

連載

# 東北復興は、 次世代型まちづくりの手本を 示せるのか

第1回

復興まちづくりの今

—復興まちづくりの全体状況を俯瞰する



連載 東北復興は、次世代型まちづくりの手本を示せるのか  
第1回 復興まちづくりの今 - 復興まちづくりの全体状況を俯瞰する

## ■もくじ

### 3 はじめに

#### 1 被災地の今 復興の概況

### 4 (1) 生活基盤の復興・コミュニティ再生

事例1：釜石市平田総合公園コミュニティケア型仮設住宅

事例2：陸前高田市長洞元気村

### 8 (2) 産業復興・生業再生

事例1：陸前高田未来商店街

事例2：陸前高田市広田地区

事例3：おらが大槌夢広場

事例4：トヨタ東日本学園計画

### 13 (3) 復興まちづくりの担い手

事例1：宮城県女川町こころとからだとくらしの相談センター

事例2：コミュニティレストランの展開-亘理町“いちごっこ”

事例3：きたかみステーション

### 15 2 復興まちづくり計画が描く将来像

事例1：福島県新地町

事例2：宮城県気仙沼市小泉地区

事例3：宮城県岩沼市

### 24 3 見えてきた復興まちづくりの課題

(1) 東北のめざすべき復興の将来ビジョン

(2) 重視すべき視点

①地域ごとの複雑性に対する解

②広域・俯瞰とコミュニティレベルの両輪の重視

③まちを育てるロードマップ

④動きながら対応する柔軟性

⑤トライ&エラー、そして成功・創発をねらう

## ■著者プロフィール

### 渡会 清治 (わたらい せいじ)

1949年静岡県生まれ。武蔵工業大学建築学科卒業。株式会社アルトゥ計画事務所代表取締役、(NPO)日本都市計画家協会副会長、(社)日本都市計画学会会長アドバイザー-会議委員。技術士(都市及び地方計画)。著書に「新都市計画マニュアル」(編共著、丸善)、「都市計画マニュアル」(編共著、行政)、「地域と大学の共創まちづくり」(共著、学芸出版社)、「都市・農村の新しい土地利用戦略」(共著、学芸出版社)など。

### 中川 智之 (なかがわ さとし)

1959年大阪府生まれ。東京理科大学工学部建築学科卒業、同大学院修士課程修了。株式会社アルテップ代表取締役、(NPO)日本都市計画家協会理事。技術士(都市及び地方計画)、一級建築士。著書に「景観法を活かす」(共著、学芸出版社)、「まちづくりのための建築基準法集団規定の運用と解釈」(共著、学芸出版社)、「環境貢献都市-東京のり・デザイン」(共著、清文社)、「マンション建替え-老朽化にどう備えるか」(共著、日本評論社)など。

### 内山 征 (うちやま すずむ)

1971年茨城県生まれ。東京理科大学理工学部建築学科卒業。株式会社アルメック主任研究員。(NPO)日本都市計画家協会理事。技術士(都市及び地方計画)。

公益財団法人ハイレイフ研究所 / NPO 法人日本都市計画家協会  
2013年2月27日発行

## はじめに

被災から約2年が過ぎた被災地の復興まちづくりの現状と展望を概観しつつ、こうした復興まちづくりの試みの中から、わが国の次世代まちづくり・次世代ライフスタイルを先導する動きを拾い出す。

この大災害からの回復は、復旧という側面と、復興・再生という側面を併せ持つが、復興・再生は将来に対する投資の実態化のプロセスでもある。つまり、わが国がこれから数十年かけてたどる「次世代」に至る社会実験・試行実験でもある。

今回の特集ではこうした視点に立って、復興まちづくりにおいて次世代を具体化する試みにフォーカスしてその展望と課題を報告する。

第1回目としては、「復興まちづくりの今」と題して、復興まちづくりの全体状況を俯瞰したい。

## 1 被災地の今 復興の概況

復興庁のホームページに、東日本大震災の復旧・復興の進捗状況が掲載されている。それをみると、道路や港湾、鉄道、空港等の復旧が進んでいることがうかがえるが、復興に向けた大きな変化は見えてこない。現在、被災各県、市町村で復興計画が策定され、具体的な復興に向かっていくが、全般的に、防潮堤の整備や高台移転等、土木復興が先行している。一方、生活基盤となる住まいの確保や生活支援・サービス機能の復興・整備、生業・産業復興は遅れぎみで、復興のめどが立っていないところもある。

こうした状況を踏まえ、本項では、生活基盤の復興やコミュニティ再生、産業復興や生業再生について各地の動向や特筆的な事例の紹介を通じて、復興の現状と現在抱えている課題を報告する。また、現場の動きのなかから、復興まちづくりを支える担い手として、どのような団体・プランナーがどう関わり、どのような課題を抱えているか概括したい。

### 公共施設の復旧は進んだが、まちの復興・再生は進んでいない！



(平成 25 年 1 月 10 日 復興庁)

## (1) 生活基盤の復興・コミュニティ再生

被災3県の都市部、漁村部等の生活基盤の復旧・復興、コミュニティ再生の概況について網羅的な実態把握は困難であるが、各地域の復興の現場の状況・声を聞くと、概ね、復興まちづくりの現状や抱える課題が見えてくる。現在、防潮堤や集団移転先の高台の宅地造成など、土木技術やそのための制度手法論の議論、受け皿となる住宅の供給戸数の議論に終始していると思われる。多くの計画は、東北の将来を見据えたビジョンのないまま、数合せに近い形で、硬直的な計画を住民不在の形で展開している。まさに、「逆さま」の復興まちづくりといわざるをえない。

具体的な例を紹介しよう。防災集団移転事業を検討している某地区の住民説明会では、地区に戻る世帯を対象に山を切って世帯分の宅地を作るという説明があった。旧集落は危険区域がかけられて居住できない。将来の世帯分離や新住民を受け入れるためには、山を新たに削る必要があるが現実的ではない。極めて硬直的な計画である。本来、人口増加と減少の可能性や年齢構成や世帯構造、就業構造を基に、20年くらいの時間軸上でシミュレーションし、動的な計画・枠組みを策定すべきである。また、工事についても、将来の再編、拡張、縮小しやすい宅地を計画しておく必要があるのではないか。

災害公営住宅の整備については、まとまった土地の確保が困難などの理由で整備が遅れ気味であるが、住宅の早期整備に向けて供給戸数の議論が主になっている。被災3県の震災前の居住形態をみると、高齢者が多いことや3世代同居が多いという特徴を持っているが、入居が想定される居住者の属性や従前のコミュニティを無視した計画が多い。住宅だけでなく高齢者の見守り・生活支援や地域交流を図るべきであるが、例えば、高齢者福祉施設を例にとると、介護保険事業計画に位置づけられていないものを併設する訳にはいかないなど全く融通が利かない。本来、被災者の生活再建やコミュニティ再生を大前提に復興計画が作られるべきであるが、計画論と実態は大きく乖離していると思われる。

### 宮城の災害公営住宅 着手戸数3割未満 建設用地の確保課題

宮城県は、東日本大震災で自宅が全壊し、自力再建が困難な被災者向け災害公営住宅について、昨年12月28日現在の整備状況をまとめた。整備に着手したのは17市町60地区の計3956戸で、前月末比12地区計815戸の増。整備着手は計画戸数全体（1万5000戸）の26.4%となった。

昨年12月中に整備に入ったのは仙台市太白区芦の口（39戸）、石巻市新蛇田（350戸）、登米市迫（30戸）、東松島市小松谷地（156戸）など。建築工事に着手したのは前月比24戸増の計654戸だった。

県は石巻市新蛇田など3地区計420戸の設計、工事を新たに受託した。都市再生機構（UR）は石巻市内の3地区計150戸の整備事業を代行する。

早期整備に向けては、建設用地の確保が課題となっている。県は民間集合住宅の買い取りや公共用地の市町への情報提供などを進め、整備促進を図っていく方針だ。

県復興住宅計画によると、年度別の建設戸数は2012年度が300戸、13年度が3500戸、14年度が5000戸、15年度が6200戸となっている。

（河北新報 2013.1.7）

# コミュニティに配慮した復興が重要だが、現場ではそうは動いていない！



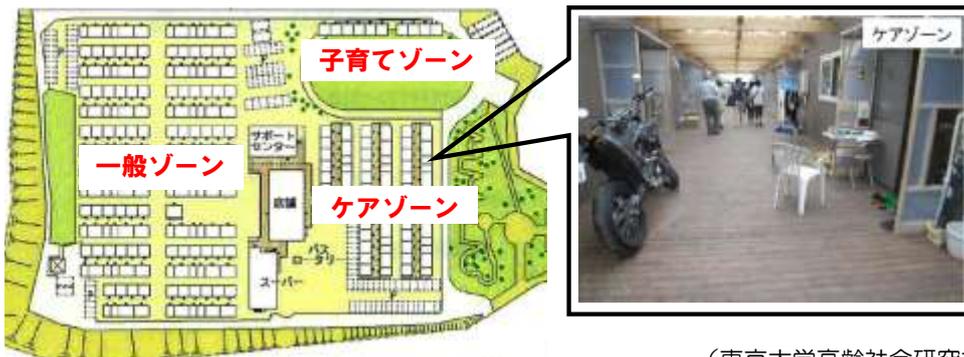
(JSURP 中川智之作成)

しかし、少数ではあるが、仮設住宅整備の段階から地域のコミュニティ形成・再生を勘案して取り組まれた事例もある。本項では、こうした特筆的な事例を紹介し、本来あるべきコミュニティ再生・復興のあり方を考える。

## 事例1：釜石市平田総合公園コミュニティケア型仮設住宅

釜石市平田地区に建てられた仮設住宅では、東京大学高齢社会研究機構の協力・支援のもと、仮設住宅地内のコミュニティ形成を円滑に進めるため、配置計画及び生活サービス機能のあり方を検討し仮設住宅に併設されるサポート拠点の設置・運営に必要となる財政的支援として、平成23年度第一次補正予算※において、介護基盤緊急整備等臨時特例基金（地域支え合い体制づくり事業分）を積み増し、当該基金を活用して対応している。平田地区の仮設住宅に併設されたサポートセンターでは、入居者の心のケアを重視し、総合相談機能や見守りサービス、配食サービス、地域交流スペース（サロン）の提供などを行っている。また、仮設店舗も併設し仮設住宅におけるコミュニティ形成や総合的な生活支援に取り組んでいる。

※「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」（平成23年4月19日付事務連絡）を发出



(東京大学高齢社会研究機構資料)

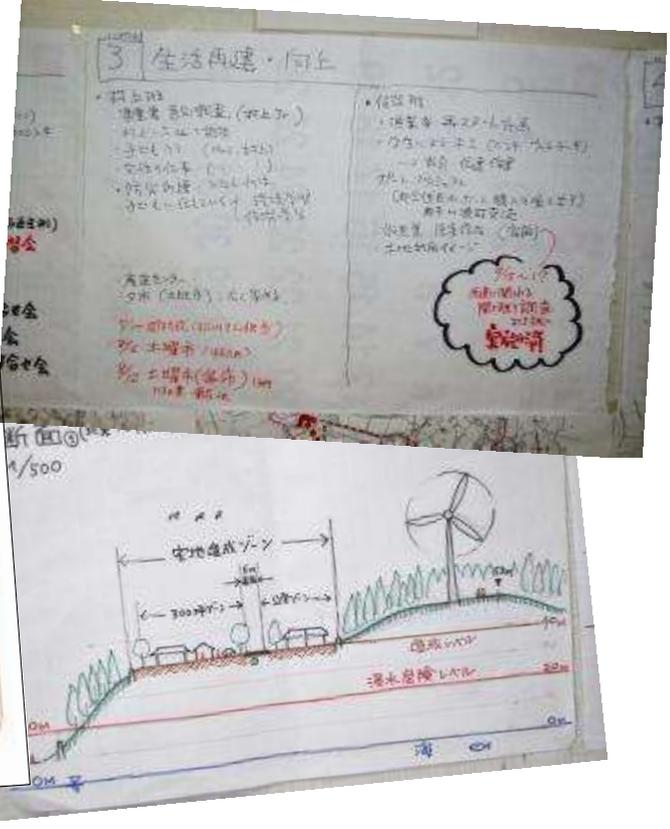
仮設住宅での生活は時限的であるが、仮設住宅で形成された新たなコミュニティやそれを支える仕組みをその後の生活に継続・継承していくことが求められるのではないだろうか。

**事例2**： <sup>りくせんたかた</sup> <sup>ながほら</sup> **陸前高田市長洞元気村<sup>1)</sup>**

陸前高田市長洞元気村では、被災直後から地区が一体で行動し「仮設住宅研究会」の支援のもと、独自の計画で仮設住宅建設。防災集団移転も地域一体で検討しコミュニティを壊さない復興過程に移行している。

長洞元気村ホームページでは、『津波の惨状を知れば知るほど「一人では生きてゆけない。」誰もがそう思ったに違いない。食糧やガソリンの確保・不明者の安否確認そして集落内の民家に分宿。長洞集落自治会は地域一丸となって震災に立ち向かう。長洞元気学校を開校、市（行政）に用地を確保したうえで仮設住宅建設を要求、成し遂げてその仮設住宅団地を”長洞元気村”と呼んでいる。10年後20年後を見据えながら長洞復興計画づくりに取り組んでいる。』とある。

これから、仮設住宅での生活から、本格的な復興まちづくりに移行していく段階だが、短期的な課題だけでなく、20年先の将来を見据えたビジョンづくりとそれに基づく具体的な計画、その実践が期待される。



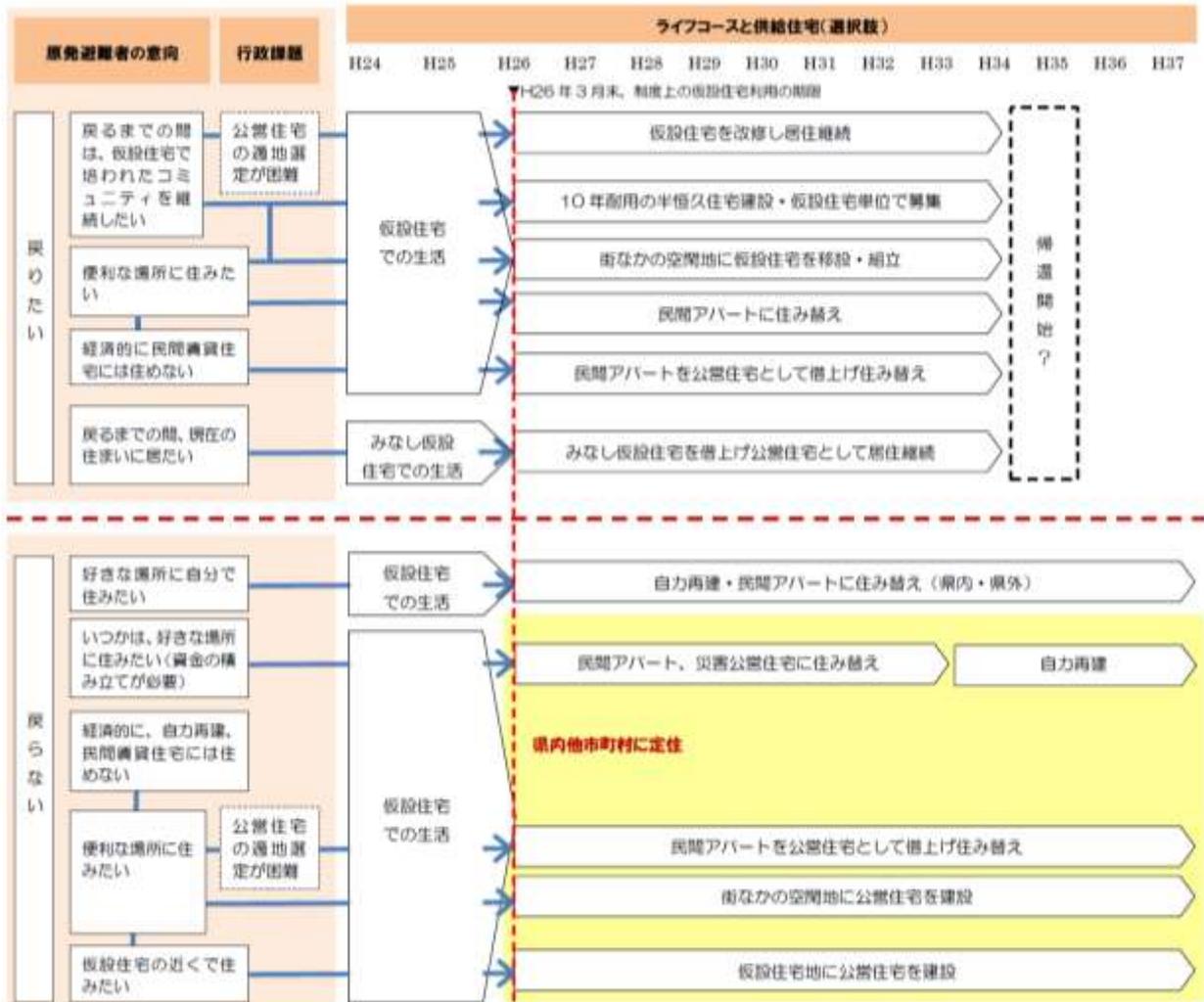
その他、徐々にではあるが、地域特性を踏まえた特徴的な住まい・生活復興も具体化しつつある。下記に最近の新聞記事から、代表的なものを例示する。

**たのほた 田野畑村（岩手県）が整備を進める「曲り家」風復興住宅**

東日本大震災の被災者向けに市町村が建設する災害公営住宅（復興住宅）に、戸建てタイプが取り入れられている。戸建てが居住の中心だった地域にふさわしい住宅で復興したいという住民の要望などを受け入れたものだが、敷地がないとして建設を見送る市町もあり、対応は分かれている。田野畑村は、南部地方の伝統的な「曲り家」をイメージした平屋の戸建て60戸を整備する。早稲田大学の古谷誠章教授がデザインした約66平方メートルと約83平方メートルの2種類で、漁具の手入れや畑作ができる前庭がついている。今月にも被災者の希望を取ったうえで造成を進め、2014年3月までに完成させる予定だ。（読売新聞 2013.1.9）

本項の最後に福島県を取り上げたい。福島県の福島第一原発事故による「避難指示区域」の再編により、「帰還困難区域」となっている地域の住民の方々は、当分、地元への帰還が困難なため、町外での生活を余儀なくされているが、仮設住宅での生活を通じて新たなコミュニティ形成も進んでいる。これから「仮のまち」の議論が進むであろうが、受入れ市町との関係もあり現時点では具体化していない。今後、帰還の時期や避難者の意向等を踏まえつつ、20年先を見据えたロードマップの作成と住まい・生活、生業を支える多様な選択肢を用意していくことが重要であると考える。

**【帰還困難区域（10年？）のライフコースと想定される供給住宅（イメージ）】**



※なお、上記メニューには、現行法制度では対応できないものも含まれる  
(JSURP 中川智之作成)

## (2) 産業復興・生業再生

産業復興・生業再生は、地域住民のきめ細かな活動を軸として生業をいかに復興するかという視点と国土レベルでの産業再配置という2つの側面があると思われる。

前者については、漁村再生など、これからの生活を支える糧を生む環境をどう再生していくかという視点であり、それぞれの地域で、少しずつではあるが、復興・再生の兆しが見えてきた。そこで、筆者が知り得る代表的な事例について紹介したい。

### 事例1：<sup>りくぜんたかた</sup>陸前高田未来商店街

陸前高田市の市街地は、津波により壊滅的な被害を受けた。陸前高田市では、旧市街地の位置の一部をかさ上げし、復興市街地を再建する予定である。それには、5年以上の期間を要する。

商店街にあった商店は、その時期まで待つことはできない。そこで、商店街の一部の店舗が結束し、山を隔てた内陸側の竹駒地区に、仮設商店街として陸前高田未来商店街（以下、未来商店街と記載）を開設した。平成23年2月の1つ目の店舗のオープン以来、店舗を増やしつつあり、現在は大規模拡張の工事を行っている。

現在、未来商店街の隣接地には、スーパーマーケット、ドラックストア、ホームセンター、書店、コンビニエンスストア、居酒屋、銀行等々が立地し、陸前高田市の商業拠点となりつつある。



未来商店街の取り組みは、復興プロセスにおける新しい要素の提示、縮小・再編を要する我が国のまちづくりにおけるモデルという視点で大きな意義があるのではないだろうか。

### ○仮設期の中心市街地

東日本大震災の復興には期間を要する。そこで、本格復興までの仮設期は長期間になることが予想される。一方、国や関係機関は、通常の復興と同様に、商業施設の仮設開業を支援してきたが、その集積化や中心市街地の機能については意識してこなかった。長期化する仮設期において、住民の交流、様々な活動の場となる中心市街地機能の確保は課題となる。

未来商店街は、仮設期の中心市街地をめざしている。周辺に集積する仮設商業施設と連携し、竹駒地区へ来れば何でも揃う商業拠点化と、未来商店街内に交流・活動の場をつくることで、中心市街地化を進めている。

未来商店街は、復興プロセスにおいて、仮設期の中心市街地という新しい要素を提示していると思われる。

## ○商店街の「縮小高質化」に向けたチーム

我が国では、地方都市の商店街衰退が一般的な課題となっており、有効な解決策を見いだせないでいる。この要因の一つとして、空き店舗による店舗連続性の欠如や、やる気のある店主とそうでない店主の混在という体制的な問題が挙げられる。

未来商店街は、旧商店街のすべての店主が集まっているわけではない。早期に商売を再開したい、また、未来に向けて陸前高田市の商店街を再生・拡充したいと考える“やる気”のある店主だけが集まっている。

仮設商店街を準備段階と位置づけ、本格復興時には、まとまって商店街に入る意識で集まったチームである。

未来商店街の取り組みは、商店街の再編による「縮小高質化」のモデルになることが期待される。

### 《こんな商店街にしたいワークショップの様子》

店主が参加して、商店街の空間づくり、ソフト事業等を協議

NPO法人 日本都市計画家協会がサポート





### 事例3： おおつちおらが大槌夢広場

まちづくり会社とは、地域振興などを目的として設立される公共性が高い会社である。震災前までは、中心市街地活性化法で設立されたTMO（Town Management Organization）が法人化され、まちづくり会社となっているものが多い。

岩手県大槌町は、大きい津波被害をうけたまちの1つである。この大槌町で、産業復興と復興まちづくりを推進する目的で、他の被災市街地の先駆けとして、平成23年11月に一般社団法人おらが大槌夢広場が設立された。

設立直後は、工事作業員、ボランティア等の食事場所の確保を目的とした復興食堂の運営、被災地研修ツアーなどの受け入れ、住民のまちづくり相談の窓口、子ども議会の運営などを行い、現在は幅広い事業を展開している。試行錯誤、改善、あるいは取りやめなどを繰り返し、民間会社の柔軟性を活かした活動を行っている。

まちづくり会社は、東日本大震災を経て、我が国のまちづくりのスタンダードになる可能性を持っていると思われる。

#### 《活動内容》



おらが大槌夢広場 <http://www.oraga-otsuchi.jp/>

一方、俯瞰的な産業再生の視点として、我が国の国土レベルの都市構造・産業構造の再編の議論も必要である。全国的に人口減少・高齢化が進展するなか、従来あった産業は、震災の有無にかかわらず、近い将来、疲弊し衰退を余儀なくされる。そのため、震災を契機に、全国レベルで集約型都市構造を見据えた産業の再配置が求められる。しかし、各県・市町の復興計画をみると、必ずしも集約型都市構造を見据えた計画にはなっていないと思われる。

ただ、民間企業の中には、震災を契機にドラスティックな産業再生に動き出す企業もあり、こうした民間の活力が地域産業の活性化を牽引していくことが期待される。ここでは、トヨタ自動車(以下トヨタと呼称)の取り組みを例に今後の産業再生のあり方を考えてみたい。

トヨタの関連会社であったセントラル自動車は、宮城県大衡村<sup>おおひら</sup>、東北自動車道のインター近接の工業団地に立地しているが、今回の震災で、部品調達が出来ず、数ヶ月間、自動車生産が滞った。これを契機にトヨタは、戦略を練り直す。災害に強い自動車として、コンパクトハイブリッドカーや車に内臓された蓄電池でレトルト食品が加熱できるようにするなど、自動車会社として災害対応を図るとともに、国内の工場拠点の再編を行った。まず、セントラル自動車をトヨタのグループ会社とするとともに、地域内での部品調達率を高めた。また、大衡村の工業団地内に自動車整備士を養成する学校としてトヨタ東日本学園を建設。地域内で人・部品を確保し、来る南海トラフ大震災や首都直下型地震に備える。国土レベルで自動車の生産拠点を分散配置し、生産拠点の自立性を高めた。今後、メガソーラー事業に参入するなど、自動車からエネルギー産業に飛躍しながら、ものづくり王国の復活をめざし、東北の産業復興を牽引するとともに、こうした産業再生を契機に、産業と住まい・生活を一体のものとした「東北における新たなライフスタイル像を構築」が期待される。

#### 事例4：トヨタ東日本学園計画



計画全体の考え方として、環境・エネルギー、人と技、地域社会との融合の3つの視点の調和によって、新しい学園づくりを目指す。災害時には中規模建物の利点を活かし、単独の非常用電源として蓄電池と太陽光発電を活用するなど、早期復旧が見込める防災拠点とする。さらに同時に進めている地域エネルギーマネジメント (F-グリッド構想) と連携した高度なエネルギー社会を目指す。

住宅・建築物省 CO<sub>2</sub> 先導事業 独立行政法人建築研究所 <http://www.kenken.go.jp/shouco2/>

### (3)復興まちづくりの担い手

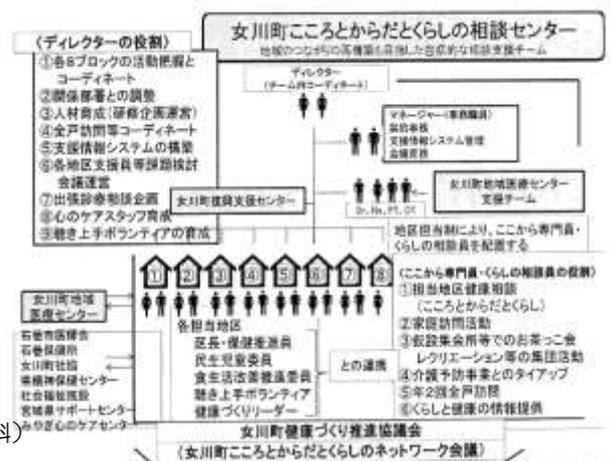
復興まちづくりは、高台移転先の土地利用計画をはじめ、住宅、福祉、生業などの多岐の分野にわたり、関わる担い手も、地元の住民組織から大学、プランナー、NPO、学会、業界団体等と非常に幅広く、全体像の把握は難しい。これまでの経過をたどると、地域に根づいたきめ細かい対応を図っている担い手もいれば、外部から落下傘的に入ってきた者まで様々で、同じ地区に複数の者が輻輳的に関わり、地元住民からは調査被害だと反発を受ける場面もあるなど課題も多い。しかし、絶対的に担い手が不足する被災地域においては、俯瞰的な視点と地域に密着したきめ細かい視点から、復興まちづくりを支えていく担い手が求められている。担い手の支援内容を大きく分けると、ひとつは、仮設住宅地でのコミュニティ形成や生活支援など仮設住宅から復興に至る過程での被災者に対する直接的な支援である。また、もうひとつは、復興計画や災害公営住宅の計画など復興に関する計画づくりと計画の実施・展開の支援である。

前者については、前述した仮設市街地研究会や仮設住宅のサポートセンターを運営する社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO 等が、地域居住者のきめ細かい支援を実施している。下記に事例を紹介したが、これら以外にも、各地域できめ細かい取り組みがなされている。今後、仮設期から復興期への移行に際して、継続的な取り組みを果たしていくことが課題と思われる。

#### 事例1：宮城県おながわ女川町おながわところとからだとくらしの相談センター

本部+サブセンター8カ所、町全体を8つのエリアに分け集会所を活動拠点とし、それぞれ「ここから専門員」や「生活支援相談員」を配置。仮設住宅だけでなく、地域の見守りを展開。具体的には、健康相談、家庭訪問、お茶っこ会等の集団活動、介護予防事業とのタイアップ、年2回の全戸訪問、くらしと健康の情報提供。本部は、町直営。サブセンター8カ所は、直営、社会福祉法人、民間（株）ぱんぷきん）、社会福祉協議会に委託。

(女川町サポートセンター資料)



#### 事例2：コミュニティレストランの展開わたり—亶理町“いちごっこ”

“いちごっこ”は、震災後5月からカフェ事業として活動を開始し、被災者の食を支える役割を果たしてきた。また仮設住宅を訪問して話を聞く活動や、仮設住宅以外の被災者や被災して町外に出た人たちも含めてのイベントによる交流のきっかけづくりなど、現場で把握した課題に応じて様々な活動を展開している。さらに今後の復興に向けて、被災者と障害者が一緒に働ける場づくり、被災地外からの資金の取り入れも考えた地域通貨など、被災者の支援と地域の活性化の視点を併せて様々な活動に取り組もうとしており、平成23年12月にNPO法人格を取得した。



カフェのキッチン（会話できる対面型）

一方、後者に関しては、現在のところ、様々な主体がバラバラに関わり、担い手間の連携はなされていない。そのため、まずは、担い手・専門家をつなぎネットワークさせていくことが重要である。岩手県では、震災後の早期のタイミングで、市民団体と市が共同でプラットフォームを立ち上げ情報の共有化を図っており、担い手間のネットワーク化の先進モデルとして参考になると思われる。

### 事例3：きたかみステーション

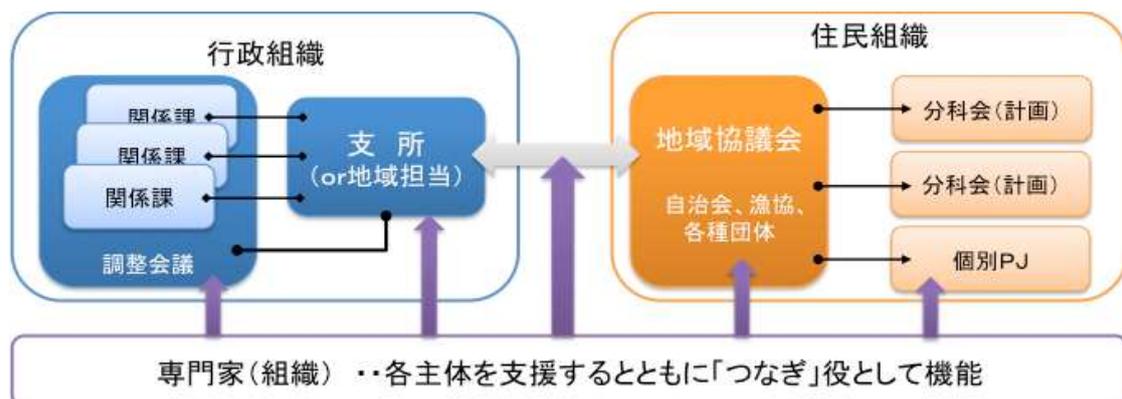
岩手県内の中間支援の NPO のネットワーク=いわて連携復興センターなどの市民団体と北上市が共同で、復興まちづくりセンターとして被災地の復興支援のために立ち上げた。建築学会、都市計画学会、都市計画家協会などもここを拠点に被災地の支援を行っている。



きたかみ震災復興ステーション [kitakamicity.jp/fukkou/](http://kitakamicity.jp/fukkou/)

被災自治体からは、これまで経験したことのない業務を目の前にして、その業務をこなすためのアドバイスやマンパワーが期待されている。一方、地域住民からは専門家を派遣してもらい、じっくり検討したい、今の行政のやり方では意思決定できないといった声が聞こえてくる。このように行政と被災者の声にギャップが生じている。地域に根差した復興まちづくりを考えていく上で、行政・コンサルタントと地域住民のつなぎ役となる専門家が求められている。関わる対象や範囲により、主体の関わり方・体制は異なるが、少なくとも、被災地域の人々の生活・コミュニティ再生を基本に、持続的に関わっていくことが必要である。行政庁内から行政と住民、住民間の合意形成支援など復興のプレイヤーとなる各主体のつなぎ役として合意形成支援を図るとともに、委託コンサルタントが作成した計画に対する代替案の提示やまちづくり会社の設立支援など、担い手に課せられた役割は多様である。

### 【復興まちづくりの担い手に課せられた役割】



## 2 復興まちづくり計画が描く将来像

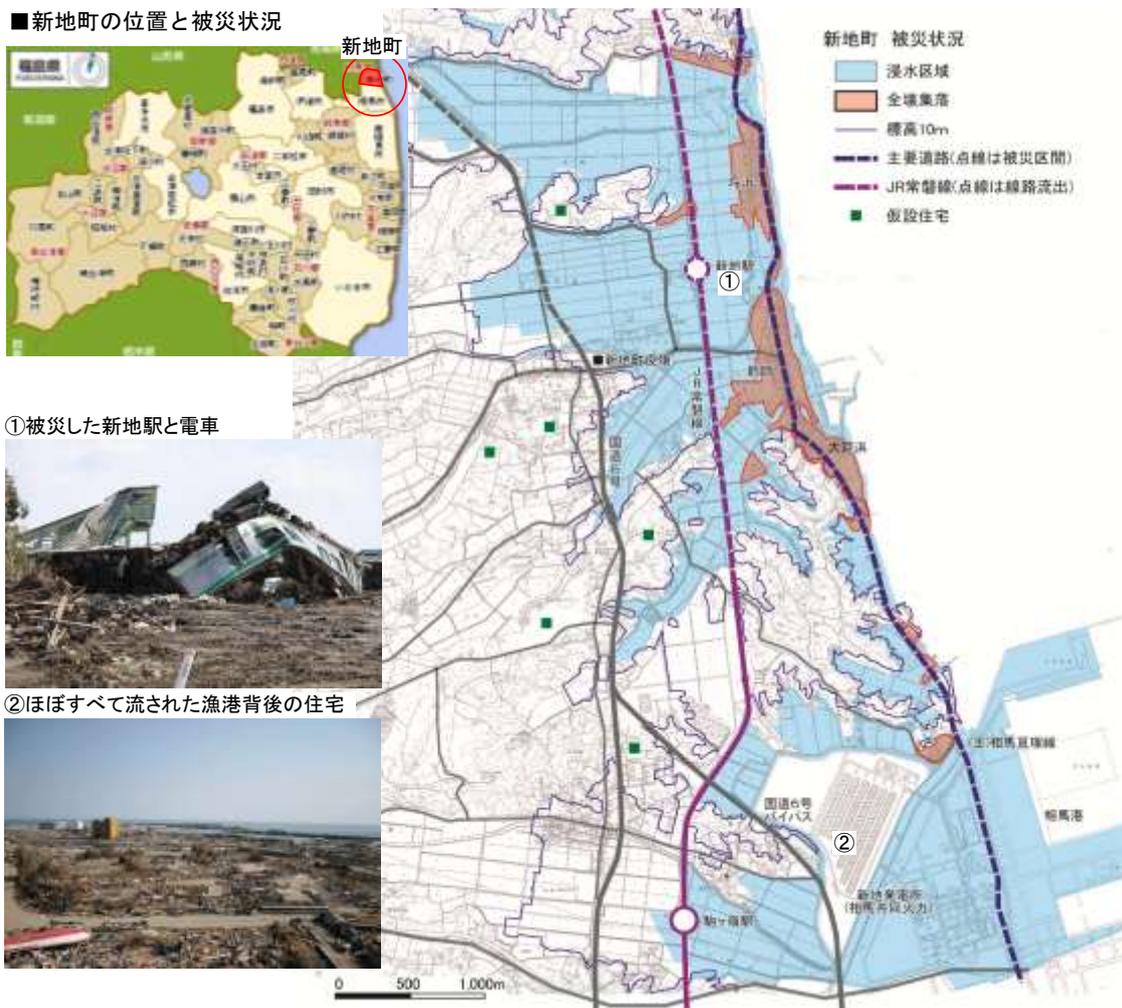
これまで、復興まちづくりの現状と題して、生活基盤の復興・コミュニティ再生、産業・生業再生、復興まちづくりの主体について、現状・課題と若干の考察・展望について示した。本項では、こうした課題に対して、総合的に取り組んでいる事例として、福島県新地町、宮城県気仙沼市小泉地区、宮城県岩沼地区を事例として、復興まちづくり計画が描く将来像とその実現に向けた計画プロセスを紹介する。

### 事例 1：福島県新地町<sup>3)</sup>

福島県相馬郡新地町は、福島県の北東端に位置し、車利用で福島市まで 65km (80 分)、仙台市まで 54km (60 分) の距離にある面積 4,635ha の町である。東側が太平洋に面し、中央部に釣師浜漁港、南東端に相馬港、西側は阿武隈山系の鹿狼山 (標高 433m) を中心とした森林、その間に農地が広がる海、山、里で構成された自然豊かな町である。東日本大震災の地震と津波により、約 600 戸の住宅が全壊し、町の全面積の 1/5 に及ぶ約 900ha が浸水した。

新地町の復興計画は、町民、議会、学識経験者からなる委員会の開催、町民アンケートや被災者との懇談会を踏まえ、平成 24 年 1 月に、復興計画 (第 1 次) として策定された。

本項では、復興計画の重点事業に位置づけられた住まい再建事業として、防災集団移転促進事業、災害公営住宅の整備に向け、被災者との協議経過や計画策定の考え方について概括したい。





■新地町防災集団移転事業 事業化までの経過

		復興への動き	防災集団移転事業の合意形成等	
平成 23年	3月	●東日本大震災(3/11)		
	4月			
	5月		<b>構想検討(6~8月)</b> 被災6集落の再建方針 (現地/移転か、移転の 場合の場所)	
	6月	●国交省復興パターン概略 検討着手		
	7月	●新地町復興計画策定委 員会(第1回)	●被災者アンケート(1)(配布497、回収378)	
	8月			
	9月	●「新地町災害危険区域の 指定に関する条例」議決	<b>集落毎の再建の方向性 整理(8~12月)</b> 被災6集落の再建方針 ・沿岸部の被災集落は 集団移転 ・駅周辺の中島は区画 整理で現地再建	
	10月	●復興構想決定 (10.13)		
	11月	●国交省復興パターン詳細 検討着手	●被災集落行政区長ヒヤリング(6集落別、懇談会 の進め方について) ●地区別復興懇談会(第1回)(6集落別、再建の進 め方等、出席者481名) ●地区別復興懇談会(第2回)(6集落別、再建の進 め方等、出席者390名) ●被災者アンケート(2)(懇談会出席者、回答 290 名)	
	12月	●災害危険区域の告示	●移転先土地所有者との懇談会(4地区別)	
	平成 24年	1月	●新地町復興計画(第一 次)(01.24) ●移転促進区域の買取価格 等の公表	●移転先土地所有者との懇談会(4地区別) ●集団移転事業説明会(3集落、住宅再建に関す る条件等について、390名) ●被災者アンケート(3)(回答 279名) ●集団移転に関する個別相談会(260名参加)
		2月		
3月		●復興交付金事業計画(第1 回)	<b>個別の意向に基づいた 事業計画素案の作成(2 ~4月)</b>	
4月			●集団移転に関する説明会 ●集団移転に関する個別相談会(2) ●事業参加申込(5月中)	
5月			●第1回の団地計画懇談会(4/23~27)参加申込を 集計し、新団地のイメージ図(案)を作成し提案 ●第1回公営住宅入居者懇談会(5/24) ●第2回の団地計画懇談会(ワークショップ)(5/29 ~6/1)、団地の範囲、道路のパターン、団地へ のアクセス、集会所、公園、共同倉庫等地区共 同施設の配置計画等の協議	
6月				
7月		●復興整備協議会により農 地転用、防集事業の同意 (7/27)	●第2回公営住宅入居者懇談会(7/10) ●第3回の団地計画懇談会(ワークショップ) (7/11、12、18~20)、第2回懇談会での意見を反 映し、計画(案)の作成(道路、共同施設の概ね の内容決定)	
8月			<b>実施設計(8月~)</b>	

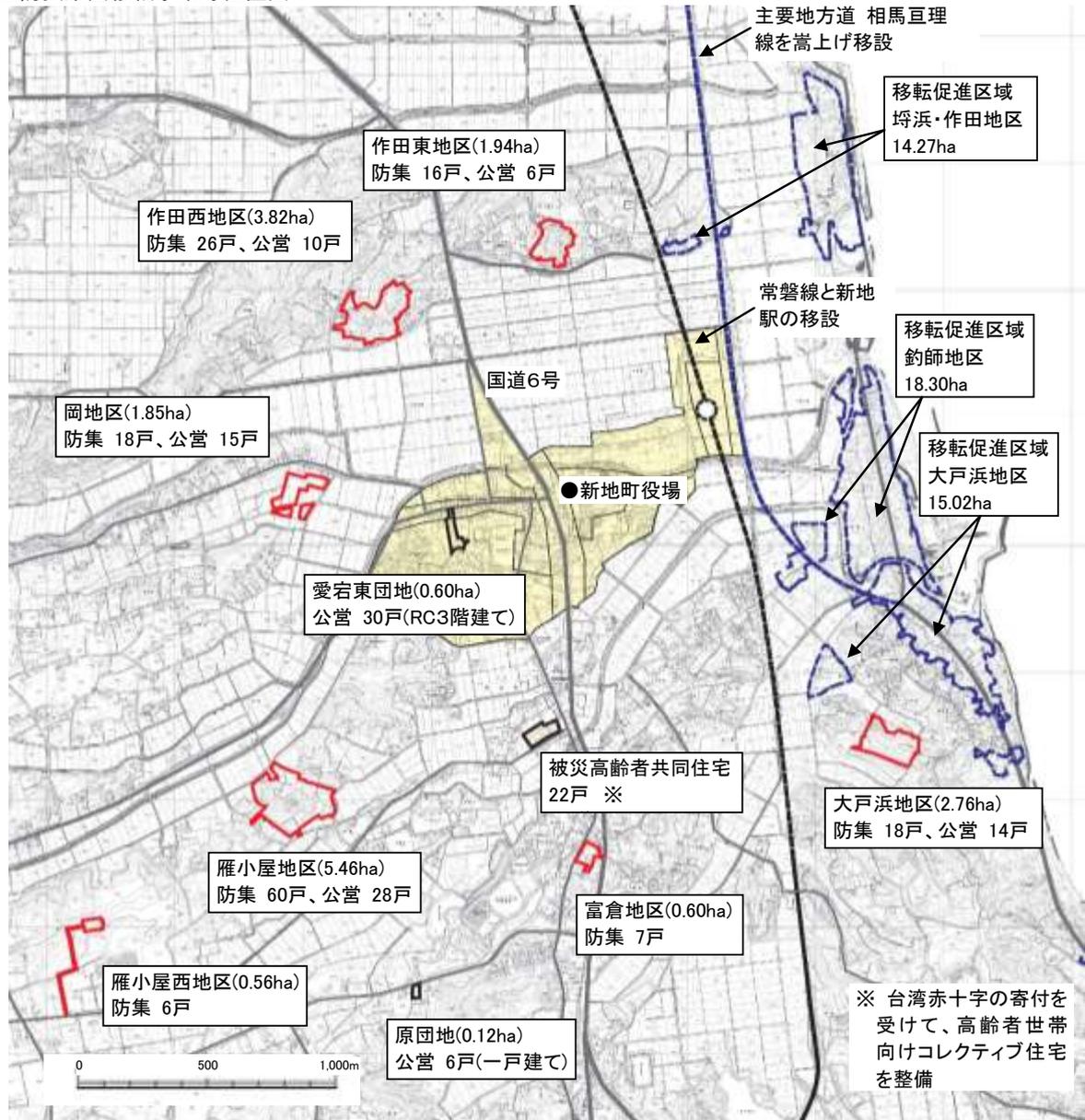
(地域計画連合作成資料)

③まとめ

新地町の防災集団移転促進事業は、従前の集落を基本にほぼまとまって移転し、集団移転団地内に災害公営住宅を整備計画し、ほぼ従前のコミュニティを継続できた。これは、まちづくりの計画策定経験の豊富なコンサルタントの継続的な関わりのもと、生活再建に向け懇談会やアンケートを繰り返し被災者の意向をできるだけ反映するように合意形成を進めてきたことによると考えられる。

結果として、全地区で同時に合意形成、計画作成および事業化手続きが行えたことにつながったと思われる。

■防災集団移転事業等位置図



(地域計画連合作成資料)

## 事例2：宮城県気仙沼市こいずみ小泉地区

気仙沼市は、太平洋に面する宮城県最北部の市である。特定第三種漁港の気仙沼漁港をはじめとして三陸の地形から成る数多くの漁港を有し、沿岸漁業、養殖漁業、沖合漁業、遠洋漁業、水産加工業の場となっている水産都市である。

気仙沼市は、昭和、平成と数多くの合併を繰り返し、面積 33,338ha の市となった。

気仙沼市では、平成 23 年 10 月に復興計画を策定して以降、全市的で、より詳細な都市計画・まちづくりのプランは策定していない。

漁村等の地区を単位とした、詳細な復興プランづくりが、それぞれの地域特性を踏まえて進められている。本項では、その一つの例として小泉地区の取り組みを紹介する。

### ①コミュニティの力

小泉地区は市の南部に位置し、津波被害で 518 世帯のうち 266 世帯が流出・全壊した。

震災後、約 4 ヶ月で高台移転に向けた活動を開始し、1 ヶ月に 1,2 回の頻度で集団移転の話し合いの場として、住民参加型のワークショップが実施されてきた。平成 23 年末には、約 120 戸の移転合意を得るなど、スピーディに復興が進められている。

小泉地区は、震災前からしっかりとした自治組織があり、また、いち早く「小泉地区の明日を考える会」が立ち上がるなど、コミュニティの力が意思疎通と円滑な地区としての判断につながっていると考えられる。

### ②専門家の支援（森傑教授）

北海道大学で建築とコミュニティの関係を研究する森傑が、小泉地区の支援を行っている。

北海道の奥尻島での集団移転の結果を調査し、地域再生におけるスピードの重要性を把握、そして小泉地区での復興まちづくりに活かしている。

小泉地区は、森教授という専門家を通じて、奥尻島の経験を踏まえた取り組みにつなげている。

### ③再生プラン

小泉地区の取り組みは復興ではなく再生である。震災前からの問題である過疎化やコミュニティの維持等も含めて、地区の再生をテーマに、プラン作りを行っている。

その上で、スピードは重要であると考えられている。遅ればその分、流出する人口を増える。再生を目標に早期に、合意のとれたプランを策定することに取り組んでいる。

### ④まとめ

地区の特性を踏まえ、小泉地区は独自の復興プランに取り組んでいる。気仙沼市では、他にも専門家等が入り、復興プラン作りが進められている地区が多い。

気仙沼市では、広さ、地形、合併等の経緯等もあり、地区を単位としたプランづくりが先行している。今後、これらの地区プランを束として、市全体の復興の推進力にすることが課題と思われる。

## 《小泉地区の集団移転のプラン（鳥瞰図）》



小泉地区 明日を考える会 <http://www.saiseikoizumi.com/>

### 事例3：宮城県岩沼市<sup>いわぬま</sup>

岩沼市は、仙台市の南 17.6 km に位置する面積 6,071 ha の都市である。西部の山岳地域から東部の太平洋岸になだらかに傾斜する平野が広がる地形で、JR 東北本線と常磐線の分岐点、国道 4 号と 6 号の合流点、仙台空港が所在するなどの交通の要衝である。

JR 常磐線の岩沼駅を中心に広がる市街地、仙台空港周辺等の臨空工業地、市東部の太平洋沿岸の農村漁村地域で形成される都市構造となっている。

東日本大震災では、この市東部の農村漁村地域で大きな津波被害を受けた。

本項では、震災を契機にしたコンパクトシティ化への都市構造の再編について、岩沼市の復興計画の例を概括したい。

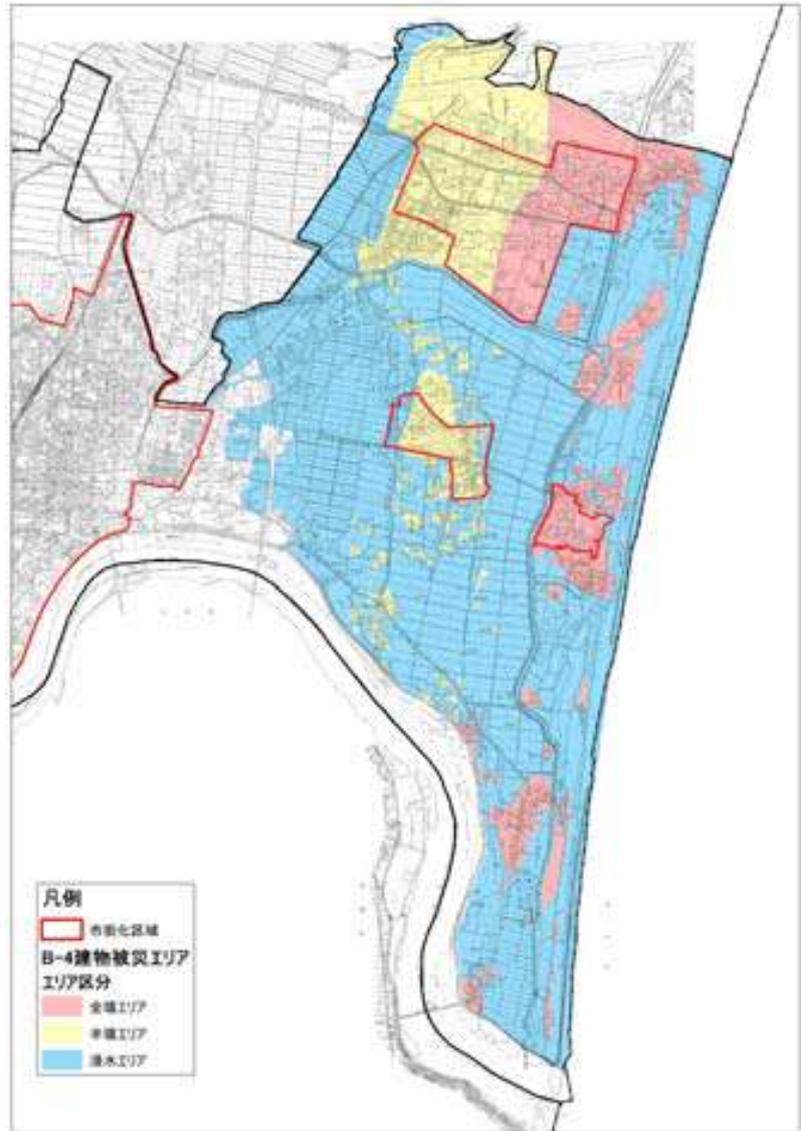
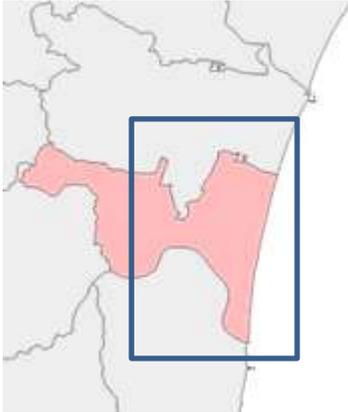
#### ①震災直後に出示されたコンパクトシティ化の方針

岩沼市は、震災後 1 か月という早さで「岩沼市震災復興基本方針～ふるさと岩沼の復興に向けて～（平成 23 年 4 月 25 日）」を策定した。この方針は、基本理念と大まかなスケジュールを示すものであった。

基本理念の一つとして、「地域コミュニティの再生を尊重したコンパクトシティ化」が位置づけられている。

岩沼市は、コンパクトシティを前提に、復興を開始したのである。

## 《岩沼市の浸水域》



国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/>

### ② <sup>いわぬま</sup>岩沼型コンパクトシティ

岩沼市の都市構造は、先述したとおり、西側のJR東北本線岩沼駅周辺の市街地と、東側の農村漁村地域、臨空工業地に区分できる。浸水域は、主に東側の農村漁村地域等であり、やや内陸部の核となる集落（市街化区域）と海沿いに分散した小規模集落、それと農地等で構成されていた。

コンパクトシティ化の方針を踏まえ、平成23年8月に策定された復興グランドデザインにおいては、核となる集落（市街化区域）に隣接するエリアに、小規模集落を集団移転させ、まとまった市街地にする案が出されている。

これによって、岩沼市の都市構造は、岩沼駅周辺の市街地、集約される東部市街地、臨空工業地という3核で構成されるコンパクトシティ化が実現する。

このような復興に関して、住民の合意形成が進められ、事業に着手する段階に来ている。

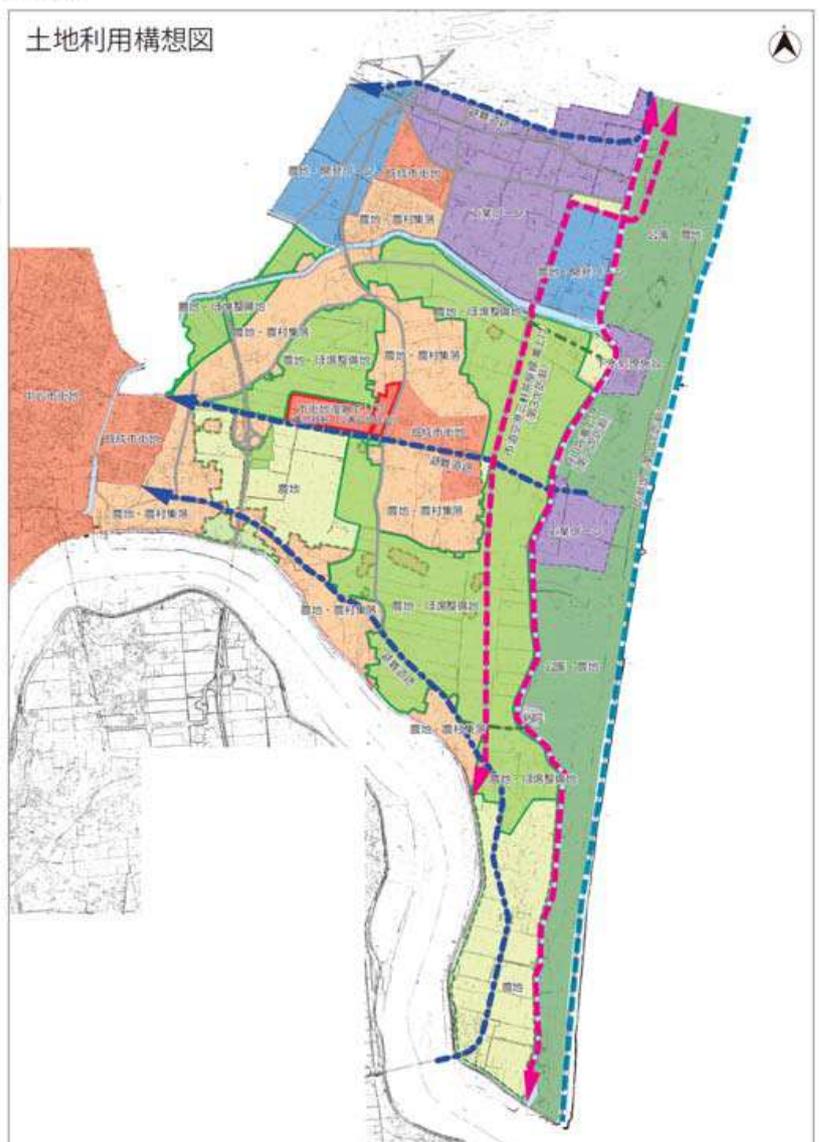


岩沼市 <http://www.city.iwanuma.miyagi.jp/>

<基本の方針>

新たな居住系拠点を玉浦西地区に設置し  
既成市街地と一体となったコンパクトな  
まちづくりを進める。

合わせて、居久根などの周辺景観と調和  
のとれた良好な地域づくりを推進する。



国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/>

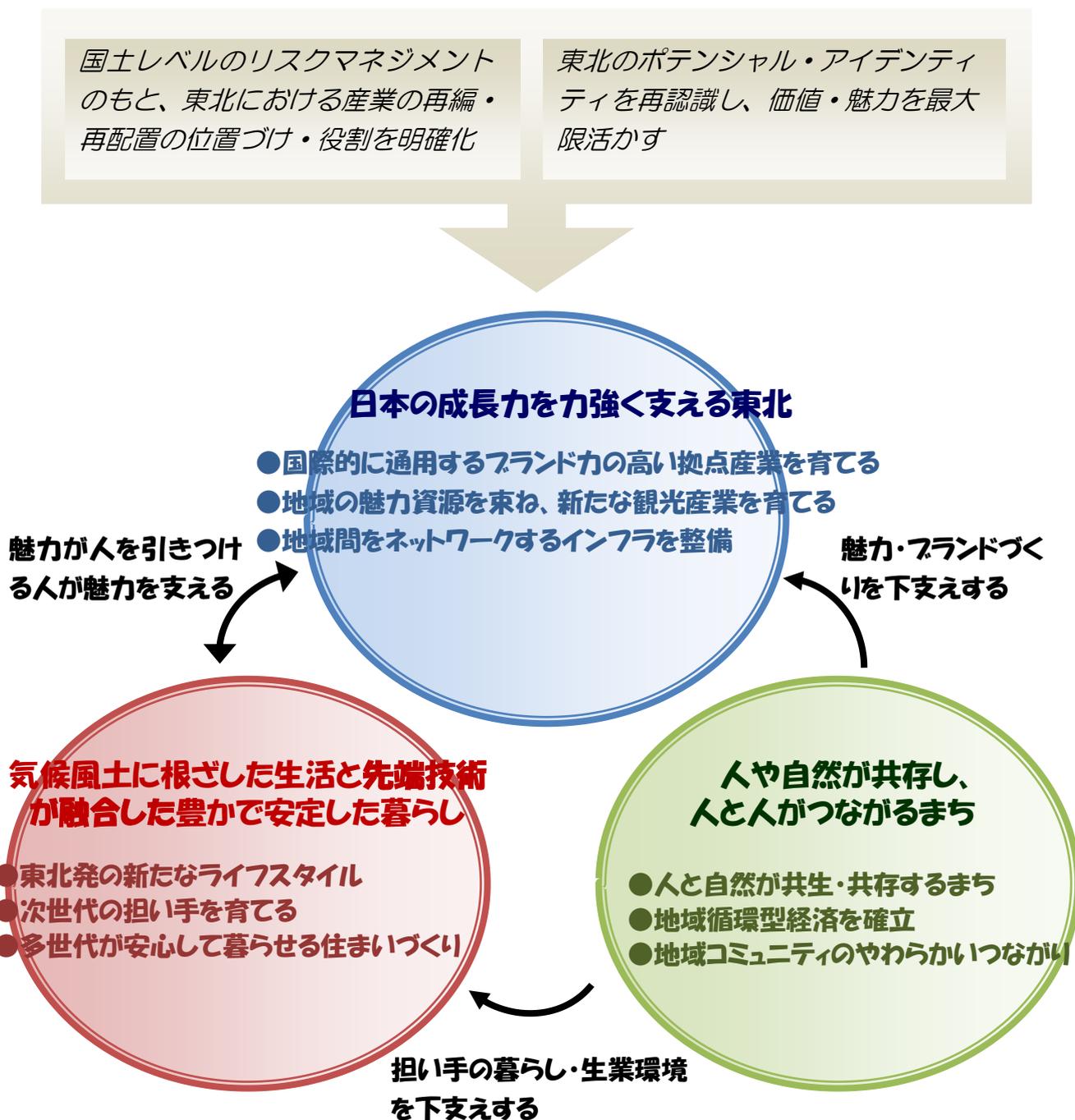


### 3 見えてきた復興まちづくりの課題

以上を踏まえ、東北のめざすべき復興の将来ビジョンのイメージと今後の復興まちづくりを進める上で、特に重視すべき課題について整理する。

#### (1) 東北のめざすべき復興の将来ビジョン

広域的なネットワークを介したコンパクトな市街地のなかで、産業と住まい・生活が一体となって、新たなライフスタイル・ワークスタイルを作り上げ、地域コミュニティを活性化していくことが重要であると考える。



(JSURP 中川智之作成)

## (2)重視すべき視点

今後、前述した東北の将来ビジョンをいかに実現していくか、そのための手法・スキーム・仕組み・体制等をどう作るかということを検討し、復興まちづくりを進めていく必要があると思われる。

以下に、現時点での復興まちづくり推進上の視点を整理する。

### ①地域ごとの複雑性に対する解

土木中心（港湾、道路の復旧、市街地整備等）の復興が進められる中、市町村の庁内はもちろん、市町村間、土木、住宅・建築のプランナー間の連携が欠如している。本来、居住、環境、交通、福祉、医療、教育などの多分野の総合性の確保、立体的な計画が求められていると思われる。

それは、すべての地域に共通した考え方、仕組みがあるのではなく、何を解決するか、何を指すかなど、地域の状況の中の複雑性から、独自の解を求めていくことが必要ではないだろうか。

### ②広域・俯瞰とコミュニティレベルの両輪の重視

広域的な被害に対して、地域ごとに個別に考えるだけでは限界があり、複数の地域をまたいだ広域・俯瞰的な視点での復興が求められる。それと合わせて、集落単位のコミュニティや生活再生・復興に向けたきめ細かい対応が求められる。

特に、これまでの土木復興や災害公営住宅の整備の状況を見ると、被災者の生活復興に向けた産業復興と生活・住まいの復興の視点が欠けている。地域に根差したコミュニティ再生・生活復興の視点の強化は不可欠ではないだろうか。

### ③まちを育てるロードマップ

“逆さまの復興”これは東日本大震災のまちづくりに対して、最近、言われるキーワードである。本来、復興の手法や手段の議論が中心であるが、まずやるべきことは、将来を見据えたまちのビジョンやそれに向けたロードマップを描くことが重要である。

また、復興に向けて相当の公共投資が行われるが、現時点で想定される事業しか実施されていない。将来ビジョンを見据えた効率的かつ効果的な事業実施が不可欠ではないだろうか。

そのため、住民が安心して復興に取り組めるように、いつまでに何を決めるか、取り組むかを先に示す必要があると思われる。また、最終形を描くだけでなく、徐々にまちを育てるための“途中プラン”が必要である。そのため、これからでもロードマップ、決定プロセスの策定と事前明示が必要と思われる。

### ④動きながら対応する柔軟性

最初に全てを計画することは無理である。少子高齢化・地方からの人口流出、産業構造の変化など、社会構造が変化する時代に、将来を読むことは難しい。

そのため、民間企業の動きも取り込みながら、素晴らしい強固な計画よりも、フットワークの軽い柔軟性・調整可能な計画づくりが求められるのではないだろうか。

## ⑤トライ&エラー、そして成功・創発をねらう

次の時代のまちづくりを意識し、今回の復興を新しいライフスタイルを実践する場としてとらえるべきである。

目先の生活をいかに再生・復興するかという視点に加え、将来を見据えた地域のビジョンを生活者の視点からとらえ構想し、それを具体的なアクションに結びつけていく視点が重要である。産業再生と住まい・生活再生を一体のものにとらえ、たとえば、地域産業との連携のもと、1次産業と2・3次産業の兼業ライフスタイルなど、21世紀の東北における新たなライフスタイル・ワークスタイルの創造を図っていく取り組みが必要ではないだろうか。

また、民間企業、さらには、行政施策においても、トライ&エラーを許容し、さまざまな取り組みにチャレンジし、そこから成功、あるいは創発を狙うことが必要であると思われる。

### 参考文献等

- 1) 長洞元気村ホームページ <http://www.nagahoragenki.jp/>
- 2) 地域の個性を活かした地域単位の復興のあり方 JSURP 高鍋剛
- 3) 「市街地再開発 2011 No497 社団法人全国市街地再開発協会」に掲載された記事を基に整理した。