

東日本大震災から 10 年。「海と生きる」気仙沼の復興とは

巨大防潮堤問題のその後、住宅再建の結果などを報告します

元三陸新報社記者

宮城県気仙沼市議会議員 今川 悟



1. はじめに

私は震災当時、気仙沼市と南三陸町をエリアとする三陸新報社の記者で、避難した魚市場屋上で大津波を撮影しました。それから3年間は震災から立ち直る古里の様子を取材し続けましたが、2014年に気仙沼市議会議員に転身しました。そして、説明会や現場にできる限り足を運んで情報を収集し、2014年3月から4年間、気仙沼復興レポートを毎月11日に発表してきました。震災10年を迎えるに当たり、その総集編をまとめました。その中から、大きな津波被害を受けても復興のテーマに「海と生きる」を選んだ気仙沼の現状を報告します。

2. なぜ巨大防潮堤が必要だったのか

(1) 2019年夏にようやく全地区で合意

気仙沼の復興といえば、防潮堤問題を避けることはできません。それはリアス式で海岸の地形が複雑なために漁港が多く、防潮堤の計画数、事業費ともに被災地では断トツで、多様な防潮堤が計画されたからです。しかし、気仙沼市は水産業が基幹産業で、漁師が森に木を植える「森は海の恋人」運動が生まれた地であり、コンクリートの巨大構造物に対する抵抗が大きく、賛否が分かれました。そのため、地域の合意形成に時間がかかり、防潮堤計画を撤回したり、大胆に修正したりする海岸も少なくありませんでした。

結果的に、気仙沼市の海岸線 172 kmのうち 44 kmの 106カ所で防潮堤の復旧・新設が検討されましたが、レベル1津波（数十年から百数十年の頻度で発生する津波）に対応した巨大防潮堤は不要と判断した34カ所は原形復旧となりました。巨大防潮堤が必要な海岸でも、海への影響などを考えて43カ所は引き

表1 防潮堤事業費の上位5市町(2015年度末現在)

	市町	計画数	事業費
1	気仙沼市	84	2197億円
2	石巻市	67	1321億円
3	大船渡市	25	1007億円
4	南三陸町	55	882億円
5	東松島市	38	838億円
	3県合計	556	1兆3401億円

※会計検査院「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果についての報告書」から



写真1 気仙沼市階上・大谷地区の防潮堤工事

堤（陸側へセットバック）としました。

話し合いの末、防潮堤の形を「壁型」から「傾斜型」に変更したり、津波で起立するフラップゲートを堤防本体に設置して見た目の高さを下げたりした事例もあります。このほか、最初は行政にダメだと言われていた道路との兼用堤を認めたり、アクリルの窓を付けたり、震災後の地盤隆起分を堤防高から差し引いたり、コンクリート堤に覆土して緑化など、さまざまな改善が行われました。

そして2019年夏、最後まで残っていた宮城県所管

の日門漁港の計画に地域が合意し、震災から 8 年以上かけてすべて防潮堤計画が決まりました。しかし、計画には合意しても未着工の防潮堤もあり、すべて完成するのは数年先になりそうです。本来なら復興まちづくりに向けられるべき住民と行政のエネルギーと時間をずいぶん費やしてしまいましたが、それほど大きな問題でした。

表 2 説明会で出た賛成意見と反対意見(著者まとめ)

賛成意見	<ul style="list-style-type: none"> ・津波から命と財産を守るべき ・津波が不安で夜も眠れない ・いま批判されても、100 年後に津波が来れば防潮を造ったことに感謝される ・建設費用に地元負担がないうちに造るべきだ
反対意見	<ul style="list-style-type: none"> ・海が見えず、津波襲来に気付けない ・壁に囲まれた刑務所みたい ・磯や砂浜がなくなってしまう ・海の恵みを 100 年先に残したい ・守るべきものがない海岸には必要ない ・大切な税金がもったいない

(2) 災害危険区域や沿岸かさ上げにも影響

新聞報道などでは防潮堤問題だけを取り上げて賛否を問うことが目立ちましたが、津波被災地の復興まちづくりは多重防御で成り立っています。それらは防潮堤を前提に設定されているため、もし防潮堤の有無や高さを変更すると、居住を制限するとともに防災集団移転の参加条件となる災害危険区域のエリア、土地区画整理による宅地のかさ上げの高さにも影響するのです。そのため、「これは本当に必要だろうか」と思う防潮堤でも、計画を変更できなかったケースがあります。

特に災害危険区域は、住宅再建方法の大きな判断材料となるため、震災翌年の 2012 年 7 月にはエリアを指定しました。このとき、まだ防潮堤の議論はスタートしていませんでしたが、行政の当初計画案通りに整備されることを前提に津波シミュレーションをかけたため、防潮堤計画の変更は災害危険区域の変更につ

ながってしまいます。しかし、すでに自宅を修繕したり、解体に応じて高台移転を決めたりしている中で、簡単に災害危険区域を変更することはできませんでした。

何よりも難しかったのは、「生活や景観」と「生命」を天秤にかけるような議論となってしまったことです。生活が不便になったり、海が見えなくなったりすることが嫌で反対意見が圧倒的に多くても、防潮堤で守られるエリアに 1 人でも住んでいれば、行政は基本的に計画を進めるしかありませんでした。復興予算で整備費用を確保できているのに、もし防潮堤を造らずに再び津波被害に遭ってしまったときの責任を考えると、そうした行政の姿勢も仕方なかったのかもしれないと思います。地元負担のない公共事業の仕組みに問題があったと思います。

3. 被災世帯の住宅再建方法

(1) 目立った自力再建

防災集団移転団地や災害公営住宅が完成し、遅れていた土地区画整理も進んだことで、被災世帯の住宅再建はほぼ完了し、その実態を分析できるようになりました。気仙沼市のまとめ(表 3)によると、市内では 9130 世帯が被災し、その 21%が災害公営住宅、9%が防災集団移転団地を選択しました。目立ったのは自力(個別)再建で、民間アパートを含めると 38%を占めます。

住宅再建は防災集団移転団地や災害公営住宅が目されがちですが、公的な施設整備に頼らない自力再建の成果や課題についてもっと研究してほしいと感じています。足かけ 9 年もかかった土地区画整理でのマイホームの再建はわずか 135 世帯で、計画人口を補うために大規模な災害公営住宅を配置したことを考えると、住宅再建と市街地再建を区分する必要があります。

なお、震災直後の意向調査と比べると、防災集団移転団地を選択する人が約 1 割減った一方で、災害公営住宅は約 2 割増えました。自力再建が増えた一因

に、独自支援制度の充実が挙げられます。この独自支援は、がけ地近接等危険住宅移転事業による個別再建、防災集団移転のように利子補給などの支援を受けられない人のために創設されましたが、国県から交付された財源が余りそうだったことで補助額が段階的に引き上げられ、当初は上限 50 万円だった建設費への直接補助は 2018 年 1 月の改定で 350 万円になりました。さらに余った財源から一律 5 万円を追加配分することも決まっています。低金利の利子補給よりも、独自支援の補助額が大きくなることもあり、津波被災地での住宅再建支援制度の問題点が明らかになりました。

表 3 気仙沼市の被災世帯の再建方法の見込み
(気仙沼市まとめ 2018 年 7 月時点)

再建方法		世帯数	
防災集団移転		859	
災害公営住宅	市内	1,863	
	市外	76	
土地区画整理内での再建		135	
個別再建	災害危険区域外	建築取得	1,716
		修繕	950
	災害危険区域内		194
民間アパート		601	
市外転出		1,745	
親戚宅に同居		188	
再建前に死亡		332	
国外転出		153	
結婚・他の被災者と同居		318	
合計		9,130	

宅地を安全な高さまで盛土する土地区画整理については、当初計画より長引き、事業費が当初計画の 3 倍になった地区もあります。それでも、気仙沼市は何度も意向調査を繰り返したり、土地を売却・貸付したい地権者と利用したい事業者のマッチングを支援したりして、被災地の中では空き地が比較的少なく済んでいます。



写真 2 集合タイプの災害公営住宅

(2) 災害公営住宅の空き室は 5%弱

防災集団移転団地と災害公営住宅は、空き区画と空き室が心配されました。しかし、いずれも一般公募が人気で、2020 年末現在、防災集団移転団地は 20 団地 907 区画のうち空きは 12 区画、災害公営住宅は 35 団地 2087 戸のうち空きは 98 戸に抑えています。

災害公営住宅は転居や死亡などですでに 231 世帯が退去した一方、一般公募を含めて 158 戸が入居しました。空き室が目立っている団地では地域対応活用制度を導入し、移住者向けに月 1 万円ほどで貸し出す事業を始めました。第 1 弾として 13 戸を用意しましたが、募集して 1 カ月もたたないうちに全て埋まるほど人気でした。

公営住宅は払下げが検討されています。気仙沼市は家賃低減措置を 5 年間延長しているのもまだ問題となっていないませんが、入居申請の段階では 4 割が購入を希望していました。建設から 5 年経過したことで、あらためて希望調査を行います。老朽化した既存の市営住宅も約 500 戸あり、災害公営住宅への集約は大きな課題ですが、国の手厚い支援により、公営住宅の運営にかかる財政的な不安は解消されています。

震災 10 年に合わせてまとめた気仙沼復興レポートの総集編は、私のホームページ (<http://imakawa.net>) で公表しています。最近では、災害危険区域の見直しを検討するために気仙沼市が実施した津波シミュレーション結果を非公表としたことについて、問題点をまとめました。今後も情報発信を続け、被災地の課題から教訓を抽出することで、次の災害の備えとして頂きたいです。