

# 復興まちづくり創意形成ガイドライン

## 復興創意形成特定テーマ委員会 最終報告

平成24年7月

土木学会 東日本大震災特別委員会  
復興創意形成特定テーマ委員会

## まえがき

平成23年3月11日に発生した「東北地方太平洋沖地震」により、被災された地域の皆様に心よりお見舞い申し上げます。

さて、土木学会においては、被災地の一日も早い復旧・復興に貢献するために、会長を委員長とする「東日本大震災特別委員会」ならびにそれを継承した「東日本大震災フォローアップ委員会」を設置し、活動を進めているところで

す。その活動の中で、地域の復興に向けたまちづくりは重要課題と認識しています。とりわけ、復興計画は、市民や事業者の意向などを十分に反映する必要があると考えます。

以上の背景から、「東日本大震災特別委員会」を構成する特定テーマ委員会の一つとして「復興創形成特定テーマ委員会」を設置し、復興まちづくりの計画策定過程における適切な合意形成のあり方等について検討を進め、この度、『復興まちづくり創形成ガイドライン』を取りまとめました。

本ガイドラインは、3編構成となっています。Ⅰ編は本ガイドラインの概要で提言的要素をとりまとめました。Ⅱ編は委員会活動を通じてとりまとめたガイドライン本編です。Ⅲ編はガイドラインをとりまとめるにあたり実施した6自治体への調査結果を整理したものです。また、最後に本委員会の活動の概要をまとめました。活用にあたっては、復興まちづくりを实践される市町村の方々を中心として、復興まちづくりに主体的に関わる多様な方々に、その進め方や留意事項を理解する参考資料として頂きたいと考えます。また、復興まちづくりを支援するコンサルタント等が復興計画策定の現場における行動指針として頂ければと考えます。

本委員会においては、“壊滅的な被災からの復興計画は、地域の方々が将来への希望を持ち、より多くの関係者の共感が必要”との思いを込め、その意思決定の行為を“合意形成”ではなく、“創形成”としました。

地域の方々が将来への希望を持ち、より多くの関係者が共感を持てる復興まちづくりの実現に少しでもお役に立てれば幸いです。

なお、本委員会のメンバーは、復興まちづくりの創形成に関して様々な専門分野からの知見を得るため、建設コンサルタント協会及び都市計画コンサルタント協会、全国上下水道コンサルタント協会、ランドスケープコンサルタント協会、港湾技術コンサルタント協会の加盟各社により構成されています。

平成24年7月 土木学会 東日本大震災特別委員会 復興創形成特定テーマ委員会

# 目次

## まえがき

I. ガイドライン概要	I- 1
II. ガイドライン本編	II- 1
1. 目的と位置づけ	II- 1
2. 創意形成の体制と人材	II- 3
2. 1 創意形成の体制	II- 3
2. 2 創意形成を推進する人材	II- 6
3. 創意形成のプロセス	II- 9
3. 1 復興まちづくりの全体の流れ	II- 9
3. 2 復興まちづくりの基本方針	II- 10
3. 3 復興計画	II- 11
4. 創意形成を円滑に進めるための課題と方向性	II- 20
4. 1 創意形成の体制と人材	II- 20
4. 2 創意形成のプロセス	II- 22
III. 調査事例	III- 1
■ 岩手県（宮古市・大船渡市・陸前高田市）	III- 1
■ 宮城県（南三陸町・石巻市・名取市）	III- 29
■ 復興創意形成特定テーマ委員会の活動概要	■- 1
1. 委員名簿	■- 1
2. 活動概要・スケジュール	■- 2
3. （参考資料）土木学会シンポジウム サマリーレポート	■- 5

# I. ガイドライン概要

## 1. 目的と位置づけ

### 2. 創意形成の体制と人材

#### 2. 1 創意形成の体制

創意形成を実施する体制について、そのタイプ及び留意事項を整理した。

- (1) 復興まちづくりの組織体制の基本
- (2) 協働する組織体制
- (3) 組織体制に関する留意事項



#### 2. 2 創意形成を推進する人材

創意形成を推進する人材について、その活動内容及び求められる役割や能力を整理した。

- (1) 体制における人材
- (2) 支援する人材の活動内容
- (3) 創意形成を支援する専門家

### 3. 創意形成のプロセス

#### 3. 1 復興まちづくりの全体の流れ

復興まちづくりにおける基本方針から復興計画、事業化までの全体の流れを整理した。

#### 3. 2 復興まちづくりの基本方針

復興まちづくりの基本方針を定めるにあたっての検討すべき事項を整理した。

#### 3. 3 復興計画

創意形成を「STEP1 創意形成の準備」、「STEP2 創意形成の実施」、「STEP3 創意形成の継続」の3段階に分け、各段階の進め方及び留意点を整理した。

- (1) 復興計画として検討すべき事項
- (2) 創意形成の検討方法 STEP1・STEP2・STEP3
- (3) 創意形成の重要事項

## 4. 創意形成を円滑に進めるための課題と方向性

創意形成を円滑に進めるための課題と方向性について、調査事例を基に各自治体における具体的な取組を整理した。

### 4. 1 創意形成の体制と人材

### 4. 2 創意形成のプロセス

## III. 調査事例

(岩手県) 宮古市、大船渡市、陸前高田市

(宮城県) 南三陸町、石巻市、名取市

# I. ガイドライン概要

## 1. 目的と位置づけ

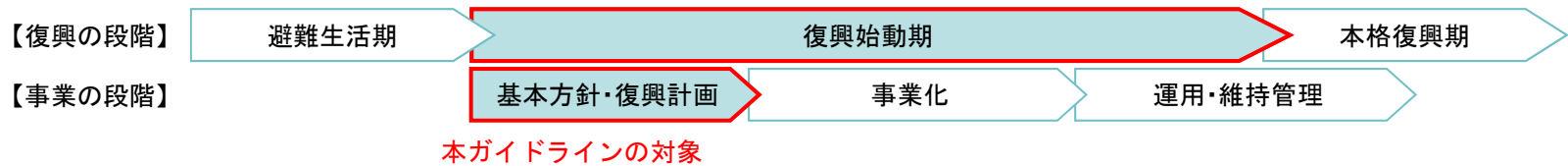
### 【目的】

- ①復興まちづくりに向けた創意形成を実施する体制と人材のあり方を提案
- ②創意形成のプロセス（検討すべき事項・進め方）のあり方を提案

### 【時間軸から見た位置づけ】

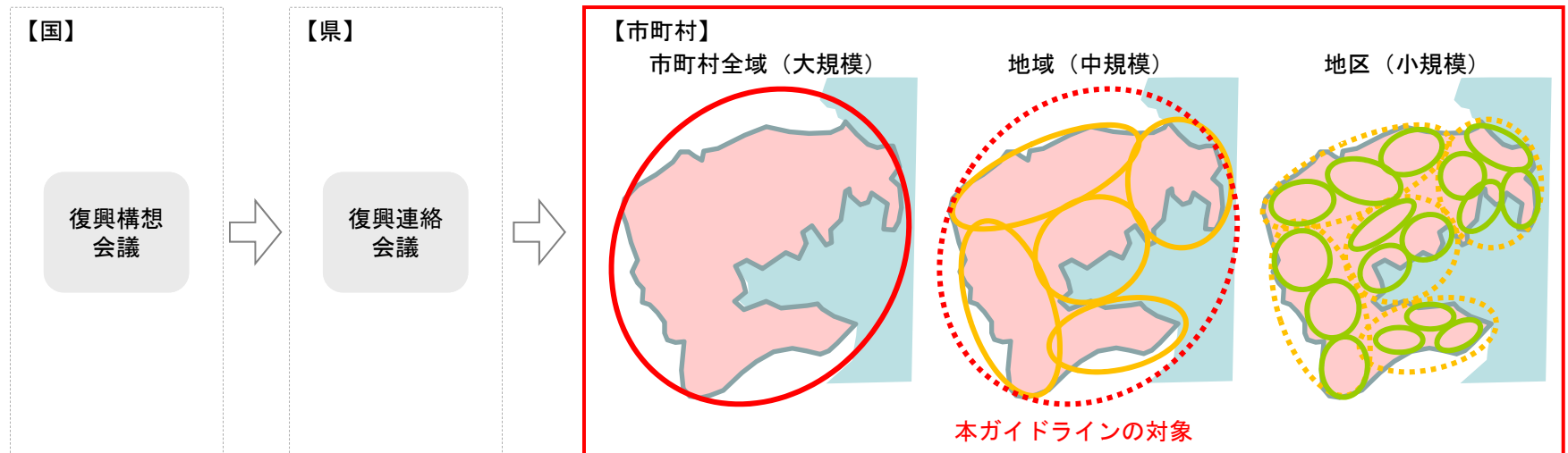
- 復興計画は概ね「復興始動期」に策定されるものと判断し、この期間を本ガイドラインの主な対象とする。
- また、事業の段階としては、「基本方針・復興計画」、「事業化」、「運用・維持管理」の3段階のうち、「基本方針・復興計画」段階を対象とする。

※本格復興期における具体的な整備計画の作成マニュアルが復興庁より「復興整備計画作成マニュアル（平成24年1月）」として公表されている。



### 【エリアから見た位置づけ】

- 本ガイドラインの対象となるエリアは、復興計画策定の主体となる市町村とする。



※上記の創意形成に向けての提言の内容は、II. ガイドライン本編「1. 目的と位置づけ」においても青字で示す。

# I. ガイドライン概要

## 2. 創意形成の体制と人材

### 2. 1 創意形成の体制

#### 【市町村エリアの大きさに応じた組織体制と相互の連携】

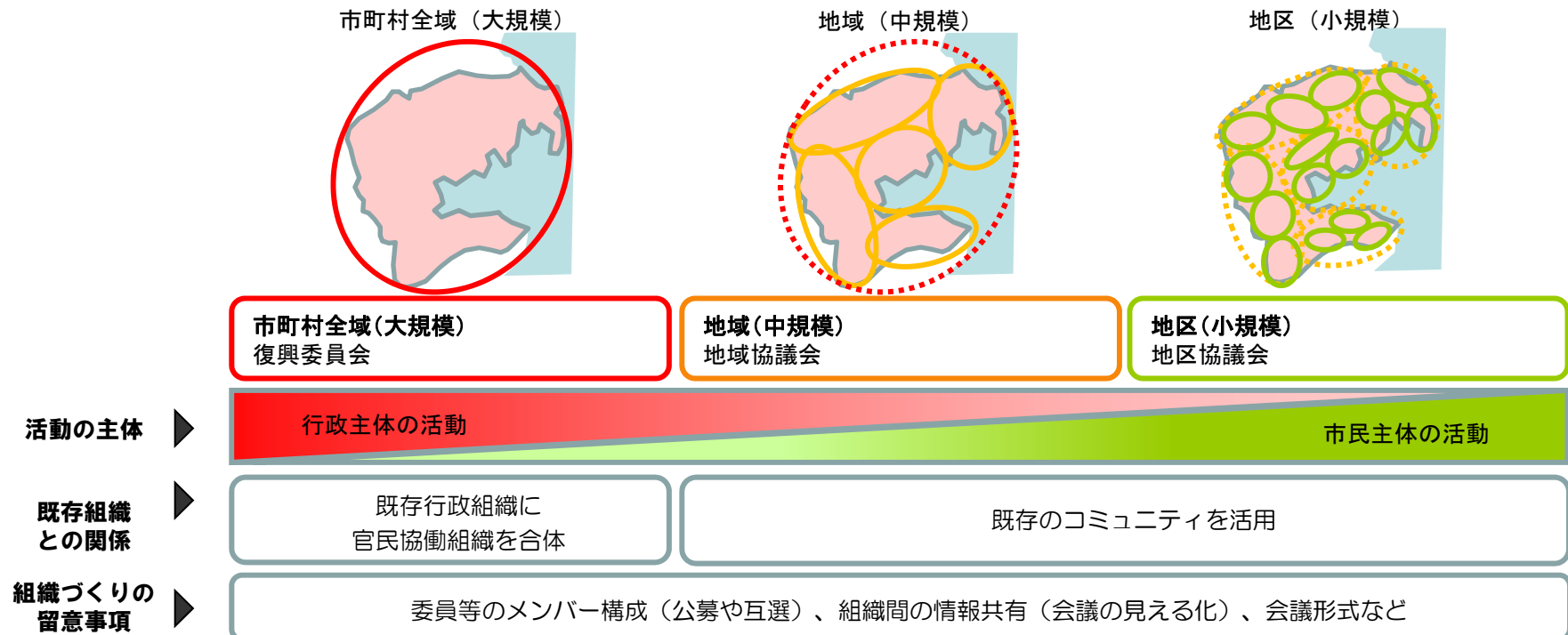
○創意形成の体制は、“市町村全域（大規模）”の委員会、“地域（中規模）”の協議会、“地区（小規模）”の協議会など、市町村エリアの大きさに応じた組織を構築し、相互の連携が図れるようにすることが望まれる。

#### 【行政と市民が一体となって協働する組織体制】

○創意形成にあたっては、行政と市民の信頼関係の下で、建設的な協働関係を構築することが重要であることから、行政と市民が一体となって協働する組織体制が望まれる。

#### 【既存コミュニティを活用した市民主体の組織体制】

○地域や地区の組織を行政側でマネジメントすることが実質的に困難な場合は、市町村全域は行政主体、地域から地区にかけては既存コミュニティを活用した市民主体の組織とすることが望まれる。行政主体の組織は、地域や地区を包括した調整ができ、市民主体の組織では、市民に対して細やかな対応が期待できる。



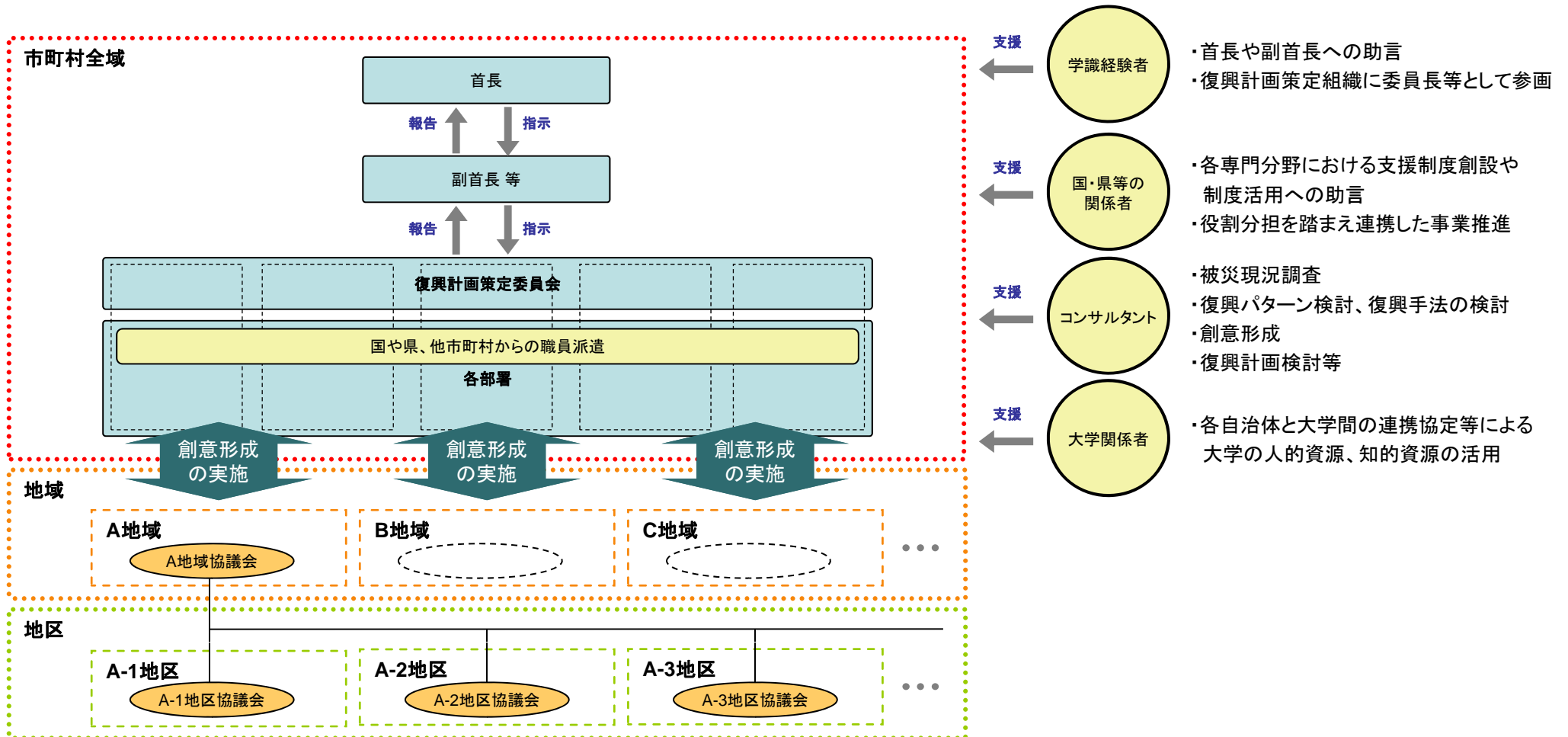
※上記の創意形成に向けての提言の内容は、II. ガイドライン本編「2. 創意形成の体制と人材」においても青字で示す。

# I. ガイドライン概要

## 2. 2 創意形成を推進する人材

### 【創意形成を推進する人材のそれぞれの役割】

- 復興まちづくりの創意形成は、首長を中心とした基礎自治体がリーダーシップを発揮することが望まれる。また、復興まちづくりを円滑に進めるためには、首長の意向を汲み、各部署に調整・指示を行うと共に、庁内組織を統括する「副首長等」の役割が重要である。
- 創意形成を支援する主な人材として、「学識経験者」、「国・県等の関係者」、「コンサルタント」、「大学関係者」、「国や県、市町村からの職員派遣」がある。各支援者は、それぞれの役割を持って総合的な創意形成の支援を行うことが望まれる。

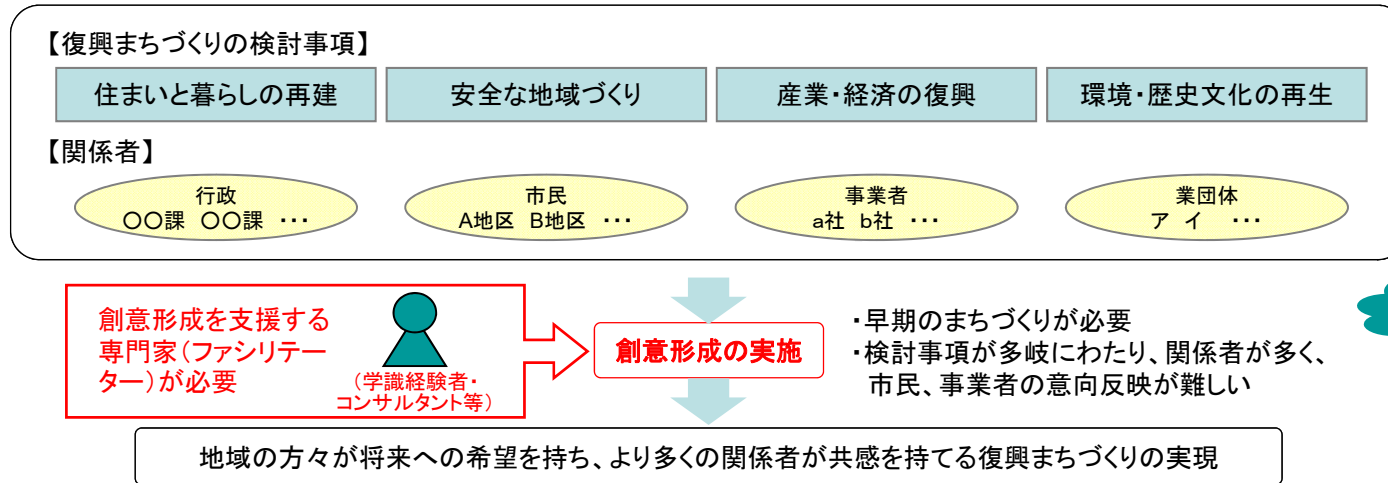


※上記の創意形成に向けての提言の内容は、II. ガイドライン本編「2. 創意形成の体制と人材」においても青字で示す。

# I. ガイドライン概要

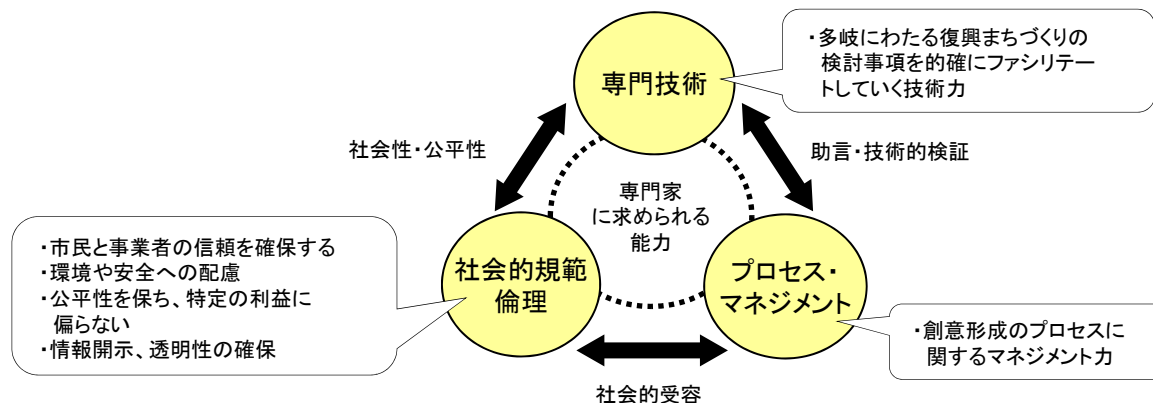
## 【創意形成を支援する専門家（ファシリテーター）が必要】

○復興まちづくりの創意形成を支援する人材として、“創意形成のプロセス全体をマネジメントし、より円滑で創造的な創意形成を支援する専門家（ファシリテーター）”が望まれる。



## 【専門家に求められる3つの“P”】

○専門家は、“第三者的な立場で創意形成の場を運営管理でき、専門技術（Professional）・プロセスマネジメント（Process-management）・社会的規範と倫理（Public-acceptance）等の能力を持つ人材等”が望まれる。



出典:「市民合意形成ハンドブック（平成21年1月）」土木学会市民合意形成小委員会より作成

※上記の創意形成に向けての提言の内容は、II. ガイドライン本編「2. 創意形成の体制と人材」においても青字で示す。



# I. ガイドライン概要

## 3. 創意形成のプロセス

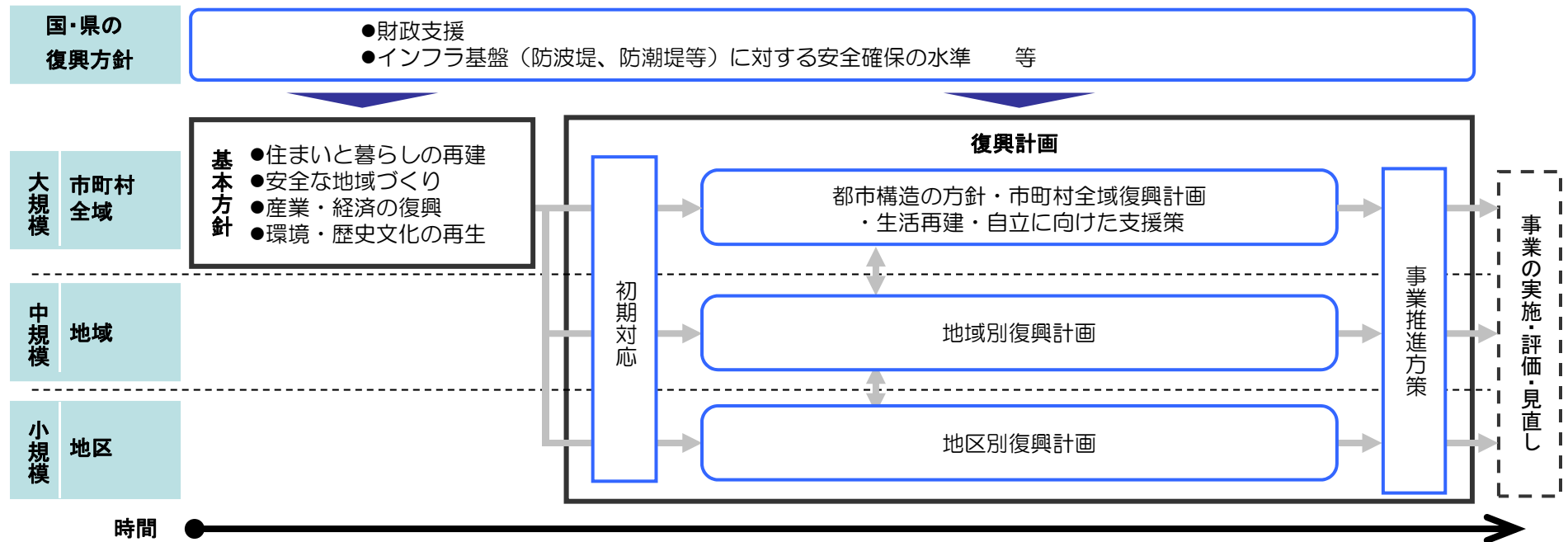
### 【暮らし、安全、産業・経済、環境・歴史文化を踏まえた基本方針・復興計画を策定】

○復興まちづくりは、「住まいと暮らしの再建」、「安全な地域づくり」、「産業・経済の復興」、「環境・歴史文化の再生」等に着眼し、市町村全域の“基本方針”を設定した上で、ハード及びソフトの両面からエリアの大きさに応じた“復興計画”が策定されることが望まれる。

○市町村の復興計画の円滑な創意形成を図るには、その裏付けが担保されることが求められており、そのためには国や県における「財政的支援」や「インフラ基盤（防波堤、防潮堤等）に対する安全確保の水準」等の方針が設定されることが望まれる。

### 【復興まちづくりの“道筋”として創意形成プロセスを準備】

○創意形成のプロセスは、行政と市民との協働による復興まちづくりの“道筋”を示すものである。このため行政は、市民（遠隔地への避難者を含む）の意見・意向などを十分に把握し、“地域の方々が希望を持ち、より多くの関係者が共感を持てる復興まちづくり”を目指し、その検討プロセスをあらかじめ準備しておくことが望まれる。



※上記の創意形成に向けての提言の内容は、II. ガイドライン本編「3. 創意形成のプロセス」においても青字で示す。

# I. ガイドライン概要

## 【創意形成を円滑かつ効果的に実施する3つのステップ】

○創意形成を円滑かつ効果的に実施するためには、“STEP1：創意形成の準備” “STEP2：創意形成の実施” “STEP3：創意形成の継続” の3つのステップに分け、行政と市民の信頼関係の下で、創意形成を継続する仕組みを構築することが望まれる。



## 【創意形成を円滑に行うための重要ポイント】

○創意形成を円滑に行うにあたっては、市民とのコミュニケーションにあたる「市民意向の把握」及び「広報・広聴活動」に係わる以下の事項を重点的に行うことが望まれる。

### ＜市民意向の把握における重要事項＞

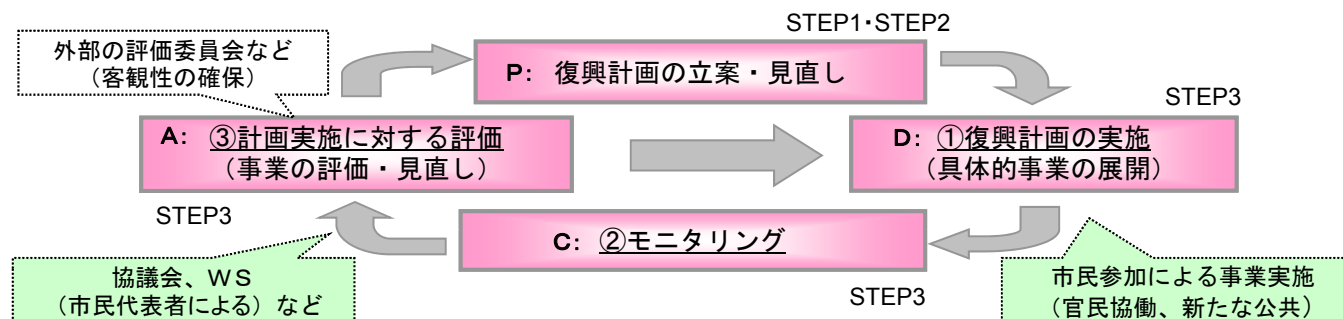
- ・遠隔地に避難している市民の現状把握
- ・意向把握の目的に応じた手法の選択
- ・被災者の属性を考慮した意向把握の工夫

### ＜広報・広聴活動における重要事項＞

- ・広報・広聴活動の目的に応じた手法の選択
- ・復興への意欲を高める工夫
- ・市民が容易に理解できる工夫

## 【PDCAサイクルによる継続的な市民参加】

○復興計画を実現するためには、継続的な市民参加により行政と市民間の信頼が醸成されていくように努めることが望まれる。すなわち、復興事業のPDCAサイクル（継続的改善に向けた仕組み）を構築することにより、市民側の参加意識を高め、より建設的で協力的な協働関係を醸成することが望まれる。



※上記の創意形成に向けての提言の内容は、II. ガイドライン本編「3. 創意形成のプロセス」においても青字で示す。

# I. ガイドライン概要

## 4. 創意形成を円滑に進めるための課題と方向性

### 4. 1 創意形成の体制と人材

【①基礎自治体としてのあり方】：復興まちづくりを円滑に実施していくためのリーダーシップのあり方

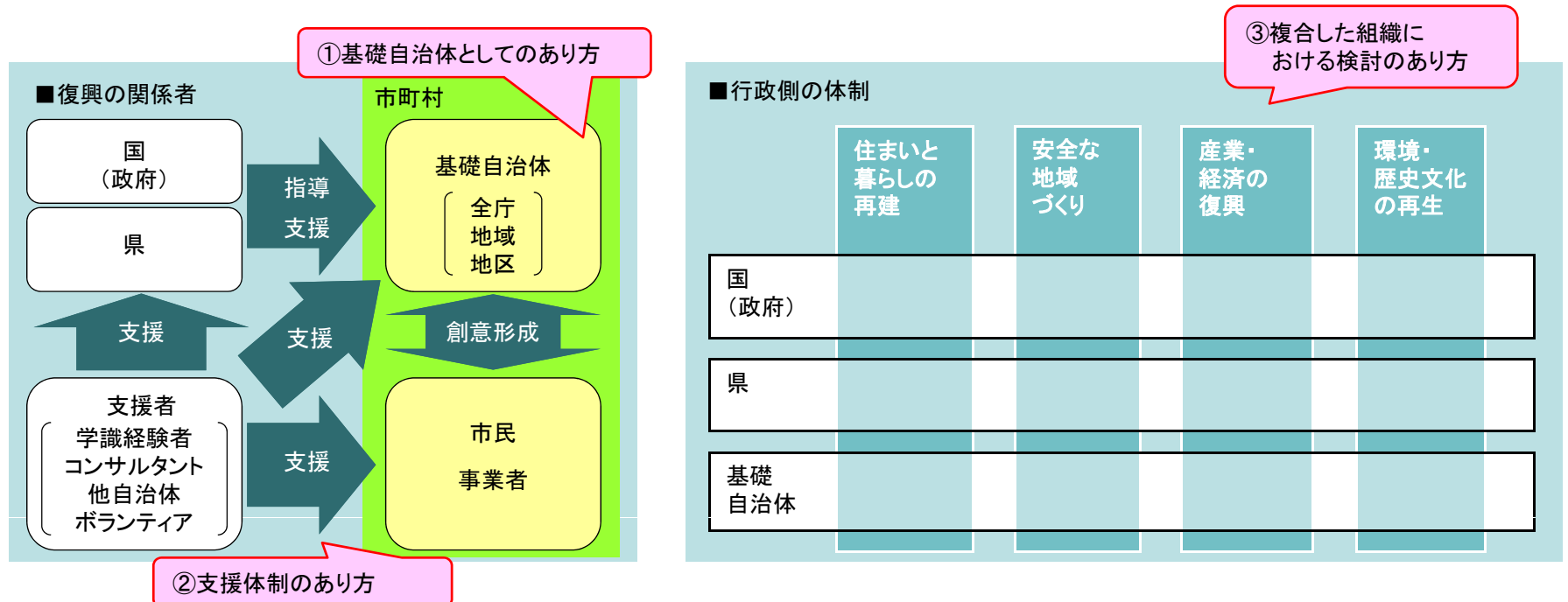
- 首長を中心とした基礎自治体がリーダーシップを発揮することが望まれる。
- 基礎自治体がリーダーシップを発揮できる制度面・財政面の支援体制の構築が望まれる。

【②支援体制のあり方】：絶対的な人員不足に対する支援体制の構築のあり方

- 支援者（国・県・学識経験者・コンサルタント・他自治体）の役割を整理し、各々の役割を踏まえた支援体制の強化が望まれる。

【③複合した組織における検討のあり方】：縦割（部門、分野）や横割（国・県・基礎自治体）の組織体制における連携のあり方

- 縦割（部門・分野）・横割（国・県・基礎自治体）の組織体制においては、相互の連携や総合的な施策検討が望まれる。
- 組織間のコミュニケーションの充実を図ることが望まれる。



# I. ガイドライン概要

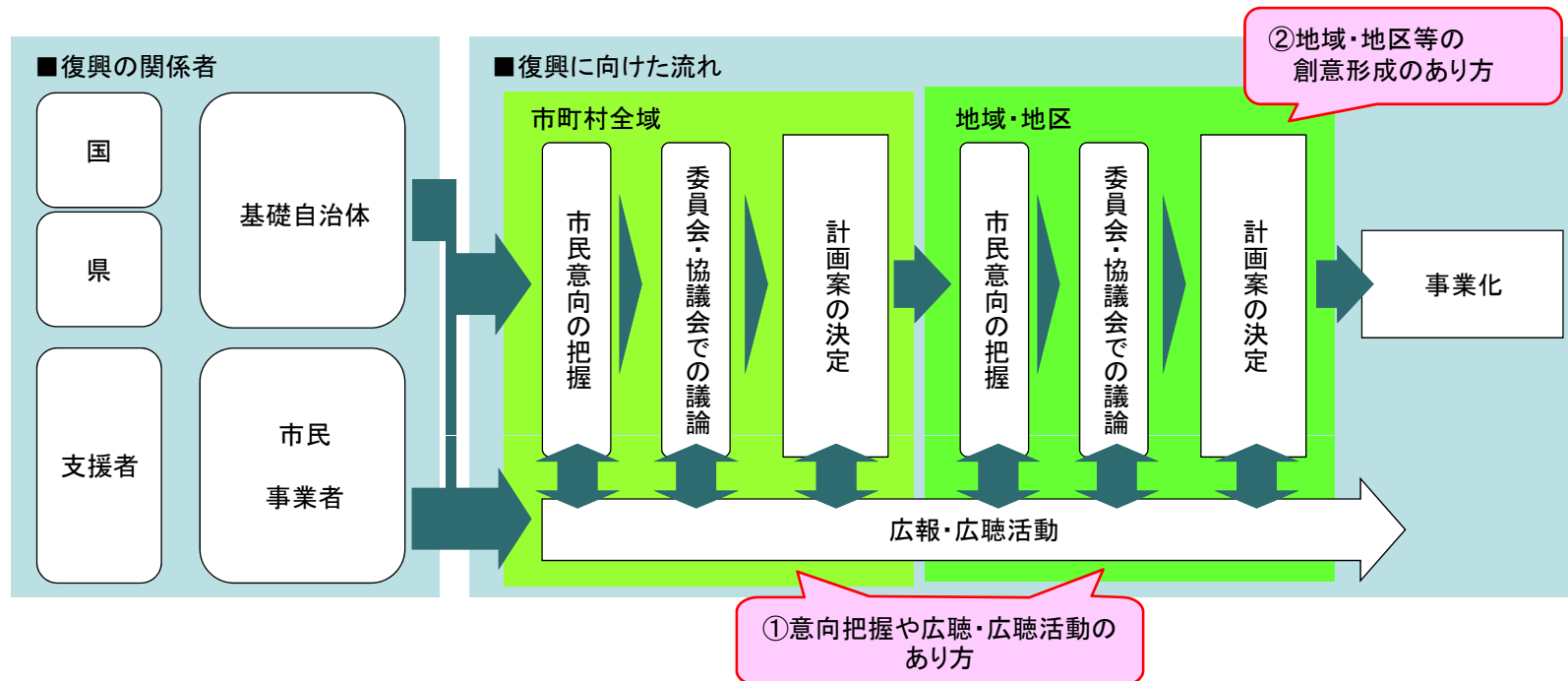
## 4. 2 創意形成のプロセス

【①市民意向の把握や広報・広聴活動のあり方】：多様な属性を有する市民・事業者の意向把握・協議を円滑に進めるための専門家（ファシリテーター）のあり方

- 多様な意見及び意向の変化を汲み取れる専門家（ファシリテーター）の配置が望まれる。
- 被災者の状況に応じた手法の選択が望まれる。

【②地域・地区等における創意形成のあり方】：市町村全域と地域・地区レベルにおいての将来ビジョンの共有や実施の優先順位の決定のあり方

- 市町村全域及び地域・地区の各エリアにおいて、将来ビジョンの共有が望まれる。
- 被災状況や地域特性を踏まえた実施の優先順位の決定が望まれる。



1. 目的と位置づけ	Ⅱ- 1
2. 創意形成の体制と人材	Ⅱ- 3
2. 1 創意形成の体制	Ⅱ- 3
2. 2 創意形成を推進する人材	Ⅱ- 6
3. 創意形成のプロセス	Ⅱ- 9
3. 1 復興まちづくりの全体の流れ	Ⅱ- 9
3. 2 復興まちづくりの基本方針	Ⅱ-10
3. 3 復興計画	Ⅱ-11
4. 創意形成を円滑に進めるための課題と方向性	Ⅱ-20
4. 1 創意形成の体制と人材	Ⅱ-20
4. 2 創意形成のプロセス	Ⅱ-22

## Ⅱ. ガイドライン本編

### 1. 目的と位置づけ (1 / 2)

本ガイドラインの目的を示し、復興まちづくりにおける位置づけ(時間軸・市町村エリア)を整理した。

#### (1) 目的

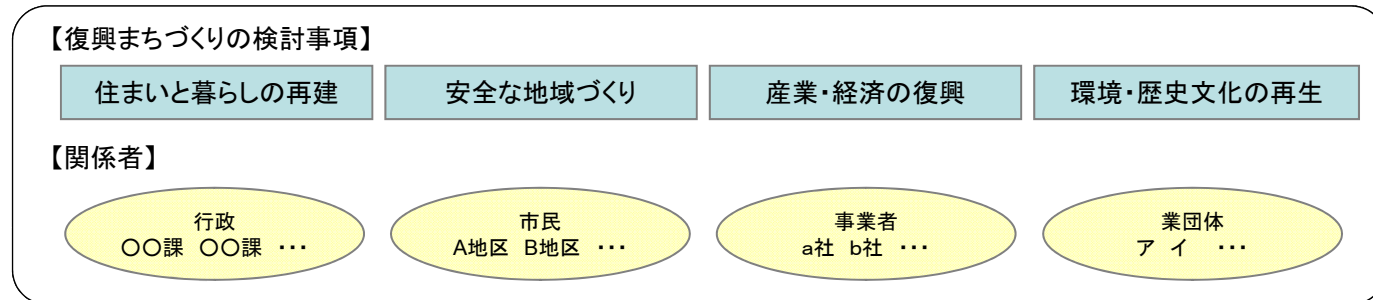
(背景) 復興計画は市民、事業者の意向を十分に反映する必要がある

(目的) ①復興まちづくりに向けた創意形成を実施する体制と人材のあり方を提案  
②創意形成のプロセス(検討すべき事項・進め方)のあり方を提案

#### (2) 位置づけ

##### 1) 復興まちづくりにおける創意形成の位置づけ

- ・被災地の一日も早い復旧・復興が必要であるが、検討事項が多岐にわたり、関係者も多く、市民・事業者の意向反映が難しい
- ・このため、復興まちづくりの創意形成に着目し、創意形成を実施する体制と人材、創意形成のプロセス(検討すべき事項・進め方)のあり方を提案



- ・早期のまちづくりが必要
- ・検討事項が多岐にわたり、関係者が多く、市民、事業者の意向反映が難しい

創意形成の  
実施が必要

創意形成を円滑に実施する方策 ①創意形成を実施する体制と人材のあり方  
②創意形成のプロセス(検討すべき事項・進め方)のあり方

地域の方々が将来への希望を持ち、より多くの関係者が共感を持てる  
復興まちづくりの実現

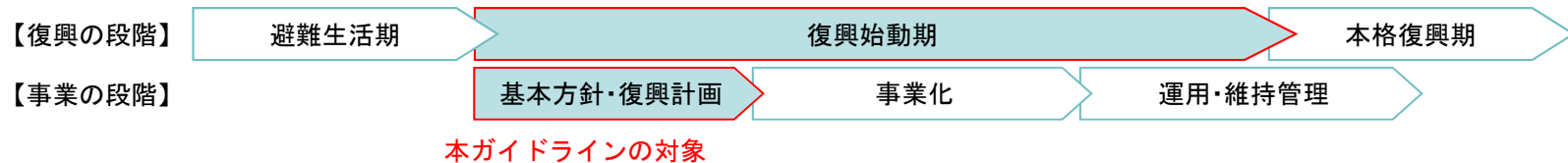
## Ⅱ. ガイドライン本編

### 1. 目的と位置づけ (2 / 2)

#### 2) 時間軸から見た位置づけ

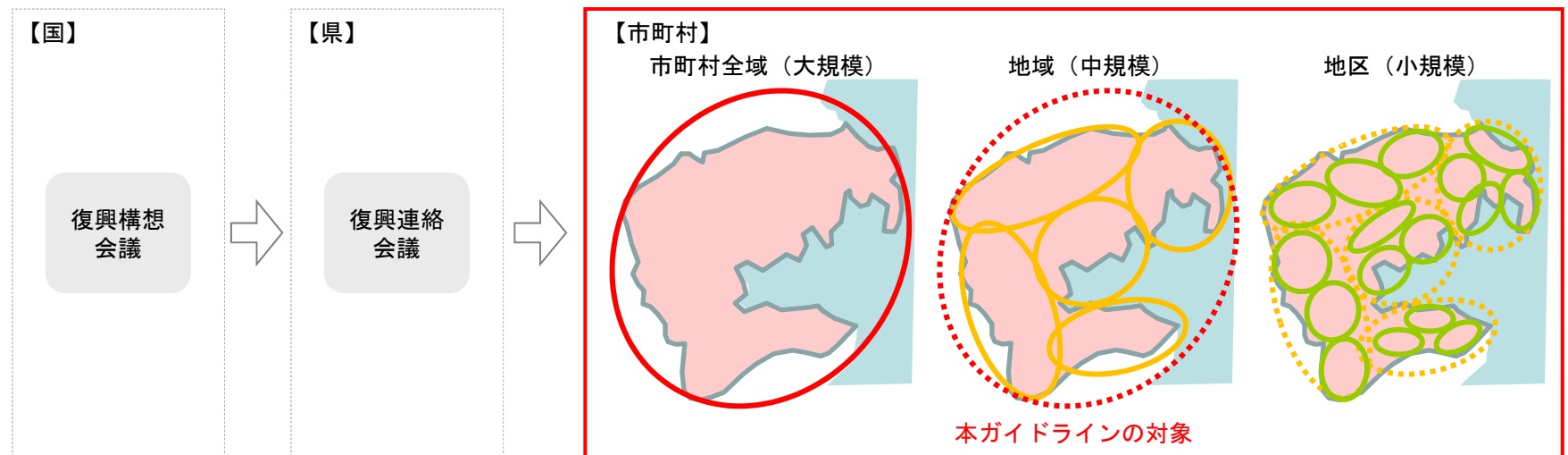
- ・災害復興への道筋として「避難生活期」「復興始動期」「本格復興期」があるが、復興計画は概ね「復興始動期」に策定されるものと判断し、この期間を本ガイドラインの主な対象とする。
- ・また、事業の段階としては、「基本方針・復興計画」、「事業化」、「運用・維持管理」の3段階のうち、「基本方針・復興計画」段階を対象とする。

※本格復興期における具体的な整備計画の作成マニュアルが復興庁より「復興整備計画作成マニュアル（平成24年1月）」として公表されている。



#### 3) エリアから見た位置づけ

- ・本ガイドラインの対象となるエリアは、復興計画策定の主体となる市町村とする。
- ・市町村エリアは、市町村全域（大規模）、地域（中規模）、地区（小規模）に分けて提案する。なお、「地域」「地区」等の呼称は本ガイドライン上で便宜的に定めたものであり、市町村によって異なることがある。



#### 4) 本ガイドラインの使い方

- ・本ガイドラインは、復興まちづくりを実践される市町村の方々を中心として、復興まちづくりに主体的に関わる多様な方々に、その進め方や留意事項を理解する参考資料として活用頂きたい。
- ・復興まちづくりを支援するコンサルタント等が復興計画策定の現場における行動指針としても活用頂きたい。

## Ⅱ. ガイドライン本編

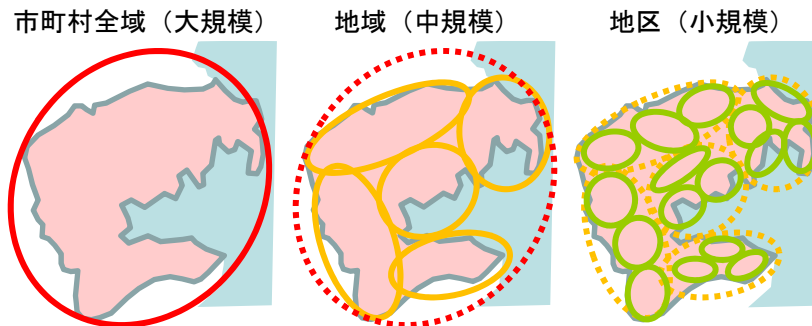
### 2. 創意形成の体制と人材（1 / 6）

創意形成を実施する体制及びそれを支援する人材について整理した。

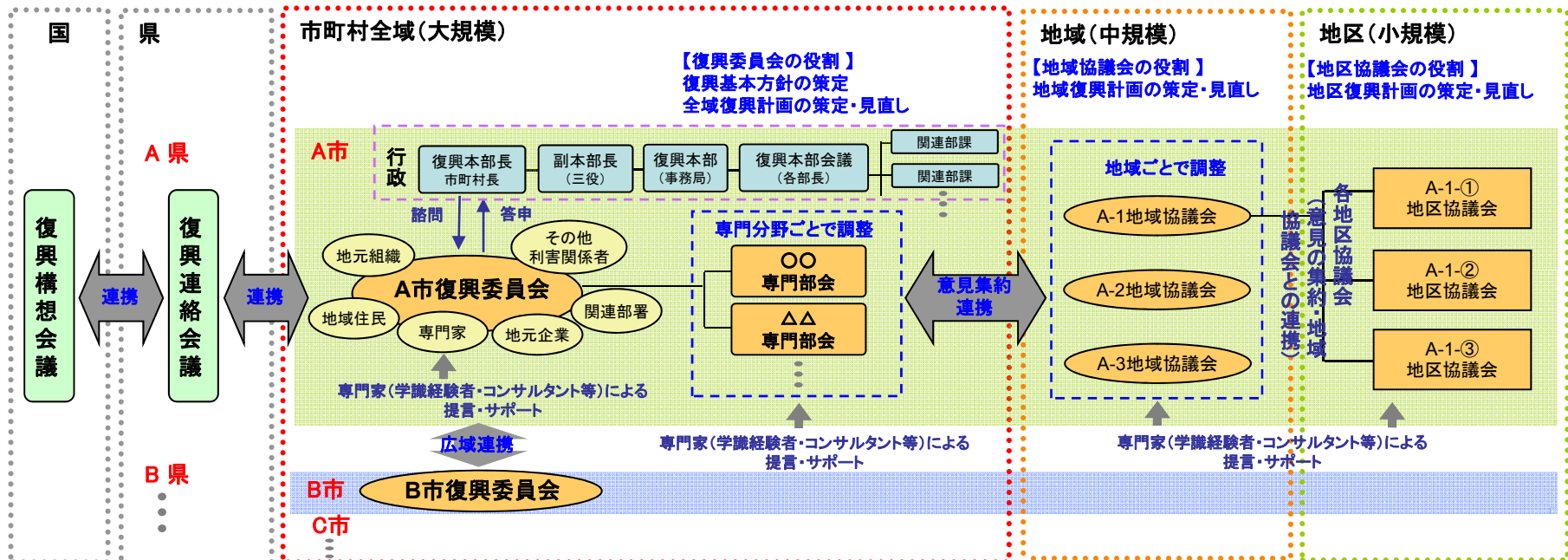
#### 2. 1 創意形成の体制

##### (1) 復興まちづくりの組織体制の基本

- ・創意形成の体制は、“市町村全域(大規模)”の委員会、“地域(中規模)”の協議会、“地区(小規模)”の協議会など、市町村エリアの大きさに応じた組織を構築し、相互の連携が図れるようにすることが望まれる。
- ・人口規模が小さい市町村など、地域と地区を分ける必要がない(分けない方が効率的な)場合も考えられる。



- 凡例
- (赤) : 大規模 市町村全域 復興委員会
  - (橙) : 中規模 地域(小・中学校区等) 地域協議会
  - (黄緑) : 小規模 地区(町内会等) 地区協議会





## Ⅱ. ガイドライン本編

### 2. 創意形成の体制と人材（2 / 6）

#### （2）協働する組織体制

##### ■行政と市民が協働する組織体制

- ・創意形成にあたっては、行政と市民の信頼関係の下で、建設的な協働関係を構築することが重要であることから、行政と市民が一体となって協働する組織体制が望まれる。
- ・復興計画策定の組織体制は、行政機能や市街地の被災状況、地域コミュニティの状態を踏まえ構築する。

##### ■市町村エリアの大きさに応じた組織体制のメンバー

- ・復興委員会は、市町村の防災、経済活動、暮らしの復興計画策定のため、各分野の専門家と多様な利害関係者で構成する。
- ・地域協議会は、地域の経済活動、暮らしに関わる事項を中心に協議することから、地域内の利害関係者を中心に構成する。
- ・地区協議会は、市民の暮らしに関わる事項を中心に協議することから、地区の代表者を中心に構成する。

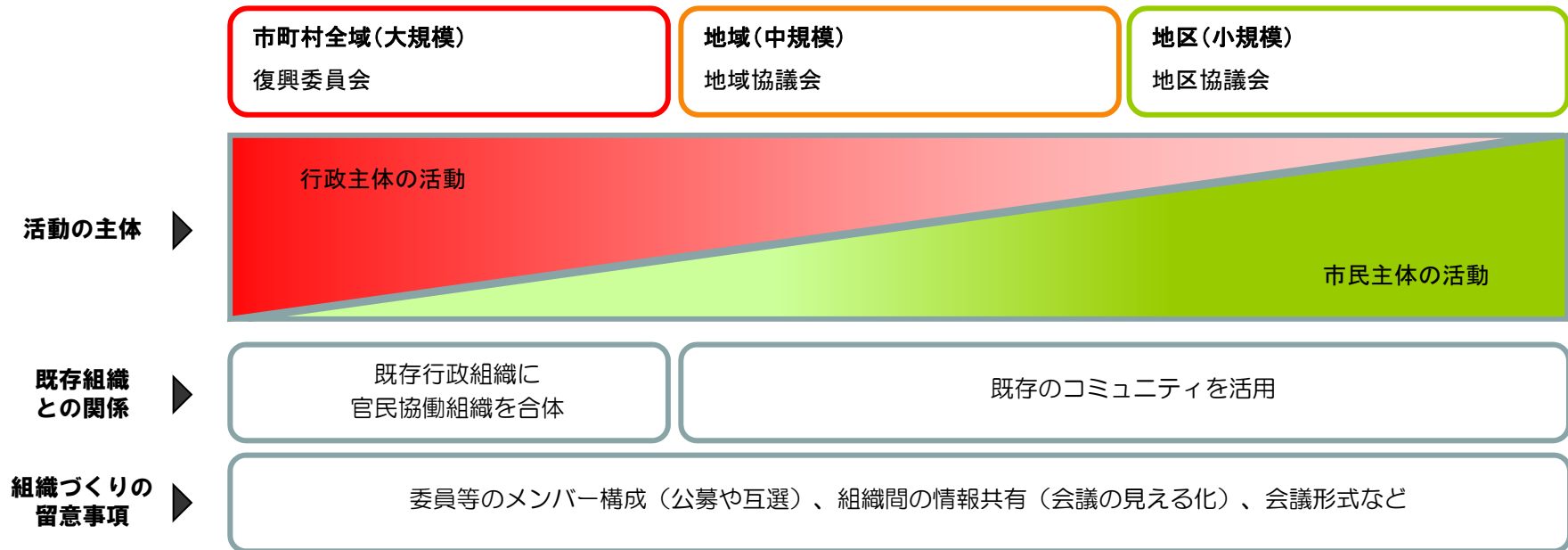
市町村エリアの大きさに応じた組織体制のメンバー例

【構成員】		市町村全域【大規模】 復興委員会	地域【中規模】 地域協議会	地区【小規模】 地区協議会
関係部署	国の関係機関(国交省、農水省、経産省、総務省等)	○		
	県の関係部局	○		
	基礎自治体の関係部局	○	○	○
市民	地域復興協議会代表	○	○	
	地区復興協議会代表		○	○
	住民組織(自治会等)の代表者	○	○	○
地元企業	地元企業代表	○	○	○
	その他地元組織代表(NPO、PTA等)		○	○
その他利害関係者	医師会	○		
	弁護士会	○		
	金融機関関係者	○		
	漁業組合	○	○	○
	農業組合	○	○	○
	商工会議所	○	○	○
	公共交通事業者(鉄道・バス等)	○	○	
専門家(学識経験者・コンサルタント等)		○	○	○

（3）組織体制に関する留意点

- ・地域や地区の組織を行政側でマネジメントすることが実質的に困難な場合は、市町村全域は行政主体、地域から地区にかけては既存コミュニティを活用した市民主体の組織とすることが望まれる。行政主体の組織は、地域や地区を包括した調整ができ、市民主体の組織では、市民に対して細やかな対応が期待できる。
- ・組織づくりにあたっては、多様な関係者を網羅することが望まれる。
- ・市町村によっては、「地域」と「地区」の規模が逆であるところや、旧村・集落等の単位が基本となっているところなど、共通認識が異なる場合がある。
- ・中小規模（地域・地区協議会）は、協議会形式を基本とするが、場合によっては組織を設立せず、アンケート・ヒアリング調査等で市民・事業者の意見を集約することも考えられる。また、状況に応じて、非被災地・被災地で分けた体制や全員参加のワークショップ形成での開催も考えられる。
- ・体制（組織づくり）において、創意形成を確実に進める組織づくりを行うためには、委員等のメンバー構成、組織間の情報共有、会議形式などに留意し、会議の見える化、公募や互選による委員の選定などの対応を行う必要がある。

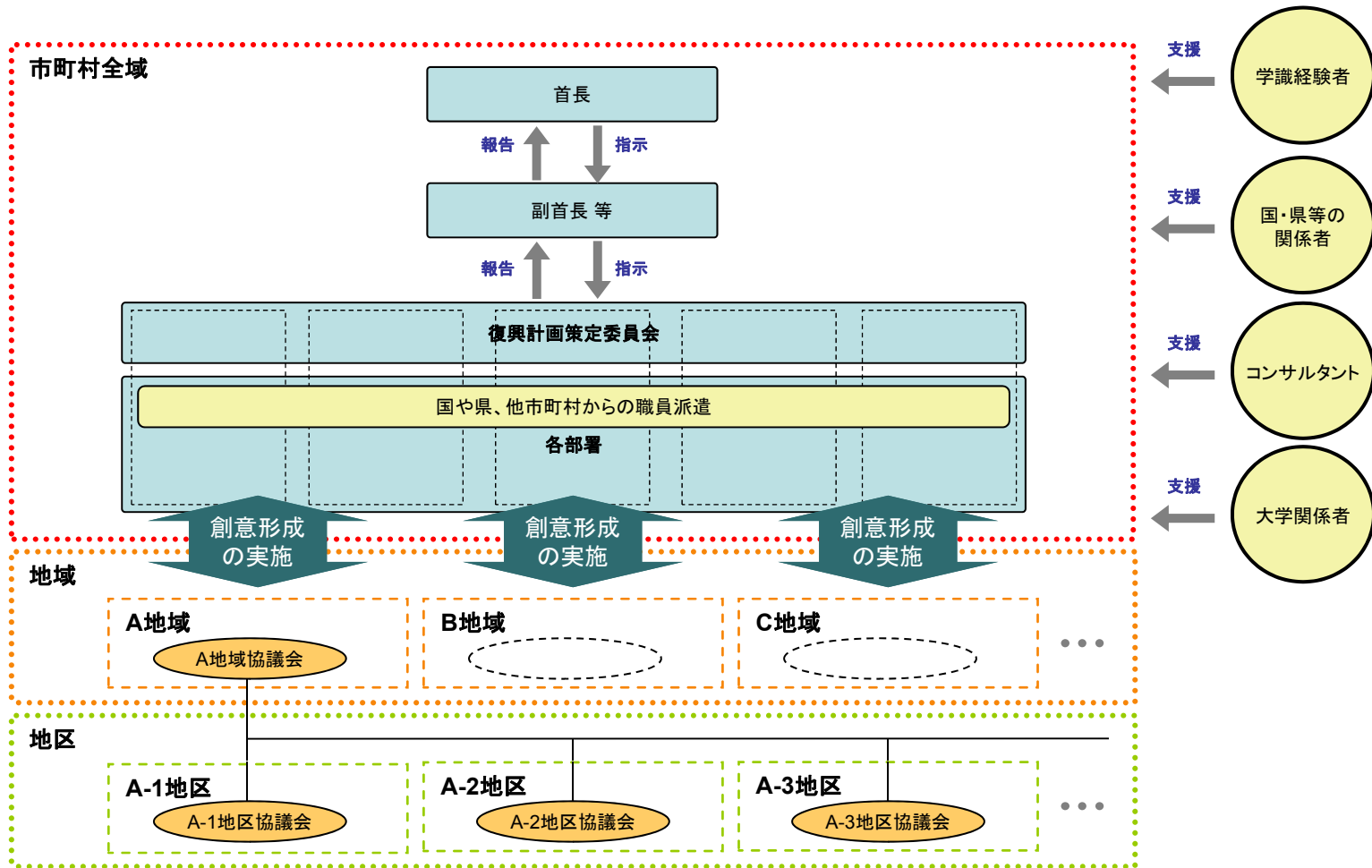
市町村エリアの大きさに応じた組織体制の主体



2. 2 創意形成を推進する人材

(1) 体制における主な人材

- ・復興まちづくりの創意形成は、首長を中心とした基礎自治体がリーダーシップを発揮することが望まれる。また、復興まちづくりを円滑に進めるためには、首長の意向を汲み、各部署に調整・指示を行うと共に、庁内組織を統括する「副首長等」の役割が重要である。
- ・創意形成を支援する主な人材として、「学識経験者」、「国・県等の関係者」、「コンサルタント」、「大学関係者」、「国や県、市町村からの職員派遣」がある。各支援者は、それぞれの役割を持って総合的な創意形成の支援を行うことが望まれる。



※支援する人材の詳細な活動内容は、Ⅱ-7 「(2) 支援する人材の活動内容」に記載。

（2）支援する人材の活動内容

■学識経験者による支援

・被災自治体の復興計画策定にかかる支援として、首長や副首長への助言や復興計画策定組織に委員長等として参画することが考えられる。

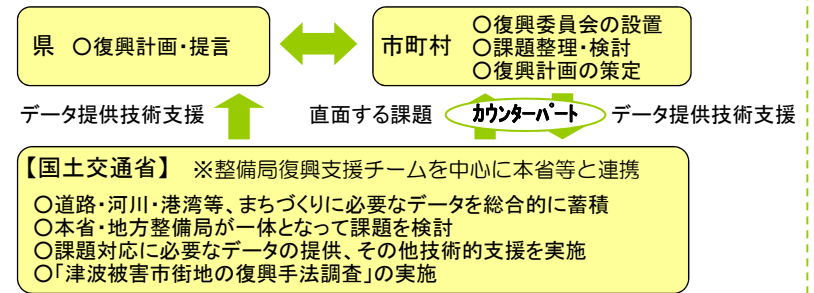
■国・県等の関係者による支援

・被災自治体の復興に向けた取組みの支援として、国及び国の出先機関等による、各専門分野の支援制度創設や制度活用への助言、役割分担を踏まえ連携した事業推進を図ることが考えられる。

【参考】 国土交通省の取り組み（平成23年6月17日時点）

- ・被災直後は『リエゾン』として各市町村に数名ずつ派遣し、情報の共有・連絡を実施。（被災直後～）
- ・現在は、ある程度情報共有が進んできたので、一人の職員が『カウンターパート』として複数市町村を担当し、直面する課題の解決を助ける仕組みに転換。（5月中旬～）
- ・カウンターパートを活用し、関係する各部署、他省庁との調整・情報共有を行っている。

東北地方整備局ヒアリングより



■コンサルタントによる支援

・被災自治体の復興計画策定の支援として、被災現況調査や復興パターン検討、復興手法検討、関係者との創意形成等を行なうことが考えられる。

【参考】 国土交通省都市局の支援業務の実施状況（平成24年4月9日時点）

- ・被災地現況調査業務：62自治体（19件）
- ・被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務：43自治体（31件）
- ・被災状況に対応した市街地復興パターン詳細検討業務：43自治体（51件）

■大学関係者による支援

・被災自治体の地域課題解決の支援として、各自治体と大学間の連携協定等による大学の人的資源、知的資源を活用することが考えられる。

【参考】 調査事例における大学の支援等の実施状況（平成24年4月9日時点）

- ・大船渡市では、岩手県立大学が市民ワークショップ等のファシリテーターとして支援を行っている。
- ・南三陸町では、宮城大学が連携協定の下、町民会議等のファシリテーターとして支援を行っている。
- ・石巻市では、東北大学が包括連携協定の下、復興計画策定等に係る支援を行っている。 等

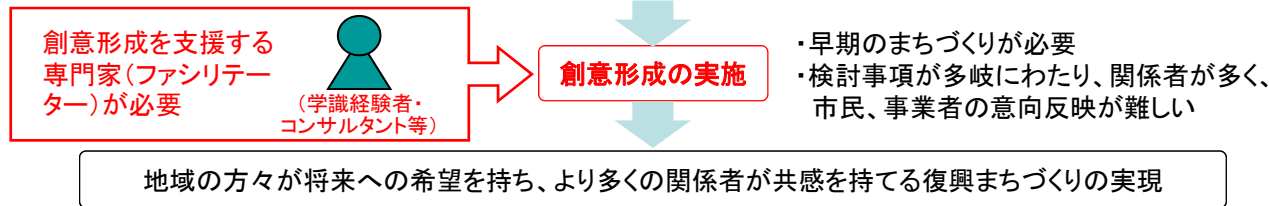
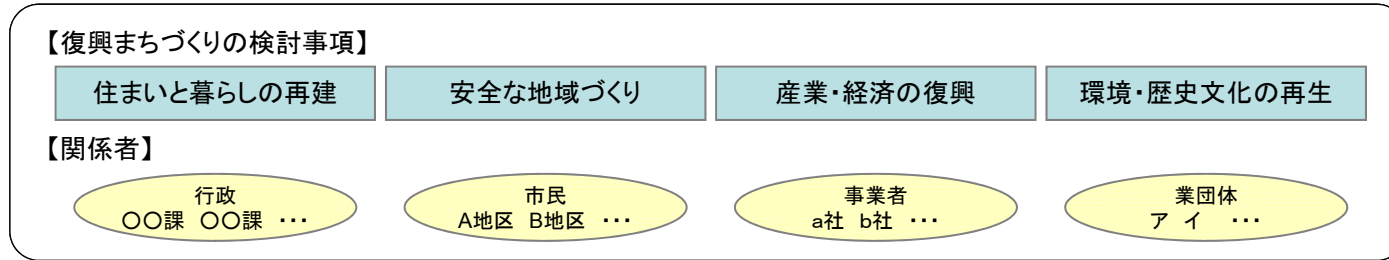
■国や県、他市町村からの職員派遣

・被災自治体の行政運営や市民対応の支援として、国や県、他市町村から職員を派遣することが考えられる。

(3) 創意思形成を支援する専門家

■専門家の役割

- ・復興まちづくりの創意思形成を支援する人材として、“創意思形成のプロセス全体をマネジメントし、より円滑で創造的な創意思形成を支援する専門家(ファシリテーター)”が求められる。
- ・具体的には、被災状況による住民意向の相違、遠隔地避難者からの意見収集による関係者間での対立や恣意性を排除するなど、第三者的な立場で創意思形成の場を支援する。



創意思形成の実施が必要

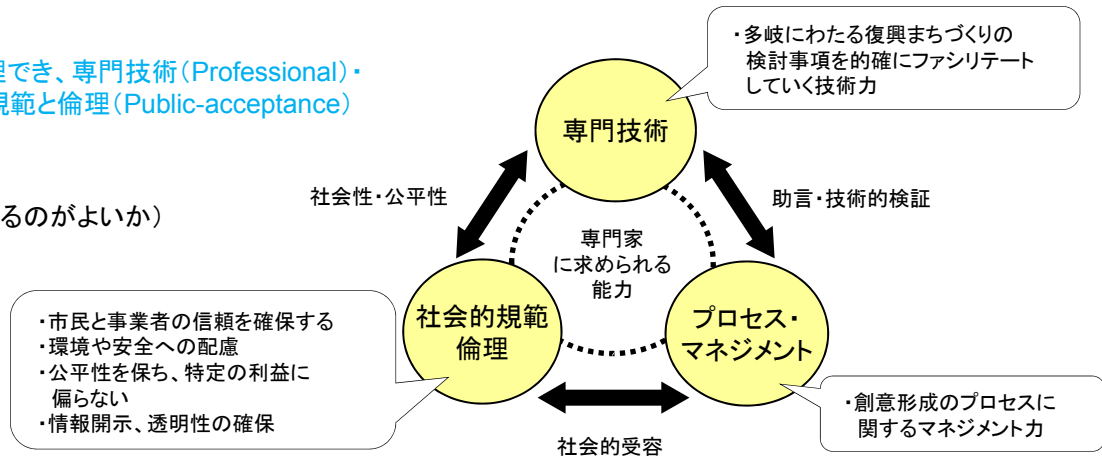
■専門家に求められるもの

- ・専門家は、“第三者的な立場で創意思形成の場を運営管理でき、専門技術(Professional)・プロセスマネジメント(Process-management)・社会的規範と倫理(Public-acceptance)等の能力を持つ人材等”が求められる。

- ①市民参加に関する判断  
(どんな人が関わり、相互の立場や役割をどう展開するのがよいか)
- ②信頼感のあるアドバイス
- ③プロセスマネジメント

役割	第三者的な立場から 技術サポート、意見調整
能力	専門技術 プロセスマネジメント 社会的規範と倫理

PDCA



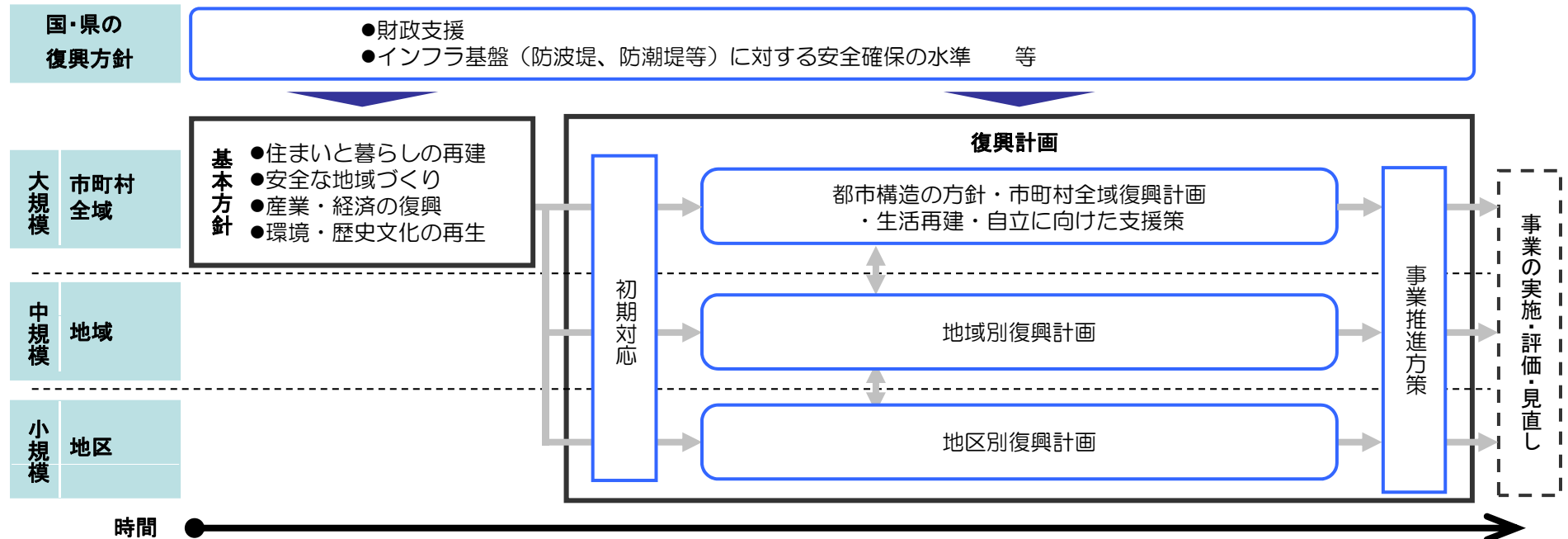
## Ⅱ. ガイドライン本編

### 3. 創意形成のプロセス（1 / 1 1）

創意形成を行うにあたっての全体の流れを示し、創意形成として検討すべき事項及び進め方（準備・実施・継続）を整理した。

#### 3. 1 復興まちづくりの全体の流れ

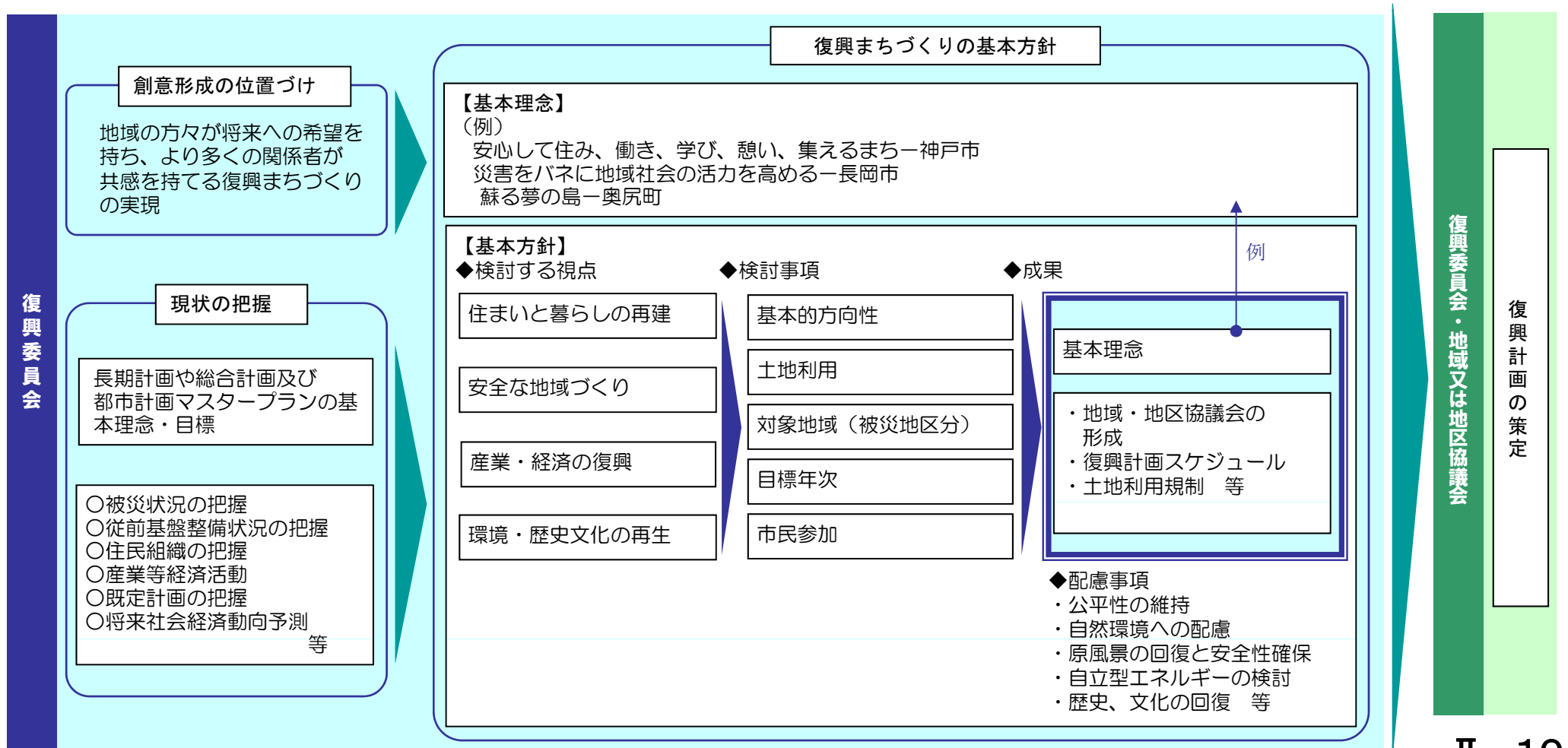
- ・復興まちづくりは、「住まいと暮らしの再建」、「安全な地域づくり」、「産業・経済の復興」、「環境・歴史文化の再生」等に着目し、市町村全域の“基本方針”を設定した上で、ハード及びソフトの両面から市町村エリアの大きさに応じた“復興計画”が策定されることが望まれる。
- ・市町村の復興計画の円滑な創意形成を図るには、その裏付けが担保されることが求められており、そのためには国や県における「財政的支援」や「インフラ基盤（防波堤、防潮堤等）に対する安全確保の水準」等の方針が設定されることが望まれる。
- ・復興計画は、被災状況や復興のスピードにより、策定する範囲及び内容を適宜定めるといった柔軟な対応が必要である。



3. 2 復興まちづくりの基本方針

■基本方針として検討すべき事項

- ・復興まちづくりの基本方針は、市町村全域の既往計画、被災状況等の現状を把握し、地域の方々が将来への希望を持ち、より多くの関係者が共感を持てる“復興まちづくり”の考え方として検討する。
- ・基本方針の成果として、「住まいと暮らしの再建」「安全な地域づくり」「産業・経済の復興」「環境・歴史文化の再生」等に着目し、「基本理念」及び「地域・地区協議会の形成」「復興計画スケジュール」「土地利用規制」等を導く。



3. 3 復興計画

(1) 復興計画として検討すべき事項

■検討事項の基本

基本方針	<b>市町村全域 (大規模):</b>	行政区域全体(隣接する市町村との関係含む)の都市構造等の全体に関する事項について検討。
	<b>地域 (中規模):</b>	インフラ整備など、ある程度広域的(生活圈域)な視点に関する事項について検討。
	<b>地区 (小規模):</b>	防災・住宅・産業・コミュニティ・歴史文化など、身近な生活に関する事項について検討。

※ただし、人口規模が小さい市町村など、地域と地区を分ける必要がない(分けない方が効率的な)場合も考えられる。

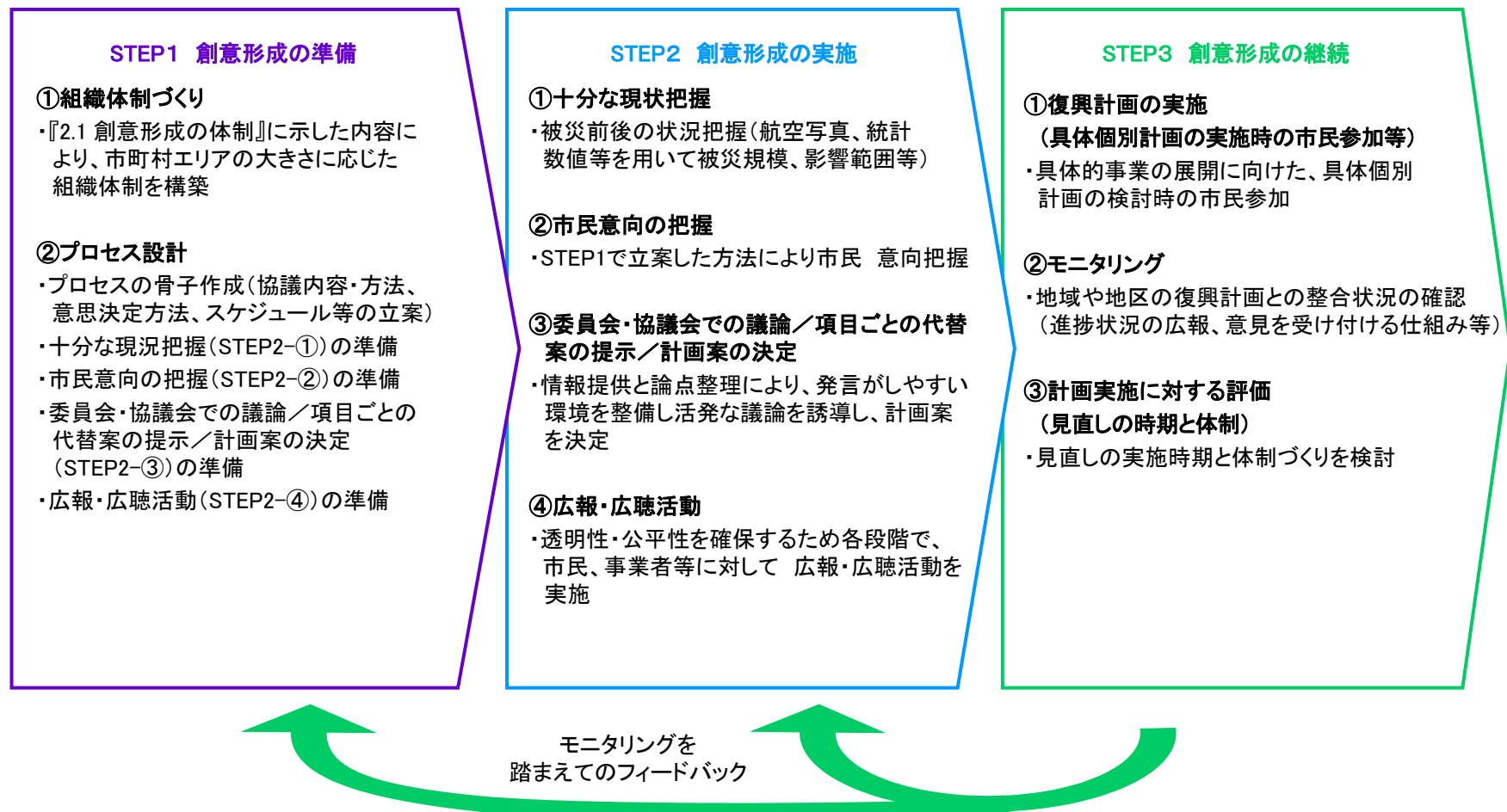
■検討事項の内訳

<b>市町村全域 (大規模)</b>	<b>(初期対応)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■仮設住宅整備の方針</li> <li>■時限的市街地整備の方針</li> <li>■暫定ライフライン・公益サービスの方針</li> <li>■暫定交通ネットワークの方針</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■都市構造の方針(ハード) (都市防災減災/中心拠点/生活拠点/産業拠点/都市軸/フリンジ(縁)/交通ネットワーク)</li> <li>■市町村全域復興計画(ハード) (〇〇市防災計画/土地利用計画/都市施設計画/都市基盤整備計画(公共交通計画、道路ネットワーク計画)/市街地整備(面的整備計画、経済復興計画等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■生活再建・自立に向けた支援策(ソフト) (住宅取得支援/雇用支援/介護福祉支援/子育て支援/産業誘致・産業経済復興計画)</li> <li>■事業推進方策(ソフト) (役割分担/事業の優先順位/事業スケジュール)</li> </ul>			
	<b>地域 (中規模)</b>				<b>(初期対応)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■仮設住宅整備・住宅復旧(配置/戸数/間取り)</li> <li>■暫定ライフライン供給(電気/ガス/水道/通信)</li> <li>■暫定公益サービス供給(行政/金融/郵便/公共交通/教育/医療/福祉)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■地域別復興計画(ハード) (地域防災施設計画/土地利用計画/都市施設配置計画/都市基盤整備計画(公共交通計画/道路ネットワーク計画)/市街地整備(面的整備計画)/公園緑地計画)</li> </ul>
					<b>地区 (小規模)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■地域別復興計画(ソフト) (減災計画/地域医療計画/地域介護計画/地域福祉計画/産業経済復興計画)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■暫定交通ネットワーク整備</li> <li>■応急雇用創出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■地区別復興計画(ハード&amp;ソフトのうち喫緊の事項や身近な事項) (災害時行動計画/住宅復旧・取得計画/産業経済復興計画/コミュニティ再生・形成計画/歴史文化再生計画/“らしさ”の再生計画)</li> </ul>					



（2）創意形成の検討方法

- ・創意形成のプロセスは、行政と市民との協働による復興まちづくりの“道筋”を示すものである。このため行政は、市民（遠隔地への避難者を含む）の意見・意向などを十分に把握し、“地域の方々が希望を持ち、より多くの関係者が共感を持てる復興まちづくり”を目指し、その検討プロセスをあらかじめ準備しておくことが望まれる。
- ・創意形成を円滑かつ効果的に実施するためには、“STEP1: 創意形成の準備”“STEP2: 創意形成の実施”“STEP3: 創意形成の継続”の3つのステップに分け、行政と市民の信頼関係の下で、創意形成を継続する仕組みを構築することが望まれる。



## Ⅱ. ガイドライン本編

### 3. 創意思形成のプロセス（5 / 1 1）

#### STEP 1 創意思形成の準備

- ・創意思形成の準備段階では①組織体制づくり、②プロセス設計を行う。
- ・創意思形成の準備段階では、市民意向の把握（STEP2-②）及び広報・広聴活動（STEP2-④）の方法を検討するとともに、創意思形成の内容→創意思形成の方法→意思決定ルール（STEP2-③）を明確にすることが重要である。
- ・特に、創意思形成を円滑に行うために、重要と考えられる市民意向の把握（STEP2-②）及び広報・広聴活動（STEP2-④）のメニュー例を次頁に示す。

実施項目	内容	留意点
①組織体制づくり	『2.1 創意思形成の体制』に示した内容により、市町村エリアの大きさに応じた組織体制を構築する	
②プロセス設計	プロセスの骨子作成 (協議内容・方法、意思決定方法、スケジュール等の立案)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・的確な意向把握や複数案の提示など、論点を絞った議論ができるプログラムを作成する</li> <li>・国や県などが実施する調査・検討等との調整や、資料の活用について検討する</li> </ul>
	十分な現況把握 (STEP2-①)の準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・十分な現況把握に向けた調査計画を立案する</li> </ul>
	市民意向の把握 (STEP2-②)の準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・遠隔地に避難している市民の現況把握の方法を検討立案する</li> <li>・幅広い意向が把握できる調査手法を検討立案する</li> <li>・被災者の中でも属性(職業、年齢、性別など)によって意向が異なるものと想定されるため、属性を考慮して意向を把握する方法を検討立案する</li> </ul>
	委員会・協議会での議論／項目ごとの代替案の提示／計画案の決定 (STEP2-③)の準備	<p>【創意思形成の内容(論点の明確化)】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・論点を明確にして検討するために、専門部会の設立などの工夫が必要である</li> <li>・地域や地区復興計画では、優先的に取り組む課題事項を重点に検討することが考えられる</li> </ul> <p>【創意思形成の方法】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・創意思形成方法は関係者の数に合わせ、ワークショップ等の手法と手順を決定する</li> <li>・地域・地区協議会では、市民との直接的な対話の機会をより多く取れるよう配慮する</li> <li>・参加者が出席しやすい、日時や場所の設定を工夫する(歩いて集まることの出来る場所、車での相乗りによる移動など)</li> </ul> <p>【意思決定ルール案の提示】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地元のリーダーなどの意向を把握し、地域の物事の伝統的な決め方に配慮する</li> <li>・市民参加を実りあるものとするためにも、創意思形成の結果と行政・議会の事業決定との関係を周知する</li> </ul>
広報・広聴活動 (STEP2-④)の準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・暮らしの再建の見通しが立てられない状況にあることから、復興への展望(復興への道筋)を早急に示し、復興への意欲を高める工夫が必要である</li> <li>・遠隔地への避難、限定されるメディアなど、制約条件が多いことが想定されるため、多様な方法で周知する計画を立案する</li> <li>・知る機会を公平にし、双方向のコミュニケーションが取れる機会をつくる</li> </ul>	

## Ⅱ. ガイドライン本編

### 3. 創意形成のプロセス（6 / 1 1）

#### ■市民意向の把握（STEP2-②）のメニュー例

- ・市民の意向把握は検討事項によって、概略を速やかに把握したい場合と丁寧に意向を把握したい場合があり、それを見極め、目的に応じた意向把握の手法を選択する。
- ・遠隔地に避難している市民などに配慮した市民意向の把握を行う必要がある。

市民意向の把握のメニュー		特徴	留意点	対象者例
メディア活用型	アンケート調査 (市民等意識調査・世論調査)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・時間がかかるが丁寧な市民意向把握ができる</li> <li>・属性別の傾向を分析できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多くの意見を収集するため、回収率を高める工夫が必要</li> <li>・アンケートの回答を属性別(職業・年齢・性別等)に集計できるよう調査票の作成段階で留意が必要</li> </ul>	無作為の指名 (市民)
	オンラインサービス (eメール・インターネット会議)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・遠隔地に避難している市民への意向把握ができる</li> <li>・地域以外の市民に意見を聞くことができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所生活者、高齢者等は利用が困難であり、使用環境が限定される</li> <li>・匿名のため不誠実な意見が寄せられる可能性がある</li> </ul>	不特定多数
	フォーカス・グループヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定のグループの意見を詳細に把握できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定の立場に偏った意見の可能性があるため、内容の精査が必要</li> </ul>	地域住民 ・関係者
	キーパーソンインタビュー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域のオピニオンリーダー等の助言や意見を聞くことができる</li> <li>・簡易的だが短期間で市民意向把握ができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・キーパーソンの抽出が偏らないよう配慮が必要</li> </ul>	地域住民 ・関係者
	その他(コメントカード・常設電話・常設FAX)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民の意見要望を把握できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・匿名のため不誠実な意見が寄せられる可能性がある</li> </ul>	不特定多数
討議型	委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門的な視点も含め様々な視点から検討ができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組織体制については『2.1 創意形成の体制』を参照</li> </ul>	学識経験者 ・地域住民 ・関係者
	協議会・意見交換会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・意見交換により参加者相互の理解を深めることができる</li> </ul>		地域住民 ・関係者
体験型	ワークショップ まち歩き等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・時間がかかるが丁寧な市民意向把握ができる</li> <li>・多様な意見を平等に合理的にまとめることができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多くの意見を収集するため、多様な参加者を募る工夫が必要</li> <li>・まち歩き等の情報、体験を共有化し議論の質を向上する工夫も考えられる</li> </ul>	地域住民 ・関係者

## Ⅱ. ガイドライン本編

### 3. 創意形成のプロセス（7 / 11）

#### ■広報・広聴活動（STEP2-④）のメニュー例

- ・「広報・広聴活動」においては、一般市民の理解が容易になるように、図・表・絵を活用する。
- ・市民への広報・広聴活動は内容によって、速報性を重視して対応する場合（復旧・復興の状況を市民に広報し、安心感を持って頂く場合）と、時間をかけて丁寧に行う場合があり、それを見極め、広報・広聴活動の手法を選択する。
- ・遠隔地に避難している市民などに配慮し、“eメール・インターネット”、“既存の（構築しつつある）自治体間の連携の仕組み”など、多様な手法で複合的に周知を行い、知る機会を増やすよう工夫する。
- ・双方向の情報発信や情報共有を図るための情報発信拠点（オープンハウス、サロン等）を設置することが考えられる。

広報・広聴活動のメニュー	特徴	留意点	対象者例
マスメディアの利用 (テレビ・ラジオ・新聞・記者会見等)	・広範囲にインパクトのある情報を提供できる ・速報性に優れている	・テレビやラジオは情報の保存が困難 ・報道の仕方によっては、ゆがめられたり、脚色されることがある	不特定多数
自治体広報、地域情報誌 ニュースレター・回覧板、 掲示板、広告、ポスター パンフレット、チラシ	・高齢者にも容易に情報の伝達ができる ・都合の良い時間に情報が得られる	・読んでもらえるよう、関心を引きつける内容とする ・情報量が限定される	地域住民 ・関係者
オンラインサービス (eメール・インターネット会議)	・時間や場所を選ばず広範囲で大量の情報提供ができる ・遠隔地に避難している市民への広報ができる ・速報性に優れている	・避難所生活者、高齢者等は利用が困難であり、使用環境が限定される ・積極的に閲覧してもらうための工夫が必要 ・匿名のため不誠実な意見が寄せられる可能性がある	不特定多数
説明会、イベント	・多くの人の関心を高められる ・情報を直接伝達できる ・時間はかかるが丁寧な広報・広聴活動を行うことができる	・一過性にならないよう継続的な情報伝達が必要 ・他のツールと併用する	地域住民 ・関係者
情報発信拠点 (オープンハウス、サロン)	・双方向の情報発信や情報共有を図ることができる	・一過性にならないよう継続的な活動が必要 ・他のツールと併用する	地域住民 ・関係者

#### ■地域情報誌を活用した広報方法(例)

- ・地域の情報誌などによって復興計画の進捗の広報や復興計画への意見の募集を行うことが考えられる。

#### <復興釜石新聞>

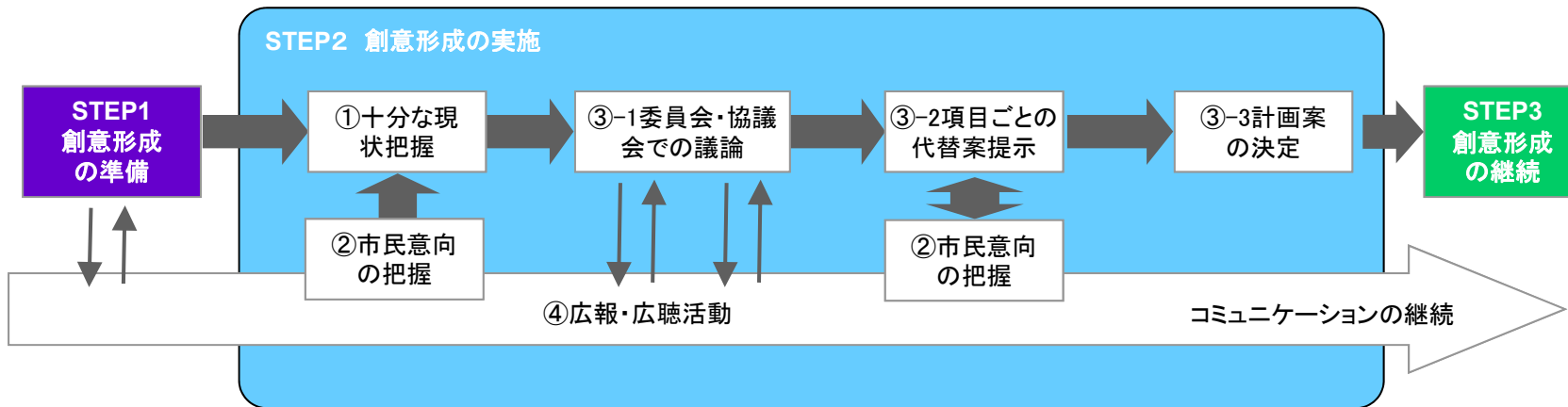
- ・市の緊急雇用対策を活用して、地域の情報発信源として、半年間は無料で発行。
- ・今後、市の復興計画との情報提供ツールとしての連携も期待できる。



出典: 岩手日日新聞

**STEP 2 創意思形成の実施**

・創意思形成の実施段階では、STEP1で準備したプロセスに従い、①十分な現況把握、②市民意向の把握、③委員会・協議会での議論/項目ごとの代替案提示/計画案の決定、④広報・広聴活動を実施する。



## Ⅱ. ガイドライン本編

### 3. 創意形成のプロセス（9 / 11）

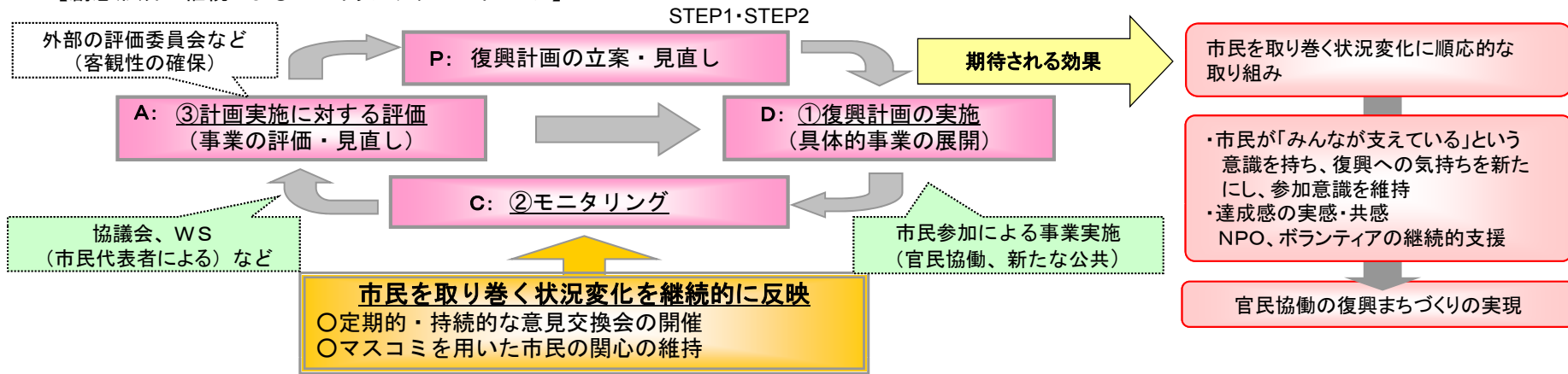
・創意形成の実施段階では、広く②市民意向を把握した上で、③-2の代替案を示しながら、相違点を掘り下げて議論し、③-3関係者の納得性を高めた計画案の決定を行うことが重要である。また、これらのプロセスにおいて④広報・広聴活動も重要である。

実施項目	内容	留意点
①十分な現状把握	・被災前後の状況把握（航空写真、統計数値等を用いて被災規模、影響範囲等）	・住まい・暮らし、安全、産業・経済、環境・歴史文化の再生などに関わる情報を把握する ・事前アンケートやヒアリングを通じて利害関係者の多様な立場による意見や意向を把握し、想定される相違点の有無などを確認する ・広域的な現況把握には、国調査、県の復興基本計画等の資料が役立つ
②市民意向の把握	・STEP1で立案した方法により市民意向把握	・アンケート・ヒアリング調査等で市民・事業者の幅広い意見集約も想定される ・ワークショップ手法等を積極的に活用し市民相互のコミュニケーションを活性化する ・国調査では、「市民意向調査」、「復興構想案に係る市民意向の把握」を実施するので、調査項目を調整するとともにその結果を活用する
③-1 委員会・協議会での議論	・情報提供と論点整理により、発言がしやすい環境を整備し活発な議論を誘導し、計画案を決定	・参加者を限定せず、誰もが議論に加わることができるような配慮も考えられる ・「個別再建か面的整備か」、「移転か現地での再建か」など個人に大きく影響する事項の検討が多いため、あらかじめ判断基準を検討し、丁寧な説明と合意を図っていく ・多様な関係者（高齢者、障がい者、子育て世代など）、サイレントマジョリティ等に配慮する
③-2 項目ごとの代替案の提示		・合意が得られない事項では、相違点を掘り下げて議論し、代替案や折衷案を検討する ・可能であれば、国調査での代替案と一本化（整合）する
③-3 計画案の決定		・合意事項等を決定する際は、単なる多数決とせず、関係者の納得性を高め、総意での決定を心がける ・少数意見は記録で残し、個別事業や計画見直しの際に、再検討するなどの配慮も必要である
④広報・広聴活動	・透明性・公平性を確保するため各段階で、市民、事業者等に対して広報・広聴活動を実施	<p>【多様な手法による広報】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・合意事項の信頼性、納得性を高めるため会議や議事録を公開する</li> <li>・被災状況や高齢者世帯が多いことに配慮し、誰もが受け取れる多様な媒体を考慮する</li> <li>・仮設住宅居住者、地域内外への避難者などに配慮し、マスメディアによる告知や全国の自治体広報紙との連携など、多様な手法で周知し、知る機会を増やすよう工夫する</li> <li>・地元新聞などに積極的な情報提供を行い関心の向上を図り、議論を拡大</li> <li>・地元の復興イベントなどに積極的に情報提供し、不参加層の関心の向上を図る</li> </ul> <p>【双方向のコミュニケーション】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域や地区復興計画の情報提供については、例えば、自治会や仮設住宅地のリーダーなどを通じての手渡しや回覧などの直接的な配布方法が望ましい。これにより自治体等の地区のリーダーからの補足説明や、双方向コミュニケーションが期待できる</li> <li>・広報結果をフィードバックするため、意見箱や常設の相談窓口等、意見を受付ける場、意見交換ができる場を設置する</li> </ul>

**STEP 3 創意思形成の継続**

- ・復興計画を実現するためには、継続的な市民参加により行政と市民間の信頼が醸成されていくように努めることが望まれる。すなわち、復興事業のPDCAサイクル（継続的改善に向けた仕組み）を構築することにより、市民側の参加意識を高め、より建設的で協力的な協働関係を醸成することが望まれる。
- ・創意思形成の継続段階では、特に、①復興計画の実施の段階で、具体的事業に市民や事業者の参加を促進させるための支援を行い、市民がみんなで支えているという意識の醸成が重要である。  
 ※PDCAサイクルとは、生産管理や品質管理などの管理業務を円滑に進める手法であり、Plan（計画）→ Do（実行）→ Check（評価）→ Action（改善）の4段階を繰り返すことによって、業務の継続的な改善・更新が図られる。

【創意思形成の継続によるスパイラルアップのイメージ】



実施項目		内容	留意点
D	①復興計画の実施	・具体的事業の展開に向けた、具体個別計画の検討時の市民参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民、事業者の参加を促進する条例や助成制度などの仕組みが必要である</li> <li>・地域のリーダーやNPOなどの活動の中心をつくり、資金、環境、制度などの支援策を整え、市民の主体的活動に展開させていくことが望まれる</li> <li>・活発な市民活動については、優先的に支援を行うことで、地域の復興活動のシンボルとすることも考えられる</li> <li>・市民参加の実績を文書化し、復興史等に活用する</li> </ul>
C	②モニタリング	・地域や地区の復興計画との整合状況の確認(進捗状況の広報、意見を受け付ける仕組み等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民の「思い」が実現しているかを確認できるよう、復興計画関連のニュースの継続発行や、マスメディア（TV、新聞）の活用など、いつでも情報に接することができるよう配慮する</li> <li>・自治会での報告、祭りやイベントを活用し、具体的な動きを市民に伝える工夫を行う</li> </ul>
A	③計画実施に対する評価	・見直しの実施時期と体制づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・見直しの時期、体制、評価の方法などをあらかじめ決めておく</li> <li>・定期的な情報提供、アンケートなどを行い、広く市民意向を確認できるように配慮する</li> <li>・地域のキーパーソンへのヒアリングや地区単位における事業の進捗や計画内容の説明意見交換の機会を設ける</li> </ul>

#### （3）創意形成の重要事項

- ・創意形成を円滑に行うにあたっては、市民とのコミュニケーションにあたる「市民意向の把握（STEP2-②）」及び「広報・広聴活動（STEP2-④）」に係わる以下の事項を重点的に行うことが望まれる。

##### 〈市民意向の把握（STEP2-②）における重要事項〉

###### ■遠隔地に避難している市民の現状把握

- ・市民意向の丁寧な把握を行うためには、遠隔地に避難している市民の現状についても把握する必要がある。

###### ■意向把握の目的に応じた手法の選択

- ・市民の意向把握は検討事項によって、概略を速やかに把握したい場合と丁寧に意向を把握したい場合があり、それを見極め、目的に応じた意向把握の手法を選択する。

###### ■被災者の属性を考慮した意向把握の工夫

- ・被災者の中でも属性（職業、年齢、性別など）によって意向が異なるものと想定されるため、属性を考慮して意向を把握する必要がある。例えば、アンケートを実施する際は、属性別に集計できる調査票を作成することや世帯主以外の様々な世代にも調査票を配布することなどに留意することが考えられる。

##### 〈広報・広聴活動（STEP2-④）における重要事項〉

###### ■広報・広聴活動の目的に応じた手法の選択

- ・市民への広報・広聴活動は内容によって、速報性を重視して対応する場合（復旧・復興の状況を市民に広報し、安心感を持って頂く場合）と、時間をかけて丁寧に行う場合があり、それを見極め、広報・広聴活動の手法を選択する。
- ・遠隔地に避難している市民などに配慮し、“eメール・インターネット”、“既存の（構築しつつある）自治体間の連携の仕組み”など、多様な手法で複合的に周知を行い、知る機会を増やすよう工夫する。

###### ■復興への意欲を高める工夫

- ・暮らしの再建の見通しが立てられない状況にあることから、復興への展望（復興への道筋）を早急に示し、復興への意欲を高める工夫が必要である。

###### ■市民が容易に理解できる工夫

- ・「広報・広聴活動」においては、一般市民の理解が容易になるように、図・表・絵を活用する。
- ・双方向の情報発信や情報共有を図るための情報発信拠点（オープンハウス、サロン等）を設置することが考えられる。

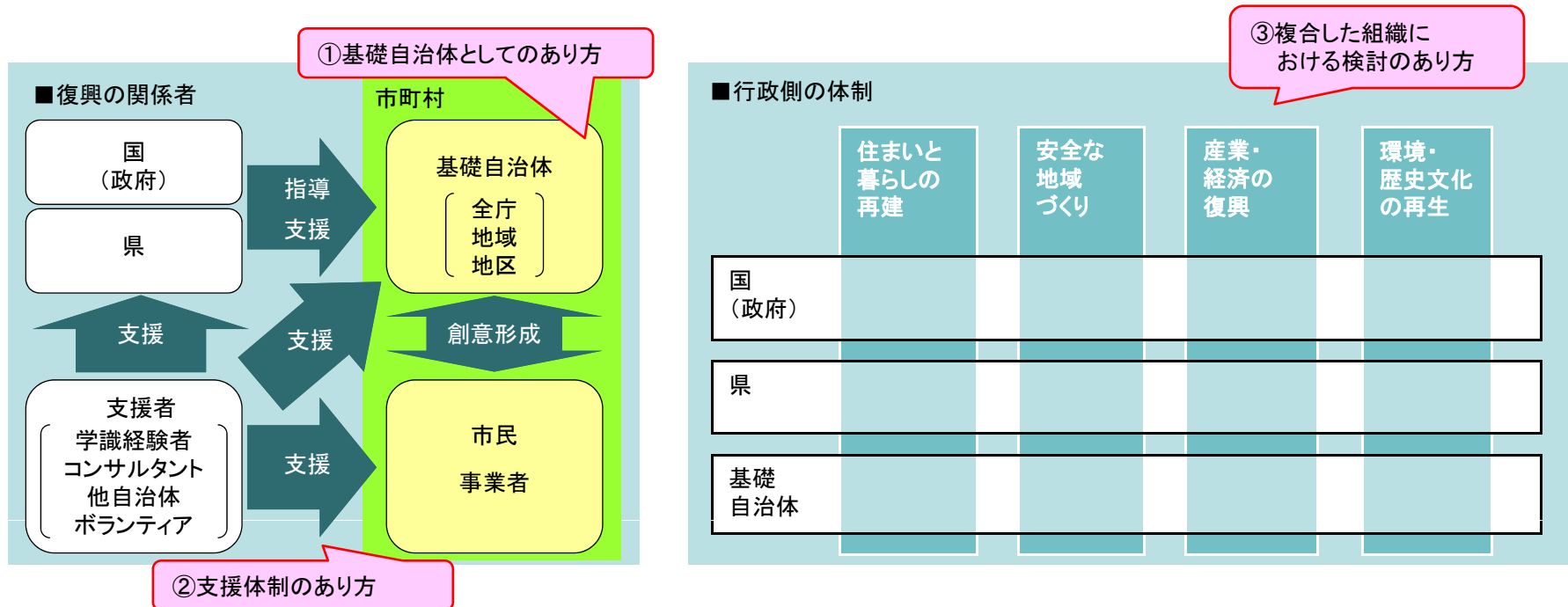


創意形成（「創意形成の体制と人材」及び「創意形成のプロセス」）を円滑に進めるための課題と方向性を整理した。課題と方向性は、調査事例を基に各自治体における具体的な取組を整理した。なお、調査事例の詳細は、「Ⅲ. 調査事例」にて示すが、その概要を「各自治体の取組一覧」に示す。

4. 1 創意形成の体制と人材

(1) 調査事例より抽出した課題

- ・復興の関係者は、復興まちづくりの実施者である「基礎自治体」及び「市民・事業者」、それを支援する「国・県」及び「支援者（学識経験者、コンサルタント、他自治体、ボランティア）」で構成される。このような関係者の中で創意形成を円滑に進めるためには、【①基礎自治体としてのあり方】及び【②支援体制のあり方】について工夫が求められている。
- ・行政側の体制は、「国」、「県」、「基礎自治体」から構成され、それぞれで「住まいと暮らしの再建」や「安全な地域づくり」など多様な検討を各部署で行なっている。このような複合した組織の中で創意形成を円滑に進めるためには、【③複合した組織における検討のあり方】について工夫が求められている。



## (2) 創意形成の推進に向けた方向性

【①基礎自治体としてのあり方】：復興まちづくりを円滑に実施していくためのリーダーシップのあり方

○首長を中心とした基礎自治体がリーダーシップを発揮することが望まれる。

・市長の「市民の意見を尊重する」という理念を踏まえた基礎自治体として首尾一貫した対応を行なった。（宮古市、陸前高田市、名取市 等）

→pⅡ-5 <体制と人材> 「(3)体制に関する留意点」が対応

○基礎自治体がリーダーシップを発揮できる制度面・財政面の支援体制の構築が望まれる。

・責任ある創意形成を実施するために、上位機関の早期の方針提示や情報提供が必要である。（宮古市、大船渡市、南三陸町、名取市 等）

→pⅡ-7 <体制と人材> 「(2)支援する人材の活動内容」が対応

【②支援体制のあり方】：絶対的な人員不足に対する支援体制の構築のあり方

○支援者（国・県・学識経験者・コンサルタント・他自治体）の役割を整理し、各々の役割を踏まえた支援体制の強化が望まれる。

・リエゾン・カウンターパートを活用することで、上位機関や他自治体との情報共有が図られた。（国交省、他自治体）

・阪神大震災復興を経験した兵庫の行政職員の派遣により、災害対応の方向性が明確となった。（南三陸町、名取市 等）

・具体的な事業推進にあたって不足している人材を、支援業務コンサルタントとUR等がサポートした。

（宮古市、大船渡市、陸前高田市、南三陸町、石巻市、名取市 等）

・幅広い知見に基づく助言等の学識経験者からの支援により、十分な議論に基づく計画策定が行えた。（大船渡市、名取市 等）

・大学との数年規模での包括連携協定により、各地域での住民参加のまちづくり検討等を支援する人材を確保した。（石巻市 等）

→pⅡ-3 <体制と人材> 「(1)復興まちづくりの組織体制の基本」及びpⅡ-7 <体制と人材> 「(2)支援する人材の活動内容」が対応

【③複合した組織における検討のあり方】：縦割（部門、分野）や横割（国・県・基礎自治体）の組織体制における連携のあり方

○縦割（部門・分野）・横割（国・県・基礎自治体）の組織体制においては、相互の連携や総合的な施策検討が望まれる。

・沿岸13市町による「岩手県沿岸復興期成同盟会」を結成し、国や県に対し支援の要請や要望を伝えている。（宮古市 等）

・市の骨格基盤は、三陸縦貫道路、国道45号等、国・県管理であり、計画策定・推進にあたって、調整が必要となる。（陸前高田市 等）

・計画と事業が相互に呼应しながら最適な着地点を見出す計画行為が必要とされており、柔軟な発想が求められる。（陸前高田市 等）

・総合的な施策検討を行うため、庁内関連部局等による部会・検討会を組織している。（宮古市、大船渡市、陸前高田市、南三陸町、石巻市、名取市 等）

→pⅡ-9 <プロセス> 「3.1 復興まちづくりの全体像」が対応

○組織間のコミュニケーションの充実を図ることが望まれる。

・副市長を総務省から招聘し、国とのパイプの強化を図った。（宮古市 等）

・各部署間の議論促進のため、ステアリングコミティ(SC会議)を6月中旬頃から週一回程度開催し、庁内調整を行なった。（石巻市）

・学識経験者がが市の中長期的な検討のプレーンとして支援を行うと共に、その人的ネットワークを介して様々な支援を実施している。（大船渡市 等）

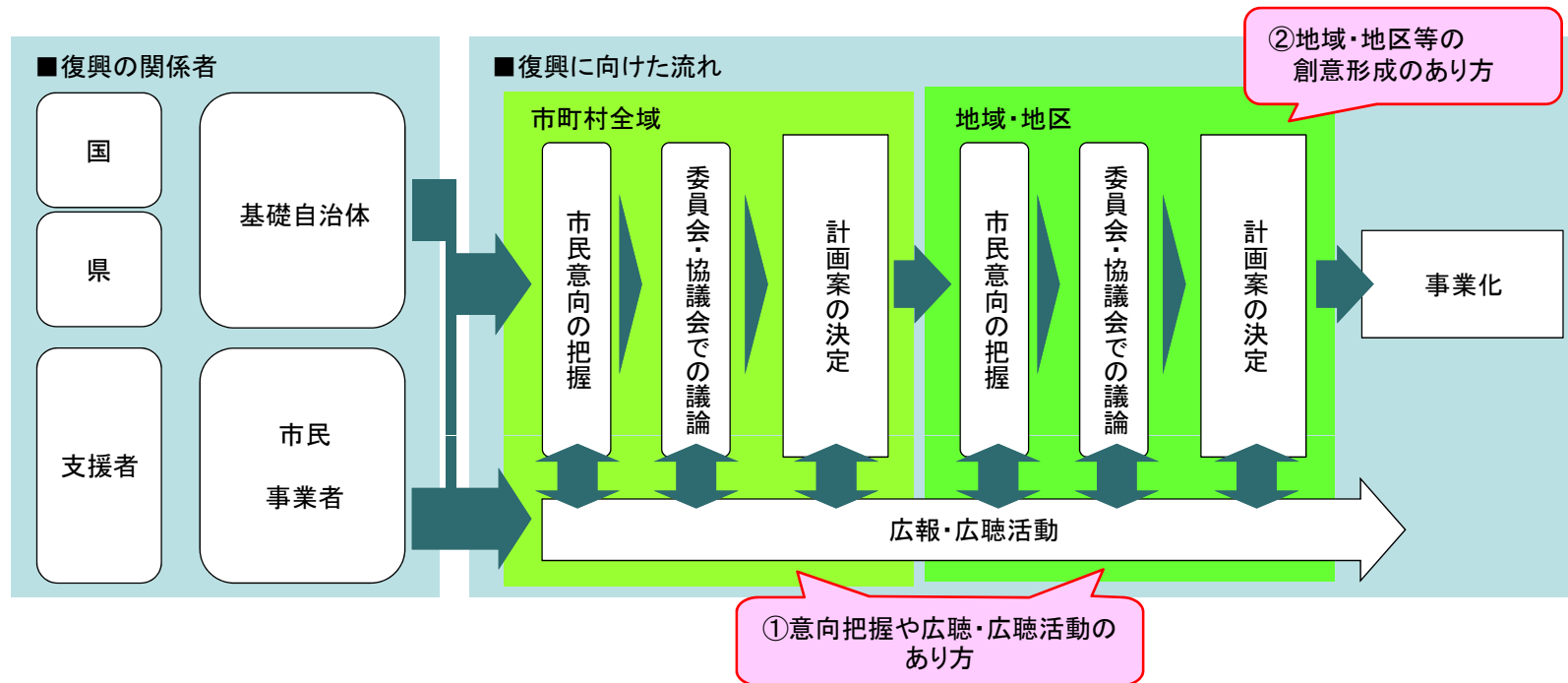
・計画策定会議に国や県職員が参画することで最新情報の共有を図った。（宮古市、大船渡市、陸前高田市、南三陸町、石巻市、名取市 等）

→pⅡ-7 <体制と人材> 「(2)支援する人材の活動内容」が対応

4. 2 創意形成のプロセス

(1) 調査事例より抽出した課題

- ・復興に向けた流れは、まず、市町村全域の復興計画(基本方針・基本計画)の検討を行なった上で、地域・地区の復興計画(具体的な施策・事業)を策定し、事業化を行うこととなる。それぞれの検討においては、「市民意向の把握や広報・広聴活動」を行い、「委員会・協議会での議論」を経て、復興計画を策定することとなる。このような流れの中、創意形成を円滑に進めるためには、【①市民意向の把握や広報・広聴活動のあり方】や【②地域・地区等における創意形成のあり方】について工夫が求められている。



## (2) 創意形成の推進に向けた方向性

【①市民意向の把握や広報・広聴活動のあり方】：多様な属性を有する市民・事業者の意向把握・協議を円滑に進めるための専門家（ファシリテーター）のあり方

## ○多様な意見及び意向の変化を汲み取れるファシリテーターの配置が望まれる。

- ・第三者（学識経験者・学生等）によるファシリテーターやコーディネーターを活用することで創意形成を円滑に進めることが出来た。（大船渡市 等）
  - ・説明会の場で全ての参加者の意見を聞くことは難しいため、ファシリテーターによる個別の意見集約を行なった。（南三陸町 等）
- pⅡ-8 <体制と人材> 「■専門家に求められるもの」が対応

## ○被災者の状況に応じた手法の選択が望まれる。

- ・被災者の状況により津波防災に対する感覚が異なることから、住民の意見を聞き、安心感を与える計画づくりを行なった。（名取市 等）
- ・アンケートは世帯主を対象としたものであったため、意見が不足していた若者や女性を対象とした意見交換会を追加実施した。（宮古市 等）
- ・まちづくりの方向性の合意後、時間経過とともに市民意向の変化がみられるため、事業化に向けて再度意向把握を実施した。（石巻市、名取市 等）
- ・遠隔地への避難者の情報提供として、意向調査や避難者からの問合せ等により避難先の住所を把握し、市報等の郵送を行なった。

（大船渡市、陸前高田市、石巻市、名取市 等）

→pⅡ-14 <プロセス> 「■市民意向の把握(STEP2-②)のメニュー例」及びⅡ-15「■広報・広聴活動(STEP2-④)のメニュー例」が対応

【②地域・地区等における創意形成のあり方】：市町村全域と地域・地区レベルにおいての将来ビジョンの共有や実施の優先順位の決定のあり方

## ○市町村全域及び地域・地区の各エリアにおいて、将来ビジョンの共有が望まれる。

- ・市町村全域の復興計画を策定と並行して、地区毎にまちづくり計画を策定した。（宮古市 等）
  - ・高台移転や土地区画整理事業等の個別事業では、対象者全員の意見聴取が必要となる。（南三陸町 等）
- pⅡ-11 <プロセス> 「(1)復興計画として検討すべき事項」が対応

## ○被災状況や地域特性を踏まえた実施の優先順位の決定が望まれる。

- ・「安全な地域づくり」として都市基盤整備を先行して行う。（宮古市 等）
- ・「住宅再建」を中心に具体的事業を推進を図っている。（大船渡市 等）
- ・従前は、近隣都市のベッタウンであったため、「住宅再建」と「雇用」を重視した復興計画の策定を行なった。（陸前高田市 等）
- ・水産業等の一次産業の産業復興が遅れているため、「産業・経済」を重視した支援が重要である。（石巻市 等）
- ・当初、暮らし及び産業、都市基盤を並行して検討する予定であったが、暮らし及び産業の基盤となる「都市基盤整備」を先行して行った。（名取市 等）

→pⅡ-14 <プロセス> 「■市民意向の把握(STEP2-②)のメニュー例」が対応

各自治体の取組一覧

1. 岩手県3市の結果

		宮古市（平成23年11月17日時点）	大船渡市（平成24年2月22日時点）	陸前高田市（平成24年2月23日時点）
（1）創意形成の体制と人材	①基礎自治体としてのあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市長の理念を踏まえた、首尾一貫した対応。 →「市民の意見を尊重する」という理念の基、<b>市長がリーダーシップを発揮</b>し、対応を行なっている。</li> <li>・復興推進室を中心とした全庁を上げた支援体制による推進。</li> <li>・市民との信頼関係の醸成と市民からの発意。</li> <li>・国の財政面、制度面のバックアップが必要。 →国の方針が見えない中で市としての基本的な（市全域の）方針を固める必要があったことから、市全域の復興の基本的な方向性をまとめた「基本計画」を先行して策定した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の復興を担う市民がまちづくりに主体的に関われるキッカケづくりを意識して、行政市民連携した体制を構築。 →復興への取組の進捗状況や成果等を確認するための市民参加の組織（復興計画策定委員会と同規模を予定）を年度明けに常設する方向で検討を進めている。</li> <li>・国や県による財政的支援・安全基準の提示 →国や県からの財政的支援及びインフラ施設の安全基準が示されていない中で、復興計画の策定を進めなければならない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市長は市民説明会（全11回）に全て出席した。市民説明会の質問には担当各課の他、市長自らが応答する場面も多かった。</li> </ul>
	②支援体制のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今回の震災を受け、昨年度末に定年となる部課長等を6/19まで雇用を延長（当初3ヶ月の延長）し、対応。</li> <li>・絶対的なマンパワー不足。 →地区における創意形成（計画時点で合計106回）を都市計画課職員は5名で対応。 →支援業務コンサルタントやURがサポート。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区・地域の公民連携による体制の構築。 →行政として対応できる範囲には人数的・時間的限界があるため、地区・地域の組織は、既存コミュニティを元にした組織を活用するといった対応が必要となる。</li> <li>・被災が広範に亘り、市内の各地域における復興まちづくり活動を自治体が管理するには、人出が不足している。 →各地域においては、地元の学識をはじめ様々な専門家が地域とコンタクトをとって活動を行っている。</li> <li>・復興計画策定委員の6名の学識経験者が市の中長期的な検討のプレーンとして支援を行うと共に、その人的ネットワークを介して様々な支援を実施している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興対策局への支援 →復興対策局は、立ち上げ当時は総勢8名、うち専任4名（うち2名は岩手県と名古屋市からの支援）、その他4名は兼務となっている。 →その他国等からの支援としては、6月まで国土交通省から2名、連休明けからURから2名が現地に入っていた。</li> <li>・マンパワーの不足。 →11月以降は事業化に向けた住民説明会、個別相談会を復興対策局員＋支援業務コンサルタントで対応した。 →6、7月は外部からの視察、復興まちづくりに対する提案等が相次いだこともあり、支援業務コンサルタントが、復興まちづくりの窓口業務（まちづくりセンター）を担うこととなった。</li> </ul>
	③複合した組織における検討のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県との調整事項（防潮堤高さ、県道嵩上げ等）は、津波防災会議に出席し、要望を伝えている。</li> <li>・岩手県沿岸の13市町村が連携し、「岩手県沿岸復興期成同盟会」を設立、災害復旧・復興に向け、国や県に対し支援の要請や要望を行っている。</li> <li>・学識経験者、関係団体、オブザーバー（県職員等）からなる検討委員会にて、復興計画に対する意見・提言をとりまとめている。</li> <li>・7/4に総務省から副市長を招聘し、副市長2名体制。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民の自発的なまちづくりへの参加。 →まちづくりの主役である市民が、平時から自身で考え、動ける訓練（まちづくりへの参画等）が必要である。</li> <li>・大船渡市災害復興計画策定本部の下部組織として、「復興推進本部専門部会」を設置している。なお、専門部会は、「市民生活部会」、「産業経済部会」、「都市基盤部会」、「防災まちづくり部会」の4つからなる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・陸前高田市の骨格基盤は、三陸縦貫道路、国道45号、340号等、国、県管理であり、調整が必要。</li> <li>・計画と事業が相互に呼応しながら最適な着地点を見出すこれまでと異なる発想の計画行為が必要とされており、行政だけでなく、作業を担当するコンサルタントにも柔軟な発想が求められる。</li> <li>・国、学識経験者、UR、建設コンサルタントで構成されるチーム会議にて、復興計画策定庁内調整会に図る計画へのアドバイスや支援を行なっている。</li> </ul>
（2）創意形成のプロセス	①意向把握や広報・広聴活動のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・報道による混乱を抑制する対応が必要。</li> <li>・被災市民の支援の不公平感へのきめ細かい対応が必要。</li> <li>・安否確認等の基礎的情報の収集。</li> <li>・多様な属性に対する創意形成。 →意見が不足していた若者や女性を対象とした意見交換会を追加実施した。</li> <li>・多様な媒体による広報・広聴活動。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第三者（学識・学生等）によるファシリテーターの活用。 →第三者によるファシリテーターやコーディネーターを活用する事で創意形成を円滑に進める事が出来た。 →「大船渡市こども復興会議」の運営や議論のファシリテーターは、岩手県立大の学生が行っている。</li> <li>・時間経過による意向の変化への対応。</li> <li>・居住者の安否・避難場所等の基礎的な情報収集方法。 →農協の協力の下、地元組織を仲介させアンケートを実施。</li> <li>・遠隔地に避難している市民への意向把握及び広報・広聴活動。 →避難先の自治体が情報収集に協力いただき実施した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援に入る専門家等のコーディネート。 →今後、事業段階に入り、地権者や住民との合意形成、整備主体間の協議などより丁寧な対応が必要となる。</li> <li>・居住者の安否・避難場所等の基礎的な情報収集方法。 →今回の被災で行政書類等が全て流失してしまったため、基礎情報の収集等の把握にあたっては、11地区（全地区）の区長を集めヒアリングを行なった。</li> <li>・内容を絞った意向把握の実施。</li> <li>・遠隔地に避難している市民への意向把握 →住宅再建意向調査で、郵便、電話等による追跡調査を実施。</li> </ul>
	②地域、地区等の創意形成のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興計画（基本計画）を踏まえ、基本計画の具体的な実現手段を示す「推進計画」や各地区に対する「地区復興まちづくり計画」を策定する予定。</li> <li>・規模に応じた創意形成の実施。 →地区レベルの「地区復興まちづくり計画」を策定するため、地区別の協議会で創意形成の実施している。</li> <li>・「安全な地域づくり」、「住まいと暮らしの再建」、「産業・経済復興」の内、「安全な地域づくり」として都市基盤整備を先行して行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・次世代を担う子供を対象とした「大船渡市こども復興会議（参加者12名（中学生9名、高校生3名）」を開催している。</li> <li>・住宅再建を中心に具体的事業を推進。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政支援や専門家派遣等による体制が整えられつつあるが、実際に、今後は関与する様々な専門家等が、これまでの復興まちづくりに対する市のスタンスを理解してくれるのか、また、実際にこれらの方々に関与して頂くときにどのように全体の齟齬がないように調整していくのかという問題がある。</li> <li>・住宅再建と雇用を重視した復興計画の策定。 →従前は、近隣都市のベットタウンであったため、復興計画では住宅再建と雇用を重視した復興計画の策定を進めている。</li> </ul>

※強調文字の内容は、Ⅱ-21及びⅡ-23「創意形成の推進に向けた方向性」にも掲載

2. 宮城県3市町の結果

		南三陸町（平成23年11月25日時点）	石巻市（平成23年11月14日時点）	名取市（平成23年11月25日時点）
（1）創意形成の体制と人材	①基礎自治体としてのあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興計画策定における創意形成のキーパーソンはいない。</li> <li>小集落では、中心的な人物はいるが、市街地では代表的な人材はいない。</li> <li><b>国の財政面、制度面のバックアップが必要。</b> →個別事業で創意形成を図るためには、個人負担など細かな条件（各種支援制度等）を示される必要がある。</li> <li><b>→国の基準等が未だに明確になっていないため、責任ある形で創意形成に取り組めない。</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域/地区における創意形成のキーパーソン。 →市民検討委員会の下部組織の参加者（これまでの町内会長等にかくれて表に出ていなかった2代目等）が地元と行政のパイプ役になるだろうとの期待がある。</li> <li>創意形成にかかる市民側からの活動（発意）。 →ある地区では住民まちづくり協議会を町会単位で立ち上げ、市長宛の提言書が出された。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>市長を中心とした組織体制。</b></li> <li>行政がリーダーシップをとらざるを得ない部分があり、時間を要することが危惧される。</li> <li><b>上位機関の早期の方針提示や情報提供が必要。</b> →<b>国の方針が見えない中で、住民を交えて議論を行い、結論を出す必要があったため、行政として不安があった。</b></li> <li>住民による意志決定。 →まちづくりの方針として、移転や現位置再建を選択する際、学識経験者等が情報提供を行いながら幅広い議論を行った上で、最後は、地元委員が選択する。</li> </ul>
	②支援体制のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>市職員（36人/200人）が被災しており、復興計画の策定を総括する復興推進課（6人/9人）が外部からの出向者となっている。</li> <li>現在の派遣制度が来年度以降も続くのか、出向者から現職への引き継ぎが円滑に行えるかが不安材料となっている。</li> <li>外部からの支援が必要。 →12月中旬から防災集団移転促進事業や災害公営住宅に対する意向把握と住民説明を行う予定であるが、<b>マンパワーが不足</b>している。</li> <li>今後の事業化を踏まえると、都市計画関連の技術者が数年単位で地域に張り付く必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>事業量が多すぎて職員の手がまわらない。</b> →防災集団移転事業を例にすると、65対象集落（対象戸数3,000戸）で1千億円超の事業費を伴う事業の実施は、市の対応能力を遙かに超えている（<b>マンパワー不足</b>）。</li> <li><b>東北大学大学院工学研究科との包括連携協定。</b> →包括的な連携のもと相互に協力し、地域社会の復興と発展に寄与することを目的としたもので、協定期間は5年間とするものの、延長することとしている。今回、学生等100名規模でチームに別れ、集落調査を実施。 →東北大工学研究科との包括連携協定により、<b>各地域での住民参加によるまちづくり検討等を支援する人材を確保</b>した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災復興推進本部会議立ち上げ（5/11）まで。 →神戸市等から助言を受け、計画策定の方向性が決定した。</li> <li><b>職員数は当初6名から10名となったが、マンパワーが不足</b>している。</li> <li>創意形成にかかる人材。 →<b>経験に基づく助言をいただいたことで、復興計画の方向性が明確となり、策定を進めることができた。</b> →策定体制等について助言を頂いた大村氏（学識経験者）。</li> <li>緊急時に対応可能な人材リストの必要性。</li> <li><b>各種学識経験者から提供される様々な専門的な知識を踏まえた議論ができた。</b></li> </ul>
	③複合した組織における検討のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興計画策定に向けた検討は、<b>産業基盤部会、ライフライン部会、防災・行政基盤部会、民生・教育基盤部会、生活環境基盤部会</b>の5つの部会により行なった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>調整相手の部署が災害対応に追われていると復興の議論がなかなか進まない等の問題が生じていたため、<b>ステアリングコミッティ（SC会議）</b>を6月中旬頃から週一回程度開催し、庁内調整を行った。</li> <li>「震災復興計画市民検討委員会」の委員数が29名と多く意見集約が難しいため、「生活部会」、「産業部会」の2つ<b>専門部会</b>を設立した。</li> <li>総合計画と復興計画の2本が並行→関係性を整理予定。</li> <li>都市計画マスタープラン、障害者計画他、各種個別計画の見直しが必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種専門家や市民が参画する未来会議を中心とした策定体制を構築した。 →国や県の機関が委員として参画したため、事業等に関する最新の情報を得ながら議論ができた。</li> </ul>
（2）創意形成のプロセス	①意向把握や広報・広聴活動のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>既存コミュニティの有無による創意形成への影響。</li> <li>先行事例をつくることで事業化に創意形成を促進。</li> <li>説明会等を円滑に行う工夫。 →宮城大学等との連携や兵庫県の市民団体の支援により、ワークショップ方式で実施した。</li> <li>→説明会の場で<b>全ての参加者の意見を聞くことは難しいため、住民を小グループ（20人/グループ）に分けて、ファシリテーター（5～6人）が個別に意見集約を行なった。</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業者や住民の所在地がつかめない中でのアンケート調査の実施。</li> <li><b>遠隔地への避難者への情報提供。</b></li> <li>避難所でのコミュニティ形成。 →避難所には1箇所につき1名臨時の嘱託職員を採用しマネジメントさせた。</li> <li>被災市民と非被災市民のコミュニティの形成。</li> <li>移転先での新しいコミュニティ形成。</li> <li><b>時間経過に伴う被災市民の意向の変化。</b></li> <li><b>災害に対する危険感の低下など時間経過によって被災市民の意識が変化することにも留意が必要である。</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>非常時を想定した策定手続きの簡略化等の準備が必要。</li> <li><b>安心感を与える計画づくりが必要。</b> →被災者と非被災者、実際に津波を目撃した人など、<b>状況により津波防災に対する感覚が異なることから、住民の意見を聞き、感覚的な安心感と希望を与える計画づくりを行う必要がある。</b></li> <li><b>遠隔地避難者への対応。</b></li> <li>創意形成を促進する資料づくり。</li> <li>創意形成を行う場所の確保。</li> <li><b>時間経過による意向の変化への対応。</b> →震災直後の住民発意により、まちづくりの方向性を設定したが、<b>時間経過とともに住民意向の変化が見られることから、具体的な事業に向けて、再度意志を確認する必要がある。</b></li> </ul>
	②地域、地区等の創意形成のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興計画策定後の具体的なまちづくりを進めるための組織として「(仮称)復興まちづくり協議会」を適宜設置する。</li> <li><b>対象者全員の意見聴取が必要な創意形成の課題。</b> →高台移転や土地区画整理事業等の個別事業に関する<b>意見把握は、対象者全員の回答が必要となる。</b></li> <li>個別事業における創意形成への不安。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>産業の復興が重要。</b> →産業政策が遅れていることが、問題を複雑化している。特に<b>水産業等の一次産業への復興支援が重要</b>である。</li> <li>地区別整備方針の設定と地元意識に配慮した地区分け。</li> <li>地域・地区において、地域独自のまちづくり協議会が設置されている（意見は復興計画に反映）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>検討ワーキングの分科会（「暮らし」「産業」「都市基盤」）では、都市基盤の検討を先行して進めた。</b></li> </ul>

※強調文字の内容は、Ⅱ-21及びⅡ-23「創意形成の推進に向けた方向性」にも掲載

■ 岩手県

- ・ 宮古市 . . . . . Ⅲ- 1
- ・ 大船渡市 . . . . . Ⅲ- 12
- ・ 陸前高田市 . . . . . Ⅲ- 20

■ 宮城県

- ・ 南三陸町 . . . . . Ⅲ- 29
- ・ 石巻市 . . . . . Ⅲ- 38
- ・ 名取市 . . . . . Ⅲ- 47

# ・宮古市（1 / 11）

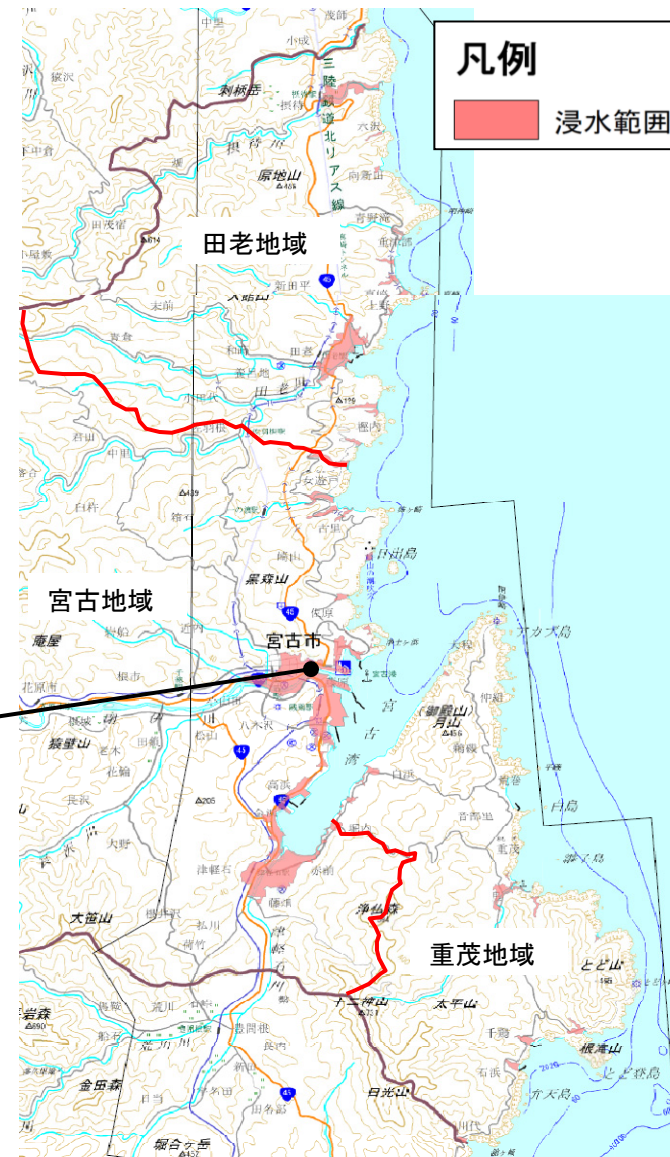
平成23年11月17日時点

## 1. 被災状況

### (1) 浸水区域（平成23年6月24日現在：被災現況調査）

・浸水区域は、約1,000haであり、市街地（用途地域）と同程度となっている。

地域名	面積(ha)	備考
田老	188.98	
宮古	576.32	
重茂	96.51	
その他市内	136.51	津軽石川、閉伊川 等
合計	998.32	市街地（用途地域）の107.0%
市域面積（参考）	125,989	平成22年全国都道府県市町村別面積調
都市計画区域（参考）	7,542	都市計画年報 平成21年度版（平成22年3月）
用途地域（参考）	932.8	都市計画年報 平成21年度版（平成22年3月）





1. 被災状況

(2) 人的被害（平成23年7月16日現在：災害対策本部調べ）

- ・死亡者数及び行方不明者数の合計が市人口の1%となっている。
- ・避難者は、3/14(最大値)で市人口の14.9%となっている。

	人数(割合)	備考
死亡者	509(0.9%)	認定死亡者91人を含む
行方不明者	67(0.1%)	認定死亡者を除く
負傷者	33(0.1%)	
避難者	8,836(14.9%)	3/14現在(最大値)
宮古市人口	59,437	H22国勢調査速報値
推定浸水域にかか る人口	18,378(30.9%)	〃(総務省統計局)

(3) 建物被害（平成23年10月31日現在：復興基本計画）

- ・全壊及び半壊の合計(倒壊率)が20.4%となっている。
- ・岩手県内の他自治体と比較しても家屋倒壊数が多い。

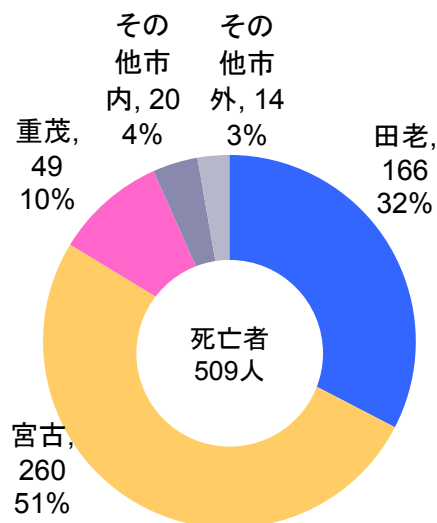
地区名	棟数
全壊住家等	3,669
半壊住家等	1,006
合計(倒壊率)※	4,675(20.4%)
世帯数	22,963

※倒壊率=(全壊住家等+半壊住家等)÷世帯数

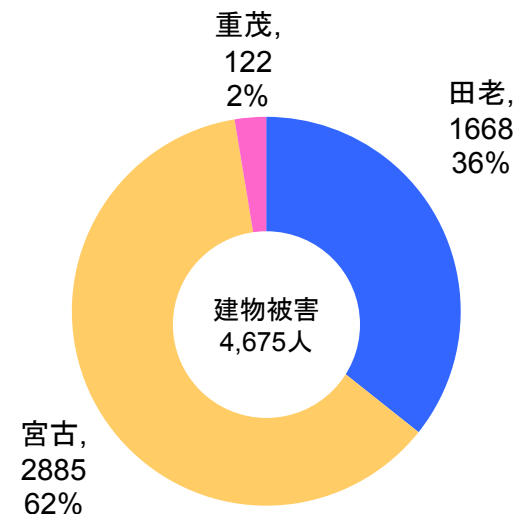
参考：他市町村の家屋倒壊数

(県内)大船渡市	3,629棟
陸前高田市	3,341棟
(県外)南三陸町	3,308棟
石巻市	33,378棟
名取市	3,866棟

地域別死亡者内訳  
(人数)



地区別建物被害状況  
(全壊・半壊のみ：棟数)



2. 復興計画策定の概要

(1) 復興計画策定体制

1) 市町村全域

・復興計画の策定に係る体制は、以下の組織で構成されている。

- ①宮古市東日本大震災復興本部(庁内組織、決定機関)  
市長を本部長とし、復興基本方針及び復興計画を策定する。
- ②各部等(庁内組織、素案作成)  
関連各部から成り、復興計画の素案を作成する。
- ③検討委員会  
学識経験者、関係団体、オブザーバー(県職員等)から成り、復興計画に対して意見・提言をとりまとめる。

④事務局(庁内組織)

復興推進室が各組織の調整を行う。

⑤都市計画課

地区における地区復興まちづくり計画の検討及び策定支援を行う。

※市民意向把握

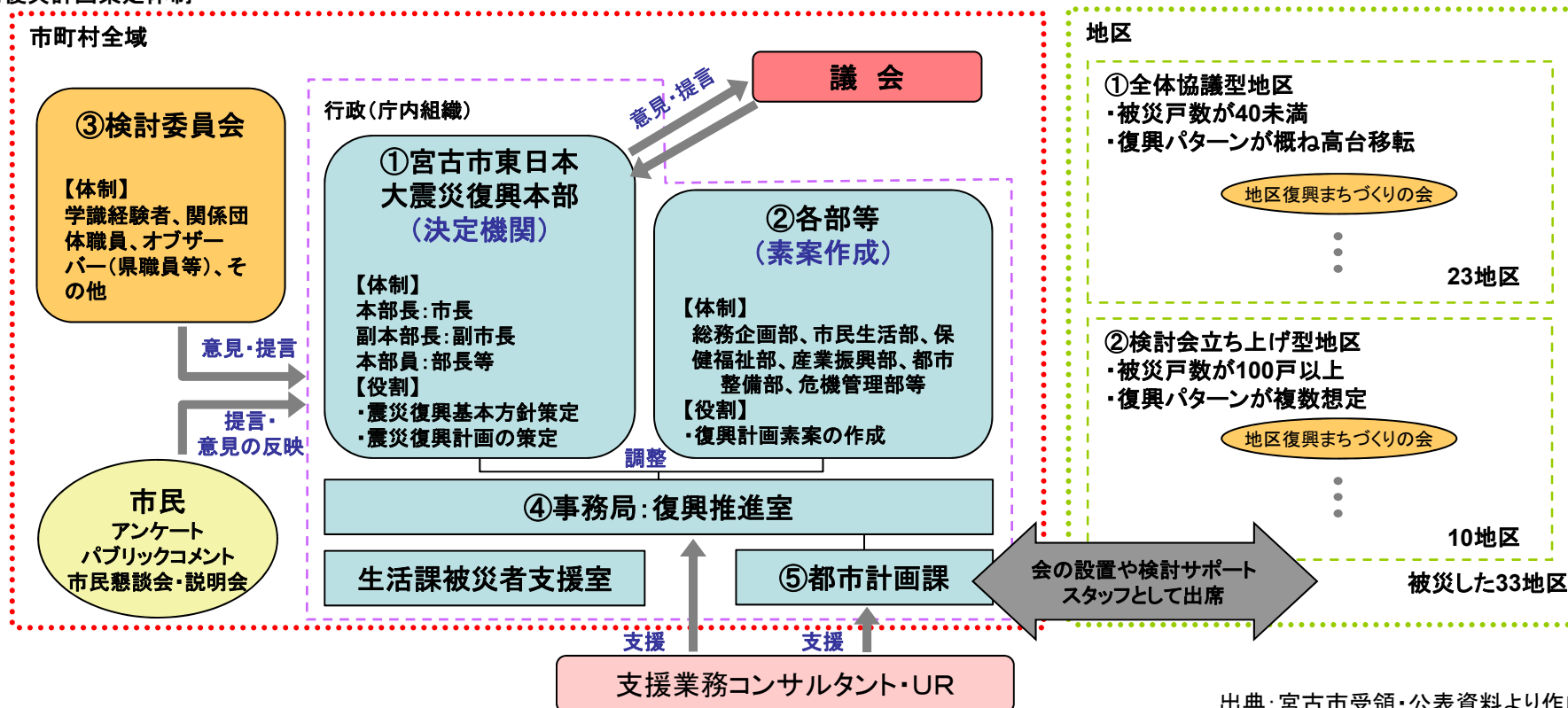
市民の意向把握は、市民懇談会・説明会(6/23~7/4、10/14~10/18、計21回)の開催やパブリックコメント、被災地区を対象としたアンケート等を行っている。

2) 地区

・被災した33地区を以下の2種類に区分し、住民主体の「地区復興まちづくりの会」を立ち上げ、まちづくりの将来像等の検討を行う。

- ①全体協議型地区(23地区)
- ②検討会立ち上げ型地区(10地区)

■復興計画策定体制



出典：宮古市受領・公表資料より作成

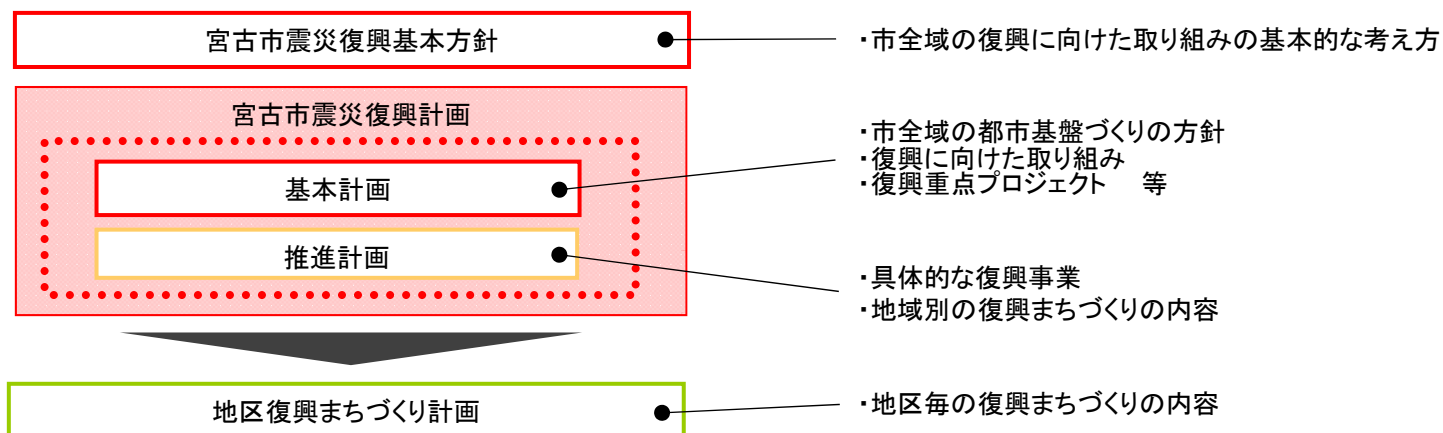
（2）復興計画策定スケジュール

・震災発生から1年以内に計画を策定したいと考えており、推進計画の策定期を3月としている。

項目	H23 4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	H24 1月	2月	3月	4月 以降
復興基本方針	復興本部 設置(4/19)	基本方針策定 (6/1)	新体制へ(復興推進室等設置) (6/20~)										
復興計画	(1) 復興計画		事務局で 検討	庁内説明会 (7/21)	各課での検討 素案作成	基本計画策定(10/31) 計画案作成						推進計画策定	
	(2) 市民懇談会 (説明会)		懇談会(計14箇所) (6/23~7/4)			計画説明会(計7箇所) (10/14~10/18)							
	(3) 検討委員会			第1回 (7/25)	第2回 (8/23)	第3回 (9/13)	第4回 (9/28)	第5回 (10/28)					
地区別 復興まちづくり	(1) 地区復興 まちづくりの会				地区代表者との調整						市長への提言		
	①全体協議型				第1回地区復興まちづくりの会						最終地区復興まちづくりの会		
	②検討会立ち上げ型				第1回地区復興まちづくりの会						最終地区復興まちづくりの会		
市意向	(1) アンケート			アンケート (7/8~7/26)			パブリックコメント (10/1~10/20)						
議 会			素案説明(復興対策特別委員会)	議会提言 (9/7)	基本計画案説明 (復興対策特別委員会)(10/31)								

（3）復興計画の構成・特徴（1 / 2）

- ・基本方針を踏まえ、市全域に対する復興計画（基本計画）を先行して策定した。  
→国の方針が見えないため、具体的な事業と市全域の復興に向けた方針等を分けて計画策定を行なった。
- ・復興計画（基本計画）を踏まえ、基本計画の具体的な実現手段を示す「推進計画」や各地区に対する「地区復興まちづくり計画」を策定する予定。  
→「推進計画」と「地区復興まちづくり計画」の内容は、それぞれ共通する事項があり、相互調整が必要なため、フィードバックさせながら策定を進める予定である。



### （3）復興計画の構成・特徴（2／2）

#### 第1 はじめに

- （1）復興計画策定の目的
- （2）計画の役割
- （3）復興に向けた3つの柱
- （4）復興計画の構成
- （5）復興計画の位置づけ
- （6）復興計画の期間
- （7）計画の見直し

#### 第2 都市基盤づくりの方針

- （1）減災の考え方に基づく多重防災まちづくりの構築
- （2）安心と活力を生み出す土地利用の促進
- （3）地域の復興を支える災害に強い交通網の形成
- （4）市民生活を支える公共施設の復興と防災力の強化

#### 第3 復興に向けた取り組み

- （1）すまいと暮らしの再建
- （2）産業・経済復興
- （3）安全な地域づくり

#### 第4 復興重点プロジェクト

- （1）すまいの再建支援プロジェクト
- （2）みなとまち産業振興プロジェクト
- （3）森・川・海の再生可能エネルギープロジェクト
- （4）防災のまち協働プロジェクト
- （5）災害記憶の伝承プロジェクト

#### 第5 地域別復興まちづくりの方向性

- （1）田老地域
- （2）宮古地域
- （3）重茂地域

#### 第6 復興を推進するために

- （1）復興にあたって配慮して取り組むべき事項
- （2）復興推進のためのプロセスと市民の参画
- （3）国・県・関係自治体との連携強化
- （4）計画の進行管理
- （5）情報の発信

#### 資料編

3. 復興に向けての課題と対応

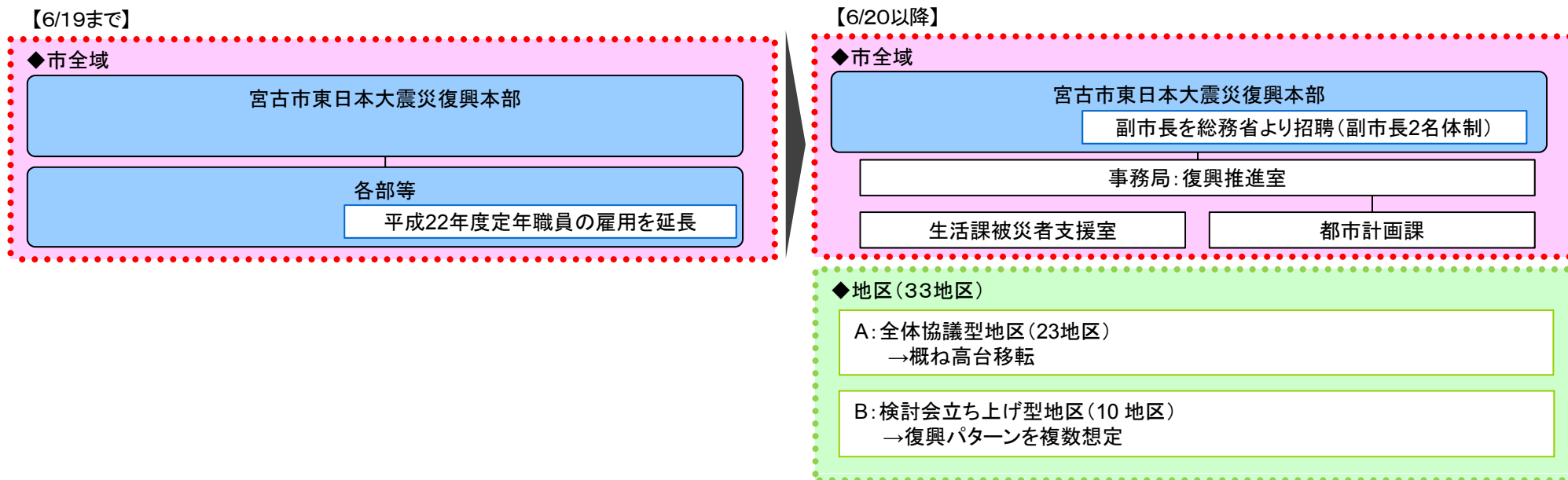
(1) 体制に関する課題（1 / 2）

①6/19までの体制

- ・4/19に市長を本部長とする「宮古市東日本大震災復興本部」を設置し、全庁一丸となった推進体制を整備した。
- ・今回の震災を受け、昨年度末に定年となる部課長等を6/19まで雇用を延長（当初3ヶ月の延長）し、対応にあたった。  
→定年延長を行なった事で、マンパワーが確保されただけでなく、引き継ぎ等が円滑に行われた。

②6/20以降の体制

- ・7/4に総務省から副市長を招聘し、副市長2名体制となっている。
- ・復興計画策定に向けた組織体制が構築され、現在の体制となっている。なお、震災対応の主だった組織は、以下の通りである。  
復興推進室（総務企画部）：復興計画の総括及び総合計画との調整を担い、復興施策を円滑に推進するため、市全域の復興計画策定体制の事務局を担当。  
都市計画課（都市整備部）：「安全な地域づくり」を基本とする市街地と住宅等の整備や、都市基盤施設の整備計画の策定など、新たな視点に立った地区別の復興まちづくりを担当。※2年前に廃止された部署を再度編成  
生活課被災者支援室（市民生活部）：生活関連の情報など、被災者支援に関する施策や関係機関との連絡調整を担当。



（1）体制に関する課題（2 / 2）

③絶対的なマンパワー不足

- ・地区における創意形成の多数開催（計画時点で合計106回）が予定されている。
- ・上記を対応する都市計画課職員は5名で対応している状況である。これに支援業務コンサルタントやURがサポートを行なっている。  
→地区復興まちづくりでは、各地区で実施する検討会等で全33地区を一巡するのに1ヶ月かかっている。

【地区での創意形成の開催予定】

◆地区（33地区）	
A: 全体協議型地区（23地区） →概ね高台移転 地区復興まちづくりの会 × 2回/地区	計46回
B: 検討会立ち上げ型地区（10地区） →復興パターンを複数想定 地区復興まちづくりの会 × 2回/地区 地区復興まちづくり検討会 × 約4回/地区	計60回
合計106回	

（2）プロセスに関する課題（まちづくり）

①国の財政面、制度面のバックアップが必要

- ・予算の裏付けや交付金事業のスキーム等の必要な情報が示されていない。
- ・国の基準等が未だに明確になっていないため、責任ある形で合意形成に取り組めていない。
- ・国の方針が見えない中で市としての基本的な（市全域の）方針を固める必要があったことから、市全域の復興の基本的な方向性をまとめた「基本計画」を先行して策定した。
- ・県との調整事項（防潮堤高さ、県道嵩上げ等）は、津波防災会議に出席し、要望を伝えている。
- ・岩手県沿岸の13市町村が連携し、「岩手県沿岸復興期成同盟会」を設立、災害復旧・復興に向け、国や県に対し支援の要請や要望を行っている。

②基礎自治体としては、財源を含めた権限移譲を望む

- ・一例として、仮設住宅は日本プレハブ協会による全国一律の仕様で整備されたため、寒冷地仕様となっておらず、現在防寒対策の工事を実施している。
- ・当初より基礎自治体で対応していれば、地域に応じた仕様が可能となり、効率性や入居者の満足度も高いものが整備できた。

③報道による混乱を抑制する対応が必要

- ・報道は行政のパートナーと認識しているが、風評となることを避けるため、行政側と住民側の意見を両論併記で報道する必要がある。
- ・補助や支援の制度整備に関して、法案等が確定したかのような報道があると住民側が混乱するため、正確な情報提供が望まれる。

④被災市民の支援の不公平感へのきめ細かい対応が必要

- ・住宅流出による仮設住宅者へは、日本赤十字社より生活家電6点セットが支給されるが、在宅避難者には支給されない。
- ・住宅の修繕制度及び商店・工場の修繕対策補助制度は、半壊建物には適用されるが、流出建物には適用されない。



### （3）プロセスに関する課題（創意形成）

#### ①規模に応じた創意形成の実施

・地区レベルの「地区復興まちづくり計画」を策定するため、地区別の協議会で創意形成の実施している。

#### ②安否確認等の基礎的情報の収集

・到達率の高い現状把握を行うため、郵送によるアンケートを実施した（配布6,644通、到達率98%）。なお、遠隔地へ避難している方へは、転送という形で配布される。

#### ③多様な属性に対する創意形成

・アンケートは世帯主を対象としたものであったため、意見が不足していた若者や女性を対象とした意見交換会を追加実施した。

#### ④多様な媒体による広報・広聴活動

・災害FM、広報誌、回覧板、市長による防災無線を活用した広報・広聴活動を実施している。

・地区復興まちづくりの検討内容や意見等は「宮古市地区復興まちづくり便り」にて広報（市広報に折り込み、全戸配布）している。

### （4）創意形成にかかる人材

#### ①市長の理念を踏まえた、首尾一貫した対応

・「市民の意見を尊重する」という理念の下、市長がリーダーシップを発揮し、対応を行なっている。

・市長は、震災後毎朝9時に防災無線を使い、市の広報を実施（現在は月1回程度）している。

・市長は、市民懇談会・説明会（全21回）に全て出席した。

→副市長は、本部会議（10回）や検討委員会（5回）、市民懇談会・説明会（全21回）等の全てに出席している。

#### ②復興推進室を中心とした全庁を上げた支援体制による推進

・庁内調整を復興推進室が中心となり実施してきた。

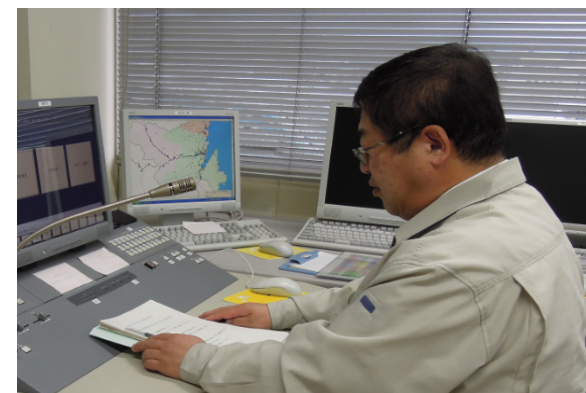
・市長の基本理念を踏まえ、住民目線の制度運用や住民要望の対応を実施していくことが重要だと認識している。

#### ③市民との信頼関係の醸成と市民からの発意

・市長を中心とした首尾一貫した対応を継続的に実施することで、市民との信頼関係が醸成されると考えている。

・地区復興まちづくりの会等において、住民サイドからの意見も出されており、それらの意見を積極的に広報している。

・今回の震災により、地域の復興支援に関わるNPOや復興会議などが立ち上げられる等の住民組織が出来始めている。これらの組織からも、地域復興まちづくり検討会の一員として参加していただいている。



提供：宮古市

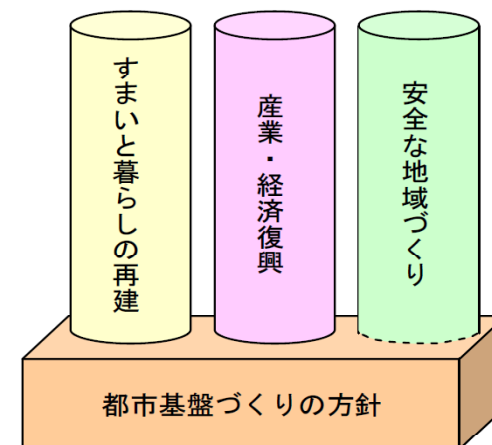
#### 4. 今後の中長期的な課題や展望

##### ① 3つの柱で推進

- ・復興計画で定める9年間で発展まで持っていくことを目指している。  
そのために以下の3つの柱で推進していく予定である。
  - 「安全な地域づくり」として、都市基盤整備を先行して行う。
  - 「すまいと暮らしの再建」として、恒久住宅の整備が課題となっている。
  - 「産業・経済復興」として、被災した商工業者への対応、雇用確保が課題となっている。

##### ②復興計画による市内の人口減少スピードの抑制

- ・人口減少が予測される中の復興計画であり、計画の内容がオーバースペックとならないよう配慮する必要がある。
- ・復興計画を実現させていく中で如何に人口を維持し、減少させない努力が必要であると考えている。



出典：宮古市東日本大震災復興計画【基本計画】

# ・大船渡市（1 / 8）

平成24年2月22日時点

## 1. 被災状況

### (1) 浸水区域（平成23年4月18日現在：国土地理院発表）

・浸水区域は、約800haであり、市街地部（用途地域）と同程度となっている。

地域名	面積(ha)	備考
浸水面積	800	市街地部(用途地域)の約87.3%
市域面積(参考)	32,330	平成22年全国都道府県市町村別面積調
都市計画区域(参考)	6,923	都市計画年報 平成21年度版(平成22年3月)
用途地域(参考)	916.0	都市計画年報 平成21年度版(平成22年3月)



出典：大船渡市災害復興計画策定委員会資料、国土地理院公表資料より作成

1. 被災状況

(2) 人的被害（平成23年5月27日現在：災害復興計画策定委員会資料）

- ・死亡者数及び行方不明者数の合計が市人口の1.2%となっている。
- ・避難者は、3/14で市人口の20.7%となっている。

	人数(割合)	備考
死亡者	317(0.8%)	5/27現在
行方不明者	149(0.4%)	5/27現在
避難者	8,437(20.7%)	3/14現在
大船渡市人口	40,737	H22国勢調査速報値
推定浸水域にかかると人口	19,073(46.8%)	〃（総務省統計局）

(3) 建物被害（平成23年5月27日現在：災害復興計画策定委員会資料）

- ・全壊及び半壊の合計(倒壊率)が24.8%となっている。

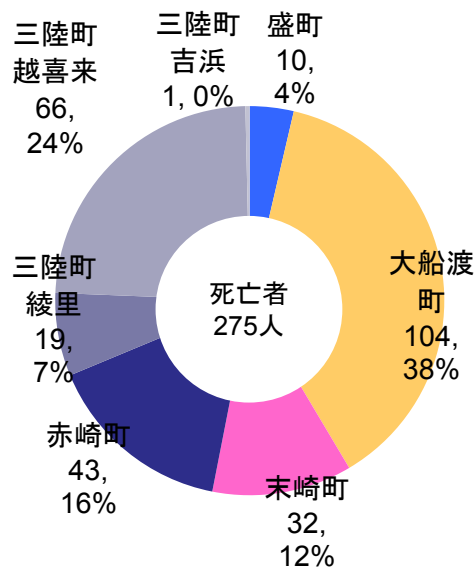
地区名	棟数
全壊住家等	2,557
半壊住家等	1,116
合計(倒壊率)※	3,673(24.8%)
世帯数	14,819

※倒壊率=(全壊住家等+半壊住家等)÷世帯数

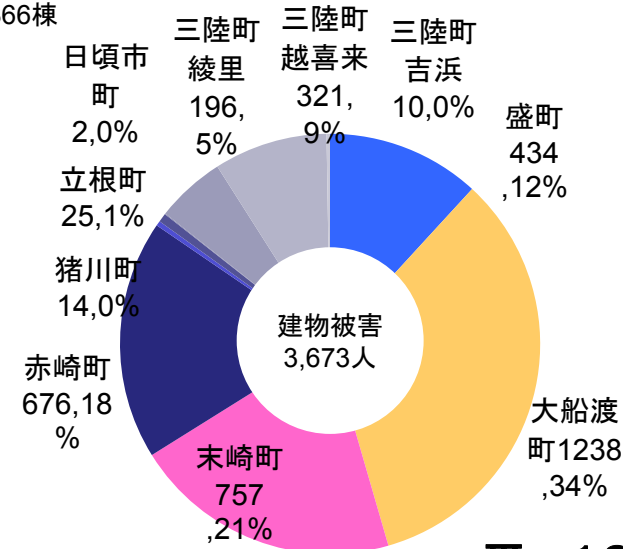
参考：他市町村の家屋倒壊数

- (県内)宮古市 3,669棟
- 陸前高田市 3,341棟
- (県外)南三陸町 3,308棟
- 石巻市 33,378棟
- 名取市 3,866棟

地域別死亡者内訳  
(人数)



地区別建物被害状況  
(全壊・半壊のみ:棟数)



2. 復興計画策定の概要

(1) 復興計画策定体制

1) 市町村全域

・復興計画の策定に係る体制は、以下の組織で構成されている。

- ①大船渡市災害復興推進本部(庁内組織)  
市長を本部長とし、復興計画策定に係る議会対応を行う。
- ②復興推進本部専門部会(庁内組織)  
大船渡市災害復興推進本部の下部組織で、4つの部会により構成される。  
市民意向調査やパブリックコメント等を行う。
- ③大船渡市災害復興計画策定委員会(市民組織)  
漁協等各団体の代表や学識経験者により構成され、復興計画の策定に係る調査及び研究を行う。
- ④復興計画策定委員会専門部会(官民合同組織)  
大船渡市災害復興計画策定委員会の下部組織であり、4つの部会により構成される。

⑤事務局(庁内組織)

災害復興局及び建設コンサルタントで構成され、①～④の調整・とりまとめを行う。  
・復興計画策定の組織は、庁内組織(①及び②)と官民合同組織(③及び④)があり、両者の調整・とりまとめを事務局(⑤)が行っている。

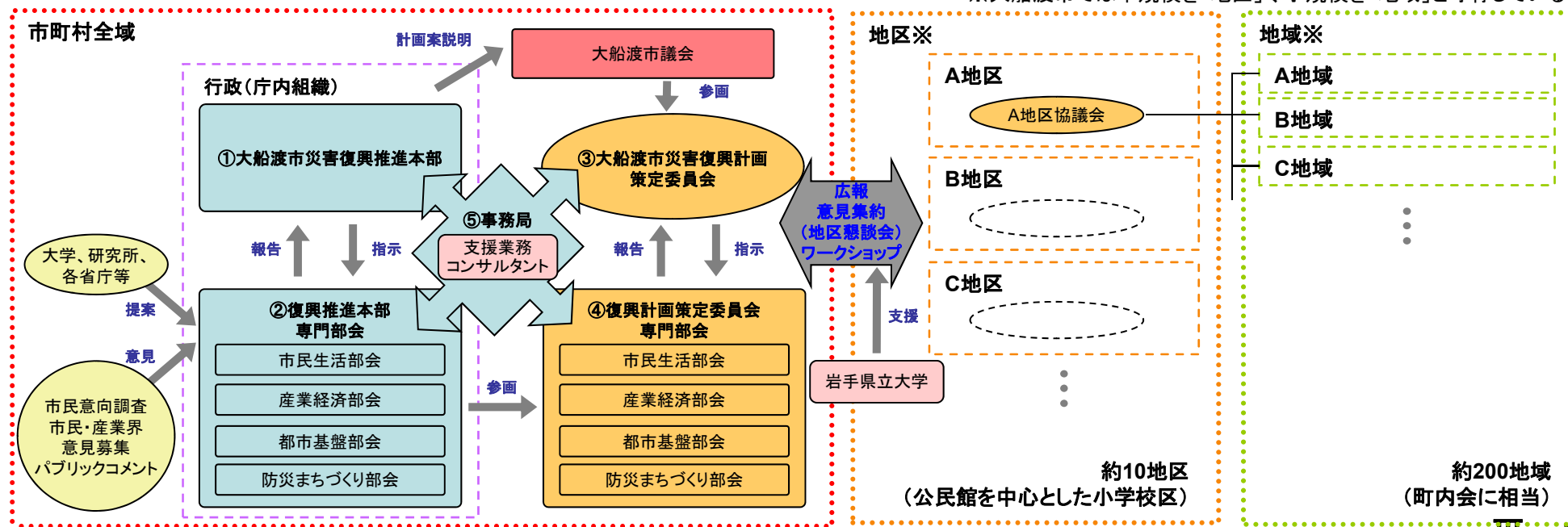
2) 地区

・公民館(公民館長)を中心とした小学校区(約10地区)で構成される。  
なお、三陸町越喜来地区では、住民主導の復興委員会が組織されている。  
・現在7地区を中心に同様の復興推進組織が組織されている。

3) 地域

・町内会に相当し、約200地域ある。  
・復興計画策定後の具体的な検討(防災集団移転事業、災害公営住宅等)については、地域単位で行なっている。

■復興計画策定体制



（2）復興計画策定スケジュール

・復興計画の策定に係る諸検討は、10月末に完了しており、現在各地域における復興計画推進のための具体的な検討を行なっている。

項目		H23 3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月 以降
復興計画	（1）災害復興局・ 災害復興推進本部	災害復興局 設置(3/23)	災害復興推進 本部設置(4/11)	災害復興方針 公表(4/20)	復興計画(骨子)決定 (7/8)			復興計画策定 (10/31)			
	（2）復興計画策定 委員会			第1回 (5/12)	第2回 (6/2)	第3回 (7/7)	第4回 (8/18)	第5回 (8/29)	第6回 (10/6)	第7回 (10/22)	
	専門部会			第1回 (5/22)		第2回 (7/16)	第3回 (7/24)				
市民意向	（1）市民意向調査		復興に向けた市民意向調査 (4/23~5/2)								
	（2）地区懇談会		地区懇談会(11会場) (6/6~6/24)			地区懇談会(13会場) (8/24~9/15)					
	（3）市民ワークシ ョップ				第1回 (7/10)	第2回 (7/17)					
	（4）こども復興会 議						第1回 (9/23)				
	（5）パブリックコ メント						パブリックコメント (9/16~9/30)				
地域説明会等									復興計画策定に係る地域説明会等 (10/24~、80回程度)		
議会					議会説明 (6/9)	議会説明 (8/1)	議会説明 (全員協議会)(9/26)	議会議決 (10/31)			

（3）復興計画の構成・特徴（1 / 2）

・特徴として、計画推進体制に以下の項目を盛り込んでいる。

第3章 復興の推進に向けて(復興の推進体制)

- 1 東日本大震災からの一日も早い復興を目指し、市民や企業、行政などの協働による取り組みを推進し、その進行状況や成果などを確認するための組織を市民参加のもとに設置するとともに、関連情報を市内外に積極的に配信します。
- 2 市民による復興に向けた自助(自らのことは自ら行うこと)、共助(互いに助け合うこと)の取り組みを推進するため、地域・地区ごとの復興推進組織の設置を促します。
- 3 早期復興の実現に向け、復興計画により、大船渡市としての復興の方向性や具体的な取り組みを明らかにしながら、気仙2市1町や岩手県沿岸自治体の連携を一層強化するとともに、国や県に対しての要望や提案、財源の確保や特区制度の有効活用など、必要な働きかけを積極的に行います。

### （3）復興計画の構成・特徴（2 / 2）

#### 第1章 復興の基本的な考え方

- 1 目指すべき復興（復興計画とは）
- 2 復旧と復興
- 3 市民参加による復興
- 4 復興計画と総合計画の関係
- 5 復興計画の計画期間
- 6 復興後の大船渡市の姿

#### 第2章 復興における課題、目標及び方針・施策

- 1 市民生活の復興
- 2 産業・経済の復興
- 3 都市基盤の復興
- 4 防災まちづくり

#### 第3章 復興の推進に向けて（復興の推進体制）

#### 付属資料

##### ■ 復興計画事業一覧

- 1 市民生活の復興
- 2 産業・経済の復興
- 3 都市基盤の復興
- 4 防災まちづくり
- 5 その他支援制度
- 6 主要な事業

##### ■ 大船渡市復興計画に係る土地利用方針について（別冊）



### 3. 復興に向けての課題と対応

#### （1）体制に関する課題

##### ①体制面での工夫

- ・地域の復興を担う市民がまちづくりに主体的に関われるキッカケづくりを意識して、行政市民連携した体制を構築している。
  - 次世代を担う子供を対象とした「大船渡市子ども復興会議(参加者12名(中学生9名、高校生3名))」を開催している。
  - 復興への取組の進捗状況や成果等を確認するための市民参加の組織(復興計画策定委員会と同規模を予定)を年度明けに常設する方向で検討を進めている。
- ・復興計画策定委員である塩崎賢明氏(神戸大)、家田仁氏(東京大)、佐藤隆雄氏(防災科学技術研究所)、澤田雅浩氏(長岡造形大)、伊藤英之氏(岩手県立大)、長坂俊成氏(防災科学技術研究所)の6名が各施策の学術的裏付けや市民との創形成のファシリテーターなどの対応を行うと共に、市の中長期的な検討のプレーンとして支援を行なっている。

##### ②体制面での課題

- ・被災が広範に亘り、市内の各地域における復興まちづくり活動を自治体が管理するには、人出が不足している。
  - 各地域においては、地元の学識経験者をはじめ様々な専門家が地域とコンタクトをとって活動を行っている。
  - 各地域での取組結果は、適宜自治体が報告を受ける体制となっており、内容を取捨選択し復興計画に反映させている。

#### （2）プロセスに関する課題（まちづくり）

##### ①国や県による財政的支援・安全基準の提示

- ・国や県からの財政的支援及びインフラ施設の安全基準が示されていない中で、復興計画の策定を進めなければならない。

##### ②地区・地域の公民連携による体制の構築

- ・行政として対応できる範囲には人数的・時間的限界があるため、地区・地域の組織は、既存コミュニティを元にした組織を活用するといった対応が必要となる。

##### ③市民の自発的なまちづくりへの参加

- ・まちづくりの主役である市民が、平時から自身で考え、動ける訓練(まちづくりへの参画等)が必要である。

### （3）プロセスに関する課題（創意形成）

- ①市民が容易に理解できる広報・広聴活動
  - ・市民へ周知する資料については、一般市民の理解が容易になるように、図・表・絵を活用する必要がある。
- ②定期的或いはタイムリーに広報
  - ・市民が安心感を得られるようにするために、定期的或いはタイムリーに広報を行う工夫を検討する必要がある。
- ③スピード重視と丁寧な対応の見極め
  - ・市民へ周知を図る内容については、スピードを重視して市民に対応する場合（復旧・復興の状況を市民に広報し、安心感を持たせる）と、丁寧に時間をかけて検討する場合があります、その見極めが重要となる。
- ④内容に応じた意向把握手法の選択
  - ・市民の意向把握は検討事項により、概略を早急に把握したい場合と丁寧に意向を把握したい場合があります、内容に応じた意向把握の手法を選択する必要がある。
- ⑤時間経過による意向の変化への対応
  - ・避難者の状況と意識は刻々と変化している。そのため、情報提供にあたっては、避難者の状況を踏まえた対応が必要である。
- ⑥居住者の安否・避難場所等の基礎的な情報収集方法
  - ・比較的被災の少ない農協の協力の下、地元組織を仲介させアンケートを実施した。
- ⑦遠隔地に避難している市民への意向把握及び広報・広聴活動
  - ・避難先の自治体（盛岡市、北上市等）が情報収集に協力いただける事例もあった。

### （4）創意形成にかかる人材

- ①復興計画策定委員の6名
  - ・復興計画策定委員の6名が市の中長期的な検討のプレーンとして支援を行うと共に、その人的ネットワークを介して様々な支援を実施している。
- ②第三者（学識経験者・学生等）によるファシリテーターの活用
  - ・第三者によるファシリテーターやコーディネーターを活用する事で創意形成を円滑に進める事が出来た。
  - ・「大船渡市子ども復興会議」の運営や議論のファシリテーターは、岩手県立大の学生が行っている。
  - ・平時よりまちづくりの場において第三者が加わる事に慣れている必要がある。

## 4. 今後の中長期的な課題や展望

- ①住宅再建を中心に具体的事業を推進
- ②具体的事業化にあたっての課題
  - ・居住利用が制限される浸水域跡地利用の検討が必要である。特に、緑地や公園以外の活用を可能にするスキームが求められる。
  - ・現在の防災集団移転事業による移転スキームでは、各事業で移転先がバラバラとなるため、ある程度の規模で集約して移転出来るスキームが求められる。

# ・陸前高田市（1 / 9）

平成24年2月23日時点

## 1. 被災状況

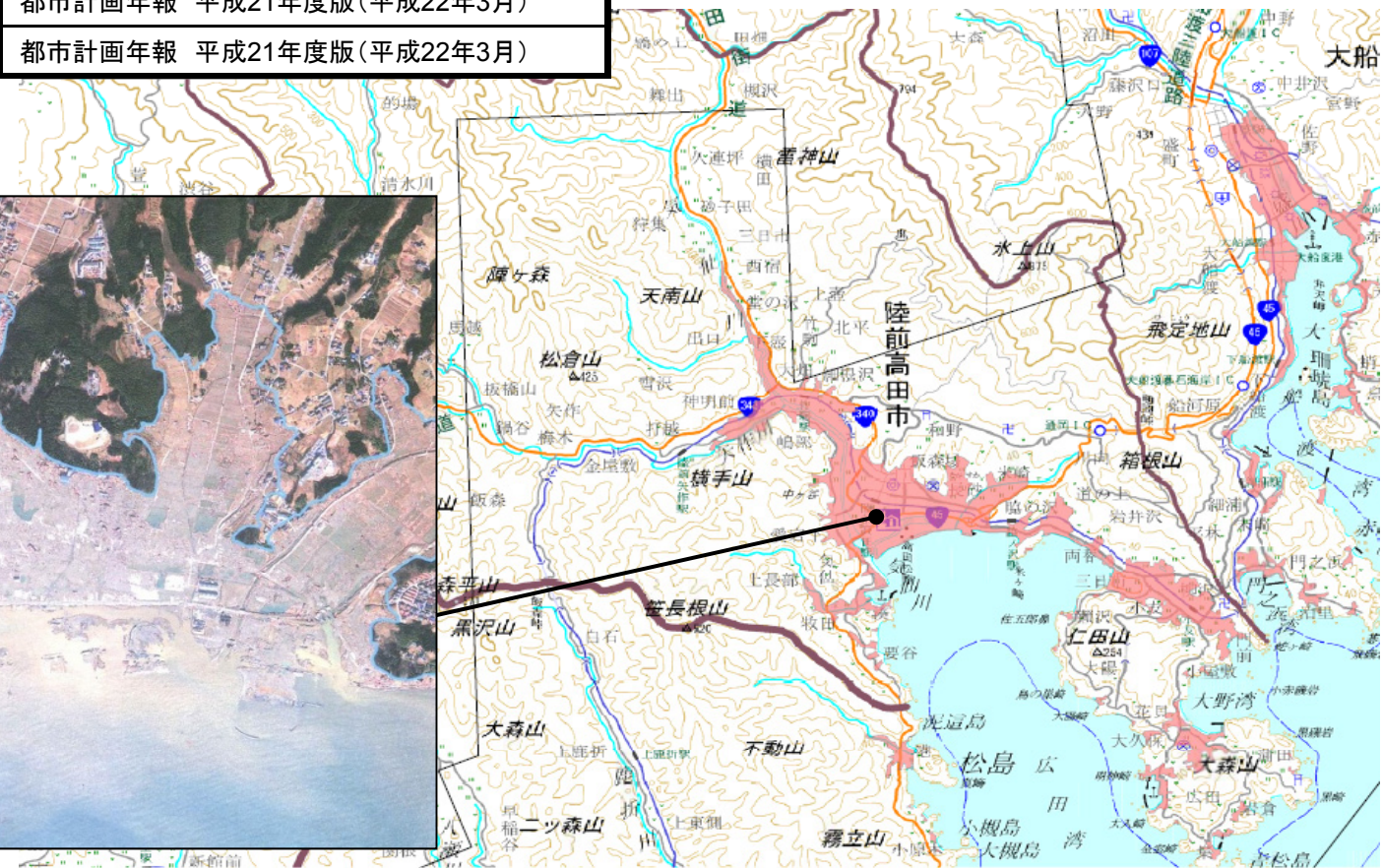
### (1) 浸水区域（平成23年4月18日現在：国土地理院発表）

・浸水区域は、約1,300haであり、市街地部(用途地域)の約4.5倍となっている。

地域名	面積(ha)	備考
浸水面積	1,300	市街地部(用途地域)の約447.2%
市域面積(参考)	23,229	平成22年全国都道府県市町村別面積調
都市計画区域(参考)	2,250	都市計画年報 平成21年度版(平成22年3月)
用途地域(参考)	290.7	都市計画年報 平成21年度版(平成22年3月)

**凡例**

浸水範囲



1. 被災状況

(2) 人的被害（平成23年6月30日現在：震災復興計画）

- ・死亡者数及び行方不明者数の合計が町人口の4.5%となっている。
- ・避難者は、3/20(最多時)で市人口の55.2%となっている。

	人数(割合)	備考
死亡者	1,656(6.8%)	
行方不明者	72(0.3%)	
避難者	10,143(41.8%)	最多時
陸前高田市人口	24,246	H23.3月11日現在(住基人口)
推定浸水域にかかると推定される人口	16,640(68.6%)	H22国勢調査速報値(総務省統計局)

(3) 建物被害（平成23年6月30日現在：震災復興計画）

- ・全壊及び半壊の合計(倒壊率)が42.9%となっている。

地区名	棟数
全壊住家	3,159
半壊住家	182
合計(倒壊率)※	3,341(42.9%)
世帯数	7,785

※倒壊率=(全壊住家等+半壊住家等)÷世帯数

参考：他市町村の家屋倒壊数

(県内)宮古市	3,669棟
大船渡市	3,629棟
(県外)南三陸町	3,308棟
石巻市	33,378棟
名取市	3,866棟

1. 復興計画策定体制

1) 市町村全域

・復興計画の策定に係る体制は、以下の組織で構成されている。

- ①震災復興本部(庁内組織)  
復興計画策定にかかる庁内の意思決定機関として審議を行う。
- ②事務局(庁内組織)  
復興計画のとりまとめ及び市民意見とりまとめ等の調整を行う。
- ③復興計画策定庁内調整会議(庁内組織)  
各部の課長補佐及び係長職で組織され、計画素案の検討・調整を行う。
- ④各課等・全職員(庁内組織)  
地域コミュニティからの要望の窓口となり対応を行う。
- ⑤復興計画検討委員会(市民組織)  
総合計画検討時の市民・各団体のメンバーで構成され、復興計画に関する調査・検討を行う。
- ⑥チーム会議(官民合同組織)  
国、学識経験者、UR、建設コンサルタントにより構成され、復興計画策定庁内調整会議に図る計画へのアドバイスや支援を行っている。

・復興計画策定の組織は、庁内組織(①～④)が主体となっており、適宜官民合同組織(⑤及び⑥)のアドバイス・支援を受け策定を進めている。  
・市では国交省や学識経験者との意見交換や支援の連携は構築できている。

2) 地区

・旧町村単位とする11地区からなり、各地区には従来から地区コミュニティ推進協議会が組織されている。  
→地域コミュニティの結束が強いため、地域毎の合意が図られやすい。

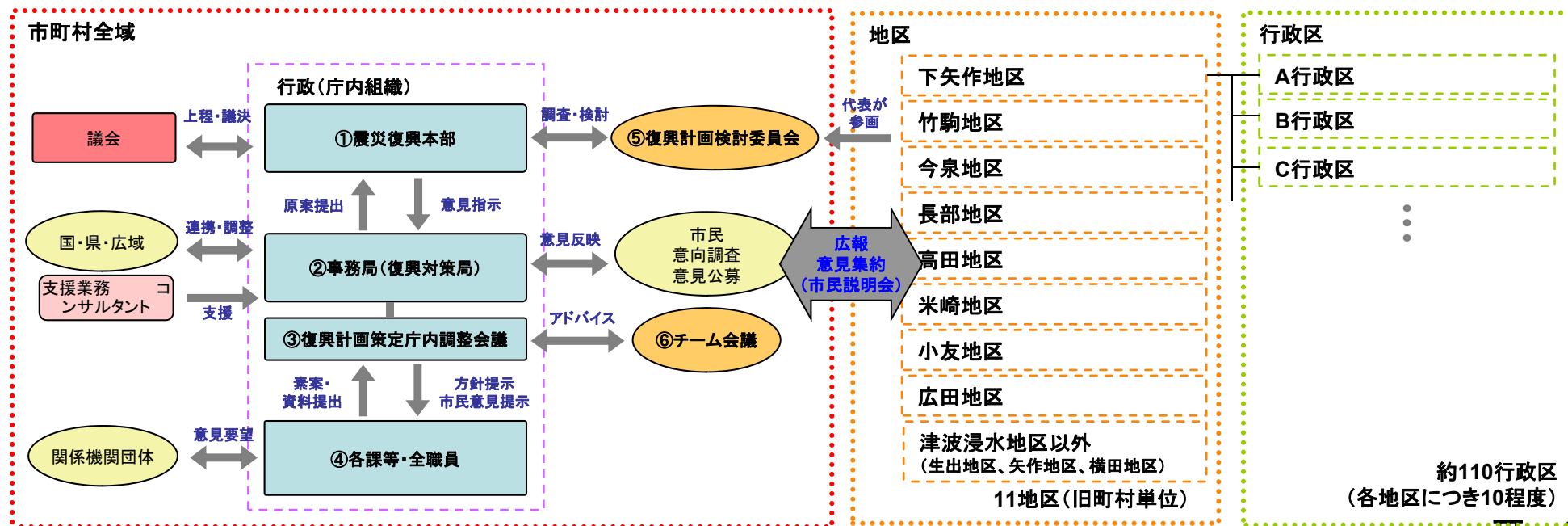
3) 行政区

・各地区には10程度の行政区がある。  
・計画素案作成に向け、住宅再建に向けた動きを把握するため、6月頃に行政区長等を対象にした意向把握を実施した。

4) その他

・8月下旬から9月にかけて、全被災世帯を対象とした居留意向調査を実施した。  
また、無作為抽出の1,000人を対象としたまちづくりアンケート調査を実施した。  
・10月からは行政区(11区)単位で、復興計画案の説明会を実施した。

■復興計画策定体制



出典: 陸前高田市受領資料より作成

（2）復興計画策定スケジュール

・復興計画の策定期間は、当初予定から変更していない。

項目		H23 5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月 以降
復興計画	（1）震災復興本部・復興対策局	震災復興本部・復興対策局設置(5/1) ● ●● 震災復興計画策定方針(5/16)							震災復興計画策定(12/2) ●●
	（2）震災復興計画検討委員会				第1回(8/8) ●	第2回(8/29) ●	第3回(9/26) ●	第4回(11/8) ●	第5回(11/30) ●
	（3）復興まちづくりを語る会						第1回(9/26) ●	第2回(10/14) ●	第3回(10/31) ●
市民意向	（1）市民意向調査		被災地域市内8地区の高台移転等に係る調査(6/27～7/19) ←→		今後の居住に関する調査(8/22～9/2) ←→		今後のまちづくりに関する意向調査(9/28～10/10) ←→		
	（2）地区住民説明会						震災復興計画(素案)等に係る地区住民説明会(市内11地区、参加者1,716名)(10/17～11/11) ←→		
議会		全員協議会(5/17) ●							震災復興計画議決(12/21) ●●
	東日本大震災復興対策特別委員会			第1回(7/6) ●	第2回(8/9) ●		第3回(10/14) ●	第3回～第5回(11/4,11/11,11/22) ●●●	

（3）復興基本計画の構成・特徴（1 / 2）

・復興計画では、被災した各地区における復興のイメージを示した11の重点計画を位置づけている。

◆重点計画(抜粋)

1 新市街地と産業地域、防災道路網の形成

＜整備方針＞

被災した市街地は、低地部が津波の浸水を免れるように高さを確保することを基本に、山側にシフトした新しいコンパクトな市街地の形成を図ります。また、被災した海岸地域等の低地部は、本市の基幹的産業と連携した新産業ゾーン、公園、農用地等の活用を図ります。

防災道路網は、広域幹線道路と連動した整備を促進するとともに、特に、新しい市街地内を通る幹線道路は、都市内交通のメインストリートとして整備促進を図ります。



11 地区コミュニティ別居住地域の再生

（下矢作、竹駒、今泉、長部、高田、米崎、小友、広田、生出、矢作、横田）

東日本大震災の津波による浸水区域内の居住地域は、防潮堤等の整備や想定される浸水区域を考慮し、移転促進区域の設定を基本に非居住区域とするとともに、住民意向や住民参加のもと、高台移転や地盤嵩上げ、避難道路等の整備による安全な居住地域を確保し、地域のコミュニティの再生や土地利用の再編を図りながら、安心して暮らせるまちづくりを展開します。

（1）下矢作地区

- ・海岸保全施設や河口水門等の整備に応じて、住民意向に対応した高台移転や現位置での住宅再建を促進します。
- ・国道343号の廻船橋以西の津波浸水区域については、一部嵩上げ整備を促進します。
- ・市道今泉下矢作線や避難路としての林道山岳線の改良整備を検討します。
- ・気仙川河川堤防等の改修整備を促進します。

（2）竹駒地区

- ・海岸保全施設や河口水門等の整備に応じて、住民意向に対応した高台移転や現位置での住宅再建を促進します。
- ・国道340号の相川から廻船橋間の拡幅等改良整備の促進を図ります。
- ・後方支援、避難道路として市道相川新田線の整備促進を図ります。
- ・竹駒保育園や消防所の移転を促進します。
- ・気仙川河川堤防の水門整備を促進します。

（3）今泉地区

- ・海岸保全施設や河口水門等の整備に応じて、住民意向に対応した高台移転等を促進するとともに、低地部が津波の浸水を免れるように高さを確保することを基本に区画整理による住宅街、商業ゾーン等コンパクトな市街地の形成を図りながら、歴史文化が薫る新しいまちなみの再生を図ります。
- ・気仙川下流域の低地部は、農地、公園等の利用を図ります。
- ・三陸縦貫自動車道の避難用出入口の整備促進を図るとともに、アクセス路の整備や西側丘陵部への避難道路を整備します。
- ・市街地を縦断する幹線道路の整備及び（仮称）今泉大橋の新設など、都市内交通のインフラ整備を促進するとともに、跡留橋や気仙大橋の復旧を促進します。
- ・学校、コミュニティセンター、保育所、消防所等の公共施設は、高台に配置します。
- ・災害公営住宅等集合住宅の整備を検討します。
- ・内水対策として地区内の排水路や雨水ポンプ場を整備します。
- ・小学校・中学校の適正規模化計画を検討します。

（4）長部地区

- ・海岸保全施設や河口水門等の整備に応じて、住民意向に対応した高台移転等を促進するとともに、漁家の生産活動等に配慮しながら、集落の再生を図ります。
- ・三陸縦貫自動車道のインターチェンジ整備を促進するとともに、インターチェンジと長部漁港を結ぶ県道整備を促進します。
- ・国道45号の津波浸水区域を嵩上げし、以西への浸水防止を図るとともに、海岸からの避難道路の整備を促進します。
- ・小学校の適正規模化計画を検討します。
- ・高台移転にあわせた集合住宅の整備を検討します。
- ・消防所は、高台への移転整備を検討します。

（5）高田地区

- ・海岸保全施設や河口水門等の整備に応じて、住民意向に対応した高台移転等を促進するとともに、低地部が津波の浸水を免れるように高さを確保することを基本に、区画整理による住宅街の形成や公営住宅の整備を促進します。

- ・市街地を通る新たな幹線道路の整備促進を図るとともに、道の駅等を中心とした商業ゾーン等の整備を促進し、コンパクトな新しい市街地の形成を図ります。

- ・道の駅、スポーツ施設は、都市公園として一体的整備を図ります。
- ・「動く七夕」ロードの整備や市道の復活を検討します。
- ・歩行者、自動車等による高台への円滑な避難を誘導するため、南北方向に複数の避難道路の整備や待避所となる防災公園の整備を促進します。
- ・海岸地域等の低地部は、産業用地、公園、緑地帯等の利用を図ります。
- ・消防署、県立病院、県立高校、（仮称）市民総合体育館、多目的集会所、保育所等は、高台への整備を促進するとともに、（仮称）市民文化会館や市役所、消防所の整備については、高台への配置を含めて検討します。

（6）米崎地区

- ・海岸保全施設等の整備に応じて、住民意向に対応した高台移転等を促進するとともに、漁家の生産活動等に配慮しながら、集落の再生を図ります。
- ・主要地方道大船渡・広田・陸前高田線の延伸整備を促進するとともに、米ヶ崎や海岸からの避難道路の整備を促進します。
- ・中学校の適正規模化計画を検討します。
- ・災害公営住宅等集合住宅の整備を検討します。
- ・消防所は、高台への移転整備を検討します。

（7）小友地区

- ・海岸保全施設等の整備に応じて、住民意向に対応した高台移転等を促進するとともに、漁家の生産活動等に配慮しながら、集落の再生を図ります。
- ・主要地方道大船渡・広田・陸前高田線の浸水区域の改良整備や避難道路として市道長洞只出線の整備を促進します。
- ・中学校の適正規模化計画を検討します。
- ・災害公営住宅等集合住宅の整備を検討します。
- ・消防所は、高台に移転整備します。

（8）広田地区

- ・海岸保全施設等の整備に応じて、住民意向に対応した高台移転等を促進するとともに、漁家の生産活動等に配慮しながら、集落の再生を図ります。
- ・主要地方道大船渡・広田・陸前高田線の付替え整備や海岸からの避難道路の整備を促進します。
- ・コミュニティセンター、広田診療所、広田保育園、消防所等の公共・公益施設は、高台への移転整備を図るとともに、あわせて健康センターや介護施設の整備を検討します。
- ・中学校の整備は、適正規模化計画にあわせて検討します。
- ・高台移転にあわせた集合住宅の整備を検討します。

（9）津波浸水地区以外（生出地区、矢作地区、横田地区）

- ・住民意向に応じた移転候補地として検討します。
- ・コミュニティセンターは、災害に備えた備蓄や通信機能を整備するなど地域の防災拠点として機能を充実するとともに、津波災害時の後方支援基地としての形成を図ります。
- ・産業立地の促進を図るとともに、公共施設の配置を検討します。

（3）復興計画の構成・特徴（2 / 2）

はじめに

- 第1 計画策定の趣旨
- 第2 東日本大震災による本市の災害状況
- 第3 計画策定の基本的考え方
- 第4 計画の構成と期間

第1部 基本構想

第1章 復興の基本理念

第2章 復興のめざすまちの姿

第3章 復興のまちづくりの目標

第2部 基本計画

第1章 復興の重点計画の推進

- 第1 新市街地と産業地域、防災道路網の形成
- 第2 高田松原地区・防災メモリアル公園ゾーンの形成
- 第3 今泉地区・歴史文化を受け継ぐまちの再生
- 第4 氷上山麓地区・健康と教育の森ゾーン
- 第5 高田沖地区・太陽光発電所誘致等の推進
- 第6 浜田川地区・大規模施設園芸団地の形成
- 第7 小友浦地区・干拓地の干潟再生
- 第8 広田半島地区・海洋型スポーツレクリエーション拠点の形成
- 第9 漁港背後地等を活用した水産関連業務団地の形成
- 第10 緑の帯でつなぐメモリアルグリーンベルトの創出
- 第11 地区コミュニティ別居住地域の再生（下矢作、竹駒、今泉、長部、高田、米崎、小友、広田、生出、矢作、横田）

第2章 計画の体系

第3章 まちづくりの目標別計画の推進

- 第1 災害に強い安全なまちづくり
- 第2 快適で魅力のあるまちづくり
- 第3 市民の暮らしが安定したまちづくり
- 第4 活力あふれるまちづくり
- 第5 環境にやさしいまちづくり
- 第6 協働で築くまちづくり

第4章 計画の実現に向けて



### 3. 復興に向けての課題と対応

#### （1）体制に関する課題

##### ①11月までの体制

- ・復興対策局は、立ち上げ当時は総勢8名、うち専任4名（うち2名は岩手県と名古屋市からの支援）、その他4名は兼務となっている。
- ・その他国等からの支援としては、6月まで国土交通省から2名、連休明けからURから2名が現地に入っていた。
- ・6、7月は外部からの視察、復興まちづくりに対する提案等が相次いだこともあり、支援業務コンサルタントが、復興まちづくりの窓口業務（まちづくりセンター）を担うこととなった。

##### ②11月以降の体制

- ・12月上旬に復興計画案がまとまってからは、庁内体制も事業化に向けて変化し、技術職2名が復興対策局に移動した。さらに、兼務の復興対策局メンバーは元の所属となり、事業化にシフトした体制となった。

##### ③マンパワーの不足

- ・7～9月までは復興まちづくりイベント、選挙対応等で市職員は非常に多忙であった。
- ・11月以降は事業化に向けた住民説明会、個別相談会を復興対策局員＋支援業務コンサルタントで対応した。
- ・1、2月は防集地区の説明会のため、週末返上であった。
  - 今泉地区 説明会2回、個別相談会（12月14日～25日）
  - 高田地区 個別相談会（12月14日、27日、1月5日～9日）
  - 防集地区 行政区を単位に説明会を実施（1月14日～2月18日）

※なお、3月2日に陸前高田市とURは復興整備事業にかかる協力協定を締結している。事業推進に向け、URのノウハウ、人材等の支援が期待される。

##### ④三陸縦貫自動車道等の国・県等との調整が必要な事項が多い

- ・陸前高田市の骨格基盤は、三陸縦貫道路、国道45号、340号等、国、県管理となっているため、これらとの調整が必要となっている。防集事業、区画整理事業の事業化検討でも、国（三陸国道事務所）や県との調整を行いながら進めている。

（2）プロセスに関する課題（まちづくり）

①被災市民の復興への意欲醸成

・暮らしの再建の見通しが立てられない状況にあることから、復興への展望（復興への道筋）を早急に示し、復興への意欲を高める工夫が必要である。

②住宅再建と雇用を重視した復興計画の策定

・陸前高田市は国道45号沿いに大規模商業店舗等の立地が進んだ都市であり、近隣都市のベッタウン的な都市でもあった。復興計画では住宅再建と雇用を重視した復興計画の策定を進めている。

（3）プロセスに関する課題（創意形成）

①居住者の安否・避難場所等の基礎的な情報収集方法

・今回の被災で行政書類等が全て流失してしまったため、基礎情報の収集等の把握にあたっては、11地区（全地区）の区長を集めヒアリングを行なった。  
→ヒアリングでは、行政区の範囲の確認や地区毎の意向等を確認した。

②内容を絞った意向把握の実施

・意向把握にあたっては、復興に関して全般的な内容を問うのではなく、必要な内容に絞ったアンケート調査を実施している。

③遠隔地に避難している市民への意向把握

・11月以降の住宅再建意向調査で、郵便、電話等による追跡調査を実施している。現時点では、土地区画整理事業の対象者以外については、ほとんどの方に何らかの形で連絡がつく状態になっている。

（4）創意形成にかかる人材

①市長の対応

・市長は市民説明会（全11回）に全て出席した。市民説明会の質問には担当各課の他、市長自らが応答する場面も多かった。また、各回とも最後は、市長挨拶に対し参加者の拍手で閉会となった。

#### 4. 今後の中長期的な課題や展望

##### ①計画から事業へ

- ・壊滅的に被災した陸前高田市においては、高台と低地のボリューム、各用途として確保すべき面積など確定することが難しい。このため、従来の固定目標を決め、各種のパラメータによってそれを事業に落とし込む直列型の手順では、今回のような復興まちづくりのスピード感には対応できないとの認識のもと、意図的に最大ボリュームの計画を描いている（復興計画イメージ図は流動的であるとし、復興計画本編ではなく、資料編に納められている）。
- ・一方、事業化検討が始まった11月以降には、改めて、住宅再建意向調査を行い、市街地ボリュームの見直しも進めている。
- ・最大ボリュームとしての計画をベースとしつつも、事業では常に縮小の道筋をたどり、それを根拠にさらに計画を見直すという、計画と事業が相互に呼応しながら最適な着地点を見出すこれまでと異なる発想の計画行為が必要とされており、行政だけでなく、作業を担当するコンサルタントにも柔軟な発想が求められる。

##### ②支援に入る専門家等のコーディネート

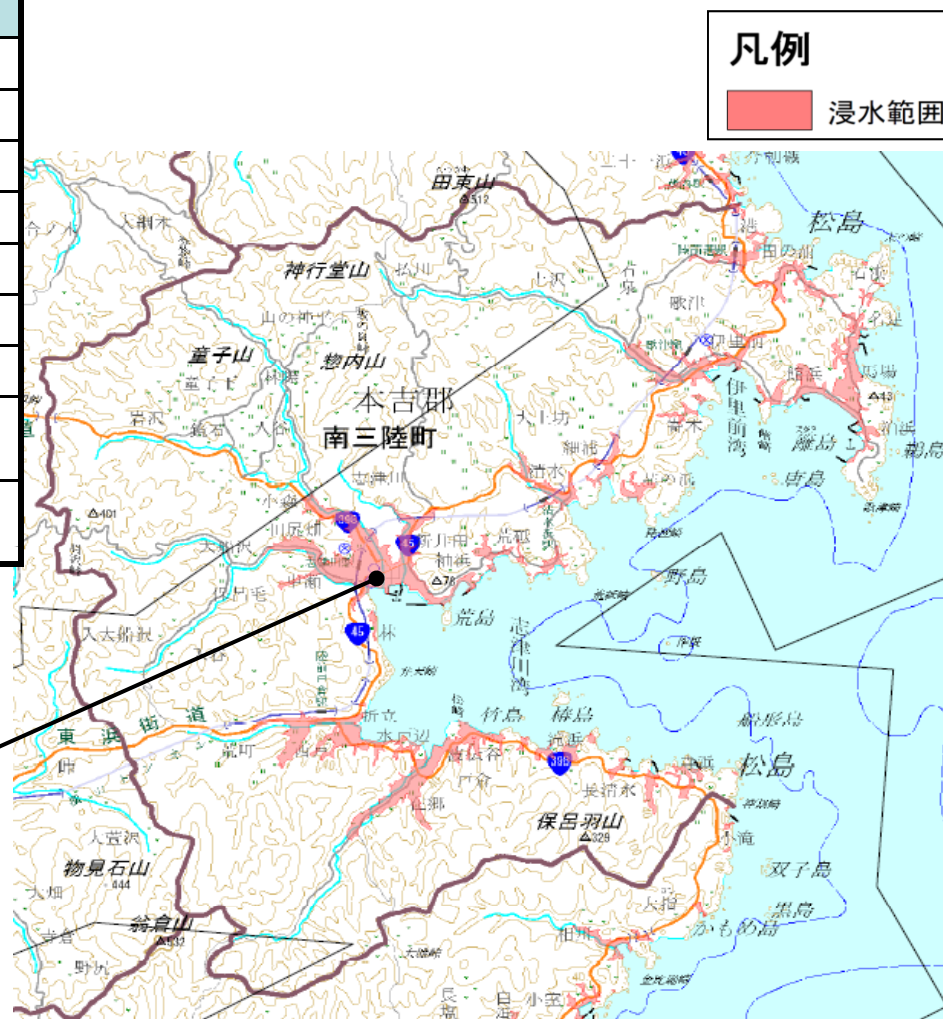
- ・市街地の相当部分が壊滅状態の陸前高田市では、復興計画に位置づけられている事業でも150以上、市街地整備に関しては土地区画整理事業2か所、防災集団移転事業は最大50か所余り、その他、学校や公民館などの公共施設再建など膨大な数の事業がある。
- ・今後、事業段階に入り、地権者や住民との合意形成、整備主体間の協議などより丁寧な対応が必要となる。
- ・市役所の職員とそれを支援する専門家の数が絶対的に足りないという問題に対しては、行政支援や専門家派遣等による体制が整えられつつあるが、実際に、今後は関与する様々な専門家等が、これまでの復興まちづくりに対する市のスタンスを理解してくれるのか、また、実際にこれらの方々に関与して頂くときにどのように全体の齟齬がないように調整していくのかという問題がある。

1. 被災状況

(1) 浸水区域（平成23年9月30日現在：震災復興計画（素案））

- ・浸水区域は、約1,145haであり、市街地部(用途地域)の約6.5倍(都市計画区域の約1.3倍)となっている。
- ・建築基準法第84条により建築制限は、175.7haであり、推進地域の指定は、約154.4haとなっている。

地域名	面積(ha)	備考
戸倉	362.6	
志津川	395.6	
歌津	386.3	
合計	1,144.5	市街地部(用途地域)の約651.4%
町域面積(参考)	16,374	平成22年全国都道府県市町村別面積調
都市計画区域(参考)	900	宮城の都市計画(資料編)(平成22年5月)
用途地域(参考)	175.7	都市計画年報 平成21年度版(平成22年3月)
建築基準法第84条(参考)	175.7	平成23年4月8日～5月11日(その後、特例法により11月まで(6ヶ月)延長)
被災市街地復興推進地域(参考)	約154.4	平成23年11月11日～平成25年3月10日



1. 被災状況

(2) 人的被害（平成23年9月30日現在：震災復興計画（素案））

- ・死亡者数及び行方不明者数の合計が町人口の4.5%となっている。
- ・避難者は、3/20（最多時）で市人口の55.2%となっている。

	人数(割合)	備考
死亡者	444(2.5%)	
行方不明者	349(2.0%)	届出数
避難者※	9,753(55.2%)	最多時:3/20
南三陸町人口	17,666	H23.2月末
推定浸水域にかか る人口	14,389(81.5%)	H22国勢調査速報値 (総務省統計局)

※（参考）集団避難先：町内6カ所  
町外50カ所（栗原市6カ所、登米市6カ所、大崎市34カ所、  
加美町1カ所、山形県1カ所、秋田県2カ所）

(3) 建物被害（平成23年12月12日現在：消防庁災害対策本部発表）

- ・全壊及び半壊の合計（倒壊率）が61.7%となっている。

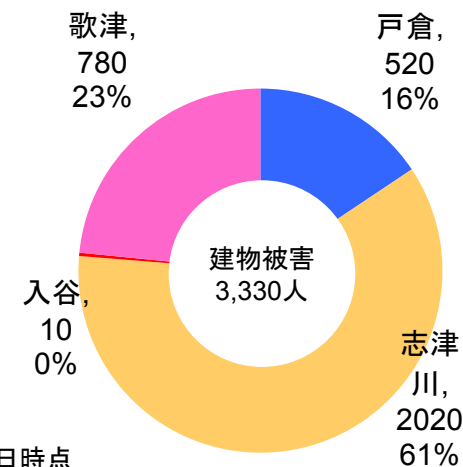
地区名	棟数
全壊住家	3,142
半壊住家	166
合計(倒壊率)※	3,308(61.7%)
世帯数	5,365

※ 倒壊率 = (全壊住家 + 半壊住家) / 世帯数

参考：他市町村の家屋倒壊数

- (県内) 石巻市 33,378棟
- 名取市 3,866棟
- (県外) 宮古市 4,675棟
- 大船渡市 3,629棟
- 陸前高田市 3,341棟

地区別建物被害状況  
(棟数)



※平成23年4月3日時点  
南三陸町HPより

## 2. 復興計画策定の概要

### (1) 復興計画策定体制

#### 1) 市町村全域

・復興計画策定の体制は、以下の組織で構成されている。

##### ①南三陸町震災復興計画策定会議

計画の進捗状況を点検・評価する組織。進捗状況について審議し、必要な見直しを行う。

##### ②震災復興町民会議

町民代表が将来像への思いを復興計画に反映させる。

##### ③各部会

関連各部からなり、復興計画の調整を行う。

##### ④事務局

震災復興推進課が総合調整等の事務を行う。

#### 2) 地域

##### ⑤地域懇談会

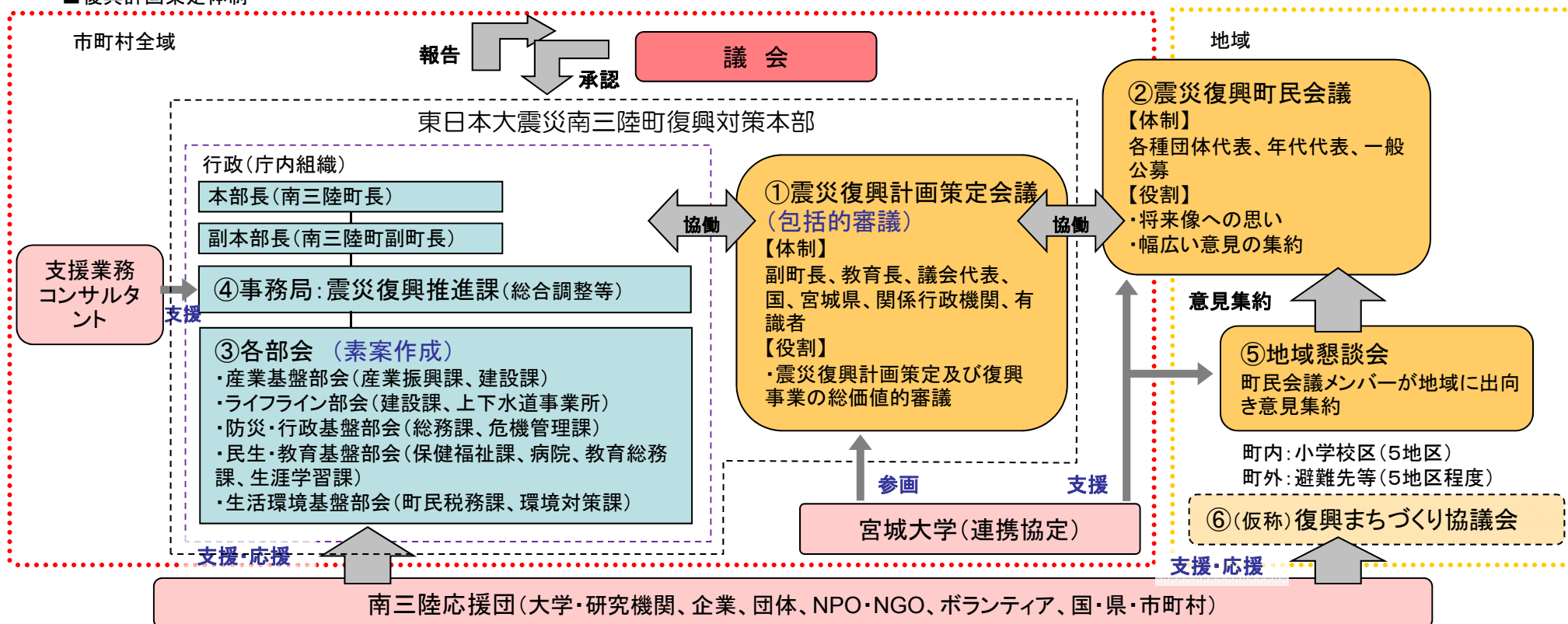
地域の声は、地域懇談会により幅広く集約する。

##### ⑥(仮称)復興まちづくり協議会

復興計画策定後のまちづくりを進めるための組織として適宜設置する。

町民等が積極的に復興まちづくりに参加できるように調整を行う。

#### ■復興計画策定体制



（2）復興計画策定スケジュール

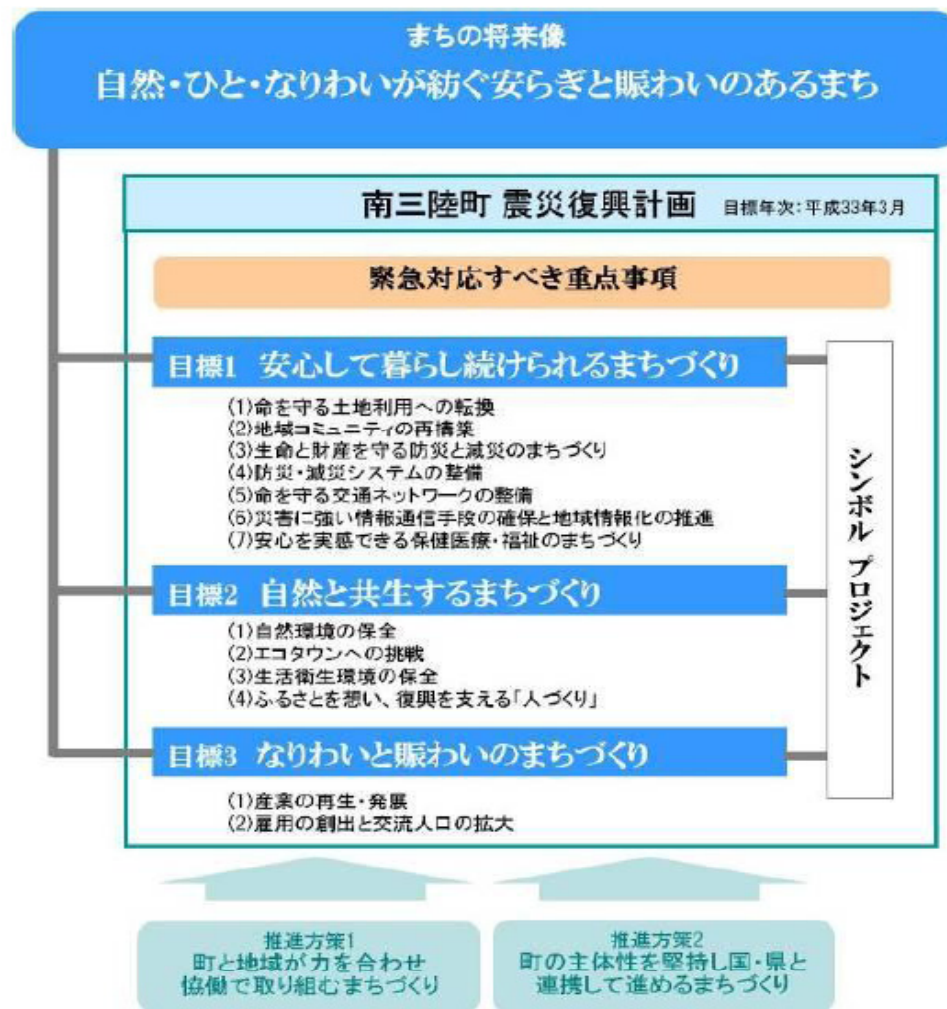
- ・国の三次補正による各事業の金額規模が決まっていないため、復興計画を素案のままとしている。
- ・震災復興町民会議は、当初3回を予定していたが、参加者からの要望により6回に変更している。

項目		4月	H23 5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月 以降
復興基本方針（骨子）			基本方針（骨子） 策定（5/8） ●						
復興計画	（1）震災復興計画 策定会議			第1回 （6/10） ●	第2回 （7/10） ●	第3回 （8/7） ●	第4回 （9/18） ●	基本計画（素案） 策定（9/30） ●	
	（2）震災復興町民会議			委員募集 （6/16～6/24） ↔	第1回 （7/8） ●	第2回 （7/22） ●	第3回 （8/10） ●	第4回 （8/19） ●	第5回 （8/23） ●
市民意向	（1）アンケート				意向調査 （7/1～7/15） ↔				
	（2）地域懇談会				地域懇談会（のべ23会場） （7/25～7/31） ↔				
その他都市計画（建築制限）			第84条建築制限 （4/8～5/11） ↔			特例措置による期間延長 （5/12～11/10）		被災市街地復興推進地域へ移行 （11/11～H25 3/10） ↔	
都市計画の決定 ・変更手続き							第1回都計審 （10/13） ●	第2回都計審 （11/4） ●	知事同意 （11/9） ●
							住民説明会 （10/7～10/9） ↔	案縦覧 （10/14～10/28） ↔	

出典：南三陸町受領資料・公表資料より作成

（3）復興基本計画の構成・特徴（1 / 2）

・復興計画は、目標を具体化するための施策、緊急対応すべき重点事項、シンボルプロジェクトで構成される。



出典:南三陸町震災復興計画(素案)



（3）復興基本計画の構成・特徴（2 / 2）

＜第1編 総論＞

第1章 震災復興計画について

1. 策定の趣旨
2. 計画の位置付け
3. 計画期間
4. 復興の主体

第2章 震災の総括

1. 南三陸町の被災状況
2. 津波との闘いの歴史
3. 災害の教訓

＜第2編 復興の基本的な考え方＞

第1章 基本理念

1. 復興の基本理念

第2章 施策の大綱

1. 復興目標
2. 復興の推進方策

第3章 人口の見直し

第4章 土地利用のあり方

1. 町民意向の把握
2. 今後の土地利用の方向性について

＜第3編 復興計画＞

第1章 復興の全体像と見直し

1. 復興のイメージ

第2章 復興計画の体系

1. 復興計画の体系

第3章 復興に向けて緊急対応すべき重点事項

1. 被災者の生活支援と自立生活への誘導
2. ライフラインと河川堤防・護岸の仮復旧
3. 災害廃棄物の処理
4. 消防・防災機能の早期回復
5. 雇用の確保
6. 産業の復旧
7. 病院、学校、社会福祉施設の復旧と移動手段の確保
8. 行政機能の回復

第4章 シンボルプロジェクト

1. シンボルプロジェクト

第5章 復興事業計画

- 目標1 安心して暮らし続けられるまちづくり  
目標2 自然と共生するまちづくり  
目標3 なりわいと賑わいのまちづくり

第6章 復興計画の推進

1. 計画の推進体制
2. 計画の進行管理

第7章 行財政運営の方針

1. 予算の復興事業への重点化
2. 財源確保に向けた取り組み

＜資料編＞

1. 南三陸町震災復興計画策定の主な経緯
2. 東日本大震災南三陸町復興対策本部の設置に関する要綱
3. 東日本大震災南三陸町震災復興計画策定会議設置要綱
4. 震災復興町民会議設置運営要綱
5. 震災復興計画策定体制図
6. 東日本大震災南三陸町復興計画策定会議委員名簿
7. 南三陸町震災復興町民会議委員名簿
8. 「南三陸町の復興まちづくり」に関する意向調査（調査結果）
9. 震災復興町民会議提言書
10. 「震災復興計画」地域懇談会開催概要
11. 南三陸町の被災・復旧・被災者支援の概要
12. 地区・集落避難行動調査（結果概要）
13. 東日本大震災南三陸町震災復興計画策定会議による復興推進への付帯意見

＜資料編＞

1. 掲載事業数
2. 復興事業の体系
3. 復興事業の概要

### 3. 復興に向けての課題と対応

#### (1) 体制に関する課題

##### ①体制面での工夫

- ・復興計画を進めるために、適宜「復興まちづくり協議会」を設置し、検討を進める予定である。  
→現在、行政区(自治会)が複数あり、比較的大規模な伊里前地区で組織されている。

##### ②体制面での問題・課題

- ・市職員(36人/200人)が被災しており、復興計画の策定を総括する復興推進課(6人/9人)が外部からの出向者となっている。
- ・現在の派遣制度が来年度以降も続くのか、出向者から現職への引き継ぎが円滑に行えるかが不安材料となっている。

(参考)

南三陸町の平成22年度予算74億7,920万円  
土木費4億620万円

高台移転に関する事業費(試算)1,395億円  
復興期間(10年)の年平均約140億円

行政のリソース(執行体制)不足

## （2）プロセスに関する課題（まちづくり）

### ①国の財政面、制度面のバックアップが必要

- ・個別事業で創意形成を図るためには、個人負担など細かな条件（各種支援制度等）を示される必要がある。
- ・国の基準等が未だに明確になっていないため、責任ある形で創意形成に取り組めない。

### ②外部からの支援が必要

- ・12月中旬から防災集団移転促進事業や災害公営住宅に対する意向把握と住民説明を行う予定であるが、マンパワーが不足している。
- ・事業に関する信頼のある情報が必要であり、国交省発注の「東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務」及び「日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン詳細検討業務復興調査業務」による支援や成果が重要であると考えている。

## （3）プロセスに関する課題（創意形成）

### ①説明会等を円滑に行う工夫

- ・宮城大学等との連携や兵庫県の市民団体の支援により、ワークショップ方式で実施した。
- ・説明会の場で全ての参加者の意見を聞くことは難しいため、住民を小グループ（20人/グループ）に分けて、ファシリテーター（5～6人）が個別に意見集約を行なった。
- ・地域懇談会は、仮設住宅の集会所や避難所において実施した。今後も同様な方法で実施する予定である。

### ②対象者全員の意見聴取が必要な創意形成の課題

- ・高台移転や土地区画整理事業等の個別事業に関する意見把握は、対象者全員の回答が必要となる。
  - まず、再度意向把握としてアンケート調査を実施する予定である。
  - 回答状況や被災前の居住地等を整理できるようにカルテを作成して対応を考えていく予定である。

### ③既存コミュニティの有無による創意形成への影響

- ・小規模集落は、漁労長等を中心とした既存コミュニティによる一定のまとまりがある。
- ・市街地は、コミュニティの意識が薄く、創意形成が非常に困難となっている。

## （4）創意形成にかかる人材

- ・復興計画策定における創意形成のキーパーソンはいない。
- ・小集落では、中心的な人物はいるが、市街地では代表的な人材がない。

#### 4. 今後の中長期的な課題や展望

##### ① 個別事業における創意形成への不安

- ・復興計画(素案)を策定する上で実施してきた創意形成は、全体の方向性を示す総論的なものであり大きな課題はみられなかった。  
今後実施する高台移転等の個別事業に関する住民との創意形成を円滑に行う事が課題と認識している。

##### ② 具体的なプロジェクト推進

- ・防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備に対する意向把握と住民説明を行う予定である。
- ・今後の事業化を踏まえると、都市計画関連の技術者が数年単位で地域に張り付く必要がある。

##### ③ 先行事例をつくることで事業化に創意形成を促進

- ・創意形成が出来たところから取り組み、先行事例を見せることで、他の地区も進むようになるのではないかと考えている。

1. 被災状況

(1) 浸水区域（平成23年12月22日現在：復興基本計画）

- ・浸水区域は、約7,300haであり、市街地部(用途地域)の2倍以上となっている。
- ・建築基準法第84条により建築制限は、549haであり、推進地域の指定は、約449.4haとなっている。  
→ 建築制限地域の内、鮎川地区(32ha)、雄勝地区(62ha)の建築制限区域については、継続して震災復興におけるまちづくりの検討を行うことになっている。

地域名	面積(ha)	備考
浸水面積	約7,300	市街地部(用途地域)の約231.1%
市域面積(参考)	55,578	平成22年全国都道府県市町村別面積調
都市計画区域(参考)	13,004	宮城の都市計画(資料編)(平成22年5月)
用途地域(参考)	3,159	都市計画年報 平成21年度版 (平成22年3月)
建築基準法第84条(参考)	549	平成23年4月8日～5月11日(その後、特例法により9月まで(4ヶ月、一部11月まで)延長)
被災市街地復興推進地域(参考)	約449.4	平成23年9月12日～平成25年3月10日



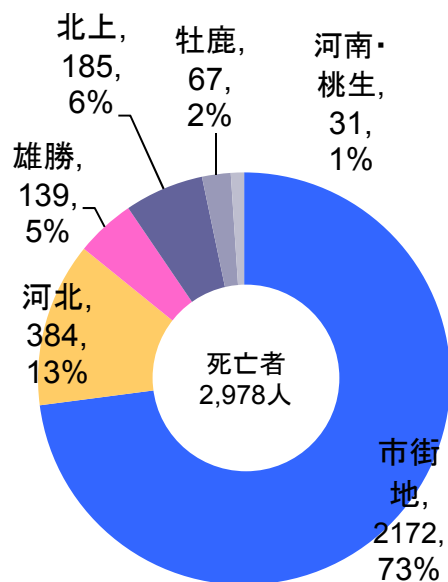
1. 被災状況

(2) 人的被害（12月22日現在：復興基本計画）

- ・死亡者数及び行方不明者数の合計が市人口の2.3%となっている。
- ・浸水範囲における人口が市人口の約70%となっている。
- ・避難者は、3/17(最大値)で市人口の31.1%となっている。

	人数(割合)	備考
死亡者	2,978(1.9%)	
行方不明者	669(0.4%)	
避難者	約50,000(31.1%)	3/17時点(最大値)
石巻市人口	160,826	H22国勢調査速報値
推定浸水域にかか る人口	112,276(69.8%)	〃(総務省統計局)

地区別死亡者内訳(人数)



(3) 建物被害（12月22日現在：復興基本計画）

- ・全壊及び半壊の合計(倒壊率)が58.0%となっている。
- ・宮城県内の他自治体と比較しても家屋倒壊数が多い。

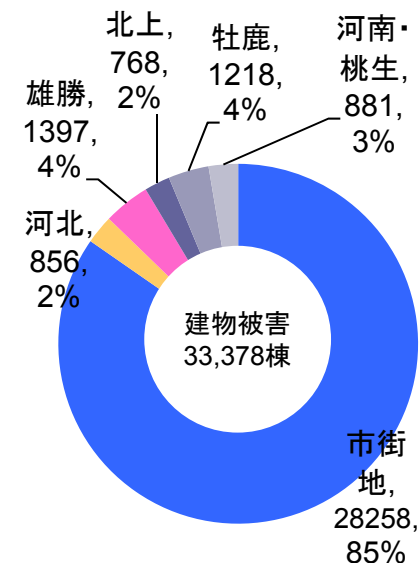
地区名	棟数
全壊	22,357
半壊	11,021
合計(倒壊率)※	33,378(58.0%)
世帯数	57,871

※ 倒壊率=(全壊+半壊) / 世帯数

参考：他市町村の家屋倒壊数

- (県内)南三陸町 3,308棟
- 名取市 3,866棟
- (県外)宮古市 4,675棟
- 大船渡市 3,629棟
- 陸前高田市 3,341棟

地区別建物被害状況(棟数)



2. 復興計画策定の概要

(1) 復興計画策定体制

1) 市町村全域

・復興計画の策定に係る体制は、以下の組織で構成されている。

- ①石巻市震災復興推進本部(庁内組織)  
市長を本部長とする。復興計画の決定機関。
- ②復興推進本部専門部会(庁内組織)  
本部長が指名する各部局(次長級)から構成される専門部会を設置。「減災・まちづくり」、「生活再建」、「産業経済再建」の3つから構成。
- ③事務局:復興対策室(庁内組織)  
専門部会の事務局は、復興対策室が担当。  
なお、都市基盤復興(災害に強いまちづくり)は、建設部が担当。
- ④東北大学大学院工学研究科との包括連携協定  
包括的な連携のもと相互に協力し、地域社会の復興と発展に寄与することを目的としたもので、協定期間は5年間とするものの、延長することとしている。今回、学生等100名規模でチームに別れ、集落調査を実施。

⑤震災復興計画市民検討委員会

市民の意見・提案を反映した「震災復興基本計画」を策定するため、市民検討委員会を設置。委員数が多かったため、「生活部会」と「産業部会」の専門部会を設立。さらに部会での内容を詳細に検討するための2つのプロジェクト(水産関係・中心市街地関係)を設立

⑥石巻市震災復興ビジョン有識者懇談会

復興ビジョン策定を目的に各界有識者からなる懇談会を設置。

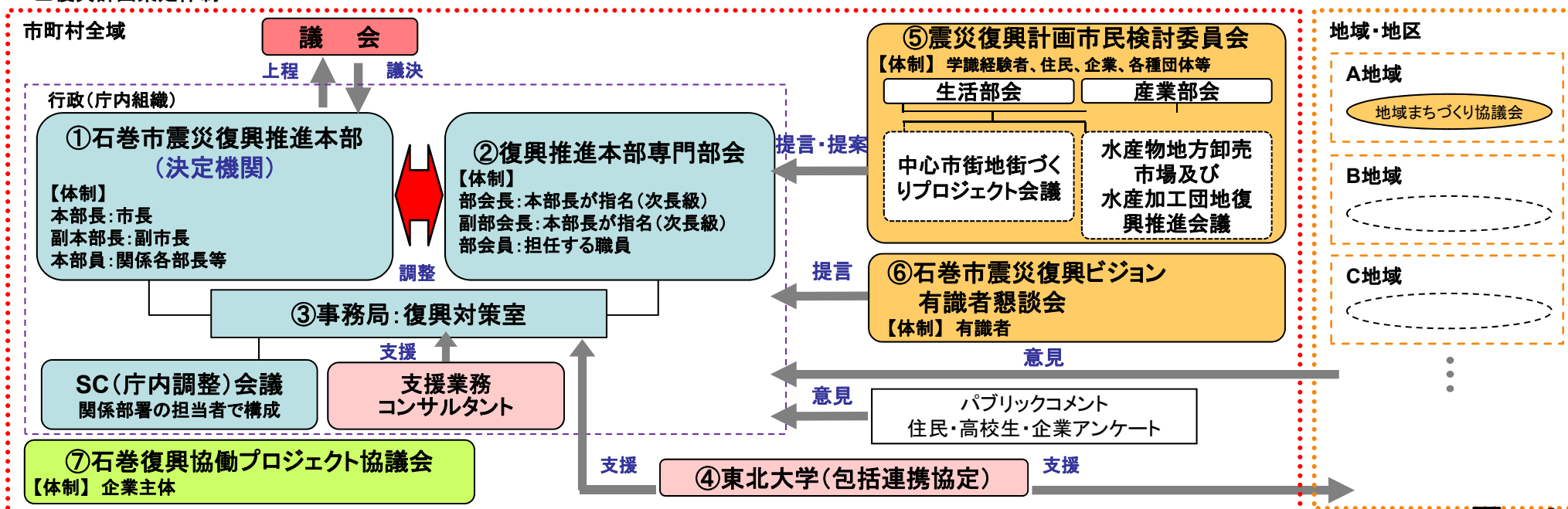
⑦石巻復興協働プロジェクト協議会

企業間連携で進めていくという動きに対し、今後の国の補助制度や特区などを見据えて協議会の形で組織(産・学・官)したもの。  
※復興事業推進組織

2) 地域・地区

・市では設定していないが、地域独自でまちづくり協議会を設置している(意見は復興計画に反映)。

■復興計画策定体制



・石巻市（4／9）

平成23年11月14日時点

（2）復興計画策定スケジュール

- ・復興基本計画の策定期間は当初予定から変更していない。
- ・パブリックコメントの実施時期などの復興計画の具体的なスケジュールは、国の予算や制度の経過に伴い変更した。

区 分	平成 2 3 年 度												
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	
震災復興基本方針	4/27公表												
石巻の都市基盤復興に向けて	4/29 タタキ台公表		6/24 災害に強いまちづくり(基本構想)案公表	8/9 被災市街地復興推進地域案提示	8/22都市基盤復興計画図案提示	9/12被災市街地復興推進地域の決定							
震災復興基本計画		●	骨子作成作業		8/17 骨子策定	素案作成作業		11/7 素案公表	12/22 基本計画決定				
		● 国への要望事項取りまとめ		● 地元意向調査及び移転方法確認									
		● 第1ステージ 現状と課題の把握		● 第2ステージ 復旧方法の確定・市街地編成地域、新市街地、集団移転などの方針案策定									
震災復興推進本部	4/27 第1回	5/10 第2回	5/23・26 第3・4回	6/23 第5回	7/11 第7回	8/8 第8回	8/22 第11回	10/7 第12回	10/25・30・31 第13・15回	11/22 第16回	11/30 第17回	12/1 第18回	12/18 第19回
	基本方針計画の策定体制策定スケジュール	復興計画ゾーンの説明	被災市街地被災市街地建築制限追加指定説明	都市基盤復興構想	都市基盤復興計画に関する住民意見交換会	被災市街地復興推進地域の都決	都市基盤復興計画図(案)	市民検討委員会意見に対する検討結果	復興計画(素案)	震災復興基金創設等			
震災復興推進本部 専門部会		5/19 部会長	5月中：各部長、課長ヒアリングを実施し、現状と課題を把握。 5月中以降：部会長・副部会長会議を定期的に開催するほか、検討課題毎の専門部会や関連する合同部会を開催。										
有識者懇談会		5/15 5/22											
震災復興基本計画市民検討委員会			6/1 6/14 6/29	6/19 6/29	7/2 7/9		8/29	10/12	11/8				
議 会			6/24	7/8 7/21	8/22	9/8 9/29	10/17	11/21	12/2 12/22	議決			
アンケート等	5/1 5/15 5/25	被災企業等アンケート		7/1 7/8 7/22	高校生アンケート								
市民提案		5/15		6/30									
パブリックコメント等			6/8 6/14	7/2 7/14 7/24				11/10 11/23	11/15 12/10	パブリックコメント	市民公表	意見交換会	
国	東日本大震災復興構想会議	4/14 4/23 4/30	5/10 5/21 5/29	5/14 6/4 6/18 6/25	6/11 6/22	6/4 6/18 6/25	提言		11/10				
交通国土省	被災現況調査・構想・事業化												
宮城県	震災復興基本方針・復興計画	4/11基本方針素案公表				8/26 復興計画案公表	9月議会提案	10/19 復興計画公表					



（3）復興基本計画の構成・特徴（1／2）

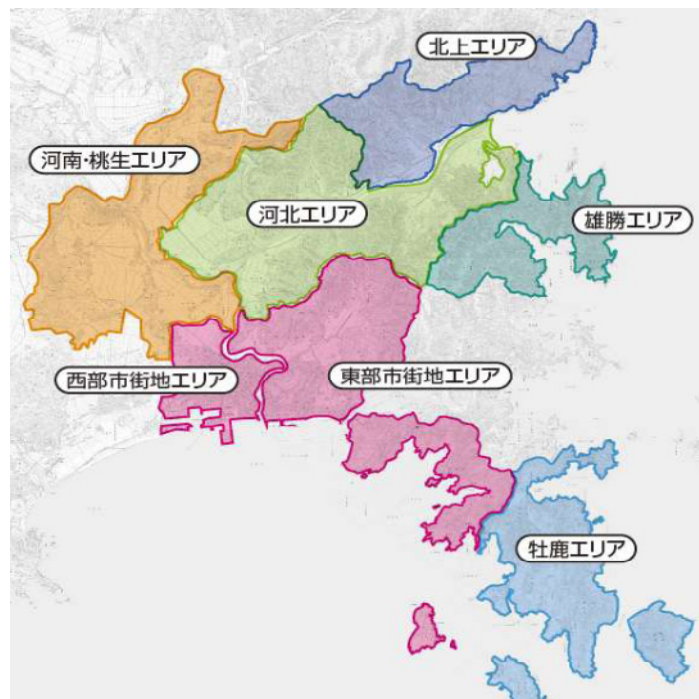
特徴として、以下の項目を章立てして復興基本計画に盛り込んでいる。

◆地区別整備方針

（1）エリア区分の考え方

- ・石巻市総合計画における本庁及び6つの総合支所エリア（石巻、河北、雄勝、河南、桃生、北上、牡鹿）の区分を基本としながら、本震災における被災状況を考慮。
- ・具体的には、市街地エリアと総合支所エリアに大きく区分。
- ・市街地エリアは旧北上川を挟んだ西部と東部、総合支所エリアは河北、雄勝、北上、牡鹿、河南・桃生と設定。

（2）エリア区分図



◆重点プロジェクト

重点プロジェクトは、最大の被災都市である本市から世界の復興モデル都市を実現する復旧・再生・発展を戦略的に牽引する事業として、施策の大綱に位置づけた事業のうち、相乗効果が高く、優先的かつ重点的に取り組む事業を7つの視点からプロジェクトとして一体的に取りまとめたもの

- 1 安心安全再生プロジェクト
- 2 住宅再建復興プロジェクト
- 3 まちなか再生プロジェクト
- 4 海と大地との共生プロジェクト
- 5 絆づくりプロジェクト
- 6 石巻さきがけプロジェクト
- 7 未来への伝承プロジェクト

出典：石巻市震災復興基本計画より作成

（3）復興基本計画の構成・特徴（2／2）

第1章 震災による被災状況と復興への課題

- 1 被災状況
- 2 復興への課題

第2章 復興の基本的な考え方

- 1 復興の基本理念
- 2 計画期間
- 3 復興の主体
- 4 対象地域
- 5 土地利用の考え方
- 6 まちづくり施策大綱

第3章 施策の展開

施策大綱1 みんなで築く災害に強いまちづくり

- 1 新たな防災体制の構築
- 2 地域の力でみんなを守る
- 3 減災まちづくりの推進

施策大綱2 市民の不安を解消し、これまでの暮らしを取り戻す

- 1 迅速な生活・健康支援と福祉・医療の確保
- 2 住まいの再建
- 3 職の再建
- 4 各種公共施設の復旧と復興
- 5 生活環境の整備

施策大綱3 自然への畏敬の念を持ち、自然とともに生きる

- 1 海とともに生きる
- 2 川とともに生きる
- 3 大地とともに生きる
- 4 地域資源を活かす

施策大綱4 未来のために伝統・文化を守り、人・新たな産業を育てる

- 1 未来の人を育てる
- 2 企業誘致と新産業の創出

第4章 地区別整備方針

- 1 エリア区分の考え方
- 2 市街地エリア
- 3 総合支所エリア

第5章 重点プロジェクト

- 1 安心安全再生プロジェクト
- 2 住宅再建復興プロジェクト
- 3 まちなか再生プロジェクト
- 4 海と大地との共生プロジェクト
- 5 絆づくりプロジェクト
- 6 石巻さきがけプロジェクト
- 7 未来への伝承プロジェクト

第6章 実現に向けて

- 1 復興の実現のための財源づくり
- 2 復興の実現のための体制づくり
- 3 震災復興特区制度の活用

参考資料

### 3. 復興に向けての課題と対応

#### （1）体制に関する課題

##### ①体制面での工夫

- ・調整相手の部署が災害対応に追われていると復興の議論がなかなか進まない等の問題が生じていたため、ステアリングコミッティ(SC会議)を6月中旬頃から週一回程度開催し、庁内調整を行った。
- ・「震災復興計画市民検討委員会」の委員数が29名と多く意見集約が難しいため、「生活部会」、「産業部会」の2つ専門部会を設立した。
- ・部会での内容を更に深掘りするため、中心市街地まちづくりプロジェクト水産物地方卸売市場及び水産加工団地復興推進会議を設立した。  
→当該組織には、震災復興計画市民検討委員会の委員以外の人(専門家等)も参画している。

##### ②体制面での課題

- ・事業量が多すぎて職員の手がまわらない。
- ・防災集団移転事業を例にすると、65対象集落(対象戸数3,000戸)で1千億円超の事業費を伴う事業の実施は、市の対応能力を遙かに超えている(マンパワー不足)。

#### （2）プロセスに関する課題（まちづくり）

##### ①被災度合が低くても復旧が厳しい

- ・浸水した期間が長いと被災度合が低い家屋も建替えが必要となる場合が多い。

##### ②産業の復興が重要

- ・産業政策が遅れていることが、問題を複雑化している。特に水産業等の一次産業への復興支援が重要である。
- ・石巻には他にも多種多様な産業があるが、どれが基幹産業ということも言えない。今回復興を進めていく上で、産業ごとに復興できるスピードが異なるため、それぞれの産業に対して同じようなスピードで復興できるような支援方法を取ることを考えている。

##### ③地区別整備方針の設定と地元意識に配慮した地区分け

- ・地域によって、被災状況が異なるため、地域別に整備方針を設定。地元意識を考慮し、合意形成のしやすさを考え、平成17年合併前の行政区(旧市町村)をもとに区分けを設定した。

##### ④復興計画のスケジュール

- ・国等の財政的・制度的な対応内容を踏まえて検討するため、復興計画のスケジュール等もそれに合わせる必要があった。

（3）プロセスに関する課題（創意形成）

- ①市民とのコンセンサスが重要
  - ・市民とのコンセンサス形成が重要であるとの認識であり、市民の反対を押し切ってまで、計画を実現しようとは考えていない。
- ②移転先での新しいコミュニティ形成
  - ・被災市民の移転先における新たなコミュニティ形成が課題である。
- ③被災市民と非被災市民のコミュニティの形成
  - ・被災した地域と被災していない地域との関係性をどのように構築するかも重要である。その理由として、被災地域の市民の移転は、非被災地域での集合住宅居住とならざるを得ない。既存のコミュニティに被災者が加わり新たなコミュニティを形成することが不可欠である。
- ④時間経過に伴う被災市民の意向の変化
  - ・災害に対する危険感の低下など時間経過によって被災市民の意識が変化することにも留意が必要である。
- ⑤事業者や住民の所在地がつかめない中でのアンケート調査の実施
  - ・市民アンケート：意見を聞きたい被災市民の居所がわからなかった（調査票を郵送できない）ため、人が集まりそうな店舗等で調査票を配布。
  - ・企業アンケート：被災企業が営業していなかったため、被災企業の事業所に一つ一つ直接訪れ、片付けの最中などにアンケートへの協力を依頼。
- ⑥遠隔地の避難者への情報提供
  - ・遠隔地（市外）の避難者（約2,000名）には、民間借り上げのデータや当人の要望により避難先の住所を把握して市報を郵送した。
- ⑦避難所でのコミュニティ形成
  - ・避難所には1箇所につき1名臨時の嘱託職員を採用しマネジメントさせた。
- ⑧創意形成にかかる市民側からの活動（発意）
  - ・ある地区では住民まちづくり協議会を町会単位で立ち上げ、市長宛の提言書が出された。

（4）創意形成にかかる人材

- ①地域/地区における創意形成のキーパーソン
  - ・市民検討委員会の下部組織の参加者（これまでの町内会長等にかくれて表に出ていなかった2代目等）が地元と行政のパイプ役になるだろうとの期待がある。
- ③地域における創意形成を支援する人材の確保
  - ・東北大工学研究科との包括連携協定により、各地域での住民参加によるまちづくり検討等を支援する人材を確保した。

#### 4. 今後の中長期的な課題や展望

- ①復興計画の事業に関する国県との調整はこれから。
- ②今後の庁内の実施体制
  - ・実施計画も策定予定。
  - ・今後も庁内調整を図る組織は必要。また、進行管理については、市民も含めた組織とする予定。
- ③現市民検討委員会の扱い
  - ・下部組織（中心市街地街づくりプロジェクト会議等）は、別途実行する組織として活動予定。
- ④他の計画との関連
  - ・総合計画と復興計画の2本が並行→関係性を整理予定。
  - ・都市計画マスタープラン、障害者計画他、各種個別計画の見直しが必要。

# ・名取市（1 / 10）

平成23年11月25日時点

## 1. 被災状況

### (1) 浸水区域（平成23年8月4日現在：国交省都市局）

- ・浸水区域は、約2,550haであり、市街地部(用途地域)の約1.4倍となっている。
- ・閉上地区の市街化区域(約102.7ha)を対象に、被災市街地復興推進地域が指定されている。

区分	面積(ha)	備考
建造物の多くが「全壊」の区域	約183	東日本大震災による被災現況調査結果について(第1次報告) 国土交通省都市局(平成23年8月4日)
建造物の多くが「半壊」の区域	約135	同上
建造物の多くが「一部損壊」の区域	約2,197	同上
建造物の多くが「被災なし」の区域	約35	同上
合計	約2,550	市街地部(用途地域)の約143.6%
市域面積(参考)	10,007	平成22年全国都道府県市町村別面積調
都市計画区域(参考)	10,007	宮城の都市計画(資料編)(平成22年5月)
用途地域(参考)	1,775.7	都市計画年報 平成21年度版(平成22年3月)
建築基準法第84条(参考)	約102.7	平成23年4月8日～5月11日(その後、特例法により11月10日まで(6ヶ月)延長)
被災市街地復興推進地域(参考)	約102.7	平成23年11月11日～平成25年3月10日



閉上地区

名取市より受領



凡例

浸水範囲

1. 被災状況

(2) 人的被害（平成23年12月12日現在：消防庁災害対策本部発表）

- ・死亡者数及び行方不明者数の合計が市人口の1%となっている。
- ・避難者は、震災直後(3/12)で市人口の14.7%となっている。

	人数(割合)	備考
死亡者	911(1.2%)	
行方不明者	58(0.1%)	
負傷者	205(0.3%)	
避難者	10,715(14.7%)	3/12現在
名取市人口	73,134	H22国勢調査
推定浸水域にかかると推定される人口	12,155(16.6%)	H22国勢調査速報値(総務省統計局)

(3) 建物被害（平成23年12月12日現在：消防庁災害対策本部発表）

- ・全壊及び半壊の合計(倒壊率)が15.4%となっている。

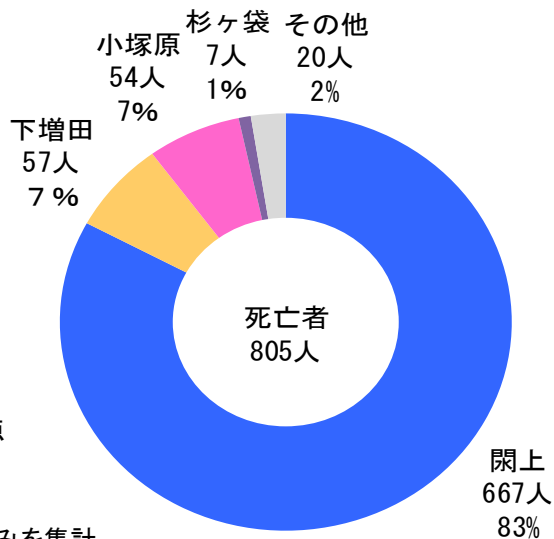
地区名	棟数
全壊住家	2,806
半壊住家	1,060
合計(倒壊率)※	3,866(15.4%)
世帯数	25,124

※ 倒壊率 = (全壊住家 + 半壊住家) / 世帯数

参考：他市町村の家屋倒壊数

- (県内)石巻市 33,378棟
- 南三陸町 3,308棟
- (県外)宮古市 4,675棟
- 大船渡市 3,629棟
- 陸前高田市 3,341棟

地域別死亡者内訳(人数)



※平成23年8月22日時点  
震災復興計画より

市民の身元判明者のみを集計

出典：名取市震災復興計画、総務省統計局公表資料より作成

2. 復興計画策定の概要

(1) 復興計画策定体制

1) 市町村全域

・復興計画策定の体制は、以下の組織で構成されている。

- ①名取市震災復興推進本部  
基本方針、復興ビジョン、復興計画の策定を行う。
- ②名取市新たな未来会議  
復興計画の策定に当たり、市民の意向を反映させた提言を行う。
- ③検討ワーキング  
暮らし、産業、都市基盤の3つのワーキングでは、未来会議の提言内容を検討する。

- ④市民100人会議  
広く市民の暮らし、産業、まちづくりなど、復興への意見を聞く。

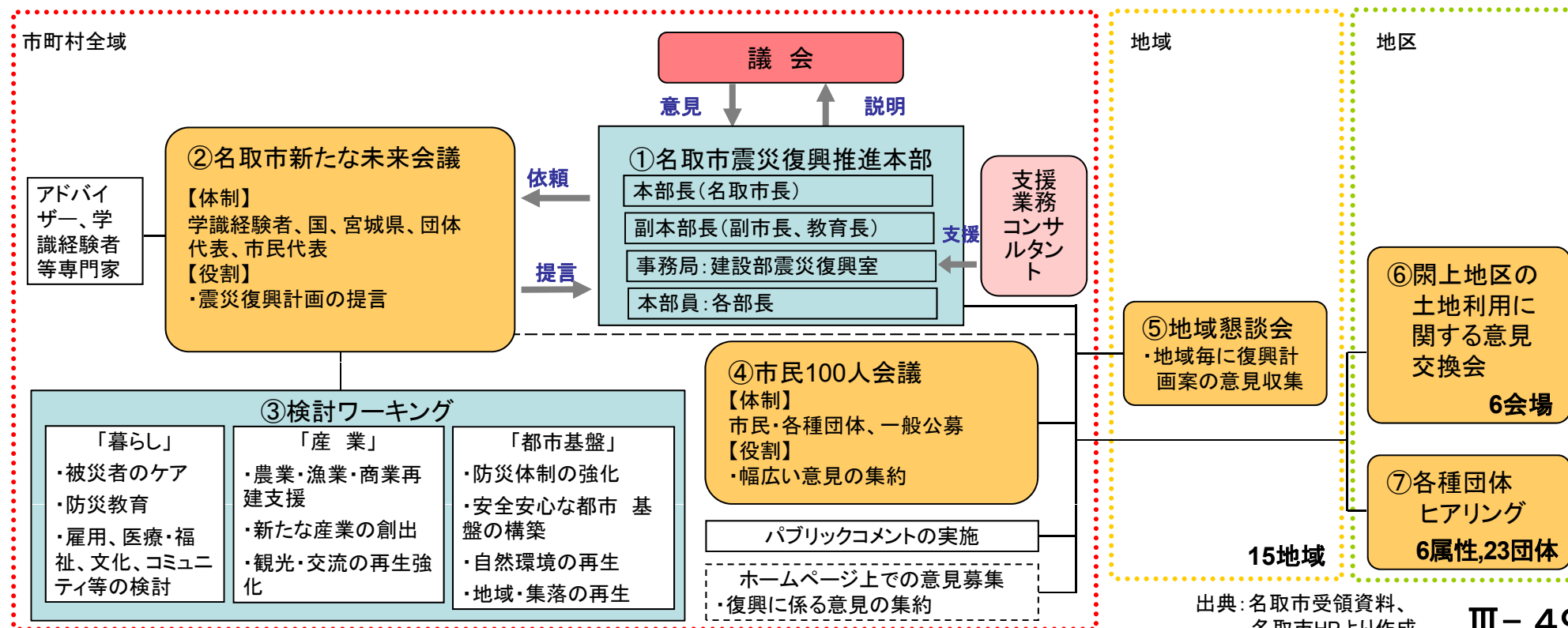
2) 地域

- ⑤地域懇談会(15地域)  
地域毎に復興計画案の意見を聞く。

3) 地区

- ⑥閑上地区の土地利用に関する意見交換会(6会場)  
閑上地区の土地利用の方向性についての意見交換を行う。
- ⑦各種団体へのヒアリング(23団体)  
産業(水産業、農業、商工業)関連、PTA・生徒関連、まちづくり団体、仮設住宅入居者へのヒアリングを行う。

■復興計画策定体制



出典：名取市受領資料、  
名取市HPより作成



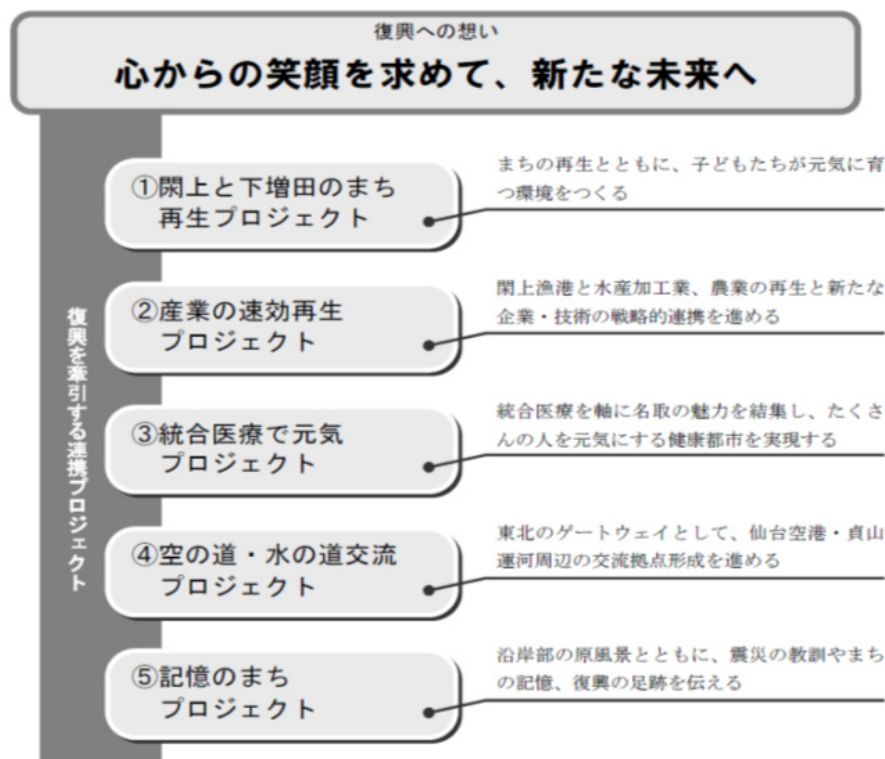
（2）復興計画策定スケジュール

- ・復興計画の策定は、9月議会で議決を諮ることを目標に進めた。
- ・名取市新たな未来会議は、当初は4回を予定していたが具体的なプロジェクトに向け議論を図る必要から8回開催となった。

項目		H23 5月	6月	7月	8月	9月	10月 以降					
復興 計画	(1) 震災復興推進本部会議	本部会議設置 (5/11)				基本方針(案)策定 (9/27)						
	(2) 名取市新たな未来会議	第1回 (5/22)	第2回 (6/19)	第3回 (7/10)	第4回 (7/23)	第5回 (7/31)	第6回 (8/7)	第7回 (8/11)	第8回 (8/21)	市長への提言 (8/23)		
	検討ワーキング	各種検討 (5月下旬～8月上旬)										
	(3) 市民100人会議		第1回 (6/5)	第2回 (7/3)								
	(4) 各種ヒアリング		6属性(23団体)ヒアリング (6/21～7/21)									
	(5) 意見交換会		閑上地区の土地利用に関する意見交換会(6会場) (7/17～7/27)									
(6) 地域懇談会						地域懇談会(15地域) (9/4～9/15)						
市民 意向	(1) HP上での意見募集	HP上での意見募集(継続実施) (5/31～)										
	(2) パブリックコメント					パブリックコメント (9/2～9/22)						
議会				議会から 議会説明 (7/6)	復興計画への 第1次提言(7/29)	議会説明 (8/10)	議会説明 (9/1)	議会から 復興計画への 第2次提言(9/22)	議員協議会 説明 (9/30)	基本方針 可決(10/11)		

（3）復興計画の構成・特徴（1/2）

- ・「名取市震災復興計画」は「名取市第五次長期総合計画」（平成23年度～平成32年度）における、復旧・復興に関する震災対策の特別計画として位置づけている。  
→市が取り組むべき施策・事業の分野横断的な連携や、市民・事業者の方々など、名取の復興を支える全ての人々との連携によって、効果的な取り組みを進めていくための指針として「復興を牽引する連携プロジェクト」を記載している。
- ・住民が復興の全体像を把握しやすいように、基本方針と基本計画をとりまとめた上で公表している。



※巻末に資料編として「名取市新たな未来会議」にて検討された連携プロジェクトの検討アイデアを掲載

将来イメージや課題、市民・企業等に期待される役割等を整理している。



（3）復興基本計画の構成・特徴（2／2）

＜基本方針編＞

序章 復興計画の策定

1. 復興計画策定の趣旨
2. 計画の位置づけと計画期間・構成

第1章 復興に向けた課題

1. 長期総合計画における名取市の目指す将来像
2. 復興に向けた課題

第2章 津波への備えの方針

1. 沿岸部の復興に向けたまちづくりの考え方
2. 沿岸部の土地利用の方針

第3章 復興への想いと目標

1. 復興への想い
2. 復興の目標

＜基本計画編＞

第4章 閑上・下増田のまちの復興に向けた事業方針

1. 閑上地区のまち再建の事業方針
2. 下増田沿岸部のまち再建の事業方針

第5章 復興を牽引する連携プロジェクト

1. 閑上と下増田のまち再生プロジェクト
2. 産業の速効再生プロジェクト
3. 統合医療で元気プロジェクト
4. 空の道・水の道交流プロジェクト
5. 記憶のまちプロジェクト

第6章 復興への取り組み

1. 暮らし
2. 産業
3. まち

資料編

### 3. 復興に向けての課題と対応

#### （1）体制に関する課題

- ①震災復興推進本部会議立ち上げ（5/11）まで
  - ・仮設住宅の検討を行っていた都市計画課が主体となり、復興計画を策定することとなった。
  - ・範囲や予算等について情報収集を行っていたが、復興計画の策定方法が不明確であった。  
→神戸市等から助言を受け、計画策定の方向性が決定した。
- ②復興計画策定時の体制
  - ・市長の意志や大村虔一氏（元宮城大学副学長、元東北大学大学院教授）の助言を受け、各種専門家や市民が参画する未来会議を中心とした策定体制を構築した。  
→各種学識経験者から提供される様々な専門的な知識を踏まえた議論ができた。  
→国や県の機関が委員として参画したため、事業等に関する最新の情報を得ながら議論ができた。
  - ・各種団体へのヒアリングや意見交換会などで職員が直接意見を聞き、未来会議に報告することで住民意向を反映。  
→短期間に多くのヒアリングを実施したため、情報整理と共有が課題であったが、部長がすべての会議に出席することで情報の一元化を図った。
  - ・建設部に震災復興室を設置し、復興計画策定の事務局を担当した。  
→職員数は当初6名から10名となったが、マンパワーが不足している。  
→国土交通省発注の「市街地復興パターン概略検討業務」による支援が非常に役立っている。
  - ・検討ワーキングは分科会（「暮らし」「産業」「都市基盤」）で進める予定であったが、全体像がみえず並行作業が困難だったため、都市基盤の検討を先行して進めた。
- ③復興計画策定後（11/1以降）の体制
  - ・復興計画策定後、具体の事業計画策定に向け組織体制が構築されている。なお、主だった組織は、以下の通りである。  
→震災復興部を設置し、復興まちづくり課を新設するとともに、生活支援給付室と仮設住宅管理室を統合した生活再建支援課を設置した。  
復興まちづくり課：復興住宅班、区画整理班、移転整備班を組織し、閉上と下増田の復興まちづくりや災害公営住宅建設を担当。  
生活再建支援課：生活再建支援班、生活支援給付班、仮設住宅管理班を組織し、相談及び支援受入窓口、仮設住宅等でのコミュニティ活動支援、各種給付、仮設住宅の管理を担当。

（2）プロセスに関する課題（まちづくり）

①上位機関の早期の方針提示や情報提供が必要

- ・国の方針が見えない中で、住民を交えて議論を行い、結論を出す必要があったため、行政として不安があった。
- ・住民がインターネット等を通じ情報収集を行っているが、間違った情報や理解が生じる恐れがあり、混乱が懸念される。  
→初期の段階で国の方針提示や正確な情報提供を受けて、速やかに住民に提示する必要がある。
- ・住民が求めている情報は何かを整理し、的を絞った情報提供を行うことが重要である。

②非常時を想定した策定手続きの簡略化等の準備が必要

- ・計画策定のスピード感を確保するため、非常時の手続き簡略化などをあらかじめ準備しておく必要がある。

③安心感を与える計画づくりが必要

- ・閑上地区は当初住民が高台移転を考えていたが、津波シミュレーションによる技術的検討など論理的な資料提供により安心感が醸成でき、かさ上げ方式での復興に合意できた。
- ・被災者と非被災者、実際に津波を目撃した人など、状況により津波防災に対する感覚が異なることから、住民の意見を聞き、感覚的な安心感と希望を与える計画づくりを行う必要がある。

### （3）プロセスに関する課題（創意形成）

#### ①住民による意思決定

- ・まちづくりの方針として、移転や現位置再建を選択する際、学識経験者等が情報提供を行いながら幅広い議論を行った上で、最後は、地元委員が選択する。
- ・津波被害、年代、子供の有無など思い入れの差があり、合意までの時間が必要であったが、議論を十分行ったうえで、多少の軋轢を覚悟の上で決断する時期を決めることが重要である。

#### ②時間経過による意向の変化への対応

- ・下増田地区は、地元要望で集団移転に早い段階で合意した。今後、計画の具体化段階で意識変化が出てくる可能性はある。
- ・震災直後の住民発意により、まちづくりの方向性を設定したが、時間経過とともに住民意向の変化が見られることから、具体的事業に向けて、再度意志を確認する必要がある。

#### ③遠隔地避難者への対応

- ・民間賃貸住宅借上制度利用者や市外避難者への情報提供手段は郵送が有効であるが、費用面の問題もあり、必ずしも十分な情報提供となっていない。

#### ④創意形成を促進する資料づくり

- ・創意形成を図るためにわかりやすい資料づくりが必要であるが、スピード感の確保やマンパワー不足により、十分な対応ができない。  
→職員数や費用等を勘案し、できる範囲で最善を尽くすことが重要である。

#### ⑤創意形成を行う場所の確保

- ・大規模なホール等も被災したため、市民が集まれる施設が不足した。

### （4）創意形成にかかる人材

#### ①市長を中心とした組織体制

- ・学識経験者や市民から広く意見を聞こうという意志に基づき、様々な意見の反映を可能とした組織体制を構築することができた。

#### ②前例を基に方向性の助言をいただいた神戸市職員（カウンターパート）

- ・経験に基づく助言をいただいたことで、復興計画の方向性が明確となり、策定を進めることができた。

#### ③策定体制等について助言を頂いた大村氏

- ・幅広い知見に基づく策定体制構築に対する助言や会議の進行により、十分な議論に基づく計画策定が実現した。

#### ④緊急時に対応可能な人材リストの必要性

- ・通常時から緊急時に協力いただける支援メンバーの人材リストを備えておくことが重要である。

#### 4. 今後の中長期的な課題や展望

##### ① 具体的事業に向けた課題

- ・具体的な事業に向けた創意形成を進めるにあたり、実施体制を充実させる必要がある。
- ・具体的な事業化に向け、住民意向の変化に対応しながら、早期に創意形成を図り、住民に安心感を与え、希望が持てるものを示す必要がある。

##### ② 創意形成に向けた課題

- ・仮設住宅や地区外に移動した人も多いため、地区のリーダーがとりまとめる従来のやり方は難しい。
- ・行政がリーダーシップをとらざるを得ない部分があり、時間を要することが危惧される。

## ■ 復興創意形成特定テーマ委員会の活動概要 目次

1. 委員名簿 . . . . .	■- 1
2. 活動概要・スケジュール . . . . .	■- 2
(参考資料) 土木学会シンポジウム サマリーレポート . . . . .	■- 5



## ■ 復興創意形成特定テーマ委員会の活動概要

### 1. 委員名簿

土木学会 東日本大震災特別委員会 復興創意形成特定テーマ委員会

委員長 野崎 秀則 (株)オリエンタルコンサルタンツ

副委員長 上野 俊司 国際航業(株)

松村 友行 パシフィックコンサルタンツ(株)

村田 和夫 (株)建設技術研究所

委員 石川 明菜 (株)オリエンタルコンサルタンツ

伊藤 将司 (株)福山コンサルタント

大島 明 国際航業(株)

大曾根正一 サンコーコンサルタント(株)

柏原 裕彦 (株)日本港湾コンサルタント

川除 隆広 (株)日建設計総合研究所

菊竹 直起 大日本コンサルタント(株)

高橋 元太 (一社)建設コンサルタンツ協会

土屋 剛 日本上下水道設計(株)

中居 浩二 (株)復建技術コンサルタント

中埜 智親 (株)オリエンタルコンサルタンツ

萩野 一彦 (株)オオバ

長谷川 潤 (株)千代田コンサルタント

林 将廣 (株)アイ・エス・エス創研

藤本 貴也 (一社)建設コンサルタンツ協会

牧野 幸子 (株)ケー・シー・エス

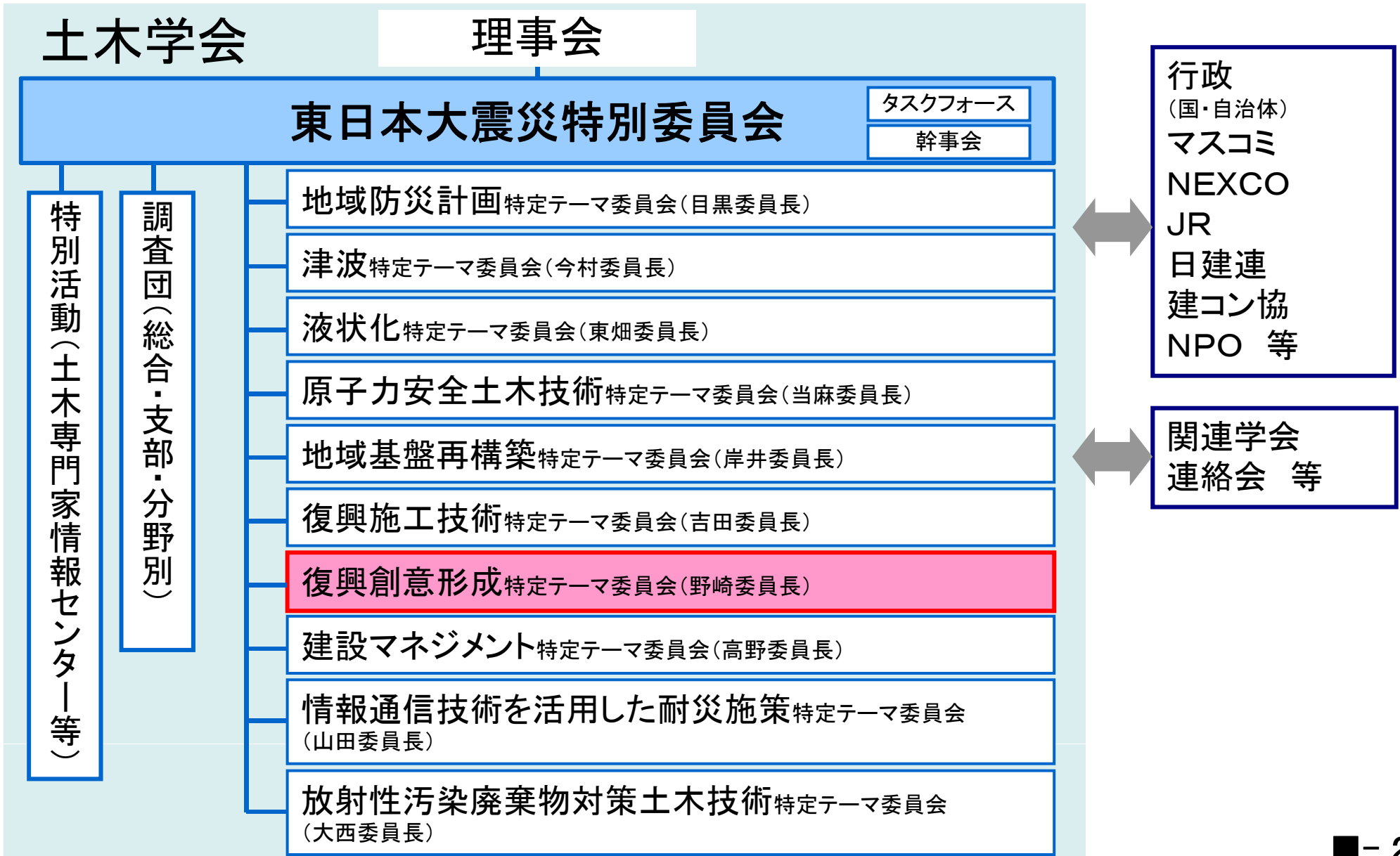
松下 佳広 (株)国際開発コンサルタンツ

横山 哲 (株)ドーコン

(五十音順)

## ■ 復興創意形成特定テーマ委員会の活動概要

### 2. 活動・スケジュール(1/3)



## ■ 復興創意形成特定テーマ委員会の活動概要

### 2. 活動・スケジュール(2/3)

土木学会 東日本大震災特別委員会  
復興創意形成特定テーマ委員会

様々な専門分野からの  
知見を得るため結集

建設コンサルタンツ協会

港湾技術  
コンサルタンツ協会

都市計画コンサルタント  
協会

ランドスケープ  
コンサルタンツ協会

全国上下水道  
コンサルタント協会

## ■ 復興創意形成特定テーマ委員会の活動概要

### 2. 活動・スケジュール(3/3)

日付	検討内容等	
平成23年5/18(水)～6/13(月)	第1回～第4回委員会	検討方針や全体スキーム等の検討
6/16(木)～17(金)	第1回現地ヒアリング	国、県、被災自治体ヒアリングの実施
6/23(木)～6/29(水)	第5回～第6回委員会	ヒアリング結果を踏まえたとりまとめ
7/11(月)	土木学会HP公表	ガイドライン(中間報告)のとりまとめ
7/12(火)	記者発表	中間報告の開示
8/1(月)	国土交通省説明	中間報告の説明
8/5(金)	建設コンサルタンツ協会主催 講演会	「東日本大震災の復興に関する提言について」にて発表
7/19(火)～8/30(火)	第7回～第8回委員会	今後の活動方針(活動内容と体制)の検討
9/28(水)～11/9(水)	第9回～第10回委員会	追加ヒアリング計画(ヒアリング内容と日程)の検討
11/14(月)～平成24年2/23(木)	第2回現地ヒアリング	被災自治体ヒアリングの実施
12/14(水)～平成24年2/23(木)	第11回～第13回委員会	追加ヒアリング結果とりまとめ、ガイドライン(最終報告)、土木学会シンポジウムの内容の検討
平成24年3/5(月)～3/6(火)	土木学会主催 シンポジウム	「被災地域復興の現状・課題・今後②～合意形成の視点から考える～」にてパネルディスカッションの開催※
4/9(月)～8/7(火)	第14回～第17回委員会	ガイドライン(最終報告)、土木学会誌投稿内容の検討
7/11(水)	国土交通省説明	最終報告の説明
8/8(水)	記者発表	最終報告の開示
8/8(水)	土木学会HP公表	ガイドライン(最終報告)のとりまとめ

※開催結果として次頁に「(参考資料)土木学会シンポジウム サマリーレポート」を収録

## ■ 復興創意形成特定テーマ委員会の活動概要

(参考資料) 土木学会シンポジウム サマリーレポート

名称	土木学会主催シンポジウム 東日本大震災 あれから1年そしてこれから ～巨大災害と社会の安全～
日時・場所	2012(平成24)年3月5日(月)～3月6日(火)、3月5日(月):東京大学 安田講堂、3月6日(火):東京大学 本郷キャンパス A～D会場
担当セッション名	被災地域復興の現状・課題・今後② ～合意形成の視点から考える～
担当委員会	地域基盤再構築特定テーマ委員会、復興創意形成特定テーマ委員会、放射性汚染廃棄物対策土木技術特定テーマ委員会
企画主旨	被災地域の復興において、体制や検討事項に関する課題として、支援体制のあり方や複合した組織における検討のあり方が指摘されている。また、プロセスに関する課題として、基礎自治体(市町村)としてのあり方や意向把握・合意形成のあり方、合意形成対象者の範囲(地域、地区等)のあり方が指摘されている。このような課題を踏まえ、本セッションでは、被災地域の現状・課題・今後はテーマに「合意形成」の観点から、地域基盤再構築特定テーマ委員会、復興創意形成特定テーマ委員会及び放射性汚染廃棄物対策土木技術特定テーマ委員会の各特定テーマ委員会で得た知見を基にパネルディスカッションを行い、今後の復興に向けた取り組みについて示唆を得る。
コーディネーター	野崎 秀則 ((株)オリエンタルコンサルタンツ、代表取締役社長、環境計画、道路計画)
パネリスト	上野 俊司 (国際航業(株)、取締役東日本事業本部長、都市計画、交通計画) 平野 勝也 (東北大学、准教授、景観工学) 河西 基 ((財)電力中央研究所、地球工学研究所バックエンド研究センター長、土木工学、地下水理)
開催概要	<p>本セッションでは、最初に話題提供として、上野氏及び平野氏、河西氏より各特定テーマ委員会の活動概要及び各専門の視点から被災地域における復興の課題について報告があった。その後、話題提供を受けた論点として、「復興の体制と検討事項」及び「復興に向けたプロセス」を切り口にパネルディスカッションを行なった。</p> <p>上野氏は、復興に係る合意形成において、十分な庁内体制が構築できない自治体に対する学識経験者やコンサルタント、他自治体による支援について言及し、継続的な支援を可能とする官民連携による復興事業執行スキームの早期構築の必要性を指摘した。また、今後の課題として、各地域・地区において具体的な事業化に向けた合意形成が本格化している現状について言及し、地域・地区での合意形成結果を整合させる集約・統合手法の必要性を指摘した。</p> <p>平野氏は、地域基盤再構築において、縦割(部門・分野)・横割(国・県・市町村)の組織体制において意思決定(責任)の一元化の必要性について言及し、首長のリーダーシップの重要性及びそれを支援する制度的・財政的基盤構築の必要性を指摘した。また、今後の課題として、市民・事業者の課題要求及び人口減少下における基礎自治体の過剰整備へのブレーキのかけ方について言及し、実体験としての住民意識と社会基盤整備の水準の相克を適切にファシリテートできる人材の必要性を指摘した。</p> <p>河西氏は、放射性汚染廃棄物対策の早期実現において、国、自治体(県、市町村)、地元住民、事業者等の利害関係者間での合意形成を可能とするコミュニケーション環境づくり及び正確かつ偏らない情報の共有と発信が重要であると指摘した。また、それを実行していくためにある程度の権限を有し、利害関係者から信頼されるコーディネーターの配置の必要性及び放射性汚染廃棄物対策と新たなまちづくりをセットで議論していく必要性を指摘した。</p> <p>会場からは、土木学会として「復興後を見越した漁業や農業等の地元産業を含めた産官学協働によるまちづくりの提案が必要ではないか」、「仮設住宅入居者や避難生活者に対応した提言・研究が必要ではないか」といった意見が出された。</p>