

# 陸前高田市と震災復興

法政大学大学院公共政策研究科教授

武藤 博己



## 陸前高田市までの交通

東日本大震災から6年と1週間が過ぎた2017年3月18日、岩手県陸前高田市に、私が研究指導する大学院生の皆さんと行ってきた。幹事役の一人は、博士後期課程に在籍し、この2月に博士論文を提出した。その研究テーマが「市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」の科学——避難の勧告・指示をめぐる状況認識の内実と背景に注目して——」という論文で、被災地の関係者など25名にインタビューし、また先行研究や事例研究などの結果をまとめた大論文である。その彼が、陸前高田市の市長にもインタビューしており、印象深かった陸前高田市を案内してくれた。

陸前高田市には、公共交通を使っている。新幹線で一ノ関まで行き、そこからドラゴンレール<sup>1</sup>大船渡線で気仙沼まで行

き、気仙沼からBRT(バス・ラピッド・トランジット、高速バス輸送システム)に乗り、陸前高田市まで行ったのだが、このBRTに乗りすることも一つの目的であった。JR山田線はまだ復旧していないが、鉄道の代替としてのBRT構想があった。しかしながら、沿線各自治体からの反対を受けて、鉄道での復旧が選択されたため、BRTが嫌われる理由を知りたいと思っていた<sup>2</sup>。

BRTは、鉄道の部分のレールを取り除いて、アスファルトなどで舗装し、バスが走れるようにしたもので、BRT専用道路を走るため、鉄道と同様に渋滞がなく、快適な乗客輸送システムだと考えていた。鉄道が乗客数の減少などで営業できなくなった場合の代替手段の一つとして考えられている。しかしながら、今回の気仙沼から陸前高田市までの間は、ほとんどが国道を走る

もので、駅(バス停)の間隔が広いだけで、通常の路線バスと大きな違いはなかった。ただし、バスの座席配置などが鉄道風のところもあり、大きなモニターが後方にあり、前方の映像が映し出されていた。専用線ではなかったことが残念だったが、BRTとはどういうものかを体験でき、目的の一つは果たされたといえる。

ここから結論として言えることは、BR

<sup>1</sup> なぜドラゴンレールなどという形容詞がつけられているのか知らなかったが、調べて見たら、線路のルートが曲がりくねっており、それが龍のようだからという理由らしい。大船渡線は、大正14年7月に一ノ関(摺沢間)で開業し、その後昭和4年に気仙沼駅まで、昭和10年に大船渡市の盛岡まで、全線105.7キロメートルが開通した。ルートはつる鍋の取っ手のように大きく曲がっており、「鍋弦(なべつる)線」と呼ばれていた。全線がくねくねしており、地図を見るとまるで龍のように見えることから、平成4年から「ドラゴンレール」の愛称がつけられたという。朝日新聞、2015年8月14日、「大船渡線の謎を解こう 岩手・一関市博物館でテーマ展」参照。

<sup>2</sup> 拙稿「JR山田線と震災復興」、「季刊行政相談」144号、2015年2月号、参照。

Tも決して悪くない、むしろ鉄道よりも本数が多くなっており、なんと言っても鉄道の維持修繕コストがほぼなくなることでコスト削減が可能であり、鉄道車両の維持コストとバスの維持コストの差もコストの削減となる。鉄道からBRTや路線バスへ、路線バスからデマンド・バスやコミュニティ・バスへ、そしてさらにミニバス、タクシー補助、マイカーの共同利用等々へと、人口減少社会では、交通手段も変化していくことを考えると、BRTはその流れの一部を占める交通手段になり得るように思われる。

### 復興状況

もう一つの目的は、大きな被害にあった陸前高田市の復興状況を見ることであった。陸前高田は以前、平成27年3月9日のNHKスペシャルで4年間の復興の記録が放送された。そこで最初に登場した嵩上げ用の土砂を運ぶ巨大なベルトコンベアはなくなっていたものの、嵩上げされた部分や道路には、多数のダンプカーが走り回り、埃だらけの国道を市役所から奇跡の一本松まで歩いてみた。

嵩上げ部分に通じるアルミの階段が設置されており、登ってみた。それだけ嵩上げされているため、階段を登ると高度感があ

るが、見渡すと相当に広い面積が嵩上げされているため、単なる平地のように見える。柵があって歩けるようになっていたため、そこを進んだが、なんと言っても一番驚いたのは、嵩上げされた部分には一軒の家もなく、あちこちにダンプカーやパワーショベルなど重機が動き回っていた。不思議なことにテニスコートが何面かあった。「造成計画高さ(TP14.1m)」という表示があったが、12メートル以上の盛り土をしているのである。それだけ壮大な事業である。総額は1600億円を使う巨大な公共事業で、被災地では最大の事業である。その他の土地の表面はダンプカーが走り回ったわだちが残っており、まだまだ住宅を建設するという段階ではないと感じた。

この嵩上げについては、国道45号線と国道340号線の交差するT字路の西側に一本松茶屋があり、その北側に大量の土砂があったため、この場所も嵩上げするのかもしれない。しかしながら、テレビの放送で示された嵩上げ地域には入っていないので、どうしてなのだろうかと思議に思った。そこで市役所に問い合わせると、嵩上げのための土砂の一時的な置き場になっているのだとの説明であった。そうであれば、ベルトコンベアをもう少し伸ばしておく方が土砂の移送が効率的だったのではないかと感じたが、何か理由があったのであろう。



嵩上げ工事の様子



「造成計画高さ (TP14.1m)」という表示がある

## 人口減少

陸前高田市も他の被災地同様、急激な人口減少に悩まされている。震災前の平成23年2月28日には、人口2万4246人(住民基本台帳)であったが、平成29年3月31日現在では1万9673人(住民基本台帳)であり、2万人を切ってしまい、この6年間で4573人も減少した。ほぼ5人に1人の減少となる。この中には震災で亡くなった人々も含まれている。時期はずれるが、国勢調査でも、平成22年には2万3300人であったが、平成27年は1万9757人であり(平成27年国勢調査速報集計による)、3543人の減少となっている。2年前でこの数字だということは、現在の人口はもっと少ないであろうと考えられるし、住民票だけを残して内陸部に住んでいる人々も多いのであろう。また、現在の人口1万9000人強の中には、工事のための作業員等も含まれていると思われる。住民登録をしているかどうかも分からないため、正確な数字は不明であるが、国勢調査の居住者には含まれていよう。なお、平成29年1月現在のプレハブ仮設住宅の入居者数は、約2000人とのことである。

『陸前高田市東日本大震災検証報告書』(平成26年7月)によれば、震災の犠牲者数は、1757人(行方不明者含む。人口比

で7・2%、平成26年6月30日時点で、石巻市に次いで2番目、岩手県では最大であった。同報告書は、「避難をしたにもかかわらず、安全とされた指定避難所で、多くの犠牲になった人が(推計303人から411人)出たことは痛恨の極みである。県の津波予測を絶対視し、『それ以上の津波の襲来はない』として避難所の見直しを行わなかったことを真摯に反省すべきである」と記している。

また、公的な役割を持つ人の安全の確保が困難であったことが今回の震災の特徴ともいえよう。同報告書によれば、陸前高田市では、市職員111人(全体の25・1%、以下同じ)、消防団員51人(6・8%)、区長11人(10・5%)、民生委員児童委員11人(13・3%)など、「公的な活動に従事する役割を持つ人は、自らの身の安全を顧みず、市民の避難誘導を優先したことや、更なる災害対応に備えて職場付近での待機を続けた結果逃げ遅れ、多くが犠牲となった」と述べられている。こうした事実から、安全なまちづくりがもっとも優先されることになった。

被害が大きかった理由の一つとして、以前のハザードマップの浸水予想地域と今回の震災で実際に浸水した地域の違いがあるように思われる。地図を比較してみよう。岩手県が平成15〜16年度にかけて実施した

被害想定調査の結果(平成18年2月修正、岩手県ホームページより)は図1で、実際に浸水した地域(同報告書122頁)は図2である。ここから図1の浸水予想は、図2が小さくなって見にくい、ほとんどの地域が1メートル〜4メートル未満の浸水となっている。市役所のあった地域もそこに含まれている。しかしながら、4階建ての市役所は屋上まで浸水している。

### 復興計画の内容・災害に強い安全なまちづくり

陸前高田市の復興計画づくりの経緯を概観してみよう。復興計画は、震災のあった年、平成23年12月に策定されている。最初の動きは、震災後の5月1日に震災復興本部及び復興対策局が設置されたことからはじまった。その後、6月に市民意向調査が実施された。8月に入ると、8日に第1回震災復興計画検討委員会(委員55名)が開催され、市民意向調査が再び実施された。対象は被災世帯3842世帯、回収数2714世帯で、回収率は73・5%であった。住宅再建に関する希望としては、持ち家が55・5%でもっとも高く、公営集合住宅は8・7%にとどまっている。希望の場所に

3 <http://www2.pref.iwate.jp/hp010801/tsunami/yosokuzu/rikuzentakada.jpg>



ついでには、市内の高台等が53%、震災前と同じ場所が14・3%、未定・分からないが17・4%という状況であった。

その後、第2回(8月29日)、第3回(9月26日)の震災復興計画検討委員会が開催されたが、同日に第1回復興まちづくりを語る会も開催された。そのテーマは「市街地の復興について」とされ、公募した19名が出席した。10月14日には第2回復興まちづくりを語る会が開催、10月31日には第3回復興まちづくりを語る会が開催され、テーマはそれぞれ「市街地の復興について」と「環境とエネルギーについて」と題し、公募した18名が出席した。その間、10月17日～11月11日にかけて、震災復興計画(素案)等に係る地区住民説明会が市内11地区

会場で開催され、参加者数1716名であった。11月8日には、しばらく開かれていなかった第4回震災復興計画検討委員会が開催され、11月30日に第5回の委員会、そして12月2日に震災復興計画が策定された。その後、市議会でも議決された。このような経緯から、市民とともに復興計画は作られたとあってよいであろう。

しかしながら、復興計画自体を見ても、どのような予想完成図になるのか、分かったらいたため、NHKスペシャルの画面から、そのイメージを借りることにしたい(図3参照)。

先に引用した『陸前高田市東日本大震災検証報告書』によれば、「海に近い平野部への市街地形成が津波被害を助長したこと



図1 2006年の浸水予想図  
(出典 岩手県ホームページより)



図3 復興予想図(NHKスペシャルの映像より)



図2 実際の浸水地域  
(出典：『陸前高田市東日本大震災検証報告書』)

を踏まえ、今後は津波による浸水を免れるような高台に市街地や住宅地を整備することに加え、防潮堤等の海岸保全施設や逃げやすい避難道路を整備するなど、多重防災型の災害に強い安全なまちづくりを目指すべきである。また、防災活動の拠点となる消防庁舎や災害対策本部が設置される市庁舎が被災し、防災機能が麻痺した教訓から、こうした施設は安全な高台へ配置すべきである」と述べられている。

こうして安全なまちづくりをするという悲願のような考え方が復興計画の主要な部分を形成したと考えられる。まず津波の来ない高台を造成するとともに、それだけでは中心市街地が少なくなってしまうため、かなり広い地域を嵩上げし、その嵩上げ部分の中央付近にかつての商店街を集めて商業地を形成し、その周りに住宅地を配置するという土地区画整理事業を展開している。現在の緑地・公園部分に一時的な土砂の置き場があり、ここから土砂を本来の嵩上げ地まで運ぶことを今後の作業と考えると、あと何年かかるのだろうか、と心配になる。NHKの番組の中でも、いつになったら完成するのかという心配の声があった。陸前高田市は、平成29年3月29日に、区画整理が遅れているため、完成時期を平成32年度末まで2年間延期すると発表した。商業地の引き渡しは今年の3月から始まっ

ているという説明であったが、宅地については、影響が出ることは避けられない。

また、平成29年3月11日に朝日新聞が行った被災12市町村の首長アンケートでは、「復興の完了を100点満点として現時点で何点ですか」という質問に対して、最も高かったのが普代村の99点であった。次いで久慈市が95点、洋野町が90点、沿岸北部では防潮堤工事が完了した所が多いが、大規模な防潮堤工事が続く野田村は60点だった。沿岸南部では、中心市街地が壊滅的な被害を受け、嵩上げ工事が続く大槌町が50点、陸前高田市が65点だったという。このアンケートからみても、陸前高田市の復興工事が遅れていることが分かる。

### 本当に住民は戻るのだろうか

『陸前高田市東日本大震災検証報告書』によれば、「最優先課題である住宅再建に関する取組状況については、防災集団移転促進事業において、平成27年10月までに土地区画整理事業区域を除く全28団地が完成したほか、区画整理事業の造成の進捗に伴い、区画整理区域内の一部の団地においても、順次住宅建設が進んでいるところである。災害公営住宅等整備事業においては、平成28年度末までに全11団地のうち10団地が完成し、平成29年度前半には残る1団地

が完成する見込みとなっております」と述べられており、着実に進んでいるようにも感じられる。

また、産業の再生についても、「産業の再生に向けては、当市の基幹産業の一つである水産業において、平成28年度までに全ての漁港の災害復旧が概ね完了するなど、産業基盤の復旧・復興が進むとともに、交流人口の拡大に向けた教育旅行等の受入れ体制の強化等の『陸前高田市まち・ひと・しごと総合戦略』に基づく新たな取組も進められています」と述べられている。

人口減少が止まらないことは前述したが、日本全体の人口減少が進む中で、被災地だからこそ、さらなる人口減少が進むことは避けられない。

### 奇跡の一本松と復興祈念公園

復興の象徴となる高田松原津波復興祈念公園については、平成28年度に着工が行われ、平成31年度中の一部供用開始に向け、国、県と連携し、整備が進められている。筆者も今回が2回目であったが、BRTの待ち時間を利用して、奇跡の一本松を見学した。松林も再生する予定なので、いつの日かこの松も林の中的一本松になってしまいかもしれない。また、背後にある壊れた建物に守られたのかもしれないと考えつ



つ、これらも震災遺構として残されることになっていると説明を受けた。

### 嵩上げという手法は正しかったか

最後に、あえて「嵩上げという手法は正しかったのか」という問題を考えてみたい。膨大なコストと時間がかかる嵩上げという手法は、当初8年間の完成予定が10年間に延長された。10年という長い年月を待たされ、区画整理事業が完成して、新築住宅を建設し、そして住み始めると考えると、10年以上の年月を必要とする。土地をもっていた人々にとっては、減歩されるものの、建物の建設費は自己負担である。土地をもっていない人々にとっては、商売を続けたり、住宅を建設したりすることが難しい。復興事業全体で1600億円とのことであ

るが、1軒当たりになると、どのくらいの経費がかかっているのだろうか。

この嵩上げは今回と同様な津波が襲った場合でも大丈夫なのであろうか。平成29年2月21日に第3回の震災復興計画推進委員会が開催され、そこでは市庁舎をどこにすべきかが議論された。その内容をここでは詳しく述べないが、提案された一つの案に高田小学校<sup>4</sup>の跡地に建設するという計画があった。委員からの意見の中には、この案を推薦する発言も多く、逆に危険だから現在の仮庁舎のある高台が望ましいという意見と拮抗していた。市は議会に対して小学校跡地案を提案したが、否決され、現在は再検討中である。この第3回の委員会では、最後に戸羽市長が「小学校が危ない、危ないという話になると、あそこに住む人たち、あるいはこれからご商売する人たちに対して、本末転倒な話になってしまいます。……(中略)……私

危険であるという発言に対して、復興計画を否定していることに通じてしまうことを心配しての発言であったと思われる。すなわち、市民としては、嵩上げた地域でも、絶対に安全だとは考えていない人々が多い、だからこそ小学校跡地は危険という判断をした人々もいることを示していると考えられる。

地震と津波に対しては、絶対に安全とは誰も言えないことは重要な教訓であり、大きな防潮堤があるから避難しないという行動は絶対に避けなければならぬ。となると、膨大な経費と長い時間をかけて、ようやく復興にたどり着くという嵩上げという手法は、本当に今後の陸前高田市にとって望ましいものであったのかどうか、という疑問が生じて不思議ではない。防潮堤とそれを超える津波の場合には一時的に逃げられる嵩上げされた高台をいくつかつくるという手法もあったかもしれない。とはいえ、少なくとも10年後、あるいはもっと先の時代の姿を見て、判断すべきであろう。これからも被災地のことを見守っていきたいと考えている<sup>6</sup>。

奇跡の一本松

は、この計画そのものが、では何だったのですかと。あなた方がつくった計画でしょうと言われてしまうのは、非常に危惧しているところでございます<sup>5</sup>と発言し、小学校跡地が

4 1階部分が浸水し、生徒は2階に避難したため、全員無事であった。

5 「第3回陸前高田市震災復興計画推進委員会会議録」、p.230。

6 4月27日に「まちの顔」になるという嵩上げ地で初めての大規模商業施設「アパセットカタ」がオープンした。(朝日新聞、2017年5月27日夕刊)