

「防災と復興のまちづくり」のつどい

陸前高田市の 復旧・復興について

岩手県陸前高田市・地域振興部長 阿部 勝



阿部勝氏

2月16日に田辺市の紀南文化会館で、「防災と復興のまちづくりを考える集い」実行委員会が主催して開催された「南海トラフ大地震発生前に被災後のまちづくりを考える集い」で、震災当時、陸前高田市役所である東日本大震災と巨大津波を体験した阿部勝氏が、事例報告された内容を阿部氏のご了解を頂き、掲載します。

(文責 研究所事務局長 西岡敏)

はじめに

私は、震災9年を経た現在の陸前高田市の状況と復興事業の現状などについて、お話したいと思います。

陸前高田市は、岩手県の沿岸の一番南側にあります。当時、人口は約2万4000人。平成の合併はしないで、単独で頑張ってきた自治体です。

私は1979年に高卒で役所に入りました。陸前高

田市の高田町という一番津波被害の大きかったところで生まれ育ち、市役所に就職して41年になります。私が生まれた年にチリ地震津波がありました。そして50歳のときに今回の東日本大震災がありました。

すべての市民の人生を変えた東日本大震災

東日本大震災が発生した日、私は労働組合の役員として、議会に出していた保育制度改悪反対の請願について、休暇を取って、議会の教育民生常任委員会で請願の説明をしていました。説明を終えて市役所の4階にあった職員組合の事務所に行つて、書記さんに、「今、議会の説明終わつてきたよ」という話をしていた時



土煙と共に押し寄せる津波
(©タクミ印刷(有)「未来に伝えたい陸前高田」)

(午後2時46分)に、地震が起きました。建物が落ちてしまふんじゃないかと思うぐらい大きな揺れでした。その日は、当時大学生だった息子2人が帰ってきていたので、揺れが収まってから歩いて5分ぐらいのところにある自宅の様子を見に行つたのですが、家は大丈夫で、みんな無事だったので、避難しろとも言わずに、また市役所に戻りました。

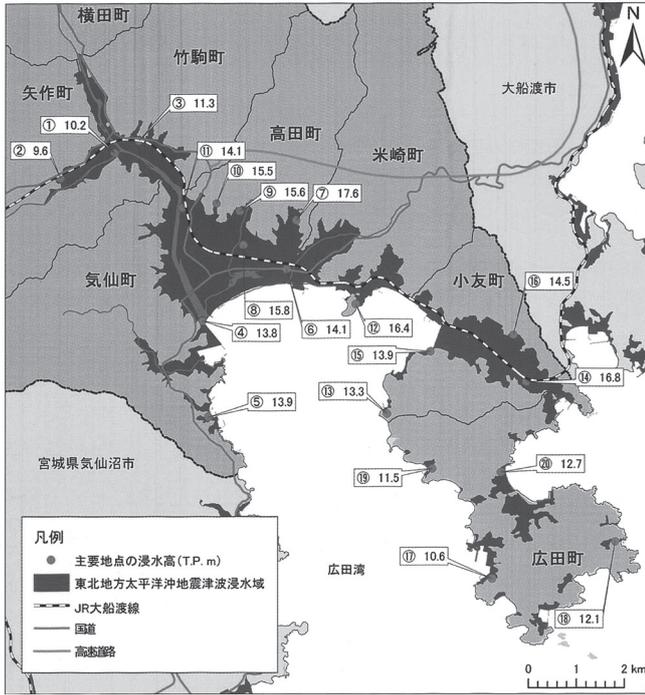
私は、たまたま防災無線の担当もしていたので、庁舎の2階にある防災対策室

目次

「防災と復興のまちづくり」のつどい 陸前高田市の復旧・復興について 岩手県陸前高田市・地域振興部長 阿部 勝 …… 1
有田ブロック交流会 研究テーマは、中学校の統廃合、みかん畑の荒廃、 産科等の病院充実、等々 …… 6
シリーズ「若者から見た現代社会」③ 本当に「いじめ」は54万3933件起こっていたのか 和歌山大学 蒼空ことり …… 8

わかやま住民と自治

発行／和歌山県地域・自治体問題研究所
和歌山市太田2丁目14-9 太田ビル203号
TEL・FAX 073-488-3127
jichiken@crux.ocn.ne.jp 2020年5月号



津波浸水域と浸水高 (©陸前高田市 東日本大震災記録誌)

に行つて、市内の各避難所との無線交信をしていました。防災対策室の南側の窓辺から海の方を見ていると、地震が発生して30分後ぐらいでしょうか、屋上にいた無線の担当者から、「津波が防潮堤を越えた」という無線が入りました。津波が防潮堤を越えたということが、どういふことを意味するのか全然、思いも寄らないまま、海の方を見ていました。そうすると、建物の上から黒い土煙のようなものが上がつてく

るのが見えて、何だろうと動けないですつと見ていました。土煙がどんどんどんどん大きくなって、こちらに向かつてくる。それでも身動きできずにじつと見ていると、近くまで来て、目の前の交番や住宅、そして逃げる人を飲み込みながら津波が襲つてきました。津波が庁舎の壁にぶつかつても私は身動きができない状態でした。防災対策室にいた誰かが、「ここも危ないから逃げろ」と叫んだ声を聞いて、はつと我に返

つて、それから私も階段で屋上に向かったのですが、もう避難する人でごった返して、なかなか思うように屋上に上れませんでした。そのうち水が建物の中に浸入してきて、水位がどんどん高くなって人を飲み込んでいくんです。渦を巻いているせいか、私の部下が手摺りにつかまりながら水に引き込まれていくのが見えました。それをそばにいた別な職員が、助けようとするんですが、とても人の力では引つ張り上げることはできないんです。私はすまないという思いもありながら、何とか屋上に到達できました。でも3階建ての屋上にまで水が押し寄せてきたので、更に高い議場の屋根の上の上つて避難しました。屋上から見た世界は、この世のものとは思えない光景でした。目の前の市民会館には多くの人が避難していましたが、屋根まで水没していました。見える世界すべてが波に押し潰される、そういう光景でした。

岩手県内最大の被害はなぜ生まれたのか

岩手県は、リアス式海岸で海からすぐ陸地になる地形が多いのですが、陸前高田市は、気仙川というやや大きな川がある関係で、そ



市役所庁舎の屋上に避難した様子 (©陸前高田市 東日本大震災記録誌)

の河口に開けた平地の多い町です。高田松原という砂浜、県内では最大の海水浴場もあり、ほかの海沿いの町とは違う地形をしています。そういう地形が、被害が大きかったことに直結したと言われています。今朝方、こちらの町の様子を



市役所から見た市街地の風景 (©陸前高田市 東日本大震災記録誌)

想定を はるかに超えた災害

見てきましたが、防潮堤がないことにまずびつくりしたのと、海岸の側に皆さんお住まいなので、被災前の私の町によく似ていると思いました。

津波というのは、すごい量の海水の塊が襲ってくる。

ものすごいエネルギーを持っていきます。普通の波のようにザブンといつては引いてしまうのではなくて、津波が襲ってきてから夜までは、水位はほとんど変わっていませんでした。

川の遡上は約8キロにもなるくらい、波は威力を持つまま押し寄せます。当時人口は2万4000人ほどおりましたが、1759人、人口の7・3パーセントが亡くなりました。住宅は市内全部で8000戸ほどありましたが、その50パーセント以上が全壊あるいは大規模半壊、99パーセント以上が家屋に被害を受けています。職員は、正規職員が68人、臨時職員も含めれば111人が亡くなりました。職員数の4分の1です。本庁職員では3分の1が亡くなりました。私は高卒で当時は5人役所に入りましたが、その中で生き残ったのは私だけでした。私はたまたま無線の担当ということで庁舎の中で助かったのですが、ほかの私の友人だった同級生は、避難所

だった市民体育館の責任者になって亡くなりました。あの震災で生きている人たちはそういう偶然によって生きている人がほとんどだと思います。

三陸海岸というのは津波常襲地でありましたから、年に1回は市内全体の津波避難訓練をやっていたんですが、当時の国のシミュレーションで想定されていた市役所付近の浸水は、1メートルぐらいということでした。ですから、仮にそういう津波が来たとしても、どうにかなるんじゃないかと多くの人が思っていたと思います。特に中心部の人たちは、避難をしないで亡くなられた方が数多くいらっしゃいました。屋上から見た光景で、私は本当に陸前高田市は壊滅だと思いました。ほとんどの人が死んだのだらうと思ったんですが、漁業で生活されている方々は、自然の怖さを知りかと分かってらっしゃったので、死亡率は極めて少なかった人ほど、甘く見てしま

た。私の家族は無事だったのですが、数日間、家族の安否を確認できませんでした。ですから数日間ですが、我が子を失った親の気持ちを味わったものでした。職員の中でも、上半身と足首がない状態で見つかった職員であるとか、子どもがなかなかできなくて不妊治療を長年続けてようやくできた子どもを津波で亡くしたという人もいます。本当に多くの市民の人生を変える、そういう大きな災害でした。

被災地最大の 復旧・復興事業

復旧・復興事業

当時私は都市計画課で下水道の仕事をしていました。最初は避難所勤務で、亡くなられた方々、誰が生きてらっしゃるかを整理する仕事をしていました。食料とか水は、ちよつと経つと支援に来てくれましたが、一番問題になるのは、尿尿の処理だろうと思っていました。下水処理場や尿尿処理場は、低いところにあつて被災したからです。生き

残った同僚と避難所回りをして、尿尿との戦いを数か月間行いました。当然、仮設トイレだけでは間に合わないので、家の裏に穴を掘って用を足すという状態でも日も暮らすんですね。その時の体験から震災後の公施設には、水や電気がなくても使えるトイレを幾つか整備しています。

住民との協働による 復興まちづくり事業

復興まちづくり事業

数か月がたつて、食料とか尿尿処理のめどが付いてくると、私は都市計画の現場にいたので、まちづくりの段取りに入りました。職



避難所の様子 (©陸前高田市 東日本大震災記録誌)



土砂搬送開始式 (©陸前高田市 東日本大震災記録誌)

員がたくさん亡くなっている。圧倒的に地元の職員が不足していますから、国や県から専門家にも入って頂き、復興計画をつくりました。その年の12月議会でも復興計画が採択されました。その計画は、沿岸に12・5メートルの防潮堤を整備することを前提にしたまちづくりでした。もっと高い防潮堤があればいいという人もいれば、あると油断するから防潮堤はない方がいいという人もいました。コンクリートの防潮堤という専門家の意見もあつ

て、情報が錯綜しました。今回の東日本大震災クラス津波では、12・5メートルの防潮堤でも越えることが明らかだったので、人が住む場所には、9メートルから12メートルの土を盛って、新しい町をつくる復興計画を立てました。

国が示した復興事業は、いろいろあるんですが、土木系のメニューは非常に限られていました。小さい集落については、防災集団移転促進事業という高台移転の事業を適用したのですが、高田町という中心部については、中心市街地が形成されないことが明らかでしたので、被災市街地復興土地区画整理事業を導入することにしました。これは、平らな土地に土を盛って、その上の土地に新しい町の絵を描いて、それぞれの個人の土地を置いていくという事業です。通常の区画整理事業ですと、換地の計画が決まってから工事を始めるというのが一般的で、大変時間がかかります。そんなことはやってられないの

で、換地の計画をつくると同時に、元々ある土地の基礎とか下水管の撤去工事をするために、地権者から同意をもらって、その工事をしました。区画整理事業では、地権者約2000人から同意を頂くことに注力しました。多くの方が亡くなったので、遺族の方が九州とか北海道にいらつしゃるといふこともあったので、出かけていって同意を頂くという作業をやりました。

地震の被害であれば、がれきを撤去すれば元の土地がそこにありますが、津波被害の場合は、そこをかさ上げして町をつくりなおすために、大変時間がかかりました。そういう大規模な災害を国が想定していないので、対応する制度が極めて少ないのです。

陸前高田市は、震災前の一般会計の予算規模が120億ぐらいの小さい自治体で、多くの職員が亡くなりました。復興事業は最大で1200億円ぐらいの予算規模になりましたので、全国から100人以上の応援

職員の協力を頂きながら仕事を進めてきました。また、国のルールも明確ではないので、例えば区画整理事業であれば、元あった土地の近くに換地(原位置換地)をするとか、南側の道路に面した土地だったらそこに換地をするという原則(照応の原則)があるので、全れども、今回の場合は、全く違う土地に換地(任意の飛換地)せざるを得なかった。地震前のコミュニティを大事にしながらも、そういうルールを自分たちでつくって、それを住民に説明して納得してもらって手続を進めていきました。国はすべて別な場所に戻してはいけないという事業を想定してないで、ハードルも高く、協議に時間がかかりますが、そこは総力戦で事業を進めてきています。

商工会と連携した 生業の再生

町づくりを進めるに当たって、私の部署で意識したのは、まず事業者の皆さんにモチベーションを保ってもらい、かなり先にできる中心市街地にもう一度、復帰してほしいという思いで、事業者の皆さんと連携した取り組みをしてきました。

震災直後は、「もう自己破産して店やめるしかねえ」と言っていた人がいっぱいいたんですね。その方々が、町から遠く離れた仮設店舗で営業を再開される。仮設店舗は国の支援でつくるんですが、内装とか設備はみんな自分たちで借金してつくらなくてはいいない。そして、もう一度、中心市街地に店を建てるといふのは、すごいリスクを伴うものです。普通は、商売として成り立つ場所に店



土砂を運搬するベルトコンベア (©陸前高田市 東日本大震災記録誌)



「津波避難」と「避難所運営」の住民説明会
(©陸前高田市 東日本大震災記録誌)

を建てるのが一般的ですが、高田町の事業者の皆さんは、周りに住宅が建つ前に、もう一度、町をつくるという観点で、中心市街地に店づくりを始め、中心市街地に店づくりを中心にした皆さんの団結で、なりわいの再生のために頑張ってもらいました。

これは大変手間はかかったのですが、本当に1人の商業者もくじけることなく、街中に出てくれるようにという意識を、進めてきました。ある商業コンサルの人からは、「被災地の中で高田ぐらい事業者の皆さんがまちづくりに関わったところはないだろう」と言われましたが、それは本当に私たちにとってはほめ言葉だと思いました。

復興事業の 到達点と課題

震災から間もなく9年になります。基盤整備については、この国の復興事業が終わる令和2年度中にすべての事業が完成するように頑張ってきました。

市民は、これから復興事業もなく、あるいは復興で来ている労働者もいなくなつて、市内の産業はどくなるのだろうか。少子高齢化も進んでいる。そういう将来に対する不安があつて、動揺しています。陸前高田市では、年間生まれる

子どもが約1000人、亡くなる方が約2000人という状況です。一方で、様々なNPO活動も含めて陸前高田に縁のない青年達が、非常に多く来ていただいて活躍しています。また、毎年の成人式でも、いざれ帰つてきて地元役に立ちたいという本心に熱いメッセージが、寄せられています。そういった人たちにちゃんと戻つてくれるようなまちづくりを様々な市民の皆さんと協力して進めています。過疎化傾向は止められないにしても、人口減少の在り方については、私たちの努力で働きかけることができると分野だと思つていて、皆さんと話し合つていこうとします。

災害に対する 準備とその後の対応

市長も言つておりますがこの経験をお世話になつた全国の皆さんにお伝えすることが私たちの務めだと思つております。こうしてお招きされてお話しするとき

に申し上げていることが2つあります。

1つは、地震・津波が想定されているわけですので、しっかりと危機感を持つて、対応する意識が必要だと思います。津波被害というのは、波の塊に押し潰されて、そこに住めなくなつて、コミュニティもお祭りなどの文化もばらばらにされてしまふという事実を知つても、もう1つは、災害の復興というのには、日常の市民と行政相互の協働のまちづくりの経験がとても大事だと、私自身は痛感しています。

昭和30年に合併して陸前高田市となつたときからずっと人口が減少してきて、当時の市長が広田湾を埋め立てて、コンビナートをつくる計画を立てましたが、党派や思想信条を越えて、町民、労働者、様々な方々が反対して、今の美しいふるさとがあります。そうした一致したまちづくりの取り組み経験は、どんな時代になつても対応できる力になるというのが私の実感です。



子ども達からのメッセージ
(©陸前高田市 東日本大震災記録誌)

私が所属していた労働組合は、「職場を基礎に、住民のために、住民とともに」というスローガンを掲げています。これは民主的自治体労働者の立場に立つたスローガンですが、職場の同僚が民主的な職場をつくりながら市民のために市民とともに頑張る。そういう自治体職場があるのかどうかというのは、災害が起きた場合でもとても重要だと私は感じています。今回想定されている災害に向けての取り組みにおいて、行政と住民の協働した働きかけをしていくことが最も力強い予防になるのではないかと感じています。ご清聴ありがとうございます。

有田ブロック交流会

研究テーマは、中学校の統廃合、 みかん畑の荒廃、産科等の病院充実、等々



交流会の様子

3月12日湯浅町の有田教育会館別棟で、有田地方の会員6名と研究所役員4名が交流会を行いました。その内容の概略を報告します。

西岡事務局長の司会で、九鬼副理事長が開会あいさつをした後、各自の自己紹介をして、自由討論を行う。

その中で議論となったのは、地域産業の問題、小・中学校や幼稚園・保育所の統廃合の問題、有田川町の人口増の問題、津波や水害等災害の問題、新型コロナウイルスに関連する自治や雇用等の問題、有田地方の病院の問題でした。

具体的に議論した内容に

地域産業の問題

(農業)

については、以下のとおりです。

農業の問題では、農地の荒廃、高齢化でやめていくみかん農家が増えている、後継者がいない、共同選果場がなくなった。或いは消費者が味の良いものを求めるといった考え方の変化が出された。

また、地域の産業が繁盛しない限り地域経済が疲弊する。或いは、地域に働くところがないと人が流出して減っていくといった問題点が指摘された。

一方で、農業を始める若い人が出てきているとか、(株)早和果樹園や(株)伊藤農園などでは、若い人を何十人も雇って、農作業から販売加工もやって、年中仕事をする新しい六次産業化の先進事例が紹介された。

国の新規就農の制度(5年間毎年150万円支給)

があるが、よそからみかん農業しに来る人が挫折するのは、新規就農制度が5年たって初めて実が生り始めるみかん農業のスタイルには合わない指摘された。みかん農業をやりたい人を定着するためには、地域で支援していくような生産法人をつくって、放棄された農地を借りあげてやるような方法が提案された。

(漁業)

漁業の問題として、湯浅の漁協に何十人もいた一本釣りの漁師がほぼいなくなったことや、船曳漁が獲り過ぎて魚がなくなったのではないかという指摘があり、一方で生活を守るために、稚魚までも獲らざるを得ない状況があるのではないかという意見が出された。

漁業をどう守っていくのか、漁師の中に入っていく必要が、漁師を調べる必要があるのではないかという意見が出された。

統廃合の問題

(学校の統廃合)

学校の統廃合の問題では、有田市の中学校の統廃合が、

4校(文成中、初島中、保田中、箕島中)を1つに統合する議案が、3月議会に出ている。子どもがあるのに統合するというのは、少子化でやるのとは違う。初島(初島中学校区)から宮原(文成中学校区)まで距離的にだいたい無理があるという意見が出された。

有田川町の旧金屋町内では、合併前に9校あった小学校が4校に統合された。金屋中はだいたい前に統合され、白馬中はなくなったが、八幡中は残っているという報告があった。

一方で、広川町の津木中(2019年度・1年生2人、2年生7人、3年生2人)では、地域から残してほしいという声があつて残ったという事例が報告された。

学校が統合すると地域が疲弊する。子育て環境を良くすると言いつつ、一方で統合するのは矛盾している。保護者の意識は、少人数が良いという考えと大きなところで採まれないとダメという2つの考え方に分かれるという意見が出された。



有田市の中学校



有田川町の中学校

(子ども園等)

子ども園や幼稚園、保育所の統廃合は、建物の建て替え時期にされることが多い、印南町でも、橋本市でもそうだった。

みなべ町では、津波対策

で幼稚園と公立保育所と民間保育所を1つの子ども園に統合して新築されるという計画が報告された。

有田川町の人口増の問題

有田川町の藤並では、インターチェンジが出来て便利になり、新しい住宅がどんどんでき、子どもが増えて藤並小学校の生徒が1000人を超えている。

一方で、農地が宅地になって、家が急増したことで排水路がすぐ溢れるとか、天満川がちよつとの雨でも氾濫し、毎年のように堤が崩壊するといった問題が報告された。

災害の問題

(津波と防災)

湯浅の場合、海から国道までが津波の浸水地域で、空き地がものすごく増えて、湯浅駅の下のお店街はもう数軒しか無くなったという問題が報告された。

防災では、保育所が統合して役場近くに移転することが報告された。

(川の氾濫・水害)

南部川では、本流の流れ

が支流の流れをせき止めるので、水が溢れて家が浸水する。本宮川では、橋に木材やごみが引掛かり水が流れなくなつて、役場のところが浸水した事例が報告され、支流が溢れないように川を点検して、どういふ対応をしたらいいか研究しなければならぬという意見が出された。

新型コロナウイルスの問題

(学校の一斉休校)

新型コロナウイルスで、国から一斉休校と言われて、子育て世代はえらいことになってる。特に非正規の人らは大変だという指摘があった。

また、国から指令が来た時に、教育委員会で議論せなアカン。九度山の教育委員会では、議題に挙げて議論して、休校しないと決めた。それが地方自治として問われているという意見が出された。

(労働者の休業補償)

ホテルで非正規で働いている知人が、会社から「客が少ないので、家で待機してくれ」と言われて、ずー

つと家にいる。会社の都合で休むのに会社から休業補償払ってくれないのではなにか。そんなことがこれから問題になってくるという指摘があった。

タクシーの運転手は、有給休暇だったら給料が出るが、完全歩合制なので出勤したら客がないので、収入がないという報告があった。

自治労連は、県下全市町村に対して、総務省が新型コロナウイルス対策で非正規職員に休業補償を支払うようにという通知を出していることを文章で示し、賃金支払いを要請しているという報告があった。

(産業への影響)

収入減の産業は、旅館や運輸など観光関連で影響が大きいということで、小さなバス会社が、古いバスを売って資金繰りしたという事例報告があった。

一方で市民生協は仕事一杯で職員足りないという報告があった。

病院の問題

有田市立病院の産婦人科

での分娩が3月末で休止されることになった。有田には、他に個人の産婦人科が一軒しかないのが大きな問題だという指摘があった。

また、新型コロナウイルスでは、病院に余裕がないから、隔離する病床がないことや、検査機関が少ないために大阪でやってもらったが、それは県民として大きな問題だという指摘があった。

済生会病院が新型コロナウイルスで3週間閉めた分収入が減ったので職員の賃金に影響が出ると言われているとの報告があった。

まとめ

有田市の中学校の統廃合問題とか、みかん畑の荒廃問題とか、産科も含めた病院の問題とか研究テーマとして出されたが、どんな取り組みをしていくかが課題。

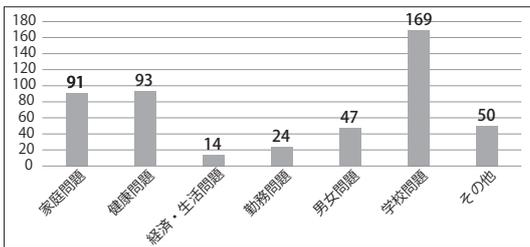
自治体問題研究所として、中学校の統廃合問題でも、市町村合併の問題でも、その後の検証をして、こういうことになったという報告ができるように尽力したいと思います。

シリーズ「若者から見た現代社会」③

本当に〈いじめ〉は54万3933件 起こっていたのか

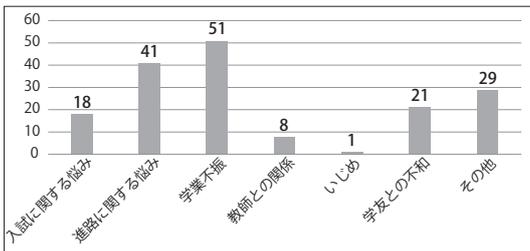
和歌山大学 蒼空 ことり

若者から見た現代社会シリーズの3回目は、和歌山大学の蒼空ことり氏（ペンネーム）から寄稿していただきました。



未成年者の自殺の原因

私の所属大学の教授が警察庁の自殺統計から作成したものの。未成年者の自殺（2017年の488件）について、理由のわかるものから、1件につき3つまでの理由をカウント。



未成年者の自殺の原因のうち、「学校問題」の内訳

文部科学省は2019年10月17日に「平成30年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」を公開した。そのなかに、2018年度に国公立の小・中学校・高等学校で発生したいじめは「54万3933件」というデータがある。前年度の41万4378件からおよそ13万件増加したという。

いじめによる自殺がニュースで多く取り上げられ、学校での「深刻ないじめ」が問題視されているなか、いじめが急激に増加したというニュースは重大な問題のように思える。しかし、そこにはいくつか誤解が含まれていないだろうか。いじめの定義が初めてなされたのは昭和60（1985）年のことである。「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸課題に関する調査」において文部省はいじめを以下のように定義した。

「①自分より弱い者に対して一方的に、②身体的・心理的な攻撃を継続的に加えて以下のように定義した。『児童生徒が在籍する学校に在籍している等当該児童生徒と一定の人的関係のある他の児童生徒が行う心理的又は物理的な影響を与える行為（インターネットを通じて行われるものも含む。）であつて、当該行為の対象となった児童生徒が心身の苦痛を感じているもの。』」

二つの定義を比べてみると、現在のほうが「いじめにカウントされる行為」の範囲が広いことが分かる。これで果たして本当に向き合わなければならない「いじめ」の認知数の変化を捉えることができるのだろうか。

さて、ここで私はもう一

つ問いたい。未成年者の自殺を減らすためにはいじめを減らすことが効果的なのだろうか。

私はツイッターを用いて「未成年者自殺の原因のうち①進路に関する悩みと②いじめ、どちらが多いと思いますか」というアンケートを実施し、41件の回答を得ることができた。結果は①が7件、②が36件と、いじめが原因で自殺している未成年者が多いと考えている人が多かった。

しかし、左のグラフを見てほしい。最も多い「学校問題」による自殺のうち、いじめによる自殺はほんの数件で、「入試・進路に関する悩み、学業不振」による自殺がほとんどだ。

「未成年者の自殺が問題である」という視点に立つて考えると、「いじめを減らすべきだ」という意見は間違いである。未成年者の自殺を減らすなら、日本の非常に過激な学力競争を緩和させるのが効果的であろう。未成年者の自殺を減らすにはどうすればいいのか。皆さんも再度考えてみてほしい。