

311大震災1年後の復興経過と課題～大船渡市を事例に～

The progress of reconstruction and problem after one year from 311 Great Earthquake — Case of Ofunato city —

○佐藤 隆雄
Takao SATO

独立行政法人 防災科学技術研究所
National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention

It has been continuing that disposing of rubble and searching of missing persons. The project of temporary houses has finished, and the discussion for reconstruction are starting in the disaster area.

I am continuing to visit Goishi district (Matsusaki-cho) and Ryoury (Sanriku-cho) in Ofunato city several times a month for supporting to recovery and creation in disaster stricken districts together with that inhabitants.

In this paper, I pointed the problem of the project for reconstruction of disaster stricken districts and the way of reconstruction for future through my activities.

Keywords :continuous reconstruction project of collective relocation for disaster prevention
environment improvement project of fishery village area disaster reconstruction support organization

1 はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、1年以上を経過した今なお瓦礫の処理などが続けられている状況にあるが、仮設住宅の建設は終わり、行政による復興計画の策定も行なわれ、被災者を交えた復旧・復興の議論も次第になされ始めつつある。

筆者は、震災発生以来、月に数度、被災地に入り、その被害実態と被災者の意見を聞きつつ、出身地でもある大船渡市の復興について、行政へのアドバイスを行なうとともに、被災漁村集落である大船渡市末崎町碁石地区及び大船渡市三陸町綾里地区に入り復興まちづくりの支援を行っている。

筆者は以前から、復興の原則として、①被災者主体の自治復興、②避難所、仮設住宅、恒久住宅の建設を無駄なく進める連続復興、③地場資本・地域資源を活用した地産・地消復興、④内外の多くの支援者の知恵を借りる交流復興、⑤単に元に戻す復旧ではなく、新しいまちづくりを目指す、持続発展可能復興、の5点を掲げて活動してきた。

ここでは、こうした視点からの復興まちづくり支援における活動経過から見えてきた課題と今後のあり方について論考してみたい。

2 大船渡市の位置と地形的特徴

岩手県大船渡市は、岩手県の県南部、陸前高田市を挟んで、宮城県との県境に位置する地域であり、住田町・陸前高田市と合わせ、気仙郡と呼ばれる経済・生活・文化圏域を形成してきた地域である。圏域の総人口約8万人（大船渡市4万人、陸前高田市3万人、住田町1万人）である。この地域の沿岸部は、典型的なリアス式海岸であり、それぞれの小さな入江ごとに集落を形成するとともに、旧村単位ごとに中心集落が形成され、これら後背集落の中心地として、大船渡市大船渡町・盛町がある。大船渡港は工業・流通港湾でもあり、有数の漁港でもある。

これらのエリアは、昭和35年のチリ地震津波においても、大きな被害を被っているが、今回の浸水区域は、これを大きく上回っている。しかしながら、集落分布や市街地形状は、当時と比較してそれほど大きくは変わっていない。



図1 大船渡市の位置

3 大船渡市の被害状況とその特徴

大船渡市における被災状況については、表2に示した通りである。大船渡市は、旧三陸町の3町と大船渡市7町からなる。沿岸部はそれぞれの町の中心集落の他に、各入り江ごとに小さな漁村集落が展開する地域でもある。また、日頃市町や立根町、猪川町は海岸部から離れた地域であり、津波被害はほとんど無い。図3に大船渡市の地域区分を示すとともに、表2に各町別の被害状況を示す。沿岸部にある大船渡市三陸町吉浜地区は、僅か数戸の被害で済んでいる。この地区は、明治の三陸大津波で多くの被害を受けたのを教訓に、当時の村長が、低地部に住宅を建てることを禁止し、住宅はもちろん、すべての施設を高台に作るようにしたのである。

また、盛町の被害は、大船渡湾から押し寄せた津波と盛川を遡上した津波が堤防を越水したために被ったことによるものであり、昭和35年のチリ地震津波災害の時には見られなかった現象である。

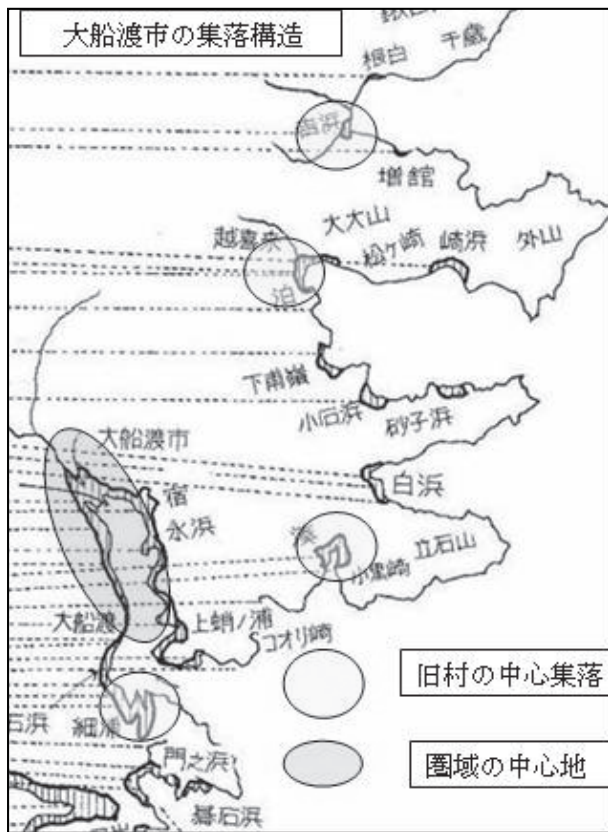


図2 大船渡市の集落構造



図3 大船渡市の地区区分図

4 大船渡市における復興まちづくりの経過

1) 復興基本計画と復興土地利用方針図

国土交通省は復興計画の策定に当たって、被災地ごとに、被害状況調査といわゆる復興まちづくりに関するパターン調査を行なった。

各被災自治体では、復興基本計画の策定と、このパターン調査をもとにした多重防御の考え方を基本とする復興土地利用方針図を策定している。

多重防御の考え方とは、津波防御のための防潮堤建設と道路・鉄道等の交通インフラの嵩上げ、そして、防災集団移転促進事業による住宅の高台移転と住宅建設を基本的に禁止する災害危険区域の指定、あるいは津波避難ビルの建設等々であるが、これらの考え方をイメージ図として示したものが復興土地利用方針図である。図4にそのイメージ図を示す。

表1 大船渡市全域の被害状況

人口	40,769人	H23.2月末 住民基本台帳
死亡者数	317人(0.8%)	H23.5.27 現在
行方不明者数	149人(0.4%)	H23.5.27 現在
避難者数	8,437人(20.0%)	H23.3.14 状況
	1,370人(3.4%)	H23.5.27 現在
家屋等 り災証明数	3,673戸	H23.5.24 現在
物的被害	約977億円(概算)	H23.5.27 現在

表2 大船渡市の各地区別被害状況

地区名	死不	全壊	半壊等
三陸町吉浜	1	2	8
三陸町越喜来	96	264	57
三陸町綾里	26	145	51
赤崎町	60	499	177
末崎町	61	606	151
大船渡町	145	972	266
盛町	17	67	367
猪川町		1	13
立根町		1	24
日頃市町		0	2
合計		2,557	1,116

※ 家屋等り災証明数：地区別（単位：戸）

※ 死不は死者、行方不明者のことである

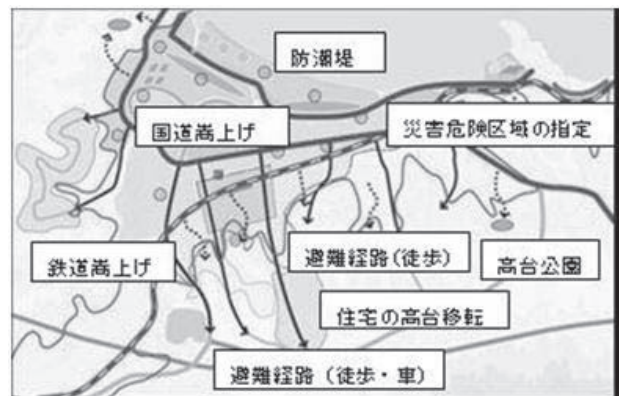


図4 多重防御の復興土地利用方針図

2) 大船渡市の復興基本計画策定の経過

大船渡市においては、学識経験者や議員、各界代表者からなる復興計画策定委員会を中心に、各地区の地区懇談会（1回目11地区、2回目13地区）、公募市民による専門部会、①市民生活部会、②産業経済部会、③都市基盤部会、④防災まちづくり部会（それぞれ3回開催）、さらには、中高生12名による子供復興会議が開催され、市民や被災者の意見を取り入れる形で、復興基本計画及び復興土地利用方針図が策定されたが、復興土地利用方針図は、前述の多重防御の復興土地利用方針図を踏襲したものである。

その後、これを各公民館区（基礎集落単位）ごとに説明する機会を設け、その中で復興まちづくり協議会を立ち上げるよう呼びかけている。

幾つかの地区では地元からの復興計画を作成し、市に提案をしている地区も生まれている。

4 大船渡市末崎町碁石地区の概況と被害

大船渡市末崎町碁石地区は大船渡市の南端、碁石半島のほぼ中央南側に位置する地域（「図2 大船渡市の集落構造」の碁石浜及び門の浜地域の間にある地域）である。

碁石地区は、西館、泊里、碁石、三十刈、山根の5基礎集落からなる地域であり、概ね300世帯からなる地域である。地区の建物被害の概要を表3に示すが、西館、泊里における住家被害が多いことが分かる。西館、泊里の世帯数は87戸であるが、ここで、被害棟数が世帯数を上回っているのは離れや別棟がカウントされていることによるものと考えられる。



図4 碁石地区の集落図

表3 碁石地区の主な建物被害棟数

地区名	被害度合	西館	泊里	合計
住宅	全壊	51	64	115
	大規模半壊	2		2
	床上浸水	2	2	4
店舗	全壊	10	9	19

表4は、震災前後の世帯及び人口の増減を示したものであるが被害の大きかった泊里地区においては、22世帯67人の減少となっており、西館地区においては、3世帯30人の減少となっている。西館地区においては、全壊戸数に比べて減少世帯数が少ないのが特徴である。人口減少数の中には約10名の亡くなられた方も含まれる。

表4 碁石地区の世帯・人口の震災前後比較表

行政区名	世帯数	男	女	合計
①西館	46	88	89	177
②西館	43	73	74	147
増減	△3	△15	△15	△30
①泊里	41	49	73	122
②泊里	19	24	31	55
増減	△22	△25	△42	△67
①合計	87	137	162	299
②合計	62	97	105	202
増減	△25	△40	△57	△97

※ 表中の①は、平成23年2月28日現在、
②は、平成24年1月31日現在を指す。

5 碁石地区への復興まちづくり支援

筆者ら、災害復興まちづくり支援機構（弁護士や司法書士、土地家屋調査士、中小企業診断士、不動産鑑定士、建築士、技術士、等々の専門士業家で構成される団体）では、昨年8月に大船渡市末崎町碁石地区の方から、復

また、前回からは、協議会開始前に1時間ほど興まちづくりの支援要請を受けた。10月はじめに、碁石地区の5つの公民館長の方々にお会いし、こちらも体制を整えるので、被災していない方も含めた復興まちづくり協議会を立ち上げて頂くようお願いをした。

そして、12月はじめ、第1回の復興協議会を開催し、以下のような復興まちづくりの進め方を提起した。



写真1 碁石地区復興まちづくり協議会の様子

- ①各集落・各地区における復興希望の把握
どんな復興を望んでいるのか、高台移転・現状復興・公営住宅入居希望、他地区移転、等々
- ②希望を叶える事業制度の説明と費用負担の説明
ア高台移転：防災集団移転促進事業の場合
イ現状復興：建てても良いのか、制限は無いのか
ウ他地区移転：代替地斡旋はあるのか
- ③再度復興計画を議論する
- ④被災跡地の土地利用計画の検討
被災跡地の土地利用計画は、跡地買収の価格にも大きな影響を及ぼす。したがって、被災跡地の売却希望、非売却希望等について把握するとともに、一体的土地利用が可能なのか、それとも虫食い状態になるのかについて把握し、一体的土地利用が可能となるよう議論する。
- ⑤集落・地区復興プランの検討
集落・地区としての「まち」のあり方について議論する。
- ⑥産業復興プランの検討
漁業・農林業・観光施設等のあり方について議論する。
- ⑦公的施設復興プランの検討
公的施設（集会施設&高齢者&子供施設）のあり方について議論する。
- ⑧道路・交通ネットワーク計画の検討
道路や公共交通等のあり方について議論する。
- ⑨文化や景観の復興プランの検討
伝統文化の継承や景観の生み出し等について議論する。
- ⑩総合的な復興プランの検討
これまで9回に及ぶ会議を実施するとともに、日大糸長研との合同聞き取り調査を行ったり、台湾大学陳教授の集集地震の復興に学ぶミニ講演会なども実施してきた。
現在は、防災集団移転促進事業の方向性に目処が出るころまで、議論が進んできており、これから、いよいよ本格的に総合的な復興まちづくり計画の策定議論に入って行く段階に差し掛かっている。現在は、仮設店舗の建設、碁石観光のトレイルコースの整備計画、海産物のブランド化、碁石という地名に因んだ日本棋院棋士による囲碁対局の現地開催、等々の検討がなされている他、被災跡地の土地利用、高台移転後のコミュニティ形成計画、防潮堤の高さやそのあり方、等々についての話し合

いが行われている。

また、何でも相談の時間を設け、被災者の方々の個別の相談に応じる活動も開始した。二重ローンの問題や住宅の自力再建の問題、営業再建の問題などの相談が寄せられた。この活動は今後も実施することとしている。

表5は、住宅再建の意向を尋ねたものであるが、元の場所で自力再建または修理するという人は23%、防災集団移転促進事業を利用して高台に移転するという人は34%である。また、復興公営住宅への入居希望者は18%、地域内で自力移転するという人は26%、地区外に移転という人は11%、となっている。

また、表6は、被災地の土地利用意向について尋ねたものであるが、公共に売却すると答えた人は約4割を占めており、自分で利用すると答えた人は13%に過ぎない。約半数のひとは条件次第と答えており、買い上げ価格次第であることを示している。

表5 住宅の再建意向

	西 館	泊 里	合 計
元の場所で自力再建・修理	11	4	15
防災集団移転促進事業で高台移転（内、借地希望）	8	14 (3)	22
復興公営住宅へ入居	6	6	12
地域内自力移転	6	11	17
地域外移転	5	2	7
検討中（未定）	1	1	2
合 計	37	38	65

表6 被災地の土地利用意向

	西 館	泊 里	合 計
公共に売却	11	10	21
条件次第	8	17	25
自分で利用	6	1	7
合 計	25	28	53

6 基石地区復興まちづくりの当面の総括と課題

筆者らの支援チームは、多方面にわたる専門実務者と大学や研究機関の研究者による共同支援であり、これまであまり例を見ない支援形態であり、これは、被災住民の方々の多様なニーズにも即応しつつ、かつ、事業制度にも精通した復興まちづくりを推進できる極めて有効な支援形態であると考えている。

また、被災者の多様なニーズに応えるのみならず、実務に精通していることから、被災者ニーズに応え得る、現行事業制度の改善、あるいは新たな事業制度の制度設計までも提案できる体制であるということである。

そしてまた何よりも、トータルな対応が可能であることが実証されつつある。

集落整備の今後の課題を掲げるならば、第1に、行政は当面する課題への対応に迫られ、総合的な集落復興を検討・模索する余裕がないのが現状である。

第2に、集落・地区単位の復興へのシフト体制がなく、相も変わらない縦割り行政での復興体制になっているため、商工は商工、水産は水産、福祉は福祉、という対応であり、集落や地区を総合的・総括的に扱うなり、相談に応じる体制が構築されていない。もっともこれは、一自治体の問題ではなく、復興庁と他の省庁との関係においても同様のことが指摘されるのではないと思われる。

今回も、総合的な漁村集落の再生計画を考えるのであれば、防災集団移転促進事業のみならず、漁村集落

整備事業の導入適用も訴えたが、今年度予算には計上しなかった、という回答であった。

大船渡市のみならず、対処療法的復興施策が横行し、真の意味からする子供たちに引き渡すべく、まちや集落のあり方に関する議論が、行政でもマスコミでも、ほとんど取り上げられていないことは重要な問題である。

第3に、多重防御のまちづくりに関する点であるが、多重防御の考え方を否定する気は毛等ないが、従前より高い防潮堤、そして、道路や鉄道の嵩上げなどの根拠になっているのが「津波シミュレーション」である。シミュレーションとは模擬実験であり、与件によって大きく異なるものである。千年に1回程度及び数百年に1回程度の発生確率の地震津波を想定し、それを基にした防潮堤や道路・鉄道の嵩上げ、災害危険区域の指定には限界があり、これで安全が確保されるという考え方は取るべきではない。

表7は、基石ちくにおける防潮堤の高さに関する意識調査の結果であるが、シミュレーション結果により、提示された防潮堤の高さが12.8mであり、7.8mは従前の防潮堤の高さである。興味深いのは三十刈や山根といった高台にある地区の方がより高い防潮堤を希望しており、西館や基石といった海岸近い地区では従前の高さを希望している点である。

表7 地域別の防潮堤の高さに関する意向

	泊里	西館	基石	三十刈	山根	計
12.8m	15	7	13	15	27	77
7.6m	14	19	30	14	7	84
3.0m	1	1	6		1	9
その他	3	1	4	3	5	16
無回答		1	3	7	11	22
計	33	29	56	39	51	208

技術や施設の設計には、Fool-ProofとFail-Safeの原則がある。自然の外力に対して力で制御という考え方だけでは限界があり、力に対する対応方法は、対抗・回避・緩衝の3つの方法を取り入れるべきである。

第4に、小規模集落における災害危険区域に対する有効な事業手法が示されていない点である。市が恥部においては、土地区画整理事業などがあるが、小規模集落部においてはそれらの事業手法は適用されない。単なる緑地とか漁業用施設の土地利用が示されているだけである。災害危険区域においては、住宅の建設は認められない。非住居地域における総合的な土地利用計画に関する事業制度が求められる。

基石地区の協議においては、多目的広場や道の駅のような海産物やと農産物の直販所兼食堂、駐車場、多目的祭事エリア、等の要求が出されている。

7 おわりに

筆者等の支援活動は半年を過ぎたばかりである。高台移転に関しては、希望者の意見をとりまとめ、候補地選定をし、地権者の売却に関する合意もようやく取れた。これからが、いよいよ本格的な総合的まちづくりの段階に入る。先般、5つの公民館区が総会を持ち、基石地区振興協議会が結成された。息の長い本格的な復興まちづくり支援を続けるつもりである。

参考文献：岩手県東日本大震災津波復興計画
大船渡市復興基本計画策定委員会資料