



復興計画の策定

明日を
創つくって
いくために

町は、平成23年(2011)3月11日の東日本大震災による大津波の襲来から73日が過ぎた5月23日に、津波被害からの早期復興を目指し「復興計画策定に向けた基本方針」を発表した。まだ復旧の途上、被災の爪痕つめあとが残っているところで、行方不明者の捜索が続けられ、ライフラインの復旧、がれきの撤去、また被災者の住まいの確保、さらには各種産業の復旧、雇用の確保など、解決すべき喫緊きっきんの問題が山積みだった。未曾有みぞうの大災害に見舞われてしまった私たちの郷土。しかし、そのような状況を一日も早く打開し、復興に向かって歩み出さなければならない。「基本方針」は、まさにその第一歩であった。以後、町では7月に「復興ビジョン」を、9月初めに「復興計画中間報告」、10月初めには「復興計画行政素案」を示し、国、県、有識者、そして住民と協議を重ね、12月22日「山田町復興計画」を策定し、公表した。山田町の復興計画はどのように策定されていったか。その過程をたどる。



被災直後の状況

国では、東日本大震災発生直後より、被災した地方の被害規模の把握を急いでいた。マグニチュード9・0というかつてない大きな地震と、それに伴って発生した大津波災害から再び立ち上がるためには、被災した地域の力だけでは及ばず、国による支援が不可欠であった。このことから、復旧と復興のための施策を速やかに開始するため、国から被災した市町村へ、国土交通省（以下、国交省）を中心に職員が派遣された。

被災市町村では、復興計画を策定するための専門部署を設置し、国や県、さらには学識経験者や住民等と連携・協力しながら、まずはおおむね10年後の姿を見据えた「復興計画」を練り上げていくこととなった。

足掛かりとなる体制づくり

町では、復興計画の策定の足掛かりとして、総務課内に「復興推進室」を設置した。

配置した職員は4名で、それに加えて国交省から派遣されていた職員と、同省所管の独立行政法人・都市再生機構（UR都市機構）の職員2名も加わった。

づき、復興計画の叩き台となる「行政素案」を作成し、住民説明会などを経て「山田町復興計画」を策定する手順を踏むこととした。

計画策定のプロセスには、透明性、客観性、合理性などが求められる上、技術的・専門的な検討も必要ことから、学識経験者や町内各団体の代表者による「山田町東日本大震災津波復興計画策定委員会」及び「山田町東日本大震災津波復興ビジョン策定専門部門会」を設置した。

基本方針のあらまし

復興計画の策定において重要なことは、実現可能な計画であることだ。

しかし、この時点では、復興を担う国の組織である復興庁もまだ出来ておらず、いったい何にどれぐらいの予算が必要となるのか。見えない事柄が多かった。

町は国・県と協議を繰り返し、その都度必要な事業を加えながら、これほどの被災規模であるならこれぐらいの事業費が必要になるだろうとの概算を立てていった。

そして5月23日、町は「復興計画策定に向けた基本方針」を公表。復興計画策定に向け、その理念と取り組みの方向性を町民に示した。

この方針に基づき、各界の有識者および町民らから広く意見を聞きながら、年内を目標に復興計画を策定し、復興への第一歩を踏み出す方向で進めていった。

基本方針の大まかな内容は以下の通り。

基本的な理念

(1)津波から命を守るまちづくり

住居の高台移転、地盤のかさ上げ、コミュニティの再構築、地域福祉や地域医療の再生などを考慮する。

(2)産業の早期復旧と再生・発展

水産業・養殖をはじめとした産業関連施設や企業活動の早期回復。被災者の雇用の場の確保。当面の営業再開を可能とする手法の早期検討。そして、単



復興計画行政素案に関する住民説明会(2011年10月8日／織笠小学校)



住民説明会に臨む役場職員たち(2011年10月9日／山田南小学校)

策定に向けて

復興には、スピード感と同時に合意形成も必要となる。

そのため、まず、復興計画の基となる「基本方針」を作ることから始め、つぎに、計画策定に向けて具体的な青写真を示した「復興ビジョン」を作成。その後、それらで示した基本理念や方向性に基

なる復旧にとどまらず、被災前以上の発展を目指すこと。

(3)住民が主体となった地域づくり

町民同士が互いに手を取り、助け合い、励まし合いながら、この難局を乗り越えなければならぬ。そして、この経験を後世に伝えるために、計画段階から住民が主体的に参画し、地域の結束を高める地域づくりを目指すこと。



町の未来像を思い浮かべながら誰もが真剣に聞き入った(2011年10月10日／B&G海洋センター武道館)

そして、取り組みの方向性、計画期間、復興計画策定までのスケジュールなどを示した。

町民たちの声

この基本方針を携えて、町では避難所など町内外19カ所で行われた住民説明会に臨んだ。

しかし、震災から2カ月以上が過ぎてなお、町には未だがれきが積まれ、火災のあとに残されている中で開かれた説明会では、未来がなかなか見通せない町民らのいら立ちが会場であふれ出した。

「町はこれからどうなるのか?」「なぜこんなに復旧が遅いんだ?」「住むところを早く決めてほしい」「このまちで仕事は続けられるのか?」「いつになれば安らげる場所ができるのか?」「理念よりも具体的な方策とスケジュールを示してほしい」

この段階では、町民の質問一つひとつについて明快な答えは出せなかった。聞かされた言葉はきつくて辛辣なものも多かったが、それらは正直な思い、意見、要望でもあったことは間違いない。

町は、そうした「声」を持ち帰り、次のステップである復興ビジョンの取りまとめに取り掛かった。

復興ビジョン

実現可能な計画であること

基本方針から復興ビジョンへと策定の段階が変わっていくその間にも、現地調査は綿密かつ詳細に行われた。

町は、その調査結果を基に「津波から住民たちを守る」ための計画を練り上げていった。

町では、「こんな事業が組まれそうだ」「防潮堤はこうなりそうだ」といった、国や県などの情報を基に、具体的な事業手法や期間などの姿を示す作業が進められた。

また、策定の過程で大切なことは「町民の意見」「実現の可能性」「国の方針・施策・予算」のバランスだった。要望・希望をすべて盛り込むことはできない。その上で確実に復興の道を歩んでいくことができる計画でなければならない。

理念と大命題

もう一つ重視したのはスピード感だった。町民の声も、これが大きかった。

基本方針と前後して行った住民アンケートでも「いつからやるのか?」「住むところを早く決めてほしい」「流された漁具への補償などはあるのか?」「魚市場はいつ再開する?」「我々は何年待

たされるのか?」といった質問などがあった。

時間軸を決めていくための調整もまた、復興計画の策定における重要なテーマであった。

復興ビジョンは、「もう一度、この郷土をつくっていく」という意思を明確にした基本方針と年内の策定を目指す復興計画とをつなぐもので、山田町の特性や実情に即した復興の道筋と手だてと見通しを、描きだしたものだ。

これを基に、町としての復興の考え方を国や県に對して積極的に示す。そうすることで、各種の支援を早い段階から要請していく。

同時に、復興ビジョンは町民へも示し、住民懇談会などを通じた意見交換を、より活発化させ、さまざまな意見を集め、復興計画に反映していく。

復興ビジョンには、大命題として、「もう二度と津波による犠牲者は出さない」という言葉を冒頭に据えた。

この言葉は、未曾有の災害を受けた山田町が、これからまちづくりを進めていく上で、根本に据えるべき不変の考えだ。

二度と同じ悲しみを繰り返したくない、繰り返さない。

多くの死者・行方不明者を出した町の願いだ。

事業の規模と期間

復興ビジョンでは、より具体的で持続可能な山田町の十年後の姿が示された。その達成のための期間をおおむね十年とし、その十年を「復旧期」「再生



復興計画着手式で工事着手を宣言。練り上げた各種事業がスタート



復興計画行政素案の関しての住民説明会では地区(集落)ごとの具体的な取り組みや施策も示された



住民からの意見や質問も活発に飛び交った(2011年10月10日／船越防災センター)

道、防潮林等の複数の施設を複合的に組み合わせることも検討する。

浸水した低地部の居住可能性を調査し、土地は地盤のかさ上げなど土地利用と一体となった防災対策の実施により安全な市街地を再生・復興する。

③ 周辺市町村より勾配が緩やかという特徴がある当町は、移転や丘陵地での高台宅地造成も比較的内容であることから、地域コミュニティや低地部の水産業・商工業との連携にも配慮しながら高台居住を積極的に推進する。

④ 水産業を海から離れた場所に移すことは現実的に困難である。そのため、従来のエリアでの操業継続の見通しなども考慮しながら段階的に復旧・再整備を進める。

漁港や市場の統合再編も含めて町全体としての水産業の強化を図る。

商業に関しては、高台宅地の整備、鉄道や道路のルート変更なども考慮し、都市構造再編の中で適切に商業用地を配置する。

計画期間と各産業の復興や住居について、よりはっきりとした「姿」を示した復興ビジョン。

このプランを、有識者や専門家による検討会議に諮りながら、さらなる肉付けを行っていった。

復興計画行政素案

中間報告の公表

復興計画を12月までに策定する—ということは、スタート時点では明確に決まっていなかった。しかし、6月24日の「東日本大震災復興基本法」公布により、12月には復興庁が設置されるとの見通しがあった。

国も町も、次年度の予算を組まなければならないし、また、新年度は復興元年として迎えなければならない。被災市町村の復興計画の策定も、復興庁の始動を目指すかのように次第に加速し始めていた。

復興ビジョンを公表した後、町では復興計画の策定に向け再びアンケートを実施した。その後、町は、計画の進捗を示す「中間報告」を9月1日に公表した。

ここでは復興計画の構成案および、土地利用と交通体系の基本的な考え方が示された。被災者たちは仮設住宅などへの入居も進んでいたが、誰もが復興スケジュール—これからの生活の見通し—を早く知りたかった。中間報告は、そうした町民らの不安を和らげることも目的としていた。

それを経て、9月29日、町は、復興計画策定の前段となる「山田町復興計画行政素案」を取りまとめ、公表した。

行政素案は、基本方針で掲げられた理念に基づき、また復興ビジョンで示した十年後の町の姿を達



役場屋上から見た山田地区。発災直後（2011年3月26日）と復興9年目（2019年8月8日）

成するための復興各段階（復旧、再生、発展）で必要となる施策や事業の内容を、より具体的に盛り込んだものだ。

各種事業計画をより具体化

復興計画の仕上げに向けて、町は地区別の住民懇談会やアンケート調査などを重ねながら町民の意見を広く吸い上げ、12月の策定へと進めていく。気を付けるべき点もあった。国や県が実施する事業との整合性だ。例えば防潮堤の建設など、県事業として展開されるものもある。町の考えや思いと、国や県が構想している事業に食い違いがないように計画を練り上げていかなければならない。

また、かさ上げや移転を伴う事業に関連し、町は防災拠点として機能を発揮できるよう、警察、消防署などを津波浸水の恐れがなく利便性の高い場所に整備する計画でいた。そうした機関との調整も必要になる。

行政素案では、「まちの骨格づくり」の方針を、次のとおり、よりはっきりと示した。

① 既存の市街地や集落の再生を基本にする。丘陵部における新たな開発等は必要最小限にとどめ、山田湾・船越湾を中心にしたコンパクトな暮らしやすいまちを目指す。

② 豊かな森を抱く山々に囲まれた山田湾・船越湾。海や山が近くに感じられ、市街地や集落と豊かな自然環境と調和し共生する美しいまちを目指す。

③ 三陸沿岸道路の全線供用に伴う広域的な結びつきの強化を念頭に、水産業、農林業、商工業、観光業などの多様な産業が活発に展開する活力あふれるまちを目指す。

また、新たな住宅建設予定地や各種インフラの整備、また各産業が再生・復興へと向かうための再建プラン、雇用確保の具体的な施策や事業を盛り込んだ。

そして、特に重点を置いたものは全住民参加のもとに練り上げてきた「地区別復興計画」である。大沢、山田、織笠、船越、田の浜、大浦、小谷鳥の地区ごとの復興の構想を描き、まとめ上げ、具体的な取り組み、施策や事業を示した。

住民懇談会も開催した。復興計画の作成は、いよいよ大詰めを迎えつつあった。

山田町復興計画の公表

「住民主体の地域づくり」を明記

復興後の山田町が目指す将来像を明確にし、かつ、その実現のための具体的な事業施策や事業期間を示した「山田町復興計画」は、平成23年（2011）12月22日に公表された。

5月の「基本方針」や7月の復興ビジョンで示した理念や方向性に基づき、住民、有識者、そして国や県などとも意見交換や協議が繰り返されてきた。

以後、復興に関する事業や施策は、この復興計画に基づき推進されていくこととなった。

計画で示す「理念」は、

「二度と津波による犠牲者を出さない」

- ① 津波から命を守るまちづくり
- ② 産業の早期復旧と再生・発展
- ③ 住民が主体となった地域づくりとした。

「山田町は、過去の苦い経験を教訓に、長い年月と巨費を投じて大規模な防潮堤を整備し、市街地や集落を形成してきたが、東日本大震災の津波は防潮堤を乗り越え、人々の暮らしを破壊し、多くの人命と財産を奪い去った。

しかし、それでも私たちは、新しいまちづくりに向けて一歩を踏み出す。町の将来を担う子どもたちのためにも、この郷土をもう一度築いていかなければならない。全町民が、子や孫たちが津波で命を落

とすことなど二度とあつてはならないという強固な意志を持って津波から命を守るまちづくりを目指す」というものである。

そして復興まちづくりの方向性の基本となる山田町の将来像として「全町民、全地区が一丸となつて、震災で失われたまちをもう一度取り戻そう、将来にわたって誇れるまちを創っていこう」という思いを込め「みんなで取り戻す、人の笑顔、元気な産業、碧い海とともに暮らす町」と掲げた。

10年の計画と住民の主体的参加の訴え

山田町復興計画の実施期間は、平成23年（2011）から令和2年（2020）までのおおむね10年間で定めた。そして、その10年間で「復旧期」「再生期」「発展期」の三つに分け、段階に応じた施策や事業を展開していくとした。

また町民一人ひとりが主体的に復興に取り組むこと。そして国や県、全国の自治体やNPO・ボランティア、民間企業、学識経験者などの支援や協力も得ながら、それぞれの立場・目線から知恵と力を出し合い、協働して復興に取り組むことの必要性を訴えた。



船越第8団地(69戸)



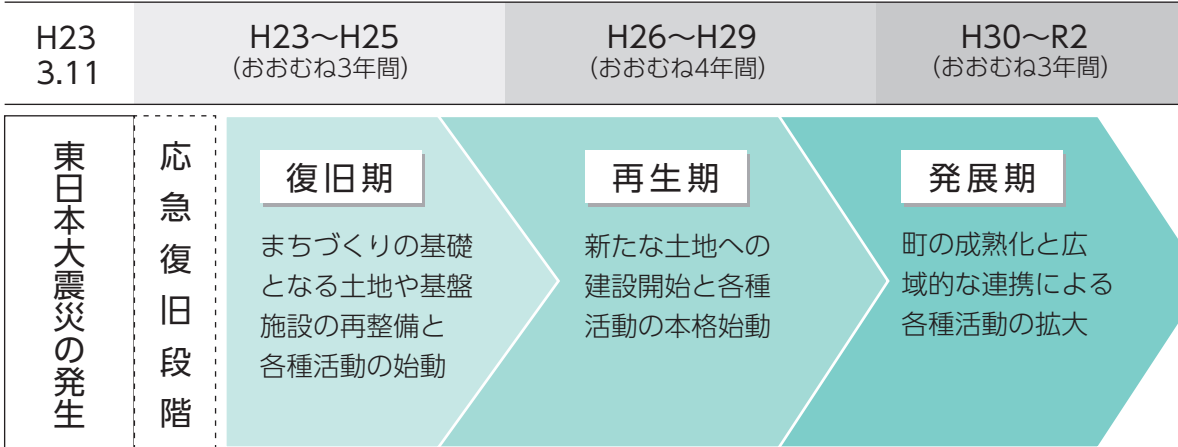
大浦第1団地(9戸)



長崎第2団地(42戸)

山田町の復興の達成

計画期間と各段階の考え方



防災と土地利用について

防災施設の配置と土地の利用、および交通体系についての基本的な考え方も示した。

防潮堤の整備は、既往第2位の津波高（明治三陸大津波）に耐えられる防潮堤を整備し、東日本大震災の津波レベルに対しては地盤の嵩上げや避難対策の強化（避難路や緊急避難施設の整備）により対応することとなった。

そして行政素案の作成時に重点が置かれた地区別復興計画は、素案作成後も引き続き行われていた意見交換会やアンケート調査などで得られた町民の意見を踏まえ、町全体の復興の考え方との整合性に配慮した内容となった。

本計画の策定以降も、十年という時間の中で引き続き協議・調整を行い、より詳細な設計が必要となる。他方の分野別復興計画では、「津波から命を守るまちづくり」「産業の早期復旧と再生・発展」「住民が主体となった地域づくり」の三分野ごとに、具体的な施策・事業を掲げた。

◆ ◆ ◆

復興計画立案の時点では、町はまだ応急復旧段階にあった。

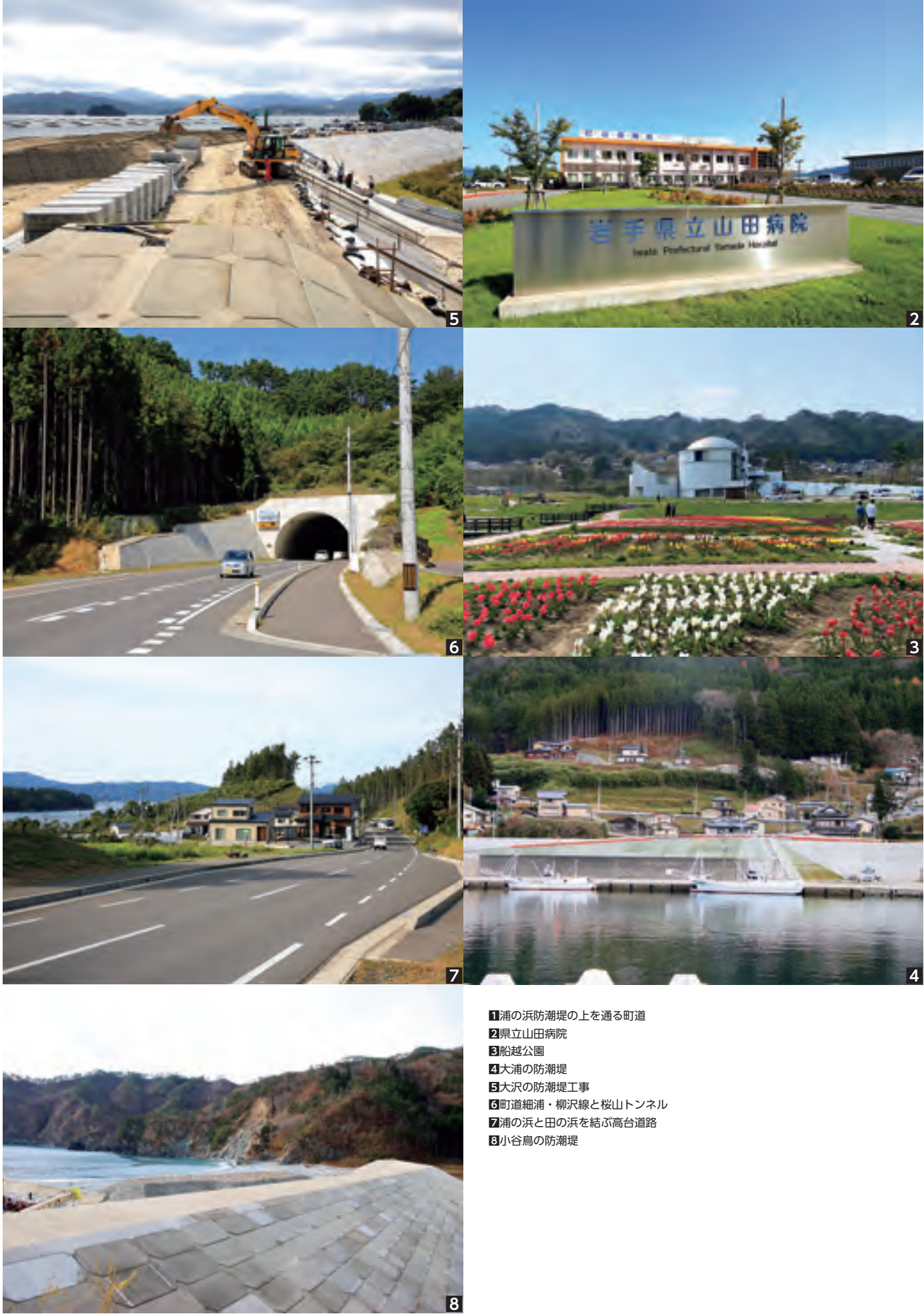
仮設住宅の建設と入居などは一段落したものの、被災地域に残された津波の爪痕は依然生々しいものであった。

しかし、町の再生と復興へ向かう地図は出来上がった。

復興を達成するまでの十年は復旧期（おおむね3年）、再生期（おおむね4年）、発展期（おおむね3年）という三つの段階に分けられて、順次事業を

進めていくこととなった。

次章からは、これら段階ごとの計画の進捗^{しんちよく}などを見ていく。



① 浦の浜防潮堤の上を通る町道
② 県立山田病院
③ 船越公園
④ 大浦の防潮堤
⑤ 大沢の防潮堤工事
⑥ 町道細浦・柳沢線と桜山トンネル
⑦ 浦の浜と田の浜を結ぶ高台道路
⑧ 小谷鳥の防潮堤

分野別復興計画

分野別復興計画では、「津波から命を守るまちづくり」「産業の早期復旧と再生・発展」「住民が主体となった地域づくり」の3分野ごとに、今後取り組むべき具体的な施策・事業を掲げています。

分 野	大項目	小項目
津波から命を守る まちづくり	安全・安心で、活力を生み出す土地 利用の実現	海岸保全施設の復旧・整備
		安全な居住地の整備
		活力を生み出す産業地の整備
		農地、公園等への土地利用転換
		防災拠点・避難場所の整備
		自然環境と風土・景観の保全
		津波の災害危険性に関する情報の周知
	災害に強く、利便性の高い交通網の 形成	三陸沿岸道路の整備促進
		国道45号及び県道重茂半島線の整備
		避難道路の整備
		市街地・集落地間を連絡する道路の整備
		JR山田線の復旧
	安定的な供給・処理の実現	バスネットワークの充実
		上下水道の整備
		非常時における安定的な供給・処理施設の整備促進
		再生可能エネルギーの導入促進
		災害廃棄物の適正処理
産業の早期復旧 と再生・発展	水産業の早期復旧と再生・発展	ごみの減量化・リサイクルの促進
		防災無線の再配置
		情報通信手段の多重化
		情報通信手段の多重化
	農林業の早期復旧と再生・発展	漁港・漁場（養殖場）の復旧
		市場・水産加工施設の復旧
		漁業経営体制の強化
		水産物のブランド化及び販売拡大
	商工業の早期復旧と再生・発展	農林業生産基盤の復旧・整備
		農林業経営体制の強化
		収益性の高い農林業の実現
		仮設施設による早期の事業再開
	観光業の早期復旧と再生・発展	経営安定に向けての支援
		商業施設の集積促進
		工業施設の集積促進
		総合的ブランド戦略のための体制整備
住民が主体と なった地域づくり	コミュニティの絆の再構築	新たな観光資源の発掘・整備
		滞在型観光施設の充実
		観光客の誘致
		復旧・復興情報の発信
	被災者の生活支援	地域コミュニティの再構築
		地域における祭り・イベントの開催
		震災経験の記録と継承
		各種生活支援に関する情報の発信
	医療・介護・福祉・教育の再生	安定的な雇用の場の確保
		安心して暮らせる住宅の供給
		医療・介護・福祉施設の早期復旧
		地域医療体制の強化と保健活動
	まちづくり活動への支援	介護・福祉サービスの充実
		教育施設の早期復旧
		児童生徒に対する心のケア
		地域コミュニティ活動への支援
		地域防災活動への支援
		NPO・ボランティア団体への支援