

参考資料編





参考資料-1 東日本大震災被災地における住民参加の津波対策計画事例

以下に紹介するのは、いずれも、東日本大震災・津波により多大の人的・物的被害を被った岩手、宮城両県のモデル地区における、住民参加を念頭に置いた津波対策計画策定プロセスの事例です。未だに、復興プロセスの過程にある地区もあり、今後、その状況は変化する可能性もありますが、それぞれ漁業を生業とする地区で、漁港海岸防災計画を行政と住民がどのようなプロセスを踏んで進めていったのかという点について、現時点（平成28年度）の状況をもとに整理したものです。

未だ復興の取組みが現在進行形で進んでいる地区も多く、発災後の混乱時から、漁港海岸津波対策計画が策定されていく過程を、反省も含めて紹介しています。従って、ここで紹介する貴重な事例を参考に、全国の漁港海岸管理者は、事後の住民参加型津波防災計画策定プロセスの難しさを含めた現実を知り、それぞれの地域の事前・事後の計画策定に役立てていただくことをねらいとしています。

なお、紹介事例地区は、次に示す類型に応じて代表的な4地区を選んでいきます。

参考表-1 類型別事例一覧

代表的な地形分類 (海岸地形)	復旧・復興計画の特性	代表的漁業集落	漁港名(種別)	背後地形	集落規模	有識者
I型 内湾性幅広湾(側岸)タイプ 	独立した集落で説明会開催期間・回数が抑えられたパターン	岩手県山田町大浦地区	大浦(2種)	山地	中	×
II型 外洋性タイプ 	説明会開催期間・回数が抑えられたパターン	宮城県名取市関上地区	関上(2種)	平地	大分散型	×
III型 内湾性V字湾タイプ 	住民1人1人の意見が吸い上げられ説明会開催期間が長期化したパターン	宮城県気仙沼市宿舞根地区	宿舞根(1種)	山地	小分散型	×
IV型 内湾性幅広湾(湾奥)タイプ 	NPO, 学識経験者が参加して説明会開催期間・回数が抑えられたパターン	岩手県宮古市田老地区	田老(2種)	平地	大旧中心市街地	○

参考 1-1 岩手県山田町大浦地区【I型：内湾性幅広湾（側岸）タイプ】

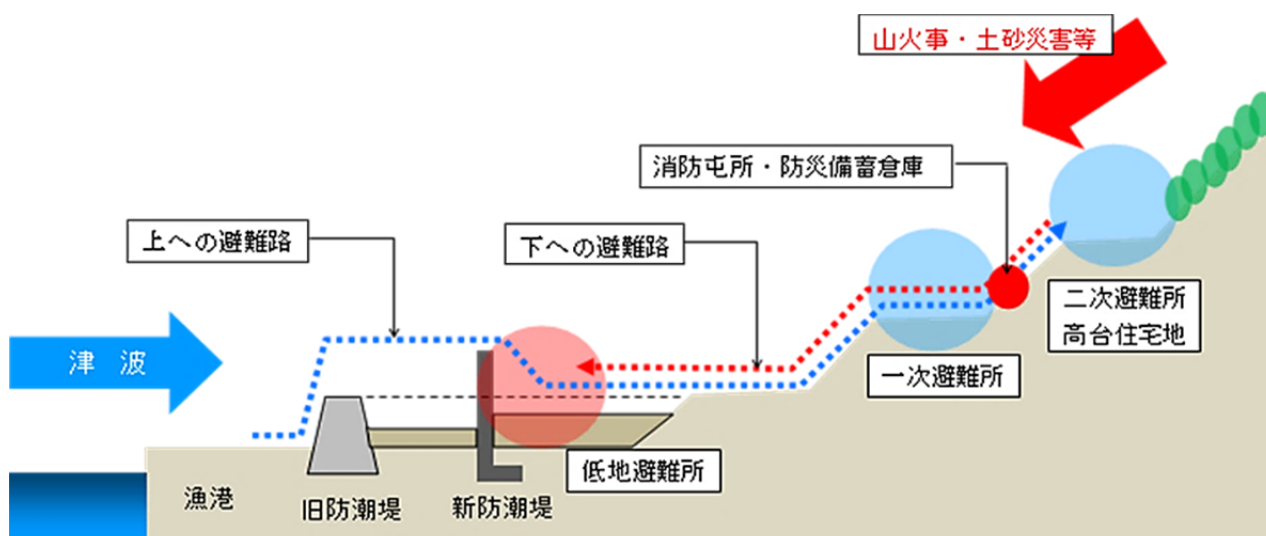
岩手県山田町大浦地区は、三陸リアス海岸の「内湾性の幅広湾の側岸」に立地するV字谷地形で、山地地形に伴い、平地から段上に形成された漁港背後集落でした。

津波対策計画の策定に際し、全町を対象とした津波シミュレーションを実施したところ、山田湾の複雑な地形と大浦地区の立地特性から、L1 防潮堤を整備した場合、L2 水準の津波が来襲しても整備防潮堤を越えないという結果となり、漁業集落防災機能強化事業（以下、漁集事業という。）による漁村復興まちづくりと一体となった防潮堤整備が計画されました。本地区は、古くから濃密な地域コミュニティが被災前から健在であり、計画づくりにおいて、住民の合意形成が比較的スムーズに進み、地域住民の意向が的確に反映されています。



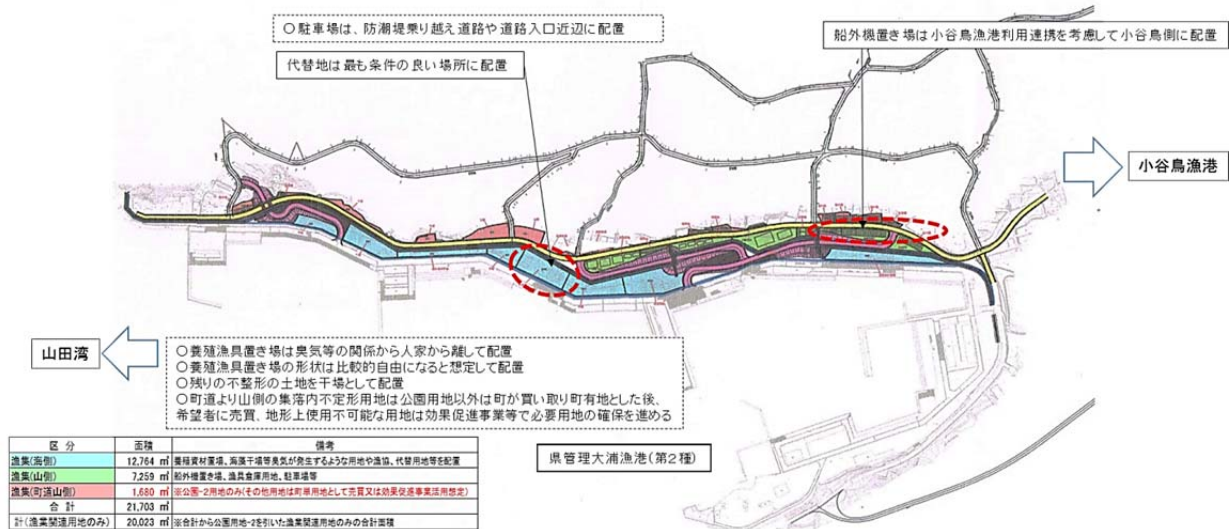
資料—Google earth

参考図 1-1-1 大浦地区海岸・集落の概要と類型



参考図 1-1-2 防潮堤と背後の復興まちづくりイメージ（大浦地区）

- 基本的に不整形な土地が多いことから、敷地面積に対する有効面積が少なくなる傾向(余裕率が少くなる)傾向にある
- 町道より山側の不整形の用地は「公園-2」用地を除き、町単買収用地とし、希望者に売買、または今後の効果促進事業用地として活用想定



参考図 1-1-3 防潮堤配置計画と漁集事業による低地利用検討図

■ 漁村復興まちづくりと防潮堤計画の関係

1) 復興まちづくりのスタンス(市全体の認識)

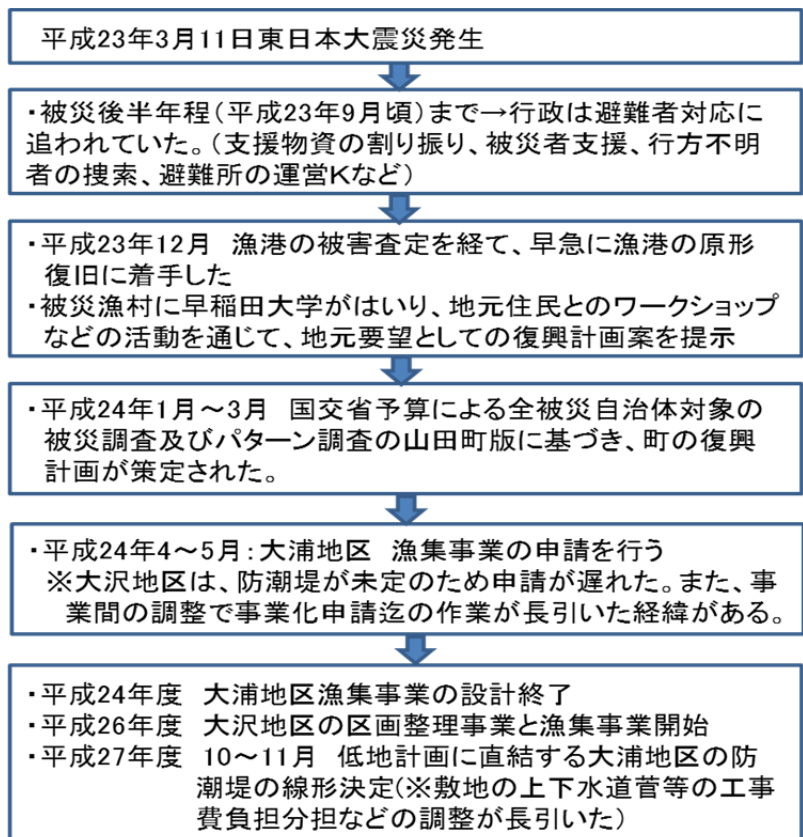
被災直後は、町は部署を越えて、支援物資の振り分や被災者支援、行方不明者捜索、避難所設営などに追われる状況が続きましたが、同時に、復興パターン調査(国交省)の作業と連携しつつ、都市計画担当部局が中心となり、全町的な復興計画策定に向け、有識者会議や実務作業が進められました。

現場では、被災当年の12月には漁港施設の被害査定を経て、速やかに漁港の原形復旧に着手しました。

大浦地区では、岩手大学、早稲田大学が現地入りし、地元住民との意見交換を通じて、早い段階で地元要望としての復興計画案を作成しました。

翌平成24年1月～3月には、町の復興計画が策定され、同年4～5月にかけて、大浦地区を対象に漁集事業の申請を行いました。

しかし、大浦地区の漁集事業等の低地利用計画に密接不可な漁港背後



参考図 1-1-4 漁村復興まちづくりに関する行政的経緯

の防潮堤線形が決定したのは、それから3年以上経った平成27年の秋ごろになってしまいました。その結果、復興まちづくりの一環となる低地部の土地利用や計画敷地の上下水道管等の工事費負担などに関する調整が長引くことになりました。

現在、大浦地区(漁集事業のみ)の高台部(集落道、移転宅地造成等)はほぼ完成に近づいていますが、防潮堤整備との密接不可分のからみが大い低地部の整備は、平成29年時点で継続中の状況です。

2) 復興まちづくりと防潮堤計画の関係

大浦地区の防潮堤整備計画に際して行政が重視した点は、①防潮堤の天端高、②防潮堤前後の土地利用(海側の漁港関係土地利用と背後陸側の復興まちづくりに係る土地利用との関係等)、③漁業への影響、④日常生活への影響でした。

特に、大浦地区は、山地状の段状の密集集落であったため、防潮堤の配置、形状が細い湾沿いに形成する漁港の利用や背後の漁村復興まちづくりに直結する部分が多かったのです。

防潮堤整備については、漁村復興まちづくりの議論と同時並行で最優先課題として取組まれ、被災直後から2年強にわたり、住民説明用の計画が立案されました。なお、計画立案に際しては、住民代表者からの意見聴取を3回実施しています。また、現地に入った地元岩手大学や早稲田大学の教員及び学生による模型提示や計画案に関するワークショップの経緯が、住民、行政共に共通認識のもとに建設的な議論に寄与しています。

その際、①防潮堤自体の計画内容を説明すると同時に、②復興まちづくりに関する土地利用計画や高台移転計画、③用地買収の必要性に加え、④防潮堤が漁業や観光・景観・日常生活に与える影響等についても同時に説明がなされています。

これらの説明に当たっては、設計図面(平面図・断面図)の他に、フォトモンタージュやパース等も説明ツールとして活用された。このような説明と意見交換、合意形成のプロセスを経て、地元漁業者から風等の影響により、漁具が飛ばされるため、既設防潮堤をそのまま残してほしい旨の要望が出されたため、計画上、既設防潮堤を残すこととし、新規整備防潮堤の法線を一部陸側に50m程度ずらすという選択につながりました。



(住民懇談会開催の様子)

大浦地区は、もともと結束の強い自治会(村づくり協議会)が主体となり、計画主体である行政の明確なカウンターパートとして機能したこと、被災前の防潮堤の天端自体が比較的高かったこと、想定外の津波被害に安全・防災優先意識が住民の中に横溢していたこと等の要因から、住民の防潮

堤整備に関する拒否反応は少ない状況でした。

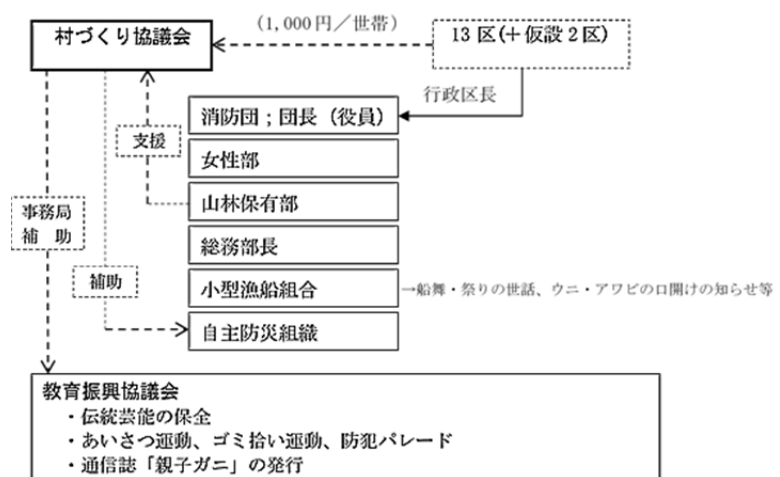
一方、迅速な漁港の原形復旧、漁集事業による漁村復興まちづくりや町道復旧等の事業が進む中、県管理の防潮堤整備が遅れてしまったことが課題として挙げられます。

津波復興まちづくりは、防潮堤、漁港、まちづくり（集落整備）を全てひとまとまりとして考えないとうまくいきませんが、それぞれの事業主体や管理者が異なることが、計画全体の整合性を保つ障壁になった感は否めず、大浦地区は、町の地域担当職員が全ての事業計画の説明を一手に引き受け、住民の窓口の一本化を図りました。

（住民の動き）

① 被災前の住民自治の概要

大浦地区は、漁業依存度の高い純漁村である大浦地区は、もともとまとまりのよい集落で、強固な住民自治組織が存在し、行政とのカウンターパートとして、復興まちづくりや防潮堤整備計画づくりに関する住民合意形成や被災後のコミュニティの維持等の面で、必要十分な機能を発揮しました。被災直後に各地区の世話役を決めて、希望する住居などについて住民意向をとりまとめました。その後、その方々が行政区長になっています。



参考図 1-1-5 大浦地区の社会組織(防災組織合)の概要

② 復興まちづくりと防潮堤計画に関する住民参加の総括

大浦地区自体が、従来から漁村共同体を母体とした住民自治組織がしっかり機能しており、積極的に住民意向を汲みあげる姿勢を持った行政（※町では、漁村復興まちづくりと防潮堤・漁港復旧整備計画を所管する町や県の部署割で住民に説明すると、住民が混乱すると考え、同じ担当者が全ての復興計画や事業説明を行った）との必要十分な関係を構築できたことが、住民参加の計画を可能にした原動力になっています。

また、復興まちづくりと防潮堤整備の一体性が求められる地形的・計画的特性を持つ当地区にとって、専門性を有する岩手大学と早稲田大学の支援も有効に機能しました。

参考 1-2 宮城県名取市閑上地区【Ⅱ型：外洋性タイプ】

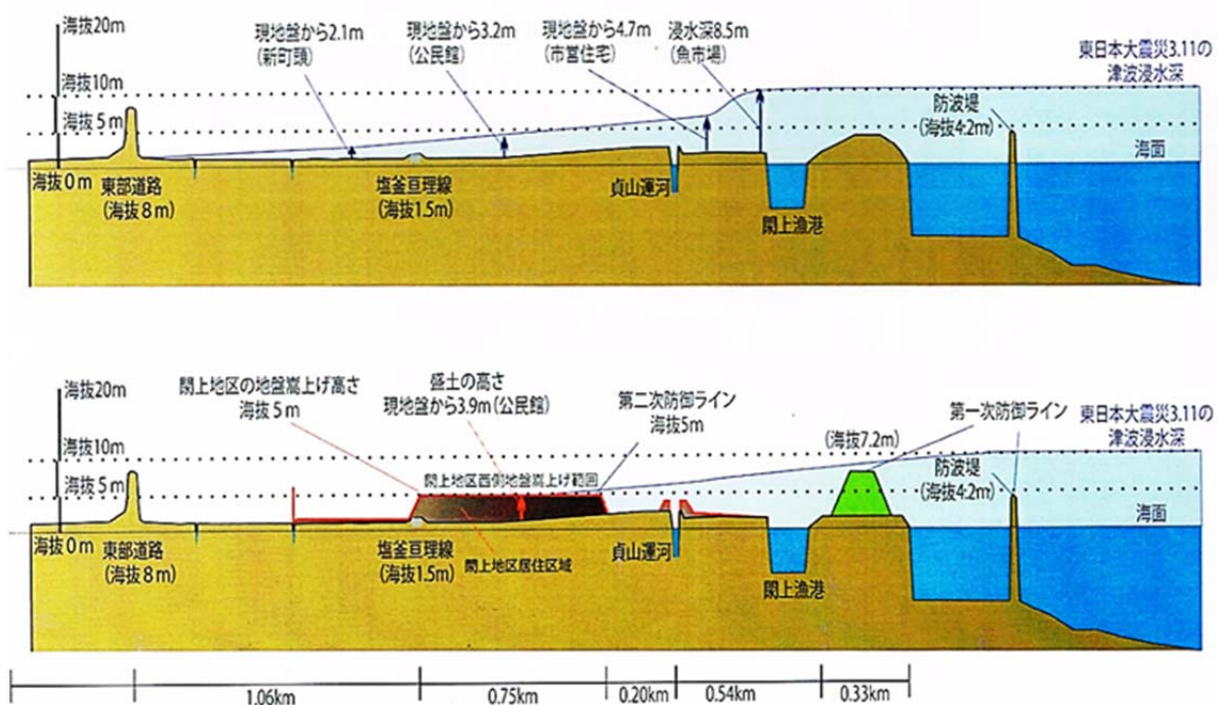
名宮城県名取市の閑上地区は、太平洋に直接面した線形の単純な海岸線(砂浜)の背後に、広い平坦地を形成し、L1 を想定した海岸防潮堤や河川堤防及び漁港防波堤の嵩上げと、L2 に対応した貞山運河堤防と住宅地（区画整理区域）の嵩上げを組み合わせた二重防御を前提にした、生業と暮らしを守る安全・安心な復興まちづくりに取り組んでいます。

自然の高台が皆無で、外海と河川に囲まれた広大な平坦地における津波防御の考え方です。



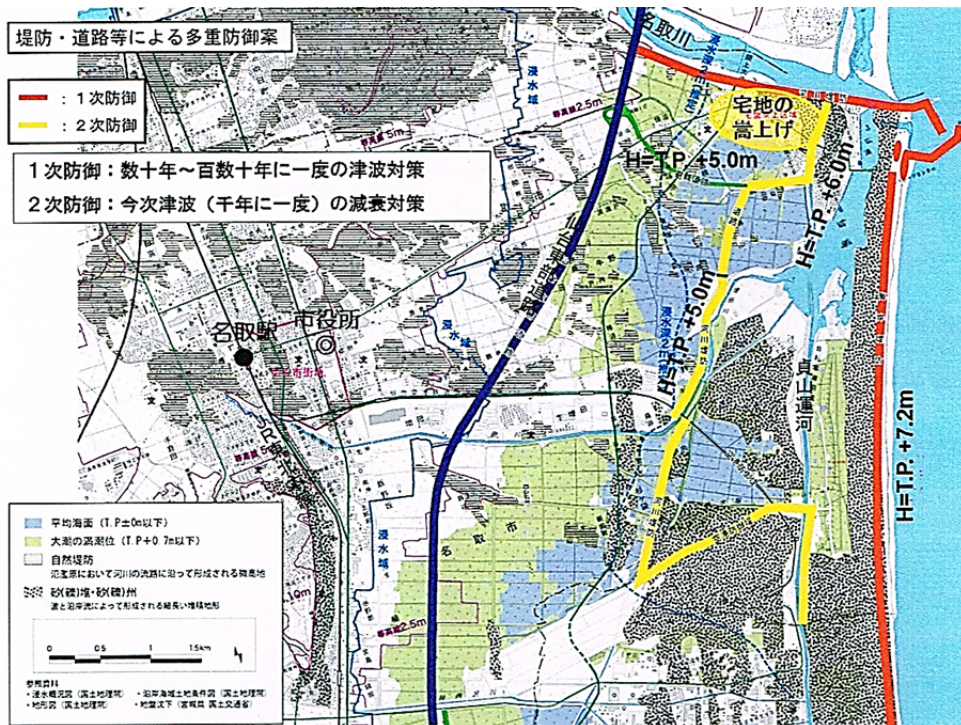
資料—Google earth

参考図 1-2-1 閑上地区海岸・集落類型

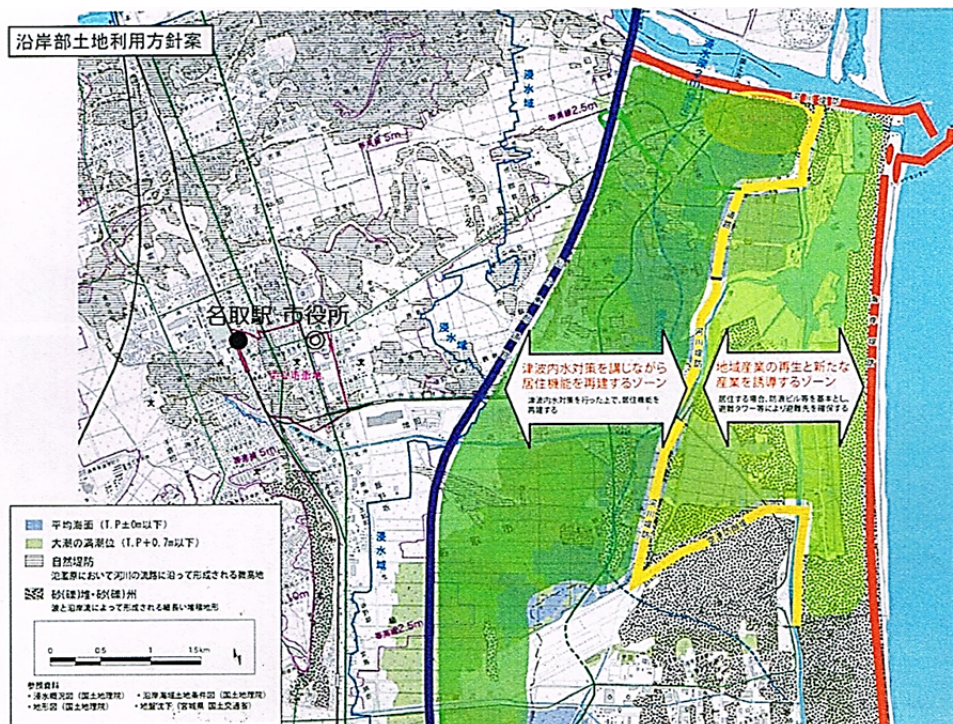


参考図 1-2-2 防潮堤と背後の復興まちづくりイメージ（閑上地区）

閑上地区は、河川に沿って平坦地が内陸深く続く広い範囲に及ぶため、復興計画は、海岸、漁港、河川など第一線防御に加え、貞山堀等の護岸嵩上げによる二重防御を前提に、2箇所の区画整理地区を中心とした復興まちづくりゾーンを守る全体計画を採用しています。



参考図 1-2-3 名取市震災復興計画－多重防御



参考図 1-2-4 名取市震災復興計画－土地利用計画



(第一線防護防潮堤写真)

■漁村復興まちづくりと防潮堤計画の関係

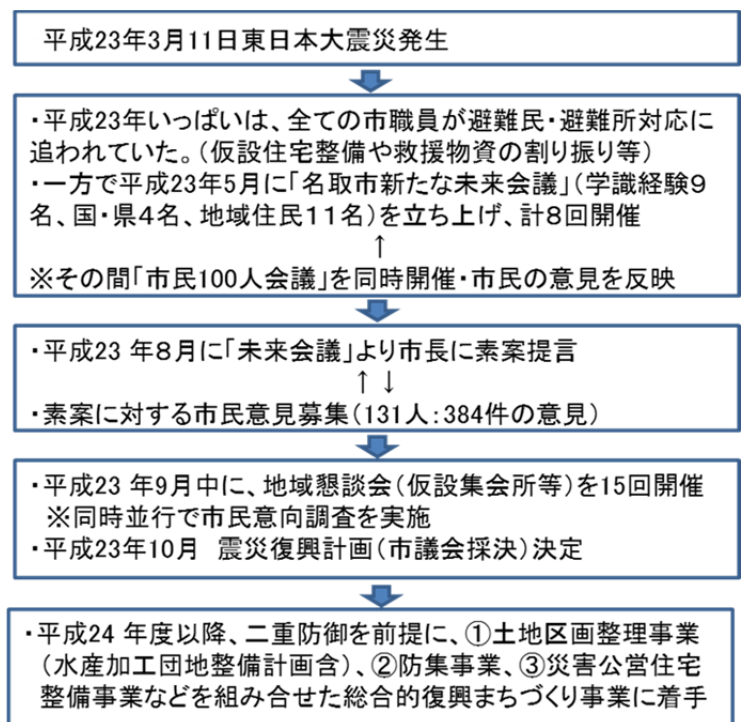
1) 復興まちづくりのスタンス(市全体の認識)

被災後数か月は、行政は緊急時対応に追われていましたが、同時に2か月後の5月には、学識経験者、国・県職員、地元住民複数名をメンバーとする「名取市新たな未来会議」が立ち上げられ、計8回の会議が持たれ、その3か月後には市長に対し未来会議復興素案が提言されました。その間、市は「市民100人会議」を同時開催し、広く市民の意見を吸い上げています。また、未来会議素案の市長提言と同時に、素案に対する市民からの意見聴取の場が設けられ、市民参加の合意形成プロセスが踏まれ、同年10月には、震災復興計画が承認されました。

平坦な土地が広がる地形特性のため、当初から、既存防潮堤の嵩上げと陸側の防潮堤や地盤嵩上げ等の二重防御を前提

に、現地再建を目指した土地区画整理、防集事業、災害公営住宅整備事業を組み合わせた複合的な防災まちづくりに着手しています。現地再建を選択した理由としては、整備を予定していた水産加工団地への住民の通勤利便性の確保と、歴史ある閑上の町の文化を残したいという思いがありました。

事業計画決定に向けては、計画位置等の変更などいくつかの課題もありましたが、市の専門職員が顕在だったこともあり、比較的スムーズに計画・事業着手が進んでいます。



参考図 1-2-5 復興まちづくりの行政的経緯