

# 人口減少社会における東日本大震災復興の課題

## — 気仙沼市での復興支援体験を通じての備忘録 —



平成 26（2014）年 8 月

公益財団法人 福岡アジア都市研究所

会員研究員 藤原 正教

## 目次

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1. はじめに ―研究の背景―             | 1  |
| 2. 東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較       | 5  |
| 1) 震災概要の比較                  | 5  |
| 2) 被災市町村についての比較             | 7  |
| 3. 気仙沼市における震災復興の状況          | 18 |
| 1) 気仙沼市の概要と被災の概要            | 18 |
| 2) 気仙沼市の震災復興計画              | 21 |
| 3) 気仙沼市の震災復興事業              | 23 |
| 4. 気仙沼市における災害公営住宅の取組み       | 27 |
| 1) 被災者の今後の住まいに対する様々な意向      | 27 |
| 2) 市としての災害公営住宅整備の基本的な考え     | 31 |
| 5. 具体地区における災害公営住宅建設の取組み     | 37 |
| 1) 被災した小学校の跡地利用の経緯          | 37 |
| 2) 立地特性と周辺住民への配慮            | 37 |
| 3) 計画、設計への様々な取組み            | 38 |
| 6. 支援体験を通じての復興事業に関わる課題とその考察 | 43 |
| 1) 被災者の複雑多様な思いへの対処の難しさ      | 43 |
| 2) 将来を見据えたまちづくりとして          | 45 |
| 3) 津波防災にどう対処するか             | 48 |
| 4) 懸念される将来の自治体財政            | 52 |
| 5) 阪神・淡路大震災と比べられる復興のスピード    | 53 |
| 6) 膨らむ復興費                   | 56 |
| 7) 復興支援のあり方について             | 58 |
| 7. おわりに                     | 69 |
| 8. 付記（資料、参考文献）              | 71 |

表紙の写真（何れも気仙沼市、筆者撮影）

左：みなとまつりの「海上うんづら」。灯籠流しに出港する前に太鼓を叩く。

右：津波で陸に乗り上げた漁船。残すか、撤去するかで住民意見が分かれたが、撤去された。

## 1. はじめに ―研究の背景―

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災から早くも 3 年が経過し、阪神・淡路大震災との比較から、その復興の遅さが社会的に厳しく批判されている。

昨年、東京オリンピック（平成 32 年）の招致が決定してからは、建設業界で早くも東京シフトが始まり、震災復興、オリンピック、従来からの職人不足が重なって、2 年程前から上昇していた建設コストは更に上昇を続け、このところ工事発注の不落が目立ってきた。

政府は、復興費を総額 19 兆円から 25 兆円へと見直したが、今後どこまで拡大していくのかとの懸念もある。総延長 390km・総額 8,500 億円とも言われる防潮堤整備でも、その費用対効果と景観面等から見直しが論議され始めるなど、復興は今もこれからも、数多く様々な問題を抱えている。

また、「日本創成会議」は平成 26 年 5 月、「2040（平成 52）年に 896 市町村が消滅」と発表し、人口減少や高齢化の深刻さが現実には迫ってきていると警鐘した。大都市、地方はそれぞれどうあるべきか、国の形の在り様が、いよいよもって深刻な問題となってきた。

過疎化が進む地方で発生した未曾有の大震災、この復興によって、地方をどう変えていくのか、どう位置づけるのか、国民一人一人に問われている。

私は、東日本大震災発生から約 1 年後の、平成 24 年 4 月から平成 25 年 6 月までの 1 年 3 か月間に亘り、気仙沼市において復興支援業務を行って来た。独立行政法人都市再生機構（旧 日本住宅公団。以下「UR 都市機構」という）に再雇用され、その職員として気仙沼市に派遣され、そこで支援業務を行うという形態であった。

具体的には、市の災害公営住宅の計画策定支援を行いつつ、UR 都市機構に住宅建設の事業要請をする場合の、計画面における調整を行った。これは、全国の各自治体が被災市町村に職員を派遣し、その市町村の職員として業務支援を行う形態とは異なるもので、UR 都市機構の支援は、市町村から事業を受託し、コーディネートを含めた復興まちづくりを進めていくことを基本としている。

UR 都市機構は、東日本大震災が発生した直後から復旧支援を開始し、平成 23 年 4 月には復興計画策定支援等の技術支援として、岩手・宮城・福島 3 県の県や市町村に 59 名の職員を派遣した。被災市町村からの受託や要請が拡大するに従って、現地体制も整い、私が赴任した平成 24 年 4 月には 172 名まで拡充されていた。

気仙沼市への派遣は、土地区画整理事業 1 名、災害公営住宅整備事業 1 名の計 2 名

であったが、私が気仙沼を離れた平成 25 年 6 月には、気仙沼市に 17 名からなる UR 都市機構の現地事務所が設置され、3 県下では 320 名まで拡充されていた。平成 26 年 6 月時点では 401 名の体制となっている。

私は日本住宅公団（その後の名称変更を含む）に 29 年間在職した。退職後約 10 年経過した頃、東日本大震災が発生したが、その頃は専らボランティア活動を行っており、報道される被災の有様を信じられない思いで呆然と見ていただけで、自分がまさかそこに関わるとは夢にも思っていなかった。

UR 都市機構は、阪神・淡路大震災の復興事業での経験から、東日本大震災発生直後から早急に対応を始め、人員不足等に対処すべく OB の活用を検討した。福岡在住の私も、震災に関するニュースを何度も見聞きしている内に、復興の困難さやその在り方等について関心が高まっていた。

私の郷里は、大分県国東半島の、市町村合併で市になったものの実態は人口約 6,000 人の小さな町である。30～40 年前から少子高齢化が進み、過疎化は半端でなく、中心地・各集落とも空家が今も増加している。ヨーロッパの小さな町の様に、人口が少ないうちからも集住し、それなりの賑わいを持つ町になれないものか、現実の難しさは重々承知しながらも何とか出来ないかと、帰省する度に考えていた。

全国の多くの市町村は我が郷里と同様であろう。その過疎地の一つである東北で壊滅的な被災が発生した。被災は余りにも不幸な出来事であるが、この機会にしか出来ない、過疎地ならではの復興が出来ないものか、ニュースで伝わる各集落の高台移転等は果たして実際どうなのか、とは言え被災地ならではの事情もあるだろうと、復興の複雑さや困難さに想像を巡らす中で、同じ思いの OB と共に、東北の震災復興に自ら関わろうという気になり、UR 都市機構に再雇用、気仙沼市に派遣への道となった。

我が国は人口減少社会を迎え、平成 62 年には人口 9,700 万人、しかも東京一極集中が進むと予測されており、仮に東日本大震災が無かったとしても、東北地方のみならず全国の地方で、想像を超えるような過疎化の可能性が指摘されている。

神戸市を中心とする大都市圏が被災した阪神・淡路大震災と、小さな過疎の市町村を中心に被災した東日本大震災では、復興の仕方は明らかに異なると思ふ。

そうした思いを抱きながら、気仙沼市に派遣され支援業務に関わったが、現地での被災状況、復興の状況を目の当りにし、それまでの思いや疑問は更に強くなり、そしてずっと続いた。

私は最初の半年間、気仙沼市の住宅課災害公営住宅係に派遣された。この係は、市



のプロパー職員 2 名、自治体からの出向者 1 名、そして私の計 4 名の体制で、被災者のための災害公営住宅を一刻も早く建設することを目的としていたが、当時既に震災発生後 1 年経過していたものの、実質的には殆ど進んでいなかった。

それは無理からぬことで、市の職員自らもまた被災者であることが多く、また、震災直後から、信号が無いための交通整理、瓦礫処理、水たまりでの蠅の異常発生、仮設住宅建設等の緊急対策に次々と追われ、本来の目的たる災害公営住宅建設に本格的に取り掛かかれる状況ではなく、更には、余りにも人員が不足していた。

係が 4 名体制になってから、二つの目標を掲げた。一つは、市として災害公営住宅の全体計画（戸数、規模、地区等）を策定すること、もう一つは、1 地区でも先行する地区での建設を始めることだった。実際にそれを進めていく過程で、災害公営住宅の計画を策定することは、将来の気仙沼市における居住の在り方、都市の在り方に繋がり、理念的な整理が必要であることを痛感した。更には、市の復興の在り方そのものに関わることで、多くの課題に直面せざるを得なかった。

また、私は災害公営住宅整備事業の担当であったが、市の復興事業には、土地区画整理事業、防災集団移転事業、漁業集落集団移転事業等の他、防潮堤など市全体で取り組むべき問題も数多くあり、それらの状況を見聞きしながら、復興の在り方の課題も、部分的であるが垣間見ることが出来た。

しかしながら、課題と捉えたものも、私の視点から見たものに過ぎず、別の視点から見ればそうではないかもしれない、と思うようにもなった。市、被災者、市民、現地を知らない第三者、現地で実務を行う第三者・・・視点は多様であることを痛感した。しかも、同じ体験をした被災者も考えが実に多様で、同じ被災に遭遇しながら、元の場所に戻りたい人もいれば、二度と思い出したくなく離れたい人もいる。それらの人に直に話を伺って、人の気持ちの複雑さ・多様さを実感した。

私は 29 年間、住宅建設や市街地整備等に関わり、多くのプロジェクトを自ら行った。その中には失敗だったこともあり、それも 10～20 年後にそうだと分かったりする。維持管理の重要性や、団地開発がどう地域の形成に繋がったかも経験を通じて学んだ。開発後 30 年余りが経過して高齢者ばかりの団地になってしまった事例も見ている。それらの経験を踏まえ、仮設住宅入居者への緊喫対応と同時に、気仙沼市における 2,000 戸の災害公営住宅建設の将来的な意味合い等についても、市の職員と話し合いながら支援に携わった。

気仙沼から福岡に戻り 1 年が経過した。そこで、記憶が薄れない内に、私なりの視

点で考えたことや体験したことを記録して残すことが、今後、他の過疎地で同様の大規模災害が発生した際、少しは参考になるやもしれぬと思い、「備忘録」として整理することとした。「備忘録」としたのは、体験を通じての視点から考えを述べるに過ぎず、研究と言えるレベルでは無いと自ら判断したことによる。

東日本大震災からの復興は遅れているとの指摘があるが、本当に遅いのか、地震被災と津波被災では復興も明らかに違うのではないか、何が本当に問題なのか等々、現地の状況を実感として知り得ない人にとって、私見ではあるが、僅かでも伝えることが出来ればと思っている。

なお、本稿における＜研究の視点と構成＞＜研究の方法＞は以下のとおりである。

### ＜研究の視点と構成＞

東日本大震災の特徴の一つは、我が国が人口減少社会に突入した中で、過疎化が進行する地方において発生したことであり、こうした地方での復興は、大都市圏で発生した阪神・淡路大震災での復興とは明らかに異なると思われる。

そこで、先ず、東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較によって、今次震災の地域特性を明らかにする（２章）。

更に、地域特性を明らかにするため、一つの事例として、気仙沼市における地域特性と復興の現状を述べる（３章）。

次に、気仙沼市の災害公営住宅整備事業の実施体験から得られた様々な課題について考察する（４、５章）。

最後に、気仙沼市その他被災地での復興実施上の課題について考察する（６章）。

### ＜研究の方法＞

実際の支援業務を行っていた中で、検討したこと、考えたこと、悩んだこと、議論したこと、実感したこと、見聞したこと等、自らの実体験に基づいて述べることを基本とするが、その論述の検証のために、また、背景を知るために、裏付けとなる客観的データを出来るだけ活用していく。

但し、東日本大震災について述べることは、余りにもその対象や課題が広範囲で、まるでジャングルの中で目の当たりにした一部を述べるに等しく、実際、書き始めると、範囲が広過ぎるだけでなく、どの事象も入り込むと奥が深すぎて限がなく、私個人が体験した事象を軸にした周辺関連を述べるに止めることにした。特に、福島県については、原発事故の問題が余りにも大きく、岩手県、宮城県と同レベルで復興を述べるには手に余り、データ不足でもあることから、基本的には触れず、明らかな部分についてのみ限定して述べる。

## 2. 東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較

### 1) 震災概要の比較

東日本大震災は、平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分、宮城県牡鹿半島の東南東 130 k m 付近（三陸沖）で、深さ 24km を震源として発生した。地震の規模を示すマグニチュードは M9.0、阪神・淡路大震災の約 1,450 倍のエネルギーの地震で、これは関東大震災（大正 12 年）の M7.9 や、昭和三陸地震（昭和 8 年）の M8.4 を上回る国内観測史上最大であるとともに、世界的に見てもスマトラ島沖地震（平成 14 年）M9.1 以来の規模で、明治 33（1900）年以降では世界 4 番目の規模とされている。この地震によって、岩手県、宮城県、福島県を中心とした太平洋沿岸部に大規模な津波が発生した。各地の津波の高さは、福島県相馬市で 9.3m 以上、岩手県宮古市で 8.5m 以上、岩手県大船渡市で 8.0m 以上などが観測されているほか、宮城県女川漁港で 14.8m の津波痕跡も確認されている。

国土地理院の分析によると、津波で浸水した範囲は 6 県 62 市町村 561 k m<sup>2</sup> に及ぶ。

一方、阪神・淡路大震災は、平成 7 年 1 月 17 日 5 時 46 分、兵庫県淡路島北部（北緯 34 度 36 分、東経 135 度 02 分）、深さ 16 km を震源として発生した。マグニチュードは M7.3、兵庫県神戸市で震度 7、兵庫県洲本市で震度 6 が観測された。内閣府はこの地震を「我が国における社会経済的な諸機能が高度に集積する都市を初めて直撃した直下型地震」と表している。

表 2.1 東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較

|             | 東日本大震災                                                      | 阪神・淡路大震災                                                 |
|-------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 地震の規模、型     | M9.0、海溝型                                                    | M7.3、直下型                                                 |
| 主な被災地域      | 農林水産地域中心                                                    | 都市部中心                                                    |
| 震度 6 弱以上の県  | 8（岩手、宮城、福島、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉）                                  | 1（兵庫）                                                    |
| 津波          | 各地で大津波を観測。                                                  | 数 10cm の津波の報告有。被害無。                                      |
| 被害の特徴       | 大津波により沿岸部で甚大な被害が発生。多数の地区が壊滅                                 | 建築物の倒壊。神戸市長田区を中心に大規模火災が発生                                |
| 死者<br>行方不明者 | 15,270 人（平成 23 年 5 月 30 日現在）<br>8,499 人（平成 23 年 5 月 30 日現在） | 6,434 人（平成 18 年 5 月 19 日現在）※注<br>3 人（平成 18 年 5 月 19 日現在） |
| 住家被害（全壊）    | 102,923 戸                                                   | 104,906 戸                                                |
| 災害救助法適用地    | 241 市区町村（10 都県）                                             | 25 市町（2 府県）                                              |

出所 内閣府「防災情報のページ」

注）阪神・淡路大震災の死者、行方不明者数は再調査で消防庁が平成 18 年に確定。

# 東日本大震災

# 阪神・淡路大震災

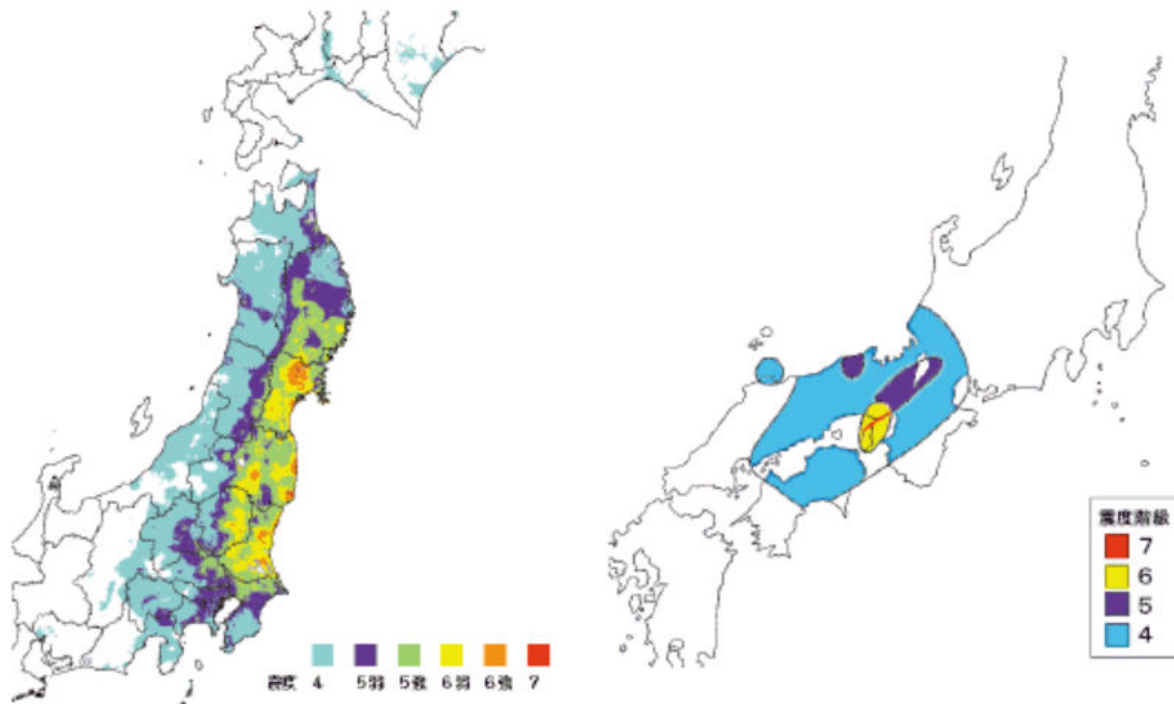


図 2.1 東日本大震災と阪神・淡路大震災の震度分布図（震度 4 以上）

出所 内閣府「防災情報のページ」

2 つの大震災の概要を、表 2.1、図 2.1 で比較すると、東日本大震災の被害の大きさが窺える。

次に表 2.2 のように、死者・行方不明者が 1 人以上の被災圏域を比較すると、阪神・淡路大震災は 3 府県 23 市町であるのに対し、東日本大震災は 6 県 51 市町と広範囲に被災が及んでいることが分かる。

表 2.2 東日本大震災と阪神・淡路大震災の被災圏域

|                                | 東日本大震災 注 1)                                                            | 阪神・淡路大震災 注 2)                   |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 被災圏域<br>(死者＋行方不明＝<br>1 人以上の市町) | 青森県 2 市<br>岩手県 12 市町<br>宮城県 15 市町<br>福島県 10 市町<br>茨城県 9 市町<br>千葉県 3 市町 | 兵庫県 16 市町<br>大阪府 6 市<br>京都府 1 町 |
| 計                              | 6 県 51 市町                                                              | 3 府県 23 市町                      |

出所 社会事情データ図録「図録東日本大震災の地域別被害状況」と「阪神・淡路大震災の市町被害数値（平成 18 年 5 月 19 日消防庁確定）」の死者、行方不明者数から著者が作成

注 1) 東日本大震災の死者、行方不明者数は「図録東日本大震災の地域別被害状況」から。これは、平成 25 年 3 月 5 日時点の各県のホームページから作成。関連死を含まない直接死の数であり、関連死は岩手県、宮

城県、福島県で2,554人。(平成25年3月11日付「東京新聞」より)

注2) 阪神・淡路大震災の死者、行方不明者は「阪神・淡路大震災の市町被害数値(平成18年5月19日消防庁確定)」から。死者には関連死を含む。

## 2) 被災市町村についての比較

### (1) 被災市町村の人口規模別の被災状況

ここでは、市町村レベルに着目し、被災市町村の人口規模や被災状況を比較する。

まず、被災した市町村の人口と被災者の関係を見るため、表2.3に被災者(死者+行方不明者)が1人以上発生した市町村を洗い出し、人口規模、被災者、被災率(人口に対する被災者の割合)を一覧表として示す。また、参考として、岩手・宮城・福島・兵庫各県の主な市町村所在地を示す地図を、図2.2に示す。

表2.3 東日本大震災と阪神・淡路大震災の被災市町村の人口と被災者

| 東日本大震災     |              |                |                | 阪神・淡路大震災   |              |                |                |
|------------|--------------|----------------|----------------|------------|--------------|----------------|----------------|
|            | 人口<br>(人)注1) | 被災者数<br>(人)注2) | 被災者率<br>(%)注5) |            | 人口<br>(人)注3) | 被災者数<br>(人)注4) | 被災者率<br>(%)注5) |
| 青森 三沢市     | 42,226       | 2              | 0.00           | 兵庫 神戸市     | 1,479,233    | 4,566          | 0.31           |
| 八戸市        | 241,928      | 2              | 0.00           | 尼崎市        | 486,938      | 49             | 0.01           |
| <b>小 計</b> |              | 4              |                | 西宮市        | 411,882      | 1,127          | 0.27           |
| 岩手 久慈市     | 36,264       | 4              | 0.00           | 芦屋市        | 85,196       | 443            | 0.52           |
| 野田村        | 4,884        | 38             | 0.78           | 伊丹市        | 185,706      | 22             | 0.01           |
| 普代村        | 3,099        | 1              | 0.03           | 宝塚市        | 203,940      | 117            | 0.06           |
| 田野畑村       | 3,976        | 29             | 0.73           | 川西市        | 143,604      | 4              | 0.00           |
| 岩泉町        | 11,318       | 7              | 0.06           | 明石市        | 280,938      | 11             | 0.00           |
| 宮古市        | 60,548       | 514            | 0.85           | 加古川市       | 250,445      | 2              | 0.00           |
| 山田町        | 19,461       | 753            | 3.87           | 三木市        | 77,440       | 1              | 0.00           |
| 大槌町        | 16,171       | 1,240          | 7.66           | 高砂市        | 96,568       | 1              | 0.00           |
| 釜石市        | 40,338       | 1,040          | 2.58           | 洲本市        | 43,552       | 4              | 0.01           |
| 大船渡市       | 41,016       | 420            | 1.02           | 津名町        | 17,632       | 5              | 0.03           |
| 陸前高田市      | 24,277       | 1,773          | 7.14           | 淡路町        | 7,733        | 1              | 0.01           |
| 内陸部市町村     |              | 20             |                | 北淡町        | 11,505       | 39             | 0.34           |
| <b>小 計</b> |              | 5,839          |                | 一宮町        | 10,205       | 13             | 0.13           |
| 宮城気仙沼市     | 74,926       | 1,337          | 1.78           | <b>小 計</b> |              | 6,405          |                |
| 南三陸町       | 17,815       | 820            | 4.60           | 大阪 大阪市     | 2,481,464    | 18             | 0.00           |
| 石巻市        | 163,594      | 3,703          | 2.26           | 豊中市        | 396,309      | 9              | 0.00           |
| 女川町        | 10,232       | 848            | 8.29           | 池田市        | 101,236      | 1              | 0.00           |
| 東松島市       | 43,337       | 1,089          | 2.51           | 吹田市        | 329,691      | 1              | 0.00           |

|        |           |        |      |        |         |       |      |
|--------|-----------|--------|------|--------|---------|-------|------|
| 松島町    | 15,540    | 2      | 0.01 | 箕面市    | 121,646 | 1     | 0.00 |
| 利府町    | 34,171    | 3      | 0.01 | 堺市     | 796,620 | 1     | 0.00 |
| 塩釜市    | 57,837    | 30     | 0.05 | 小計     |         | 31    |      |
| 七ヶ浜町   | 20,416    | 74     | 0.36 | 京都大山崎町 | 15,907  | 1     | 0.00 |
| 多賀城市   | 62,658    | 188    | 0.30 |        |         |       |      |
| 仙台市    | 1,010,256 | 684    | 0.07 |        |         |       |      |
| 名取市    | 72,150    | 955    | 1.32 |        |         |       |      |
| 岩沼市    | 44,187    | 181    | 0.41 |        |         |       |      |
| 亘理町    | 35,648    | 254    | 0.71 |        |         |       |      |
| 山元町    | 16,892    | 699    | 4.14 |        |         |       |      |
| 内陸部市町  |           | 8      |      |        |         |       |      |
| 小計     |           | 10,875 |      |        |         |       |      |
| 福島新地町  | 8,449     | 100    | 1.18 |        |         |       |      |
| 相馬市    | 38,139    | 439    | 1.15 |        |         |       |      |
| 南相馬市   | 71,732    | 525    | 0.73 |        |         |       |      |
| 浪江町    | 21,577    | 149    | 0.69 |        |         |       |      |
| 双葉町    | 7,178     | 18     | 0.25 |        |         |       |      |
| 大熊町    | 11,405    | 12     | 0.11 |        |         |       |      |
| 富岡町    | 15,868    | 19     | 0.12 |        |         |       |      |
| 楢葉町    | 8,061     | 11     | 0.14 |        |         |       |      |
| 広野町    | 5,495     | 3      | 0.05 |        |         |       |      |
| いわき市   | 349,181   | 293    | 0.08 |        |         |       |      |
| 内陸部市町  |           | 34     |      |        |         |       |      |
| 小計     |           | 1,603  |      |        |         |       |      |
| 茨城9市町村 |           | 15     |      |        |         |       |      |
| 千葉5市   |           | 18     |      |        |         |       |      |
| 東京4区市  |           | 7      |      |        |         |       |      |
| 神奈川3市  |           | 4      |      |        |         |       |      |
| 合計     |           | 18,365 |      | 合計     |         | 6,437 |      |

出所 下記の注1)～注5)に基づき著者が作成

注1)東日本大震災の人口は住民基本台帳人口：平成22年3月31日現在(平成23年の震災前年)。

注2)東日本大震災の被災者数＝死者＋行方不明者。

東日本大震災の死者、行方不明者数は「図録東日本大震災の地域別被害状況」から。これは、平成25年3月5日時点の各県のホームページから作成。関連死を含まない直接死の数であり、関連死は岩手県、宮城県、福島県で2,554人(平成25年3月11日付「東京新聞」より)。

注3)阪神・淡路大震災の人口は住民基本台帳人口：平成6年3月31日現在(平成7年の震災前年)。

注4)阪神・淡路大震災の死者、行方不明者数は、直接死及び関連死で、「阪神・淡路大震災の市町被害数値(平成18年5月19日消防庁確定)」から。死者には関連死を含む。

注5)被災者率＝被災者数÷人口×100。

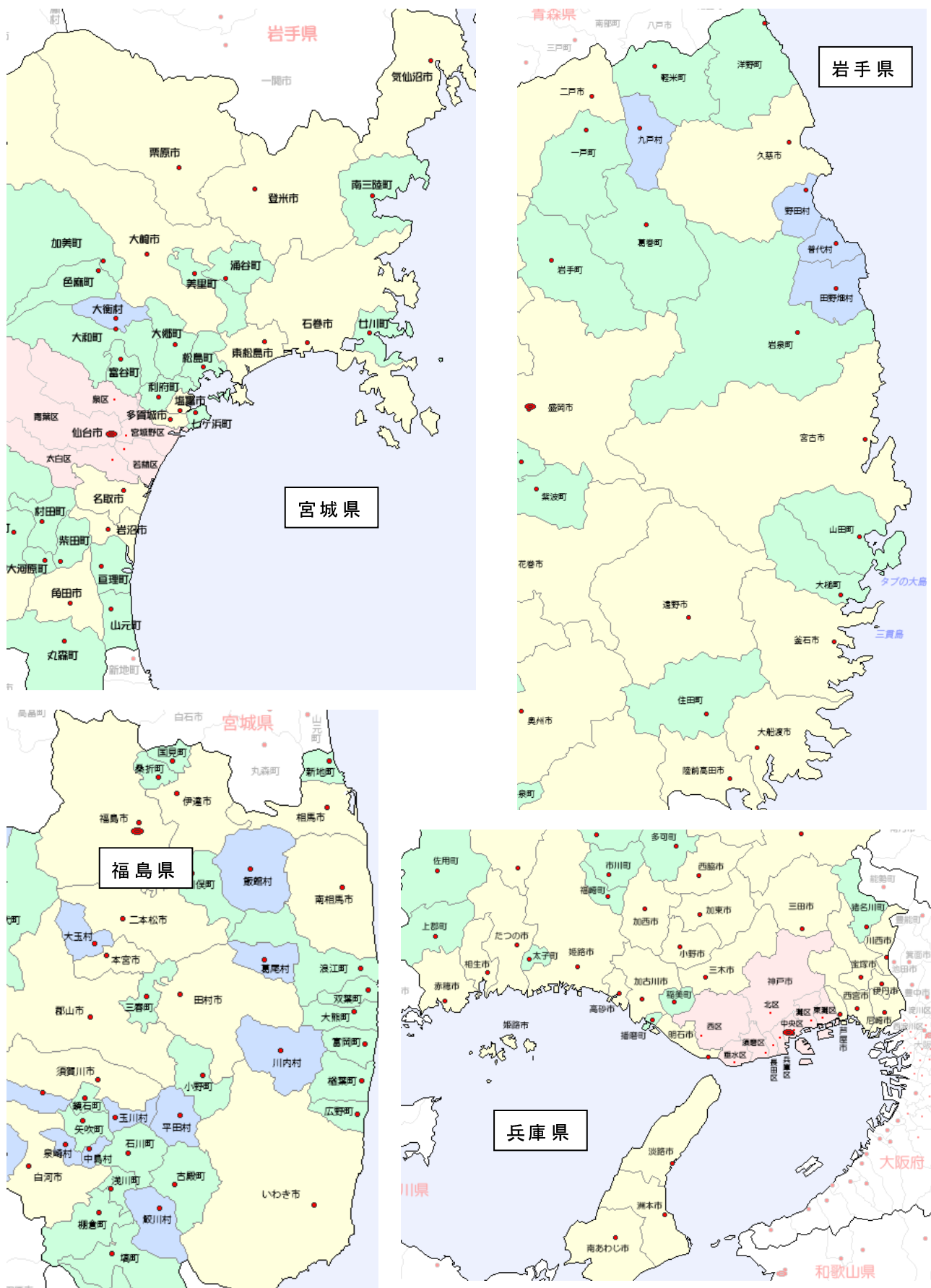


図 2.2 岩手県、宮城県、福島県、兵庫県の主な震災被災地市町村図  
 出所 47 都道府県データ＜47 都道府県地図＞の各県地図より著者作成

人命を意味する被災者率 0.1% は大きな数値である。阪神・淡路大震災において神戸市は 4,566 人もの被災者を数えたが、同市の被災者率 0.31% も極めて大きな数値と見なければならない。阪神・淡路大震災で最も被災者率が高かったのは兵庫県芦屋市 (0.52%) で、1% を超えた市町は無い。

一方、東日本大震災では 1% を超えた市町が 14 市町にも及び、如何にその自治体に与えた影響が大きいかを示している。特に、岩手県の大槌町 (7.66%)、陸前高田市 (7.14%)、宮城県の南三陸町 (4.60%)、女川町 (8.29%) 等は、いずれも人口 1 ～ 2 万人の小規模市町で、壊滅的な影響を受けていることは、これらの数値からも、また現状からも窺える。即ち、これら人口規模の小さな自治体では、行政の体制や財政規模等が被害に対して余りにも小さく、自治体単独での対応が不可能ということである。

次に、全被災者（東日本大震災 18,365 人、阪神・淡路大震災 6,437 人）に対する人口規模別の被災者の割合を表 2.4 および図 2.3 に示す。阪神・淡路大震災では、人口 100 万人以上の市（概ねは神戸市）が被災者の 71.2%、周辺の人口 30 万人以上の市を含めると 9 割弱を占め、大都市に被災者が集中している。一方、東日本大震災では、人口 100 万人以上の都市である仙台市の被災者割合は 3.7% で、人口 1 ～ 3 万人の 12 市で 34.8%、人口 5 万人未満の 28 市町村に全被災者の半数以上 (54.6%) が集中するなど、小規模市町村に被災者の多い震災であったことが分かる。

表 2.4 被災市町村規模別の全被災者に対する割合

| 東日本大震災          |             |                    | 阪神・淡路大震災       |             |                    |
|-----------------|-------------|--------------------|----------------|-------------|--------------------|
| 市町村の<br>人口規模(人) | 市町村数        | 被災者の割合<br>(%) 注 1) | 市町の<br>人口規模(人) | 市町数         | 被災者の割合<br>(%) 注 2) |
| 1,000,000～      | 1 市 (仙台)    | 3.7                | 1,000,000～     | 2 市 (神戸他)   | 71.2               |
| 300,000～        | 1 市 (いわき)   | 1.6                | 300,000～       | 5 市 (尼崎、西宮) | 18.4               |
| 100,000～        | 2 市 (石巻、八戸) | 20.2               | 100,000～       | 5 市 (伊丹他)   | 2.4                |
| 50,000～         | 6 市 (気仙沼他)  | 19.3               | 50,000～        | 7 市 (芦屋他)   | 6.9                |
| 30,000～         | 9 市 (釜石他)   | 18.7               | 30,000～        | 1 市 (洲本他)   | 0.6                |
| 10,000～         | 12 市 (大槌他)  | 34.8               | 10,000～        | 2 町 (北淡他)   | 0.6                |
| 5,000～          | 4 町 (新地他)   | 0.7                | 5,000～         | 1 町 (淡路他)   | 0.0                |
| 5,000 未満        | 3 村 (野田他)   | 0.4                | 5,000 未満       | 無           |                    |

出所 表 2.3 から著者が作成

注 1) 東日本大震災については、被災者数 (死者 + 行方不明者) 18,365 人に対する被災者数の割合。

注 2) 阪神・淡路大震災については、被災者数 (死者 + 行方不明者) 6,437 人に対する被災者数の割合。



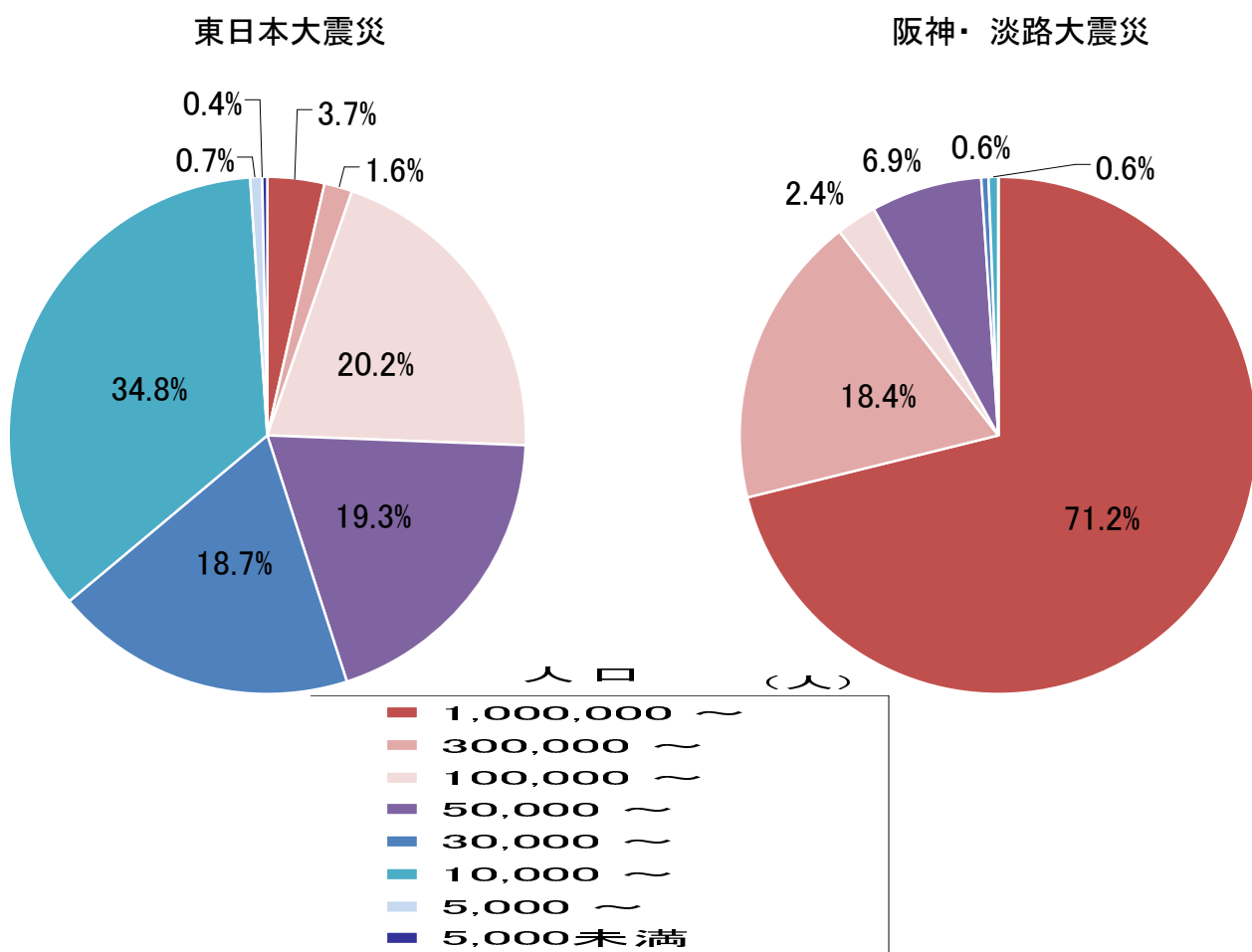


図 2.3 被災市町村規模別の全被災者に対する割合  
出所 表 2.3 から著者が作成

## (2) 被災市町村の住宅、財政、人口減少、過疎化

表 2.3 の市町村の被災者率（人口に対する被災者の率）を「5 %以上」「3 %以上」「1 %以上」「1 %未満」の4段階に分け、これを人口規模別に整理したのが表 2.5 である。「5 %以上」の区分には、人口 10,000 人以上 30,000 人未満の市町である大槌町、陸前高田市、南三陸町、女川町など、被災報道で全国的に有名になった市町が該当している。

次に、この表 2.5 の被災者率と人口規模別のマトリックスから代表的な市町を選び、その市町について更に、財政面、人口減少、過疎化の実態を明らかにしていく。

なお、福島県については、原発事故の影響面が地震及び津波よりも遥かに大きく、宮城県、岩手県とは事情が異なるため、代表的市町から除く。但し、新知町は宮城県に隣接し、原発事故の影響も少なく、人口 5,000 人以上 10,000 人未満の市町村は宮城県と岩手県に該当が無いので、福島県から唯一選定した。

この結果、人口の多い順に「仙台市」「石巻市」「気仙沼市」「釜石市」「東松島市」「大槌町」「陸前高田市」「山元町」「南三陸町」「女川町」「新知町」の 11 市町を選定した。

選定した市町には表中に網掛けをしている。

表 2.5 被災者 5 人以上の市町村人口規模別の被災者率

| 市町村<br>人口規模(人) | 被災者率<br>5 % 以上             | 被災者率<br>3 % 以上 | 被災者率<br>1 % 以上       | 被災者率<br>1 % 未満                                         |
|----------------|----------------------------|----------------|----------------------|--------------------------------------------------------|
| 1,000,000～     |                            |                |                      | 仙台市、神戸市、大阪市                                            |
| 300,000～       |                            |                |                      | いわき市、 <u>尼崎市</u> 、 <u>西宮市</u> 、 <u>豊中市</u> 、 <u>堺市</u> |
| 100,000～       |                            |                | 石巻市                  | 八戸市、伊丹市、宝塚市、 <u>明石市</u>                                |
| 50,000～        |                            |                | 気仙沼市、名取市             | 宮古市、塩釜市、多賀城市、南相馬市、 <u>芦屋市</u>                          |
| 30,000～        |                            |                | 釜石市、大船渡市<br>東松島市、相馬市 | 三沢市、久慈市、利府町、岩沼市、亘理町                                    |
| 10,000～        | 大槌町、<br>陸前高田市、<br>南三陸町、女川町 | 山田町、山元町        |                      | 岩泉町、松島町、七ヶ浜町、浪江町、大熊町、富岡町                               |
| 5,000～         |                            |                | 新地町、                 | 双葉町、楡葉町、広野町                                            |
| 5,000 未満       |                            |                |                      | 野田村、普代村、田野畑村                                           |

出所 表 2.3 から著者が作成

注) 下線がある市は、阪神・淡路大震災の被災市町。網掛けのある市町は、以降の分析対象とする 11 市町。

## ①被災住宅

先ず、被災 11 市町の被災住宅の状況について、表 2.6 に記す。

表 2.6 被災 11 市町の住宅被災状況

|       | 総住宅数(棟)<br>[A] 注 1) | 全壊・半壊住家数(棟)<br>[B] 注 2) | 被災住宅割合(%)<br>[B ÷ A × 100] |
|-------|---------------------|-------------------------|----------------------------|
| 仙台市   | 530,660             | 139,642                 | 26.3                       |
| 石巻市   | 64,870              | 33,071                  | 51.0                       |
| 気仙沼市  | 25,670              | 11,054                  | 43.1                       |
| 釜石市   | 18,420              | 3,655                   | 19.8                       |
| 東松島市  | 15,450              | 11,067                  | 71.6                       |
| 大槌町   | 6,130               | 3,717                   | 60.6                       |
| 陸前高田市 | 8,550               | 3,341                   | 39.1                       |
| 南三陸町  | 5,540               | 3,321                   | 60.0                       |
| 女川町   | 3,968               | 3,271                   | 82.4                       |
| 山元町   | 5,310               | 3,302                   | 62.2                       |
| 新地町   | 2,461               | 577                     | 27.5                       |

出所 総務省統計局 東日本太平洋岸地域のデータ及び被災関連データ～「社会・人口統計体系(統計でみる都道府県・市区町村)」から著者作成

注 1) 総住宅数は平成 20 年住宅・土地統計調査から。人口 15,000 人未満の町村は、標本数が少なく十分な精度が得られないため「ー」表示としているので、該当する女川町と新地町については、平成 22 年の世帯数。

注 2) 全壊住家数(棟)、半壊住家数(棟)は消防庁災害対策本部(平成 25 年 9 月 1 日現在)による。

阪神・淡路大震災における神戸市の住宅の減失は、神戸市調べでは住宅総数約 524,733 戸の内 79,283 戸で、割合は約 15%であった。一方、上記 11 市町は何れもこれを大きく超えており、石巻市、東松島市、大槌町、南三陸町、女川町、山元町は 5 割を超え、女川町は 82%にも及んでいる。住まいは生活の基盤であり、大半の住民が生活基盤を奪われたことになる。

## ②市町村の財政規模（一般会計当初予算）

自治体にとって震災の影響が如何に大きいかを、財政面から見る。

表 2.7、図 2.4 は、大震災が発生する前に決められていた平成 22 年度の通常予算と、発生後に復興費が加算された平成 24～26 年度の 3 か年の予算を、一般会計当初予算と比較したものである。通常における予算の何倍の予算がこの 3 か年で計上されたかを示すもので、このことは当然、自治体の業務量の増大や人員不足にも繋がってくる。

例えば、南三陸町は通常年では 70 億円強であるが、この 3 か年で 1,400 億円、陸前高田市は通常年 110 億円強に対し、3 か年で 2,980 億円、大槌町は通常年 55 億円に対し、3 か年で 1,270 億円、山元町は通常年 50 億円に対し、3 か年で 1,150 億円と、仙台市を除いて、通常年の 10～20 年分以上の額がこの 3 か年で予算化されている。

表 2.7 被災 11 市町村の財政規模（一般会計当初予算 復興分を含む）（単位：百万円）

| 市町村名  | 平成 22 年度<br>当初予算 A | 平成 24 年度<br>当初予算 B | 平成 25 年度<br>当初予算 C | 平成 26 年度<br>当初予算 D | 3 か年計 E = B + C + D<br>( ) = E ÷ A |
|-------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------------------|
| 仙台市   | 443,964            | 579,889            | 544,544            | 558,106            | 1,682,539 ( 3.8 倍)                 |
| 石巻市   | 62,376             | 263,200            | 226,000            | 226,770            | 715,970 (11.5 倍)                   |
| 気仙沼市  | 27,000             | 132,074            | 158,283            | 95,169             | 385,526 (14.3 倍)                   |
| 釜石市   | 16,442             | 38,290             | 85,455             | 108,000            | 231,745 (14.1 倍)                   |
| 東松島市  | 14,920             | 48,000             | 65,865             | 50,934             | 164,799 (11.0 倍)                   |
| 大槌町   | 5,570              | 12,770             | 64,520             | 50,260             | 127,550 (22.9 倍)                   |
| 陸前高田市 | 11,638 注 1         | 66,044             | 101,911            | 129,360            | 297,315 (25.5 倍)                   |
| 南三陸町  | 7,438              | 35,500             | 66,247             | 39,850             | 141,597 (19.0 倍)                   |
| 女川町   | 6,049              | 23,120             | 23,540             | 29,370             | 76,030 (12.6 倍)                    |
| 山元町   | 5,032 注 2          | 39,727             | 56,056             | 20,079             | 115,862 (23.0 倍)                   |
| 新地町   | 4,010              | 14,136             | 13,000             | 16,950             | 44,086 (11.0 倍)                    |

出所 宮城県市町村財政課、岩手県市町村課 福島県市町村財政課の公表資料から著者が作成

注 1)陸前高田市は 22 年度当初予算が不明のため、22 年度歳出決算の数値。

注 2)山元町は 22 年度当初予算が不明のため、21 年度当初予算の数値。

なお、復興予算は、用地取得や設計に着手した段階で、工事まで対象地区毎に一連の予算が計上されるので、必ずしも工事等の執行がその年度に成される訳ではない。設計着手から工事発注まで半年～1 年、買取では建物完成の 3 年後位に執行ということになる。復興費の執行率が悪いように見えるのは、こうした仕組みも一因である。

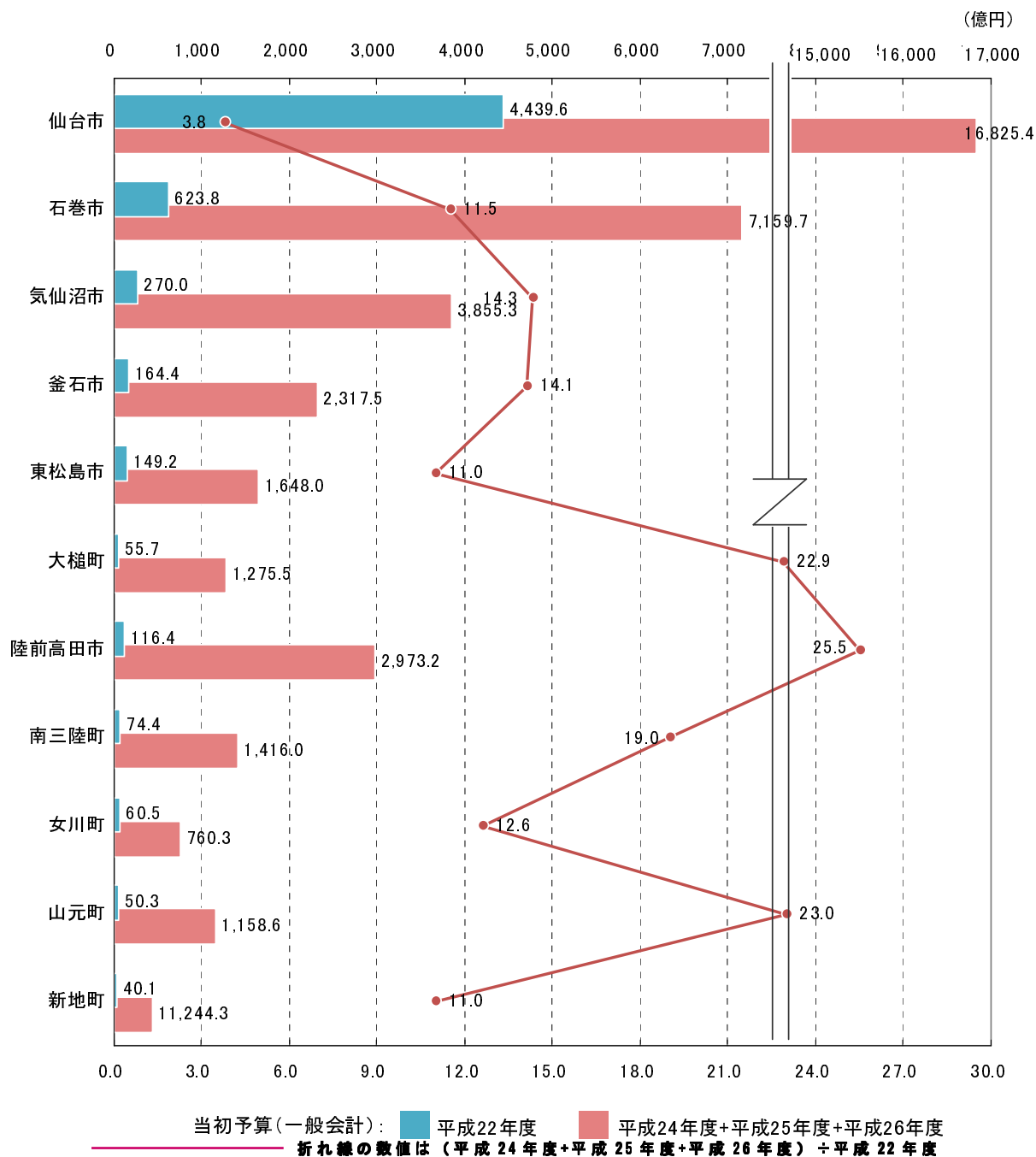


図 2.4 被災 11 市町の財政規模(一般会計当初予算 復興分を含む)  
 出所 表 2.7 から著者作成

### ③人口減少

次に、人口減少について表 2.8、図 2.5 により、昭和 45 年からの推移を見る。

我が国の人口は平成 20 年をピークに人口減少に転じつつ、東京を中心とした大都市への集中が進んでいる。被災 11 市町についても、仙台市は昭和 45 年の約 60 万人から平成 26 年には約 107 万人と大幅に増大する一方、東松島市を除く大半の市町は、昭和 60 年頃から減少傾向が続き、震災後は更に急激に減少している。中でも釜石市、女川町は昭和 45 年の半分以下に落ち込んでいる。東松島市は仙台市のベッドタウンとして人口増を見せていたが、震災後は減少した。

表 2.8 被災 11 市町と全国の人口推移

(単位：人[市町]、千人[全国])

|       | 昭和 45 年<br>(A) | 昭和 60 年 | 平成 12 年   | 平成 17 年   | 平成 22 年   | 平成 26 年<br>(B) | 指数<br>(B÷A) |
|-------|----------------|---------|-----------|-----------|-----------|----------------|-------------|
| 全国    | 104,665        | 121,049 | 126,926   | 127,768   | 128,057   | 127,120        | 121.5       |
| 仙台市   | 598,950        | 857,335 | 1,008,130 | 1,025,098 | 1,045,903 | 1,070,301      | 178.5       |
| 石巻市   | 177,597        | 186,587 | 174,778   | 167,324   | 160,826   | 147,534        | 83.1        |
| 気仙沼市  | 87,914         | 82,394  | 78,011    | 78,011    | 73,494    | 67,041         | 76.3        |
| 釜石市   | 72,923         | 60,007  | 46,521    | 42,987    | 39,578    | 36,105         | 49.5        |
| 東松島市  | 32,192         | 39,280  | 43,180    | 43,235    | 42,908    | 39,771         | 123.5       |
| 大槌町   | 20,489         | 20,258  | 17,480    | 16,516    | 15,277    | 11,807         | 57.6        |
| 陸前高田市 | 30,308         | 28,404  | 25,670    | 24,709    | 23,302    | 19,436         | 64.1        |
| 南三陸町  | 22,943         | 21,970  | 19,860    | 18,645    | 17,431    | 14,212         | 61.9        |
| 女川町   | 17,681         | 15,246  | 11,814    | 10,723    | 10,051    | 7,111          | 40.2        |
| 山元町   | 14,820         | 18,236  | 18,537    | 17,713    | 16,711    | 13,033         | 87.9        |
| 新地町   | 8,646          | 8,876   | 9,017     | 8,584     | 8,218     | 7,704          | 89.1        |

出所 昭和 45～平成 22 年の人口は国勢調査、平成 26 年の人口は、宮城県統計課、岩手県調査統計課、福島県統計課の資料（3 月 1 日時点）から筆者作成

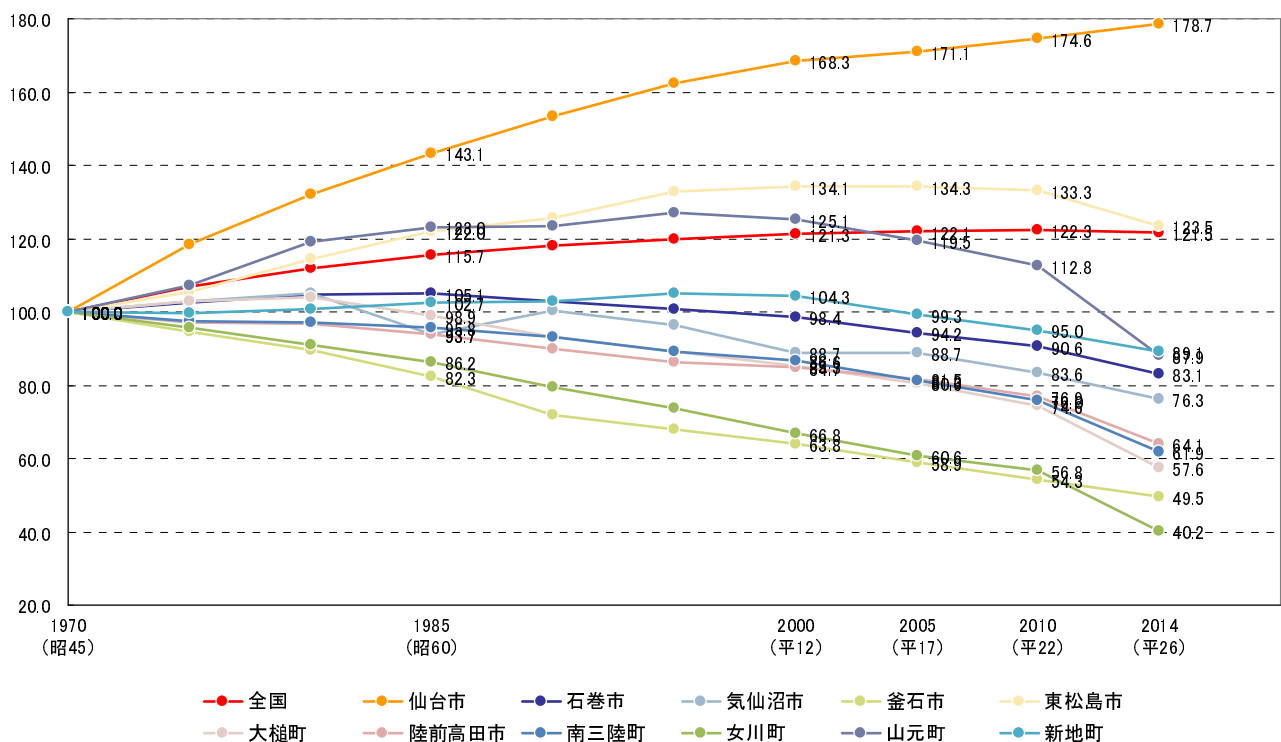


図 2.5 被災 11 市町の人口の推移（昭和 45 年を 100 とした場合の指数）

出所 表 2.8 から著者作成

#### ④過疎化の状況

昭和 30 年代以降、高度経済成長の中で、農山漁村地域から都市地域に向けて、若者を中心に大幅な人口移動が起こり、大都市では「過密」問題が、一方の農山漁村地域では「過疎」問題が生じた。日本全体の人口がピークを過ぎ、人口減少が始まってか

ら、農山漁村地域の過疎は一層進みつつある。

過疎市町村（過疎地域市町村＋過疎みなし市町村＋過疎のある市町村：過疎の基準等は、巻末「8. 付記」を参照）は、平成24年4月1日現在、全国1,719市町村の内775市町村（45.1％）に及んでいる。過疎市町村の人口は総人口の僅か8.1％であるが、面積は国土の半分以上（57.2％）と偏在している。表2.10は過疎市町村の割合を地方区分（その地方の全市町村に対する過疎市町村の割合）別に示したものであるが、大都市圏以外の地方は全国的に過疎地と言えよう。

私は、東北が全国で最も過疎化が進んでいるとの先入観を持っていたが、関東、中部、近畿以外の地方は全て東北と同様、又はそれ以上に過疎化が進行している。東北の過疎市町村割合は5割を超えるが、山陰、九州、四国、北海道は更に高い。県別では島根県（100％）が最も高く、鹿児島県（93％）や秋田、高知、愛媛、大分各県等も80％を超えている。また、岩手県66.7％、宮城県20％、福島県45.8％となっている。

表 2.9 全国過疎市町村の数、人口、面積

|                   | 全国市町村                  | 過疎市町村（全国比）                    |
|-------------------|------------------------|-------------------------------|
| 市町村数（平成24年4月1日現在） | 1,719 自治体              | 775 自治体（45.1％）                |
| 人口（平成22年国勢調査）     | 128,057 千人             | 10,326 千人（8.1％）               |
| 面積（平成24年4月1日現在）   | 377,950km <sup>2</sup> | 216,32km <sup>2</sup> （57.2％） |

出所 全国過疎地域自立促進連盟ホームページから著者作成

注）過疎市町村の数は、過疎地域市町村＋過疎とみなされる市町村＋過疎地域とみなされる区域の市町村。過疎地域とみなされる区域のある市町村の人口・面積は、その市町村全体の人口・面積ではなく、過疎地域とみなされる区域の人口・面積。

表 2.10 全国過疎市町村の地方別の数（平成24年4月1日現在）

| 地方区分                      | 全市町村数<br>[A] | 過疎市町村数<br>[B] | 過疎市町村の割合<br>(%) [B ÷ A × 100] |
|---------------------------|--------------|---------------|-------------------------------|
| 北海道                       | 179          | 143           | 79.9                          |
| 東北（青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島）     | 227          | 124           | 54.6                          |
| 関東（茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川） | 294          | 36            | 12.2                          |
| 上越（新潟・富山・石川・福井・山梨・長野）     | 185          | 83            | 44.9                          |
| 中部（岐阜・静岡・愛知・三重）           | 160          | 36            | 22.5                          |
| 近畿（滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山）    | 198          | 51            | 25.8                          |
| 山陰・中国（鳥取・島根・岡山・広島・山口）     | 107          | 79            | 73.8                          |
| 四国（徳島・香川・愛媛・高知）           | 95           | 66            | 69.4                          |
| 九州（福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島） | 233          | 139           | 59.6                          |
| 沖縄                        | 41           | 18            | 43.9                          |
| 全国計                       | 1,719        | 775           | 45.1                          |

出所 全国過疎地域自立促進連盟ホームページから著者作成

被災 11 市町の内、過疎市町村に指定されている市町は石巻市、気仙沼市等 6 市町、指定されていない市町は仙台市等 5 市町である。なお、気仙沼市と南三陸町は平成 26 年 4 月にその全域が過疎法に基づき指定された。

表 2.11 被災 11 市町の過疎化の状況

| 過疎市町村に指定されている市町                                   | 過疎市町村に指定されていない市町                      |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------|
| (宮城県) 石巻市、気仙沼市、南三陸町<br>(岩手県) 釜石市、大槌町<br>(福島県) 新地町 | (宮城県) 仙台市、東松島市、女川町、山元町<br>(岩手県) 陸前高田市 |

出所 全国過疎地域自立促進連盟ホームページから著者作成

### 3. 気仙沼市における震災復興の状況

#### 1) 気仙沼市の概要と被災の概要

##### (1) 気仙沼市の概要

気仙沼市は、宮城県の北東部の岩手県に食い込む形で陸前高田市と接する。仙台市から車で約3時間、鉄道では新幹線とJR大船渡線の乗継で約2時間と離れているため、仙台市との繋がりは比較的薄く、寧ろ、全国の漁港との海を経由した繋がりが大きい。

「気仙（ケセン）」の地名の由来は、「南端にある入り江」を意味するアイヌ語説、船着場を意味する計仙摩（ケセマ）の日本語説など諸説がある。西暦800年代に記録されている「陸奥国気仙郡」は、現在の大船渡市、陸前高田市、釜石市、気仙沼市を含む広範囲な地域であったとされる。今でも岩手県には気仙郡の地名が現存している。

全国で13港しかない特定第三種漁港である気仙沼漁港をはじめとした市内の各漁港は、三陸海岸の沿岸漁業・養殖漁業、三陸沖の沖合漁業、世界の海を対象にした遠洋漁業の基地として機能し、造船から水産加工まで幅広い水産関連業が立地する。震災前は16年連続で鰹の水揚量日本一であった。このような背景から、日本各地の漁民のみならず、遠洋漁業の外国人乗組員なども訪れ、常住人口に比して交流人口が多種多様な県内有数の交流拠点の一つであった。

平成18年に唐桑町と、平成21年に本吉町とそれぞれ合併して現在の気仙沼市となっているが、その中心は旧気仙沼市で、気仙沼漁港を起点に市街地が広がっていた。

市域面積は333.37k㎡、人口は震災前の平成22年には73,934人であったが、平成26年3月時点では67,041人と6,893人減少している。本年4月には、過疎法により過去25年間の減少率が19%を超えたことから「過疎地域」に指定された。太平洋岸の唐桑半島は、かつて遠洋マグロ漁が最盛期を迎えていた頃、「唐桑御殿」と呼ばれる広大な入母屋作りの家屋が競うように建てられた。

大島は人口約3,000人の観光地である。気仙沼漁港一帯は内湾地区と呼ばれ、漁業関連施設の他に、ホテルや飲食店等が集積し、市役所も近く、気仙沼市の中心市街地である。残念ながらこの内湾地区は震災で壊滅的被害を受けており、この地区の復興は水産都市気仙沼市の復興のシンボルとされている。（図3.1、図3.2、図3.3）



図 3.1 気仙沼市の位置図

出所 国土地理院



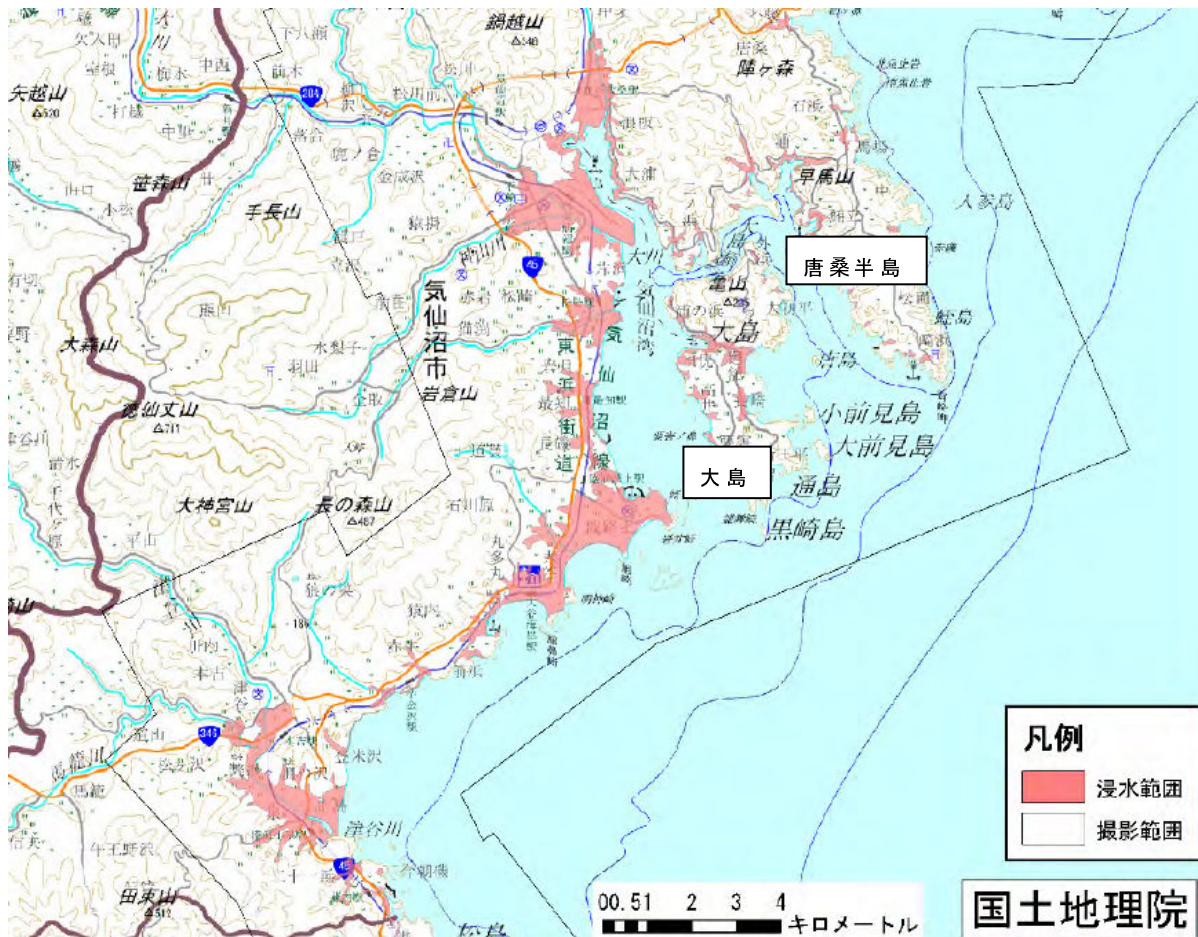


図 3.2 気仙沼市の地図と津波浸水状況

出所 国土地理院 東日本大震災に関する情報提供 浸水範囲概況図



図 3.3 気仙沼市市街地地図

出所 国土地理院

## （２）気仙沼市における被災の概要

気仙沼市における震度は５強～６弱、津波の高さは最大 20m を越し、甚大な被害をもたらした。

被害概況について、気仙沼市は「気仙沼市復興計画『海と生きる』」で表 3.1 の通り公表している。

それによると、死者 1,026 人、行方不明 383 人、計 1,409 人の人的被害、被災世帯は約 9,500 世帯と全世帯の 35.7% に及び、低地部が市街化されていることから、都市計画区域の 20.5% が津波浸水を受けている。また、港周辺に集積する産業施設は壊滅的で約 8 割の事務所が被災し、被災漁船は市内漁船の 8 割を超える約 3,000 隻の損壊等が生じるなど、水産都市としての根幹となる機能に大きな打撃を与えている。

地盤沈下は広範囲に渡り、今でも、満潮時には海面が陸面すれすれになる場所や、水溜りが見られる。このため主要道路はいち早く嵩上げされた。

気仙沼駅は二つの鉄道路線、JR 大船渡線（一関～盛）と JR 気仙沼線（気仙沼～前谷地）が接続していたが、震災により全線不通となった。その後、JR 大船渡線の気仙沼～一関は復旧、JR 大船渡線の気仙沼～盛、JR 気仙沼線の気仙沼～柳津は BRT（＝Bus Rapid Transit）が運行されている。

仮設住宅は 3,451 戸が 93 地区に分散建設されたことから、用地確保の苦労が窺え、一関市にまでも気仙沼市の仮設住宅が建設されている。

表 3.1 気仙沼市の被害概要

被害概要

| 区 分  |                  | 被災状況                          | 備 考                                                         |
|------|------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 人的被害 | 市内における死者数        | 1,026 人<br>(身元不明遺体 130 人)     | * 平成 23 年 9 月 30 日現在判明分<br><br>死者は気仙沼警察署の検死者数、不明者数は同署への届け者数 |
|      | 市内における行方不明者数     | 383 人                         |                                                             |
|      | 合 計              | 1,409 人                       |                                                             |
| 被災世帯 | 世帯数              | 約 9,500 世帯 (35.7%)            | * 推計。( ) は世帯数 (26,601 世帯、平成 23 年 2 月末) に対する割合               |
| 浸水面積 | 全体               | 18.65 k m <sup>2</sup> (5.6%) | * ( ) は市域面積 (333.37 k m <sup>2</sup> ) に対する割合               |
|      | 都市計画区域           | 9.6 k m <sup>2</sup> (20.5%)  | * ( ) は区域面積 (46.82 k m <sup>2</sup> ) に対する割合                |
| 焼失面積 |                  | 2.48 k m <sup>2</sup> (0.7%)  | * ( ) は市域面積 (333.37 k m <sup>2</sup> ) に対する割合               |
| 産 業  | 被災事業者<br>(総務省推計) | 3,314 事業所 (80.8%)             | * ( ) は市内事業所 4,102 事業所 (平成 21 年経済センサス) に対する割合               |
|      | 被災漁船             | 約 3,000 船隻損壊等                 | 市内漁船 3,566 隻中                                               |
| 地盤沈下 | 沈下量              | マイナス 65cm<br>マイナス 74cm        | ・笹が陣 3 番地 1<br>・唐桑町仲居 233 番地 1                              |

|            |     |                              |                    |
|------------|-----|------------------------------|--------------------|
|            |     |                              | * 国土交通省国土地理院調査結果   |
| ライフ<br>ライン | 水道  | 通水不能 24,409 戸（94.5%）         | *（ ）は震災前給水戸数に対する割合 |
|            | 下水道 | 終末処理場：機能停止                   |                    |
|            | 電気  | 市内全域停電                       |                    |
| 交 通        | 鉄道  | JR 気仙沼線 全線不通<br>JR 大船渡線 全線不通 |                    |

#### 家屋被害

| 全壊       | 大規模半壊   | 半壊      | 一部損壊    | 計        | 棟数に占める割合 |
|----------|---------|---------|---------|----------|----------|
| 16,438 棟 | 2,299 棟 | 1,805 棟 | 4,551 棟 | 25,093 棟 | 39.3%    |

#### 避難所数・避難者数

| 避難所数（平成 23 年 3 月 20 日現在） | 避難者数（平成 23 年 3 月 20 日現在） |
|--------------------------|--------------------------|
| 105 か所                   | 20,086 人                 |

#### 応急仮設住宅

| 申し込みによる必要戸数 | 建設戸数    | 完成戸数    | 入居決定済み戸数 |
|-------------|---------|---------|----------|
| 3,451 戸     | 3,451 戸 | 3,451 戸 | 3,222 戸  |

出所 気仙沼市復興計画「海と生きる」

注）避難所数及び避難者数は、最大時の状況。

## 2）気仙沼市の震災復興計画

震災後、気仙沼市は外部有識者を含めた委員会を立ち上げ、復興の方向、取り組みの方向等を定めた「気仙沼市復興計画『海と生きる』」と題した計画書を平成 23 年 10 月 7 日に公表した。その骨格部分を以下に記す。

### 【復興の基本理念】

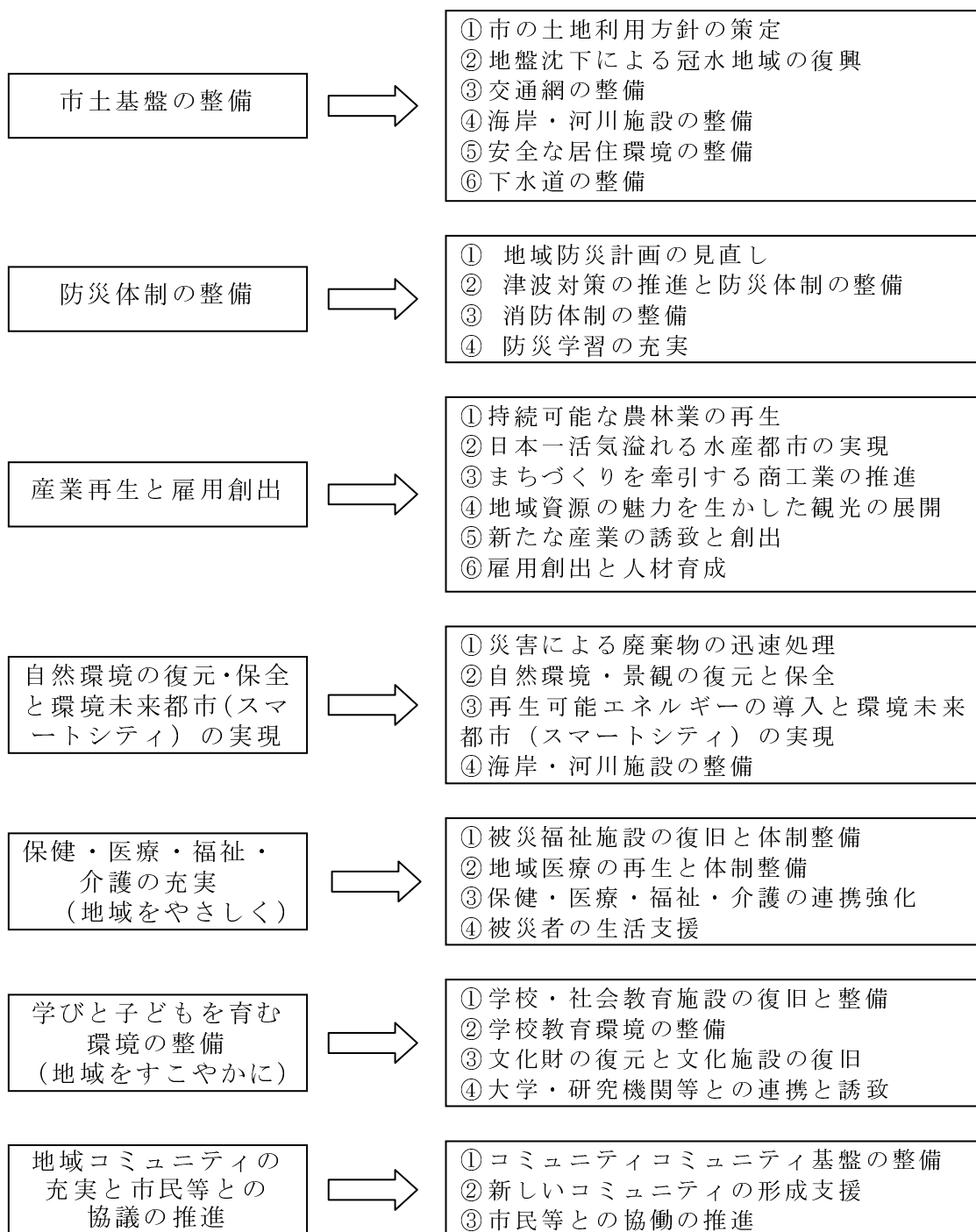
- ・ 史上最大の犠牲者 「二度と繰り返さないこの悲劇」
- ・ 自然に対する畏怖、畏敬の念 「自然と調和する都市構造と市民生活」
- ・ 人々の経済的困窮 「市民の経済的安定と産業の再生」
- ・ 産業基盤の壊滅的打撃 「生産性向上、農業改革の契機」
- ・ 人々の優しさ、頑張り 「家族愛、他者への愛、郷土愛、愛の溢れるまちづくり」

### 【復興の目標】

- ・ 津波死ゼロのまちづくり
- ・ 職住復活と生活復興
- ・ スローでスマートなまちとくらし
- ・ 早期の産業復活と雇用の確保
- ・ 持続発展可能な産業の再構築
- ・ 地域に笑顔溢れるまちづくり

【計画の柱】

【取組の内容】



出所 気仙沼市復興計画「海と生きる」

### 3) 気仙沼市の震災復興事業

#### (1) 主な事業

復興は大半が国の復興交付金による事業対象となることから、国に順次交付金申請を行いながら進めていく。

復興交付金の対象事業は5省40事業あるが、主に次のような事業である。

- ・防災集団移転促進事業
- ・災害公営住宅整備事業
- ・被災市街地土地区画整理事業
- ・がけち近接等住宅移転事業
- ・水産基盤整備事業
- ・漁業集落防災機能強化事業

このうち、建物が全壊又は半壊となった被災世帯約9,500世帯の居住対策として、直接関連するのは、防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業、災害公営住宅整備事業、土地区画整理事業であるので、これらの事業の概要を気仙沼市の「住宅再建検討の手引き」を一部引用して説明する。(以下、『 』は引用部分。)

#### ①防災集団移転促進事業

津波被害にあった区域で、住民の居住に適当でないと認められる住居の移転を促進するための事業。

『この事業は、市が移転先となる住宅団地を造成整備し、移転する方々に住宅敷地を賃貸又は譲渡をするとともに、住宅再建に伴う借り入れに対する利子補給や移転費用の助成等を行います。この事業を活用することにより、津波被害のない安全・安心な居住環境を確保できるとともに、経済的負担の少ない住宅再建が可能になることや、様々な利点があります。市では災害危険区域を設定しており、防災集団移転の移転元地が、災害危険区域内にある場合には、市がその宅地を買い上げることが出来ます。』

この事業は、地域で5戸以上の集団移転を決め、市に申し込むことにより実施でき、協議会をつくり国土交通大臣の同意を得て進める協議会方式と、市が造成した団地に移転希望者を募集する市誘導型があり、平成26年6月現在では、漁業集落などを中心に46地区（協議会方式37地区、市誘導型9地区）966戸が見込まれている。

また、集団移転に参加した場合の利点の利点として次の事項を挙げている。

『・津波の来ない安全な土地に住めます。

- ・住宅建築に対する借入金の利子補給が最大で444万円（移転先の土地を購入する場合は最大708万円）あります。
- ・被災した住宅の撤去費や、現在の住まいから新しい住居への引越し費用が最大で78万円まで補助されます。
- ・移転元地が災害危険区域内であれば、市がその宅地を買い上げることが出来ます。
- ・移転の規模が大きくなれば、公共サービス施設や店舗の立地も考えられます。』



## ②がけ地近接等危険住宅移転事業

災害危険区域内の居住している方及び東日本大震災時に居住していた方の任意移転に対し、住宅再建に係る資金を借り入れた場合の利子相当額等について補助を行う事業で、補助要件として、次を挙げている。

『・住宅再建に係る契約や工事等に未着手であること。

・災害危険区域内に住宅があること。(借家も可)

・災害危険区域外の安全な場所に移転できること。』

また、除却や引越しの費用の助成(限度額)78万円や建物や土地の取得に要する費用の助成(限度額)最大708万円は、防災集団移転促進事業の助成と同様である。

## ③災害公営住宅整備事業

災害により住宅を失い、自力で住宅建設が困難な方に対して、安定した生活を確保してもらうための公営住宅を整備する事業。公営住宅の制度を基準として建設されるが、被災者に対する入居緩和や家賃低減が図られる。

震災により住宅を失った方であれば、収入要件、同居親族要件が無く、入居可能。但し、入居後は公営住宅法の規定が適用されるので、政令月収158,000円を超える収入がある世帯は一定期間入居後、退去に努めて戴くことになる。

また、戸建の災害公営住宅は入居開始から5年以上が経過し、かつ、市で必要ないと判断した場合、国土交通大臣の承認を得て、時価により払下げすることが出来る。

さらに、市では「東日本大震災特別家賃低減事業」を活用し、低所得者の入居者の家賃を10年間引き下げる。対象となる世帯は、政令月収が8万円以下の世帯。期間は10年間であるが、6年目以降は段階的に家賃が引き下げとなり、11年目以降は本来の家賃となる。

参考にあくまでも目安として、次の事例を挙げている。

『例1:65歳以上の年金収入世帯で、家族それぞれが120万円以下の年金受給者の方が55㎡程度の集合住宅に入居した場合は7000円程度の家賃となります。』

例2:扶養が2人(妻・子)で収入が400万円の世帯が55㎡程度の集合住宅に入居した場合は35,000円程度の家賃となります。』

災害公営住宅は公営住宅であるので、公営住宅の家賃算定方法によって家賃が決められ、事業体である市町村が、市町村立地係数、利便性、近傍同種の家賃などから算定することになる。従って市町村の違いによって同規模程度の住宅でも異なる。例えば、岩手県大槌町では、例1に近いケースで、2,000円と算定されている事例もある。

災害公営住宅の工事費、住宅水準等も公営住宅であることから公営住宅の基準に沿い、宮城県災害公営住宅整備指針<ガイドライン>と宮城県災害公営住宅設計標準によって実施するよう指導されていた。建設工事費は、公営住宅法による標準建設費(主

体附帯工事費+特例加算)が復興交付金の対象(補助額は標準建設費の8分の7)となるが、私が在籍していた平成24年度当時、工事費は既に高騰しており、その調整が課題となっていた。その後、標準建設費は実態を反映して見直された。

#### ④被災市街地復興土地区画整理事業

被災した市街地を速やかに復興するとともに、防災性にすぐれた市街地とするために土地区画整理事業を行う。大規模な災害による被災市街地のうち、被災市街地復興推進地域を定め、その土地の区域内において実施される。国の補助制度としては、通常の土地区画整理事業よりも要件が緩和されている。

土地区画整理事業は復興の柱であり、高台市街地整備や嵩上げ市街地整備等により大規模な面的整備を各市町で実施している。

気仙沼市にあつては、嵩上げによる既成市街地の現位置復興の土地区画整理事業として、2地区が都市計画事業決定され工事中、1地区が都市計画決定に向けて準備が進められている。

### (2) 災害危険区域の設定

復興事業を実施するに際して、被災された区域を今後、可住地とするか非可住地とするかは、都市計画上からも被災者個人にとっても、極めて重要な前提となる。このため、市は、災害危険区域(建築基準法第39条)を指定し、災害危険区域に指定された区域においては、住居等建築物の建築の制限を行うため、災害防止上必要なものを定めている。災害危険区域は、下記の建築基準法第39条を根拠としている。

第1項 地方公共団体は、条例で津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

第2項 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める。

気仙沼市では、災害危険区域の指定について、「住宅再建検討の手引き」で次のように説明している。(以下、『 』は引用部分。)

『各種津波防護対策を実施しても、東日本大震災と同様の津波によるシミュレーションの結果、浸水被害が発生する可能性が高い区域を基本として定める。各種津波防護対策とは「L1(数十年から百数十年に一度の津波)対応の防潮堤・河川堤防の整備、防災緑地(津波緩衝帯)、住居系市街地の嵩上げ整備等」。』

そして、シミュレーションの設定条件は次の通りとしている。

『①津波は東日本大震災と同じ様な震源域で同じ津波が発生したものとする。

②潮位は東日本大震災の津波到達時の潮位とする。

③東日本大震災で発生したような地盤沈下は起こらないものとする。

④現況地盤が  $T.P + 1.8m$  未満に沈下した地盤地域は  $T.P + 1.8m$  まで盛土を行うものとする。

⑤防潮堤及び河川堤防は宮城県で示している高さで整備されるものとする。

⑥三陸沿岸道路が整備されたものとする。

⑦土地区画整理事業を行う鹿折地区、南気仙沼地区の住居系区域は、浸水しない高さまで盛土嵩上げを行う。』

上記の方針に基づき、気仙沼市は、約  $13.8 \text{ k m}^2$  を災害危険区域に指定した。これは、都市計画区域面積  $46.82 \text{ k m}^2$  の約 29% の面積に相当する。

なお、災害危険区域内で建築制限される建物は次の通りである。

『・住宅、共同住宅、長屋、寄宿舍、下宿及び寮

- ・児童福祉施設等（保育所や老人ホーム、福祉施設）
- ・旅館業の営業する施設
- ・病院及び診療所のうち患者を入院させる施設を有するもの
- ・宿泊設備を有する研究施設』

但し、市長が安全上支障が無いと認める場合は、建築することが出来るとされている。



## 4. 気仙沼市における災害公営住宅の取組み

災害公営住宅整備事業とは実際に何をする事なのか。大きくは次の二つである。

### I. 気仙沼市としての災害公営住宅整備の基本方針を策定すること。

- ・市全体の建設戸数を決める。
- ・建設地区とその地区の戸数と入居時期を決める。
- ・建物の形態即ち戸建住宅か集合住宅かを決める。
- ・住戸型式（広さ）とその配分、住宅性能水準を決める。
- ・入居基準、入居選定方法を決める。

### II. 具体の各地区において建設計画を策定し、復興交付金を確保し、建設すること。

建設の方法としては次の5つの方法がある。

- ・市自らが設計を発注し、建設を発注する（市直接建設）。
- ・県に建設を受託してもらう（県受託）。
- ・UR都市機構に建設要請（設計、建設）を行い完成後に買い取る（UR買取）。
- ・民間企業が建設した建物を買取る、または借り上げる（民間買取、民間借上）。
- ・県に県営住宅を建設してもらう（県直接建設）。

この5つの方法の何れを市町村が採用するかは、各県、各市町村の置かれた状況、考え方によって実際に異なっている。例えば、岩手県では県が県営住宅を建設するケースが多いが、宮城県では県営住宅は無く（今後1,000戸計画としているが実績無し）自治体からの県受託が多い。また、宮城県亘理町は県受託、石巻市では民間借上や民間買取などが多い等の特徴がある。気仙沼市では、基本的には、集合住宅はUR買取、戸建は市直接建設と、建物形態によって分けて進めている。

### 1) 被災者の今後の住まいに対する様々な意向

気仙沼市では、震災があった年の12月に、災害公営住宅の必要戸数を把握するため、1回目の意向調査を実施した。これは、被災世帯を対象に「どの小学校区に住みたいか」の意向を問うアンケート調査で、その結果を基に、2,200戸の建設方針を立てた。但し、このアンケートは具体条件を提示していないことから、市としても地区、住宅規模、家賃等の条件を提示した上で、改めて意向調査する必要があると考えていた。

被災者の意向は震災以来、地元説明、直接相談など様々な形で市に寄せられていたが、被災世帯は、3,500世帯の仮設住宅入居以外にも、仕事上からの転居済み、親戚等への仮住まい、既に自力で再建済み、賃貸入居等多様であり、今後についても、再建すべきかどうか、元の場所に戻るかどうか、転居先で落ち着くかどうか、公営住宅に

入居するか、自分の年齢、仕事、子供の学校、再建の場合の費用、家賃など様々な事情から、迷いに迷っていることが明らかであった。また、防災集団移転促進事業等の他の事業についても、事業の詳細が複雑で判断し難い面もあった。

そこで、建設の場所、住宅規模、家賃等を出来るだけ具体的に示し、また、比較検討する他の事業制度についても理解を得られるよう、20 ページに及ぶ「住宅再建検討の手引き」を添付した上で、市は、第2回目の意向調査を平成24年7月に行った。

調査発送数 8,331 世帯、有効回収数 7,519（電話聞き取りを含む）、回収率 92.1%の高い回収率であった。その結果の一部を示す。

## （１）被災者の属性

### ①現在の居住形式（図 4.1）

被災世帯の調査時点での居住形式は、仮設住宅（みなし仮設住宅を含む）が6割を超えている。震災後1年3か月経過していたことから、再建済みの世帯が15.3%を占めていたが、この割合は今後もっと増えていくと思われる。「その他」や「無回答」の世帯には他市、県外への一時的な転居もかなり含まれており、戻って来ない可能性もあると推測される。

### ②世帯主の年齢（図 4.2）

世帯主の平均年齢は63歳で、60歳代が59.1%と、高齢化している。宅地造成、災害公営住宅の完成は、調査時点の2～3年先以降になるので、入居時点では更に高齢化が進んでいることになる。

### ③家族人数（図 4.3）

家族人数は、2人世帯が27.7%と最も多く、1人世帯と合わせると半数弱を占めている。別途のクロス集計で、1人世帯の5割が60歳以上、2人世帯の3割弱が60歳以上と分析されており、高齢化の実態が如実に示されているが、これは気仙沼市に限ったことではなく、大都市以外の全国で見られる傾向と言えよう。

これらのことが、被災世帯が今後の住まいに対して、決められない（迷う）原因になっていると思われる。被災市町村の意向調査では、何れの市町村でも未定や無回答が多い結果が示されている。

### ④政令月収（図 4.4）

政令月収とは、公営住宅の入居資格となる基準収入で、【（世帯全員の年間総所得金額－世帯全員の年間総控除金額）÷12か月】で計算される。控除としては、所得控除、年金控除（65歳以上120万円、65歳未満70万円）、一般控除（同居親族等）等があり、②、③の示す通り高齢者、年金受給者が多いことから、政令月収0円が16.6%、東日本大震災特別家賃低減事業（10年間、入居者が無理なく負担しうる水準まで低減する）

が活用される 80,000 円以下は 38.8%にも及んでいる。一方、本来の公営住宅入居要件を超える 158,000 円以上の世帯（一定期間入居後、退去に努める）は 13.3%に過ぎない。

なお、一定期間の期間は未定である。

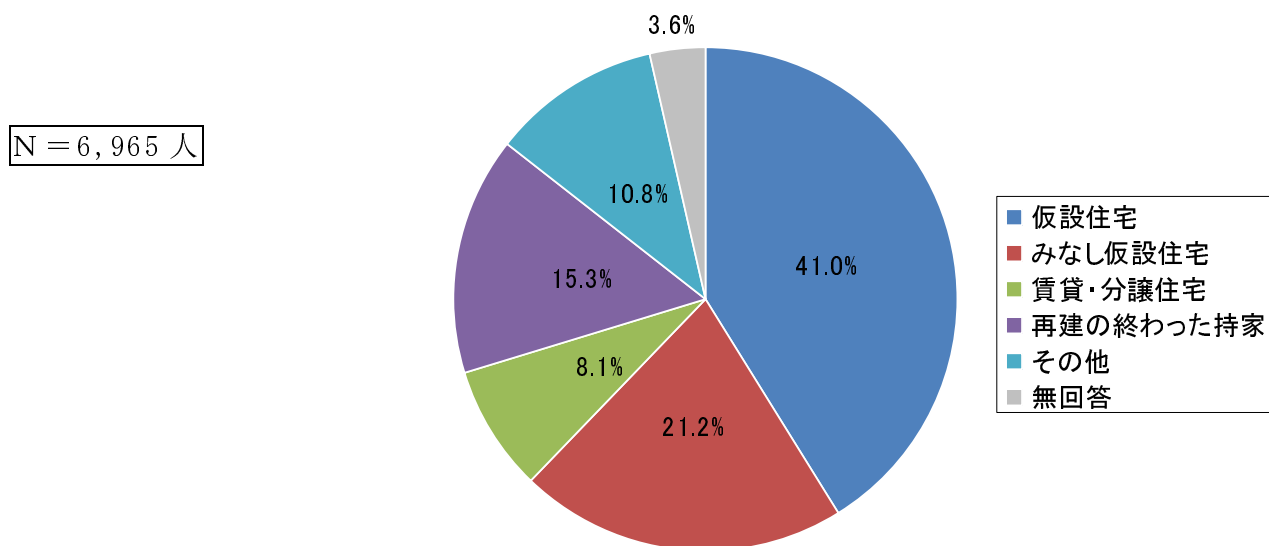


図 4.1 現在の現在の居住形式の割合

出所 気仙沼市「今後の住まいに関する意向調査」から著者作成

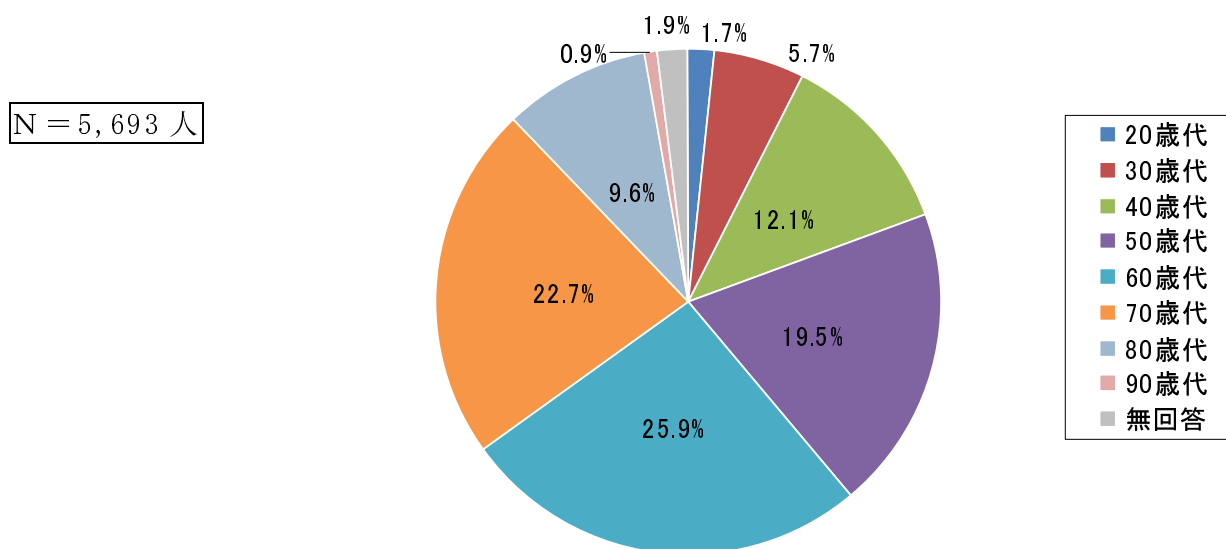


図 4.2 世帯主の年齢の割合

出所 気仙沼市「今後の住まいに関する意向調査」から著者作成

N = 6,965 人

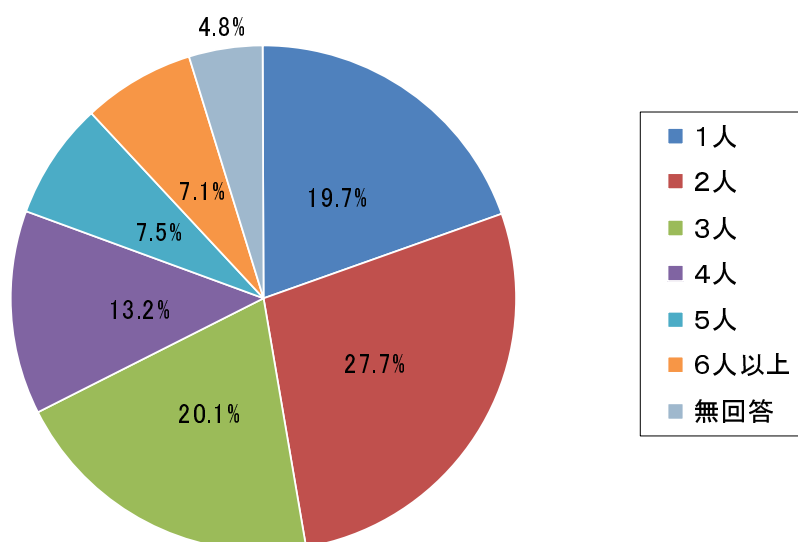


図 4.3 家族人数の割合

出所 気仙沼市「今後の住まいに関する意向調査」から著者作成

N = 2,085 人

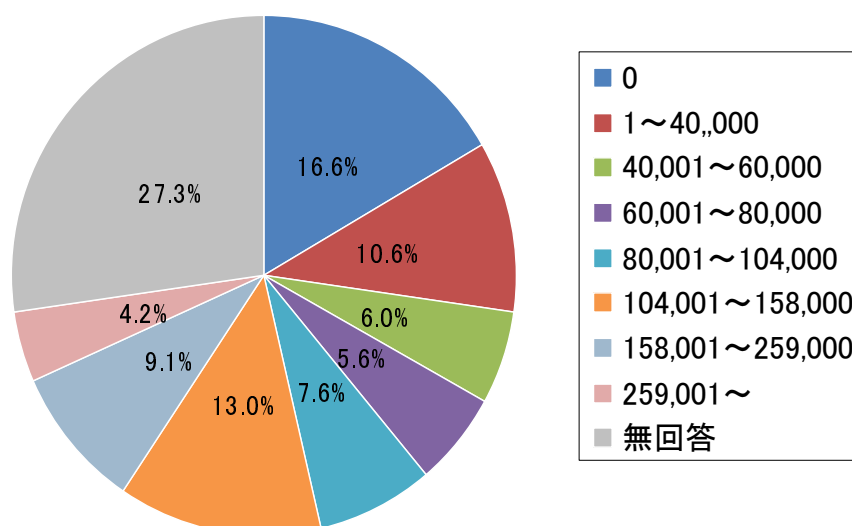


図 4.4 政令月収(世帯収入)の割合

出所 気仙沼市「今後の住まいに関する意向調査」から著者作成

## (2) 被災者の今後の住まいに対する意向

被災世帯は、今後の住まいをどのように考えているか、災害公営住宅を希望する世帯はどの程度いるのかを把握するための問いで、建設戸数の目安になった重要な項目である。

結果は表 4.1 の通りで、再建中・再建済みが 1,901 世帯 (25.3%) と最も多く、災害公営住宅を希望する世帯は 1,606 世帯 (21.4%) であった。この回答で注目すべきは「検討中」960 世帯 (12.8%) と「無回答」647 世帯 (8.6%) の数が多いことで、

これをどう扱うかが問題となった。「検討中」「無回答」というのは、高齢者の多い被災者の迷いが反映されたものであり、今後、それらの回答者の中から災害公営住宅に意向転換する世帯が出現する可能性が高い、と市は判断した。しかしながら、それが約1,600世帯の内どの程度か、という推測は極めて難しく、逆に、この調査で「災害公営住宅希望」と回答した世帯が、再建や転居に転じることも予想された。順次建設しながら様子を見つつ戸数調整をして行ければ、建設過剰を防ぎ易いのだが、希望者全員の一日も早く新しい住まいへの入居が求められていること、また、予めどの地区に建設するかを周知し安心させる必要があったこと等から、意向調査の地区別希望戸数の結果を基に推測を加え、全体の建設戸数を想定することになった。

表 4.1 今後の住まいの予定

| 今後の住まいの予定                                   | 回答総数<br>7,519 件 | 構成比<br>100.0 |
|---------------------------------------------|-----------------|--------------|
| 1. 既に協議会に参加し、防災集団移転促進事業を希望しています             | 652             | 8.7          |
| 2. これから協議会を設立する防災集団移転促進事業を希望します             | 41              | 0.5          |
| 3. 市で整備する団地への防災集団移転促進事業を希望します               | 252             | 3.4          |
| 4. 災害公営住宅整備事業で建設された公営住宅に入居を希望します            | 1,606           | 21.4         |
| 5. がけ地近接等危険住宅移転事業を利用して再建します                 | 274             | 3.6          |
| 6. 盛土嵩上げされる土地区画整理事業（鹿折、南気仙沼）の中で再建する<br>予定です | 141             | 1.9          |
| 7. 民間の賃貸・分譲住宅に入居する予定です                      | 225             | 3.0          |
| 8. 自立再建する予定です                               | 820             | 10.9         |
| 9. 再建中・再建済みです（親または子供と同居、住居を確保済み等）           | 1,901           | 25.3         |
| 10. 検討中です                                   | 960             | 12.8         |
| 11. 無回答                                     | 647             | 8.6          |

出所 気仙沼市「今後の住まいに関する意向調査」

## 2) 市としての災害公営住宅整備の基本的な考え

### (1) 全体の災害公営住宅建設戸数

市としては、災害公営住宅を希望する全ての世帯に対応する方針であったことから、「検討中」「無回答」の計1,600世帯の中で、災害公営住宅へ意向転換する世帯を検討の結果約400戸と推定し、 $1,600 \text{ 戸} + 400 \text{ 戸} = 2,000 \text{ 戸}$ 建設することになった。

この2,000戸の計画については、次のような議論も踏まえながら、用地交渉、設計、工事内容の調整、新規地区の発掘、入居者の意向の再確認を行いつつ、現実的に即して計画の調整・見直しを行っていく方針とした。

- ・気仙沼市の既存の公営住宅は約 500 戸程度であり、将来的なストックとしての 2,000 戸が適正戸数であるかどうか。
- ・入居時点では高齢者が多いことから、次第に入居者が減少してくる懸念はないか。
- ・市街地部の利便性の高い地区は賃貸住宅として一定程度の入れ替わりが見込まれるものの、郊外部にあっては、将来的な空家発生の懸念がないか。
- ・2,000 戸もの住宅を維持管理していく為の財政的負担軽減の仕組み。

## (2) 建物形態（集合・長屋・戸建て）

被災者の大半は、震災前は持家戸建に居住していたので、RC 造の集合住宅が受け入れられるのかという心配もあった。しかしながら、建設用地の確保が難しい中、土地の有効活用の面からして、全てを戸建住宅とするのは現実的ではなく、立地的に高密度を図らなければならない市街地部は RC 造集合住宅、郊外部は戸建て又は木造長屋とする方針を採った。意向調査においても、そのことを十分説明した上で、具体地区の希望を問うた。その結果を踏まえ、市街地部は 7 地区 1,295 戸、郊外部は 12 地区 705 戸、計 2,000 戸とする方針が決定した（表 4.2）。市街地部は、RC 造集合住宅であっても希望が多かったのは、利便性を重視したからと思われる。

表 4.2 地区別の整備予定戸数

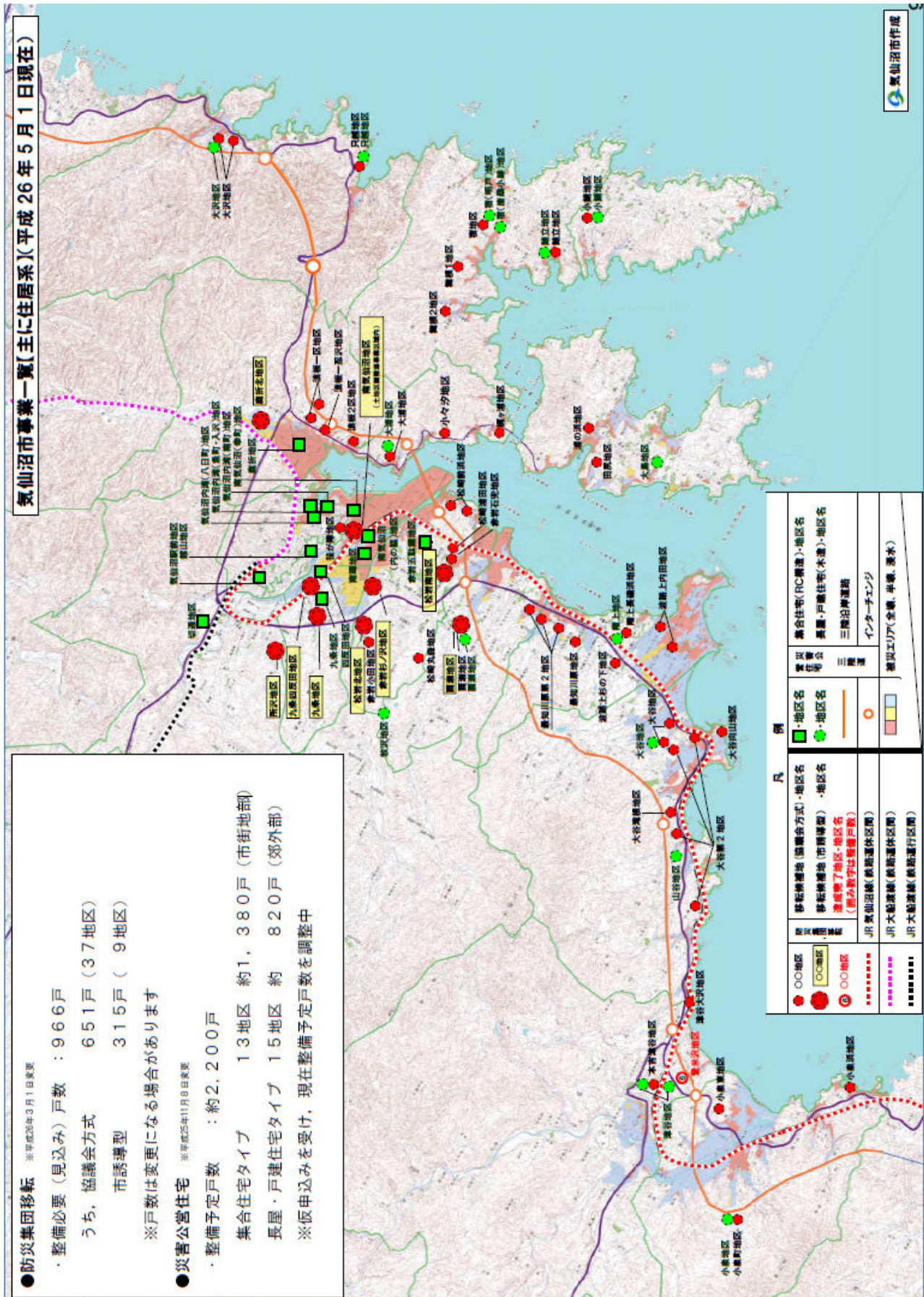
| 市街地部：集合住宅（鉄筋コンクリート造） |        |                 |             | 郊外部：戸建住宅または長屋住宅（木造） |        |        |             |
|----------------------|--------|-----------------|-------------|---------------------|--------|--------|-------------|
| 地区名                  | 整備予定戸数 | 入居予定年月          | 意向調査第1/第2希望 | 地区名                 | 整備予定戸数 | 入居予定年月 | 意向調査第1/第2希望 |
| 1. 気仙沼内湾地区           | 200戸   | H28.3           | 77/ 54戸     | 8. 大浦地区             | 10戸    | H27.3  | 9/ 6戸       |
| 2. 気仙沼上地区            | 160戸   | H28.3           | 152/193戸    | 9. 牧沢地区             | 200戸   | H28.3  | 120/101戸    |
| 3. 南気仙沼地区            | 320戸   | H28.3           | 292/253戸    | 10. 面瀬地区            | 150戸   | H28.3  | 116/138戸    |
| 4. 南気仙沼小跡地区          | 160戸   | H27.1/<br>H27.3 | 255/148戸    | 11. 階上地区            | 75戸    | H27.3  | 75/ 31戸     |
| 5. 四反田地区（←九条地区）      | 70戸    | H27.1           | 154/165戸    | 12. 大島地区            | 35戸    | H27.3  | 34/ 5戸      |
| 6. 鹿折地区              | 285戸   | H28.3           | 212/ 62戸    | 13. 唐桑地区            | 30戸    | H27.3  | 28/ 10戸     |
| 7. 位置検討中             | 100戸   | —               | —           | 14. 大沢地区            | 30戸    | H27.3  | 20/ 2戸      |
| 市街地部合計               | 1,295戸 | —               | 1,142/875戸  | 15. 只越地区            | 10戸    | H27.3  | 5/ 8戸       |
|                      |        |                 |             | 16. 小鯖地区            | 20戸    | H27.3  | 17/ 2戸      |
|                      |        |                 |             | 17. 津谷地区            | 30戸    | H27.3  | 26/ 15戸     |
|                      |        |                 |             | 18. 大谷地区            | 85戸    | H28.3  | 83/ 9戸      |
|                      |        |                 |             | 19. 小泉町地区           | 30戸    | H27.3  | 24/ 3戸      |
|                      |        |                 |             | 郊外部合計               | 705戸   | —      | 557/330戸    |
| 市合計：2,000戸           |        |                 |             |                     |        |        |             |

※上記の整備予定戸数及び入居予定年月は現在の予定であり、今後の用地交渉や設計・工事内容の具体化等により、変更となる可能性があります。具体的なスケジュールが決定次第、公表してまいります。

出所 気仙沼市記者発表資料（平成 24 年 10 月 31 日）



図 4.5 災害公営住宅整備地区と防災集団移転促進事業地区の位置図



出所 気仙沼市

市は、平成 24 年 10 月 31 日に、表 4.2 の「地区別の整備予定戸数」を記者発表した。また、平成 25 年 7 月に、入居仮申し込みを行った上で応募状況を勘案し、地区別整備戸数の計画調整見直しを図っている。

その結果、平成 26 年 3 月 1 日時点では、市街地部は 13 地区約 1,380 戸、郊外部は 15 地区 820 戸、計 2,200 戸と当初計画よりも 200 戸増での計画を進めている。

更に、同時点における防災集団移転促進事業は、36 地区 966 戸の計画により事業を進めている。これを示したものが図 4.4 である。

### （３）住宅規模と性能・仕様

災害公営住宅の配慮すべき基本的な考え方と、備えるべき基本的な性能等については、宮城県の示した「宮城県災害公営住宅整備指針＜ガイドライン＞」に拠っている。

この中で、世帯構成に応じた住戸タイプの目安が示されているが、事業主体である市町村が地域の実情を踏まえ、別の基準を定めた場合は、その基準が適用される。ガイドラインでは、1 人対応は 35～50 ㎡（2 K／1 DK）であるが、気仙沼市では 55 ㎡（1 LDK／2 DK）とワンランク上げている。これは、被災者の震災前の住まいが殆ど戸建であったことから、広めの設定をしたものである。最大面積 80 ㎡の基準を踏まえ、気仙沼市では、55 ㎡タイプ（1 LDK／2 DK）、65 ㎡タイプ（2 LDK／3 DK）、75 ㎡タイプ（3 LDK／4 DK）の 3 タイプを用意することとした。図 4.6 に標準タイプの一部を示す。また、世帯人数と住戸規模の対応（表 4.3）については比較的緩やかとし、選択の幅を持たせている。最小規模 55 ㎡は他の自治体に比べて広く、例えば、仙台市は 35 ㎡、大船渡市は 43 ㎡、大槌町は 45 ㎡、南三陸町は 40 ㎡、女川町は 40 ㎡である。

意向調査では、住戸タイプの希望を家賃提示した上で問うたが、その結果、1 LDK／2 DK は 35%、2 LDK／3 DK は 37%、3 LDK／4 DK は 29%と、住民の希望は概ね 3 分された。

設計は「宮城県災害公営住宅設計標準」において、配置計画、住棟計画、詳細な建築、設備の性能、仕様が定められており、これに準じて設計される。

表 4.3 世帯構成に応じた住戸タイプ（気仙沼市）

| 住戸タイプ<br>家族構成 | 1 L D K / 2 D K<br>55 ㎡タイプ | 2 L D K / 3 D K<br>65 ㎡タイプ | 3 L D K / 4 D K<br>80 ㎡タイプ |
|---------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1 人           | ○                          | ○                          |                            |
| 2 人～4 人       | ○                          | ○                          | ○                          |
| 5 人以上         |                            | ○                          | ○                          |

出所 気仙沼市「災害公営住宅入居仮申し込みご案内」



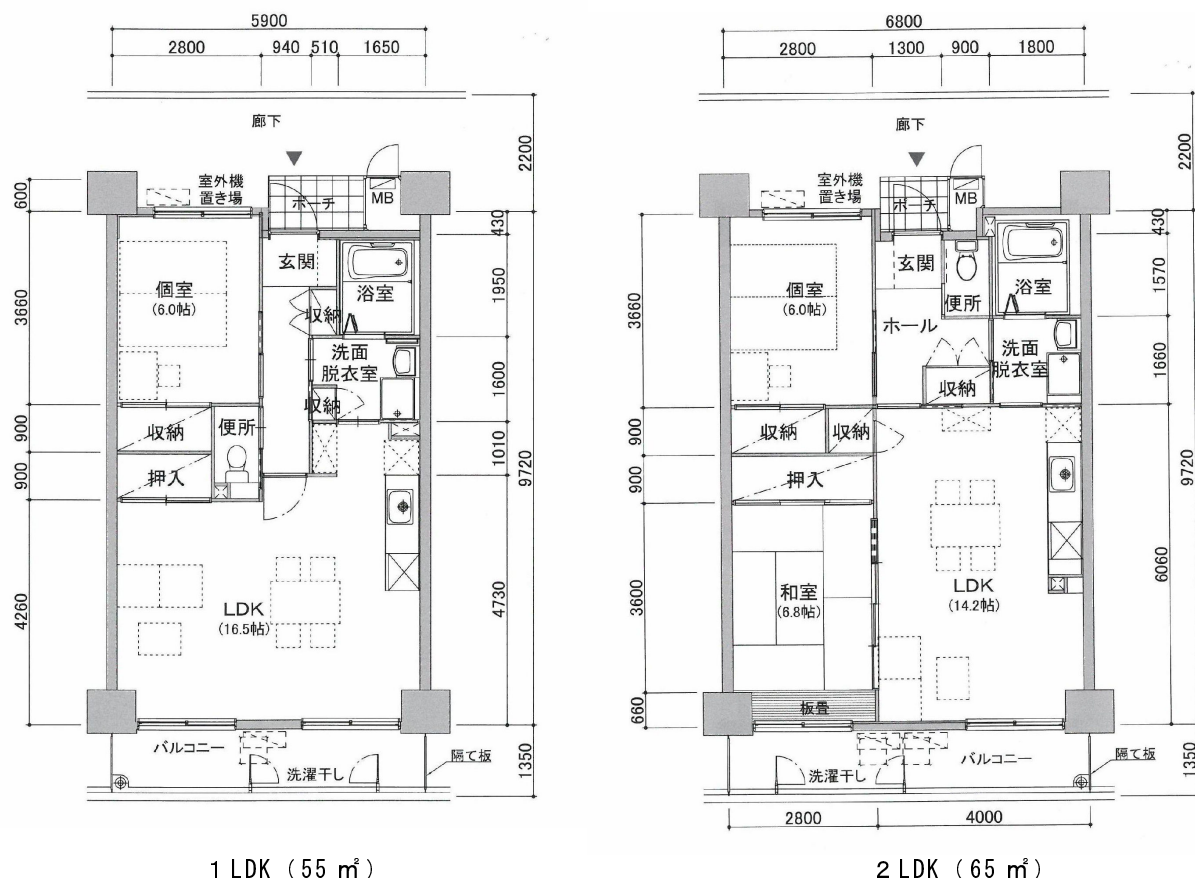


図 4.6 気仙沼市の住戸標準タイプの事例（集合住宅）  
出所 気仙沼市「災害公営住宅入居仮申し込みご案内」

#### （４）入居選定の優先・優遇

入居に際して、優先枠や特別の配慮をするか、単に抽選によるかは、大きな問題であった。他の市で「仮設住宅で形成されたコミュニティを継続させるべく、グループ優先入居を認めて欲しい」との意見がマスコミで紹介されていたが、災害公営住宅の入居選定方法は住民の関心が高く、その扱いに各市町村とも苦慮していた。

気仙沼市では、仮設住宅の代表者３名を含めた外部有識者による委員会を設置し、入居に際しての配慮や優遇についての考え方を検討した。全てを抽選とするのは必ずしも公平とは言えず、元の居住地域に戻れること、子供の就学、障害者などに配慮し優先・優遇をする方が公平ではないかとの意見が大勢で、優先・優遇をする方針を定めた。その具体的な方法が「気仙沼市災害公営住宅入居仮申し込みご案内」に掲載されているので、要旨を以下に『 』で示す。

『入居地区の選定方法について』

##### ①特に配慮が必要な世帯

震災前のコミュニティの維持や児童・生徒の学校生活などを考慮し、「特に配慮が必要な世帯」について、優先的に入居地区を確定します。

「特に配慮が必要な世帯」

- ・防災集団移転協議会に参加している世帯
- ・震災前にお住まいの小学校区を希望する世帯
- ・震災後に転校し（入学）、同学校区での居住を希望する世帯
- ・その他特に配慮が必要な世帯
  - ア.身体障害者で車椅子利用の単身世帯
  - イ.身体障害者で全盲の方のいる世帯

②抽選倍率優遇世帯

特に配慮が必要な世帯の入居を確定した後に空き住戸がある場合は、抽選により入居世帯を確定します。抽選にあたっては、身体障害者手帳の交付を受けている方や介護保険に係る要介護・要支援の認定を受けている世帯（抽選倍率優遇世帯）に、抽選倍率の優遇を図り抽選を行います。

「抽選倍率優遇世帯」

- ・障害者または要介護・要支援者のいる世帯
- ・未就学児または義務教育の子供のいる世帯
- ・単身高齢者世帯または高齢者のみの世帯

③その他

- ・ペット共生住宅入居希望世帯  
ペットとの入居を希望する世帯については、入居地区及び街区を特定して申し込みを受付けます。
- ・近居が必要な世帯の申し込み  
震災前に同居していた家族で、近居が必要な世帯については、2世帯1口で込みを受付けます。』

## 5. 具体地区における災害公営住宅建設の取組み

### 1) 被災した小学校の跡地利用の経緯

旧南気仙沼小学校は、震災前の生徒数が 210 名の南郷地区に存した小学校である。周辺は戸建住宅が立ち並ぶ平坦地で、傍に河川「大川」が流れている。西側 300～500 m の幹線道路沿いは店舗、医院等が集積し利便性が高い。この地区一帯は河口から約 1 km 上流に位置しているので、怒涛のような津波でなく、河川が増水し比較的緩やかに浸水し、引いたこともあって、壊滅的ではなかった。幹線道路沿いの店舗等は河川からも一定の距離があり、浸水したものの復旧は早かった。この小学校周辺は河川に面した平坦地で 2 m 程浸水し、周辺に高い建物がなかったため、在校生、近隣の保育園児、周辺住民等約 580 人がこの小学校の 3 階に避難し全員助かった。しかし、校舎の損傷は大きく、南気仙沼小学校は廃校となった。

気仙沼市は校舎を除却解体し、跡地に災害公営住宅を建設することをいち早く決定した。これは、災害公営住宅用地の確保に苦慮しており、この土地が早期に建設出来る希少な土地だったからである。住宅建設用地は、今次津波が再度襲うという前提に立つので、平坦部を嵩上げするか、山を削るか、何れかによって新たな宅地を造らなければならないが、その造成工事は大規模で 2～3 年はかかる。その中で、南郷地区は、「大川」に河川堤防が設置されることから、平坦な市街地でありながら、災害危険区域の指定から外された希少な居住可能地域となった。小学校跡地は、公有地であるので取得交渉の必要がなく、早い段階で住宅建設候補地に挙げられたのである。

### 2) 立地特性と周辺住民への配慮

周辺は、仮設住宅に転居している世帯や、補修して居住し続けている世帯が混在していたが、津波の記憶が生々しく、再び津波に襲われた時に大丈夫かという不安を誰もが持っていた。

県が大川の堤防を現状より 1 m 嵩上げすることから、市はこの地区一帯を災害危険区域から除外したが、住民は、その堤防高では津波を防ぎきれないのでは、との不安が消えず、県の河川堤防整備の説明会は紛糾した。

国の津波に対する防災・減災の基本的な考え方は、L1 レベル津波（数十年～百数十年に一度）に対しては、海岸堤防や河川堤防等の構造物整備で防御する、L2 レベル津波（L1 を遥かにこえる東日本大震災レベル）に対しては、住民避難を柱としたソフト、ハードの総合的な防災対策で防御するというものであり、この方針に沿って、県は河川堤防を設置し、市はそれを前提に災害危険区域から除外したのである。

住民のL2レベル津波に対する不安が消えないことから、避難等の具体的な対策を十分に講じる必要性があり、この小学校跡地の計画はその役割を求められていた。

小学校は、震災前までは、地震や大雨など被災時の避難場所の機能を持ち、また、校庭は盆踊り等のイベントや遊び場にもなるなど、地域コミュニティの役割も果たしていたことから、住民も、小学校廃校の条件として、それまで小学校が果たしていた機能の継承を求めている。従って、新たに建設される災害公営住宅は、単に住宅が建設されるだけでなく、それまで小学校が果たしてきた防災、地域コミュニティの役割や、L2レベル津波に対する不安への対策が、大きな課題とされていた。

### 3) 計画、設計への様々な取り組み

#### (1) 基本コンセプト

災害公営住宅計画の基本コンセプトとして次の5つを掲げた。

- ①浸水した地域であり、地域の防災拠点としての機能を持たせる。
- ②従前の小学校が担っていた役割を継承すべく地域コミュニティ形成の拠点とする。
- ③多くの従前戸建居住者に受け入れられる広さ、設備水準を備えた集合住宅とし、高齢者に配慮する。
- ④市街地の住宅ストックとして将来的にも役割を果たせる住宅とする。
- ⑤復興のシンボルに相応しい建物デザインとする。

#### (2) 住宅戸数、住棟配置、建物階数の基本的な計画

10階建、6階建の中高層165戸の災害公営住宅の整備をする。気仙沼市内では8階建のホテルが最も高かったので、この10階建は市内最高層となり、市所有の消防はしご車の限度とされた。他の被災市町村では低中層が大半で、地方都市に高層は相応しくないという批判もあったが、次の理由から踏み切った。

- ・近くの商店、医院等は復興が早く、市内でも最も利便性が高い地域として商業集積が進んでいることから、意向調査でも希望する世帯が255世帯と最も人気が高く、出来るだけ戸数確保する必要がある。
- ・必須条件である、(住宅戸数比) 平面駐車場100%、タイヤ倉庫100%を確保するには、高層化が避けられない。
- ・北側が河川で日影を落とせることから、ここを10階建とすることによって、別の棟を中層にし、周辺住民への日影を緩和出来る。

#### (3) 災害時の防災拠点と地域コミュニティ形成を図った集会所と広場

避難所を兼ねた集会所は約800㎡と、通常の集会所に比べて相当広いものとなった。

津波災害時には、周辺地域住民は津波時一時（いつとき）避難ビルに指定予定の中層住棟に避難し、津波が引いた後に、この集会所の2階に行けるように建物を繋いだ。行政の救出が来るまでの3日間の滞在を想定し、防災用備蓄倉庫、非常用発電機を設置する。収容人数は200人を想定した。これは、今回の津波時に小学校に避難した580人のうち、児童や保育園児を除いた地域住民の人数に対応させたものである。

当初、800 m<sup>2</sup>を全て2階部分とする計画にしていたが、数十年～百年、又は今次津波のような極めて頻度の少ない事態への対応のみに囚われず、日常的な集会所利用の利便性も大事だという住民の意見を考慮し、頻度の高い機能を1階に、イベント等の機能を2階に分けることとした。

また、地域住民の集い、憩いの場としての屋外広場約1,000 m<sup>2</sup>は集会所との連続性を持たせた。この広場は校庭で行っていた盆踊り等を想定したものである。

計画時点から問題になったのは、この集会所と広場の管理をどうするか、そして交付金対象となるかということで、この二つとも難航し、半年以上の調整を要した。市としては、集会所、広場とも管理出来ないのので、地域住民が管理するならと当初から条件を示していた。市内の地域公民館なども殆ど住民管理で、方法として指定管理者制度が考えられたが、これには住民が受け入れるかどうかの問題があった。そこで、地域住民に計画の段階からの参加を得て、設計に住民の意見を出来るだけ反映出来るよう、地域住民、市、UR都市機構による意見交換の場を設置した。半年間で4回の意見交換会を持ち、設計に相当部分に渡って反映させている。大、中、小の会議室の他に、和室、料理教室が出来る設備を備えた。又、2階には防災用備蓄倉庫、非常用電源を備えている。

この意見交換会を通じて、住民側の維持管理体制も整ってきた。住民側に素晴らしいリーダーが存在したことが大きい。

#### （４）気仙沼型住戸プランの標準化

この地区が災害公営住宅の第1号となることから、当地区の住戸プランを気仙沼市災害公営住宅集合住宅の標準プランとし、住宅性能、設備性能等についての標準化を図った。このことによって、他の地区の設計における早期化に繋がった。

#### （５）省エネ等設備

- ・住棟廊下等共用部の照明はLEDを使用した。
- ・住棟屋上に太陽光発電を設置した。県の基準で共用部分の電気容量に見合う分の太陽光発電設置が認められていた。なお、太陽光発電の売電料は、住宅の維持管理費に充てることが決められている。

- ・エレベーターは、停電直後 2 時間は稼動する機種を採用した。

## （６）屋外付帯

- ・住宅戸数の 100% と、集会所用に 15 台、計 180 台の平面駐車場を設置した。
- ・冬タイヤ置き場用のトランクルーム約 1.5 m<sup>2</sup>を住宅戸数の 100% 設置した。
- ・盆踊り等の地域イベントが出来る広場、幼児用プレイロット、憩いの緑地、団地居住者の共同花壇（水栓付き）を設置した。
- ・旧南気仙沼小学校の記念石碑を残存させた。

## （７）維持管理

- ・公営住宅としては、初めての RC 造中高層集合住宅（例外として、再開発による合築の公営住宅がある）であるため、共用部の照明の電気使用量等、共益費の対象項目の整理と、それぞれの算定を行い、共益費徴収額の決定を家賃決定までに行う必要がある。
- ・気仙沼市では、既存の公営住宅の修繕費は必要に応じて年度予算で計上しており、公団住宅のように家賃の中に修繕費を算入し積み立てる方法が採られていなかった。一般に住宅の修繕は、当初 10 年程は余り要しないが、一定期間が経過した頃からその必要性が急激に高まってくる傾向がある。住宅ストックが少ない場合はその都度の予算計上で事足りても、将来的に 2,000 戸の住宅ストックを抱えるとすると、修繕費が市の財政を圧迫しかねない。従って、修繕費を家賃算入し将来に向けて積立てる等の検討が、その後の課題として残された。
- ・屋外の樹木や地盤等の仕上げは、極力メンテナンスし易いようにした。
- ・太陽光発電の設置にも復興交付金が充当されるが、その売電収入は県の指導により、市の収益とはせず、維持管理費に充当されることとなっており、具体的にどう充当するかを検討が必要となっている。
- ・3 階建以上の全ての中高層集合住宅にエレベーターを設置することとしたが、そのメンテナンス費について、3 階建のように 1 棟の戸数が少ない場合と 10 階建のように 1 棟の戸数が多い場合で、各戸当りの負担額にアンバランスが生じる。このメンテナンス費は入居者にとっても負担が大きいため、中高層集合住宅全体で平均化する等の検討が必要で、これもその後の課題として残された。

上記計画に基づいて、南郷地区（南気仙沼小学校跡地）災害公営住宅建設計画の地域住民へ説明会を行った際の説明資料の一部を、図 5.1、図 5.2、図 5.3、図 5.4 に示す。

## 整備の目的

災害公営住宅の建設と併せ、旧南気仙沼小学校を継承した地域に貢献する施設等を計画します。



図 5.1 南郷地区災害公営住宅の整備の目的

出所 気仙沼市 南郷地区災害公営住宅計画説明会資料

## <災害時の防災拠点> 地域住民の災害時の避難にも配慮します

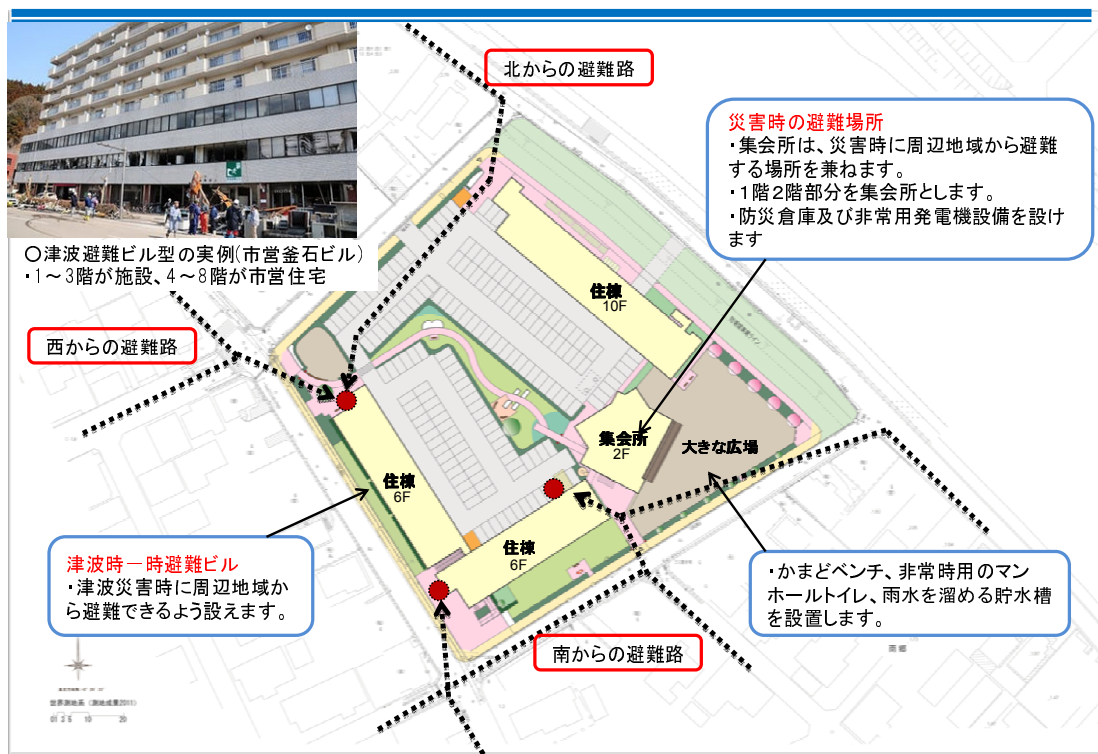


図 5.2 住棟配置と防災の考え方

出所 気仙沼市 南郷地区災害公営住宅計画説明会資料



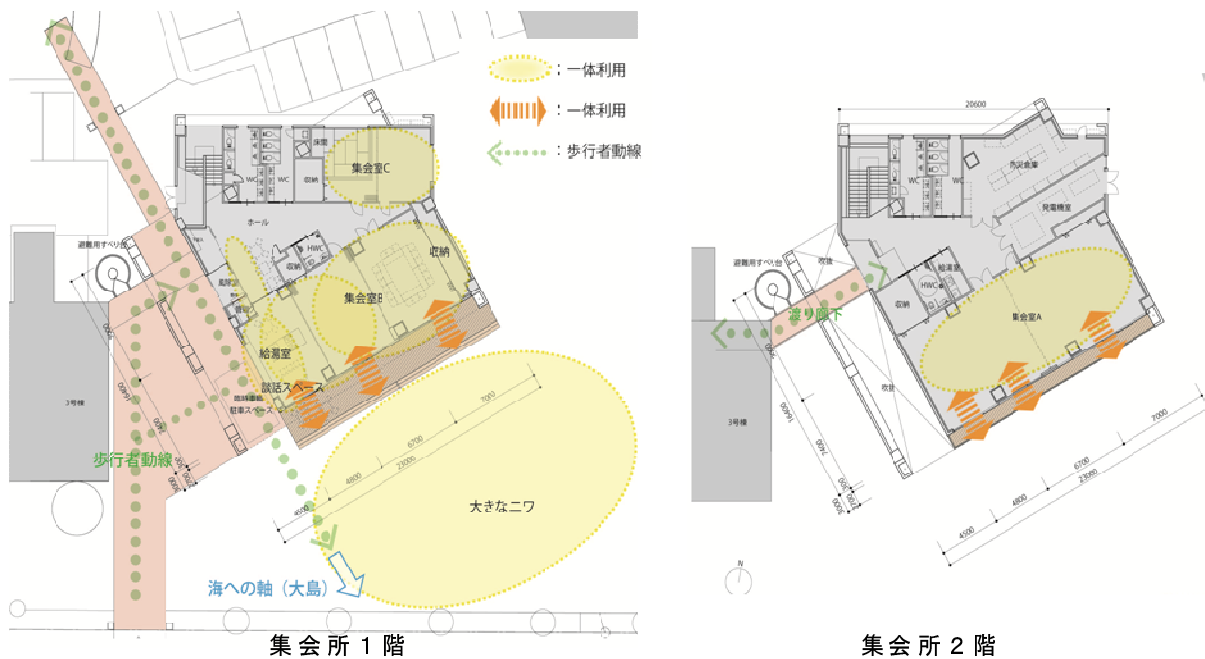


図 5.3 避難所を兼ねた集会所  
出所 気仙沼市 南郷地区災害公営住宅計画説明会資料



図 5.4 南郷地区災害公営住宅 パース  
出所 気仙沼市南郷地区災害公営住宅計画説明会資料



## 6. 支援体験を通じての復興事業に関わる課題とその考察

### 1) 被災者の複雑多様な思いへの対処の難しさ

同じ体験をした人でも、あることに対して全く正反対の考え、思いになることは、社会一般に見られることだが、この被災の体験者においてもそれが如実に顕れ、そのことが、復興のあり方やスピードに大きく影響を与えている。

#### (1) 残すか、撤去するか

##### ① 気仙沼市の大型漁船

気仙沼市鹿折（ししおり）地区に乗り上げられた大型漁船「第 18 共徳丸（全長 60 m、330 トン）」（写真 6.1）は、津波の凄まじさの象徴として全国に伝えられた。漁港から約 500m 流されたこの漁船は、多くの建物をなぎ倒しながらこの場所に置き去りになった。気仙沼の被災地を訪れた方の多くは、必ずここに立ち寄り写真を撮る、ともすれば観光地のようにもなっている。地元でも、津波の凄まじさを忘れないために、これを記念碑として残すべきという意見が多く多くの市民から挙がっていた。しかし、一方では、こんな痛ましい残存物は津波の恐ろしさを思い出させるので、一日も早く解体撤去すべきという市民の声も挙がった。「残すか、撤去するか」、これは市民を二分し、随分と議会等でも論議された。市長は残損の意向を示し、土地区画整理地区内の公園に船を囲う建物を造る具体案まで検討された。一方、漁船の持ち主は、市の判断を待っていたが、撤去せよという多くの市民の声を押し切ってまでは残したくないと決断し、撤去が決まった。震災後 2 年近くの時を経て、議論はやっと終止符を打った。



写真 6.1 気仙沼市鹿折地区の第 18 共徳丸  
出所 著者撮影

##### ② 南三陸町の防災庁舎

南三陸町の防災対策庁舎（写真 6.2）は鉄骨造 3 階建の建物で、15.5m の津波が襲い 2 階建の本庁舎は流失したが、この防災対策庁舎は辛うじて残った。屋上に避難した一部は助かったものの、43 人の犠牲者が発生した。防災無線で最後まで避難を呼びかけた女性も犠牲者の一人で、津波の痛ましさと犠牲者を悼んだ供花が絶えない。

この防災対策庁舎を震災遺構として残すか、撤去するかでも市民の意見が分かれた。「残すとなると庁舎の存在が復興事業の妨げになる」「一刻も早く取り壊して欲しい。

観光客がピースサインするする光景は耐え難い」という早期解体論、「震災を後世に伝えるものがまた姿を消すと思うと残念だ」という保存論。一旦は、町長が解体を決定したが、その後、宮城県震災遺構有識者会議で「震災遺構の対象となる施設」県内 14 施設の 1 つとなった。

この有識者会議は平成 27 年 3 月に終了する予定であることから、それまでは解体されないことになっている。

同じ遺族の中にあっても、この建物を心を癒す場として何度も訪れる人も居れば、心を傷つける場として眼前から消えて欲しいと願う人の両者が存在し、人の心の複雑さを物語っている。



写真 6.2 南三陸町 防災庁舎

出所 著者撮影

## （２）戻りたい、戻りたくない

気仙沼市鹿折地区は、津波で 5 ～ 7 m 浸水し、更に大規模火災に見舞われる等、正に壊滅的となった市街地である。この地区は、嵩上げによる現位置復興の土地区画整理事業(約 42ha)による整備が進んでおり、既に工事中である。約 3 m 嵩上げされ、津波に対して安全な住宅、商業、公共施設等中心の新たな市街地の形成を目指している。

震災前に居住していた住民は、元の地区に戻れることを願うものと思いがちであるが、人が流される様を思い出すので戻りたくない、という人も少なからず存在していた。元の居住地に戻りたい人、戻りたくない人。こうした被災者の思いは被災体験をした当事者でしか分からないものであろう。

再建計画が迷走したと評されている宮城県名取市閑上（ゆりあげ）地区は、正に住民の思いの複雑さが計画に影響を与えている。

閑上地区は仙台市のベッドタウンの顔と漁港の顔を併せ持つ約 5,500 人の静かな町だった。見渡す限りの平坦地に浸水深 8 ～ 9 m の津波が襲い、車の渋滞、逃げ遅れなどで死者・行方不明者は約 800 人にも上った。

名取市は近隣自治体から「お手本」と称される程早いタイミングで、被災市街地復興土地区画整理事業による再建計画を打ち出した。市街地があった場所に約 120ha、5,500 人規模の街を作り直すというもので、そのうち 70ha が 3 ～ 5 m 嵩上げされる予定だった。

ところが、再建計画が明らかになると「閑上に戻りたい」とする住民が 3 割に止まり、国が認める嵩上げ事業の予算措置に必要な人口密度に満たなかった。このため市は、嵩上げの範囲を 2 度にわたって規模を縮小し、土地区画整理事業の変更を行って

きた。こうした調整に手間取り、計画は遅れている。

これは「嵩上げしても海が怖くて戻れない、土地区画整理地区外のより内陸部での移住」を希望する世帯が相当数存在したことによる。

### （３）安全か、景観・暮らしか

東北太平洋沿岸の 390km 防潮堤については、かなり早い段階で国、県は計画を打ち出した。この防潮堤については、様々な問題が取り上げられている。

気仙沼市でも、大谷海岸の地区住民は海水浴場となっている美しい海岸を壊すべきでない、又、漁場としても影響が大きいなどから見直しを求める住民と、将来的な防災安全の確保が第一とする住民との意見が分かれており、未だ定まっていない。宮城県知事は「防潮堤は未来の為に絶対に必要である」と一貫して言い続けている。

第三者の立場からも賛否両論あるが、海岸で暮らす住民の間でも思いが分かれている。何しろ 390km に及ぶので各地で問題になっており、今後も議論が長引くと思われる。この防潮堤については、本章２）で後述する。

### （４）戸建て持家か、集合賃貸か

気仙沼市での被災者の住宅に対する意向調査については、前述の通り「検討中」「無回答」回答の世帯が合わせて 21%いた。又、災害公営住宅希望は 21%いたが、これも最終的にどうなるか分からない。世帯主の平均年齢は調査時点で 63 歳であったから、現在、既に 65 歳になっている。大半の従前居住は戸建持家であり、賃貸の集合住宅は馴染みが薄いと思われるが、年齢的に新たにローンを組んでまで住宅を取得すべきかどうかは大いに迷うところで、災害公営住宅への希望が多かったと思われる。住宅の相談に見えた被災者の方と何度か話をする機会があったが、迷いに迷っていることが伺えた。正に高齢者故であろう。

気仙沼市では持家戸建が一般的であったが、この災害公営住宅をきっかけに、集合賃貸住宅が定着する可能性もある。高齢者の居住として利便性、設備性能、断熱性、家賃の安さ等から受け入れられるのではないかと私は考えている。但し、立地、規模等から選択するので、希望者が殺到する場合もあれば、反対に埋まらず空家が出る場合などもあり、既にそのようなケースが他市で発生している。

## ２）将来を見据えたまちづくりとして

### （１）過疎集落における新たな宅地造成

被災を受けた離半島部の集落は、防災集団移転促進事業により山を削り新たに造成された高台に移転することになる。気仙沼市にあっては、平成 25 年 10 月時点で 38 地

区において着手されている（公表：気仙沼市震災復興第7回推進会議資料から）。

東北3県では、国土交通省によれば平成25年3月時点の防災集団移転促進事業は岩手県88地区、宮城県178地区、福島県59地区の計329地区が大臣同意済、この内64地区が工事着工済となっている。

329地区の全てが離半島部ではないが、気仙沼市の場合は殆どが離半島部であり、他の市町村においても離半島部が多いと推定される。

気仙沼市の防災集団促進移転事業38地区は、1地区の平均戸数は約20戸、平均造成面積は約1.3haと小規模なものである。この事業で言う集団とは5戸以上を指すので、10戸未満の地区も少なくはないが、小規模とは言え、用地買収、道路整備、給排水、電気等の基盤整備を必要とすることは当然である。

この防災集団移転促進事業は、過疎の集落に居住していた住民が、新たに宅地造成された近くの高台に集団的に移転し、コミュニティの維持形成を図れるようにしたもので、再び過疎集落を造ることにはなるが、これは住民の要望に即したものである。

一方で、市町村全体が人口減少していることから、利便性の高い市街地に集めるコンパクトシティの考えもある。ダイナミックにコンパクトシティ化を図るのは、現実的には困難であるが、こうした大震災の復興の機会こそ、それが出来るチャンスと見ることもできる。

10～20年後にはこれらの地区の世帯主の年齢は75～85歳になっているだろう。若い世帯に入れ替われば良いのだが、生活利便性等の面から次第に人が減少していく可能性も有り得る。東北3県で約330地区もの新たに造られた過疎集落がどうなっていくのか、将来に向けた都市づくりとして妥当であったかどうか、何れ検証されることであろう。住民の複雑多様な思いに応えていく難しさもある。

## （2）コンパクトシティを目指した山元町の挑戦

福島県と接する宮城県山元町は震災前（平成22年国勢調査）人口が16,704人の小規模の町で、今回の大震災で、町の約半分の地域を津波が飲み込み、699名の死者・行方不明者を数え、約500世帯の家屋が被災した。

町は震災前から抱えていた「人口減少」「少子高齢化」「にぎわいの創出」等の課題解決への対応も急務となっていたことから、人口減少等の課題と「復興」を同時に解決するため、将来を見据えた「第5次山元町総合計画」として復興を位置づけた。

この計画は正にコンパクトシティの構想で、骨子は次の通りである。（図6.1、図6.2参照）

- ・町のランドデザインとして、防災緑地ゾーン、産業用地ゾーン、居住地ゾーン、山地の土地利用ゾーン分けをした。

- ・ JR 常磐線、県道相馬亙理線の復旧については、高盛土構造の鉄道、高盛土構造の道路とし、津波に対して防潮堤、防災緑地とともに多重的防御の一旦を担わせた。
- ・ JR 常磐線、県道相馬亙理線の位置を変更し、新しく二つの駅を作り、「新山下駅を中心とした地区」、「新坂元駅を中心とした地区」、「二つの新駅の間の病院を中心とした地区」の新市街地に居住ゾーンを集約する。即ち、沿岸部の 10 の集落を 3 つの新市街地に集約する。

この土地利用ゾーン分けのため、災害危険区域の指定を大胆に行い、「区域が広すぎる」と住民が反発した。近くの高台移転を希望する住民に対しても、町が指定する場所しか集団移転を認めなかった。町長はコンパクトシティ構想実現のためには、それぞれの住民意向には応じられないとの姿勢を貫いている。こうした町長の復興政策に対して批判も続出し、平成 25 年 12 月に町長への問責決議案が可決された。再選を目指す町長と元町長の選挙が平成 26 年 4 月に実施され、構想を推し進めていた町長が僅差で再選された。こうした経緯もあるものの、山元町の動きはコンパクトシティ構想を進める先進事例として注目されている。

山元町は、町域面積が約 64 k m<sup>2</sup>と、同規模人口の南三陸町の約 163 k m<sup>2</sup>と比べても分かるように、面積自体が比較的狭いこと、形状も長方形に近いなど、地形的にもコンパクト化に適したようにも見える。最終的にどう決着するのか、注視していきたい。

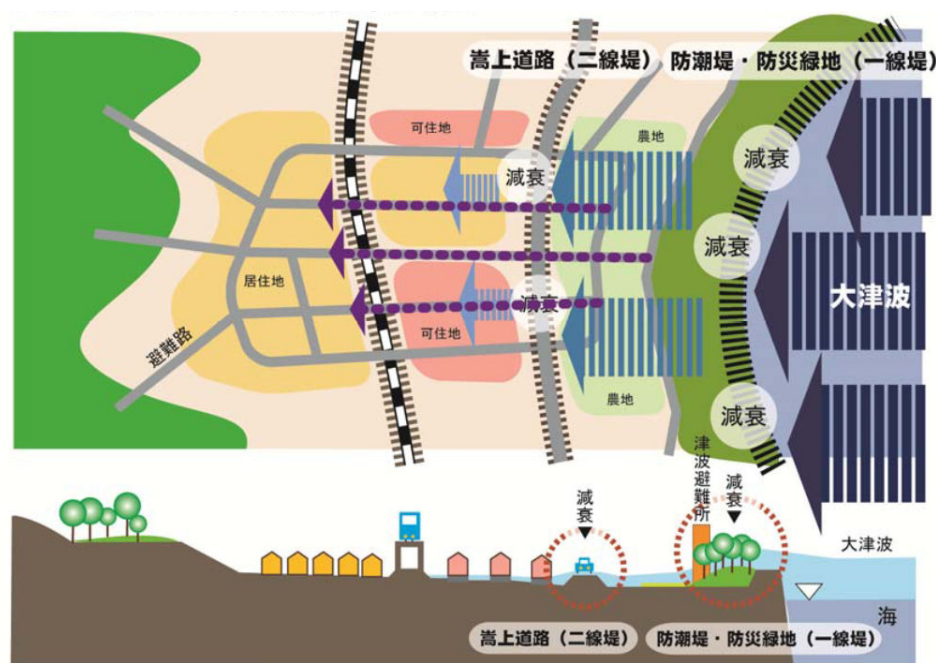


図 6.1 山元町の多重的防御

出所 山元町「山元町震災復興計画基本構想」



土地利用計画図



※ＪＲ常磐線については早期着工、完成に向けて、ルートや構造などについて協議していく。  
※県道相馬亘理線のルート並びにスマートＩＣについては関係機関と調整していく。

図 6.2 山元町のコンパクトシティ  
出所 山元町「山元町震災復興計画基本構想」

### 3) 津波防災にどう対処するか

### (1) 防災・減災の基本的な考え方

国の中央防災会議の報告を踏まえた気仙沼市の防災・減災の基本的な考え方は次の通りである。この考えは各市町ともほぼ同じである。

○想定する津波レベルと防災・減災の基本的な考え方

〔レベル１〕津波防御レベル

数十年から百数十年に一度の津波（人命及び資産を守るレベル）

⇒人命、財産を守るための海岸堤防等の整備を基本とする。

〔レベル２〕津波防御レベル

レベル１をはるかに上回り、構造物対策の適用限界を超過する津波

（人命を守るために必要な最大限の措置を行うレベル）

⇒住民等の避難を軸に避難ビルや避難通路の整備を図るなど総合的な減災対策を講じる。

（居住地や居住階の条件は、生命を守れることを基本とする。）

レベル１津波は、M 8 クラスの明治三陸沖地震（明治 29 年）、昭和三陸沖地震（昭和 8 年）、チリ地震（昭和 35 年）が事例として挙げられている。

レベル２津波は、M 9 程度の今回の東日本大震災が挙げられており、過去に記録がないことから頻度の表現は様々であるが、独立行政法人港湾空港技術研究所によれば「千年に一度の確率」ともされている

（２）災害危険区域の設定と意味するところ

災害危険区域の設定は、前述のように、L 1 レベル津波に対応した防潮堤、河川堤防整備を前提に、L 2 レベル（東日本大震災と同じ津波）津波によるシミュレーションの結果、「浸水被害が発生する可能性が高い区域」を基本として定めるが、浸水被害の定義は必ずしも定かではない。例えば、50cm 浸水したからと言って浸水被害が発生したとは言い難い。災害危険区域に指定された場合、防災集団移転促進事業やがけ地近接等危険住宅移転事業の対象となる一方、建築物の建築が制限されることから、住民によっては指定される方がメリットとなる場合、デメリットとなる場合が発生し、実際の線引きにおいて住民との調整は難航していた。

また、何m以上の浸水を災害危険区域と機械的に指定するのは、地形の複雑さや地域の状況からして現実には困難だ。場合によっては、市街地の大半を指定せざるを得なくなる可能性も有り得る。2 m 程度までの浸水であれば指定しないとの目安も一部にはあるが、シミュレーションの結果を詳細に公表するのは、却って混乱を招くことから詳細は控えられている。これは、市の都市計画として可住地をどの範囲にするかというのは大きな問題であり、判断は慎重に行われている。

前述の山元町の事例は、シミュレーションを参考にはしつつも、或るゾーンを全て災

害危険区域に指定した都市計画としての考えを優先したものである。従って、住民との間には当然摩擦は生じる。

気仙沼市の場合、シミュレーションを基に災害危険区域を設定したが、詳細に「この地点は浸水深〇m」という説明はしていない。シミュレーションは地形の一寸した状況によって大きく影響が生じる場合もあり、却って混乱を招くことを懸念したからと思われる。

### （３）徒歩か、車か、津波発生時の避難

地震発生時から津波到達までの時間は場所によって当然異なるが、５～１５分程度であったとされる。従って、この短時間に高台、または堅固な建物に避難出来たかどうか、その瞬間にどんな場所にいたか、その時何をしていたか、どういう行動を取ったかなど、生死の境となる様々なケースがその後検証されてきた。

前述の南気仙沼小学校の周辺地域には、３階建以上の建物はこの小学校と５００m程離れた市立病院しかなく、それぞれ５００～６００人が避難してきたが、車で別の場所に避難した住民も多く、市内のあちこちで渋滞し津波に襲われた車も多い。気仙沼に限らず沿岸部各地で、避難しようとする車で渋滞が発生し、立ち往生した車が津波に襲われ、被害を大きくしたと報告されている。

津波の避難は「車を使わず徒歩が原則」と専門家は指摘するが、現実には車を使う人が多かった。仙台市民の７３％が車で避難したとの調査報告もある。東日本大震災の翌年１２月７日に震度５の地震が発生した際、気仙沼市の各地で避難する車が渋滞し、仮に津波が襲っていたら再び同じような大惨事を招いたであろうと、車での避難の問題が課題として残された。この日の山元町の避難方法について調査が行われているが、実に９割が車で避難したとの結果が出ている。東日本大震災で、車が渋滞し津波に襲われたことを経験していながら、車で避難してしまう現実があるということだ。

名取市閑上や山元町のような平坦地では、車による避難も考えざるを得ないという現実もある。海岸から高台までの距離がある山元町では、津波から逃げる際には徒歩が原則だが、あえて車で逃げる訓練を実施し、渋滞するポイントなど課題を探っている。この訓練には沿岸住民や復興工事関係者約１,０００人、車５５０台が参加したと報告されているが、地域によっては、こうした訓練も必要であろう。

避難の原則は徒歩であり、距離的には３００m程度の場所に一時（いつとき）避難場所を確保したい、と気仙沼市の防災担当者は考えている。特に高齢者、体の不自由な方の場合は、この距離でも負担が大きく車を使う要因にもなっている。しかし、気仙沼市においては、市街地にあっても３階以上の建物は極めて少なく、３００m程の距離内に一時避難場所を確保するのは現状では難しい状況にある。



東北の被災地に限らず、津波の恐れのある自治体では、徒歩で行ける距離内に、高台への避難路、避難ビル、あるいは避難タワーを一時避難場所として確保していく検討が進んでいる。特に公共建築物にあつては、新築の際は避難ビルとしての機能を持たせることが必要と思われる。写真 6.3 の「市営釜石ビル」は、釜石市が震災前から「津波避難ビル」に指定し、周辺住民も承知していたことから、東日本震災時に周辺住民が避難し、津波の難を逃れた。また、静岡県焼津市では南海トラフ巨大地震を想定し、津波到達時間が短いことから、津波避難タワーの建設を市内各所で進めている（写真 6.4）。



写真 6.3 津波避難ビル「市営釜石ビル」  
出所 釜石市



写真 6.4 焼津市津波避難タワー  
出所 国土交通省

#### （４）防潮堤は何を守るものか

防潮堤について論じられる際、必ず引き合いに出されるのが岩手県宮古市田老地区の防潮堤だ。田老は「津波太郎（田老）」の異名をつけられるほど古くから津波被害が多く、江戸時代初期の慶長 16（1611）年、明治 29（1896）年の明治三陸津波、1933 年昭和 8（1933）年の昭和三陸津波と、何度も津波に襲われ壊滅的な被害を受けてきた。

そのため、X 字型の総延長 2,433m、高さ 10m、日本の“万里の長城”とまで言われた防潮堤を昭和 41（1966）年に 45 年の歳月をかけて完成させ、以来、住民は安心して家を建て続けた。昭和 35（1960）年のチリ地震津波では、この防潮堤が功を奏したことから、世界的にも注目されることになった（図 6.3）。

しかしながら、東日本大震災では津波の高さはこれを遥かに超え（津波遡上高：陸地を駆け上り到達した津波の高さ＝37.9m）、防潮堤を破壊し住宅地を襲った（写真 6.5）。多くの住民は巨大防潮堤があるから安心していただけだと言われている。しかし、防潮堤が全く役立たなかった訳でなく、津波を弱める、陸地への進行を遅らせたと報告されている。

L 1 レベル津波のチリ地震津波では人命や家屋を守れたが、L 2 レベル津波の東日本大震災では人命は守れなかったということである。

さて、東日本大震災の復興に際して、国・県はL 1 レベル津波対策として、防潮堤を3 県計 390km 設置する計画を進めている。



写真 6.5 震災後の田老の防潮堤  
出所 岩手日報 webnews「再興への道」

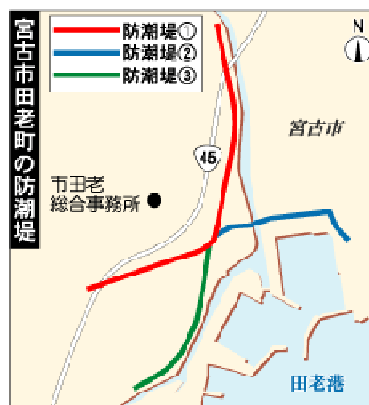


図 6.3 田老の防潮堤防  
出所 岩手日報 webnews「再興への道」

しかしながら、田老の復興計画においては、防潮堤は設置するものの、住民は、防潮堤の内側には居住せず、もっと内陸側の高台の住宅地に移転させることで進められている。では、防潮堤の内側に生じる広大な土地利用はどうなるのだろうか。

田老地区では、水産関連施設の他に、集団農場、ソーラーパネル、スポーツ施設、公園等の整備が考えられている。

南三陸町では、高さT・P 8.7mの防潮堤で8 km 以上に渡って海岸を覆い尽くす計画をしており、中でも志津川地区の防潮堤は約 2.7km にも及ぶ。旧市街地は壊滅的であったことから、大半は防潮堤と河川堤防で囲われた広大な災害危険区域に指定され、住民は新たに造られる高台の新市街地に移転する。ここでも、防潮堤の内側一帯に広大な土地が生まれる。

多くの巨大防潮堤は、その内側に住民は居住せず、膨大な土地は非可住地として残されていく。では、防潮堤は何を守ることになるのか。結果的には非可住地の産業、商業、公園等を守り、L 2 レベル津波の減衰や避難の時間稼ぎということになる。勿論、そうした目的も極めて重要であるからこそ進められているのだが、費用対効果、内側の土地利用、海岸の景観、漁業への影響等から、見直しも論じられてきている。

この防潮堤を巡る問題は、これからも続くであろう。

#### 4) 懸念される将来の自治体財政

##### (1) 将来的な空家発生の懸念

復興事業の殆どは交付金で費用負担されるが、災害公営住宅整備事業の8分の7は交付金、残り8分の1は自主財源とされている。この8分の1を自治体は起債で借入れ、それを家賃収入によって返済する仕組みで、自治体の負担が生じないことになっている。だが、これは、起債を返済する20年間、空家が発生せず、家賃収入が安定

する前提に立っている。

ここで1つの想定試算をしてみる。仮定条件を以下の通りとする。

- ・戸当り建設費は2,500万円。
- ・この8分の1相当の312万円を、20年間の起債にて借入。
- ・年2.5%の固定金利、元利元金均等払いで返済する。
- ・20年間の平均入居率は85%。

年間返済額は198,384円、入居率85%とし、0.85で割ると年間233,329円、月額返済額は19,444円となり、採算分岐は20年間の平均家賃収入がこの金額に達するかどうかである。気仙沼市の調査（図4.4）で、政令月収0円が16.6%、東日本大震災特別家賃低減事業（10年間、入居者が無理なく負担しうる水準まで低減する）が活用される政令月収80,000円以下が38.8%にも及んでいることからすれば、楽観出来ない返済額である。

災害公営住宅の家賃は収入に応じるので、年金受給者が今後も増え、政令月収の低減とともに支払額が下がっていくことも懸念される。少なくとも、空家が発生せず、戸数2,000戸の長期的安定入居のために、良好なストックとなるよう立地、住戸規模、型式配分、間取等の企画の精査が必要となろう。

## （２）将来的な公共財のメンテナンス

災害公営住宅については、維持管理、特に修繕費の問題がある。公営住宅は修繕費が家賃の中に算入されておらず、必要に応じて市の予算から計上される仕組みになっている。当初は、修繕費は余り掛らないが、長期的には相当な費用が掛ってくる。戸数が2,000戸ともなると、同時期に一斉に市の予算を圧迫する可能性が有るので、修繕費を家賃の一部に徴収し、積み立てて置く方法等が課題として残されている。

また、復興費として通常年の10～20倍以上の予算がここ数年で執行され、それに応じた各種公共施設、下水道、道路、橋梁等の公共資産が形成される。同時期に造られたこれらの公共資産はメンテナンスが必要になってくる。確かに、今は一日も早く整備することが肝要で、将来のメンテナンスまで考えが及び難いが、メンテナンス費用が少額で済むような計画・設計上の工夫が必要である。

災害公営住宅建設に当たっては、構造、材料、仕上げ、機械設備、電気設備、屋外付帯、樹木、広場の仕上げ等について、行政の将来の財政負担が少しでも図れるよう、メンテナンス費用の軽減を常に念頭に置いていた。

## ５）阪神・淡路大震災と比べられる復興のスピード

東日本大震災から丁度3年を経過した時点で、多くのマスコミから復興の遅さを指

摘された。特に、阪神・淡路大震災との比較で、3年経過した時点の災害公営住宅の完成が、阪神・淡路大震災時は37%であったのに、東日本大震災では僅か数%に過ぎないというものだ。原発事故という特殊事情を抱える福島県のみならず、岩手県、宮城県の市町村においても完成戸数が少ないのは事実である。

遅れの原因としては、用地交渉の難航、工事費の高騰、技術者の不足等色々挙げられているが、各市町村が最大の原因に挙げているのは用地不足である。

これは、地震災害による阪神・淡路大震災と、津波災害による東日本大震災の違いに拠る。地震災害では、建物やライフラインが被災しても利用可能な土地は残っている。埋立地では地盤改良を要する場合があるものの、多くの土地は残骸を撤去すれば利用可能である。

これに対し、津波災害では、山を削って高台に新たに宅地を造るか、あるいは広範囲な市街地を嵩上げするかして、やっと居住可能な土地が出来る。しかも、これらは用地取得、土地区画整理事業を伴い、また、工事そのものも大規模であるため、2～3年はかかる。その宅地が出来てから住宅を建設するので、地震災害である阪神・淡路大震災に比べ、津波災害である東日本大震災はどうしても時間が掛かるのは避けられない。

現時点の災害公営住宅の進捗状況を表 6.1 に示す。

表 6.1 災害公営住宅の整備状況（平成 26 年 6 月 31 日現在）

|                  | 宮城県             | 岩手県            |
|------------------|-----------------|----------------|
| 計画戸数             | 15,648 戸        | 5,969 戸        |
| 着手（設計中、工事中）戸数 注） | 12,259 戸（78.3%） | 3,879 戸（65.0%） |
| 完成戸数             | 1,361 戸（8.6%）   | 608 戸（10.2%）   |

出所 「宮城県 災害公営住宅の整備状況について」「岩手県 災害公営住宅の整備状況について」「東日本大震災における都市再生機構の取組概要」から著者作成

注）着手は設計に着手した段階以降を指す。UR 都市機構要請の場合は受諾後以降を指す。

着手戸数は6～7割を超えているが、設計中の地区がかなり多いことから、完成までには、まだまだ時間がかかることが予想される。

それでも平成 25 年度から災害公営住宅が少しずつ完成し入居が始まったが、これらは何れも山を削ったり、嵩上げを必要としたりしない、早めに使用出来る土地に限られていた。表 6.2 に示す事例は、次の①又は②に該当する土地だが、このような土地は実際には、極めて少ない。

- ① 1～2 m 程度の津波浸水があったものの、防潮堤や河川堤防の設置を前提に、災害危険区域から除外された公共又は民間の土地。建物は被災しており除却が必要。

(表 6.2 中の、上中島 1 期、大ケロ (写真 6.6)、成瀬給食センター跡地)

②津波浸水を免れた空地。こうした場所の公園や校庭、区画整理事業用地の空地の多くが仮設住宅用地に使用される中、残っていた限られた公共又は民間の空地。

(表 6.2 中の、伊保石 1 期、荒井東 1 期、陸上競技場跡地 (写真 6.7))

多くの市町村の市街地は低地部にあることから浸水被害を受けており、役所、警察、消防、学校、保育園、公民館等の公共施設を始め、産業、商業施設の多くが被災し、その復興が急がれている。従って、早期に建設可能な土地は要望が重なり競合になっている。特に、公的用地は用地取得を必要としない貴重な土地となっている。

多くの災害公営住宅は、山を削ったり、嵩上げしたりすることにより造成される宅地を待つことになるので、阪神・淡路大震災の復興に比べ用地確保等から、遅くなるのもやむ得ない面もある。

表 6.2 完成した災害公営住宅の事例の一部 (平成 26 年 6 月時点)

| 市町          | 地区             | 戸数    | 構造<br>規模         | 事業主体<br>整備手法 | 土地 | 完成              | 特徴                         |
|-------------|----------------|-------|------------------|--------------|----|-----------------|----------------------------|
| 岩手県<br>釜石市  | 上中島 1 期        | 54 戸  | S 造<br>3 階建      | 市<br>買取(民間)  | 民間 | 平成 25 年<br>3 月  | 官民連携(市・新日鐵住<br>金・新日鐵興和不動産) |
| 岩手県<br>大槌町  | 大ケロ            | 70 戸  | 木造長屋<br>平屋 2 階   | 町<br>買取(U R) | 公共 | 平成 25 年<br>8 月  | 町営住宅跡地、町産材使用、日本赤十字社助成      |
| 宮城県<br>仙台市  | 荒井東 1 期        | 197 戸 | R C 造<br>10 階建   | 市<br>直接建設    | 公共 | 平成 26 年<br>3 月  | 震災前から施工中の土地<br>区画整理事業地区内   |
| 宮城県<br>塩釜市  | 伊保石 1 期        | 31 戸  | 木造戸建<br>平屋 2 階   | 市<br>買取(U R) | 民間 | 平成 25 年<br>12 月 | 県産材を使用<br>高台にある            |
| 宮城県<br>東松島市 | 成瀬給食セ<br>ンター跡地 | 21 戸  | R C 造<br>5 . 3 階 | 市<br>直接(県受)  | 公共 | 平成 26 年<br>3 月  | 市施設跡地                      |
| 宮城県<br>女川町  | 陸上競技場<br>跡地    | 200 戸 | R C 造<br>3 . 4 階 | 町<br>買取(U R) | 公共 | 平成 26 年<br>3 月  | 高台にある陸上競技場を<br>早期建設のため解体   |

出所 釜石市、大槌町、仙台市、塩釜市、東松島市、女川町のホームページから著者作成



写真 6.6 大槌町災害公営住宅 大ケロ地区

出所 UR 都市機構「東日本大震災における UR 都市機構の復興支援」





写真 6.7 女川町 陸上競技場跡地地区

出所 UR 都市機構記者発表資料「最大規模の災害公営住宅が竣工」平成 26 年 3 月 24 日

## 6) 膨らむ復興費

政府は、東日本大震災発生 4 か月後の平成 23 年 7 月 29 日に決定した、東日本大震災からの復興の基本方針において「平成 27 年度までの 5 年間の『集中復興期間』に実施すると見込まれる施策・規模の事業規模については、国・地方（公費分）合わせて、少なくとも 19 兆円程度と見込まれる。また、10 年間の復旧・復興対策の規模（国・地方の公費分）については、少なくとも 23 兆円程度と見込まれる。なお、この規模の見込みには、原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法案に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない」とした。

しかしながら、政府は、5 年間で 19 兆円をほぼ使い切ることから、6 兆円の上積みをすることを平成 25 年度末に決定した。

図 6.4 の生コンクリート出荷量の推移から、被災 3 県の工事量の増大の傾向が読み取れる。多くの工事中、未着工などを抱えている復興の進捗状況からして、まだ、この傾向は続くものと予想されている。宮城県は震災前の 3 倍近くになっているが、これは県全体の量であり、被災市町単位では、その何倍かの量はあると推察される。

【参考】建設資材 統計資料（被災 3 県）

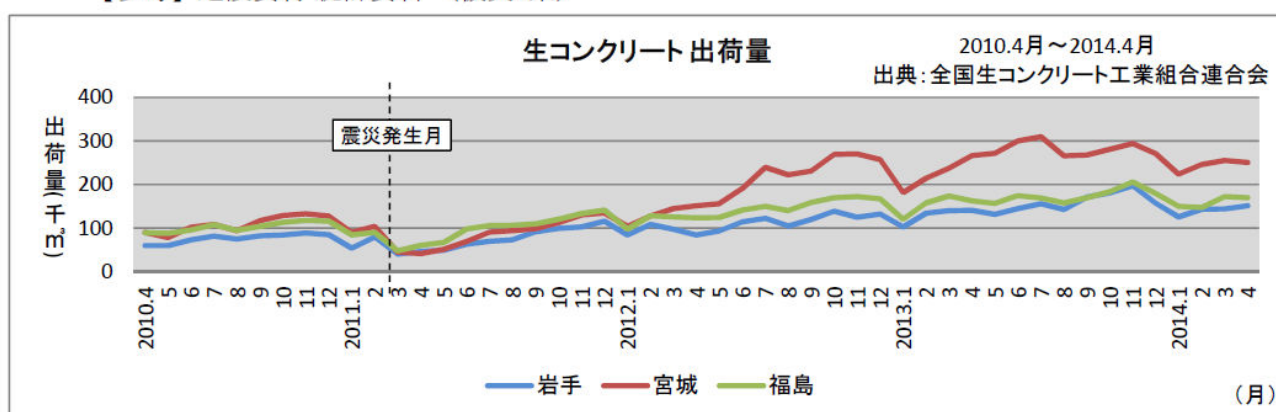


図 6.4 被災 3 県の生コンクリート出荷量

出所 (一財) 建設物価調査会 「東日本大震災」に関する建設資材情報（平成 26 年 7 月号）

建設費の高騰は、建設資材と人件費の高騰が要因として挙げられている。建設資材で特に不足とされている図 6.5 のレディミクストコンクリートの価格推移に示されるように、仙台市や盛岡市から遠く離れた宮古、釜石、南三陸でその傾向が顕著である。宮古はその後も高騰を続けており、宮古のみならず仙台はじめ大半の被災市町においては、平成 25 年 5～7 月頃から更に一段と高騰している。

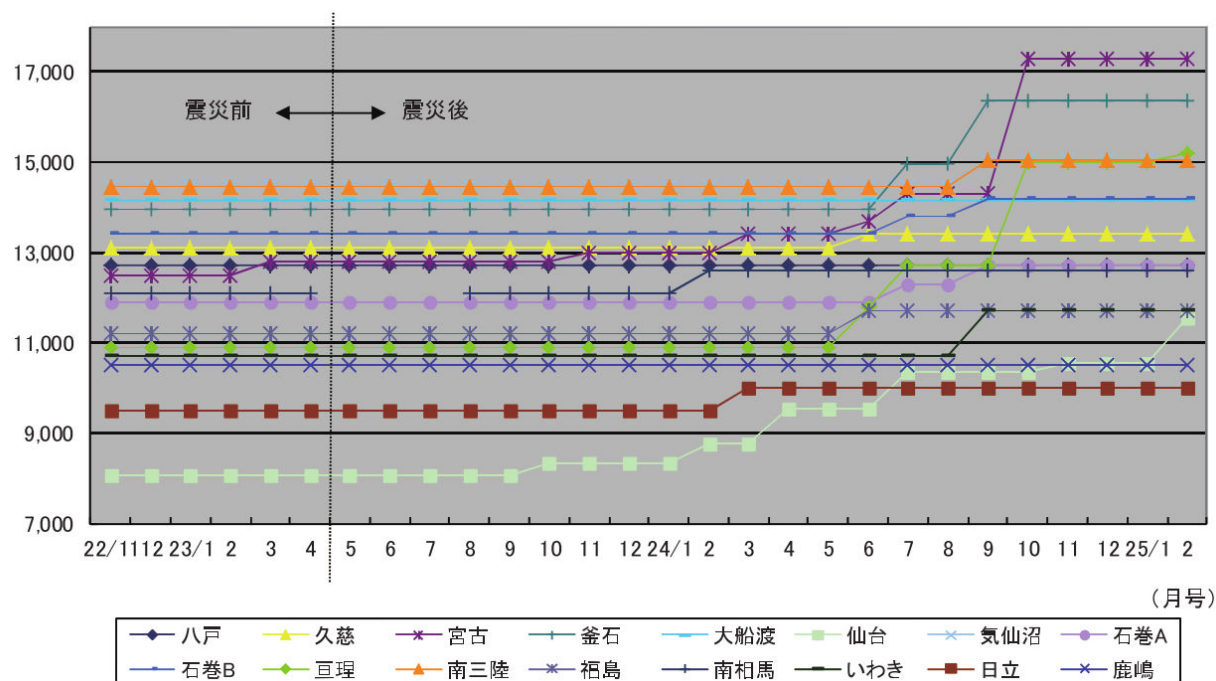


図 6.5 レディミクストコンクリート（18-18-25（20）N）の価格推移＜1 m³の単価 円＞

出所 （一財）建設物価調査会 経済研究部長 橋本真一「復興 2 年間の建設資材・工事費単価の推移と今後の方向」

#### 【地場資材の価格動向】

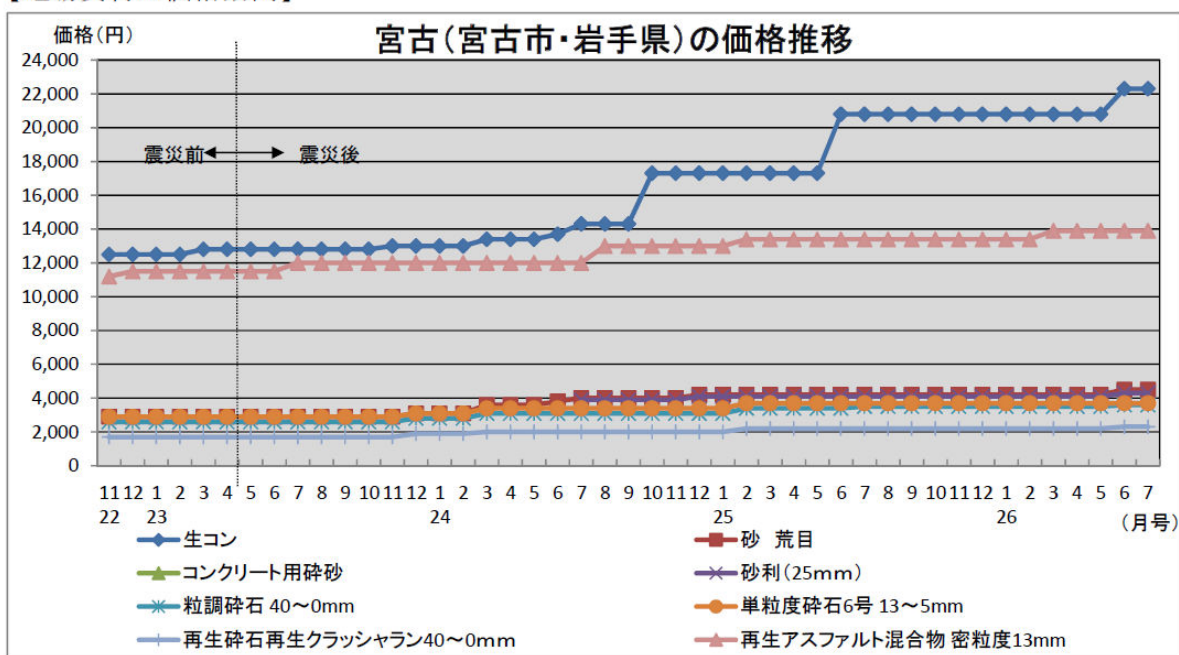


図 6.6 宮古市の地場資材の価格推移

出所 （一財）建設物価調査会 「東日本大震災」に関する建設資材情報（平成 26 年 7 月号）



人件費の高騰は、「宿舎確保の困難」「従来からの職人不足」の二つが大きな要因とされている。気仙沼市の場合でも、大半の民間のアパートは「みなし仮設住宅」として市が借り上げ、元々少ないホテルは常に満杯、気仙沼市に所要で訪れる業者等は、仙台市や一関市に宿泊し日帰りするのが常で、建設業者が職人の宿舎を確保するのは極めて困難である。自ら宿舎を建設するには、それに見合う一定量一定期間の受注が必要だ、との業者の声も聞こえた。

建設業は、バブルが弾けた以降もリーマンショック、構造計算書偽装問題、建設不況等が続き、労務費もここ10年以上、図6.7のように下がり続けている。これに応じ、建設職人の廃業や高齢化が進み、構造的不足を抱えていた時期に、大震災が発生し、一層その不足が深刻になっている。これは、東北に限らず全国的な傾向で、東京オリンピックの工事が始まれば、人件費の高騰は有効な解決策が見えないことから更に進むであろう。

## 公共工事設計労務単価の推移(主要職種)

国土交通省

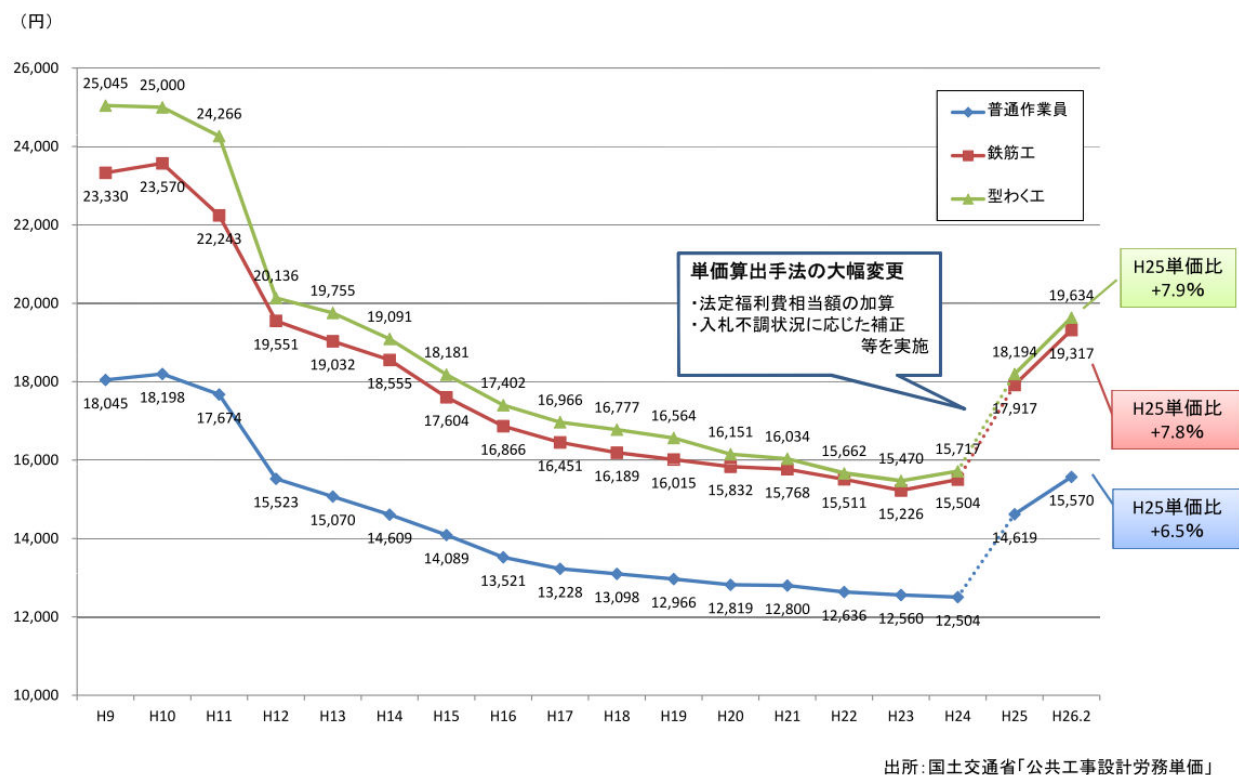


図 6.7 労務費単価の推移

出所 国土交通省「平成 26 年 2 月から適用する公共工事設計労務単価について」

## 7) 復興支援のあり方について

### (1) 様々な支援の形態

復興支援には次のような様々な形態があり、どれもが必要不可欠である。

## ①支援ボランティア

東日本大震災の発生直後から、全国の多くのボランティアが駆けつけ支援活動を行ったことは、報道等でも知られている通りである。

気仙沼市では、震災から1週間後の平成23年3月28日に「気仙沼市災害ボランティアセンター」が設置され、被災世帯の泥出しや清掃等の調整を行ってきた。同年8月には「気仙沼市社会福祉協議会ボランティアセンター（復興支援センター）」に改称され、災害ボランティアセンター活動の調整を行いながら、生活支援相談員を配置し、被災された方々への訪問活動・地域交流等を行ってきている。

開設時から平成26年2月末までの約3年間で、当センター登録のボランティア数は延べ54,810人、ボランティア依頼受付は延べ2,052件に上っている。

なお、大震災から3年経過し、災害ボランティア活動の依頼が収束したことから、平成26年3月末日をもって、災害ボランティアの受付、活動調整は終了することとなったが、通常のボランティアセンター業務の中で、活動や調整に関する相談は受けるとしている。

仮設住宅入居者等の情報も把握しており、市の「今後の住宅に対する意向調査」等でも調査票の配布や回収等を支援するなど、行政の手の届かない諸々の場面で大きな役割を果たしていた。

全国から駆けつけたボランティアの活動を有効たらしめるには調整が必要で、この組織がその役割を果たしていた。

## ②技術者、研究者等によるまちづくり支援

東北、関東、関西等から、都市計画や建築の研究者、専門家等が、被災した市町村へまちづくりの支援に相当数入り込んでいた。自治体と言うより具体の地区に関わるケースが多く、建物、建物配置など具体的な内容について住民側に専門的なアドバイスを行っていた。気仙沼市においても、防災集団移転促進事業による新たな住宅地づくりや、土地区画整理事業について、特定の地区の住民に技術的なアドバイスや模型等を提示し、住民側も受け入れていたように思う。幾つかの限られた地区しかこのような支援は受けられていないが、住民との合意形成や丁寧なまちづくりに繋がることを行政も評価していた。

関西からは「阪神・大震災の経験を活かしたい」という専門家グループも入っていた。ただ、自治体が直接その専門家グループに業務委託する訳でもないので、交通不便な宿泊にも困る地区に、継続して関わることの困難さを感じた。大学等は研究の一環として或る程度継続も可能だが、専門家グループとは言え、継続して行くには金銭的な負担が大きいように思える。

## ③義捐金

全国多くの方々からの義捐金は、気仙沼市へも届けられ被災者に支給された。気仙沼市保健福祉部社会福祉課の公表による義捐金の受入・支給状況は平成 25 年 7 月 31 日現在で次の通りである。

ア．日本赤十字社等義捐金受付団体、宮城県に寄せられ気仙沼市へ配分された義捐金  
受入額：126 億 9,376 万円、支給総額：126 億 6,458 万円

イ．気仙沼市に寄せられた義捐金

受入額：7 億 7,315 万円、支給総額：7 億 2,567 万円

これらの義捐金は、人的被害（死亡・行方不明、災害障害見舞金）、住家被害（全壊、大規模半壊、半壊）、震災孤児、母子・父子世帯、被災した高齢者施設・障害者施設入居者等（大規模半壊以上）、全世帯（平成 23 年 3 月 11 日の住民登録世帯）に基準を設けて配分されている。

#### ④海外からの支援

東日本大震災に対し、一般財団法人国際開発センターの調査報告によれば、海外 174 か国から、金銭的、物的、人的支援を受けている。

気仙沼市には、同市との関係で次の国や市からの支援があった。

ア．インドネシア ユドノヨ大統領名で 200 万ドル（使途：教育、福祉、医療、保健）  
水産業（漁船にインドネシア人が乗船し、気仙沼をはじめとする漁船漁業の振興に関与）、文化面（上記の交流が縁で、県みなとまつりにインドネシア大使を招待など）で震災前から親交があったことから。

イ．マイセン市（ドイツ） 830 万円（使途：児童福祉）

佐賀県が九州各県内における宮城県を応援する担当県で、それにより有田町が復興支援に当たっていた。有田町（有田焼）とマイセン市（マイセン社）とは姉妹都市 35 年の交流があることから、佐賀県有田町の国際交流界を通じて。

ウ．ツァイツ市（ドイツ） 約 230 万円（使途：児童福祉）

上記マイセン市と同様の縁で佐賀県鳥栖市から。鳥栖市とツァイツ市が友好都市であることから、現在も鳥栖市から職員派遣をいただいている。

エ．ドイツ交響楽団 約 52 万円（使途：教育）

オ．台湾紅十字会（台湾では赤十字と言わず紅十字と言う）

日本に義捐金 43 億円。そのうちの一部が気仙沼市に贈られた。使途を福祉関係施設に限定されていることから、気仙沼市は福祉センター建設に充てる予定。

#### ⑤自治体等からの人的支援

被災した市町村に対しては、全国知事会のシステム、総務省が全国市長会・全国町村会と構築したシステム（図 6.8）、災害時相互応援協定や姉妹都市連携等による地方公共団体間での人的支援等により、職員派遣が行われている。また、地方公共団体に

よる任期付職員の採用や民間企業等による従業員の派遣（採用）など、様々な手法により人材確保が進められている。

ア．地方公務員の派遣（平成 25 年 10 月 1 日現在）

全国の自治体から派遣された職員数は 2,084 人。

- ・派遣した自治体の種類職員数：47 都道府県 1,026 人（49.2%）、20 政令市 241 人（11.6%）、455 市町村 817 人（39.2%）。
- ・派遣を受けた県別職員数：宮城県内 1,103 人（52.9%）、岩手県内 574 人（27.5%）、福島県内 403 人（19.3%）。

イ．任期付職員の派遣（平成 25 年 10 月 1 日現在）

「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」(平成 14 年法律第 48 号)に基づいて採用された地方公務員。任期は 5 年を超えないとされている。

震災復興のために採用された任期付職員 1,135 人。

- ・自治体の種類別任期付職員数：3 県 749 人（66.0%）、仙台市 44 人（3.9%）、30 市町村 342 人（30.1%）。
- ・県別任期付職員数：宮城県内 472 人（41.6%）、岩手県内 324 人（28.5%）、福島県内 339 人（29.9%）。

ウ．民間企業等の従業員の派遣（平成 25 年 10 月 1 日現在）

民間企業等との協定によって派遣された従業員は 27 人。

例）凸版印刷、TOTO 等

派遣期間は短期的派遣（1 か月未満）、中期的派遣（1 か月～1 年未満）、長期的派遣（1 年以上）とあり、大震災が発生した平成 23 年度は短期的派遣が多かったが、平成 24 年度以降は中長期的派遣が大半となっている。中期の場合は、3 か月間、6 か月間、9 か月間等があり、長期と言っても 1 年を超えるケースは少ない。従って、入れ替わりがあるので、各自治体は常に人員の確保に苦労している。

最近（平成 26 年 5 月 1 日現在）の充足状況を表 6.3 に示す。これは、総務省と全国市長会・全国町村会の人的支援スキームによる数である。職種別では、一般事務と土木が最も多いが、これは、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業における用地取得に係る業務、造成工事に係る発注業務等が多いことを示している。

気仙沼市は、東北 3 県の市町村の中で最も不足数が多い。

気仙沼市は平成 26 年 4 月 9 日に、初めて東京で任期付職員を独自採用する方針を表明した。気仙沼市では今年度の必要応援職員数を 293 人としているが、これは市の一般行政職員数(平成 25 年 4 月 1 日現在)の 6 割弱に当る。地方自治体からの公務員派遣にも限界があることから、昨年 1 月にも市として任期付職員 20 名を採用するなど確保に向けて努めてきたものの、確保できたのは 212 名で、不足数を補うために今回は東



私が UR 都市機構から気仙沼市へ派遣されていた時期、気仙沼市には全国の自治体から派遣され、市の職員として支援に携わっていた方が 100 人を超えていたと思う。

そこで私自身が気づいたことを若干述べたい。

- ・その支援業務について、精通していることが何よりも重要である。土木、建築等の技術者と一口に言っても、例えば、土地区画整理事業の計画、工事、住宅建設の計画、設計、工事と、実際には技術の分野は更に細分化されている。

ところが、復興事業は、当初は瓦礫撤去や解体の発注、仮設住宅建設、区画整理事業の立ち上げ計画策定、権利変換、工事、災害公営住宅の計画策定、用地取得、設計、工事と順次、移っていく。

復興支援に限らずどの業務でも、プロでなければ業務はこなせない。支援だから何かに役立つだろう、ということはない。ミスマッチで人材不足と言われているが、実際に「〇〇分野に精通している者を」と募集しても、支援側の人数も限られる中、多くの自治体の固有の求めに応じていくのは困難と思われる。その一方で、積算、区画整理事業、住宅開発、用地取得等、明らかに専門分野である業務に、未経験者や不得手とする者が支援として派遣された場合は、受入側も本人も不幸であろう。

- ・3 か月間、6 か月間、1 年間等、派遣する自治体側の方針によって契約期間は多様であった。震災直後ならばともかく、1 年近く経過していた時期に 3 か月間の派遣では、受入側も苦慮したと思われる。派遣期間 6 か月間の方と関わったが、或る建物の解体撤去の発注業務を行い、幸いにもこれは半年間で切りがついた。土地区画整理事業には 11 人が同じ時期に着任し、全員 1 年契約で一斉に引き上げることとなったが、流石に 1 ～ 2 人は自らの意思で 1 年延長となった。
- ・同じ自治体から 5 人派遣しているケースがあった。うち 2 人は同じ部署に配属され同じ業務を行っていたが、どちらも精通しており、自治体の支援のあり方としては最も望ましいように思えた。
- ・自治体から複数派遣する場合は、チームを作って、チームとしてそのニーズに適合した自治体に派遣するのが良いのではないかと思う。支援先でも、精神的にも業務としても、効果があるのではないかと思う。但し、1 年で一斉に引き上げるのではなく、翌年もその翌年も見通しが立つまで、新たに人選してチームを作り、業務を継続させていくことが望ましいと思う。

個人の立場に立てば、最も長い場合で 2 年、やはり 1 年が妥当な期間と思われる。

- ・受入側は、支援に来ている方に対しては、極めて丁寧で大事に接し、いかなる形の支援であれ、有難く受入れる姿勢を貫いている。

だからこそ、派遣側は支援する場合は、何かを手伝うというより、何かの業務を

そこで責任をもって実施するという立場で、支援をするのが良いと思われる。

## ⑦事業要請等

地方公務員の派遣や任期付職員の派遣等が、自治体業務の人的支援であるのに対し、復興事業の一部を別の機関に実施させる方法も復興支援の大きな柱となっている。具体的には、土地区画整理事業の UR 都市機構への受委託、災害公営住宅の県への受委託、県営住宅の建設、UR 都市機構や民間からの買取等、様々な事業手法がある。

これらの方式は、計画策定等は自治体主体で行うが、設計、施工等の一連の業務を、県、UR 都市機構、民間が実施するので、自治体側にとって業務量が大きく削減されるとともに、受託者の技術力やノウハウを活用出来、経験豊富な事業実績に支えられた安心感もある。

表 6.4 に災害公営住宅の事業手法別の整備状況を示すが、大きくは市町村営住宅と県営住宅に分かれる。宮城県は市町村営住宅の受託をするが、県営住宅は建設せず(今後 1,000 戸計画すると公表)、一方、岩手県は市町村営住宅の受託をしないが、県営住宅を建設する、というように県によって対応が異なる。岩手県は半数以上が県営住宅となっている。

宮城県では、民間買取が 38.8%と最も多く、小規模を中心に 100 戸以上のものを含め、仙台市、石巻市で特に多く行われている。UR 都市機構は、宮城県、岩手県の 13 市町(福島県を含めると 15 市)で区画整理事業内の住宅地の他、単独の敷地を含め、広範に行っており、気仙沼市、塩釜市、大槌町でその割合が高い。

表 6.4 災害公営住宅の事業手法別整備状況(事業着手済み。平成 26 年 6 月 31 日現在)

|                          |      | 県 営      | 市 町 村 営 |       |       |        |      | 計      |
|--------------------------|------|----------|---------|-------|-------|--------|------|--------|
|                          |      | 直接・買取    | 直接建設    | 県受託   | UR 買取 | 民間買取   | 民間借上 |        |
| 宮城県<br>計画<br>15,648<br>戸 | 市町村数 | 1,000 戸を | 12      | 9     | 8     | 10     | 1    | 40     |
|                          | 地区数  | 計画       | 40      | 28    | 31    | 79     | 5    | 181    |
|                          | 戸数   | 0        | 1,957   | 2,405 | 3,057 | 4,691  | 149  | 12,259 |
|                          | 率    | 0%       | 16.0%   | 19.6% | 24.9% | 38.3%  | 1.2% | 100.0% |
| 岩手県<br>計画<br>5,969<br>戸  | 市町村数 | 7        | 8       | 0     | 5     | 3 注 2) | 0    | 23     |
|                          | 地区数  | 36       | 8       | 0     | 22    | 8      | 0    | 74     |
|                          | 戸数   | 2,185    | 510     | 0     | 729   | 455    | 0    | 3,879  |
|                          | 率    | 56.3%    | 13.1%   | 0%    | 18.8% | 11.8%  | 0%   | 100.0% |

出所 「宮城県 災害公営住宅の整備状況について」「岩手県 災害公営住宅の整備状況について」「東日本大震災における都市再生機構の取組概要」から、筆者が作成。

注 1) 事業着手とは設計着手した段階。UR 都市機構の買取は建設要請受諾した段階。

注 2) 大船渡市の市が雇用促進からの買取は、「民間買取」に算入。



## （２）UR 都市機構の取組み

UR 都市機構の取組みについては、同機構作成「東日本大震災における UR 都市機構の復興支援（平成 26 年 4 月 1 日版）」及び「東日本大震災における都市再生機構の取組概要（平成 26 年 7 月 1 日版）」に最新の状況が紹介されているので、その内容の一部を紹介する。詳しくは本文を参照されたい。

### ①支援体制

UR 都市機構は、東日本大震災発生直後から、応急仮設住宅建設支援要員の派遣、UR 賃貸住宅の提供、応急仮設住宅用地の提供、被災住宅地危険度判定士の派遣等による復旧活動に取り組み、同年 4 月から岩手県、宮城県、福島県下の 1 県・18 市町村に延べ 56 名の技術職員を派遣し、復興計画策定の支援を行ってきた。

そして、被災市町村からの委託又は要請が拡大していく中、平成 23 年 7 月には 37 名、平成 24 年 4 月には 172 名、平成 25 年 4 月には 303 名、平成 26 年 7 月には 401 名と現地復興体制を整え、復興まちづくりに取り組んでいる。

震災復興支援本部として、仙台市に宮城・福島震災復興本部 105 名、盛岡市に岩手震災復興支援本部 88 名の 193 名を配置し、拠点としている。

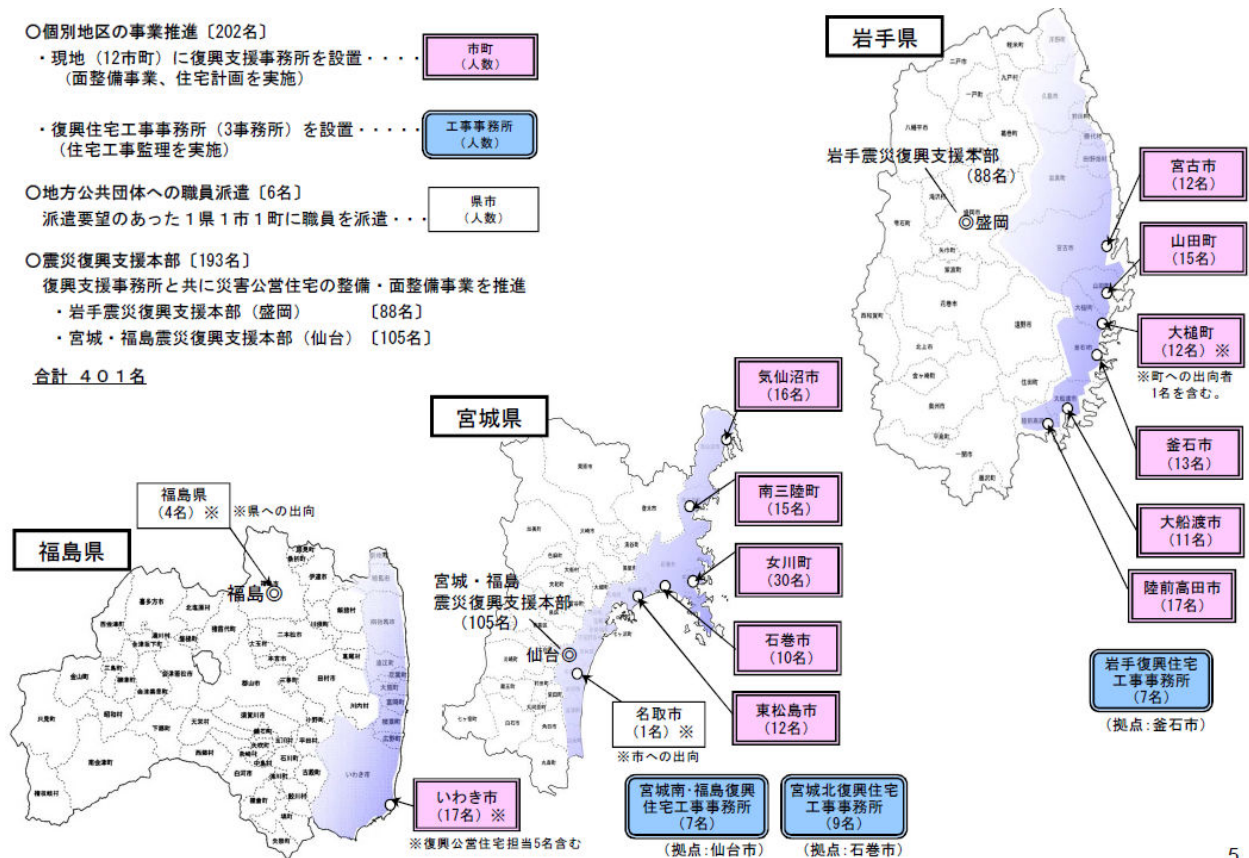


図 6.9 UR 都市機構の現地復興支援体制

出所 「東日本大震災における都市再生機構の取組概要」（平成 26 年 7 月 1 日版）

そして、個別地区の事業推進を図るため、12 市町に復興支援事務所を設置して面整備事業や住宅計画を実施するとともに、住宅工事監理を実施する 3 つの復興住宅工事事務所を設置している。女川町の 30 名を筆頭に 202 名が現地に配置されている。更に、派遣要望のあった 1 県 1 市 1 町に 6 名の職員を派遣している（図 6.9）。

震災直後からの一定期間は、被災市町村における復興計画策定等の技術支援に職員を派遣していたが、委託や要請を受けて事業が増大していく中で、派遣を引き上げ、現地に復興支援事務所を設置し、本格的な体制へと移行させていった。

福島県についても、大熊町が行うまちづくりについて相互協力の覚書を交換（平成 26 年 3 月）、いわき市に整備する復興公営住宅を UR 都市機構が建設する基本協定を県と締結（平成 25 年 11 月）するなど、具体化してきている。

## ②UR 都市機構の復興まちづくり支援

UR 都市機構の復興まちづくりについては、被災市町村を総合的にサポートするもので、柱となるのは次の 3 事業の実施となっている。

### ア．復興市街地整備事業の実施

被災公共団体からの委託により土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業等を実施する。

### イ．災害公営住宅建設及び譲渡

被災公共団体の要請により災害公営住宅を建設し、完成後に譲渡する。

### ウ．コーディネート業務の実施

被災公共団体の委託により、復興まちづくり計画策定業務等を実施する。

平成 26 年 7 月 1 日現在、岩手県（図 6.10）、宮城県（図 6.11）、福島県（図 6.12）において、上記 3 事業を推進中であり、復興市街地整備事業においては、岩手県 12 地区、宮城県 8 地区、福島県 2 地区の計 22 地区・計画面積約 1,300ha の事業を受託、実施中である（8 章の資料 2 を参照）。

この事業の実施に際し、民間ノウハウを活用し、効率的でスピーディな復興事業を推進するため、設計・施工・マネジメントをまとめて発注する CM（＝コンストラクション・マネジメント）方式を導入している（8 章の資料 3 を参照）。

災害公営住宅建設においては、岩手県 22 地区 729 戸、宮城県 31 地区 3,057 戸、福島県 3 地区 147 戸、計 56 地区 3,933 戸の事業要請を受け、完成、設計又は工事中である（8 章の資料 4 を参照）。

コーディネート業務として、野田村の土地区画整理事業、大槌町・女川町・石巻市の工事発注等を実施している。なお、女川町においては、町とパートナーシップ協定を締結し、町全体の復興を包括的・総合的にサポートする体制で取り組んでいる（8 章の資料 5 を参照）。

## 5-1 岩手県における復興まちづくり支援（平成26.7.1現在）

| 市町村   | 復興・協定等                                                         | 復興市街地整備             |                         | 災害公営住宅整備                                           |                                                |
|-------|----------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------|
|       |                                                                | 地区名                 | 状況                      | 地区名                                                | 予定戸数                                           |
| 野田村   | ・コーディネート委託                                                     | ・城内                 | ・コーディネート業務<br>(H26.3完了) |                                                    |                                                |
| 宮古市   | ・覚書 [24/4/11]<br>・協力協定 [24/4/11]                               | ・田老<br>・緑ヶ崎・光岸地     | ・事業実施中                  |                                                    |                                                |
| 山田町   | ・覚書 [24/1/17]<br>・協力協定 [24/3/2]                                | ・大沢<br>・山田<br>・織笠   | ・事業実施中                  | ・大浦（大浦第1）<br>・大浦（大浦第2）<br>・山田（山田中央）<br>・織笠（織笠跡地）   | 約9戸<br>約16戸<br>約140戸<br>約22戸                   |
| 大槌町   | ・覚書 [24/3/28]<br>・基本協定 [24/4/11]<br>(災害公営住宅)<br>・協力協定 [24/7/5] | ・町方                 | ・事業実施中                  | ・大槌<br>・大槌二丁目<br>・大槌三丁目<br>・町方(米広町)<br>・寺野         | 70戸<br>21戸<br>23戸<br>13戸<br>約52戸<br>約27戸       |
| 釜石市   | ・覚書 [24/3/9]<br>・協力協定 [24/3/23]                                | ・片岸<br>・緑ヶ崎<br>・花巻辺 | ・事業実施中                  | ・花巻辺                                               | 13戸                                            |
| 大船渡市  | ・覚書 [24/3/28]<br>・協力協定 [24/7/23]                               | ・大船渡駅周辺             | ・事業実施中                  | ・宇津野沢<br>・緑ヶ崎<br>・上山<br>・平森<br>・川原<br>・新ノ浦<br>・所通東 | 20戸<br>23戸<br>11戸<br>11戸<br>29戸<br>14戸<br>約20戸 |
| 陸前高田市 | ・覚書 [24/3/2]<br>・協力協定 [24/3/2]                                 | ・高田<br>・今泉          | ・事業実施中                  | ・下和野<br>・水上<br>・矢野<br>・田端                          | 120戸<br>30戸<br>約31戸<br>約14戸                    |

図 6.10 岩手県における復興まちづくり支援

出所 UR都市機構「東日本大震災における都市再生機構の取組概要」（平成26年7月1日版）

## 5-2 宮城県における復興まちづくり支援（平成26.7.1現在）

| 市町村  | 復興・協定等                                                          | 復興市街地整備                   |        | 災害公営住宅整備                                                                              |                                                      |
|------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------|--------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|      |                                                                 | 地区名                       | 状況     | 地区名                                                                                   | 予定戸数                                                 |
| 気仙沼市 | ・覚書 [24/6/27]<br>・協力協定 [24/6/27]                                | ・新所<br>・南気仙沼              | ・事業実施中 | ・船越<br>・西成田<br>・新所<br>・南気仙沼<br>・気仙沼駅前                                                 | 165戸<br>70戸<br>約284戸<br>320戸<br>195戸                 |
| 南三陸町 | ・覚書 [24/3/2]<br>・基本協定 [24/5/11]<br>(災害公営住宅)<br>・協力協定 [24/8/9]   | ・志津川                      | ・事業実施中 | ・入谷根元<br>・最上根元<br>・志津川第1<br>・志津川第2                                                    | 42戸<br>28戸<br>約82戸<br>約173戸                          |
| 女川町  | ・P・P・P協定 [24/3/1]<br>・基本協定 [24/5/11]<br>(災害公営住宅)                | ・中心市街地<br>・新半島部<br>(14箇所) | ・事業実施中 | ・女川町民団上競技場跡地<br>・女川町北<br>・ずい道                                                         | 200戸<br>約145戸<br>約115戸                               |
| 石巻市  | ・覚書 [24/10/1]<br>・基本協定 [24/3/10]<br>(災害公営住宅)<br>・協力協定 [25/3/13] | ・新町                       | ・事業実施中 | ・大町通西二丁目<br>・大町通北二丁目<br>・中央一丁目<br>・駅前北通り一丁目<br>・泉町四丁目<br>・中里一丁目<br>・不動町二丁目<br>・中央一丁目南 | 15戸<br>39戸<br>51戸<br>65戸<br>28戸<br>28戸<br>24戸<br>35戸 |
| 東松島市 | ・覚書 [24/2/29]<br>・協力協定 [24/3/29]                                | ・野蒜北即戸境<br>・東矢本駅北         | ・事業実施中 | ・東矢本駅北                                                                                | 307戸                                                 |
| 塩竈市  | ・基本協定 [24/2/1]<br>(災害公営住宅)                                      |                           |        | ・伊保石<br>・宮前<br>・浦戸経島<br>・浦戸野々島<br>・浦戸新島<br>・浦戸経島                                      | 31戸<br>40戸<br>12戸<br>15戸<br>11戸<br>5戸                |
| 多賀城市 | ・基本協定 [24/3/30]<br>(災害公営住宅)                                     |                           |        | ・根木<br>・鶴ヶ谷<br>・新田                                                                    | 160戸<br>274戸<br>約48戸                                 |
| 名取市  | ・基本協定 [25/3/21]<br>(災害公営住宅)                                     |                           |        | ・下増田                                                                                  | 50戸                                                  |

図 6.11 宮城県における復興まちづくり支援

出所 UR都市機構「東日本大震災における都市再生機構の取組概要」（平成26年7月1日版）

### 5-3 福島県における復興まちづくり支援（平成26.7.1現在）

福島県

A map of Fukushima Prefecture showing various municipalities. Blue dots with lines pointing to the table indicate specific locations of reconstruction projects. The locations are: Fukushima City (福島市), Shinchi Town (新地町), Kusakino Town (桑折町), Onuma Town (大熊町), Iwaki City (いわき市), Suwayama City (須賀川市), and Kamaishi Town (鏡石町).

| 県市町村 | 覚書・協定等                                       | 復興市街地整備    |                             | 災害公営住宅整備 |        |         |
|------|----------------------------------------------|------------|-----------------------------|----------|--------|---------|
|      |                                              | 地区名        | 状況                          | 地区名      | 予定戸数   | 状況      |
| 福島県  | ・基本協定 [25/11/26]<br>(復興公営住宅)                 |            |                             | ・内郷宮町    | 約 70 戸 | 調査・設計中  |
| 新地町  | ・覚書 [24/2/29]<br>・基本協定 [24/2/29]<br>(災害公営住宅) |            |                             | ・愛宕東     | 30 戸   | 完成・引渡し済 |
| 桑折町  | ・基本協定 [25/3/22]<br>(災害公営住宅)                  |            |                             | ・桑折駅前    | 47 戸   | 建設中     |
| 大熊町  | ・覚書[26/3/3]<br>・協力協定[26/6/20]                |            |                             |          |        |         |
| いわき市 | ・覚書 [24/8/29]<br>・協力協定 [25/2/8]              | ・豊間<br>・薄磯 | 事業実施中                       |          |        |         |
| 須賀川市 | ・覚書 [24/7/27]                                | ・須賀川市八幡町   |                             |          |        |         |
| 鏡石町  |                                              |            | 復興まちづくり事業計画策定<br>(H25.3 完了) |          |        |         |

図 6.12 福島県における復興まちづくり支援

出所 UR 都市機構「東日本大震災における都市再生機構の取組概要」（平成 26 年 7 月 1 日版）

## 7. おわりに

本稿を書き始めたのは、震災後3年を経過する頃であったが、それから早くも半年が経った。遅い遅いと言われ急がされている復興事業では、時間の経過が誠に速く感じられるものだ。関係当事者にあっては、その感はより強いものであろう。

復興事業はかなり着手され、入居も少し始まっているものの、多くは造成工事等に時間を要することから、完成までにはまだまだ時間がかかりそうだ。

震災復興については、マスコミ始め色々な面から取り上げられているが、どの問題も根が深い。私は、限られた場所、限られた時間の中で、僅かを垣間見ただけで、その体験を記録し考察しようと試みたのだが、それは間違いなく「垣間見ただけ」に過ぎず、問題が広範囲に亘り、且つ深いことを今更ながら感じさせられた。

だが、その狭い経験の中でも、強く思っていることを、おわりに幾つか述べたい。

一つ目は、阪神・淡路大震災と比較されることもあるが、今回の震災復興の実情をより深く理解する必要がある、ということである。

神戸という大都市を襲った阪神・淡路大震災に対し、東日本大震災は、人口5万人未満の小規模市町村を中心に襲った震災である。これらの市町村にとってこれが如何に酷な震災だったかは、例えば、人口約1万人の宮城県女川町において被災者（死者・行方不明者）が人口の約8%（神戸市の場合は0.3%）、被災住宅（全壊・半壊）が8割を超えたことから分かる。

これら市町村の復興は、市街地を中心に一から造り直すようなもので、復興事業費も通常年予算の10～20倍が充当されているが、それに伴う執行体制も当然必要になる。人口150万人の福岡市は、平成17年の福岡県西方沖地震で被災した玄界島の復興を見事に成し遂げたが、仮に、玄界島のような過疎地区を数十地区抱え、それらの復興を同時かつ短期間に進めなければならない状況だったならば、福岡市といえども大変に違いない。東北の多くの被災市町村は正にこうした状況にあり、その大変さは尋常でないとえよう。四つ目で後述するが、多くの息の長い支援が不可欠である。

二つ目は、地震被災と津波被災の違いが、復興のスピードに大きな影響を及ぼしていることである。

地震被災の場合は、瓦礫を撤去すれば少なくとも居住可能な土地がそこに生じる。ところが、津波被災の場合は「再び津波が襲う」という前提に立つので、広大な土地を数m以上嵩上げするか、山を削るか、何れかによる新たな宅地造成が必要であり、この大規模工事のために更に2～3年余計に期間がかかる。阪神・淡路大震災と比較した場合の復興の遅れは、ここに一つの大きな要因がある。

三つ目は、震災復興と同時並行的に、地域の高齢化や過疎化といった課題がクローズアップされていることである。

私自身、東北地方は我が国で最も過疎化が進行している地方だと思っていたが、調べてみると、我が郷里の大分県の方が、岩手・宮城・福島の3県よりも過疎化が進んでいることが分かった。人口減少、とりわけ地方における高齢化や過疎化など、日本の国土が抱える問題は深刻だ。東日本大震災の復興は、地方におけるそうした問題を同時に考えるチャンスと捉えることができるし、是非そうあって欲しいと思う。私が支援に参加したのも、本稿のテーマも、この課題が根底にある。

四つ目に、支援する側は、時間が経つにつれ、残念ながら当初の意気込みが段々と弱まる傾向にあることである。

その反面、被災自治体は、復興事業が具体化するに従って業務量は増える一方で、より一層の支援が必要である。復興の道のりはまだまだ長い。風化することなく、これからも多くの支援が寄せられることを願いたい。震災復興は、自治体及び支援者等の懸命な努力が続く中で、必ず着地をしていくだろう。動かそうという力が働く限り、必ず進んでいくはずだし、その結果としての日も早い復興を願っている。

なお、5章で触れた「南郷地区災害公営住宅」は、津波で廃校となった南気仙沼小学校の跡地に建設される、同市における災害公営住宅の第1号となるものだが、同校の卒業生が、福岡県宗像市の地域合唱団の指揮者として活動し、その校歌を“持ち歌”としていることを福岡に戻ってから偶然知り得、その後、同合唱団の発表会を訪ね、指揮者の方にお会いした。これも大変不思議な縁だと感じている。

この災害公営住宅は、平成27年3月竣工予定で、完成後には、当時関わった方々と建物の前で再会することを約束しており、その時を楽しみにしている。

最後に、リタイア中の私に復興支援の機会を与えて戴いたUR都市機構の皆様、同じ職場で一緒に働かせて戴いた気仙沼市の皆様、会員研究員として本研究を受け入れて戴いた（公財）福岡アジア都市研究所の皆様、そして、本稿の作成にご協力・ご指導戴いた皆様に、心から感謝を申し上げる次第である。

## 8. 付記（資料、参考文献）

### 資料 1：過疎について

出所 「全国過疎地域自立促進連盟」ホームページ

- 過疎市町村＝過疎地域市町村＋過疎みなし市町村＋過疎のある市町村
- 過疎地域市町村＝過疎法第 2 条第 1 項及び第 32 条の適用される要件に該当する市町村
- 過疎地域みなし市町村＝過疎地域市町村を含む合併による新市町村は、過疎地域市町村の要件に該当しなくても、一定の要件に該当する場合には過疎地域とみなされる
- 過疎のある市町村＝過疎地域市町村を含む合併による新市町村は、過疎地域市町村の要件・過疎地域とみなされる市町村の要件ともに該当しない場合でも、その新市町村のうち合併前に過疎地域であった市町村の区域は過疎地域とみなされる。

#### 人口要件

次の A、B、C、D のいずれかに該当

- ・ 昭和 35 年(40 年)から平成 7 年(12 年)までの 35 年間の人口減少率
  - A：人口減少率が 30%以上
  - B：人口減少率が 25%以上で、平成 7 年(12 年)の高齢者比率が 24%以上
  - C：人口減少率が 25%以上で、平成 7 年(12 年)の若年者比率が 15%以下
- (注) 高齢者：65 歳以上、若年者：15 歳以上～30 歳未満
- 但し、A、B、C の場合、昭和 45 年(50 年)から平成 7(12 年)までの 25 年間で 10%以上人口が増加している市町村は除かれる。
- ・ 昭和 45 年(50 年)から平成 7 年(12 年)までの 25 年間の人口減少率
- D：人口減少率が 19%以上

#### 財政力要件

平成 8 年度(10 年度)から平成 10 年度(12 年度)の 3 か年平均の財政力指数が 0.42 以下  
(注) 財政力指数：その市町村の標準的な行政に必要な経費に対する税金などの自己財源の割合

### <＊平成 22 年一部改正による追加要件>

#### 人口要件

次の A、B、C、D のいずれかに該当

- ・ 昭和 35 年から平成 17 年までの 45 年間の人口減少率
  - A：人口減少率が 33%以上
  - B：人口減少率が 28%以上で、平成 17 年の高齢者比率が 29%以上
  - C：人口減少率が 28%以上で、平成 17 年の若年者比率が 14%以下
- 但し、A、B、C の場合、昭和 55 年から平成 17 年までの 25 年間で 10%以上人口が増加している市町村は除かれる。
- ・ 昭和 55 年から平成 17 年までの 25 年間の人口減少率
- D：人口減少率が 17%以上

#### 財政力要件

平成 18 年度から平成 20 年度までの 3 か年平均の財政力指数が 0.5 以下

### <＊平成 26 年 4 月改正による追加要件>

#### 人口要件

次の A、B、C、D のいずれかに該当

- ・ 昭和 40 年から平成 22 年までの 45 年間の人口減少率
  - A：人口減少率が 33%以上
  - B：人口減少率が 28%以上で、平成 22 年の高齢者比率が 32%以上
  - C：人口減少率が 28%以上で、平成 22 年の若年者比率が 12%以下



- 但し、A、B、Cの場合、昭和60年から平成22年までの25年間で10%以上人口が増加している市町村は除かれる。
- ・昭和60年から平成22年までの25年間の人口減少率  
D：人口減少率が19%以上

財政力要件

平成22年度から平成24年度の3か年平均の財政力指数が0.49以下

※両要件に該当しても、その市町村に公営競技収入がある場合、平成24年度の売上金が40億円超の市町村は除かれる。

出所 UR 都市機構「東日本大震災における UR 都市機構の復興支援」平成 26 年 4 月 1 日版

土地区画整理事業、防災集団移転促進事業等により、被災した市街地の嵩上げや高台新市街地の整備を行います。

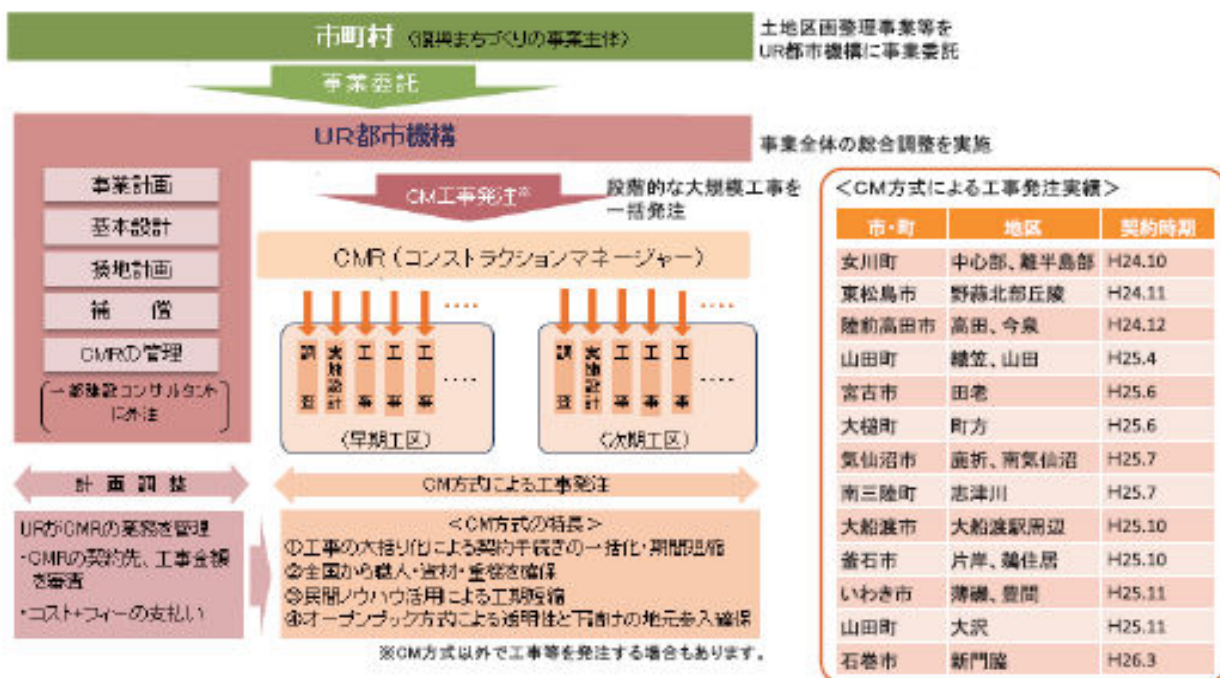


### 資料 3 : CM (コンストラクション・マネジメント) 方式

出所 UR 都市機構「東日本大震災におけるUR都市機構の復興支援」平成 26 年 4 月 1 日版

## CM(コンストラクション・マネジメント)方式による復興の加速化

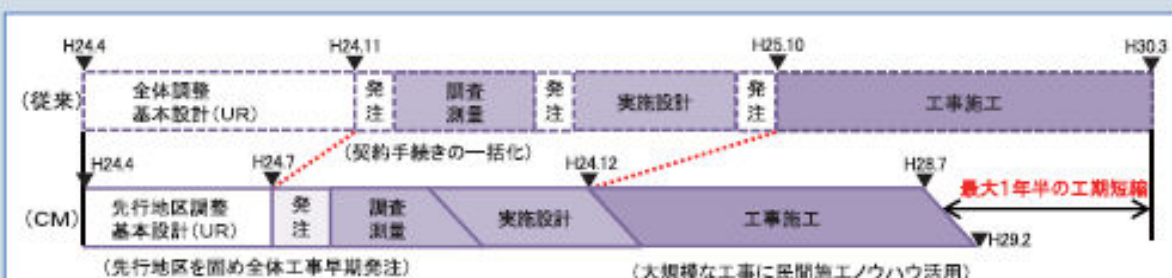
民間ノウハウを活用し、効率的でスピーディーな復興事業を推進するため、段階的な工事を大括り化し、設計・施工・マネジメントをまとめて発注するシステム(CM方式)をURが先導的に導入しています。



### CM方式の活用事例～宮城県東松島市・野蒜北部丘陵地区～



東松島市野蒜北部丘陵地区では集団移転先を高台に整備するとともに、平成27年には、運転を見合わせているJR仙石線を現在の位置から高台に移設復旧させることを進めています。CM方式を活用し、工事の大括り化や民間ノウハウの活用を図ることで、最大1年半の期間短縮を行える見込みです。





出所 UR都市機構「東日本大震災におけるUR都市機構の復興支援」平成26年4月1日版

被災により住まいを失われた方、原子力災害により避難を余儀なくされている方のための公営住宅を整備します。



## 資料 5 : 女川町パートナーシップ方式

出所 UR 都市機構「東日本大震災における UR 都市機構の復興支援」平成 26 年 4 月 1 日版

### 町全体の復興を包括的・総合的にサポート(宮城県女川町)

URは、女川町の復興まちづくり事業の担い手として、町とパートナーシップ協定を締結し、町全体の復興を包括的・総合的にサポートしています。

#### ○中心市街地と14の漁業集落の復興まちづくりをURが受託

女川町中心部の女川駅周辺では、平成27年3月のまちびらきに合わせ、約8mの盛土工事と道路・上下水道等のインフラや敷地の整備を進めています。離半島部では、14地区の集落ごとに近傍の安全な高台に居住地を整備します。

URの支援予定箇所



中心部盛土工事

女川駅周辺部のまちづくりイメージ

出典: 女川町まちづくりデザインのあらまし(初版 平成 25年12月23日)



※本資料の内容は現在検討中のものであり、変更されることがあります。

#### ○災害公営住宅の整備

住宅の早期整備のため、陸上競技場跡地を利用し、着工から11ヶ月後の平成26年3月、URが建設した女川町初の災害公営住宅が完成しました。  
離半島部においては、URの技術的支援により、町が地元建設協議会から戸建て災害公営住宅の買取りを行います。

○女川町民陸上競技場跡地地区 運動公園住宅

- ・RC造3～4階建 200戸
- ・平成26年3月完成
- ・コミュニティプラザ(ふれあいカフェ、生活相談所等)を併設し、地域のコミュニティ拠点としての役割を担う



## 参考文献

- ・ 内閣府「防災情報のページ」  
<http://www.bousai.go.jp/kazan/kakonotaisaku/sinkasai/s102.htm>  
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h23/bousai2011/html/hyo/hyo013.htm>
- ・ 社会実情データ図録ホームページ「図録 東日本大震災の地域別被害状況」  
<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4362a.html>
- ・ 兵庫県ホームページ「阪神・淡路大震災の被害確定について（平成 18 年 5 月 19 日消防庁確定）」  
[https://web.pref.hyogo.lg.jp/pa20/pa20\\_000000015.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/pa20/pa20_000000015.html)
- ・ 総務省統計局 東日本太平洋岸地域のデータ及び被災関連データ  
<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/zuhyou/data0917.xls>
- ・ 総務省統計局「国勢調査」 昭和 45, 50, 55, 60, 平成 2, 7, 12 の各年
- ・ 「47 都道府県のデータ」ホームページ（地図データ）  
<http://uub.jp/47/#map>
- ・ 「Craft MAP」ホームページ  
<http://www.craftmap.box-i.net/info/info.php>
- ・ 岩手県調査統計課ホームページ「いわての統計情報」  
<http://www3.pref.iwate.jp/webdb/view/outside/s14Tokei/top.html>
- ・ 宮城県統計課ホームページ  
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/toukei/kakusyutoukeide-ta.html>
- ・ 福島県統計課ホームページ  
<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/>
- ・ 復興庁ホームページ  
<http://urx.nu/aGNS>
- ・ 全国過疎地域自立促進連ホームページ  
<http://www.kaso-net.or.jp/>  
<http://www.kaso-net.or.jp/kaso-map.htm>
- ・ 気仙沼市ホームページ  
<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/toppage/000000000000/APM03000.html>
- ・ 気仙沼市震災復興計画「海と生きる」（平成 23 年 10 月 7 日）  
<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1318004527115/>
- ・ 気仙沼市建設部住宅課「住宅再建検討の手引き」（平成 25 年 8 月）
- ・ 気仙沼市建設部住宅課「今後の住まいに関する意向調査について」（平成 24 年 7 月 25 日）  
<http://urx.nu/aGO3>
- ・ 気仙沼市建設部住宅課「今後の住まいに関する意向調査の結果について（速報値）」（平成 24 年 10 月 1 日）  
<http://urx.nu/aGO7>
- ・ 気仙沼市危機管理課「防災マップ」  
<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1253258421312/index.html>
- ・ 気仙沼市建設部住宅課「今後の住いに関する意向調査」単純集計
- ・ 気仙沼市建設部住宅課、建設部用地課「災害公営住宅整備方針及び市誘導型防災集団移転整備方針について」（平成 24 年 10 月 31 日）  
<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1351729662858/files/2012-10-31-4.pdf>
- ・ 気仙沼市建設部災害公営住宅課「気仙沼市災害公営住宅入居仮申し込みご案内」
- ・ 宮城県土木部復興住宅整備室「宮城県災害公営住宅整備指針＜ガイドライン＞概要」  
<http://urx.nu/aGOe>
- ・ 気仙沼市災害公営住宅計画説明会 資料
- ・ 南三陸町ホームページ

- <http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/>
- ・ 名取市ホームページ  
<http://www.city.natori.miyagi.jp/>
  - ・ Social News Network「当初「お手本」と言われた名取市閑上地区の再建計画の迷走（「SAPIO」平成26年4月号）」  
<http://snn.getnews.jp/archives/276142>
  - ・ 気仙沼市復興推進会議資料「防災集団移転促進事業の進捗状況について」（平成25年10月23日）  
<http://urx.nu/aGOh>
  - ・ 山元町「山元町震災復興計画 基本構想」（平成23年12月）  
<http://urx.nu/aGOn>
  - ・ 釜石市「施設の概要（市営釜石ビル）」  
<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/9,0,74.html>
  - ・ 国土交通省九州地方整備局建政部都市・住宅整備課「津波災害に強いまちづくりをめざして」（平成25年3月）  
<http://urx.nu/aGQg>
  - ・ 宮古市「田老地区復興まちづくり計画」（平成24年2月28日）  
<http://www.city.miyako.iwate.jp/data/open/cnt/3/592/1/01taro.pdf>
  - ・ 岩手日報「再興への道 第1部 防災対策」（平成23年5月5日）  
<http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/saiko/saiko110505.html>
  - ・ 女川町、UR都市機構「最大規模の災害公営住宅が完成～女川町で200戸入居開始～URが整備」（平成25年3月24日）  
[http://www.ur-net.go.jp/press/h25/ur2014\\_press\\_0324\\_onagawasyunkou.pdf](http://www.ur-net.go.jp/press/h25/ur2014_press_0324_onagawasyunkou.pdf)
  - ・ 復興庁東日本大震災「東日本大震災からの復興の基本方針」  
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf#search=>
  - ・ （一財）建設物価調査会 経済研究部長 橋本真一「復興2年間の建設資材・工事費単価の推移と今後の動向」（（一財）建設コスト管理システム研究所「建築コスト研究」第81号）  
<http://urx.nu/aGQo>
  - ・ 国土交通省「平成26年2月から適用する公共工事設計労務単価について」（平成26年1月）  
<http://urx.nu/aH2C>
  - ・ 気仙沼市社会福祉協議会ボランティアセンター（復興支援センター）  
<http://msv3151.c-bosai.jp/group.php?gid=10247>
  - ・ （一財）国際開発センター「東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査」（2014年2月）  
<http://urx.nu/aH2b>
  - ・ 全国市長会「東日本大震災に係る被災市町村に対する職員の派遣決定状況について」（平成26年6月1日現在）  
[http://www.mayors.or.jp/p\\_saigaihonbu/2014/07/260707haken-kettei.php](http://www.mayors.or.jp/p_saigaihonbu/2014/07/260707haken-kettei.php)
  - ・ 総務省「平成25年度における東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況等の公表」（平成25年10月1日時点）  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/02gyosei20\\_01000007.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02gyosei20_01000007.html)
  - ・ 総務省「総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の取組」  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/70131.html](http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/70131.html)
  - ・ 宮城県復興住宅整備室「宮城県災害公営住宅整備状況について」（平成26年6月30日現在）  
<http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/seibijoukyoul.html>
  - ・ 岩手県建築住宅課「岩手県災害公営住宅の整備状況について」（平成26年6月13日現在）  
<https://www.pref.iwate.jp/kenchiku/saigai/kouei/009718.html>
  - ・ UR都市機構「東日本大震災におけるUR都市機構の復興支援」（平成26年4月1日版）
  - ・ UR都市機構「東日本大震災における都市再生機構の取組み概要」（平成26年7月1日版）  
[http://www.ur-net.go.jp/saigai/pdf/fukko\\_pamphlet.pdf](http://www.ur-net.go.jp/saigai/pdf/fukko_pamphlet.pdf)



