震災から５年の今
～新しいまちの創造をめざして～

岩手県 陸前高田市 復興対策局長　熊谷（くまがい） 正文（まさふみ）

早いもので震災から５年が過ぎようとしている今，復興への道は長く厳しく，被災した市民の多くがいまだ応急仮設住宅等で生活を送っている。

これまでご支援いただいた国内外の多くの方々への感謝を忘れることなく，希望をもって陸前高田市の再生を期すべく，市民一丸となって取り組んでいることを多くの方々にお伝えできればと願い，陸前高田市の復興に向けたこれまでの取組について紹介させていただく。

近年地震津波災害のみならず，自然災害が毎年のように発生しており，東日本大震災からの復興の途上である今，これまで感じている課題等についても紹介しながらいつかどこかで発生しかねない大規模災害への備えの一助になることを期待する。

1　復興途上の現状と課題

平成23年３月11日東日本の沿岸部を襲った巨大な津波は，多くの尊い命を奪い，多くのまちは壊滅的なほどの被害を被り，悲しみと絶望感にうちひしがれた。

本市においては，死者行方不明者約1,800人，津波による被害世帯が全体の約50％，うち全壊が被害世帯の約94％を占め，地震による被害世帯を併せると全体の99％の世帯が被害を受け，中心市街地はがれきに覆い尽くされた。

電気や上下水道といったインフラはもとより食

写真―１　震災直後の市街地

糧の確保も困難なことからしばらくの間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か月を過ぎたあたりから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９か月が過ぎた平成27年12月末現在でいまだに入居率が60％を超えている。また，住宅確保に係る復興事業の計画期間が平成30年度までとなっており，応急仮設住宅への入居期間の長期化は避けられない状況となっている。

今後において発生が予想される大規模災害においても，発災直後の被災者の住まいの確保が最優先課題であることから，応急仮設住宅本体工事が短期間に完了することはもちろん，耐久性や遮音性など生活が長期にわたる場合を想定した住宅環境への配慮もあわせて必要と思われる。

2 復興への動きと時間の経過による課題

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土地造成，土地区画整理事業区域以外における防災集団移転促進事業による高台の土地造成を主な柱に進めてきた。これらの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することで，被災した方々を取り巻く環境が変化し，災害復興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。

また，被災市街地土地区画整理事業においても整備区域の見直しが必要となるなど時間の経過とともに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困難さを感じることとなっている。

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とから，移転先が決定してからは比較的スムーズに工事が進み，計画団地全てで造成工事が平成27年10月には完了し，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

写真―２　かさ上げ工事が進む区画整理事業区域

生活を送る被災者が見られる。

このことは当然ながら小規模な住宅団地ほど関係者との意見の合意が容易であり，造成工事も短期間で終了することで住宅再建が進み易くなることを意味する。

被災規模が大きくなればなるほど様々な面で事業の展開のうえで生じる課題も多く，その課題解決のために時間を要し，そのことにより新たな課題が生じる可能性が高いと言わざるを得ない。

それぞれの地域の特性にあった復興事業を選択することが重要であるとともに，公的な整備に偏らない個人レベルの住宅再建への支援も重要であり，有効と感じた。本市においては独自で住宅再建を進める方々への助成制度を設け，比較的スムーズに住宅再建が図られたと感じており，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と感じた。

3 新しい住まいの確保とコミュニティの再生の課題

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。

本市の災害復興公営住宅は全て集合住宅となっており，気密性に優れている一方，かつての居住地域と異なることなどから，隣近所との親密さが薄れるなど，公営住宅内の孤独感を訴える入居者が特に高齢世帯から増えている。

市内最初の入居となった公営住宅では，心配された高齢者の独り暮らしの方の孤独死が発見されたことから，住民自治会と医療機関では，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。

今年夏には，市内最大となる300戸を超える公営住宅が完成する予定となっており，入居者が自治会活動などを通して地域の絆を深めるとともに，新たなコミュニティづくりをどう進めるかが課題となっている。

4 新市街地の形成と人の流れ

かつての中心市街地は，高台の山を削り，その土を運び高さ約10mのかさ上げを行う予定で工事が進められており，平成26年春から平成27年夏までは，かさ上げ用の土砂を運搬する目的で作られた延長３kmの巨大なベルトコンベアーにより，１日に約20,000m^{3}の土を運搬し，復興事業のシンボルとなった。

写真―３　市内最初の災害復興公営住宅

まちを再生するためには，住居の確保とあわせてまちのにぎわいの場となる商店街の再生も重要であり，新しい商店街が建設される場所は先行的に造成工事が進められ，今年夏には，大型商業施設やその周りの商店街が建築される予定となっている。

現在計画高まで盛土された予定地はまさに更地の状態にあり，商店街とともに商業の中核となる大型商業施設は，最初に建設される施設として注目を浴びており，一日も早いオープンが待たれている。

被災以前の中心街は，住居と商店が混在し，商店街の多くは，店舗と住まいを兼ねていたことから，本市の中では人口が最も密集した地域であったが，新市街地では，大型商業施設への出店者はもとより商店を再建する人の中にも住まいを高台などの他の地域に構え自宅からの通勤となり，店舗と住まいを兼ねた住居希望者が少ないことからまちとしての機能が果たされるかが課題となっている。

加えて，地方の商業を取り巻く環境は，人口の減少に加え，大型商業施設との競合や他の地域との競合など厳しい環境にあり，中心市街地に居住する人が極端に少ない中で，いかに商店街が生き残れるかは他に例を見ない最大の課題となっている。

新市街地には，町並みや広い駐車場などの快適な空間の整備や地域の特性を生かした商品開発などにより，市民のみならず市外から訪れる方々を呼び込む魅力をどう生み出すかなど課題が山積する中，新しいまちづくりが始まろうとしている。

5 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，市民一丸となって事業を進めている。

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，本市の戸羽市長は「ノーマライゼーションということばのいらないまち」をキーワードに，障がい者や高齢者などが健常者と何の違和感もなく暮らせるまちの創造を掲げている。

今後作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気持ちでいっぱいである。

終わりに，今後とも被災地に対し関心をお寄せいただくとともに，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る。

写真―４　奇跡の一本松