

## 5.大船渡市における復興事業の特色

### (1) 大船渡市の復興の特色及び今後への教訓・課題

神戸大学名誉教授、大船渡市災害復興計画推進委員会委員長 塩崎 賢明氏



#### ①大船渡市復興との関わり

筆者は2011年5月より大船渡市復興計画策定委員会委員長として、また2012年からは復興計画推進委員会委員長として、約10年間大船渡市の復興にかかわってきた。もとより、関西を中心に活動してきた身であり、大船渡市とは直接の関係はなく、学生時代に一度大船渡を訪れたことがあるだけであったが、大学での知人で大船渡市出身の佐藤隆雄氏の推薦により復興委員会にかかわることとなった。他方筆者は1995年の阪神・淡路大震災当時、神戸大学工学部建築学科に勤務しており、10数年にわたって震災復興に様々な面でかかわった経験があった。こうしたことが大船渡市の復興計画策定やその推進にかかわることとなった理由であろうと思われる。

東日本大震災発災当時、筆者は中国四川大地震の調査からの帰国途上にあっただが、3月末に佐藤隆雄氏をたよって大船渡を訪れ、立ち上がったばかりの大船渡市復興局を訪問し、大船渡市及び沿岸市町村の被災状況をつぶさに見て回った。津波の被災状況は倒壊や火災が中心だった阪神・淡路大震災の場合とまったく異なるものであったが、筆者はスマトラ島津波の直後にインドネシアの被災地を見ていたので、頭の中でそれとの比較もしながら、ここからどのように立ち上がっていくべきかと思いをめぐらせていた。

#### ②大船渡市復興の特色

東日本大震災で大船渡市は419名の死者・行方不明者を出す甚大な被害を受け、大船渡地区などの中心市街地が壊滅した。しかし、市役所や病院は被害を免れ、盛地区の大部分も残り、市全体が失われたわけではなかったことから、大船渡市の復興は以前と全く異なる町にすることではなく、かつての町の姿を取り戻すことだろうと思われた。その後、

実際におこなわれた復興は、壊滅的被害を受け大規模でドラスティックな復興事業を余儀なくされた他地域に比べると、穏やかで地味な復興という面もあるが、地に足の着いた復興と言えると思う。そうした中で大船渡市の復興には重要な特徴があり、ここではそのいくつかについて述べておきたいと思う。

#### 1) 差込型集団移転

津波に襲われ今後も同様の恐れがある地域では住宅再建ができず、防災集団移転促進事業などによって高台や内陸への移転を余儀なくされた。被災直後は高台移転が必要以上に強調されたきらいがあり、海から遠く離れた山間地を切り開いて大規模な住宅団地を開発するといった計画が構想された。しかし、現実には移転住宅地の用地確保や個々の被災者の個別事情などむづかしい問題があり、事業は簡単には進むものではなかった。被災から半年以上を経過すると、当初は移転を望んでいた人も徐々に減り、意向確認や移転戸数の計画を整合させることが困難となっていた。そうした中で、大規模な新規団地開発を見直し、むしろ集落の

近くで遊休化している農地や林地を活用して小規模単位で移転を進めるほうが現実的と考えるに至った。移転住宅を数戸規模で既存集落の中にはめ込むような形で進めることから、これを差込型移転と呼ぶようになった。

差込型移転の優れている点は、一つひとつの事業における移転戸数が少なく大規模な敷地を要しないため移転地を確保することが比較的容易であること、またその用地も集落内の知り合いの土地である場合などがあり、用地交渉が地元参加で進められること、既存集落内であるため、道路などの新規建設が最小限で済むこと、したがって費用も抑えられ、工期も短くて済むことなどである。さらに、将来空き家・空

き地になった場合も集落内で利用者が現れる可能性が高いといった利点も挙げられる。

集団移転事業は21地区(34工区)で行われ366戸が移転したが、移転団地の規模は最大のもので35戸、平均11戸であり、また工期は平均340日、最短のものは119日で完成に至っている。

## 2) 市独自の住宅再建支援制度

大船渡市の地震津波による住宅被害は5,592世帯、そのうち全壊は2,791世帯であった。住まいを失った人たちの住宅再建には大別して、災害公営住宅と自力再建があった。大船渡では災害公営住宅は県市によるものを合わせて801戸が建設された。これは全壊住宅の29%に相当するので、残る70%は何らかの形で自力再建に向かったものと思われる。自力再建支援制度としては、阪神・淡路大震災の2年後に制定された被災者生活再建支援法があり、その後の法改正を経て現在では全壊世帯の場合、最大で300万円の支援金が支給される。しかし、この支援金は住宅再建にとって必ずしも十分な額ではなく、かねてより法改正・増額がのぞまれてきたところであるが、2007年以来改善がなさ

れないままに推移してきた。そうした中で、国の支援金だけでは足りない部分を県や市が上乗せで支援金を追加する施策が能登半島地震のころから各地で行われてきた。これについて、大船渡市では、県の施策と合わせてきわめて手厚い上乗せ施策を実施した。被災3県のうち岩手県は被災者に向き合う施策を打ち出した点ですぐれていたと思われるが、その中でも大船渡市は最高レベルの支援策を用意したことは高く評価できる。市の被災者住宅再建支援事業補助金は全壊の場合200万円が上乗せして支給される制度であるが、2014年9月時点で499件(9億6千万円)が支給されている。

### ■住宅再建支援補助制度の拡充(新築、最高額の場合)

		財源	自力移転	現地再建	防集移転	がけ地移転
1	被災者生活再建支援金(基礎支援金)	国	100	100	100	100
2	被災者生活再建支援金(加算支援金)	国	200	200	200	200
3	被災者住宅再建支援事業補助金	県・市	200	200	200	200
4	住宅移転等敷地造成費補助金	市	30	0	0	30
5	住宅移転等水道工事費補助金	市	200	0	0	200
6	復興住宅新築補助金	県	130	130	130	130
7	被災宅地復旧補助金	県	0	200	0	0
8	被災住宅債務利子補給補助金	県・市	708	444	0	0
9	防集等、住宅建設費補助金、移転費補助金	国	0	0	786	786
10	住宅再建移転費補助金	市	5	5	0	0
	合計(万円)		1,573	1,279	1,416	1,646

※大船渡市資料(2013.5)より(単位:万円)

## 3) 中心市街地の復興

大船渡市の中心市街地の復興はかつての大船渡駅を取り巻く地域一帯に土地区画整理事業や津波復興拠点整備事業を導入して行われた。被災都市ではどこでもその町の顔として中心市街地をどのように復興するかが大きな課題となり、それぞれに工夫を凝らして事業が展開されたが、大船渡市の復興事業はおおむね地に足のついたものと言ってよいと思われる。というのも、区画整理地区内で平均海面から4~5mの高さを確保するために1~3mの盛り土を行っているが、以前の地形を全く失うというほどの変化ではない。また公園整備と一体となって須崎川の改修が行われ、

市民の憩いの場を作り出している。この地区には震災前から市民になじまれていたショッピングセンターやホテル、店舗が立地し、また新たな商業施設「キャッセン」が開店し、市民が普通の感覚で訪れることのできる中心市街地となっていると思われる。この点は案外重要なことで、震災によって町の原風景が全て失われ、まったく別の町になってしまったということのを避けることができていると考えられている。

こうした中心市街地の計画づくり・運営にエリアマネジメント方式を導入し、有能なマネージャーを招致できたことも成功の大きな要因であった。

## 4) BRT

震災によってJR大船渡線は線路も駅も壊滅した。その復旧・再生は誰もがのぞむところであったが、現実には大変むづかしい問題でもあった。震災前から乗客は少なく、高校生や高齢者が利用する程度で採算が取れる状態ではなかったから、多額の費用をかけて破壊されたレールや駅舎を再建してもそれに見合うだけの利用客があるとは考え難い状況であった。そうした中でBRTの構想が出され、大船渡市は率先して近隣自治体に働きかけ、その実現に尽力した。もち

ろん鉄路での復興を望む声も少なくないものの、費用が安く、運行回数を増やすことができ、路線や駐車場の設置についても柔軟性に富むBRTが現実的であったと思う。特徴のある赤い車体のバスを投入し、駅舎(バス停)も新規に整備され、従前の線路敷を利用することにより、かつての大船渡線のイメージが相当程度は維持されたのではないか。被災地に比較的早い段階でBRTが開通したことによって沿線地域の復興に寄与した面もあると思われる。

## 5) 移転跡地利用計画づくりなど

防災集団移転などの復興施策で移転した人の従前の土地を市が買い取ることとなったが、それをどのように利用すべきかはどの被災地においても大きな難題となった。大船渡市では早い段階から地元市民による提案を受けて活用方法を探ることが行われていた。これも大船渡市の復興の取り組みのなかで高く評価される点だと考える。

このほか、仮設商店街(夢商店街)やプレハブの飲み屋街の設置も復興途上で町を元気づける取り組みとして積極的な役割を果たした。また、被災直後の段階では市の全域に37団地1,801戸の応急仮設住宅を建設したが、その居住者の生活支援を北上市の援助も受けながら行い、その活動は災害公営住宅の居住者に対する支援活動として引き継がれた。阪神・淡路大震災以来、仮設住宅や災害公営住宅

の入居者の孤立などが指摘されてきたが、そうした問題を防止する活動として重要な取り組みであったと評価できる。

大船渡市の復興事業の推進に関して、全国の自治体からの応援職員の活躍も重要な役割を果たしていただいた。とりわけ、いわゆる「銀河連邦」諸都市からの応援職員の活躍は、目覚ましいものがあり、震災前から築き上げてこられた各市との連携・連帯関係が、災害時に大きな役割を發揮したものと特筆すべき特徴といえる。また、立命館大学をはじめとする大学との連携協定による活動も復興の現状を全国の若い世代に伝え、復興を活性化する上でおきな役割を果たしたと思われる。

## ③ 教訓・課題

大船渡市を含む三陸沿岸諸都市は過去に何度も地震・津波の被害を受けてきた。特に大船渡市は1960年のチリ地震津波では全国最大の犠牲者をだしている。今回の津波が1,000年に1度の、それらの地震津波とは比べ物にならないほど強烈なものであったという点はあるにしても、過去の経験がどれほど生かされたのか、という思いがある。もちろん市役所や病院が高台に移転してあったこと、また吉浜地区の高台移転などが過去の経験の賜物と言えるかもしれない。しかし数十年に1度の頻度で襲ってくる災害に対して、現在を生きる一般市民や市職員にとって「初めての経験」という状況になることは避けられず、今後も日常的に伝え、学習し、備えるという活動を絶やさず継続することが重要である。

今回の災害復興は、ほぼ100%国費をえて行うことができたものである。その意味で、市にとっては様々な事業が可能であったわけであるが、国からの資金が途絶えた後の市の運営、特に出来上がった箱ものや施設の維持管理などを高い水準で持続させていくことが重要な課題と言える。

復興は形の上でほぼ出来上がってきたが、今後はこのままの活性化が重要で、そのために新しくなった中心市街地は大いに期待されるが、絶えずその状況を見続け鼓舞していく必要があると思う。新しい産業・企業の導入も行われているが、本来大船渡市に備わっている資源(人・海・山・海産物・農産物など)を生かして、幅広い市民が観光産業やユニークな活動を起こしていくことが必要ではないかと思われる。

最後に、復興を通して醸成された市民の活動や市役所と市民の関係、また市役所内部の風通しなど、震災前に比して前進した側面を継続・発展させていくことが重要だと思っている。

(2)

## 東日本大震災復興10年に想う ～大船渡での「定点観測」を踏まえて～

土木学会会長、政策研究大学院大学教授・東京大学名誉教授 家田 仁氏



### ①忘れがたいあの光景

初めて大船渡中心部の被災状況を目にしたのは3月下旬のよく晴れた日のことだった。小さな神社の階段を登って振り返ると、やけに茶色っぽい、ガレキと化した市街地が目飛び込んできた。そして、その向こうには静かな大船渡湾と対岸の赤崎地区、北方にはたしか五葉山も眺められた。高い建物がほとんど消滅した被災地の惨状と、そして全く別世界のような美しい海と山、青空が共に存在する視界に、太平洋セメントの白と赤の煙突がひっそりと立っていたことが妙に生々しく記憶に残っている。

それは、土木学会災害調査団の先遣隊として、三陸地方の津波被災地を最北部から最南部までまず状況把握のために俯瞰する駆け足の調査の一コマだった。以来約10年、復興の試行錯誤と進捗を案じながら、各被災地に目を向け続けてきた。中でも大船渡は、筆者がその復興計画推進委員会に参加してきたこともあり、東日本大震災復興を考える際の「定点観測点」のような存在となった。

### ②復興のメルクマール

太平洋セメントの煙突は復興の前進を象徴する存在の一つとなった。工場自体も少なからぬ被害を受けたが、被災3カ月後の6月には大型キルンを使って発生ガレキの焼却処分を引き受けるようになり、11月にはセメント生産が再開された。被災者のほとんどが不便な仮設住宅に住み、将来の生活復興の見通しもあまり立っていない時期ではあったが、それでも復興のマグマが着実に近づいてくるような力強さを感じた。

2013年3月には、JR大船渡線が当時は全国的にも先駆的なBRTとして運行開始した。開通式典には筆者も陪席し、ローカル鉄道の単なる原状復旧ではない「改良復興」(Build Back Better)の精神、すなわち、次の時代に向けた

持続的経営の確保とサービス展開の新たな可能性の息吹を垣間見ることができた。

その後、復興10年の後半ともなると、防潮堤整備や災害公営住宅整備・防災集団移転事業などが形を現すようになるが、多数の人々が集まり交流する商業施設の完成は特にシンボリックに復興を表象した。2016年6月には地元・大船渡が創業地のスーパーマーケットチェーンであるマイヤの新・大船渡店がオープンし、2017年11月にはご存じ「かもめの玉子」のさいとう製菓の「かもめテラス」が開店して観光客にとってもランドマーク的な存在となり、誰の目にもわかりやすい新たな復興の象徴が次々と姿を現すようになった。

### ③大船渡の復興の特長はどこに

被災の程度や土地柄の差異からも各地の復興を一概に比較することは難しい。しかし、筆者の見るところ、大船渡市の災害復興は、「生活」「生業」、そして「安全」の三つの側面ともに着実な時間タムで進められてきた。この結果、復興10年目を完了する現在、予定したほとんどの事業が完了した状況だと聞く。これは、市民との対話をベースに復興計画の適時・適切な策定と復興事業の誠実な実施を一貫して粘り強く遂行してきた戸田公明市長のリーダーシップとそれを支えてきた官民のスタッフ、そして真摯かつ前向きに協力し

てきた市民の方々の努力のなせる成果だ。心より慰労と称賛の意を表明したい。

もう一つの大船渡市の復興の特長は、比較的「身の丈に合った」モデレートな事業スケールが実現できたことではないだろうか。その典型は「キャッセン大船渡」や防災観光交流センター「おおふなぼーと」などが入る大船渡駅付近の津波復興拠点である。面積は約10ha、安全確保のための盛り土高さも比高3.5mとまとまったものとなっている。大船渡線や気仙沼線の復旧も、今後の交通需要に即し、運営コスト

を低減できるBRT化が採用されたが、これも穏当・賢明な選択だったと思う。今、市内を見渡しても、いかにも復興の記念碑といったような人目を惹く存在や派手なデザインも見られない。しかしそのモデレートさが大船渡の特長であり、よさでもある。もちろん大船渡の被害程度が中位であったことにもよるが、市民との対話を通じて、防災集団移転などといった復興事業の規模とあり方を適切に調整できたことも大きかったのではないだろうか。

実は、筆者は当初、大船渡がイタリア南部の海岸都市アマルフィのように復興を遂げられれば素晴らしいものだと思いに期待していた。アマルフィとは、9世紀頃ヴェネツィアやジェノバなどと同様、海上交易で栄えた小さな港町で、急峻な斜面には絢爛豪華な教会や美しい住宅などが建ち並び、

町ごと珠玉の世界遺産となっている。1343年の大津波をはじめティレニア海に生じる地震・津波に何度も遭遇したそうだが、海上交易で蓄えた巨大な富を使って、斜面のかなり高いところに至るまで、これでもかと言わんばかりの作り込みを行ってきた。それが現在の人気の観光都市たるアマルフィをもたらしている。

大船渡の復興は、アマルフィのように派手で尖った観光町づくりとはならなかった。しかし、復興10年を経た現在、筆者はそれでよかったと思う。大船渡では、広域的な拠点性を生んできた一次・二次・三次産業のバランスある混合経済が重要であり、また被害をあまり受けなかった市街地と被災地の融合的な復興が求められる中、必要な理念はやはり先鋭さや大変革よりも、前述のようなモデレートさだからだ。

## ④東日本大震災の復興に学ぶレッスン

私たちはこの10年間の復興経験から何を学ぶか。レッスンは数多くあろうし、また人によっても異なることだろう。紙面の制約もあり、まとめて代わって、筆者は以下3点を強調したい。

### 1) 各地域の意思と責任を重視すること

例えば、安全復興の重要な一手段となる防潮堤整備を挙げよう。隣県と比べると岩手県の海岸では必ずしもL1津波の高さに一律に防潮堤を整備する方針をとらず、各地域の意思と責任を基礎として柔軟な対応を行っている。これは、復興にあたって極めて重要な指針ではないだろうか。一例

をあげると、小さな湾に面した漁業集落である釜石市唐丹町の花露辺(けろべ)地区では、海岸で行う作業のスペースを確保するため、住宅を斜面の上部に移転し避難通路整備を前提にして、防潮堤を一切建設しないことを地域の意思で決めている。

### 2) 上位の政策方針と整合させること

例えば、防災集団移転事業を見てみよう。被災地区の住民はそれぞれまとまって元の場所に近い場所への移転を希望するが、地形的制約も強いので結果的には小さく小分けして分散的に高台移転するケースが多かった。一方、人口減少が進む中、公共サービスの確保や市街地のコンパクト性(まとまりの度合い)を高めることが国土政策の基本として指向されてきた。このコンパクト性を岩手県と宮城県の各被災地域について、震災前と復興後で数値的に比較してみた

ところ、ほとんどの地域でむしろ逆に「分散化」が進む結果となった。残念ながら上位の政策方針と整合がとれなかったのである。

例外の一つが、宮城県岩沼市の事例である。ここでは6つの異なる被災集落をまとめて一カ所に、しかも既存の非被災集落に隣接させて防災集団移転させた結果、コンパクト性を大幅に高め、ショッピングモールも立地した。上位政策と整合を図ることは、困難なことではあるが極めて重要である。

### 3) 幹線交通ネットワークを充実し市町村間で広域連携して復興すること

かつて明治三陸津波(1896年)、昭和三陸津波(1933年)と立て続けに甚大な被害を被った田老町(現宮古市田老)は、町の独自の責任で10mの高さの防潮堤と高台への避難路の整備を決めた。当時は三陸沿岸部の地域間交通は、海上交通に大きく依存している状況で、各地域の隔絶性が高かったのである。東日本大震災では、幹線道路ネットワークの防災上の意義が国民的に再認識された結果、津波被災地域を南北方向につなぐ「復興道路」や三陸と中通りを東西につなぐ「復興支援道路」の整備が促進され、地域間の移動利便性を大幅に高めることができた。各地域にとってみれば

日常的交流圏が広がったのである。この点はわが国の災害復興史の中でも特筆すべき前進といえよう。

そうなるのと特に重要になってくるのが、種々の復興事業や日頃の地域マネジメントにおいて、地域間の連携や役割分担を強化することである。災害復興は基礎自治体が担うことが基本とされており、周辺自治体との水平的な連携は法制度的な義務ではない。このためか、筆者の見るところ、今般の災害復興においても十分であったとはいえない結果となった。この点、今後の災害復興のあり方という面で反省事項の一つではなからうか。

### (3) 大船渡市における復興事業の特色及び 今後への教訓・課題

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



## ①高台移転(差込型:大船渡方式)について

### 1) 差込型の防災集団移転促進事業の概要

大船渡市では、東日本大震災の復興に際して、沿岸部の各集落において、他の被災自治体と同様、防災集団移転促進事業(以下、防集事業と言う)を活用したが、その事業展開を見ると、言わば大船渡方式とでも言える全国注視の事例であり、多くの自治体が学ぼうと思っている事例になっている。

大船渡市における防集事業の展開には、下記に掲げる特徴点があった。

これは第1に、被災集落近傍への小規模高台移転を追求した点である。

第2に、防集事業計画を、基本的に被災者主体に委ねた点である。具体的には、以下の点である。

- ①被災者主体による防集参加希望者の募集と確認
- ②被災者主体による高台移転先地の選定
- ③被災者主体による高台移転先地地権者への用地買収交渉(用地売却の意思確認まで)

これは、筆者が大船渡市に提案したことでもあるが、その背景には、以下の3つの理由があった。第1は、「高台移転用地がない」という点に対する反論であった。確かに、大規模に移転を進めるのであれば、そのような土地は少なかった。しかし、既存集落近傍への小規模移転ならば、土地は大いにあった。第2は、この小規模移転であれば、既存集落の空

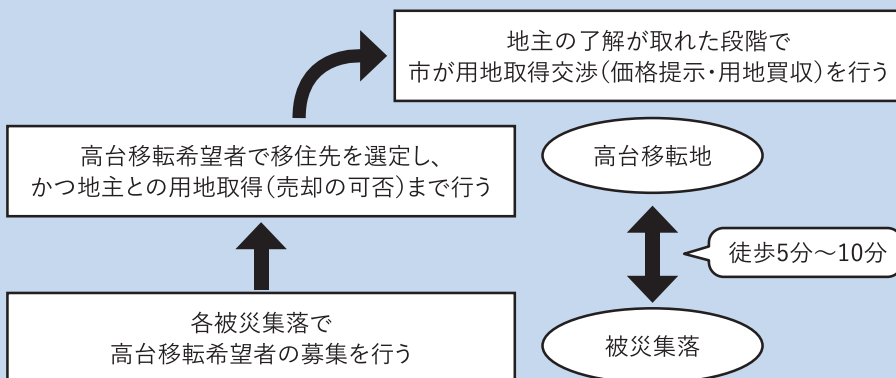
き地に、埋め込むあるいは、はめ込む形(大船渡市はその後、差込型と呼んでいる。)の移転も可能であり、こうすることによって、道路や配管系・配線系などのいわゆるライフライン整備が不必要と為り得る可能性が高いこと。第3は、高台移転用地の地価の高騰現象であった。地元が、地元の土地所有者と交渉するのであれば、土地の高騰は防げるのではないかと、いうものであった。筆者は、また国土交通省に対しても、この観点から防集の移転戸数の引き下げを要望したが、国土交通省は、この要請に対しても、従前10戸以上であったものを、5戸以上でも可という回答を示してくれた。

こうして、大船渡市の防集事業は、①既存コミュニティ維持の尊重、②被災者主体復興の尊重、を基本路線とする防集事業を展開したのである。大船渡市の防集事業は、5地区21集落、30工事区に及ぶ。



■「りあすの丘」の災害公営住宅 泊里団地

### ■大船渡方式の防災集団移転促進事業



## 2) 大船渡市における防集事業の分析と評価

ここでは、大船渡市の防集事業について、①合意形成のスピード、⑩開発規模と工事期間、⑭開発規模と工事費についての分析結果の概要を示す。

### ①合意形成のスピード

開発規模と事業着手時期について見ると、わずかではあるが、開発規模が大きくなるにしたがって、遅くなっていることが読み取れた。

### ⑩開発規模と工事期間

開発規模と工事期間の相関性については、開発規模が大きくなるにしたがって、工事期間が長くなっていることが読み取れたが、箇所によっては、それに当てはまらない傾向を示す事例も見られた。

### ⑭開発規模と工事費

開発規模が大きくなるにしたがって、工事価格が大きくなる傾向が見られたが、当てはまらない事例も幾つか見られた。

## 3) 共同発注方式の事例紹介と評価(高台移転住宅)

高台移転の再建住宅の具体的なモデル設計を行うために、①個々の敷地や住宅への要望状況、②被災前住宅の間取り解析からみる基石らしい住宅空間とその継承の可能性、③住宅再建の上でお施主さんが望む住宅要件及び坪単価、屋根のしつらえ、間取りなど、について、再建者の皆さんの意向を確かめるための調査を実施するとともに、建設住宅の共同発注について議論し、住宅建設を同じ業者に発注することで、新しい集落の景観や街並みをできるだけ統一的にし、かつ材料費等を削減し、各世帯の負担の軽減を図るために、共同発注方式を呼び掛け、「基石地区高台住宅地戸建住宅共同建設組合」を設立した。また共同発注を受注するリアスの風(日本建築家協会岩手支部)は、受け入れ会社の設立登記を行い、材料調達や生産システムのあり方、住宅モデル案の設計、参加者に対する提示・解説を行い、

①共同発注組合の誓約書の確認、②基石高台住宅共同建設組合とリアスの風有限責任事業組合とでの基本設計の契約調印、等々を行った。

その後、新しい集落づくりを検討するために、高所移転参加者17名による「基石地区高所移転住宅地建設委員会」が組織され、①高所移転団地の共有空間に望む要望事項の検討(公園や東屋、集会施設、周辺立木伐採の取り組みなど)、②団地完成後の共用施設(植栽や、歩道、ごみステーションなど)の設計や管理の仕方等について話し合い、「建築まちづくり協定および規約」を創り、新しい集落の名称を「りあすの丘」と決めたり、また、各戸の屋号を保存するために、新築の家の前に陶板で作った屋号表示を行うこと、庭の植樹をサザンカにすることなどを決め、新しいまちづくりを進めてきた。

## 4) まとめと今後の課題

以上見てきたように、①小規模近傍高台移転、②被災者主体による復興計画策定による、言わば大船渡方式とも呼べる防集事業は、合意形成の早さ、また、工事期間の短縮や宅地造成工事費の低廉さ、と言った点からも評価される方式であったことが明らかになった。しかしながら、小規模であっても、移転先地の地形条件によっては、大規模な擁壁工事などを要する箇所もあり、その分工事費が嵩む結果を生んでいる例も幾つか見られた。したがって、この移転先地の

選定に際しては、できるだけ平坦な地形を選ぶよう留意する必要がある。

今回の分析は、開発規模と事業着手時期、工事期間、宅地造成工事費のみの指標を用いたが、今後は、移転先地の用地買取費、インフラ整備費、等々の指標も加えた分析を行う必要がある。また、大船渡市以外の他の被災地における分析も必要である。今後の課題としたい。

## ②被災跡地の土地利用計画作成について

これも全国注視の大船渡方式である。被災跡地の土地利用計画について、各被災集落の住民を主体に「復興まちづくり協議会」を設け、「復興まちづくり計画」を住民主体で考え、それぞれの地域の地域資源や地域文化を活かしたユニークな計画案が示されている。また、それをどう実現できるかを行政と共に検討し、行政は、そのサポートに努めてきた。

これも、他の被災地には余り見られない、大船渡方式と言

える取り組みである。個別の事例紹介は割愛するが、是非、全国の自治体の皆さんに、紹介すべきであると考え。筆者は、全国各地でこの事例を紹介しているが、「何故、大船渡市では、このようなことが出来るのか?教えて欲しい」と言う質問があちこちから聞かれている。

## (4) 身の丈を踏まえた復興計画と各種事業の展開

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 准教授 澤田 雅浩氏



### ① 中越地震の復興からの教訓

大船渡市の復興は、スピード感を持った事業の展開と、当初計画を柔軟に変更させていくことで、震災後に大きく変化する地域の身の丈に上手に合わせるような対応とともにあったように思う。

2004年に発生した中越地震の被災地で復興に携わった経験があったことで、大船渡市の復興計画の策定やその推進に多少関わりを持つことになった。その際、私に期待されていたのは、人口減少、過疎化が進む地域において、復興の目標をどう定めることが求められているのかについて、少し先行する新潟中越の状況を共有していくことだったと思う。新潟中越では震災から10年間で大きな被害を受けた中山間地域において人口が半減した。多くの基盤施設が壊滅的な被害を受け、多額の復旧費用が投じられたが、従来か

ら進んでいた過疎が復旧・復興に取り組んだからといって改善されることはなかった。一方で、震災後のボランティアとの交流や、地域を主体とした新たな取り組みなど、主体的、内発的な動きの拡大が図られた。そして、関係人口と呼ばれるような、地域を訪れ、そこで活動し、交流を継続するような人々の存在が生み出されることになった。結果として、これまでは観光といってもいくつかの資源(牛の角突きとよばれる闘牛や錦鯉、棚田の景観など)に関心を持つわずかな人々にとってのみ魅力的であった地域に、山の暮らしの豊かさを分かち合おうなどとする人々がその地にほど近い市街地からも週末に大勢訪れる、という人の流動性が生み出され、それは地域の活力へとつながっていた。

### ② 生活再建への不安とともに揺れる「必要となる復興事業の規模」

大震災当初、大船渡の復興を考えていくときにも、たとえ人口減少が進んだとしても、その身の丈に合った対応は十分に可能だと考えたし、実際に行政も市民も地域も、産業界もそういった動きを臨機応変に進めてきたといえる。当初策定された計画そのものの展開もそうであるし、その後、臨機応変に計画を変更させていくという柔軟性、俗に言われる行政の無謬性を意識したような、始めてしまった事業の修正には及び腰になる、という態度も不在であった。

そもそも、震災当初に発足した災害復興局のメンバーが、すぐに1993年北海道南西沖地震の被災地である奥尻島、そして2004年新潟県中越地震の被災地である小千谷市へと視察に行き、様々な教訓を学んで戻ってきていることをみても復興に向けた真摯な態度が伺える。その中でも印象的だった事柄の一つが防災集団移転促進事業に関する計画策定のプロセスだった。

大船渡市では、2014年1月31日時点で21地区388世帯を対象とし、防災集団移転促進事業を活用した移転再建を行う計画を策定した。ただしこの数字は当初意向調査をした際の希望者520世帯から比べるとずいぶん少なくなっている

た。沿岸部の地域では、事業実施の最低世帯数を下回り、隣接する地区と一緒に事業認可を受けるようなケースも出ていた。さらに、町の中心部の一角を担う大船渡町の場合、町内全域を事業の対象地域として設定した上で意向調査を行い、その結果を踏まえて大規模な移転用地を確保することが当初計画されていた。しかし、移転予定戸数66戸(それだけの宅地を計画していた)に対して、2013年9月の応募では6世帯分の応募しかなく、その後、再度説明会を行ったものの最終的な応募はさらに減って5世帯分にとどまり、さらに2世帯が応募を取り下げたため3世帯のみがその団地での移転再建を図ることになった。これはもともと特徴的な事例だが、各地区で最終的に100世帯を超える移転希望世帯の減少となった。その際、当初計画のまま移転再建を進め、余った宅地はいずれ分譲や賃借をする、という考え方もあったかもしれないが、人口減少社会においては、そのような場所の土地利用が進む確証もない、ということを市当局はきちんと認識していたように思う。

防災集団移転促進事業を進めるにあたっては、事業区域や規模の設定などに対して大臣合意が必要となる。また、今



回は政府による復興交付金事業の対象となっていることからそのための事業予算計上も必要となってくる。復興にあたっては多くの移転再建が必要となることから、地方自治体が独自予算で各種事業を進めることは困難な状況である。そのためとにかく復興交付金事業として予算措置される状況を確認することが自治体にとって最優先の取り組み目標であったはずである。そうなると、被災世帯が再建に関するいくつかの選択肢を十分に検討できるようになる前の、比較的当初の意向をベースとして計画策定を進めざるを得ない。また震災から間がない時期では、やはり津波への恐怖感が被災された方々には根強く残っており、とにかく高く安全なところでの住宅再建をしたいという傾向は強く、さらに行政による支援がなるべく多く受けられる施策への参加意向が多くなる傾向となるのは当然である。双方の事情が重なって、当初の再建意向は高台移転と災害公営住宅への入居希望が多数となった。大船渡町の場合も同様の傾向があったはず

### ③大船渡市の復興計画に見る「柔軟性」

そのような事態が生じた場合、行政の反応にはいくつかのパターンが想定される。実際に計画も策定し、予算措置もされたからという理由で当初計画をなるべく予定通りに進め、場合によっては一般分譲なども視野に入れながらとにかく計画通りに事業を進めることに次の力を注ぐケース、人口減少のトレンドをにらみ、新規造成による移転地確保は将来的に空洞化することも見込んで、計画を白紙に戻して考えるケース。大船渡市の場合には後者の判断を行い、その大規模造成を一から見直すこととした。その判断には震災当初から継続していた復興推進委員会も議論と検討の場として機能したように思う。とはいえ、3世帯は移転を希望していることから、その対応も必要となる。ただし、この場合、もう一か所の移転再建地と一緒に一つの事業として申請したことも幸いし、3世帯の移転用地を既成市街地内の安全な場所に差し込むように確保することができている。

大船渡市はこのようなケースを「差込型」と呼んでいるが、こういった対応が迅速に行われたのには、他の地区ですでに差込型の事業計画を策定し、移転先に一団地を形成することしか想定していなかった防災集団移転促進事業の移転地確保のバリエーションの一つとしてすでに承認を受けていたことがある。大船渡町の対岸にある佐野地区などでは個別に宅地が造成されており、これまでの防災集団移転のイメージを覆されるような光景が生み出されていた。事業計画担当職員の方々の中には、「これは防集ではないよね」といった感想を持つ人もいたようである。まさに防災集団移転等促進事業の移転地のようにみえず、既存集落の中に仲間入りするような移転事業となった。ただ、見方を変えれば、受

だが、まずは当初意向の事業規模を確保できるような移転用地を探すことになる。すり鉢状の地形を有する大船渡町では、傾斜が比較的なだらかなエリアにはすでに住宅をはじめとした土地利用が進んでいた。従前からまとまった土地を確保するのは難しかった地区であり、移転用地は利便性には難のある高台をおおきく切り崩すことで確保するほかなかったと思われる。結果大規模な切り土工事が必要となり、山の中腹より高いところに突如団地が出現するような計画案となった。具体化された計画を当初の移転希望者が見ることになるが、そうすると再建後の生活環境などにも想像が至るようになり、最終的な決断を求められる段階で、計画当初を大幅に下回ることになったのである。

け入れた集落の世帯数増加にもつながるだけでなく、団地造成を新規に行う際に必要となるインフラをはじめとした基盤整備費用も経済的なものとなる。

このように、身の丈にあった復興を進めていくために、行政が計画を逐次地域の実情に合わせて整えていったことは、短期的にも事業資金のコンパクト化に寄与しているし、長期的にも大船渡らしい暮らしを持續していく際の基盤を身の丈で再構築することができたといえるのではないだろうか。

その結果はすぐには現れないかもしれないが、震災から一世代、20年程度が経過した後にその計画と修正のプロセスがあらためて評価されるものと信じている。

他にも、大船渡駅周辺における公有地の集約とそれらの定期借地権による商業者への賃借、タウンマネジメントの導入による一体的な活性化への取り組みも特徴的かつ、身の丈に合った復興の進め方だと思う。周辺の土地利用に関しては当初には明確に用途を定めず、地域の状況が変化するのに合わせて必要な土地利用を付け加えていく、という方策も同様である。近年、ICT企業などではアジャイル開発、というプロセスが採用されている。作りながら考える、試行錯誤をしながら開発を進めていく、というものであるが、大船渡市における復興に向けた取り組みは、従来、しっかり決めて、決めたら変えられない、という傾向の強かった復興計画と関連事業のあり方に一石を投じるものでもあると思っている。

## (5) 意識調査に見る大船渡市の復興事業の特色

岩手県立大学総合政策学部准教授 堀籠 義裕氏



### ①はじめに

筆者は他の学識委員の先生方とは異なり、岩手県立大学の当時の同僚であった伊藤英之先生(故人)の後を引き継ぐ形で、2017年1月に復興計画推進委員に就任した。復興計画に直接関わることができたのは最後の3年程度である。ただし震災直後から、勤務先である岩手県立大学総合政策学部に関連する共同研究者数名とともに、市の災害復興局のご協力をいただきながら、大船渡市民を対象に震災復興に関する意識調査(以下、「大学による意識調査」)に取り組んでおり、大船渡市の復旧や復興の推移については、委員

就任前からある程度把握してきているつもりである。

そこで本稿では、委員就任前から手掛けてきた大学による意識調査の分析結果や、関連する研究論文をもとに、市民の皆さんの復興に対する意識やその変化の傾向の側面から見た復興事業の特色などを述べることにしたいと思う。

### ②復興事業に対する評価の全体的傾向を見ると…

大学による意識調査は、震災9か月後の2011年12月から、概ね2年に1回、数回にわたり実施している。この調査は、市民の方を無作為抽出する「横断調査」と呼ばれるものと、同じ市民の方に定期的に同じ質問を尋ねる「パネル調査」と呼ばれるものの2種類を行っている。

これまで、復興計画前期の復旧を中心とする段階、復興計画の中期の住宅再建などの本格復興を中心とする段階、そして復興の仕上げの途上の段階までの間に、2種類の調査を各数回実施してきた。これらの調査に共通する市民の皆さんの復興に関する意識の特徴としては、時間の経過とともに復興事業の進捗に対する評価が全体的に改善してきたことは勿論であるが、特に、復旧や復興の取り組みに積極的に関わっている方ほど、復興事業の進捗に対して肯定的な評価をする傾向が見られる点が挙げられる(堀籠(2019))。これらの分析結果を踏まえると、市が復興事業を比較的早期に完了することができた背景には、市民の皆さんの復興に対する関与や協力の意識があったと言える。

また、2013年と2016年に市が実施した「復興に関する市民意識調査」を筆者が独自に分析したところ、進捗が比較的遅れている復興事業の今後の進め方に対して、「行政が力を入れて取り組むべき」という意見と「可能なものは自主的に」という意見を同時に回答する傾向が見られる(堀籠(2020))。

市が実施した意識調査の分析結果を見ても、復興の全てを行政任せにするのではなく、出来る範囲で自助努力を志向する意識が見られた点が、復興事業の取り組みが比較的早期に完了できた一因なのではないかと考えられる。

なお、2017年以降に実施された大学による意識調査では、復興の進み具合の評価が、震災時に住まいの被害を受けた方とそうでない方で同じ傾向を示すようになってきている。震災時の被害によらず、市民の皆さんの中で復興の進捗の感じ方に違いが見られなくなったということである。震災時の住まいの被害に起因する市民の皆さんの復興事業に対する評価の違いは、住宅再建に目途がほぼ付いた復興計画中期の終盤(2016-17年頃)には解消されていたと考えられる。

### ③市民の皆さんの生活の復興状況を詳しく見ると…

ここまで、市の復興事業が比較的早期に進んだ背景を、意識調査の全体的傾向から見てきた。ただし、大学による意識調査をより詳しく分析してみると、市民の皆さん個人の生活の立て直しは、市をはじめとする行政による様々な復興事業が進展する中で、必ずしも順調に進んでいないケースがあることも見えてきている。

数回のパネル調査における「個人生活の復興状況」を尋ねた質問の回答の推移を分析すると、時間経過とともに個人生活の復興が順調に進んできている人と、そうでない人の間で格差が生じつつあることが、筆者の共同研究者による分析で明らかになっている(阿部2019)。特に、震災時に住まいに大きな被害を受けた人の中でも、震災前からの経済的な蓄えによって生活の再建を進めることが出来た人と、震災

前から経済的に不安定な状態が続き生活状況が徐々に悪化している人の間で、生活の現状認識に格差が生じているようである。

また、別な共同研究者による横断調査の分析では、震災時において孤立していた人はその後の復興過程における日常生活の中でも孤立する傾向が見られること、家計の経済的な不安定さが震災時やその後の復興過程における個人の社会的孤立と大きく関わっていることが明らかになっている(金澤2019)。特に、家計が不安定な男性や高齢者は、孤立しやすい傾向にある。これらの分析結果から、災害のような非常時における個人の孤立を防ぐには、日常的な孤立の防止が、次の災害に向けた対策としても重要と言えるのではないかと考える。

### ④将来の被災時のよりスムーズな復旧・復興に向けて

市の復興計画は、国の関連する法律や制度などに基づきつつ、市民の皆さんの意見を出来る限り取り入れることに努めながら策定・推進されてきたと言える(茅野・阿部(2013))。筆者は、様々な復興事業は、そのような背景の中で独自の特色を持つに至ったものと考えている。

今日は地方分権の時代である。しかし、様々な復興事業を進める上で、市は全ての権限や財源を有していた訳ではない。国や県の関連する制度や復興に関する方針などに、むしろ市は様々な制約を受けていた側面があるはずである。市の復興事業の特色を的確に把握したり、その成否をきちんと評価するには、本当はこの点を考慮する必要があるのだと思われる。

復興事業の中には、事前の想定通りになかなか進展しなかったものや、最終的にうまくいったとは言いがたいものもあったかもしれない。しかし、それらが諸々の外部の制約がある

中で取り組まれてきたことを踏まえれば、必ずしもうまくいかなかった原因を全て市の取り組みに求めるのは現実的ではないと思われる。

大船渡には、今後も津波は繰り返して来るであろうと考えられる。その前提で考えれば、将来の津波被災において、復興事業を通じてよりスムーズな復旧・復興が進められるためには、市民の皆さんと直接的に接する基礎自治体である市が、今回の津波被災時よりも、もっと柔軟に、機動的に動けるようになる必要があると言える。そのためには、将来の津波被災時に向けた備えとして、今回の復興事業の中で、事前の想定通りになかなか進展しなかったもの、最終的にうまくいかなかったことの原因を、市の動きを制約する外部の諸要因の影響も視野に入れてきちんと分析し、阻害要因を取り除いていくことも重要なのではないかと思う。

#### <参考文献>

阿部晃士  
(2019)「パネル調査からみる震災後の生活復興感—「復興に関する大船渡市民の意識調査」の分析①—」  
第92回日本社会学会発表資料。

金澤悠介  
(2019)「震災被災地における社会的孤立の要因とその帰結—「復興に関する大船渡市民の意識調査」の分析②—」  
第92回日本社会学会発表資料。

茅野恒秀  
(2019)「大船渡市における地区ごとの復興プロセスと住民意識の関係—「復興に関する大船渡市民の意識調査」の分析③—」  
第92回日本社会学会発表資料。

茅野恒秀・阿部晃士  
(2013)「大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加」『社会学年報』  
第42号pp.31-41。

堀籠義裕  
(2019)「復興政策の影響を考慮した津波被災地における生活復興過程のモデル化—大船渡市民意識調査データを用いた構造方程式モデリング—」『公益事業研究』  
第71巻第1号pp.1-12。

堀籠義裕  
(2020)「津波被災自治体の住民意識における復興施策の評価とその要因—大船渡市復興計画を事例として—」『公益事業研究』  
第72巻第1号pp.23-38。

## (6) 復興のための地理空間情報プラットフォーム

立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科 教授 長坂 俊成氏



### ①復興のための地理空間情報プラットフォーム

私は東日本大震災の発災前から国の防災研究機関(独立行政法人防災科学技術研究所)の研究者として大規模広域災害に備え、被害状況や対応・復旧状況を電子の地図上に集約し、多機関が調整・協調して災害対応に取り組む分散相互運用型の地理情報システム「eコミュニティプラットフォーム」の研究開発に取り組んでいた。東日本大震災の発災直後は開発中のeコミュニティプラットフォームを用いて、「ALL311」及び「311まるごとアーカイブ」という官民連携による2つの被災地支援プロジェクトを立ち上げた。災害対策に取り組む国の機関や被災自治体、NPO/NGOの支援団体、災害ボランティアセンター等に対して、被災後の衛星画像や被災前後の航空写真、民間の電子住宅地図、道路通行実績マップ(インターネットに接続されたカーナビの通行実績情報を利用し津波発生後に通れた道路マップ)、津波浸水想定区域図、津波被害実績推定図(被災前後の航空写真と住宅地図データを用いて浸水区域や家屋が流出した被害エリアを判別したもの)等の地理空間情報を利用できるプラットフォームを提供するとともに、同プラットフォームを利用するために必要なインターネット環境やPC、プリンターなどを被災地に無償提供した。さらに、それら进行操作し災害対策や復興を助言するプロボノを派遣する体制を構築した。

大船渡市においては、同プラットフォームを用いて、住民等が記録した写真やビデオ等の災害記録を収集し保存・利用するためのデジタルアーカイブシステムを構築するとともに、復興計画策定過程における合意形成や住民参加による復興まちづくりを支援することを目的として、大船渡市役所内(復興局内)と大船渡夢商店街内(民間からの寄付で設置した「復興地図センター」)に同プラットフォームを利用できる環境と体制を整備した。復興地図センターの運営は被災した地元企業に委託し、被災住民が気軽に集まり、インターネットに接続されたパソコンや最大B0判の地図が印刷できる大型プリンターを無償で利用でき、復興まちづくりを考える場として利用された。

大船渡市では早い段階から庁内に復興計画策定のための体制が整備され、7月には復興計画策定に係る市民ワーク

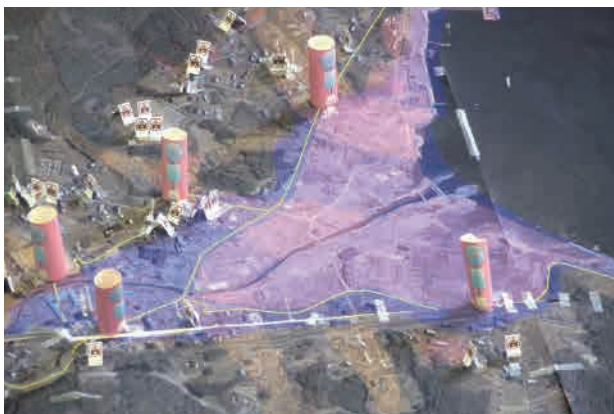


■仮設商店街の復興地図センター

ショップも開催された。被災住民は厳しい避難所生活の中で、早くから自宅の再建や復興のまちづくりを考える機運が高まり、復興地図センターには多くの被災住民が訪れた。特に、ニーズが高かった地図は、被災後の航空写真の上に被災前の住宅地図と浸水実績図を重ねたものであった。私が復興地図センターに立ち寄った際に、被災住民から受けた質問の多くは、新たに設置される湾港防波堤の効果や防潮堤の高さ、宅地の嵩上げ、道路の二線堤効果、防災集団移転の候補地等であった。被災者は安全な場所に自宅を再建するために必要な情報を求めている。しかし、その当時はまだ新たな浸水想定区域が公表されていなかったことや、堤防の高さなども決まっていなかった。また、9月になって国から新たな津波浸水想定の内陸への浸入を防ぐ海岸保全施設等の建設を行う上で想定するレベルと「発生頻度は極めて低い最大クラスの津波」(L2 津波:住民避難を柱とした総合的防災対策を構築する上で想定するレベル)の二つのレベルの津波を想定するという考え方に戸惑っていた。東日本大震災の教訓を受け災害対策基本法が改正され、災害応急対策責任者による地理空間情報活用の責務が規定された。国や地方公共団体には、応急対策に留まらず復興まちづくりの検討や合意形成のためにも各種地図情報や地理空間情報を利用できるプラットフォームの整備が求められる。

## ②復興過程における防災教育

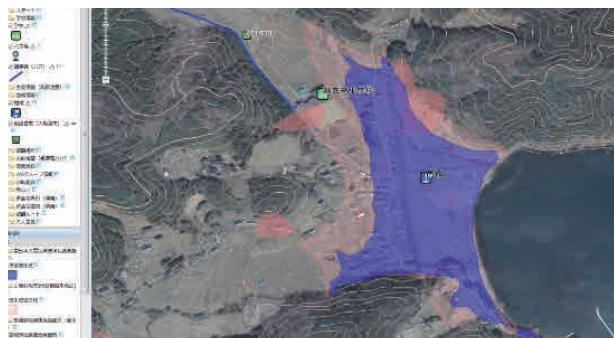
当時、津波で全壊した市内の小中学校は高台に移転するため建設中であった。仮設住宅等から仮設校舎に通う児童・生徒は、津波で浸水した箇所を通学路として通ることが避けられない状況にあった。そこで、市教育委員会と話し合い、喫緊に取り組むべき防災教育は、一般的、画一的、体系的な授業ではなく、地域のリスクに応じて、児童・生徒が主体的に学びリスクを軽減する実践的な学習プログラムとする方針が確認された。具体的には、グループワークやフィールドワークを中心として、児童・生徒が通学途上で適切な緊急避難場所と避難経路を把握し、学校管理外で児童・生徒だけでも適切な避難行動が取れることを目標とする防災プログラムを開発し実施した。また、この防災教育のためには、防災教育と学校危機管理、地域防災との連携が不可欠であることを確認し、児童・生徒が把握した通学途上の緊急避難場所と避難経路を学校と地域、市の防災担当が検証し、生徒・児童にフィードバックすることとした。具体的には、eコミュニティプラットフォームから印刷した浸水実績図や標高がわかる地形図、航空写真をグループワークやフィールドワークで利用し、通学班毎に緊急避難場所と避難経路の安全性を確認し通学路の津波避難マップを作成した。教員は、児童・生徒が作成したマップを学校の危機管理の視点や市の防災計画上の指定緊急避難場所などを考慮して児童・生徒に助言するとともに、保護者や自治体、地域自治会にマップを配布しアンケートを実施した。それによって地域のことをよく知る地域住民が緊急避難場所や避難ルート of 安全性を評価し、地域から安全な緊急避難場所の推奨を受けた。その結果を児童・生徒にフィードバックし、学校の危機管理マニュアルに位置付けるというプロセスを繰り返すこととなる。この防災学習プログラムは、越喜来小学校(平成24年度から)、吉浜中学校(平成25年度から)、末崎小学校(平成26年度から)、日頃市小学校(平成26年度から。土砂災害等)で実践された。また、越喜来小学校では、この避難マップ



■越喜来小学校での防災学習：地域と学校が連携した通学バス停留所付近の避難場所と避難ルートの点検

を活用し児童・生徒が被災住民に避難行動についてインタビューする等、オーラルヒストリーの記録が行われ、防災教育用のビデオ教材が作成された。

大船渡市内の災害対応が記録された約1万枚の写真をデジタルアーカイブするお手伝いをさせていただいた。震災後10年を迎える今、災害対応の記録に加え、復興過程の映像やオーラルヒストリーをアーカイブし、復興のまちづくりを検証する新たな防災教育や地域防災の取り組みが期待される。



## (7) 大船渡市の復興の道筋

大船渡市元副市長（復興庁統括官付参事官付企画官） 角田 陽介氏



### ①はじめに

私は平成24年4月から平成28年6月まで、4年3ヶ月にわたり大船渡市の副市長職にあった。震災から私が着任するまでの間、既に市の復興計画は策定され、また環境未来都市にも選定されるなど、市長のリーダーシップの下で市の大きな復興の骨格は決められていた。また、応急仮設住宅の建設も完了して避難所は全て閉鎖されており、震災ガレキについてもその多くが集積所に集約された状況にあった。

しかし、骨格として決められた復興計画を具体的に実現するために個別地区においてどのような手法や手順を整え

ていくのか、またそのためにもう少しブレークダウンした意味で根底に置くべき復興の方針についてはまだまだこれからという段階であったと記憶している。

本稿ではあくまで私のかかわった期間において、どのような思想のもとにどのようなことが復興に向けた取り組みとして進められたのか、主に都市・地域の計画論やその実現等に関係する視点から整理してみたい。

### ②大船渡市の復興に当たっての大きな考え方

個々の取り組みは③項に譲るとして、復興を進めていくうえでの大きな視点を7つにわけて整理しておきたい。

#### 1) 災害危険区域の指定による居住エリアの再編（被災者の高台への誘導）

東日本大震災が発生するまでの間、我が国のインフラ整備は原則として既往最大災害に対応した施設整備が行われてきていた。しかし東日本大震災からの復興に際しては、頻度の高い津波は防潮堤で防ぐものの、東日本大震災クラスの頻度の低い津波については防潮堤のみで対応するの

ではなく、まちづくりの中で対応していくこととなった。大船渡市においては災害危険区域による住居建築の禁止・制限を組み合わせ、被災した住居については高台への再建を誘導することとした。

#### 2) 居住環境の完全な確保

ごく当たり前のことであるが、住居を失った被災者のうち、市内に継続して居住を希望する方々については、自力再建や防災集団移転等による高台移転、災害公営住宅への入居等、確実に終の棲家を確保することとした。一方で個々の被災者の置かれている立場を冷静に見つめ、市外への転

出を余儀なくされる被災者や、市外の仮住まいから大船渡市に戻るか否か悩まれている被災者の環境にも配慮しつつ、過剰な整備水準とならないように考慮した。

#### 3) 将来管理を伴う過剰なハード整備を忌避することによる将来負担の軽減

被災者の意向は変遷することが予想され、また市の人口は減少することが予想されている。復興に要する期間内でも一定程度の人口減が見込まれるうえ、被災者個々を取り巻く環境（就労・就学・結婚・離婚・出産・高齢化・入院・死亡等）もその期間に変遷していくことが予想された。そのため、将

来に向けて過剰な投資とならないよう、将来負担につながる新たな住宅団地の規模や、災害公営住宅の戸数、震災前に存在した公共施設の復旧等に当たっては、ただ同数を元に戻すのではなく、現在および将来のニーズに基づいて必要最低限の整備を行うこととした。

## 4) 基幹産業の再生と新たな生業の復興

大船渡市の主軸となる産業は水産業と、これら水産物等を活用した食品加工業である。また、太平洋セメントとこの稼働を支える業種も重要だ。後者については震災ガレキを一部受け入れることなども含め復興局面で大活躍され、本市の復興に大きな貢献をされたと認識している。また前者については、震災後の海洋環境の変化もあって現在は苦戦が続いている。これらの産業の持続性を確保することも重要な

視点であり、このことは官民を挙げて取り組むことが必要である。

また、震災後の新たな状況に対応した取り組みも必要だ。起業支援室を設置し、経済同友会の支援を得た東北未来創造イニシアティブなどの取り組みを通じるなどして、新たな事業に取り組む環境を整えるなどの対応も進めた。

## 5) 被災した地域公共交通の再編

大船渡市内に存在した鉄道2路線はいずれも被災した。三陸鉄道については被災が比較的軽微であったこともあり鉄道として復旧することとなったが、JR大船渡線については大規模な被災を受けたこともあり、JR東日本から提示されたBRTによる復旧を受け入れることとした。

市内にお住まいの普段自らの車を運転して移動しない方が必要など自由に行き来できる環境を整備することが公

共交通サービスの目的だと考えた際、JR東日本、三陸鉄道、岩手県交通などの公共交通サービスを展開する企業の協力を得て必要な公共交通サービス体系を構築する中で、JR東日本からより多くの協力と高いサービス水準を引き出すうえでBRTという手段は最も適切であったと考えている。

## 6) 地域での議論の尊重

各地域の新しいまちの姿がどうあるべきかは、そこにこれからも住む地域の方々が望むものであるべきである。そのため、どこの高台に移転するのか、高台に移転する方々はどの方たちなのかといったことまで含め、地域での議論を深めて

いただいた。このことにより、その後の用地買収や事業実施に当たり、地域からのご協力も得ながら円滑に進めることができたと考えている。

## 7) 今を生きる高齢者・青少年・幼児の時間軸への対応

震災から10年が経過するということは、0歳児が10歳になり、70歳が80歳になるということである。小学校の6年間、中学校の3年間、ご高齢の方の10年というのは、計り知れない意味を持つ期間ともなりうる。震災から復興までにどうしても必

要とされるこの期間にも人生は動いていることにも意識した。

小学校6年間のうちに一度は校庭が使えるようになるよう、応急仮設住宅の一部撤去とそれに伴う応急仮設住宅間の転居を被災者にお願いしたりもした。

## ③個別の取り組みを通じた知見

②項で示した大きな考え方を意識しつつ、個別の取り組みの中で後世のために記録しておきたいと考えることをここで記していきたい。

### 1) 大船渡駅周辺整備

大船渡市では震災直後の建物の建築に関し、お願いベースでの建築の抑制にとどめ、法的な制限をかけなかったため、おおふなど夢商店街や大船渡屋台村をはじめとしたプレハブ仮設による商業施設・飲食店街等、生業の再生の拠点が早期に形成された。このことは震災後の初期段階において、市民や来訪者に必要なサービスが展開できた点においても、また事業者にとって本格的な復興を考える上で必要な時間を稼ぐことができた点においても大変重要であったと考える。

大船渡駅周辺は、JR大船渡線(BRT)より海側が災害危

険区域となることにより、住居を構えていた方々が山側に移る必要があること、転出による土地の買取を希望する被災者等が多いこと、まちのにぎわいのためには一定程度の居住を誘導する必要があること等から、土地区画整理事業で土地の入れ替えを行うとともに、様々な事業(緊急防災空地整備事業、津波復興拠点整備事業、災害公営住宅整備事業、防災集団移転促進事業)で買取り希望者の土地を買い取って、海側に市有地をまとめたうえで新たな商業集積を図ることとした。居住と商業が明確に分離することは、商業事業者にとって必ずしも望ましいことではない。災害危険区域を指

定せざるを得ない関係上やむを得ないことではあるが、それを少しでも回避する観点から、BRTのすぐ山側に災害公営住宅を配置するなど、BRTの山側と海側の融合にも努めている。

しかし、震災から1年以上が経過してもなお、土地区画整理事業を実施する区域は精緻には決まっておらず、このままでは本格的な復興を待ちきれない地権者等が本格的な建築物を建築し始めることで、復興事業に支障が生じかねない懸念もあった。そのため、土地区画整理事業の事業実施区域は後から精緻に決めることを前提に、おおむねの区域でいったん土地区画整理事業の都市計画決定を行い、その後実施区域を確定させた段階で、区画整理手法を使わない津波復興拠点整備事業のエリアや、国道45号沿いの整備不要と判明したエリアなどを、区画整理区域から除外するという流れを取った。

この間、以前の土地区画整理事業を経験された方々を中心に、二度目の減歩を受けることに強い抵抗が示され、事業に反対する看板が設置されるなどの反対運動も見られた。通常、具体の減歩率を事業開始前にお示しすることは一般的ではないが、今回の土地区画整理事業では既に十分に公共施設が整備されている地域であることから高い減歩率となることは想定されなかったため、一定の幅を持った想定減歩率をお示しすることで地権者の方々のご理解を得る努力をするようにも努めた。

土地区画整理事業は基盤整備を行う事業であるため、上物については個々の事業者が様々な手法を用いて整備することとなる。商業集積の核となる津波復興拠点は、将来的な土地利用の流動性を担保できるようにする観点から、市が土地を所有したまま借地を希望する事業者に貸し出す形をとることとしたため、従来の商店街を構成していた商店を受け止める建物オーナーや、今後の持続的なまちづくりを進めていく中核的な組織としてのまちづくり会社が必要となった。そこで生まれたのが(株)キャッセン大船渡(以下、「キャッセン」)である。キャッセンには公的なお墨付きを与えつつも、民間企業として自由に行動ができるよう、出資構成や役員構成においても市の関与をコントロールしている。出資比率の調整により、市が単独筆頭株主にならず、市だけの意向では決められない仕組みにしているほか、役員に市長が入らない仕組みにするなどの工夫により、市に依存しない組織形態としている。なお、暫定的に初代社長は市長となったが、あくまで暫定であることを強調し、就任時にすぐに民



■大船渡駅周辺地区

間人に引き継ぎたい旨の発言があったと記憶している。一方、公的な人格を有することも必要であるため、市がキャッセンを都市再生推進法人に指定し、地域のエリアマネジメントを担う主体としての位置づけも明確化している。そのうえで、エリアマネジメントに要する費用について、市が地代を減免すること等で確保するなど、新たな知恵を集積し、市や都市再生推進法人がそれぞれの役割を担いながら、魅力ある商業空間を創出する工夫を続けている。この仕組みは臂徹タウンマネージャーの手腕もあって各方面で評価され続けており、引き続き持続的にエリアの維持向上に向けた取り組みが進められることが期待される。

また、大船渡駅周辺の整備に当たっては、市役所の従来組織では縦割りに陥ることが容易に想像された。新しいまちをつくっていくに当たり、これは土地利用課、これは商業観光課、これは新しい話だから担当課をどこにするか検討するなどやっていると、民間の方々も市役所の誰とともにまちを作り上げていけば良いのかわからない。大船渡駅周辺整備室は、市役所の縦割りを排し、大船渡駅周辺のまちづくりに係わることは部局を越えて対応する部署として設置されたもので、これがなければ今の大船渡駅周辺地区のまちづくりは機能しなかったものと確信している。



## 2) 防災集団移転のあり方・生じる被災跡地への対応

防災集団移転促進事業は、被災者が所有する浸水区域の土地を買い上げ、高台に新たな住宅団地を整備するとともに、住宅建築に伴って組むこととなる住宅ローンの利子補給等を行う事業である。高台の住宅団地は、新たに山を切り開いて整備せざるを得ないものもあるが、小規模であれば高台にある既存集落の空き地をいくつか組み合わせることで整備することも可能である。このような既存集落の空き地を活用する整備手法は、そのうちに大船渡市の防災集団移転促進事業の特徴として「差込型」と呼ばれるようになったが、大規模な投資を抑え早期に復興事業を終わらせようとする当市の復興思想からすれば必然の手法であったと言える。

また、高台に被災者が移転することに伴い、市が買い上げる浸水区域の土地は、被災者の意向や従前の土地利用などがまちまちであるため、まとまりなく散在した状態で市が所有することになることが当初から想定された。そのため、大船渡駅周辺整備室と同様、被災跡地における課題に一元的に対応する組織として被災跡地利用推進室を設置し、地域の意向や市内外の企業等の土地利用意向などをくみ取りながら、被災跡地の活用を進めてきた。その結果として末崎町におけるトマト工場や三陸町越喜来の夏イチゴ産地工場などの企業による土地利用や、地域の意向に応じたコミュニティ広場による利用など、様々な土地利用が進められている。

また、買い取った市有地の周辺の土地をお持ちの方々のご意向を確認したうえで、市有地と民有地とが一定規模のまとまりとして利用できる箇所を明示的にHP上で紹介し、市の所有地だけでは利用できない土地の活用を促すなどの取り組みも行われている。市で買い取った土地は住宅地であったがゆえに小規模であるにも関わらず、住宅建築が禁止・制限されている災害危険区域に存在していることから、このま

まで商工業などの土地利用を行うことは現実的にはかなり難しい。複数の土地をまとめたり従前の道路を廃止したりするなど、きめ細やかな取り組みが行われることでやっと活用されることとなることから、専属的に取り組む被災跡地利用推進室という組織なくしては、跡地利用の取り組みが進むこともなかったと感じている。



■差込型の防災集団移転住宅団地(末崎町神坂地区)



■末崎町のトマト大規模園芸施設(いわて銀河農園)

## 3) 災害公営住宅と居住環境の確保

被災者の居住の確保という観点からは、意向が示されない被災者も含めて何らかの対応を取っていく必要があるということに疑いはないが、意向が示されるまでの時間軸の間で他の被災者の意向が変わっていくこともあり、「わからないのでとりあえず」災害公営住宅の戸数を確保していくという対応は、将来負担を増大させかねないという懸念を持っていた。そのため、意向が早期に示されない被災者についてはいずれにしても入居が遅くなるのが想定されるため、必要となったタイミングで整備すれば十分であると考え、全体としての整備戸数の調整を行いながら整備を進めた。その結果、後から追加的に整備を要するような事態が生じることも実際にはなく、将来負担を考えればこの判断は合理的であったと考えている。



■災害公営住宅 赤沢アパート(市施工・UR委託)

なお、既存の住宅を改良して平成24年度中に供用を開始した盛中央団地についても触れておきたい。エレベーターがなく古い建物であったこともあり、当初は入居希望者が少なかったが、徐々に入居者が出てきている。若干設備は古いが早く整備できた住宅と、時間はかかるが新しい住宅といった選択肢を用意し、被災者の方々が自身でこれらを選択できるようにしたことは、被災者ニーズに応じた対応を進めるうえで必要な対応だったと考えている。



■早期供用開始した災害公営住宅 盛中央団地

#### 4) 応急仮設住宅の集約撤去と応急仮設住宅支援協議会

大船渡市内には応急仮設住宅を建設できる平地が多くないことから、学校の校庭や公園にも多くの応急仮設住宅が整備された。自力再建可能な方々がどんどんと退去していくことで、退去後の方向性を決めかねている高齢者等がポツポツと残される結果となり、入居者の総戸数は減ってきているものの、長屋形式の棟単位で見ると全戸が退去するには至らず、また仮に全戸が退去した棟についても団地の中央部にあるなど、応急仮設住宅を撤去して校庭の機能を復旧させるのは難しいという状態が生じていた。またこのことにより応急仮設住宅で生まれていたコミュニティも崩壊しつつあった。

一方、応急仮設住宅の設置期間が長引くことにより、このままでは小学生が自らの校庭を使うことのないまま卒業する世代が生じるおそれがあった。これを回避するためには入居者の方々に応急仮設住宅間の転居をお願いすることで応急仮設住宅を集約し、校庭に建設されている応急仮設住宅の全部または一部を撤去することが必要となる。入居者に苦言を呈されるのではないかと戦々恐々としながら職員が入居者に打診したところ、学校の校庭に住んでいることで心苦しい思いをされていた被災者の方々に次々とご快諾いただき、無事平成23年に入学した小学生が卒業する前に校庭を開放することができた。

また、時間が経過するにつれて、本設住居への移転に課題を抱える被災者こそが多く応急仮設住宅に残されることとなる。これらの被災者には生活福祉部が抱える各種施策と組み合わせることで課題解決への道筋が開かれていくことから、応急仮設住宅を所管する都市整備部と生活福祉部、社会福祉協議会等が一体となって仮設住宅に居住する被災者の課題に向き合う応急仮設住宅支援協議会を立ち上げた。このことにより、応急仮設住宅の担当部局が退去の時期を尋ねてもうまく回答できなかった被災者が、市の福祉施策と組み合わせた対応策を提示されることにより、徐々に退去に向けた環境を整えることができたと考えている。

自力再建可能な被災者が多くいる時期においては一定量の住宅供給ができる環境をまずは整えていかざるを得ないが、ある程度の時間が経過し、困難な状況にある被災者が残されてきている状況においては、行政等の施策を総動員しつつ一人一人に丁寧に向き合うことが重要であったと考えている。



■校庭に整備された宮田仮設団地(大船渡市立第一中学校)



■JR大船渡線BRTと三陸鉄道が同じホームで乗り換え可能(盛駅)

## 5) BRTと公共交通の確保

鉄道は大量輸送や中距離輸送に特性を有しており、自動車が移手段の主役となっている地域における輸送は本来得意としていない。鉄道には高い安全性の確保が要求されるため、運行本数に関わらず多額の保線費用が生じるうえ、列車の行き違い設備、信号設備の課題等もあって新駅を設置したり運転本数を増やしたりすることも困難だ。

BRTは、公共交通サービスを確保する社会的使命を持つJR東日本が将来持続的に展開し続けられるサービスとして提案したもので、本数増などのサービスレベルの向上や新駅の設置などについても柔軟な対応が可能である。BRTでのサービスを受け入れる段階でも、運転本数の増加や新駅の設置可能性等についてJR東日本と話し合い、その結果として鉄道時代と比べて3倍近い本数の増と市内に新たに5駅が設置された今の姿になっている。このことにより、大船渡線沿線の住宅や施設からは、いずれかの駅まで徒歩10分程度で行けるようになった。走っているのはバスではあるが、これまで通りJR時刻表にも掲載されているなど、JR東日本としてはあくまで鉄道時代と同じ扱いでBRTを位置づけ、今後も引き続きサービスを担っていくものと確信している。なお、JR九州でも、豪雨により被災した日田彦山線の一部がBRTとして復旧することとなったと聞いている。大船渡線・気

仙沼線の先進的な取り組みが今後も全国で展開されていくこととなるだろう。

また、鉄道はまちを分断する。例えば盛駅で三陸鉄道に乗る際に跨線橋を使う必要がなくなったことや、大船渡駅に山側地域からアプローチできるようになったことなども、広い意味ではBRTとなったことの効果と言える。鉄道であれば踏切の新規増設は許されないが、BRTとなったことによって専用道を横断する箇所を増やすことができた。このことは大船渡駅周辺のまちづくりにも良い効果を与えている。

JR東日本からも復興事業の様々な段階でいろいろな配慮をいただいた。通常であれば公共団体側の負担となる可能性がある工事についてもBRT整備の一環として実施していただくなど、様々な事業の進捗に好影響があったことも事実である。

なお、もともと鉄道が通じていなかった地域については、路線バスや通学バス、患者輸送バスが地域の足として機能していた。これらに加え、乗り合いタクシーを活用するなど、市内のどこにお住まいであっても自由に行き来できる環境の整備はこれからも丁寧に対応することが必要であると考えられる。

## 6) 小中学校の再建

被災を受け別の場所に再建を余儀なくされた赤崎中学校、赤崎小学校、越喜来小学校の再建については、地域との対話の末に現在の箇所再建されることとなった。用地買収についてはほとんどの地権者から協力を得られたものの、一部ご協力をいただけない地権者に対して土地収用手続きに移行せざるを得なくなった。大船渡市では初めての土地収用事例であったが、早期に教育環境を確保する観点から短期間での手続きを行う必要があるため、教育施設としては例が少ない都市計画決定・都市計画事業認可の手続きを取った。都市計画事業認可により、土地収用法の事業認

定と同等の効果が得られることで、手続きの時間も短縮することができた。

教育環境の整備については当時の今野洋二教育長の著作「3・11からの教育復興—東日本大震災 被災地大船渡の歩み」に詳しいので本来私がコメントする立場にないが、学校の再建に当たって今野前教育長ともご相談のうえで都市計画制度を活用したという点について、特にコメントさせていただいた。

## 7) 汚水処理システムの見直し

汚水処理の手法は大きく分けて2つあり、管渠で汚水を集め処理場で一括して処理を行う下水道事業等と、個々に処理を行う合併浄化槽とがあり、前者は人口密集した都市部等でその特性を発揮し、後者は人口が点在した地域でその特性を発揮する。大船渡市では大船渡町に浄化センターを設け、盛町・大船渡町などを中心とした人口集積が広がる範囲を処理区域として設定してきた。震災を迎え、また今後の人口減少が見込まれていく一方で、大船渡市においてはまだまだ施設整備が進んでいない状態でもあった。そのため、復興後の動向と今後の将来的な人口減少等も踏まえ、処理

手法や処理区域の見直しと管理体制の包括的民間委託を進めている。このことにより浄化センターにおける新たな施設整備や維持管理コストが抑えられるなど、復興状況を踏まえ将来に向けて持続的なシステムに移行することができた。国土交通省自らの調査として検討が進められたものであり「大船渡モデル」として評価されていて、今後他の地方都市においてこの手法が展開されていくことが期待される。

# 大船渡浄化センター施設改良付包括運営事業（水質保全）

岩手県大船渡市

## 1 事業の背景・目的

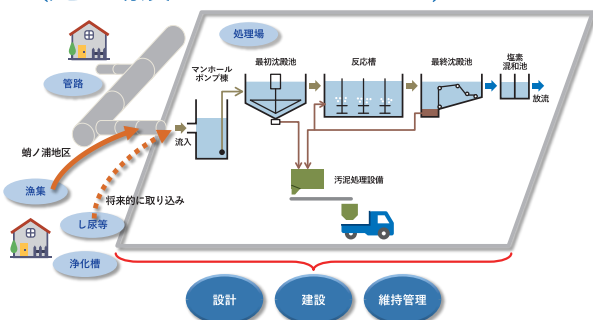
本市の公共下水道（大船渡処理区）は平成6年に供用開始し、令和元年度末で全体計画に対する整備率が60%となっており、今後も汚水量が増加する見込みであることから、処理能力の増強が必要となっている。

しかし、人口減少に伴い、将来的には汚水量が減少することが想定されるため、処理能力に余剰が発生することが懸念される。

また、設備全体の老朽化も進んでおり、今後、既存設備の更新・長寿命化を継続的かつ計画的に進めることも必要な状況となっている。

よって、平成24年度より中長期的な視点で最適な対応方策について検討を行い、**PPP手法を活用した施設の設計、改良、運転・維持管理を含む包括的な契約を複数年で民間事業者と締結する「新方式」**で浄化センター運営に平成30年度より移行したところである。

### ○本事業の対象範囲 (処理場及びマンホールポンプ)



## 2 事業の概念

### (1) 事業概要

#### ○施設改良(設計・施工)業務

・事前調査、関連手続き(各種申請等業務)、設計及び設計関連業務、改良工事(試運転含む)等

#### ○維持管理業務

・施設運転、保守点検、水質分析、脱水汚泥、し渣運搬処分、MPの維持管理、維持管理計画等の策定支援等

### (2) 事業期間

・平成30年度～令和4年度(5ヵ年)

### (3) 事業費

・16億1千1百万円(5ヵ年の施設改良工事費)

### (4) 今年度の実施内容

・令和2年度は、1系反応タンクに高効率の散気装置と低動力攪拌装置を設置し、電力使用量の低減を図ったところであり、今年度は、2系反応タンクに同様の施設を設置することとしている。

## 3 効果

	従来方式	新方式
浄化センターの処理能力	3,200m <sup>3</sup> /日×4系統 (既存2系列を同方式で2系列増設)	6,400m <sup>3</sup> /日×2系統 (既存2系列の改造、処理方式の変更等による高能力化による対応。増設不要。)
H30～34の施設整備費試算	4,453百万円	1,611百万円 (約2,842百万円の削減)
H30～34の維持管理費試算	753百万円	689百万円 (約64百万円の削減)

## 8) 国際フィーダーコンテナ航路の開設

大船渡港には震災前まで国際コンテナ航路として韓国の釜山港を結ぶ航路が開設されていたが、震災により休止となっていた。東京港や横浜港、神戸港などが東アジアにおけるハブ港湾としての地位を失い、欧米との基幹航路が釜山港などにシフトしていく中、我が国に寄港するコンテナ航路を守る観点から見ても、大船渡港からまずは東京港や横浜港とを結ぶ航路を確保し、そこで貨物を乗せ換えて世界各地につながるラインを確保することが我が国の国益にかなうと考えた。それを受けて船社との交渉を行った結果とし

て、平成25年に国際フィーダーコンテナ航路が開設する運びとなった。復興道路・復興支援道路の整備に伴い、岩手県内陸のコンテナ貨物が岩手県沿岸の港湾を活用してコスト削減を図る動きはこれからも進むことが期待される。震災後にコンテナ航路を開設して飛躍的な貨物量の伸びを示している釜石港と、それぞれの特徴を生かして役割分担することにより、ますます岩手県内の貨物の県内港湾へのシフトが進むことが期待される。



■大船渡港野々田ふ頭

## 9) 様々な主体からの応援

震災後の多くの取り組みを展開するに当たっては、全国の自治体からの人的な支援、国や県などからの財政的な支援が不可欠であった。全国の自治体からの人的支援について、多くの自治体で必要な派遣職員を充足できない中、大船渡市では常に高い充足率を示していた。銀河連邦のような平時における人的交流や、三役による御礼を兼ねた派遣元自治体への訪問なども特筆されるが、人事担当による派遣元自治体とのきめ細やかなやり取りと派遣された職員へのフォローも相当大きな効果を上げたものと考えている。

また、民間企業やNPO、個人などによる人的・金銭的な支援も見逃せない。金銭的な支援規模では国や県などの支援が圧倒的なボリュームを占めることとなるが、様々な制度的な縛りがあることで十分に手当てできない領域も残念ながら発生する。これらを民間等による支援で埋めることで、復興に向けてどうしても必要な事業に手当てしていくことが可能となっている。また、様々なノウハウ等も多くの方々からいただくことができた。

昨今、まちづくり部門の自衛隊機能としての役割を担いつつあるUR(独立行政法人都市再生機構)も、大船渡駅周辺整備と災害公営住宅整備において大いに活躍した。市の直営では実施できないボリュームある仕事を、全国から赴任した職員とCM方式の活用などによってこなしてくれたことも、復興事業の早期完了に資することができた一因である。

市議会も、工事を円滑に進められるよう、契約議決のためだけの臨時議会の招集に応じていただいたり、大船渡市長専決条例を議員発議で改正していただいたり、当局側の事業実施を円滑に進める視点からご協力いただいた。また、地域における議論を当局側に届けて下さったり、全国から集まる派遣職員を慰労して下さるなど、議会ならではの立場で復興を進める取り組みも見られた。

## ④反省点

②・③項のように順調になされた取り組みもあるが、それらを進める上での反省点もちろんある。震災から10年を経過するに当たり、在任期間中に私がもう少し意を配しておくべきだったと反省していることについても記しておきたい。

### 1) 復興のヘッドクォーター機能の明確化

復興の取り組みは一つの課で全ての取り組みを行うことは不可能であり、複数の部局が担当するがゆえに、その隙間に零れ落ちたり、複数の部局間の施策の整合性が図れなくなったりしがちである。そのため、これらの関係を整理し、行政が一体となって取り組めるようにする機能が重要である。大船渡市では、ガレキ撤去や応急仮設住宅、災害公営住宅を担当した都市整備部、漁業集落防災機能強化事業を担当した農林水産部など、災害復興局の外で復興に関す

る取り組みを担当している部局が多く存在した。これらを束ねる意味で、復興政策課がもっと各部局に出しゃばって全体を整えられるような権限を付与してもよかったのではないかと感じている。

### 2) 大船渡駅周辺の区画整理と防災集団移転との関係

土地区画整理事業を進めるうえで、様々な地権者の意向に円滑に応じていくためには、土地区画整理法上の宅地となる市の土地を一定程度確保し、地権者の面積増の希望などにきめ細やかに対応することも必要である。この区域内では、従前の市有地が少なかったうえ、津波復興拠点整備事業や災害公営住宅などの換地先が特定された買取りや、緊急防災空地整備事業による道路等の公共施設用地に充当

される買取りが多くを占め、換地先の自由度が比較的高い防災集団移転促進事業での買取りがあまりできなかった。

早い段階から防災集団移転促進事業の買取り箇所をある程度定めておくことができれば、土地区画整理事業の換地の検討に好影響を与え、もう少し円滑に事業進捗させられた可能性がある。

### 3) 移転元地等の土地の利活用と固定資産税の減免との調整

被災者の負担を軽減する観点から、土地利用が難しい被災地における固定資産税については減免措置が取られていたが、移転元地や土地区画整理区域内の土地の利活用を早期に促す視点からはある程度早期に固定資産税の徴収を始めることも必要であったのではないかと考えている。

地方交付税による補填があるため税務課としては積極的に減免を解除するインセンティブはないが、土地利用の促進と固定資産税は密接な関係にあるため、復興を促進する観点からもう少し両者での議論を深め、施策の整合性を図っておく必要もあったと考えている。

## ⑤終わりに

大船渡市の個々の取り組みを見てみると、全国的にも一定の評価がなされ、一部の専門家の間では高い評価がなされているものが数多くある。これら先進的な取り組みについては、来るべき災害からの復興の際に確実に生かされなければならない、そのためには支援を受けた全国の皆様への恩返しとして、しっかりPRしていく義務があると思う。

また、復興の取り組みは、今後のまちの将来のありようを決めるものであるため、行政によるハード整備や金銭的・精神的支援などで完結するものではない。復興を実現するためには、そこに住む市民の皆さんが自らにとって住みよい、住みたくなるまちの環境を整えていく取り組みが必要だ。

大船渡湾を囲む防潮堤の高さや災害危険区域の指定など、市民の大多数を巻き込みかつ技術的な視点を持って設定すべき事項については、まずは行政が専門の見地から大きな方針を示すことが必要だ。しかし、集落部のまちづくりなど、ある程度関係者が限定されることについては、地域でのこれからの暮らしぶりをイメージしたご意見から議論を積み重ねていくことが求められる。先に行政として方針を示すことと、地域の議論から積み重ねるべきことをきちんと峻別して、復興に取り組んでいくことも必要ということは、今回の経験において意を強くしたことである。