

# 東日本大震災の復興——陸前高田市と岩沼市の違い

法政大学大学院公共政策研究科教授

武藤博己

## 目次

|                              |   |
|------------------------------|---|
| 東日本大震災の復興——陸前高田市と岩沼市の違い..... | 1 |
| 1. はじめに.....                 | 1 |
| 2. 陸前高田市の復興計画.....           | 1 |
| (1) 被災の概要.....               | 1 |
| (2) 復興計画の策定.....             | 2 |
| 3. 岩沼市の復興計画.....             | 4 |
| (1) 被災の概要.....               | 4 |
| (2) 復興計画の策定.....             | 4 |
| 4. 比較.....                   | 6 |
| おわりに.....                    | 7 |
| 嵩上げという手法は正しかったか.....         | 7 |
| 補論: 大川小学校の悲劇.....            | 8 |

## 1. はじめに

2015(平成27)年3月9日のNHKスペシャルで陸前高田市に関する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が膨大な土砂を運搬する画像が使われていた。2017(平成29)年10月、再び陸前高田市を訪れた。その段階では、ベルトコンベアは撤去されていたものの、膨大は土砂が再運搬のために、仮置きされていた。

他方、2017(平成29)年7月と10月に岩沼市を訪れた。復興は完了し、集団移転した人々は快適な地で生活していた。まだ住民はだれも住んでいない(違法な地域に住宅を建てて住んでいる人はいるが)陸前高田市ともう移転が完了している岩沼市の違いは、なぜ生じたのであろうか。

## 2. 陸前高田市の復興計画

### (1) 被災の概要

震災前の2011(平成23)年2月28日には、人口2万4,246人(住民基本台帳)であったが、2017(平成29)年3月31日現在では1万9,673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4,573人も減少した。ほぼ5人に1人の減少となる。なお、2017(平成29)年1月現在のプレハブ仮設住宅の入居者数は、約2千人とのことである。

『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、1,757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ひとつとして、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 p.122)は図2である。ここから図1の浸水予想は、図が小さくなって見にくいですが、ほとんどの地域が1m～4m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。

## (2)復興計画の策定

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、2011(平成23)年の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ことから始まった。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3,842世帯、回収数2,714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。希望の場所については、市内の高台等が53%、震災前と同じ場所が14.3%、未定・わからないが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が開催され、テーマは「市街地の復興について」とされ、公募19名出席が出席した。10月14日には第2回復興まちづくりを語る会が開催され、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「市街地の復興について」と「環境とエネルギーについて」とされ、公募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1,716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四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いつてよいであろう。

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、わかりづらいため、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・写真)。

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をあつた。

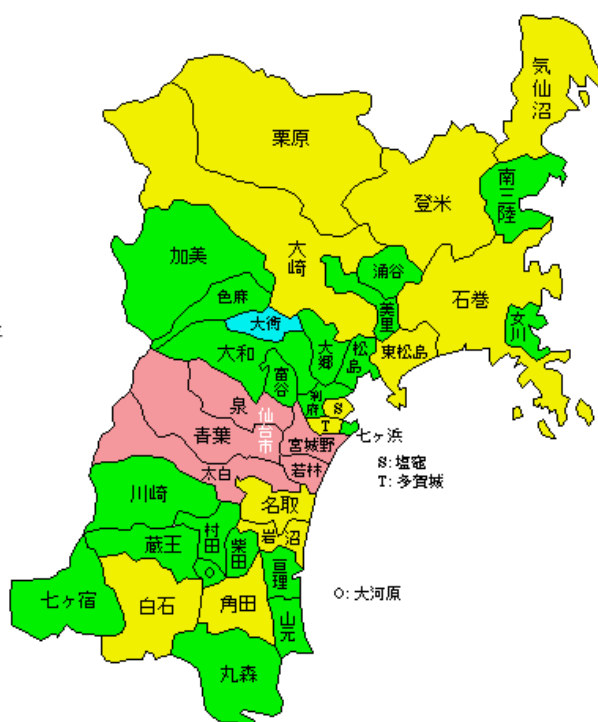
陸前高田市は、2017(平成29)年3月29日に、区画整理が遅れているため、完成時期を2020(平成32)年度末まで2年間延期すると発表した。商業地の引き渡しは2017(平成29)年3月からはじまっているという説明であったが、宅地については、影響が出ることは避けられない。

また、2017(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わかる。

岩手県市町村図



宮城県市町村図



### 3. 岩沼市の復興計画

#### (1) 被災の概要

岩沼市の人口は、43,994人(2018年1月11日)である。2014(平成26)年1月末時点での東日本大震災による人的被害は、直接死180人、間接死6人、行方不明1人、重軽傷者293人であった。住宅等の被害は、全壊736戸、大規模半壊509戸、半壊1,097戸、一部損壊3,126戸、合計5,428戸であった。また、床上浸水1,611棟、床下浸水114棟、非住家被害3,126棟とのことであった(岩沼市『東日本大震災岩沼市の記録～震災から3年地域再生と復興への軌跡』、平成26年3月)。さらに、農地被害としては、耕地面積1,870haのうち、津波被害は1,248ha(66.7%)に及んでいる。

#### (2) 復興計画の策定

復興のための意見聴取を目的とする岩沼市震災復興会議の第1回会合が震災の年の2011(平成23)年5月7日に開催された。会長は、東京大学大学院工学研究科教授の石井幹子氏であった。復興会議の協議事項として、①東日本大震災の復興に関する事、②岩沼市震災復興基本方針に関する事、③岩沼市震災復興計画に関する事、と明記されている。(同上、p.27)

その3週間後、第2回震災復興会議が開催され、被害の大きかった東部沿岸6地区の住民アンケートの結果やさまざまな意見を参考にして復興計画を策定することとされた。(同上、p.28)

8月7日、第4回の震災復興会議が開催され、「グランドデザイン」が公表され、被災地では最も早

く決定された。7つのリーディングプロジェクトが位置づけられ、取り組まれることとなった。その7つとは、①すやかな仮説住宅の建設と暮らしの安定、②津波からの安全なまちづくり、③農地の回復と農業の再生、④自然共生・国際医療産業都市の整備、⑤自然エネを活用した先端モデル都市、⑥津波よけ千年希望の丘の創造、⑦文化的景観の保全と再生、である。

9月27日には、ランドデザインを踏まえた「震災復興計画マスタープラン」が策定され、今後7年間(2011(平成23)年～2017(平成29)年)の取組みが記されている。

その後、11月9日には、リーディングプロジェクトのひとつである「自然共生・国際医療産業都市の整備」にかかわる第1回の検討会が東京の都道府県会館でかいされた。12月6日には第2回目の検討会が市内で開催された。

また、同年11月2日には、被災した6地区(相野釜、二野倉、長谷釜、藤曾根、蒲崎、新浜)の代表者会で玉浦西地区を集団移転先として選定した。11月21日には、玉浦西地区での用地交渉が開始された。翌2012(平成24)年5月22日には、集団移転先となる玉浦西地区の造成・整備に関する開発行爲について、宮城県知事から同意を得て、集団移転にむけての具体的な造成作業が開始されることになった。同年6月11日には、「玉浦西地区まちづくり検討委員会」が開催され、集団移転対象の6地区代表者を含む市民で組織された。6地区から各3人、周辺住民3人、有識者2人の合計23人の委員会であった。7月27日には、岩沼市議会の議決により、玉浦西地区の用地買収契約および用地総勢工事契約が締結され、8月5日には、玉浦西地区の造成工事の起工式が開催された。被災地のトップランナーとして、集団移転促進事業がスタートすることとなった。農地20haを買収し、一部は地盤改良を実施して、2013(平成25)年7月末までに盛土造成を行った後、個人住宅の建設に着手し、同年度末には移転を開始する予定とのことであった。(同上)

2013(平成25)年12月21日には、最初の35区画の売却・借地契約が結ばれた。「岩手、宮城、福島3県で計300地区余りの集団移転が計画されているが、造成完了や住宅建築までこぎつけたのはまだ20地区ほどだ。岩沼市では住民と行政が丁寧な議論を重ねたことが、移転先決定やまちづくりの円滑な合意形成につながっている」(朝日新聞、2013年12月22日)と述べられている。また、2014(平成26)年4月には集団移転先にスーパーの進出が決定した。人口1000人程度ではスーパーの進出は難しく、業者選定に難航したが、市は敷地を分譲するのではなく、貸し出すことにして、打開した。また同年4月に、336戸すべての引き渡し完了した。総事業費は200億円であった。こうしたトップランナーとしての玉浦西地区は、NHKスペシャルでも「私たちの町が生まれた～集団移転・3年半の記録」と題して、同年9月27日に放送された。

2015(平成27)年7月7日にはスーパーである大型商業施設「フーズガーデン玉浦食彩館」がオープンした。2016(平成28)年1月23日には、仮設住宅から全住民が退去し、4月29日には仮設住宅の閉所式が行われた。12月20日には仮設団地の解体も完了した。

復興計画については、2013年9月20日になって、復興計画マスタープランが改定された。7つのリーディングプロジェクトが4つにまとめられた。①被災者の生活支援と住環境の整備、②減災を基本とした安全・安心なまちづくり、③産業の復興と新産業の創出、④震災の伝承と歴史的景観の保全、の4つである。

#### 4. 比較

|        | 陸前高田市                         | 岩沼市                               |
|--------|-------------------------------|-----------------------------------|
| 人口     | 19,553人(2017年12月31日現在)        | 44,221人(2017年12月31日現在)            |
| 面積     | 231.94km <sup>2</sup>         | 60.45km <sup>2</sup>              |
| 被災死者   | 1,757人                        | 181人                              |
| 津波の高さ  | 21.3m                         | 7.5m                              |
| 仮設入居状況 | 仮設2055戸、みなし1366戸2031/11       | 仮設355戸、みなし566戸2031/11             |
| ガレキの量  | 81.6t(処理量40.1t、49%)2031/11    | 39.9t(処理量27.4t、68%)2031/11        |
| 復興計画   | 2011年12月「震災復興計画」策定            | 2011年9月27日「震災復興計画マスタープラン」策定       |
| 進捗状況   | 2017年3月商業地引渡し                 | 2013年12月21日最初の35区画の売却・借地契約        |
|        |                               | 2014年4月引き渡し契約完了                   |
|        | 2017年4月27日大型商業施設「アバッセたかた」オープン | 2015年7月7日大型商業施設「フーズガーデン玉浦食彩館」オープン |
|        |                               | 2015年7月19日玉浦西「まち開き」               |

様々な資料より、筆者作成

『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内を除く全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す。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。

他方、岩沼市は、2016(平成28)年12月31日現在(以下同じ12月31日現在)の人口は、44,332人となっており、2017年では44,221人であるから、マイナス111人である。2015年では44,274人、2014年では43,897人、2013年では43,640人であった。ホームページに掲載されているのは、ここまでだが、「岩沼市まち・ひと・しごと創生総合戦略」によれば、1995年には国勢調査で40,000人を超え、震災前の2010年では44,187人であったという。ほとんど人口は横ばい状態である。ただし、高齢化は進展しているので、今後も維持していけるかどうかはわからないものの、住宅再建が素早

かったことから、市外に流出した被災者が陸前高田市と比較すれば少なかったと考えられる。

## おわりに——嵩上げという手法は正しかったか

おわりに、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。2017(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1つの案に高田小学校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、再検討中である<sup>1</sup>。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」(「第3回陸前高田市震災復興計画推進委員会会議録」、p.23)と発言し、小学校跡地が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ない。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、判断すべきであらうか。

---

<sup>1</sup> 2018年2月にパブリックコメントを実施して、決定の予定とのことである。案としては、高田小学校跡地が提案されている。

## 補論:大川小学校の悲劇

2017年10月12日午後、宮城県石巻市立大川小学校に行ってきた。今回が2回目の訪問となるが、今回は、逃げれば助かったと言われている裏山に登ってきたこと、またガイド中井政義氏(一般社団法人防災プロジェクト)から説明を受けたことが前回との違いである。大川小学校の悲劇は、改めて説明する必要もないほど、よく知られた悲惨な事例である。全校児童108名のうち、犠牲になった生徒が74名、教職員10名という、東日本大震災で被災した小学校のなかで最大の犠牲者を出した小学校である。大川小学校は北上川の右岸にあり、河口から約4km離れているが、海拔は1.1mしかない。津波は北上川を50km上流まで遡ったという。校庭には教職員11名と児童78名が残されていたが、そのうち生存者はわずか教職員1名、児童4名であった。

14:46の地震発生後、児童たちは教室から校庭に出て、余震の頻発する中、校庭で待機させられていた。地震発生後から50分近く経過した15:33~34頃、教頭の判断で海拔7mの三角地帯と呼ばれる県道と国道398号線(新北上大橋)との交差点に向かったが、その直後、津波に襲われた。

『大川小学校事故検証報告書』(以下、報告書)によれば、ただひとり生き残った教諭は、15:24頃、「教頭や教職員Eに「山に逃げますか?」と声を掛けたが、これに対して何らかの返答や指示はなかった……このため教職員Aは、自分が校内にどこか安全に避難できる場所がないか探すと伝え、再び校舎内へ入った」(p.83)。しかし、その間に教頭らが三角地帯への移動を決定し、教諭Aが校庭に戻るとすでに移動が始まっていたため、後から小走りに追いかけて、どこに行くのかを尋ねると、三角地帯だと教えられたという。その途中、津波の来襲に気づき、児童に山に逃げろと叫びながら、自らも山に登り、津波に襲われながらも助かった。

2014年3月、児童23人の遺族が市と県に23億円の損害賠償を求めて、仙台地裁に提訴した。判決は、2016年10月26日に行われ、14億3千万円の支払いを命じる、という遺族側の勝訴であった。しかし、市と県は控訴し、住民側も控訴して、2017年3月29日から仙台高裁での審理が始まり、現在も継続中である。一審での論点は、教員らが津波来襲を予見できたかどうか、三角地帯に移動を決定した教員の行動に過失があったかどうかであった。市側は、教員らが津波の接近を知らせる広報車の呼びかけを聞いたとする証明は不十分だと主張したが、地裁は「遅くとも午後3時半ごろまでには、教員らが津波を予見でき」、また裏山へ逃げなかった過失があったと認定した。

その裏山であるが、登り口の傾斜はわずか9度にすぎず、児童たちは椎茸栽培の体験学習で登ったことがあった。市側は、裏山は崩壊の危険があった、余震が続き、安全かつ容易に避難させる裏山への経路はなかったと主張した。生き残った児童によると、6年生の児童が「先生、山に逃げたほうがいいと思います」と言ったが、教諭は「私にもわからない」と言った。児童は、「先生なのに、なんでわからない」と食ってかかったという(朝日新聞、「なぜ山へ逃げなかった 大川小学校の悲劇」、2011年9月10日)。生き残った児童も、「なぜ山に逃げないの」と思ったという。この児童は、三角地帯に行く途中、津波の来襲に気づき、山に登り、助かった。

報告書によれば、大川小学校のある釜谷地区にいたことが把握された232人のうち、78%というきわめて高い比率の181人が死亡している。「少なくとも15時15~20分頃までは、地域住民・保護者はもとより、教職員においても、大川小学校付近まで津波危険が及ぶ可能性を具体的に想定し、



切迫した避難の必要性を認識していた者は、多くはなかったものと推定される」(p.98)と述べられているが、この事態を報告書は「正常性バイアス」(津波が来るほど異常な事態ではないという判断)が働いたのではないかと指摘している。

結局、移動を開始したことは、校庭は安全でないと判断をしたことを意味しているが、それ以上高いところに行くのが困難な三角地帯ではなく、簡単に登れる裏山に逃げていれば、と残念に思う。今回、裏山に登ってみて、さらにその気持ちが強くなるばかりである。

(コラム「大川小学校の悲劇」、『自治総研』、2017年11月号)