

石巻市における復旧・復興の現状と課題

石巻市長
亀山 紘

要約 石巻市の被災規模は被災3県の約2割に及ぶ甚大なものであり、かつ地盤沈下などによる間接被害も深刻である。そのため、3万人にも及ぶ被災者が応急仮設住宅や「みなし仮設」（民間賃貸住宅）での生活を強いられている状況にある。

石巻市としては、応急仮設住宅にお住まいの被災者の健康や心のケアなどを行いつつ、災害廃棄物の処理・処分についても被災3県を上回るスピードで進めている。

また、復興まちづくりの姿に関する市民や事業者との合意形成等が整ってきたことから、安全・安心な内陸部や高台への住居の移転や災害公営住宅の整備、小中学校の統合・新改築や被災した石巻市立病院、石巻魚市場、こども園などの再建を2013年度以降、順次進めていく段階に入った。

加えて、市経済を支える石巻魚市場背後地等の水産業及びその関連企業の再建が5割程度になったほか、石巻工業港に立地する製紙・肥飼料・合板等の製造業もほぼ全社が再開、稲作を中心とする営農の再開も6割に達した。

今後の課題は、何と言っても被災地には「時間がない」ことである。多くの高齢の被災者や、デフレ経済下で厳しい経営を強いられてきた中小企業とその従業員のため、一刻も早く復興を成し遂げる必要があり、全く前例にない予算・法制度の運用・実施体制構築を急ぐ必要がある。

はじめに

本稿に目を止めて下さった皆さまのうち、その多くの方々が、発災以後ボランティア活動などの人的なご支援や、物資や寄附などの経済的なご支援を、石巻市を含む被災地に対して行って下さったことと拝察します。まず、皆さまのその温かい、尊いおこころざしに感謝を申し上げます。

以下に記すとおり、復興までの道のりは依然険しい道のりです。私ども復興の担い手が、この難局に全力で対処するのはもちろんですが、皆さまからも引き続き特段のご理解とご協力をお願い申し上げます。

1 石巻市の被災状況と現状

(1) 地震による被災状況

平成23年3月11日14時46分に発生した東北地方太平洋沖地震とその後沿岸部全域に襲来した巨大津波は、かけがえのない父母、兄弟、親族、友人はもちろん、私たちの住まいや

グラフ1 被災3県と石巻市の比較



(注1)「人口」は、『平成22年国勢調査』(総務省統計局等)によるもの。
 (注2)「面積」は、『平成23年全国都道府県市区町村別面積調』(国土地理院)によるもの。なお、宮城県の面積値については、境界未定区域とされている面積を『全国市町村要覧(平成23年度版)』(総務省)に記載されている便宜上の概算数値を用い、県全体の面積を表記した。
 (注3)「死者・行方不明者」及び「全壊戸数」は、『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について』(内閣府:平成24年12月25日とりまとめ)、『東日本大震災被害等状況』(宮城県:平成24年12月7日とりまとめ)によるもの。
 (注4)「災害廃棄物推計量」は、『沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況(平成24年11月30日現在)』(環境省)及び石巻市生活環境部災害廃棄物対策課資料によるもの。
 (注5)職員数(一般行政)は、『平成22年地方公共団体定員管理調査結果』(総務省)によるもの。同調査における「職員数(一般行政)」とは、教育や消防のほか、公営企業会計で事業が行われる病院などの職員を除いた市役所の(事務又は福祉関係に従事する)職員の数。

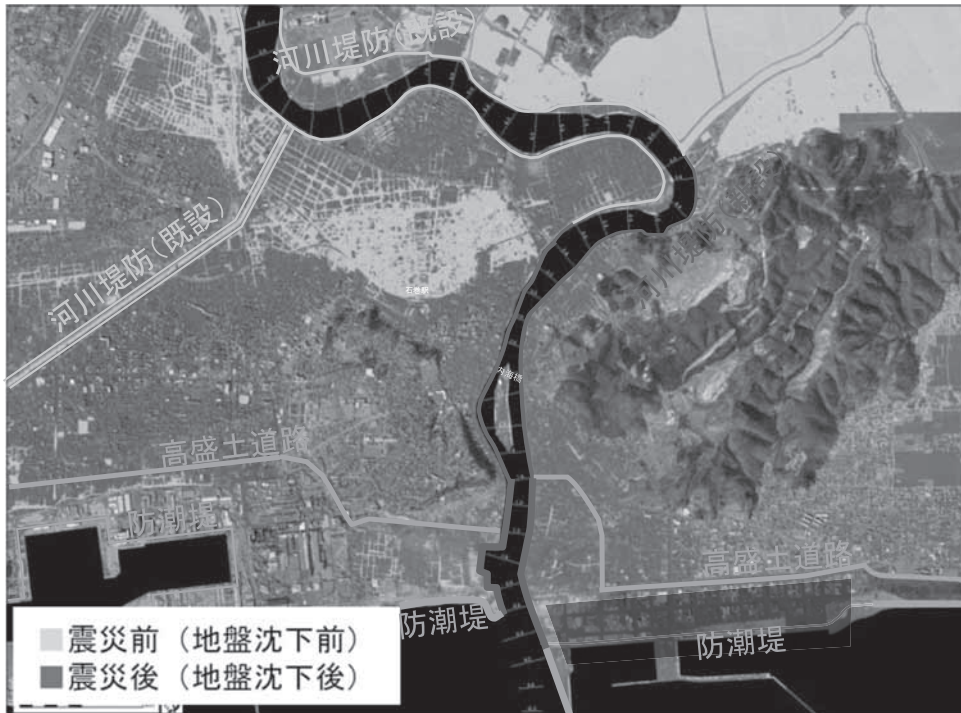
働く場、憩いの場など、ありとあらゆる無形有形の宝を奪っていった。

その被災状況はグラフ1のとおりである。

このように、石巻市の人口(被災前)や面積、そして市役所の一般職員数は主要被災3県の1.5～3%程度であるが、死者・行方不明者数、全壊住家数、災害ガレキの処理推計量は主要被災3県の約2割を占めており、石巻市の突出した被害規模がわかる。

さらに、今回の巨大地震により広範囲で地盤沈下が発生したため、高潮や大雨の際のみならず、日常の潮位変動によっても冠水被害が生じる現状となっており、市内各地で仮設ポンプによる内水排除を続けている。

図1 石巻市における震災前後での地盤沈下の状況



(注) 上図は、通常の大潮時期の潮位約TP0.8m程度の高さに対し、それ以下となる地盤高の範囲を震災前後で比較したもの

(2) 被災者の現状

現在、石巻市においては応急仮設住宅に6946世帯1万6305人が入居しているだけでなく、いわゆる「みなし仮設」(民間賃貸住宅)に5327世帯1万4036人が入居しており(いずれも2012年12月末現在)、概ね3万人の方々が避難者として仮住まいを余儀なくされている。このため、当面は、避難者の孤立化・コミュニティの弱体化を防ぐため、仮設住宅に介護などのサポート拠点を設け、各種相談や、地域交流、健康増進などの活動を実施しているほか、高齢者や障害者、震災で離職を余儀なくされた若年層などが、地域とつながりを持ち続けることができるよう、社会福祉協議会が孤立防止のための見守り活動、専門職による訪問支援などを行っている。

(3) 災害廃棄物処理の進捗状況

石巻市における災害廃棄物及び津波堆積物の処理推計量は、432万トンに上る。このうち災害廃棄物(387万t)については、2012年11月末現在で、市が管理する1次仮置き場(市内21か所に設置)へ311万t(搬入率:81%)を搬入し、そのうえで、石巻市・宮城県それぞれが処理・処分を行っている。その量は138万tであり、処理推計量に対する割合(処理・処分割合)は36%となっている。

被災3県(岩手県・宮城県・福島県)沿岸市町村の全体での災害廃棄物の処理・処分割合34%を上回る状況にはなったが、なお一層のスピードアップを図っている。

表1 被災3県沿岸市町村の災害廃棄物処理の状況
(2012年11月末現在：環境省及び石巻市)

	総合計 (万t)	災害廃棄物			津波堆積物		
		推計量 (万t)	処理・処分		推計量 (万t)	処理・処分	
			量 (万t)	割合 (%)		量 (万t)	割合 (%)
岩手県	525	395	124	31	130	3	2
宮城県	1,873	1,200	441	37	672	135	20
うち石巻市	432	387	138	36	41	2	4
福島県	361	207	40	19	153	3	2
合計	2,758	1,802	605	34	956	140	15

(各項目の数値を単位未満で四捨五入しているため、各項目の和・商と合計・割合の値とが合わないことがある。)

2 住まいの再建

地震及び津波、地盤沈下により壊滅的な被害を受けた公共インフラを復旧し、再度津波に襲われても安全・安心な復興まちづくりを行って、約3万人にも及ぶ避難者に新たな住環境へ移って頂くことは、石巻市の喫緊の課題の1つである。

このため石巻市では、2011年末から順次整備された各種復興の諸制度を活用し、2012年度に安全・安心な復興まちづくりの案を作成、市民や事業者との合意形成を進めるとともに、並行して宮城県や国など関係機関との事業計画協議を精力的に実施してきた。

その結果、石巻の市街地部、半島部のそれぞれについて、以下のような復興まちづくりを進めていく段階に入ったところである。

3 産業の再生

(1) 水産業の復興

被災した市内全44漁港のうち、宮城県管理の10漁港の応急工事が完了、また石巻市管理の34漁港41地区のうち、23漁港27地区の物揚場の応急的な地盤の嵩上げが完了した。本格的な災害復旧については、漁港ごとに実施設計が整い次第、発注・施行の段階に順次移行しており、2015年度末の完了をめざしている。

このうち、石巻漁港については震災前の2010年に全国第3位の水揚げ高を誇っていたものの、2012年の水揚げ高は震災前の約5割に留まっており、漁港機能の回復が急務である。今後、岸壁の工事を更に加速するとともに、魚市場については、CM方式（コンストラクションマネージャー方式）を導入するなどして急ピッチで進め、2014年度末の工事完了をめざすとともに、海外への輸出も視野に高度鮮度管理型の市場として整備していこうと考えている。

さらに、漁港の背後地などに広がる水産加工業及びその関連企業については、中小企業等グループ施設等復旧整備事業や水産業共同利用施設復旧整備事業などにより、2012年10月末現在で約5割の企業が事業を再開しており、今後も更に増えていく見込みである。

表2 水産加工業及び関連企業の再建状況
(2012年10月末現在：石巻市産業部調べ)

	水産加工業及び冷蔵倉庫	その他関連事業	合計
震災前の企業数	84社	123社	207社
再開した企業数	45社	51社	96社
割合 (%)	53.6%	41.5%	46.4%

(2) 製造業等の復興

石巻市の製造業等は旧北上川右岸の石巻工業港を中心に集積しているが、同港は防潮堤、岸壁、荷捌き地など港湾施設48か所が被災した。しかし、2012年12月末現在で紙パルプ、肥飼料、製鉄、合板等の同港集積企業50社のうち49社が再建、事業を再開しており、防潮堤、岸壁、荷捌き地などの港湾施設の復旧も平成25年度末に完了予定、新設の防潮堤の整備も2015年度末に完了予定となっており、同港集積企業の事業環境は急ピッチで元に戻りつつある。

加えて、石巻工業港（重要港湾）は、仙台塩釜港（国際拠点港湾）・松島港（地方港湾）と統合され、仙台塩釜港石巻港区（国際拠点港湾）となったことから、大型バルク貨物の輸入拠点という位置付けのもと、港湾投資の重点化・効率化や仙台塩釜港としての一体的なポートセールスの展開などにより、港湾並びに関連企業の発展を図る。

(3) 農業の復興

石巻市では8850haの水田のうち、2割に当たる1771haが津波で冠水した。しかしなが

ら、地域の農家の方々などが異物処理や助塩作業などに懸命に取り組み、2012年度には1099ha、被災農地のうち62%の作付ができた。

これは、農水省「農業・農村の復興マスタープラン」（2012年4月）の被災農地における年度ごとの営農再開可能面積の平成24年の見通し39%を上回るものであるが、引き続き、2013年度の作付のため約350haの水田の除塩に取り組むなどして、早期の営農復旧をめざしている。

表3 農業被害と復旧・復興の状況
(2012年10月末現在：石巻市産業部調べ)

	面積	進捗率等
水田面積(a)	8,850ha	
津波冠水水田面積(b)	1,771ha	浸水率:20.0%(b/a)
H23 除塩対策による作付面積	854ha	48.2%
H24 作付区域面積	245ha	62.1%
H25 作付予定区域面積	350ha	81.8%
H26以降 作付予定区域面積	322ha	100.0%

4 今後の課題

復興に係る課題は枚挙にいとまがないが、その中でも最も強調すべき課題は、被災地には「時間がない」ということである。

2011年9月末現在での石巻市の高齢人口（65歳以上）は4万502人（高齢化率26.4%）、そのうち1人暮らし世帯は5400人（世帯）となっており、今回の被災者の多くが高齢の方々である。また、地域の中小企業もデフレ経済の下で苦しい経営を強いられていた中での被災であった。したがって一刻も早く、被災された方々が応急仮設住宅などから、持ち家や災害公営住宅などの普通の住まいに移って頂けるようにするとともに、働く場やコミュニティを元に戻し、自力で生活できる環境を復活させなければ、震災前からの人口減少に一層拍車がかかり、被災地は消滅しかねない。

そのような危機感や、今回の震災の未曾有の被害規模もあり、

- ① 被災者支援や復興まちづくり、産業再生を一層加速するための自治体職員や関係業者の確保
 - ② 時間との戦いに勝つため、被災自治体が独自施策を実施する裏付けとしての自由度の高い復興予算の確保
 - ③ 住民合意形成などを一刻も早く整え、また、企業の移転再建などを支援するための、権利関係の制度の見直しや土地利用規制の緩和
- など、全く前例にない予算・制度の運用・実施体制構築を急ぐ必要がある。

被災地には「時間」がない。その危機感のもと、石巻市は復興に全身全霊を注いでいくが、皆さまにも同じ危機感を共有して頂き、引き続きご支援を頂戴いただけると幸いである。