

## 2.高台への移転(防災集団移転促進事業)



震災後、沿岸部で居住が困難になった地区において高台に集団移転するための事業として、防災集団移転促進事業(以下、防集事業)が進められました。当初は1団地は10戸として整備することが定められていましたが、東日本大震災後に5戸以上で1団地として認められました。

しかし、平坦な土地が限られており、1団地に必要な5戸分のまとまった敷地の選定が難しいこともあり、5戸が隣接していなくても事業用地として認められるように国に働きかけ、新たな基準として認められました。この手法は「差込型」といわれ大船渡市の特徴的な取り組みとなりました。

### (1) 地域住民が自ら立ち上げた復興委員会 (三陸町越喜来地区)

越喜来復興委員会事務局(当時) 鈴木 健悦氏



#### 震災当時の様子

平成23年3月11日の地震発生時は車で10分程の甫嶺の友人のところまで友人たちと談笑していましたが、あまりにも強く長い揺れの地震にすぐに津波を予感しました。すぐさま帰宅し、避難する気になかった妻に直ちに避難するよう声をかけ、避難所となっている仲区公民館の開放に行き、再び家に戻り、妻の避難を確認し、自分も避難しようと外に出ると、100～150m先に津波が押し寄せて来ているのが見えました。急いで車で円満寺の駐車場に行きましたが、妻の姿はなく、私は家の一軒上隣の娘さんから寝たきりの母の救助を頼まれ、津波が50mに迫っている家の中から、おばあさんを毛布に乗せ3人で円満寺の境内まで一気に駆け上がりました。その時一緒に毛布を持ち運んでくれた2人のことは覚えていません。また、津波の第一波が去った後で、逃げ遅れ

た夫婦の奇跡的な生存がわかり、被災した家の中から2人を救出しました。この時も複数人で行動したのですが、誰だったのかも覚えておらず、救出後、夜になるまでの2時間位の行動も記憶がないなど、いま思えば、この時は一緒に行動した人のことも覚えていない位に無我夢中で行動していたのだと思います。被災したその晩からそれぞれの避難生活が始まり、私は妻と友人宅で一晩過ごさせていただき、翌朝から仲区公民館での避難生活が始まりました。

当時私は仲区の区長であり、また避難所の「村長」でもありました。避難所は地域のみみんなで運営することを決め、炊事

担当も各班より出勤して行き、役員が交代で毎日避難所に出動し、支援物資の管理運営、被災者の励ましを行いました。

避難所では毎日ミーティングを行い、その日のそれぞれの行動、協同作業の打ち合わせを行い、弱者が生じないように心がけました。発災直後の私は見渡す限り悪夢のような光景にただ茫然としたのも束の間、みんなに何かを食べさせ、励まし、希望を持たせ、行方不明者の安否確認やらで一週間があっという間に過ぎていきました。

発災から2週目に入ると支援物資が潤沢に届き、避難所や地域の生活も落ち着きを取り戻しました。この頃は被災者も地域の人たちも「この事態を何としても乗り越えてみせる」という気持ちが実感でき、行動にもまとまりがあり、不平不満を言う人は誰一人とない、とてもよい人間関係、協力関係が生まれたのが今でも記憶に残っています。

避難所生活が始まった頃に水道、電気、不動産など様々な知識や特技を持っているメンバーが地域に揃っていて、それをうまく生かすことが良好な避難所運営の早道だということがわかりました。避難所を運営するには自分ひとりでは何も出来ないので、本当に助かりました。

## 復興委員会の立ち上げ

地域の協力と全国からの励ましや支援物資のおかげで、4月に入ると避難所生活や避難所運営、地域の様子も安定してきました。私の心にも少しの余裕が生まれ、越喜来地区の復興について考え始め、各行政区区長(自治会長)に復興委員会の立ち上げを呼びかけ、賛同をいただきました。

復興準備委員会設立までの間に復興委員会の構成員、設立趣意書の作成、復興提言内容等を検討し、5月31日に準備委員会で説明し、6月5日に越喜来地区震災復興委員会設立総会を西区公民館で開催しました。

構成員は各行政区区長(自治会長)等からなる34名の委員が承認され、復興提言内容は住まいの再生、公共施設及び三陸福祉会の施設の復旧整備、各道路等の復旧整備、北里大学海洋生命科学部の早期再開、生業の再生等の項目を承認し、各項目の詳細内容の検討は幹事会へ一任とすることで議決されました。幹事会は継続的に開催し、復旧復興提言の内容等を検討協議し、7月29日の第2回復興委員会にて提言内容の承認をいただき、8月2日に市役所に越喜来地区復興第1次提言書を提出しました。第1次提言書に盛り込められなかった漁業の再生等不備な点を10月17日に第2次提言書として提出しました。



■石積みとした甫嶺地区の防潮堤

## 応急仮設住宅について

各行政区の区長、自治会長を集めて、家族の実態調査してもらいました。各避難所にいる人、親戚等やその後みなし仮設と言われるような民間のアパートにいる人たちが、各行政区で何世帯いるのか世帯の家族構成も調べて、それをもとに応急仮設住宅の部屋割りをし、ご近所同士を住ませました。駐車場に近いところは、なるべくお年寄りに割り振り、3人以上の家族には2部屋を割り振って家族の多い世帯でもある程度ゆったりと住めるようにしました。それをもとに市役所と岩手県に杉下仮設住宅(81戸)、崎浜仮設住宅(35戸)、甫嶺地区の移転(25戸)をお願いして、必要入居戸数の不足も過大な空室も発生させることなく移転させることができました。

仮設住宅でもすぐに自治会を作らせて、個人個人が直接市役所に苦情や要望を出さず、必ず自治会を通して市役所と話をすることを徹底させました。風除室の設置や道路の舗装、窓の雨よけ、畳敷等は、市役所主導ではなく住民や各仮設住宅の自治会から提案しました。市役所が気付かないような部分に対する住民の声に市役所が早急に対応してくれた事が、大船渡のうまくいっただころだと思います。

自分なりに復興を早く進める基本的な考え方としては、1つの事業を決めるときに、多くの意見を聞き、修正及び調整をして、最終的に住民説明会で7割の賛同を得たら進めると決めていました。

順序としては、地区から要望していた復旧・復興事業の1つ1つを、岩手県及び市役所が復興委員会及び幹事会で説明、協議、調整し、住民説明会を開催して、住民の合意を取り、岩手県や市役所は最後に復興委員会に説明するという進め方だったから復興が早く進んだと思います。

## 高台移転の進め方

仮設住宅に住んで2年ぐらい経ったころ、高台移転についての協議が始まりました。地区で1カ所だと小さい地域が崩壊してしまうので、各行政区毎に高台移転を検討することになりました。

みんなそれぞれ移転場所を見つけて、行政区毎に高台移転する世帯数、災害公営住宅に住む世帯数を決定し、災害公営は平屋か集合住宅かの区別をして希望のとりまとめをしました。また、自立再建する人は何人いるのかも1年半から2年かけてまとめました。最後まで迷っていた人もいましたし、2年経っても決断できない人もいましたが、これからの住居を決めるのだから急かすことはしませんでした。この取りまとめが一番時間がかかりましたが、それが、結果として空き区画や空き部屋の発生が極めて少なく済んだ理由だと思います。

道路の嵩上げの用地交渉も手伝いました。地元の復興委員会が行くと、一生懸命にやっているからと地権者も協力してくれるようになります。

自分を含め多くの人々が越喜来に対する愛情を持っていました。地域への思い入れの強い人たちが当時の自治会長等をやっていたおかげで、すぐ行動に移してくれたのだと思います。

## 地域の外の人との関わり

復興工事で防潮堤の工事に来た業者は土地勘がないので、現場従業員の宿舎や、資材置き場の用地を探す時に、必ず復興委員会の事務局を尋ねて来ました。その他、工事が円滑に進むための協力もしていたため、建設関係者との関係ができました。そうすると業者は地域協力をしてくれます。それで出来たのが未音崎(みねざき)湾望台です。また甫嶺の餅つき大会や各地区の行事にも参加してくれました。杉下仮設住宅の納涼盆踊り大会を5年間開催しましたが、各業者が支援してくれました。

また、甫嶺の防潮堤工事では、当初コンクリートで造ることになっていましたが、海の環境保全を考えると石積みで建設しよう、岩手県に掛け合い、その後計画の修正があり、工業者が1個2トン以上の大きな石を蔵王で見つけてくれました。

あの場所は将来ウニもナマコも育つ場所だから絶対コンクリートにはいけないと思っていましたが、実際に育つかわかりませんでした。工事が終わった翌年にはマツモがびっしり生い茂っていて、特別に採らせてもらい、民宿で業者とみんな一緒に集まって食べました。



■未音崎湾望台から見た越喜来湾

## これからの越喜来地区について

平成30年あたりから世代交代しようという話が出てきました。我々も第一線を少しずつ退いていって、若い人たちに任せて後ろから協力していこうという気持ちになりました。次世代の者を育てるということは、我々の役目でもあります。各行政区でも越喜来地区公民館の中でも、育てていかなければなりません。

被災した頃、市役所に勤めた経験のある人がいて、計画作成や運営にあたりすごく助かりました。「ど根性ポブラ広場」を作るための協議に、市役所の災害復興局の職員が毎回来てくれました。岩手県や市役所が越喜来の復興委員会の存在を評価してくれて、真摯に向き合い、指導・助言をいただいたことは復旧・復興推進に大きな力となりました。

若手も含めた市役所の職員や復興事業に関わる事業者も参画して、まちづくりやこれからの土地の利活用などについても真剣に話をしました。甫嶺小学校(平成24年～平成28年は越喜来小学校)校舎跡の利活用の企画もそうした人々が一生懸命、頑張ってくれたことが大きな原動力になりました。



■甫嶺地区まちづくり委員会(平成30年度)

仮設住宅の入居や部屋作り、建設などで、トラブルもありました。そういう中で一生懸命対応してくれました。最初の3年間は岩手県の職員も頭下げて用地交渉等してくれました。岩手県や市役所も同じ目線や姿勢で、住民に寄り添った仕事をすることが基本だということを、若い人たちに受け継いでほしいものです。

## (2) 地域の中での結びつきが基本 (三陸町越喜来・泊地区)

泊復興まちづくり委員会代表(当時) 千田 哲志氏

### 震災当時の様子

被災した当時はまだ市役所の職員でした。ちょうど3月末で退職する予定だったのですが、震災が発生して3カ月延びました。地震があった日は市役所で対応していて、家族がどうなっているのかも全然わかりませんでした。夜の12時過ぎに市役所から自宅まで車で様子を見に行くと、既に家が津波に流された後でした。

### 防災集団移転促進事業における 地区の雰囲気

泊地区では防災集団移転促進事業を進めるということで市役所の説明を聞いて、5回くらいアンケートを取りました。最初は「ここに残る気があるかどうか」という問いかけから始まりました。それから今度は防集に参加するか否か、あるいはどのくらいの土地が必要だとかです。みんなそれなりに広いと



ころで暮らしていたので、100坪というのはかなり狭いような気がしましたが、「いずれこれからみんなも歳をとるのだし、あまり広い敷地だと管理が難しいのだから、家も小さくした方がよい」と話し合いました。

できるだけきめ細かく住民の意向を聞きました。区画決めも抽選ではなく、みんなから希望をとったうえで入居区画を調整しました。そのような進め方で区画決めはスムーズに決まりました。そのため造成が始まらないうちに各世帯の移転先区画まで決まっていました。

## 移転先の土地の決め方

移転先はいずれ県道(主要地方道大船渡綾里三陸線)より上の高台でないといけないということでした。移転先敷地は元々は段々の田んぼでした。市役所職中に、団地を造成する事業があり、今回の移転先はその当時から造成候補地として検討していた土地でした。

移転先として選んだエリアのよいところは、市道滝の沢線を上げればすぐに国道まで出られることです。大船渡市街地あるいは釜石に出るのも利便性がよいです。将来の津波災害を想定した場合も、県道の高さより、さらに高い所に逃げる道があることはやっぱり大事だと思います。

## 東海大学やUDMとの関わり

地区の支援には東海大学やUDM(アーバンデザイン研究体)が入って来ました。

まず、最初に居住をしっかりとしてからでないと被災跡地の話はできないということを東海大学の先生方も聞き入れてくれて、家の設計をして模型も作ってくれました。さらに、泊地区の「結の道」も東海大学とのつながりの中で作ろうということになりました。

UDMの人たちには景観形成のガイドラインなどを作ってくださいました。住宅の色まで話し合いはしませんでした。最初に建った2軒が同じような色あいとなったので、だいたいみんなそのような感じになりましたね。屋根もほとんどが切妻になりました。

## 防災集団移転促進事業での泊地区住民の協力

とにかく「皆さんの合意の上に行きましょう」ということで、何回も話し合いをして、了解を得ていきました。小さな地区ですから、自治会役員をはじめとしてチームワークがよかったのか、比較的結びつきが強く、話し合いもスムーズに行なったということになります。

みんなが心一つにして「とにかく再建に向かう」という気持ちが強かったです。

私が市役所の職員であったこともあって、結構スムーズにいきました。市役所の職員はみんな後輩といえれば後輩です。よくやってくれました。「明日の晩に地区で集まるから来てくれ」と言えばすぐに市役所の職員が来てくれました。移転先団地の完成が市内でも早い部類だったわけだから、市役所に対しては感謝しかありません。

## 今後の地域のコミュニティ

今のコミュニティに関して、これから一番問題になってくるのは高齢化でしょう。昔のように各戸の間を互に行ったり来たりして、お茶を飲むようなことも少なくなると考えています。子供も少なくなり、子供の声が聞こえず、歩いている人も少ないと寂しくなります。それから震災後は、他の地区はお祭りを復活させたところが結構あります。泊を含む浦浜地区はお祭りをまだ復活できず、今後に期待しています。



■泊地区の防災集団移転団地「結の丘」

## 震災の教訓として

地域内の協力、団結した結びつきが非常に重要です。これからはずっとそうです。それが一番の基本なのだと思います。

あとは「地震が来たら何よりも高台に逃げろ」というのが教訓でした。

防潮堤の上を散歩することもあるんですが、ここまで必要だったのかなと思うこともあります。震災前は防潮堤と三陸鉄道と二重の防御があって、二重だから津波が来ても大丈夫と思っていたんですよ。そしたら防潮堤は破壊される、三陸鉄道は越えられる、家はすっかり流されました。当時とはかくこれより高い防潮堤じゃないと駄目だという気持ちはありました。ただ、住宅の高台への移転がどんどん進んでいるのに、本当に必要なんだろうかという思いもあります。



■景観に配慮しながら住宅整備がすすめられた

### (3) 地域住民と専門家が一体となった復興まちづくりの取り組み (末崎町碁石・泊里地区)

国立研究開発法人防災科学技術研究所 客員研究員 佐藤 隆雄氏



#### まちづくりの中での高台移転 (りあすの丘)

碁石・泊里地区は、全体のまちづくりを考える枠の中で高台移転も位置づけるという形で検討を進めてきたことが大きな特徴です。他の多くの地区のまちづくり協議会では高台移転は地区全体のまちづくりとは別途に議論していたのですが、碁石・泊里地区は、防災集団移転の復興まちづくり協議会の中で高台移転の議論をしていました。

碁石・泊里地区の場合は、「地区全体のまちづくりをどう考えるか」というところからスタートしているので、移転場所と移転者の構成も全て地元で決めてもらいました。

最初は高台移転を2地区に分けるという話をしていたのですが、「地区の移転者全体が1カ所にまとまって暮らしたい」と地元から強い意向がありました。我々はどちらでもよいのではないかと、2地区に分かれて再建してもよいのではないかとというスタンスでしたが、地元主体で「まとまろうよ」という結論になりました。

また、泊里漁港の防潮堤に関しては、当初、地元の人には「防潮堤の高さは被災前の高さでいい」と、みんな大賛成でやっていました。我々も「そっちがいい、山から見て、景観で海が見える」と議論を進めていましたが、防潮堤高さT.P.+7m(※T.P.東京湾平均海面の高さ。T.P.+7mは東京湾平均海

面高さより7m高い高さであることを示す)でシミュレーションすると既存の住宅などが浸水区域に入ってしまう。その後も検討した結果、防潮堤の高さはT.P.+12.1mにすることを地域の要望として決めました。

#### 検討を重ねた区画割

高台移転団地の敷地の形が決まり、16戸が移転することとなって、作成したプランの図面を地元へ提案したところ、「公園の位置が端にあるのは使い勝手が悪い」という意見があり、団地の真ん中に位置するよう計画を改めました。区画割も対面の区画が並行に整列していたのですが、「どの家からも海が見えるように」という配慮から、千鳥状配置にしました。そこまで地元で決めて市役所と交渉しましたが、初めは認められず、粘り強く交渉しました。

その案が通って、まちづくり協議会の下部組織として高台移転部会を作り、普段はまちづくり協議会の中で一緒に議論しながら、個別の課題があれば別に議論しました。



■泊里地区の防災集団移転団地「りあすの丘」からの眺望

### まちづくり協定による景観配慮

その頃から、まちづくり協議会での論点が「まちづくり協定の策定」になってきました。団地では建物を建てる際には敷地境界から2m空けようと決め、ほとんどの人がルールを守って離して建てています。「隣棟間隔を4m確保できるか」と議論していましたが、一部の人からは「守らなければどうなるか」という反対や心配がありました。「この協定は任意の取り決めなので、守らなくても罰則はない」とまちづくり協定の顧問弁護士の発言で安心して協定を結びました。

「りあすの丘」の災害公営住宅は戸建形式となりましたが、当初、災害公営住宅を戸建てとしてほしいという地区の要望に市役所から反対を受けました。

「この景観がいいところを日本のアマルフィ(※ユネスコ世界遺産に登録されているイタリアの海岸都市)にしよう」というスローガンを立ててやっていたので、将来買いたい人がいたら買えるように払い下げをしやすいようにする、そこまで考えた上で戸建形式を提案しました。

また、「屋号を残そう」という話になり、書道家でもある加藤登紀子氏に屋号を書いてもらい、玄関先に飾ることになりました。



■「りあすの丘」の災害公営住宅 泊里団地

### 復興まちづくり

最初、自分が市役所の復興委員をしていた流れで基石・泊里地区に入りました。その後、災害復興まちづくり支援機構と日本大学が入って、日本建築協会岩手県支部の有志のメンバーが8人ほど、「リアスの風」というチームをつくって支援に入りました。協議会主体で4つの母体が関わっていたので、かなりよいものになったと思います。

復興まちづくりは被災者主体あるいは被災地が主体であるべきです。そのためには専門家といえども、被災者や行政をコントロールするようなスタンスで入ってはいけません。あくまでもサポートです。主体者は被災地と被災者、被災地の行政。これをちゃんとわきまえて入る必要があります。復興に必要なのは①心と体の復興、震災関連死を出さないケア、②生業の復興として産業は当然だが、学業を復興させること、③住まいの復興があります。プランナーと称する者はすぐ、④から入りますがそうであっては決してならない。

被災地・被災者・被災地行政の復興は自治復興で、自ら住んでいる街を自ら治めていく。それをサポートするのが専門家の役目です。支援できる技術や能力を持っている人をどれだけ組織化して応援に入れるか、その能力がないと、たぶんうまくはいきません。自己主張があって、自分の理想とするまちづくりを進める人がいると、被災者や被災地の人たちの思いや願いが入り込まないと思います。

津波に強いまちづくりというと、嵩上げて津波の防災拠点を作るとか、津波避難ビルを作るとかが挙げられますが、これはまったく地域の歴史や文化やまちの成り立ち、地形を無視したやり方だと思います。

神奈川県では防波堤、防潮堤事業をやりながら養浜事業

を継続して実施していて、少なくとも遑上を遅らせる効果があります。いきなり防潮堤を作るとするのは地域の地形を無視しているし、まちの成り立ちも無視している。防潮堤で防ぐのは全てが悪いわけではないが、利用の仕方まで含めた提案が必要だと思います。



■泊里団地「りあすの丘」どの家からも海が見えるよう区画を配置



## 市役所担当者の視線

### 大船渡市における防災集団移転促進事業推進のポイント

スピード感を重視した。特に「事業認可」のスピードではなく、「住民へのアプローチ」についてスピード感を意識して進めた。地域住民へ説明の機会を持った時期も相当早く、生活再建に向けての仕組みや概要を説明し、地域で考えてもらうことを伝えた。市全体の事業認可は他市町村と比較して遅いが、完成は早く、早期に完成した泊地区には、国会議員や復興庁の幹部も視察に訪れている。

### 各地区へのアプローチ・進め方

各地区への話の持ち掛け方は同じ。「地区のことは地区の皆さんがよくわかっている」ということを念頭に移転適地の選択も地域に持ち掛けた。地域住民主体で動くという初期段階で意識してもらったことが、後々続くコミュニティの形成や被災跡地の活用方法の検討などステージが変わっても、住民の主体性が意識されている礎になっている。

### 住民主体の気風

当市はコミュニティの力が強く、ほとんどが「以前住んでいた地区のコミュニティにまた加わりたい、その中で再建したい」という意向であったため、それぞれのコミュニティ単位での住宅再建という形になった。

### 大船渡市の地形に適した「差込型」の考案

防災集団移転促進事業で団地を造るにしても、平地の少ない地形であるため、適地を探すと、どうしても分散してしまう中、学識経験者の助言も受けながら既存住宅地の中の空地にも団地用地を設定する「差込型」という方法を採用した。

「差込型」が認められたことで合意形成、事業推進のスピードやコミュニティ維持の面で効果があったと考えられる。

### 各地区に専門家・コーディネーター・各地からの派遣職員の支援者

専門家やコーディネーター等の支援者は市の考え方に納得してから入っていただいた。結果として有識者が持っているポリシーや理想を押し付けるような形にはならなかったと考えられる。また、各地からの派遣職員の人たちを尊敬する気持ちが住民にもかなりあり、それが事業を進める上ではプラスに大きく働いた。