

工事進む JR常磐線山下駅周辺 朝日新聞15/11/2

山元町 住まいとコミュニティ再建の行方は

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター
事務局 小川静治

山元町の震災被害

(山元町HP・宮城県HP)

●震災被害

1. 人的被害

死者 636人(含む関連死19人) 重傷者 9人 軽傷者81人

2. 家屋の被害

全壊 2,217棟(内流出1,013棟) 大規模半壊 551棟 一部損壊 1,138棟

●避難(2015年9月30日現在)

1. 応急プレハブ仮設住宅 1,030戸 供与 350世帯(789人)が入居(入居率34.0%)

建設団地数 11

2. みなし仮設住宅 20戸(60人)入居

●住宅(2015年9月30日現在)

1. 防災集団移転促進事業・住宅建築工事可能 66.7%

2. 災害公営住宅(建築工事着手 80.8%)

計画戸数 484戸 工事完了364戸

●鉄道被害

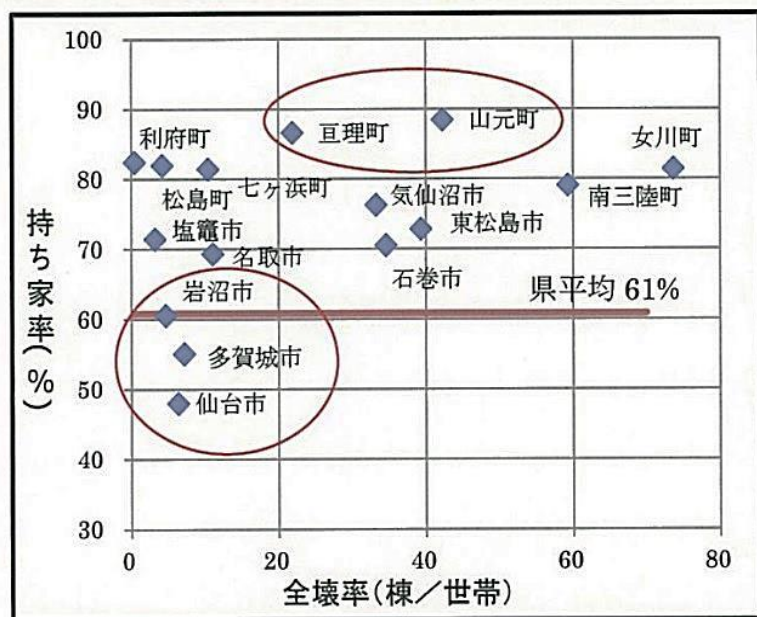
常磐線運転再開は2017年春の見込み

●130戸あったいちご農家の9割が被災した

住まいの再建の土台づくりが全体に比べ極端に遅れているわけではない。

山元町 住宅被害の特徴

持ち家・高齢者世帯の自力再建の困難性がある

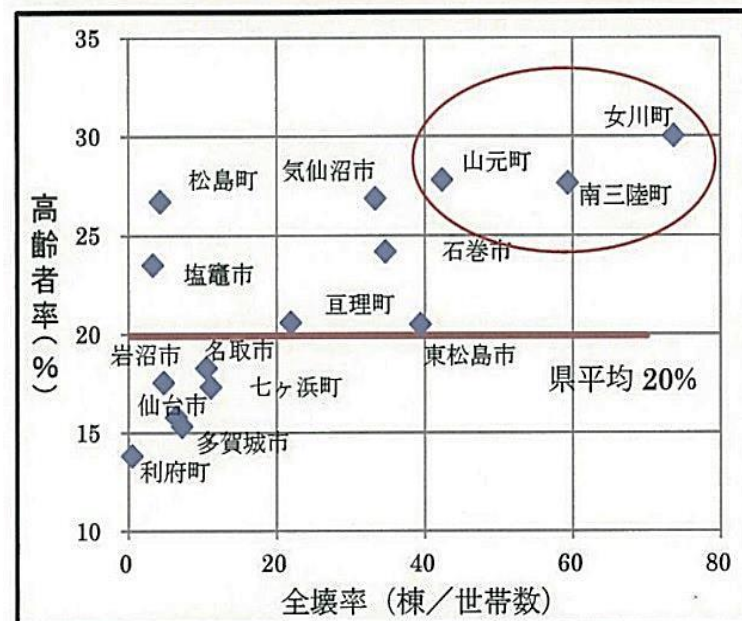


持ち家率

持ち家は**山元**・亶理が高く、多賀城・仙台が低い。

山元被災地は「農村型住居」が多い。

山元町震災復興・土曜日の会 田代侃氏



高齢者率

女川・南三陸・**山元**が高齢者の全壊率が高い

「宮城県復興住宅計画」2014年10月最終改定版より

社会・人口統計体系：H20 住宅・土地統計調査より
住宅被災状況：宮城県総務部危機対策課公表資料より H26.7.31

仮設住宅居住被災者の状況 (町震災復興企画課)

- ▶ 9月末時点でのプレハブ仮設入居者世帯は348戸(783人)。みなし仮設は20戸。
- ▶ 特定延長世帯は**130**世帯。(全入居者の35.3%)
(仙台市は11.4% 8.25通知時点)
- ▶ 来春仮設を退去となる約238世帯中、約**20**世帯が住まいの再建方針を立てられないでいる。(来春退去世帯の約8.4%)
(仙台市は約20.4%) 9月1日時点の住まい再建未定者を来春退去通知世帯で除した

注)一部数値が整合しないが集計時点の差による

進む人口流出

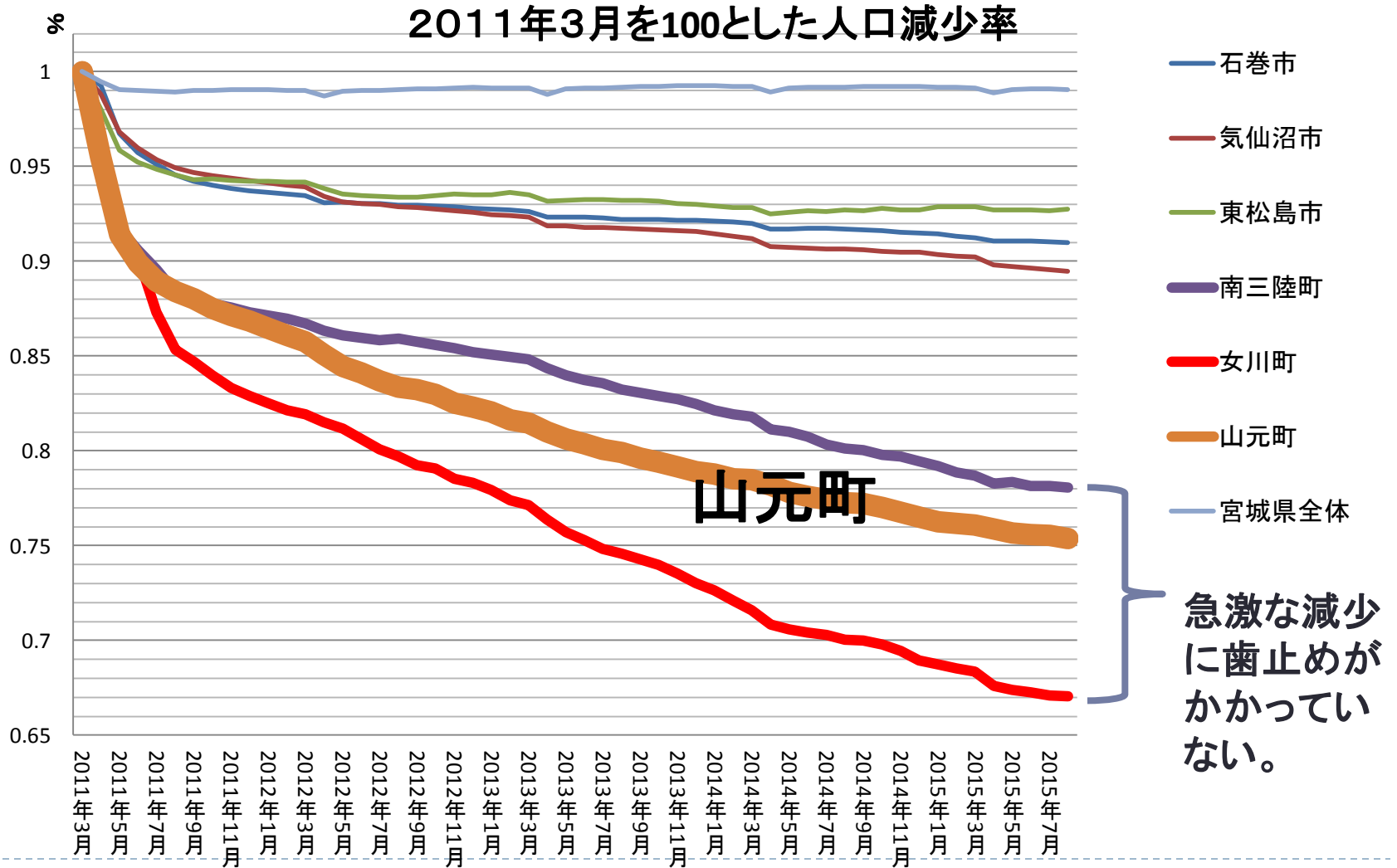
震災後の人口減少と増加自治体(宮城県市町村別推計人口(月報)より)

		2015年 8月	2011年 3月	増減 ▲は減
減少	女川町	6,661	9,932	▲32.9%
	山元町	12,516	17,378	▲27.9%
	南三陸町	13,567	17,378	▲21.9%
	気仙沼市	65,462	73,154	▲10.5%
	石巻市	145,916	160,394	▲8.2%
宮城県全体		2,324,853	2,346,853	▲0.9%

沿岸6市町の人口減状況

2015年8月1日現在

宮城県市町村別推計人口(月報)より



震災復興計画の前提となる 既に将来人口（2018年）を大きく割っている

国立社会保障・人口問題研究所調べ

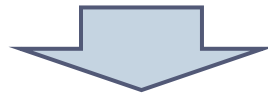
	2010年	2015年	2025年	2040年	
	(人)	(人)	(人)	(人)	10年比減少率
宮城県	2,348,165	2,305,578	2,210,121	1,972,577	84.0%
山元町	16,704	13,004	13,135	9,952	59.6%

山元町の人口将来予測

- 震災により亡くなられた方が600人超 転出による社会減が1,300人超
2011年10月1日時点の人口は14,628人

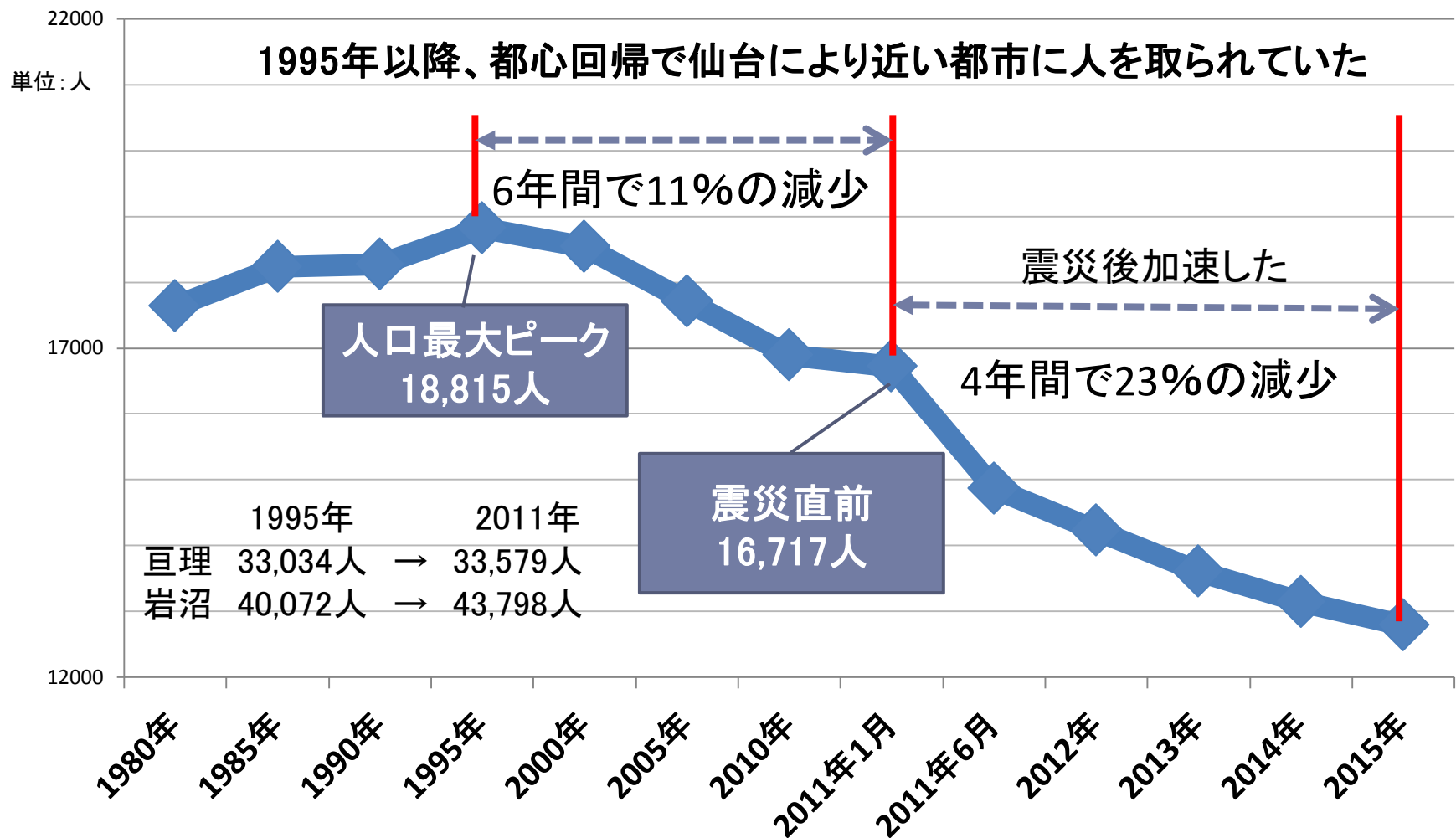
- 2020年には**12,918人**まで人口が減少する

2018年(復興計画期間終了年)には新住宅団地造成やJR常磐線復旧(2017年春)で転出した町民が戻り、社会減が少なくなるので、**将来人口を13,700人**と設定する



15年9月末時点での人口は12,646人と、すでに将来人口より1,000人少ない。
住民票を移動せずに町外に出た人も少なくなく、実数は11,000人程度か(女川町の例から)。

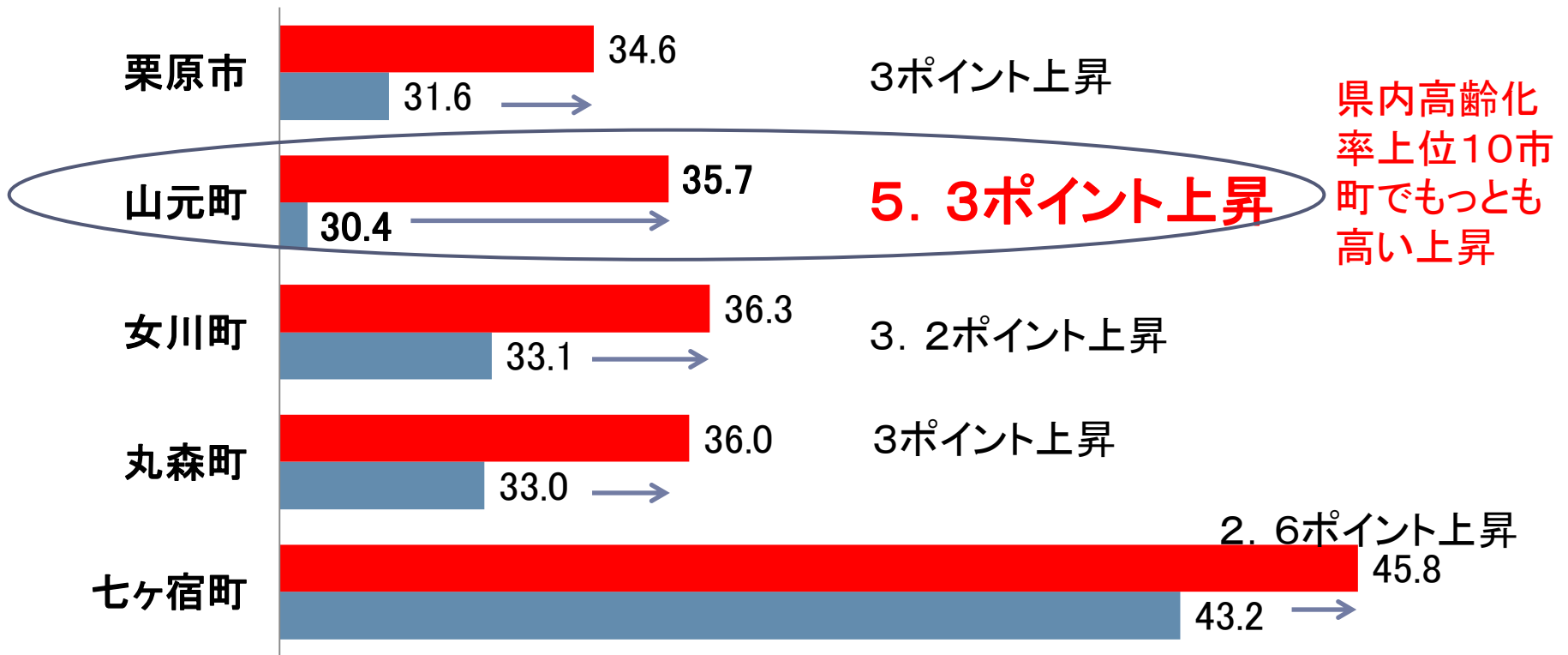
95年から始まっていた人口減少



1980年から2010年までは年度末2012年以降の人口数は3(2)月時点数値

震災後 一挙に進んだ高齢化

宮城県
長寿社会政策課調べ



県内高齢化率上位10市町でもっとも高い上昇

単位: %

■ 2015年

■ 2011年

県総計は11年度22.2 15年度24.8と
2.6ポイント上昇

必然的に災害公営住宅の高齢化率も高い

管理する自治体	65歳以上の入居割合	地域全体の高齢化率
大船渡市	79.6%	33.1%
栗原市	66.7%	33.6%
福島県(県営住宅)	53.3%	24.6%
福島県広野町	52.9%	27.7%
女川町	52.7%	35.3%
南相馬市	50.4%	31.3%
山元町	48.1%	34.2% *
陸前高田市	45.7%	36.6%
3県全体	37.2%	25.5%
石巻市(新蛇田)15年4月	34.7%	29.5%

* : 2014年度の数値

全体は15年1月末時点、地域の高齢化率は3県の最新統計による。

入居開始直後で高齢者1人の気仙沼市は除いた。福島県営の地域高齢化率は立地2市の数値(「山元町の復旧・復興を考える会」学習会資料より)

▶ 石巻市の数値は15/11/2河北新報報道より

“山元町 コンパクトシティ”とは？

▶ 元・山元町町長 森久一氏の解説

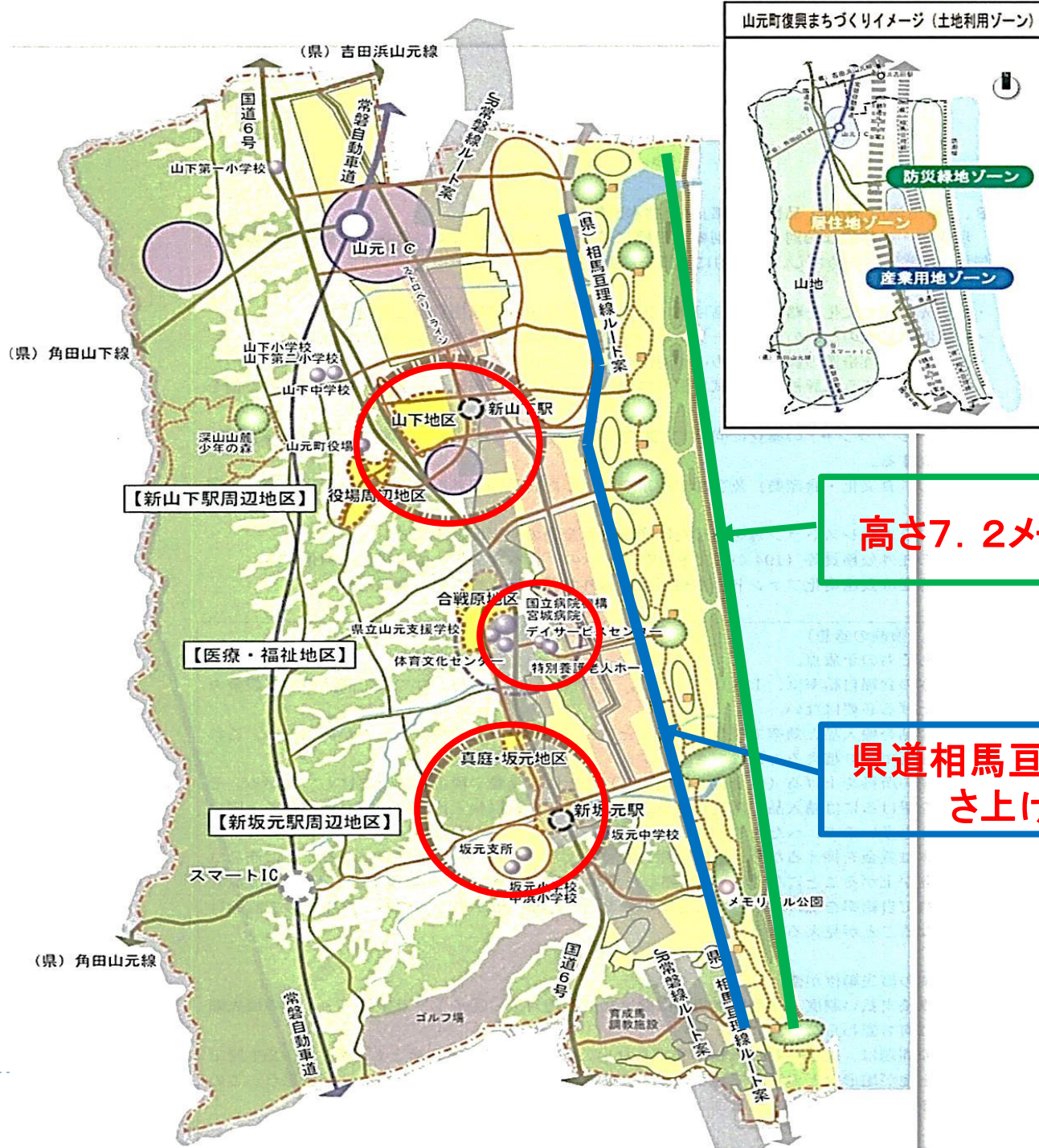
①新常磐線と国道6号を軸とした3つの市街地の形成

②分散した集落から新駅を中心とした新市街地へ集約

- ・震災による人口減少や急増する高齢者の孤立化を抑制し、コンパクトなまちづくりでコミュニティ活動の活性化を図る。
- ・生活利便施設の立地誘導と優良宅地の供給で定住を促進
- ・公共投資の選択と集中で行政コストの抑制と効果的な事業

③新市街地以外への防災集団移転は認めない

笠野(37戸)、磯(17戸)の住民の同地区内での集団移転は認めない。(防集促進事業の最低ラインは5戸)



高さ7.2メートルの防潮堤

県道相馬亘理線(4~5mかさ上げ): 2線堤

齊藤俊夫町長の考え方

- ▶ 「山元町には中心となる場所がなく、人口が1万3千人いて、まともなスーパーもない。人口減少、高齢化時代に魅力ある町であるためには、新市街地という拠点が必要だと考えた」
- ▶ 「人口が減る中で集落が分散していたら、上下水道や道路の維持管理費など、いずれ町が持ちきれなくなる。震災というピンチをチャンスに変え、10年、20年先も持続可能な町への大改造をやりようと思った」

産経新聞2014年4月29日 インタビューに答えて

- ▶ 「震災前と同じ町を作り直せば早いという声もあった。でも時代遅れの町を再生しても仕方ない」

毎日新聞2014年1月24日報道

「コンパクトシティ」とは？

東日本大震災を受けての一般的な整理

- ▶ 中心市街を再生し、住居や職場、店舗、病院などの生活機能を中心部に集めることを目指す政策的な街づくり。
- ▶ 公共サービスを効率化し、少子高齢化で圧迫される財政支出を削減させる狙いもある。
- ▶ 日本では富山市、青森市など多くの都市が取り組んでいる。市以外の町村は認定されていない。
- ▶ しかし、住居の集約が進まないことが課題になっており、震災で市街地が流失した被災地の取り組みが先行事例になるか注目されている。
- ▶ 被災自治体の多くは復興計画のなかで、山元町ほどではないが、「コンパクトなまちづくり」を掲げている。そうせざるを得ない現実がある。
- ▶ コンパクトシティの最大の要件は「居住の集約」にある。

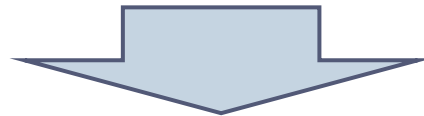
「コンパクトシティ」とは？

鈴木浩氏(福島大名誉教授)の整理

- ▶ ①車社会を前提とした都市のあり方からの軌道修正を図る
- ▶ ②商業業務系を中心とした市街地であれ、工業地区であれ、あるいはまた住宅地であれ、都市的な土地利用として空洞化を抑える
- ▶ ③中心市街地において商業業務機能や公共公益機能の適切な配置を図るとともに、既成市街地における居住空間の集積を誘導し、賑わいと歩いて生活できる市街地エリアを広げる
- ▶ ④**周辺の農業的土地利用や農村風景を維持発展させていくエリアとの共存・共生の関係を確立し、これまでのような近郊農村地域に対して市街化の影響を与えない方向を明確にする**
- ▶ ⑤コミュニティにおける安全・安心の居住、生活環境の形成を基礎に据える
- ▶ ⑥資源問題、環境問題に適切に対応したサステナブルな都市形態とマネジメントを明確に位置づける
- ▶ ⑦これまでの自然や環境に対して敵対的であった都市の姿やその政策を根本的に修正する

山元町復興計画について 鈴木浩氏(福島大名誉教授) の指摘

- ▶ 「今回被災した地域の多くは農村・漁村だ。こうした地域の復興に向けた集団移転や防潮堤の計画に、地域社会を再生するという視点があっただろうか？」
- ▶ 「山元町が進める集約化は農業や漁業、つまりこの地方の地域社会を守ろうとする視点がない。つくろうとしているのは住宅地と小さな商店街だが、それだけでは地域社会は成り立たない。再生はおぼつかない」

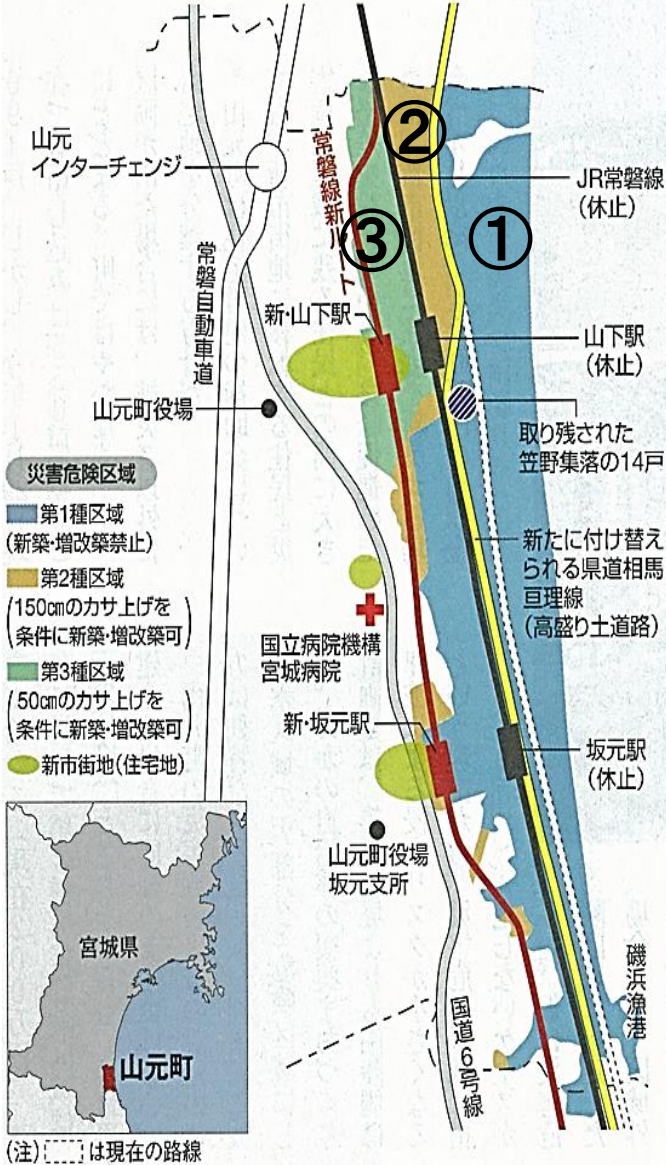


そこに住む人の土地への強い思い(歴史や文化)がまちを造っていく。そうした視点があつたのか？住民が自らの力でまちを取り戻すプロセスの軽視(無視)があつたのではないか。

「花釜は、滅亡した平泉藤原氏の家臣七家が落ちてきて以来、800年の歴史を重ねて築かれた。ローマは一日にして成らずという。コンパクトシティのまちづくりも、よく話し合つてバランスのとれたまちにしていきたい」(花釜行政区岩佐年明さん) 産経新聞2014年4月31日

取り残される 災害危険区域の被災弱者

山元町での復興事業と災害危険区域



「津波浸水シミュレーション」に基づき、町の全面積の3割を「災害危険区域」に指定

災害危険区域→現在も600世帯が暮す(震災前は2339世帯)

① 第1種	新築禁止
② 第2種	150cmのかさ上げを条件に新築・増改築可
③ 第3種	50cmのかさ上げを条件に新築・増改築可



第1種区域は「住むに適さない」ので、新築は認められず、自宅の修繕に対する町の独自補助もない。貯金を取り崩して修繕せざるを得ない。(11月から「生活支援金100万」支給開始)

一方で、「新市街地」で住宅を新築する場合は400万円の補助金を支給。強引に3つの新市街地へ誘導

「コンパクトシティ構想」のもと、危険区域に住まざるを得ない人たちが取り残される。

*「災害危険区域」: 建築基準法第39条で「地方公共団体は、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」と定めるもので、各自治体が条例で区域指定・建築や居住の制限を定める。

山元町独特の災害危険区域の設定

▶ 山元町

- ・安全確保を理由に津波浸水区域の大部分を危険区域に
- ・世帯数が多い第3種は「可住区域」という理由で買い取り支援は行わない。そのため第3種区域で自宅を失った人は住宅再建の資金不足に直面する。

▶ 他の自治体

- ・第2線堤より内側は津波による浸水リスクが小さくなるという理由から災害危険区域に指定しないケースが多い。
 - ・仮に指定した場合には、区域外への移転には、元の宅地を買い取る支援策を用意するのが一般的。
-

山元町住宅再建支援制度一覽

再建内容		災害危険区域			災害危険区域外	
		1種区域	2種区域	3種区域		
現地再建	リフォーム	なし(H)	なし(H)	B・C・D	B・C	
	新築	建築不可	B・C・G	B・C・D・G	B・C・G	
移転再建	指定団地新築	A・B・C・D・E	A・B・C・D・E	B・C・D・E	B・C・D・E	
	災害公営住宅	A・B・F	A・B・F	B・F	B・F	
	自主移転	町内	A・B・C・D	A・B・C・D	B・C・D	B・C
		町外	A・B	A・B	B	B
居住世帯(15年3月)*		約30世帯	約50世帯	約460世帯		

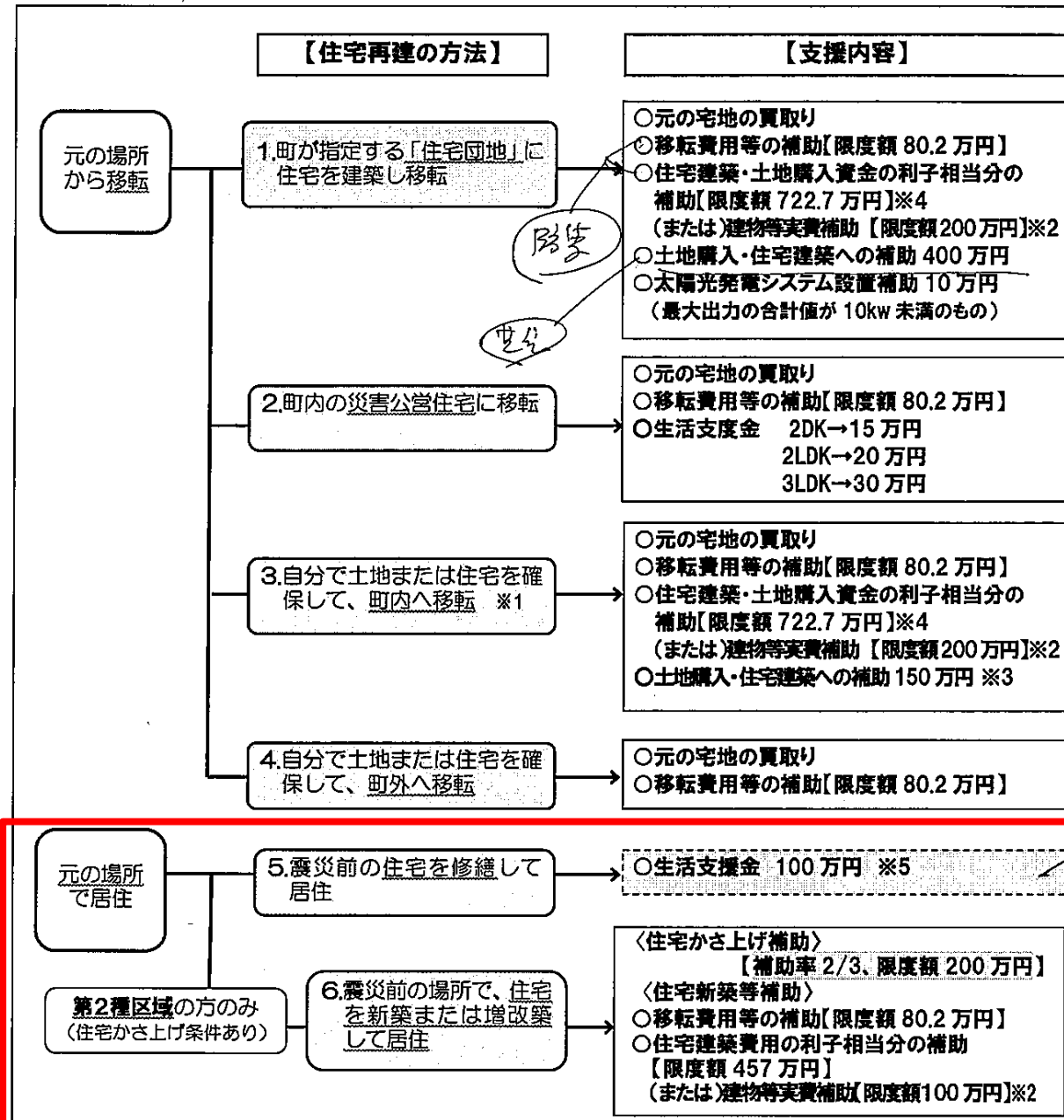
A:元の宅地の買取
 B:移転費用の補助
 C:建築・土地購入の利子補助
 また建物実費補助

町独自補助
 D:土地購入、建物への補助
 E:太陽光発電補助
 F:生活支度金
 G:住宅かさ上げ補助
 H:生活支援金

「災害危険区域居住者への対応は『移ってください』という要請以上のことは行っていない」(町)

* 居住世帯数は町調

災害危険区域の第1種区域・第2種区域に居住されていた世帯



元宅地の買取りのほか、制度最大活用で1213万の支援

元宅地の買取りのほか、制度最大活用で953万の支援

1・2種区域居住者の住宅修繕には1円の援助もなかった。(11月から生活支援金をようやく支給)

「住宅再建に関する意向確認調査結果」推移

山元町震災復興企画課 調べ	①第1回調査	②第2回調査	③最終意向確認	④直近	変化	
	12年1～2月	12年7月	13年7～8月	15年6月17日	④÷①	③÷①
単位:世帯						
住宅団地	265 15.2%	341 17.1%	271 11.1%	194 (総整備戸数251)	73.2%	
災害公営住宅	510 29.2%	510 25.6%	487 20.0%	412 (1次募集入居63戸除。総整備戸数490戸)	80.8%	
単独移転	589 33.7%	787 39.4%	1101 45.2%			186.9%
	町内	138 5.1%	177 8.9%	250 10.3%		181.2%
	町外	234 13.4%	478 23.9%	677 27.8%		289.3%
	未定 その他	217 12.4%	132 6.6%	174 7.1%		80.2%
現地再建	320 18.3%	358 17.9%	577 23.7%			180.3%
合計	1747	1,996	2,436			



山元町新市街地 4 次募集申し込み状況

15年6月17日時点 (10/2山元町震災復興企画課調べ)

区分	整備戸数	申し込み状況(単位:戸)		
		総申し込み	申込率	残数
新山下	484	421	87%	63
宅地分譲	201	148	74%	53
災害公営	283 *	273	96%	10
宮城病院	82	77	94%	5
宅地分譲	10(当初34)	10	100%	0
災害公営	72	67	93%	5
新坂元	112	108	96%	4
宅地分譲	40	36	90%	4
災害公営	72	72	100%	0
合計	678	606	89%	72
宅地分譲	251	194	77%	57
災害公営	427	412	96%	15

* : 一次募集時入居済63戸含まず。これを加えると新山下災害公営は346戸、3地区合計は490戸。

「空き区画については一般向け分譲を今後進める」 (町)

新山下駅周辺地区 完成予定時期平面図 (平成27年9月末現在)

平成27年9月末現在
実施進捗率：87%

宅地分譲
完成済み区画数：201区画(100%)
全区画完成時区画数：201区画

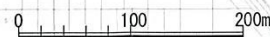
フレスコキクチ・
薬王堂出店



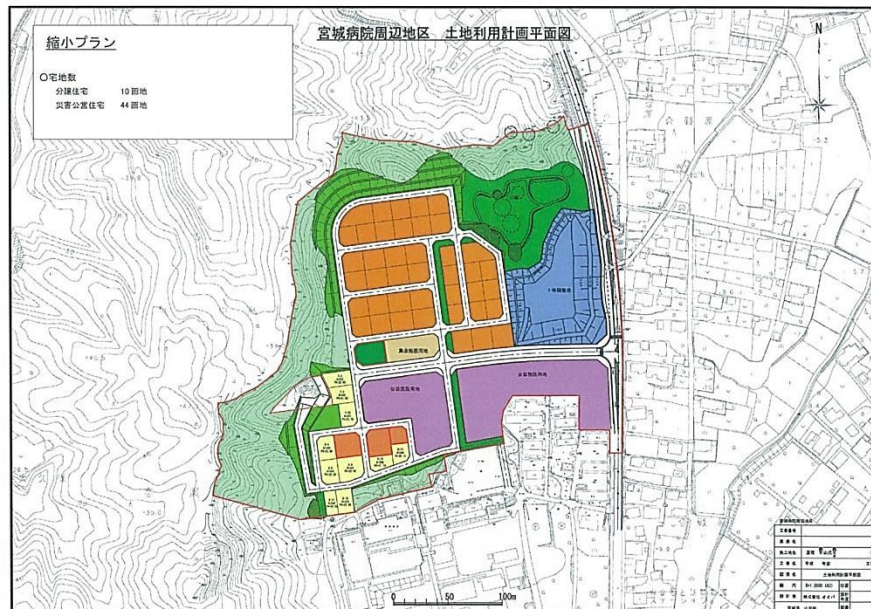
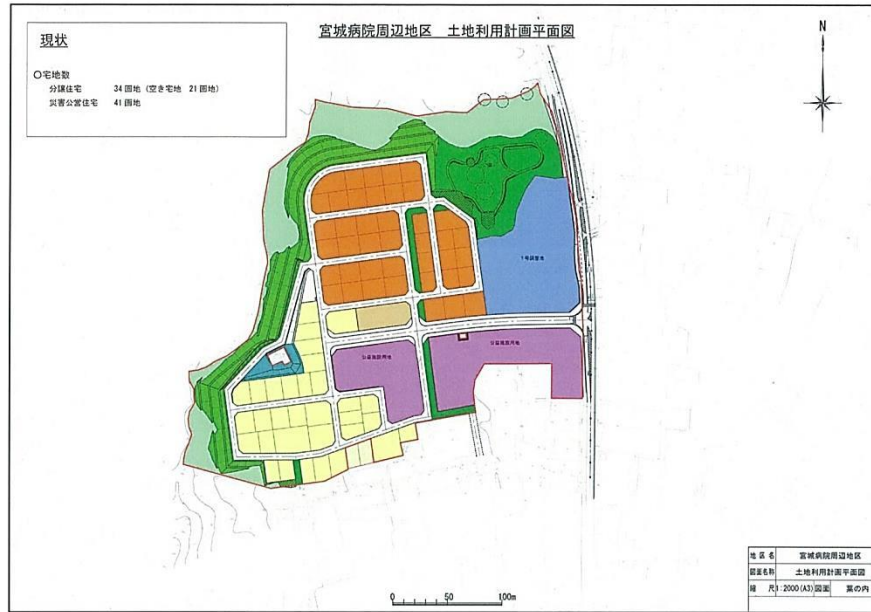
凡 例			
色別	土地利用区分	面積	割合
黄緑色	戸建住宅用地	69,620㎡	18.7%
茶色	公営住宅用地	51,950㎡	13.9%
緑色	教育施設用地	16,470㎡	4.4%
赤色	商業施設用地	14,690㎡	3.9%
紫色	公益施設用地	22,420㎡	6.0%
灰色	交通広場用地	4,540㎡	1.2%
青色	鉄道用地	4,640㎡	1.2%
濃緑色	公園用地	20,560㎡	5.5%
鮮緑色	緑地用地	11,570㎡	3.1%
黄緑色	緑道用地	3,430㎡	0.9%
白色	道路用地	94,540㎡	25.4%
水色	調整池用地	30,280㎡	8.1%
藍色	水路用地	2,980㎡	0.8%
濃緑色	鉄塔用地	380㎡	0.1%
茶色	公営住宅用地(第一期)	25,460㎡	6.8%
合計	小計	348,070㎡	93.2%
合計	総計	373,530㎡	100.0%

災害公営住宅
完成済み戸数：305戸(88.2%)
全戸完成時戸数：346戸

工事番号	新山下駅周辺地区(造成)		
地区名	新山下駅周辺地区(造成)	山元町	山元町
施工地名	山元町	山元町	山元町
工事名	平成27年度 復興整備事業(第1期) 新山下駅周辺地区(造成)工事		
図面名	土地利用計画平面図		
縮尺	S:1/2000(A1) S:1/4000(A2)	出図	
設計者	山元町 国土建設課		
山元町	国土建設課	山元町	国土建設課



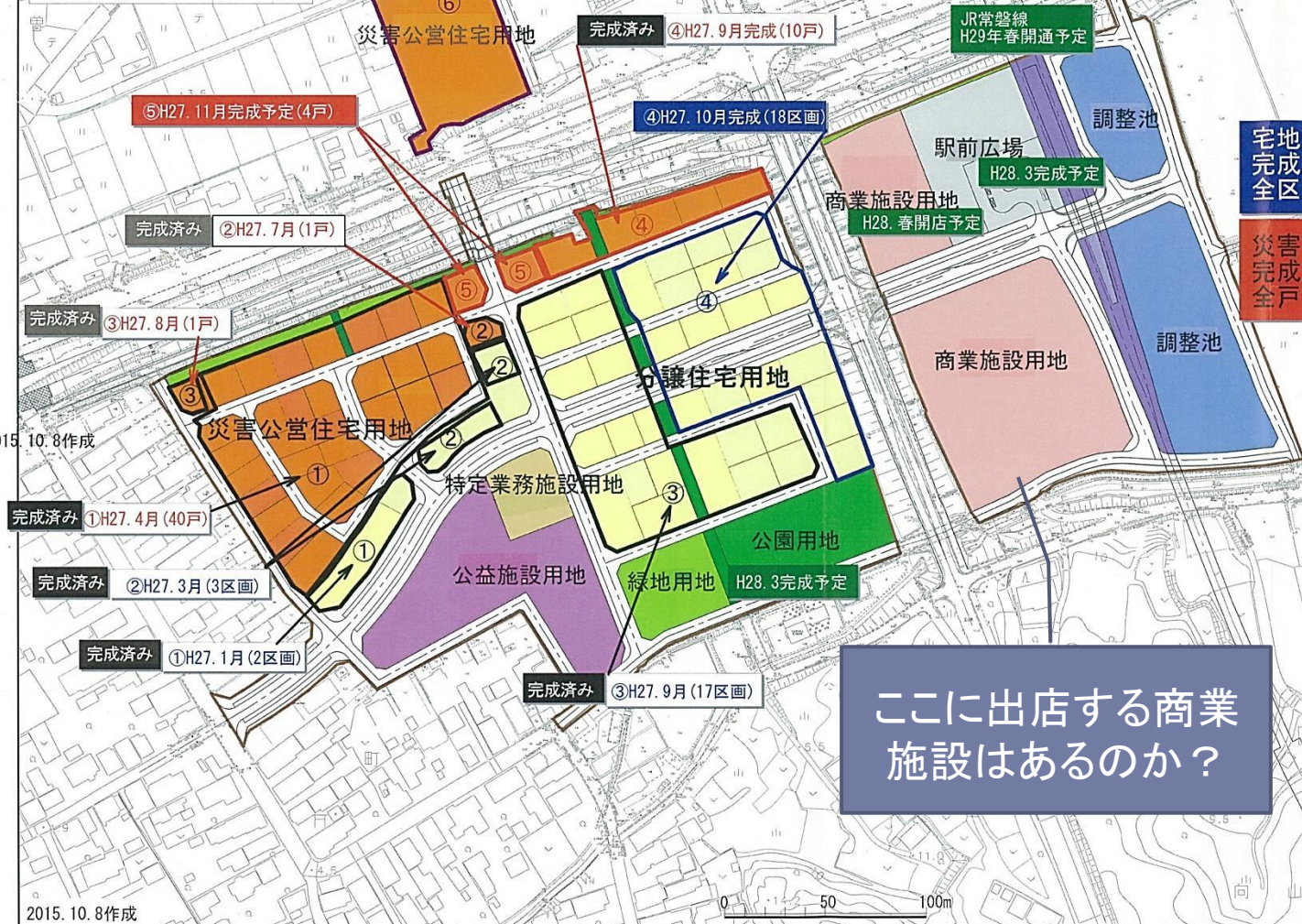
医療廃棄物の問題
が発生し、開発が
遅れたこと、そも
そも申し込み者が少
なかったことから分
譲計画を縮小



新坂元駅周辺地区 完成予定時期平面図

平成27年9月末現在
実施進捗率：86%

凡例 (適合地区)			
色別	土地利用区分	面積	割合
■	公営住宅用地	約 4,080㎡	
■	道路用地	約 820㎡	
■	小計	約 4,900㎡	
■	合計	約 4,900㎡	



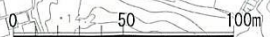
宅地分譲
完成済み区画数：22区画 55%
全区画完成時区画数：40区画

災害公営住宅
完成済み戸数：52戸 92.9%
全戸完成時予定戸数：56戸

ここに出店する商業
施設はあるのか？

凡例			
色別	土地利用区分	面積	割合
■	戸建住宅用地	15,660㎡	16.2%
■	公営住宅用地	11,830㎡	12.2%
■	特定業務施設用地	1,240㎡	1.3%
■	商業施設用地	12,050㎡	12.4%
■	公益施設用地	6,060㎡	6.2%
■	交通広場用地	4,310㎡	4.4%
■	鉄道用地	2,500㎡	2.6%
■	公園用地	3,200㎡	3.3%
■	緑地用地	3,070㎡	3.2%
■	緑道用地	1,090㎡	1.1%
■	道路用地	28,090㎡	29.0%
■	調整池用地	7,870㎡	8.1%
■	合計	96,970㎡	100.0%

地区名	新坂元駅周辺地区
図面名称	土地利用計画図
縮尺	1:1000 図面 業の内



2015. 10. 8作成

2015. 10. 8作成

こうも違う 二町長の発言

2014年9月16日放送 「クローズアップ現代」から

●齊藤山元町長

- 「3つの市街地という方向性、これをなし崩しにしたのではとてもとても無理があるなと。」
- 「無為無策であれば、予定している時期よりも早い人口減少と、地域からは活力やにぎわいが消えうせてしまう心配が出てくる。」

●須田女川町長

- 「新しいまちづくりですから、いろんな思い、皆さん持っていると思うんですね。一つでも多く形にしていく。」
- 「今は苦勞するかもしれないけど、将来それが町にとって良いものになる。」
- 「財政的なものも含めて(良いものに)なるのであれば、そこは手間暇かけてもやるべきだ。」

新たなまちづくりへ 住民運動の取り組み

- ▶ 「山元町の復旧・復興を考える会」
従前の「考え学びあう会」を再編して2014年発足。
いままで5回にわたって学習会を積み上げてきた。

テーマは

「(コンパクトシティによってすすむ)山元町の人口減少、
少子高齢化をどう考え、どのように対応していくべきか？」

6人の町会議員の報告とそれに対する住民との議論が
進められ、住民が今後の山元町のすすむべき方向の議論
が進められている。



新市街地はコンパクトシティの一部

笠野地区のIさん

- ▶ 新市街地はコンパクトシティの一部であり、全体ではない。しかし町は新市街地のみを指してコンパクトシティと呼んでいるように思う。
- ▶ 同じ被災者でも、新市街地転入者と現地再建者とを分けてしまつては、山元町は一つになっていかない。
- ▶ 現地再建者や山側の地域を含めて、コンパクトシティとはどうあるべきかを考えていく必要がある。

「残った住民たちで一つになり、また集落を作っていければと考えています。そのためには、交流が大切だと感じています。これからもっと住民として活発に取り組んでいきたいと思っています。」



今ここに住む人に暮らしやすい町づくりを 山下地区 Kさん

- ▶ 急激な人口減少と高齢化は、一般社会現象に加えて、震災被害と復興行政、いわば「復興災害」が追い討ちをかけて急激に加速した。
 - ▶ 人口が少なくとも、身の丈にあわせて、住民の暮らしと福祉の施策に集中すべき。そのために現在の復興政策を住民と被災者全体に向けたものに転換し、そのひずみを少なくすることではないか。
 - ▶ そのためには
 - ①若者世代の住みやすい町づくり、子育て支援策
 - ②地域の産業振興、とくに農業の復旧と振興
 - ③高齢者の暮らしやすい町づくり
 - ④自然の豊かさを生かした町づくりが必要ではないか。
-

町民が主役の町づくり

山下地区 Mさん

- ▶ 町の復興計画は、今までの生産と暮らしの実態を考慮せずに、被災地集落の集約や生活関連機能の集約、さらには行政コストの圧縮などを前提に、もともと小さな町への適用には無理のあったコンパクトシティ構想を一方的に押し付けるもので、それが人口減少の最大の原因ではないか。
- ▶ 急激な人口減少は復旧・復興施策のミスマッチであり、人為的に引き起こされたもの。「コンパクトシティ」構想にこだわるあまり、本来あるべき事業が軽視され、ないがしろにされた結果。
- ▶ (町は)情報公開をさらに促進し、様々な事業の立案段階から住民参加を図らねばならない。その原点に立ち戻ったとき、人に優しく住みやすい町の姿が見えてくる。

阪神淡路大震災からの教訓

- ▶ 人口減少社会では、成長型都市計画は成り立たない。
- ▶ インフラは土木重視でなく、住民のライフスタイルや地域コミュニティの特質に即して整備すべき。地域の歴史や文化を引き継ぐことが大切。
- ▶ 復興ニーズは時間とともに変る。復興計画は1段階ではなく、生活や生業がある程度落ち着いてからの数段階で。
- ▶ 行政は自分たちの判断が一番正しいと思っでは駄目。
- ▶ 住民が「住み続けたい。良くしたい」という思いをはぐくむ都市計画が大切。
- ▶ 従来の「機能主義」「成長型」ではなく、地域文化培養型、世代交流促進型へ

元京都府立大学長 広原盛明氏

2014/8/12 河北新報

山元町の復興計画等の経過

- ▶ 2011年8月 山元町「震災復興基本方針」策定
 - ▶ 2011年12月 山元町「震災復興計画」策定
 - ▶ 2012年3月 山元町「復興整備計画」策定
(これまで5回変更)
 - ▶ 2013年4月 山元町国土利用計画(第4次)策定
 - ▶ 2013年9月 県道移設計画見直し請願、不採択
 - ▶ 2013年12月 町議会 町長の問責決議全会一致で可決
 - ▶ 2013年10月 山元町「復興推進計画」策定
 - ▶ 2014年4月 町長選挙 現職辛くも当選
 - ▶ 2015年2月 仮設住宅入居期限を再延長しない方針へ
-



復興基本方針の基本理念に見る “違い”

山元町

- ▶ ①災害に強く、安全・安心に暮らせるまちづくり
- ▶ ②だれでもが住みたくなるようなまちづくり
- ▶ ③つながりを大切にするまちづくり

岩沼市

- ▶ ①チーム岩沼、オールジャパン
- ▶ ②歴史を大切にした安全・安心な市域づくり
- ▶ ③岩沼の個性、特性を活かした産業の再構築
- ▶ ④時代を先取りした先進的な復興モデル