

## □ 「陸前高田市の復興まちづくり」について

岩手県陸前高田市長 戸羽 太

## 1 はじめに

陸前高田市は、過去に何度も津波に襲われ、大きな被害を受けて来ました。先人たちは、その都度教訓を後世に伝え、我々はそこから多くを学び、防災・減災対策に努力して参りましたが、平成23年3月11日に発生した「東北地方太平洋沖地震」が引き起こした津波は、私たちの想像を遥かに超えるもので、自然の脅威を見せつけられる結果となり、死者・行方不明者をあわせて1,750人以上の方々が犠牲となられ、これまで築き上げてきた歴史的、文化的財産をも奪い去るとともに、本市の中核をなしてきた市街地や商業・観光施設、地場産業施設、住宅、交通網、行政機能など広範多岐にわたる地域の社会的機能が壊滅的な被害を受けました。

私たちは、今回のかつてない大震災の猛威や恐ろしい経験と津波防災、減災への教訓を謙虚に受け止め、一刻も早く仮設住宅を解消し、被災者の生活再建を図るとともに、全壊した市街地や被災地域の復興はもとより、地域産業の再生と発展を目指し、市民が安心して暮らし、働くことのできるまちづくりに全力をあげて取り組んでまいります。

## 2 三陸地方の地震と津波

## 【明治三陸沖地震津波】

明治29(1896)年6月15日午後7時32分、釜石東方沖を震源地とするマグニチュード7.6の地震

が発生。津波によって死者1万8,158人、流出倒壊家屋6,882戸などの大被害が発生しました。中でも釜石地区の被害がひどく、人口約6,500人の釜石町(当時)で死者4,000人以上、流出全壊家屋は約900戸(当時の全戸数は約1,100戸)という甚大な被害を受けました。また吉浜(大船渡市三陸町)では最大波高24.4メートルを記録しています。

## 【昭和三陸沖地震津波】

昭和8(1933)年3月3日午前2時31分、釜石東方沖を震源地とするマグニチュード8.3の地震が発生、宮古では震度5を記録しました。津波は明治29年に次ぐ大きな被害をもたらし、死者1,408人、行方不明者1,263人、流出倒壊家屋5,435戸。中でも田老村(当時)では500戸あまりの全戸数のうち高台の10数戸を残しただけで、死者・行方不明者も1,000人あまりの大災害となりました。

## 【チリ地震津波】

昭和35(1960)年5月23日午前4時11分(日本時間)、南米・チリ中部沿岸に大地震が発生し、地球の裏側からおよそ22時間30分から23時間かけて太平洋を横断した津波が日本の太平洋沿岸を襲いました。最大波は翌24日の午前5時から8時に発生、野田湾や広田湾では6メートル以上に達しました。県内の死者は55人、行方不明者6人、流出家屋は472戸、全半壊は1,511戸、床上・床下浸水は4,653戸に達しました。

## 【陸前高田市の津波被害】

発生年月日	津波名	波高	死者	行方不明	負傷者	全半壊
明治29年（1896年）	三陸沖地震津波	26.7m	817人		115人	284棟
昭和8年（1933年）	三陸沖地震津波	11.2m	80人	26人	39人	229棟
昭和35年（1960年）	チリ地震津波	5.5m	8人			162棟
平成23年（2011年）	東北地方太平洋沖地震津波	16.8m	1,757人（行方不明者含む）			4,063棟

### 3 大津波が残した爪痕

東日本大震災の大津波は、明治29年（1896年）、昭和8年（1933年）の三陸地震津波、昭和35年（1960年）のチリ地震津波など過去に発生した津波の想定をはるかに超え、津波浸水高は小友町新田前地区でT・P（東京ペイルの略で、東京湾の平均海面）16.8メートルにも達したほか、気仙川を遡上した津波は内陸約8キロメートル地点の横田町金成地区まで到達するなど、中心市街地のほぼ全域や沿岸の集落地の大半を含む約1,300ヘクタールにも及ぶ浸水や地震による地盤沈下、津波による浸食で大規模な被害をもたらしました。

高田松原海岸の防潮堤は、チリ地震津波等から市街地を防御するため、防潮堤の高さはT・P5.5メートルで整備されておりましたが、第1線堤、第2線堤の防潮堤は、原型を一部残すのみで、2キロメートルにわたる白砂青松の国指定名勝高田松原とともに壊滅的な被害を受けました。

### 4 復興に向けたまちづくり

復興に向けたまちづくりについては、防潮堤や水門など海岸保全施設の再整備による津波対策はもとより、三陸沖地震発生から本市までの津波到達時間が約30分であることから、防災対策や避難対策とあわせた複合対策により、二度と人命が失われることのない安全性が確保されたまちづくり、「いのちを守るまちづくり」を最優先としていきます。

国や岩手県では、「地形条件や社会・環境に与

える影響や施設整備費用、事業期間の長期化」の観点から、頻度の高い数十年から百数十年で発生している津波に対しては、主に海岸保全施設で防ぐことを基本とするとともに、東日本大震災のような最大クラスの津波に対しては、避難を柱に総合的防災対策で防ぎ、被害をできるだけ最小化する「減災」の考え方を重視するとしています。

本市においては、国や岩手県の方針として、想定宮城県沖地震等の頻度の高い、発生の可能性の高い津波に対して海岸保全施設で安全を確保すべきと示されたT・P最大12.5メートルの海岸保全施設整備を踏まえつつ、加えて「最大クラスの津波」の襲来を想定し、海岸保全施設等による防災対策はもとより、避難路の整備、コンパクトな市街地の形成、市街地のかさ上げ、避難情報の速達性の確保、防災啓発など、ハード、ソフトの施策を駆使し、子どもたちから高齢者まで、誰もが安全と安心を実感できる多重防災型のまちづくりを進めてまいります。

### 5 震災の検証作業から得られた主な反省と教訓

#### ◆避難がなによりも重要

東日本大震災での本市の犠牲者数（死者数（関連死含む）、行方不明者数）は、1,757人と岩手県内最大で、当時本市の津波浸水域内に居住していた人口に対する犠牲者率は10.64%となっています。この犠牲者率は、津波により被災した岩手、宮城、福島3県内で海岸線を持つ37市町村で最大となりました。

全世帯を対象としたアンケートから見ると、地

震発生時にいた場所が津波浸水域となった人で、当日の行動について情報が得られた人のうち、被害がなかった人は津波到達前までに8割の人が避難していたのに対し、犠牲者は5割程度に止まり、4割は避難をしていませんでした。気仙川河口部に位置し、校舎が津波によって水没した気仙小学校・気仙中学校をはじめ、市内の小中学校の児童・生徒のうち、学校の管理下にあり教職員と共に避難行動を取った児童・生徒は、素早く避難行動を開始したことで一人の犠牲者も出ませんでした。つまり、命を守るためには避難が何より重要であると言えます。

このことから、人的被害を防ぐために、積極的な避難に重点をおいた防災教育や訓練を実施してまいります。

#### ◆避難所に逃げたら終わりではない

震災当時、津波避難場所として指定していた一次避難所67か所のうち38か所が被災するとともに、9か所で推計303人から411人の尊い命が失われました。

67か所の一次避難所は、平成16年度に岩手県が公表した津波浸水予測図をもとに、平成18年度までに地域防災計画を見直して設定したものです。この時、市民会館、市民体育館、県立高田病院は、津波想定浸水区域でありましたが、予想される津波の高さが市民会館は50cm以上1m未満、市民体育館は1m以上2m未満、県立高田病院は50cm未満であり、津波避難ビルの考え方にもとづき、沿岸地区のコミュニティ推進協議会や自主防災組織などと協議の上、一次避難所として指定していました。

その結果、避難所で多くの犠牲者を出してしまったことや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は、真摯に反省しなければなりません。

なお、現在指定している一次避難所は、東日本

大震災の津波が到達しなかった場所で、かつ、仮に津波が到達しても、更なる高台へ避難できる場所を指定しました。

避難者は、一次避難所に避難した後も、過去の経験や記憶にとらわれず、繰り返し襲ってくる津波に気を配り、更なる高台へ避難を行えるよう備えておく必要があります。

#### ◆公的な役割を持つ人の安全の確保

震災では、市民の避難誘導にあたった公的な役割を持つ人が多く犠牲となりました。これらの人々の避難誘導以外の活動では、市職員は、防災担当の職員を中心に地震や津波の情報収集にあたり、他の職員は、地区本部への移動や災害対応に備え待機していました。消防団員は、沿岸地区の消防団員が水門や陸閘の閉鎖作業にあたっていました。行政区長や民生委員児童委員の多くは、要配慮者などの安否確認の活動などを行っていました。その結果、市職員（嘱託・臨時職員含む）111人、消防団員51人、行政区長11人、民生委員児童員11人が犠牲となりました。

これほど多くの犠牲者が出た理由としては、明確な退避基準が設けられていなかったことが考えられます。

この教訓から学び、津波到達前までに活動を終了し、避難を完了させるために、市職員の「初動対応マニュアル」や消防団員の「地震災害活動マニュアル」等を作成し、公的な役割を持つ人の命が確実に守られるようにします。

#### ◆災害に強い安全なまちづくり

本市の市街地は、平野部に形成され、国道45号高田バイパス開通などにより海側へ拡大していきました。このことが津波被害を助長したといわれています。

今回の恐ろしい経験から学んだ津波防災、減災の教訓から、市民が安心して暮らしていけるまちづくりに全力をあげて取り組んでいきます。

これを実現するために、平成23年12月に、本市の創生と活力向上に繋がる「陸前高田市震災復興計画」を策定しました。平成23年度から30年度までの8年を計画期間として定め、6つのまちづくりの基本方向の第一に「災害に強い安全なまち」を定めました。

このことを踏まえ、今後市街地や住宅地を津波による浸水から免れるよう高台やかさ上げ地に整備していきます。

また、防潮堤や水門などの海岸保全施設や避難しやすい避難道路（シンボルロード等）を整備するなど、災害に強い安全なまちづくりを目指していきます。

特に、防災機能が麻痺した教訓から、災害対策本部が設置される市庁舎や消防救急活動の拠点となる消防庁舎は、東日本大震災の津波浸水域外の高台を基本とし整備していきます。

#### ◆社会的弱者も安全に生活できる社会の実現

東日本大震災における岩手・宮城・福島県の障がい者（障害者手帳所持者）の犠牲者率は、住民全体の犠牲者率の約2倍だったと報告があります。

また、社会的弱者の避難を支援した結果、支援者が犠牲になるなど、犠牲者は要配慮者と同行していた割合が高い傾向がありました。

このことから、要配慮者の情報共有やサポートなど、社会的弱者を含めたすべての人に優しい「ノーマライゼーションという言葉のいらないま

ちづくり」の実現を目指していきます。

## 6 おわりに

東日本大震災の発生から、3年6カ月が経過し、日々復興が進みつつあります。しかし、震災の悲しみや苦しみを忘れることはできません。このような気持ちは、陸前高田市民のみならず、誰もが二度と経験しないようにしなくてはなりません。

自然災害を完全に防ぐことは不可能ですが、災害に備えることで被害を軽減することは可能です。日頃から自分の周りで「どのような災害が起こりうるか」を考え、自らの命は自ら守る備えをしておく必要があります。

コミュニティの再編にあわせた自主防災組織の再編・強化、防災教育を通じた津波の恐ろしさや避難文化の伝承を積極的に行っていく必要があります。

東日本大震災で亡くなられた方々の犠牲を無にすることなく、「いのちを守るまちづくり」の実現にいかし、「災害に強い安全なまち」をつくっていかねばなりません。

検証から得られた問題や課題を整理し、「地域防災計画」や「震災復興計画」に反映し、同時に市民に向けた「避難マニュアル」、「避難所運営マニュアル」や市職員に向けた「初動対応マニュアル」を整備し、安心して暮らせるまちづくりに努めていきます。