

標題 石巻市の震災復興状況について

氏名(所属) 近江 恵一 (石巻市震災復興部基盤整備課)

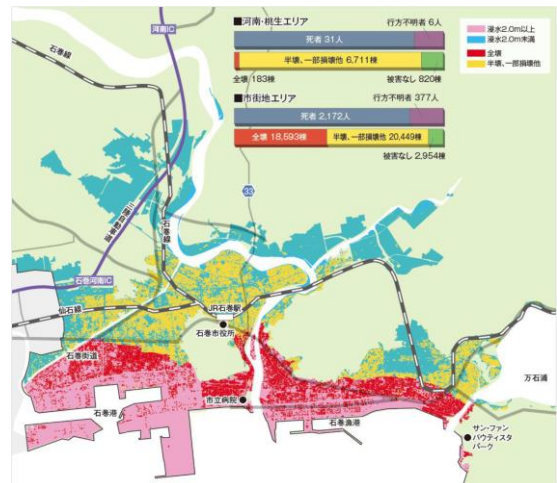
1 はじめに

石巻市は、伊達藩の統治下には、水運交通の拠点に位置する「奥州最大の米の集積港」として全国的に知られ、明治時代からは金華山沖漁場を背景に漁業のまちとして栄え、昭和42年には石巻工業港が開港するなど工業都市としても発展してきた。本市の市街地は、一部で土地区画整理事業が行われてきたほか、小規模で分散的な民間開発行為により市街化が進んできたため、行き止まりや不連続な道路の存在や、公園などの面積が少ないなど、防災上の課題となっている。旧北上川河口の無堤部や海岸の低地部では、震災前から1時間に20mm程度の降雨や高潮により自然排水が困難となり、内水被害が多発していることから、河川改修を中心とした堤防整備等の対策が必要とされていた。また、近い将来、高い確率で発生することが予想される宮城県沖地震に対して、過去の被害を繰り返さないために、今後のまちづくりにおいて何をすべきか、地域防災力の向上のための検討をはじめたところであった。平成23年3月11日、想像もしなかった大地震と大津波が石巻のまちを一変させた。多くの人が犠牲となり、都市機能が崩壊して孤立するなど、これまで築いてきた石巻のまち、ずっと親しんできた風景が無残な姿に変わってしまった。余りにも大きな災害であり、まちづくりにおける防災対策の重要性を改めて痛感させられた。震災後の混乱した状況、この現実をどう受け止めればよいのか、不安な毎日、そうした中、国土交通省と日本大学の岸井教授をはじめ有識者の皆様方からの早い段階から御支援をいただいて都市基盤復興基本計画に着手し、12月に石巻市震災復興基本計画を策定したところで、その計画概要について紹介する。

2 石巻市の被災状況

今次津波により津波の高さは、牡鹿地区の観測地点で最大8.6m以上を観測した。

石巻市全体で死者3,103名、行方不明者488名(平成24年7月4日現在)にのぼる未曾有の大災害となり、石巻市に深い傷跡と悲しみの記憶を残すこととなった。この津波により、平野部の約30%、中心市街地を含む沿岸域の約73km²が浸水し、被災住家は全住家数の約7割の53,742棟、うち約4割の22,357棟が全壊(平成24年7月4日現在)となった。震災後の最大避難者数は50,758人(平成23年3月17日時点)、避難箇所は250か所で、在宅避難者を含めた最大食料配布人数は約87,000人(平成23年3月17日時点)である。



▲市街地及び河内・桃生エリアの被災状況

3 発災から復興に向けたうごき

震災後から約1ヶ月後の平成23年4月11日に震災対策室を設置し、右表に示すような取り組みを行っている。4月15日には石巻市震災復興推進本部を設置、4月27日には石巻市震災復興基本方針を策定している。6月にはまちづくり(都市基盤整備)に関してアンケートを実施するとともに、震災復興基本計画を策定するための市民検討委員会を立ち上げている。また、東北大学大学院工学研究科と包括連携協定を締結した。7月以降は都市基盤復興計画に関する住民との意見交換会、11月には復興事業説明会を開催した。

平成24年2月には震災復興部を新設し、今後の住まい等に関する意向確認調査、5月には、今後の住まい等に関する相談会を実施し、市民とともに復興に向けた取り組みをきめ細かく実施している。

また、1都(東京都中野区)1県(新潟県)9市(豊橋市、安城市、刈谷市、豊川市、新潟市、上越市、秋田市、平塚市、仙台市)とURより職員派遣をいただき、業務を遂行している。

H23年	4月11日	復興対策室設置(専任職員8名体制)
	4月15日	石巻市震災復興推進本部設置
	4月27日	石巻市震災復興推進本部において「石巻市震災復興基本方針」を策定
	5月1日~5月15日	まちづくり(都市基盤整備)アンケートの実施
	6月23日	東北大学大学院工学研究科と包括連携協定を締結
	6月24日	災害に強いまちづくり(基本構想)案の提示
	7月2日	地元高校生との意見交換会を開催(市内8校から代表2名参加)
	7月14日~7月24日	都市基盤復興計画に関する住民との意見交換会を開催
	9月12日	被災市街地復興推進地域の決定の告示(雄勝、牡鹿地区については、11月11日まで延長)
	11月7日	石巻市震災復興基本計画(案)を公表
H24年	11月24日~12月17日	被災市街地復興推進地域の復興事業説明会を開催
	12月22日	石巻市震災復興基本計画を策定
	2月1日	震災復興部新設
	2月8日~3月31日	「今後の住まい等に関する意向確認調査」の実施
	5月28日~6月30日	移転対象地区(市街地)に係る「今後の住まい等に関する相談会」を開催

▲復興に向けた取り組み

4 石巻市復興基本計画の概要

石巻市では、平成23年11月に今後10年間における復興の道筋を示す「石巻市震災復興基本計画」を策定している。同計画では、復興の基本的な考え方や今後の復興に関する施策の展開（①災害に強いまちづくり、②産業・経済の再生、③絆と協働の共鳴社会づくり）、地区別の整備方針を定めている。計画期間は平成32年度までの10年間とし、復旧期（H23～H25）、再生期（H26～H29）、発展期（H30～H32）としている。

(1) 多重防御による安全確保

基本計画では、今後想定される津波、高潮から人命や財産を守るため、数十年から百数十年に1回程度発生すると想定される津波に対しては、海岸防潮堤や河川堤防により市街地の防御を目指すこととしている。

しかし、今後想定される最大級の津波に対する完全防御は困難であり、防潮堤のほか、堤防機能を有する高盛土道路や防潮林を整備することにより津波の減勢を図る。また、高台への避難路や避難ビルの確保など、トータルで安全性を確保する「多重防御」により災害を最小限にとどめる「減災」を図る。



▲市街地の復興イメージ

(2) 市街地部

旧北上川河口部に位置する中心市街地エリアは、河川堤防と一体となったまちづくりを基本とし、新たな土地利用の手法を導入しながら市街地再開発等を行い、商業業務機能や居住機能のほか、多様な都市機能を集積させ、にぎわいある新生中心市街地を目指す土地利用を推進する。

海岸防潮堤と高盛土道路に囲まれたエリアの土地利用については、安全度の観点から原則非可住地とし、公園等の整備とともに、高盛土道路による交通の利便性を活かし、石巻港を活用する製造業等の集積や石巻漁港を活用する水産加工業等の集積を目指した、本市の産業集積ゾーンとして地域経済復興を図る土地利用を推進する。

また、本市の中核となる産業の再生と活性化は急務であることから、浸水区域外に産業創出と企業誘致を図る土地利用を推進する。

高盛土道路から内陸部のエリアについては、住民の意向を踏まえ、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業とともに、公営住宅の整備などにより、早期住宅地の開発と良好な住環境の創出を図る土地利用を推進する。

その中でも、防災拠点となる行政庁舎や避難所、福祉・医療施設、教育施設等の主要な公共施設については、安全で安心なまちづくりを基本とした配置を進める。

また、非可住地としての土地利用を図るエリアからの被災者の受け皿として、被災リスクの極めて低い場所へ、新たなまちづくりを図るための土地利用を推進します。なお、道路の法線や公園の面積等については、地区別整備方針の将来構想図を基本に住民や事業者等と協議し定めていく。

(3) 半島部

沿岸・半島部などの漁業集落においても、数十年から百数十年に1回程度発生すると想定される津波に対する海岸防潮堤の整備を推進し、今後想定される最大級の津波に対しては、防災集団移転促進事業により、安全な高台や内陸部を居住等の場とする土地利用を推進する。

移転に当たっては、住民の意向を踏まえながら、また、高齢化や人口流出により集落の維持が困難とならないよう配慮しながら、居住場所の選定を行う。

さらには、居住用途のほか公共施設等の移転のための土地利用も推進する。

移転に伴う跡地については、漁港の復旧と同時に、漁業の復興を図る環境整備を図るとともに、観光振興や農業振興、また、新たな産業を創出する場としての土地利用を推進する。

5 被災者の状況

(1) 応急仮設住宅の状況

市内134箇所、7,153戸の応急仮設住宅が建設された。100戸以上の入居戸数の団地は17箇所あり、最大の団地では540戸の被災者が入居している。石巻市内では8月に必要な仮設住宅の大半が完成したが、市郊外への入居が敬遠され、避難所暮らしを続けるケースが続出した。市は仮設住宅団地と中心部を結ぶ住民バスを運行するなど居住環境の改善を進めている。なお全避難所閉鎖は震災7箇月後の10月11日となっている。

(2) 民間賃貸住宅の状況

市内に7,118件の仮設住宅扱いの申請があり入居者件数は5,765件となっている。(平成24年6月30日現在)

(3) 復興商店街

石巻立町復興商店街、石巻まちなか復興マルシェ、おしかのれん街、おがつ店こ屋街が営業を始めており「食」を通じた旧来の石巻ブランドが求心力を高めつつある。

6 復興に向けた取り組み

(1) 釜・大街道地区

土地区画整理事業を主体として、建築物の用途の混在の防止など、良好な市街地環境の形成を図るため、住居・工業地域を適正に配置して、道路・公園等の公共施設の整備を進めることにより、健全な市街地の造成を図り、消防・救急活動や災害時の円滑な避難など防災性や安全性を高め、安心・快適な都市基盤づくりを推進する。

(2) 住吉、中央地区

旧北上川の河川堤防整備と合せて土地区画整理事業や市街地再開発事業により、まちなかの居住や歩いて買い物ができる魅力的な商店街の形成を図るため、快適な歩行空間の整備など中心市街地として活性化を図る。

(3) 門脇地区

旧北上川河川堤防の整備を主体として、日和山丘陵地から裾野にかけては土地区画整理事業等により居住地として整備し、災害時には高台へ円滑に避難できる避難経路を確保する。南浜地区はシンボル公園として、中瀬地区は、地区全体を水辺と萬画館を活用した観光スポットとして整備を推進する。

(4) 不動町～湊地区

旧北上川河川堤防の整備に合わせて、土地区画整理事業により建築物の用途の混在の防止など、良好な市街地環境の形成を図るため、住居・工業地域を適正に配置して、狭隘道路の解消や公園などの公共施設の整備を進めて健全な市街地の形成を図り、消防・救急活動や災害時の円滑な避難など防災性や安全性を高め、安心・快適な都市基盤づくりを推進する。

(5) 渡波地区

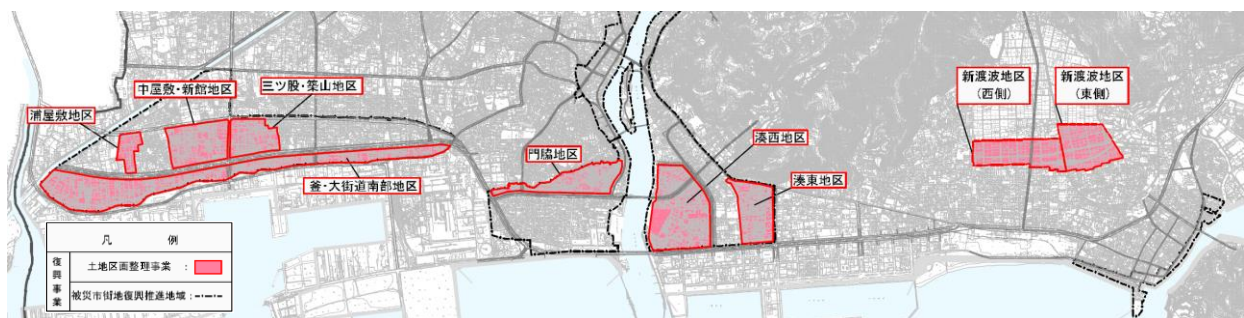
長浜海岸や万石浦沿岸の防潮堤整備、機能強化と合せて背後地の盛土や緑化により津波の減勢を図るとともに、避難道路・避難施設と一体となった災害に強い都市基盤整備を図る。

(6) 北上・雄勝・牡鹿地区の各集落

地元住民からの要望やまちづくり協議会などによる住民意向調査を基に、防災集団移転促進事業等により、津波による浸水被害の及ばない安全な高台へ集落の移転を図る。

(7) 河北地区の沿岸部集落

住民の意向を踏まえ、安全な高台への集落の移転や、大谷地地区などの内陸部への集団移転を検討する。



▲復興に向けたまちづくりのうごき

7 石巻らしい復興を目指して

(1) 市街地部と半島部のバランスある復興

右図は防災集団移転促進事業を導入する居住者に、面談式で住まいの意向を確認したものを集計したものである。これによると、三陸縦貫自動車道石巻河南ICに近く新市街地整備が進んでいる蛇田地区への居住希望が群を抜いて多くなっている。このため、バランスある復興を目指すため、半島部や東部市街地において土地利用の魅力を高める施策の検討を行っている。

(2) 石巻に住み続けるために

石巻市では復興の要となる住宅再建を進めるために、平成23年度に防災集団移転促進事業を導入する区域の主要地点で不動産鑑定調査を行い、従前地の買い取りについて、産業系の場合の震災減価率を約80%、住居系の震災減価率を約75%として市民に周知している。

また、移転団地の分譲価格や借地料（新蛇田地区の場合は約1万円/月、新渡波地区の場合は約6千円/月）を市民に周知して、市民にとって住宅再建が具体的に検討でき、実現に向けて取り組むことができるよう支援を行っている。

(3) 空き地バンク登録制度

防災集団移転促進事業による被災地から安全な市街地への移転とともに、住宅再建の大きな柱となるのが、災害公営住宅の整備による良質で安価な住宅の供給である。石巻市では当面4,000戸を整備目標とし、市街地部の必要戸数2,950戸分に空いてはエリアごとに整備目標戸数を定めている。7月末時点で用地確保の見通しが立っていないのは約1,500戸余りで、早急に用地の手当てが必要である。

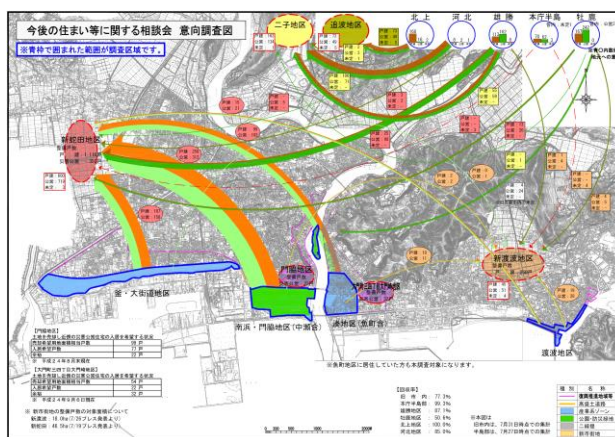
また、災害公営住宅や復興にかかる公共事業を推進するため、「公共事業空き地情報バンク」を設置し、利活用されていない土地で、売却を考えている方から情報を提供していただき、今後公共事業を行う際の候補用地として登録するものとしている。

(4) 最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して

復旧・再生を乗り越える新たな産業創出や減災のまちづくりなどを推進しながら、快適に住みやすく、夢や希望を実現する「新しい石巻市」の創造には市民参加で市民の主体性が必要である。

市の震災復興推進本部（専門部会等）への専門関連組織の支援などを進めるため、東北大学大学院工学研究科と平成23年6月23日に両者間で包括連携協定を締結した。協定期間は5年間としている。

現在は、日本大学の岸井教授を座長とする石巻復興まちづくり会議を設置し、ワーキンググループとして「市街地」「災害公営住宅」「半島部」「防災計画」の4つの組織により活動を展開している。



▲今後の住まい等に関する相談会の集計結果

8 おわりに

震災直後は、通信手段の確保や燃料の入手が困難な状況の中で、人命救助と道路等の復旧活動を並行して行わなければならない、また圧倒的な人手不足といった危機的な状況であった。しかし、自衛隊や消防、警察、国土交通省をはじめ、地方自治体の皆様、そして全国からの各種団体、ボランティアの皆様から心強いご支援をいただいた。おかげさまで、今日、私たちが復興に向けて取り組みを進めることができることに、心より感謝申し上げる次第である。震災から1年半が過ぎて、ようやく港にも船が見られるようになった。震災前から取り組んでいた大型客船の誘致により、9月には、「にっぽん丸」と「ばしふいっくびいなす」の2隻に石巻港に寄港していただき、その美しい・大きな船体は、石巻が復興へと向かう期待と強い意志を感じずにはいられない。

石巻市の復興まちづくりは、ようやくスタートしたばかりで、多重防御による津波防御対策や防災集団移転促進事業、土地区画整理事業及び街路整備事業等により、安全で安心して暮らせるまちづくりを進めるほか、日頃から災害に備える重要性や家庭や学校教育での防災意識など、この教訓を風化させることなく継続して取り組みが必要である。

復興の道のりは、長く厳しいものとなるが、市民の皆様と協働して取り組みを続け、そして多くのご支援をいただいた全国の皆様に、よい報告ができるよう進める所存である。