

大船渡市における東日本大震災からの復興

岩手県大船渡市企画政策部企画調整課課長補佐 伊勢徳雄

1 はじめに

大船渡市は、岩手県南東部に位置し、奥行き深い大船渡湾、綾里湾、越喜来湾、吉浜湾を有し、急峻な山地が海岸線まで迫る典型的なリアス海岸で、三陸復興国立公園の景勝地として知られる碁石海岸をはじめ、変化に富んだ景観と海・山の豊かな自然資源に恵まれている。

古くは農業と漁業を生業としてきたが、明治14年の軍艦「雷電」の入港を機に、大船渡湾の港としての重要性が注目されるようになった。昭和27年に2町5か村が合併して大船渡市が誕生し、臨海型工業都市の形成を目指して積極的に工業導入が図られ、セメント産業などが発展するとともに、水産加工業も盛んに営まれ、工業・水産業のまちとして発展してきた。平成13年には、第1次産業が盛んな三陸町との合併により、「海と港」とともに発展するまち新生・大船渡市が誕生した。

平成19年3月には、大船渡港と韓国・釜山港を結ぶ県内初の国際貿易コンテナ定期航路が開設され、名実ともに国際港の仲間入りを果たすとともに、平成22年8月には、県内で唯一、大船渡港が、国から「新規の直轄港湾整備事業の着手対象とする港湾（重点港湾）」の一つとして選定され、三陸沿岸地域の拠点都市として歩んできた。



写真1 今出山から望む大船渡湾と中心市街地（震災前）

2 被害の概要

平成23年3月11日に発生した地震により、当市では震度6弱を観測し、震度4以上を観測した時間は約160秒にも及んだ。また、地震により発生した津波の高さ（痕跡高）は最大16.7mで、陸地を駆け上がる津波の高さである遡上高は、綾里湾で局所的に40.1mもの高さが観測されるなど、明治29年の明治三陸津波を上回る津波となった。

この地震・津波により、当市では死者・行方不明者が419人、全壊・大規模半壊などの建物被害が5,592世帯に及ぶなど未曾有の被害を受けた（令和3年6月末現在）。

水産関係では、漁船や大型定置網をはじめ、養殖施設、漁港施設、漁業集落排水施設などに深刻なダメージを受けたほか、商工業関係では、市内事業所の約54%にあたる1,416か所が津波により被災し、農林業関係では、農地への浸水、菌床しいたけ施設の流出などの被害を受けた。

国道45号等の主要道路も津波により一部が浸水し、瓦礫によって寸断された。公共交通機関についても、JR大船渡線は全24駅のうち6駅が津波により流失し、三陸鉄道南リアス線（現：三陸鉄道リアス線）も、線路の流失や築堤損壊、ホームの陥没等大きな被害を受けた。

電気、電話、水道及び下水道の各施設も直接被害を受けたため、長期にわたりライフラインが寸断された。

このほか、学校施設では小学校2校、中学校1校の計3校が津波被害を受けたが、いずれも平成28年度までに移転改築工事が完了し使用が開始されている。



写真2 震災直後の中心市街地
震災前は市内商業の中心地として駅や宿泊施設、複数の商店が軒を連ねていた。

3 復興の取組

(1) 大船渡市復興計画の策定

当市では、平成23年3月13日頃から復興に向けた新たな組織体制の検討に着手し、同年3月23日に震災からの復興を推進する専任部局として災害復興局を設置した。

翌月、4月20日には復興基本方針を決定し、復興計画策定に向け、学識経験者や農水産業関係者、医療福祉関係者などで構成する災害復興計画策定委員会や、市民意向調査、地区懇談会、中高生を対象としたこども復興会議などを実施した。

復興計画の策定にあたり実施した奥尻島や小千谷市への視察から得た、様々なタイミングで被災者の思いを聞くことが大切であるとの教訓をもとに、地区懇談会を市内全地区を対象に6月（11会場）と8月（13会場）の2回開催し、約2,500人も市民の参加を得た。

7月8日には復興計画骨子を決定し、その後、最終案を取りまとめ、10月31日の議会議決をもって復興計画を策定した。

【大船渡市復興計画】

目指すべき姿

『命を守り、夢を育むまちづくりと防災に協働するまち大船渡』

復興計画期間

平成23年度から平成32年度（令和2年度）までの10年間

復興における目標

- ① 市民生活の復興 … 住宅再建支援や教育施設の再建など
- ② 産業・経済の復興 … 産業基盤の再建やまちづくりなど
- ③ 都市基盤の復興 … 都市基盤の早期復旧や情報通信基盤整備
- ④ 防災まちづくり … 防災体制の整備やサポート体制の整備



写真3 災害復興計画策定委員会の様子



写真4 各分野から多くの市民が参加した復興計画策定委員会専門部会

(2) 復興の歩み

東日本大震災の発生から今日に至るまでの復興の取組の中で、意を配したのは市民の意向を反映させながら各種復興事業に取り組むということだった。

中心市街地が壊滅的な被害を受けた当市にとって、災害廃棄物処理や都市基盤、産業基盤の早期復旧と併せ、住宅再建や生業の再生などを最優先に取り組むべき重要課題と位置づけ、被災者や関係者と協議、合意形成を図りながら推進してきた。

復興計画に登載した約260に及ぶ各種事業は、一部事業で継続中のものがあるものの、ほとんどが実施済、もしくはすでに軌道に乗り実質的に終了と認められる状況で、復興計画期間最終年度となる令和3年3月末時点の事業費ベースの進捗率は約99.9%となっている。

① 中心市街地のまちづくり

震災により壊滅的な被害を受けた市の中心市街地である大船渡地区では、土地区画整理事業と津波復興拠点整備事業を導入し、新たな拠点づくりを進めるとともに、まちづくりにおいては、エリアマネジメントの手法を導入することとし、市をはじめ、商工会議所や地元企業などの出資により設立した、推進母体となるまちづくり会社「株式会社キャッセン大船渡」が中心となり、事業者や住民などと連携したまちづくりが進められている。



写真5 新たな中心市街地

まちづくり会社(株)キャッセン大船渡が運営する商業施設や被災事業者が自ら整備した商業施設、宿泊施設や大型ショッピングセンターなどが集積し、新たな賑わいがうまれている。

これまで、宿泊施設や大型商業施設、市の防災観光交流センターや公園の整備などにあわせ、4回にわたりまちびらきを開催した。

賑わいづくりの核となる住宅の再建についても、山側の住宅エリアで店舗兼住宅の再建が進んでおり、民有地を含めた未利用地の有効活用に向け、引き続き官民一体となって取り組んでいる。

◆エリアマネジメントの定義

国土交通省：地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための
住民・事業主・地権者等による主体的な取組

内閣官房・内閣府：特定のエリアを単位に、民間が主体となって、まちづくり
や地域経営（マネジメント）を積極的に行おうという取組



写真6 おおふなぼーと（防災観光交流センター）
交流や学びの場、市の情報発信の場であるとともに、災害時には一時避難場所にもなる。

写真7 夢海（ゆめみ）公園
商業施設の周辺に安らぎの空間として整備され、イベントなどにも利用されている。



② 住宅再建

高台の安全な区域に住宅用地を造成する防災集団移転促進事業では、事業実施にあたり、市内各地区、地域において説明会を実施するとともに、地域コミュニティ単位での移転希望者の取りまとめや、移転先の用地選定及び地権者との交渉に至るまで住

民主導による検討・調整をお願いした。

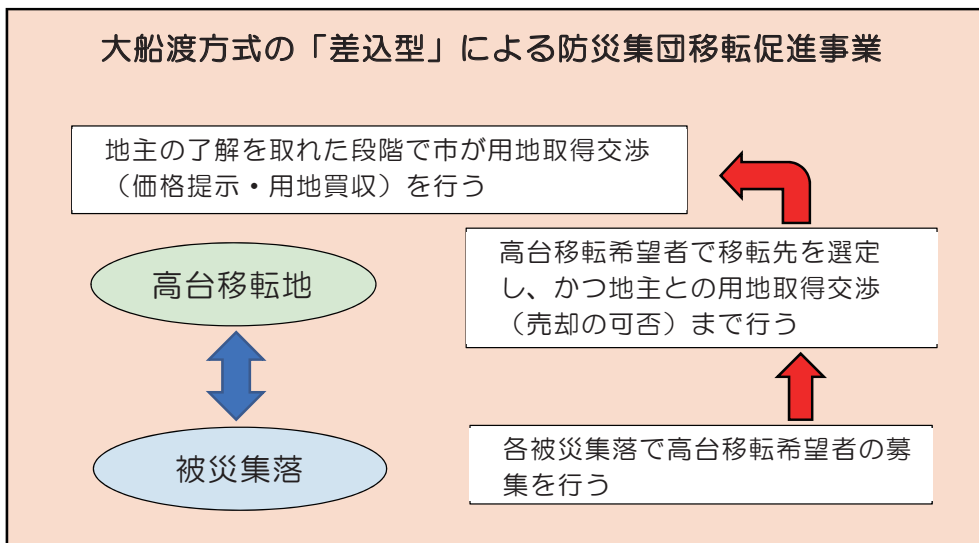
あわせて、地形上、平坦地の少ない中で防災集団移転促進事業を実施するにあたり、国に対して事業対象戸数の要件緩和を要望した結果、ある程度の区域内に点在する区画を同一エリアとみなすこととなった。

これにより、地域内に存在する未利用地等を活用し、小規模な団地を整備する大船渡市独自の「差込型」の整備手法を取り入れることができ、結果として地域コミュニティの維持や団地造成に係る大規模投資の抑制につながった。

当市では、最終的に21地区366区画の住宅用地を整備し、令和2年度末時点の空き区画は4区画となっている。



写真8 典型的な「差込型」の高台移転団地
(大船渡市末崎(まっさき)町神坂地区)



③ 被災跡地の利活用

災害危険区域を指定した26地区のうち、防災集団移転促進事業による買取地が多い12地区について、住宅再建と同様に地区住民と検討・協議を重ね、一部地区では企業誘致を行うための産業用地の整備や、地域住民の憩いの場、交流の場となる広場整備などを実施した。

被災した住宅地を市が新たに企業誘致向けに産業用地として整備し、そこに民間によるトマトの大規模栽培施設やイチゴ生産・担い手育成拠点施設が建設され、新たな雇用が創出されるなど、被災跡地の有効利用が着実に進んでいる。

そのほか、買取地の譲渡や貸付、買取地と民有地の一体利用など被災跡地の有効利用の取組を進めている。



写真9 産業用地の整備

被災跡地の約3.2haを企業誘致のための産業用地として整備し、民間によるトマト生産技術高度化施設が建設された。



写真10 広場の整備

津波に耐え、自生する「ど根性ポプラ」を復興のシンボルに位置付け、ポプラの木を中心に約2,400m²の多目的広場を整備した。

④ 防災まちづくり

震災の経験と教訓を踏まえ、湾口防波堤や防潮堤等の復旧・整備による防災機能の向上とあわせ、災害時要援護者への支援体制、福祉避難所の確保、避難所運営マニュアルの作成など、防災体制の整備を図った。

また、市民の防災意識向上に向けた継続的な取組として、毎年防災訓練を実施するとともに、小中学校においても、市が作成した防災教育の手引きをもとに、学年に応じた防災・復興教育を継続的に実施している。

さらには、災害への備えとして、市内の中核的避難所など18か所に災害備蓄用倉庫を設置するとともに、災害時の電力確保のため、学校や災害時の拠点となる施設に蓄電池付太陽光発電システムを設置した。



写真11 高台に完成した防災センター



写真12 地域の防災訓練の様子

4 今後の課題

東日本大震災から10年の歳月が流れ、復旧・復興から新たなまちづくりへと移行する中で、新たに生まれた課題である被災者の心のケアやコミュニティ形成支援などの取組について、中長期的かつ丁寧な支援が必要となる。

あわせて、人口減少や少子高齢化の進行、地球規模の環境問題などへの対応が求められているほか、市民の価値観の多様化や日常生活における安全・安心の確保へのニーズの高まり、さらには、新型コロナウイルス感染症との共存など、著しい環境の変化や多様化するニーズにいかに対応かつ迅速に対応するかが課題となっている。



写真13 大船渡市を代表する景勝地のひとつである三陸復興国立公園 碓石海岸の「穴通磯」

特に新型コロナウイルス感染症収束の兆しが見えない中、当市においても、人々の交流機会の減少や、市内経済への影響が見られ、感染防止と社会経済活動の両立が強く求められている。

このような状況の下、豊かな地域社会の実現を図るため、これまで以上に、市内の各地区や地域におけるまちづくりに多様な主体の参画を得て地域力を高めるとともに、様々な分野で生産性の向上を図りながら、市民所得の維持、向上につなげると同時に、「新たな日常」のもと、官民一丸となって持続可能なまちづくりに取り組んでいきたい。