



東日本大震災の教訓を活かした

復興まちづくり（陸前高田市）

陸前高田市長 戸羽 太

1. 被災状況と震災からの復興状況全般

本市の被災状況については、死者行方不明者約1,800人、津波による被害世帯が全世帯の約50%となる。津波による被害世帯では全壊が約94%を占め、地震被害を併せると全世帯の99%が被害を受け、中心市街地はがれきに覆い尽くされた。また、犠牲者数は、人口24,246人（平成23年2月28日時点）に対し1,759人（平成26年6月30日時点、行方不明者含む。人口比で7.3%）で岩手県では最大である。これは津波浸水域人口に対する犠牲者率では10.64%にあたり、岩手・宮城・福島県沿岸37市町村中最大である。

発災後しばらくの間は、電気や上下水道といったインフラはもとより食糧の確保も困難なことから市民全員が被災者として、支援物資に頼る生活を余儀なくされた。

被災した多くの市民が、避難所での生活を過ごす中、震災から1か月を待たずに応急仮設住宅への入居が始まり、最大で2,139世帯、5,635人が入居したが、震災から4年10か月が過ぎた平成28年1月末現在でいまだに入居率が60%を超えている。

震災から9か月が過ぎた平成23年12月、本市の創生と活力向上に繋がる復興を実現すべく「震災復興計画」を策定し、以後この計画に沿った復旧、復興事業を展開してきた。

中でも最重点項目として取り組んできたものは、被災者の住まいの確保であり、災害復興公営住宅の整備、被災市街地土地区画整理事業による被災した中心市街地のかさ上げと高台の宅地造成、防災集団移転促進事業による高台の宅地造成を主な柱に進めてきた。

災害公営住宅等整備事業においては、平成27年度末までに全11団地のうち7団地が完成し、平成28年度には、残る4団地が完成する見込みである。被災市街地復興土地区画整理事業においては、高田地区の高台のうち最も進んでいる高台で平成27年末に地権者へ土地の引き渡しを行ったところである。他の地区においても、造成工事等とともに、仮換地の供覧や仮換地指定を進めているところである。防災集団移転促進事業では、平成27年10月までに土地区画整理事業区域内を除く全28団地が完成したところである。

このように一定の進捗は図られてはいるものの住まいの確保に当たっては、震災復興計画期間である平成30年度末までの期間を要する見通しとなっている。

平成28年度においては、中心市街地の再生に向け、市立図書館を併設する大型商業施設の建設に着手する予定であり、一日も早い復興に向け、引き続き、着実に主要事業を推進しているところである。

2. 復興の取組の中で、防災・まちづくりが進んだ事例、また、このうち震災前からの取

組が効果を発揮したもの

(土地区画整理事業による災害に強い安全なまちづくり)

陸前高田市の中心市街地であった、高田地区、今泉地区の復興のために、両地区において土地区画整理事業を施行している。

安全性の確保とにぎわいの再生を図るために、整備方針として、①被災した市街地を山側にシフトし、コンパクトにしたうえで津波の浸水を免れる高さにかさ上げする。②山林を切り開いた高台に移転先用地を確保するとともに、発生する土砂をかさ上げ盛土に利用する。③新陸前高田駅前のにぎわいの早期再生に向け、津波復興拠点整備事業を導入している。

平成26年春から平成27年夏までは、新しい市街地の造成に使用する大量の土砂を速やかに運搬する目的で作られた延長約3kmの巨大なベルトコンベアーにより、東京ドーム4杯分の約500万立方メートルの土砂を搬出し、復興事業のシンボルとなった。このベルトコンベアーの導入により交通渋滞や事故を避けることができ、また、工事期間を約6年短縮できた。

(防災集団移転促進事業による高台移転)

住宅再建事業の一つである防災集団移転促進事業は、被災した5世帯以上が一つのグループとして高台への移転が可能となることから、本市においては、地域ごとに希望移転先の調整やある程度の地権者との交渉等について地域主導で進めていただいた。このため、移転先が決定してからは比較的スムーズに工事が進み、造成工事完了とともに住宅建築が行われ、すでに多くの住宅で新しい生活を送る被災者が見られる。

(災害復興公営住宅におけるコミュニティの形成)

平成26年10月には市内最初の災害復興公営住宅が完成し、他の団地の完成もあり、徐々に、災害復興公営住宅への入居者が増えている。仮設住宅等にお住まいだった被災者の方々が災害復興公営住宅に入居するにあたって、コミュニティづくりが課題になることから、住民自治会と医療機関では、孤立防止やコミュニティ形成につなげる自治会活動として、敷地内に共同の畑を作り、採れた野菜で収穫祭などが行われるようになった。

また、同団地の1階に団地内の方々のみならず地域の方々が自由に集える交流空間を設け、地域の交流拠点として活用されている。

3. 震災前からの防災に関する取組が十分ではなかったと感じている事例、またこれを踏まえて改善した点又は今後改善が必要と考えている点

(防災教育・避難訓練等の地域防災力を強化する取組)

東日本大震災津波に係る本市の災害対応の教訓を整理し、今後発生が予想されている南海トラフ巨大地震、首都直下地震などに対する全国自治体の防災計画の参考となるよう、とりまとめた陸前高田市東日本大震災検証報告書から導かれた重要な教訓を基に、避難マニュアル、避難所運営マニュアル、災害時初動対応マニュアルを作成し、防災教育の教材として活用している。

避難訓練においては、「避難とは命を守る行動」であることを原則に、震災後初となる津波避難訓練を平成27年度に実施したところであり、内容としては、各自で考え、安全な高台に避難することを前提に訓練を行った。

(防災教育・避難訓練等の地域防災力を強化する取組)

震災前の地域防災計画では、津波浸水想定を絶対視したものであったことから、想定外の災害に対しての対応が取れなかった。特に、庁舎や職員が被災することは考えられておらず、復旧・復興に苦慮した。

このことから、市職員の災害時初動対応マニュアルを策定し、その中で、災害対応時における退避基準を明確化した。特に、津波避難に関しては、津波到達予定時刻の10分前までには、安全な場所に職員の避難を完了させることを明文化した。このことについて、全国の自治体やマスコミからの問い合わせが多数ある。今後、今回の経験や教訓を活かした、業務継続計画を策定していく予定である。

また、東日本大震災津波では、社会的弱者（要配慮者）の避難を支援した結果、支援者が犠牲になるなど、犠牲者は要配慮者と同行していた割合が高い傾向にあったことから、要配慮者の情報共有やサポート体制の充実を図ることとしている。

避難場所が被災した経験から、避難場所の指定を見直し、避難場所が浸水した際にも、更に高いところに避難できる場所を地域住民と協議し指定した。

(ソフトを含めた災害に強いまちづくりの取組)

震災の経験から、共助の重要性について認識したことから、自主防災組織の強化を図るため、防災リーダー研修会を開催し、各地区の防災活動の啓発化に努めている。

震災後は、防災行政無線のみならず、登録制のメールサービス、防災行政無線の放送が電話で確認することができる電話応答サービス、文字放送機能付きの防災行政無線の戸別受信機の配布、市ホームページ、フェイスブック、ツイッターなど、多くのツールを利用し情報発信を行っている。

4. 次の災害に備えた提言・メッセージ

(次の災害に備えた提言)

自分のまちで起こりうる災害を認識し、事前の災害想定にとらわれず、柔軟な対応が取れるよう、普段からの訓練が重要である。

防災・減災には、行政の対応（公助）だけでは限界があり、地域住民が「自分たちの地域は、自分達で守る」（自助）という、自主的な防災活動を促進するため、あらゆる年代が参画出来る体制づくりを推進するとともに、自主防災組織の育成、強化を図ること（共助）が必要である。自助・共助・公助のそれぞれの役割を明確にした上で、それぞれのバランスが大事である。

(メッセージ)

～さらなる輝くまちをめざして～

震災からの一日も早い復興をめざし、国の財政支援を受けながら、まさにがれきと化したまちを世界に誇れる美しいまちにすべく、市民一丸となって復興を進めている。

震災は多くの不幸をもたらしたが、その一方で、多くの方々から夢や希望をもてる温かく思いやりにあふれたサポートを受けて今日に至っている。

その中で、「ノーマライゼーションという言葉のいらぬまちづくり」をキーワードに、高齢者、障がいのある方、妊婦さん、外国人や子どもたちなど、すべての人が差別されることなく、笑顔があふれるまちづくりを進めるとともに、バリアフリーの新市街地形成を

目指している。

今後つくられるまちが単に施設整備の面でバリアフリー化を図るだけではなく、まちの商店や市民一人ひとりが自然と優しく労われるまちをつくることにより、本市を訪れていただく多くの方々に震災からの復興を実感していただけるまちを一日も早く実現できるよう引き続き全力をあげて取り組んでいかなければならない。

終わりに、これまで全国の皆様だけでなく、世界中の方々から温かい励ましやご支援を継続していただいていることに心より感謝するとともに、今後とも被災地に対し関心をお寄せいただき、いつの日か復興に向け変貌をとげる本市を訪れていただけるようお願い申し上げます。