2021 年　第２回都市環境デザインセミナー
テーマ　「災害復興；世代を繋ぐ、知の継承」その２
（関西ブロック、九州ブロック共催）

第２回「東日本大震災の知の継承」

＜趣旨＞

昨年９月に日本都市計画学会関西支部主催で、「復興検証と知識継承」シンポジウムが開催され、その続編として「阪神・淡路大震災の知の継承」をテーマに、1 月 26 日にセミナーを開催いたしました。今回は、続編の第２回として「東日本大震災の知の継承」をテーマに下記のように開催します。

防潮堤や嵩上げ工事に象徴されるように、東日本大震災では大規模な公共事業を中心とした復興のイメージが強いですが、そのような状況下であっても、これまでの災害や普通の「まちづくり」の経験を踏まえた、第１回のキーワードを踏まえれば、復興や防災に特化した「特殊な」まちづくりではない、まちづくりが行われています。

今回は、気仙沼市内湾地区の現場の報告から、大災害後の復興まちづくり・復興都市計画という活動を通して何を受け継ぎ、次の被災地や次の世代に何を継承することができるのか、考える場としたいと思います。

また、第３回目として 3 月 26 日（金）に「中越地震、熊本地震の知の継承」を開催する予定です。

世話人　柴田　祐（九州ブロック）

日時　3 月 1 日（月）18：30～20：30
場所　zoom 会議

＊経験の伝達３（吉川健一郎）＜気仙沼市内湾地区における住民主体の復興まちづくりでできたこと・できなかったこと＞

気仙沼内湾地区における、自治会を中心にみながまちに戻り住み、元の暮らしを取り戻す（新しい暮らしをスタートする）ことをめざし、住民主体で住宅、商店街の再建に取り組んだプロセスを、東日本大震災で新たに創設されたグループ補助制度の概要も含めて、紹介する。

＊経験の伝達４（阿部俊彦）＜気仙沼の防潮堤問題と住民主体のまちづくり＞

行政主導の基盤整備が先行しがちだった東北の被災地において、内湾地区では、何故、住民主体の復興まちづくりが可能だったのか？まちづくり協議会における防潮堤問題の議論。その末に実現した、まちづくり会社による海の見える観光商業施設と、ウォーターフロントの景観デザインの復興プロセスを紹介する。

コメント１；姥浦道生（東北大学）
コメント２；畑　文隆（西宮市）

＜発言者のプロフィール＞

吉川健一郎（よしかわ・けんいちろう）

株式会社コー・プラン。大阪大学工学部土木工学科卒業、同大学院工学研究科（環境工学専攻）修了。1996年コー・プラン入社。2011年5月に全国商店街支援センターより、岩手県宮古市末広町商店街・中央通商店街に派遣される。同年8月より宮城県気仙沼市への支援に重点が移り、気仙沼復興商店街の立ち上げに関わる。2012年2月に全国商店街支援センターからの派遣は終了するが、同年6月に設立された「内湾地区復興まちづくり協議会」のアドバイザーとして、復興支援に携わる。

阿部俊彦（あべ・としひこ）

立命館大学理工学部建築都市デザイン学科　准教授。早稲田大学理工学部建築学科卒業、同大学院修了。現代計画研究所大阪事務所、ダン計画研究所を経て、LLC住まい・まちづくりデザインワークスを共同設立。早稲田大学都市・地域研究所客員研究員を経て、現職。博士（工学）。気仙沼市内湾地区の復興まちづくり、東京都内の事前復興まちづくり等に関わる。日本都市計画学会計画設計賞・論文奨励賞、日本建築学会作品選集入選、都市住宅学会長賞、これからの建築士賞など受賞。

姥浦道生（うばうら・みちお）

東北大学大学院工学研究科都市・建築学専攻　教授。東京大学大学院博士課程満期退学。豊橋技術科学大学COE研究員、大阪市立大学助手等を経て、2020年より現職。博士（工学）。東日本大震災からの復興に関しては、塩竈市震災復興計画検討委員会委員、石巻市復興推進まちづくり会議アドバイザー等として関わったほか、現在、国交省「東日本大震災における津波被害からの市街地復興事業検証委員会」委員を務める。

畑　文隆（はた・ふみたか）

大手ゼネコンを経て西宮市役所入所。阪神・淡路大震災後「森具震災復興土地区画整理事業」の立ち上げから完了まで従事。平成23年6月、東日本大震災被災地への長期派遣者第一陣として南三陸町役場赴任。「震災復興計画」を策定し、事業化に向けた合意形成・都市計画決定を平成24年9月まで担当。西宮市帰任後は、個人として南三陸町での経験、これからの被災地支援について伝える活動（講演・ドキュメンタリー映画上映会主宰等）を継続。技術士(建設部門：都市及び地方計画)・防災士・土地区画整理士。

経験の伝達３＜気仙沼の防潮堤問題と住民主体のまちづくり＞

阿部俊彦

１．はじめに

私が立命館大学の教員になったのは去年でして、この気仙沼の内湾地区の復興のお手伝いは、早稲田の研究員、コンサルタント、設計事務所の実務者の立場で、吉川さんと一緒に気仙沼のまちづくりの支援をしてきました。その立場でお話をして、研究者の立場からはこの後、姥浦先生らにお任せしたいというふうに思ってます。

２．気仙沼内湾地区の歴史

気仙沼は、宮城県の一番、北端部で、本当に不便な場所なんですが、とにかく水産業はトップクラスの町です。内湾地区はその中でも一番、湾奥で、この写真でいうと奥のほうが太平洋側になってまして、津波が向こう側から押し寄せてきて、内湾にも水が入ってきたという形になります。湾奥で埋め立てをしてきた町ではあるんですけど、もともとはここに魚市場というか漁港の中心がありまして、そのころは、防潮堤もありません。これは大正時代の写真ですが、船が着いて、そこに魚問屋、市場が並んでいて、にぎわっていた中心でした。魚市場は、その後、車で５分ぐらいの所に移転してしまったわけですが、今も、魚問屋さんはずっと並んでいますし、船も着く漁港の機能は残っています。これは震災前の写真ですが、すぐ後ろには山があり、住宅が並んでいて、海と町が一体になってる風景が存在してきました。魚市場が移転した後も、内湾地区が気仙沼の顔である中心の場として、お祭りもここで行われていました。精神的にもここが中心だという自負が、この地域に住んでる方にあるんです。

３．東日本大震災の津波による被害

2011 年に、津波が来襲しました。町によっては、10m 以上の高さの津波がきた町もありますけど、内湾地区は高くて 5m 程度でした。この写真はは内湾地区の中でも南町と言って、商店街がもともとあったところです。木造の建物が流され始めてますけど、多くの木造の建屋は流されましたが、コンクリートの建物は残りました。太平洋側から、どんどん津波が押し寄せてきたわけですが、鹿折地区と南気仙沼地区などのもともと湿地だった所は、多くの建物が流されたましたが、それと比べるとこの内湾地区の被害は少なかったと言えます。

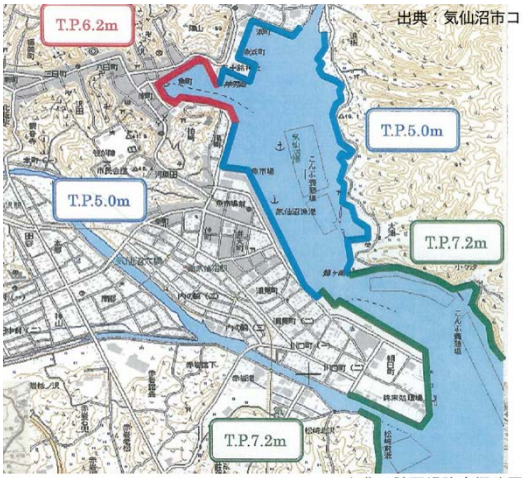
中心市街地の気仙沼は 17 ヘクタールぐらいで、実際、人口は 1000 人ぐらいでした。しかし、死者が十数名だったことから、鹿折地区と南気仙沼地区と比べて、亡くなった人は少ない地区ということが、後々、重要なポイントになります。これは鹿折地区の被災状況ですが、コンクリートの建物も結構、流されてますし、壊滅状態です。内湾地区の被災後の写真を見ると、建物が残ってるのが分かると思います。木造の建物は流されてますけど、コンクリートの建物、鉄骨の建物はそのまま事業継続しようと思えばできるような状態でした。しかし、地盤沈下により、浸水しているのが課題でした。

４．宮城県から示された防潮堤の計画

震災後、防潮堤の計画が示されました。内湾地区はこの赤い所でTP6.2なので、地面の高さから1.8mまで嵩上げする想定だったので、見た目の高さは4.4mの防潮堤ということになります。よく見るともっと海の近いほうの青い所がTP5.0mなので、内湾地区の地域の方としては、外洋に近い、被災が大きい所に比べて、被災が少なかった内湾地区のほうが、なぜ堤防の計画が高くなっているのか不思議でした。このような高さの堤防ができると、海が見えないし、壁で囲まれてしまう。地域の皆さん、特に海の前面に住んでいるかたは、このままでは内湾のまちの景観や環境が失われしまうと、反対しました。

そこで、防潮堤の計画を示したのは宮城県なので、気仙沼市としては、このまま反対が続いては、土地利用などのまちづくりの検討を進められないので、市主催のコンペを開催しました。そこで最優秀賞に選ばれたのが、海底に堤防が埋め込んであって、それが浮力で、津波がくるっていうことが分かったときに、海底の堤防が浮き上がってできるという提案でした。しかし、結局、その最優秀賞の案は、県としては、前例もない、メンテナンスにどれぐらいかかるか分からない、という理由で、却下されました。本当はこの浮上式防潮堤が出来ていれば、防潮堤のない町をつくることができたんですけど、これができないということで、防潮堤を前提としたまちづくりをどう考えるか、という方向に話が進んでいくことになります。

ただ、そのまま5mの堤防をつくると、前が見えない、海が見えない、なりわいも海とのつながりもなくなってしまう。基本的には県は命を守るために、市民の、県民の命を守るために堤防をつくりたい。市民としては堤防をつくられてしまうとなりわいが成立しない、観光客もいなくなってしまうって話で、防潮堤はいらない。という議論がしばらく続きました。協議会で議論した様子の録画をお見せしたいと思います。



出典：気仙沼市コンペ要項より

出典：計画堤防高概略図（宮城県）

５．協議会での防潮堤の議論（動画）

（Ａさん）　商売してて、ここで生活できていくっていうことを担保するのが、生命と財産を守るって意味じゃないですか。

（Ｂさん）　防潮堤が作られてしまっては、海辺にいる意味がなくなります。海辺で生活しているわれわれは、必要とされない人になってしまいます。

（Ｃさん）　気仙沼の観光圏は、皆さん、外から来てくれた人たちなんですよ。海と気仙沼が一体となったその風景が、昔の漁村が、風景があるから、それを見にきてるわけですよ。それと魚介類と食べ物と。それがなくなってしまったら、気仙沼の観光業っていうのは成り立たなくなるし、これからせっかくわれわれ、この被災地もう一回、つくっていくっていうとこで、観光業をまたさらによくしてこう、漁業もまた発展させようっていうふうに考えてるのに、結局、こういうものつくってしまったら成り立

たないし、その中でどういうふうにやっていくかっていうことを、県の人たちと俺たちが真剣になって話し合って、いいものをつくっていきたいんですよ。
（Ｂさん）県の職員の方々は、復興まちづくりを考える前に、いつも最初に防潮堤じゃないですか。
（Ａさん）　防潮堤っていうのは、そういう論理でいえば、防潮堤っていうのをつくってしまうと、人間ばかだから、こんぐらい(の津波なら)大丈夫だろうって思うんだよ。
（Ｃさん）　うちら、魚町に住んでる人たちは、毎日、うちら潮の高さとかも見てんだから、海の高さ、分かるんだから。ほとんど死んでないですよ。何人かは事情があって逃げ遅れた人もいますが。
(Ｄさん)整備してほしいのは、防潮堤ではなくて、避難路なんですよ。
（Ｂさん）　本当にひどいことになる。分かってると思うけども、ただ、上からのやり方をただ押し付けられて、防潮堤をつくってやってるんだよ、って言われても困る。営みが続けられないのであれば（防潮堤を作ってもらっても）同じなんですよ。
（Ｅさん）　防潮堤で各施設を守ろうっていうのは、われわれからするとちょっと理解できない話で、防潮堤ではなくて避難路などの施設の整備をお願いしたい。

　こういったことで延々、議論している中で、防潮堤の話だけを議論してても前に進まみませんでした。土地利用も含めて、どのように内湾のまちづくりを進めていけばいいのかっていうことを議論する必要があったので、協議会をつくりました。そこで私と吉川さんとで一緒に分担をしながら、まちづくりの支援をしてきたました。ここからはその協議会の話を中心に、吉川さんに話をしていただきたいので、また、防潮堤がどうなったかって結論は、その後に、僕から話します。

経験の伝達３＜気仙沼市内湾地区における住民主体の復興まちづくりでできたこと・できなかったこと＞

吉川健一郎

阿部さん引き続き、気仙沼での取り組みをご紹介したいと思います。コー・プランの吉川です。よろしくお願いします。

阿部さんと同じ写真なんですが、津波による被害状況はこんな感じで、内湾地区は意外と建物は残っていました。内湾地区の位置についての説明は、阿部さんの説明もあったので省略します。

この航空写真で先ほど言ってた、主にかさ上げ区画整理事業の区域となったのが南町、魚町で、その周辺に八日町とか港町があって、ここ（南町海岸）にもともとは魚市場があって、現在は港町の先に魚市場が移転したといった地理関係をちょっと頭に入れておいて下さい。

魚町（震災前）

魚町（震災後）

南町（震災前）

南町（震災後）

南町（震災前）

南町（震災後）

先ほど、阿部さん写真のほうがいい写真ですが、魚町は、漁船が水揚げして、次また漁に出るまでに仕込みをする仕込み屋さんとか、船具屋さんとか、そういった問屋がどっちらかというと並んでる所で、それに対して南町、もともと魚市場に近いほうの南町の３区という所ですけれども、ここは魚屋がこういう感じでハーモニカ横丁っていわれてたんですが、魚屋が多く、また、木造が多く、ほぼほぼ流出してしまった。その隣、最終的に商店街と災害公営住宅、再建する街区ですが、南町の 2 区というところは、飲み屋さんとかがあった地区です。

そもそも僕が気仙沼に関わることになった経緯としては、全国商店街支援センターから震災の年の 5 月に最初は岩手県の宮古市のほうに派遣されます。全国商店街支援センターは、確か民主党政権の時に、時限立法で全国商店街連合会等が出資してつくられた組織で、僕の知り合いがそこの支援マネージャーをしていて、その被災地への支援にチームを組んで行きたいということで誘われ、一緒に行くようになりました。で、8 月から気仙沼市に派遣するという形で、そこから徐々に僕は気仙沼に軸足を置いていくようになります。

気仙沼はその翌年の２月で派遣は終了するということになるのですが、当初は被災直後ですので、何をするかといっても、まずは被災状況を把握するということで、現地の調査とかヒアリング等々が中心でした。震災の年の５月に仮設商店街の制度が発表されて、ちょうどこの地区もエントリーをしてたので、10 月に着工するのですが、僕が行った頃からその仮設商店街の立ち上げ支援に携わり、何とかその年のクリスマスイブに間に合ってオープンできました。それに伴い、経産省から地域商業活性化補助金事業が出され、この南町の仮設商店街ではオープニングイベントにその補助金を使い、そういった補助金の申請・報告等の支援をしてました。この頃は、月２回ぐらい、お互いパートナーと毎週どちらかが行くような形で、再建の意向とか、仮設商店街の立ち上げ支援等々に関わってくわけです。

くしくも先ほど言った、12 月 24 日の仮設商店街のオープニングセレモニーにおける市長のあいさつの中で、内湾地区では、復興まちづくりコンペを計画してるという話があって、それを契機に１月から自治会を中心とした合同勉強会を開催してくことになります。これについてはもう少し後で、詳しく説明しますが、それを受けてコンペが 2012 年の 3 月と 4 月に審査会が行われます。それが終わって、5 月に、その後の進め方について、南町の１区、2 区、3 区、4 区の４つの自治会と魚町の１区、2 区、3 区の３つの自治会の連名で要望書を提出します。これはコンペの審査に向けた合同勉強会を開催してきた中で、コンペの結果は出たものの、その後の進め方について要望書を出そうということになりました。

要望書の内容としては、主に次のような内容です。災害公営住宅等々、早期再建、建設をして、早く住民が戻ってこれるようにしてほしい。そのために、防潮堤や土地のかさ上げ含めて、復興事業計画に関する正しい情報提供、できるだけ早く説明会を開催してほしい。そして、それを推進するための組織体制づくりとして、復興まちづくり協議会を設立してほしい、したい。それから、共同化も視野に入れてましたので、住まいに関する意向調査や、土地所有者の意向調査をしていく中で、そういう意向を街区

計画に反映してほしい。また、観光を視野に入れた文化施設等の整備などを要望しました。

防潮堤の話は阿部さんに詳しくお話しいただきますが、防潮堤に関してはいろんな意見があったのは事実ですが、どちらかというと、この勉強会ではあまり終始することはありませんでした。むしろ、ちょっと個人的な防潮堤に関する意見をいうのを控えてた部分もあったんじゃないかとは思うんですけども、その代わり、防潮堤できても親水空間、緑地公園的なものをやはりつくりたいという思いがあった。そういった点であったりとか、ただ復興するだけじゃなくて、魅力的な町並み形成とかそういったものも、協議会で取り組んでいきたいといったような内容の要望書を提出します。(この時点では、区画整理事業はまだ発表されておらず、また、当初、発表された計画高で防潮堤を設置し、かさ上げしてシミュレーションすると、一部浸水区域ができるため、災害危険区域に指定されるということで、直営では災害公営住宅が内湾地区には建設されないということにはなるんですけれども･･･)

それと並行して、市の方でもコンペの結果を受けて、復興まちづくり進めてく上で協議会を設立しようという動きがありまして、2012 年 6 月 6 日に設立されるんですが、その際、市から地域のほうへコーディネーターを推薦してくれということで、魚町と南町のほうから推薦を受け、コーディネーターをお受けするというのが概略です。

8 月から関わり始めて、協議会立ち上げに向けて自治会の方々とこういう会合できたということに関して大きかった点は、自治会がしっかりしていたということで、先ほど言いましたように、商店街支援センターから派遣されたんですが、被災状況をフィールドワークで記録しながら、それぞれキーマンになる方とかにお会いして、ヒアリングさせていく中で、少しずつ顔が見えていったというのもあり、そうすると自治会でどこに誰が避難してるか含めて、連絡が大体、全員に回せる、名簿をきちっと更新されてた。土地や建物の所有関係も何となくおおむね把握されててっていうことで、そういった日頃からのそこはしっかりしてたんじゃないかと思います。

それから集まる場所があったっていうのが、二つ目に大きかったかなと思います。左上のこれは後でもご説明する、南町の 1 区、2 区、3 区、4 区も含めてですね、南町の方々が自治会で運営している紫会館で、ちょうど紫神社というのがあって、その会館が日頃から集まる場所として、僕が行ったときは避難所として活用されてたんですが、そういう場所があった。それから魚町のほうも 1 区、2 区、3 区と分かれているのですが、それぞれで魚町 1 区は津波で流出を免れた店舗の 1 階を集まれるように開放してくれてましたし、魚町 2 区は津波で残った建物で、天井とか被災した部分を修復して自治会が使う会議に貸していただけた。魚町 3 区も蔵を改装して地域の集会所的なものが流されず残ってたので、このように大体、集まれる。地区外にいってた方もそういった場所には戻ってきて、会議のときに来てくれるといったような感じで、会議を重ねていくことができたのが大きかったのかなと思います。

今、言った南町の拠点である紫会館という所が、当日 150 人ほど避難してきて、自主的に自主避難所として開設するんですが、2 日後には市の指定避難所として認定されて、その後、南町 1 区、2 区、3 区の自治会長と 9 つの部門に分かれて運営を開始していくことになります。

場所ですが、南町は南町１区、南町２区、南町３区、南町４区があり、ちょうど紫神社に並ぶ形で紫会館というのがありました。

これ、自主避難所の記録誌ですけども、ちょうど、この坂を上がるとこのちょっと開けた広場に、ここに階段があって、これがこの階段上がると、少しだけ神社とこの会館があって、そこにテント、こういうふうに張って避難生活が始まるわけです。

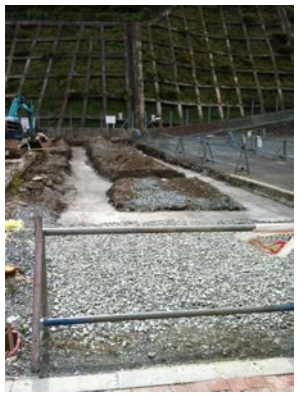
この階段の下の所がもうこんな状況で、そこまで押してきたので、かなり急な坂なんですが、階段上って、坂上って、駆け上がってここへ来たという方が多かったです。

この脇の道が車で上がってくる道ですけれども、この下まではがれきがきてました。

こんな感じで集まって、もうこのときに既にそれぞれの自治会が中心になって、避難してきた人の名簿を手書きで作成して、それ以外にどこへ行ったっていうことも徐々に全部、整理していっていたので、僕が行った頃には、もうほぼ南町は把握できていましたし、魚町にはこういった大きな拠点はなかったですが、同じように名簿をきちっと整理してて、勉強会あるいは説明会をするという話になると連絡が取れたっていうのは、非常に大きかったと思います。

紫会館避難所は、南町はお店やってた人もいるので、その当時の30代、40代、50代の比較的まだ若い人もいて、商売してた中で、米などいろんなものを持ち寄って運営してた経緯もあって、自治会の会費等のお金や金庫も流れてしまったんですけど、かなりぜいたくな避難所でした。料理人もいっぱいいたので、外で料理を作って、男の人は外で、女の人が会館の中でといったような形で。結局、その年の10月末まで避難所として運営されていました。気仙沼はボランティアがたくさん来ていたので、そのボランティアであったり、仮設商店街ができて、そのイベントを手伝う学生ボランティアも結構たくさん来てたので、それらのボランティア受け入れ拠点として、もう10年たちますが、その後もずっと運営されてきた次第です。

その中で南町は商売人が多かったということで、避難所生活でまだ復興まちづくりについて先が見えてこない時に、商売を始めようということで、僕が行き始めた頃にはもう、だいぶ拡大してたんですが、青空市というのが始まっていました。きっかけはコロッケ屋さんのこの移動販売車が、津波に流されずに紫会館に止まってたっていうのがきっかけで、また、避難所で生活してる中で電池がいるなとか、下着がいるなというような話から、浸水しなかった空地とかで、最初2軒で初めて、最大10軒、約30人、履物屋さんだったりとか、徐々に生活が落ち着く中で必要なものを、東京とか電話して仕入れたりとかいろいろしてたようですけれども、商売を始めることになるのです。これが商店街の復興に携わっていくコアメンバーになってくわけです。



先ほど言いましたように、ちょうど震災の年の 5 月に仮設商店街の制度が発表されて、それにエントリーをします。ただ、敷地の確保とかそういったものに手間取って、10 月まで 5 カ月ほどかかってようやく着工して、商店街が建設されていきます。こういった形で平屋と 2 階建ての店舗棟と、この写真の奥にいった所も含めて商店街が、多分、当時、仮設商店街として、被災地最大の 60 店舗でスタートします。これは先ほどの紫会館ですが、出店する人たちが集まりながら会議をしてる様子です。

こんな形で、この柱に棟ごとに色を決めてペンキ塗ったりするのを学生ボランティアの手も借りながら、12 月 24 日は舗装もまだ間に合わない中で、何とかクリスマスに間に合わせたいということで、オープンした次第でした。

このオープニングセレモニーのときに、先ほど言った市長がコンペをするといった話になりまして、それに関して自治会を中心に合同勉強会を始めようという声が上がってきます。当然、コンペについてどうなるっていう話と、審査員が自治会長さんたちになるという中で、どういう視点でどう選んだらよいかみたいな話もあったり、コンペで決まった後、どうなってくかということで、復興まちづくりの大きな流れで、その時に少し神戸での協議会の方式の進め方というか、流れみたいなものをご説明したりし、当時は被災市街地復興推進地域に指定され、建築制限がかかっており、区画整理事業が適用されるという話はありましたので、そうなるとどうなるっていった事業の説明とか、そういったことをこの間、自主的に勉強しておこうかといったような話がきっかけで合同勉強会が始まりました。

1 月から春先ぐらいまでで、計 8 回ぐらいかな。あるときは魚町 1 区、2 区、3 区の単位自治会というか、その単位のほうがいいっていう場合と、魚町あるいは南町、みんな一緒に話し合うとか、いろんなパターンできめ細かく開催しました。結構、南町と魚町でも、商売人と旦那衆といったらおかしいですが、若干、違ったりというのもあり、また、魚町の中でも 1 区と 2 区では住民の気質が若干違ったり

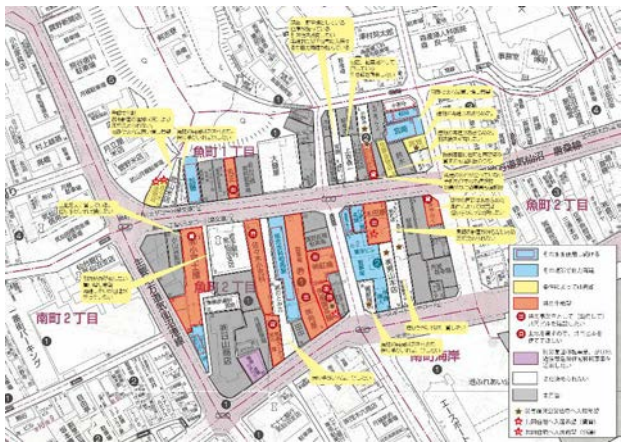
とか、そういった話をしてく中でどうなってくんだろうということで、きちっと説明を、それぞれの自治会に持ち帰って説明したいなとか、あるいは区画整理になってくると、どういう再建の意向を持ってるかとか、土地、建物が残ってる人はそれをどうするつもりかとか、更地になったところも建てるのかとかいうような意向調査を、今のうちに聞こうかという話が出てきました。

◆◆◆ 魚町2区　復興まちづくりアンケート（その1）案 ◆◆◆

◆◆◆ 魚町1区　復興まちづくりアンケート（その2）◆◆◆

そういう中で復興まちづくりに関するアンケートを2回するのですが、これ、ちょうどコンペのいろんな議論してる時に、自分たちの住民の意向をどうするか把握しようということで、3月、4月に企画して、実施したのは6月から8月頃でしたけども、土地建物の所有関係だったり、再建意向、あるいは災害公営住宅や共同住宅が建てられた場合に、入居意向はどうですかとか、所有する土地の活用意向等々、聞きました。これは取りあえず、この頃にばさっとしたんですが、協議会がちょうどこの6月に立ち上がりましたので、その中でいろいろ検討してく中で、再度、この頃には区画整理の話も出てきて、そういう中で、翌年、その年度末ぐらいに再度しようということで、このときは同じように所有する土地の活用意向もですけども、再建意向で、先ほど少し出た、防集を活用するという人もいらっしゃったので、あと再建場所をどうするのかな、あとは共同化への参加意向とか、もう少し選択肢を増やした中で聞いていきます。このアンケートをベースに、共同化の話っていうのが、魚町の1区と南町1区、2区辺りで、2カ所で進んでいくことになるわけです。

ちょっと見えないと思いますが、この程度のアンケートを、これを要は地区に残ってる人、避難所にいる人、親戚の家に行ってる、郵送も含めてほぼ9割方は意向を聞けました。



それをこういった感じで、それぞれの意向を整理していく中で、これは共同化した一つの地区で魚町1区という所なんですが、ここは結構、土地所有者が自ら参加して、土地を集約換地して、個別再建と共同化をするということで、皆さん土地所有者の方が中心になって、再建プロジェクトが進んだところです。

もうひとつ、こっちは先ほど言った南町のほうで、お店がある所で、こちらは結構、テナントビルで商売してた人とかいろいろいたんですが、ここは土地所有者にも土地をどうするつもりかということで、売却希望とか、貸してもいいとかいった意向も順番に聞いてって、意向を把握してました。これがベー

スで共同化の話は進んでいくのですが、どちらかというと、それは復興まちづくり協議会としてというよりは、別途、それぞれのプロジェクトとして関わってくことになります。

内湾地区全体に関わった内容を簡単に整理すると、復興まちづくり協議会のコーディネート、コーディネーターとしての役割と、今、言った南町、魚町での、災害公営住宅と商店街の共同化事業です。特に魚町のほうは意向調査をしながらおおよその枠組みの話までして、あとは阿部さんやアルセッドの方々が事業としてつくり上げていっていただくんですけれども、その前さばきをしたというような形です。南町は最後まで一応、お付き合いをするのですが、その他、自治会中心に関わってきたとこがあるので、住宅再建とか店舗再建に対しての相談会みたいなことをしたりとか、どんな補助金があって、申請手伝えるところはこちらでも手伝ってといったような話。

それから、復興まちづくり協議会が進んでいく中で、先ほど阿部さんの VTR にもあったように避難路をどうするんだみたいな話で、現時点での津波避難計画、要は区画整理してかさ上げして、道路とかいろいろ整備された時には改定するけれども、現時点での避難計画を、避難マップを作ろうということで、これもどちらかというと自治会単位で実際に町歩いて、どこへ 1 次避難するか、あるいはその後、2 次避難どこへ行くといったようなことをワークショップで話し合いながら作る。

あとは、町並みどうしようかっていうところでいくと、建物の色であったりとか、そういったまちづくりのガイドラインということで、取りまとめる形で、それの支援もさせていただきました。

関わる上で一番、大切にしたというのは、やはり、気仙沼って結構いろんな人が来て、たくさんの方が支援もされていたのもあって、こうしたい、ああしたいっていう話もいろいろあるんですが、その前に今、市としてはどういう状況で、例えばどんな事業があり、その事業を適用するとどういうことが起こってくるとか、どういう仕組みだとか、制度や事業の説明とか、そういったことをできるだけみんなできちっと共有するということを、先ほど言った魚町には三つ、南町には四つ、それぞれで自治会がありますので、各自治会単位だと結構、集まれたり、配布したり、出てこれない人にも情報を送ることができるので、その情報をきちっと共有しようというところを大切にしたつもりですし、自治会長さんもそこを理解してくれてたかなと思います。

そういう情報を共有する中で、まずはそれぞれがどう再建する、暮らしを取り戻していくかっていうところをイメージしてもらうっていうことで、正しい情報を共有するっていうとこが選択肢っていうか、自分の暮らしをどういうふうに再建していくかってところを考えてもらう機会にしたいと思いました。その中で当然、ある自治会では相談会をしたいということで、僕は、行政の人間でないので、すべてを説明をするというよりは、悩んでる人たちの声を聞きながら、例えばこういうメニューがある、こういう制度がある、あるいは今、共同化とかこういう動きもあるので、いったん、勉強会、聞きにきませんかとかいった窓口も含めてさせていただきました。

あと、協議会の話でいくと、後で言う地区会というのを開いたりしてましたので、そこで町全体がこうなったらいいなとかいうところを、意見をくみ取っていくといったような役割をしたのかなと。協議会が将来像っていうのを広く共有しながら、発信していくっていう役割を担ってほしいという思いで関わっていました。

6. 内湾地区復興まちづくり協議会について

＊構成メンバー

- 魚町１～３区及び南町１～３区の自治会長＋２名
- 周辺地区の自治会長
- 産業等関係者

↓

地区会

＋

テーマ別部会

（住宅再建部会、商業部会、公共施設・観光施設部会）

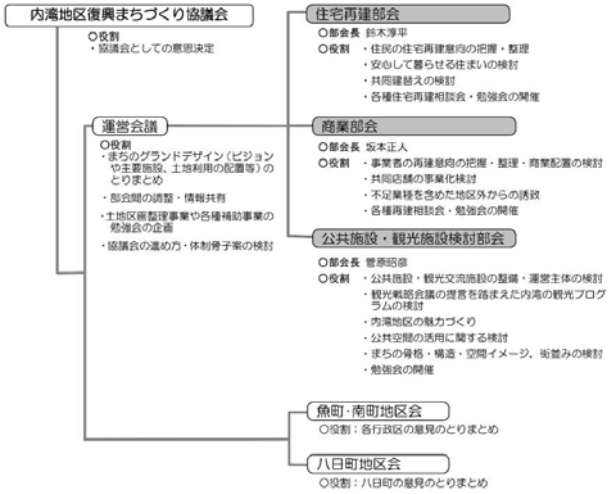
協議会について説明しますと、先ほど言った魚町1区～3区および南町1区～3区の自治会長と、自治会長が推薦する2名、それから周辺地区の自治会長、それから産業等関係者ということで、これはどちらかというと行政が主導で立ち上げた協議会でした。立ち上がる前に勉強会で説明した、阪神淡路ではこうだったっていうのとは、ちょっと毛色が違ったなというところもあって、その代わりに協議会の中に地区会というものを設ける、これは先ほど言ったように、自治会中心にボトムアップじゃないですけれども、魚町1区とか、一番ミニマムな自治会単位で意見交換、あるいは意向を把握するといったようなものを取りまとめていく。それから、地区会も合同地区会という形で、魚町1から3区の魚町の地区会や南町の地区会ということで、2段階、3段階っていう形で意見をできるだけくみ取れるような体制にしました。あとテーマ別っていうことで、先ほど阿部さんの映像にもあった防潮堤の話に関しましては、防潮堤だけじゃなくて、公共施設観光施設部会ということで、防潮堤の話も結構、大きかったと思うんですが、防潮堤だけじゃなくて、海際をどうするかとか、公共施設をどう配置するかみたいなところを阿部さんに担当していただきました。

それから住宅再建部会は先ほども言った、自治会長を中心に、浸水区域になる時にかさ上げした上で住宅再建するのかとか、住宅再建のメニューであったりとか、浸水区域で1階に居室が設けられない場合、どういった再建方法あるかとかいった、住宅再建の勉強会等々を開催するため調整や企画を行いました。

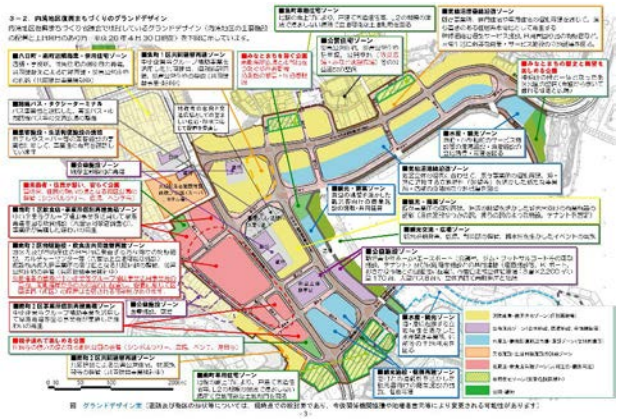
商業部会は共同化も含めて、商業の再建、それから業種構成、充実するためにスーパーを誘致したいっていう声もあった中で、地区のゾーニングとか考える際に、商業活性化の観点で議論しました。

このように、地区会とテーマ別部会っていうのが、縦糸と横糸みたいな感じで動いていくといいなということで、これは当初の市が立ち上げた協議会にこういう体制を提案していった次第です。

先ほど言った区画整理の区域がこの区域で、南町と魚町が入ってくるということで、事業区域の決め方とかもいろいろあったんですが、ちょっとそこまで話すと時間があまりないので、割愛します。



協議会があって、地区会とともに住宅再建部会と商業部会、公共施設部会から構成されます。運営会議というのは全体の協議会を運営するために、各部会の意見を取りまとめたり、事務局的な会議というか、運営会議を持って、地区会の開催が持たれるというような体制で、協議会進めてきました。



土地利用の方針とか、いろんな意見出たものを、グランドデザインまとめていきながら、提言書をまとめるというのが、当面のまち協の役割でした。

そして、区画整理もある中で、共同プロジェクトということで、比較的、換地を先に行い、先行街区という形で、プロジェクトを進めていく中で、内湾地区では、南町のこの山際の共同化と、南町のもうひとつは災害公営住宅と共同店舗再建。それから魚町の個別再建店舗とセットとなった災害公営住宅と共同店舗再建の３つのプロジェクトが動きます。あと魚町には災害公営住宅がもう一個できます。魚町１区では、共同化の勉強会して、共同化の検討会に入るところまで前さばきをさせていただいて、南町２区のほうは先ほど言った意向調査を踏まえながら、事業進めてくというところに関わっていきます。

特にその中でも、魚町１区と南町２区、ここの二つのプロジェクトが、同じグループ補助を申請するということになります。

グループ補助の説明も含めて話をさせていただくと、魚町１区は個別再建、皆さん、土地所有者が中心となって再建していきましたので、南町２丁目の方を中心に少し説明させていただきます。先ほど言いましたように、震災前にテナントで営業してた店舗が多くて、当初のグループ補助というのは、震災、津波で流された、滅失したものを復旧するというのが大前提にありますので、テナントで営業してた方は、ビルのテナントオーナーがグループ補助を活用して復旧したビルに入るというスキームを当初、想定されてました。でも、被災地各地でテナントの人が復興できないという声が出てきて、それでグループ補助の商店街型というのができるのですが、それはちょっと後で説明します。背景としては、オーナーに再建意思がないテナントビルに入ってたテナントの人は、仮設商店街から次の本設の商店街に向け、どうするかなっていう話があった。それから先ほどの自治会による再建意向調査等で売却希望の方や、商店街に貸してもよいという方を、南町ではだいぶ把握できてたというのも大きかったです。

ただし売却希望の方についても、商店街に買ってくれと言われても、商店街が購入する資金がありませんでした。そこで、まず建設用地をどう確保するかということで、災害公営住宅の用地と、貸すよって言ってくれた地権者の方の土地、借地する土地を、土地区画整理事業で集約換地することで、確保していきます。

当初の自治会の調査から、さらに月１回ごと更新していきながら、売却希望と紫で書いてる人たちは、市へ売っていいよっていう話になると、市へご紹介して、災害公営住宅の用地として購入していただく、そこを市と共有しながら進めていきました。ただ蛇足ですが、本来こっちは市に売却した土地すべてを含めて、想定した敷地面積があったのですが、換地する時に結構、このオレンジの部分は原位置換地を希望されていた方で、そこの換地設計がうまくいかずに、当初想定してた敷地面積よりはかなり縮小されてしまう経緯はあるんですけれども。

③導入した事業や制度

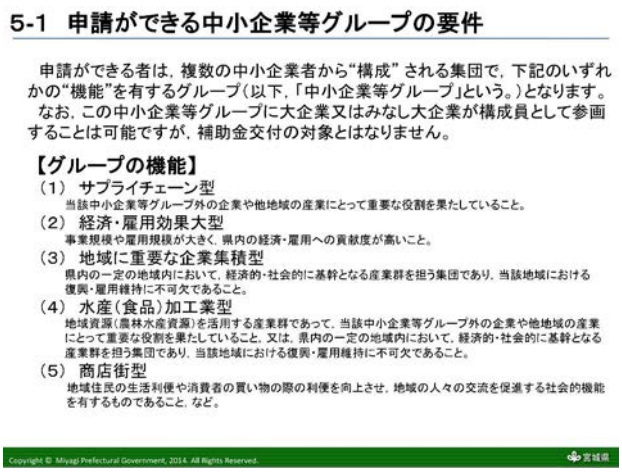
＊災害公営住宅に係る公募買取事業

＊グループ補助（商店街型）の活用

＊優良建築物等整備事業（共同施設部分）の活用

＊高度化融資制度（グループ補助の自己資金分）

それであと導入した事業や制度としては、災害公営住宅、先ほど言いましたように、当該敷地は内湾地区の中でも防潮堤をつくっても浸水区域になる、災害危険区域になるという所で、浸水域には居室を設けられないため、2 階からしか住めないということで、市が直営で災害公営住宅は建設しないと。その代わり、公募買い取り事業ということで、それこそ 1 階を店舗にして、2 階以上に災害公営住宅を積んで、それを買い取ってもらうということを利用しました。それからグループ補助を活用するのと、あと共同施設部分等に関しては優建を活用して、あとグループ補助は補助率が 4 分の 3 なのですが、自己資金の 4 分の 1 の部分は、高度化融資制度を活用させていただいております。



5-1　申請ができる中小企業等グループの要件

申請ができる者は，複数の中小企業者から“構成”される集団で，下記のいずれかの“機能”を有するグループ（以下，「中小企業等グループ」という。）となります。
なお，この中小企業等グループに大企業又はみなし大企業が構成員として参画することは可能ですが，補助金交付の対象とはなりません。

【グループの機能】

（1）　サプライチェーン型
当該中小企業等グループ外の企業や他地域の産業にとって重要な役割を果たしていること。

（2）　経済・雇用効果大型
事業規模や雇用規模が大きく，県内の経済・雇用への貢献度が高いこと。

（3）　地域に重要な企業集積型
県内の一定の地域内において，経済的・社会的に基幹となる産業群を担う集団であり，当該地域における復興・雇用維持に不可欠であること。

（4）　水産（食品）加工業型
地域資源（農林水産資源）を活用する産業群であって，当該中小企業等グループ外の企業や他地域の産業にとって重要な役割を果たしていること，又は，県内の一定の地域内において，経済的・社会的に基幹となる産業群を担う集団であり，当該地域における復興・雇用維持に不可欠であること。

（5）　商店街型
地域住民の生活利便や消費者の買い物の際の利便を向上させ，地域の人々の交流を促進する社会的機能を有するものであること，など。

Copyright © Miyagi Prefectural Government, 2014. All Rights Reserved.　宮城県

グループ補助は先ほど言った、津波で流されたものを、当初は商工会議所さんとかが呼び掛けてグループをつくって、応募するっていう話だったんですが、大きくサプライチェーン型とか、経済・雇用効果大型、それから地域に重要な企業集積型、水産（食品）加工業型、それに商店街型と 5 つのグループの機能に整理されます。

6-5　申請ができる中小企業等グループの機能（5類型）

（5）商店街型

下記の①から③のすべてに当てはまっているグループであること

① 当該商店街等が次のいずれにも該当すると見込まれること。
ア．地域住民の生活利便や消費者の買い物の際の利便を向上させ，地域の人々の交流を促進する社会的機能を有するものであること。
…商店街としての規模を持ち，地域コミュニティの担い手であることが必要
イ．当該商店街等が属する商圏内における人口規模，商業量を勘案し，当該地域において中心的な商業機能を果たす可能性が高いと認められること。
…地域（商圏）内で最も中心的な商店街であることが必要
ウ．今後の県内市町村におけるまちづくり施策において，商業集積を維持・管理する可能性が高いと認められること。
…市町村のまちづくり計画を踏まえた復興事業計画であることが必要
② 商店街等の構成員の全部又は一部の施設が甚大な被害を受け又は継続して使用することが困難となり，事業の継続が困難になっていること
③ 補助金を受けようとする構成員の事業所等の属する市町村が津波浸水地域であること

◆商店街型の支援拡充について

平成25年度から（5）商店街型のグループ類型の支援制度が拡充され，共同店舗の新設や街区の再配置に付随する環境整備，賑わい創出のための事業（イベントの開催）の費用が補助対象となっています。
共同店舗の新設は，被災した事業者が，自社の店舗を復旧するのではなく，複数の被災した事業者が集まり，共同店舗として復旧する場合に補助対象となります。また，所在市町の同意書が必要です。
共同店舗の設置に際し，補助対象となる事業者は，共同店舗の設置主体と共同店舗に入居する被災した事業者となります。被災していない事業者が，共同店舗に入居することを制限するものではありませんが，補助対象とはなりません。

Copyright © Miyagi Prefectural Government, 2014. All Rights Reserved.　宮城県

6-5　申請ができる中小企業等グループの機能（5類型）

例1）地域の中心的な商業機能を担う商店街について，復旧と同時に更なる商業集積を図る

◆ 申請イメージ
○ 復興事業計画参加 商店街
A商店街
○ 補助金交付申請
30社（B商店，C商店，・・・）
○ 必要事業費（復旧・整備に要する経費）
・B商店：3，000万円
・C商店：2，000万円　・・・
○ 補助金額
・B商店：3，000万円 × 3/4 ＝ 2，250万円
【必要自己資金：750万円】
・C商店：2，000万円 × 3/4 ＝ 1，500万円
【必要自己資金：500万円】　・・・
※ 必ずしも上記の補助率を約束するものではありません。

商圏
復旧
商業集積
地域（商圏）内の中心的商店街
商業集積
被災地域の復興・コミュニティの再生

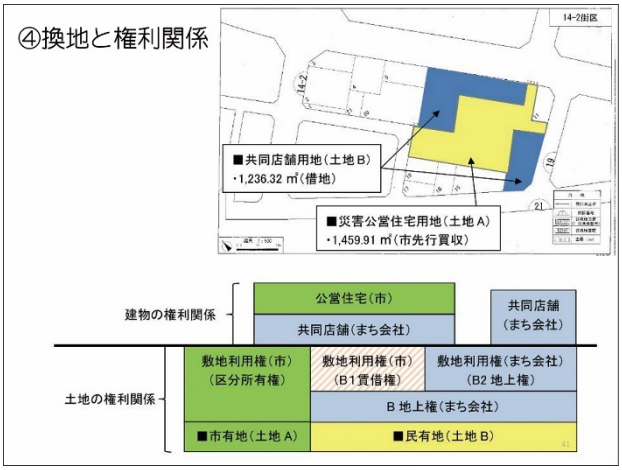
例2）共同店舗を設置し，併せてイベントを開催して賑わい創出を図る（※平成25年度拡充）

◆ 申請イメージ
○ 復興事業計画参加商店街
B商店街
○ 補助交付申請
10社（A協同組合，B商店，C商店，・・・）
○ 必要事業費（商業機能の復旧促進及び賑わい創出に要する経費）
（復旧整備に要する経費）
・A協同組合：6，600万円（共同店舗の新設5，000万円，駐車場整備1，000万円，イベント実施600万円）
・B商店：1，000万円（復旧設備費）
・C商店：1，000万円（復旧設備費）　・・・
○ 補助金額
・A共同組合：6，600万円 × 3/4 ＝ 4，950万円
【必要自己資金：1，650万円】
・B商店，C商店：1，000万円 × 3/4 ＝ 各750万円
【必要自己資金：各250万円】　・・・
※ 必ずしも上記の補助率を約束するものではありません。

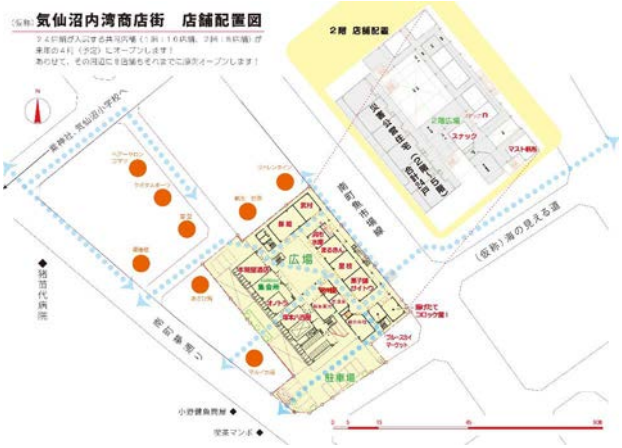
共同店舗の新設，街区の再配置
組合等
共同店舗
環境整備
B C D E F
（設置主体）　（入居事業者の復旧整備）
イベント
商業集積地
被災地域の復興・コミュニティの再生

Copyright © Miyagi Prefectural Government, 2014. All Rights Reserved.　宮城県

支援拡充ということで、共同店舗を新設して、そこに入る人たちが組合等の法人格を持った設置主体として、気仙沼の場合は合同会社にしましたが、そこが所有するという形で認められて。これでテナントの方々も入れるという形で、このグループ補助を活用することになりました。平成 25 年度からでしたが、先ほど言ったように、結構、規模の大きい仮設商店街だったので、そこの人たちがどうなるかっていうのを、宮城県の方や復興庁の方も気に掛けていただいてて、その前年度に一度エントリーして下さいということで、エントリーはしてて、その後、こういった制度も出てくる形で、紹介を受けて、申請して、26 年に申請することになります。



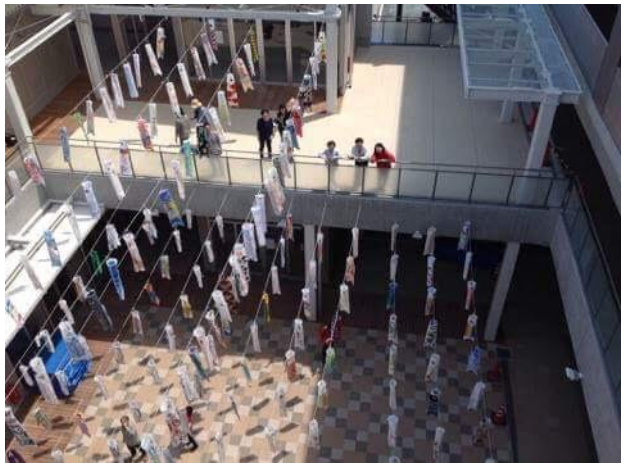
ざっと簡単ではあるんですけれども、上の図で黄色い所は災害公営住宅として、市の先行取得した土地を配置して、青色の部分は合同会社が借地した共同店舗の用地ですが、これがきれいな形、最初は短冊配置じゃないといけないということだったのですが、実は貸してもいいけど、建物は上に建ててほしくないっていうことで、駐車場の用地にするとかですね。いろいろ、個々の意向を反映する中で、こういう形での換地を市と協議していきました。さらに最終的に、借地した民有地の上に地上権を設定し、その地上権に敷地利用権を市と合同会社で按分して設定し、公営住宅の面積と店舗の面積比率（市と合同会社の持ち分割合）に基づき、その部分を市が借り上げるという形で調整することとなります。



公営住宅と共同店舗をこういう形で、この敷地で、左が 1 階が店舗、2 階以上は災害公営住宅で、広場を囲むように 2 階建ての共同店舗棟が建てられます。この赤丸の所は、同じグループ補助で個別再建、この人たちはそれぞれ自分の土地を持っていたので、共同店舗に隣接して集約し商店街を形成するという形で、各々の土地を換地してもらって個別で再建する。共同店舗は合同会社を立ち上げて取得して、各店舗は合同会社に賃料という形で自己資金分を返済していくというスキームになっています。

こういった会議しながら、最終的には共同店舗 24 区画、災害公営住宅 24 戸で、2017 年の 11 月にオープンとなりました。

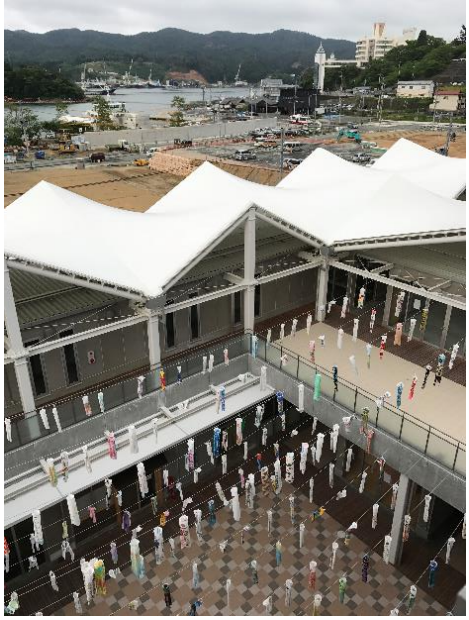
夜のライトアップの様子です。



中庭で、災害公営住宅とこの２階の店舗棟がデッキでつないで行き来ができるようなっています。

５階建ての建物が災害公営住宅で、その奥が共同店舗棟で、その周辺に、地図に赤丸で記した個別再建した店舗があります。(手前の空地の部分にも現在は中華料理屋が再建しています)

公営住宅の５階から山の方、北の方面を見ると、ここに見えてますのが先ほど言った、個別再建で同じグループ補助を活用した、魚町１区の共同再建のところです。



それから海側を望むと、この写真は共同店舗ができたとこなので、海側はまだ何も建っていませんが、現在は阿部さんがされたいろんな施設も、防潮堤もできており、そこは後で阿部さんが説明されると思いますが、こういった５階からの眺望です。

広場ではオープニングイベントも含めて、にぎわい

を囲み形で持っていこうといったような話です。

被災地での復興まちづくりにおいて大切だと感じたこと

①日頃からのコミュニティ
⇒連絡が取れる、集まれる

②正しい情報の共有
⇒行政と地域との信頼関係

③まちづくり協議会の位置づけ
⇒住民の合意形成、意思決定の場

④行政と専門家の信頼関係

52

最後に、できたこと、できなかったというよりは、一番大切だなと思ったことについて少しお話します。当たり前ですが、改めて、日頃からのコミュニティーは大事だなと痛感しました。連絡が取れるっていう話と、集まれるっていう話は、やはりよそ者が行って支援するにしても、そこは非常にこちらも助かったし、そこは大事なことだなと思いました。

正しい情報の共有ということに関しては、行政と地域の信頼関係が日頃からないと難しいなと。今回、気仙沼で関わった中でも、最初のうちはある程度、確定しないと情報が出てこないというとこで非常に苦労しました。また地域の方も、どうせ市が説明会を開き、それに対していろいろ意見交換をするにしても、どうせもう市が説明にくるってことは決まってるから、“何言ったって無駄だ”みたいな空気も正直ありました。

少しずつその辺が変わってはいきましたが、そういった中で地区会とかいろいろすると、意向は若干分かれてきます。その中でやはり合意形成っていうのもあれですけど、いろんな形で納得できる形での落としどころだったり、いわゆる意思決定としての協議会っていうものは大きいなという気がしました。やはり地区会を設けて、地区からの意見をくみ上げていき、最後に協議会で決定するというのはやはり大事だった。当初市が想定してた、自治会長と数名だけで決めていくという形では、なかなかうまくいかなかったんじゃないかなという気がしますね。

それとあと、行政と専門家の信頼関係ということで言えば、阿部さんや僕も派遣されてく中で、専門家派遣という制度がありましたが、もともとがあまり前例がなかったので、立ち位置が最初のうちは難しかった感じがしました。こちらの神戸とかで、行政の人との付き合いとはなんか違う感じがしました。もっと言うと、行政の中でも応援職員の方と地元の職員の方の関係性が、ちょっと微妙かなという気もしました。阪神淡路大震災の時に区画整理を担当していた方が応援に来ていて、いろいろ話をするんですけど、行政内部でそこまでは説明するなとか、いろいろあった中でいくと、上の三つは災害時に限らず、平常時からの大事な話で、災害時に特に応援職員や我々みたいなよそから来て支援するときに、専門家の派遣制度であったりとか、その辺の役割分担とか、日頃からないと、なかなかそこの信頼関係を築くのにも結構、時間かかったなっていう感じがします。

もう少しあったんですが、すいません。時間がきましたんで阿部さんにバトンタッチしたいと思います。よろしくお願いします。

経験の伝達３＜住民主体の復興まちづくりによって生まれ変わった内湾のウォーターフロント＞

阿部俊彦

１．まちづくりと防潮堤の関係

防潮堤のほうは、どうなったかっていう話をします。防潮堤の結論が決まってない中で、住宅再建の共同化などは、町ごと、自治会ごと、検討が進められていました。

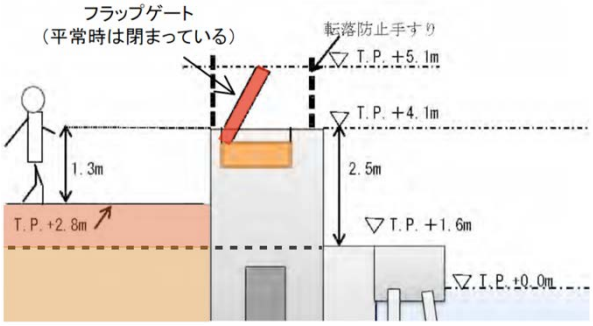
一方で、防潮堤は、宮城県は急いでましたが、住民側としては、早く決めないといけないっていうよりは、むしろ本当に納得できるまでじっくり考えたいという思いがありました。要するに地元としては別になくたっていいんだというのが、まず大前提にあったわけです。ただ、それが決まらないと災害危険区域のエリアが決まらないというのが問題でした。

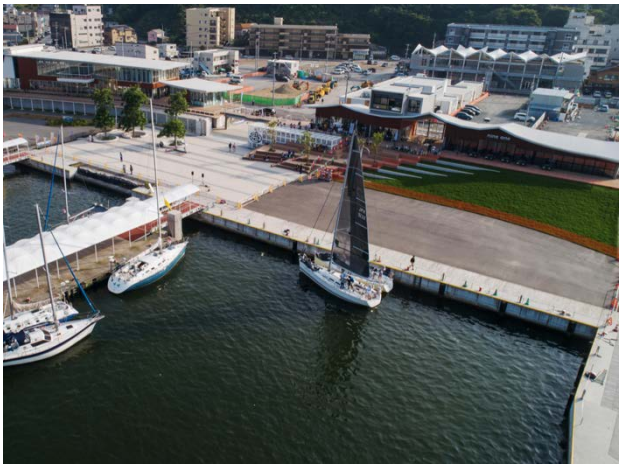
私のほうで、イメージや模型を作って、防潮堤がどんな形になるかっていうことを確認してもらいました。また、L1 堤防を超えた L2 津波が来たときに浸水するエリアは、気仙沼市の条例で災害危険区域に指定されるので、で決めてるので、1 階に居室を設けられません。1 階に居住できないエリアがどこまで広がるのか。堤防の高さとか位置によってシミュレーションを何度も見せてもらいました。最終的に、浸水範囲をなるべく減らすために、また 1 階も 50 センチまでしか浸水しないようにしました。そうすることによって、基礎高の 50 センチぐらい床を上げて家を建てれば、１階にも居室をつくれるということで、この南町や魚町にも住宅を再建できるという話になりました。

２．魚町の防潮堤のデザイン

とはいえ、そうすると今度は海が見えない高さになってしまうので、それを下げるために余裕高の 1m 分を、フラップゲートにして、この赤い所は普段は閉まっていて、あと道路側も、町側も土地をかさ上げをして、海が見える形になりしました。また、防潮堤の仕上げもどうするかを議論して、モックアップ（サンプル）を実際の大きさで作ってもらって、幾つも仕上げのパターンをつくってもらって、どれがいいかみたいなことを議論して決めました。昨日、撮ってきた写真がこれですけど、出来上がっています。

魚町は、この堤防をつくらざるを得なかったので、町側から見ると海が見える状態にしつつ、行き来ができるように階段をつくりました。そのデザインも協議会で話し合ってきたわけですが、ランドスケープデザイナーの長谷川さん（オンサイト計画設計事務所）に監修をしていただきました。県には、要望を受け入れてもらうように調整を続けた結果、実現できました。





３．南町の防潮堤のデザイン

南町のほうは海を見たいということ以上に、海とのつながりとか、町と海の関係が重視されていました。もともと海が見えなかったので、堤防はあってもいいけど、その圧迫感を隠す工夫を考えました。防潮堤用地の隣に、市の公共用地があったので、そこに市の公共施設、あとは赤い所はまちづくり会社が土地を市から借りて商業施設つくりました。実際は堤防が見えないようにしつつ、海と町を行き来できるようにするっていう形で、このランドスケープも長谷川さんに監修していただいて、私のほうで関係団体との調整を行い、まちづくり会社の商業施設ムカエルは建物設計も担当しましたが、全体の景観デザインを統一させるための調整を担いました。

これは昨日、撮ってきた子供が遊んでいる動画ですが、当初、公園には遊具が必要という話もありましたが、実際、遊具なんかなくても子ども遊んでます。行政の担当者とは、本当にどういうデザインにすべきかというのを、協議会で議論を重ねて、納得した上でデザインを決めていきました。

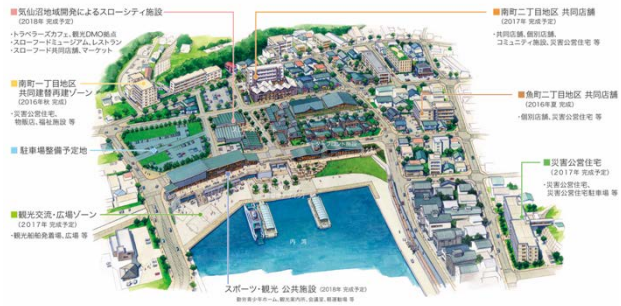
４．まちづくり会社による商業施設

商業施設の建物のテナントを探すの大変でした。なるべく地元のお店に出してもらいたかったのですが、今やっている自分の商売を続けるだけでも大変なのに、もう一店舗、ここで出すみたいな話は厳しいですよね。ただここが気仙沼の一番の顔になる場所です。そこで失敗できないっていう責任感みたいなのも皆さん感じながら、出店して頂きました。テナントの調整は大変でしたけど、とにかく形は整い、人が集まり始めています。

市のほうの施設は、ちょっと時間ないので軽く流しますが、こんな感じで出来上がっております。あと夜景は、ぼんぼり光環境計画の角舘さんにお願いをしました。つくるだけじゃなくて、どう使うかみたいなことを前提として考えて、フェスみたいなことをやっています。

また、まちの中心に、先ほど吉川さんが説明してくださった、南町の共同化の所から、海につながる、海の見える道が整備されています。そこの沿道も、まちづくり会社のほうで、ストリートをつくろうっていうことで、ここのエリアに売りたい／貸したいという所有者の土地を集約換地してもらって、それをまちづくり会社が借りたり買ったりして土地をまとめて、共同店舗を整備しました。その中には、ブルワリーやミニシアーター（俳優の渡辺謙さん監修）もできました、地ビールの醸造所で働く人をガラス越しに見ながら、手前のマーケットでマグロを買える場所は、多分、世界にここにしかないと

思います。ハードができただけじゃなくて、中身のコンテンツをどうするかみたいなこと、今も引き続きいろんなことが取り組まれています。



５．まとめ

前回の小林さんと鳴海先生の回でも話しましたが、いろいろ考えながら 10 年間やってきたことを最後にまとめたいと思います。

とにかく基盤整備が先行することが、行政としては命題だったわけなんですけど、それでは町はできないですし、防潮堤のことだけ考えてても前に進まないということで、土地利用の話を区画整理の中でどうするかってことを並行してやってきたわけです。提言書は 4 回。会議も何度も協議会の会議の話が吉川さんからもありましたけど、数えると 100 回以上やってますね。これを繰り返し続けながら、行政のほうの基盤整備、区画整理はもちろんなんですけど、防潮堤の形を含めて、道路の位置も含めて、歩道のデザインだとかそういうのも、公共事業と建物再建っていうのを調整してやってきました。内湾はとにかく最後まで延々と納得できるまで、議論してたので、他の区画整理地区よりもかなり遅れました。完成するのに、7 年、8 年かかってます。

しかし、（時間がかかったほうが）人口が減少しているというわけではないと思います。事実、内湾は、鹿折地区や南気仙沼地区より、人口は減っていません。ただ、南気仙沼などのほうが被害大きいので、人口が減少するの当たり前だといったら当たり前なんですが。ただ、時間がかかることによって減少率が高くなるのかっていったら、そうではないんじゃないかっていうことは言えると思います。

とはいえ、気仙沼市全体を見れば、低地の部分がかなり人口減少も雇用も減ってます。これからどうするかについては、市長も昨日おっしゃってましたけど、大きな課題です。

最後にグループ補助の話ですが、詳しい話は吉川さんからありましたが、住民主体のまちづくりのための制度が、東北には一切ない中で、大きな役割を果たしたと言えます。内湾地区で住民主体のまちづくりがなぜできたのか。内湾地区の人たちは、真摯に自分たちの町をどうするかっていうのが考える気質があったような気がします。だからこそ自治会も強いですし、そこで徹底的に議論するっていうことができた。行政任せじゃなくて、自分たちで決めていこうっていうところが強かったことが根源にある気がします。以上になります。

コメント１；気仙沼における復興プロジェクトへのコメント―「総合的計画」とその実現に向けて

姥浦道生

東北大学の姥浦と申します。あれ。これか。東北大学の姥浦と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

結構、極道な役割なんですけど、その中で気仙沼のお話は阿部さんからは何度か伺っていまして、それでどの辺りがポイントかなというところで、きょう、簡単にお話をさせていただければと思います。15 分ぐらいの時間をいただいておりますので、よろしくお願いいたします。総合的計画とその実現に向けてということで、一応、簡単なタイトルを付けております。

これ、申し上げるまでもないですけど、そもそも都市計画って何ぞやっていったときに、いろんな定義があるでしょうけれども、道路だとか、建物だとか、堤防だとか、堤防、二つありますけども、緑地だとか、いろんな空間の構成要素があるわけですけれども、それを総合化して調整して、それで全体として最適化するというのが、そもそもっていうかな、都市計画の一つの大きな役割だと思います。通常の事業ですと、道路をつくりますといえば道路だけだとか、建物をつくりますといえば建物だけだとか、そこと地区との関係っていうのも当然、多少は出てくるわけですけれども、今回は空間の構成要素というのがやたらと多いというのが、一つの大きな通常の事業なり災害とも大きく異なるところかなと。しかもそれを違う形でつくり直さないといけない。今回は堤防が一つの大きなテーマですけれども、そういう中で、じゃあ、これをどう調整していくのかというところが、非常に重要なポイントになってきたわけです。

じゃあ、そもそもまちづくりと防災ってどういう関係なのっていうことですけれども、これは申し上げるまでもないところではあるかと思いますけれども、要はまちづくりっていうのは、今も言ったように総合的なもので、防災だけじゃなくて、利便性だとか快適性だとか、いろんなものを考えながら、各種の空間的な構成要素をどうしていくのかというのを、全体的に決めていくということになるわけです。そういう中で地区ごとにベストミックスが異なるわけですので、その一つ一つの要素のあり方も異なってくるっていうのは、これは実は当然なんですが、それをどう決めていくのかというと、その地区ごとに社会的な基準というか、要はそれぞれの地区によって社会的な背景が違いますので、価値基準が違いますので、それをそれぞれの地区で決めていくと。地区か、ある程度、広域になる場合もありますけれども、要はそれぞれの空間構成要素が関連する利害関係の範囲内でそれを決めていくということになるわけですね。

そうじゃなくて、そうじゃなくてっていうか、その反対にあるのが、この縦割り部局の論理に基づく画一的、硬直的な基準ということで、要はこの後ちょっとお話をしますが、防潮堤でしたら防潮堤の論理があり、それから道路でしたら道路の論理がありという、そこで一つ一つを決めていくというところが、これの対極にあるわけですね。

阿部さんのほうからもちょっとだけありましたけれど、簡単に申し上げますと、津波の高さを二つぐらいに大きく分けまして、それで 100 年に 1 回とか、数十年に 1 回ぐらいきているようなのは、L1 ということで防潮堤で守ると。一方で、今回、きたような数百年に 1 回というふうにいわれていますが、それぐらいの規模のものについては、ちょっと防潮堤で対応することはできないので、もしくはよろしくないので、土地利用で対応しましょうということで、非可住地なんかがつくられているわけです。

大きく分けますと、今回の復興の計画というの

は、三陸の地域とそれから平野部と、この二つに大きく分けられます。三陸の地域は危ない所から高台にいきましょうということですし、平野部のほうは高台がないので、幾つか人工的なこういう堤防をつくりながら、住宅エリアを内陸部につくるということですね。その前提としては、まずL1対応の、ですから100年に1回とか、百数十年に1回ぐらいの津波に対する防潮堤をつくり、それからL2に対応するような堤防だとか、高台に堤防をつくって、それから兼用堤防をつくって、住宅エリアをつくったりだとか、高台に移転するというのが大きな流れなんですが、これを、じゃあ、どういうふうに計画していったかというと、まず一つ目に、一番、最初に防潮堤の計画を作りますと。これはL1の高さですので、何点何メートルになりますと。5.3メートルになります、7.2メートルになりますというのが決まるわけです。じゃあ、そのときに数百年に1回の津波がきたときにどうなるのということで、これをシミュレーションするわけです。先ほど阿部さんのほうからも、内湾地区でどれぐらい浸水するっていう図がありましたけれども、その浸水の図を見ながら、じゃあ、ここに移転しようという高台の場所を決めていくというのが、これが二つ目です。そして三つ目に、じゃあ、ここ、残った所どうしようかねということで、住宅が全部、出ていっちゃいますので、結構がらがらになっちゃうわけですね。その空いた土地をどうしようということが、これが三つ目ということで、大きくいうと、一つ目、二つ目、三つ目という、この段階で計画が作られていったということになります。

しかも多くのところはこれが一方通行っていうか、フィードバックされたりだとか、これを総合的にどうするという話ではなくて、単線的というか、直線的というか、①、②、③という、この順番でつくられていったということです。例えばですけれども、宮古市の田老地区という所ですが、これは、ここはまず最初に防潮堤の計画を作り、そして14点何メートルですが、その防潮堤の計画を作り、それで津波のシミュレーションをします。安全な所はどこということで、まず高台が安全、じゃあ、ここに移転しましょうというのが一つと、それから一部はかさ上げすれば何とかなるということで、ここにも住宅が、住めるような所をつくりましょうということで区画整理をする。三つ目に、じゃあ、この辺に残ったけれども、どうしましょうということで、一部は産業用地になっていますけれども、一部はまだ土地利用どうするかっていうのが決まっていないと、そういう状況です。

ここで課題としては、住民サイドの課題としては、どういう組織立てでやっていくのかと、どういう意思決定していくのか、もしくはその意思決定の主体に正当性はあるのかというところが、まず一つ目としてあります。それから、そもそも何を計画するのということもあります。ビジョンレベルでとどまる場合もあれば、それをある程度、空間的に落とすようなプランにする場合もあると。しかも、その中身としては、これまで一体、何を大切にしてきたの、これから何を大切にしていくのという、地区の地域資源ですね。いわゆる地域資源を確認するというものもあれば、さらにそれを超えた価値創造というもの、新しいものを何かつくっていこうというところもあります。

それから行政サイドの課題としては、先ほど申し上げたように、縦割りの組織でそれぞれの論理が存在している中で、こういう個別の事業計画の集合体が、必ずしも全体最適にならないということで、ぱっと見は総合的にできているんですけれども、あくまで個別事業の計画の集合体というところからスタートしているということですね。そこで、あんまり問題がないという場合も、確かに多うございました。特に多かったのは、この防潮堤、例えば防潮堤に関して申し上げると、防潮堤とそれからこの住宅エリアだとか、この辺りが離れている場合ですね。もう全然、関係ないという

場合には、このプランニングのプロセスでもそんなに大きな問題がなかったということなんですが、気仙沼であるとか、これからちょっとお見せするような所で申し上げると、これが近ければ近いほど、相互に関係性を持ちますので、そうすると一つの地区の中で、この住宅なり防潮堤なり商業エリアなり、いろんなものが関わってくると、道路なりですね。そういうところで調整の必要性が出てくるということです。

例えばですが、気仙沼の大谷海岸という所がございます。これは先ほどの内湾地区のちょっと南のほうになるわけですが、ここは砂浜を残したいっていう、ほぼほぼ本州で一番、北にある砂浜かもしれませんけれども、結構、美しい砂浜百選かなんかに選ばれてるような所なんですが、そこで砂浜を残したい、それからそこへの景観というのも大切にしたいということで、最初は縦割りにいくと、まず防潮堤ができた段階でこの砂浜がつぶされ、そしてその防潮堤と関係なく、この国道ができると、防潮堤の向こう側に国道ができると。この辺にくぼ地ができて、それでまた高い所があるということで、かなりごちゃごちゃな所だったんですけれども、それを全部かさ上げすることで、それから堤防と国道を一体化させることで、地区全体としてはこういうふうにしたいんだというのが、これが住民側から出てきたものです。それをもとに行政のほうでは何をしたかというと、林野海岸だったところを建設海岸に変えたりとかって、所管を変えたりしまして、それで防潮堤の部局と道路の部局が調整をしまして、ほぼほぼ先ほど出てきたような提案を実現していくということで、縦割りでつくっていくんじゃなくて、住民から出てきた総合的な計画を基に、行政のほうで総合調整をしていったという事例です。今、これちょうど半年、1 年ぐらい前ですかねのあれでして、そろそろ出来上がってきているはずのところです。ですので、海岸が残され、それからこの辺りは全部、かさ上げされるので、海との一体性というのも比較的、保たれるということですね。

それから石巻の中心市街地ですけれど、ここも川とそれから、ここは川から津波がきたんですけれども、その無堤だった地区に堤防ができますということで、最初は住民サイドからは反対の意見も出てたんですけれども、これはある程度、しょうがないとしたときに、じゃあ、どうやってつくっていこうということで考えられたのが、「想定する堤防のイメージ」ということで、2 階からこうやって出入りして、そして一体なってできるような、こういうのをぜひ考えたいということで、これ、まさに気仙沼と同じようなパターンですが、こういうのをかなり早い段階で考えていました。それをもとに行政とそれからここは一部、民間も入っていますが、調整をしながら、堤防の部局と、それから区画整理の部局と、観光の部局と、それから道路の部局と、さまざまな部局、それから県の道路もありますが、そういうところが一同に集まって調整をしあいながらやっていったということで、こちらも市がこちら、最後のほうを埋めて、そして民間のほうからこちらを出してきて、堤防は使っていいよということで、このような形に仕上がってきています。実際にもう使われていますが、こんな感じということです。

時間もそろそろあれなので、そういう形でできてきているということです。もう一つだけ、ありました。ということで、要は総合的な計画というものがまず必要とでしょうというのが、まず問題意識としてあります。それが単なる事業計画の積み重ねでも、結果的にはこれになっている場合もありますし、そうじゃない場合もあるということで、ここをまずはどう考えるのかということですね。第一に重要になってくるのが、恐らくプレーヤーということで、一番のプレーヤーは当然、住民ですけれども、商業者の場合もあるでしょうし、その他の場合もあるでしょうし、いずれにせよ、こういうプレーヤーオリエンテッドで、その地区をそもそもどうしたいんだということを考えて

いく必要があると。その際に意思決定、吉川さんだったかな、阿部さんだったか、どちらかが最後、おっしゃってましたけれども、三陸の場合は神戸でいうところのまちづくり協議会であるとか、そういうものが被災前からあったかというと、ほとんどなかったので、それが必ずしもまちづくり協議会みたいなものである必要はないと思うんですけれども、地域の自治会でもいいんですが、それがちゃんと行政の、意思決定のプロセスの中に埋め込まれているということが、まずは重要になってくると思うんです。そのような総合的な計画というものをまず考えていく必要があるだろうと。そのレベルというのは、いろいろあっていいんだろうとは思いますが、そういう計画がまずあり、それを、じゃあ、行政がどう実現していくのかということで、相互調整が重要になってくると。行政が一つであればそれはそれでいいんでしょうけれども、そうじゃない、大体の場合はというか、少なくとも今回の場合は、先ほど、一番、最初にご覧いただいたように、かなりいろんな空間構成要素がありますので、それぞれに違う行政部局がひも付いていますので、ですから結局はそれらをどう調整するのかということが必要になってくると。場合によってはそこに民間の土地が入っている場合には、民間もここで入ってくるということになってきます。

ところが、そういう総合調整を行う場というのが、制度的には別に存在しないわけでして、ですので、誰かがコントロールタワーになっていく必要があると。先ほどご覧いただいた大谷海岸の場合は県がイニシアチブを取って調整を進めましたし、それから石巻の場合には市がイニシアチブを取って調整を進めたわけですが、そういうような形で誰かがコントロールタワーになって、いずれにしろそういう行政内での相互調整というのを行っていく必要があると。ですから一つ目はその住民間なりプレーヤー間でのその調整ですし、それからそれをもとにした実現のための行政間の相互調整という、この恐らく二つの段階があり、それを場合によってはフィードバックして、ちょっとここ、なかなか難しいんだけど、この辺りどうしようかねというような相談も含めて、あるのではないかと。

そういう中で専門家というのは、阿部先生であったり、吉川さんであったりという役割をされる方がいらっしゃって、このプレーヤーと入る場合もあれば、それからこの行政の相互調整の中に入っていく場合もあれば、両方に入っていく場合もあればですね。これもまた、いろんなパターンがあるかと思います。気仙沼の大谷海岸の場合は、実はあんまりこの専門家というのは入っていなくて、ほぼほぼプレーヤーの方だけでやったパターンですね。それに対して内湾地区だとか、石巻だとかというのは、どちらかというと早い段階でこの人たちが入って、一緒に考えていったということです。

そんなにこの総合的な計画というのは作られなかったという一つの原因は、まずはマンパワー不足っていうのが一つ挙げられるでしょうし、それからひょっとして需要がなかったのという、一番、最初、申し上げましたが、総合性という調整しなくて、一つ一つの積み上げ型というか、単純に縦割りを組み合わせただけで、それでそんなに住民の人たちが思い描くものとずれていなかったという部分もあるかもしれません。この辺りがどうなんだろうなというところは、もう少し考えていく必要があるかと思います。いずれにせよこの辺りっていうのは、平時のまちづくりでも非常に重要なポイントではあるんですけれども、イコール平時のまちづくりじゃなくて、ニアリーイコール平時のまちづくりというふうにしたのは、平時は基本的には多くの場合は、道路をどうするっていったときに、全体としてこうなので、じゃあ、道路についてはっていう話でのその地区の総合的な計画と、各種事業との役割。だから各種事業っていうのは、基本的には一つの事業である場合

が多いかと思いますけれども、こういう大きな事業をやる時代はもう終わったというふうにいわれていたわけですが、ここにきてそれが再び出てきたと。そういう中でいろんな要素をどう調整していくのかというところが、大きな課題になってきたということでございます。その辺りを阿部さんなんかが防潮堤とか、そういう中でこういう調整を行政とも含めてされたというお話だったかと思います。以上でございます。

コメント２；＜復興事業・まちづくりと日頃の地域コミュニティーの重要性＞

畑　文隆

JUDI 知の継承セミナーにお呼びいただいて、ありがとうございます。本日は、コメンテーターということで、何をお話ししようかと思ったのですが、地元の方々の意識をどう共有させていくか､｢地域コミュニティーとまちづくりとの関係」がテーマになります。

・南三陸町派遣の経緯

河北新報 2012/9/27 社会面(26)

宮城・南三陸町派遣の兵庫・西宮市職員 畑さん

助っ人奮闘

「阪神」の経験生かす

1年4カ月

高台移転事業化見届け任期「達成感と心残り」

河北新報
H24.9.27(社会面26)

1年4ヶ月
2011.6.1～2012.9.30

南三陸町役場
震災復興推進課
まちづくり推進室長
復興事業推進課参事

1枚目のスライドは、「河北新報」の報道。私の阪神淡路大震災からの復興事業の経験を東北で活かしてこいということで、1 年 4 カ月、南三陸町役場に派遣という記事です。「達成感と心残り」と左側の端のほうに書いています。「達成感」は、何とか中心市街地の都市計画決定が出来たこと。「心残り」は、都市計画決定とは、種をまいたにすぎず、そこから地域ごとの「合意形成」､「用地買収」､「土木設計」､「建築設計」があって、やっと町ができていくので、その途中で町を後にしないといけなかったっていう思いがあったので、そのあたりを記者さんに語ったんですね。それがこの左側の「達成感と心残り」という見出しにつながったということでした。

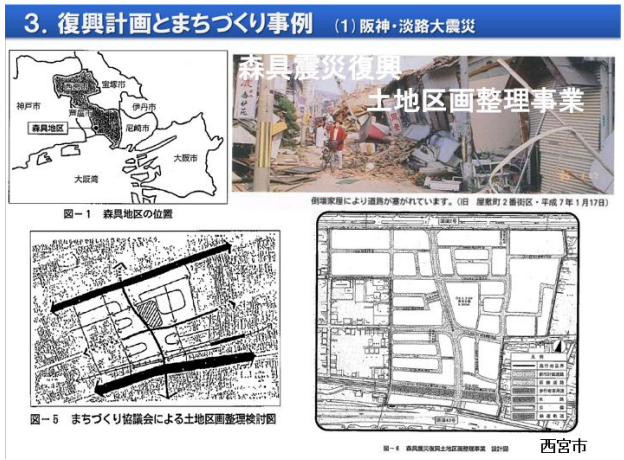
・森具震災復興土地区画整理事業

私は 30 歳の時に、阪神淡路大震災を、神戸、西宮で経験しています。当時、私が復興事業で担当したのは森具､西宮の南部市街地の区画整理事業でした。ここで特徴的なのは、このセミナーでも話題になっている「まちづくり協議会」でした。もともと地域のコミュニティーが強く、老人会、自治会、子ども会等の活動がしっかりした地区でした。

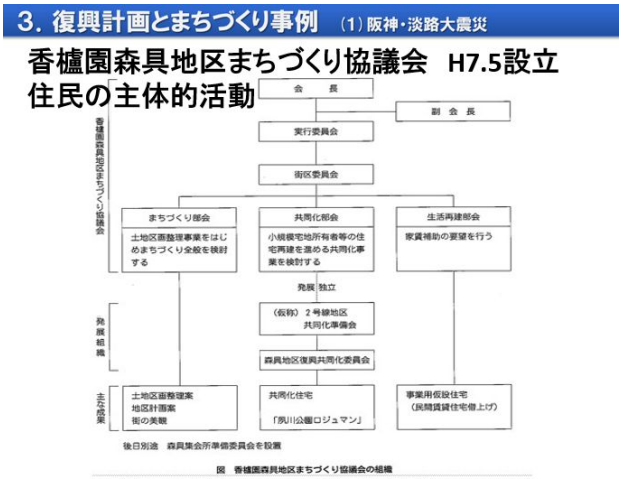
ともすると震災後、行政が「区画整理」というものを押し付けてきた、区画整理って減歩があると。減歩って土地を、ただで一部持っていくらしい、という被害者意識の話になりがちです。

それに対して、行政と住民さんの対立の構図ではなくて､「せっかくの機会なのだから、防災、安全が保てる町をつくろう。」と主体的に地元の方が動いていただいたのが協議会で、そこに、コーディネーター､専門家に入っていただき､行政からの一方通行、事業を押し付けられる感じではなくて､自分達で「まちづくり提案」を考える会になっていました。

この左下の絵がまち協による区画整理の検討図で、国道 2 号線と 43 号線、二つの幹線道路に挟まれた町でして、ここで碁盤の目に区画道路を作られてしまうと、幹線道路が混雑したときバイパスにされるので、ループ道路をつくって、関係のない車が住宅街に混入しないようにしようというアイデアもありました。その辺りを実現させたのがこの右下の絵。そんな感じでまちづくりのプランが進んでいきました。



・香櫨園・森具地区まちづくり協議会



まちづくり協議会は平成 7 年 5 月設立。1 月に震災がありましたから、4 カ月後には設立し、区画道路の線形とか、大きなプランを立てる「まちづくり部会」と、「共同化部会」等で組織。小規模宅地を持つ参加希望者の宅地を国道 2 号線沿いに集めて、そこでマンションを、みんなで建てようということもやりました。従前権利者だけじゃなくて、新たな床も近隣の方に供給し、価格差を付け、有利な形で共同化マンションを建てました。

ここの地区の工事は 5～6 年で仕上がっていたんです。平成 7 年が震災ですから、平成 12 年か 13 年にはきれいな町になりました。

・東日本大震災

その後、平成 23 年を迎えるわけです。東日本大震災までに西宮もきれいな町になりました。当時、民主党政権で「コンクリートから人へ」と言っていましたから、高齢社会が進行、福祉予算が大事で、コンクリート、すなわち、われわれハード系の「まちづくり屋さん」の仕事ってもういらないのか？と思っていたところに、東日本大震災がやってきました。

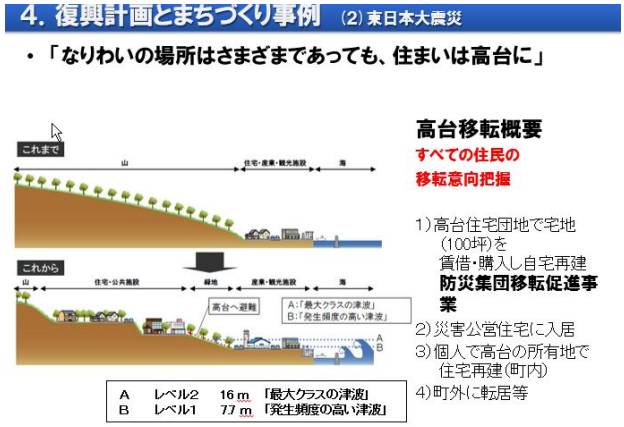
それで先ほどの「河北新報」のとおり、東日本大震災で阪神淡路大震災の経験を生かしてこいっていうミッションで、南三陸町に行くわけですけれども、最初は本当にどうしたらいいだろうか？という場所でした。阪神・淡路大震災でも震災復興区画整理を経験していますけども、現地で再建するわけじゃなくて、高台に移転する、津波を対象として、どう安全な町をつくるかを考えるのがスタートでした。

・南三陸町被災状況

これは役場が流されているところの写真です。この右側の白い建物が、有名な「防災対策庁舎」で、屋上に 53 人避難されていたと聞いています。このうち 40 名が流されたのが、ここで起こったこと。今は震災復興祈念公園が出来、その中で伝承施設的に残っています。

最初、何が大変やったっていうと、町職員 242 名のうち 36 名の方が死亡、行方不明。防災対策庁舎は災害対策本部を立ち上げる場所ですから、ここには、町長、副町長はじめ町の幹部職員、警察、消防の管理職の方がおられ、今後、意思決定を担う方々が多く亡くなられた状況から、南三陸のまちづくりは始まっていますので、本当に大変でした。

・震災復興の方針



ただ、その中であっても、合意形成、町民の復興ン向けた考えがまとまるのが早かった。「なりわいの場所はさまざまであっても、住まいは高台に」ということで。

午後 2 時 46 分に地震があり、津波は午後 3 時半頃でしたが、もし 12 時間ずれていたらどうだっただろうと。午前 2 時 46 分に地震があって、午前 3 時半に津波がきていたら、南三陸町人口 1 万 7000 人のうち 1 万人が亡くなっていてもおかしくなかったっていうふうに、町長も仰っていました。

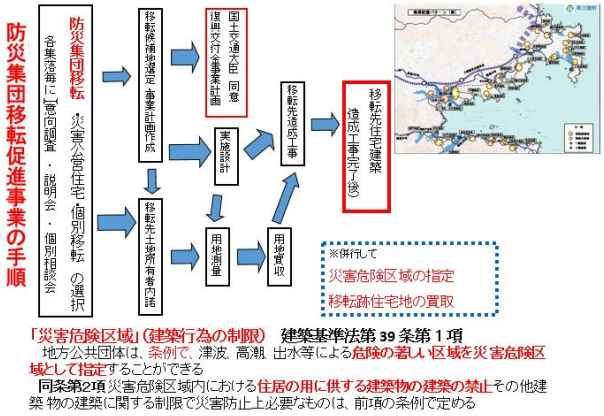
復興の方針は、高台移転、低い所は「なりわいの町」にして、住宅とか公共施設は高台でつくるようにしよう、逆に低い所では住まないようにしようと。

町長は、そういう言い方じゃなくて「寝ている間に津波が来ても、人命が失われないまちづくり」と。寝ている間っていうのは、津波高さが 20 メーターとしたら、25 メーター以上の標高の所に住宅地をつくって、そこ住んでいれば、津波がきても、避難は必要なく、家で寝ていても良いということ。

・地域懇談会などによる合意形成

実際に、その辺りの合意形成は、「地域懇談会」を最初の段階、2011 年 7 月、1 週間から 10 日にわたって開催。毎日のように避難所に町長、副町長らと出掛け、宮城大学さんにもお手伝いいただき、ワークショップ。付箋に皆さんのご意見を拾って、それを模造紙に貼り付け、意見共有していくこともやりながら、進めていきました。「高台で住もう。」という話の合意形成は、本当に早かったかと思います。こういう話し合いを積み重ねていきました。

・防災集団移転促進事業の手順



ただ、現実はそんな簡単じゃないですね。「高い所に新たな町をつくろう。」っていう合意形成は早くても、実際に町をつくろうと思ったら、高台移転を実現する各制度について、町民がどれを選ぶかという話があり、それが決まり合意形成できたとしても、移転先の土地所有者承諾、測量、用地買収、行政的には国交大臣同意を得ながら、実施設計し移転先の工事をやっと進めることができて、やっと住宅の建築ですから。

阪神淡路大震災では、平面的な区画整理ですが、地区内で 50m 西側への換地でも場合によっては、揉めているわけです。当然、区画整理ですから、どこでもそれは常ですけど。正直、私が南三陸の現場で思ったのは、50m、100m の移転でも揉めるのに、500m、1km 先の山の上に移転する話がまとまるのかという懸念が、正直ありましたが、防災集団移転促進事業について、話し合いを重ね、地域のコミュニティーを保ちながら、浜ごとのコミュニティーで高台に移っていただいたということはできたかなと思います。

ただ、行政側としては将来の維持管理がありますから、南三陸町の高台移転、全体で 23 カ所あるんですけど、これを 5、6 カ所ぐらいのまちづくりにまとめて、維持管理しやすいようにしたい、というプランはあったんですけど、結局、基本的に浜の集落ご

とに高台に上がったというのが、合意形成の結果になっています。

・多種事業の組合せによる復興

●復興まちづくり事業の種類（東日本の事例）

1　防災集団移転促進事業（危険なエリアから安全なエリアへの移転を促す）

分類	内容	代表的地区名
高台移転型	安全な高台を造成して移転するもの	・三陸地域の離半島部
内陸移転型	多重防御施設を整備した上で、その陸側を造成して移転するもの	・岩沼市玉浦西 ・亘理町荒浜

2　被災市街地土地区画整理事業（公共施設と宅地を一体的・総合的に整備）

分類	内容	代表的地区名
集団移転先整備型	防災集団移転促進事業による移転先地を先行的に整備するもの	・東松島市野蒜北部丘陵 ・石巻市新蛇田、新渡波
現位置再建型	被災した現位置で宅地の嵩上げ等により市街地を再建するもの	・名取市閖上 ・気仙沼市南気仙沼、鹿折
集団移転跡地整備型	防災集団移転促進事業により移転した跡地を整備するもの	・東松島市大曲
複合型	上記を一体的に整備するもの	・女川町中心部 ・南三陸町志津川

3　津波復興拠点整備事業（津波からの防災性を高め、復興を先導する拠点の形成

分類	内容	代表的地区名
用地買収方式	津波発生時においても都市機能を維持するための拠点となる市街地を形成する住宅施設・特定業務施設・公益施設等を一体的に整備するもの	・南三陸町志津川 ・新山下駅周辺、新坂元駅周辺 ・塩竈市港町

上記3事業の他、まちづくり事業には、市街地再開発事業、漁業集落防災機能強化事業等がある。

1

いろんな事業を組み合わせてやっているんですよ。防集が住宅移転の中では代表的に語られますが、被災市街地復興区画整理事業とか、津波復興拠点整備事業であるとか、複数の事業を同時並行で進めていくことになって、そのコーディネートを役場職員がやらないといけない。当然、コンサルさんにもお手伝いいただくのですけども、最初のコーディネートのところを、やはり阪神・淡路大震災を経験した者と、復興庁、国交省、コンサルさんと意見を交わし、地元のつなぎを町職員さんにお願いしながら、っていうことをやっていかないと、なかなか正直、町のプロパー職員さんだけで、こういう複合的な事業調整をするのは、難しかったのではないかという気はします。

・復興事業の課題

5. 復興まちづくりの課題　復興事業の課題

阪神・淡路大震災と東日本大震災　　復興事業の課題

1.「災害復興」と「復興災害」
- 神戸市長田地区再開発事業の事例
  - 総事業費2710億円　20.1ha　29階建て等
  - 計画44棟中　41棟完成　1棟今秋着工予定　（R1.8月現在・毎日新聞による）
  - 震災前地区店舗面積21000～26000㎡に対し　約59000㎡計画※1
- 過大な復興計画は「人災」「復興災害※2」になる。

2. 人口減少・超高齢化への対応
- 東京や西宮では一定の都市整備をすれば賑わいは戻る。東北では・・・

阪神・淡路大震災も経験し、復興事業を経験しながら思っていたのは、課題として、やり過ぎはいけないという気はします。これ長田の事例を書いていますけど、皆さんご存じのとおり、再開発ビルを建て過ぎ、商業床が余って困る話があります。今、行政が金を入れて、市と県の施設を設置していますけど、結局、行政がフォローしないといけなくなってしまったっていうのは、厳しい状況かと思います。

毎年、東北に帰っています。2011 年、12 年は仕事で南三陸にいて、2013 年からはプライベートで、仙台国際ハーフマラソンに合わせて。この ZOOM の姥浦先生の背景は、仙台市の定禅寺通ですね。仙台国際ハーフマラソンのとき、そこ走るんですよ。5 月の新緑がきれいで、楽しみにしています。その際、必ず南三陸帰りに併せて陸前高田、気仙沼とか市街地復興状況を見て回るのです。

陸前高田に行くたび、寂しくなりますね。町が土色なのです。ベルトコンベアで土を運んだ所が、復興区画整理だけれども、なかなか土地利用が生まれないっていうのは非常につらい。南三陸やら女川の中心部は一定、人が張り付いているので、まだ出来ているように見える気はします。しかし各市町の人口は、気仙沼市で 17 パーセント、南三陸町で 30 パーセント、女川町で 38 パーセントも減っています。

早く町をつくらないといけないということ。そんなに簡単に高台移転のまちづくりができるものではない。新たな町ができるまでの間、被災者の方は内陸部の仮設住宅でお待ちになっている状況。

南三陸町に関していえば、登米市とか遠方で生活しながら復興を待っておられる。でも、その間に仮移転先の登米市での生活が当たり前になってしまって、高台移転先が出来ても、もう登米市の生活でいいという話になりかねないわけです。そういう意味では、一日も早く復興の合意形成とか、まちづくりをしていかないといけないけれども、物理的な復興事業のタイムスケジュールと、被災者の皆さんの生活上のタイムスケジュールが合わないのが非常につらいところです。

・地域コミュニティーの大切さを実感

東北から帰ってから、自分の地元、神戸市東灘区魚崎という町に住んでいますが、地域の「だんじり」の活動に入るようになりました。 何故かというと、今まで自分が、仕事上で地域コミュニティーが大事やとか、南三陸でも浜ごとに意見がまとまるのは、お祭りとか、漁業の仲間の協力し合いとか、そんな日頃からの活動が復興につながる、みたいな話をしていた割に、自分は全然、住む地域のコミュニティーに関わってなかったんです。

魚崎という町に、内閣府ガイドライン（地区防災計画制度入門）でも事例紹介されているような「防災福祉コミュニティー」があることを、仕事の中で知りました。なんで充実した活動ができるのか？

地域活動に参加して分かったのは、理由は「だんじり」だったのです。防災コミュニティーの役員さんの中心的メンバーが「だんじり」を回している地域の人たち。祭りをマネジメントしている役員が、防災福祉コミュニティーも回していた。だから震災後、阪神・淡路大震災後においても、地域の方々が互いの面倒見がすごく良かったということがあり、そういうことが可能なところ、気仙沼にしても、阪神・淡路大震災後の西宮にしても、復興が早いと思っているところです。

本日は、ありがとうございました。

■質疑

質問１（柴田）

阿部先生と吉川さんに特に伺いたいのは、姥浦先生の話でいくところのプレーヤー、住民なり商業者なり漁業者なりの調整の際に、何ていいますか、吉川さんだったかな、よそ者が行って、信頼関係をつくるのに苦労したっていうお話があったり、行政と専門家の信頼関係も時間がかかったっていうお話があったり、その中で丁寧にやってきたというお話がありました。一方で、今、畑さんのお話からすると、早くつくらなあかんという側面もあるわけなんですよね。丁寧にやりながら信頼関係をつくっていく部分と、何ていいますかね、早くしなきゃいけないような部分とか、それから姥浦先生がいうところの総合的な大きなビジョンのような部分と、その辺りで何か気仙沼でご苦労が、ご苦労なり工夫なりの部分を何かあればと思っていうことなんですけども、その辺りでちょっとコメント追加していただければと思いますが、いかがでしょうか。阿部先生でも吉川さんでも、どちらでも結構なんですけど。

吉川；地元の人は先ほど言ったように、阿部さんもコメント書いてたみたいに、それぞれの地区で張り合ってるじゃないけど、結構、日頃から集まってるっていうところがあるので。なんに答えるんだったっけ。もう一回、柴田さん、質問を。

柴田；調整してく際に地元との信頼関係なり、丁寧にやっていかなきゃいけないんだけど、急がなきゃいけない部分があって、その辺りでご苦労した点ということですかね、特に。もしくは、その際に阪神淡路でのご経験が何か生かされたみたいなことを感じるようなところがあるかどうかっていった部分なんですけど。

吉川；苦労というか、神戸から行かなきゃいけなかったのかというところは、距離的なものも含めて、物理的なの含めて、大変ではありましたが、一方でかなりの頻度で行ってたからこそ、顔を合わす中で地元の人とは関係性が築けたっていうところが大きいですよ。だから苦労したというよりは、顔を突き合わせて話をしてたので、そこはあまり苦労とは思っていません。むしろ、町ごと、もう少し個別に意見を聞くところから全体で調整してくところの意見調整というか、魚町と南町の調整であったりとか、魚町でも１区、２区間での調整とか、そういうところが割と大変だったので、それをさっき言った単位自治会で話しするっていうのは、割と入り込んでしまえばやりやすかったんだったですけども、それを取りまとめていくところを、さっき言った魚町で合同地区会をするとか、南町で合同地区会、それから全体会するっていう感じで。会議の回数はものすごいしたっていうところが大変だったし、それが必要だったかなっていう気がします。

阿部；実は、僕は行政から全く信頼されてないまま、今に至っている気がします。でも、多分、だからこそ、地域住民側に立ってものが言えたと思います。市長も、行政の職員の方も、協議会のメンバーが言っていることは、絶対というか、優先したいっていうのがありました。なので、僕が、何を言うのか気にされていたしました。（住民のわがままな要望ではなく）それをちゃんと実現するための方法だとか、吉川さんと一緒にそれを行政が実際にできることに変えていくというか、制度の中でできることっていうのはこうだっていうのを提案しました。行政としてはちょっとここまでできないんじゃないかなっていうのはありましたが、それを一部の職員さんが頑張って、実現に向けて取り組んでくれました。

内湾の中でも南町、魚町、八日町など、それぞれのまちがプライドもあって、自治会も強いし、正直言って、仲もそれほど良くありません（笑）。僕は始めは、八日町の支援をしてたので、南町と魚町の人からすると、なんだおまえはっていう感じで思われていたと思います。僕と吉川さんは、もともとは西宮の浜甲子園団地で一緒に仕事をやってた仲だっ

たので、今だからいいますけど、ちょっとお互い勘ぐったりとかしてました（笑）。ただ、今日の吉川さんのスライドを見て、関わる上で大事にしてたこととか、最後のスライドの大切だと感じたっていうのは、僕も全く一緒の考えなので、その辺のポリシーはまちづくりの専門家として揺るがないものですよね。それが共有されているから、一緒にできたというか、結果として連携できたのかなって思います。

早くつくらないとあかんっていう話が、畑さんの話でありましたが、内湾の協議会のメンバーは、「防潮堤を早く決めないといけない」みたいに県から言われると、「じゃあ、うちらはもう一切、防潮堤計画に関わんないで、反対し続けるぞ」みたいな感じで、それを切り札にして、行政に対していろいろ提案してきたというところがあったと思います。要するに「防潮堤を容認するから、もっとこういう工夫をしてほしい、ウォーターフロントの斜面緑地やステップガーデン、照明施設も追加で作ってほしい」みたいなことを言ってきました。県に「早くつくらないといけない」って言われても、「こっちはそもそも防潮堤なんて要らないんだから、また反対するぞ」みたいな感じです。防潮堤問題を逆手に取って、じっくり最後まで、納得いくまで計画を調整することができたのだと思います。

一方で、共同化の話はそれとは違うかなって思います。避難所や仮設住宅に住んでいる人のために、住宅再建や商店街を早くつくらないといけないということは、協議会のメンバーも思っていたことです。

吉川；一つだけ、住民のほうとは結構、まちづくり協議会できるまでにいろいろ関係性ができたので、それをどう協議会方式というか、体制づくりをするかっていったときに、一番は今、阿部さんも言ってましたが、行政の人に信用されてないっていうこともないんですけど、そもそも神戸とかだったら専門家派遣制度があって、それに基づいて、行政との地域と専門家の役割分担みたいのが明確ですけど、多分、日常から専門家との付き合いっていうのがあまりなかったところかなと思うので、そういった役割分担のイメージがなかったのか。どう言ったらいいのか難しいですが、地元側の人間と見られるのもちょっと違うなと思いつつ、でも、じゃあ、行政の方からどうやりとりするって働きかけもなく、最初のうちは、打合せもこちらからお願いしていくという感じで、立ち位置はコーディネーターとなったものの、何となくそこら辺の扱われ方が、ちょっと神戸とは違うかなと。そこら辺の、そこがだから一番、しんどかったかなっていう気がしますね。

質問２（柴田）

畑さんは、先ほど、地元のつなぎは町のプロパーの方にお任せしたとかっておっしゃってましたけど、町内ですね。庁舎内のプロパーの方とか、もしくは復興庁等の職員の方とかと、畑さんとのそういう、ある意味、信頼関係でしょうかね。その辺のコミュニケーションで、今のお話から聞いて何かコメント等あればと思うんですけど、いかがでしょうか。

畑；役所の中のところは正直、阪神淡路大震災の経験があったっていうところから動いてきてる人間が、いわゆる何ちゅうか、コンサルさんと役場が考えてることを、復興庁へ財源を交渉しないといけない。金の分捕り合い。その辺りの交渉は、ある意味、われわれ派遣職員に任せていただいてました。かといって、例えば防災集団移転促進事業とか、本当に浜浜の合意形成っていうのは、誰さんと誰さんの村が仲いいからまとめれるけど、どこはまとまりっこねえみたいな地域の雰囲気っていうのは、当然、われわれ外様には見えないんで、その辺りは町の方が中心的にいっていただいてたというふうに、役割分担をしてたかと思います。

ただ、何ていうんですかね。総合的な調整が必要だったんですよ。例えば、復興庁なんてできたのは年明けですから。2012 年に入ってからの話で。あんとき、第 3 次補正予算ができたのが震災の年の 11 月

で、それまでは実質、9 月の末ぐらいに南三陸町震災復興計画っていうのができてたんだけども、実際にはお金の財源の裏打ちがなかったから。実際にそれで、秋ぐらいにやろうとしてた決定が、次の年の 9 月までずれたんですけど、ある意味、そこが僕らは逆に阪神淡路大震災の経験があるから、早くしないとっていう感覚で焦ってたんですけど、逆に復興の予算の成立が遅くなったおかげで、予算のない、財源の裏打ちのない都市計画はできないじゃないですか。財源の裏打ちができるまでの間の時間が、半年ほど延びたので、その間、じれったかったですけど、その間に逆に合意形成する時間ができたかなというふうに思います。

その間に合意形成が進んでいって、ただ、それこそ押し付けの絵ではない都市計画やら、防災集団移転の絵ができていく、そのためには一定、半年から 1 年の時間が結果的には必要であって。それが先に予算が付いてしまって、強引にここやろうってやってしまうと、役場側がやってしまうと、またそれも押し付けに聞こえてしまったのかなっていうふうに思うんで。結果論ですけど、まちづくりをするには、一定、ご理解をいただく時間っていうのは必要なんだったなというふうに思っていました。

質問３（柴田）：チャットでの質問で、コーディネーターの需要の有無に地区によって差があったことについて、もう少し詳しく説明して欲しいというものがありましたが、私も、今の阿部先生、吉川さんのお話と、畑さんのお話をつなげるところが専門家、コーディネーターなのかなと思いますが、姥浦先生の総合的な計画も、多分、いろんな範囲の大きさがあると思うし、共同建て替えのレベルから、南三陸の住まいは高台にっていうレベルまで、いろいろあると思いますし、事業の確度も様々だと思いますが、総合的な計画のイメージについて、もう少し詳しく教えて頂きたいのと、その際に専門家の需要に差があるというお話と、合わせて少し追加でコメントいただければと思いますが、いかがでしょうか。

姥浦；はい。きょうの話はどちらかというと、多分、防潮堤と町の話が中心になるのかなと思って書いたんですけれども、ですので一番、最初にも申し上げましたけれども、特にその辺りの総合化の需要が高かったところの一つかなというふうに思っています。逆にいうとそういう需要がほとんどなかったのは、例えばですけれども、仙台でしたら、堤防はつくる、そこから 3 キロか 4 キロぐらい中に入ったところに町、集落、つくります。さらにその堤防を越えたところに、町をつくりますっていう、そんなレベルですので、そうすると堤防と町との一体性とか、そういうのほとんど、関係ありませんので、その辺りの調整はあまり必要なかったということですね。ですので、調整案件なり、総合性が必要になってくるっていうのは、おっしゃったようにいろんなレベルがあると思うんですけれども、要は空間的な構成要素って申し上げましたけれども、それが何ていうかな、複雑に絡み合っているところっていうか、そこをちゃんと解きほぐすためのものとして必要になってくると。それは施設レベルでもあり得るでしょうし、堤防とそれから商業施設っていう場合もあり得るでしょうし、公営住宅と福祉施設という場合もあるでしょうし、そういう施設レベルもあり得るでしょうし、それから地区レベルでもあり得るでしょうし、場合によっては自治体レベルなり、広域レベルっていうのもあるかもしれませんが、さまざまなレベルでそういうものが必要になってくるということですね。

ただ問題なのは、行政はあくまで縦割りで、この部署は道路をつくる部門、この部署は区画整理をやる部門っていうふうになっちゃいますので、そこをまずは行政の中で多分、むしろ地区担当のような形で総合化を図るということと、そこにその入り方っていうのはまたいろいろあると思うんですけれども、それをサポートするような人たちというのが専門家ということで、さっき図面に書いたところですね。