岩手県山田町における震災復興まちづくりの課題

震災復興土地区画整理事業等による地域整備

独立行政法人　都市再生機構（岩手震災復興局、山田復興支援事務所）
工事統括役　國澤　正明　（UR 都市機構）

１．復興まちづくりの概要

（１）被災状況

山田町の震災前の人口は 19,270 人であったが、平成 26 年 1 月 1 日現在の人口は 16,963 人である。震災死亡者は 807 人であった。

図1　岩手県における山田町の位置

表 2　被災状況(家屋棟数)

地区	被災前	被災戸数	割合（%）
大沢	770	530	68.8
山田	2,571	1,593	61.9
織笠	1,045	539	51.5
船越	770	204	26.4
田の浜	514	363	70.6
大浦	355	133	37.4
計	6,025	3,362	55.8

（豊間根地区を除く）

また町の財政規模は、72 億円(一般会計平成 22 年)、税収は 11 億円であった。

（２）町の歴史

山田湾に面した漁業中心の町（カキ・ホタテ・ワカメの養殖、鮭の定置網、水産加工が主産業）で、昭和 30 年に大沢村、山田町、織笠村、船越村が合併し、山田町となった。

JR 山田線は、盛岡から宮古、山田、大槌、釜石と通っているが、明治 22 年山田湾の軍港に人員、資材を輸送するために鉄道計画がされ、昭和 10 年に開通し、山田線となった。

山田町は、盛岡から 120ｋｍの位置にあり、第 70 代首相　鈴木善幸氏の出身地である。明治 29 年、昭和 8 年、昭和 35 年と大きな津波で被災している。

（３）地区の状況

図2　山田町における UR 受託事業位置図

各地区の状況を以下に示す。

①大沢地区

山田湾に面したカキ・ホタテの養殖業、水産加工業を主とした漁業集落で、一粒カキ発祥の地である。

震災前に、TP＋6.6m(明治三陸津波対応）の防潮

堤を整備中であったが、その防潮堤も乗り越える津波が来た。

②山田地区

山田湾に面した役場がある行政、産業の中心部である。役場は高台であるため、庁舎は被災しなかったが、地下室に電源があったため浸水し、非常電源も使えず、通信が全くできなかった（書類、図面等も地下室のため被災）。

そのため、連絡が全く取れず、全国版のニュースに町全体が壊滅状態と流れた。役場からは、津波をみていたが、津波が引いた後、漁港から漁船の燃料として置かれていたタンクの重油等がまき散らされたところに、電線が切断されショートした火花で残っていた家屋等に引火し、プロパンガスボンベや車が爆発し、２晩火事が続いた。陸中山田駅も完全に焼け落ち、役場前までも火が迫った。JR 線では遮断機が下りたままになっている踏切で車が渋滞し逃げ遅れた人も多かった。

③織笠地区

織笠地区は、山田湾に面した町営漁港と織笠川のサケ漁の集落である。織笠川左岸沿いを埋め立てた造成地の旧村役場を中心としていた。昭和 35 年のチリ津波時でも被災しているが、高台が無かったため、再度、沿岸部に建てて住んでいた。現在、地盤沈下約 70cm で高潮時には常時冠水の状況である。

④船越・田の浜地区

外洋に面した漁業中心の集落である。今回の津波到達高さは 15m であった。

昭和 35 年のチリ津波後に高台移転を行うも、跡地の建築規制をしなかった区域に再度建築され、そこが被災した。高台移転先の住宅は一部延焼で焼失するも、ほとんど被災は無かった。

⑤大浦・小谷鳥地区

外洋に面した小谷鳥は、津波到達高が約 20m となった。山田湾の養殖と外洋漁業両方の漁ができる。人家が少なくなっているが、漁種が豊富である。

（４）復興まちづくり事業

山田町における総復興交付金事業費は、860 億円である。

3.11 地震における復興まちづくりの基本は、「防潮堤で津波から町を守る。防潮堤を越えてくる津波に対しては避難路を整備して逃げ人命を守る。」である。概ね百数十年程度の頻度で起こりうる津波（明治 29 年の三陸津波）を防ぐ防潮堤を海岸に設置するものとし、県(一部町)が復旧する防潮堤の高さは山田湾全体で TP＋9.7m となった。

ただ、山田湾全体が一律 TP＋9.7m の防潮堤整備となったが、大沢、大浦地区は今次津波が越えてこないため、防集事業（防災集団移転促進事業）での危険区域設定ができず、漁集事業（漁業集落環境整備事業）の導入となった。

各地区の事業は、以下の通りである。

①　大沢地区（UR 事業受託）

防集事業が適用できないため、漁集事業と防潮堤との整理・調整に時間を要し、事業化が町で一番遅れた。避難路整備や土堤式防潮堤の整備により、防潮堤敷きにかかる所有者を対象として、漁集事業での高台移転を計画している。

漁業集落防災機能強化事業の施行面積は 22.6ha、震災復興土地区画整理事業の施行面積は 6.5ha である。県道重茂半島線(県事業)が計画されている。

②山田地区（UR 事業受託）

山田中心部で一番の被災地区であるが、国土調査未了、地図混乱、被災者数の多さにより、復興計画の合意がなかなか取れなかった。

また、もともとの中心部での商売(なりわい)再生を希望する人が多く、中小機構の仮設店舗、自力仮設店舗で商売をされている数が 70 棟程ある(岩手県下で一番多いと言われている。)。

震災復興土地区画整理事業の施行面積は 20.3ha、津波防災機能拠点整備事業(中心)の施行面積は 2.3ha、津波防災機能拠点整備事業（公共防災）の施行面積は 3.8ha、防災集団移転促進事業の施行面積は 13.6ha

である。

③織笠地区（UR 事業受託）

町として、一番早く着手したところであり、高台の造成も始まっているため、直近の 2013 年 12 月の高台希望（自力再建）アンケート結果では、当初の希望数より 1 割程多くなっている。

震災復興土地区画整理事業の施行面積は 2.4ha、防災集団移転促進事業の施行面積は 11.2ha である。

④船越・田の浜地区(町事業)

高台移転希望者が当初より減ったため、高台住宅団地２ヶ所を取りやめた。防潮堤の高さは、山田湾（浦の浜）で TP＋11.6m、外洋(前須賀）で TP＋12.8m としている。防災集団移転促進事業の施行面積は 13.5ha である。

⑤大浦・小谷鳥地区(町事業)

災害公営住宅を 10 戸設計中である。防災集団移転促進事業の施行面積は 0.3ha である。

⑥災害公営住宅事業

町全体で県営、町営あわせて 831 戸である。県営は集合住宅方式、町営は、２戸１棟方式である。

２．過去の被災地における従来事業との違い

（１）阪神・淡路大震災との違い

阪神・淡路大震災時において、私自身は芦屋市の区画整理事業、神戸市の東部新都心事業に 2 年間携わった経験があるが、阪神・淡路の復興まちづくりは火事に対する防災がメインであり、道路の幅員、避難路、公園配置等の計画を考えればよかった。しかし、この 3.11 地震における復興事業においては、山田町での震度は 5 弱のため、震災被害は地震ではなく、火事を含め津波によるものが全てであり、全く経験のない津波に対する宅地の安全性の確保ということが最初の課題であった。津波の遡上、朔望平均潮位という言葉も初めてであった。

（２）山田町の状況

①国土調査

大浦、船越、織笠は国土調査が終わっていたため、土地の境界立会等の手間がなく、早々に用地買収にかかれたが、被災の大きい山田の中心部が終わっていないことと、過去、２度の大火があり、公図と現況が違う地図混乱が生じている。

② 職員体制

約 180 名の職員の内、技術職が 4 名のみである。職員の中に、面整備事業経験者が少ない。また、約 180 名の職員の内、派遣職員が約 40 名である。なお、隣の大槌町は町職員約 130 名に対し 70 名程度の派遣者が来ている。

３．山田町の課題

（１）全体の課題

町全体の課題として、以下があげられる。

①防集高台住宅団地の管理

高台住宅団地の宅地の選定等、管理事務が町では初めてのことになる。(町有宅地管理体制)

②防集移転跡地（低地部の災害危険区域）の利活用

買収後の整備について、町買収地と未買収地がモザイク状に入り乱れているため、効率的な利活用のためには土地の集約化がなければ有効活用が図りにくいが、跡地利用の目途が 100%決まっていなければ、復興交付金事業は当てられないと言われている。

特に田の浜地区低地部は、家屋基礎撤去もせず、放置されたままになる可能性が大である。

③全体の復興事業にかかる発生土の処理

町全体の土工量（工事で移動する土の量）が約 500 万㎥となる。町外搬出土量約 200 万㎥を２ヶ年で搬出(大槌、釜石方面)する計画であるが、搬出路が国道 45 号しかなく、工期厳守のためのダンプの台数確保、渋滞緩和策、安全対策の検討が必要である。

④災害公営住宅の管理

町営住宅約 200 戸の管理体制を、町において構築することが課題である。

⑤山田、織笠地区における公共下水道化

整備中であった公共下水道事業の継承が課題である。

⑥JR 山田線の復活

JR 山田線の復活を前提とした中心市街地の再生を計画している。

（２）地区の課題

各地区において、以下のような特有の課題を抱えており、今後の対応が必要となっている。

①大沢地区

漁集と区画整理事業の組み合わせによる、既存市街地の嵩上げと高台住宅地の一体的実施に係る費用を含めた計画調整が課題である。

既存集落の給排水を生かしながらの工事施工展開となる。避難路のあり方も課題で、区域外の既存住宅地の協力取り付けが必要となる。

防潮堤（土堤式底部幅 30mほど）整備と漁港整備の調和が課題であり、乗り越し道路、陸閘の位置調整が必要となる。漁業施設用地(町有地)の利用条件を設定し、維持管理について整理する必要がある。雨水排水（ボックスカルバート）と防潮堤との構造上の技術的調整も必要となる。

埋蔵文化財発掘調査を促進する必要があり、また、漁村集落の雰囲気の残し方も課題である。

②山田地区

嵩上げ区画整理事業、拠点(中心市街地)整備及び災害公営住宅事業との調整が必要である。具体的には、仮設店舗の本設化に向けた移転展開、補償費のあり方、中心市街地再生の方向である。起爆剤としての災害公営住宅のあり方などが課題となる。

低地部（防集跡地）の事業化の目途をつけることが必要である。国道 45 号沿線でのなりわい再生希望が多く、町の中心部として利用価値が高いと思われるため、売却意向が減っており、現在、事業化希望が多数来ている状況である。なお、この地区の被災前価格は 12～15 万円/坪であった。

県立山田病院用地造成にかかる、用地交渉、発生土の運搬方法を調整する必要がある。

③織笠地区

平成 27 年夏に建築着工の目標を地元に説明し、先が一番見えているが、発生土の搬出先の確保や搬出方法を調整する必要がある。

低地部（危険区域）の跡地活用の目途、事業費の見込みは未定である。

④船越・田の浜地区

鯨の博物館がある船越公園、前須賀公園整備において、町全体での発生土との調整が課題であり、仮置き、または、造成計画の検討が必要である。

⑤大浦・小谷鳥地区

ほぼ、当初計画通りで進んでいる状況である。

以上

参考資料

１）復興へ向けた取組,山田町 HP
http://www.town.yamada.iwate.jp/20_fukkou/indexhtml　(2014.01.10).