

東日本大震災からの復興に取り組む自治体の活動について  
仙台市復興事業局への聞き取りから

Activities of Local Governments Engaged in Reconstruction after the Great  
East Japan Earthquake  
From Interviews with the Sendai Reconstruction Bureau

公益財団法人 地震予知総合研究振興会 東濃地震科学研究所

主任研究員 古本 尚樹

〒509-6132 岐阜県瑞浪市明世町山野内 1-63

TEL:0572-67-3105 FAX:0572-67-3108

E-Mail: furumoton53@mail.tries.jp

抄録

和文抄録

(目的) 東日本大震災被災自治体の復興における現状はどうか。その対応における課題はどのようなことがあるか。  
都市型の復興過程について明らかにしたい。

(方法) 仙台市復興事業局職員への聞き取り調査を行った。主な質問事項は①震災後における復興事業における課題と対応について②被災者との対応について③今後の改善事項について、である。

(結果) 震災直後から仮設住宅、その後の公営住宅や集団移転を視野に入れていた。被災者の合意形成において9割方の合意が得られた段階で、すみやかな集団移転を進めた。地下鉄の復旧が早かったことから、あらためて鉄道の重要性を認識した。今後の街づくりで、公営住宅の住民における階層のバランスをとることが不可欠である。

(結論) 仙台市の復興に従事する職員から、震災後から現在に至るまでの移転や合意形成、決断、そして今後の街づくりについて貴重な意見を聞くことができた。これからも順次、移転等が進められるが、個別のコミュニティだけでなく、市としての街づくりが今後どうなるか期待したい。キーワード：東日本大震災、被災地、住民合意、集団移転、復興

(英文抄録)

This paper aims to clarify the urban reconstruction process.

Conducted interview surveys with staff from the Sendai Reconstruction Bureau. The primary questions were in regard to (1) issues in, and responses to post-earthquake reconstruction projects.

The speed of the subway's restoration demonstrated again the importance of railroads. A balanced social order among residents in public housing is indispensable to future community development.

The research was able to gather valuable opinions from staff engaged in reconstruction in Sendai about relocation, consensus building and decisions from post-earthquake to today, as well as opinions about future community development. The author has expectations for how not only the individual community progresses in the future, but also how community development progresses for Sendai as a city.

(Keywords) Great East Japan Earthquake, disaster area, resident consensus, collective relocation, reconstruction

## I. はじめに

東日本大震災は東北を中心に大きな被害をもたらした。その復興はいまだ途上である。被災地の多くは、地方都市、過疎地と称される地域であるが、その一方で政令指定都市である、仙台市においては現在も復興に取り組んでいる。各被災地それぞれに元来ある課題と震災による課題による複合的な課題が生じている。犠牲者が人口の割合に占める割合の多い地方都市では特に、過疎地の復興の遅れが指摘される傾向がある一方、政令指定都市のような比較的規模の大きい仙台市にも特有の課題がある。そこで、都市における被災自治体の復興への取り組みと、震災後から現在に至るまでの課題を精査することとした。被災者支援とともに、震災後の自治体対応を検証が進み、後世につなぐ活動も見られる。また、復興過程で街づくりの観点からのアプローチを目指す動きもある。集団移転等における市民の合意形成等への自治体による尽力は、被災地復興に参考になるだろう。そこで仙台市役所職員のうち、復興事業局職員への聞き取り調査を行い、それに対する考察を本論文で行うこととする。尚、本論文では医療や保健担当職員への聞き取りではないが、復興そのものが医療や保健分野の再興に影響する部分は大きいと著者は考える。そこで震災復興に直接携わる自治体職員の意見を論文としてまとめることで、今も震災からの復興が続く被災地自治体またその支援にあたる者・組織に広く参考とすべく執筆した。

## II. 方法

仙台市の被害状況について

仙台市内の震度…震度 6 強：宮城野区、震度 6 弱：青葉区、若林区、泉区、震度 5 強：太白区

津波…仙台港 7. 2 m (推定値) (地震発生から約 1 時間後に津波到達)<sup>1)</sup>

人的被害…仙台市内死者 9 1 4 名 (うち仙台市民 8 1 9 名)、行方不明者 3 0 名、負傷者 2,275 名 (平成 26 年 6 月 30 日現在)<sup>1)</sup> ※仙台市の人口：1,073,242 人 (平成 26 年 10 月 1 日現在)<sup>2)</sup>

建物被害…全壊 30,034 棟、大規模半壊 27,016 棟、半壊 82,593 棟、一部損壊 116,046 棟 (平成 25 年 9 月 22 日現在)<sup>1)</sup> 多くの被災者が仮設住宅等に居住している<sup>1)</sup>。

被害推定額約 1 兆 3,684 億円 (平成 24 年 1 月 29 日現在)<sup>1)</sup>

震災廃棄物の処理

仙台市内のがれき発生推計量約 137 万トン (市処理量の約 4 年分)。平成 25 年 12 月をもって、震災がれきの処理・リサイクル完了。

Fig.1 The number of temporary housing<sup>1)</sup>

	平成 2 4 年 3 月 3 0 日	平成 2 5 年 6 月 1 日	平成 2 6 年 1 0 月 1 日
プレハブ仮設住宅	1,346 世帯	1,143 世帯	843 世帯
借上げ民間賃貸住宅	9,838 世帯	8,150 世帯	6,264 世帯
借上げ公営住宅等	825 世帯	731 世帯	390 世帯
合計	12,009 世帯	10,024 世帯	7,497 世帯

## 対象、方法

2013 年 6 月 26 日午後 2 時に仙台市役所内にて、聞き取り調査を行った（半構造化面接、集団面接）。聞き取り調査対象者は、復興事業局男性職員 1 名（以下、「男性 A」と記す）である。男性 A は同震災時に実際に被災者支援にあたり調査対象の適任者と考慮した。主な質問事項は、①震災後の対応について②震災を経験して③被災者について、である。尚、私は第 3 者の研究者として聞き取りを行っている。よって下記「3. 結果」内に筆者の意見は含まれていない。

## 倫理的な配慮について

かつて所属した阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターでは倫理委員会がない代わりに研究部内、研究部上司、また指導者である上級研究員より指導を受け、倫理的に十分配慮を行った。また調査対象自治体また関係者に対しても同様の配慮を行い、問題がないよう連絡をとりながら調査を遂行した。

## Ⅲ. 結果

以下の結果内容のカテゴリー分けは参考文献<sup>3)</sup>を参考にして、著者が独自に行ったものである。以下の発言（男性 A）は、発言した順のまま、記載している（著者の意見は含有されていない。）。

### （1）震災後の対応について

①まず、津波被害を受けた沿岸部の復興まちづくり、集団移転の実行、今後に備えて、津波防御として、道路のかさ上げ等のアイデアを都市計画部門で少しずつ実践し始めた。宅地の地滑りも多く、その復旧も始めた。

仮設住宅、その後の公営住宅、更には集団移転に向けた動きを進めることを目標にした。

②沿岸部の被災地約 1,500 世帯を対象に、13 地区分に土地を用意して、希望者には移転先として確保している。仙台市の特徴として、1つのまとまった計画にして移転を進めている。他の被災地の例では、海岸付近の集落単位では被災地の意向が一致しないことがある。

例えば、若い世代には便利なところに住みたい、高齢者は元の居住地にいたい、農業従事者は農地から離れたくない、会社員であれば通勤に便利な、交通機関の確保されているところがよいなど。そこで1つの計画にまとめ、13地区の土地で被災者に好きなことを選択してもらうようにした。

③農業従事者には農地周辺を造成して住宅地を用意するが、地盤の弱い箇所(田)を固める必要があり、造成に時間がかかっている。実際に住宅を建てられるのは平成27年(2015年)からの予定である。

④移転を急ぐ被災者には、既成の市街地を用意している。ここは早く利用できるのが特徴である。2012年12月から約100宅地分用意したものに申し込みがあり、現在すでに住宅が建築され始めている(2014年10月現在で、約200宅地を供給済で、本年度内に残り530宅地の整備が完了する予定である)。

⑤集団移転に関しては被災者に公式・非公式含めかなり多くの説明会を設けた。個別相談も行った。苦情も多く受けた。被災者にはある程度の人数が累計で集まり、全員の合意形成は難しい状況であり、概ね(=9割方)の合意が得られる感触を得た段階で、2011年の12月に災害危険区域の指定を行い、集団移転を進めて行くことを決定した。反対意見はあるし、議会でも議論はあった。ただ、時間を長くかけることでコミュニティの分化することが危惧されたので、被災者全員の合意を待つことはできない。また、一部の住民が同意してもらえず、跡地買取ができないと他の住民の移転が進まないのは問題と考えた。

⑥集団移転の選択肢である、既成の市街地一部は以前からの予定で、地下鉄が建設中である。区画整理を行っており、それに商業施設、生活利便施設、交通機関がそばにあり便利な地域である。今後の人口減少を予想して、コンパクトシティにしたいという理想ももともとあった市街地である。ただし、こうした市街地は地価が高いという難点がある。

## (2) 震災を経験して

①地滑りで約5,000宅地被害を受けた。多くは古い団地で古い技術で造成された団地がほとんどである。こうした地域は高齢者が多く住んでいる。基本、造成の作り直ししか対応はできない。これに関連して造成マップ、宅地の造成履歴マップの公表をこれまで踏み切れなかった。というのも、人の所有する土地情報をオープンにするのは資産価値に影響するので、抵抗感があったためである。しかし、今回の震災でこうした情報の提供が重要だと思われるし、今なら公表しても市民の理解は得られると判断して、この度公表した。安全なところに住むという姿勢を大切にしたい。

②地震保険をかけていた被災者とそうでない被災者の再生余力がかなり違う。宅地は保険対象外で、地滑りによる宅地被害は金銭的給付がない。今後、保険が宅地対象になることも検討すべきではないか。

③制度面で生活再建支援金や義援金等に関して、罹災証明に基づき給付されてくる。罹災証明は建物の判定なので、宅地に多少の損害があっても、建物に被害がなければ給付されない。約 5,000 もの宅地が被害を受けているので、これについても対応可能を検討されてもよいのではないか。

④地滑りの被害地域は昭和 30～40 年代に山を切り開いて団地を造成しているところである。こうした地域に多い高齢者の資力は限られている。そこで、被害を受けた 5,000 宅地のうち半分くらいは公共工事で、残りは市の独自助成制度を作りすなわち各世帯で 100 万円までは自己負担で、それを超える復旧費用の 9 割を補助するので、各世帯とも 100 万円台の負担で復旧できる制度がある。自治体独自の支援で行うか、罹災証明の制度や生活再建支援金の適用拡大等の役割について議論が進んでほしい。

### (3) 被災者について

①仮設住宅に住んでいる方同志での軋轢が一部でみられる。元来住んでいたアパートが被災して仮設住宅にいと家賃が無料になり、車なども購入している等はあるべきとの苦情がある。いまだ、仮設住宅には約 1 万世帯いるが、皆が生活困窮者ではない。それぞれの事情はあって、仮設住宅から出れない階層の人も多い。

そこで、仮設住宅等にいる被災者にアンケート調査を行い、公営住宅の入居希望をとった。約 3,700 世帯が公営住宅への入居を希望している。来年度 (2014 年度) 末には公営住宅が全部完成する予定である。新規の各団地住民階層におけるバランスをどうとるかは、今後の課題である。

### ※結果のまとめ

#### (1) 震災後の対応について

震災直後から仮設住宅、その後の公営住宅や集団移転を視野に入れていた (①) 用地の確保 (②) を順次進め、その一部はすでに住宅建築が始まっている (④)。農業従事者が被災地に多いことを考慮しての住宅地確保も行っている (③)。集団移転に関しては住民の理解を得る努力がなされている (⑤)。また移転先のうち既成市街地の一部も用意され、そこは地下鉄の沿線になる予定であり、利便性が高い (⑥)。

## (2) 震災を経験して

今回の震災を契機に土地造成履歴マップ等の公表にふみきった。(①)。宅地への被害に対して保険の適用がない(②)。義援金等の使い道で宅地等の被害が検討されてはどうか(③)。また市独自の宅地被害から改修助成金を設けたが、義援金等との役割とも合わせて、議論が必要ではないか(④)。

## (3) 被災者について

仮設住宅居住者間での軋轢が生じている。今後の住まいに関し、市はアンケート調査を行い、希望者に提供する公営住宅の建設を進めている(①)。

## IV. 考察

仙台市は、避難者が震災後最大で約10万人もおり、今なお約1万世帯の住民が仮設住宅等で不自由な生活を送っている。こうした中で、仙台市は震災直後から長期的な見通しを持って対応している。すなわち、仮設住宅の設置やその後の公営住宅について営繕関係の職員等を含め、マンパワーの確保に動いている。また制度面の整備を行うための準備も進めてきた。今回の震災で、津波の被害が沿岸部で大きいのが、被災者の移転場所として、新規の造成地を確保している。強制移転ではなく、任意による集団移転である。仙台市としては他の被災地の動向を注視し、その結果、被災者の移転に関して1つの計画にまとめ、被災地住民の意向が多様であることを考慮して、異なる13地区の宅地を移転希望者用に用意した。また既成の市街地の一部への移転も可能となり、将来的に地下鉄の沿線になることもあり、利便性は大きいだろう。

集団移転に関する被災者の合意形成について、仙台市はたくさんの説明会や個別の相談業務を行った。住民の9割方の同意をいただける感触を得た段階で集団移転の決定を行った。震災が発生した2011年中に集団移転の決定を行っている。地域の復興に関して<sup>4)</sup>、その「シナリオ」から実践への経緯は、住民の合意形成はまちづくり、復興において重要な役割を果たしている。一過性のコミュニティではなく、安心安全に住める街づくりの中で、各世帯の背景を考慮した移転場所確保と集団移転の決定時期についての仙台市の事例は、今後の見本になるだろう。被災者の合意形成にあたり、当然ながら被災者の一部には今なお反対する意見がある。しかし、いたずらに先延ばしにすることによるコミュニティ内の意見が多様化するのを避け、かつ復興を進めるにあたり、仙台市の対応は評価できるのではないか。また、市としても反対の意見を真摯に受け止める「覚悟」ができており、その点、住民との難しい折衝で、仙台市の決断は意義があるだろう。街づくりの観点では、将来的に人口減少社会を見越して、コンパクトシティを目指す動きの中で、震災が発生し、それによる被災者の移転と並行して、その流れを崩さないように配慮されている。一方、農業従事者が今回の被災地は多く居住し、彼らに対する配慮もとられている。

仙台市では津波だけでなく、地滑りの被害も大きく、特に昭和30年代から造成された

宅地団地は、高齢者がかなり多く占めている。彼らを含め、宅地被害に対する地震保険等からの給付はなく、この保険の適用範囲は今後、検討の余地があるだろう。市としては独自の助成金を設け、宅地の改修を促進している。地震保険加入により建物や家財へ補償を受けられる世帯は、その給付により自主的な再建が促されている。金銭的な支援や助成について、格差が生じないようにするため、特に東日本大震災のような大規模災害で、「取り残される」階層が生じないようにするために、自治体支援に比重をかけるのか、それとも義援金等にも適用範囲を拡大するなどして救われる被災者を増やすのか、こうした役割も含めた課題はある。また、人手不足により建物の耐震化工事が進まないことも危惧される。

今なお、約 1 万世帯の被災者が仮設住宅等にて不自由な生活をしているが、その被災者間での摩擦も表面化している。自立できる被災者にはそれを促すことも重要である。市としても被災者における住居の不安を払しょくするため、アンケート調査を行い、必要な公営住宅の建設を進めている。ただ、公営住宅の入居者が抱える課題は多様である。各コミュニティ内で要援護者が中心になるのではなく、均等のとれたコミュニティ、さらに言えば協働できるコミュニティが形成できるような支援が必要だろう。仮設住宅等でも問題になる「孤独死」に象徴される孤立化住民が生じないようにする、施設のあり方と自治会等住民同士の「橋渡し」が不可欠である<sup>5)</sup>。被災者同士を結び付けるのに、行政サービスを介在させたり、大学など研究機関との共同でコミュニティの再構築を行える機会を増やすことが必要ではないか。日常生活における「買い物難民」等の困難を防ぐ取り組みの中で、住民同士が「顔」を合わせる機会を増やすなど、さまざまな可能性の中から、自治体また官民連携等で行える支援のあり方が模索できるだろう。

なお、今回被災者への聞き取りを行っていないため、被災者の意見が抽出できていないことが課題であり、今後その機会を設けたいと考える。

## V. 結論

仙台市の復興に従事する職員から、震災後から現在に至るまでの移転や合意形成、決断、そして今後の街づくりについて貴重な意見を聞くことができた。都市部における大規模災害時に発生する多くの被災者、いわゆる「帰宅難民」への対応を今後どうしていくかが重要になることが明らかになった。個別のコミュニティだけでなく、市としての街づくりが今後どうなるか期待したい。

## 謝辞

この度、震災復興のお忙しい中、仙台市復興事業局震災復興室他、仙台市職員の皆様に多大なご協力を頂きました。ここに心より御礼と感謝を申し上げます。

## 参考文献

- 1) 仙台市復興事業局震災復興室：仙台復興レポート.2013,pp1-30.

2) 仙台市 : Data 仙台

[http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/yoran/data\\_sendai/pdf/datasendai\\_4.pdf](http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/yoran/data_sendai/pdf/datasendai_4.pdf)

(アクセス 2014 年 12 月 10 日)

3) 戈木クレイグヒル滋子: 質的研究方法ゼミナール～グラウンテッドセオリーアプローチを学ぶ. 医学書院. 2005, pp112-124.

4) 日本建築学会: 復興まちづくり. 2009, pp157-177.

5) 浦野正樹, 大矢根淳, 吉川忠寛: 復興コミュニティ入門. 弘文社. 2007, pp96-101.