

第2回 南三陸町震災復興計画策定会議議事録

日時 平成23年7月10日（日） 13:00～16:07

会場 南三陸町役場仮庁舎会議棟

出席者

【南三陸町震災復興計画策定会議委員】

大泉一貫（宮城大学事業構想学部長）、大塚浩二（（財）漁港漁場漁村技術研究所調査役）、大橋英寿（東北大学名誉教授）、中林一樹（阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター上級研究員）、平野勝也（東北大学大学院情報科学研究科准教授）、桜田昌之（国土交通省東北地方整備局仙台河川国道事務所長）、遠藤信哉（宮城県土木部次長（技術担当）） [7名]

【欠席者】

越村俊一（東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター准教授）、宮脇昭（（財）地域環境戦略研究機関国際生態学センター長） [2名]

【事務局】

及川明、畑文隆、野口実基、菅原義明、濱崎豊、小谷和也、阿部大輔（南三陸震災復興推進課）

議事

1 開会

2 委嘱状交付

桜田昌之委員へ委嘱状交付（川崎委員定期異動のため）

3 町長挨拶

第2回目の復興計画策定会議ということで、ご案内いたしましたところ、大変暑い中、ご多忙な中にお集まりいただきありがとうございます。

この復興計画策定会議の他に、復興計画策定に向けた町民会議が先日開催され、24名の方々に委員として出席して頂きました。それぞれの立場や考えなど、この地域に生まれ育った方々が、これからの南三陸町をどう構築していくかについて議論して頂きました。復興へ向けて前向きなお話を頂いたと聞いております。そういった町民の方々の意見も大事にしながら、これからの南三陸町の地域を作っていくと考えています。その他にも、今月末から、地域懇談会を24会場で開催し、町民の皆さんの考えや意見をお聴きしながら、これからのまちづくりを考えていくという計画で進めています。委員の皆様方におかれま

しても、これら地域の意見を踏まえながら、これからの策定会議の中で議論していただければと思います。本日もよろしくお願いいたします。

4 委員長挨拶 大泉委員長

今日は、長時間じっくりと議論をして、町の復興計画にエンジンをかけたいと思います。これまで、南三陸町民や町役場の方々が頑張ってくられたものを引き継いで、この策定委員会でより良いものにしないといけないと思います。

一昨日の町民会議での町内の方々の意見や地域懇談会での意見を踏まえることは大変重要であると思います。これらの意見は、次回の委員会に反映されることになるかと思っています。これからの南三陸町が世界に誇れる町になることを目指して、精一杯議論したいと思っています。よろしくお願いいたします。

5 基調的情報提供（大塚浩二委員）

「漁業地域の復興に向けて」

復興に向けて、皆さんの目が市街地に向きがちな雰囲気がありますが、南三陸町の浦々に小さな漁村が沢山あるということを理解して頂き、その漁村の成り立ち、復興に向けてどのようにしたら良いかということを考えていきたいと思っています。

南三陸町の水産業は、志津川漁港を中心に営まれていると皆さんお考えだろうと思います。志津川漁港の他に3つの県管理漁港（伊里前・泊・波伝谷）があり、これらは、町の漁業の拠点となる漁港です。その周囲に、小さな港があります。これらは、南三陸町が管理する第1種漁港で、19漁港あります。これら浦々の漁港は、地域の漁業活動を支えている場となります。

第1種漁港の背後集落の人口・世帯数・漁家世帯数・集落人口・65歳以上人口、高齢化率と漁家率を算定してみました。町平均と第1種漁港の背後集落とを比較すると、第1種漁港の背後集落の平均戸数は57戸、高齢化率は28.9%、これは、2008年の漁業センサスの全国平均34%に比べると非常に低い数字だということが分かります。南三陸町の小さな浦々の漁村では、実に健全な漁業が営まれているということが証明されます。

南三陸町の水産業の特性について、属地陸揚金額を比較すると、第1種漁港が第2種漁港とほぼ同等の漁業活動を営んでいるとうことがわかります。

また、南三陸町の水産業で特徴的なのは養殖漁業です。養殖漁業について、志津川漁港と町全体を比較してみると、町全体では養殖業がいかに大きな産業となっているかが分かり、沢山の種類の養殖業が、南三陸町にある津々浦々の小さな漁村で営まれているということが分かります。

次に、漁業地域の被災状況について説明します。まず、志津川漁港の被災状

況と課題を整理しました。志津川漁港には様々な種類の機能が全て揃っていますが、どれか一つでも機能が失われると、全ての機能がストップし、志津川漁港全体が動かなくなってしまうということが分かります。

小規模漁港の背後集落はどういう状況なのかというと、家や船が被害に遭いながらも漁業者の方々は既に養殖漁業の準備に移っています。今はワカメの種付け作業の時期ですが、その作業を始めているという遅しがあります。そこで、復興に向けて考えたとき、拠点漁港と小規模漁業地域を分けて考えるべきだろうと思います。

拠点漁港の特性は、南三陸町の産業を支える拠点であり、全ての機能が堤外地にあります。背後の市街地を守る役割もあり、外来の漁船も利用し、大勢の就労者が集まります。多様な機能がここに集まっています。

一方、小規模集落の特性は何かというと、浦々に形成された地域社会があり、前浜を利用して、前浜と漁港と漁村が一体的となって動いています。地域の漁業者が就労し、共同作業や家族労働をしているというのが特徴です。ここには多くの施設はありませんが、地域に見合った施設があります。

復興の基本的な考え方は、町の方針のとおり、ひとの命を守ることです。漁業関係者は常に海側にいて、津波の脅威にさらされています。海側にある施設（防潮堤）が背後地域を守る役割も担っています。ひとの命を守るためには、ハードとソフトを連携しなければなりません。ただし、危険なのは、ハード対策への依存による危険性です。ハード対策で守られていることで、「私は大丈夫」とか「みんなが大丈夫だから私も大丈夫」、「きっと私のところには津波は来ないだろう」という正常性の偏見（バイアス）を持つ危険があります。この偏見を常に払拭しなければならないというのが防災上の重要なところで、その為に重要なのがソフト対策であり、「津波が来たら高いところに逃げる」、「防災組織を作る」、「組織を作って避難をする」ということを繰り返しながら、地域住民の防災意識を醸成させ、減災計画を作ることが必要です。

拠点漁港の再生のキーワードはBCP（事業継続計画）です。これは南三陸町にとって非常に重要なことです。陸揚げ量だけではなく、関連産業が南三陸町を支えています。小売り業や運送業、ガソリンスタンドなど、すべての産業が志津川漁港の漁業生産に関わっていますが、産業連関分析をすると志津川漁港での水産業がどれだけ大きな役割を担っているかということが分かります。

現状は、陸揚げから出荷に至る一連の流れのうち、一つが途絶えても志津川漁港の水産業が全てストップします。この一連の流れを守らなくてはなりません。その為にはどうしたらよいかというと、堤外になければならない機能と堤内でも可能な機能を分離するということです。今までは、漁港関連施設は全て海側（堤外）にありました。製氷機・冷凍冷蔵庫などの電気機械設備は、復旧

に大変時間がかかります。BCPの概念を導入するときに、いかに速やかな復興するかを考えると、そういうものを堤内地に置く、或いは、今回他市において甚大な被害を起こした給油タンクなどを堤外地に置く。そういうことによって、災害に遭った場合でも被害を最小限に止めることができ、速やかに復興することができると思います。

次に、小規模地域についてですが、町の基本計画で、「自然・ひと・なりわい」という3つのキーワードがあります。そこに、「くらし」というキーワードを入れ込むべきだと思います。「くらし」とは何かというと、先人たちが長い歳月をかけて培ってきた「土地・家・家族」、或いは「地域の文化・地域のコミュニティ・地域の絆・豊穰の前浜」だと思います。これらが、長い時間をかけて作られ、それがあって暮らしがあるから生業ができると考えています。小規模漁港を考える時には、家族労働、共同作業という集落単位の漁業経営の特性を考慮すべきです。漁業経営という特殊な作業や就労条件があり、漁場・前浜と集落が密接な位置関係にあります。豊穰の山があって、豊穰の海があるというのは、孤立しやすい立地条件にあるということも言えると思います。その為、大事なのは孤立防止対策だと思います。

地域の復興を考えるときにパターンごとに復興のゾーニングを描く必要があります。小規模漁港だからといって、ひとつのパターンでは復興はできないと思います。背後に山が迫る場合、背後が平坦地な場合、背後に谷が伸びる場合、それぞれ考え方があっていいのではないかと思います。これはハード対策では防潮堤による防御になりますが、例えば、背後に山が迫る場合は、残った家と壊れた家があります。そうすると、壊れた家が上に移動するという考え方があります。平坦地で全く避難のしようがない場合には、集合住宅や避難タワーを設けるなど、いろんな考え方があると思います。今回の津波で分かったことは、津波は谷沿いに来るということです。奥へ奥へと津波は押し寄せてきます。人の心理から、人は奥へ奥へと逃げようとします。こういう場合には、奥ではなく、横に逃げるといった考え方もあります。そして、組織計画、ソフト計画を立てるといったのは共通事項であると思います。

ひとつの事例ですが、集落の中に、被災家屋と残存家屋がある場合に、残存家屋を残し、被災家屋がその上に移動するとか、横に移動するとか、集落内の高所移動といった考え方があると考えられます。具体的な手法として、先ほど町長さんから地域懇談会も開催するとの話がありましたが、私どもが30年前に作ったパンフレット「みんなで漁村づくり」というのがあり、30年間使い続けています。集落を回り、集落の人に集まっただいて一緒に絵を描いていくという活動を続けています。是非こういう形で進めていただきたいと思います。

集落復興に関わる事業ですが、委員会資料では、集団防災移転事業だけしか

掲載されていませんが、実は他にも事業があります。「漁業集落環境整備事業」「小規模住宅防災改良事業」など様々あります。どの事業に何が適応できるか、補助率は違いますが、第3次補正で補助率の上積みも考えているようです。

最後に、グリーンツーリズム、ブルーツーリズムとありますが、南三陸町の資源を活かしたツーリズムの展開について、少し私の案を紹介させていただきます。それは、豊穰の山と海の恵みを活用するという事です。豊穰の山があつてこそ、豊穰の海の恵みがあるとうのが南三陸町の特性だと思います。山を無くせば海は枯れる。豊穰の山と豊穰の海の恵みをいかに守るかということ、相反する事象をどのように解決するかというのが、この場で議論せねばならないことだと思います。具体的には、南三陸町には町立自然環境活用センターがあります。通称「志津川ネイチャーセンター」と言います。町立の組織です。町立の組織は日本でここだけです。高知県に黒潮実感センターがありますが、これはNPOが主体です。町立のものはここにしかありません。南三陸町が誇る日本唯一の財産だと思います。そこでは、いろんな講座やキャンプなど行っています。リアスの学びや心に宿る環境の学びということで、私が考えるには、この活用センターには多くの財産があると思います。それは、これまで蓄積してきたノウハウ、人材です。そして、様々な有形無形のストックもあります。それをツーリズムの中に活用していくべきだろうと思います。それから、子ども農山漁村プロジェクトの継続です。これは農林水産省が始めた事業ですが、南三陸町は平成20年度にモデル地区に指定されました。全国の中で、いくつかのモデル地区を選定し、海・山・里・人・自然とその恵み、農山漁村でふるさと生活体験活動（農林漁家での宿泊生活体験を含む）を、全国の小学校1年生（5年生）程度の参加を目標に推進するものです。まさに南三陸町に相応しい活動だと思います。こういう事業を継続・再開できればと思います。

それから、今、多くの方が全国からボランティアとして南三陸町に来ていただき、復旧・復興を支援していただいています。そういう方々に南三陸町の応援団になっていただき、南三陸町応援団というシステムを作り、復興に至るまでの姿を見ていただくと、南三陸町の輪が全国に広がるのではないかと思います。復興までに、まだ長い年月がかかると思います。仮設住宅生活が2~3年、或いは、それ以上の時間がかかるかもしれません。コミュニティの維持を図るために、集落だよりなどの部落通信を配布することによって、離ればなれになっても、地域コミュニティが維持、形成されるのではないかと思います。

最後に、皆が戻れるふるさとを残すことが大切だと思います。南三陸町出身の方が、町外に住まれています。また、親のふるさとが南三陸町であるとか、今回のボランティアの方々などが、南三陸町にいつでも戻って来ることができるような故郷を残して、再生していければと思います。

○大泉委員長

よく分かりました。ありがとうございました。

大塚委員のお話についても、この会議の中で議論をさせていただきたいと思
います。

6 会議

①「なりわいと賑わいのまちづくり」について

○大泉委員長

早速会議に入りますが、本日の議題は3つでございます。

一つ目は「なりわいと賑わいのまちづくりについて」、二つ目は「土地利用計
画案について」、三つ目が「南三陸町復興計画素案」についてであります。この
内、一つ目と二つ目は一括して説明を受けた後、一つ一つ個別に議論を行いた
いと思います。

その後、休憩などを挟みながら、三つ目の議題に入りたいと思います。

それでは、事務局より説明をお願いします。

〈事務局報告〉

計画策定にかかる報告 資料⑧～⑩

地形模型（明治大学、首都大学東京、明治大学など7大学より贈呈）

〈事務局説明〉

なりわいと賑わいのまちづくりについて 資料①

土地利用計画案について 資料②～⑦

○大泉委員長

ありがとうございました。

「なりわいと賑わいのまちづくり」というテーマと土地利用計画というテー
マに関して、一括して説明をしてもらいました。議論としては、これを別個に
先ほどお示しいただきました論点について議論し、その後、土地利用計画案に
ついて議論を行いたいと思います。

それでは、最初の「なりわい」の方は、復興計画素案の方が議論のベースに
なりますので、これに関しては、水産業や農地、商店の再生、観光、雇用とい
った問題についてそれぞれ委員の皆さまから意見をいただきたいと思いま
す。

○遠藤委員

「ないわいと賑わいのまちづくり」に関して、復旧・復興に向けた色々な考え方、メニューについては、網羅的に書いてあるのではないかと思います。そういう意味で申し上げますと、産業を復興していくのにどういったところから取り組んでいかなければいけないかというメリハリが必要になると思います。今後は、その辺が一つのポイントになるのではないかと思います。県では建築制限等をかけていますので、そういったことに関連でいうと、まちづくりと産業の復旧・復興をどううまく組み合わせていくかということがポイントになりますので、本設・仮設を含め、どういった形で、なりわいや賑わいを復旧していくかを順序よく作っていかなければならないと思います。網羅的ですが、今後この南三陸町が復旧から復興に向けていくときに、震災前よりもこの部分が復興として、一步も二歩も、ワンステップもツーステップもグレードが上がっているとう部分をアピールしていければと思います。若干、35 頁あたりには表中にも事業名称等が観光に関してのものなど盛り込まれていますが、出来れば、そういったものも含めて色んなアイデアを復興計画の中に盛り込んでいけばいいかと思います。

○桜田委員

私の立場から致しますと、特に 45 号と三陸道の整備をどのように進めていくかということが大きく関わりますので、ランドデザインが具体化した中で、南三陸町や宮城県庁と連携・調整を図っていくというスタンスでありますので、特に意見はございません。

○平野委員

直接産業振興が専門ではありませんが、特に観光の部分で、そのニュアンスが南三陸町の観光資源というものを自然資源に限定しているという語弊がありますが、美しい自然、豊かな海というところに限定している感じがします。そうではなくて、三陸の美しさというのは、復興の基本的な考え方のところ、2 番目の目標「自然と共生するまちづくり」ということに掲げられていますが、険しい地形の中にある美しい景色に、人の暮らしが綺麗に収まっている姿が美しいと思います。それが三陸の魅力であって、三陸地域全部がそうだと思いますが、人の暮らしと豊かな海との関係が、極めて良く明示的に見えるというところに観光資源があると思います。それと切り離された様な感じがするの若干気になります。これは、次の議題にも関わりますが、どういう形で高台の開発をするかというのは、よほど丁寧にしないと、全く自然の地形とは関係なく宅地造成された新しいまちができて、南三陸町が本来持っていた、積み重ねてきた地形と住まい方の関わり合いが切れてしまう感じがします。そうすると、観

光資源としては、単独で自然の景色が美しいというのだけでは、魅力がずいぶん減ってしまうと思います。ですので、観光資源というものをキチンと育てていくためにも、土地利用計画や自然と共生するまちづくりという項目の充実をセットに行わないと、いい観光資源にはならないと思います。

○大泉委員長

土地利用計画を先に話した方が委員の先生方は話しやすいような雰囲気もありますが、そういう意味では、事務局説明は一括しましたが、発言が一括しないと整理しにくいところがあると思います。

そこは、私のほうで切り分けていきますので、大いにインターラップしながらお話しいただければと思います。今のお話しは「なりわいと賑わいのまちづくり」を中心に進めていただきたいと思います。

○中林委員

産業・なりわい・賑わい・暮らしをどうするかというのは、最終的に土地利用を含めて、「どんなまちにしていくのか」ということと大きく関わってくる課題ですので、切り分けて議論するのは難しいと思います。どういう土地利用のまちを考えるかによって、産業のあり方なり、或いは、にぎわいの作り方なり、その場は何処なのかという場所の問題が大きく関わってくると思いますので、逆に、この後土地利用の話をしてもう一回、賑わい・産業の話をする方が、議論が深まるのではないのでしょうか。今の状態から、復興へどのように繋げていくかというプロセスをイメージしながら、今話を聞いてきました。最初の16ページの緊急的に行う重要事項で、仮復旧とありますが、その産業の仮復旧、或いは、住まいの仮復旧、そこから何年かを経て復興した形へ持っていくわけですが、この仮復旧の場というのを何処に設定するのかということも同時に考えなくてはならない課題だと思います。例えば、仮設魚市場の整備についてですが、これを何処に整備をするのか、元々あった魚市場の位置は地盤がかなり低くなっていて、大潮で満潮時には水がかなり迫るような状況にあると思います。仮の魚市場というのをその時まで、地盤を仮に改良をして、そういうものを前提にまず仮設でやるという、仮復旧は非常に重要だと思います。仕事ができるべく早く戻ってこない、仕事がある方に人が流れる可能性がありますので、仮復旧をまず行う必要があると思います。ある意味リスクが伴うかもしれませんが、レベル1・レベル2とは別に、仮の段階のレベルというのを設定して、本当に最後は逃げて命を守るということ前提に、仮の町をどこかに設定していくことを本格的に考えなければならないと思います。主要な復旧復興事業の中に仮称で仮復旧事業がたくさんあるが、漁業関係、農業関係、加工関係、それ

どれどういう場でどういう風に仮復旧していくかを具体的に考えた上で、そこで仮の営業を開始し、仮の仕事を進めながら、5年後本格的な復興へ向かっていく、本格的な復興をどういう場所でどういうふうにするかと少しずれたところで、仮の営業をして、仮の営業を続けながら本格的な復興へ繋げるという、継続的な土地利用を考えながらやっていくのが一番いいと思います。そうしますと、今回浸水した地域も含めて、南三陸にある土地資源を最大限に活用しながら、仮復旧段階から復興段階へ移行していく、そういうとらえ方でもう一度整理してみる必要があると思います。つまり、仮復旧の土地利用計画を間に少し設定することで、これらの事業のうち、どれをどの場で仮復旧させて、それをなるべく速やかに本復興へ移していくと、そういう展開の仕方を少し考えていくことが具体的にどうするかということに繋がっていくと思います。

もう一点、観光というのは非常に重要な課題となりますが、これも復興を待つて観光を再開するというのは遅いと思います。極端に言うと、仮復旧、或いは今の段階からある意味では、観光を立ち上げていくような取組み、つまり災害から復旧すること自体を観光にしてしまうと、極端に言うとそういうやり方をしていかないといけないと思います。復興市がある時には沢山の人が集まってきます。そういう形は、ある種のツーリズムであり、仮復旧そのもの、復興している町の姿そのものが、ある時期の観光資源になるような、そういうツーリズムの緊急対応の中でのとらえ方もすこし工夫をして、色々な関係団体との交流をしながら展開していけるということが、元気づけ、求心力を高めていく上で大事なことだと思います。

○大泉委員長

スピードやテンポ、工程の問題がありそうです。災害に遭ったということをどのように位置づけながら、産業基盤や土地利用計画に活かしていくのかということは非常に大事であると思います。一通りお話しした後、「なりわいと賑わいのまちづくり」、「土地利用計画案」について、まとめて議論していきたいと思います。

○大橋委員

志津川町史を勉強し、最も興味を抱いたのは、町の中に契約講があるということです。これは非常に興味深い社会組織だと思いました。今回の震災からの復旧・復興に対して、契約講がどのような意味を持つのかということを考えてみました。契約講の数ですが、本日の配付資料にある集落別概況と重なりますが、志津川地区には27、戸倉地区には10、入谷地区に13、計50の契約講があると書かれています。古いものは江戸時代からあります。最も新しいのは、昭和46年

に創設されています。その契約講の戸数ですが、一番少ないのが中瀬町の新契約講 10 戸、一番大きいのは戸倉地区の荒町契約講 80 戸とあります。だいたい 30~40 戸が講の単位です。さらに興味深いのは、全ての契約講が山林や原野などの共有財産を持ち、管理しているということです。それから、地先漁業において、漁業組合が出来るまでは、この各契約講が漁業権を所有・管理していたということです。この契約講は恐らく現在も、あると思います。ここでこの契約講の機能ということを考えると、(町史) 執筆者も触れていましたが、共有財産の管理運営です。村落生活上の相互扶助、さらに現在では、町や県に繋がる各種行政機構の末端機構としての受け口として機能していると書かれています。だとすれば、どのようなしたらこの契約講の様な非常に結束力の高い、まとまりを持った集団が、復旧・復興に活用できるのかというのを教えていただきたいと思います。講の現状と今回の復興計画に活用できるかどうかを知りたいと思います。私の推測ですが、高台移転などの計画に、契約講は大きな影響を持つのではないかと思います。契約講が地域のまとまりと同時に行政の末端として機能し、行政がそこに受け入れられればスムーズに企画を進めることが出来るのかどうかということを知りたいと思います。

○大泉委員長

講を利用していくという話しは、2 番目の集落復興に向けた課題として 1 から 4 まで、説明の中であがっていますが、高所移転に伴う財源確保の問題も、契約会が高所移転を考えた場合の造成をどうするかという話しが出てくると思います。それで、皆さんのお話を伺っていると漁村をベースに生活の糧としての漁業をとという話しになってくると、契約講をどのように利用するかという話しは出ざるを得ないと思います。

そういったことが、起爆剤となるのかどうかということはありませんが、今後も議論していかなければならないと思います。漁港を生活の糧としてとのお話がありましたので、その辺も含めて、大塚委員に漁業振興の話しをお願いしたいと思います。

○大塚委員

大橋先生がおっしゃった、契約講(会)があるからこそ浦々で産業が成り立っていると思います。水産業の場合には、大きく 3 つに分かれると思います。漁船漁業・定置網漁業・養殖漁業です。現地に行くと必ず聞き取り調査をしますが、歌津と志津川の漁協支所で、どういう漁業種類があつて、一年間にどういう操業形態で、何月には何の作業をして、どういう経営体がありますか、労働時間は何時間から何時までですか、などという話をお伺いします。それをしなければ

ば実態が分かりません。そうすると分かってくるのは、漁船漁業の方も養殖漁業の方も、一つの漁業種類だけではないということです。一年間を通じてある時期はイナダ漁をやり、ある時期はマダラの刺し網漁もするし、イカ釣りやタコ漁をするなど、一年間を通じて何らかの漁業に携わります。養殖漁業もワカメ・牡蠣・ホタテ・ホヤなど、それぞれの方が複数の時期に応じた養殖漁業を年間を通じて作業をしています。作業によっては1人で出来る作業と、3~4人が共同作業しなければならない作業があり、元をたどると契約講があつて、それがあつたからこその浦々で生業があると思います。全国の漁村を回って、こんな小さな浦々でこれだけの生産量を揚げて、高齢化率が低いというのは非常に珍しいと思います。それは浦々に契約講があり、部落の絆があり、漁業権という問題があるかもしれないが、その漁業権で前浜を自分たちで大切に守っていこうという、前浜を守るには背後の山も守るといふ共有財産ということになるのではと思います。志津川漁港の仮設市場のことが資料に書かれていますが、仮設市場を造るときに、清浄海水と氷が必要ですので、いかに手早く調達するかが大きな問題ですので同時に作業を進めています。南三陸町の産業の波及効果が一番大きいのは、志津川漁港での水揚げ・市場機能だと思ひます。しかし、地域の暮らしを守るために、当面の雇用を守るために浦々の方々がこれからどうして生活していけばいいのかも大きな問題です。ワカメ養殖は1年でできますが、他の養殖漁業は2~3年必要です。昨日、馬場地区に行き、漁師の方々にお話を聞きました。船は調達できそうですが、県営漁港は応急工事で港の中の瓦礫を全部撤去しています。ところが、市町村漁港はまだ手遅れで、そこまで手が回らない状況です。職員の方々も多忙な中、被災者や仮設住宅の対応など、それぞれの課で業務が多忙なため、港の中に瓦礫が溜まったままだということです。滞在しているNHKのダイバーが3日間港の中に潜って、瓦礫だけでもトラック何台分かを揚げたということでした。船が着けられない、浦々のそういうところも早く対応しなければなりません。先ほどもお示しましたように南三陸町の水産業というのは、志津川の漁業だけではなく、戸倉の先から歌津の端まで、浦々で漁業を営まれていますので、その方々の支援をいかに早くするかが重要になってくると思ひます。

水産業を一つの水産業にとらえるといふのは大きな間違いであつて、その中身を分離しなければならないといふことが一つ言えると思ひます。志津川漁港のあり方と、小さな契約講がある浦々での漁業のあり方、つまりそこには、自然があつて、暮らしがあつて営みがあります。それを大切にしなければならないと思ひます。そうすると、自分が住んでいる家と家族と、契約講と部落の仲間たちと前浜と、それをどう使っていくかといふことについて、その中の使う手段として、道具として、漁港があります。漁港は目的ではありません。漁港を

集約するという議論がありますが、それは手段であって目的ではなく、そこで漁業を営むということが目的で、暮らしと営みを守るために、道具をいかに活用するかというのが次の議論で出てくると思います。

それと、観光の話ですが、先ほど平野先生から暮らしという話し、それから中林先生から復旧・復興している姿を観光にという話しがありましたが、観光というのは、大型バスで来て、土産物を買って、見学をして帰るのが観光と思われがちですが、本来観光と言うのは国の光を見るということが原点です。南三陸町の光を見るというのが大切なことであって、それにはただ土産物を買うだけではなくて、復興に至る過程を自分の目で見ていただくとか、そこで暮らす人々の暮らしを見ていただくということが大事だと思います。そうすることにより、復興に至るまで、観光のリピーターがもっともっと増えてくるのだらうと思います。

○大泉委員長

「なりわいと賑わいのまちづくり」、「産業振興」というところに絞ってきましたが、話しづらいこともあったかと思えます。議論しなければいけないのは、復旧・復興の計画でありまして、その中で、「どういった復興のイメージを作り上げていくのか」ということが、私どもに課せられた課題だと思います。その際に、町のつくり、土地利用計画をどのように作っていくか、ベースになっていくのは、どのような産業を作っていくのか、或いはどのように暮らすのかということになると思います。

今、出ている一つの論点は、浜々の集落、これを漁業と一体化しながら継続をしていく、それが歴史の中で培ってきたものと一体化して継続していき、そのことが観光資源として、優位性も持ってくるという一連の話しがなされています。これについては、確かにそうだと思います。ただ、もう一つ気にしておかなければいけないのは、浜々の高齢化率は確かに低いのですが、これらの後継者定着率がどの程度になっているか、産業がそのまま継続されているのか、若い人たちに継続されていくのかといったところの検証が必要だと思います。

南三陸町の復興計画を考えると、最も大事なものは、東北自動車道から横に入ってくるという、要するに中心地となる所からこういう所へ（毛細血管の端）へ来るといった交通路だったわけです。我々の意識もそうでした。しかし、そうではなくて、周辺ではなくて、周辺を中心にしていくことができないだろうかということです。世界には、周辺部分、辺境と言われている部分は何らかの契機を経て世界の中心になっていくということは結構起きています。南三陸町も日本の中心、或いは、世界の中心として何らかのアピールができるような都市に、或いは農村に、漁村にしていけないだろうかということが頭の中にありま

す。そうすると、ここではいったい何を中心とした復興を考えていかなければいけないのかということのを少々色々なブレインストーミングをしながらやってみたいと思っていました。世界の中心になるとすると、例えば、色々獲った魚介類や農産物を輸出、移出するということが最も重要なことだと思います。その為の産業基盤をどのようにつくっていくかということだと思います。それは、人口が25年で20%程減っています。この震災でさらに減るという話になると、かなり効率の良い、或いは、世界に誇れる仕組みをここで作り上げないと思います。それが歴史と伝統に根付いた漁村や農村を維持するというのもひとつの手法だと思います。それと同時に、効率のいい漁業をどのようにつくっていくか、或いは農業も、私自身90年代の後半から宮城県の農業はあまり見なくなりました。その間に、歌津の菊、三陸の菊というのがどんどん伸びています。今も、お盆に向けた出荷が始まり、南三陸町の菊が市場で価値あるものとして位置付けられています。何故このような平地がない山間で菊ができるのかというと、そういう考える人、リーダーがいたわけです。今、南三陸町の一次産業を考える際に最も必要とされるのは、そのような、リーダー、イノベーターでないのかと思います。そのイノベーターがなかなか見いだせないというところがあって、漁家は漁家、或いは、観光業者は観光業者、農家は農家という分断があり、これは、日本の制度が問題だと思います。例えば、農家は百姓と言われていて、明治5年の壬申戸籍の時には、百姓が農人と読みかえられて、77~8%の農人がいました。それが江戸時代の百姓です。今で言うと農家であり、耕地を耕しているというイメージですが、そうではなくて、例えば、能登半島にある時国家というのがあって、農業もやっていたけども海鮮問屋もやっていました。日本海の北回帰線の要衝を担っていました。その輪島が陸の孤島と言われてはいますが、何故あんなに豊かな輪島塗などがあつたかということ、こうした時国家や交通の要所としてあつたわけです。要するに視点を変えれば、海の道を考えると能登半島が中心です。陸の道を考えると、能登半島が僻地になります。こういった発想の転換が必要ではないかと思います。それから、百姓ですが、例えば、伊勢の漁家は農業もやっていた、それから、愛知の木綿工業をやっていた人は、木綿もつくっていたという、つまり、あらゆることを、その地域のことを全てやっていたのが百姓で、言ってみれば、農漁村自営業者であつたわけです。その農漁村自営業者という発想が、今は、農業は耕作するだけ、漁業は獲るだけ、観光は観光だけ、というみんなばらばらなものになってしまったと思います。南三陸町に必要なものは、この辺一体を見定めて、ビジネスとして、農業も漁業も、水産加工業も、観光も、全てを考えられるような農村自営業者を育てることが必要だと思います。これがこの地域の一次産業のイノベーターとなり、リーダーとなると思います。以上が、世界の

中心となりうる一次産業をつくるポイントであると思います。そうすると、例えば、菊農家がハウスで今出荷準備に入っていると言うことがありますが、それと同時に集約的なハウスを造っていく、これは、1900年代の後半に韓国が山の中にオランダの技術を使ってパプリカ生産をしました。韓国には市場がないからパプリカを日本に輸出してきます。2001年くらいからテグなどの山間でハウスがいっぱいになり世界の輸出地帯になってきました。そうしたことは、恐らくこの南三陸町でもリーダーがいればできないことはないと思います。それと同時に、ハウスを造るということは、太陽光パネルも作れますから、太陽光パネルを使って自家発電をして、入谷や歌津に供給することもできると思います。同じようなことが、漁村でもできると思います。漁業の復興・復旧で、カゴ漁ができて、牡蠣がどんどん生育しているということを知って喜んでます。復興できる場所からどんどん復旧すべきだと思いますが、聞くところによれば、秋口には出荷できるぐらいの牡蠣が成長しているということです。何故かと言えば、粗になったから、生育が早くなったと、そのことが、今まで2年半から3年かかっていた牡蠣が、1年でできるということを漁家の方からよく聞きます。そうすると、利用面積を3分の1にして3回獲るという、3年間で3回獲るという漁法ができてきます。しかも、海が綺麗だということで売りになるし、ブランド化もできるし、そういう漁業をやらなければならないと思います。しかし、漁家がお互い競争関係になってきて、そこにリーダー1人がいれば、それを規制しながら、資源管理をしながら、ブランド化することが可能となると思います。そうした漁業権を行使する場合にも、やはり資源管理を基本にしようというルールづくりが、果たしてこの漁村でできるかどうかということが、大きなポイントとなると思います。例えば、志津川のタコは明石のタコに匹敵するぐらい非常に価値がありますので、志津川のタコだ、どこだ、南三陸町だということが、築地にアピールできるチャンスでもあると思います。ところが、漁家の人たちは、タコは流れ着いてくるからだめだということでした。漁家のイメージとあるべき漁業のイメージが一致しないところがあります。そこは、リーダーがどのような漁業をつくるか、ということを考えていかなければならないと思います。それは起業家であり経営者だとおもいます。経営者たるものは、南三陸町にもいらっしゃる。もっとそういう人をもっと入れていかなければならないと思います。水産加工業に関しては、今回、高台に在ったことによって、被害があまりなかったということがありました。これはいい経験だと思います。そうしたことから、先ほど中林先生が仮設市場を造ったらどうかというお話でしたが、わたしも賛成です。398号線から町に出た高台に、5~6階建ての仮設避難所ではなくて、すぐに入れる様なものをつくって、その1階で商業復興してもいいのかもしれない。その商業復興は将来のビジョンとの関係で将来は別

のどこへ移るということでもいいと思う。そのようなスピード感というか、テンポも考えていいと思います。観光に関しては、色々ありますが、別にブルーツーリズム、グリーンツーリズムでなくても普通の観光、つまり世界のスイスやコツワルドに比肩するような、世界の三陸というものを作り上げるチャンスだと思います。私が考えたいのは、子供たちが南三陸町に戻ってくるようにということだけではなくて、南三陸町にほかの地域で育ったひとが住むような復興計画ができないかと思います。それは、復興ボランティアがそのまま住み着く、或いは、観光客がそのまま住み着く、例えば、復興道路の両側をどのように整備するのか分かりませんが、高台移転を大規模に造成せずに、道の両側に入ったところに奥深く住宅地を配備するという、森の中に住宅地を配備するという、伊豆の中伊豆あたりは、駅の両側に別荘地が並ぶわけですが、津波対策にもなるし、いろんな人たちが奥深く入れるし、そこから出てきた、造成というものと全く違いますから、海のほうも守れるというところが考えられると思います。そういう意味ではいろんなやり方があると思います。その際に、委員の先生方からは歴史を大事にということ、住民の生活を大事にということが出ました。そのとおりだとも思います。それは、十分な観光資源になると思います。世界の知識をこの南三陸町の中に入れていくということも考えるべきだと思います。日本でこういうのものとれない、つくれないと言う話があっても、世界では非常識になることがあります。例えば仙台空港から切り花を中国へ持って行くといっても、日持ちしないと、オランダはニューヨークに切り花を持っていくこともやっています。切り花を2〜3日で運ぶと言うことは世界の常識になっていますので、世界の知恵や技術をもっと大胆に南三陸町は入れて、決して周辺ではなくて、世界の中心になるような、そうした産業復興を大胆に考える時期ではないかと思います。

さらに、第2の論点「土地利用計画案」について、ご専門の先生方が多いので、町から提案があった集落の考え方だとか、或いは、路線図等々の考え方がありますが、これに対してコメントを頂きながらご意見を頂戴したいと思います。

②土地利用計画案について

○大泉委員長

生業とにぎわいのまちづくりについて議論してきました、これに関しては様々なご意見がありました。町の方からご意見があればあとで伺いたいと思います。それと同時に土地利用計画がどうしても産業復興関わってきますので、土地利用計画案について議論をさせていただき、その後、町の方からご意見を伺いたいと思います。

○平野委員

12ページのところで、目標2「自然と共生するまちづくり」を掲げておられます。第一回目のときも申し上げたのですが、ここがやっぱり、町民の方が誇りに思う、「南三陸に住んでいて良かった」と思える、ゼロからプラスにするところだと思います。目標1の安全云々はマイナスをゼロにすることであって、やはりこの目標2をいかに強化できるかがポイントだと思います。中身が膨らんでいきまして、内容を見させていただきますと、結局、並んでいるのが、ほとんどソフト施策です。これだとなかなか誇りに思えないのではないかなという感じですが。土地利用計画の方と合わせて見ますと、エコタウンへの挑戦というのが最初に出てきますが、これは結局、語弊を恐れずに言うと、高台に大きな造成をして自然を壊して、自然との共生に反することをやりながら、エコタウンだと言うことではないでしょうか。新しいものを足して行って、これで共生になるのではないかという発想に見えてしまいます。これだと、先ほど申し上げた観光資源だとか、地形と人の住まい方の係わり合い、そういう部分が全く見えなくなってしまいます。思い切って、これは書けるかどうか分かりませんが、大規模造成はしないと、何か土木事業をするのだったら、周辺の景観や自然の状況に最大限配慮した形のデザインをしていくとか、そういうハードウェアの部分で、自然と共生するまちづくりというものをキチンと掲げていくことがとても大事だと思います。パッと山の上の方を切り取って高台を作る、ではまずいと思います。自然を壊さない形で、いかに造成できるかがとても大事であると思います。その中で、ポイントとして一つ申し上げておきたいのが、追加資料で頂いたものに、志津川のまちの歴史が紐解いてあります。五日町、十日町を作ったときの話が書いてあります。これはたぶん背後にある山を切り出してきている。その山のふもとであれば道は恐らく津波防災上も、河川氾濫上も安全で、なおかつ一番利便性が高い、良いロケーションであるという判断があったと思います。ここがたぶん志津川のヘソですので、ここを最大限活用するプランにさせていただくのが良いと、自然と共生する形が選ばれていると思うんです、地形を見る限りたぶんそうだと思いますので、それを生かした形でやっていただきたいと思います。土地利用イメージ計画図だと単なる緑地になってしまっている。街並みがあって昔からの街道筋がわかるような整備にさせていただきたいと思います。それ以外でも、志津川高校の後ろのところの黄色い丸や、小学校近辺の丸とか、黄色い部分があり、ずいぶん大規模で、その規模をいかに縮小するか、自然と共生した形にできるか、ということが一番ではないでしょうか。それから、レベル1、レベル2、国交省に従っていかないと、あとから予算がつく・つかないなどがあると思います。論点1の方は、これはそのまま素

直にやっっていくしかないと思います。論点2については、もうちょっと間を取るようなことも考える必要があるのではないのでしょうか。高盛土ではかえって、今回の地震被害でも宅地が滑って困っているところがいっぱいありますので、例えば3～4m程度の盛土をして、決して高台ではない、水をかぶってしまうけれども、家屋は倒壊しない、というような、間を模索することが必要かなと感じます。これが土地利用についての意見です。

それから、資料6についてですが、集落についてはこういった形でパターン化して、こうしようという話はナンセンスだと思います。なぜかというと、本当にその周辺に、高所にいける場所があるのかどうかを、丁寧に一つひとつの浜を全部見て、何件かであればそのまま行ってもいいですし、そうでない場所は、ちょっと遠くなるけどこっちと一緒にしなければならないのではないかと、というような形で、パターンばかりでやるのではなくて、一つひとつの浜の条件を見て行って、先ほどもお話しありましたが、契約会がとても強い地域ですので、彼らの判断がとても大事だと思います。私は全部の浜を見させていただきましたが、特徴的なのは浜によって、先ほど大塚先生がおっしゃっていたような、横にかわしたというような集落もありました。おそらく昭和三陸の後に、縦にかわしてもしょうがないから、横にある山裾の方に登って家を造った、そういうまちづくりをしている集落もいくつもありました。そういう判断も含めて、契約会の皆さんと話し合っていくのが大事だと思います。生々しい話ですが、私が聞いた話ですと、漁船は5千万、7千万すると言うことで、家よりも高いのです。彼らが守りたいのは家ではなくて漁船だという話があって、漁船を少しでも安全に守るためには、なるべく漁船のそばに住んでいて、津波が来るとなったらまず漁船をなんとかしてから、自分の命を守るという行動が、たぶん彼らにとって合理的だということがあります。それは漁船を守るために命をリスクにさらすことになりますので、そのリスクをどう考えるのかを行政の方でこうすべきと言える話ではないと思います。そこはじっくりと最低限の防災に関しては、レベル1を基準にしながら行政指導でしますが、レベル2の今回の大津波が来るのをどう考えるのかというのは、やはり各浜の判断を大事にしながら、リスクを負うのは彼らなので、彼らの判断を考えながら、きめ細かい対応をして、大規模な造成は各浜にとって現実的な話ではないでしょうから、そういう適地がどれぐらいあるのかという話も含めて、きめの細かい対応をして決めていくほかは無いのだと思います。

○大泉委員長

もっと具体的に物事を考えていかないといけないと言う話でした。

○遠藤委員

平野委員のお話に同意、反論させていただければと思います。まず高台移転の考え方について、平野委員が大規模造成をしないという宣言してはどうかとおっしゃいましたが、私はそれについて異論は無いです。ただ、大規模という概念をどう捉えるかは人それぞれ違います。南三陸町の皆さんも他の被災地の皆さんも同じだと思いますが、皆さんが安心して暮らしていけるかが、もっとも大事なことです。地震津波が夜に来たとしたらどうだったでしょうか。最低限守らなければいけない人たちは守っていく、資料3にも書いてありますが、子どもさんや、逃げるのが大変な高齢者の方、交通手段を持たない方たちは、やはりより安全なところに住んでいただくというのは必要なのではないかと思います。そのときに、どれが大規模でどれが大規模でないかということについては、どういう形で高台を切り開いたかという、その根拠を明確にすることによって裏づけがはっきりすると思います。そういう意味でやはり、住民の方の意向調査や、今どういう状況で子供さんたちが南三陸にいるのかとか、そういったことの総合的な評価が必要だと思います。

もう一つは資料2ですが、私は勘違いしないように心がけているのですが、レベル1ならチリ地震や昭和三陸の津波から守れるというのは、あくまでも可能性があるということです。やったことによって安全が確保できるかということではないということ、前提条件として捕えていくことが大事です。やはり逃げるということが全てにおいて基本だと思います。今までの町の構造はどうだったかということ、逃げにくかったのではないかと思います。そういう意味では、逃げやすい町を作ることが大切ではないでしょうか。高台に移転しても、それですべて完璧ではないし、今回の津波以上のものが来れば、その高台にいたとしても安全ではないかもしれません。高台にいる人は、次の高台に逃げる。低平地についても避難路とか、重要なのはサイン計画など、そういったものを駆使して、逃げやすくしてやる、ということが必要だと思います。レベルとかそういう話ではなくて、津波が来たときに逃げやすい体制にないと、いくらこういう検討をしてもある意味、机上の空論ではないですけども、やはり被害が出てしまうと思います。先ほど、平野先生が五日町等の話をされましたが、レベル2のところ、ちょうど真ん中のところの居住地と書いてあります。これは、一見柔軟であるかのようでいてちょっと危険です。明治三陸でも昭和三陸でも津波被害を受けながら、なぜ皆さんが低平地に戻って住んでしまったかということが教訓になると思います。しっかりした建築制限、もしくは地区計画でもそうなのですが、今回の津波被害を受けた教訓を活かした構造にするためには、「ダメですよ、我慢して下さい」というものが存在しないと、いつの間にか状

況が変わっていったって、また今回と同じように、皆さんが同じ場所にお住まいになるという危険性が出てきます。極端に厳しくして下さいというわけではないのですが、このへんの取扱いについて、より慎重にしていくべきだと思います。

それから資料6については、皆さんがおっしゃるとおりパターン化とかは、なかなか難しいですが、お住まいになられている方々との合意形成を基本とするのですが、もう一方では、皆さんの意向と共に、今後の行政サービスを把握できるかということが、もう一方で課題になります。もしかしたら住民と南三陸町と衝突する部分もあるかもしれないですが、譲れない部分をしっかりと伝え、今後の皆さんの生活を守っていくためにはどうあるべきか、コミュニティを含めて、しっかりとぶつけていかないとなかなか答えが出てこないのではないかと思います。

○中林委員

3つほどお話したいことがあります。平野委員、遠藤委員とかぶさる部分も若干あると思います。ひとつは先ほど休憩の前に、人材づくりというか人の問題が、生業にしる、産業にしる、非常に重要であるというご指摘がありました。今日の復興計画の原案で言うと、先ほど「自然と共生するまちづくり」の話が平野委員からありましたが、その(4)に「ふるさとを思い復興を支える人づくり」というのがあります。復興を支える人づくりというのは、「自然と共生するまちづくり」の項目よりも、今日のメインテーマである「生業と賑わいのまちづくり」の方が、人づくりというのは大事かなと思っておりましたので、企業家育成なり、活躍の場を作るなり、新しいNPOなど人づくりという言葉に絡んだ新しい地域のリーダー、或いは産業のリーダー作りということ、を、「生業と賑わいのまちづくり」のところの一つ項目として入れておくことが大事かなと思います。36ページのところに、新しい産業の展開も含めて、やはり一次産業をどう活用していくかということが、南三陸町にとって最大の課題となると思います。漁業と農業を合わせると50%を越すわけですから、そこをいかに6次化するか、農業を、作る農業、加工する農業、売る農業で、農の6次産業だと言ってきたわけですね。漁業の方も、獲る・つくるで1次、加工する2次、それを売る6次、農と漁がうまくリンクできれば、ゴロ合わせ的に言えば12次産業が出来上がってくる。南三陸にとって一番恩恵になる仕組みが作られてくるのではないかと思います。その12次産業を担っていく人づくりというところをもう少し入れて考えてみる、というのが一点です。

二点目は、高台移転、あるいは土地利用計画の話ですが、資料2のレベル1、レベル2というのは、いわば考え方を整理しているのであって、実際のまちというのは、レベル1の町、レベル2町というのが南三陸の中にあるわけではなくて、

南三陸としてはどういうふうにまちを作るかは、レベル1・レベル2を合わせて、或いはレベル1・レベル2を通して、どういうふうに安全を確保したまちづくりをするか、ということに関わるのだと思います。この表だけを見てしまうと、居住の場所だけが安全ですが、産業の安全をどう考えるのか。特に今、12次産業化ということで、観光とかいろんな方に入ってきてもらおうと言っているわけですが、そういう賑わいの場の安全ということも含めて、論点であるレベル1レベル2のまちの地形地物の形、或いは高所までの距離、或いは高所の作りやすさ、作りにくさ、山の削りやすさ削りにくさ、住んでいる人たちの安全に対する意識、行動の可能性、などを踏まえて決めていく話であろうと思います。先ほどの、土地利用をどうするかということと生業をどうするかは密接にリンクしている、ということはまさにそこに出て来ると思います。したがって、1か2か、ではない議論をしなければならないと思います。そこにもう一つ、長期的な視点に立てば、おそらくこれだけの災害からの復興ですので、イニシャルコスト的に、復興事業というのは相当の補助があると思います。しかし、その後の維持管理は、おそらく町がやらなければいけなくなりますので、長い目で見たときに維持管理がどのように出来るか、ということもやはり大事な町の経営のポイントとして考えておかないといけないのではないかと思います。すごい町が出来て、従前を上回って人口が増えて、税収が上がっていく、それは委員長がおっしゃった、南三陸町を世界の中心にする、ということに繋がると思いますが、そうときに維持管理できるインフラもあるわけですが、元に戻った段階で維持管理していけるインフラのあり方というのを、よく考えておかなければいけないと思います。インフラの維持管理に引っ張られることで、他への力の入れ方が下がってしまうと、やはりこれからの、元気な町を作るという意味では、若干足かせになってしまうということもあるかもしれません。そんなことも含めて、基本的には町の皆さんとの町民会議、或いは懇談会、或いはそれぞれの町々での懇談会、そうしたものが今後、非常に重要になってくるのではないかと思います。

三番目は集落の話です。ほとんどの集落を見せていただいたということと、一部地図の上ですが、だいたい現場に行って、どのへんに場所が取れるかということを見ていきますと、地図上の集落の近さだけではなくて、非常に地形が急峻で、非常に近い集落だけでも隣同士一緒にするというのは非常に難しい、ちょっと離れているけれども、地形的にはひよつとすると一緒になることは可能かもしれない、ということがあります。もう一つ気になったのは、今日のデータにもありますが、折立のところは100%被災していますが、それ以外には被災していない集落があります。または、村の集落の中心であった神社などが残っています。今回、被害にあわなかったところと新しく出来る集落とが分離さ

れるのではなく、一つの集落、コミュニティとして一体となった再生をしていかないとまずいのではないかと思います。基本的にコミュニティを大事にする。今回被害にあわなかった方たちを含めてキチンと議論していかないといけないのが当然のことだと思います。まず一回、各集落ずつの懇談会をしたうえで、もし、この集落とこの集落と一緒に、集落の中間に高台を作ってそこに移ることでもうまく新しい生活が成り立つ、集落同士もそういうことができるとなると、2つ3つの集落での話し合いを次の段階でしていく、そういった積み重ねをしなければいけないと思います。作業的には大変になりますが、色んなところから応援団に入ってもらって、大学もありますし、可能であればいろんなところから応援に来てもらって、そういう集落での、きめの細かい話し合いの回数を重ねられるような仕組みを構築すると良いと思います。

○大泉委員長

進行の整理をさせていただきますと、今、①から③まで一緒にやっているような格好になっています。南三陸震災復興計画素案について、今も平野委員、中林委員からご指摘がありましたので、これも含めて進行しているという状況です。

○大塚委員

私が言いたかったことは、冒頭のプレゼンで言いました。順番にご意見が出ましたが、私も賛成する部分と異論のある部分があります。例えば資料2で、レベル1の場合は、全てハード対策で人の命を守りますという表現をしていますが、これは誤解を与えかねません。防潮施設を整備することによって、人の命と安全を守ります、と書いています。一方レベル2では避難を基本とすると書いてあります。私は両方とも避難が基本だと考えます。施設があるから、防潮堤があるから安全だ、というのは、プレゼンでも言いましたように、同調性バイアス・正常性バイアスという言葉が自然に日本国民の中に染み付いていますので、防潮堤があるから大丈夫だと信じきってしまう。ところが、防潮堤で守られている内側と、守られていない外側（海側）があるわけです。外側にも人がたくさんいます。居住者だけではなく観光客、浜で磯遊びする人、そういう人たちに対しての避難計画も必要です。避難施設があるだけではダメで、避難体制を作り、避難誘導を誰がするか、ということを書き、そこまで進めなければいけないと思います。参考までですが、私が携わったのですが、昨年3月に漁業地域の減災計画策定マニュアルを2種類作りました。そこではハード施設の対策はほとんど書いていません。いかに逃げるか、逃げるために各行政の各部署、契約講の誰々、個人個人が、どの段階で何を行動すべきか、ということ

行政だけでなく地域の方々も一緒に話し合おうと書いています。

災害に強い南三陸町をつくる場合には、遠藤委員もおっしゃいましたが、様々なシナリオを想定しなければならないと思います。今回の大震災が発生したのは3月11日14時46分でした。過去の歴史を見ますと、阪神・淡路大震災は1月17日の早朝、奥尻島の北海道南西沖地震は夏場の夜の10時でした。避難計画を策定する場合に、その時々に応じて誰がどのように行動するか、要援護者を誰がどのように避難場所まで連れて行くかということが、それぞれ異なるわけです。中央防災会議で集落の孤立性というのが謳われ始め、漁村の孤立性にも言及しています。集落の孤立したところ、孤立していなくても危ない、避難しなければいけない人たちを、誰がどのように避難場所にキチンと誘導するか、というのが大事です。前回の委員会では、「案内板・サインを作りましょう」、「避難施設を作りましょう」という議論が出ましたが、それだけではなく、誰がいつどのようにというのが重要だと思います。能登半島地震のときに、30戸程の小さな集落で住民懇談会を開きました。被災した場合にどうしようかと話し合いました。何処の家にはおばあちゃんがいる、こっちはおじいちゃんがいる、ということを知っているから、こういうときは自分がリヤカーを利用して3人乗せよう、リヤカーを5台ぐらい用意して置いたらどうだろうか、などの話をしました。男衆が漁に出ているときは誰がどうするか、夜中に起きたときにはどうするか、という考え方が必要だと思います。今回、高齢者を助けるためにわざわざ家に戻って津波に巻き込まれた、という方が非常に多かったので、季節と時間帯のシナリオを絶対に想定しなくてはならないと思います。東大の目黒先生がおっしゃっている目黒巻という手法があります。あなたは何時何分いつどこにいますかというところからスタートします。そこで災害にあったときあなたはどうしますか、というのを時々刻々ずっと書いていきます。どういうときに災害が起きるかわからないということを想定して避難計画を立てなければ、ハード対策だけでは安全を守れないということが一つです。レベル1は、人命・財産は守られる、ハード対策（防潮堤）で守られると断言していますから、これは絶対やめていただきたいと思います。

イメージ図がありますが、宅地造成をする場合に、必ずしもフラットな宅地造成をする必要は無く、その地形に応じた宅地造成の仕方があると思います。それに応じて自然の壊し方が少しでも少なくできるかもしれないし、私が常々漁村の平均は50戸ですと言っていますが、50戸まとまった平坦な場所を作る必要は無いと思います。5軒ずつ縦に並ぶとか、段々畑のように住宅が斜面に張り付いた形とか、そういう宅地造成の仕方もあると思います。それは地域の方々、契約講の方々との話し合いによって進められるべきだと思います。

素案についてですが、前回も言いましたが、私は難しい言葉はなるべく使わ

ない方がいいと思います。カタカナ用語がたくさんあります。ゼロエミッションとかスマートコミュニティとかローカルラウンドオペレーターとかいう言葉がありますし、先ほど事務局の説明で、着地型観光という言葉が出ましたが、これはグリーンツーリズム業界で使う言葉ですが一般的には分からないと思います。これを仕上げる最後には、カタカナ用語は平易な言葉に変えて欲しいと思います。レベル1・レベル2という言葉も使っていますが、中央防災会議の中間取りまとめではレベル1・レベル2という用語は使っていません、「過去最大発生する津波高さ」と「頻度の高い津波」という表現を用いています。中央防災会議の専門調査会でも、そういった表現になっていますので、学会・研究者・専門のコンサルで使う用語は、なるべくやめた方がいいと思います。

○大泉委員長

ありがとうございました。包括的にご意見いただきました。論点1に関しては、言語の使用について考えたほうが良い、本当に守られるのか、ハードで守るといよりも、逃げやすくするルート整備等といったことをやろうとしているのかどうか、という話でした。論点2の方では、完全高台居住か、条件付低地居住かということが議論になるわけですが、高台居住の場合の開発の仕方をめぐって色々ご意見がありました。この両方に関して資料6のところでは、集落復興に向けた課題として、産業復興のあり方を検討する、高所移転に伴う財源確保する、自然や景観との調和をする、住民の合意形成をする、という非常に重要な課題、優先事項といってもいいと思いますが、そうしたことが並べられています。確かに土地の取得や造成の仕方等々が問題だ、とも書かれていますし、自然との調和、更には合意形成といったことも書かれています。この辺は、町の方も配慮しているところだとは思いますが、今までの意見に関して、若干包括的になって恐縮ですが、もしも必要があれば私の方で整理しますが、町の方からそれぞれ今出た意見についてご意見がありましたらお願いしたいのですがいかがでしょうか。

○事務局

先ほどから契約(会)講のお話など出ておりますが、資料4の2「歌津地区の土地利用計画」のイメージ図ですが、この中で居住地候補地として示しているのは、伊里前契約会で所有している土地がありまして、標高的にもなだらかな土地ということもあり、そこをぜひ使って欲しいということで、現在このような案で、候補地として話が進んでいるところです。そのほかにも、地域として契約会として持っている所有の土地を、2つの地区から、使って欲しいというお話しがあります。ただ、その場所が現在の漁港・集落から若干離れておりまして、

それでもいいのかという部分で地元の合意形成が無いと出来ないということで、地元の方と検討しております。財産まで所有している契約講もありますが、財産の無い契約講もあります。契約講といいますのは、古来からのコミュニティの一つで、今後もこういった形で繋がりが強くなるのかなと思います。

○事務局

土地利用につきまして、補足させていただきます。皆様からご意見いただきましてありがとうございます。防災減災の考え方につきまして資料2のところですが、「発生頻度の高い津波」と「災害クラスの津波」と表現は分けていますが、整備の内容を分けるというつもりはございません。あくまでもご意見いただいたとおり、ソフト面で逃げやすいルートを確保するというを基本にしながら、頻度の高い津波については最低限守られる、という表現であって、比べているつもりはないのでよろしく申し上げます。

もう一点、資料6の集落についての資料ですが、2枚目に各パターンをマンガで示しています。ただ実際のところは、先ほどの説明の補足になりますが、このCの折衷案になると思います。先ほど課長が申し上げた伊里前の事例のように、地元の契約会の土地がどこにどういう形であるか、集落ごとにどうまとめるか、逆にまとまりたくないという集落もあるかと思っています。それを踏まえて折衷案に持っていく、という論点です。ただそこで、先ほどおっしゃっていただいたように、行政側の考えとして、やはりまとまっていたほうが、公共サービス、何々支所とか何々公民館とかの配置を考えたときに、具体的にどうなんだろうかという視点がありますので、あえてこういうA、Bという極端な出し方をさせていただいています。

○大泉委員長

遠藤さん、気になっているのは、例えば高台居住をするときに、戸別に建築計画などを確認した上で判断するという例題がありますよね。これに関しては、そうではなくて厳しく規制したほうがいいという考え方ですか。

○遠藤委員

いや必ずしも厳しくということではなく、ある程度の一定ルールを継続的に維持できる形を作るべきだということです。こういう表現ですとどうしても戸別ケースで、ケースバイケースで判断しましょうというふうに受け取ってしまう。町の考えはそうではないと思います。今回は町営住宅も相当被害を受けられましたが、ある程度の高さ以上は居住地だけでもそれ以下は事業所、若しくは商業施設であるなど、ある程度の条件を持っていないと、なかなか、そこに

お住まい下さいというのは厳しいのではないかと思います。これは考え方ですので、ある意味、津波が来れば逃げれば良いということであれば、また戻ってきて同じような町をつくるということもあるのですが、その辺は、今回の津波をどのように教訓として活かしていくかということをお問われますから、それに対する一定の考え方を、継続的に維持できるレベルで整理しておくべきだろうということです。

○大泉委員長

確かに、喉元過ぎればで、原則が無いとずるずる低地に戻ってくるということが、これまでもありました。大ダメージを受けた東日本大震災の教訓として語り継ぐ意味で、原則を作る、という部分は持っていた方がよいというお話ですよね。

最後に南三陸町の震災復興計画の素案に関して、他の土地利用計画や産業のところで付随的に話を頂きました。例えば難しい言葉を使うとか、ひとつづくりは後のほうに入れろとか、という話もありましたので、そのようにいたしたいと思いますが、他にお気づきの点があればご意見を頂きたいのですがいかがでしょうか。

③南三陸町震災復興計画（素案）について

○中林委員

追加資料ということで第2章に相当する「震災の総括」の1ページ目に過去の震災の履歴があります、レベル1・レベル2も含めて、非常にこれからを考えていく上で大事な事実だと思います。データがきちんと取れるかどうか分かりませんが、例えば明治三陸津波にしても、理科年表か何かで、最高津波高だったか遡上高で、データが出てくるのですが、南三陸町で一番高かったのはどこかとか、そういうデータがもし拾えれば、南三陸町ではこういう状況でしたというのを入れておくことが、町民の皆さんが、災害がこれまでどういうものであったかということ踏まえる上で、非常に重要なデータになると思います。

それから、一番下のマグニチュード9の大津波というのは、もう少し細かく、どういうものであったかということをつけ加えたほうが良いと思います。後ろに少しありますが、一覧表の中でも読み取れるようにしていただいたほうが良いと思います。それから、昨年2月のチリ沖地震津波も、ここに1行入れていただくことが大事ではないかと思います。あのときには津波の被害は無かったわけですが、そういうときにもきちんと避難をする。先ほどの町長さんのお話で、80%浸水エリアの人は避難したと聞きました。そういうことを伝えていくのが次にとって非常に大事なのではないかと思いますので、この総括というところ

は、これまでの被災体験と、そこからの教訓をキチンとまとめておいていただくことがとても、レベル1・レベル2の話も含めて、安全を考える上で大事だと思います。

○大塚委員

先ほどもお話しましたが、リアス式海岸というのは集落が孤立しやすいという特徴を持っています。地震、津波だけでなく土砂災害でも孤立しやすい。今回も多くの集落が孤立しました。孤立というのは災害対策本部からの孤立が前提ですが、陸路・海路・空路の3つのルート、救援復旧時にこれらのルートの確保が必要です。全国の漁村の調査ですが、陸路の遮断が81%の危険性があります。ヘリポートが無いなどの空路の危険性が46%、ということは災害時には海を利用する方法が一つあるのではないかと思います。全国を集計したときに陸・海・空すべてのルートが遮断される集落が全国で約40%あります。これは非常に危険なことで、今回現実的に起こったわけです。1ルートしか確保できない集落が87%もあるということが分かっています。中央防災会議で孤立の危険性について平成17年と21年に調べていますが、やはり30%の集落が孤立するとなっています。どういう遮断が一番多いかというと、地震・風水害に伴う土砂災害による道路の遮断、その次に津波浸水による道路構造物の流失、今回はこれによって孤立したわけです。あと一つ言いたいのは、「情報の孤立」も非常に重要だということです。これも全国を調べると、情報が孤立する・全く無いというのが36%程あります。複数の情報通信手段を確保しているのはわずか6%です。被災した場合に、被災者にとっては情報が有るかないかは、精神的に非常に大きなものです。これは大変重要なことですので、双方向の情報通信手段を確保すべきというのを取り込んでいただきたいと思います。昨年も奄美大島で大雨があり、小学校で情報が孤立したということがありました。北海道の南西沖地震から最近に至るまで、過去の経緯から、情報が孤立するとどういう問題があったかを整理すると講ずべき対策が明らかになります。集落の孤立防止対策として、通常は3日分の食糧を備蓄しましょうと言いますが、孤立する危険性がある場合は少なくとも一週間分の食料等物資を集落ごとに備蓄しておきましょう、ということを既にマニュアルに書いています。孤立したときに対応が出来るように書き加えてもらいたいと思います。

○平野委員

先ほどの目標の2のところでも申し上げたように、まちづくりの発想が少し古い感じがします。今のまちづくりというのは、地域の歴史や文化など、あるものを如何に大事に使っていくかが主眼になっています。全国で成功しているまち

づくりはほとんどこれです。それに対して、足すイメージというか、足せばいいという感じが気になります。資料5で見せていただいたイメージ図ですが、些細なことではあるんですが、町民の方々が、こんな町になるんだったら是非南三陸町に戻って住みたい、と思える図に見えないんです。こういうのはとても大事だと思います。町民の方々に希望を持っていただく。その意味ではこの絵は、商業施設がハコモノで存在してという、足していく型の古いまちづくりの象徴みたいな感じです。町並みの方も、どこにでもあるような感じです。この断面図、ポンチ絵と言いますからこれでいいのかもしれませんが、すごくマンガチックな一戸建て住宅、どこにでもある郊外型の住宅みたいなマンガです。こういう断面図を見て、こういうふうに安全になるんだったら戻ってこの町に住みたいと、町外へ避難されている方が思えるかどうか疑問です。土木の世界だと許されるのですが、建築の世界でこんな図を描いたらクライアントに一発で怒られて描き直しになると思うので、ここの部分だけ今までの土木クオリティではなくて、建築の方々が手を引っ張った断面図を参考にして、きれいな絵を描いていただけたらと思います。

○遠藤委員

この素案の中にもし入っているとすれば大変申し訳ないです。震災にあったときの避難所経営とか避難ネットワークとか。役場の機能が停止しましたが、停止してしまっただけの反省もふまえて役場が高台に移ったとすると、当然、非常電源のこともありますが、情報ネットワークとか。被災して避難する人が出てきたとき、今後どういうふうに体制を整備していくかということ、今回の被災経験の裏返しですがそれを踏まえて、今後起きたときにはちゃんと不都合が起きないようにするといったことは、中に盛り込まれているのでしょうか。

○事務局

今回の反省はそれほど書かれていないです。津波がずっと時系列的に並べてあるのは町史から取ったので、最近のものは書かれていないです。どこが今回の津波の経験なのかといったことは、本当に真剣に議論しなければいけないと思いますので、時間がかかるかどうかは分かりませんが、この計画の中には盛り込む必要もあるかと思っています。

○中林委員

今、遠藤委員からお話しがあった件は、たぶん次回ぐらいに議論になるかと思っています。第1の「安心安全に暮らし続けていけるまちづくり」(1)命を守る土地利用計画、今日はその話でした。20ページからの(2)財産を守る防災・減災の

まちづくり、4の防災減災のシステム、というあたりで、多重性の問題や情報システムの問題ですとか、一応項目はあがっています。恐らく具体的にどうするかというのは、今後やるべきこともいっぱいあるし、ランニングコストを考えて、何が一番いいかということを含めてになると思います。一応あると私は認識していました。

もう一点、せっかくでするのでお話ししたいのは、14ページの第2章「復興に向けて緊急対応すべき重点事項」の1番「被災者の生活支援と自立生活への誘導」まさにこれが復興のスタートだと思います。資料8で全戸配布のアンケートという形式ですけども、町民の皆さんが復興に対してどんな思いを、あるいは大きな被害を受けられて今どういう思いで今後を考えようとされているか、ほんのさわりを調べ始めているんですが、おそらく時々刻々状況が変わりますし、町民の皆さんの思いも変わってくると思います。そういう意味では非常に継続的にモニタリングしていくということが大事ですし、被災者の最後の一人まで、生活支援や自立生活への誘導をキチンとフォローするというのが行政としては何よりも大事な住民に対するサービスだと思います。いろんなデータが失われている中、いろんな情報が今バラバラで、部局・対応デスクごとになっています。罹災証明は罹災証明ですし、義捐金の申請は義捐金の申請ですし、弔慰金は弔慰金ですし、被災者側から見ればそれは数珠繋ぎになって、さて私の生活はどういうふうに再建していくのだろうかという相談事になってくる。その段階と、集落をどうしますかという話をうまくリンクしていかないと、ひとりの被災者の中で分裂した思考になって、答えが出ないということになりかねません。個別の被災者の状況に関すること、例えば罹災証明、義捐金、弔慰金のことや、ご家族の状況、そういう方が今回のアンケートでどんな思いでおられるのかというようなことを、行政側としては把握できるようなシステムを一つ準備しておくことが、これから息の長い話し合いをし、その先に復興に繋いでいくために非常に大事になってくるのではないかなと思っています。私は被災者情報リストとか被災者カルテとか言っていたのですが、言葉はあまりよろしくないのですが、総務省のほうでも、被災者の方の情報を一元管理するようなシステムを準備していた経緯もありますので、ちょっと面倒かとは思いますが、それもぜひ今の段階で情報を統一しておいて、どなたがどういう状況にあって、例えば申請漏れが無いとか、いろんなことをフォローアップしていくような体制も是非、2の1の現実版として、始めていただくことが大事かなと思っています。仕事が増えるようなことで申し訳ないのですが、是非とも、外部からの応援も含めて、データ整理等していただければと思っています。

○大泉委員長

震災復興計画の素案に関して、最後の方になって本質的な話がだいぶ出てまいりました。今回の復興の中に、私どもが経験した事項の反省を込め、しかもその中からどのような方策が最もいいのかということを探しながら、この計画の中に入れていくわけです。その点に関してご意見あれば頂ますが。ご意見が無ければ個別の、生活支援と自立生活への誘導、ライフラインと河川堤防・護岸の仮復旧等々に関して、これから町民会議もありますし懇談会もありますし、そうした中で意見が様々な形で出てくる、それをこの計画の中に盛り込んでいくという形で計画を作らせていただくという形にしたいと思います。

今日の会議で、土地利用計画、高台移転、津波防災減災の考え方、ご議論いただき、意見をいただきました。この点に関しては今日の議論で終わりというわけではなくて、次回以降も続けることになろうかと思えます。この辺で第2回目の会議を終了したいと思います。

④その他

7 事務連絡

次回策定会議日程 8月7日(日)午後1時

8 閉会

配付資料 ・資料1 南三陸町震災復興計画(素案)

追加資料 第2章 震災の総括(当日配布)

- ・資料2 南三陸町の防災・減災の考え方(案)
- ・資料3 土地利用計画案(市街地ゾーニング及び断面図)
- ・資料4 土地利用計画イメージ図(①志津川地区 ②歌津地区)
- ・資料5 志津川市街地の復興道路イメージ(案)
- ・資料6 南三陸町の集落について(配置の考え方・当日配布)
- ・資料7 防災集団移転促進事業
- ・資料8 「南三陸町の復興まちづくり」に関する意向調査(当日配布)
- ・資料9 三陸沿岸道路が通る概ねの範囲の公表(当日配布)
- ・資料10 避難行動調査 経過報告(当日配布)
- ・資料11 基調的情報提供資料「漁業地域の復興に向けて」(当日配布)