

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

一職員から見た陸前高田の復興と教訓

陸前高田ほんまる株式会社 取締役 永山 悟

東日本大震災により岩手県で最大の被害を受けた陸前高田市について、同市役所都市計画課に11年間務めた筆者の目線から、主に市街地での復興の概要と、そこから得られる教訓について記述したものである。中心市街地の特徴としては、検討段階から官民連携で進めたことや、コンパクトで便利なまちを目指したことなどを挙げた。また復興後の「高田まちなか会」の動きや「まちなかビジョン」の策定についても触れている。教訓としては、命を守ること、事前復興の重要性などを述べた。災害からの復興の支援に何らか力になれば幸いである。

1 まちに戻ってきた子どもの笑顔

ある春の休日、陸前高田市中心市街地にある本丸公園通りやまちなか広場は、多くの親子連れでにぎわっていた。通りは歩行者天国となり、子どもたちは道路にお絵かきをしたり、シャボン玉や卓球をしたり、公園の遊具を満面の笑みで楽しむ。親は出店したクラフトショップで買い物をしたり、地元産の蒸し牡蠣を味わう。こうして述べ1000人をこえる人々がこの日のイベントに訪れた。東日本大震災が起こった13年前に、誰がこの光景を想像できただろうか。

岩手県陸前高田市は、東日本大震災により岩手県内で最も多くの方が亡くなり、犠牲者率（津波浸水域人口に対する死者・行方不明者数の割合）は10.64%で、沿岸市町村中最大となった。市街地は壊滅し、まちにはRC造の建物の骨格だけが残ったような状態だった。

またそこからの復興も前例のない巨大なものとなった。日本の最先端の技術やノウハウをかけ、事業規模から見ると奇跡ともいえるようなスピードで復興は進められ、住民の暮らしが戻ってきた。一方で、復興事業の規模は過剰とも言われ、特に当市では、復興でかさ上げされた市街地にも空き地が目立つことが課題と指摘されることも多い。

2024年1月1日に発生した能登半島地震についても復興の議論が進められているところだが、今後も災害は必ず起こる。多くの支援を受けて復興した陸前高田だからこそ、その復興で何ができて、何ができなかったのか、どんな教訓が言えるのかをお伝えすることは非常に重要であり、本稿ではその一端をお伝えできれば幸いである。

現在私は陸前高田のまちづくり会社に勤めているが、一昨年度までは陸前高田市役所の職員であり、

図1 震災後の航空写真



(出典：いわて震災津波アーカイブ／提供者：岩手県県土整備部河川課)

図2 公園や歩行者天国で楽しむ親子づれ



(出典：筆者)

都市計画課で長らく復興事業に携わっていた。震災が発生した2011年時点では東京で都市計画・まちづくりのコンサルティング会社に務めていたが、被災地で復興に従事するため2012年4月に移住・転職し、それ以来、都市計画や市街地整備、公園関係の業務に11年間従事した。その後、行政による復興事業はあらかじめ目処が見ついたこともあって2023年3月に市役所を退職し、現在にいたっている。

そうした背景をふまえ、本稿では行政的視点からの記述が主になることをご理解いただきたい。

2 陸前高田の被災と復興の概要

高田の被害概要は下表のとおりであり、津波による犠牲者数は1761人と岩手県内で最大となった。

陸前高田震災検証報告書(2014.7)によると、当市で被害が大きくなった理由は、海岸近くまで市街地が形成されていたこと、今回大きな被害をうけた市街地付近では明治三陸津波、昭和三陸津波等の過去の津波での被害が少なかったため今回避難しなかった人が多かったこと、多くの市民が避難した指定避難所が被災した箇所が複数あること、などが挙げられている。

その後、市は復興を進めることとなるが、震災から2ヶ月後の5月には震災復興本部を設置した。その後国や県の支援を受けつつ、復興協議会で合意形成を図りつつ、住民の意向調査等も踏まえながら、2011年12月には震災復興計画を策定した。計画では、めざすまちの姿を「海と緑と太陽との共生・海

表1 陸前高田市の被害の概要

(1) 人的被害

区分	被害数(人)	備考
死者数	1,559	関連死 48人含む
行方不明者数	202	死亡届があった人数:200人
合計	1,761	H23.2.28時点 人口24,246人の7.3%

(2) 家屋被害

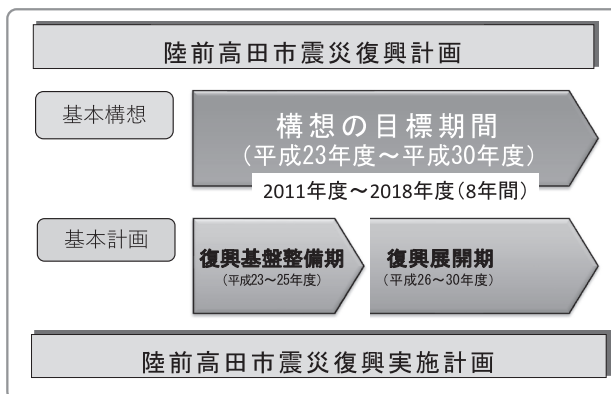
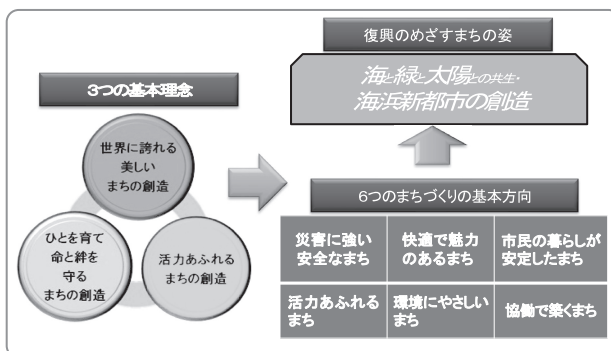
区分	被災世帯数	備考
全壊	3,807	
大規模半壊・半壊	240	
一部損壊	3,988	
合計	8,035	H23.2.28時点 市内世帯数 8,069の99.5%

(3) 産業被害

区分	被害額(百万円)	被災内容
水産物	4,500	鮮魚、うに、海藻類
水産施設等	14,735	共同施設(定置、ふ化場、アワビセンター等)/養殖施設(わかめ 838台、かき 1,300台、ほたて 628台等)/動力船 1,358隻
農地	7,700	383ha(田 336ha 畑 47ha)
農業用施設	1,350	771箇所(水路509箇所、ため池9箇所、揚水機2箇所等)
合計	28,285	

(出典：陸前高田市資料)

図3 陸前高田市震災復興計画(2011.12)の基本理念等



(出典：陸前高田市震災復興計画概要版)

浜新都市の創造」、基本理念を「世界に誇れる美しいまちの創造」、「ひとを育て命と絆を守るまちの創造」、「活力あふれるまちの創造」とし、復興期間は

表2 陸前高田の復興に関する主な出来事

年月	主な出来事
2011.3	東日本大震災
2011.12	震災復興計画策定
2012.3	UR 都市機構との協力協定
2013.7	奇跡の一本松保存事業の完成
2013.8	初の防災集団移転団地の完成
2014.7	震災検証報告書策定
2014.10	初の災害公営住宅入居開始
2015.11	区画整理事業初の土地引き渡し
2017.4	アパッセたかた開業・まちなか広場開園 (かさ上げ部初)
2018.9	「まちびらきまつり」開催
2019.9	高田松原津波復興祈念公園完成
2021.5	新市庁舎開庁
2022.11	市立博物館完成 →復興事業の完了

(出典：陸前高田市資料より筆者作成)

図4 まちびらきまつりの様子



(出典：陸前高田市)

2020年3月までの8年間と設定した。

復興計画の策定後は、その計画に基づいて各種事業計画が進められ、災害公営住宅の整備、集落の高台移転、防潮堤整備、漁港復旧、避難路整備、市街地の嵩上げや高台移転、公園整備などが行われた。

また2014年には、被災状況を的確に把握し、そこから出された反省や課題を整理するため、陸前高田市震災検証報告書を策定した。主な反省と教訓として、①避難が何より重要、②避難所に逃げたら終わりではない、③公的な役割を持つ人の安全の確保、④災害に強い安全なまちづくり、⑤社会的弱者も安全に生活できる社会の実現、の5つを掲げ、改めて

安全なまちづくりの重要性等が示された。

その後順次復興事業は進められ、2013年8月には初の高台集落移転が完成、2018年9月には新たな中心市街地の概成を祝う「まちびらきまつり」が行われ、2019年9月には高田松原津波復興祈念公園が開園した。その後2022年11月に中心市街地の博物館がオープンし、行政による復興事業はほぼ完了した。

3 陸前高田の市街地復興の特徴

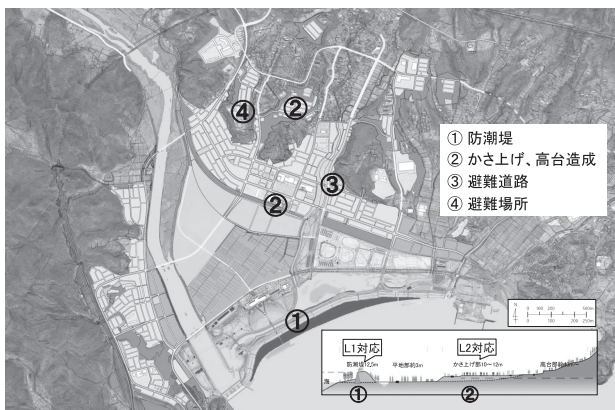
ここから陸前高田の市街地（本稿では、震災前に居住人口が多かった区画整理事業等で復興を進めた高田地区、今泉地区を市街地という）に焦点をあてる。市街地復興のポイントは、①安全安心なまちづくりと、②メリハリある土地利用、の2点である。

1点目の安全安心なまちづくりについては、他の自治体も概ね同じ構図と思われるが、つまり、a) 防潮堤の整備によりL1津波（比較的頻度の高い津波：数十年から百数十年に一度程度の頻度）に対応し、b) 市街地かさ上げによりL2津波（最大クラスの津波：数百年から千年に一度程度の頻度）に対応、c) それ以上の津波等への対応として広幅員の避難道路を整備し、d) 避難場所も「2度逃げ」が可能な高台付近の場所を指定する、というようにいくつもの対策をとる「多重防御・多重防災」により、「人命第一」のまちづくりとなっている。

そのなかで陸前高田の特徴は、かさ上げの高さがL2対応となっていることで、「居住可能な」かさ上げ市街地となっていることである。他の被災地での復興においては、新しい中心市街地は商売や事業は行えるものの、居住はできない場所が多い。陸前高田においては震災前のように居住も可能であり、暮らしと商売が一体的におこなえるようになっている。

2点目のメリハリのある土地利用については、高台は基本的には住宅地に、かさ上げは商業・事業地や住宅地に、平地部は公園や産業用地に区分けしている。その後様々な経緯により、高田中心部は主に地元住民の利用を想定した便利な商業地に、今泉中心部は歴史や発酵をテーマにした特徴あるエリアに、平地部は高田松原津波復興祈念公園や運動公園、ワタミオーガニックランドなど震災伝承やレクリ

図5 多重防災の概念図



(出典：陸前高田市資料をもとに筆者作成)

エーションのエリアとなり、それらが半径2km内に立地するという特徴的なゾーンが形成され、陸前高田の市街地復興の大きな特徴となっている。

4 官民連携で進めた「まちなか」の復興

市街地からさらに中心市街地、通称「まちなか地区」に焦点をあてる。まちなか地区の復興は、検討段階から官民連携で復興を進めてきた、陸前高田の復興において特徴的なプロジェクトである。

(1) 検討段階からの官民連携

特徴の1点目は、民と官が連携して進めてきた点である。市は中心市街地を、区画整理事業と、東日本大震災後に作られた制度である津波復興拠点整備事業（以下、津波拠点事業）を使って整備する方針で検討を進めていた。一方、陸前高田商工会は、2011年7月に「商工業復興ビジョン検討合同委員会」を立ち上げて商店街の復興について議論を始めていた。それら官と民の動きを連携させるため、2013年2月に「中心市街地検討会議」が行われ、これを機に市役所職員（商工担当課と都市計画担当課）が商工会の会議に毎回出席するようになった。

2014年3月からは商工会による「中心市街地企画委員会」が発足し、中心市街地に出店する事業者を中心とした議論へと展開された。公共施設の配置や土地利用など、検討段階からの官民の情報交換が積極的に行われ、協働して新しいまちの形を考えていった。その結果、新たなまちの運営を主に担っていく商店主・事業主の思いがこめられたまちとなり、

またその後の「高田まちなか会」（後述）につながり、現在も自主的なまちづくり活動が継続するに至っている。

図6 中心市街地企画委員会の様子

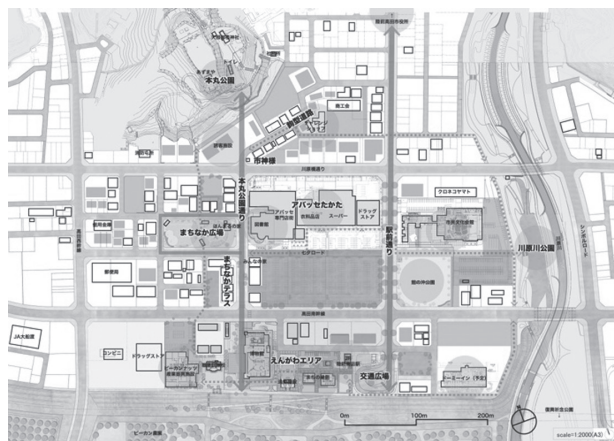


(出典：筆者)

(2) コンパクトで便利なまちなかに

2点目の特徴は、公共施設や店舗をコンパクトに集約した点である。震災前の高田地区は、元々の商店街があった山際の旧街道のエリアと、海側に新たに整備されたバイパスにできた地元のスーパー・ショッピングセンターのエリアに分かれており、また公共施設も分散して存在していた。そのため、旧街道側の集客力が低下し、シャッターを閉めた店も少なくなかった。今回の復興では、バイパス沿いは復興祈念公園が計画されていたこともあり、そうした従前の課題も解決すべく、まずは新たなまちなか地区の核として、震災前のショッピングセンター（後のアバッセたかた）を配置することとし、さらにそ

図7 まちなか地区の配置図



(出典：陸前高田市資料をもとに筆者作成)

こに集客のきっかけとなる図書館を併設することとした。また、アバッセに接する本丸公園通りをにぎわいの軸として商店を配置するとともに、中心に大型遊具を備えた公園「まちなか広場」を配置した。同通りの両端には市立博物館と、誘客施設の立地を期待して地元醸造会社の土地を換地し、ショッピングモールで言ういわゆる「2核1モール」（2つの核を両端に配置してその間の回遊を促す配置）のような回遊を生みやすい配置とし、日常的な利用促進を期待した。

(3) 中心市街地らしいまちなみづくりの工夫

3点目の特徴は、まちなみや景観への配慮である。中心市街地の土地は、区画整理事業の換地（私有地）や、津波拠点事業の事業用地（市有地）が混在している。事業者が土地を割り振ると、店舗ごとに駐車場が道路側に配置され、商店街の通りらしさを感じられないものになってしまう。そうならないようにするため、事業者との議論を踏まえ、市は「魅力的なまちなみづくりのガイドライン」を策定。道路側への駐車場設置を控えてもらう内容などを盛り込んだ。あわせて、複数の公共駐車場を設け、店舗の利用に支障がないように配慮した。結果として、通りに店が並ぶ、「商店街らしい風景」が実現した。

また、公共施設だけでなく、民間店舗等もチェックリストを配布するなどして、誰もが利用しやすいユニバーサルデザインのまちとなっていることも重要である。

図8 本丸公園通りの様子



(出典：筆者)

5 復興後のまちづくりに向けて

(1) まちを担う出店者による「高田まちなか会」

こうして完了した復興事業だったが、その後の重要な動きのひとつが、「高田まちなか会」である。

まちびらきの翌年の2019年、復興の議論を進めてきた事業者メンバーを中心に、まちなか地区への出店者によって高田まちなか会は立ち上げられた。規約には、「高田まちなか会は、陸前高田市の中心市街地（以下「まちなか」という）に店舗または、事業所を設け事業を営む者に対して、まちなかの魅力向上につながる各種の連絡・協議・活動を行い、また、事業者の日常の営業活動について情報を共有することなどにより、まちなかの集客力の向上や、持続可能なまちづくりに寄与することを目的とする」と書かれている。

会員数は、2024年4月時点で64社であり、組織体制としては、理事会、広報委員会、環境委員会、にぎわい委員会に分かれ、回覧板による情報共有、ホームページによる情報発信、定期的な清掃活動、バナーによるまちの装飾などの取組みを行っている。会員には店舗再建の「グループ補助金」のメンバーも多く、そのグループの兼ねた活動にもなっている。

図9 まちなか会の活動の様子



(出典：筆者)

(2) 目標を共有する「まちなかビジョン」

さらに、2024年6月には、高田まちなか会が主体となり、市や商工会が協力して、今後の中長期的なまちなかのあり方を示した「高田まちなかビジョ

ン2024」が策定された。復興事業が終わり、ここから各店の経営を軌道に載せていこうという時期にコロナ禍と物価高騰が発生した。環境が大きく変わる中で、改めてまちなかの今後のあり方を考え、共有しようという思いから作られたものだった。序文には、ビジョン検討委員長による以下の文章が掲げられた。

震災でまち全体が壊滅して12年、高田まちなか地区に最初の商業施設が開店して6年半、そして私たちまちなか会が発足して5年が経過した。会員事業所も特別会員を含め85件、非会員も含めると域内で100件ほどとなった。

当然、全事業所が再建、または新規出店であり、これから経営基盤を構築しなくてはならない時期である。しかしながら我々を取り巻く商環境は人口減、コロナ禍、物価高騰などのマイナス要素や三陸道開通による商圈拡大による都市間競争の激化など非常に厳しい状態である。

その中にある我々には持続的に店・まちづくりをしなくてはならない使命があるが、この難局を個々の力だけで乗り切るのは至難の業であり、我々事業者自身が共同で知恵を出し合い、同じ方向を向いて乗り切らねばならない。

幸い当会においては設立準備期間から行政・商工会などの協力そして専門家の助言をいただきながら継続的に話し合いが行われており、大まかな高田まちなかの事業者の個性も見てきており、ざっくりとした目指すべき方向もつかみかかっている。

復興関係のハード事業がほぼ終了した今、私たちは自身の店を、そしてこのまちをどのように導いていくべきか、改めて考え決断しなくてはならない局面にある。

そこで、まちの主人公の一人である私たち会員自身がともに広い知見に触れる中で、その方向性を、共感を持って作ることができれば、その活動自体がまちにとっても店にとっても今後の心強い指針となるであろう。

高田まちなか地区の今後のまちづくり、店づくりの指針となる近未来図をできるだけ多くの会員が共感を持って作り続けることにより利用者にとっても私たち自身にとっても、より良いまちなかとなることを目指したい。

市役所や復興庁の支援もいただきながら、まちなか会メンバーとの度重なる議論と、専門家からの助言、また周辺被災地の視察等を踏まえて作り上げた、「手作りの計画」となった。

ビジョンのテーマは、「高田らしさを生かした何度も訪れたいまち」とした。大きな事業所が少ない高田だからこそ、地元客も大切にしながら広域客（車で2時間程度の、盛岡や仙台あたりを想定）にも繰り返し訪れてもらうことが重要、との考えからであった（結果として、観光客誘致や空き地活用にもつながることも期待している）。

それを実現するための6つの方針として、①魅力的な個店が集うまち、②いつもなにかやっているまち、③つい歩きたくなるまち、④やさしいおもてな

図10 高田まちなかビジョン2024 配布版



(出典：高田まちなか会資料)

図11 歩行者天国イベントの試行の様子



(出典：筆者)

しのまち、⑤地元を生かすまち、⑥風通しのよいまち、を掲げた。また、具体的にやりたい・やれたらいいな、という取組みをちりばめた「妄想マップ」も盛り込み、誰もが今後のまちのイメージをざっくりとでも共有できるものとした。

今後はこのビジョンをもとに具体的な取組を進めていくこととしている。今年度は先導的事業として、まちへの来訪のきっかけづくりとしての「ほんまる茜市」（いわゆる夜市）の試行や、安全にまちを回遊できる歩行者天国の定常化に向けた試行等を行っている。こうした具体的取組みを試行しつつ、適宜ビジョンの内容も見直しながら、常に改善し続けるまちなか地区を目指している。

6 陸前高田の復興からの3つの教訓

以上、陸前高田の主に市街地の復興とその後の動きについて述べたが、これらを踏まえ、今後の災害対策に向けた私見としての教訓を3点述べたい。

(1) とにかく命を守る

1点目は、当然ではあるが、すべての人が災害時に命を守ることである。亡くなってしまっただけでは何もできないし、家族や大切な人を失うことは最も辛い。また、復興事業はただでさえ困難なものだが、それを担う人も不足してしまう。陸前高田市では市職員の約4分の1となる111人が亡くなるという甚大な被害を受けたため、その後検証報告書を策定し、避難マニュアルの策定など様々な対応を行い、また多くの人的支援を受けながら、災害対応や復興にあたった。災害対策は正常性バイアスがかかりがちだが、当事者意識を持って災害に備え、避難を徹底すること、避難場所が確実に安全か検証すること、細やかに避難路を用意しておくこと、などが必要である。

(2) 復興の拠点、情報を守る：事前復興計画の重要性

2点目は、災害対応や復興時に要となる拠点や情報への備え、つまりは「事前復興計画」の重要性である。万が一災害が起こったときに備え、被害を最小限にし、あるいは復興を適切に進められるよう準備しておく必要がある、そのためにはしっかりと事前復興の準備をしておく必要がある。

まずは、行政・復興の要となる拠点や情報を守ることである。陸前高田では市庁舎が被害を受け書類やデータもほとんど損失してしまい、その後の対応や復興に多大な困難が生じた。したがって、災害に耐える庁舎の位置や構造に留意すること、あるいは被害を受ける可能性が低い場所に代替機能を設けたりデータベースを保護すること、地籍調査を完了しておくことなどが重要である。

暮らしの場を守ることも重要である。災害が起こったときにいつでもすぐ逃げられるとは限らないし、災害リスクがある場所に住むことに心理的ストレスもある。できるだけ災害の前に住宅地の高台移転等を実施しておくこと、あるいはせめて事前に、地形、地権者など様々な条件を調べておくことが重要である。

また、日頃から「より良いまちのあり方」を議論しておくことも重要である。陸前高田では旧市街地の集客力の低下などの課題を抱えるなか被災し、度重なる議論を経て今のまちの形が作られたが、日常からまちの課題や、そのあり方について議論しておく、復興等のタイミングで改善を目指すことが重要である。

(3) まちを担う・支える体制の備え

最後は、まちを担う・支える体制づくりの重要性である。陸前高田では、先述のようにまちなか地区の復興を官民連携で進めたことで、復興事業を終えた現在も、まちづくりの機運・活動が継続している。ビジョンを策定する際に他の被災地を視察して話を伺ったが、まちづくりが継続している地域は多くなく、陸前高田の今の状況の重要性を改めて認識した。

こうした状況につながった、まちは事業者が担っていくという意識づけと、日常から官民連携でまちづくりを進め、信頼関係を構築していくことが重要である。

また、行政側の体制も、非常時の人的リソースを補完しあえるよう、平常時から自治体間で連携できる関係を築いておくこと、より良い復興を進めるための専門家との連携も、平常時から準備しておくことが重要である。

この3つの教訓は、今後の災害に備えて、ぜひ留意いただきたい。

7 「きっと復興できる」

陸前高田の復興への評価は様々である。空き地はまだまだ多く、まちなかの通りも、平日は人が多いとは言い難く、残念ながら閉店してしまった店もある。人口も現在は17000人を切り、震災前の24000人から大きく減少した。

一方、休日には多くの親子連れでまちなかにはにぎわい、高田松原復興祈念公園や研修旅行など、来街者は震災前より増え、陸上養殖や物流センターなど新たに立地した産業もある。再建したまちなかの事業者の方や、まちを訪れた方からは、「こんなに子どもたちが楽しんで過ごせるようになって良かったね」との声もよく聞く。

多額の税金を使った事業であるため、復興は評価されるべきとは思いますが、何をもって復興を評価するのか、また、どの時点で評価するのかでも異なるため、安易に判断することは適切ではない。ひとつ言えるのは、今の評価が様々なことは受け入れつつ、今後10年20年と、住民からも、そうでない人からも、「いいまちになったね」と言えるように、より良いまちづくりを継続していく必要があるということである。

能登半島地震からの復興もまだまだ大変な状況だが、あの災難を経験した陸前高田の方々も「想いを持ち続ければきっと良いまちに復興できる」と口を揃えている。多くの支援をいただいて復興した被災地として、本稿が何らかの支援につながれば幸いであり、また、陸前高田にも足を運んで今の様子を見ていただきたい。

参考資料

- 『陸前高田市震災復興計画』陸前高田市、2011.12
- 『陸前高田市震災検証報告書』陸前高田市、2014.7
- 『震災復興記録誌』陸前高田市、2024.1
- 『復興・陸前高田 ゼロからのまちづくり』中井検裕、長坂泰之、阿部勝、永山悟編著、鹿島出版会、2022.3
- 『事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン』国土交通省、2023.7
- 『防災移転まちづくりガイダンス』国土交通省都市局都市安全課、2023.4