



## 釜石市の復興まちづくり

— 撓まず屈せず —

野田武則

### 20-1 | 被災から仮設、瓦礫処理へ

#### 1 被災状況

2011年3月11日に東日本大震災があり、釜石も大変大きな被害を被った。

亡くなられた方と行方不明の方が、合わせて1,000人以上で、未だ行方の分からない方もおられるという状況の中にいる。県内はもとより、全国各地や世界各国の多くの皆さんから大変なご支援とご協力をいただき、「<sup>たわ</sup>撓まず屈せず」という信念のもとで、復旧・復興に取り組んでいる。

被災された方々については、釜石ではおおむね仮設住宅が3,200戸、見なし仮設住宅に入居している方が700戸で、だいたい4,000世帯ぐらいの方々が仮住まいの状況にある。

釜石市は岩手県の沿岸部、海沿いの南側にあり、鉄と魚とラグビーのまちとして有名である。鉄は今から150数年前に南部藩士の大島高任が、西洋式の洋式高炉で、日本で初めて銑鉄の連続出銑に成功した。この技術が北九州の八幡製鐵所にも伝わり、全国にも伝わった。その意味で「鉄は国家なり」といわれた鉄の原点が釜石にあるといえる。現在、この洋式高炉の史跡「橋野高炉跡」の世界遺産登録に向けて活動しているところである。

もちろん三陸沿岸のまちなので、水産業が盛んである。ラグビーについては、新日鐵釜石の赤いジャージが全日本7連覇の偉業を果たしたことが市民の誇りである。

釜石は、東部地区に中心市街地があり、釜石港に湾口防波堤がある。これは30年近くかけて造られたもので、震災1年前の2010年に、世界で一番深い水深63mの所に造られた湾口防波堤として、ギネスブックにも登録されていたが、今回の津波で倒壊してしまった。ただし、湾口防波堤により、津波が押し寄せてくる力、津波高が大体4割軽減され、津波の溯上高も6割削減されたことがわかっている。そのことにより、津波の襲来、到来が約6分間遅れた結果、1分、1秒を争う中で、九死に一生を得た方々もたくさんおり、その点では、湾口防波堤により釜石の中心市街地の東部地域は随分と助かったといえる。また釜石には、釜石湾、大槌湾、両石湾、唐丹湾と4つの湾があるが、釜石湾については津波浸水高11mであり、大槌湾の浸水高17.2m、溯上高19mなど、他の湾と比較しても釜石湾だけが低く、湾口防波堤の効果ではないかといわれている。

## 2 震災直後の避難所・支援・仮設住宅・瓦礫処理等

震災当日は非常に寒い日で、夜には雪もちらつくような日で、最初の日には避難場所にも何も無いような状況で、その辺にある新聞紙を一人1枚、2枚で身体をくるみ、寒い夜をなんとか辛抱しながら、朝を待ったという状況であった。震災直後は、だいたい1万人くらいの方が避難をしていて、全国から様々な支援物資をいただきながら、非常に狭い場所で大勢の方々が避難所生活を送るといった状況であった。

こうした中で、全国から自衛隊の皆さんやボランティアの方々、関西広域連合からは消防隊の方々800人に釜石に来ていただくなど、多くの皆様のご協力のもとで、最初は、生存者の救助活動、消火活動、遺体の捜索活動、搬出、その後は、倒壊した木造の家屋などの瓦礫の撤去が始まった。また、家屋の清掃や瓦礫の片付けから、遺留品やアルバム等の大事な物を1ヶ所に集め、被災者の皆さんにお渡しするという作業もしていただいた。

その後、順次、仮設住宅が造られ、釜石では3,164戸つくられた。平田の仮設団地については、普通の仮設と異なり、入口を向かい合わせにした。これは東京大学高齢社会総合研究所機構・特任教授の辻先生のご提唱によるもので、同じく東京大学の後藤先生や小泉先生等々のご協力もいただきながら、ケア型仮設として建設されたものである。入口を向かい合わせにただけで、住んでいる方々の息遣いがわかり、お互いの関係が保たれている。

瓦礫については、釜石の場合は82万トンあり、市内の空地に瓦礫を集めて分別しているが、これをどう処理していくかが問題となっている。釜石の場合は、清掃工場があり、こちらで燃やす分、あるいは再生利用して、バイオマス、リサイクルに使うもの、あるいはコンクリートガラとか、それぞれの形で処理していくことになるが、広域で処理しなければならない部分がかかり残っており、大きな課題となっている。

## 20-2 | アンケートから見る防災体制の反省・教訓

釜石市では、数年前から防災アドバイザーとしてご指導をいただいている、群馬大学の片田先生が中心となって、震災時の対応についてのアンケートを行った。このアンケートの結果が、これからの住民への避難指示のあり方、あるいは避難勧告のあり方について、大きな教訓となると思う。

一点目として、情報伝達体制の不備ということがあった。主な情報伝達手段である防災行政無線が地震で電源が切れる、あるいは津波で流されてしまい、結果的に、一番情報を伝達しなければならない海沿いの集落に十分な情報が伝達できなかった。アンケート結果では、「大津波警報が発表されたと知ることができなかった人」が30%もいた。

気象庁が当初発表した予測では、岩手県の場合は、最初3mの津波、その次が6m、その次が10mであった。ところが最初の3mの発表があった後に、防災行政無線の電源が地震のために切れてしまい、その後の情報が入ってこず、住民にお知らせすることもできなかった。3mを想定した住民への警報がその

まま続いたということが、大きな被害をもたらした一つの大きな原因ではないかといわれているが、まさにそういうことであつたのではないかと思う。「避難指示が発表されていたことを知ることができた人」が57%で、約6割の方はそのことを知っていた。けれども、「知ることができなかった人」が43%もいた。

二点目として、避難環境の未整備という問題もあつた。避難場所に逃げて行つても、避難場所自体が津波で流されてしまうということもあつた。つまり、我々が想定していた、ここまで津波が来ないだろう、だからここが避難場所だという、この考え方が間違つていたということである。

この点、現実問題として、こういったことを想定していなかつたということで、深く反省している。

三点目として、警報への慣れという問題もあつた。今までの津波の予報というのは、例えば1mの津波が来るといふ気象庁からの発表があつても、実際に来るのは10cmとか20cmであつた。釜石の場合は6mくらいの湾口防波堤があつて、さらに陸地には防潮堤もある。防潮堤は低いところでも4m、高いところは10mくらいのものであるので、1m、2mの津波が来るといふても、危機感が非常に薄くなつていた。「防潮堤の高さが高くなればなるほど、いわゆる危機意識が薄くなる」といふのはまさにそのとおりだと思ふ。今回も津波が、まさか防潮堤を乗り越えて来るとは誰も考えていなかつた。この慣れというものが私たちにとって大きな反省点である。

学校の防災教育については、<sup>うのすまい</sup>鵜住居の鵜住居小学校と釜石東中学校という2つの学校が海の近くにあり、津波により浸水した。ハザードマップでは浸水しない地域となつていたが、地域の皆様は、そうはいつても危ないだろうといふことで、片田先生にお願いをして、児童・生徒に防災教育をずっと指導をしていただいていた。その教えの1つ目は「想定を信じるな」、2つ目は「自ら避難の率先者たれ」、そして3つ目が「最善をつくせ」といふものであり、これが、避難にあつての三大原則である。また、津波の速さや時間間隔についても、詳しく、「このくらいの大きさの津波であれば、何分でここに到達するよ、だから自分たちは何分でここに逃げなければならない」といふことを教えていただいていた。

「想定を信じるな」を考えてみると、大人のほうが想定を信じてしまつていた。

今回の津波でも子どもが多く助かっている。それから、実はあまり話題になっていないが、中国からたくさんの方々が当市に来ていて、海沿いの水産加工場で働いていた。釜石の場合は釜石市のほか、大槌町、山田町という近くの町でも働いていて、合わせて120人近い方がいたが、全員無事に助かった。一番、海沿いの工場で働いていた外国の方々が助かっている。その一方で、長年そこに住んでいた日本の方が亡くなっている。外国の方々は普段訓練をしているとおりに逃げたことで助かった。逃げれば助かる。ところが、どうしても私たちは、「気象庁で3mといえ、1mくらいの津波しか来ないだろう」「1mといえ、防潮堤が3m、4mあるから大丈夫だろう」と、そういうような先入観で、結局避難が遅れたり、避難をしなかったりすることがあったように思う。

子供たちは「想定を信じるな」ということで、最初の避難場所に逃げ、さらに、津波が高い、今までとは違う津波が来そうだということで、決められた避難場所からまたさらに1段高い避難場所、そこからさらにまた高いところへと逃げた。最終的には1週間前に完成した三陸縦貫自動車道に逃げて、そこからトラック、車に乗って、市内の安全な避難場所に避難することができた。この想定を信じない行動が大事であった。これが「釜石の奇跡」といわれている話であるが、これは、奇跡でも何でもなく、決められたとおりに、教えられたとおりに、避難をした結果そういう結果になった。しかし、そのことから得られる私たちへの教訓は非常に大きい。

昔から、釜石や三陸沿岸地域には、「津波てんでんこ」という言葉が伝えられている。“津波が来たら、親・兄弟関係なく、とにかく逃げなさいよ”という意味である。今回も、一旦は避難場所に逃げたけれども、今度は、お父さんやお母さんが、子どもが心配だということで、また街のほうに戻って、結局被災されたということがあった。つまり、戻ってはいけない。お互いが「津波てんでんこ」で逃げるんだという、そういう信頼関係を普段からつくっていくことが大事である。「津波てんでんこ」という言葉は、1896年（明治29年）、1933年（昭和8年）の津波で得た教訓から今まで言い伝えられてきている。この言葉が、今回の震災では活かされず、本当に残念に思っている。

## 20-3 | 復興まちづくり基本計画

今後、仮設から本格的な住まいを確保していかなければならない。そのためには、まずは釜石市の全体のまちづくりを描こうということで、被災された方々をはじめ、地域の皆様と話し合いを進めてきた。2011年12月に釜石市復興まちづくり基本計画がまとまり、市議会の議員の皆様からも了解をいただき、議決された。ここでは、市民がどのように関わり、策定してきたかという点について説明したい。

なかでも大きな役割を果たしたのが地域ごとに設置された地域会議である。これは、震災前からあったもので、釜石の場合は8つの地域に分けて、その拠点となる所に生活応援センターというものを設置してきた。生活応援センターには保健師もおり、地域のエリアの中の見守りを進めてきた。健康と福祉の中心としてのセンターの役割もあり、いわば小さな市役所として、住民票や印鑑証明等の書類を得られるような機能も設けてきた。同時に、地域の様々な課題についても、生活応援センターを中心に、課題を出してもらって、地域のことは地域の皆さんで取り組めるような体制を取ろうとしたものである。私が市長に就任してから間もなく、この組織を作らせていただいた。

そして、生活応援センターを中心に活躍する住民の組織が「地域会議」である。この地域会議には、震災時にも大きな働きをしていただいた。結果として、震災後は、市役所機能がほとんど失われてしまったため、地域会議の役員の方々、あるいは市役所の職員が中心となって、避難所の運営や様々な活動が展開されたが、これもこうした仕組みが大きく機能したことによる。そのため、釜石では、特に大きな問題もなく、避難所の運営がなされ、市役所をはじめ、町内の皆様、様々なボランティアの方々との関係も非常にスムーズにいった。もちろん、被災された方々からすれば、様々な課題があったと思うが、組織的な運営としては非常にスムーズにいったといえる。

この地域会議に、復興まちづくりにおいても活躍していただいた。また、これとは別に、様々な専門家のご意見をおうかがいするために「復興プロジェク

ト会議」も設置した。ワークショップも何度かそれぞれの地域において開催し、様々な意見を集約しながら、「復興まちづくり委員会」で取りまとめ、基本計画の策定にいたったものである。

基本計画では、めざすべき将来像として「三陸の大地に光輝き希望と笑顔があふれるまち釜石」、基本姿勢として「撓まず屈せず」が掲げられている。

「撓まず屈せず」という言葉には、津波や壊滅的な第二次大戦の被災後、その都度立ち上がってきたという、釜石に受け継がれてきた不撓不屈の精神が込められている。1896年、1933年の津波でも、大変大きな被害を被っており、大勢の方々が犠牲になった。街も今回の3.11とまったく同じ地域が被災した。当時の人口からいえば、半分くらいの方々が亡くなっている。そういう歴史を繰り返しながら、何とかこの街の復旧・復興に取り組んできた歴史が、釜石市民の中に「不撓不屈の精神」として脈々と流れている。3.11の被害にもめげずに、まちづくりに取り組んでいこうということで市民の皆さんに呼びかけてきた言葉である。

## 20-4 地区別復興土地利用計画と今後のまちづくり

次は被災した地区ごとの計画を作らなければならない。釜石の場合は21地区に分け、この21地区の皆様と、今回の震災の反省、教訓を活かしたまちづくりをしようということで、安全確保の考え方、住まいの再建、避難の仕組みという、3つの条件をもとに協議をさせていただいている。

防潮堤の整備の考え方については、岩手県の考え方を共有させていただいた。岩手県は12市町村が被災したが、この12市町村が共通の考え方で防潮堤の整備をしようというものである。いわゆるレベル1と呼ばれる頻度の高い津波、おおむね数十年から百数十年程度で起こり得る津波を想定した考え方をとっている。1896年と1933年の津波の高さを想定して、その津波が来ても守れる防潮堤を整備しようということであり、これに基づき、岩手県の各市町村ではこの高さで、港に防潮堤を造ることとしている。それでも3.11と同じクラスの津

波が来た場合には防潮堤を乗り越えて来るため、さらに、多重防御、二線堤、避難ビル、避難路などの考え方を組み合わせて考えている。防潮堤の高さは、大槌湾が14.5m、両石湾が12m、唐丹湾が14.5m。釜石湾だけが他の湾と比べて半分程度の6.1mである。防潮堤は内陸にあるもので、海にあるのが防波堤であるが、防波堤は釜石湾にしかない。この防波堤があるがゆえに、釜石湾については防潮堤は6.1mで良いという考え方である。

土地利用についても、このレベル1に対応した高さで整備することになる。ただし、3.11クラスの津波では浸水することを前提にしながら、2m以上の浸水が予想される地域については、いわゆる高台移転、あるいは嵩上げによる新しいまちづくりをする。それから水は入るかもしれないが、2m以下と予想される地域については、ある一定の建築制限をすることによって安全を確保しながら、住み続けることもできる。この2つの組み合わせをしながら、21地区の土地利用の検討を重ね、2012年3月に21地域の皆様から合意をいただいた。

このように浸水する地域については、1つの基準として、2mという基準を設け、2m以上の浸水が予測される地域は非住居系として住まない場所にし、産業用地や公園等にしようとしている。2mとまではいかないけれども、少し水が入る所は嵩上げをするなり、あるいは鉄筋コンクリートの建物を建てるなりして安全を確保する。

ただし、これは一定の基準での考え方なので、「想定を信じるな」というのはまさにこのことであって、こういう考え方でいくと当然水は入らないから、自分たちは安全だと思いこんでしまっただけではいけない。あくまでも一定の基準の中で土地利用をしようということであって、これがあるから安全だとは100%言い切れない。逃げる場所を確保していかなければならない。21地区全体でそのようなことを色々と協議をしてきた。漁業集落の地域では、ほとんどの方が水産業に従事をしている。今回の3.11で建物は壊されたが、人的な被害は少なかった。それには、常日頃からの避難行動、あるいは住民のコミュニケーションが保たれていることがあった。

防潮堤で守りを固めても、どうしても水が入ってくる場所がある。防災集団移転促進事業という形で、ここに住んでいた方々に高台に移り住んでもらうこととし、元の土地については、市が買い上げをする。いくつか例を挙げると、



本郷地区というところでは、1896年、1933年の津波で被災し、高台に移り住んだのだが、防潮堤が出来たために、徐々に下に住み始めてしまい、そのため、今回被災されてしまった。今後は、このようなことがないように、嵩上げ、盛土をし、移転してもらうため、防災集団移転促進事業を行なうことになっている。鵜住居地域の片岸という地域の場合は、浸水する部分を人が住まない場所にし、嵩上げ、高台移転を土地区画整理事業で行なうこととしている。

釜石湾にある東部地区については、防波堤に加えて、防潮堤が6.1mの高さで整備される。それでも3.11の津波が来れば、1mから高い所で2mくらい浸水することがシミュレーションで示されている。今、地域の皆様と話し合いをしているが、こういう場所については、浸水部分だけ土台を高くするなどの建築制限をかけようという話をしている。また、防潮堤よりも高い8mの高さで多重防御の盛土をする「グリーンベルト」の整備も提案されている。複合型の大型商業施設、大型ショッピングセンターの整備についても検討している。

魚河岸地区には魚市場があり、魚の復活ということで、魚の6次産業化の拠点を整備する予定となっている。先述のグリーンベルトは景観的にも海を見ながら歩けるスポットにもなることが期待される。このように多重防御のグリーンベルトを活用しながら、歩いてこの街を楽しめる、そういう街に再生しようという取り組みを進めている。歩くだけでなく、セグウェイ等の次世代の電気自転車等も活用しながら、先駆的なまちづくりもしていく。

土地区画整理についても、防災集団移転促進事業についても、おおむね合意形成が進んだので、これから建築制限の説明をしていくという段取りとなっていて、2012年度中に都市計画決定をして、2013年には事業着手することを予定している。

次に公営住宅であるが、釜石では現時点で、岩手県と釜石市がそれぞれ分担しながら、約1,000戸整備する予定となっている。現時点で地域の皆さんと話し合いをする中では、高齢者の方も多いので、今から家を建てるのは不可能、あるいは銀行からお金を借りて家を建てることは難しいという方も多くおられ、1,000戸では足りず、結果として倍ぐらいに増えるのではないかと予測している。地域の皆様の意向調査をしながら、だんだんとその数を固めていきたいと思っている。

建築規制についても準備を進めている。被災市街地の復興推進地域の指定については、都市計画規制をつくるまでの間ということで、2013年3月までしか期限がないので、早い段階で規制をかけて、その間に都市計画を決めて、最終的には都市計画の中で制限をしていくという形にしたい。人が住めない場所については、市が土地を買っていかなければならないが、そこは、災害危険区域の指定をすることを予定している。

こういう規制をかけて、最終的に土地区画整理事業が終わったとしても、東部地区には1mから高い所で2mくらい水が入ることが想定される。そういう場所については、建築する際に規制をかけることを予定している。浸水が1mであれば、鉄筋コンクリート等の、浸水しても壊れないようなものにし、1階は住居ではなく駐車場にしてもらうなど、想定される浸水の高さまでは別の形で作ってもらい、その上なら住まいでも良いというような制限を考えている。地域の皆様に説明しながら、条例制定等の準備を進めていきたい。

## 20-5 | 釜石市環境未来都市構想

次に、環境未来都市構想について説明したい。国からの公募に対し、岩手県では釜石市と、大船渡市、陸前高田市、住田町の2市1町のグループの2か所が採択された。

釜石が環境未来都市構想においてめざすものとして、一つ目に、循環型社会がある。釜石製鐵所での火力発電、和山という所の風力発電所、また、水力発電所も何ヶ所もあり、釜石市は、岩手県の中では電力の供給基地になっている。これを上手く活用しながら、これからの岩手県における電力の供給基地として、もっと供給能力を高めようという考え方をもっている。また、海洋エネルギーの研究も進めたい。LNGも将来的には非常に重要な鍵を握ってくると思われる。

また、地区ごとの土地利用の中で、これから災害復興公営住宅、あるいは高台移転などで、様々な住宅が相当な規模で新たに確保されてくるので、太陽光

発電等もセットで整備することをめざしている。

環境未来都市のもうひとつの柱となっている医療・福祉の側面では、病院や診療所、介護施設等をうまくネットワークで構築していくことをめざしている。これは震災前から色々と取り組んできており、今回の震災後にも、さらに進めていきたい。また、仮設住宅団地においても、見守り体制の様々な実験が行なわれている。これらを、ITの活用や、支援員等の人的な支援で見守り体制を構築していくなど、様々な実験として取りまとめながら、最終的に、釜石市として一番ふさわしいやり方を全市的に進めていくことをめざしている。

\*

2019年に、ラグビーのワールドカップが日本で開催されることが決まっている。日本のどこで開催されるかはまだ決まっていないが、ぜひ被災地の釜石で開催してもらいたいと考えている。2019年に、被災地がどこまで復旧復興しているかを改めて世界にお示しができる、まさに良いチャンスではないかと思っている。

まだまだ被災者の皆様は大変厳しい環境の中にある。今回被災された方々の60%以上が、65歳以上の高齢者の方々であり、そうした方々が、これからどのような生活をしていくかが大きな課題である。阪神・淡路、中越の場合でも、だいたい被災された方々は、1年を経過した後から本当の被災者になるともいわれている。1年を経過すると、改めて今後のことを考えてしまい、そのことから、お酒に走ってしまったり、あるいは家庭内暴力に走ったり、あるいは自殺などが多くなるということを専門家からもご指摘いただいている。まさに、そういう傾向が徐々に始まっているともいえるような状況もある。被災された方々の心のケアにも改めて対応していかなければならない時期に来ているといえる。

そのためにも、将来構想として、将来釜石がこうなるということ、自分たちの仕事も得られるという姿をお示しすることが大事であると考えている。これからも、「三陸の大地の光輝き希望と笑顔があふれるまち釜石」の再生再建に向けて、全力で取り組んでいく所存である。