

第4章

復興の取り組み

1.復興のあゆみ

無印：全体に関わる一般的事項
 ●：市民生活の復興に関わる事項
 ●：産業経済の復興に関わる事項
 ●：都市基盤の復興に関わる事項
 ●：防災まちづくりに関わる事項
 ●：防災集団移転促進事業に係る事項
 ●：災害公営住宅整備事業に係る事項
 ●：漁業集落防災機能強化事業に係る事項
 ●：大船渡駅周辺地区土地区画整理事業及び津波復興拠点整備事業に係る事項

平成23年(2011年)	
月	できごと
3月	(11日)東日本大震災発生 (23日)災害復興局設置 (31日)おおふなとさいがいエフエム開局
4月	(11日)災害復興推進本部設置 (11日)●民有地のガレキ撤去開始 (20日)大船渡市災害復興基本方針決定 (20日)●市内初のプレハブ仮設住宅完成(地ノ森応急仮設住宅、4月25日入居開始) (20～21日)小中学校学校再開 (23日～5月2日)復興に向けた市民意向調査
5月	(7日)●大船渡魚市場業務再開 (12日～10月22日)第1回復興計画策定委員会(以降第7回まで開催)
6月	(6日～9月15日)復興に向けた地区懇談会開催(市内全地区で計2回開催) (20日)「東日本大震災復興基本法」成立
7月	(8日)大船渡市復興計画骨子決定 (10・17日)復興計画策定に係る市民ワークショップ実施 (28日)●プレハブ仮設住宅が全て完成
8月	(5日)皇太子同妃両殿下ご来訪
9月	(3日)●大船渡市東日本大震災犠牲者合同慰霊祭開催
10月	(31日)議会の議決を経て大船渡市復興計画を策定(●土地利用方針公表)
12月	●大船渡駅周辺地区に三つの仮設商店街がオープン(おおふなと夢商店街、復興大船渡プレハブ横丁、大船渡屋台村) (7日)「東日本大震災復興特別区域法」成立
平成24年(2012年)	
1月	(7日)●大船渡市成人式開催(例年夏開催) (10日)野田首相が市内被災状況を視察
3月	(11日)●東日本大震災大船渡市追悼式開催
5月	(4～5日)●基石海岸観光まつり開催(震災後初)
7月	(9日)●赤崎中学校がふれあいランド尾崎岬に完成した仮設校舎で入学式開催
8月	(3～4日)●三陸・大船渡夏まつり開催(震災後初)
11月	(26日～1月10日)●災害危険区域の設定に係る地区説明会開催(13地区)
12月	(10日)●●県内初の災害公営住宅に入居開始(盛中央団地) (15日)●JR盛駅舎リニューアル・供用開始 (19日)秋篠宮文仁親王同妃両殿下ご来訪
平成25年(2013年)	
1月	(25日)●●●大船渡地区津波復興拠点整備事業まちづくりワーキンググループが「整備に向けての提言書」を市に提出
2月	(9日)安倍首相が市内被災状況を視察
3月	(2日)●JR大船渡線(盛～気仙沼間)BRTによる仮復旧 (30日)おおふなとさいがいエフエム放送終了
4月	(1日)●●●大船渡市津波防災のための建築制限等に関する条例施行 (3日)●三陸鉄道南リアス線(盛～吉浜間)運転再開 (5日)●コミュニティFM局「FMねまらいん」開局
5月	(24日)●陸中海岸国立公園等を再編し「三陸復興国立公園」に指定

平成25年(2013年)	
月	できごと
7月	(5日)天皇后両陛下ご来訪
9月	(20日)●●岩手県沿岸部初の公設民営型常設施設として大船渡市市民活動支援センター開設 (28日)●大船渡港に国際フィーダーコンテナ定期航路開設
10月	●「大船渡市津波ハザードマップ」作成 (1日～11月11日)復興のまちづくりに向けた地区懇談会開催(13地区) (25日)●●大船渡駅周辺地区土地区画整理事業工事着手(安全祈願祭)
12月	(5日)●●●防災集団移転促進事業小細浦地区宅地造成完成(市内初)
平成26年(2014年)	
2月	(17日)●吉浜応急仮設住宅廃止(市内初の廃止)
3月	(23日)●●三陸沿岸道路高田道路(陸前高田IC～通岡IC間)開通 (31日)●●●●「大船渡駅周辺地区まちづくりランドデザイン」、 「大船渡地区津波復興拠点整備事業基本計画」策定 (31日)●災害廃棄物処理完了
4月	(5日)●三陸鉄道南リアス線全線(盛～釜石間)運転再開 (23日)●●新大船渡市魚市場供用開始 (26日)●三陸総合運動公園供用再開
5月	(30日)●市民体育館供用再開
8月	(1日)●勤労青少年ホーム及び働く婦人の家災害復旧工事完了、施設供用再開
9月	(30日)●大船渡市観光ビジョン策定
10月	(25～26日)●大船渡市産業まつり開催(震災後初)
平成27年(2015年)	
2月	(2日)●三陸公民館災害復旧工事完了、供用再開 (14日)安倍首相が大船渡魚市場を視察
3月	(24日)●大船渡市応急仮設住宅支援協議会設置
7月	●●●三陸鉄道陸前赤崎駅待合室を兼ねた大洞ふれあい交流館完成 ●大船渡市東日本大震災記録誌の発行 (12日)●●●●岩手県内初の本設商店街として三陸サイコー商店会がオープン (24日)●JR東日本がJR大船渡線のBRTによる本復旧方針を提示(第2回大船渡線沿線自治体首長会議)
8月	(18日)●五葉山太陽光発電所本格稼働開始
11月	(29日)●三陸沿岸道路吉浜道路(三陸IC～吉浜IC間)開通
12月	(15日)●●●●まちづくり会社「株式会社キャッセン大船渡」設立 (25日)●JR大船渡線のBRTでの本復旧受入に合意(第3回大船渡線沿線自治体首長会議)
平成28年(2016年)	
2月	(28日)●●大船渡市まちなか再生計画認定
3月	(13日)●●●●大船渡駅周辺地区第1期まちびらき開催(駅前交通広場、BRT専用道、宿泊施設の完成等)
8月	(31日)●●大船渡駅周辺地区土地区画整理地内の使用収益開始
10月	(5日)寛仁親王妃殿下ご来訪 (31日)●●●災害公営住宅が全て完成

平成28年(2016年)	
月	できごと
11月	(1日)●越喜来こども園新園舎開園 (7日)●越喜来小学校新校舎で授業開始
平成29年(2017年)	
3月	(15日)●赤崎中学校新校舎で卒業式 (19日)●湾港防波堤完成式典開催 (25日)●主要地方道大船渡綾里三陸線小石浜～白浜地区トンネル区間開通
4月	(7日)●赤崎小学校新校舎で開校式 (8日)●防災センター落成式開催 (29日)●●●●大船渡駅周辺地区第2期まちびらき開催(商業施設オープン)
7月	(22日)●震災後初の海開き(越喜来浪板海水浴場)
8月	(31日)●大船渡市学校施設環境復興宣言
9月	(5日)●●●●防災集団移転促進事業中赤崎地区(森っこ、洞川原)宅地造成完了(住宅再建に係る全ての宅地造成工事が完了) (30日)●●●●浦浜地区漁業集落防災機能強化事業による高上げ工事が完了
10月	(8日)●●●●津波復興拠点のまちづくりが第12回日本都市計画家協会賞の最高賞「日本まちづくり大賞」受賞
11月	(17日)米国を相手国として復興ありがとうホストタウンに登録 (30日)大船渡駅周辺地区地区計画決定・告示(建築物等の用途、意匠等の制限)、「大船渡駅周辺地区景観づくりガイドライン」策定
平成30年(2018年)	
2月	(23日)●●●●綾里地区水産施設用地完成
3月	(19日)●●●●小河原地区産業用地整備事業が完了 (20日)●●●●●●津波復興拠点に大船渡市防災観光交流センター完成
4月	(27日)●●●●●●●●●●防災集団移転促進事業中赤崎地区(お子守様)公益施設移転先宅地造成完成、これをもって市内全ての宅地造成が完了 (28日)●●●●●●●●●●大船渡駅周辺地区第3期まちびらき開催(大船渡市防災観光交流センター落成、大船渡駅周辺地区の商業施設との連携)
5月	(27日)●●●●●●●●●●浦浜地区多目的広場オープンイベント開催 (31日)●●●●●●●●●●浦浜地区水産施設用地完成
6月	(1日)●●●●●●●●●●大船渡市防災観光交流センターを津波避難ビルに指定 (25日)●●●●●●●●●●泊地区水産施設用地完成
7月	(1日)●●●●●●●●●●市宮球場供用再開
11月	(1日)●●●●●●●●●●山村広場供用再開、これをもって市内全スポーツ施設復旧完了
12月	(5日)●●●●●●●●●●大船渡市防災観光交流センターの愛称を「おおふなぼーと」に決定
平成31年1～4月/令和元年5月～(2019年)	
1月	(16日)●●●●●●●●●●野々田アパート及び県宮みどり町アパートを津波避難ビルに指定
2月	(12日)●●●●●●●●●●サン・リアショッピングセンターを津波避難ビルに指定 (28日)●●●●●●●●●●小河原地区産業用地 トマト栽培施設整備が完了(株式会社いわて銀河農園)
3月	(9日)安倍首相がキャッセン・モール&パティオを視察 (23日)●●●●●●●●●●JR山田線(宮古～釜石間)が三陸鉄道に移管 (24日)●●●●●●●●●●三陸鉄道リアス線開通により盛～久慈間の直通運行開始 (31日)●●●●●●●●●●大船渡駅周辺地区土地区画整理事業の基盤整備及び使用収益開始が全域で完了 (31日)●●●●●●●●●●大船渡市応急仮設住宅支援協議会解散
4月	(27日)●●●●●●●●●●大船渡駅周辺地区第4期まちびらき開催(大船渡駅周辺地区土地区画整理事業基盤整備竣工式、夢海公園(ゆめみこうえん)オープン) (28日)●●●●●●●●●●細浦地区緑地広場オープニングセレモニー開催
5月	(31日)長洞応急仮設住宅を最後にプレハブ仮設住宅入居者が全て退去(令和2年1月8日撤去完了)
6月	(19日)●●●●●●●●●●浦浜地区産業用地整備事業が完了
8月	(20日)●●●●●●●●●●漁港施設復旧工事が完了
9月	(25日)秋篠宮文仁親王同妃両殿下ご来訪

平成31年1～4月/令和元年5月～(2019年)	
月	できごと
11月	(22日)●●●●●●●●●●大船渡駅周辺地区土地区画整理事業換地処分公告
令和2年(2020年)	
1月	(25日)●●●●●●●●●●中赤崎地区スポーツ交流ゾーン整備事業に着手
3月	(14日)●●●●●●●●●●JR大船渡線に新駅開設(田茂山駅、地ノ森駅、大船渡丸森駅) (17日)●●●●●●●●●●綾里地区緑地広場整備事業が完了 (25日)●●●●●●●●●●浦浜地区産業用地 イチゴ栽培施設整備(第1期)が完了(株式会社リアスターファーム)
4月	(1日)●●●●●●●●●●JR大船渡線(気仙沼～盛岡)の鉄道事業廃止
8月	(1日)●●●●●●●●●●野々田緑地公園(サン・アンドレス公園)供用開始
10月	(10日)●●●●●●●●●●甫嶺復興交流推進センター開所 (10日)●●●●●●●●●●BMXスタジアム オープン (11日)●●●●●●●●●●綾里地区緑地広場開き
11月	(20日)●●●●●●●●●●みなと緑地公園供用開始
12月	●●●●●●●●●●防災学習ネットワーク形成基本計画を策定
令和3年(2021年)	
2月	(10日)●●●●●●●●●●海岸保全施設復旧工事が完了
3月	(11日)●●●●●●●●●●復興記録誌発行

2.主要事業の概要



平成23年3月の震災発生後、当市では4月に災害復興推進本部を設置し災害復興基本方針を決定するとともに、復興に向けた市民意向調査を実施しました。

その後、市民ワークショップや市民懇談会を通じて市民の皆さんのご意見等も踏まえながら、平成23年10月に復興計画及び土地利用方針を策定しました。

復興計画では「市民生活の復興」、「産業・経済の復興」、「都市基盤の復興」、「防災まちづくり」の4分野に区分し、被災後の当市が立ち直っていくために必要なハード・ソフト両面の取り組みを位置付け、これに基づいて各種事業を進めていきました。

当市では生活再建や産業再建において「まずは市民の意見を聞く」という基本姿勢で取り組みを進め、結果として各種事業の進捗を早めたという効果につながりました。しかしながら、市民の皆さんの要望が全てそのまま実現できたかという点、残念ながらそこまで至っていない状況も残っています。

いずれにしても、復興計画に位置付けた復興事業は復興には不可欠な事業であり、中でも大規模な取り組みとしては「県道・市道の復旧」、「防潮堤の整備」、「防災集団移転・災害公営住宅整備などの生活再建」、「土地区画整理事業などの中心市街地の再生」、「漁港や農地をはじめとする産業の再生」、そして「地域コミュニティの維持・再生」などに向けた取り組みが挙げられます。

次項ではそれらの取り組みの概略を記録などから4分野（「市民生活の復興」、「産業・経済の復興」、「都市基盤の復興」、「防災まちづくり」）ごとに整理します。

3.分野別の取り組み

(1)市民生活の復興

震災直後から市内37カ所に1,801戸ものプレハブ仮設住宅を整備し、その後、「応急仮設住宅維持管理等支援事業」を通じて維持管理を行い、被災者の良好な住環境の提供に努めました。

復興事業や住宅再建が進む中、平成26年11月に「大船渡市応急仮設住宅撤去・集約化計画」を策定し、学校用地及び民有地に整備した団地を優先的に撤去することとし、仮設住宅の集約・縮小を進めました。

令和元年5月末日にはプレハブ仮設住宅入居者は全員退去となり、8月中旬から岩手県による長洞応急仮設住宅の解体工事を行い、プレハブ仮設住宅は全て解消されました。被害を受けた住宅の修理費用の一部を市が負担する「住宅応急修理事業」、新築や補修等の費用に対し補助金を交付する「生活再建住宅支援事業」を行っています。

こうした中、住まいの再建に当たって大きな柱となったのは「災害公営住宅整備事業」と「防災集団移転促進事業」であり、「災害公営住宅整備事業」では、住宅を失った被災者を対象に市・岩手県合わせて801戸の災害公営住宅を整備しました。

(2)産業・経済の復興

津波災害は港湾・漁港といった海辺の生業を直撃し、これらの復旧・復興に取り組むことは当市としても喫緊の課題の1つとなりました。

市内に点在する漁港においては、岸壁や作業建屋の補修などの復旧工事を行うとともに、平成26年には新大船渡市魚市場が完成・供用開始しました。

また、港湾においても、野々田ふ頭のコンテナヤードなど、港湾機能の復旧に取り組み、平成26年の共同利用建屋の竣工に加え、平成29年コンテナ上屋倉庫の完成により、大船渡港国際水産・物流拠点形成プロジェクトが完了しました。

農業に関しても、三陸町吉浜地区をはじめとして、堆積土砂撤去や除塩、客土などの農地の復旧や農業用道路、水路など農業用施設の復旧を行うとともに、末崎町小河原地区や三陸町越喜来浦浜地区の被災跡地において、民間事業者による大規模園芸施設などの整備が行われるなど、新たな形の農業の事業展開が図られています。

市民生活を支える商業分野に関しては中小企業等復旧・復興支援事業(グループ補助金)などを通じて店舗・事業所の復旧を支援するとともに、市内81カ所496区画の仮設施設での仮営業を支援しています。

また、「防災集団移転促進事業」では、被災したり、居所が災害危険区域に指定されるなど、居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団移転の促進を図るために、住民の意向を踏まえて移転促進区域を設定したほか、住宅団地の整備、移転者に対する助成などを行いました。市内では全21地区において事業を実施し、宅地を引き渡すとともに、住宅移転費用の補助、被災跡地買取を行っています。

こうした住宅再建の取り組みと並行して法律相談、登記相談、行政相談、消費生活相談など、被災者などの抱える不安や悩み事について相談機会を提供する「市民相談事業」、「総合的被災者支援事業」などを行いました。



■県営関谷アパート

こうした状況の中において、おおふなと夢商店街や大船渡屋台村は震災直後の憩いの場が少なくなっていた時期の貴重な交流・憩いの場ともなり、有志によるイベントも活発に行われ、店舗間の連携・協働は後に進む商店街本設整備への大きなステップともなりました。

平成29年4月には大船渡駅周辺地区において土地区画整理事業が進み、第2期まちびらきを開催しました。同地区では、商業・サービス業の店舗・事業所の集積が進み、大船渡地区に新たな商店街が形成され、昼間から宵越しまで様々に楽しむ市民の顔が見られるようになりました。



■大船渡港国際コンテナターミナル

(3)都市基盤の復興

津波被害を受けたエリアの都市基盤を復旧させることは、市民生活や産業を震災前の状態に取り戻すうえでも非常に重要であるだけでなく、個人や企業で直したり整備できる性格のものではないため、当市の責務も大きなものとなりました。

当市では被災した道路、河川、海岸施設、上下水道などの一日も早い復旧に取り組み、令和2年度の段階では都市基盤分野の77%の事業が完了するに至っています。

不通となっていた三陸鉄道南リアス線(現:三陸鉄道リアス線)は平成25年4月に一部が復旧しました。また、JR大船渡線はBRTでの復旧となり、その後地域の要望を踏まえてJR東日本との協議を重ね、平成25年9月に「碇石海岸口駅」、平成27年12月に「大船渡魚市場前駅」、令和2年3月に「田茂山駅」、「地ノ森駅」、「大船渡丸森駅」が新たに開設されました。

市街地の広いエリアにわたって壊滅的な被害を受けた大船渡駅周辺地区においては、土地区画整理事業・津波復興拠点整備事業を導入することで嵩上げや道路・上下水道等の再整備、事業所の集約、安全な居住地づくりに一体的に取り組みました。

(4)防災まちづくり

未曾有の大津波に襲われた当市では、復興を進めるには、強靱な防災対策を図ることが不可欠であり、中でも、防潮堤の整備はその必要性は理解しながらも「これほどまでに大きいものになるのか」といった戸惑いのなか、各浜での話し合いが幾度となく繰り返されました。

言うまでもなく、防潮堤の高さは水産業にゆかりの深い当市では、将来の活力に関わる大きな事業であったためでもあります。

防潮堤は場所によって国・岩手県・市と所管が異なり、「L1」「L2」※といった複雑な技術用語も皆で説明を受けることで理解を深めていきました。

その結果、当市の沿岸部全域において防潮堤の高さが決まり、これに基づいて実施したシミュレーションにより、災害危険区域の指定を行いました。

当市で特徴的なのは、大船渡湾の湾口防波堤をさらに高くして、湾口で津波の減衰を図ったことです。また、地区毎の話し合いによって地区の実情に応じた防潮堤の形を決めていき、末崎町細浦では「フラップゲート式防潮堤」という全国でも珍しい防潮堤を採用しています。

また、大きなハード整備のみならず、再び大きな津波が来襲しても生き残ることができるよう、各地域で避難の在り方に

平成31年3月に土地区画整理事業(津波復興拠点整備事業含む)による基盤整備は完了しましたが、当市はこの取り組みの中で道路や宅地を土木的に整備するだけでなく「エリアマネジメント(特定のエリアを単位に、官民協働でまちづくりや地域経営を積極的に行うという取り組み)」という仕組みを被災地の中でいち早く導入し、実践を重ねていますが、こうした先進的な取り組みにも挑戦していることで、全国から視察等の来訪者が訪れるまちとなっており、令和元年9月にはラグビーW杯観戦に向かわれる秋篠宮文仁親王同妃両殿下も復興状況のご視察のためキャッセン大船渡にご来訪いただいています。

また、中心市街地だけでなく、郊外においても「地域のための広場を整備したい」という要望が複数の地域から上がり、当市と地域との話し合いを続け、「地域による自主管理の広場」という、こちらも新たな挑戦となる取り組みが末崎町細浦、三陸町綾里・越喜来で進み、広場の完成を経て、地域の皆さんでの実践が続いています。

ついで話し合いを行い、地域独自の手作りの避難道を作った地域も見られます。

このほか、今回の災害から得た貴重な経験や教訓を風化させることなく、次世代に引き継ぐため、市内各地にある津波伝承・学習施設、行われている取り組み等を有機的に連携させながら、より深く防災や震災について学ぶことを通じて、災害に強い多重防災型まちづくりに向けて、防災学習ネットワークの形成に係る取り組みを進めています。

※L1津波: 海岸堤防などの構造物によって津波の内陸への侵入を防ぐ海岸保全施設等の建設を行う上で想定する「比較的発生頻度の高い津波」

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「最大クラスの津波」



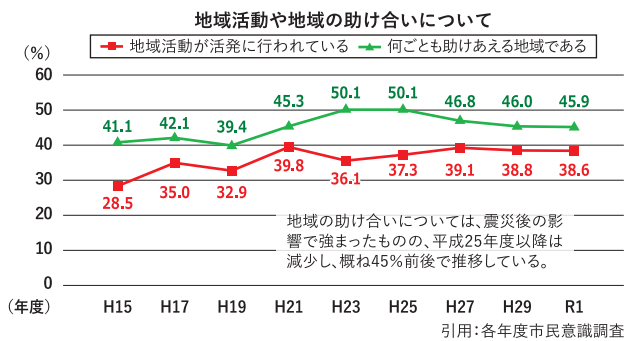
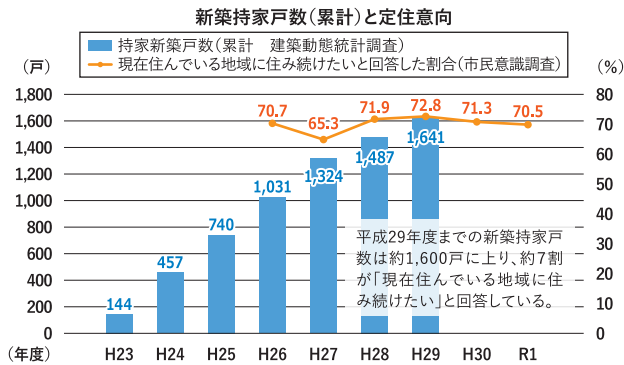
■湾港防波堤

4.復興の取り組みの成果

(1) 市民生活の復興

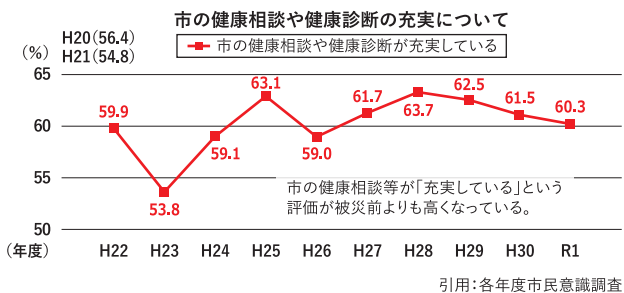
方針①: 被災者の早期の住宅再建を支援するほか、地域コミュニティの維持・形成に配慮した、安全な生活環境を確保します。

地域主導による用地確保や「差込型」による移転地整備などにより効率的に移転事業を実施し、被災住民の定住意識の定着につなげることができた。



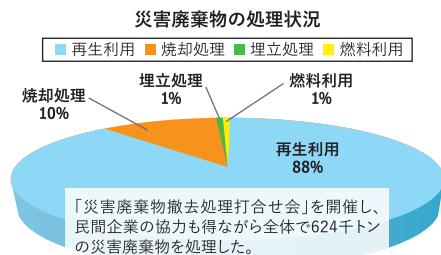
方針②: 市民が安心して暮らせるよう保健、医療、介護、福祉など生活に密接に関係する各種サービスの充実を図ります。

早期の診療施設の復旧とともに健康見守り訪問や健康相談等を通じて被災者の健康維持、住民相互の交流促進を図ることができた。



方針③: 災害廃棄物を適正に処理します。

市内外の企業等の協力により、災害廃棄物の収集から処理に至る体制が早期に確立されるとともに、災害廃棄物の処理の過程で被災者の雇用創出などが図られた。



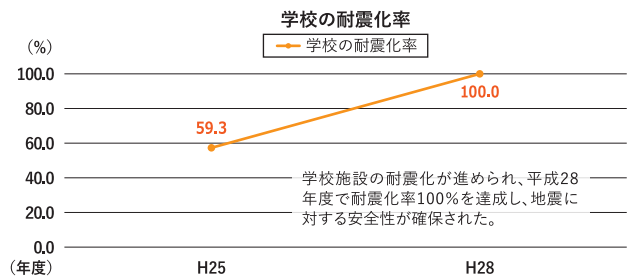
(資料:大船渡市東日本大震災記録誌、大船渡市復興計画推進委員会資料「大船渡市復興計画事業の進捗状況」、環境庁HP災害廃棄物対策情報サイト「平成23年3月東日本大震災における災害廃棄物の処理について」http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23_shinsai/)

方針④: 被災した教育施設の再建などにより、教育機会の確保を図ります。

空き教室活用や合同授業により早期に学校教育を再開するとともに、被災した赤崎小学校、越喜来中学校、赤崎中学校、認定こども園の高台への移転改築等により子供たちの安全性の確保が図られた。

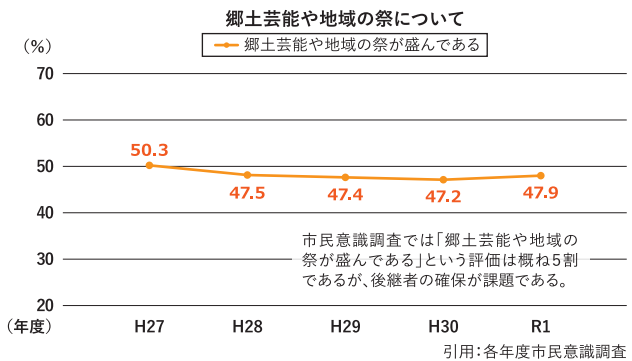


■高台に新設した大船渡市立赤崎小学校(平成28年度)



方針⑤: 市民共有の財産である歴史・文化資源を活用して、うるおいと安らぎをつくりだします。

被災地の郷土芸能団体は、震災の影響を受け、一時活動を休止したが、その後、各方面からの支援により活動を再開している。

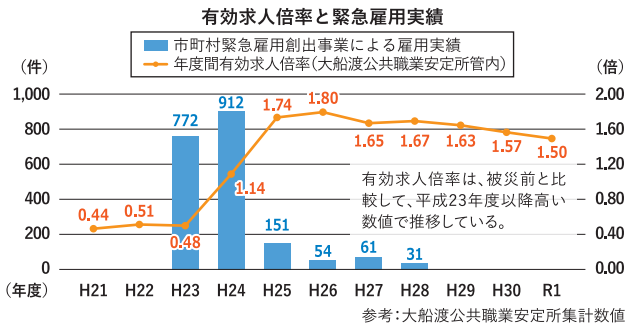


■赤澤鎧剣舞(大船渡町)

(2) 産業・経済の復興

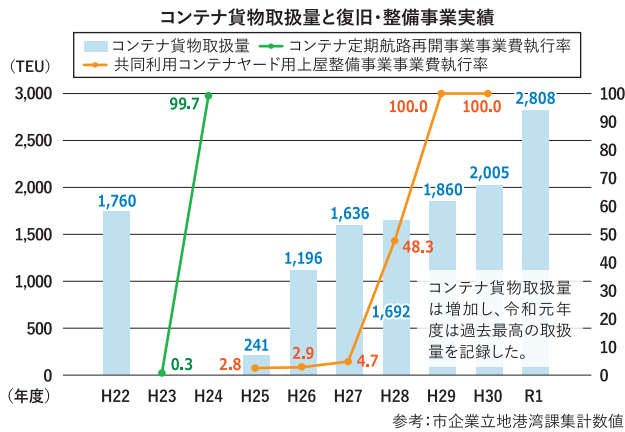
方針①: 経済活動の早期再建を支援し、雇用の確保を図ります。

多様な事業再建支援策の展開や産業基盤の整備により、各産業分野において早期の事業再開が図られ、雇用の確保につながることができた。



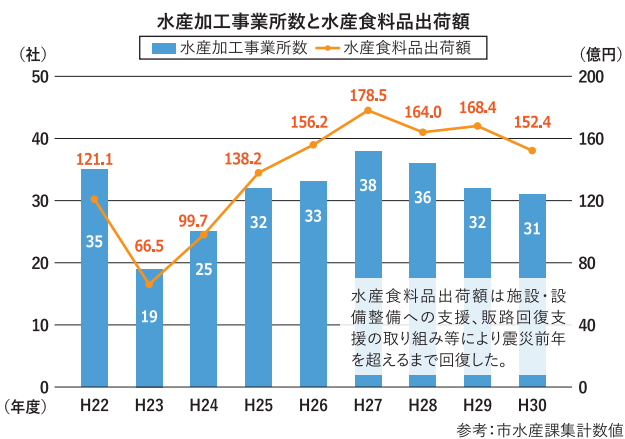
方針②: 産業基盤を再建します。

港湾施設の復旧にあわせたコンテナ用上屋などの新規施設整備や、国際フェーダーコンテナ定期航路の開設によりコンテナ物流機能が回復するとともに取扱貨物量の増加につながった。



方針③: 水産業の早期再建を図ります。

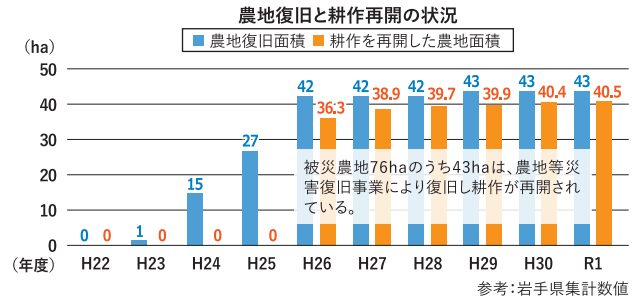
漁船や養殖施設、漁港施設のほか、水産流通加工施設等の早期復旧・復興が図られ、水産食料品出荷額は震災前を超える水準となった。



■新大船渡魚市場(大船渡町)(平成26年度)

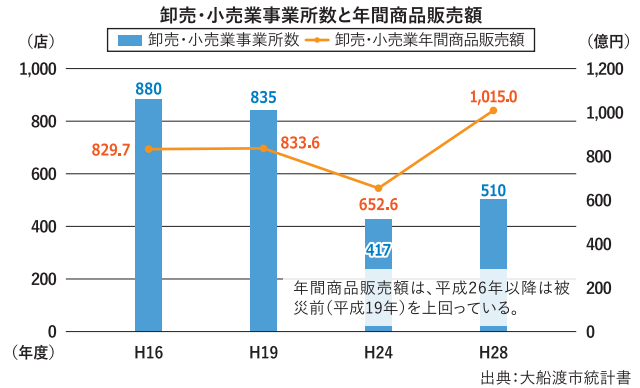
方針④: 農林業のあり方を検討し、振興策を見出します。

農地や農業施設の復旧により被災農地での営農が再開された。



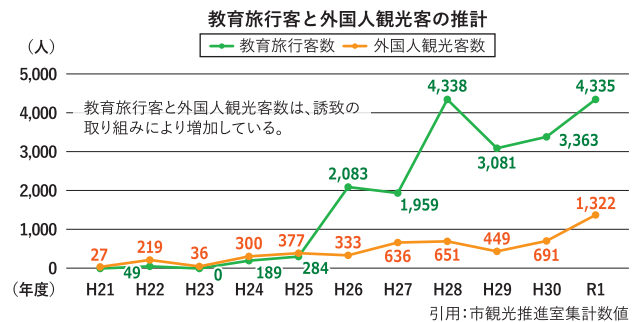
方針⑤: 商業の早期再建を図ります。

市内に81施設496区画を整備した仮設施設をはじめ、その後の被災企業の早期事業再開が地域の早期復興、住民生活の安定化、地域の活性化につながった。



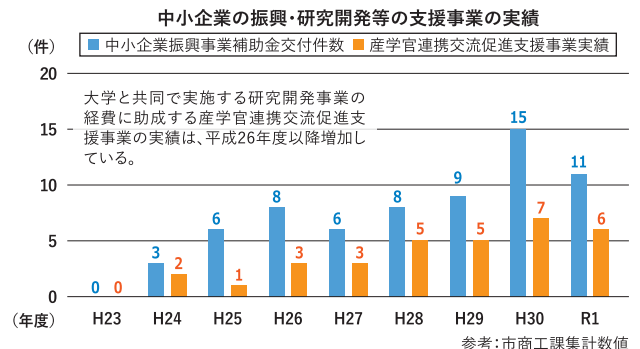
方針⑥: 観光産業の早期再建を図ります。

震災後、陸中海岸国立公園が「三陸復興国立公園」として再編、通過型から滞在型・体験型観光への転換に向け、体験メニュー充実が図られた。



方針⑦: 地場産業の活力により、産業・経済を活性化します。

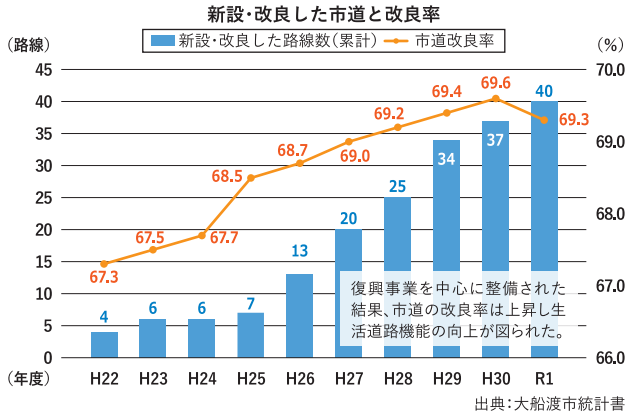
震災に起因する各種補助事業に加え、従来からの各種支援制度や企業と大学との共同研究支援などの継続実施が、地場産業の連携・高度化や技術力の向上につながった。



(3) 都市基盤の復興

方針①: 被災した都市基盤を早期に復旧するとともに、防災機能向上のために必要な整備を行います。

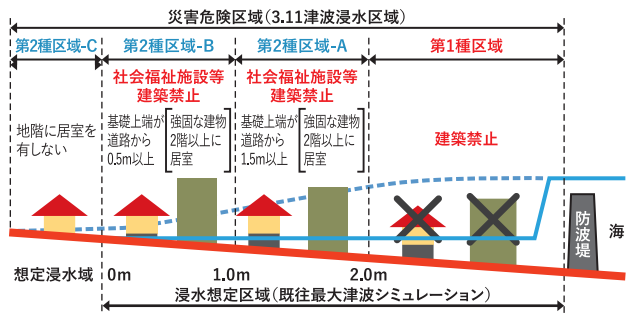
被災した道路や、新たなまちづくりに必要不可欠な主要道路を早期に整備することで、各種復興事業が円滑に進んだ。



方針②: 土地利用のあり方を検討のうえ見直します。

災害危険区域の指定や土地利用方針図の改定において、地域と連携した丁寧な事業実施に心掛けたことで各種業務が進み、大船渡駅周辺地区では民間が主体となってまちづくりや地域経営に取り組む手法を導入した。

災害危険区域の指定イメージ

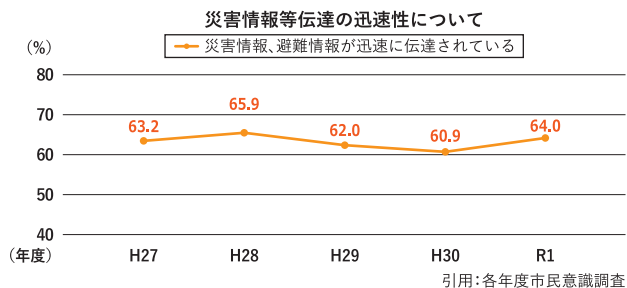


持続的なまちのぎわいづくりに向けて、エリアマネジメントの推進母体となるまちづくり会社を設立し、都市経営の観点から街の魅力とにぎわいを高める仕組みづくりを進めた。



方針③: 情報通信基盤の整備を進めます。

震災を契機に開局したおおふなとさいがiefエムでの情報伝達の経験が、災害時に有効な情報伝達手段として地域密着型のコミュニティFM局開局につながった。



(4) 防災まちづくり

方針①: 今回の災害による教訓を生かし、新たな防災体制を整えます。

消防施設等の復旧や浸水区域内の建築制限等により津波からの防災性は概ね確保されるとともに避難誘導標識等の設置により、避難に対する意識啓発が図られた。

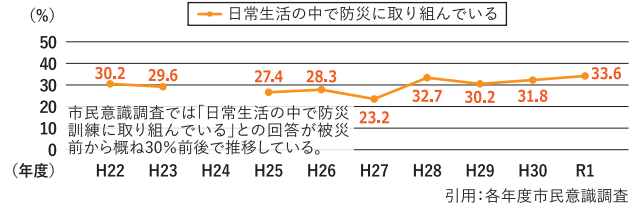
災害時要援護者に配慮した防災体制

災害時要援護者支援制度	H25	・国の指針に基づく支援プランの作成着手
	H26	・避難行動要支援者台帳・マップのシステム導入
	H27	・避難行動要支援者の同意書回収
	H28	・避難行動要支援者台帳の整備
	H29	・関係機関への名簿の提供開始
福祉避難所の設置・運営	H25	・要援護者台帳・マップ作成に係るシステム導入
	H26	・福祉サービス事業等を実施している施設管理者との福祉避難所指定に係る意見交換会実施
	H28	・施設を管理している法人と協定締結(8団体、26事業所)

方針②: 防災教育や防災訓練を積極的に推進します。

自主防災組織の強化を図るとともに、教育現場における防災学習会の実施により防災意識の向上に向けた取り組みが進んできている。

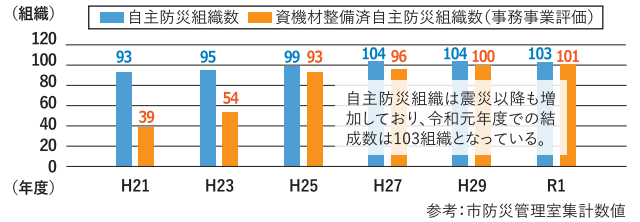
日常生活の中で防災訓練に取り組んでいる



方針③: 地域コミュニティ機能の維持・強化を図ります。

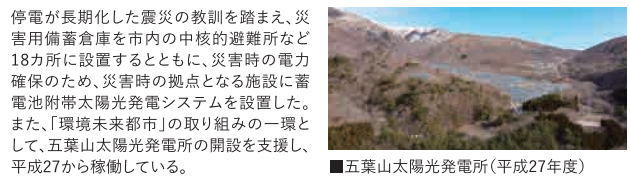
自主防災組織の結成(未結成地域を解消)や市民活動団体の結成が促進されたことで自主的なまちづくり活動の強化が図られた。

自主防災組織の状況



方針④: ライフラインや交通・物流などの機能を強化します。

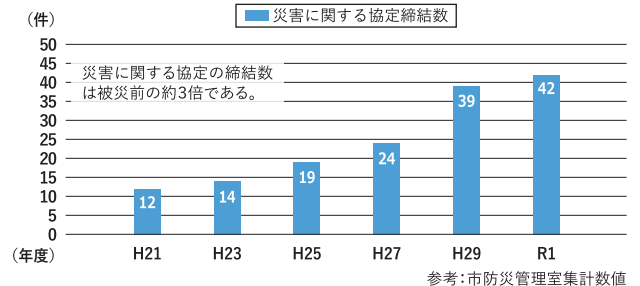
各地区の避難所に防災倉庫を整備することで、災害への備えが促進され、再生可能エネルギーを復興の基礎とすることで、市全体のライフライン等の機能強化が図られた。



方針⑤: 広域的な観点を重視した災害時の応援・サポート体制を整えます。

震災前からの自治体間交流が、震災直後からの多様な支援という形で当市の復旧復興の早期着手に繋がった。

災害に関する協定締結数(累計)



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

塩崎 賢明氏

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

①大船渡市復興の特色

1) 差込型集団移転

東日本大震災で甚大な被害を受けた大船渡市における復興は、地に足の着いた復興と言え、そうした中で重要な特徴のいくつかについて述べておきたいと思う。

防災集団移転促進事業などによる高台への移転にあたっては、移転住宅地の用地確保など難しい問題があり、そうした中で、既存集落の近くで遊休地を活用して小規模単位で移転を進める方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、移転地確保や新規道路整備が最小限で済むことなどから費用・工期が抑えられることである。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。

2) 市独自の住宅再建支援制度

自力再建支援制度としては、阪神・淡路大震災後に制定された被災者生活再建支援法がある。しかし、同法に基づく支援は住宅再建にとって必ずしも十分ではなく、大船渡市

では、県の施策と合わせて手厚い上乘せ施策を実施した。被災3県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評価できる。

3) 中心市街地の復興

中心市街地の復興事業は以前の地形を全く失うというほどの変化ではなく、一方で公園整備や須崎川改修などにより、市民の憩いの場を作り出している。震災前から馴染みあるホテル、店舗が立地し、また新商業施設「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う。これは案外重要なことで、震災によって

町原風景が全て失われ、別の町になってしまったということとを避けることができているのである。

こうした中心市街地の計画・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、現実には大変難しい問題でもあった。そうした中でBRT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。もちろん鉄路復興を望む声も少なくないものの、費用が安く、運行回数や路線・駐車場の設定の柔軟性に富むBRTが現実的であったと考えられる。早期にBRTが開通したことで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

市が買い取った移転跡地をどのように利用すべきかは難題となった。大船渡市では早期から地元市民と活用方法を探ってきた。これも大船渡市の復興の取り組みで評価される点だと考える。

また、応急仮設住宅居住者への生活支援活動は災害公営住宅居住者に対する支援活動として引き継がれた。阪神・淡路大震災以来見られた、災害公営住宅入居者の孤立と

いった問題の防止として重要な取り組みと評価できる。

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や大学との連携協定による活動は重要な役割を果たしていただいた。震災前から築き上げてこられた連携・連帯関係が、災害時に大きな役割を發揮したのとして特筆すべき特徴といえる。

②教訓・課題

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」となる状況は避けられず、今後も日常的に伝え、学習し、備えることを絶やさず継続することが重要である。

復興は形の上ではほぼ出来上がってきたが、今後は本来大船渡市に備わっている資源(人・海・山・農水産物など)を生

かし、幅広い市民が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～

家田 仁氏

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

①忘れがたいあの光景

3月下旬、初めて大船渡の被災状況を目にし、ガレキと化した市街地の向こうには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。

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。被害を受けた工場では平成23年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将来の生活復興の見通しも立っていない時期ではあったが、それでも復興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大船渡線が全国的にも先駆的なBRTとして運行開始した。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を垣間見た。

③大船渡の復興の特長はどこに

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ームで進められ、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適時・適切な復興計画策定と復興事業の実施を粘り強く遂行してきた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、比較的に「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と盛り土高さも比高3.5mと適度にまとまったものとなっている。大船渡線の復旧もBRT

が採用されたが、これも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。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。

大船渡の復興は、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

1)各地域の意思と責任を重視すること

例えば、防潮堤整備にあたっては岩手県の海岸では必ずしも一律にL1津波の高さとする方針をとらず、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。

2)上位の政策方針と整合させること

震災前から人口減少が進む中、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。この観点から各被災地域について、震災前と復興後で比較したところ、多くの地

域で逆に「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。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

震災以降、幹線道路網の防災上の意義が再認識された結果、南北方向をつなぐ「復興道路」や東西をつなぐ「復興支援道路」の整備が促進され、地域間移動の利便性を高め、日常的交流圏が広がった。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。

そうする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、地域間連携や役割分担を強化することである。災害復興において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いがたい結果となった。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ろうか。

(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

佐藤 隆雄氏

国立研究開発法人防災科学技術研究所 客員研究員

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

大船渡市における震災後の防災集団移転促進事業(以下、防集事業と言う)の事業展開は「大船渡方式」とでも言える多くの自治体が学ぼうと注視する事例になっている。それには、下記に掲げる特徴があった。

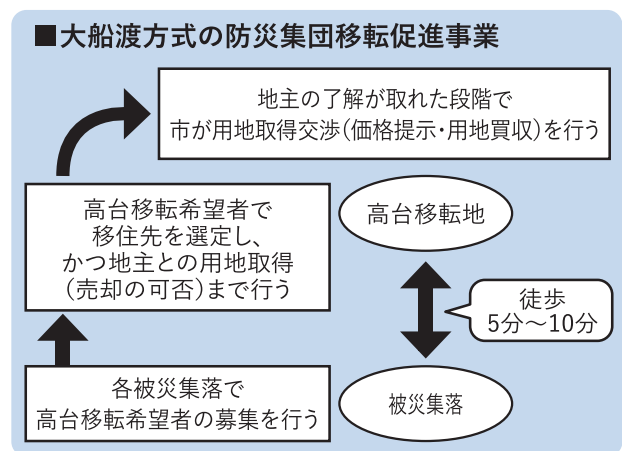
第1に、被災集落近傍への小規模高台移転を追求した点である。

第2に、防集事業計画を基本的に被災者主体に委ね、「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」を進めた点である。

この背景として第1は、「高台移転用地がない」ということに対する反論で、小規模移転ならば土地は大いにあった。第2は、小規模移転であれば、既存集落の空き地にはめ込む形(「差込型」)の移転も可能であり、道路などの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であった。第3は、地元住民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、国土交通省に対しても、この観点から防集の最低移

転戸数の引き下げを要望し、国土交通省は5戸以上でも可(従前は10戸以上)という回答を示してくれた。

こうして、大船渡市は、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。



2)共同発注方式の事例紹介と評価(高台移転住宅)

碁石地区では新しい集落の景観や街並みをできるだけ統一的にし、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、戸建住宅共同建設組合を設立した。

その後、新しい集落づくりを検討するために、「碁石地区高所移転住宅地建設委員会」を組織し、団地の共有空間等

の設計・管理について話し合い、「建築まちづくり協定および規約」を制定した。また、新しい集落の名称(「りあすの丘」)、陶板で作った屋号表示、庭の植樹(サザンカ)などを決め、新しいまちづくりを進めた。

3)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。ただし、移転先の地形条件によっては工事費が嵩む例も見られたことから、できるだけ工事費等が低廉となる平坦地を選ぶよう留意する必要がある。

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

澤田 雅浩氏

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 准教授

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で大きな被害を受けた中山間地域では10年間で人口が半減した。既に進んでいた過疎は復旧・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、地域の内発的取り組みの拡大によって、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、山の暮らしの豊かさを分かち合おうなどとする人々が週末に市街地から訪れる、という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。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。

そうした対応、姿勢として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と少なくなっていた。人口減少社会においては、当初計画の規模での土地利用が進む確証もない、ということ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、復興交付金事業とするために、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。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、加えて、行政の支援が多く受けられることなどから、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。大船渡市の場合も同様の傾向があったはずだが、移転用地の利便性など具体化された計画から再建後の生活環境を想像し、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。

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、その計画をなるべく予定通りに進めるケース、計画を白紙に戻して考えるケースなどがあるが、大船渡市の場合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。一方で、移転希望が少なくなった地区については他の移転再建地と一緒に一つの事業として申請し、移転用地を既成住宅地に差し込むように確保した。大船渡市としてはこのようなケースを「差込型」と呼んでいる。導入した地区では個別に宅地が造成され、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る。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。ただ、見方を変えれば、受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、事業資金のコンパクト化のみならず、長期的にも大船渡らしい暮らしを持続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。

他にも、大船渡駅周辺における公有地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、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

堀籠 義裕氏

岩手県立大学総合政策学部准教授

①復興事業に対する評価の全体的傾向を見ると…

筆者の勤務先(岩手県立大学)による大船渡市民を対象とした「復興に関する意識調査(以下、大学による調査)」をもとに、市の復興事業の特色を見てみると、震災9か月後からこれまで複数回継続してきた全ての調査に共通して復旧や復興に積極的に関わっている方ほど復興事業の進捗を肯定的に受け止める傾向が見られる(堀籠2019)。これらの結果より、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への関与や協力の意識があったと言えるだろう。

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、進捗が遅れている復興事業の進め方に対して、「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)。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、震災時の住まいの被害によらず、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ている。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。

②市民の皆さんの生活の復興状況を詳しく見ると…

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、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、そうでない人との間で格差が生じつつあることが明らかになっている(阿部2019)。

また、別の分析では、震災時において孤立していた人はその後の復興過程の生活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)。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ないのではないかとと思われる。

③将来の被災時のよりスムーズな復旧・復興に向けて

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。

大船渡には、今後も津波は繰り返しやっ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市役所が、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、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などの原因を、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

長坂 俊成氏

立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科 教授

①復興のための地理空間情報プラットフォーム

東日本大震災の発災直後は多機関が調整・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。

大船渡市においては、住民等が記録した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、復興まちづくりを支援することを目的として、市役所と夢商店街の復興地図センターにeコミュニティプラットフォームを利用できる環境と体制を整備した。

大船渡市では平成23年7月には復興計画策定に係る市民ワークショップも開催されるなど、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。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いことや、堤防の高

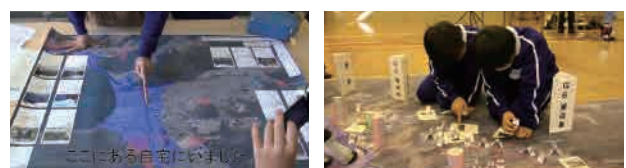
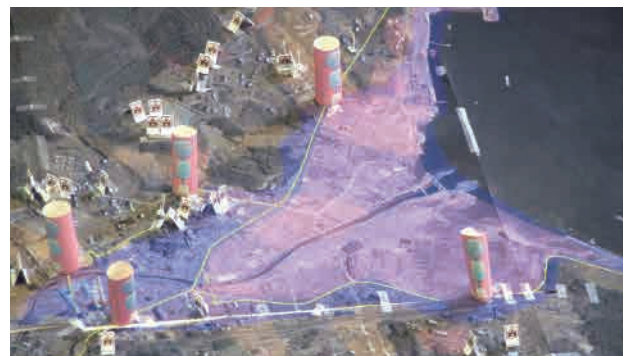
さなども決まっていなかった。また、9月になって国から新たな津波浸水想定の内訳が発表され、住民は、「比較的発生頻度の高い津波(L1津波)」と「発生頻度は極めて低い最大クラスの津波(L2津波)」の二つのレベルの津波を想定するという考え方に戸惑っていた。国や地方公共団体には、応急対策に留まらず復興まちづくりの検討や合意形成のためにも各種地図情報や地理空間情報を利用できるプラットフォームの整備が求められる。



■仮設商店街の復興地図センター

②復興過程における防災教育

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、児童・生徒が主体的に学び、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、浸水実績図等を利用したフィールドワークを通じて通学路の津波避難マップを作成、教員の助言と保護者や、自治体、地域自治会から安全な緊急避難場所の推奨を受け、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、市内複数の小中学校で実践され、越喜来小学校では、この避難マップを活用し児童・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。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。



■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

(7)大船渡市の復興の道筋

角田 陽介氏

大船渡市元副市長（復興庁統括官付参事官付企画官）

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、震災瓦礫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、土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たは、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よいかわからない。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。

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、意向が示されないう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。

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。若干設備は古いです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。

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。

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、自動車移動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よ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に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。

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。

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量を、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て契約変更に関して議決する範囲を狭めていただいたり、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、がれき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つ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添っていくためには、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、まずは行政が専門的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べきことと、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。

6.復興段階における市民の意向の変遷

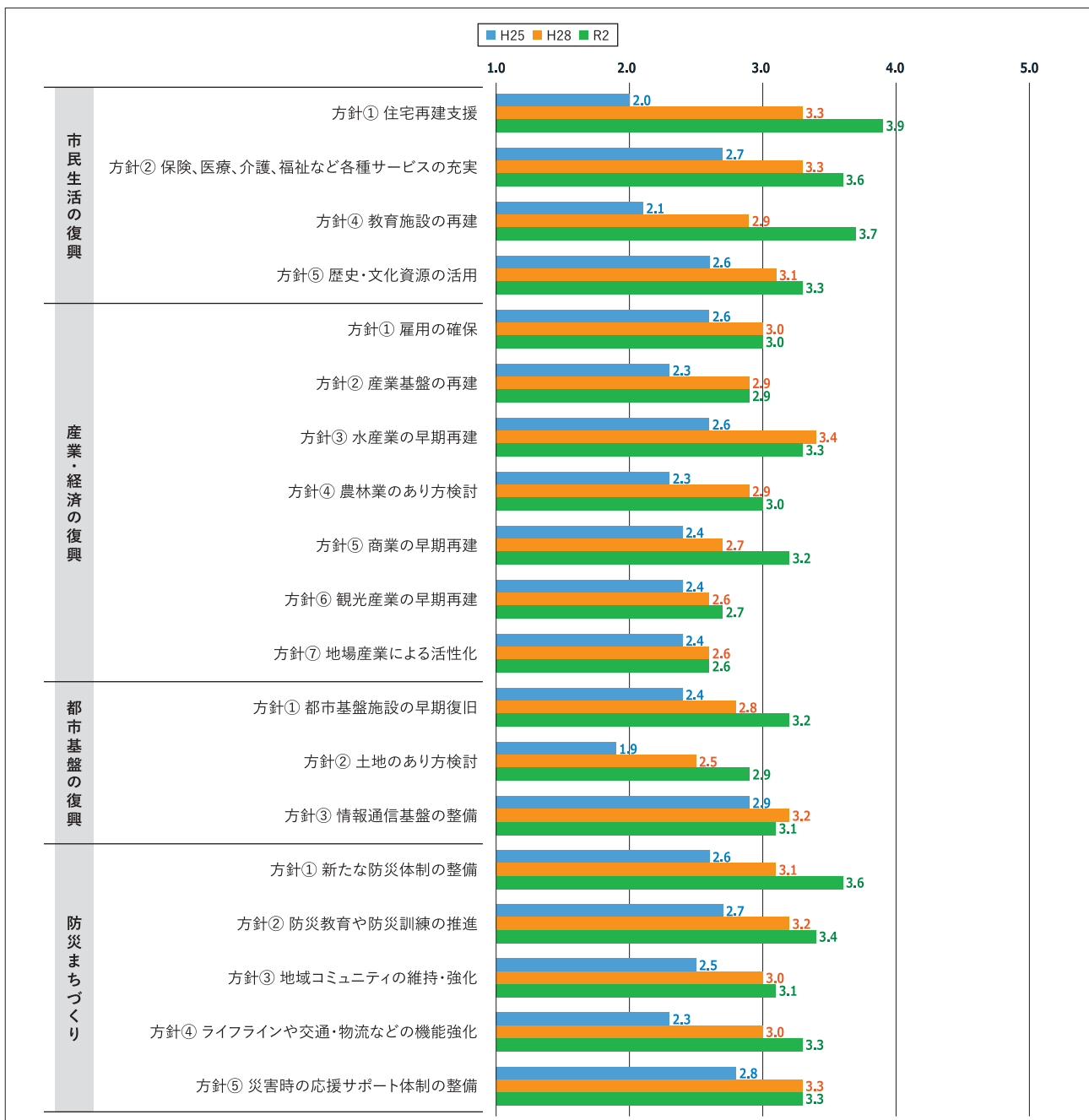
当市では、これまで取り組んできた復興施策に対する市民の意識を把握するため、平成25年度、平成28年度、令和2年度の3回にわたり、「復興に関する市民意識調査」を実施しました。

本意識調査の結果を比較することにより、復興の取り組みやまちづくりに対しての市民の評価の変化や、今後必要と考える施策に関する意向の変化を把握しました。

(1)復興の進み具合について(5段階評価)

平成25年度から令和2年度にかけて復興が進むにつれてほとんどの項目で評価が向上しました。特に、市民生活の復興の「方針① 住宅再建支援」、「方針④ 教育施設の再建」で大きく向上しています。

産業・経済の復興の「方針③ 水産業の早期再建」は、平成28年度から令和2年度にかけて評価が若干低くなっています。



※市民生活の復興「方針③ 災害廃棄物を適正に処理」については平成26年度完了済

(2)特に推進する必要がある方針について

復興計画の分野ごとに今後どのような分野に注力する必要があるか整理しました。

■今後、特に推進する必要がある方針について

復旧・復興整備が進んだことを反映し、平成25年度から令和2年度にかけて、多くの項目でさらに推進する必要性を感じている人が減少しており、特に住宅整備の進展に伴い、市民生活の復興の「① 住宅再建支援」はさらに推進する必要性を感じているという意向が大きく減少しています。

推進する必要性を感じている人が増加しているのは、市民生活の復興の「方針② 保険、医療、介護、福祉など各種サービスの充実」や産業・経済の復興の「方針⑥ 観光産業の早期再建」、都市基盤の復興の「方針③ 情報通信基盤の整備」や、防災まちづくりの「方針⑤ 災害時の応援サポート体制の整備」となっています。

