

## 【研究ノート】

## 東日本大震災情報集成～「津波とまちづくり」 — 震災から2ヵ月間のニュースを見て —

草間 一郎

2011年3月11日の東日本大震災は、日本の観測史上最大のマグニチュード9.0を記録したが、発生した津波が被害を非常に大きなものにした。

津波被害は、三陸のリアス式海岸では、増幅され、防潮堤を超えて高所まで、仙台市などの平野部では、海岸線の防潮林をなぎ倒して、内陸まで海水が及んだ。

以下に、報道されたニュースを縦糸に、「津波とまちづくり」について整理していくが、これらのニュースを見ても、復旧の方向を考えるに際しては、被災地の地域性を踏まえた、ローカルな方針設定が重要になることを感じさせる。

具体的に見れば、被災した各地域は、地形要素だけでなく、その地形とも関連した人口規模や生活基盤が、当然のことながら均一ではない。

生命の危険回避だけでなく、リアス海岸の湾奥の小さい漁港を中心とした集落は、漁業がどのような形で復興されるかが関心事になるし、仙台平野の浸水区域の農業集落は、塩害を受けた農業を、どこで再開できるかが関心事になる。

また、このような集落は、普段からの共同作業の必要性もあって、集落としてのまとまりが強いが、都市部の住宅地などでは、自治会の結束力は集落より小さいかもしれない。

そして、市街地なら、工場を含めた企業の社員は、会社次第の部分があるし、商業経営者は市街地がどこでどう復活するかを注視する。

これらの地域性に加えて、全体として、高齢化

問題は、すでに被災地で介護問題が発生しているが、完全復興目標が仮に10年だとすれば、復旧にはより高齢化が進んだ都市なり集落なりを想定した絵を描く必要がある。

これらの地域性の高い復興プログラムについては、地域だけで組み立てることは、現実には容易なことではない。県のみならず、国が新しい制度を作ったり、さまざまな制度から柔軟かつ適切な選択をしたりして、どこまで地域の特性に応じた支援体制をとっていけるかが、個々の復興実現には不可欠なことになる。

ということで、まず、津波被害を中心としたニュースを確認することからはじめる。

### 1. 津波を中心とした被災状況

今回の津波は、仙台市の平野部でも10mを超える記録の高さだった。

リアス式海岸では、湾奥に行くに従って増幅され、海拔30m近くまで達した。

加えて、広範囲な地盤沈下をもたらし、0m以下のエリアも拡大し、日常的浸水のリスクを背負う地域が出現している。

#### ○「前兆すべり」観測されずー地震予知連絡会

東日本大震災では、「前兆すべり（プレスリップ）」は検出されなかった。

一方、大震災の2日前の3月9日、震源から

北東に約 40km で発生したマグニチュード 7.3 の地震について、産業技術総合研究所のチームが前震と報告した。

巨大地震を予知できなかったことについて、地震予知連絡会の島崎会長は「地震学の常識では、海溝付近のプレートがこれほど強く固着していると考えられていなかった。同じことは他の海溝型地震でも起こりうる。海底の地殻変動の監視を強化する必要がある」と話した（毎日 2011・4・26）。

○浸水面積は 6 県 62 市町村で 561km<sup>2</sup>

国土地理院は、東日本大震災の津波の浸水面積は青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の 6 県 62 市町村で計 561km<sup>2</sup>（概略値）に及んだと発表した（毎日 2011・4・19）。

○津波の被災者は 15.6 万世帯・44.4 万人

総務省が推計した津波の被災者は、青森、岩手、宮城、福島の 4 県で 156,101 世帯・444,344 人だった。県別では宮城県が 97,705 世帯・277,952 人、岩手県が 33,123 世帯・88,229 人、福島県が 23,267 世帯・72,543 人、青森県が 2,006 世帯・5,620 人となった。宮城県女川町は人口の 88%が浸水地帯に居住（日経 2011・4・14）。

○最大の地盤沈下は石巻市の牡鹿半島の 116cm

東日本大震災による地盤沈下は、岩手県から千葉県までの太平洋沿岸部の広い地域で確認された。最大が宮城県石巻市の牡鹿半島で 116cm、そのほか岩手県 77cm、福島県 50cm、茨城県 46cm、千葉県 15cm。大潮での浸水や冠水が心配されている（産経 2011・4・17）。

○地盤沈下で海拔 0 m 以下、震災以前の 5 倍に

震災前に約 3 km<sup>2</sup>だった仙台平野の海拔 0 m 以下の面積が約 16 km<sup>2</sup>に増えていた。

また、過去 30 年間に仙台新港検潮所で観測された最大潮位（海拔約 1.6m）以下の面積が地震前の 83 km<sup>2</sup>から 111 km<sup>2</sup>、干満の潮位差が大きくなる「大潮」の満潮位（同約 0.7m）以下の面積も 32 km<sup>2</sup>から 56 km<sup>2</sup>と、それぞれ増加したことも分かった（産経 4/28）。

○釜石市 20km 沖で 6.7m→沿岸部は理論上 13m

岩手県釜石市の約 20km 沖で津波が第 7 波まで観測されたことが 28 日、国土交通省と港湾空港技術研究所の分析で分かった。第 1 波の高さは 6.7m で、沿岸部への到達時は理論上 13m 程度という（時事 2011・3・29）。

○宮古市田老地区で遡上高 37.9m

津波の遡上高の国内観測史上最大は、1896 年の明治三陸大津波で大船渡市で観測された 38.2m だったが、場所によってはそれを超えた可能性もある（日経 2011・4・3）。

○大船渡市の綾里湾 29m、釜石市両石湾 17.7m

大船渡市三陸町の綾里湾では 20m ほどの波がリアス式の湾奥で増幅され 25~26m。局地的には 29m も。釜石市の両石湾は 17.7m、湾口防波堤があった釜石と大船渡港は 10~11m 程度に抑えられたが、被害は防げなかった。釜石湾の北隣の大槌湾は河口付近で 12.6m で、低地に広がる大槌町の市街地の被害は甚大だった（岩手日報 2011・3・31）。

○仙台市でも平野部として世界最大級の 10m

死者数百人が確認された仙台市若林区の荒浜地区から名取市まで、津波の高さが 10m に達していた。津波が増幅されにくい平野部としては世界最大級という。

宮城県は、過去最大級の津波だった宮城県沖地震（連動型）を想定して、この地域は最大 2~3m と予測。約 5m の防潮堤と幅 50~数百 m の松林で備えていたが、今回の津波はその 3 倍だった（朝日 2011・3・17）。

○仙台市若林区は総面積の 56%が浸水

仙台市若林区は総面積の 56%、宮城県岩沼市で 49%、亘理町で 47%と、リアス式ではない沿岸域で内陸部まで浸水が及んだ。また、住宅地の浸水率は宮城県東松島市が 65%、宮城県南三陸町と岩手県大槌町が 52%（時事 2011・3・28）。

○3 県の森林被害は少なくとも 1,669ha

岩手、宮城、福島 3 県で津波で失われた防潮林は 879ha、山火事で焼けたのが 790ha。今後の

まちづくりや高潮対策に必要な防潮堤建設の計画をいつ策定できるかのめども立っていないため、各県とも植林などの計画を立てられない状況になっている。

防潮林の逸失面積は宮城県が最多。現在は瓦礫の借り置き場になっており、その撤去だけで3年はかかる。岩手県でも、7万本の松が景観を作っていた高田松原（陸前高田市）などが被災、防潮林のあった場所が地盤沈下で海に沈んだケースも多く、復旧には用地確保が課題に。

山火事被害は宮古市田老や山田町など4市町で計665haと岩手県が最多（毎日2011・5・4）。

## 2. 各地の津波被害と「過去の教訓」

今回の津波が記録的なものであったこともあり、今日より構造物に頼ることが難しかった時代の、まちづくり面からの「過去の教訓」を、あらためて思い起こさせるニュースが、被災情報の中で、相当数取り上げられている。

その中であらためて確認されているのは、「構造物（だけ）では守れない（ことがある）」ということで、その現実を目の当たりに突きつけられることになった。

1933年の昭和三陸津波の被害を受けて、当時の田老村が当初独力で整備を始めた、（現）岩手県宮古市田老町の、高さ10mの「日本一の防潮堤」を、今回の津波は乗り越えたということが、それを象徴する出来事になってしまった。

ただ、物的被害は別にして、人的被害を考えれば、大きな地震が来たら一刻も早く高台に逃げろということが、「教訓」の最初の項目になる。

津波警報については、タイムラグの短縮や伝言ミスのない伝達システムへの整備が進められてきた。チリ地震津波（1960年）後には太平洋全体を監視する国際組織が設立された。1999年からはコンピューターによるシミュレーションを活かした新予報システムが運用され、また2006年からは緊急地震速報との連携も図っている。

津波警報（3m以上は「大津波警報」）並びにそれを受けた自治体による「避難指示」が情報として徹底されること、そして辿り着ける適切な避難場所があることが重要であることは当然の前提だが、現実には避難が実行されるかとなると、住民側には、警報は安全サイドで出されるという変な信頼もあり、空振りの経験も積んでいることから、警報の事態が必ず発生するかについて、楽観的疑いがあったりもする。また、被災の記憶もそう長続きするわけではない。

三陸のようなエリアでは、避難ルートもまちなかに掲げられているし、自治体や自治会が、日常的に避難訓練も実施している。他の地方に比べれば、被災記憶の刷り込みも大きい。

それでもやはり、記憶は直近の被災経験が多くを占める。三陸で言えば、明治三陸大津波（1896年＝綾里村で38.2mを記録）や、昭和三陸大津波（1933年）の記憶は現実味が薄れ、チリ地震津波（1960年）が塗り替えてしまう。

岩手県内では、今回の地震の直前の2011年3月3日に、昭和三陸大津波から78年目として、沿岸各地で、その時点で危険視されていた宮城県沖地震（想定津波遡上高最高10m＝大船渡市）を想定した大規模な訓練が行われているが、直近の怖い経験は、やはりチリ地震津波（最大6.3m）ということになる。

現実には、三陸のまちなかには、チリ地震津波の「記念碑」や、その「津波水位」を表示する掲示板が設置されていた。

いずれにしても、安全なところまで避難することが基本になる。どこが安全かは、津波の大きさや、それ以前の地震による被害の想定にかかるとしても、避難が可能な建物を含めて、非常に短い時間で、その場所に辿りつけるようなまちづくりが、あらためて重要になる。

今回の津波でも、平野部での人的被害が多く見られるが、自動車を使つての避難行動は、渋滞リスクが大きいことから、近場の避難先の設定が不可欠となる。

また、今回堤防の役割を果たしたとされる盛土

の仙台東部道路も、自動車専用道のため、法面を登って避難できるようにはなっていない。

もちろん、議論が始まっているように、まち全体を高所に移転させることは、物的被害の軽減を含めて、「過去の教訓」に最も適ったことになる。

以下に、避難問題からはじまって、高所移転問題まで、ニュース等により、事例を並べていく。

#### ○2011年3月10日の気象庁シンポジウム

被災の前日の3月10日に、気象庁が主催して、気象庁2階講堂で、「津波警報!!そのときあなたは?」と題した津波防災シンポジウムが行われている。このテーマは『津波から命を守るためには適切な避難が最も重要です。・・・いざというとき、どんな行動をとればよいのでしょうか。『津波警報!!そのときあなたは?』と題して、ご来場の皆様と一緒に考えます』というものだった。これには、(1960年ではなく)2010年のチリ地震津波をめぐる問題意識がある。

#### ○2010年チリ地震津波の避難指示に住民動かず

気象庁は2010年2月28日に、東北地方の一部に大津波警報、北海道から沖縄までの太平洋沿岸を中心に津波警報、同注意報を発表した。

これを受け自治体は住民に避難指示や避難勧告を出し、東名高速道路の規制やJRの一部線区の運転取りやめなども行われた。これらの措置もおおむね順調に実施と評価できる。

問題は一般住民の対応で、60年のチリ地震津波で50人以上の死者・行方不明を出した岩手県大船渡市は、海岸に近い1,788帯・4,947人に避難指示を出したが、市が把握した避難者は698人とどまる。

1944年の東南海地震で壊滅的打撃を受けた三重県大紀町錦地区では930世帯・2,521人に避難指示を出したが、避難所に来たのは183人。

今回、結果としては被害が発生しなかったわけだが、空振りに終わっても、根拠の薄い思い込みを捨て、安全第一を心掛けるべきではないか(東京新聞2010・3・1)。

※ この件に関しては、井野盛夫富士常葉大学環境防災学部客員により、bside2010年4月

号(Vo1.10)に、「2010年チリ地震津波避難からの教訓」と題して、『静岡大学防災総合センターのアンケート結果によれば、大津波警報が出された岩手、宮城、静岡の沿岸約2kmに住む人の6割以上が避難をしなかったという。指定された場所に避難した人は3県で2.6%、海から離れた人が25.8%、建物内に避難した人が8.2%で、避難行動をしなかったのは実に63.4%であった。一方、総務省消防庁などの調査では、避難指示が発令された岩手、宮城県の住民のうち、避難所に避難したのは岩手で12.2%、宮城では6.5%にとどまったという。なぜ呼びかけに応じなかったのでしょうか』から始まる論考がある。

#### ○「津波の前の引き潮」が見えず～大槌町

「津波が来る前には必ず潮が引く」。過去に津波を経験した三陸沿岸の住民の多くは、そう信じていた。岩手県大槌町では、今回の大津波警報の後も、海面の高さは動かず、「避難先の高台から声が届く範囲に住む住民が『潮が引いたら叫んでくれ。すぐに逃げてくるから』と言い、自宅に戻った」。そして、山が近く避難できる高台が多い町で、1,600人を超える被害を出した。

東北大学院災害制御研究センターの今村文彦教授は、近隣の山田湾などで潮が大きく引いたことから、大槌湾でも実際は潮が引いていた可能性が高いと分析し、「湾の水深や形状から潮の引きが小さくなったことに加え、港の地盤が地震で沈下し、潮が引いたようには見えにくかったのではないかと推測している(河北新報2011・5・1)。

#### ○八戸市市川町浜～新興住宅地に津波

海岸から400mほどの、八戸市市川町浜の新興住宅地が津波で浸水した。昨夏行った津波避難訓練の記憶も新しい内での震災で、死者は出なかった。昔は田だったが、分譲地として売り出され、この十数年の内に住宅地が変わっていった。過去にも津波被害があり、市の防災マップにも浸水区域に入っていたが、新住民にその

認識はなかった（毎日 2011・4・17）。

○大津波が来るとは…いわき市薄磯地区の場合

「この辺りに大津波が来るとは思ってもいなかった」と住民たちは口をそろえた。

塩屋崎がある福島県いわき市の薄磯地区。266世帯761人（昨年4月現在）の集落で、120人余の遺体が見つかり、10人前後が行方不明となっている。市全体の犠牲者296人（26日現在）の3分の1以上を占める。台風や水害にさらされたこともほとんどない同地区で、ハザードマップが想定した浸水域は砂浜部分と海岸沿いの住宅地の一部。浸水深度は最大でも「2m以上」だった。だが、今回の震災で地区の集落のほぼ全域が浸水。標高3.5mに位置し、マップ上の避難先となっていた市立豊間中にも波が押し寄せ、校舎や体育館が破壊された。

市は想定以上の津波が来る可能性も踏まえ、毎年の防災訓練に加え、薄磯地区で2年に1度、避難訓練もしていたが、『津波を考え、まず避難を』と呼び掛けてきたが、結果的に住民の津波への意識を高めることができなかった」（毎日 2011・4・27）。

○「浪分神社」の伝承途絶えた仙台市若林区霞目

海岸から直線5.5km、海拔5mの「浪分神社」。建立は1702年とされ、慶長三陸津波（1611年）では、この神社の周辺で、津波が二手に分かれて引いていった。1835年にも津波が襲った。

今回の津波は、仙台東部道路にせき止められる格好で、神社の手前2kmで止まった。「道路がなければ神社まで届いたかもしれない。でも、『神社より海側に住むな』との話は聞いたことがない」（河北新報 2011・4・10）。

○明治三陸大津波の「津波石」まで津波到達

明治三陸津波で岩手県田野畑村羅賀地区に、海岸から360m、標高25mまで運ばれてきた、背丈を超える「津波石」に、今回の津波が到達し、地区150軒のほぼ半数が全壊した。明治三陸津波の犠牲者を鎮魂した石碑も流され、真っ二つに割れた（河北新報 2011・4・13）。

○東松島市、野蒜海岸と宮戸島の人的被害に差

松島が天然の防波堤となり、松島湾内の被害を軽くした。一方で、外洋に面した地域は津波の直撃を受けた。200人以上の遺体が見つかった野蒜海岸では住宅街が消えた。民宿街もある宮戸島の外洋面の3集落も瓦礫となった。

ただ、背後に高台を背負っていた宮戸島では、高台に避難できたことで、犠牲者は数人に留まった（毎日 2011・4・19）。

野蒜海岸を襲った津波は、そのまま陸地を東から西に2km突き抜け、松島湾に面した高さ3mの防潮堤を、内側から破壊した（河北新報 2011・4・14）。

○普代村～15.5m水門と海から1kmが村を守る

岩手県普代村は、明治三陸大津波と昭和三陸津波で多数の人命を失った。村長が批判を浴びつつも、明治の15mにこだわり、湾に注ぐ普代川の北西岸域に展開する村を守る形で、T.P（平均水面）+15.5m高の防潮堤建設を主導し、5,800万円をかけ、1967年に県（村負担1割）により延長155mの防潮堤（太田名部防潮堤）の完成を見た。

さらに、1962年の三陸縦貫鉄道開通に伴い、普代駅周辺をはじめとする普代川南東岸エリアに、住宅や小中学校が建設され、防潮堤では守りきれなくなったため、新たに普代川河口、海岸から300mのところに、やはりT.P+15.5m・延長205mの譜代水門（宇留部水門）を、35億円をかけて1984年に、県事業により完成させている。

今回の津波は水門を1m程度超え、水門から200m上流の小学校の体育館近くや村民グラウンドあたりまで押し寄せたが、水流を弱める効果があり、水門より海側の水産加工場が全壊するなど、漁港や漁業施設に大きな被害が出たものの、住宅などに浸水被害はなかった。

なお、市街地は海岸から1kmより先の普代川に沿った山裾に展開している（ケンプラッツ 2011・3・31／読売 2011・4・3ほか）。

○10mの防潮堤、津波を防げず～宮古市田老

地区内で死者・行方不明者911人を出した

1933年の昭和三陸津波の教訓から、44年の歳月をかけ「万里の長城」とも呼ばれた高さ10mの巨大防潮堤を築き、津波に備えてきた。その防潮堤は1960年のチリ地震津波から町を守った。

防潮堤は本来、津波を完全に食い止めるためではなく、中心部への直撃を避けるため、山あいを流れる2本の川に津波を誘導することを目的に設計されたという。

防潮堤の整備と同時にまちづくりの発想も大きく転換させ、中心部の土地は津波からいち早く避難できるように、高台に向かって盛り土した。碁盤の目状に整備した道路の交差点も避難のため「隅切り」をした。「明治三陸大津波は波高が最大15mに達した。先人たちは防潮堤を築いても、なお津波被害が発生することを想定し、避難の大切さに目を向けていた」。

その後、初めに整備された防潮堤の外側にも住民が住むようになり、防潮堤は2重になった。2重の防潮堤の間にできた新たな住宅地は、昭和三陸津波の直後に開発された中心部に比べ、避難しにくい構造となっていた。

今回の津波は陸側の防潮堤も越え、被害は田老地区全体に及んだが、二つの防潮堤の間の地区は特に壊滅的な打撃を受けた。

住民らは「防潮堤への過信もあった」と振り返る（河北新報2011・4・10）。

#### ○大船渡市三陸町～戦後造成の道路を津波上る

岩手県大船渡市三陸町・吉浜湾の小さな入り江の千歳漁港に面した千歳集落では、津波が戦後造った道路を、海拔20mまで上って住宅2棟をのみ込んだ。

漁港の目の前まで迫る山の上に38世帯が暮らす集落は、明治や昭和三陸津波でも被害がなかった。住民は「どんな津波でも千歳は大丈夫と信じていたから驚いた」と口をそろえる。

道路は、30年以上前に、漁港へ車と通すため、山を切って造られた。それまでの岬の先端を回り込む山道を荷物を背負って往復するのと比べ、便利になり、千歳漁港の漁業規模も拡大し

たが、この道路が今回、津波の通り道になった。

「吉浜湾側の津波ではなく、北側の外洋の方から千歳漁港を直撃した津波が道路を上り、集落に入った」（河北新報2011・4・30）。

#### ○此処より下に家建てるな－石碑、集落を救う

宮古市の重茂半島東端の姉吉地区（12世帯約40人）では全家屋が被害を免れた。1933年の昭和三陸大津波の後、海拔60mに建てられた石碑の警告を守り、坂の上で暮らしてきた住民たちは、改めて先人の教えに感謝していた。

「高き住居は児孫の和楽、想へ惨禍の大津浪、此処より下に家を建てるな／明治二十九年にも、昭和八年にも津浪は此処まで来て／部落は全滅し、生存者僅かに前に二人後に四人のみ／幾歳経るとも要心あれ」。

「幼いころから『石碑の教えを破るな』と言いつけられてきた。先人の教訓のおかげで集落は生き残った」と話す。今回の津波は漁港から800mの石碑の70m手前まで来た（読売2011・3・30／河北新報2011・4・10）。

#### ○高台に再建した吉浜村～大船渡市吉浜湾

湾奥部の低地には水田が広がり、集落は海拔20～30mの県道沿いに100世帯。津波は県道で止まった。「吉浜では海辺の低地に家を建てないことが常識。親から言い伝えられて守った教訓というよりも常識なんだ」。

明治三陸大津波で、低地にあった中心集落は壊滅し、200人を超える死者・行方不明者を出した。当時の村長は高台へ家を再建するように指示した。津波が到達しなかった地点には、村の下端を示す「下通り」（今の県道）が造られ、多くの住民が、この通り沿いに移住した。

低地に残った住民は、1933年の昭和三陸津波で被災し、17人の死者・行方不明者を出した。当時の吉浜村の村長は、私財に加え、銀行から調達した資金で下通り周辺の土地を購入。村が移住先を用意し、数年間で高台への集団移住が完了した。道沿いには高さ2.5mの石碑が立ち、明治三陸大津波の犠牲者の全氏名が彫られている（河北新報2011・4・10）。

○仙台平野～「歴史街道」浸水せず

仙台平野で、浸水域の先端が、江戸時代の街道と宿場町の手前に沿って止まっていることが、東北大の平川新教授（江戸時代史）の調査で確認された。仙台平野は三陸海岸より津波頻度は低いものの、400～500年おきに大津波に見舞われており、街道は過去の浸水域を避けて整備された可能性が高いという。

伊達領で1,783人が死亡したとの記録が残る1611年の慶長津波の浸水域は明らかになっていないが、内陸約4kmの山のふもとまで船が漂流したとの記録がある。東北大の別の研究チームによれば、今回の津波は海岸線から最大5km程度に達し、平安時代の貞観地震（869年）の浸水域をやや上回った。

平川教授は「先人は災害の歴史に極めて謙虚だった」と話し、今後の復旧計画にも教訓を生かすべきだと提言する（毎日2011・4・19）。

○堤防の役目を果たした「仙台東部道路」

海岸から3km離れて海岸に平行して走る高速道路の「仙台東部道路」。仙台市若林区内では5.6～8.8mの高さがある。平野部は海拔2m。仙台若林ジャンクション～名取インターチェンジ間で約230人が同道路により登って避難した。大津波は同道路をくぐる道から押し寄せたが、同道路が堤防のような役割を果たしたとみられ、道路西側の被害を和らげた。

昨年、東北大の今村文彦教授（津波工学）作製の浸水予想図を基に「津波で同道路を越えた地域まで浸水する」との指摘から、若林区の住民15,000人が、一時避難所に指定するよう求める署名を「NEXCO東日本」や区役所に提出していたが、自動車専用道路のため、人の立入には問題もあった。また、登れないところも多い（毎日2011・4・8）。

### 3. 高所移転

構造物による防御を崩された今回の津波被害の

凄まじさに、行政はもとより、住民の間にも、元の場所には住めない、住みたくないという素直な反応が広まった。

行政としても、現実に、構造物をより安全な規模で再構築するより、移転を織り込んだ計画を組み立てたほうが、恐らく、時間的にも、費用的にも効果が高いとの直感がある。

構造物に膨大な金をかけるか、住宅やまちの移転に金をかけるかという選択を、これまでの移転助成制度を超えた規模で考える事態となった。

#### 3-1. 行政の「高所移転」検討表明

○南三陸町長「今までにない街づくりを模索」

佐藤仁町長は、「大津波が来るからといって高さ20mの防潮堤を立てることは現実的ではない。津波を封じる手立てはもはやないといってもよい」述べ、町の復興に際して従来の津波対策を抜本的に変えていかなければならないとして、海面に近い陸地部分を住宅地とするかどうかの検討を含めて、今までにない新しい街づくり、地域づくりを模索することを明らかにした。

今回の津波では、防潮堤があることによる安心感が、住民の油断につながったとの見方があるうえ、町が定めた津波危険地帯より標高が高い場所にいた人たちも被害にあっている。（オルタナ2011・3・23）

○大船渡市長「首相に集団移転の支援直訴」

戸田公明市長は、菅首相と26日午後1時に電話で会談し、高台に新築する住宅への集団移転に対する公的支援を要請したことを明らかにした。木造住宅を高台に建て、津波で被災した土地を市が買い入れる案を検討中であることなどを伝え、財政支援を要請した（読売2011・3・27）。

○宮古市長「高台での宅地造成も選択肢」

山本正徳市長は、「大津波なら防潮堤をさらに高くしても、同じような被害は出る。理想は高い場所に住み、仕事のとときに海に近づくということではないか。色々な案を作り、住民の意見

を聞きたい」として、津波に対する今までの考え方が正しかったのかどうかを検証する必要があるとした。市内で4,600以上の家屋が倒壊しており、新しい町づくりが課題になる。「海沿いの住民に、高台への移転を望む意見が多いのであれば、ひとつの選択肢として、新たな宅地を造ってもいいのではないか」とした（産経2011・3・28）。

#### ○大船渡市職員が緊急に北海道奥尻町を視察

北海道の奥尻町に29日、大船渡市職員が高台への集団移転地区などの視察に訪れた。奥尻町では、青苗地区の集団移転が94、95年度に計7億円かけ実施され、55戸が高台に移った。このほか町内各地区で新住宅地の造成が行われている（北海道新聞2011・3・30）。

#### ○宮城県知事、松島の建築規制緩和を国に要請

村井嘉浩知事は30日、国の特別名勝「松島」に指定された松島町など5市町の復興住宅建設を可能にするため、文化財保護法に基づく建築規制の緩和を国に要請した。

海辺から離れた高台などへの新築を希望する被災者もいるが、建築制限のある保護地区に該当する可能性があるという。村井知事は「新しい家を建てたい、民宿を再開したいと思うようになった時、文化財保護の規制が大きな問題に発展しかねない。柔軟な対応を強く要望する」と述べた（河北新報2011・3・31）。

#### ※宮城県、松島の復興方針で5市町と検討会

国指定の特別名勝「松島」地区における津波復興方策について、宮城県は4月29日、文化庁をオブザーバーに、地元5市町との検討会を近く設置する。

松島地区では外海に面した地域や離島で甚大な津波被害を蒙っており、被災地からは高台への移住を望む声も出ている。被災者の居住区域設定は、各市町村が今後定める復興計画に関わるので、各市町の計画策定の進展状況に応じ、個別の対応も考えていく。

近藤誠一文化庁長官は29日、宮城県庁で知事と会談。「被災地の希望を踏まえ、規制は個

別の事情の中で判断していきたい」と述べ、柔軟に対応する姿勢を示した（河北新報2011・4・30）。

#### ※文化庁、「松島」高台への住宅新築容認へ

文化庁は3日までに、文化財保護法に基づく制限を緩和し、景観を壊さない条件付きで認める方針を決めた（日経2011・5・3）。

### 3-2. 集落の移転要望

津波の怖さを実感すればするほど、海から離れたくなる。海には近寄れなくなる人も出てくる。構造物での防御が完全ではないことが、残念ながら確認された中で、都市計画的には、津波被災の恐れがない高所にまちを移転することが、安全面からは最も有効な方法になる。

ただ、このような形で、まちを移動したケースは、1972年の防災集団移転促進事業制度が制定された年の、熊本県の天草大水害による555戸の移転が大きい。津波では、1993年の北海道南西沖地震による津波で被災した奥尻島青苗岬地区（防災集団移転促進事業）でも55戸の規模だった。

住居の移転は、当然、個人にとっては生活基盤の変更に関わる問題で、世帯としてのみならず、ひとりひとりが、これからの生活をどう組み立てるかに絡んでくる。

地区の中での協議が、いつかは来る「怖さ」と、当面の生活設計の「現実」との間で、どのタイミング、またどのような条件なら合意に至ってくるのか。まとめるためのリーダーシップが必要なことは当然だが、その上で、生活基盤に共通性がある地区でなければ、意向が分散してしまう。

今回、移転の方向でのまとまりが伝えられているのは、リアス式海岸の小漁港を持つ、あまり大きくない集落や、仙台平野で海水を被って、塩害により生産が難しくなった農業集落などで、ともに、生活や生産上の依存関係が、市街地と比べて密度が濃いと思われる地区となっている。

一方、商店主等は、顧客になる住民等が、いつ戻るのか、戻らないのか、またサラリーマンなら勤務先がどこで復興するのかといったことが不安



要素で、この面からは、復興の将来像を早く描き、その方向にスケジュール化して進行させることなしには、その不安は払拭できない。

#### ○「土地を離れたい」32.9%＝産経新聞調査

産経新聞が3月25～30日に岩手県宮古市田老地区と仙台市若林、宮城野両区、宮城県女川町の避難所で、被災者102人に実施した聞き取り調査では、「土地を離れたい」との回答は、田老地区の45.2%を筆頭に、全体の32.9%だった。「離れたくない」は42.3%で、被災後間もない調査で、津波の恐怖が生々しいこともあり、阪神淡路大震災の神戸で実施した時の「離れたくない」88%と比べて、離れたいという回答が多い結果となった（産経2011・4・9）。

#### ○大船渡市の被災者の4割が「高台移転」

大船渡市による被災者への意向調査で、その約4割が「高台に移転したい」と希望していることが、5月12日に初会合が開かれた市の「災害復興計画策定委員会」で報告された（毎日2011・5・11）。

#### ○気仙沼市唐桑町小鯖～2年前に高地移転提唱

唐桑半島中部、気仙沼湾を望む宮城県気仙沼市唐桑町小鯖地区は、リアス式海岸の浜にあり、狭い平地に住宅が点在、明治三陸津波、昭和三陸津波でも大きな被害を受けた。今回も津波が谷筋を這い上がり、3分の1に当たる50世帯が被災、6人が行方不明になっている。

この地区は、2009年3月、宮城県沖地震への備えとして、宮城県や市と連携し、いち早く高地移転を提唱する「津波に強いまちづくり計画」を策定していた。将来の姿として「住宅の高地移転が理想」と結論づけ、当面は建て替えを契機とした移転を進め、高地移転の考え方を後世に伝えることなどを明記した。

転居はまだ一部に留まったが、防災体制整備は、人的被害を少なくするのに役だった。自治会長は「地盤が沈下し、津波が心配で現在の土地に住めないと言う人も多い。高地移転は小鯖だけでなく、大きな街の復興の柱になるだろう」と指摘した。

宮城県は小鯖地区の計画を皮切りに、考え方を広げる予定だった。後藤寿信防災砂防課技術補佐は「もっと時間があれば、計画を広め、津波に対抗できる地域が増えたかもしれない」と悔やみながら、「高地移転を打ち出した計画は一つの方向性を示す」と話している（河北新報2011・4・26）。

#### ○気仙沼市唐桑町舞根～高台集団移転を要望

全52世帯のうち44世帯の家屋が流された宮城県気仙沼市唐桑町東舞根、西舞根の住民が24日、避難している市内の小学校で集会を開き、うち25世帯が200m先の高台への移転のため、国が移転経費を補助する「防災集団移転促進事業」の活用を、出席した菅原市長に求めた。「実現しないと地域がバラバラになる」と訴えた。市長は「経費の4分の1は市町村の負担になる」として、国が全額を負担するよう制度の改善を求めていく考えを示した（産経2011・4・24）。

#### ○名取市北釜地区（107世帯）集団移転決議

地区107世帯が出席して決議した。17日に市長に支援要請をする。同地区は仙台空港東側の海沿いで、震災前は109世帯400人が居住、葉物野菜のハウス栽培農家が多かった。津波で住民48人が死亡、4人が行方不明となっている。津波の危険のほか、農業施設も壊滅し、地盤沈下で復旧に費用と年月がかかることもあり、区長によると「津波の恐怖から、元の場所に戻りたくないという住民がほとんどだ。津波が来ない場所に集団で移転して、遊休農地を求め、生計が立てられるようにできれば」としている。津波で被災した県南地域で、集団移転の意向を示すのは、同地区が初めて（河北新報2011・4・17）。

#### ○東松島市矢本立沼地区の約50世帯が移転決議

宮城県東松島市の矢本立沼地区では11日、集まった約50世帯が、集団移転を「全員一致」で決めた。農家が多い同地区では18人が犠牲になり、家もほとんどが全半壊した。ビニールハウスや農機具も津波に流され、地盤沈下した田畑は、今も海水につかったまま。「ここで農

業ができるのは何年先か分からない。隣組の仲間と内陸に移れるなら、遊休農地を見つけて生計を立てたい」と話す（読売 20110・4・26）。

#### ○農地塩害、9地区1,400世帯が集団移転検討

被災した宮城県内4市にある9地区（計約1,400世帯）が、内陸への集団移転を検討していることが25日、読売新聞の調べで分かった。

すでに、東松島町矢本立沼地区、名取市北釜地区、気仙沼市唐桑町の3地区約180世帯は移転に合意している。東松島町と名取市は塩害を受けた農家。このほか、岩沼市でも4地区（計約600世帯）で移転が検討されている。

現時点では、移転先の宅地造成費などを行政が負担する国土交通省の「防災集団移転促進事業」を想定しており、市や県も支援する考え。村井嘉浩知事は「復興特区」での移転支援も提案中（読売 2011・4・26）。

#### ○名取市閑上地区の住民が独自に「考える会」

結成したのは「どうする閑上」。名取市内の各避難所の代表や地元の商工会、漁協、水産加工組合、小中PTA、町内会の関係者ら十数人で構成される。

4月下旬からこれまでに週1回のペースで3回、避難所の一つとなっている館腰小体育館で車座になって会合を重ね、閑上地区の津波防災対策や住宅地形成のあり方、閑上漁港の復活などについて意見を交わした。

会合では「仙台東部道路より海側に住みたくないという人が多い」という意見の一方で、「閑上は漁師のまち。海から離れたら閑上でなくなる」といった声も出た。

市は、下増田地区などで被災住民全体の意向調査を進めており、「いずれは復興計画策定委員会のような組織ができる。その中で市民のさまざまなアイデアを議論できる形にしたい」（震災復興室）としている（河北新報 2011・5・10）。

#### ○女川町復興計画策定委員会、高所移転も検討

基幹産業・水産業の再生や津波への対策など、新しい町づくりに向けた委員会で、高台に住宅や公共施設を作り、海岸付近には土を盛って津

波の侵入を防ぐというプランを町が打ち出している。向こう8年を見越した計画になる。

港の近くに住む漁業関係者にとって思いは複雑で、委員会のアドバイザーでもある東北大学の首藤伸夫名誉教授は、「30年で世代が変わると昔の経験が受け継がれない。津波に強い高台に住むなら家を移すだけでなく、生活を続ける環境を作るということも組み合わせなければ長く続かない」と指摘している（仙台放送 2011・5・10）。

## 4. 住宅規制と集落移転

### 4-1. 建築規制の動き～宮城県と岩手県

宮城県は6市町の市街地に対し、建築基準法第84条による「建築制限」を行った。阪神淡路大震災では不可能と回答された法定の2ヵ月間の延長を国土交通省に求め、政府は6ヵ月延長（都合8ヵ月）する特別立法を4月22日に閣議決定した。

一方、岩手県は、沿岸12市町村に対し、被災した沿岸部を、建築基準法第39条に基づく「災害危険区域」に指定する条例を制定することを求めた。

平野部の被害地が多い宮城県と、市町村合併はしても、市街地外にも散在するリアス式湾内の集落が多い岩手県で、対応の違いが出てきている。

なお、宮城県についても、リアス式海岸部等の集落に関して、災害危険区域の指定が必要になることは念頭には置かれている。

以下に、それぞれの今後のルートと、復興方針を見ていく。

#### ○宮城県で仙台市など1市2町に第39条の条例

現在、宮城県内で災害危険区域を条例で指定しているのは仙台市、南三陸町、丸森町だけ。建築基準法は違反者に50万円以下の罰金を科すことを認めるが、3市町の条例にはいずれも罰則規定はない（河北新報 2011・4・5）。

※ 仙台市の災害危険区域条例は急傾斜地法関係ならびに地滑りの危険区域、丸森町は阿武隈川狭窄区域の出水危険区域、南三陸町は高

潮・出水が対象。

#### ○建築制限、宮城県と岩手県の手法に差

岩手県は、安全確保に主眼を置く期限のない規制を採用し、宮城県は、まちづくりが目的の期限付き規制を選んだ。

岩手県都市計画課は「これだけ大規模に都市機能が失われると、8カ月間で復興方針を示すのは難しい」と指摘する。市街地のみを制限する宮城方式にも、「一部区域だけ規制しても実効性はない」とする。

これに対し、宮城県建築宅地課は「岩手方式は危険が除去されるまで制限が解除できず、住民の権利を長期に侵害しかねない」と強調。「39条だと住宅以外は建築禁止まで踏み込めず、意味がない」と疑問視する。

一長一短ある二つの手法。主張には両県トップの復興に対する姿勢が垣間見られる。

岩手県の達増拓也知事は「安全を確保しながら、未来志向のまちづくりを考える意味からも災害危険区域の方が有効だ」と語った。

宮城県の村井嘉浩知事は「復興の道筋を短期間で定め、被災者に早く希望の光を示すことが何より重要だ。8カ月間の建築制限で全く問題ない」と話した（河北新報 2011・4・25）。

#### ○宮城県、沿岸部の「災害危険区域」指定検討

被災した沿岸部で、海沿いに家を再建したいと望む被災者も多いことから、居住について、市町が危険と判断する地域については、積極的に「災害危険区域」の指定を行うことも選択肢とする（朝日 2011・4・29）

### 4-2. 第84条によるルート

#### 4-2-1. 「市川市地域防災計画（震災編）」

実例として、千葉県市川市の「市川市地域防災計画（震災編）」（＝更新日：2010年5月10日）の第4章・第3節「復興プロセスの概要」から、手順を書き抜いておく。

<http://www.city.ichikawa.lg.jp/cr101/1221000001.html>

そのプロセスは、「建築基準法第84条」に続く

「被災市街地復興特別措置法」による建築制限期間内に、行政が主導的に動いて「第1次都市計画決定」を行い、「都市計画法第53条」による建築制限に移行させた状態で、具体的な施設配置計画を住民ともども策定して、「第2次都市計画決定」を行い、具体的な事業に入るという手順を描く。

そして国の財政措置を得るため、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」に基づく激甚災害の指定をとる。

#### ◎ 地震発生後1～2週間

- ・ 復興基本方針の策定・周知
- ・ 重点復興予定区域の設定
- ・ 建築基準法第84条の建築制限（2ヵ月）
- ・ 住民協議会の設立

#### ◎ 2ヵ月以内

- ・ 復興基本計画（案）の作成・周知
- ・ 復興推進地区（「被災市街地復興特別措置法」）指定＝重点復興予定区域を中心に抽出。
- ・ 市街地整備課題の検討
- ・ 復興まちづくり構想の策定

#### ◎ 2年以内

- ・ 第1次都市計画決定
  - ・ 市街地開発事業等の事業区域
  - ・ 導入する事業手法
  - ・ 都市骨格基盤の位置と規模
  - ・ 地区計画の方針 など
- ・ 第1次都市計画決定の事業計画の策定

#### ◎ 以降

- ・ 第2次都市計画決定
  - ・ 事業計画に基づく区画道路、街区公園などの位置と規模
  - ・ 地区整備計画など、住宅再建に関するルールなど

◎ 激甚災害の指定に関する計画＝第4節  
関係法律は以下のようになっている。

◇ 建築基準法・第84条＝都市計画又は土地区画整理事業のため必要があると認めるときに、災害発生日から1ヶ月間（2ヶ月まで延長可能－今回はこれをさらに6ヵ月伸ばす特別立法）、指定区域内での建築制限ないし禁止が可能。

- ◇ 都市計画法・第53条＝都市計画施設の区域又は市街地再開発事業の施行区域内における建築制限。
- ◇ 都市計画法・第10条の4＝被災市街地復興推進地域（被災市街地復興特別措置法）の指定
- ◇ 被災市街地復興特別措置法・第5条1項＝復興のために、土地区画整理事業、市街地再開発事業等を実施する必要があるときに被災市街地復興推進地域の都市計画を定める。それによる制限期間は災害発生日から最長で2年まで。

この地域では、建築行為には許可が必要になり、移転または除却が容易な建物などの建築は可能となる（第7条・第7条の2）。許可が下りない場合には買取請求ができる（第8条）。

なお、この地域を指定した場合には、市町村は地区計画その他の都市計画決定を行い、土地区画整理事業、市街地再開発事業が行われない場合には市町村や都道府県がそれを実施としている（第6条第1～5項）。

被災市街地復興土地区画整理事業においては、復興共同住宅区を設定することができ、換地をそこに集約したり、換地を定めずに、清算金の代わりに施工者が建設した住宅を提供したりといった、区画整理の「照応の原則」を緩めた、速やかな住宅提供が目指されている（第11条・第12条・第14条）。また、区域外への移転要請があれば、施工者は必要な住宅を施行地域外で開発し提供することができる（第16条）。

#### 4-2-2. 阪神淡路大震災の復興都市計画事業

内閣府の「教訓情報資料集・第3期・本格的復旧・復興始動期（地震発生日後4週間～6ヵ月）」に、阪神淡路大震災時の、神戸市を中心とする対応の経緯が、資料を含めて細かくまとめられている。  
[http://www.bousai.go.jp/linfo/kyoukun/hanshin\\_awaji/data/detail/3-3-3.pdf](http://www.bousai.go.jp/linfo/kyoukun/hanshin_awaji/data/detail/3-3-3.pdf)

そこに、現在の教科書になった「二段階方式」都市計画の以下のようないきさつもある。

1995年1月17日に発生した阪神淡路大震災では、建築基準法第84条の建築制限期間の3月17

日の都市計画決定を目指して、対応が進められた。

神戸市は2月16日に「震災復興緊急整備条例」を制定、2月28日に復興区画整理、再開発等の復興都市計画案の縦覧を開始したが、市民にとってその提案は急で、混乱した状況下で十分な周知と縦覧ができなかった。

多くの意見書や抗議、陳情が出るなか、3月16日に、県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し、期日ぎりぎりの翌17日に都市計画決定して、建築制限の継続を実現させた。

ただ、この都市計画は、住民との対話が不十分であるとして、区域などの大枠を示す「骨格」を定めたものとし、詳細な計画は、住民の参加を得て、あらためて追加決定するとの「二段階方式」がとられることとなった。

なお、被災市街地復興特別措置法に基づく制度の狙いは、第1条（目的）にあるように、災害を受けた市街地の緊急かつ健全な復興を図るため、指定地域内における計画的市街地整備ならびに必要な住宅供給を迅速に進めることにある。

この被災市街地復興推進地域については、阪神淡路大震災の被災エリア16区域・289.5haで指定され、実際に、それぞれで震災復興土地区画整理事業、あるいは震災復興市街地再開発事業が実施された。

なお、阪神淡路大震災の神戸市では、震災直後から復興都市計画が、被災市街地復興特別措置法（1995・2・26）制定に先行して進められていた。被災2ヵ月目の3月17日の都市計画決定では、被災市街地復興推進地域の指定と、土地区画整理・第二種市街地再開発事業の施行区域の指定が同時に行われ、建築制限は、当初から都市計画法第53条に基づくものが適用されている。

この点、今の教科書的スケジュールは、実際の神戸市の復興スケジュールより、2年間の余裕を持って進められることになる。

#### 4-2-3. 復興特別措置法2年間の難しさ

大災害発生直後の住民の意識と行動が、時間が経つに従って変化してくる。これについては、阪

神淡路大震災の復興立ち上げ経緯を解説した「被災市街地復興特別措置法による復興事業の課題～阪神・淡路大震災における2段階都市計画手法との比較から学ぶ」(2009・8・11 神戸防災技術者の会＝中山久憲)のPDF資料の中に、時間の経過とともに住民の意識がまとまらなくなってくることについての、以下のような指摘がある。

[http://www.k-tec117.com/download/Nakayama/01\\_tokusoho\\_kadai.pdf](http://www.k-tec117.com/download/Nakayama/01_tokusoho_kadai.pdf)

- 災害から半年経つと生活再建のための建築着工が続出する。
- 自宅を再建し、生活が始まると、復興事業への参加意欲が減退、あるいは面的整備事業に反対の意思が顕在化する。
- まちづくり協議会は同じ方向を求める人の集まりで、事業手法の選択が複数あると意見が分かち裂する恐れが出てくる。
- 2年間の建築制限の期間が迫ると、地域住民や行政に事業手法選択の焦りが生じ、結果的に行政主導型の強制的な形式で都市計画手続きを取らざるを得ないケースが生まれる。

#### 4-2-4. 阪神淡路大震災復興区画整理の完了

阪神淡路大震災の復興区画整理が、新長田駅北事業の2011年3月28日の完了で、ようやく終焉を迎えた。

##### ○阪神淡路大震災復興区画整理、すべて終了

神戸・阪神間、淡路島で行政主導18地区、住民による組合施行2地区で進められた復興区画整理事業は、神戸市の新長田駅北地区の換地処分公告をもって、全て終了した。

国は補助要件の緩和など、震災特例を用いて財政的に支援、住民の減歩割合も引き下げられたが、行政主導の事業は一部地区を除いて、震災からわずか2カ月で都市計画決定されたため、住民の反発を招いた。

また、借家人の受け皿公営住宅が各事業区域内に建設されたが、地域を離れた住民も多く、コミュニティの希薄化などの課題も生んだ。

新長田駅北地区は当初、建物の約8割が全半

壊した新長田北エリア(長田区)が対象で、後にJR鷹取工場跡地の鷹取北エリア(須磨区)が加わった。総事業費は約1,034億円。地区内の人口は約9,400人(2010年12月現在)で、新長田北エリアは震災前の約7,600人から約7,000人(同)に減った(神戸新聞2011・3・28)。

#### 4-3. 第39条によるルート

条例で「災害危険区域」を指定し、区域を限って住宅の建築を禁止できる制度。「災害危険区域」には、「土砂災害危険区域」、「急傾斜地崩壊危険区域」、「水害危険区域」などがある。

仙台市の災害危険区域条例は、「急傾斜地法」を前提とした地域を指定し、そのうち地すべりの危険が特に著しいところについて住宅建築を禁止、それ以外の危険区域については、定めた構造に適合した建築のみを可能としている。

また、高潮・出水を対象とした南三陸町のそれは、シンプルに住居用建築物を禁止している。

このような「災害危険区域」のうち、復旧事業をしても危険が残ったり、安全な地域に移ったほうが得策だと認められる地域を、個別対応の「移転促進区域」(がけ地近接等危険住宅移転事業)や、集団移転の「防災集団移転促進区域」に定めることができる。

##### ◇ 建築基準法・第39条

- ① 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。
- ② 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築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、条例で定める。

#### 4-4. 防災のための集団移転促進事業

防災集団移転促進事業制度は、1972年7月の梅雨前線豪雨災害を契機に制度化されたもので、当初の事例では同年の熊本県天草で555戸の移転が大きい。それ以前にも、伊那谷災害(1961年)や

羽越災害（1967年）の災害復旧事業として集落の集団移転が行われた例がある。

「降雨、洪水、高潮等で被災した地域」や、「建築基準法第39条の災害危険区域」のうちで、復旧事業をしても危険が残ったり、安全な地域に移ったほうが得策だと認められる地域を、区域内の住民の意向を尊重したうえで、全住居の移転を原則に、「集団移転促進区域」に指定できる。

整備される住宅団地の規模は、政令で10戸以上（移転しようとする住居の数が20戸をこえる場合はその半数以上の戸数）としているが、新潟県中越地震では5戸以上に緩和（＝2005年度拡充措置・同時に補助基本額も引き上げ）されており、状況に応じた対応の余地はある。

事業主体は市町村が原則で、その地域について、「集団移転促進事業計画」（国土交通大臣の同意）を策定することを通じて、国の財政的補助や起債等の措置が講じられる。

「防災のための集団移転促進に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（1972年）の条文では、

◇ 第1条＝豪雨、洪水、高潮などによる災害が発生した地域、または、建築基準法第39条①の災害危険区域のうち、居住に適當でないとして認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、地方公共団体が行なう集団移転促進事業に係る経費に対する国の財政上の特別措置等を定める。

◇ 第2条②＝「集団移転促進事業」とは、この法律によって地方公共団体が住宅の用に供する政令で定める規模以上の住宅団地を整備して、移転促進区域内にある住居の集団的移転を促進するために行なう事業をいう。

◇ 第4条＝計画策定に当たっては、移転促進区域内の住民の意向を尊重するとともに、移転促進区域内にあるすべての住居が移転されることとなるように配慮しなければならない。

◇ 第6条＝市町村が実施する。ただし、大規模等でそれが困難な場合、市町村の申し出で、都道府県が実施できる。

◇ 第7条＝新たな用地取得や道路整備などの費

用が市町村に補助されるし、住宅用地の取得・造成費用の75%以上の補助を国から受けることができる。移転促進区域内の住宅や農地の市町村による買い上げも対象になる。

また、移転者の住宅建設・土地取得に対しては借入金の利子相当額が補助対象になる。

この制度については、以下のような実績がある。

◎1993年・北海道南西沖地震災害

⇒ 94～95年度・北海道奥尻町・55戸

◎1993年・雲仙・普賢岳噴火災害

⇒ 96～98年度・長崎県島原市・19戸

◎2000年・有珠山噴火災害

⇒ 2001年度・北海道虻田町・152戸

◎2004年・新潟県中越地震

⇒ 05～06年度・新潟県長岡・14戸

⇒ 05～06年度・新潟県川口町・25戸

⇒ 05～06年度・新潟県小千谷市・80戸

※ 国交省による制度解説や事例リストは、

[http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7\\_1.html](http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7_1.html)

#### 4-4-1. 北海道奥尻島の事例

北海道奥尻島で「防災集団移転促進事業」が行われた。1993年7月12日夜に発生した北海道南西沖地震は、奥尻町だけで死者・行方不明者202人を数えた。特に標高の低い青苗岬地区は、4.5mの防潮堤を超える7～10mの津波が襲ったとされ、ほぼすべての建物が流失した。なお、被害については、津波警報の遅れも問題になった。

8月30日までに仮設住宅330戸が完成したが、町長は青苗地区の部分移転と岬地区の全面移転を表明、9月の道庁による移転第一次案が、10月に住民に提示され、被災者が「奥尻の復興を考える会」を設立、住民説明会で、漁業関係者を含む全戸高台移転は無理との判断から、一部高台移転として、岬地区の集団移転促進事業が決定された。

その後、12月には道庁が提示した第二次案を議会が承認し、「防災集団移転促進事業」による青苗岬地区の高台移転（28区画と27区画の2団地）と、青苗臨海地区の「漁業集落環境整備事業」（並

びに「漁港漁村総合整備事業」による低地部への漁師町ゾーン（180区画）、6mの高さの防潮堤整備（＝防潮堤事業）が進められることになる。いずれも、町が在来地を一括買収し、造成後、被災者に抽選で分譲された。移転跡地には徳洋記念緑地公園が造成されている。

なお、このほか青苗地区より東側の初松前地区でも「まちづくり集落整備事業」（町単独事業）が行われている。

#### 4-4-2. 中越地震の移転事例

中越地震（2004年）では、地震により自然ダムができたりしたこともあり、以下のような集落移転が行われている。

また、山古志村の移転では、「集団移転促進事業」ではなく、「小規模住宅地区改良事業」が、災害で始めて使われている。

[http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/chihou\\_taisaku\\_jirei.pdf](http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/chihou_taisaku_jirei.pdf)

＝内閣府「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査」（2009年3月）事例集

※ なお、この事例集には不知火町（現・宇城市）の台風18号（1999年）高潮からの復興に伴う地盤嵩上げ事例もある。

□ 全村避難が行われた旧・山古志村（地震の翌年に長岡市と合併）では、全ての避難指示が解除されたのは地震から2年半を経た2007年4月となった。旧・山古志村地域では、「集団移転促進事業」ではなく、「小規模住宅地区改良事業」による帰村移転が行われた。震災で痛んだ住宅を不良住宅と認定した上で、集落の再生を住宅再建も含めて実施するもので、この事業が災害で使われた初めての例。

※ 「小規模住宅改良事業」は、朽木造住宅密集市街地の整備などを念頭に置いた「住宅地区改良事業」（「住宅地区改良法」）の対象要件に該当しない小規模地区を対象とする。

「住宅地改良事業」が、面積0.15ha以上、不良住宅戸数50戸以上、不良住宅率80%以上、住宅密度80戸/ha以上であるのに対し、

「小規模住宅改良事業」は、15戸以上、不良住宅率50%以上とする。

国庫補助率は、ともに、不良住宅の買収・除去並びに一時収用施設の建設が1/2、改良住宅の造成・建築が2/3などで、その他は事業主体の市町村（事情により都道府県）が負担する。

□ 小千谷市では6集落（移転促進地区）から2つの住宅団地への「防災集団移転」が行われた。説明会は2005年1月から行われ、7月に概ね移転同意を得た。移転先選定を経て、移転先の造成竣工は2006年7月。なお、防災集団移転促進事業での農地買取は行っておらず、移転した多くの人を通いで、従来の場所において養鯉や農業を続けている。

□ 川口町の最南部の集落、小高地区（地震前25戸）は、もともと地すべり防止地区でもあり、上流に自然ダムができてしまったこともあって、地震1ヵ月後の11月23日に集団移転（1戸を除く）の要望を町に提出している。2005年1月には移転希望地を決定、8月に国交省の防災集団移転促進事業計画同意を経て、9月に災害危険区域の指定を受けた。団地造成完了が06年8月で、最終的には18世帯が移転した。このうち14世帯が自力再建し、4世帯が公営住宅に入居している。なお、一般の公営住宅では入居者を特定できないことから、「小規模改良住宅」が建設された。

#### 4-4-3. 広島県庄原市篠堂地区の集落買収

2010年7月の豪雨で、土石流により1人が死亡、5戸が全壊した庄原市市川北町篠堂地区は、9月に全7世帯が集落移転の嘆願書を市長あてに提出した。これを受けて、県は砂防ダム建設のため、集落を買収する方針。

○防災ダム建設費との比較で集落を買収へ

篠堂地区に住民が住み続けた場合、計16基の砂防ダムが必要となるのに対し、全戸が転出した場合には11基で済み、事業費が30億円から20億円に圧縮できることから、被災住民の

生活支援も合わせて、集落を買収する方向（産経 2010・10・30）。

#### 4-5. 過疎地の集落等移転事業補助（総務省）

集落移転については、災害危険区域の「防災集団移転促進事業」のほか、「過疎地域自立促進特別措置法」による過疎対策としての制度がある。

「過疎地域自立促進特別措置法」は、基幹集落の整備及び適正規模集落の育成を図るとしており、都道府県ならびに市町村に「自立促進方針」の策定を求めている。

そして、孤立散在する集落を基幹集落等に移転する補助事業として「集落等移転事業」を設定している。

国庫補助については、「定住促進団地整備事業」、「集落等移転事業」、「季節居住団地整備事業」、「定住促進空き家活用事業」に要する経費に対して行われている。

参考＝「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査結果の概要」（平成 23 年 3 月 30 日）総務省地域力創造グループ過疎対策室  
[http://www.soumu.go.jp.cache.yimg.jp/main\\_content/000111768.pdf](http://www.soumu.go.jp.cache.yimg.jp/main_content/000111768.pdf)

#### 4-6. 激甚災害法

政府は、3月13日未明に、東日本大震災による災害を、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（1962年9月6日）による激甚災害に指定した。

<http://www.bousai.go.jp/gekijin/index.html>  
 ＝ 内閣府「最近の激甚災害の指定状況について」  
 この法律の指定を受けることで、災害復旧事業の国庫補助の嵩上げなど、地方公共団体（都道府県・市町村）及び被災者に対する復興支援のために、通常を超える国による特別の財政援助または助成が行われる。

「激甚災害指定」と「局地激甚災害指定」があり、指定は、被害の査定額について中央防災会議が定めたそれぞれの基準に基づいて判断される。

#### 4-7. 昭和三陸津波後の宮城県の建築規制

1933年の昭和三陸津波の後、宮城県が地域を定めて、住宅建築を禁止した「海嘯罹災地建築取締規則」のことが報道されている。

##### ○住宅建築禁止～宮城県の1933年の条例

宮城県が、1933年の昭和三陸津波を受けて、その発生から3ヵ月後の6月30日に「海嘯罹災地建築取締規則」を公布、施行した。

津波で被災する恐れがある地域内では、知事の認可なく住宅を建築することを禁止。工場や倉庫を建てる場合は「非住家 ココニスンデハキケンデス」の表示を義務付け、違反者は拘留か科料に処せられるとある。

県私学文書課によると、この取締規則は今も存在しないが、廃止された記録もない。50年の建築基準法施行後、市町村が災害危険区域を指定し、住宅建築を制限できるようになり、役割を終えたと推測される。

「当時は海岸近くに住宅は建てず、みな高台に家を構えたのだろうが、代替わりするうちに形骸化したのかもしれない」（河北新報 2011・4・5）。

### 5. 「復興計画」の動向

#### 5-1. 宮城県

宮城県は、震災から1ヶ月後の2011年4月11日に、「震災復興基本方針（素案）」を公表、5月2日に「震災復興会議」を発足させた。

基本方針（素案）には、『被災地の単なる「復旧」にとどまらず、これからの県民生活のあり方を見据えて、県の農林水産業・商工業・製造業のあり方や、公共施設・防災施設の整備・配置など、様々な面から抜本的に「再構築」することにより、最適な基盤づくりを図る』とあり、復旧期（3年間）－再生期（4年間）－発展期（3年間）、あわせて10年間の計画期間を設定した。

その実現のためには、『とりわけ、長期間にわたる国の財政支援なくして復興は不可能であること



から、国の直轄施行などによる大規模な復興事業の実施のほか、災害復興交付金や地方交付税等、自由度の高い財政措置を十分な規模で行うよう国に強く要請し、復興のための財源を確保する必要があります。さらに、被災地の復興を最優先とした制度運用、被災地の実情にあった特別立法、特区制度の適用といった各種規制の柔軟な運用などの検討・制度創設等についても、国に対し強く働きかけていきます』として、住民に対して行政が何ができるかを示すためにも、具体的な項目のとりまとめを急いでいる。

そして、知事には「被災者は一日も早く元の生活に戻りたいと強く思っており、国の動きを待ってられない」という、国に対する焦りがある(毎日 2011・5・3)。

2日の「復興会議」の冒頭で、村井知事が「完全なものを作るためにいつまでも時間をかけていくわけにはいかない」としたように、とかく理念論やべき論が発言されやすい中で、緊急避難状態の当面の規制が、いつ、どのような方向で解除されていくかが、住民サイドの関心事となる。

基本方針(素案)は、性格上、長期のスケジュールと、まちづくりの大きな方向性から入らざるを得ないが、被災住民が待っているのは、こんごの復興の中での自分の暮らしのイメージをつかめる、具体的な情報ということになる。

はじめの復興期3年間のスタートを、どううまく切れるかが、状況変化の中で後で調整できる10年間の復興計画実現の成否を握ることは、知事の発言を見ても、県としても十分すぎるほど分かっている。

なお、復興会議に出された「復興を考えるための論点(参考)」から、まちづくりに関連したものを並べると以下のような項目になっている。

□ 「減災」を重視した街づくり＝建設禁止区域の設定等のゾーニング、市街地の高所移転・職住分離、津波避難ビルの計画的配置等の対応方向についてどのように考えるか。新しい街づくりに向けて、被災地の土地の整理・集約をどのように進めるべきか。迅速な避難に向けて、ど

のようなソフト面の取り組みに注力すべきか。

□ 地盤沈下への対応＝場所によっては1m以上の地盤沈下が生じた、防波堤・防潮堤の整備、地盤の嵩上げ等にどのような考え方に立って取り組むべきか。

□ 水産業・農業＝漁港・水産市場等の集約化、協同組織、漁業会社など新たな経営組織を設けることについてどのように考えるか。

冠水した農地の土壌改良・再整備等にどのように取り組むべきか。大規模化、施設園芸・畜産への転換、緑地・公園化についてどのように考えるか。

具体的な構想については以下のように報道されている。

#### ○震災復興計画、5月に1次案、7月に2次案

7月には県民説明会を開催し、県議会9月定例会での決定を図る(河北新報 2011・5・11)。

#### ○高台移転など都市計画の抜本的見直し

津波被害の大きい沿岸8市7町の原形復旧は不可能だとして、高台に住宅を整備するなど都市計画を抜本的に見直す必要性をうたった。

特別立法・特区制度の柔軟な適用や、みやぎ発展税・環境税などの税収を復旧事業に振り向ける方針も示した。

インフラの復興方針では、道路は、高盛り土の仙台東部道路や常磐自動車道が、津波被害の抑止効果を発揮したことを踏まえ、沿岸部の幹線道路には、可能な限り高盛り土構造を採用。再生期には、防災道路の機能を果たす新たな幹線道路ネットワーク整備に着手する。

海岸保全施設は、防潮林の整備と合わせ、堤防幅を拡張するなど、新たな構造形式を検討。河川は、地盤沈下などで洪水被害の可能性が高まった低平地を中心に、堤防の早期復旧を目指す(建設工業 2011・4・12)。

#### ○盛土の道路・鉄道で囲まれた市街地をイメージ

沿岸部の道路や鉄道を、全て盛り土構造とし、堤防機能を持たせる方針を固めた。津波の再来を前提とした対策で、住宅地は内陸側に移転する。堤防に囲まれた集落「輪中」に似た市街地

を形成し、津波の防御効果を高める。

海側から防潮堤、国道・県道クラスの道路、高速道路、鉄道と幾重にも「堤防」を設けるイメージを描く。

被災鉄道のルート見直しは 22 日から J R 東日本と協議に入った。

まちづくりでは、津波で浸水した区域は、原則、住宅地としない方針も固めた。住宅地や病院、役所などの市街地機能は丘陵地などに移転。被災した鉄道はルートを見直し、新市街地への新駅設置も視野に入れる。

農地は、浸水や地盤沈下で復旧が困難で、国による土地の買い上げを提案し、緑地公園などの緩衝地帯にする。農業は、稲作から施設園芸への転換のほか、畜産の生産拡大を図る。

水産地域は漁港近くに加工場を設けざるを得ないが、職場と住まいを可能な限り分ける「職住分離」を進める。

水産業は、県内に大小約 140 カ所ある漁港を 3分の1 から 5分の1 に集約して再編し、新しい経営方式を導入する。

村井嘉浩知事は 23 日、政府の復興構想会議に出席し、方針を説明する（河北新報 2011・4・23）。

#### ○野村総研が宮城県の復興計画策定を支援

野村総合研究所は、宮城県の震災復興計画の策定を全面的に支援することで宮城県と合意した（同社リリース 2011・4・14）。

## 5-2. 岩手県

岩手県は、4月11日に、「復興に向けた基本方針」を発表するとともに、復興ビジョン等について提言を行う「岩手県東日本大震災津波復興委員会」を設置し、第1回委員会を開催した。

内部に総合企画専門委員会と津波防災技術専門委員会を置き、6月を目処に、復興ビジョンの素案をまとめる。

4月26日の第2回委員会の速報から、まちづくりに関連する部分を以下に抜き出す。平野部の水田地帯を抱える宮城県と、リアス式湾奥に小集落

が点在し、移転等を考えても地形的に厳しい岩手県との違いが見て取れる指摘事項になっている。

また、漁業を中心として、生活をどう早期に再建していくかの問題が、切迫感を強めている状況があり、移転すべき高台も少ないことから、避難所機能を持った人工地盤上の施設建設など、現地での都市機能再建策も提起されている。時間軸の中で、都市部については、都市全体の移転では、それまでまちがもたない。

□ 現状では、都市すべての住宅を設置できる高台はなく、無理な造成は山津波の危険性もある。

漁業を中心に、都市機能を少しでも早く再建しなければ、住民がもたない。そのためには、周辺住民が短時間で避難できるような配置で、被災地に高さ 10mほどの人工地盤を点在させ、そこに商業、行政、福祉、コミュニティ施設などの都市機能をはりつける方法が考えられる。

□ 目の前の課題を解決する必要がある。まずは、企業の復旧について具体的な支援による雇用の維持と、道路等のインフラ整備をお願いする。

□ 水産加工業の従事者の約 7～8割は仕事に復帰し、次の世代にバトンタッチしたいと思っている。公的な助成、無利子融資等々いろいろな支援をお願いする。

□ 久慈から陸前高田までの沿岸の市町村が沿岸期成同盟会を結成した。我々が見ているのは国の動向。県は、我々の声を国に届けてほしい。

□ 短期、中長期に何ができるのかをスピード感をもって示して欲しい。そして、地域住民に対し積極的な発信をお願いしたい。特に、陸前高田、大槌は壊滅的な状況でまちの存亡の危機。県がきちんと対応していくことを強くアピールする必要がある。

また4月22日の津波防災技術専門委員会では、  
□ 被害状況との兼ね合いで、津波対策施設の効果を、ひとつひとつ詳細に整理・検証する必要がある。必ず住民を守る方法があると信じて取り組んでいく。

□ 津波対策施設で全ての津波を防ぐことは不可能であり、ハード整備とソフト施策を組合せる。

- 施設計画と避難計画を一体として検討する。  
津波には避難することが最も大切。脅威を風化させないために防災教育の充実などが必要。
- 防潮堤、防潮林、道路盛土等の組み合わせによる多重防御システムが必要。

### 5-3. 宮城県女川町のケース

女川町は「復興計画策定委員会」を設立し、2011年5月1日に初回会合を開催した。9日には「復興方針について」の中間答申を町長あて提出し、復旧期（2年）－基盤整備期（3年）－本格復興期（3年）の復興期間を設定した。

なお、第1回の内容について、ニュースから確認しておく。

#### ○女川町復興計画策定委員会、8月目処に答申

計画の基本理念は、①安心・安全な港町づくり、②港町産業の再生と発展、③住みよい港町づくりを掲げた。

①は、防潮堤の再構築や、残さい物を利用したメモリアルパークの整備。学校など避難所の機能強化、地域防災計画の充実などを掲げた。

②は、水産業拠点施設の集約、緊急に利用できる漁港の整備、漁船の確保、加工場の代替施設建設、観光資源の開発などを盛り込んだ。

③には、商工施設の集約、丘陵地を造成して役場など防災中枢施設の再配置、被災者への住宅供給を進める。

財源としては、復興基金を創設し、復興組織により計画を実施に移す体制を整える。その後、中長期的には復興支援員制度事業の創設などを検討する（三陸河北新報 2011・5・2）。

※ 報告された被害状況は、人的被害として、死者 455 人（うち身元判明者 333 人）、行方不明 739 人、生存確認 8,938 人（2011. 4. 29 現在・町の人口 10,010 人）。物的被害は、全壊 4,432 棟（住家 3,021、非住家 1,411／68.1%）、半壊 69 棟（住家 46、非住家 69／1.1%）、一部損壊 138 棟（住家 86、非住家 52／2.1%）、津波被害なし 1,730 棟（26.6%）、未調査及び所在不明 142 棟（2.2%）。

## 6. まち再生へのさまざまな課題

### 6-1. 戸籍と地籍

戸籍の原本消失や、地籍調査未了地での境界確定問題、また、地殻変動による基準点自体のずれなど、復興に向けての基本的情報確保に、困難も生じている。

基準点に関しては、今回の地震で、震源域に向かって日本列島が引き込まれ、最も移動距離が大きかった宮城県の牡鹿半島で、5.3m 東南東に動き、1.2m 沈下したと観測されている。また、震源のほぼ真上の海底は、24m 移動しているとの測定もなされた。このような地殻変動が、画地の面積や地型に影響するほどの大きさではないにしても、GPS 上のポイントはずれる。国土地理院は基準点の測量をやり直すことになる。

深刻なのは、津波による戸籍や地籍の消失で、道路などの基盤整備や、区画整理あるいは売買などの復興事業に際し、所有者の確定を含め、事前の障害となる。

地籍調査がなされていれば、それも救われるが、被災エリアでは、岩手県陸前高田市が 100%、宮城県石巻市が 95% など、実施比率が高いところも多い一方、仙台市が 29%、岩手県宮古市が 35% など、全国平均を下回る場所もかなりある。

#### ○南三陸町と女川町で戸籍原本データ消失

津波による戸籍の原本データの消失で、宮城県南三陸町と女川町では、仙台北支局の支局に残る 10 年 3 月までのデータが頼り。相続登記なども支障する。仙台北支局戸籍課は「戸籍の再製は今まで例がない。復元作業がいつ終わるか、めどは全く立っていない」と困惑している。

土地の境界は、地籍調査の進捗が自治体により差があり、仙台市では荒浜以南の沿岸地域が全く手付かず。市は「道路台帳で公共の道路と民有地の境界は把握できる」と言うが、民間同士の境界はトラブルになるケースも考えられる。

一方、国土地理院は震災で地盤沈下などの地殻変動が起き、基準点の位置もずれたとして、被災地全域で測量をやり直すという（河北新報

2011・4・6)。

○仙台市の地籍調査進捗率は29%

岩手、宮城、福島3県の128市町村のうち22市町村の地籍調査進捗率は、仙台市29%、岩手県宮古市35%、釜石市41%、大槌町42%、福島市44%、福島県郡山市45%などと5割を切っている。80市町村は90%以上の進捗率で、県別では岩手83%、宮城88%、福島59%と全国平均を上回っている(毎日2011・4・19)。

**6-2. 地盤沈下**

仙台平野で海拔0m以下が5倍超の約16km<sup>2</sup>に増えていたとされ、石巻市では最大116cmの沈下が伝えられている。各地で、沈下による満潮時の水没など、生活や復旧作業に支障する事態が生じている。気象庁も3月17日に、東北から北関東の広範囲にわたる大潮時の浸水注意を呼びかけた。

○石巻市塩富町は満潮時に町全体が水没

(FNN2011・4・14)

○石巻市梨木畑、塩富町で長靴生活

78cmの沈下を観測した渡波の水準点に近い梨木畑では、毎日2回、満潮時刻が近づくと、漁港に面した道路が30cm近く冠水。住宅十数戸の敷地内にも流れ込む。

対岸の塩富町でも、浸水域は大潮の際、長さ約3kmにも及んだ。「潮が上がると物資も受け取りに行けず、保育所も休みになる」。近くの市立万石浦小学校は、通学路が冠水するため、登校時間を昼からにしたり、午後の授業を打ち切ったりするなどして対応。瓦礫の撤去や復旧工事にも影響している。(時事2011・5・1)。

○宮城県は砂利や土嚢を積み上げるが効果限定的  
(京都新聞2011・5・3)

○最大沈下の牡鹿半島7cm隆起も=国土地理院

国土地理院は10日、牡鹿半島の石巻市側が、東日本大震災後の2カ月弱で約7cm隆起する地殻変動をGPSで観測したことを明らかにした。ほかにも千葉県銚子市で約6cm、福島県相馬市では約2cmの隆起が認められた。この状況が続けば、地盤沈下が元に戻る可能性もある

が、数十年かかると推定している。また岩手県山田町は、震災後2カ月弱で約8cm沈降しているという(共同2011・5・10)。

**6-3. 瓦礫撤去**

瓦礫の処理が進まないことには、再生は始められない。一方、瓦礫の処理が進み、土地が形が見えてくると、従前地の利用など、土地利用上、統一がとれない行動が発生してくる恐れもある。

瓦礫処理については、所有権の関係で、どこまでが財産権の侵害に当たるかの判断が、まず必要になる。この件に関しては、特別立法の議論があったが、政府は3月25日、所有者の許可なく撤去・廃棄できるとの指針を自治体に通知した。

これによると、建物は、瓦礫化しているか、していなくても本来の敷地から流失しているか、敷地内に残っていても倒壊の危険があれば撤去可能とした。

なお、財産的価値のあるものは警察で保管、アルバムや位牌などの個人的価値のあるものは、自治体で保管することが望ましいとした。

また、自動車や船舶は保管場所に移動して可能な限り所有者に連絡し、所有者に引き渡す。

もうひとつ問題なのが、処理費用問題で、廃棄物処理法では、地震などで生じたがれきや廃材を災害廃棄物として扱い、一般廃棄物と同様に市町村が回収、処理するよう定めている。

阪神淡路大震災では、その国庫補助率を97.5%としたが、今回は100%国の負担で対応することとした。これは船舶や自動車にも適用される。

次いで、瓦礫の集積所問題では、仮置き場が仮設住宅と場所の取り合いとなっているといった状況も寄せられている。

環境省によると、大震災と大津波被害による瓦礫の推定量は岩手県600万トン、宮城県1,590万トン、福島県290万トン。特に宮城県は通常の処理能力の23年分、石巻市は100年分に当たるとされる。生活環境からの瓦礫除去は、復興のためにも急務となっており、自治体は「一次仮置き場」への収集を急いでいる。

政府は、5月10日に、今後約3カ月間に実施する被災者支援策について「当面の取り組み方針案」をまとめたが、このうち、瓦礫については、避難所や居住地近くについても、被災者の日常生活を取り戻すため、8月末までにおおむね撤去し、岩手、宮城、福島各県が処理手順や月別実施計画を盛り込んだ「災害廃棄物処理計画」を定めるとした。

そして、廃棄物処理法を改正し、「二次仮置き場」以降は、国の直轄事業としても処理できるようにする方針を打ち出している。

以下に、それぞれの市のホームページにより、住民への公告文をいくつか、事例として確認する。

◎ 仙台市＝4月22日から重機による撤去作業を、順に対象地区を設定して実施する。

- ・ 対象＝宅地などの敷地内にある、津波によって発生・漂着した「建築物等の残骸」や「流木」などの瓦礫、自動車等。
- ・ 完全に倒壊して瓦礫状になっている家屋は、基礎のみを残し撤去する（家屋の解体は、今回は行わない）。
- ・ 農地は、水路等の瓦礫の撤去を行い、宅地内の瓦礫撤去が終わった段階から始める。
- ・ 自動車については、車に張り紙をして告知した後撤去する。

◎ 気仙沼市＝4月17日付けで方針の公報。

- ・ 最優先とした道路上の瓦礫撤去の後、私有地内の瓦礫撤去に取り組む。
- ・ 準備が整い次第着手し、地区ごとに実施し、1年以内の撤去を目指す。
- ・ 瓦礫状態の家屋は、所有者の特定が難しいため、個々に連絡しない。
- ・ 原型をとどめている家屋は、所有者等に連絡のうえ、意向を聞いて対応する。
- ・ 市が危険と判断した場合は、所有者の承諾を待たずに解体・撤去することもある。
- ・ 国の費用負担で実施するが、市の処理以前に自費で処理した場合、今後、その対応について国・県とも検討するので、念のため、撤去前後が分かる写真や領収書を保存すること。

◎ 亘理町＝4月18日から実施する。

- ・ 期間は1年以内とする。
- ・ 荒浜地区、吉田地区の一部から着手する。
- ・ 事前に求めたとおり、住民は、赤・黄・緑の旗を立てて意思表示をする。
- ・ 「赤旗」は家屋も瓦礫も撤去、「黄旗」は瓦礫のみ撤去、「緑旗」は撤去せず。迷っている場合は、とりあえず「黄旗」を掲げ、3か月以内に最終的な意思表示をする。

◎ 宮古市＝4月27日から

- ・ 市街地は市が、それ以外（田老など）は県が実施する。
- ・ 罹災証明書の交付を受けたうえ、家屋に解体可等の意思表示をする。

◎ 大船渡市＝3月15日の綾里地区から順次

- ・ 9地区に分けて撤去作業を行う。旧大船渡市地区は4月11日から。
- ・ 財産価値がある物は警察署で保管する。
- ・ 個人的価値があると認められるものは、市はまた地区本部、公民館等で保管する。
- ・ 全壊建物は市で撤去、半壊等については、所有者の意向を確認する。
- ・ 撤去車両は仮置場へ搬入する。

◎ 釜石市＝4月14日から

- ・ 市内を3地区に分け撤去する。
- ・ 財産価値があるものは警察に届け、個人的価値有と認めるものは市が保管する。
- ・ 被災自動車は市が保管し、可能な限り所有者に連絡する。5月中旬以降に、保有者は自動車を引き取るか、業者に車両の処理を依頼するか、市に処分を委ねる。回答がない場合や所有者を特定できなかった場合は、市が解体処理を業者に依頼する。

◎ 大槌町＝建物撤去は5月中旬から

- ・ 漂着物等（土砂、建物・車両・小型船舶等の残骸、家具等）所有者の意向確認を要しないエリアについては4月25日から。
- ・ 町の住家被害認定調査により全壊・半壊と判定された家屋等は5月中旬から。
- ・ 中小事業者の工場・事務所・店舗（中小企

業基本法第2条)も対象となる。

- ・ 5地区に分け順次撤去を行う。
- ・ 破損のひどい家屋、車両、小型船舶等(全壊、倒壊、延焼、破損等)は外観上、明らかに瓦礫と認められる物件については、町が判断して順次撤去する。
- ・ 全壊・半壊の家屋は、罹災証明書発行時に意向確認をする。
- ・ 所有者が確認できなかった場合、所有者の了承を得られたものとして作業する。
- ・ 財産価値があるものは警察で、個人的価値があると認められるものは町が保管する。

#### ○陸上に船舶3,156隻 宮城県が中間報告

宮城県は、東日本大震災の津波で陸に打ち上げられた船舶が、4月28日現在、3,156隻確認されたと発表した。全体の63%は漁船登録番号などから所有者が特定できるという。調査区域は県内浸水地域約370km<sup>2</sup>の7割で、5月中に全域での調査を終える予定。

漁船が全体の45%を占め、プレジャーボートは22%、船種不明・その他は33%だった。

打ち上げられた場所は漁港・港湾29%、住宅地21%、その他(海岸・公園・墓地など)19%(河北新報2011・5・3)。

#### 6-4. 高齢化

岩手県の2010年3月末の高齢化率(65歳以上)は26.8%、全国の22.7%に比べて高く、東北6県では秋田県(29.0%)、山形県に次ぐ。2025年には35%に達するとされる。

仙台市を抱える宮城県は、22.2%と全国平均を下回るが、沿岸部は、同じ2010年3月末で、女川町が33.7%、気仙沼市と松島町が30.1%と30%を超え、南三陸町も29.3%となっている。また、福島県の沿岸部でも、2010年10月のデータで、釜石市が34.8%、陸前高田市が、大槌町が32.5%など、軒並み30%を超えている。

今回の地震で被災した高齢者施設も100ヵ所近くあり、避難生活の中での介護難民や、高齢者施設の不足が発生している。

そして、当面の問題のみならず、復興計画が10年がかりとすれば、3人に1人が65歳以上、沿岸部で見ればそれ以上といった、高齢化した社会を想定する必要があることにもなる。今後の復興次第では、生産年齢層の転出が、仕事を求めてより進むことも考えられないわけではなく、今からのまちづくりには、高齢化した住民にどのような居住形態を、積極的に提案するかが重要になる。

復興を考えるについては、高齢者住宅や高齢者施設の前倒しの提供が、結果として、社会全体の負担を少なくし、その分経済活動の回復に力を注げることになる。

#### ○津波被害の高齢者施設は97ヵ所・3,169戸

津波被害のあった特別養護老人ホーム(特養)や認知症高齢者グループホームなどが97ヵ所、3,169戸になることが、タムラプランニング&オペレーティングの推計で分かった(医療介護CBニュース2011・4・12)。

#### ○支援の仕組み崩れ、被災高齢者が介護難民に

長引く避難生活が介護や介助の必要な高齢者の命を直撃している。特に津波の被災地域では、介護支援施設やそこで働くケアマネジャーらも一度に被災した。支援の仕組みが崩れ、命綱を失った多くの高齢者が「介護難民」化している。(毎日2011・4・20)。

#### ○宮城・岩手の高齢者施設、定員を1,000人超過

被害を受けた施設の入所者や、自宅などを流された要介護者を受け入れる必要があるため。長引く避難生活が原因で新たに介護が必要となる人も増えている。介護スタッフも被災しており、介護スタッフ数と設備に限界がある中、要介護者の移住先確保が深刻な課題になっている。

宮城県は3月末、県内の高齢者施設に対し、少なくとも定員の1割を超える高齢者を受け入れるよう要請。県内258施設のうち、少なくとも100施設で定員を計800人超える状態になっている。県と沿岸部の自治体は、要介護者の内陸部や山形県の施設への移送を進めているが、課題は継続的な受け入れ先の確保。県長寿社会政策課の担当者は「県外の施設で一時的に受け

ることになるので、態勢を整える必要があるのだが、施設で受け入れられなかった要介護者をいかにフォローしていくかも課題だ」と頭を抱える。

岩手県内も状況は同様。県の調査によると、3月末現在、津波による流失や火災などで使用不能になっている13施設を除く392施設(定員16,649人)のうち73施設が、他施設の入所者など計368人を受け入れている。この中で43施設は定員超過になっており、その人数は計197人に上る。県の調査に回答したのは7割程度の施設のため、実際の受け入れ人数や定員超過はより多いとみられる(毎日2011・4・25)。

#### ○厚生労働省、仮設住宅地にデイサービス拠点併設へ

厚生労働省は、少なくとも100カ所以上の仮設住宅地に、デイサービスなどを行う介護・保育拠点を併設させる方針(読売2011・4・19)。

#### ○岩手県、仮設住宅に浴室を設置した集会所併設

岩手県は仮設住宅が1カ所に50戸以上が集まる場合、原則として集会所を併設する。住民が集まる施設を設けることで、入居後も地域のコミュニティを維持することを目指す。介助しながら入浴できる浴室も設ける。県は市町村に対し、仮設住宅の入居者は地区単位で募集してコミュニティをできるだけ維持することや、1カ所に高齢者が集中しないよう配慮を求めている(日経2011・4・27)。

#### ○仙台市内の住宅地で高齢者の茶話会再開

青葉区鷺ヶ森の藤森町内会で、高齢者が定期的に集う茶話会「藤森サロン会」を、東日本大震災の約3週間後に再開させた。サロンは、市社会福祉協議会の各地区のメンバーが、町内会などの協力を得ながら、地区の実情に応じて運営している。市内の多くのサロンは、5月の連休明けに活動を再開する(河北新報2011・4・19)。

#### ○岩手県田野畑村～高齢化の零細漁村再建難しく

岩手県田野畑村。180人の漁師のうち約80人が60歳以上。震災で漁協事務所や魚市場、養殖施設が流され、漁船も565隻中512隻を失っ

た。家を流された人も多い。地元漁協は「借金して漁を再開できる人もいない。組合も小さく自力復興は困難」とする。出稼ぎも年齢から難しくなっている(毎日2011・4・22)。

#### ○過疎・高齢化の牡鹿半島、過疎の加速も

牡鹿地域は、人口が20年前の約3分の2の約4,500人。65歳以上は約40%と石巻市平均(約26%)よりはるかに高く、息子らが同市中心部や仙台市などの仕事に就き、老夫婦だけが残って、カキ養殖やコウナゴ漁などを営む家も多い。

「近所の半分は子供らが住む仙台や東京に行ってしまった」。初めは3,000人近くが集落ごとの避難所に集まったが、ひと月で地域人口の4分の1超の1,300人が半島を離れた。「何人戻ってこれるのかわからない。そもそも住む場所が問題だ」という。「もう海の近くには住めない」、でも、住宅適地は海沿いのわずかしかない。漁業再建の道も険しい。市牡鹿総合支所の担当者は震災跡の人の動きに、「一気に過疎が進行しかねない」と心配する(日経2011・4・27)。

## 6-5. 生活再建

被災から時間が経過するに従って、避難所から仮設住宅などの避難生活の先の、生活再建の悩みが、ひとりひとりに生じてくる。

どこを生活の基点に生活を再建していくかについて、先の方向が見えてこない、必然的に、不安と不満が高じてくる。

生活の中で共同作業も必要となる、農業集落や漁業集落では、それでもまとまりを維持できるかもしれないが、特に都市的市街地では、納得感のある、将来イメージが持てないと、ばらばらな動きが生じかねない。

#### ○毎日新聞の被災者アンケート

震災1カ月を機にアンケートした避難者100人に現状を聞いたところ、取材に応じた88人のうち27%が依然生計のめどが全く立っていない。「落ち着き先が決まれば何とかかなりそう」が30%、「めどが立っている」は43%。

48%は自宅の再建・修繕が難しく、53%は避

難所を出た後の落ち着き先が決まっていないことも判明。また、45%は本人や生計を支えていた家族の休業（25%）・失業（20%）が続いている（毎日 2011・5・10）。

### 6-5-1. 商店主・工場経営者

まちの方向が定まらないことで、商店主や工場経営者に困惑や苛立ちが広がっている。商店主は大手の店舗再開や住民の動向に神経をとがらせるし、水産加工業者は海から離れたがらない。一方で、それ以外の工場経営者は、生産再開のため、内陸移転を決めるところも出てきている。

全員が納得できるまちづくりは困難な以上、まちのイメージを早く固めて誘導を急がないことには、まちの経済復興に大きな支障をきたす。

#### ○商店主や工場従業員が流出してしまう可能性

宮城県の建築制限で、再建を目指す商店主や工場経営者に戸惑いが広がっている。

商店の修理は可能だが、復興計画の内容によっては、立ち退きを求められる可能性もある。また、「仮にうちが残っても、都市計画で周りの住宅が去ることになれば、経営が成り立たない」。

工場の早期再建を目指していた水産加工業者は、制限地域になったため、代わって建物被害が比較的小さかった大船渡市の工場を再開させる。同社は本格的に事業を再開できない中、国から助成金が出る研修を従業員に受けさせ、雇用を守っているが、「早く仕事再開のめどを示さないと、中堅社員が職を求めて仙台や関東に流出し、水産業が崩壊しかねない」という。

商店、工場とも、再開しようとすれば、当面はプレハブが頼り。中小企業基盤整備機構は中小事業所向けに、プレハブ施設を無償で貸し出す予定で、4月27日に気仙沼市で開かれた説明会には約300人が出席。商店主らが、制限地域内の商店街にプレハブ店舗を建てたいと要望した。（河北新報 2011・5・4）。

#### ○岩手県大槌町～仮設店舗建設場所に不満の声

建物用地に占める浸水率が52%と、県内最大だった大槌町は、山側に土地を手当てして、中

小企業基盤整備機構の支援制度による仮設店舗と工場の提供を計画し、5月6日に入居説明会を開催した。その場で「幹線道路近くがいい」、「街が山側に形成される保証はない」、「水産関係は浜でなければ成り立たない」など、市街地への建設を求める声が相次いだ。スーパーとホームセンターによるショッピングモールが、浸水した駐車場に仮設店舗を開設するという動きも、商工関係者に「結局は浜側で街づくりが進むのではないか」との疑心暗鬼を生んでいる。

町は県の方針に沿って「災害危険区域」を設定するための「条例化は難しいものの、何らかの規制を早急に定める。大潮で冠水するような地域は許可できない」（町・産業振興課）との立場を崩さない（河北新報 2011・5・15）。

#### ○再建方針ははっきりせず、被災地で困惑や苛立ち

中途半端な現状は、土地と生活の糧が直結する職種の被災者を直撃する。退去を迫られる可能性があれば、職場や住まいの再建をためらわざるを得ない。岩手県では沿岸の故郷を見切つて、内陸部に移る工場経営者も出始めた。

岩手県大船渡市では、戸田公明市長が市街化調整区域の指定も示唆した。だが、市の結論は7月中にとりまとめる予定の復興計画待ち。

商店経営者からは「このままでは街の経済活動も生活再建もストップし、津波で助かった人も経済で死ぬことになる」。「全員の移転なんてお金と時間がかかり非現実的。津波を怖がるだけでは前に進めない」との声がある。

主産業である漁業や水産加工業も事情は同じで、「山側に移転したら商売にならない」。

一方、津波で工場が壊滅した縫製会社は、「生きていくため」約50km西の内陸部、遠野市で見つけた縫製工場跡に拠点を移し、営業再開を目指す。「故郷で再興できれば一番だが『建てられます』という行政の判断を待っていたら、ライバルに仕事を取られる」。

仙台市若林区荒浜では、仙台市が5月6日に、集団移転のアンケート調査を配布し、今夏をめどに集団移転か否かの方針を決めるという。



たが、「早く大工を呼んで直したいのだが。この家に住んでいいのか早く決めてほしい。ここが駄目なら、あきらめてアパートを探すのに」との声や、「もう震災から2カ月たち、近所には修復が終わった家もある」と、アンケート配布の遅さに怒りも出ている（毎日 2011・5・15）。

### 6-5-2. 農業

家が全壊したり、ビニールハウスや農機具も流された農地では、海水の冠水で塩害が心配されている。特に水田は塩害の影響が大きく出るといわれる。また、地盤沈下の被害を蒙っているところもある。「ここで農家ができるのは何年先かわからない。隣組の仲間と内陸に移れるなら、遊休農地を見つけて生計を立てたい」として、集団移転を考える農家が出ている。

#### ○仙台東部、耕作地8割が壊滅、数年間は絶望的

穀倉地帯の仙台市東部地区は、耕地面積2,300haの約8割1,800haが津波の被害を受けた。水田は瓦礫と汚泥に覆われ、一部は海水に浸かったまま。1,300戸以上の農家の被害の全容もまだつかめず、4月5日に開かれた農業災害復興連絡会では、その一部が報告されるに留まった。今年の作付けはもちろん、今後数年間の耕作は絶望的だ（毎日 2011・4・6）。

#### ○コメ 26,500万トン、代替生産に目処

農林水産省は、宮城、福島両県が生産を断念した45,600トンのうち、北海道、新潟など12道県が肩代わりすることを明らかにした。全国の11年産米の生産数量目標は795万トンで、肩代わり先が確保できなかった19,000トンは、全体の0.2%に留まるため、米不足の懸念はないとする（日経 2011・4・27）。

#### ○農水省、大規模化による食料供給基地構想

農水省は、東北復興には農業の再生が不可欠と判断。流された市街地や住宅地の跡地を含めて大規模農地を造成し、農業専用地域として指定する「新たな食料供給基地のための特別措置法案」をまとめる。

被災地の自治体と国が一体となって整備す

る仕組みを作る。また、農地と宅地の新たなゾーニングなどを行うことができるよう、権利規制や代執行などが可能になる法律とする方向で検討されている（朝日 2011・4・17／農業協同組合新聞 2011・4・26）。

#### ○クボタ、被災地で田植え代行、宮城県と実験

クボタは支援事業の一環として、被災農家向けに、無料で田植えの代行を始める。鉄粉をコーティングした種子を直接蒔く手法。津波被害農地の除塩対策を進めるため、宮城県と共同で検証する実証実験も始める（日経 2011・4・26）。

#### ○サイゼリア、仙台の被災農地でトマト水耕栽培

仙台市若林区下飯田で、関連会社の白河高原農場が、水田約2haを借り、水耕栽培によるトマト生産に乗り出す。6月にも造成工事を始め、20aのビニールハウス7棟や暖房施設、集荷場を建設する。「農業復興のシンボルとして若林区をトマトの一大産地に育てたい」とする。仙台市の伊藤敬幹副市長は、手続き、財政の両面で支援する考えを示した（河北新報 2011・5・3）。

### 6-5-3. 漁業

農地にこだわり、新たな農地を求めて移転を模索する農村集落に対し、海を生活の場とする漁業集落も、高齢化問題を抱え、漁港の集約も検討されている中で、共同化を通じてリタイアか継続かの選択肢の乗り切りをはかっている。

なお、共同化は、農水省が進めようとしている漁港の再編、機能配分と合わせて、防災面からの地元での高所移転だけではない、集落移転の問題も生じる可能性を持っている。

#### ○「数ヶ月で自己破産が出かねない」

牡鹿半島中西部の東浜地区の5つの集落は、自主的に合同対策本部を結成。4月14日に石巻市長に「ひとつでいいから早く漁港を復旧させて欲しい」と訴えた。ほぼ全世帯が漁業を営む同地区では、船の購入や修理で借金を背負う家も多く、「数ヶ月で自己破産が出る」と懸念する。

東浜地区は、カキ養殖の良質な漁場を持ち、

本来は、半島の中でも比較的后継者に恵まれた地域で、約 400 人の住民のうち、50 歳代以下の後継者は 50 人近くいる。だが、合同対策本部長は「家や港の復旧が遅れば、この地に見切りをつけたり、葛藤を感じたりする人も増えるだろう」と悩む（日経 2011・4・27）。

#### ○農水省、小規模漁港は集約する方針

農林水産省は、岩手、宮城、福島各県にある 11 カ所の大型漁港を軸に重点的に整備し、水産加工工場なども集めて、生産性を大幅に引き上げる。一方で、200 カ所以上ある小規模の漁港は、地域の特性に配慮しながら集約していく方向で検討している（日経 2011・4・20）。

#### ○岩手県、漁船や養殖施設共同利用の動き

完全復旧には数年かかるため、少しでも早く漁業を再開させ、生活の糧にすべく、残った漁船や養殖施設を、組合員で共同利用しようという動きが広まっており、県漁連の提案を受け、5 漁協が導入を決めている。

県漁連も新船を一括発注し、漁協の規模に合わせて配分する方針を決めた。

また、大船渡市の北浜ワカメ組合では、各自のノウハウがあるため実現には至らなかった養殖の共同化に向けて、「とりあえず 1、2 年は共同で、軌道に乗ったら個人生産に戻す」として、結束維持のため組合員を招集した。

住宅は被災したが、住民は全員が避難して無事だった宮古市白浜では、成長の早いコンブ養殖を共同作業で整備する方向で、早期再開に意欲を燃やしている。

4 月 13 日に水産業への支援を要望するために県庁を訪れた県漁連の大井誠治会長は「震災で残った県内の漁船は全体の約 1 割。まずは漁業者にやる気を出させるためにも動き始めることが大事だ。残った漁船だけで組合員が有効利用できるよう支援していきたい」と話した（毎日 2011・4・19）。

#### ○宮城県漁連、協業化を打ち出す

岩手、宮城、福島の 3 県では 29,000 隻あった漁船の約 9 割が流出したり、陸に打ち上げら

れるなどしたほか、養殖施設もほぼ全滅した。

宮城県漁協は、震災後、全組合員約 1 万人に対して、漁業継続を希望するかどうかなどを問う意識調査を実施し、大半の組合員が「継続」の意向を示した。

この結果を受けて、県漁港は対応を協議、協業化は、①漁師の個別努力での再建は困難、②コスト削減と経営の高率化に有利、③国や県の支援が得やすいとした。

各地区の漁協や下部組織の支所が、養殖施設や漁船を購入。数人でつくる組合員グループに貸し出して、養殖や漁を行う。既に収益が早く得られるワカメの養殖再開を目指す動きが出ており、気仙沼市では種ガキを発注した漁協もある。今後、海中の瓦礫撤去や漁港整備を国や県に要望していく（日経 2011・4・27）。

### 6-6. 交通再建

東北道は、3 月 24 日に、いち早く全区間で通行可能になり、その他の高速道路も、福島原発エリアを除き、3 月 30 日に規制が解除された。

鉄道も、東北新幹線が、4 月 29 日に東京―青森間全線で復旧し、そこから宮古への山田線、釜石への釜石線、気仙沼市への大船渡線は運行を再開したものの、仙台平野の常磐線から、三陸海岸を海岸線に沿って走る仙石線から八戸線までは、不通状態が続いており、自動車を使えない高齢者や通学に支障をきたしている。

うち、三陸鉄道は「とにかく復旧できることから列車を動かそう」と、3 区間で運行を再開したが、運転再開区間は全線の 1/3、輸送力は震災前の 1/10。全面復旧には、莫大な経費と長い時間が必要として、国などの支援を求めている（同社社長メッセージ 2011・4・4）。

鉄道については、復旧するについても、かかる時間やコスト、工事はもとより、防災機能を勘案してのルート設計や、それに伴う市街地の移動の問題まで、調整項目が多くなっている。仙台平野部では、防災堰堤機能を持たせる課題が検討されている。

## ○JR盛岡支社長、被害4路線の線路移設も検討

JR東日本盛岡支社の福田泰司支社長は、4月15日の会見で、東日本大震災で津波被害を受けた気仙沼、大船渡、山田、八戸の4路線について、「地域全体の街づくりと一体化した復旧を目指す」と述べた。線路の移設も含め検討するとともに、路線によっては、運転再開まで数年かかるとの見通しを示した。被災者の高台への集団移住が、政府で検討されていることを踏まえた。

盛岡支社によると、4路線の計545カ所で駅舎や線路が流されるなどし、列車計8両も被災した。再開までは、自社バスによる代行輸送と、他社のバス路線への振り替え輸送で対応する（毎日2011・4・16）。

## ○常磐線、宮城県・亶理駅以南で内陸迂回検討

線路などが流失したJR常磐線の亶理駅以南の復旧について、宮城県と山元町などが、内陸側に大きく迂回する2ルートを含めて検討している。①被災前より内陸の国道6号東側、②6号西側の2ルートで、いずれも6号とほぼ並走する形で、山下、坂元両駅とも移設する。③盛り土構造にして嵩上げた被災前のルート案との3案を比較する。

宮城県は復興まちづくりで、道路や鉄道に堤防機能を持たせ、その内陸側に住宅地を配置する基本方針を推し進めたい考え。ただ、町の復興計画に大きな影響を与える常磐線のルートには、沿線住民の意見も分かれている。

山元町は「重視するのは安全性と利便性。今はまだ方向性を決めていない。住宅移転の可能性も踏まえ、県、JRと協議する」（企画財政課）としている（河北新報2011・5・3）。

## ○気仙沼線～南三陸町「陸の孤島」に現実味

気仙沼線の中に位置する南三陸町では、町内5駅のうち4駅が流失、線路も折れ曲がり、鉄橋の崩落が至るところで発生、トンネル内にも瓦礫類や漁船なども入り込むなど甚大な被害を受けた。

鉄道で1時間かけて気仙沼の高校に通学して

いた学生も少なくない。仮設住宅が地元できても、スクールバスがなければ通学できない。

交通弱者の高齢者にとっては、さらに不安のしかかる。町内の中核病院の公立志津川病院は、仮診療所で診療を再開したが、高齢者にとって、そこまでの移手段がない。

南三陸町には現在、高速バスなどの別の交通機関もなく、北部の気仙沼市より事情は深刻。

東北福祉大の星山幸男教授（社会教育学）は、「内陸部に鉄道を再建するとすれば、トンネル工事など費用が膨らむ。どの程度の地震を想定して駅や線路を再設計するのかもしれない。鉄道は観光振興など地域活性化にも不可欠なので、自治体側は鉄道活用を復興ビジョンの柱に据え、JRと連携しながらまちづくりを考えるべきだ」とする（河北新報2011・4・19）。

## 7. 復興まちづくりに関する国の方向

政府は4月11日に「復興構想会議」を設立した。6月末に第1次提言をまとめる。

国土交通省や農林水産省も、復興に向けての構想をまとめ、復興構想会議の提言に盛り込む。

また、自治体に特別区域や特定地区を設定して、都市計画関連や、農業・漁業関連などの、各種の土地利用規制の緩和や、財政上の優遇措置を導入するなどを含めた、「東日本大震災復興特別措置法」の検討も進められている。

また、政府・民主党は、被災地の再開発に民間資金を呼び込む具体策の検討に入ったとの報道がある。商業施設の建設が見込める土地などを国が買い上げて証券化したり、官民ファンドをつくらしたりする案が浮上しているとされる。

ただ、投資のメリットが見込めるなら、資金を集める方法は、恐らく後からでもついてくる。民間の投資判断に耐えるようなまちづくりの構想と、その実現可能性を納得させることが、資金調達のみならず、住民の意識に方向性を与えるためにも重要な課題になる。

## 7-1. 国土交通省、農林水産省の方針

### ○国交省復興素案、津波対策区域を地方が指定

国は、津波観測データなどから、新たな防災目標を設定。ガイドラインでは、堤防などのインフラ整備と沿岸部の新しい土地利用を組み合わせ、津波から町を守る体制を提示する。

これを受け、各自治体は、地域内の安全度を判定しながら「津波防災まちづくり計画」を策定し、特に津波対策を進める必要がある区域も指定する。

指定区域では、地形などに応じて土地利用や建築物の構造を規制しながら、高台の市街地造成のほか、防潮堤などの整備や、盛り土の既存道路の堤防機能の活用なども推進。国は安全評価から対策事業の実施まで、全面支援する。

田畑や市街地が混在する地区では、農業と都市機能を同時に復興するため、集落と農地を交換して、高台などに集落を集約する一方、海辺には、臨海公園として防潮林を配置したり、避難タワーを整備する新型事業を創設する。想定される事業が広範囲に及ぶため、農水省と連携して、事業の縦割りを排除する。

首都直下、東海、東南海の各地震も念頭に、施策を全国展開するとしている（共同 2011・4・29）。

### ○国交省、復興プランにPFI活用

国土交通省は、防波堤や防潮堤といったインフラの設計や、避難対策などの防災基準を、ハードとソフトの両面から大幅に見直す。これと連動して、地震や津波に強いまちづくりにPFIを適用。地域の復興に民間資金を活用しながら、産業や企業の参入を促す。これにより、雇用増大を含めた、産業振興の効果を引き出した考え。

部品工場の被災で、製造業のサプライチェーンが壊れたことに鑑み、「自然災害に強いまちづくり」が進めば、工場誘致の強みになるとして、まちづくりと雇用創出・確保の両輪によって、復興支援を押し進めることを検討する。また、道路や橋梁といった、生活や産業活動の基

盤となるインフラについては、まちづくり計画や地域経済の復興構想を前提に、配置見直しにも踏み込む。（J-Net21 中小企業ニュース 2011・4・21）。

### ○国交省、夏めどに建築制限と避難ビルの検証

国土交通省は、今夏をめどに、①津波避難ビルの構造設計法等の検証、並びに、②津波危険地域における建築制限のあり方について検討する、建築基準整備促進事業の事業主体を公募した（国交省リリース 2011・4・8）。

### ○農水省、新食料供給基地建設の法案を検討

農林水産省は、本格的復興対策では、東北3県など被災地が、農林水産業を基盤とし、国産食料の重要な生産地帯となっていることから、今後、「新たな食料供給基地建設」のための特別措置法の立法により、被災地の自治体と国が、一体となって整備する仕組みを作る。

また、阪神淡路大震災後に制定された、開発行為を規制し市街地復興の特例を措置した仕組みを参考に、農地と宅地の新たなゾーニングなどを行うことができるよう、権利規制や代執行などが可能になる法律とする方向で検討されている（農業協同組合新聞 2011・4・26）。

### ○農水省、漁村高層化の計画案

復興に向けた農林水産省の計画案が、4月7日、明らかになった。魚市場の高層建築化、嵩上げた地盤への水産物加工場の集約、住宅の高台への移転など、漁村の高層化を図る。対策を「応急→復旧→復興」と3段階に分け、3～5年かけての長期計画で津波対策を進める（スポーツ報知 2011・4・8）。

## 7-2. 土地の買い上げ

政府・民主党は、市街地復興のための土地買い上げも検討対象としているが、大槌町の要望では、被災により弱体化した体力と陣容では自力復興が困難との理由からの、一時的買い上げ要求となっており、地元期待とのミスマッチも考えられないではない。

また、「防災集団移転促進事業」の市町村負担が、

財政的に難しいとの悩みも抱えている。

いずれにしても、漁業を基盤とした復旧が不可避である以上、漁港をはじめとする漁業関連施設を核にして、漁業関連産業の生産力を担保にした、防災まちづくりの実現が緊急課題になる。

また、買い上げ等に動くとしても、地区全体の合意が取り付けられるのだろうか。そして、その評価はどうなるのだろうか。

同じ価格で旧所有者に売り戻すといった約束なら、緊急避難による対応として考えることになる。

防災堰堤の再構築のための用地取得や、買い上げて、津波を記憶する公園等にするといった方法は、それなりの公共事業としての計算があるのだろうか、再度都市的利用を考える場合には、被災前の価値なのか、被災後の価値なのか、開発後の期待価値からの原価計算なのか、価格合意にたどり着けるのだろうか。米国の再開発のような場合には、市街地の荒廃で下がった価格からスタートするのだが、どうするか、都市部になるほど難問になる。

#### ○政府、被災地土地買い上げ・証券化を検討

政府・民主党は、東日本大震災の被災地の再開発に民間資金を呼び込む具体策の検討に入った。商業施設の建設が見込める土地などを国が買い上げて証券化したり、官民ファンドをつくらせたりする案が浮上している（日経 2011・5・10）。

#### ○浸水土地、国買い上げも必要…五百旗頭氏

政府の東日本大震災復興構想会議の五百旗頭真議長は7日、岩手県の大船渡、陸前高田両市を視察後、津波で被災した土地を国が買い上げるなどの支援が必要との見解を示した。支援の中身としては、「買い上げ、借り上げ、色々な方式があると思う」と述べた。戸羽太陸前高田市長は「国が浸水区域を一時的に買い上げてほしい」と求めている（読売 2011・5・7）。

#### ○岩手県大槌町、国に浸水地一時的買い上げ要請

町役場も130人余りの職員中、町長のほか34人が死亡したり行方不明になっている大槌町は、震災で海水をかぶったり、地盤沈下したり

した土地を、利用できる状態に戻すには、町の財政では厳しいとして、被害を受けた土地を、国が一時的に買い上げ、町とともに復興を進めるよう要望する方針を決めた（NHK 2011・4・21）。

#### ○岩沼市、土地を買い上げ、防災林分譲の構想

宮城県岩沼市の5月7日の震災復興会議で、津波を受けた沿岸部の土地を市がいったん買い上げたうえで、分割して一般に分譲し、松の木を植えて防災林を育成するプランが示された。議長に選任された石川幹子・東大教授（都市工学）が提示した。個人や団体を広く募って土地のオーナーになってもらい、市はオーナーが支払った土地の購入代金を、沿岸部の高台造成や、防災林育成に充てる（読売 2011・5・7）。

#### 参考1. 建築規制のメニュー

集落移転は上にふれたが、小規模な漁業集落や、塩害を被った農業集落以外、例えば市外地などでは、必要な移転先の規模からしても、住民のまとまりとしても、現実には集団移転は容易ではない。

一方で、死者・行方不明者といった残念な人口減は別にしても、個別には、高所移転を目指す住民もでることが考えられることから、低地に展開した旧市街地は、その人口規模を縮小させざるを得ない事態が起こりうる。

このことは、市街地の経済力そのものの減少にもつながるわけで、商業者を含む生活再建には、大きな問題となる。

再建構想の中で、この経済規模の縮小にどのような答えを出すかは、難しい問題となる。

いずれにしても、生活再建上、市街地での低所居住の全てを排除することができないとすれば、物的被害はある程度あきらめても、最低限、人的被害を回避するためのまち作りと、その維持が必要になる。

過去の事例でも、大津波の後、高所移転対応が見られたものの、時間の経過とともに、生活に便利な低地の人口回帰や増加が起こりはじめたとさ

れる。今回の被災地でも、そのような住宅地の被災が報告されている。

それを、新住民の油断や知識不足というなら、そこが建築可能、あるいは居住可能にどうしてなっているのかということが、それ以前の問題として存在することになる。

今回の津波被害でも、高さのある堅固造建築物が、避難先としてある程度機能した様子も見られるので、人的被害回避のみを念頭におくなら、低層建築物規制と、短期避難可能性の追求が、防災上の懸案として考えられることになる。

都市計画から、戸建住宅不可の方策を考えると、まず、上にも見たように、建築基準法第39条による災害危険区域の指定がある。

また、市街化区域の用途地域では住宅不可は工業専用地域に限られるが、そこでは同時に、建てられる建築物も大きく制限される。

低層建築物禁止については、市街地中心部の幹線道路沿いや防災街区等で、「最低限度高度地区」が指定されている。

「地区計画」制度（都市計画法第12条の5）でも、容積率等の最高限度を定める一般型のほか、高度利用型をはじめその最低限度を定めるものもある。最低高さ5mといった「防災街区整備地区計画」（密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律）のような地区計画も可能にはなっている。

また、用途地域に重ねて指定される「特別用途地区」（都市計画法第8条）制度を使えば、1998年の改正からは、条例が通れば、それぞれの用途地域において、さまざまな制約の上乗せは可能になっている。

白地区域では、同様なことを「特定用途制限地域」制度で対応することになる。

ただ、「地区計画」にしても「特別用途地区」にしても、地元合意がないと進めることは難しい。

市外化調整区域では、建築行為は原則として制限されるが、既存集落など、住宅建築を完全には抑えにくい。

避難場所の確保と、避難時間の短縮を考えれば、

非難が可能な高さや堅固さがある建築物を、適切な距離で配置する都市計画が、最低限、不可欠になる。高層住宅や事務所建築物を適切に配置し、その最上階に、集会所的なスペースの設置を義務付けるといった、容積率のボーナス対応も必要になる。

このような都市計画を考えると、都市計画は市街地の価値の変動を引き起こすものだということにも行き着く。

居住不可とすれば、住宅地としての価値はなくなる。容積を積み上げれば、その容積分の需要がある場合には、土地の価値は上昇することもある（建築費との関係はあるが）。全ての土地に、公的所有を含め所有者がいるわけで、所有土地に対する期待価格が、都市計画で変動させられることについては、どのような論理になっているのだろうか。

また、物的被害のリスクを考えたとき、そもそも資産として持家が必要なのか、何で持家を志向するのかという、かなり基本的な疑問にも行き当たる。

再建のための被災者の資金力や、被災地に住宅を再建するについて、（災害の間隔はさほど短くないとしても）担保価値が認められるのかまで心配すると、公的賃貸住宅の方が適切な居住形態にもなる。大都市ではかなり役割を終えた感のあるURが再開発を含めて活躍できないものだろうか。

※ このほか、「港湾法」の「港湾区域」や「臨港地区」、「漁港漁場整備法」による「漁港」（第1種から第4種）など、港湾関係の区域も。

## 参考2. 中央防災会議・第3期報告書

中央防災会議・第3期報告書（2007-08年度＝2010年1月最終報告）災害教訓の継承に関する専門調査会報告書＝「1960チリ地震津波」

<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyouku/n/rep/1960-chile%20JISHINTSUNAMI>

1960年のチリ地震津波をめぐる報告書だが、その第8章に、「構造物主体の津波対策の確立とその後」と題した章立てがなされており、藤間功司氏による明治以来の三陸地方における津波対策の経

緯と、チリ地震津波以降の対策の問題点が整理されている。

また、第9章は「第9章 チリ地震津波とその後の対策に関する教訓（首藤伸夫）」で、第7節「土地利用規制」、第8節「津波対策の効果と影響」の項目がある。

構造物の事例を含め、詳細な紹介がされているが、それは本文を見てもらうことにして、備忘のためにページを割かせてもらい、一部をメモしておきたい。

今日までの津波対策は、以下の3期に区分されている。

◎ 第1期=1933年の「昭和三陸大津波」にはじまる。対策の基本は「高地移転」。

「防潮堤」は、有効な大きさにするには費用がかかりすぎるので、実行は困難とする時代の対策だが、『最も推奨すべきは高地への移転なりとす。尤も漁業或いは海運業等のために納屋事務所等を海浜より遠ざけ難き場合あらんも、然れども住宅、学校、役場等は必ず高地に設くべきものとす。・・・安全なる高地は鉄道、大道路の新設或いは改修に当りても之を利用すべく特に鉄道駅に就て然りとす。・・・』とあり、現在でも、基本は変わらないことが、あらためて確認される。

また、「防波地区」、「緩衝地区」、高所への「避難道路」も提唱し、「防波地区」は、津浪があまり高くなならない海浜で、しかも、多少とも津浪の侵入を覚悟せざるを得ない場合に設置し、区内には、耐浪建築を併立させる。耐浪建築物には、基礎を深くした堅牢な鉄筋コンクリート造が最良で、これを第一線に配置するとした。

一方、「緩衝地区」は、津浪の侵入を阻止しようとするれば、必然的に増水する地区が出るので、その低地を犠牲にして緩衝地区とするとした。

例えば釜石については『北方山腹を開拓して住宅地とし、自動車を通ずべき避難道路を設く。須賀の一地区は住宅の建設を止めて臨海の遊園地とし、兼ねて大渡川と共に緩衝地区たらしむ。鉄道線路を利用して陸上の防浪堤となし、防潮

林を設けて外廓たらしむ、又出来得べくんば海上にも防浪堤を設けて・・・』

この時の内務省による復興計画は・・・

① 小部落=自力復興や移住

『被害の軽微なるもの、又は部落の極めて小なるものに於ては、自力を以て適當の復興をなし、殊に小部落に在りては、災害部落地を捨て、付近の大部落に併合移住するものあるを以て、・・・』

② 漁業主体の沿岸集落=全村高所移転の奨め

③ 釜石、山田、大槌、大船渡のような地方的中心市街地=住宅は高所移転を原則とするが、全市街地を安全地帯に移転するのは不可能なことから、海辺の立地が必要な建築物については、防浪堤や護岸の築造、防潮林の建設、避難道路の新設などで対応するとしている。

『都市的聚落地は、その原敷地に復興するを本則とし、その敷地内に就き土地の利用を工夫し、海辺に直接するを絶対的の要件とする運送業、倉庫、その他の建築物を除き、住宅は後方安全なる高地に敷地を造成し移転せしむ。』

高所移転については、国や県が高地に宅地造成を行い、集団で移転した箇所が多かった。

宅地造成箇所は、宮城県で15か町村60集落、岩手県で18か町村38集落に及ぶ。宮城県の60集落のうち集団移転が11、他の49は各戸移転、岩手県の38集落はすべて集団移転だった。

宅盤を嵩上げして集落を再建したところには、岩手県気仙町長部や宮城県雄勝町がある。

「罹災民の精神的復興は先ず敷地造成より」として、「敷地造成事業の執行は極めて迅速を要したる」ものとされ、1934年3月中には住宅敷地の造成はすべて成功したようだ。

また、宮城県の県令33号（海嘯罹災地建築取締規則）による建築禁止もこの時で、県下25か所に適用された。

田老村は高地に移転しようとしたが、用地がなく、地盤の嵩上げも高価なため、防潮堤を建設し、その背後に住居を復興した。

今回のニュースにある津波記念碑も、朝日新

聞社が大規模に後押しし、150基が設置された。

- ◎ 第2期=1960年の「チリ地震津波」を契機とする。主な対策手法は、経済力の向上と計算技術の発展に伴う「防災構造物」の建設と、「津波警報」の進歩。

構造物については、津波のみならず、台風による浸水もあり、1959年の伊勢湾台風を受けた関係省庁の「高潮対策協議会」による見直しで、海岸構造物の基本形が決まっている。

チリ津波は、三陸地方では津波高5～6m、他の沿岸では3～4mだった。被害は全国にわたったが、一部の防潮堤に守られた地域ではほとんど被害が出なかった。

これを受けて、被害は防潮堤がなかったからで、全国に防潮堤が必要との認識が広まった。

田老については、実は津波は防潮堤の場所までも到達しなかったのだが、「二十数年間の努力実り住民守った堤防」といった表題に見られるごとく、防潮堤が田老を守ったとの認識が一般だった。

「高地移転や避難は消極的・対処療法的な対策であり、そのような対策を選択した地域が津波警報の遅れもあり被害を受けた。一方、堤防や防潮堤で守るのは積極的・抜本的な対策で、これを行えばより大きな津波が来ても避難する必要はない」という雰囲気が出てしまった。

「津波対策事業に関する特別措置法」が、1960年に公布され、この法律に基づいて1961年に決定された対策事業計画では、津波高が5～6mであったことから、対策の中心が防災構造物の構築で、その天端高は、チリ津波の実績が基準で、0～2.2mの余裕高を加えた高さとされた。

ただ、専門家にとって、それはあくまでチリ津波程度の津波を抑えるのが目的で、それ以上の津波の可能性があることは明白だった。

国土地理院の報告書(1961)には「現在の津波防災事業がチリ地震津波を基準として実施されている点を考えれば、次の段階の津波防災対策事業は、明治29年、あるいは昭和8年津

波被害も考慮して、三陸地方の津波防災永久対策を確立すべきである」とある。

そして、岩手県では、明治・昭和と近地津波による大被害を受けているため、それをも見込んだ高さに防潮堤の高さを改良し続けることになった。

なお、チリ津波を契機に行われた地盤の嵩上げと土地利用規制は、嵩上げが宮城県雄勝町、土地利用規制は北海道浜中町と宮城県志津川町(現・南三陸町)。

※ これらを含め、具体的事例は図を含め本文に記載されている。

- ◎ 第3期=1997年の、「地域防災計画における津波対策強化の手引き」以降。沿岸での高さ5～6mのチリ地震津波に比べ、10m以上と高い近地津波対策をどうするかが最大の課題で、防災構造物の限界を意識した上での、防災構造物、津波に強いまちづくり、防災体制の三つから成り立つ。

1976年に東海地震の危険が叫ばれるとともに、三陸地方での津波対策のあり方を検討する動きが出た。チリ津波緊急対策として取りあえず5～6mの防潮堤をつくり、その後、場所によっては12mを超える高さに嵩上げ工事を進めていた岩手県を中心に、計画対象にすべき津波の大きさの検討が始まった。

1983年に建設省と水産庁がまとめた「津波常襲地域総合防災対策指針(案)」は、構造物以外にも含めた総合的対策案になっている。高さに限界がある構造物だけで、完全に対処することは不可能であることを正確に認識し、それ以外の手段を含めて総合的に災害を防止するため、構造物がどのような位置を占めるかを明確にした。

計画対象津波としたのは「明治三陸大津波」で、これにより、構造物だけでは防げないこととなり、防災構造物、防災地域計画、防災体制の三つを組み合わせが必要となった。

これを継承した「地域防災計画における津波防災対策強化の手引き」が、93年の北海道南西沖地震津波の後、1997年に、津波関連7省庁に



よって合意を得た。

「まちづくりの観点」では、「現実の問題としては、全ての住宅や重要な施設を危険な場所から移転させることは不可能な場合が多いので、津波による危険が予想される場所は、中長期的な地域の土地利用計画との整合のもとに、津波災害を軽減し得る構造（土地利用、構造物の強化等）に転換することが重要である。そのためには、住宅等の津波に弱い施設が、危険な場所へこれ以上集中することを制御し、またこのような地区への新規の施設立地を避ける。

一方、臨海部や背後地は、地域の産業振興や生活環境の向上のために、様々な利用やそれに伴う施設立地ニーズがある。地域計画的対応によって津波に対する安全性の向上を推進するためには、地域ごとに、このような臨海部の利用と共生できる土地利用を進めて行くことが重要である。

このような考え方のもとで、危険な場所に立地する施設については、耐浪化に配慮する構造が望ましい。また、施設そのものの被害を防ぐだけでなく、背後の被害を軽減する構造が望ましい。さらに、以上のような土地利用を誘導し、避難・救援対策を充実させるためには、地域の土地利用の骨格となる交通施設整備や、公共施設整備において、津波防災対策の視点を盛り込んでいくことが重要である」としている。

以下、2001年以降の専門調査会以降の解説があるが、「構造物主体の津波対策の功罪」の項の中に、今回の津波の後の文章といてもいいような、以下のような記載がある。

⇒ 高くても5～6mだったチリ地震津波は構造物で対処できる範囲だった。そして、現実には規模の小さな津波の方が発生頻度が高く、数十年に一度を除けば、チリ津波後にとられた対策は効果を発揮した。

専門家は、構造物対策が、あくまでもチリ地震クラスの津波を抑えるだけのものとは認識していた。しかし、一般の人たちは違った。防潮堤が建設されていた場所では被害がない状

況を見、特別措置法で「施設の新設又は改良に関する事業」が津波対策事業と位置づけられて大々的に施設整備が進み、しかもその効果が実証されたことで、津波はもう怖くないという錯覚が生まれてしまった感がある。

防潮堤を高くすることで、土地利用計画や防災対策の強化といった対策を推進しにくくし、また、災害文化の継承も難しくするといった副作用を生んだ。そして、防潮堤ぎりぎりまで民家が建ち並ぶ光景がひろがった。

田老でも、新たな防潮堤を建設し、水門や河川堤防も建設したが、これによって、堤内地の面積は倍増したものの、緩衝地区は消失した。

専門家は構造物対策の限界を理解していたはずなのだが、現実には構造物以外の対策はとれなくなっていく。チリ津波を大きく上回る津波に対しては、むしろ脆弱な社会になっている可能性もある。

また、同じ中央防災会議が、2011年にまとめた「災害史に学ぶ」『災害教訓の継承に関する専門調査会』編 海溝型地震・津波編（87ページ・とりまとめ担当＝首藤伸夫・武村雅之）が（案）の形で、平成23年そして月は空欄のまま、以下に開示されている。

<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/15/shiryoku3.pdf>

東日本大震災関連ニュース (2011年3月11日～5月15日) \* : 過去の経験にかかわる記事

月	日	被災状況の報告	現場の対応と要望	県の動き(復興計画 etc)	国の動き	その他
3月	11	東日本大震災発生				
	12～20	仙台市でも平野部として世界最大級の10m(朝日 2011・3・17)	大船渡市＝3月15日の綾里地区から順次、瓦礫撤去実施			
	21～25		南三陸町長「今までにない街づくりを模索」(オルタナ 2011・3・23)		政府は、所有者の許可なく瓦礫撤去・廃棄できるとの指針を自治体に通 知(2011・3・25)	
3月	26～31	仙台市若林区は総面積の56%が浸水(時事 2011・3・28) 釜石市20km沖で6.7m→沿岸部は理論上13m(時事 2011・3・29) * 此処より下に家建てるなー石碑、集落を救う(読売 2011・3・30 / 河北新報 2011・4・10) 大船渡市の綾里湾 29m、釜石市両石湾 17.7m(岩手日報 2011・3・31) * 普代村～15.5m水門と海から1kmが村を守る(ケンブリッジ 2011・3・31 / 読売 2011・4・3ほか)	大船渡市長「首相に集団移転の支援直訴」(読売 2011・3・27) 宮古市長「高台での宅地造成も選択肢」(産経 2011・3・28) 大船渡市職員が緊急に北海道奥尻町を視察(北海道新聞 2011・3・30)	宮城県知事、松島の建築規制緩和を国に要請(河北新報 2011・3・31)		阪神淡路大震災復興区画整理、すべて終了(神戸新聞 2011・3・28)
	4月	1～5	宮古市田老地区で遡上高 37.9m(日経 2011・4・3)		宮城県で仙台市など1市2町に建基法 39 条の条例(河北新報 2011・4・5)	住宅建築禁止～宮城県の1933年の条例(河北新報 2011・4・5)
	6～10	南三陸町と女川町で戸籍原本データ消失(河北新報 2011・4・6) 仙台東部、耕作地8割が壊滅、数年間は絶望的(毎日 2011・4・6) * 堤防の役目を果たした「仙台東部道路」(毎日 2011・4・8) * 10mの防潮堤、津波を防げず～宮古市田老(河北新報 2011・4・10) * 「浪分神社」の伝承途絶えた仙台市若林区霞目(河北新報 2011・4・10) * 高台に再建した吉浜村～大船渡市吉浜湾(河北新報 2011・4・10)	避難所の被災者「土地を離れたくない」32.9%＝産経新聞調査(産経 2011・4・9)		国交省、夏めどに建築制限と避難ビルの検証(国交省リリース 2011・4・8) 農水省、漁村高層化の計画案(スポーツ報知 2011・4・8)	
4月	11～15	津波被害の高齢者施設は97カ所・3,169戸(医療介護CBニュース 2011・4・12) * 明治三陸大津波の「津波石」まで津波到達(河北新報 2011・4・13) 津波の被災者は15.6万世帯・44.4万人(日経 2011・4・14) 石巻市塩釜町は満潮時に町全体が水没(FNN 2011・4・14)	釜石市＝4月14日から瓦礫撤去実施	宮城県、震災復興基本方針(素案)公表(2011・4・11) 岩手県、復興に向けた基本方針を発表(2011・4・11) 宮城県、高台移転など都市計画の抜本的見直し(建設工業 2011・4・12) 野村総研が宮城県の復興計画策定を支援(同社リリース 2011・4・14)	政府、4月11日に「復興構想会議」を設立	
	16～20	* 八戸市市川町浜～新興住宅地に津波、新住民に浸水区域の認識なく(毎日 2011・4・17) 最大の地盤沈下は石巻市の牡鹿半島の116cm(産経 2011・4・17) 浸水面積は6県 62市町村で561km <sup>2</sup> (毎日 2011・4・19) * 東松島市、野蒜海岸と宮戸島の人的被害に差(毎日 2011・4・19) * 仙台平野～「歴史街道」浸水せず(毎日 2011・4・19) 仙台市の地籍調査進捗率は29%(毎日 2011・4・19) 気仙沼線～南三陸町「陸の孤島」に現実味(河北新報 2011・4・19)	JR盛岡支社長、被害4路線の線路移設も検討(毎日 2011・4・16) 名取市北釜地区(107世帯)集団移転を決議(河北新報 2011・4・17) 気仙沼市＝4月17日付けで瓦礫撤去方針 亘理町＝4月18日から瓦礫撤去実施 仙台市内の住宅地で高齢者の茶話会再開(河北新報 2011・4・19)	岩手県、漁船や養殖施設共同利用の動き(毎日 2011・4・19)	農水省、大規模化による食料供給基地構想(朝日 2011・4・17 / 農業協同組合新聞 2011・4・26) 厚労省、仮設住宅地にデイサービス拠点併設へ(読売 2011・4・19) 農水省、小規模漁港は集約する方針(日経 2011・4・20)	

月	日	被災状況の報告	現場の対応と要望	県の動き(復興計画 etc)	国の動き	その他
4月		支援の仕組み崩れ、被災高齢者が介護難民に(毎日2011・4・20)				
	21~25	岩手県田野畑村～高齢化の零細漁村再建難しく(毎日2011・4・22) 宮城・岩手の高齢者施設、定員を1,000人超過(毎日2011・4・25)	岩手県大槌町、国に浸水地一時的買い上げ要請(NHK2011・4・21) 仙台市=4月22日から重機による撤去作業を、順に対象地区を設定して実施	宮城県、盛土の道路・鉄道で囲まれた市街地をイメージ(河北新報2011・4・23) 建築制限、宮城県と岩手県の手法に差～岩手は安全確保のため期限無し規制、宮城はまちづくりが目的の期限付き規制を採用(河北新報2011・4・25)	国交省、復興プランにPFI活用(J-Net21 中小企業ニュース2011・4・21)	
	26~30	「前兆すべり」観測されず一地震予知連絡会(毎日2011・4・26) * 大津波が来るとは…いわき市薄磯地区の場合(毎日2011・4・27) 過疎・高齢化の牡鹿半島、過疎の加速も(日経2011・4・27) 地盤沈下で海拔0m以下、震災以前の5倍に(産経2011・4・28) * 大船渡市三陸町～戦後造成の道路を津波上る(河北新報2011・4・30)	気仙沼市唐桑町小鯖～2年前に高地移転提唱(河北新報2011・4・26) 東松島市矢本立沼地区の約50世帯が移転決議(読売2011・4・26) 農地塩害、9地区1,400世帯が集団移転検討(読売2011・4・26) 宮古市=4月27日から瓦礫撤去実施 石巻市東浜地区「数ヶ月で自己破産が出かねない」(日経2011・4・27) 宮城県漁連、協業化を打ち出す(日経2011・4・27)	クボタ、被災地で田植え代行、宮城県と実験(日経2011・4・26) 岩手県、仮設住宅に浴室を設置した集会所併設(日経2011・4・27) 宮城県、沿岸部の「災害危険区域」指定検討(朝日2011・4・29) 宮城県、松島の復興方針で5市町と検討会(河北新報2011・4・30)	農水省、新食料供給基地建設の法案を検討(農業協同組合新聞2011・4・26) 農水省、コメ26,500万トン、代替生産に目処(日経2011・4・27) 国交省復興素案、津波対策区域を地方が指定(共同2011・4・29)	
5月	1~5	* 「津波の前の引き潮」が見えず～大槌町(河北新報2011・5・1) 石巻市梨木畑、塩富町で長靴生活(時事2011・5・1) 宮城県は砂利や土嚢を積み上げるが効果限定的(京都新聞2011・5・3) 陸上に船舶3,156隻 宮城県が中間報告(河北新報2011・5・3) 3県の森林被害は少なくとも1,669ha(毎日2011・5・4) 店主や工場従業員が流出してしまう可能性(河北新報2011・5・4)	女川町復興計画策定委員会、8月目処に答申(三陸河北新報2011・5・2) サイゼリア、仙台の被災農地でトマト水耕栽培(河北新報2011・5・3) 常磐線、宮城県・亘理駅以南で内陸迂回検討(河北新報2011・5・3)	宮城県、震災復興会議を発足(2011・5・2)	文化庁、「松島」高台への住宅新築容認へ(日経2011・5・3)	
	6~10	最大沈下の牡鹿半島で7cm隆起も 国土地理院(共同2011・5・10)	岩沼市、土地を買い上げ、防災林分譲の構想(読売2011・5・7) 女川町復興計画策定委員会、高所移転も検討(仙台放送2011・5・10) 名取市閑上地区の住民が独自に「考える会」(河北新報2011・5・10) 毎日新聞の被災者アンケート～27%が依然生計のめど立たず(毎日2011・5・10)		浸水土地、国買い上げも必要…五百旗頭氏(読売2011・5・7) 政府は、今後約3カ月間に実施する被災者支援策について「当面の取り組み方針案」をまとめる(2011・5・10) 政府、被災地土地買い上げ・証券化を検討(日経2011・5・10)	
	11~15		大船渡市の被災者の4割が「高台移転」(毎日2011・5・11) 岩手県大槌町～仮設店舗建設場所に不満の声(河北新報2011・5・15) 再建方針はつきりせず、被災地で困惑や苛立ち(毎日2011・5・15) 大槌町=建物撤去は5月中旬から	宮城県震災復興計画、5月に1次案、7月に2次案(河北新報2011・5・11)		