

21世紀の日本のかたち（96）

東日本大震災復興6年目に向けて（2）

－宮城県－



戸沼幸市

<（一財）日本開発構想研究所 代表理事>

東北も今年4月に入って、桜前線が北上し、野や里や街に桜が咲き、日本の豊かな四季の巡りの中で「北国の春」がやってきました。

私は3月の岩手県の震災復旧・復興の現地見学に続いて、4月12日～14日の3日間、発災から5年が経過した宮城県の被災地の復旧、復興の様子を見学する機会をもちました。

宮城県では、平成28年3月に『みやぎ・復興の歩み5（2011.3.11～2016.3.11）』を発行しており、全県についてのレビューと合わせて、気仙沼・本吉エリア（気仙沼市、南三陸町）、石巻エリア（石巻市、東松島市、女川町）、仙台沿岸エリア（仙台市、塩竈市、名取市、多賀城市、岩沼市、亶理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町）に分けて、被災状況と復旧、復興の現状を報告しております。「復興の進捗状況」についても、毎月、データを更新して公表しております。

宮城県の復興の進捗状況についての私の関心は、地理地形の異なる広範な被災地域における住民の生活再建がどの様に進んでいるのか。そして岩手県同様、人口減少が加速している宮城県において、発災当時の復旧想定事業規模に対して、事業側の復旧、復興のスピードの遅れがどのような問題として顕在化しているのかといったことでした。

今回の宮城県の被災地見学には、旧知の伊藤和彦氏（前宮城県震災復興企画部長）が石巻エリア（石巻市、東松島市、女川町）に同道いただき、私の疑問について議論を重ねることができました。

また昨年、伊藤和彦氏を引き継いだ伊東昭代氏（震災復興企画部長）以下の担当者諸氏から、直近の資料提供を頂き、貴重な情報を得ることができました。

1. 仙台沿岸エリア（仙台市、塩竈市、名取市、多賀城市、岩沼市、亶理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町）

図1 仙台沿岸エリア



資料：宮城県

このエリアを車で一巡しましたが、仙台市と岩沼市について報告しておきます。

仙台市（人口1,046,902人（H23.2）、死者・不明737人、1,044,946人（H28.2））

宮城県都、仙台市は「新次元の防災・環境都市、東北の復興を牽引し、地域の経済を活性化させる」を掲げ、この5年間、仙台平野沿岸被災地の復旧、復興に精力的に取り組んだ様子がうかがわれます。

荒井地区など、10数ヶ所においては防災集団移転促進事業として、宅地供給が開始されております。また、仙台湾南部海岸堤は復旧し、仙台平野の海岸線に平行して走る貞山運河の堤防復旧もほぼ終わってまいりました。海岸公園、海岸防潮堤、防災林復旧事業については平成30年、32年にかけて整備することですが、仙台平野の海岸線が緑の防潮堤として復活して欲しいものです。

発災から5年が経過した仙台市は沿岸地区を除いて、市中では3.11の震災の傷跡はすっかり消えており、市民は活気のある日常生活を回復していると感じられます。むしろ、宮城県や東北の災害復興拠点として、全国各地からの人々の集散の場となり、復興需要に支えられて経済的にも活性化している様子です。

宮城県においては、3.11の震災によって被災した地域のほぼ全域において、特に県北での人口減少は著しいのですが、仙台はこれらの地域からの人口の受け皿にもなっている様子です。

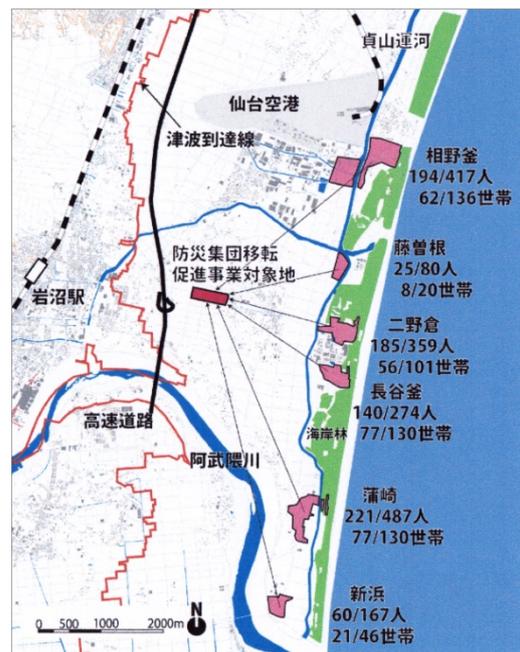
100万都市仙台は東北における堂々たる「杜の都」であり、まさに「東北の復興を牽引し、経済を活性化させる新次元の防災・環境都市」です。

仙台は今回の大震災の経験も蓄積されており、今後30年以内に起こるといわれている首都東京の直下地震に備える「重都」構想の有力候補都市にちがひありません。

岩沼市（人口44,138人（H23.2）、死者・不明184人、44,102人（H28.2））

岩沼市は5年前、沿岸部において6つの集落を含む農業地帯などの産業基盤が大きく被災しました。多くの被災自治体が被災者個々の状況の違い、不透明な先行き不安、集団移転に際しての住民合意形成の難しさによって、復旧復興が遅れがちな中で、いち早く被災6集落がまとまって内陸部玉浦地区に移転を決めました。300世帯、1,000人の新しい居住地を造り、まち開きを行い、新しいコミュニティづくりに向かっております。

図2 防災集団移転促進



資料：岩沼市

岩沼市の復興まちづくりは、「コミュニティの絆の尊重」を原則として、6つの集落それぞれを近隣住区としつつ、防災集団移転促

進事業の最も早い被災者移転完了事例であり、今後5年、10年と持続的発展を期待したいものです。

図3 岩沼市玉浦西地区の街並み



資料：『みやぎ・復興の歩み5 2011.3.11-2016.3.11』（宮城県震災復興本部）平成28年3月

岩沼市では地震と津波によって被災した市沿岸部において長大なコンクリートの防潮堤の内側に6つの旧集落の記憶を残すように「希望の環」公園づくりも始めております。私も土地に春の芽吹きはじめた「希望の環」の丘に立って、海と隔離された仙台平野に、被災者の願いを込めて市民手づくりの緑化計画「森の万里の長城」とも連なって大きく展開する姿を想像したことでした。

岩沼市の復興について、発災当初から関わっておられた元岩沼市震災復興会議議長、石川幹子氏は総括的に次の一文を記しています。

「岩沼市の復興まちづくりは、「コミュニティ」を最も重要な社会的資本として捉え、「環境」、「社会」、「文化」の3つの軸からなる「回復力」の構築を、スピード感を持って実現した点に特色がある。これを支えたものが、顔の見える支援である「ペアリング支援」（被災地と離れた地域による顔の見える持続的支援）であった。迅速な復興コミュニティの回復力の形成にあったという点は今後の災害に備えた一つの指針となると考える。」（参考：『「復興まちづくり」の視点

から』石川幹子、地域開発、2016.2.3)

2. 石巻エリア（石巻市、東松島市、女川町）

図4 石巻エリア



資料：宮城県

石巻市（人口160,336人（H23.2）、死者・不明4,043人、147,683人（H28.2））

石巻市は5年前の被災で、4,000人を超える死者・不明者を出しました。東松島市、女川町を含む石巻エリアでは、これが6,000人にもなります。痛恨の極みです。

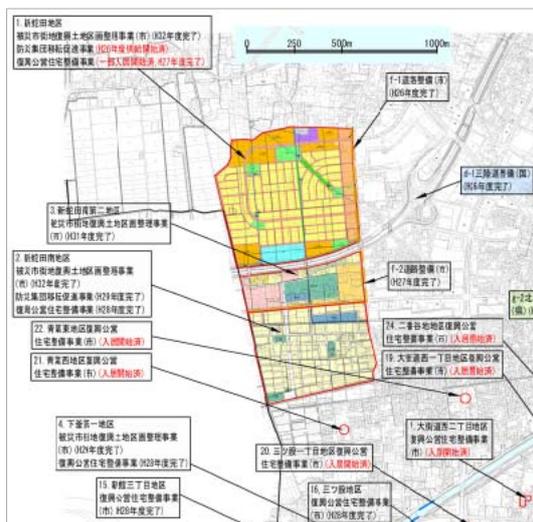
あの時から5年が経った現在でもプレハブ住宅などの応急仮設住宅入居者数は18,000人を超えております。この状況下、石巻市では「災害に強いまちづくり」「産業・経済の再生」「絆と協働の共鳴社会の構築」を掲げ、復旧復興に立ち向かっております。

平成27年9月には、石巻魚市場が全面運用を開始しました。新施設の岸壁延長が880mと国内最大規模、最新の衛生管理システムを導入し、水産付加価値を高め、国際的に販路拡大を目指すとしています。

住居再建もいくつもの困難の中で持続的に進められており、私も今回、新蛇田地区被災

市街地復興土地地区画整理事業(施行者石巻市、面積46.5ha、人口3,700人、総事業費9,851,000千円)の現場を見学する機会を得ました。

図5 石巻市
新蛇田地区被災市街地復興土地地区画整理事業



資料:「復興まちづくり事業カルテ」(宮城県)平成27年12月現在

今次、津波を前提とし、危険と見なされる沿岸部居住者の集団移転先として計画されたものです。ほぼ整地が終わり、一部入居が開始されておりました。平成32年が事業完成予定とされておりますが、石巻市においても震災により加速された人口急減が続いており、想定された人口が戻るのかは不透明な状況にあるのがジレンマです。

東松島市 (人口42,859人(H23.2)、死者・不明1,108人、40,171人(H28.2))

東松島市における大きな震災復興事業は被災の大きかった海岸地域、東名運河以南の住民を東名運河以北の丘陵地を開拓造成してここに集団移転させようとするものです。

私も今回、91.5haに及ぶこの野蒜北部丘陵地土地地区画整理事業を見学する機会を得ました。この地区を支える交通インフラとして、

仙台、石巻をつなぐJR仙石線が全線再開し、野蒜駅周辺整備も始まっております。

東松島市は「市民生活の安全と再建のための住宅と地域産業の再生」「持続可能なまちづくりのための安心安全な生活環境の整備」を震災からの復興の方針としており、森の学校づくりなどのユニークな取り組みも行っております。それにしても、発災後、3,000人近い人口減があり、人口減少化傾向が続いており、気がかりなことです。

図6 東松島市による地区復興まちづくり



資料:「東松島市野蒜北部丘陵地区 震災復興事業 事業概要」(http://nobiru-fukkou.jp/project) 2016.4.6

図7 東松島市
野蒜地区の復興まちづくり事業



資料:「復興まちづくり事業カルテ」(宮城県)平成27年12月現在

女川町（人口9,955人（H23.2）、死者・不明949人、6,744人（H28.2））

女川町は5年前の震災で、不明者を含め、1,000人近い町民を失いました。加えて2,000人以上の人口減少が起っています。

この事態にあつて女川町は災害公営住宅、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業などを活用しつつ、100年先を見据えた復興計画に果敢に取り組んでおります。特に女川町の中心市街地の再生計画では、「どこからでも海が見える、住みたい、訪れたい、自慢したい風景の創出、安全・安心で暮らしやすいまちづくり」をコンセプトに据え、3つの基本方針として、①海が存在を最大限に生かす、②もともとの地形を最大限に生かす、③歴史的資産、被災を免れた公共施設等の資産を最大限に生かす、を掲げております。

3.11の東北大地震災の都市・居住地の復旧、復興のコンセプトが巨大な防潮堤を築き海とまちを隔てることから出発しているのとは対照的に、「どこからでも海が見える」ことを計画の中心コンセプトにしている点がユニークです。

図8 女川町 海が見えるまちづくり



撮影戸沼

女川町の中心市街地の、西から東に向かう緩傾斜して下る中心軸に立つと、女川湾がす

っきりと見え、改めて女川は海のまちであることを思い出します。

まち全体が嵩上げされているので、防潮堤は、まちからは全く見えないのです。そして万一の津波に対しては、西側の丘に避難するルートがしっかりと確保されるのが町の計画です。

新しいまちの一つのシンボルともなっているJR女川駅は「女川温泉ゆぽっぽ」を併設（設計坂茂氏）しており、この地点から女川湾口に向かう中心軸は女川町まちなか交流館、小売店、工房、飲食店が落ち着いた雰囲気で見事に並んでおりました。

図9 女川町

温泉ゆぽっぽ湯を併設したJR女川駅



撮影戸沼

新設のこのテナント型商店街ーシーパルピア女川には仮設店舗で営業していた店主が戻ってきて営業を開始したとのこと、昨年12月にはまち開きが行われました。

女川町の復興計画には町の方々とともに、国や県職員も一緒になって取り組んだということで、「海の取り戻し」という、3.11の大地震津波災からの復興の中心テーマに果敢に取り組んだ好例であるとの地点に立って改めて感じたことでした。

女川町の山側丘陵地にはいくつも神社など

があり、歴史の中に築かれた地域の文化も息づいているのです。なお、東北電力初の女川原発（1984）の再稼働は不確定な状況にあります。

3. 気仙沼・本吉エリア（気仙沼市、南三陸町）

図10 気仙沼・本吉エリア



資料：宮城県

気仙沼市（人口 73,279 人（H23.2）、死者・不明 1,414 人、66,260 人（H28.2））

気仙沼市は宮城県北部にあって、岩手県南部の陸前高田などの密接交流があります。東北新幹線への接続でも仙台よりも一ノ関に近いのです。生活圏は県境を越えています。

三陸の豊かな漁業で生きる気仙沼市は、生鮮カツオの水揚げが今年も含め 19 年連続日本一を誇っております。三陸海岸に築かれた気仙沼の唐桑半島の豊かな海には豊かな森が必要だと「森は海の恋人」という、カキ漁師、畠山重篤さんの森づくり運動が貴重に思えます。気仙沼の復興の理念「新しい地域社会の創造」につながってほしいものです。

図11 カツオの水揚げの様子(気仙沼市)



資料：『みやぎ・復興の歩み5 2011.3.11-2016.3.11』
（宮城県震災復興本部）平成 28 年 3 月

南三陸町（人口 17,382 人（H23.2）、死者・不明 987 人、13,643 人（H28.2））

南三陸町は「自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち、創造的復興へ」を掲げて、復興まちづくりに取り組んでおり、学校や病院の再建、包括的保健センターなどをいち早く設置して、まず、地域の基底的生活の持続をめざしている町の様子がうかがわれます。

人口減少については、発災後、気仙沼市で 7,019 人、南三陸町では 3,739 人と減少が大きく、なりわいの再建を含めて、5年後、10年後、どの様な適正（規模）社会を築くのか問い直されていると感じます。

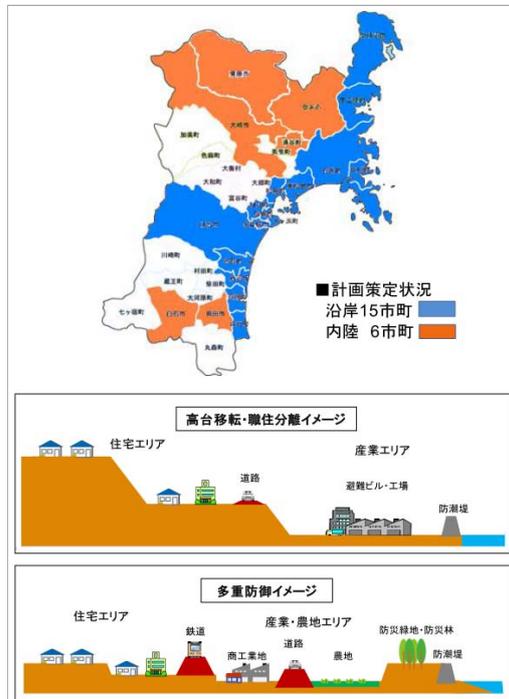
4. 東日本大震災5周年、宮城県復興計画の課題と人口ビジョン

宮城県の震災復興計画は、復旧期（平成 23～25 年）、再生期（平成 26～29 年）、そして発展期（平成 30～32 年）とし、復旧にとどまらない抜本的な「再構築」を果たすことを目指すとしています。

被災した沿岸部の復旧・再生期の災害に強いまちづくりの骨子は、住宅の高台移転や多

重防御等による大津波対策などです。

図12 宮城県 市町の震災復興計と住宅の高台移転・職住分離・多重防御のイメージ



資料：「復興の進捗状況」（宮城県）平成28年1月11日

宮城県では毎月、復興の進捗状況を公表しており、平成28年4月11日号によると、復興に向けた主な取り組み状況は、以下の通り報告されています。

- ・主なインフラ（道路、鉄道など）の復旧状況はほぼ100%近い。
- ・環境・生活・衛生・廃棄物関連では、災害公営住宅は着手約93%、完成62%。
- ・防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業などは、8~9割が工事着手。
- ・保健・医療・福祉関連でも復旧率はほぼ100%。
- ・経済・商工・観光・雇用関連では、被災商工業者の営業状況86%（うち仮復旧中7%）、観光客入込数94%。
- ・農業・林業・水産産業関連・漁港着手86%。完成43%。

- ・公共土木施設災害復興事業関連、着手90%台。
- ・海岸保全施設、完成20%。港湾施設、完成51%。
- ・教育（学校）、防災、安全、安心関連、90%台。
- ・公共工事請負金額は震災前を大幅に上回っている。

宮城県の震災復興計画は、復旧・再生期につなげて、県の総合計画「富県共創！活力とやすらぎの邦（くに）づくり」につなげようというものです。

宮城県人口ビジョン

宮城県では2060年の目標人口として、2040年に希望出生率2.07として184万人、また、2010年から2040年への将来人口として約16%減少の197万人を想定しております。

そして、国による宮城県の市町村別の人口増減率（2010→2040）によると、2、3の増加市町を除いて軒並みに人口が急減し、30%、40%減少の自治体も珍しくありません。この中には沿岸被災自治体が多く入っており、気仙沼市、南三陸町、女川町など、県北地域は40%台です。

このグラフには、2011.3.11の大震災で、加速されてゆく宮城県の少子高齢化人口減少が如実に表れております。

宮城県は震災前から「富県共創！活力とやすらぎの邦（くに）づくり」を理念として、地方財政の充実と地方分権の推進、地方分権型道州制の導入など大きな構想を掲げつつ、東北の雄県として、宮城のかたちづくりを目論んでいます。

とはいえ、大震災から5年を経過した現在、県経済が復興需要によって膨らんだ後にやってくる反動的縮小期をにらみつつ、巨大な土木的復興計画の見直しが避けられないのではないか。少子高齢化に合わせて進行する人口

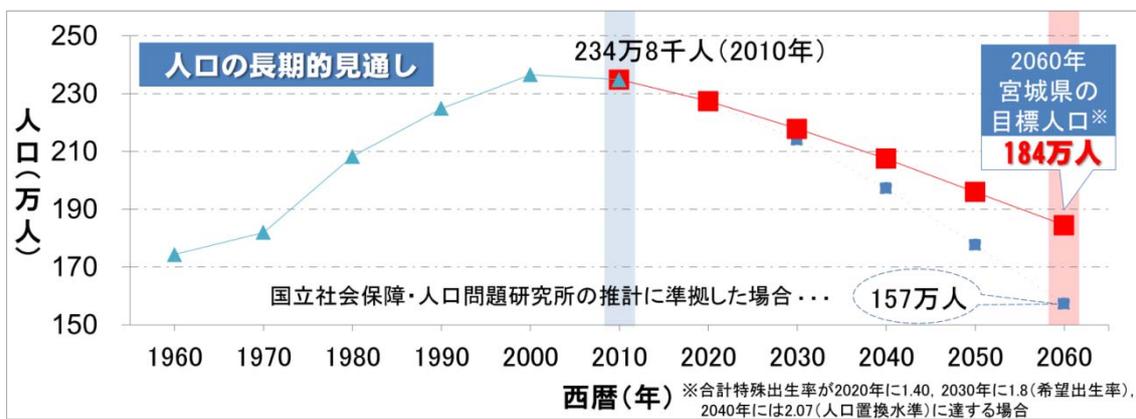
減少期において、被災直後に想定された復旧・復興の規模、そのインフラの維持管理について、再検討すべき時期に来ているのではないかと考えます。また、被災地の人口などの流動に見合う市町の枠を超えた広域計画について考慮すべき時期にあると考えます。さらに、宮城県としても、発災からこの5年間を経過して、担当者の人事異動の中で消えて

いく貴重な復旧復興の経験の記録を是非とも残しておいてほしいものです。

この宮城県震災レポートを書いている最中の2016年4月14日（前震）と16日（本震）に、九州熊本に大地震が起き、大きな災害が広がっていることが報じられています。

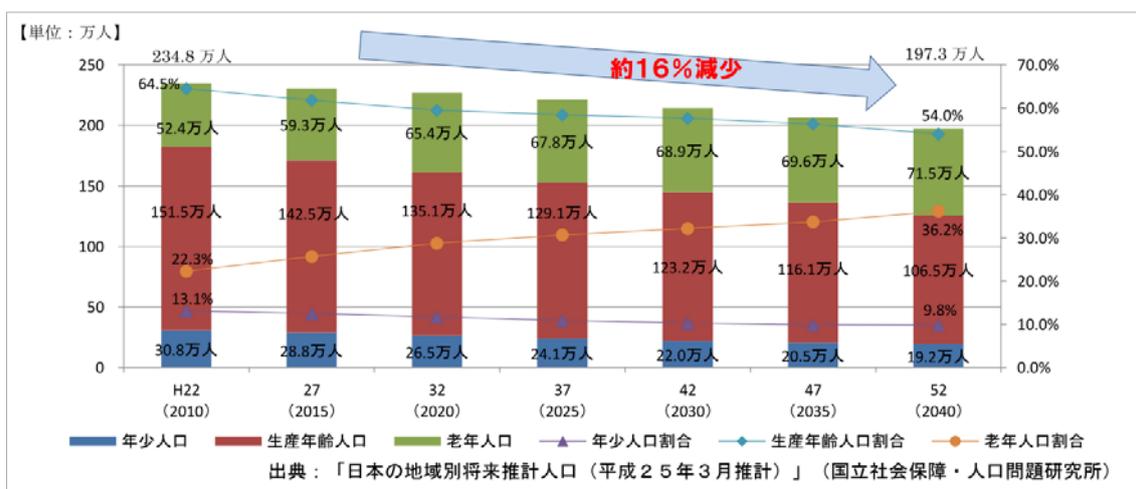
改めて21世紀、地震列島日本のかたちが問われていると事態です。

図13 宮城県人口の長期的見通しと2060年の目標人口



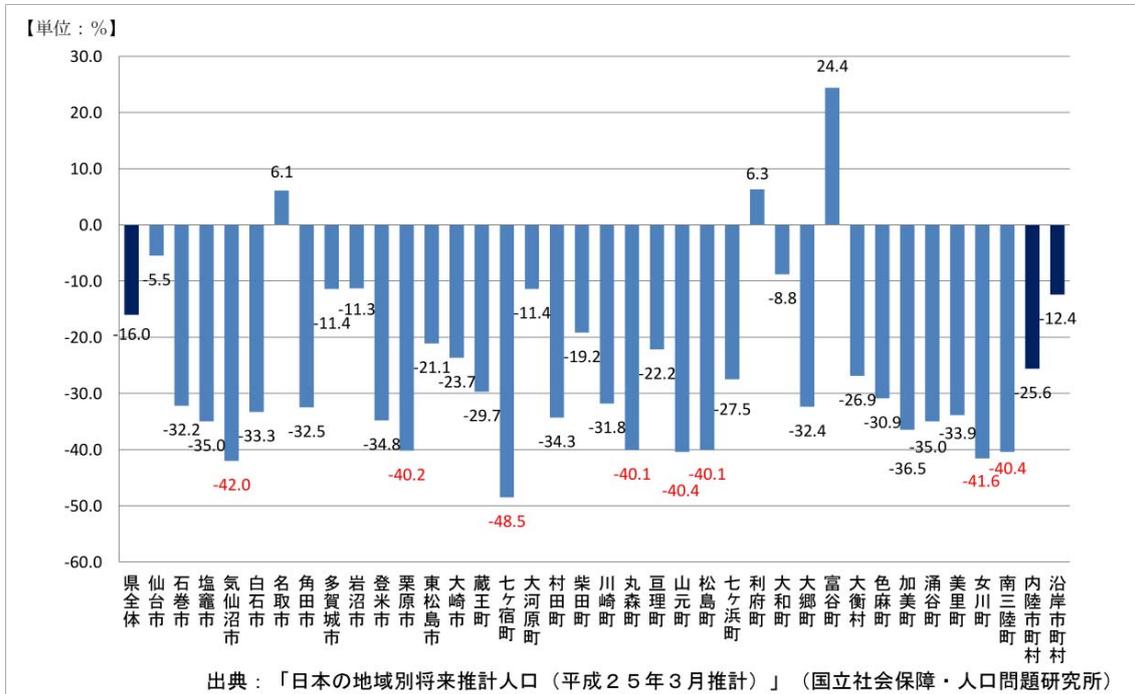
資料：「宮城県地方創生総合戦略（概要）」（宮城県）平成27年10月

図14 宮城県の将来の人口



資料：「宮城県地方創生総合戦略 復興を未来につなげる道標」（宮城県）平成27年10月

図15 宮城県の市町村別の人口増減率



資料：「宮城県地方創生総合戦略 復興を 未来につなげる 道標」（宮城県）平成27年10月

(2016.04.25)