

## 「災害からの復興」連続研修会 報告

### 第一回 「東日本大震災の復興支援と専門家の役割」 ～大船渡市碁石地区における復興の軌跡と教訓～

講師 佐藤 隆雄

国立研究開発法人 防災科学技術研究所客員研究員

- ・日 時 2021年3月26日（金）16：00～18：00（オンライン）
- ・プログラム
  - 16：00～17：00 講演
  - 17：00～18：00 質疑応答、意見交換

#### 趣旨説明

私たちは今までに幾多の災害を経験し、またそのたびに「復興」を成し遂げてきたが、その「復興」とはどのようなものだったのか？今一度「復興とは何か？」を問い直さなければならぬと考える。実際に復興に携わった専門家等を講師に迎え、復興の現状や復興プロセス、現在抱えている問題、今後の方向性などを整理し、可視化を図るとともに、災害被災地の復興状況の検証を行う。また専門家に何が期待されているか、またその期待にどう応えられるかについて議論を深める。

（講演要旨）

#### 1. 大船渡市碁石地区の復興まちづくり支援の経緯

災害復興まちづくり支援機構は2011年8月に大船渡市末崎町碁石地区の方から復興まちづくり支援の要請を受けた。10月に碁石地区の5つの公民館長があつまり復興まちづくり協議会を設置し、第1回協議会を12月に開催した。災害復興まちづくり支援機構は日本大学糸長研究室、藤沢研究室とともに40回以上の協議会、現地踏査、被災者ヒヤリング等を行った。2013年8月に碁石地区全体の復興まちづくり計画を大船渡市に提出した。

復興計画については行政との連携を図りつつ、被災者の願いも行政に届け、実現化を図るための制度提案を行うなど緊張感のある対峙性をも有している（自主独立支援対応）。

碁石地区では日本大学、防災科学技術研究所、首都大学、長岡造形大学、東京文化財研究所等と幅広い連携を組んでいる（多面的連携支援対応）。

弁護士、司法書士、土地家屋調査士等の専門士業が被災者が抱える諸問題についてワンストップ型の支援を行った（多分野の専門士業の連携による対応）。

#### 2. 復興まちづくりの対象地区の現況と復興計画

（対象地区：西館、泊里、碁石、山根、三十刈の5地区）

（防災集団移転促進事業）

大船渡市は防災集団移転促進事業を地元主導で進める方針であり、碁石地区においても参加者募集、移転先地の選定と地権者との交渉は地元で進めた。

住民に住宅の再建意向調査を行った。最終的には防災集団移転促進事業への参加者は17名、復興公営住宅への入居希望者6名という結果になり、碁石地区の防災集団移転促進事業は合計23戸の事業となった。移転先候補地は3か所あったが、皆で一緒にとという意見が多く、1か所に絞られた。移転先地の地権者との土地買収交渉も復興協議会で進められた。

## 2 復興まちづくりの対象地区の現況と復興計画

復興まちづくり計画の対象地区は、下図に示す位置にあり、西館、泊里、碁石、山根、三十列の5地区になる。

### 表3 住宅の再建意向

	西館	泊里	合計
元の場所での自力再建・修理	11	4	15
防災集団移転促進事業で高台移転 (内、借地希望)	8	14(3)	22
復興公営住宅へ入居	6	6	12
地域内自力移転	6	11	17
地域外移転	5	2	7
検討中(未定)	1	1	2
合計	37	38	65

(移転先地における住戸配置や道路計画)

移転先地や移転住戸数が決定した後、市から住戸配置や道路計画案が示された。この案についても、まちづくり協議会で議論され、改正案を市に要望し、市と協議の結果住民案が提示され、まちづくり協議会提案での合意を得ることができた。

市から提示された  
防災集団移転促進事業計画図

協議会で議論の上、改正された  
防災集団移転促進事業案

(碁石地区高所移転住宅地建設委員会)

住戸配置、道路計画が決まった後に、新しい集落づくりを検討するために、高所移転参加者 17 名による碁石地区高所移転住宅地建設委員会が組織され、高所移転団地における共有空間に望む要望事項の検討、団地完成後の共用施設の設計や管理について話し合いを行い「建築まちづくり協定および規約」を作った。新しい集落の名称を「リアスの丘」と決めたり、各住戸の前に陶板で作った屋号表示を行うなどまちづくりを進めた。

### 3. 復興とは何か？

(復興の原則)

復興は被災者・被災自治体が主体的に進める。要望・希望をすべて出し、意見が違った場合は納得するまで話し合う。多数決はぎりぎり最後の手段とする。

(復興の原則の具体化のために)

- ・ 業界団体、住民組織、各種団体など、きめ細かい復興市民組織を立ち上げる。
- ・ 医 (健康・医療)・職 (職場・雇用・産業・学業)・住 (住まい・まち・集落) の速やかな復興を目指す。
- ・ 住まいや工場など、仮設を壊さず活用する方法を考える。
- ・ 現行の制度にとらわれず、新しいまちづくりの手法を提案し、実現を目指す。

(三陸地域(気仙地区)の復興の考え方ー地域の特性をきちんと捉える視点の重要性)  
基礎集落/旧村の中心集落/独立自治機能を有する地域/旧郡の中心的機能を有する地域、これらに加えて、土地利用形態が平場的か・非平場的か?などの地域特性を捉えつつ復興まちづくりに取り組むべきである。

(復興の原則・基本は「医・職・住」)

災害後の精神的障害(PTSD)、震災関連死を出さないためにも、医療。カウンセリング・栄養指導等の体制を充実すべき。被災者の当面の収入確保に復旧・復興事業を活用。

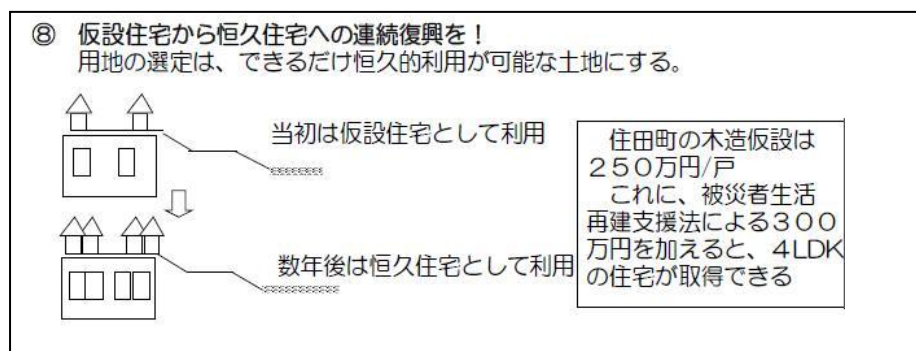
#### 4. 復興計画策定の基本的視点

- ①自治復興：被災地ごとに復興まちづくり協議会を。
- ②連続復興：避難所から連続的に復興まちづくりが始まることを行政は明確に認識する必要がある。
- ③地産・地消復興：仮設住宅建設にも地場産材や地元工務店の活用。
- ④交流復興：多くの支援者の知恵と力の結集。
- ⑤持続発展可能復興：新たな視点に立った産業興ししやまちづくり。

#### 5. 大船渡市への復興提言

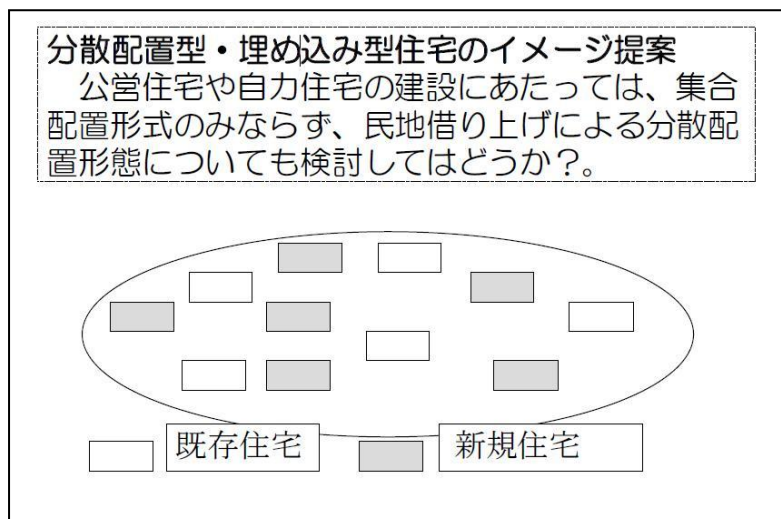
この復興提言においては、今後の防災まちづくりのあり方について大船渡市を中心に論考する。福島原発問題を契機に、我々自身の生活や暮らしや経済のあり方を見直す動きがある。この地方が永い歴史の中で培ってきた様々な暮らしの文化や生業の文化を改めて再評価する。これらも含め新たな防災まちづくりについて更なる検討を深めたい。

- ①各地区ごとの復興まちづくり懇談会の開催  
ワークショップだけでは不十分。各地区ごとに、懇談会を開催し、被災者の生の声を大船渡市幹部が直に聞く場を設ける。
- ②各地区ごとに復興まちづくり協議会の構築を  
被災者自主体の復興を行う。
- ③専門家による支援体制の確立  
支援する専門家の派遣体制の整備。
- ④仮設住宅地には、生活利便施設の配置を
- ⑤復興の基本方針を明確にする  
災害危険区域の指定と臨海部の活用。
- ⑥復興のスローガンも重要  
目標に向かって希望を抱けるものに。
- ⑦しなやかな復興まちづくりを  
力に対して、力で対抗するという考え方を再考。
- ⑧仮設住宅地から恒久住宅への連続復興を  
当初は仮設用として、数年後は恒久住宅として利用。



⑨近傍高台地区への埋め込み型移転

もと住んでいた集落ごとに、その高台に住宅を移すとしても、漁場や漁港がその高台から見えるように配置することが肝要である。何故ならこの人々にとって、海は自分の庭であり、仕事場なのである。海の香り、波の様子、風の吹き具合、どれ一つとっても欠かせない極めて貴重な作業データなのである。



⑩大規模な宅地造成はせず、別荘地型の住宅地形成を

自然を残し、日本のアマルフィ（イタリア）として、市場付加価値の高い住宅地として再生。

⑪復興に地域エネルギー活用と振興を

復興需要に地元の経済をいかすべき。仮設住宅へのバイオマスによる地域冷暖房供給を提案する。さらに復興公営住宅や被災地全体に導入してはどうか？

⑫通信施設の複数回線化を

複数回線の敷設や衛星通信の敷設。

⑬広域計画も必要

被災状況や復興対応は各地域によって異なるが、気仙広域で考えるべき課題も多い。この地域における災害復興広域計画は新しい日本を創るモデルになる。

## 6. 今後の課題と深化の展望

支援チームは多方面の専門実務者と大学、研究機関の研究者で構成された。実務精通していることから、現行の事業制度の改善やあらたな制度設計の提案、及び以下にあげるような対応をトータルに実施することが可能であることが実証されつつあると考える。

①総合的支援対応

高台移転といった特定のプロジェクト支援ではなく、総合的なまちづくり・集落づくり支援を行っていること。

②ワンストップ支援対応

専門士業からなるチームを編成しワンストップ型の被災者相談や地域再生計画づくりの支援をおこなっていること。

③被災者主体支援対応

あくまでも、被災者主体の復興を追及し、被災者による復興協議会や復興委員会のサポートに徹底していること。

以上

(文責 庫川尚益)

質疑応答：

Q：差し込み型の移転先の土地はあったのか。

A：・ヘリで土地を探した。

- ・既存の建物の間の農地。5～6戸が入る土地はある。国交省での10戸に縛りが5戸以上となった。
- ・三陸町の浦浜では、家々の間にそれぞれ1戸、合わせて5戸でもOKとなった。
- ・土地が高騰するので、不動産鑑定に行政が入る。
- ・既存インフラが利用できる利点がある。  
(他の地区では、団地型が多くみられた。)

Q：被災した土地の処理は

A：・行政が買う

- ・農地は売買の対象に入らない
- ・つばき園・ソーラーバイオマスは、農地でない⇒買う
- ・大規模の被害は、実情が拾いあがらない。区画ごとにサポートする。

Q：どのくらい戻っているか

A：7割にとどまる。

- ・自営業は戻らない。
- ・内陸に移転いたものが多い。⇒戻らない
- ・大船渡戻りが多い(87%)⇒大規模ではない・差し込み型移転  
⇒建設業・大工=地元、  
地元建築家の役割大きい
- ・教育の場の問題⇒小中は同じ場所、高校=分散(2割がよその場所)、
- ・大学は外に出る。

Q：地区防災計画の良例はあるか

A：いいプロトタイプはない。(最近下火)

- ・復興するための材料をそろえておく方が有効⇒復興計画
- ・復興計画は、住民参加・チームをつくる・専門家と連携  
(和歌山県には、自主防災組織がない)

\*\*\*\*\*

研修参加者

中田準一、川崎泰嗣、栗田和夫、炭野忠彦、宮島亨、木村 孝、浅野賢一、  
郡山貞子、大塚雄二、徳田精久、佐川秀雄、國安珣子、上野雄一、根岸隆行、森岡茂夫、  
吉田雅一、庫川尚益、(17名)