練にも力を入れ「防災の町」として有名である。人口3,901人、1,449世帯(H24.1.1現在)の、過疎高齢化が著しく進む典型的な農漁村地域である。リアス式海岸の奥に位置し、古来より三陸地方の中でも大きな津波被害に遭ってきた。

今回の津波は、日本最大規模を誇った防潮堤(田老万里の長城)を乗り越え市街地に流れ込み、同地区で遡上高37.9mに達し、防潮堤自体も580mに渡り損壊した。住宅も1,600棟を超える全壊など甚大な被害を受け、200人近い死者・行方不明者を出した。

5. 災害の要素

一つとして同じ災害はなく、復興まちづくりはその個性に見合わせて進める必要がある。災害を形作る主な要素は、(1)災害の種類 (2)地域性 (3)時代背景であると考え。中越大震災については、(1)地震 (2)中山間地 (3)人口減少、概ね経済回復傾向と言え、東日本大震災については、(1)地震、津波 (2)沿岸地域 (3)人口減少、超高齢社会、経済低迷時代と整理できる。

両者には共通項がある。中山間地と沿岸地域は地理的には異なるが、都市部にはない過疎高齢化の進行という深刻な問題を抱えている点で共通する。今回の震災復興まちづくりに関してもこの問題は避けて通れない。そこで、中越における経験が役立つのではないかと考え、以下事例を述べていく。

6. 中越の復興過程と支援員活動

キーワード：復興まちづくり 宮古市田老地区 高齢化 住民主体 地域復興支援員 ^{※1} 岩手大学工学部社会環境工学科

連絡先：岩手県盛岡市上田 4-3-5 TEL:019-621-6454 FAX:019-621-6460

6-1.復興過程・経過

復興計画では概ね 10 年を目安として、復旧段階・再生段階・発展段階と分けられている。

(a)復旧段階（初期 3 年）

各種対策本部の設置、懇話会を重ねた上での復興ビジョン、市町村復興計画や第一次復興計画の策定など、復興へ向けた基本体制が確立された。

(b)再生段階（中期 4~6 年）

インフラ関係の復旧がほぼ完了し、応急仮設住宅入居者の自宅再建や公営住宅等への入居が完了した。第二次復興計画が策定され、復興の「新潟モデル」実現に向け、本格的復興へ歩みを進めた。

(c)発展段階（7 年以降）

第三次復興計画にもあるように、持続可能な地域社会の実現と震災復興を超えた新しい日常の創出に向け、現在も取り組んでいる。

6-1-1.住民と外部者

ハード面が整えられてくると行政だけでは対応できない面が徐々に増え、住民の取組みが求められるようになる。被災地では発災直後からボランティアや NPO、大学等による様々な支援があり、外部の視点で地域住民だけでは気付かない地域文化や資源への認識を喚起し、住民の主体性を醸成していった。この外部支援者を復興への牽引者にするため、中越大震災復興基金において「地域復興支援員」制度をメニュー化し、再生段階で本格始動させた。概要を以下に述べる。

6-2.地域復興支援員

市町村長が認める公共的団体が受け皿となり事業を実施し、20~60 代の計 51 名が雇用されている。地域外出身者や、若い世代では大学時代に地域づくりを学んだ者、ボランティア活動をしてきた者も多数いる。集落機能再生に加え、被災者・被災地への人的支援として位置づけられ、行政や外部とつなぐ役割も担う。

6-2-1.支援員活動における留意点

あくまでも集落住民の主体性を引き出す必要があり、支援員には「住民と共に悩み、考える」ことが求められる。集落の状況に応じてスタンスも変わる。また、行政職員とは明確な役割分担はせずに、柔軟な補完関係を築く必要がある。予算額ゼロの事業として行政施策に盛り込み、支援員や集落と公的に共有することが有効だと考えられる。

支援員を後方から支援する組織も必要である。中越では復興デザインセンター等がこの役割を担い、支援

員の相談や行政との橋渡し、研修等行ってきた。長期的に活動を続けるためにも、NPO など行政と市民の間に位置する支援組織の存在は極めて重要である。

6-2-2.活動の意義と成果

都市部とは異なり、過疎高齢化が進む集落では外部者により人手を補える利点があり、その上希少な若者が投入されること自体が新たな方向性へのきっかけとなる。また、支援員同士の交流により情報共有がなされ、集落間の連携も生みだされている。外部者を積極的に取り入れる開放性と、多くの集落で住民活動組織が誕生するなどの主体性が生まれた。

7. 今後の復興まちづくりへの活用

資金などのハード面以外で住民主体の取組みが成立するための要因を挙げると、事業実施団体・NPO 等中間支援組織の存在、若い世代の支援者、住民の問題意識・主体性、行政との柔軟な関係となる。

田老地区は現在、「復旧段階」である。同地区での大きな動きの一つが、まちづくりへの貢献を目的とする、住民らによる NPO 法人立ち上がるぞ！宮古市田老（NPO 田老）の設立である。2011 年 10 月 27 日に正式に承認され、講師を招いてのまちづくり勉強会の主催などを行う。また、田老地区も含め三陸では学生がボランティア活動を行うなど、若い世代の者が接触する機会もある。

このように、上に挙げた要因と重なる部分もある。しかし、住民には主体性があり行政とも良好な関係を築けていると一概には言えない状況である。そこで、地域復興支援員のような活動も一つ的手段として有効である。もちろん導入する際には、本当に適切かどうかの慎重な見定めや、手厚いネットワーク等土台が不可欠である。現段階ではこのような土台作りを進めることが大事であり、今後を左右する鍵となる。すなわち、各主体間において方向性の共有を十分に図ることが、復興まちづくりの原点であると考ええる。

参考文献・資料

- (1) 地域の人的支援研究会(2010.5)『人的支援の可能性と課題』
- (2) 新潟県防災局防災企画課、新潟県県民生活・環境部震災復興支援課（2009）『新潟県中越地震における産官学民の連携と協調に基づく災害及び復興対応』
- (3) 宮古市 HP <http://www.city.miyako.iwate.jp/>
- (4) 新潟県 HP <http://www.pref.niigata.lg.jp/>