

復興まちづくりから何を学び伝えていかなければならないか ～岩手県大槌町滞在の経験から～

三浦 一彦*¹

What Should We Learn and Hand on from the Experiences of the Reconstruction Process from the Tragic Tsunami Disaster?

Kazuhiko MIURA*¹

Abstract– A small town, Otsuchi, located at the coastal area in Iwate prefecture was completely damaged by the Tsunami on March 11, 2011. Taking two issues as examples, author tries to reveal the difficulties of decision making process of reconstruction planning. One is the results of land readjustment project at Machikata area where only a half of planned residents will come back. The other is the preservation of former town office as a remain which tells how severe is the Tsunami damage. It is our responsibility to hand on these knowledges by reviewing these experiences in order to utilize them for the expected future disasters.

Keywords– Tsunami disaster, reconstruction of town, city planning, preservation of remains

1. はじめに

2011年3月11日に東北地方を襲った東日本大震災津波は、沿岸各地に壊滅的な被害をもたらした。その中で岩手県大槌町は、当時の町長を始め死者805名、行方不明者429名、災害関連死51を含め1,285名の犠牲を数え、中心地のほぼ全域が壊滅的な被害を受けた (Fig. 1) [1][2].

死者の中には約40名の役場職員も含まれており、正規職員だけでは全く職務の遂行が困難な中、全国各地から150名前後の職員が毎年“応援職員”として派遣されている。筆者は、民間会社の職員でありながら2014年4月から2015年9月まで大槌町総合政策課において復興支援専門官として復興のまちづくりの政策立案やコミュニティ支援に携わる機会を得た。当時の私も含め役場職員は、日々職務の遂行に一生懸命であるが、帰任後改めて考えると復興事業のあり方について果たして正しい判断だったのかと疑問に思う節がいくつもある。

重要なのは誰かがしっかりと検証し、同じ失敗を繰り返さないため、国を動かし次に生かす策を講じることである。それこそが被害に遭われた方々の苦悩を無駄にし

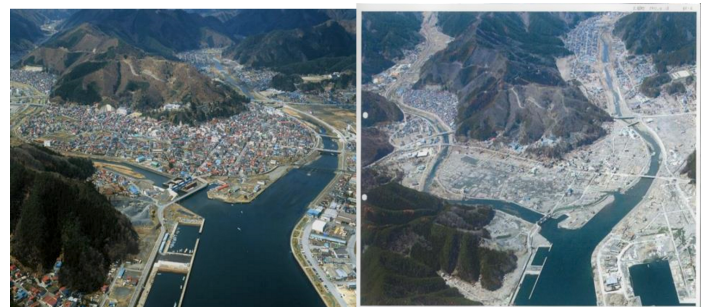


Fig. 1: 震災前後の大槌町中心部 [2]

ないことであろう。

本稿では、土地区画整理事業の結果生まれた新たな空地問題と震災遺構としての旧役場庁舎保存問題を例に取り、今後考えるべき課題を浮き彫りにしたい。

2. 土地区画整理がもたらした空地問題

大槌町では、被災後2011年のうちに大槌町復興まちづくり創造懇談会、大槌町再生創造会議、町内を10地区に分割した地域復興協議会などを組織し、様々な議論を経て「大槌町東日本大震災津波復興計画 基本計画」[3]を同年12月に策定し、まちづくりの方向性を示した。これに基づき、防災集団移転事業、土地区画整理事

*¹ 鹿島建設環境本部 東京都港区赤坂 6-5-11

*¹ Kajima Corporation, 6-5-11, Akasaka, Minato-ku, Tokyo

Received: 1 June 2017, Accepted: 27 June 2017.

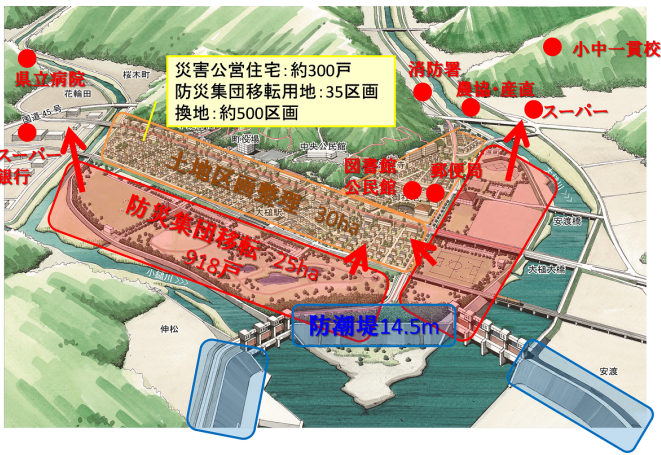


Fig. 2: 大槌町町方地区の計画概要（大槌町資料を基に筆者が作図）

Table 1: 岩手県内主要自治体の復興状況（2016 年末現在）[4]

市町村名	仮設住宅居住者数		災害公営住宅	
	仮設	みなし	計画戸数	進捗率
宮古市	635	607	766	97
山田町	2,026	263	739	62
大槌町	2,201	105	924	45
釜石市	2,810	569	1,313	65
大船渡市	653	274	801	100
陸前高田市	2,953	136	895	85

した。区画整理を希望しない土地所有者からは、町が土地を買い取り、主に災害公営住宅用地に当てはめた。全国の市町村から派遣されてきた応援職員を中心に、土地の買い取りや区画整理の当てはめが行われ、不十分な土地登記簿や、抵当権などの問題でその作業は困難なものであったが、私が勤務していた2014年中にほとんどの土地の買い取りと換地設計が終わり、造成工事が少しずつ始まって行った（Fig. 3）。一見順調にまちづくりが進んでいるかに思われるであろうが、ここで2つの問題点を指摘したい。

一つ目は、土地区画整理事業を優先し、残った土地に災害公営住宅を計画したために、ほとんどの災害公営住宅の建設が一番後回しとなってしまったことである。岩手日報 Web サイト「震災6年データで見る被災地の今」[4]に掲載された災害公営住宅の進捗状況（Table 1）を見ると、大槌町だけまだ半分に満たないが、この理由はここにある。全ての災害公営住宅が完成する予定は、震災から8年後の2018年度末である。

二つ目の問題は、町方地区に自宅を再建する人の少なさである。計画当初の町の想定人口は2,100人であり、もともとの中心地の面積を半分にしてコンパクトなまちづくりを目指すはずだった。大槌町が平成28年12月に発表した「中心市街地の現状と再生に向けた取組の方向性（第2回公表）」[5]によるとこの町方地区で自力再建を予定している住民は199戸、災害公営住宅に入居を希望している303戸と合計502戸であり、1世帯あたりの平均人数を2.26人とすると1,134名になると想定され、これは計画人口2,100人の半分強である。ただし、全体の約6割が災害公営住宅居住者であることから、地図上に土地の利用用途を示すと、Fig. 4のようになり、白抜きで示す空地が目立つ状況である。区画整理地内に残ったのは「土地を資産として見ていない人」+「売ることさえできない人」+「再建意欲満々の人」で、再建はちょうど3割というところである。

なお、本地区の区画整理事業の総事業費は約160億円であることから、単純に割ると一区画当たり約3200



Fig. 3: 建物解体後の大槌町町方地区：赤線より手前側が土地区画整理地区（2014年5月筆者撮影）

業、津波復興拠点事業、災害公営住宅整備事業などの基幹事業を中心に様々な事業を展開している。

大槌町の中心地である町方地区は、大槌川と小釜川の河口部に形成された。これまで何度も津波の被害を受けているものの、その度にまちが再生され発展してきた。この町方地区の復興まちづくり計画の骨子は次の通りである。震災前55haあった土地を14.5mの防潮堤（震災前は約6m）で防御することとし、2011年と同様の津波が来る場合にはこれが防潮堤を乗り越えオーバーフローすることから、海側の約25haを危険区域に指定し集団移転を促し、山側の30haに対しては、津波が遡上しない高さとして平均2.2mの盛り土をすることとした（Fig. 2）。

30haの造成地は、土地区画整理事業を適用し、土地所有者から少しずつ減歩により土地を拠出してもらうことで、道路を広げ、区画を矩形とし、処々に公園を配置

町方地区の「見える化」図面(12月8日公表)



Fig. 4: 町方地区の見える化地図（白抜きが空地）[5]

万円の事業費が費やされたことになる。

しかも、第一の問題点として指摘したことと重ねて考えると、町は利用されない土地の造成を優先し、今なお仮設住宅で生活中的住民のための災害公営住宅の建設を後回しにしたことになる。災害公営住宅を希望している方の多くは、自力再建が叶わない高齢者が多いことを考慮すると、将来的にはより人口が少なくなるものと考えられる。

この状況を見かねた町は、本件の発表と同時に、自ら利用しない土地の賃貸または売却の意思のある土地所有者と利用の希望を持つ者の間を仲介する「空地バンク」制度の案を示し、同時に区画整理地内住宅建設支援金と区画整理地内用地取得補助金を創設し、土地区画整理地区内に土地を求める場合と住宅を建設する場合のそれぞれに 100 万円ずつ支給することとした [5]。しかし、これに対しては不公平との意見が町民から出ていることは容易に想像される通りである。多額の復興予算を投入して造成した土地への居住を誘導するために、また予算を投入するという負のスパイラルに陥ってしまったようにすら思える。

問題の根幹は、復興事業に土地区画整理事業を適用したことそのものにあつたのではないかと筆者は考えている。土地区画整理事業というのは、一般に人口密集地において、右肩上がりの人口増加に対応し、より適切な区割りとインフラ整備を同時に行う手法であり、利害関係者の意見調整に十分に時間をかけて実施するため通常は 10 年近くかかるものである。これを人口減少が著しく、しかも津波で壊滅的被害を受けた地域のまちづくりの方法に適用したことに無理がある。土地所有権の移転が行われないため、先祖代々の土地の継承に重点を置く方々は、住む意志が無くとも土地を保有しようとする。土地区画整理事業ではなく、一旦町が移転元の土地を全て買い上げた後、土地利用の意思のある者のみが土地を購入または賃貸することができる防災集団移転事業を適用していれば状況はだいぶ違ったのではないだろうか。まちづくりの思想をしっかりと定めたうえで、土地区画整理か防災集団移転かといった根本の問題に関する議論が行われたという形跡は、私の知る限り見当たらない (Fig. 5)。



Fig. 5: 工事が進む大槌町町方地区（2017年4月筆者撮影）

3. 旧役場庁舎の保存問題

2011年3月11日の地震発生直後、役場職員は避難を行わず、役場内や周辺でそれぞれの執務に当たっていたという。真っ黒い壁のような津波が近づいていることに気付くのが遅れ、更に屋上への避難経路が不十分であったことも重なり、屋上に避難できた20名程度を除いて、多くの人々が津波に流され犠牲となった[6]。

同年8月の選挙により震災後初の町長に就任した碓川豊氏は、“2度と震災の悲劇を繰り返さない”大方針の下[3]、震災伝承の手段の一つとして旧役場庁舎を保存する方針を示した。ただし、遺族感情へも配慮し、残すのは最低限の建物とし、他は2014年度中に解体撤去を行った(Fig. 6)。

筆者のここでの業務は、コストを低く抑えた保存方法について、有識者委員会を組織しつつ検討を行うことであった。しかし、2015年8月の町長選で、旧役場庁舎の完全解体を主張する平野公三氏が当選すると、有識者委員会は、保存すべきか否かの議論にウェイトが変わっていった。同年11月に行われた第3回検討委員会において3名の委員から保存の賛否についてのコメントが表明されたが、意見はどれも遺構としての重要性を根拠に“保存”を主張するものであった。こうした意見に耳を傾けつつも、平野町長は、選挙公約を实践すべく同年12月の議会に解体予算の計上を目指した。住民説明会や大槌高校生との意見交換など議論を尽くしたこともあり、議会前に時期尚早との意見が議員の総意として表明されたことを受け、平野町長は解体予算の計上を断念し現在に至っている。

さて、この問題を難しくしている原因は、町長のイニシアティブの問題ではない。保存意見と解体意見がほぼ

真っ二つに分かれることである。どちらか一方を主張することを首長に求めることがもともと酷なのであり、どちらを取っても遺恨が残る。実際、筆者も何人もの方の意見を直に聞いたが、解体であれ保存であれ、どの意見も心の底からの訴えに思えた。

ここで他の事例を見てみよう。宮城県南三陸町の防災庁舎は、最後の最後まで防災無線の放送を続けた女性職員が亡くなったことで有名である。佐藤町長は、当初保存に前向きだったとのことであるが、町長選を前にした2013年9月、「復興事業への支障と財政負担が問題」として解体する方針を表明した。これに対して宮城県は、独自に委員会を組織、議論を重ねた結果、宮城県内の震災遺構の中で特に重要度が高いものとしてこの防災庁舎を選定し、2031年まで20年間の県有化の方針を示し、町もこれを受け入れることで“当面は保存”の方針に転じた([7]など)。

もう一つの事例は、教員・生徒84名が犠牲となった宮城県石巻市の大川小学校である。学校が生徒を校庭で待機させていたこと責任を問う裁判が進行中であるものの、石巻市の亀山市長は、次世代に反省・教訓を伝えることの重要性を主張し、2016年3月保存を表明した([8]など)。地元住民でつくる「大川地区復興協議会」が行った校舎を解体の可否についての住民アンケートの結果によると、住民126人のうち57人が保存と回答し、解体と回答した37人を上回ったとのことである。

大川小学校の事例は、あれほど悲劇的な現場であるにも関わらず、アンケートの結果も市長の方針も合致し合理的な判断が可能となった。南三陸町の事例は、県が預かることで判断を20年後に先送りにできた。この20年という期間については、広島原爆ドームの保存が決まったのが被災後約20年後のことであったことから判断だったとのことであり、解体か否かの判断のためにはそれほど年月が必要なことが示されている。大槌町の問題に関する岩手県の判断は、当該自治体の判断に



Fig. 6: 旧役場庁舎（2015年筆者撮影）

委ねるとのことであった。また、復興庁は、各自治体1箇所の保存費用を認めるとしたのみで、保存の可否についての判断はやはり当該市町村の判断に任せるものであった。

現在、主体的な判断がなされないまま、凍結状態の大槌町旧役場庁舎であるが、どんな視察者も真っ先にここを訪れ、当時の様子に思いを馳せる事実をもってすれば、すぐに解体という判断がなされないような何らかの指導やガイドラインがあって然るべきではないだろうか。

4. 復興のまちづくりの課題と横幹への期待

上記の2つの事例から考察される復興のまちづくりの重大な課題は、“意思決定の難しさ”といえる。旧役場庁舎保存問題では、新旧町長の見解が全く異なるように、住民意見も真二つに分かれている中、解体か否かの判断が町に委ねられていることが悩みを深くしている。一方、町方地区の空地問題は、土地所有者の意思を上手く計画に組み込めなかったこと、あるいは組み込みづらい制度を使わざるを得なかったことである。

復興事業を進めるためには、何らかの“決め”が必要であり、有識者も交えその時点では最善と考えられる判断がなされたはずである。しかし、後から俯瞰してみると必ずしも最善ではなかったと思えることが出てくるのである[6][7][8]。重要なことは、誰かがこれを検証し、次につなげる仕組みを作ることである(例えば[9])。昨年の熊本地震を見ても分かるように、全国どこでも大規模な自然災害が発生する可能性は否定できず、一旦巨大災害が発生した後の対応は他の地域での経験がフルに活用されているとは到底思えない。特に、いつ発生しても不思議ではないとされている東海・南海・東南海地震津波が発生した場合、東日本大震災後の復興まちづくりと同じ間違いが繰り返されないための準備が必要である。

ここに横幹のような横断型学術連合体の使命があるのではないだろうか。震災直後の緊急対応・復旧フェーズから復興のまちづくりの計画策定と実践フェーズにおいて、様々な分野の専門性が必要であり、それらの連携による一体的な計画の策定と運用が必須である。大槌町一つを見るだけでも、多くの有識者が関わってきたが、多様な分野をカバーするため有識者の数は増えがちだが、その割にお互い不可侵であろうとする傾向が有識者にはあるようにも思える。これに対し、横断型学術連合体が第三者的に震災を検証し、制度の問題点や復興のまちづくりにおける意思決定などの方法論を提言する意義は大きいのではないか。

更に筆者は、こうした検証の結果を生かし、次の自然災害に迅速に対応するためには、米国のFEMA(連邦緊急事態管理庁)のような独立した組織の設立が有効と考

えている。通常時から専門の職員を配置し、いかなる非常事態にも対応できるよう様々な準備を行い(プロアクティブ化)、非常事態発生時には、準備していたプロトコルを発動することで、これまで蓄積したナレッジに基づく迅速かつ適切な対応を行う。有識者だけでなく、全国から派遣された震災対応の経験を有する職員のデータベースに基づく、人材の派遣も有効であろう。かく言う筆者も次に巨大な津波被害があった場合には、できうる限り被災地に駆けつけ、これまで得た知見と経験をもって復興に貢献したいと考えているが、それを可能にする仕組みが必要なのである[10]-[20]。

謝辞: 民間企業の職員である私が役場職員として受け入れていただけたのは、ひとえに当時の町長であった碓川豊氏の寛容で前向きな姿勢のお陰に他ならない。また、正規、派遣を問わず当時の役場職員の皆様とは、公私ともに多大なご高配をいただいた。ここに謝意を表するとともに、今なお東北の被災地で活躍している役場職員の皆様に大きなエールを送りたい。

参考文献

- [1] 大槌町復興レポート, 2016.10. <http://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/docs/2016071100035/>
- [2] 大槌町資料.
- [3] 大槌町東日本復興計画基本計画, 2011.12, 同改訂版, 2014.3.
- [4] 岩手日報 Web サイト, 震災6年データで見る被災地の今.
- [5] 大槌町, 中心市街地の現状と再生に向けた取組の方向性(平成28年12月第2回公表), 2016.
- [6] 大槌町東日本大震災検証報告書(中間報告), 大槌町東日本大震災検証委員会平成25年11月.
- [7] 宮城県震災遺構有識者会議, 宮城県震災遺構有識者会議報告書, 2015.
- [8] 石巻市震災遺構調整会議, 2旧門脇小学校及び旧大川小学校の震災遺構化に関する検討・調整結果報告書, 2015.
- [9] リチャード・J・サミュエルズ, 3.11震災は日本を変えたのか, 英治出版, pp280-310, 2016.3.
- [10] Official website of Federal Emergency Management Agency, <https://www.fema.gov/>
- [11] 神谷秀之, 震災復旧・復興と「国の壁」, 公人の友社, 2014.6.
- [12] 金子勇 編著, 計画化と公共性, 第4章 災害対策と公共性, ミネルヴァ書房, 2017.3.
- [13] 金菱清, 震災学入門 - 死生観からの社会構想, 第4章リスク, ちくま新書, 2016.2.
- [14] 越沢明, 後藤新平 - 大震災と帝都復興, 第6章関東大震災と帝都復興計画, ちくま新書, 2011.11.
- [15] 山下祐介, 「復興」が奪う地域の未来, 岩波書店, 第7章コミュニティ災害からの復興と政策, 第8章岐路に入った復興から, 終章東日本大震災の復興政策は失敗である, 2017.2.

- [16] 遠藤薫, 大震災後の社会学, 第3章東日本大震災にみる日本型システムの脆弱性, 講談社現代新書, 2011.12.
- [17] 目黒公郎, 首都直下地震に備える(第1回)今後の大地震対策: 貧乏になっていく中での総力戦, 「防災」413号, 東京連合防火協会, 2016.12.
- [18] 目黒公郎, 首都直下地震に備える(第1回)熊本地震から1周年: 熊本地震災害の対応から学ぶべき教訓, 「防災」416号, 東京連合防火協会, 2017.6.
- [19] 網網不二雄, 岡田知弘, 塩崎賢明, 宮入興一, 東日本大震災復興の検証 - どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか, 第1章復興災害の構図と住まい・まちづくり, 第3章大震災における復興行財政の検証と課題, 合同出版, 2016.6.

- [20] 塩崎賢明, 復興<災害> - 阪神・淡路大震災と東日本大震災, 岩波新書, 2014.12.

三浦 一彦



1965年4月生。92年東京大学大学院土工学専攻修了。92年鹿島建設入社。14年4月から15年9月まで岩手県大槌町総合政策課復興支援専門官。現在は鹿島建設環境本部担当部長。
