

みやぎ県民センター ニュースレター

被災直後の旧 JR 山下駅（山元町）
（「山元町震災復興記録誌」より）

63号（特別号）
2020年5月1日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2丁目5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

この号の主な内容

山元町の復興を考える特集

震災から10年目をむかえました。県内の被災市町村の復興の現状と問題を掘り下げます。
（不定期）

本特集は県民センター世話人 阿部重憲氏に執筆いただきました。

「コンパクトシティ」事業によるコミュニティ破壊

山元町のひとと自然、歴史が輝く復興にむけて

山元町の震災復興「コンパクトシティ」事業が、今政府が進める「コンパクト+ネットワーク」による都市づくりのモデルになっているという。そもそもこれは三大都市圏連結の「スーパーメガリージョン」とセットになった国土形成戦略のキーワードであり、終わりなき開発競争原理を基本とした「選択と集中」（地方創生）、弱者・地方切り捨ての表題なのである。

山元町の「コンパクトシティ」事業は、「災害に強いまちづくり」を前面にした田園集落の新市街地への集約であり、築き上げてきたコミュニティと地域づくりの切断を伴う巨大公共事業以外の何者でもない。本論では改めてこの復興事業の問題点を確認し、過去と未来をつなぐ復興のありかたを提起する。

被災前の地域づくりと「コンパクトシティ」事業

山元町の津波被災地区を含むエリアでは、被災前から地域おこしのために田園空間博物館構想をかかげ、農村の暮らしと生産の「収集保存」と「調査研究」、「展示活用」の活動・事業を展開してきた。農水省の補助事業でもあり、どこまでこの真意が浸透していたかは不明だが、そもそもこの活動は、フランスの博物館学者ジョルジュ・アンリ・リビエールが提唱し発足した「エコミュージアム」が基になっている。その主旨は、地域の資源・遺産を掘り起こし、その場所で保存し公開することを住民と行政が協力して行い、地域の魅力を高めていくことである。（注1）

この活動・事業を地域の「町民学芸員」が中心となって進められていたが、その中核施設であった『肝煎り屋敷笠野学堂』（同町笠野地区）も被災し、関係者も犠牲になった。「山元町震災復興計画」（2011年～2018年）の基本理念は、当然、これらの博物館構想の活動の延長線上に検討されたのであろうが、実際には「（1）災害に強く、安全・安心に暮らせるまちづくり」を前面に掲げつつ、「（2）だれ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」という3つのテーマが示された。田園空間博物館構想については、同計画「3復興の将来像」に反映され、「つながりを大切にし、生活と生産のなかで、地域資源を活かし続ける町」というフレーズも織り込まれた。

【前号記事訂正】

62号4ページ14行目「免除」とあるのは「免許」の間違いでした。お詫びして訂正いたします。

被災前の『肝煎り屋敷笠野学堂』（同町笠野地区）

山元亘理田園空間博物館総合案内所



公益社団法人 宮城県観光連盟 HP 宮城まると探訪より
<https://www.miyagi-kankou.or.jp/kakikomi/detail.php?id=6019>

「山元町震災復興計画」に記された「(1) 災害に強く、安全・安心に暮らせるまちづくり」のシナリオをいち早く描いたのは宮城県だ。被災直後の4月頭からスタートした県の「復興まちづくり計画」(原案)の町提示案には「常磐線を内側に移して、山下地区と坂元地区を内陸に移転して集約する案をベースにバリエーションを描く」と記され、コンパクトシティの中身にまで踏み込んでいた。その後、町に復興まちづくり事業(山元町での実施事業は、津波復興防災拠点整備事業、防災集団移転促進事業(以下、集団移転又は集団移転事業)、復興公営住宅整備事業)と建築制限がセットになった「復興まちづくり計画」が提案された(『復興まちづくり初動期物語』2016年3月発行・監修;宮城県土木部)。

こうして動き出した山元町震災復興計画のコンパクトシティ事業の進め方と問題を概括すると、限界のある津波シミュレーションを前提に、広大な災害危険区域(後に津波防災区域に変更)を定め、それを3区分して被災者の分断化を図り、住民合意はなく集中的に集落の移転集約を促進した。この結果、地域文化である田園空間、生産と一体となった生活・コミュニティが破壊された。言うまでもなく、このような事は山元町のみならず、全県的に展開されたのではあるが。

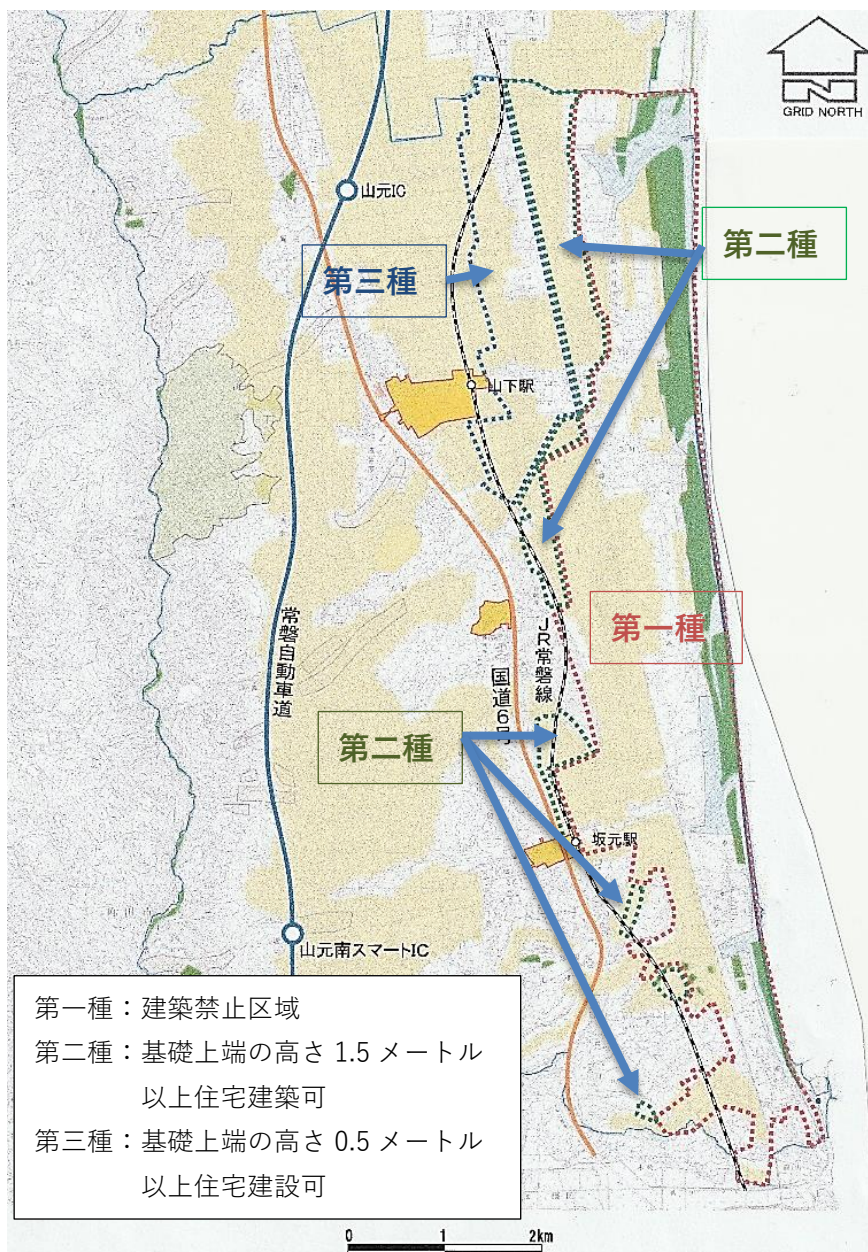
移転集約に追い込むための災害危険区域(津波防災区域)指定

県内市町の災害危険区域指定の仕方は様々であるが、詳細に見てみると移転促進区域や住宅再建支援策も含め、①防災施設計画中心なのか、あるいは②内陸・高台移転促進なのか、それとも③被災者の住宅再建の容易さを意図しているのかなどの違いがある。山元町の場合は明らかに①と②が中心であり、③の中でも被災者の住宅再建への配慮が足りない。山元町は、震災直後の被災者の大津波への恐怖感が支配する中、迅速性のみを強調し、被災者の様々な意見には耳をかさず、津波シミュレーションの数値を盾に、県内被災市町最初の災害危険区域指定を行った。

同区域面積は 1,945ha と広大で、津波浸水域に対する災害危険区域指定の割合は 81%と、隣接する亘理町の 15%を大きく上回った（県平均は 33%）。

コミュニティの再建を断念—被災者の分断—させたのが、津波浸水深によって災害危険区域を第 1 種（新築・増改築禁止）、第 2 種（150 cmかさ上げを条件に新築・増改築可）、第 3 種（50 cmかさ上げを条件に同）に区分したことである。この区分の特徴は、第 1 種、2 種の宅地買取りはするが、第 3 種（その後の買取要請も叶わず）はせず、第 1、2 種についての現地再建の支援は行わない（後に追加支援となったが、他との差はまだある）ということであった。その意図は、被災者の住宅再建支援というよりも、新市街地への移転集約を強引に進めようとするものであった。沿岸部の牛橋、花釜、笠野地区等は、3 ないし 2 区域に区分され、集団移転どころか地区の解体に直結した。

図 1 山元町災害危険区域（津波防災区域）



強引な新市街地への移転集約と政治的混乱

町は、移転集約（集団移転とは言えない）の検討に当たり、被災後数回に及ぶ住まいの再建方法についてのアンケート調査が行われた。なおこれらの調査の目的は、被災者の実情・意向を踏まえ支援策をより良い内容にするということではなく、コンパクトシティ事業の規模を把握することであった。

下表に①2012年9月の津波復興拠点整備事業都市計画決定時の調査結果と、②2013年9月最終意向確認の結果を示した。①では新市街地（住宅団地と災害公営住宅）での住宅再建（移転集約）を選択した被災者は42.7%を占めていたが、②の段階では31.1%と大幅に減少している。このように②の段階でも新市街地整備のポテンシャルは上がり、意向の分散傾向と単独移転の中でも町外（への移転）と現地再建の増加が示されている。この背景には「復興（コンパクトシティ）事業は待てない」という考えがあった。

表1 山元町の住宅再建に関する意向確認結果概要 単位：世帯

	① 津波復興拠点整備事業都市計画決定時 2012.9.7	② 最終意向確認 2013.9.20	備考
A 住宅団地	341 (17.1%)	271 (11.1%)	3つの新市街地 (新山下駅周辺・宮城病院周辺・新坂元駅周辺)
B 災害公営住宅	510 (25.6%)	487 (20.0%)	
C 単独移転	787 (39.4%)	1,101 (45.2%)	
町内	177 (8.9%)	250 (10.3%)	
町外	478 (23.9%)	677 (27.8%)	
未定	132 (6.6%)	174 (7.1%)	
D 現地再建	358 (17.9%)	577 (23.7%)	
合計	1,996 (100%)	2,436 (100%)	

※町資料

このような状況の下でも町は、集落の新市街地への移転集約の具体化を急いだが、JR常磐線の内陸移転や、再建支援の格差・分断が著しい災害危険区域指定について多くの反対意見、見直し要望・要求等が相次いだ。このような町の進め方に対する不満がピークに達したのは2013年12月の議会だ。沿岸部被災地区住民（磯及び笠野地区）からの集団移転の請願を町執行部が認めなかったことが発端となって、町長は①町民との合意形成を図ろうとしない。②職員との意思疎通に欠ける。③議会軽視（説明責任の欠如）という内容の問責決議が全会一致で可決された。この軋轢は拡大し、集団移転先の新市街地の用地買収にも影響した。災害危険区域の見直しは、引き続き町議会で問題にされている。

止まらない人口減少とコンパクトシティ事業の効果は？

被災前から人口減少が続いていたが、震災直後 1,300 人超の人口流出は、町外への通勤人口 6 割というベッドタウンの脆弱さを顕わにした。この背景には、当時町議会でも指摘されたが、仙台市を始めとした都市部の「みなし仮設住宅」の存在が見逃せない。特に震災以降は、若年層の転出超過が顕著であり、引き続き高齢化も確実に進行している。

コンパクトシティ事業の評価とも関係するが、町震災復興計画の将来人口予測では、2020 年には 12,918 人まで減少し、計画期間が終了する 2018 年（復興計画期間終了年）の将来人口は 13,700 人と設定していた。しかし、2020 年 3 月時点では 11,852 人と将来人口には及ばず、それどころか大きく下回った。

町の第 6 次山元町総合計画では、人口減少が顕著な中でも「平成 26 年（2014 年）度以降は 12,000 人台の人口規模を維持」と、若干の「社会増」に着目しているが、これまでの趨勢からは全く予断を許さない状況である。

図2 議会だよりやまもと 町長問責決議

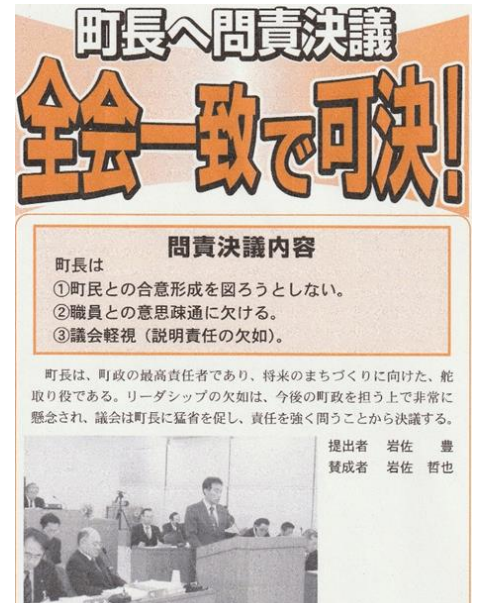
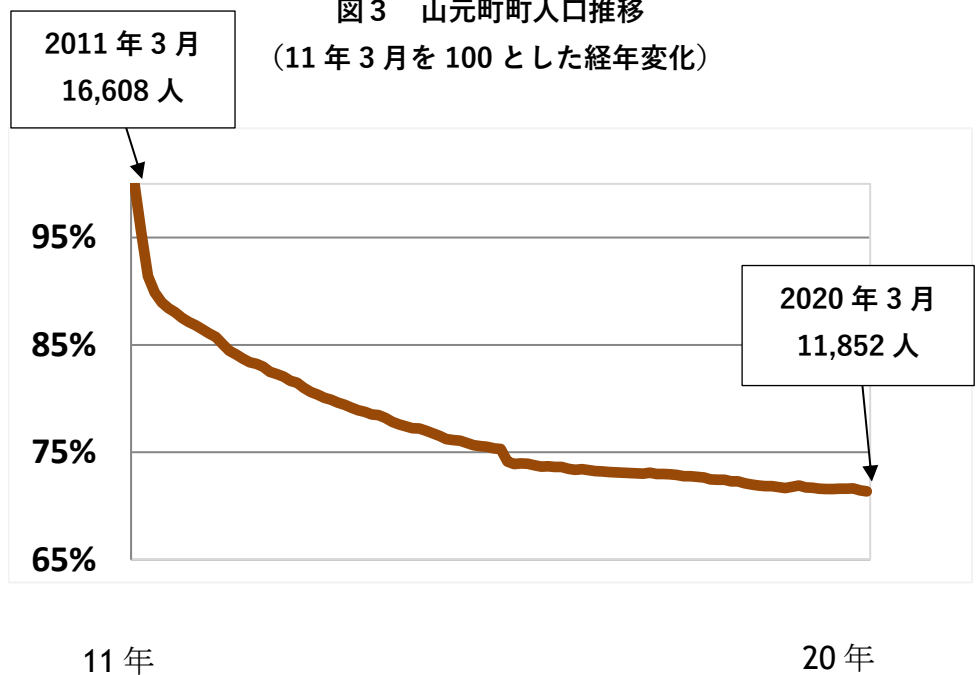


図3 山元町町人口推移 (11年3月を100とした経年変化)

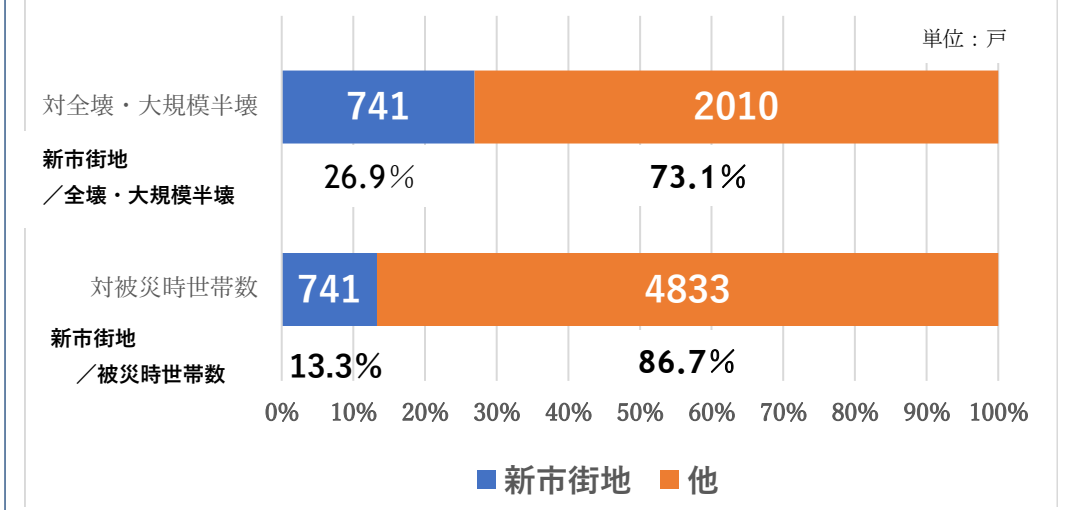


9年間で28%、4756人減少した。減少に歯止めがかかっていない。

このような中でコンパクトシティ事業の効果が問われているが、ここでは新市街地への集落の集約という目標について、3つの新市街地整備の住宅整備戸数・区画数のシェアについて、いくつかの面から見てみる。新市街地における住宅整備戸数・区画は、全体（3地区計）で741戸・区画であるが、まず効果のポイントとなる全壊・大規模半壊戸数との関係で見ると26.9%（741戸・区画／全壊と大規模半壊合計2,751棟）となっており3割に満たない。また被災時世帯数に対するシェアは13.3%（741戸・区画／2010年12月末住民基本台帳世帯数5,574）、同じく現在の世帯数に対しては15.5%（741戸・区画／2020年2月末現在4,779世帯）に過ぎない。

さらに自力再建の内、新市街地での再建（防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業）251戸・区画のシェア・効果を見ると、「町内に再建」（現地再建を含む）1,599戸・区画に対しては15.7%、また「町内に再建（被災時と別の地区）」（現地再建を除く）932戸・区画の中でも26.9%程度である（実数は『山元町震災復興記録誌復興の歩み』P5）。いずれの面からも新市街地の住宅整備（再建）のシェアは低く、強引に推進した被災集落の集約という基本目標への厳しい結果が示されている。

図4 新市街地の住宅整備戸数・区画のシェア



広がる新市街地と既存集落（特に第3種津波防災区域）の格差

3つの新市街地では新たなコミュニティ活動が展開され、住みやすさについてはいずれの市街地においても一定評価されている。ただ前述のように、コミュニティ単位の集団移転ではない公募・抽選による入居であり、スムーズなコミュニティ形成には至っていない。特に住宅整備戸数741戸のうち490戸が復興公営住宅であり、入居者の多くが戸建てによる自力再建の断念を余儀なくされた高齢者・同世帯である。また、表1に示した②2013年9月最終意向確認段階の「住宅団地」及び「災害公営住宅」の再建希望者の内45.6%が60歳以上、1人～2人世帯は59%（①段階では54%）であり、既に入居時点から高齢化問題が内在していた。

町の新たな中心市街地となった新山下駅周辺地区（つばめの杜地区）においては、公共施設や商業・福祉施設も整備され利便性が高い。しかし、コミュニティとしては西と東の行政区に二分され、西側は復興公営住宅中心の活発な自治会活動が展開されているものの、孤独死も発生するなど高齢化は深刻である。また、集会所が狭いなどの問題も抱えている。東側のコミュニティ活動は西側ほど活発には行われていないという。

新市街地と大きな格差が広がってきているのが旧山下駅を中心とする移転元地・災害危険区域（特に第3種区域；宅地買取なし。50 cmかさ上げによる新・増改築可。現地ヒヤリングによると花釜地区 450 世帯、牛橋地区 200 世帯が居住）である。ここでは様々な事情で現地再建を選択した被災者の住宅があり、生活している。特に第3種区域の宅地買取がない所では、多くの移転後の空地と住宅等が混在し、空地には雑草が生い茂り荒地化が進むなど住環境の悪化が急速に進行している。旧山下駅を中心とした花釜地区の第3種区域を対象とした既往の土地利用調査（1975年、2010年、2014年の3時点）によると「荒地の割合は5割強で、建物用地（住宅地）の割合は18.9%（震災前：32.4%、震災前の約6割の水準）、畑の割合は13.2%（震災前：16.7%、震災前の約8割の水準）」となっている。一方、第1種、第2種区域の荒地は、いずれも8割を超えている（注2）。

今後特に問題となるのが、第2種、第3種区域における土地利用であるが、特に後者は、浸水区域で地価も抑えられていることから、若年層向けのミニ開発等の無秩序な土地利用が行われ、環境悪化にさらなる拍車がかかる可能性もある。

コミュニティの再編・解体や学校統合の問題も

広大な災害危険区域指定（新築住宅の禁止）、新市街地への集落の集約、人口流出によって行政区等のコミュニティ組織の再編が迫られている。前述した集落の集団移転を求めてきた同町笹野地区の場合、震災前の2010年は244世帯であったが、町外、新市街地、他の町内に分散・転出を余儀なくされ、2016年には44世帯と激減した。この内19世帯が津波防御を目的とするかさ上げ県道相馬亘理線の計画ルートの方側に取り残されるという事態になり、当局とのやり取りを経て、ようやく新たな安全策が講じられた。隣の新浜地区は、被災前の2010年は86世帯であったが、被災により大多数が他に転出し、2016年には僅か5世帯となり、かつての住民組織は活動停止に追い込まれた。

このような地区・集落の崩壊と相まって小中学校再編の動きとなり、震災後の2013年には町教育委員会から「長期的な視野から小学校2学校区、中学校1学校区」（現在小学校4校、中学校2校）の基本方針が示された。その後「小学校は将来的に1学校区として再編を進めるべきと考える」（2018年10月 山元町小・中学校再編検討報告書）との案がまとめられ、昨年12月には住民説明会が開催された。当然、住民からは「『学校は防災や交流の拠点で地域からなくすべきではない』」などの不安の声が上がった」（河北新報2019年12月3日）。また、保育所再建についても、町民の期待を無視し「つばめの杜保育所」建設に集約するような動きになっている。さらに新市街地に周辺集落の郵便局を移転させるなど、惨事に便乗した効率化とコミュニティの切捨てにつながるコンパクトシティ事業を進めている。

転換が迫られているコンパクトシティと新たな道

山元町におけるコンパクトシティ事業とは JR 常磐線の内陸移転と新市街地整備だけではない。それは、東部沿岸部における大規模なほ場等基盤整備事業（山元東部他 2 地区の農山漁村地域復興基盤整備事業）と一体なのである。この事業も県の「創造的復興」として、①移転元地・跡地を集約し、有効利用（公共用地活用も含む）を図り、②大規模ほ場整備を進め、これを活用する農業経営組織の育成を目論んでいる。しかし、その根幹である農地の集約には、担い手確保と非農地の土地利用促進策の確立（県と町の連携による）が不可欠としているが、家族農業の支援なしには地域の復興につながることはあり得ない。事業期間は 2020 年度までとなっているが、農地の集約（換地）が遅れ、営農再開に至っても土壌問題の発生などで先行きが懸念されている。事業終了後の農振農用地の見直し等で、改めて様々な問題が噴き出すものと考えられる。

また、内陸部で復興したいちご生産は、現在 4 か所のいちご団地を中心に展開されている。山元町のいちご生産は、知名度もあり高値で扱われているが、施設のメンテナンスや老朽化対応の段階では様々な問題の発生が予想される。また法人経営、施設栽培なので安定した品質管理は可能になっているが、家族経営の時の様な品質へのこだわり（やりがい）が希薄になっており、今後の経営意欲や事業継承にも影響するだろうとの指摘もある。



コンパクトシティとは言うものの、実態は自立性に欠けたベッドタウンとして、母都市、周辺都市への通勤依存は変わらず、形だけの真新しい空間と利便性のみを備えた駅前住宅地が出現一町民が主体的に関わりつくられた町ではない—したに過ぎないのである。震災前のように仕事と住宅が近接・連携し、家族同士も支え合える（見守り等）ことができ、必要に応じて裏の畑で自給も交流もできる田園文化・空間（集落）の方が、はるかに幸せな未来の生活像（人とひと、事、モノの繋がり）を描くことが容易だ。むしろこのことを求めて、山元町に移り住み、震災を生き抜き、そして町内での再建を誓ったのではないか。だからこそ過去と未来をつなぐ田園空間博物館構想をあらためて想起することが重要なのである。

冒頭紹介したジョルジュ・アンリ・リビエールは「エコミュージアムは、行政と住民が一体となって構想し、作りだし、経営する道具である。行政は、専門家と共に施設と資源を提供し、住民は熱望に従い、知識と研究する（アプローチ）能力を提供する。それは住民が自分を知るために注目する鏡である。世代の継続あるいは中断の中で、先駆となる住民を映す鏡である。また、住民が自分の仕事と行動に誇りを持ち、訪問者によく分かってもらえるような心の鏡である。」（エコミュージアムの進化的定義の冒頭文）と述べている（注 3）。

注 1 日本エコミュージアム研究会 HP 参照 www.jecom.jp/

注 2 栗田英治・土屋一彬・菊地義浩「津波浸水域の土地利用履歴にもとづく土地活用の方向性 宮城県山元町花釜地区を事例に」農村計画学会誌 35 巻論文特集号 2016 年 11 月号

注 3 「国際エコミュージアムシンポジウム報告書」同実行委員会発行 1992 年 12 月