

# 復興計画及びその策定過程に潜む課題 東日本大震災を例として

八長 弘樹<sup>1</sup>・西 耕央<sup>2</sup>・増田 匠真<sup>3</sup>・高村 義晴<sup>4</sup>

<sup>1</sup>学生非会員 日本大学理工学部 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2 タワースコラS1211)

E-mail: cshr17087@nihon-u.ac.jp

<sup>2</sup>学生非会員 日本大学理工学部 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2 タワースコラS1211)

E-mail: cskol7086@nihon-u.ac.jp

<sup>3</sup>学生非会員 日本大学理工学部 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2 タワースコラS1211)

E-mail: cstkl7111@nihon-u.ac.jp

<sup>4</sup>正会員 日本大学理工学部 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2 タワースコラS1211)

takamura.yoshiharu@nihon-u.ac.jp

東日本大震災における復興計画が終了を迎えようとしている。しかし、既存の研究において、高台に集団移転した宮古市田老の三王団地については、生業・暮らし、地域の活力について被災前に戻っておらず、今後徐々に悪くなっていくとの意見が過半数を占めることが報告されている。

本研究では、こうした報告を受けて、①復興計画策定過程とそこでの議論、②復興計画の進捗状況の二つの側面から復興計画における問題点を示した。その上で、今後の復興計画の在り方、進め方などについての改善点を明らかにした。

**Key Words :** *the Great East Japan Earthquake, reconstruction plans, city planning by residents, the contents of the reconstruction plans*

## 1. 背景及び目的

東日本大震災からの復興においては令和元年度をもって県、市町村が策定した復興計画（基本計画/実施計画）は、一部の地域を除き計画の終了を迎え、今後の被災地支援は、「弱者対策」、「コミュニティ支援（住民のつながり支援）」にとどめられる。

しかし、復興計画は終了するにもかかわらず、疲弊の進行が懸念される事態が散見される。このまま疲弊が進行し、人口の減少、空き家・空地の増加、生活サービスの低下などについての改善が図られないとすれば、地域の運営は困難となり、疲弊を強める地域が生じかねない。

本研究は、高台移転地である岩手県宮古市田老地区の三王団地を対象に、復興計画の策定及び実施過程を振り返り、持続可能な地域づくりの形成、住民の主体的参加において問題がなかったかどうかを検証し、その対応策

を提案することを目的とするものである。

## 2. 既存文献の整理

東日本大震災からの復興に関する論文数は、復興の進捗に伴い、全体的に減少する傾向にあり、ここ数年では各年100~200件前後程度であり、表-1のように推移している。本論に關係する「復興計画そのものを扱うもの」や「復興における住民の役割・行動に言及するもの」は数件程度にとどまる。その専門領域も、工学系よりも社会系などの分野からの問題定義や提案が多い。地域や行政関係者に対し、きめ細やかなヒアリングやアンケートを行いその結果を反映させたものについてはほとんど見当たらない。

また住民間のつながりやコミュニティについての研究は、復興期間中や仮設・避難所暮らしの間の繋がり形成

に関するものが多く、地域住民が協働して地域問題の改善に当たろうとする「住民主体のまちづくり」に関するものは、見当たらなかった。(表-2参照)

表-1 「東日本大震災」に関する論文数の変化

年	復興	コミュニティ	復興計画	住民主体
2020	127件	16件	5件	4件
2019	227件	34件	6件	1件
2018	279件	32件	4件	0件
2017	323件	27件	8件	3件
2016	628件	56件	11件	4件

「東日本大震災」+「復興、コミュニティ、復興計画、住民主体」で論文データベースciniiにて調査

表-2 「東日本大震災」、「住民主体」に関する論文<sup>1)2)3)4)</sup>

タイトル (年)	著者	内容
東日本大震災の被災地における住民活動によるまちづくり (2020)	野崎瑞樹	・東松島市あおい地区の住民活動 (お祭り, 見回り隊, お茶会etc.)
被災コミュニティの再建に向けた課題と支援策の動向 (2016)	鈴木孝男	・移転後のコミュニティ再建上の課題・支援策 ・コミュニティを支える組織体の形成
壊滅的被災地における住民主体によるコミュニティ再生の支援に関する実践的研究 (2014)	南正昭 添田文子 平井寛	・被災地における観察・対話・場起こし・言葉起こし・糸口探し・実践プランの作成からなる実践プロセスを適用し, その有効性と課題の考察
大規模災害後の仮設期のまちづくりにおけるコミュニティ・スペース設置の意義 (2012)	大宮 透 小泉 秀樹 成瀬 友梨 猪熊 純 後藤 智香子	・仮設期間のまちづくりにおいてコミュニティスペースが果たす意義

論文データベースciniiにて調査

復興計画に関する既存研究の中で、「東日本大震災における復興計画策定・運用プロセスの分析<sup>9)</sup>(著:高森順子 発行年:2018-3)」では、復興計画を被災者支援等の緊急的な計画と集団移転等の住民意見を最大限反映させる必要がある計画の2段階に分け策定し、住民に提示することなどを論点にしている。

また、「東日本大震災の物理的復興と人間復興の相克<sup>9)</sup>(著:鳥飼行博 発行年:2020-3)」では、被災者に対する直接支援・生活再建という人間復興が、被災地限定の物理的復興よりも劣位に置かれた事が復興計画の不適切な部分だとし、物理的復興が進んでも帰還する避難

者が少ないことは復興対策が失敗したことを示唆しているとし、復興計画の影の部分に言及しており、本研究においても一部参考になる。

ここまでで挙げられたコミュニティ・住民主体というのは、住民が主体となって地域問題を解決するという積極的住民主体ではなく、地域で共同体としての意識を持つという意味での非積極的住民主体とでもいうべきものがほとんどであった。地域の担い手としての住民主体の考え方は希薄であるとしか言いようがない状態である。行政のみで出来る事には限界があるため、住民による地域の復興に関してはどのような主体が関り解決していくのかは一つの論点となりうるものである。

### 3. 復興計画の策定経緯と進捗

#### (1) 復興計画の策定過程とそこでの議論

国の方針に基づく宮古市の復興計画の取り組みを表-3に示す。

宮古市の計画において、「被災地域におけるコミュニティを再生する」「地域社会の結びつきがさらに強まるようコミュニティの充実を図る」<sup>7)</sup>の記述など、地域挙げての復興の取組みの必要性に言及されている。しかしながら、実際にこれらの計画は、行政計画の側面ならず、行政が責任をもって遂行できる「行政主体の事業」に関する計画となっており、「住民主体の取組み」「行政と住民共同の取組み」などについては一切、位置付けられていない。

表-3における「取組みの方針」に対し、社会通念上において行政のみで活動可能か判別したところ、宮古市復興計画における取組みの多くの項目において、行政のみでは活動不可能であることが判別できた。ハード整備に関する取組みにおいては地域住民との協働活動がなくとも行政のみで活動出来るのに対し、それ以外の取組みに関しては住民及び民間企業が居てその取組みとなっている。例えば、「(1)すまいと暮らしの再建」内の「④福祉の充実」「⑦地域コミュニティ」においては住民との協働のみならず、住民間において活動していかなければならない項目であり、地域の子供や高齢者を周辺の地域住民が見守りといった活動は、住民間でしか出来ない活動である。

このことから、表-3の取組みに関しては地域や民間企業の参画なくして行えるものではないと考えられ、さらにこの取組みだけを行ったとしても宮古市は再建出来ずに地域社会は復興出来ないと考えられる。また、計画内に不足している住民間での取組みに関しては別途考えていくことが求められる。

表-3 宮古市復興計画における取り組み<sup>7)</sup>

宮古市復興計画		
復興の柱	取り組みの方向	行政のみで活動可能か
(1) すまいと暮らしの再建	①被災者の生活再建支援	可能
	②雇用の維持・確保	不可能 民間企業による雇用の場の創出が必要
	③保健・医療の確保・充実	不可能 地域住民による子供や高齢者などの弱者支援が必要
	④福祉の充実	
	⑤学校教育環境の確保・充実	不可能 学校関係者との連携による活動が必要
	⑥生涯学習等施設の復旧と文化財の保存・継承	不可能 地域住民による文化財の継承が必要
	⑦地域コミュニティの強化・再生	不可能 地域住民による持続可能な地域づくりが必要
(2) 産業・経済復興	①農業の復興・再生	不可能 産業に携わっている地域住民及び民間企業との連携による産業の再生・発展が必要
	②林業の復興・再生	
	③水産業の復興・再生	
	④商業の復興・再生	
	⑤工業の復興・再生	
	⑥企業・事業者の復興・再生	
	⑦観光の復興・再生	
	⑧港湾の復興・再生	可能
(3) 安全な地域づくり	①災害に強いまちづくりの推進	不可能 各地域の実情を知る地域住民との連携が必要
	②災害に強い交通ネットワークの形成	可能
	③地域防災力の向上	不可能 地域住民の連携意識醸成による自主防災組織の結成が必要
	④防災・危機管理体制の強化と再構築	不可能 地域住民参加によるハザードマ

		ップ等の作成が必要
	⑤災害記憶の後世への継承	不可能 地域住民による語り部の存在が必要

宮古市の田老地区に関していえば、復興計画の実施段階で、2011年10月から2月にかけて、住民による「まちづくり検討部会（以下、「検討部会」）が開催された。宮古市が行う事業に対する要望事項が主に検討・整理されたが、住民による共同の取り組みについては、言及されなかった。問題は、これ以降、宮古市主体の復興事業が相次いで事業化され、住民が「協働のまちづくり」について話し合う場を行政がもたなかったことにある。宮古市が自らの事業を進めるにしても、その効果を高めるための「協働のまちづくり」についても問題提起もされていなかった。

たしかに震災直後についていうなら、住民が精神的にも大きく傷ついているなかで、このような議論が難しいことは十分に首肯できるが、復興が進んだ一定の段階では、このような住民に対する問いかけが必要だったと考えられる。ちなみに、山口<sup>10)</sup>・荒井<sup>11)</sup>論文における行政ヒアリングでは、宮古市による復興終了後は、「住民主体のまちづくり」に期待する発言があった。（表-4参照）

表-4 ヒアリング結果 今後の見通しに関する考え<sup>10)11)</sup>

	今後の見通しに関する考え
宮古市役所 復興推進課 (2018年11月29日～12月2日)	・インフラ・宅地に関する復興はスムーズに進んでおり、あとは住民に任せれば、それほど心配はしていない。現地の方にしかわからない部分もあるので手を出しにくい。時間が過ぎれば以前のような形に戻れるのではないかと。 ・生活が戻ってきており、運動会なども復活している。
宮古市役所 復興支援課 (2019年12月6日)	・道路などのハード面は整備され、住民協働の取り組みは住民に任せれば大丈夫だと考えている。

## (2) 復興計画の進捗状況

宮古市の復興計画の進捗状況は、その都度、フォローアップがなされ、表-5のように整理されている。すでに一部の事業を除きほとんど100%の進捗を誇る。けれど、それらは事業量（アウトプット）についての事業評価であり、いわゆる「アウトカム指標（例えば住民の評価）」による事業評価やフォローアップではない。このためもともと事業量の完成が、目標の達成を保証するものとはなっていない。

表-5 宮古市復興事業の進捗状況<sup>12)</sup>

宮古市復興計画内容	進捗状況	年度
震災ガレキ処理率	100%	平成26年3月
養殖施設	100%	平成27年1月
高台移転宅地整備率	100%	平成27年12月
区画整理による宅地整備 田老地区	100%	平成27年12月
漁船復旧率	100%	平成28年3月
災害公営住宅整備	100%	平成29年1月
水産加工施設再開率	100%	平成29年6月
漁港復旧率	100%	平成30年3月
区画整理による宅地整備 鉾ヶ崎・光岸地地区	100%	平成30年12月
避難者	27人	令和元年12月
住宅再建率	約99%	令和元年12月
令和元年観光客数	約189万人	令和元年12月

目標設定と、それにもとづくロジカルシンキング的な取組みが体系的に整理されていないことについては、あくまでも行政として計画管理しやすい、すなわち広く国民の耳目を集める「復興の進捗管理」に曖昧な要素（住民の評価/暮らし等）を持ち込まないためには便宜的に必要なことは理解できる。しかしこれも、復興が進んだ一定段階では、通常の交付金事業（たとえば都市再生整備計画事業）のような計画論を別途、導入することも必要であろう。

アウトカム指標を復興計画内に導入するにあたり、これらのことを実現していくには行政あるいは復興部局だけ行うのは非常に困難であると予想される。そのため、住人がまとまって何らかの活動や事業を行うことを誘導していく担当部局あるいは外郭団体を新たに設立する必要があると考えられる。

## 4. 地域の状況（疲弊の進行への懸念）

表-5より復興計画に基づく事業の終了することについては事実である。いまだ、なりわい、暮らしの利便性をはじめ、住民からすれば、“復興が終了”したとはいえないことが、荒井<sup>13)</sup>の研究に報告されている。表-6、表-7は、これらの報告のなかで明らかにされた行政主体の復興に対する意識を整理したものである。「被災前と比べての地域の現状」について、「悪くなっている」と答えた人の割合は、概ね過半数となっている。また、「今後の状況」については全体的な印象について悪くなると答えた割合が5割を超えており、田老地区に居住する多くの住民が復興について厳しい見方をしていることから、更なる人口流出も懸念される。

表-6 アンケート調査の概要<sup>14)</sup>

調査日時	2019年12月17日～2020年1月17日
調査対象	田老地区山王団地住民 〔世帯主対象〕「世帯数：222 解答世帯数：104 回答率47%」
アンケート内容	被災前と比べての地域の現状 問1.暮らし ①良くなっている ②やや良くなっている ③変わらない ④やや悪くなっている ⑤悪くなっている 問2.仕事 問3.地域のつながり 問4.地域に対する愛着・誇り 問5.地域の楽しみ 問6.希望 問7.全体（総合して）  今後の状況 問1.暮らし ①良くなっていく ②やや良くなっていく ③変わらない ④やや悪くなっていく ⑤悪くなっていく 問2.仕事 問3.地域のつながり 問4.地域に対する誇り・愛着 問5.地域の楽しみ 問6.全体（総合して）

表-7 アンケート結果 被災前と比べての地域の現状<sup>15)</sup>

	良くなっている	変わらない	悪くなっている	悪くなる割合
問1	26人	32人	46人	44%
問2	6人	37人	59人	58%
問3	10人	38人	56人	54%
問4	17人	48人	39人	38%
問5	15人	30人	59人	57%
問6	10人	39人	53人	52%
問7	10人	31人	62人	60%

さらに統計的指標で見ても、震災以降急激に人口減少が進み、現在は穏やかな減少傾向にある。(図1参照) また、2015年の段階では2010年より少子高齢化が進行していたことから、今後も人口が増加する見込みはないと考えられる。(表-9参照)

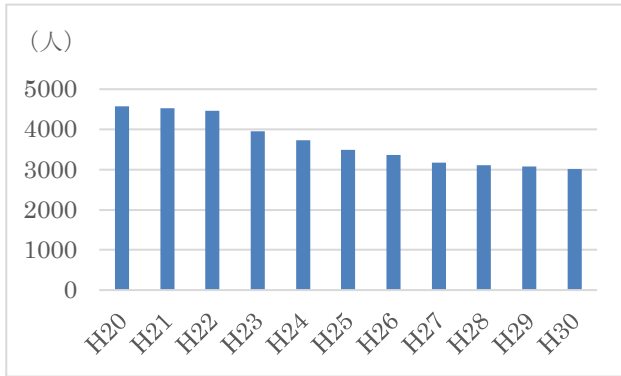


図1 岩手県宮古市田老地区 人口推移<sup>13)</sup>

表-9 岩手県宮古市田老地区における年齢3区分別人口毎の全体に占める割合の推移<sup>13)</sup>

	14歳以下	15～64歳	65歳以上
2010年	12.5%	54.4%	33.1%
2015年	9.1% (-3.4%)	53.8% (-0.6%)	37.1% (+4.0%)

体(%)に占める割合の推移<sup>13)</sup>

( )内は2010年と比較した変化量

山口<sup>10)</sup>・荒井<sup>11)</sup>論文におけるヒアリング結果からは、商業施設が減少しており、住民同士のつながりが希薄化しているといった問題も明らかになっている。(表-10参照) 公共施設や宅地の整備は進んだものの、諸機能の立地は遅れている状況にあると言える。

表-10 ヒアリング結果 商業施設に関する認識<sup>10)11)</sup>

ヒアリング対象	商業施設に関する認識
田老地区 商店経営者 (2018年11月7日～11月9日)	・地元商店は住民同士をつなぐことができる存在であると思うが、震災で店を閉じてしまった商店経営者も多く、現状、地域のパイプ役がいない。
田老まちづくり協議会会長 (2018年11月29日～12月2日)	・お店がなくなり、集まる場所がなくなった。お店については後継者問題もネック。以前はフラットで、裏に店があった。買い物に行くにしてもコンビニではなく、店も潤っていた。 ・これまでは商店が住民同士の接点であり、つなぎの役割を果たしていた。

三王団地自治会役員 3名 (2018年11月29日～12月2日)	・店がなくなっている(魚屋など)。 ・交流の拠点が少ない。
観光案内所 職員 (昔田老で民宿を営んでいた方) (2019年12月4日)	・台風19号でも助かり、津波も大丈夫だから高台は良いが、大きなスーパーや病院がないから皆さん大変だと思う。 ・商店もないし、跡取りもない。 ・残っている商売は、田老観光ホテル、かりんとう屋、美容院、ちょっとした電機屋など数えるぐらいしかない、小さなお店などもあったが体を壊して辞めていった。
三王団地 自治会会員 5名 (2019年12月5日)	・お店の数は増えていない。

しかし本研究の問題認識は、復興が為されたかどうかではない。これら住民が感じている地域の問題に向き合い、持続可能な地域づくりを行っていくうえで、「協働のまちづくり」を展開していくことの必要性いかにある。

このためには、2つのアプローチが入用となる。現在、地域に残されている課題については、山口<sup>10)</sup>・荒井<sup>11)</sup>の研究の住民意見から知ることができるが、これらの課題はいかなる主体が実施なり取り組むことが効果的であるかを明らかにすることである。この点について住民協働の取り組みに関する住民の認識の整理を試みたのが、表-11である。このことからすれば、“協働のまちづくり”が地域に強く求められることが窺われる。そしてもう1つは、このことに対する住民の賛同の可能性である。これについては、別途、住民アンケートなりヒアリングが求められる。無論、住民の賛同の可能性が十分でないことをもって、“協働のまちづくり”の必要性を矮小化させるべきではなく、住民の意識の誘導策、支援策を議論していくことが重要となると考えられる。

表-11 ヒアリング結果 協働のまちづくりに関する考え<sup>10)11)</sup>

ヒアリング対象	協働のまちづくりに関する考え
自治会連合会会長 (2018年11月29日～12月2日)	・思案していてもいいことにはならず、できることに挑戦するしかない。 ・目標像を描き、地域が丸となり、それぞれの能力に応じてできることを片端からやっていくほかない。そのなかで地域に合ったやり方を見出し、自分たちも

	変わっていくしかない。
田中和七さん 消防団員 (2019年12月6日)	・住民の協働は時間がかかるかもしれないが自治会を通して、自分たちでやっていたり、これからはどんどん人が減っていく。 ・狭い路地などの防災、除雪、など住民が主体となって自分たちがある程度はやらなければいけない。

## 5. 提案

最後に、2つの提案をする。

### ① 行政による「協働のまちづくり」の誘導

行政による「協働のまちづくり」の誘導が必要だと考えられる。まちづくり検討部会では住民がまちづくりに関して議論を交わされたが、住民主体の事業発案には発展されなかった。震災直後は、住民が精神的にも大きく傷ついているなかでこのような議論に発展することは難しいと推測されるが、「協働のまちづくり」のための意識の啓発活動を始める必要があったと考える。そこで、住民が仮設住宅で生活している期間から、まちづくりに対する住民意識を高める取り組みを行う部署の設置が必要となる。まちづくり検討部会の活動を行政の復興計画の実施計画に組み込むだけで終わらず、住民主体の取り組みへの発展に誘導することを目指すことが求められる。

### ② 復興計画内における協働まちづくりの位置づけ

復興計画初期の段階においては、インフラ整備や住宅整備などといったハード整備に関する事業を随時行っていくが、ハード整備がある程度整った復興期間の一定段階で、復興計画内に「住民と行政の協働のまちづくり」を追加する必要がある。また、協働まちづくりに関する事業を行う際に必要な経費を、当初の復興予算の中で確保しておく必要もある。

さらには、復興期間を10年と仮定した場合、最初の5年間においてはハード整備を中心に行っていく、その後の5年間においては、住民主体のまちづくりを誘導していくことを今後の復興計画においては取り入れていくあるいは、復興計画とは別途で住民主体のまちづくりに関する計画を新たに策定していく必要がある。

以上の2つの提案を今後の復興計画に取り入れていくことが求められる。

## 6. 参考文献

- [1] 野崎 瑞樹 「東日本大震災の被災地における住民活動によるまちづくり」 2020
- [2] 鈴木 孝男 「被災コミュニティの再建に向けた課題と支援策の動向」 2016
- [3] 南 正昭・添田 文子・平井 寛 「壊滅的被災下における住民主体によるコミュニティ再生の支援に関する実践的研究」 2014
- [4] 大宮 透・小泉 秀樹・成瀬 友梨・猪熊 純・後藤 智香子 「大規模災害後の仮設期のまちづくりに関するコミュニティ・スペース設置の意義」 2012
- [5] 高森 順子 「東日本大震災における復興計画策定・運用プロセスの分析」 2018. 3
- [6] 鳥飼行博 「東日本大震災の物理的復興と人間復興の相克」 2020. 3
- [7] 宮古市ホームページ、「宮古市東日本大震災復興計画(基本計画)」,2017.6(閲覧日:2020/11/22)  
[https://www.city.miyako.iwate.jp/kikaku/higasinihon\\_daisinsai/kihonsakutei.html](https://www.city.miyako.iwate.jp/kikaku/higasinihon_daisinsai/kihonsakutei.html)
- [8] 宮古市ホームページ、「宮古市東日本大震災復興計画(推進計画)」,2019.10(閲覧日:2020/11/22)  
[https://www.city.miyako.iwate.jp/kikaku/higasinihon\\_daisinsai/suishin-sakutei.html](https://www.city.miyako.iwate.jp/kikaku/higasinihon_daisinsai/suishin-sakutei.html)
- [9] 宮古市ホームページ、「田老地区復興まちづくり検討会」,2014.3(閲覧日:2020/11/20)  
[https://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/taro\\_kento.html](https://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/taro_kento.html)
- [10] 山口健斗 「地域社会の再生に関する基礎的研究」 2018.3
- [11] 荒井太陽 「震災被災地の移転先地整備後のまちづくり課題に関する研究」 2019.3
- [12] 宮古市ホームページ、「東日本大震災からの復興[令和2年3月版」,2020.4(閲覧日:2020/11/22)  
[https://www.city.miyako.iwate.jp/kikaku/huk\\_kou/fukko\\_suishin\\_2.html](https://www.city.miyako.iwate.jp/kikaku/huk_kou/fukko_suishin_2.html)
- [13] 宮古市ホームページ、「宮古市の統計 平成30年版」,2019.4(閲覧日:2020/11/20)  
[https://www.city.miyako.iwate.jp/somu/tokei25\\_3\\_2.html](https://www.city.miyako.iwate.jp/somu/tokei25_3_2.html)

## ISSUES IN THE RECONSTRUCTION PLAN AND ITS FORMULATION PROCESS TAKING THE GREAT EAST JAPAN EARTHQUAKE AS AN EXAMPLE

Hiroki HATCHO, Kouyou NISHI, Takuma MASUDA and Yoshiharu TAKAMURA

Projects initiated by reconstruction plans have ended in many areas hit by the Great East Japan Earthquake of 2011. This is also the case for the area where I have been closely monitoring, *Taro village, Miyako city, Iwate prefecture*, in light of reconstruction.

Based on a survey, a large number of residents answered that they feel that various reconstruction plan initiatives did not eventually help them with recovering their life they had before the earthquake. Some even answered that the situation has rather deteriorated.

This study attempts to identify issues in the content of the reconstruction plan and in the process of implementing it, and to propose a method of developing and implementing reconstruction plans.