

第3章

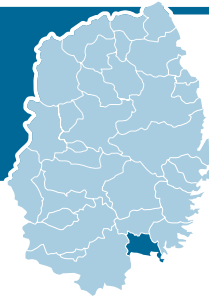
沿岸市町村及び 関係団体・ 企業等の取組

第1節 沿岸市町村の取組

第2節 関係団体・企業等の取組

第1節 沿岸市町村の取組

陸前高田市



被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

本市では、平成23(2011)年3月11日の東北地方太平洋沖地震により、震度6弱(推定)を観測。この地震により発生した大津波によって、本市の沿岸部及び気仙川、矢作川、長歩川などの河川流域で甚大な被害を受け、死者・行方不明者を合わせた犠牲者数は1,761人、家屋被害は、当時の市内世帯数の約半数となる4,065世帯(うち3,803世帯が全壊)に及び、未曾有の大災害となった。

また、市庁舎はもとより図書館、博物館、小中学校など81の公共施設等(約半数が全壊)や、15箇所の防潮堤も倒壊するなどの被害を受けたほか、約7万本と言われる高田松原の松や約2kmにわたる砂浜も大半が流失するなど、中心市街地の商業・観光施設、地場産業施設、交通網、行政機能など広範多岐にわたる地域の社会的機能が壊滅的な被害を受けた。

復興の取組状況の概要

平成23年12月に策定した「陸前高田市震災復興計画」に基づき、被災者の住まいの再建を最優先課題として取り組んできた。「災害公営住宅整備事業」については、平成29(2017)年6月までに全11団地(895戸)の整備が完了した。また、「被災市街地復興土地区画整理事業」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については、平成31(2019)年3月までに全ての高台部及びかさ上げ部の一部で宅地の引渡しを行い、令和2(2020)年度内の完了を目指している。「防災集団移転促進事業」による高台の宅地造成については、平成30(2018)年7月までに全30団地が完成し、順次、住宅再建が進められている。

また、土地区画整理事業により約10mかさ上げした中心市街地においては、核となる大型商業施設が平成29年4月に開業し、隣接して市立図書館やまちなか広場の整備を一体的に行ったほか、平成30年9月には、陸前高田駅前に公共交通の結節点となる交通広場が完成したことにより、各地区から中心市街地へのアクセスに利便性が図られてきた。

さらに、令和元(2019)年6月までに被災関連施設であった気仙小学校や高田小学校、気仙保育所、保健福祉総合センターを高台に整備するとともに、同年9月には、国や県と連携して整備を進めてきた高田松原津波復興祈念公園が部分開園し、公園内に「国営追悼・祈念施設」、「東日本大震災津波伝承館」、三陸沿岸地域のゲートウェイとなる「道の駅高田松原」がオープンし、連日多くの方が訪れ、まちに賑わいが見られるようになってきている。

主な取組事例

住宅再建に係る独自支援制度の創設

住宅再建については、津波により低地部が壊滅的な被害を受けたため、高台に宅地を造成するとともに道路や水道などのインフラ整備が求められた。このことから、防災集団移転促進事業などの公的な整備によらずに自力再建する被災世帯の経済的負担の軽減を図るため、道路や水道工事費、敷地造成費などに対する市独自の補助制度を創設した。

また、住宅再建事業の違いにより受けられる支援内容が異なることから、住宅ローンの利子補給制度や引越費用についても独自の補助制度を設けるなど支援内容を拡充し、その均衡にも努めながら被災者の早期の住宅再建を図ってきた。

復興事業の加速化に向けた取組

土地区画整理事業においては、今泉地区の残土を気仙川をはさんだ高田地区のかさ上げに使用するため、ベルトコンベヤによる土砂運搬を行った。ベルトコンベヤは幅1.8m、総延長は約3kmに及び、1日当たり2万 m^3 (10tダンプトラック4,000台相当)の土砂を運搬することにより、交通渋滞や事故防止が図られ、工事期間も通常より約6年短縮でき「一日も早い復興」に取り組んできた。

なりわいの再生に係る独自支援制度の創設

被災直後から事業を再開する方々に対し、仮設店舗用の備品購入に対する補助、被災建物や設備の復旧に対する補助により、早期再開を支援するとともに、テナント事業者が、本設店舗を開設する場合に対する助成や、事業者がユニバーサルデザインに配慮した店舗等の整備を行う場合への助成を行うなど、市独自の補助制度を設けることにより被災事業者の早期の再建を図ってきた。

ノーマライゼーションという言葉の知らない

まちづくり

本市の復興を進める上においては、「ノーマライゼーションという言葉の知らないまち」をキーワードに、障がいのある方や高齢者など市民誰もが生き生きと暮らせる安全で安心なまちの創造に向け、平成27(2015)年6月にアクションプランを策定し、また中心市街地では「ユニバーサルデザインチェックリスト」の普及啓発により、ユニバーサルデザインに配慮した誰にもやさしいまちづくり・店づくりに取り組んでいる。

課題

復興事業の財源確保

土地区画整理事業の工期が令和2年度までとなる見通しのため、土地の引き渡し後に行う住宅再建に係る支援金・補助金等の申請期間や運用期間の延長が必要である。

かさ上げ地及び移転元地の利活用

土地区画整理事業においては、仮換地指定など権利者との合意形成に時間を要するため、結果として、権利者の自力再建が進んだことから、当該権利者の宅地の利活用が課題となっている。

また、防災集団移転促進事業により買い取った移転元地の利活用や維持管理も課題となっている。

地域コミュニティの再生

震災により一時的に解散した自治会もあり、防災集団移転促進事業等により各地区の住宅再建が進んだところであるが、新たな自治会の設立及び運営が課題となっている。

交流人口の拡大・観光戦略・まちの賑わいの創出

本市における観光については、宿泊施設の整備や滞在型観光

へのシフト、外国人旅行者の受入対策が課題となっている。

また、国の第2期総合戦略において、関係人口の拡大が求められている。本市の未利用観光資源の発掘に加え、今年度開園した高田松原津波復興祈念公園などを活用した市内全域を防災・減災を学べるフィールドとすることにより、国内外からの交流人口の拡大を図るとともに、震災後に全国はもとより世界各地からご支援をいただき、今もなお継続して本市と多様に関わる方々との「絆」を大切に、今後さらなる関係人口の拡大を図りながら、まちの活性化につなげる必要がある。

産業の振興

本市の基幹産業である一次産業において、豊富な地域資源の高付加価値化や新たな商品開発、販路拡大、6次産業化に取り組みなど、今後一層の産業の振興を図る必要がある。

公共交通の整備

震災後に整備された高台地区と中心市街地を結ぶ新たな公共交通の構築のほか、高齢者や障がいのある方、また海外から訪れる方々も含めた利用しやすい公共交通環境の構築が必要である。

教訓・提言

住まいの再建と復興まちづくり

本市においては、被災者の住まいの再建を復興の最優先課題として、「土地区画整理事業」や「防災集団移転促進事業」、「災害公営住宅整備事業」等を推進してきたが、住宅の建築にあたっては、多額の個人負担が必要であり、また、住宅再建事業の違いにより受けられる支援内容が異なることから、市独自の助成制度を設け支援してきた。この支援策は、被災世帯の経済的負担を軽減するという点で大きな意義があり、早期の住宅再建が進められたとともに住宅再建に関する支援策の充実を図ることができたと認識している。復興を迅速に進め、かつ費用の面でも負担の軽減が図られる個人への助成制度の活用を検討する必要がある。

災害公営住宅の整備、土地区画整理事業を進めるにあたっては、地域住民の意向調査や事業内容の協議を重ねる中、事業実施に向けた計画の策定だけで約2年半を要した。計画決定までに時間を要したことで、被災者を取り巻く環境が変化し、災害公営住宅への入居希望者が当初の計画から約1割減となった。土地区画整理事業においては、めまぐるしく変わる被災者のニーズにその都度対応してしまうと、換地設計の見直しに時間を要し、事業完了に向けた換地計画の作成が行えないこととなり、被災者の意向を十分に把握したうえで事業を実施していくことの難しさがあった。

このことから、復興期間終了後または終局において、住民のニ-

ズをある程度取り込み、第二段階での土地の再配置が行えるような土地区画整理事業を継続して行う、もしくは新規地区として土地区画整理事業が行えるよう、通常事業ではあるが、復興事業を継承した形での事業支援及び財政支援があれば、更なる土地の利活用につなげられるものとする。

復興事業は、大規模かつ複合的なものとなり、住民との合意形成や事業計画の検討等で多くの時間を要する。平時から防災・減災対策に取り組むとともに、被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、復興の体制や手順の検討等の事前準備を行っておくことが大事である。

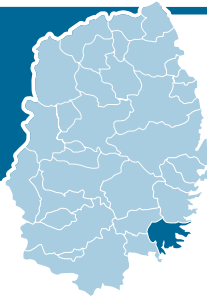
なりわいの再生

被災直後の厳しい状況下では、支援額が限定的であっても、早期の事業再開に必要な施設・設備等を整備する迅速な支援が有用である。

仮設での事業再開、そして施設の本設といった復興プロセスにおいて変化していくニーズに対して、事業規模や被災状況の違う事業者の立場に立った支援メニューを整備していくことが重要である。

事業所の本設には、本設先のかさ上げ・区画整理が終了してからでないとは着手できない事情から、復興支援もかさ上げ・区画整理の期間よりも長めに事業所本設支援(グループ補助金等)の期間を設ける必要がある。

大船渡市



被災状況及び復興の取組の概要

東日本大震災による被害状況

平成23(2011)年3月11日14時46分、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の地震が発生し、本市では震度6弱を観測した。その後、市内各地に津波が押し寄せて、広範囲にわたり大きな被害を受け、本市では死者340人、行方不明者79人、住家被害は5,592世帯にも及んだ。

このため、避難所には多くの住民が避難し、避難者数の最大は3月15日の8,737人(避難所数60箇所)であった。応急仮設住宅の入居者数のピークは、平成23年11月の1,792戸、4,531人で、みなし仮設住宅では、平成24(2012)年4月の707戸、1,880人であった。

被災事業所数は、全2,629事業所のうち1,416事業所にも上り、公共施設等の被害額は約1,077億円となっている。

国道45号をはじめ多くの道路では、がれきによって通行不能となったほか、電気や電話、水道等の各施設が被災したため、長期間にわたってライフラインが寸断した。さらに、ガソリンや灯油などの燃料についても、停電や津波による被災によって給油可能なガソリンスタンドの大幅減少や、燃料輸送が滞ったことなどにより、その調達が困難となった。このため、ガソリンスタンドに多くの人が燃料を求めて、大渋滞が発生するなど混乱した状況となった。



震災直後の状況

復興計画

平成23年10月31日には、大災害を乗り越え、よりよいまちとして再生することを全体目標とした、「大船渡市復興計画」を策定した。復興計画は、議決承認が必要であるため、将来的に変更が予想される事業や図については、計画とは別の構成とすることで、変更がある度に、議会議決を待つ必要がなく、復興への取組が停滞することなく柔軟な対応が可能となった。

計画期間は平成23年度から平成32(2020)年度(令和2年度)までとし、23年度から25(2013)年度までを前期として都市基盤や生産基盤等の復旧を推進することとし、26(2014)年から28(2016)年までを中期として市民と行政の協働により、復興の動きを本格化し、29(2017)年から32年までを後期として災害に強い、魅力あふれる新しい大船渡市を創ることとしている。

復興施策の進捗状況

復興計画事業の進捗状況は、令和元(2019)年9月末時点で256事業全てが着手済みで、うち220事業が完了または事業目的を達成しており、事業費ベース(国、県、市、民間等計)での進捗は、平成30(2018)年度末時点で91.3%となっている。

災害公営住宅は、県と市の合計801戸が平成28年度中に完成し、入居している。なお、市管理分(539戸)の空き住戸について、平成30年9月に一般入居の募集を実施しており、令和元年9月30日現在で53戸入居している。

防災集団移転促進事業は、津波被害地域の居住に不適さないと認められる区域内にある住居の集団移転を目的として平成24年度から実施しており、平成29年度に市内21地区、366区画全てで造成を完了し、公益的施設用地1地区も平成30年4月末で造成を完了している。平成31(2019)年3月末現在で、区画中356区画が引渡し済みであり、今後、当該事業の対象となる住宅を再建する被災者及び被災者以外の一般も対象とした募集を行い、空き区画10区画の解消を進めることとしている。

応急仮設住宅撤去・集約化については、小中学校合わせて9校の校庭に設置した応急仮設住宅については平成29年3月までに全て撤去済みであり、平成29年8月には全てのグラウンド復旧が完了し、8つの都市公園と合わせ、全ての運動場や遊び場を全面開放した。最後まで残っていたプレハブ応急仮設住宅(地ノ森、長洞の2団地)は、令和元年5月末に全員退去し、令和元年内に撤去する予定である。

主な取組事例

大船渡駅周辺整備

大船渡駅周辺地区土地区画整理事業

東日本大震災津波により壊滅的な被害を受けた大船渡駅周辺地区では、安全な市街地の形成を図るとともに商業の復興を進めるため、土地区画整理事業により地盤のかさ上げを行い、道路・河川・公園・緑地などの公共施設を再整備した。



(平成31年4月撮影)

津波復興拠点(商業エリア)のまちづくり

大船渡駅周辺地区では、土地区画整理事業と併せて津波復興拠点整備事業を先行的に進め、商業業務機能の早期再生と都市機能の集積を図った。

また、官民一体となりエリアマネジメント(住民や事業者などによるまちの価値向上に資する自主的な取り組み)によるまちづくりを推進するため、その推進母体となるまちづくり会社「株式会社キャッセン大船渡」を関係者ととも設立した。

このまちづくり会社を中心となり、区域全体での販売促進、イベント実施、回遊性の向上や景観形成に資するベンチ、植栽等の施設整備や清掃活動等、誘客を図るエリアマネジメントの取組を実施している。

市では、この区域内の市有地について、当該取組に参画し、活動資金を分担する借地人に対して、貸付料を減額しているほか、官民連携による公共施設の維持管理体制の構築や景観事前協議の取組等を通じて支援している。

災害危険区域の指定と被災跡地利用の取組

東日本大震災津波で被災した地域には、防災集団移転促進事業により市が買い取った土地と、個人などが所有する土地が混在しており、市では、これらの土地の有効利用が復興に向けた重要課題の一つと捉え、土地利用の実現に向けた計画の策定と具現化に取り組んでいる。

災害危険区域を指定した26地区のうち、防災集団移転促進事業による土地の買い取りが相当規模で生じる12地区を対象として、平成23年10月に「土地利用方針図」を策定し、被災者との協議及び改定を重ね、それを実現するための「被災跡地土地利用実現化方策」の策定(土地利用計画の策定)を行っている。

被災跡地利用の取組

●主な活用状況

◎広場の整備:三陸町越喜来浦浜地区
津波に耐え、今も現地に自生する「ど根性ポプラ」を復興のシンボルに位置付け、多目的広場を整備(約2,400㎡:平成30年5月完成)。



◎産業用地の整備:末崎町小河原地区
企業誘致を行うため復興交付金により産業用地を整備(約3.2ヘクタール:平成30年3月造成工事完了)。



株式会社いわて銀河農園が農林水産省補助金を利用し、トマトの高度環境制御栽培施設(大規模なハウス施設)の整備を行った(平成31年3月完成)。

課題

土地区画整理事業

地権者による土地利用意向については、全体面積に対する利用率(予定含む)が令和元年9月末現在で79%となっており、活用未定となっている土地(約4.4ヘクタール)の活用促進が課題となっている。

被災跡地の利活用

被災跡地の利活用を図るため、企業誘致等を促進する必

要がある。

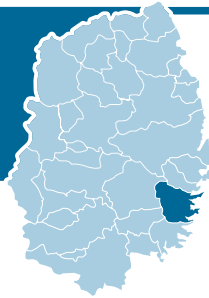
また、土地の利活用が円滑に進むよう、防災集団移転促進事業により買い取った土地(移転元地)等の集約が必要である。

その他全般

復興需要により底上げされた本市の経済状況を、復興事業が収束する中でいかに震災前より高いレベルに軟着陸させるかが課題である。

また、心の健康づくり、心の復興支援など被災者への支援については、今後も継続する必要がある。

釜石市



被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

本市においては、最大波高9.3mの津波が襲い722.1haが浸水した。この大震災津波による死者数は1,064人(行方不明者152人、関連死認定者数106人を含む)であった。市内への避難者数のピークは平成23(2011)年3月17日の9,883人で、内陸部への避難者数は平成23年5月9日の633人であった。

家屋被害は、住家数16,182戸のうち29.1%、4,704戸が被災し、その内訳は、全壊2,957戸、大規模半壊395戸、半壊304戸、一部損壊1,048戸であった。

被災事業所数は、全2,396事業所のうち57.7%、1,382事業所にも上り、市内3漁協の漁船数1,734隻のうち97.6%、1,692隻が被災した。

復興まちづくり基本計画

東日本大震災による被災地域の早期復興と新しいまちづくりに向け、市の内部における「釜石市復興推進本部会議」、学識経験者による「復興ディレクター会議」、総合振興審議会委員や関係行政機関、各種団体の代表らによる「釜石市復興まちづくり委員会」、被災地区住民との協議体である「復興まちづくり懇談会」、市議会議員による「釜石市議東日本大震災復興対策特別委員会」などを組織し、それぞれの中で「まちづくりのビジョン」と、これを具体化するための「施策」を協議・検討して「釜石市復興まちづくり基本計画」を平成23年12月に策定した。

平成23年度からの10年間を計画期間とし、平成23年度から25(2013)年度までを前期、26(2014)年度から28(2016)年度までを中期、29(2017)年度から32(2020)年度(令和2年度)までを後期と位置づけ、計画した施策や事業を段階的に展開している。

また、事業の実施に際しては、被災した地域を21の地域に区分し、それぞれに地区住民や土地地権者、地域事業者らによる復興まちづくり協議会及び地権者連絡会を組織し、復興事業の全てにおいて市と関係者の合意形成の下で実施してきた。

復興の進捗状況

宅地整備については平成30(2018)年度末で全区画の整備が完了し、復興公営住宅についても平成30年12月に全1,316戸が完成している。

仮設住宅の入居戸数は、平成30年度末189戸と、平成23年11月のピーク時(2,845戸)からの6.6%となっている。

被災事業者の1,035事業者(半壊以上)については、平成31(2019)年3月で60%が本格再建済みとなっている。また、水産業の拠点となる新魚市場整備と大型漁船にも対応した製氷施設の整備を進め、平成29年度から供用を開始している。

釜石港においては、津波多重防護の核となる釜石港湾口防波堤復旧工事が平成30年度末に完了したほか、平成29年9月のガントリークレーン供用開始や平成29年11月の外貿コンテナ定期航路開設など、国際貿易拠点化が進んでいる。

令和元年9月には、復興を加速し、希望の創造と未来の可能性を追求するものとなる、ラグビーワールドカップ2019™が釜石において開催された。

主な取組事例

生活基盤を活かしながらの復興事業

当市における復興事業は、被災された方々を含む住民や復興事業の現場で働く方々の生活の安定など経済活動の持続にも配慮しながら、多くの地域で道路や電気、水道など生活インフラを生かしたままで基盤整備を実施した。一方、こうした状況から仮設工の必要性も多く、当初の事業計画に対し大幅な遅延要因のひとつとなった。

このように生活インフラを生かしながらの整備を要した代表として東部地区があるが、当該地区は、当市中心市街地であり、今次災害においては経済的損失が最も大きかった地区である。安全安心なまちづくりを行うためには、大規模な再開発を要する地区であったが、当該地区機能の代替えとなる地域の確保が困難であったことと、当該地域の活動停滞と与える当市経済全体への影響を考慮し、現況の局所的な改変による最小限度の基盤整備と条例による制限を組み合わせ、可能な限り早期に経済活動を再開できる状態での復興まちづくりを実施した地区である。現在、住宅エリアを地盤のやや高いところへ集約し、復興公営住宅を多く配置しつつ、市民ホールなど集客施設などを集約したゾーン(FP1)や主要産業である漁業の活性化を図るための観光交流施設(FP3)を整備するなど効率的かつ機能的な土地利用を図っている。

また、港湾労働者などの安全を確保するため津波減衰機能も期待される避難路(グリーンベルト)も併せて整備している。



釜石市民ホールTETTO

医療機関の初動対応

市内医療機関の多くが被災し、傷病者の処置や慢性期患者への対応など医療関連課題も数多く発生した。そうした中、阪神淡路大震災を契機に組織されたDMATを初めとして、その後も中長期にわたり派遣された日本赤十字社、自衛隊、各県医師会などの災害派遣医療チームがそれぞれ活動されたところであるが、当初は、各チーム間の情報共有や行政組織が持つ各種情報を提供できる仕組みがなく、役割分担もなされず、避難所で複数の医療チームがバタニングするなど十分な機能を果たせなかった。そこで、情報収集と提供、役割分担と調整、釜石

課題

薬剤師会による薬剤提供など組織的に活動を支援するため、釜石医師会が音頭を取り、行政組織である釜石市災害対策本部内の保健医療班として各医療チームの調整を図ることで機能的な災害医療体制を構築し対応にあたった。

ご遺体への対応

発災直後、自衛隊をはじめ、兵庫県警などがいち早く当市に駆けつけられ、ご遺体の捜索をはじめ治安維持に努めていただいた。この結果、被災地域で多数のご遺体が発見され、収容、検視、身元確認、安置、ご遺族への引渡し、火葬など早急な対応を要した。

当市では最終的に市内4か所に安置所を設け、市職員をはじめ自衛隊、国土交通省、岩手県、全国の警察関係者、医師会、歯科医師会、民間葬祭業者、釜石市消防団、市民ボランティアなど多数の方々のご尽力により対応することができた。また、ご家族などが安置所間を移動するための無料シャトルバスを運行した。市内火葬場も被災したため、一時は土葬も検討したが、県内外の自治体の協力を得て火葬することができた。この際、火葬場までの移動についても大きな課題となったが、消防団の皆様の支援もあり実施することができた。

今後に限らず、被災者の経済的負担が、復興需要に伴う資材や労務単価の高騰などにより多くなっている。復興基盤整備が完了し、これから住宅建築などに着手される方も少なくない中では引き続き補助金などの手当が必要である。また、新たな生活の場が確保された以降の事象で特に市街地部の復興公営住宅におけるコミュニティの形成や引きこもり対策、心のケアなど個々のケースにあわせて長期にわたる配慮が必要な課題も現れている。

市としては、国、県や関係機関と連携しながらこれまで同様被災者に寄り添いながら対策を講じていきたいと考えている。

教訓・提言

釜石の出来事

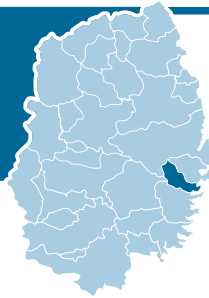
三陸沿岸は、古くから津波被害が繰り返されてきた地である。このことから、東日本大震災以前の平成18(2006)年からのちを守るための備えの防災教育が進められてきた。「想定にとらわれるな」、「その状況下において最善を尽くせ」、「率先避難者たれ」を「津波から命を守る避難三原則」として掲げ取り組みを行ってきた結果、市内14の小中学校に在籍していた2,926名の児童生徒のうち99.8%が津波から身を守ることができた。

ただ多くの命が守られた一方で、学校を休んでいた、避難途中で保護者に引き渡された子供たちや最後まで学校に残った学校職員の貴い命が失われるなど悲劇も生まれており、今後はこうした防災教育を家族や学校、地域のみならずともに深めていく必要がある。

鵜住居地区防災センター

東日本大震災では多くの住民が犠牲になったが、なかでも鵜住居地区防災センターでは160名以上の方々の方が命を落とした。調査報告書では、「防災センター」の呼称や避難訓練時の使用により1次避難場所であるとの誤った認識を生んだこと、避難場所等の区分が不明瞭であったこと、市が危機管理体制の見直しを行わなかったこと、津波浸水予測が不十分であったことなどが悲劇を生んだ要因としている。こうした教訓を生かし、二度と同じ悲劇を繰り返さないために、「備える」(災害は、ときと場所を選ばない。避難訓練が命を守る。)、 「逃げる」(何度でも、ひとりでも、安全な場所にいちはやく。その勇気は、ほかの命も救う。)、 「戻らない」(一度逃げたら戻らない、戻らせない。その決断が命をつなぐ。)、 「語り継ぐ」(子どもたちに自然と共に在るすべての人に、災害から学んだ生き抜く知恵を語り継ぐ。)を後世に継承する市民総意の誓いとして釜石市防災市民憲章を制定した。

大槌町



被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

大槌川と小槌川に挟まれ、海に面した扇状地が広がる低地に町が形成されてきた地理的な特性もあり、今回の津波により市街地の52%の面積が浸水した。また、海から襲来した津波のほか、前記の両河川を津波が遡上することにより発生する河川津波による内陸部の被害が大きかったことも特徴として挙げられる。

津波による家屋流失は3,350棟に及び、被災した家屋は全壊や半壊を含めると4,375棟で全棟数の68.2%に上る。さらに、津波の直後、火のついたがれきが山際に押し寄せ、大規模な津波火災が発生。山林に延焼したほか、市街地でプロパンガスボンベや車両に引火して爆発と炎上を繰り返し、津波の被害は受けたもののかろうじて残っていた建物も焼失した。

人的被害は当時の人口の16,058人のうち、震災関連死を含めると1,286人、率にして7.7%に当たる方々が亡くなった。

また、地震、津波による直接的な被害のほか、東京電力福島第一原子力発電所事故の影響により町の特産品である原木シイタケのほだ木や牧草から国の基準値を超える放射線が検出され、出荷が制限されるなど、生産者にとって大きなダメージとなった。

これまでの復興の取組状況

震災被害が非常に甚大だったことや、役場庁舎も全壊した中で、生活の根幹である住居の確保やそれに伴う道路やライフラインの早期復旧、産業再生を同時進行させるとともに、スピード感のある対応が求められた。

全てのハード整備の基礎となる面整備は、本来であれば年単位の期間を要する都市計画決定の手続きをタイトな日程で進める必要に迫られていたことから、業務経験の豊富な他県からの派遣職員の尽力により進められた。



震災直後の町の様子

主な取組事例

当町の東日本大震災記録誌の作成では、復興に携わる住民の方々にスポットライトを当て、この町で生きていく皆さんの生の声を伝えるインタビュー企画の取材活動を大槌高校復興研究会の生徒たちに担っていただくなど、町民と協同で作業を進めた。

震災伝承は記録誌のほか、身元不明者の遺骨を安置する納骨堂と現在計画中の「鎮魂の森」などのハード面と、大槌町文化交流センターでの展示や映像などを活用した日常的に震災や復興を学ぶことができる体制が整いつつある。また、平成29(2017)年には、「大槌町震災アーカイブシステム〜つむぎ〜」の運用を開始した。

教育分野では、震災以前から構想のあった「小中一貫教育」の実践の場として、義務教育の9年間を通して継続的・系統的に学習できる「大槌学園」「吉里吉里学園」の2校を開設した。また、地域で子どもを育てるコミュニティスクールの体制を確立し、放課後の学びの場や居場所を学校外で充実させる取り組みを推進している。同時に、地域の歴史・文化を学び、郷土愛を育む「ふるさと科」を特設し、全学年を対象に教えている。これらの取り組みは全国的にも注目され、平成30(2018)年11月に開催された「小中一貫教育全国サミットinおおつち」では、ふるさと科などの公開授業が行われた。

その他、復興事業を早期に軌道に乗せることや行政でカバーし切れない分野の事業を推進するため、「復興まちづくり大槌株式会社」が平成25(2013)年に設立された。



小中一貫校「大槌学園」

課題

市街地の52%が浸水した大槌町では、速やかに仮設住宅を建築し、被災者の方々が一日も早く避難所から出て仮設住宅に入居していただくことを最優先としなければならず、入居後のコミュニティ形成がどうしても後回しにならざるを得なかった。また、それに関わる職員配置も被災当初の復旧期は、ハード面の復旧を最優先に進める必要があるため、限定的な対応となった。

被災当初、全国各地から支援物資が届けられ、避難所や仮設住宅での生活に活用された。大量の物資を保管、管理する場所や人員の確保がままならなかったことは課題として挙げられる。また、避難所以外で親戚や知り合いの家に身を寄せる方も多くいたことから、それらの方々への物資の分配をいかにスムーズに行うのかも同様に課題である。

また、仮設住宅退居からの自宅再建に当たり、その基礎となる区画整理や防災集団移転などの面整備を早急に進める必要があるが、数年単位で期間がかかることもあり、中には区画整理地内に土地を所有している方が被災していない内陸部へ移転するケースも見受けられた。区画整理では、

所有者が複数名いる土地や不明な箇所もあり、事業を進める上で障害となった。小規模な自治体である当町は、もともと職員数が少なかったことに加え、区画整理やハード面の復旧など専門的な知識を持った職員が不足していたこともあり、全国から多くの応援職員に支援を頂き、現在も継続している。被災当初は町のニーズと派遣される職員の適性との間にギャップが生じることもあった。

教訓・提言

大槌町では、震災からの復興で「住民が主体となったまちづくり」を進めながら、町民から様々な声を聞くことができた。

中でも、町で住民の意見を聞く機会として「地域復興協議会」を各地域で開催してきたが、これからのまちづくりを担う若い世代の参加が少ないことが大きな課題であった。いかにして若い世代の意見を取り入れるか、聞く機会を設けるのかをしっかりと考える必要がある。また、町民の意見をくみ上げるには、どのような意見でも反論せずに聞くという姿勢が大切である。人口1万人の小規模な町ではあるが、地域によりまちづくりの意見は異なる。例えば、防潮堤の高さ一つをとっても、ある地域では、安全を最優先にしてほしいという声の一方、海が見える高さにするべきだと意見が分かれることもある。このような意見を、個人単位でも少数意見をしっかりと聞く姿勢が自由な発言を促すものとなる。

また、震災前から地域の連携が強い地区では、避難所運営や支援物資の分配などを行政に頼らずに自助共助で対応した所もある。また、地区で独自に避難経路等の検討をしていた自治会もあることから、日頃から地域の結びつきと災害時の自助共助についての検討やシミュレーションしておくこ

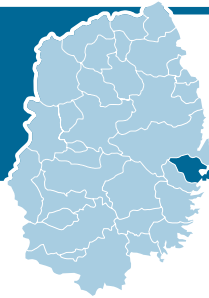
とが重要となる。

大槌町は、津波により役場庁舎が被災、全壊し、機能不全に陥ったため、日頃から外部との連絡が可能な手段を備えておくことの重要性が認識された。特に人命に関わる医療機関との間で、受け入れ態勢や連携、連絡体制を構築しておくべきである。



町の中心地 町方地区

山田町



被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

平成23(2011)年3月11日14時46分に発生した地震により、当町は震度5強を記録した。その後襲来した津波では、7mから19mの高さまで浸水した。また、中心市街地をはじめとする町内の各地で火災が発生し、津波浸水区域外の家屋も被災した。

家屋の被害は津波、火災によるものが多く、約3,000棟の家屋が全壊又は大規模半壊となった。人的被害は、死者・行方不明者合わせて800人を超えており、平成23年3月1日時点の人口の4%強が犠牲となった。

ライフラインも甚大な被害を受け、国道や町内の幹線道路はガレキにより寸断し3月下旬に全線開通、電気・電話は町内全域不通となり4月に復旧、水道・下水道はほとんどの地区で供給・処理が停止し5月に復旧した。

復興の取組状況の概要

平成23年12月、「二度と津波による犠牲者を出さない」を基本理念として「山田町復興計画」を策定した。防災集団移転整備事業、都市再生区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業、災害公営住宅整備事業などを導入し、「コンパクトなまちづくり」をコンセプトに各種復興事業を推進し、平成31(2019)年2月、区画整理事業による嵩上げ地の宅地完成をもって「住まいの再建」に係る基盤整備をおおむね完了した。



津波復興拠点整備事業(中心市街地エリア)

主な取組事例

復興事業推進連絡調整会議

復興事業の早期完遂を図る目的で、学識経験者、復興庁、国土交通省、農林水産省、岩手県、町復興担当課、UR都市機構による連絡調整会議を組織。事業実施上の課題についての協議や調整を行った。これにより、錯綜する国・県・町事業の工程調整等が図られ、事業の進捗に大きな貢献を果たした。

町道細浦・柳沢線及び津波復興拠点整備事業(公共防災エリア)

東日本大震災において国道45号が冠水したことで、山田地区中心部が孤立した。また、低地部にあった県立山田病院、宮古警察署山田交番(いずれも山田地区)、山田消防署(大沢地区)が津波の被害を受けたことで、町の防災機能に多大な影響をもたらした。

このことから、「命の道」である三陸縦貫自動車道・山田ICから山田地区中心部の嵩上げ地区後背地を通り織笠地区まで結ぶ、国道45号の代替道路となる町道細浦・柳沢線を整備した。またこの新たな交通ネットワークと合わせて、本線に隣接する山田地区の高台に公共防災エリアとして前述の公共施設を集約し、発災時における避難・災害復旧の拠点を整備した。

町道長林・大浦線

船越半島の付け根にある浦の浜地区では、船越湾・山田湾の海水が防潮堤を越えて衝突し、同半島が孤立したことに鑑み、幹線道路を低地部から新たな防潮堤の頂上部に移設した。本道路は、L1津波に対しては寸断されず、L2津波に対しては越水しても道路啓開の負担を減らすことで、船越半島の孤立を防ぐ、または極めて短期間とすることを目的としている。

津波復興拠点整備事業(中心市街地エリア)

津波・火災により大規模な被害を受けた山田地区中心部は、震災前は公共施設、金融機関が市街地内に散在し、またかつては活気ある商店街も廃業店舗が多く、閑散としている状況であった。

このことから、震災からの復興に際し「まちなか再生計画」を策定し、陸中山田駅周辺を「まちなか再生区域」として設定。公共施設(図書館機能、まちなか交流センター)、金融機関、商店、公園を集約整備した。この中心市街地エリアは、災害時には物資供給施設となり、平常時にはにぎわいの中心となる。

課題

防災集団移転促進事業で買収した 移転元地の利活用

移転元地については、震災前は地形の制約や交通インフラ上、産業用地としては不利な場所で住家や田畑が存在していた地域がほとんどである。防集事業で買収した移転元地の利活用については、国から強く推進されているところであるが、前述のとおり産業用地としては不利な場所であることから、企業等へ売り込むにも最低でも事前に産業用地として道路、上下水道のインフラ整備が必要不可欠となっている。しかしながら、復興交付金を活用し産業用地整備を行うためには企業等の立地見込みが絶対条件とされており、利活用の推進を図ることが困難な状況である。

加えて、移転元地は防潮堤や水門の災害復旧事業地に隣接しており、広大な土地が資材置場として使用されることから、具体的に利活用を図るのが国の復興期間後となってしまふ。このため、復興交付金を活用することができず、町の単独財源だけではインフラ整備が困難である。

新たに造成された 団地におけるコミュニティ形成

震災前に築かれていた各地区のコミュニティが、新たに造成された各住宅団地に散り散りになったこと、また地区でまとまって移転した場合でも、隣近所の住民が変わることでまとまりが弱まり、自治会をはじめとしたコミュニティ組織が結成されにくい状態が多く見られる。町ではコミュニティ形成支援を行いながら住民による自発的な組織形成を促している状況である。



自治会設立準備委員会の様子

教訓・提言

住居移転に係る 細やかな意向調査

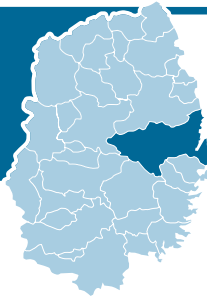
当町では、防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業の実施にあたり、被災者の意向調査を実施し、整備戸数を決めている。

被災者のニーズは、時間の経過とともに「高台で再建したい」という声から「便の良い場所で再建したい」に変化し、また再建方法も「自力再建を希望していたが災害公営住宅に入居したい」「災害公営住宅入居希望であったが自力再建したい」など変化することから、当町では頻度の高い意向調査を実施し、その都度計画に反映させてきた。これにより災害公営住宅の空き戸数の発生を抑え、将来にわたる維持経費を抑えることにつながった。

国土調査事業の早期完了

当町では、東日本大震災発災の時点で国土調査が完了しておらず、復興事業を進めるうえで支障となった。特に整備規模の大きな山田地区では、境界を確定するための作業に多大な時間を費やした。また、高台住宅団地の整備に際して主に山林所有者の相続登記が行われていない事例が多くあり、権利者の特定、用地交渉に時間を要したことから、面整備事業の実施が遅れる一因となった。

宮古市



被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

平成23(2011)年3月11日14時46分、三陸沖を震源として発生した「東北地方太平洋沖地震」は、観測史上国内最大となるマグニチュード9.0を記録。本市では、市内全域にわたり震度5強から5弱の非常に強い揺れを観測。津波の最大波は8.5m以上(気象庁発表)を記録、さらに、津波浸水域は10kmにも達し、建物用地・幹線交通用地の21%が浸水したほか、重茂姉吉地区では、津波遡上高40.5m(東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ調べ)を記録するなど、津波の猛威にさらされた。

この巨大な津波は、明治29(1896)年、昭和8(1933)年の三陸地震津波、昭和35(1960)年のチリ地震津波を遙かに凌ぐ大規模なものとなり、多くの尊い命や貴重な財産を奪い去った。死者517人(行方不明者94人を含む)、住家被害は、全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊を合わせて4,449棟。物的被害額は2,457億円(国・県の施設、鉄道、電信電話、電気事業者関係等の被害を除く)、罹災程度が半壊以上の被災世帯は4,582世帯、11,979人(発災時数値)であった。

復興の取組状況の概要

平成23年6月、復興に向けた取り組みの基本的な考えと復興のまちづくりを推進するための「宮古市震災復興基本方針」を定め、この基本方針をもとに同年10月に宮古市東日本大震災復興計画(基本計画)を策定した。さらに、平成24(2012)年3月に宮古市東日本大震災復興計画(推進計画)及び地区復興まちづくり計画を策定し、具体的な復興事業の取り組みを行った。

復興計画は、平成23年度から令和元(2019)年度までの9年間とし、3カ年ごとに「復旧期」、「再生期」、「発展期」として位置づけた。重点的に取り組むべき方向として、「すまいと暮らしの再建」「産業・経済復興」「安全な地域づくり」の3つを復興の柱に据え、復興に向けた取り組みを推進し、ハード事業はおおむね完了している。

被災者の住宅再建場所を確保する取り組みとして、土地区画整理事業(2地区410戸)、防災集団移転促進事業(5地区262戸)、漁業集落防災機能強化事業(9地区32戸)、災害公営住宅整備事業(25団地766戸、県整備分を含む)を実施。住宅再建事業として、宅地整備704戸、災害公営住宅整備766戸の合計1,470戸を整備した。

主な取組事例

地区復興まちづくり計画

市では、復興まちづくり計画の策定にあたっては、住民の合意形成が重要であり、そのためには計画の策定に住民自ら参画していただくことが最も効果的であると考え、被災した33地区について、状況に応じて2つの方法により復興まちづくり計画をまとめた。

1つ目が自治会、消防団、PTAなどから選出された住民代表を構成メンバーとして、地区としての計画を取りまとめ、市長に対して提言していただく「検討会立ち上げ型」で、被災戸数が100戸以上の10地区で実施した。もう1つが住民全員を対象とする意見交換会や個別の意向確認を行う「全体協議型」で、被災戸数が40戸未満の23地区で実施した。

「検討会立ち上げ型」の地区から市長に対して提出された提言と「全体協議型」の地区での意見交換や個別の意向確認で示されたご意向等を可能な限り尊重し、市が行政としての検討を行い「地区復興まちづくり計画」をまとめた。

地域防災計画の見直し

東日本大震災を踏まえ、地域防災計画等の見直しや防災体制の強化・充実のため、市職員や市民等がどのように対応したのか、アンケート調査を実施し、その結果を調査・分析して課題を抽出・整理した。災害対応行動の調査・分析結果により浮き彫りとなった課題に基づき、本市の防災・減災に向けた取組の基本計画となる地域防災計画の見直しを行った。

中心市街地拠点施設

「イーストピアみやこ」の整備

東日本大震災では、津波が市街地を襲い、広範囲で被害を受けた。市役所、保健センターなどの公共施設も被災し、電気、水道、道路、通信等のライフラインが寸断され、冠水により災害対策本部(市役所庁舎)が外部と遮断・孤立した。災害対策の初動体制に課題を残したことから防災機能を高めた被災地域全体の復興の拠点として、市民交流センター、市本庁舎、宮古保健センターの3つの機能を持った複合施設「イーストピアみやこ」を宮古駅の隣接地に整備することとして、平成28(2016)年9月に建設工事に着手、平成30(2018)年7月に完成し、同年10月に供用開始した。

イーストピアみやこは、広い市域を公共交通で結ぶ「コンパクトなまちづくりの拠点」、「集い、学び、語らう、賑わいの拠点」、「健康なまちづくりを支える拠点」、「安全・安心な暮らしを支える地域防災拠点」として、その中心的な役割を担うことが期待されている。

課題

防災・危機管理体制の充実「減災の考え方」

本市は、過去幾多の津波災害を経験し、その都度その得た教訓を生かしながらまちの復興を図ってきたが、自然の力はあまりに大きく、東日本大震災の大津波は、再び多くの尊い命や貴重な財産を奪い去った。そして、防潮堤や防波堤などの海岸保全施設だけでは津波を完全に食い止めることは困難であることも明らかにした。

未来を担う子どもたちが自然の猛威にさらされることなく、安心して暮らすことのできる故郷の復興に向け、再び同じような被害は絶対に出さないという強い決意をもって、まちづくりに取り組まなければならない。

東日本大震災の津波被害の経験から、防潮堤や避難路などを整備するハード事業と、円滑な避難方法、防災教育、情報提供などのソフト事業による防災対策を組み合わせ、被害を最小限にしていくことが求められている。この減災の

考え方に基づいたハードとソフト両面の手法を組み合わせ、多重防災型まちづくりの推進が必要である。



津波避難路(重茂石浜地区)

教訓・提言

災害教訓の伝承・情報発信

これまでも津波記念碑の建立や津波体験を語り継ぐ活動などが行われてきたが、時の経過とともに災害の記憶は薄れていき、津波によって多くの人命が失われている。

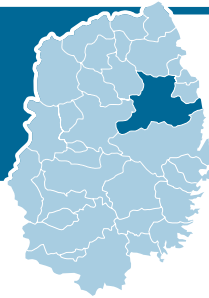
津波災害などの自然災害により人命が失われることがないよう、全ての人々が自らの判断で避難行動を起こす必要がある。「津波の恐ろしさ」、「自然を侮ることの愚かさ」、「備えることの大切さ」などを学ぶ防災教育の効果を高めるためには、これまで以上に、災害の記憶を風化させることなく後世に伝承していく取組が必要である。

災害の歴史から学び、記憶や経験を語り継ぎ、将来に生かすため、災害映像や写真データ、災害記録関係資料、津波遺構たろう観光ホテルや市民交流センター「防災プラザ」などの震災伝承施設などを活用し、災害の教訓や復興の取り組みを後世や国内外に情報発信していく。



津波遺構 たろう観光ホテル

岩泉町



被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

岩泉町では、沿岸の小本、中野、茂師、小成の各地区が大震災津波により大きな被害を受けた。津波の最大遡上高は、小本で20.4m、茂師で24.6mに達した。浸水面積は、小本川河口に位置する小本・中野地区で約125ha、茂師・小成地区では約6haである。津波により亡くなられた方は、関連死3名を含め13名に上っている。町内で亡くなられた方が4名、町外の方が6名である。被災家屋数は、全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊を合わせ208棟に達した。被害は、小学校、中学校を始めとする公共施設、商工業事業所、農地・農業用施設、漁船・漁港・水産施設、公共土木施設、ライフラインに及び、被害額の合計は44億円、そのうち最大の被害は、漁船、漁港、水産施設のもので被害額の半数超を占める。

復興の取組状況の概要

町は、被災後ただちに復旧・復興に取りかかり、仮設住宅3団地、143戸を建設、次いで災害公営住宅を2地区51戸建築し、移転地の造成も行った。被災した小本小学校、小本中学校、保育園は、小本小学校・小本中学校・おもとこども園として新築移転した。三陸鉄道小本駅には、駅舎、役場支所等と一体となった防災拠点施設(小本津波防災センター)を建設した。河川、港湾、漁港、海岸保全施設等の復旧も合わせ、震災復興のハード事業はすべて完了している。

現在も継続中の復興の取組みは、災害公営住宅入居者に対する家賃支援と、被災者の日常生活支援、健康維持増進、新たなコミュニティ形成や既存のコミュニティとの融合のための活動を支援する事業である。



小本地区を襲う津波の様子

主な取組事例

小本地区では、旧小本小学校の南方、山側の高所を通る国道45号線に向け、大震災の2年前、平成21(2009)年に設置された「避難階段」が早速効果を発揮した。

旧小本小学校の津波に対する指定緊急避難場所は、学校の南約250m、標高約35mの国道45号線小本トンネル前広場であった。避難階段設置前は、学校から一旦反対方向の海側に向かい津波浸水予想区域を通り抜けた後国道に出て、緊急避難場所に向かう避難経路となっていた。津波の当日は、130段、長さ約30mの避難階段を通ることにより、円滑かつ安全に全校児童の避難を成し遂げることができた。

このことは小本地区の浜の駅おもと愛土館に設けられた「津波伝承看板」に記録され、広く一般に伝えられている。

小本地区を始めとする沿岸の各地区では、震災以降、津波防災への取組みが一層強化されている。避難訓練は、地区の自主防災協議会を始め役場支所、自治会、小学校、中学校、こども園等が参加して毎年定期的に行われている。更に、防災マップの改訂、地区防災計画の策定、災害危険区域内要配慮者利用施設における避難確保計画の策定、指定緊急避難場所・指定避難所の定期的な点検、備蓄物資の更新や増強、地区に立地する事業所による要配慮者利用施設に対する災害時支援協定の締結、防災士の取得推進による地域防災リーダーの育成、災害時通信体制の強化、防災教育の充実等が矢継ぎ早に実施されている。これには、大震災のみならず、平成28(2016)年8月の台風第10号豪雨災害被災も大きく関わっており、沿岸地区のみならず町全体を通じ取り組まれているものでもある。大震災を契機に、沿岸の自治体では犠牲者ゼロを目指す津波防災対策を一層強化しているが、岩泉町のこれらの取組みは優れて総合的、包括的であり、範をなすものとなっていると自負している。

課題

小本地区では、被災した住宅の再建にあたり、防潮堤が新設され津波に対する安全性が強化されたこれまでの土地に再建する住民と、約1km西方に離れた小本駅周辺の移転地に再建する住民とに判断が別れる結果となった。また、災害公営住宅は小本駅西側と小本から約20km離れた町の中心である岩泉地区に建設された。町内の他地区への移転者、更には町外への転出者もあり、旧小本集落は、人口減少に小学校や保育園の移転も相俟って、かつてのコミュニティの縮小、分散、弱体化に見舞われることとなった。これらを補うべき新たな転入には顕著な動きは見られていない。

小本地区のほかにも、津波被害に見舞われた、中野地区、茂師地区、小成地区でも同様の状況となっており、漁業者、商工業事業者、サービス事業者では、被災を始め高齢化等様々な要因から震災を機に廃業や事業の存続を断念した事業者が多い。

震災は、地区の立地条件や地域社会のあり方に平常時の変化の速度やその内容とは大きく異なる変化をもたらし、その変化への追従が困難な現状がある。

小本地区、中野地区は、三陸鉄道、三陸北縦貫道、2つの国道、港湾、漁港等が集中する町の交通の要衝である。特

に、三陸北縦貫道の開通は、利便性の向上や災害時の交通路の確保が期待される一方で、通過地点化の深化等の側面も持っていることから、龍泉洞を始めとする観光資源や沿岸を舞台にみちのく潮風トレイル、三陸ジオパーク、被災地ガイド等を活用しながら、「浜の駅おもと愛土館」をはじめとする地域の資源も活用し、多くの人が訪れるよう地域住民、漁業者を始め各種事業者、行政等が一丸となった魅力と活力のある地域づくりが課題となる。



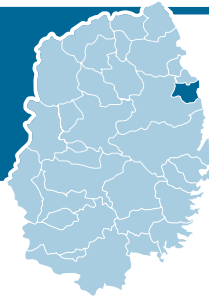
浜の駅おもと愛土館

教訓・提言

東日本太平洋沖地震の発生に際しては、その揺れの強さや継続時間の長さから多くの地区住民は津波の襲来を直感した。繰り返し実施されてきた避難訓練やハザードマップ、津波浸水シミュレーション結果等に基づきいち早く避難行動をとることができた。前月末に発生したニュージーランド・クライストチャーチの地震や2日前の3月9日に東北地方でやや規模の大きな地震が発生していたことも、地震や津波に対する意識を高める契機となっていた。地区住民の中には、必ずしも直ちに避難行動をとったわけではない住民や避難を不要と考えた住民もいたが、消防団、自主防災組織、近隣の住民等の働きかけにより、この地区で避難行動を起こさなかった住民はいないと考えられる。にも関わらず4名の犠牲者が出てしまったことは誠に残念であり、これは避難行動に不十分な点があったためと想像される。このことから教訓を引き出し、次世代へと引き継ぐ必要がある。

避難行動においては地区住民の防災に対する日頃の意識が効果を発揮したが、地区の復興に対しても明確な意志を持つことにより、災害がもたらす急速な環境の変化に対し復興の方向性を見失うことがないような個々の地区住民の意識的な行動が必要である。このことは、復興の初期の段階から認識されるべきであろう。また、地区住民がこのような意識を持って行動し、思い描く復興そして新たな地域づくりが可能となるよう、行政や関係機関等による支援も併せて欠かせないと考えられる。

田野畑村



被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

本村では震度4の揺れを記録し、その後、最大湖上高25.5mの津波が襲来し、沿岸域の集落である島越地区や羅賀地区などで壊滅的な被害を受けた。この大震災津波による人的被害は、死者23人、行方不明者15人、負傷者6人、震災関連死3人であった。住家被害については、全壊225棟、大規模半壊22棟、半壊23棟、一部損壊11棟の計281棟であった。被災世帯は、全世帯の17.3%に当たる251世帯、被災者数は全人口の18.5%に当たる734人であった。非住家被害は、一部損壊以上の建物で311棟となった。物的被害額は、村管理施設が191億円、県等管理施設が112億円の計303億円であった。

復興の取組状況の概要

復興の目指す姿として、「心をひとつに 未来に向けた復興」を掲げ、3つの基本方針に基づき17分野で事業を展開してきた。

防災の地域づくり(8分野)では、避難路、防潮堤等防災・減災施設整備など。生活再建(3分野)では、移転先の高台団地造成(5カ所)、災害公営住宅建設など。地域振興(6分野)では、水産漁業と観光関連施設の再建・改修などを進めてきた。



震災遺構と防潮堤／明戸浜



体験型観光の拠点として再建した机浜番屋群／机浜漁港

主な取組事例

住宅とコミュニティの再建を最優先

復興の取組では、被災者の住宅再建を最優先し、関係者が一丸となってその達成に全力を注いだ。特に配慮したのは個々の住宅のみならず、大切な機能を有する漁村集落のコミュニティの再建である。そのために、当該自治会の総意に基く集落ごとの集団移転となるように、村の中心部の仮設住宅に移った被災者と浸水被害を免れた人たち(地理的に3~7km離れてしまった自治会)に対して、丁寧に意志決定のはたらきかけを行ってきた。その結果、移転先の団地は、自力再建区画と災害公営住宅区画をセットにした団地造成計画とした。

暮らしと生業の再生に最大配慮

また、サッパ船を主体とする採介藻漁業関係者が多いため、漁具の保管スペース等の確保が必要であることから、移転団地内に共同利用倉庫や漁具置場等の必要な区画を確保し、漁業者に対して最大限の配慮をした。

外部からの応援・協力に感謝

これらの実現に際しては、県内外の国公立の大学の方々、行政機関等より派遣された多数の応援職員の方々の協力によるところが大きかった。



漁業集落の特性を考慮した高台移転／羅賀・拓洋台



島越地区コミュニティセンターの落成祝い／三陸鉄道島越駅隣接地

課題

持続可能な地域づくり

高台移転の結果、住居が地理的に離れて(2~5km)分散した自治会(被災した羅賀、島越地区)においては、高齢化が進行し続ける中でのコミュニティ活動の継続は、その困難さがますます顕在化している。

発災時はもちろんのこと、復旧・復興の各時期においても、「共助」の役割・機能が期待されている。例えば、要支援者・要配慮者に対して、コミュニティ内の支援担当者による共助の仕組みを構築してきたが、人口減少の中で共助の担い手を確保すること、その仕組みを実際に機能させることの難しさは、地域も行政や関係機関も共有している。津波への不安が除去された分の(心理的・時間的に生まれた)スペースを活

かして、コミュニティにおける暮らしと生業の再生・維持に取り組む必要がある。



高台移転先にも神輿が巡行
／島越・黎明台

教訓・提言

減災は多角的な視点で

ハードによる防災では、陸上を巨大なコンクリートの工作物群で覆い尽くす一本槍ではなく、消波ブロックの強化充実など、むしろ海側に手を加えて減災を図ることも一案ではないだろうか。

新旧のネットワークや絆を育み活かす

地縁、血縁などの古くからの人的つながり、在京ふるさと会の村出身者や名誉村民、修学旅行やサークル活動で本村に思いを寄せ続けてくれる大都市圏の学生・生徒・教員及び卒業生など、長年にわたって培われてきた国内外の人たちとのネットワークは、復旧・復興の長期戦を強いられている村民にとって、何よりの力になっている。また、ボランティアとしてかかわっていただいた多くの市民やミュージシャンたちとの出会いがあり、この災害がきっかけとなって多様な支援者とのつながりもできた。この貴重な絆を大切に育み続けることが肝要である。

さらに、次なる自然災害に備えて、「津波てんでんこ」などの先人からの教訓を次世代にしっかりと伝え続けていくこと、内陸部の村民らの炊き出し支援などで発揮された「結の精神」に感謝するとともに、それを涵養していくことも大切である。

海と大地に感謝しこの地に生きる

三陸の海と大地からの恵みに感謝しながら、自然は時として大きな災いと試練をもたらすことも忘れてはならない。あらためて「心をひとつに 未来に向けた復興」の旗印のもとに、世界屈指の漁場に面し且つ沿岸北部の冷涼な気候や風土に根ざした地域特性を最大限に活かし、持続可能な暮らしと農林水産業+αの産業の再生に邁進していきたい。

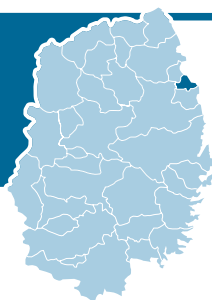


老若男女が集う多彩な野外ステージ／明戸キャンプ場



豊漁と安全を願う漁村ならではの伝統の祭り

普代村



主な取組事例

被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

本村では、最大震度5強(普代村銅屋)を観測し、津波痕跡高は24m(普代水門)にも及んだが、普代水門と太田名部防潮堤が機能し、住家に被害がなかった。しかし、村内の7つの漁港は壊滅的な被害を受けた。

この大震災津波により村内で死亡が確認された死者はいないが、村民1人が行方不明となったほか、村外で村民7人が津波によって命を落とし、村内で1人が負傷した(村外で負傷した村民は4人)。

災害廃棄物等は推計1.1万t発生し、漁業関連の被害額は36億3,804万円にも上った。

普代村の中心部は普代川に沿って形成されており、普代川河口から約300m上流に建設された普代水門(昭和59年建設・高さ15.5m)は、役場や普代分署などがある村中心部に津波を到達させることなく被害を最小限にとどめた。

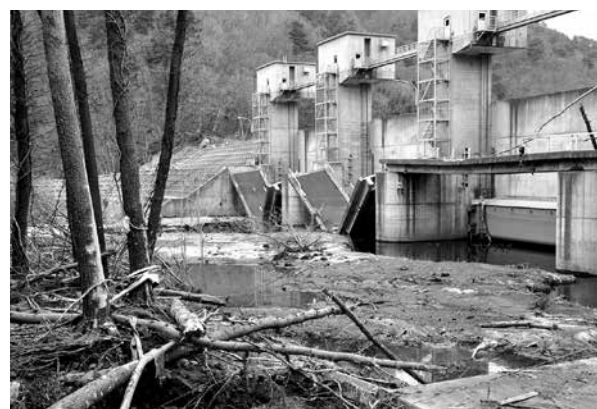
津波は、水門建屋の換気口から海水が入った跡があることから、高さ15.5mの水門を越え、24mまで達したことが分かっている。

普代水門と同じ高さをもつ太田名部防潮堤(昭和42年建設)は高さ8.9mの位置で津波に耐え、住宅地への浸水を止めた。防潮堤外側の漁港では壊滅的な被害となり、水産業に携わる村民は一時仕事を失ったが、住宅が残り生活基盤を確保できたことから早期の復旧に尽力することができた。

普代水門・太田名部防潮堤は大きな効果を発揮した堤防として国内外から注目を浴び、現在でも見学者が訪れている。



太田名部地区を襲う津波の様子



津波により損壊した普代水門



被災直後の普代水門

課題

復興事業で行った事業成果を、若年層の村への定着、一次産業の担い手確保育成、産業経済の活性化につなげ物産、交流、観光の魅力向上を図っていくことが課題となっている。

特に、漁業従事者が震災を機に減少したことから担い手確保が喫緊の課題である。

また、今後も起こり得る災害から人命や財産を守る取組を考え、実行に移していくための基本となる「防災教育」と普代村での東日本大震災の伝承を長期的に続けて行くことも課題となっている。

教訓・提言

東日本大震災では普代水門・太田名部防潮堤が機能し最小限の被害であったが、災害が甚大なほど、自助共助の役割が大きくなって来る。

幾度となく大災害に見舞われている本村にとって、将来にわたり「災害に強いまちづくり」と「自助・共助・公助」意識の普及強化は非常に重要である。

普代を守った水門

『二度あったことは、三度あってはならない』

和村幸得元村長は、戦後の民選で村長に初当選し、10期40年という長きにわたり普代村のトップとして村の発展に尽力しました。

昭和8年の津波を経験した元村長は、明治29年の津波で記録された15.2mの高さにこだわりました。

財源や土地の活用に国からも村民からも反対の声が上がりましたが、「二度あったことは三度あってはならない」と反対の声を説得し高さ15.5mの普代水門と太田名部防潮堤を実現させました。

2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震では、津波による浸水を最低限に食い止め、村内の人的被害を死者0、行方不明1に抑え、「奇跡の水門」と呼ばれ注目を集めました。

ただし実際には到達した津波は高さ約20mで水門を越えており、県道にかかる水門の陸甲(扉)が余震で緊急停止し、間一髪手で閉めた経緯もあり、より素早く高台に避難することこそが重要であることを忘れてはなりません。



故・和村幸得元村長

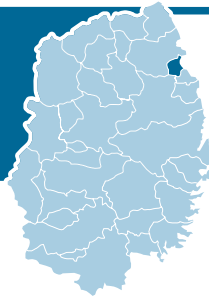


平成25年3月に建造された顕彰碑



昭和の三陸地震津波

野田村



主な取組事例

被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

本村では、最大約18メートル、最高遡上37.8メートルの巨大津波が襲い、住家の被害は村内の約3分の1にあたる515棟で、37人（うち村民28人）の尊い命が失われた。沿岸部のほとんどの地区で被害を受けたが、特に役場周辺の村中心部は壊滅的な被害であった。本村全体の被害総額は65億5,350万円に上った。

避難者数は震災直後のピーク時で912名であり、避難場所は最大11カ所で、おおよそ4ヵ月にわたり開設された。また、災害応急対策を進めるにあたり、県内外から多くの関係機関の協力支援をいただいた。その延べ人数は、警察989人、広域消防2,760人、消防団1,309人、陸上自衛隊1,132人、市町村672人であった。

このような協力支援のおかげもあり、平成23(2011)年3月28日に行方不明者の捜索が終了し、早々にがれきも撤去することができ、それ以降の復旧・復興については、加速して進めることができた。

復興の取組状況の概要

平成23年11月には、「安全・安心で活力あるむらづくり」を基本理念に、「野田村東日本大震災津波復興計画」を策定し、これに基づき、平成24年1月に具体的な取組や主要な事業を定める復興交付金事業計画を国に提出し、県内で最も早く防災集団移転促進事業に着手することができた。被災者の生活基盤の整備を最優先に掲げ、それ以降、被災市街地復興土地区画整理事業、災害公営住宅整備事業、漁業集落防災機能強化事業、都市公園事業等の事業を実施し、平成29(2017)年度でハード事業のほとんどが完了した。

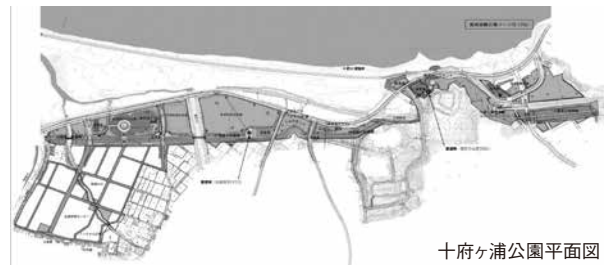
多重防災型のまちづくり

明治三陸地震津波、昭和三陸地震津波等、過去の大津波で甚大な被害を受けた本村では、津波から第1線の防潮堤のみでまちを守ることは現実的に不可能であることから、第2線となる三陸鉄道・国道のほかに、津波威力の抑制と避難時間の確保を図るため、第3線となる堤防の役割をもった高盛土を築くことによる多重防災型のまちづくりを進めた。

第3線から海側については、住家等の建築を制限し、非居住エリアとするため、災害危険区域を設定し、さらに、第2線と第3線の間は、緩衝地帯として、津波エネルギーを吸収するポケット状の都市公園として整備した。

これに伴い、このエリアの居住者等の住宅再建のため、防災集団移転促進事業で城内、米田、南浜地区の3地区に高台団地の整備を行った。なお、城内地区は内陸側へ、米田地区と南浜地区については、もともとの集落のまとまりに配慮し、それぞれの従前の居住地付近に整備を行った。

また、東日本大震災大津波以前と同様の状況で生活再建するため、災害公営住宅は戸建を基本とするとともに、近所同士の繋がりにも配慮し、配置については居住者の希望を伺い、自主再建住宅と災害公営住宅が混在する団地となっている。



十府ヶ浦公園平面図



村最大の高台団地(城内地区)

課題

災害に備えた人材育成と体制整備

復旧・復興の実施にあたり、本村では、防災集団移転促進事業等様々な事業を導入したが、工事着手までの手続きについては、高度な専門知識が必要であり、本村職員のみでの実施は不可能に近いものがあった。そこで、国、県、市町村等から多くの応援職員の派遣をいただいた。工事についても、一度に数カ所の大規模な工事が施工されることは、未だかつてなかったことから、応援職員の派遣がなければ早期の工事完成は難しかった。応援職員の手助けがなければ復興のおおむねの完了は平成30(2018)年度以降になっていたのかもしれない。このような状況から、今後においては、人材育成を行いながら、有事の際の体制について検討していく必要がある。

生活再建や災害対応に係る 制度改正が必要

防災集団移転促進事業について、現在の制度では、同じように家屋が流出した被災者であっても、災害危険区域設定以外の区域に居住していた被災者については、高台団地の自主再建対象から外れ、災害公営住宅への入居のみの対象となっている。しかし、同様の被災状況の場合には、被災者一人ひとりの生活再建の考え方に寄り添うため、高台団地での災害公営住宅入居の他に、自主再建を選択できるよう制度を改めるべきである。また、災害対応に伴う業務(例:保安林解除手続き)について、事務手続きの迅速化のみではなく、災害に即応できるよう、手続き内容の簡素化等の制度改正の必要がある。

教訓・提言

過去にも大津波を経験している本村では、幾度となく甚大な被害を受け、多数の尊い命が失われている。

東日本大震災大津波でも、一瞬のうちに焼け野原のような風景に変わり果て、様々な思い出のある故郷のまちが一瞬でがれきの山と化し、尊い命が失われた。

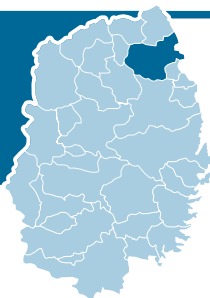
このような、津波で変わり果てた街並みではあったが、防潮堤の14メートルへの嵩上げ、防災集団移転促進事業での高台移転、土地区画整理事業での城内地区の整備、漁業集落防災機能強化事業での宅地の嵩上げ、避難時間の確保を図る都市公園事業の整備、復興道路事業での避難路の整備等、様々な復興事業を実施したことにより、津波直後のがれきの山が跡形もなくなり、災害に強い新たな街並みが形成された。

しかしながら、新たな街並みが形成され、防災性が向上していくとともに、甚大な被害の痕跡もなくなり、歳月が経過していくと、世代交代とともに、津波の記憶が忘れ去られ、また、同じ惨劇を繰り返すことが危惧される。このような中で、過去の教訓を生かし、二度と住民の命を失わないようにするためにも、津波到達地点の表示、東日本大震災大津波記念碑等を活用しながら、津波の恐ろしさを語り継ぎ、風化させないよう、末永く後世に伝えていかなければならない。



東日本大震災大津波記念碑

久慈市



被災状況及び復興の取組の概要

被災状況

三陸沖を震源とする大地震により、本市においても久慈港で8.6m、遡上高は久喜漁港で27m程度となる大津波に襲われ、沿岸部において甚大な被害が発生した。

死者4名、行方不明者2名のほか、家屋被害は1,248棟で約42億円の被害となり、水産加工施設や漁船などは約89億円、商工業関係では約150億円、漁港や道路などでは約14億円など、被害は多岐に渡り、被害総額は約311億円となった。

また、災害廃棄物は約9万トンにおよび、この処理費は約43億円であった。

復興の取組状況の概要

本市においては、これら東日本大震災からの一日も早い復旧・復興を図るため、平成23(2011)年7月に「久慈市復興計画」を策定し、計画の期間を10年と定め、平成23年度から平成25(2013)年度を各種復旧事業による生活基盤の再生に取り組む「復旧期」、平成25年度から平成28(2016)年度までを復旧事業によって再生された基盤に基づいて復興に向けて取り組む「復興期」、平成27(2015)年度から平成32(2020)年度までを、復興の取り組みを結実させ、新たな魅力と活力に満ちたまちづくりを実現、推進させていく「飛躍期」と位置付け、着実な取組を続けてきた。

ライフラインの復旧や学校、保育施設、保健施設等の再開などについては平成23年度中に完了した。住宅確保については、集団移転事業として14戸分の宅地整備を行ったほか、11戸の災害公営住宅を整備した。そのほか、自力再建の方々への支援も行ったところであり、住まいの再建は完了した。

水産関係では、漁港や被災施設の災害復旧事業のほか、復興交付金事業による水産業共同利用施設7施設の整備や産直施設の整備、周辺道路の復旧、漁港トイレ等の復旧も行った。

観光関係については、被災した観光施設「小袖海女センター」及び「地下水族科学館もぐらんぴあ」の再建を果たした。特に、もぐらんぴあにおいては、産直施設及び震災学習展示施設なども新たに整備したところであり、現在も多くの方々に来ていただいている。

そのほか、各防潮堤の嵩上げや避難道路13路線及び避難路の整備のほか、ハザードマップの整備なども行い、そのほとんどが完了している状況である。

主な取組事例

漁業集落防災機能強化事業による集団移転

当市の住宅再建においては、現地再建を望む声が多かったことから、危険区域を指定しての防災集団移転事業ではなく、集落内での移転を前提とし、希望者のみ移転できる漁業集落防災機能強化事業を活用した。

津波避難タワーの整備

一番被害が大きかった久慈湊・大崎地区において、要配慮者や逃げ遅れた方々の緊急避難場所として「津波避難タワー」を整備した。

総合防災公園の整備

東日本大震災においては当市は隣接する野田村や県南部の沿岸市町村に比べ、被害が限定的であったことから、自衛隊、消防及び警察などの各地からの応援部隊の活動拠点としての役割も担ったが、各部隊が展開できる大規模な平場がなく、市内各施設へ分散しての活動を余儀なくされたことから、当市のみならず広域市町村への復旧活動の拠点として、4か所の平場や一時避難場所としての防災東屋、かまどベンチなどを備えた「久慈市総合防災公園」の整備を行った。



総合防災公園 使用イメージ図

課題

教訓の伝承

震災からの復興についてはおおむね完了している状況にあるが、今後は避難訓練の継続や地域による自主防災組織の結成促進のほか、防災教育の充実など、この大震災からの復興で得た教訓を風化させない取組が必要と考えている。

久慈港湾口防波堤の整備

ハード整備としては国直轄事業で「久慈港湾口防波堤」の整備が進められている。この湾口防波堤は令和10(2028)年度の完成予定とされているが、当市の防潮堤や河川堤防の高さはこの湾口防波堤の完成を前提として設計されており、着実な整備が図られるよう期待している。

送電網の強化

大震災を契機として、再生可能エネルギーへの転換が叫ばれているところであるが、北東北地区は送電網が脆弱であり、再生可能エネルギー導入の取組に支障となっていることから、送電網の強化が課題となっている。



久慈市湾口防波堤現況

教訓・提言

迅速な対応と経験の継承

東日本大震災は未曾有の大災害であったことから全てが手探りであり、当市のみならず国や県においても、制度設計や支援策の決定などに多くの時間を要した。

復興が長引けば長引くほど新たな課題を招くことから、復興にあたっては、何よりも迅速さが大切である。今回の災害により多くの前例や課題が積み重ねられたものと思っており、この教訓を国だけではなく、被災していない多くの都道府県や市町村においても共有してもらい、万が一災害に遭った際の参考としていただきたい。

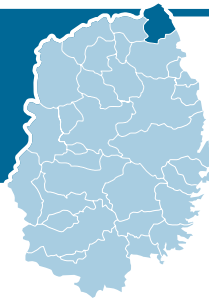
当市においては東日本大震災までは数十年大きな災害がなかったところであるが、平成23年の東日本大震災、平成28年の台風第10号豪雨災害、そして令和元(2019)年の台風第19号豪雨災害と、ここ数年立て続けに大きな災害に見舞われている。災害は起こるものだとして認識し、災害が発生した際に、まず各々が何を行うべきかを事前に把握しておくことは、その後の復旧復興の速さに大きく関係してくるものと実感している。

地域住民の意識改革

災害の全てをハードウェアで防ぐことは不可能である。ハードはあくまで減災であると捉え、一人一人が自分の命を守る行動をとれるかどうか重要である。そのためには市町村が正確な情報を素早く出すことだけではなく、地域住民の意識改革が最も重要である。

自主防災組織の結成促進はそのための大きな取り組みであるが、大切なのは実行力がある組織を増やしていくことである。当市の被災した地区においては、自主防災組織が主体となって避難訓練を行い、また、避難経路を戸別に作成するなどの取組を行っている組織もある。そういった組織を増やしていく取組が、最も重要な「命を守ること」に繋がっていくものと思っている。

洋野町



主な取組事例

被災状況及び復興の取組の概要

東日本大震災では、八木地区を中心に住家の流出や損壊に加え、全町的に水産関連施設の損壊や停電による二次被害など、まさに甚大なものとなったが、本町においては幸いにして死者・負傷者・行方不明者が全くなかった。

このことは、ひとえに町消防団や自主防災組織をはじめ、多くの町民が日頃から培ってきた強い「絆」と相互に助け合う「結」の心によって、一丸となって警戒や避難行動に取り組んだ結果であり、また、町民の勇気ある行動によるものである。

復旧・復興については、震災の年に水産加工場がほぼ仮復旧したほか、一年後にはJR八戸線が全線開通を果たし、漁港施設や県栽培漁業協会種市事業所、町営魚市場、八木製氷・貯蔵施設、災害公営住宅及び八木防災センターに続いてひろの水産会館が完成するなど、住民生活と産業再生の両面にわたる整備が、着実に進捗してきた。

これまで国、県をはじめとする関係各位のご指導と、全国各地からの温かいご支援ご協力により、復旧・復興はほぼ完了した。



津波に飲み込まれた種市漁港



浜に打ち上げられたウニ

防災体制

本町では幸いにして、「人的被害ゼロ」であったが、震災からの取組みが効果を発揮した。その主なものは、町防災推進室の設置、消防分署職員の併任発令、消防団の活躍、TP12メートルの防潮堤整備、自主防災組織の結成に伴う地域防災意識の向上、八木地区の津波慰霊祭と避難訓練の実施などが挙げられます。中でも消防団の取組では、消防団が率先避難をすること、水門管理の1部1門制(活動範囲の縮小)の導入、徹底した低地侵入阻止活動などが、功を奏したものと考えています。

ガレキ撤去

何よりも災害ガレキを撤去することが、早期の復旧に向けての第1歩となるという考え方から、町の災害防止連絡協議会の協力や自衛隊の救援のおかげもあり、早く仮置き場へのストックが終了したことで、被災者の方々の復旧に向かおうとする気持ちを確実に後押ししてきた。

水産関係産業

水産関連の産業は施設が壊滅したことにより、事業の再建に大きな不安を抱き、ともすれば前に進む気概を失いかける心配があった。水産業の振興と雇用の場の確保は、本町にとっては常に重要な政策課題であり、仮に水産業を衰退させることは、この津波に負けたことを意味するものであり、何としても事業再建を果たさせる必要があった。そこでまず、事業再建のためには資金が必要であると考え、各水産加工業者及び町内五つの漁協に対して、立ち上げのための呼び水として、経費負担の軽減を図るための「支援金」を用意することとした。

町単独の支援金となるため、当初は無利子の融資を検討したが、二重ローンになれば、それがまた負担になるという考えから、最終的には補助金性格の「支援金」を用意することに決定した。3億円を準備し、1企業体当たり2千万円を上限に支援金を交付したところ、震災の年の8月頃には水産加工業等の再建と、従事者の再雇用に一定のめどがつくなど、一つの脱落企業もなく立ち上がりを見せた。

課題

震災からの時間の経過とともに、震災に対する記憶の風化が懸念される。震災当時を振り返り、その記憶を留めると同時に、東日本大震災から教訓を学び取り、災害への備えや防災文化を後世に継承していくことが重要である。



毎年開催される八木地区の津波慰霊祭



震災後に整備された防潮堤と八木地区の宅地嵩上げ

教訓・提言

防災体制

震災時には、固定電話や携帯電話が不通となる「通信体制」の問題、地震発生直後からの「停電・燃料」の問題、「食料・災害物資備蓄」の問題などが発生した。これらのことを受けて、「通信体制」については消防団においてトランシーバーの配備や役場庁舎への衛星携帯電話の配備、「停電・燃料」対策については各避難所用の非常用電源として発電機・投光機・反射式ストーブを各消防団に配備、「食料・災害物資の備蓄」対策については防災センターへの食料・簡易トイレ等の整備等により対策を講じてきた。

畜産業における備え

酪農において停電により、牛乳の集荷が行えず廃棄処分を余儀なくされたことや、物流が滞ったことにより、家畜の餌が確保できず、養鶏業において殺処分が行われた。燃料や非常用電源の確保、家畜用の餌の備蓄などが課題となった。

沖合避難への対応

沖合に避難した漁船と船員に対し、食料と燃料の確保について要請があった。各避難所への対応もある中、運ぶ手段は3トン級の小型漁船1隻しかなく、しかも海はガレキだらけで操船には危険が伴った。最終的には要求された物資を沖合の漁船に届け続けたが、この対応については今後も検証が必要である。

次世代への伝承

得られた教訓を生かし改善していくとともに、今後の課題にも取り上げたとおり次世代へ伝承していくことが重要である。地域の住民が地域でどのような災害があるのか、その災害に備えて普段どのような準備をし、災害時に行動しなければいけないかを知り、そのことを子どもたちに伝えていくことが必要である。