

第 I 部

東日本大震災における災害状況と対応 及び復興への取組み

第 I 部 東日本大震災における災害状況と対応 及び復興への取組み

<概況>

ポイント1 あらまし

観測史上最大規模の地震となった東日本大震災は、地震や津波による人的被害・物的被害に加えて原子力災害をも引き起こし、被災地域以外にも広範囲にわたり甚大な影響を及ぼした。また、チリ津波を受けて整備を行った河川堤防や二重の海岸防潮堤等をさらに越え、決壊させるなど、今回の津波のエネルギーの大きさをうかがうことができる。

東日本大震災の災害対応にあたっては、初動対応から復旧が進むにつれ、現場からの要望も多岐にわたり、複雑な問題も含んでいる。また、災害対応とともに、各自治体が復興に向けた取組みを進める中で、市外避難者等に帰還を促すためには、復興計画や総合計画といった、今後の将来展望を具体的に示すことが重要であり、急務である。

また復興にあたっては、税財政上の課題や交付金等の的確な配分、住宅等の建設用地確保といった重要な課題に対して、国・県・市町村と一体となって取り組むことが、必要不可欠である。

ポイント2 東日本大震災における復興関連立法

東日本大震災におけるこれまでに成立した復興関連立法の主な法律は以下のとおりである。

【復旧事業・まちづくり】

- ・東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律（平成23年4月29日法律第33号）
- ・東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（平成23年8月18日公布法律第99号）
- ・東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律（平成23年4月29日法律第34号）
- ・東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律（平成23年5月2日法律第43号）
- ・津波対策の推進に関する法律（平成23年6月24日法律第77号）

【事業再生】

- ・東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための金融機能の強化のた

めの特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律（平成23年6月29日法律第80号）

- ・農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律の一部を改正する法律（平成23年8月3日法律第89号）
- ・株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法（平成23年11月28日法律第113号）

【自治体等支援】

- ・東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年5月2日法律第40号）【再掲】
- ・平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律（平成23年5月2日法律第41号）
- ・東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律（平成23年8月30日法律第102号）
- ・平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律等の一部を改正する法律（平成23年12月2日法律第116号）
- ・東日本大震災に対処するための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律の一部を改正する法律（平成24年2月15日法律第1号）
- ・東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律（平成24年6月20日法律第36号）

【復興施策】

- ・東日本大震災復興基本法（平成23年6月24日法律第76号）
- ・東日本大震災復興特別区域法（平成23年12月14日法律第122号）
- ・復興庁設置法（平成23年12月16日法律第125号）

参考:復興庁「復興の現状と取組み（平成24年8月15日）」

ポイント3 東日本大震災における被災自治体の対応事例について

本部では、東日本大震災における大規模災害について、以下のとおり被災された都市自治体の発災初期から復興への取組みまでの事例について各報告に基づき議論いただいた。

第1章では、宮古市危機管理監の下澤邦彦氏より、被災状況及び発災初期段階やその後における対応や課題について、また財務事務運営上の課題についてご報告いただいたものを掲載している。

第2章では、宮古市都市計画課副主幹の小谷辰士氏、同主任技師の前川平氏より、市復興計画の策定や地区復興まちづくり計画の策定における進め方や合意形成のプロセスにつ

いて、また、災害危険区域の取り扱いについてご報告いただいたものを掲載している。

第3章では、南相馬市副市長村田崇氏より、被災状況及び自治体間の災害時応援協定の態様や、初期段階からその後にわたる税財政事務上の課題についてご報告いただいたものを掲載している。

第4章では、南相馬市副市長村田崇氏より、原子力発電所事故について、事故後の経過及び緊急時避難準備区域・警戒区域にかかる対応や、課税上の問題や課題についてご報告いただいたものを掲載している。

第5章では仙台市財政局理事竹中正博氏より、震災後における税財政上の課題及び震災に対応した予算措置について、また、東日本大震災関係の国における財政措置の課題や復興計画の概要についてご報告いただいたものを掲載している。

＜第1章＞ 東日本大震災における発災初期の対応

宮古市危機管理監 下澤 邦彦 氏

はじめに

はじめに、東日本大震災発生時の対応等について、発表の機会を設けていただいたことを感謝申し上げますとともに、これまで全国から物心ともに多くの支援をいただいたことに対して、御礼を申し上げたい。

宮古市は、岩手県の県都盛岡市の東側に位置している、人口5万8,809人、世帯数2万4,140世帯、面積1,259.89km²の市である。平成17年6月6日と平成22年1月1日の2度にわたり、近隣の3町村（田老町、新里村、川井村）と合併し、岩手県で最も広い面積を有することとなった。また、本州最東端の自治体でもあり、宮古市東部の重茂半島にある鮎ヶ崎が本州最東端の地となっている。

資料1 宮古市の概況



1. 東日本大震災による被害の状況

(1) 地震・津波の概要

平成23年3月11日14時46分頃、宮城県牡鹿半島の東南東約130km付近、深さ24kmを震源として、マグニチュード9.0という観測史上最大規模の地震が発生した。宮古市では7つの観測点があるが、それぞれ震度5強から5弱の揺れに襲われている。その後、14時49分には、気象庁より、大津波の津波警報が発表された。宮古市では、地震発生の直後に災害対

策本部を設置するとともに、大津波警報の発表に合わせて、避難指示を発令している。この避難指示の解除は、津波注意報が解除された3月13日17時58分であり、約2日間にわたって、津波の恐怖の下に置かれたことになる。避難指示の対象は、沿岸部の5,277世帯、1万2,842名で、避難者の数は最大時で85カ所8,889人という状況であった。

次に、津波の状況であるが、最大波は3月11日の15時26分頃、高さ8.5m以上とされている。これは、市内にある気象庁の検潮所の観測の限度が8.5mであったため、実際の高さはそれ以上ということになる。参考までに、津波の遡上高を見ると、宮古市北部の旧田老町、小堀内地区では37.9m（東大地震研究所）、重茂半島の姉吉地区では40.5m（学術合同調査グループ）という調査結果がそれぞれ出されている。そして、この津波による浸水面積は、国土地理院の発表で、約10km²であった。

(2) 人的・物的被害の状況

次に、被害の状況を説明したい。まず、人的被害であるが、平成24年3月31日現在、死者数527名、うち死亡届出者が418名、死亡認定者が109名（認定後16名の遺体確認）である。なお、今回の震災では、常備消防の消防職員4人、消防団員16人が殉職されている。今なお、98名が行方不明となっており、そのうち死亡認定されていない方も5名いらっしゃる。これは、やはり家族の死を受け入れられない方や、様々な事情で死亡認定の申請手続に至らない方がいることによる。死者のほとんどが溺死であるのに対し、負傷者は33名と、大災害にしては少数となっており、これが津波による人的被害の特徴といえる。

家屋倒壊数の状況としては、まだ確定の数値に至っていないが、各地区の合計で、全壊が3,669棟、半壊が1,006棟、一部破損が176棟、床上浸水が1,760棟、床下浸水が323棟、合計で6,934棟が津波の被害を受けている（資料2参照）。

資料2 家屋倒壊数の状況

家屋倒壊数の状況						
調査継続中						
地区名	全 壊	半 壊	一部破損	床上浸水	床下浸水	合 計
宮 古	722	647	118	1,262	247	2,996
鯨ヶ崎	646	136		33		815
崎 山	148	24		17	6	195
津軽石	426	136	57	287	56	962
重 茂	118	4	1	11	2	136
田 老	1,609	59		150	12	1,830
合 計	3,669	1,006	176	1,760	323	6,934

また、津波被害の特徴として、車両の被災が多くなっている。市内5カ所に仮置きしてある車両が2,858台あり、これには公用車70台のほか、市職員の車両も含まれている。これらの被災車両の処分には、被災車両のナンバー等からリストを公告し、所有者に処分の了解を得るという作業が必要であり、所有者を探して連絡を取るのに苦労した。

これらの被害を含めた、全体の被害推計額は、総額で1,975億円余りである。このうち、主な被害推計額としては、住宅が6,934カ所1,066億円のほか、商工労働関係が281億円、水産関係が215億円、漁港施設が127億円、観光施設が136億円である。宮古市は港町であるため、漁船や漁具、そして養殖施設、養殖水産物の被害額が大きい。特に、宮古市はコンブ、ワカメ、ホタテ、カキ等の養殖が盛んであるが、収穫目前の水産物が津波で全滅してしまったという状況である。

(3) 写真に見る各地区の被災状況

これからは、写真を示しながら、各地区の被災状況を説明したい。まず、市街地の状況である。資料3は、閉伊川の河口近くにある宮古市役所の庁舎から撮っているが、午後3時18分には、川底が見えるほどに潮が引いた。なお、閉伊川には、昭和35年のチリ津波を受けて、東京湾平均海面（T.P.）5.26mの河川堤防を整備していたが、3時23分には、海面が堤防の高さを超え、波がなだれ込むように市街地を襲った。

資料3 市街地の様子



3月11日午後3時23分。真っ黒に染まった波は水位を上げ、ごう音とともに市街地へと流れ込んだ

次に、宮古市の鯨ヶ崎（くわがさき）地区の状況である。この地区には魚市場があるが、水揚げした魚を入れる鮮度保持タンクや市場関係者の車等が流されてしまった。鯨ヶ崎地

区では、海岸から奥まった集落まで、大きな被害が出ている（資料4参照）。

資料4 鵜ヶ崎地区の様子



次に、金浜地区の状況である。宮古市の湾部は、重茂半島とその手前に宮古市街があり、V字型の湾になっており、金浜地区は、宮古市街の南にある集落であるが、ここでは集落全体が壊滅的な被害を受けた。金浜地区では宮古湾の奥に向かって真っすぐ津波が来たところで、海岸防潮堤が大きく決壊しており、今回の津波のエネルギーの大きさをうかがわせる（資料5参照）。

資料5 金浜地区の様子



次に、金浜地区のさらに湾の奥にある、津軽石・赤前地区である。この地域は、T.P.8.5mで防潮堤・水門を整備してきたが、この高さを越えて津波が内側に流れ込んだ。写真の中下にある野球場は、平成20年度に、約7億円をかけて改修したばかりであったが、あえなく津波にのまれてしまっている。また、同じく左側の中ほどに宮古工業高校があるが、ここも校庭を乗り越えて1階部分が浸水した。

さらに、JR津軽石駅では、津波を受けて車両が脱線する被害にも見舞われている（資料6参照）。

資料6 津軽石・赤前地区の様子



東側に突き出た重茂半島にある重茂地区においても、津波が防潮堤を軽々と乗り越えている。この地区には、海側に面したところに、水産物を水揚げする施設があったが、津波によって跡形もなくなった。写真の中央にあるのが、重茂地区の小学校である。この小学校の校庭が、海拔約20mの高さであるが、今回の津波ではこの小学校の1階天井部分まで浸水している（資料7参照）。

資料7 重茂地区の様子



津波は漁港を襲い千鷲小学校の高さにまで達した

最後に、宮古市の北側に位置する田老地区である。田老地区は、明治29年の明治三陸津波、昭和8年の昭和三陸津波など、過去にも津波の被害を大きく受けてきた。このような経験を受けて、写真の中央部分に見えるように、T.P.10.0mの防潮堤をX字型の二重構造で整備してきたが、今回の津波はこの二重の防潮堤をさらに越えて、大きな被害を出している。また、田老地区では、津波とあわせて火災も発生している。瓦れきによって道路がふさがれるなかでの消火には大変な困難があったが、隣町の消防団の助力も得て何とか消すことができたところである（資料8参照）。



総延長2,433m、海面からの高さ10mの防潮堤も今回の津波にはなすべがなかった

このような津波の被害を受けて、宮古市では、推計量71.5万tの震災瓦れきが発生した。これまで、東京都をはじめ全国の自治体のご協力を得ながら処理してきているが、処理が完了したのは、24年5月7日現在3.4万t、4.7%にとどまっている。そのため、このままのペースでは処理に20年かかってしまうという量の瓦れきが、仮置き場に山積みになっている状況である。

2. 宮古市における発災初期の対応

(1) 発災初期の行政対応の概況

以上の被害を受けて、発災初期に当市がどのように対応したのか、主に災害対策本部の状況を時系列に沿って説明したい。宮古市では、地震発生と同時に災害対策本部を設置しており、発災当日には断続的に9回の本部会議を開いている。発災初期、本庁舎は周囲が水で埋まって孤立し、中にいた職員は外に出られない状況に置かれた。宮古市では、合併によって西側に2か所の総合事務所を設置していたため、これらの事務所の職員を動員して、何とか被害状況の調査や物資の配送のために人員確保をしたところである。また、防災行政無線、消防無線、また一部の携帯電話は稀に通じる場合があったため、これらの手段を通じて災害対策本部は情報を収集・伝達していった。

2日目には、夜明けとともに自衛隊、警察、消防などの支援が続々と入ってきた。最初の作業は、病院へのルート確保、すなわち道路に多くの瓦れきが放置されていたため、それらの瓦れき等をよける啓開作業が主であった。また、被害調査の調査班を各地に展開し、被害状況の確認も行っている。ただし、この時点ではまだ津波警報が解けておらず、大き

な余震がたびたび発生したため、そのたびに調査活動を中断し高台に避難するという、常に身の安全を考えながらの作業となった。

3日目には、支援物資等が徐々に入ってきた。これは、道路の瓦れき撤去作業が進んだことによって、避難所等へ物資を運び込むことが可能になってきたためである。

(2) 避難者対応の課題

避難者への対応としては、震災直後から町内会のほか、西側の被災していなかった地域でもすぐに炊き出しが行われ、翌日の朝には避難所に食料を届けることができた。

市内の避難者数は、発災直後に8,000人以上が避難された後、徐々に減少している。この間、市営住宅等の空き部屋に入居いただいたほか、岩手県が内陸のホテルや旅館をあっせん・移送するというを行っている。その後、5月の下旬には仮設住宅への入居が始まり、8月上旬にかけて避難所も大部分を閉鎖することになった（資料9参照）。

資料9 避難所運営の状況

避難所数の推移							
	月日	避難所数	職員配置	施設管理者	自主防等	総避難者数	
模 索 期	3.12	56	—	—	—	8,468	
	3.14	85	—	—	—	8,889	
	3.17	65	14	26	25	7,935	
	3.21	69	18	22	29	5,812	
安 定 期	3.31	58	18	21	20	4,563	
	4.1	46	13	19	14	4,330	
	4.11	35	14	12	9	3,013	
	4.16	34	14	11	9	2,773	

- ・避難者が、市営住宅等の斡旋や被災者の内陸への移送（岩手県が実施）などで減り始めたので、4月から避難所を統廃合した。
- ・5月下旬には仮設住宅への入居が始まり、入居が一段落する8月上旬にかけて開設した。

5月11日 27箇所 → 6月1日 17箇所 → 7月11日 10箇所 → 8月1日 5箇所
→ 8月8日 1箇所 → 8月11日 閉鎖

発災初期の避難所の状況としては、まだ寒い時期で、暖をとることが非常に重要になったため、避難所の周囲の住民から石油ストーブを借り出して暖をとった。また、毛布等はあらかじめ自主防災組織の倉庫に備蓄していたものを使用している。ただし、トイレについては、備蓄品は簡易トイレであったうえ、十分に避難者に対応できる数もなかったため苦労したが、後に国土交通省から仮設トイレ等を支援していただいた。その後、10日目ごろになると、市内の各避難所までの道路が通れるようになり、物資が円滑に輸送できるようになった。また、自衛隊に物資の配送を行っていただき、非常に助かった。

避難所の運営については、3月11日は授業中の学校がほとんどで、発災直後は学校の先

生方が被難者の受け入れで大変ご苦労された。その後の避難所の運営においても、学校の先生方や近隣住民、特に地区会長が中心となって運営を行っている。これは、当日、本庁舎の周囲が水に埋まり職員が動けなかったため、初動対応に課題が残ったところである。

また、避難所ではプライバシーの保護も重要であったが、避難者ごとに区切るということとは少なかった。近くの方々がまとまって避難することになるので、お互い顔見知りで、むしろ顔が見えたほうがよいということから、グループごとの間仕切り、これは被災者みずから望んでいた。また、お互いに見えているのが安心感をもたらすということもある。

避難所運営の課題は、避難所への物資の備蓄が必要ということである。また、避難所との連絡体制、情報伝達手段がほとんどなかった。携帯は一部の機種を除いて使用できず、停電ということもあり、今後は避難所に無線機をそれぞれ配備するように計画しているところである。

(3) 物資調達の課題

物資の流れについては、全国から県央（滝沢村「アピオ」ほか）に集まった物資等が、国道を通じて宮古市に入ってきた。国道は内陸に通じている部分として、支障なく使える状況にあった。

発災当初は、被災地に割と近い水道庁舎を物資基地にしたが、手狭であったためすぐに物で溢れ、3日目には被災しなかった新里地区にある体育館（新里トレーニングセンター）を物資収集基地に、水道庁舎を配送基地にした。運搬には新里・川井総合事務所から車両と職員を動員した。道路が至る所で瓦れきに阻まれ、小さい車でしか配送できず、少量しか届けることができなかった。また、慣れない作業の中、どこの避難所に何をというふう

に物資の仕分けに相当苦労した。

10日目ごろになると道路事情も改善され、物資は新里トレーニングセンターから、食料は水道庁舎からそれぞれ配送した。この時期には自衛隊と配送業者の協力もあり、大量に避難所へ運ぶことができ、物資不足感が和らいできた。

新里トレーニングセンターでは、次々に入り込む物資と次々に送り出す物資の仕分け作業になるが、地域住民や高校生、各地からの応援ボランティアの活動に支えられた。

物資調達の課題については、今回、市役所所有の公用車がほとんど流されたため、内陸部の車両を急遽集めたが、これも津波が来る地域の車両を管理する課題の一つである。加えて燃料である。災害対策本部等で公用車を使う分には、一部のガソリンスタンドで優先的に給油できたが、一般車両の場合は長時間並ぶなどその確保に大変苦労した。

また、通信手段の確保については、携帯電話はまず使えないということもあり、やはり通信手段としては無線機や衛星携帯電話が必要である。物資の提供については、発注から納品までに相当の日数を要した物があった。震災直後は朝晩冷え込むので防寒着を発注したのだが、納品されたのは4月になり、気候が暖かくなっていたということでタイムリーな物資の提供が求められる。

(4) 仮設住宅

仮設住宅の状況については3月下旬から7月までに着工し、8月末でほぼ入居が完了したが、宮古市の場合は市内62カ所2,010戸という状況である。

仮設住宅を建設する際の原則は、阪神淡路大震災での孤独死を教訓とし、そのような状況にならないように苦心したところであるが、注意した点は4点ある。1点目は地域を単位として仮設に入居していただく地域一括という考え方である。2点目は、被災地の近くに入居していただくように、被災地近接の場所にする考え方である。3点目は、年齢層が偏らないようにソーシャルミックスという考え方である。4点目は、家族連れの方も多かったため、震災前に通っていた学校へできるだけ通えるようなところに入居していただく考え方である。このように4つの考え方をもとに仮設住宅を建設している。宮古市の場合は市内の都市公園等に少数でも設置している。

宮古市の仮設住宅の特徴であるが、従前からのコミュニティの維持に最大の配慮をしたところである。

(5) 災害弔慰金・義援金の支給

災害弔慰金の支給状況についてである。生計維持者が死亡の場合は500万円、その他の方の死亡した場合は250万円、総額が14億2,225万円となっている。そして、被災者生活再建支援金の申請状況は、申請件数が約3,800件である。

次に義援金については、1次配分と2次配分で、それぞれ21億円余りと46億円余り、合わせて67億3,800万円余りが国等から宮古市へ配分されている。

次に市に寄せられた義援金は、宮古市では義援金配分委員会で決定し、見舞金として交付している。1次、2次の配分は、合わせて4億8,200万円余りとなっている。

3. 関係機関の活動状況

被災直後から多くの機関の支援をいただいているので、その活動をご紹介します。

最初は、国土交通省である。これは、東北地方整備局が「くしの歯作戦」と名づけて行ったわけであるが、東北を縦に縦断する東北自動車道、もしくは国道4号線等から東側に幾つも国道が走っている。それらを通じ、国や県が被災地に色々な物資を届けるために道路の確保作業を行った。

次は、自衛隊である。自衛隊も翌日には市内に入り、道路を啓開、そして、捜索救助活動等を行った。第2師団、第11旅団、第9師団の3つの自衛隊に入っていた。また、海上自衛隊は、護衛艦等により行方不明者の捜索を行っていた。

海上保安庁については、巡視船艇13隻、ヘリコプター等を派遣していただいた。現在も潜水士による沿岸部の海中捜索が継続して行われている。

警察については、全国から動員していただき交通整理、人命救助、捜索等を行っていた

だいた。

次に、消防であるが、緊急消防援助隊として、横浜市、秋田県に入っただき、消火、救急、救助、捜索といった活動を支援していただいた。県内応援隊は、盛岡地区の消防本部から、車両4台、人員17名の支援をいただいた。

最後に、ボランティアへの対応であるが、宮古市と社会福祉協議会が役割を分担して対応しており、社会福祉協議会がボランティアセンターを設置し運営している。宮古市へのボランティアは、現在までに2万2,000人余りで、昨年の夏ごろまでは連日100名以上がボランティアに入り助けていただいたが、その後は10名から20名以内という状況である。なお、盛岡市が、宮古市の西部にある川井地区にボランティアのキャンプを設けており、そこから被災地にボランティアが通う形となっている。

ボランティアの業務の内容としては、瓦れきの片づけや道路の側溝等の清掃が多かったが、現在は、仮設住宅に入居されている方々の話し相手やケアに関するボランティア活動など女性向きの業務が増えている状況である。

4. ライフラインの復旧状況

電力については、宮古市は東北電力管内に位置しているが、青森、秋田、岩手、宮城のほとんど90%以上が停電したわけである。この復旧には、約1カ月半かかっている。

また、上水道であるが、市内では、停電もあり断水が発生したが、同様に4月15日までかけて復旧が進められた。

次に、通信であるが、宮古は、NTTの局舎が市役所の近くにある。そこも津波の浸水被害を受け、通信そのものがダウンした。したがって、その復旧にしばらくかかっている。なお、3月22日には、みやこ災害FM放送が開始した。これは、市内にあるFM放送研究会が運営主体となって始めたものであるが、市内の被災者向けの情報伝達に非常に役立った。この放送は現在も続いており、避難所におられる方々に、商店等が再開したといった、市ではなかなか気がつかないような、被災者の方々に身近な部分の復旧情報を放送してくれている。

公共交通機関については、沿岸部の公共交通機関が壊滅した。一方で、内陸の盛岡と宮古をつなぐ部分が、早期に再開されている。また、三陸鉄道は、北リアス線と南リアス線という2線を第三セクターが運行しているが、そのうち北リアス線宮古・田老間は比較的内陸側を走っており、ここが生き残ったため、地震・津波による影響等の復旧が終わり次第、3月20日には運行を再開している。

道路については、啓開作業が始まり、3日後には主な幹線道路は通れるようになった。

5. 市役所機能の復旧

最後に、市役所の機能の状況について説明したい。市には630名余りの職員がおり、もちろん市の庁舎以外にも出先機関等があるが、幸い職員の犠牲者が1人もいなかった。ま

た、住民基本台帳や税情報が入っているサーバーは、市庁舎の2階に置かれていたため、津波浸水被害を免れたこともあって、その後の窓口事務が可能となった。

市の庁舎等の浸水状況であるが、本庁舎は1階天井まで約3mの浸水となった。

写真の中央が、6階建ての市役所の庁舎である（資料10参照）。1階部分、約3mの浸水被害ということで、5階、6階に職員、それから住民が避難して一夜を明かしたということになる。

資料10 宮古市役所周辺の被災状況



次に田老地区の状況であるが、瓦れきが多く、どこが道路なのか全くわからない状況であった（資料11参照）。

被災状況(一面がれきの山と化した田老地区 倒壊した家屋は田老総合事務所まで押し流された)



窓口業務の状況であるが、先述のように、サーバーの使用が可能だったため、14日から被災していない新里地区にサーバーを移し、窓口業務を再開している。また、3月24日からは罹災証明書の発行が開始され、大変多くの方々が庁舎に来られ、半日どころか約1日ばかりで罹災証明書を受け取るという状況であった。

次に、公共工事の状況であるが、発災当時は、それぞれ現場で作業している請負者の方々も地震、津波等で避難し、停電と通信の遮断のため連絡もままならなかった。なお、被災した工事のうち6件は22年度内の完成であり、これらについては写真や書類により完成を確認し、確認できたものは40日以内に支払いを行っている。

応急対応予算については、22年度分を3月31日付で専決処分を行っている。22年度については、予備費が2,000万円ほどしかなく、全く足りなかったわけである。一方で、避難所の設置・運営や炊き出し、食料・飲料水の供給、医薬品、埋葬費用、瓦れきの撤去、職員の時間外勤務手当等の費用がかかってくる。また、宮古市は港町であり、水産物を冷蔵庫等に入れているので、停電でそれが腐ってしまう。そのため、水産物も埋め立て処分等を行うため、重機の借り上げの費用もかかっている。防災行政無線中継局の発電機の燃料がなくなれば供給しなければならないということもあった。

23年度分の予算であるが、23年4月15日の臨時議会で補正予算を議決し、最終的には13回の補正を行っている。23年度の当初予算は302億5,500万円であったのに対して、最終予算は817億8,500万円余りになっている。このほとんどが、瓦れきの処理や水産業関係の復旧費に伴うものである。

現場で困った点として、支出負担行為日、契約日がある。3月11日に被災し、すぐ食料調達などが発生することになるが、金額によって契約行為が必要なもの等がある。予算は

組めないし、それでも買わなければならないという点で、財務上の手続に苦慮したということがあった。

最後に、宮古市は去る3月に復興計画の策定を終え、復興が緒に就いたばかりである。今後もぜひご支援くださるようお願いし、私の報告を終わらせていただきたい。

意見交換

(1) 危機管理監の役割について

質問 宮古市では、東日本大震災の発災前から危機管理監を設置しているとのことですが、実際に被災して感じた組織・体制上の課題はどのようなものであったか。

応答 宮古市では、平成17年の市町村合併に合わせて危機管理監を設置した。危機管理監は部と同格であり、その下に危機管理課と消防対策課の2課が置かれている。課題としては、これまで定期的に防災訓練や津波訓練を行ってきたが、今回の震災のように、通信や電気が遮断され、身動きがとれなくなるといった最悪の状況を想定してこなかったということがある。また、災害対策本部では、物資の調達や、避難所の開設・運営、ボランティアの受け入れと、次から次へと分掌事務が増えていき、人員の割り振りが追いつかない状況となった。震災発生直後から、いかに人員を配置し、また柔軟に動かしていくかが重要ではないか。

(2) 市町村合併の影響について

質問 宮古市では、平成17年と22年に市町村合併を行っているが、旧来の地域を超えた職員の異動など、合併による影響があったと思う。今回の震災対応において、これらの合併の効果が生かされた事象として、どのようなものがあるか。

応答 東日本大震災では、沿岸部が大きく被災したが、内陸側の事務所や職員は無事であったため、ある地域が困った場合に、それ以外の地域が補い合うという状況が生まれた。また、内陸側は停電の復旧が早く、内陸側の給食センターを稼働させることで、被災者に炊き出しを行うことができた。このように、リスクの分散という意味では、合併の効果がうまく働いたと思う。

(3) 発災後の住民対応について

質問 発災後、さまざまな局面で市民対応に苦労されたと思うが、その中で感じた組織上の教訓はどのようなものか。

応答 被災者は、避難所や仮設住宅等での暮らしの中で、今の生活や住宅再建のことなど

常に不安を抱いている。その被災者の思いもさまざまであり、ひとつひとつ声を聞き対応しているところである。被災者への対応など災害時には、職員個々が災害対応のノウハウや知識を身につけていることがより求められると思う。したがって、訓練や研修が大事ではないか。

(4) 発災後における国・県の支援的介入について

質問 分権下では、被災者に最も近い自治体が第一義的に対応をするのは当然であるが、常に100%の行政資源を、確率的にしか発生しない災害に対して張りつけておくのは、経済性からいうと効率的ではない。アメリカのFEMA（緊急事態危機管理庁）のような、国や県による指揮系統上の支援的な介入はあったのか。

応答 宮古市のほか、国、県、電力会社等による合同災害対策本部が設置され、情報共有が図られることはあったが、国や県が指揮系統上の支援を行うということはなかった。

(5) 緊急事態における予算支出の課題について

質問 支出負担行為日や契約日について、現場で苦勞されたということであるが、緊急事態において具体的にどのような対応をとったのか。

応答 年度末で予算がなく、予備費も少ない中で、発災後20日間、さまざまな物資を調達しなければならなかった。そのため、契約書ではなく、協議書のような形で、後日支払うことに同意してもらい、その後に専決処分で予算をつけてから支払うというケースがあった。

(2012年5月11日報告)

<第2章> 宮古市における被災地区の復興まちづくり計画の策定について

宮古市都市計画課副主幹 小谷 辰士 氏

宮古市都市計画課主任技師 前川 平 氏

はじめに

まず、宮古市の復興の取組みを報告する機会を与えていただいたことにお礼申し上げたい。また、報告に先立ち、これまでも多くの支援や励ましをいただいたことをこの場を借りて心から感謝申し上げるとともに、今後も引き続き皆様からの温かいご支援、ご協力を賜るようお願い申し上げたい。

当市では、平成24年3月に被災自治体では珍しい住民からの提案型のまちづくり計画を策定した。現在、都市計画課ではその実現に向けた具体的な取組みにかかっている段階である。以下では、前半で被災状況とそれ以降の対応について報告し、後半でその復興まちづくり計画について報告する。

1. 東日本大震災発災時の状況

(1)宮古市の概要

まず宮古市の概況である。当市は岩手県の三陸海岸沿岸中央部に位置し、発災前の昨年3月時点での人口が約6万人、世帯数は2万4,000世帯である。面積は約1,260km²であり、東北で2番目、全国でも8番目の市域面積を有している。平成17年に田老町、新里村と合併し、その後22年にも川井村と合併して、広大な市域を持つに至っている。この合併が幸いし、特に新里や川井は今般の地震では大きな被害がなかったため、これらの地域が宮古旧市街や田老等の支援の基地としての役割を担った。

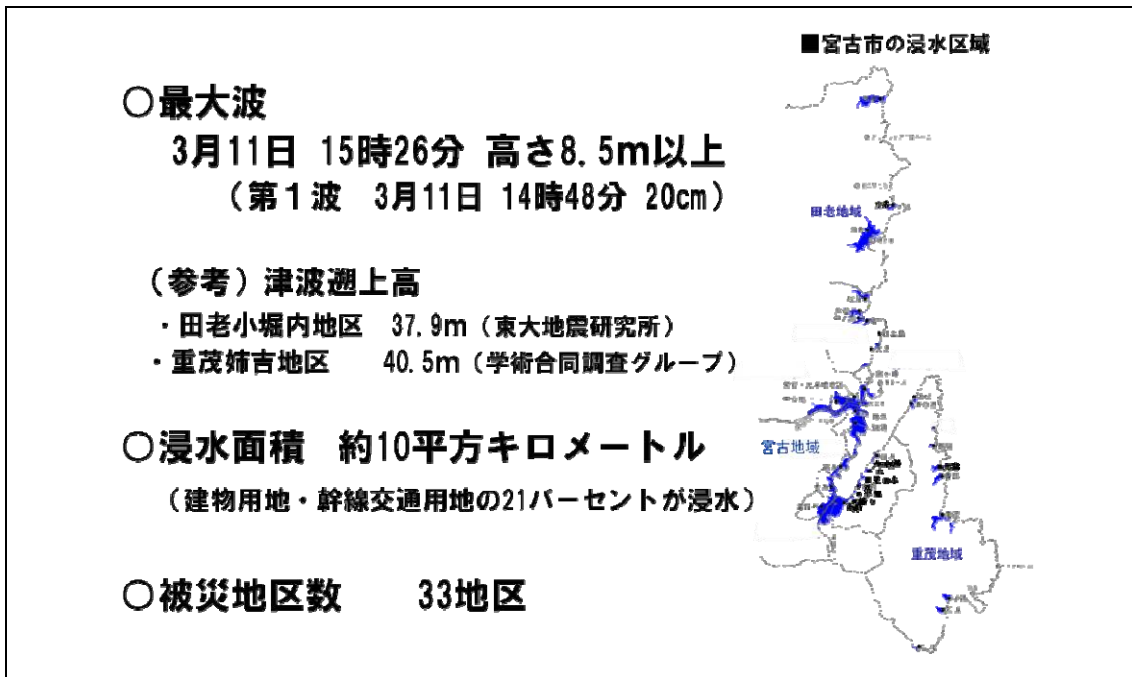
(2) 地震・津波の状況

23年3月11日に発生した今般の地震では、宮古市における震度は5強から5弱であった。14時49分には大津波警報を発令した。津波の状況については、資料1の着色部分が浸水区域であるが、被災地区数で33地区、浸水面積は約10km²であり、建物用地・幹線公共交用地の21%が浸水した。津波の高さは最大波で8.5m以上であるが、津波遡上高では田老地区で37.9m、重茂半島の姉吉地区で40.5mを記録している。

(3) 被害の状況

人的被害については、死者515名、行方不明者97名、負傷者33名である。市職員については、一般職の職員に死者は発生しなかったが、消防職員、消防団員あわせて20名が殉職している。

資料1 津波の状況



家屋倒壊数は、市全体で全壊約3,700、半壊約1,000、合計約4,700戸である。主に沿岸部で家屋の倒壊被害が発生している。

被害の推計額については、国・県の施設、鉄道、電信電話、電気事業等の施設の被害は除いた額で、昨年9月末現在で2,000億円弱に達し、そのうち住宅被害が約1,000億円とその半数を占めている。また、宮古市は水産業が盛んであるが、水産関係施設、漁港施設にも大きな打撃を受けている。

2. 発災初期段階以降の対応

(1) 避難所運営の状況

まず、発災以降の避難所の状況について、ピークであった昨年3月14日の避難者数は約8,900人であった。仮設住宅の建設は同3月から開始し、仮設住宅への入居が始まった5月下旬から入居が一段落する8月上旬にかけて避難者数は減少し、8月11日には避難所を閉鎖した。

(2) 仮設住宅建設の状況

各被災地区における仮設住宅の建設戸数をみると、田老地区が475戸と飛び抜けて大きい。これは同地区にある「グリーンピア三陸みやこ」の敷地内に大量移転してもらっているためである。他地区については、大半が1設置箇所当たり10～30戸程度の小規模な仮設住宅である。市全域で62か所、2,010戸の仮設住宅を建設している。当市の仮設住宅の特徴としては、10～30戸程度の小規模な仮設住宅をできるだけ被災地に近い場所を選定し

て建設している。そのため、入居の抽選は行っていない。

仮設住宅建設の対応については、用地の選定・確保は宮古市が対応している。全62団地2,010戸、うち小中学校敷地に6団地、公園敷地に25団地建設している。仮設住宅の建設自体は岩手県が対応しているが、現場の施工監理等には宮古市職員も参加している。住宅建設にはプレハブメーカー・ハウスメーカーが多数参入した関係で、住宅の仕様、設備、構造等の規格が様々であった。問題点としては、概して気密性が高いため結露が発生しやすいということが居住者から多く指摘された。また、急な発注であったため、建設後に追加工事として、入居者のニーズをもとに、居室の畳の増設、入口の風除室、出入口のスロープ、暖房設備の追加設置、水道管の凍結防止対策を行った。

建設を急ぐため、できるだけまとまった土地に大規模な仮設住宅群をつくるのが県の意向であったが、宮古市の場合、平野部が被災したためまとまった面積の土地の確保が難しい状況にあり、それを確保するには従前地域からかなり離れた場所になってしまう。従前の居住地域から離れたくないという被災住民のニーズにも応えるため、用地確保の調整に時間を要したが、最終的には従前地域付近に分散して建設した。また、仮設住宅建設地までの水道や電気等のライフラインの敷設工事については市で対応することとなったが、その調整についても苦労した（資料2参照）。

資料2 仮設住宅建設の状況

□仮設住宅建設の対応について			
項目	岩手県対応	宮古市対応	適用
用地の選定・確保		○	全 62団地 2,010戸 内、小中学校敷地 6団地 公園敷地 25団地
仮設住宅建設	○	監理に協力	プレハブメーカー・ハウスメーカーが多数参入
敷地内の整備	○		
ライフラインの整備		○	水道・電気・通信等
費用負担(用地費・建設費)		○	災害救助費充当

●被災直後（2～3日後）には消防の防災無線を経由して、県から仮設住宅の必要数の照会があったが、報告数値をつかめない状況で、被災から5～7日後に避難所を廻り、アンケート調査を行って避難者数の把握とニーズの調査を行った。被災者側に聞き取りをしても、家族と連絡がついていない方（行方不明の方）が多く、すぐに被災後の住まいの見込みが立つ状況ではなかった。

●「仮設住宅の建設を急ぐため、できるだけまとまった土地に数十戸単位で建設したい」県の意向に対し、平野部が被災しており、まとまった面積の土地確保が難しい状況にあり、「従前地域から離れたくない」という被災住民のニーズにも応えるため、用地確保の調整に時間を要した。

●仮設住宅の断熱性、住宅設備、構造などがメーカーにより規格が様々であった。概して気密性が高いため結露の問題が大きかった。建設後入居者のニーズにより、以下の追加工事を行った。

- ・居室の畳の増設・入口風除室・出入口のスロープ・暖房設備の追加設置・水道管凍結防止対策

●仮設住宅集会所の光熱水費を市費で負担、また通常市営住宅では禁止しているペット飼育を仮設住宅に限り認めている。

(3) 市役所機能の状況

市役所については、本庁舎が津波で1階天井まで浸水したものの、旧合併町村である田老総合事務所、新里総合事務所、川井総合事務所と水道庁舎については被害がなかった。本庁舎についても、住民基本台帳や課税台帳などのサーバーは3階にあったため、津波に

よる影響はなかった。ただし、本庁舎は3月25日の復電までは停電による影響が出ている。また、公用車が70台流失したため、初期対応に非常に苦勞した。それ以外の市役所機能は無事であり、3月末の復電とともに通常業務を再開している。5月以降は、物資・義援金、仮設住宅担当課以外の部署では、通常業務の比重が大きくなっている。

窓口業務の状況については、3月12日に死亡届の受理を開始し、同14日にサーバーを移設して新里総合事務所で窓口業務を再開している。また、24日からは罹災証明書の発行を開始している。その後、順次システムを運用再開し、6月末にはすべての部署での運用をしている。

(4) 国等の義援金・宮古市義援金（見舞金）・災害弔慰金

義援金の支給件数は、死亡又は行方不明者見舞金と住宅損壊等見舞金を合わせて5,000件強であり、交付額は第1次配分、第2次配分を合わせて約67億円となっている。これは日本赤十字社本社・中央共同募金会、岩手県義援金募集委員会に寄せられた義援金のうちの宮古市へ配分されたものであり、現在までに第3次配分まで行われている（資料3は第2次配分まで）。

資料3 国等の義援金

□義援金支給状況					
義援金種類	交付内訳	第1次配分		第2次配分	
		件数	交付額:千円	件数	交付額:千円
死亡又は行方不明者見舞金	死亡者分	499	249,500	498	507,960
	行方不明者分	9	4,500	9	9,180
	小計	508	254,000	507	517,140
住家損壊等見舞金	全壊全焼分	3,016	1,504,550	3,016	3,067,696
	半壊半焼分	1,518	378,870	1,515	1,016,157
	小計	4,534	1,883,420	4,531	4,083,853
合計		5,042	2,137,420	5,038	4,600,993

※日本赤十字社本社・中央共同募金会、岩手県義援金募集委員会へ寄せられた義援金が宮古市へ配分され、当市の被災者へ支給（平成24年3月1日現在）

この義援金とは別に、全国各地から直接市に寄せられた義援金を見舞金として別途交付している。資料4の着色の部分が市独自の見舞金であるが、義援金配分委員会を設立して交付している。交付額は第1次、第2次で合計約4億8,000万円である。

また、災害弔慰金の支給状況については、平成24年3月22日現在で支給総額14億円強、支給件数は約450件である。

資料4 宮古市義援金（見舞金）

全国各地から直接市に寄せられた義援金を見舞金として交付(義援金配分委員会で決定)			
種別	交付対象	交付額	
		第1次	第2次
① 死亡・行方不明者	死亡または行方不明者の遺族	5万円/人	2.5万円/人
② 家屋損壊等	居住していた住宅が全壊または全焼した世帯	5万円/世帯	2.5万円/世帯
	居住していた住宅が半壊または半焼した世帯	3万円/世帯	1.5万円/世帯
	所有または使用の権利を有する事業所に半壊以上の損壊	5万円/事業主	10万円/事業主
③ 未成年者	両親を失った、被災日時点で18歳未満の人	30万円/人	—
	両親のいずれか一人を失った、被災日時点で18歳未満の人	20万円/人	—
④ ひとり親世帯	住宅が半壊以上かつ被災日時点でひとり親家庭等医療費を受給している母子・父子世帯	10万円/世帯	—
⑤ 介護世帯	住宅が半壊以上かつ要介護3～5の人在宅で介護、または重度障害者(児)が在宅の世帯	10万円/世帯	—
⑥ 高齢者施設等入所者	半壊以上の高齢者・障害者施設に入所していた人または同施設入所前の住宅が半壊以上	10万円/人	—
⑦ 災害障害児	災害障害見舞金を受給した人	4万円/人	—
⑧ 生活支援	住宅が半壊以上、冷蔵庫などの家電製品が使用できない世帯	5万円/世帯	2.5万円/世帯
↑着色は市独自分		2012.4.26現在	
		317,120千円	165,100千円

(5) 被災者支援制度

被災者支援制度について、被災者生活再建支援金の申請件数は、全壊3,051件、大規模半壊781件、合計3,832件である。

(6) 経済的な影響について

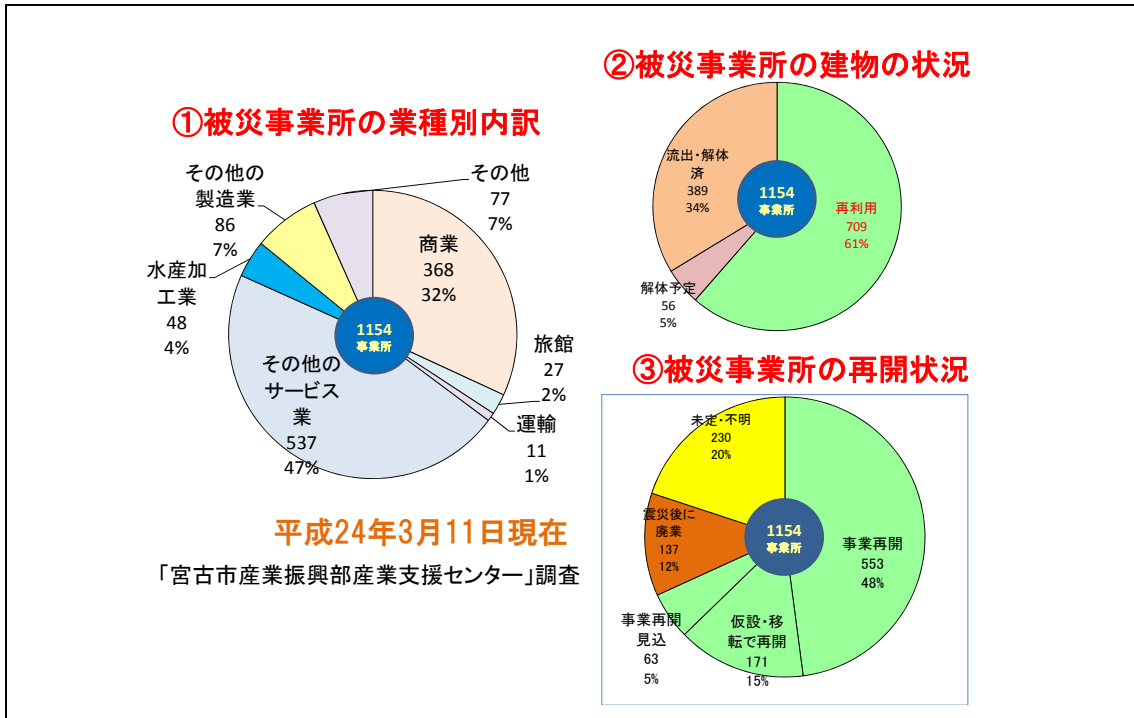
震災による雇用への影響について、宮古公共職業安定所の昨年4月末公表のデータによると、53事業所728人が解雇されている。

被災事業所の状況を詳しく見ると、全部で1,154事業所が被災している。その業種別内訳は、商業が32%、水産加工業については4%である。被災した事業所のうち、流失・解体済、解体予定を合わせて約40%に達している。事業所の再開状況については、事業再開別の場所で再開、事業再開見込みを合わせると約7割であり、残り3割強が未定・不明若しくは廃業となっている（資料5参照）。

これを地域別に見ると、被害が大きかった田老、鉾ヶ崎では流失・解体した事業所建物が多い。被災事業所数は宮古市街地が多いが、再利用、再開の比率は他の地域より高い。

業種別に見ると、水産加工業の状況については、事業再開が85%であり、事業廃止が約15%である。商業・サービス業についても約7割が事業再開済若しくは再開見込である。

資料5 被災事業所の状況

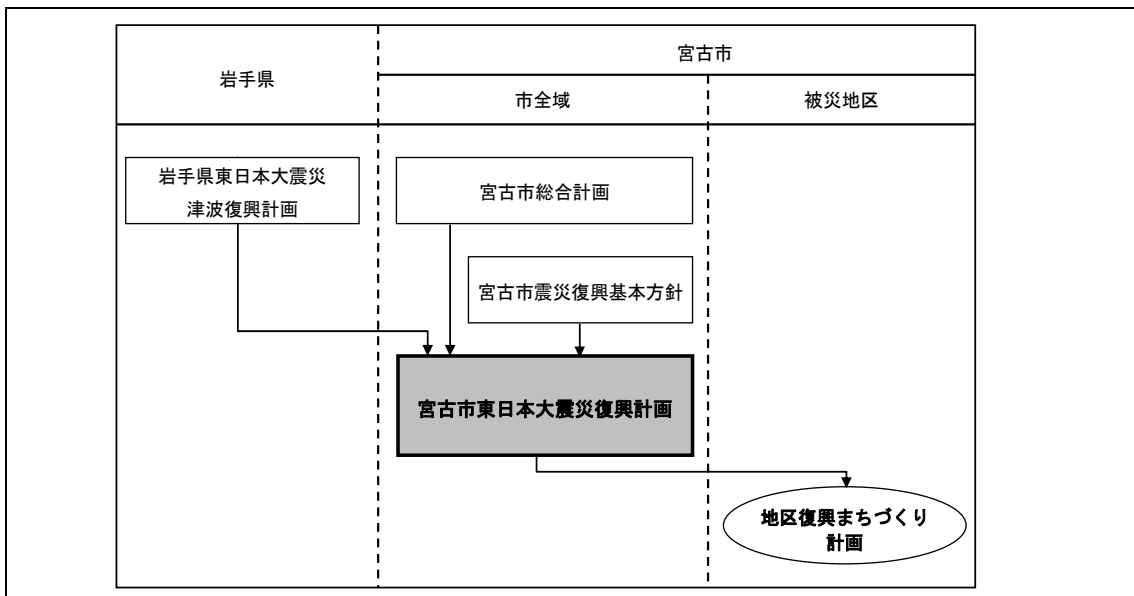


3. 市民主体の地区復興まちづくり計画の策定

(1) 地区復興まちづくり計画の位置づけ

資料6は県と市の復興計画を表した模式図である。岩手県東日本大震災津波復興計画や宮古市総合計画といった上位の計画を受け、市全体として宮古市東日本大震災復興計画を策定し、さらにその下位に、市内の各被災地区の詳細な計画として地区復興まちづくり計画を策定している。

資料6 地区復興まちづくり計画の位置づけ



(2) 地区復興まちづくりの進め方

宮古市では、地区ごとの被災状況に合った検討を行うため、沿岸部の被災地区33地区を被災戸数の規模に応じて2つに分類し、それぞれの方法によりまちづくりを進めることとした。その1つが全体協議型の地区である。これは、被災戸数が40戸未満の比較的被害戸数の少なく、復興パターンが1種類程度の23地区が対象である。ここでは被災戸数が少ないため行政職員と被災者が直接対話を行うことが可能であろうということで、直接対話しながら個別に意向を把握し、まちづくりの方針を検討した。

2つ目が、検討会立ち上げ型の地区である。被災戸数が100戸以上で複数の復興パターンが想定される10地区に対してこの方法を取り入れている。被災戸数40～100戸の地区が抜けていると思われるかもしれないが、これはたまたまこの戸数の被災地区がなかったということである。以下では、この検討会立ち上げ型の地区について説明する。

(3) 市民主体の計画検討・周知・合意形成プロセス

地区住民で組織された検討会による検討を、市民全体へ周知し、全体の合意をとる。まちづくり便りを発行し市の広報紙とともに全戸配付して、同封した意見記入用紙により意見を収集する。集めた意見は検討会へフォローアップする。この流れを検討会ごとに繰り返し、最終的には地区復興まちづくり計画（市民提言案）を作成し市長へ提言することになる。

(4) 地区復興まちづくり計画策定の流れ

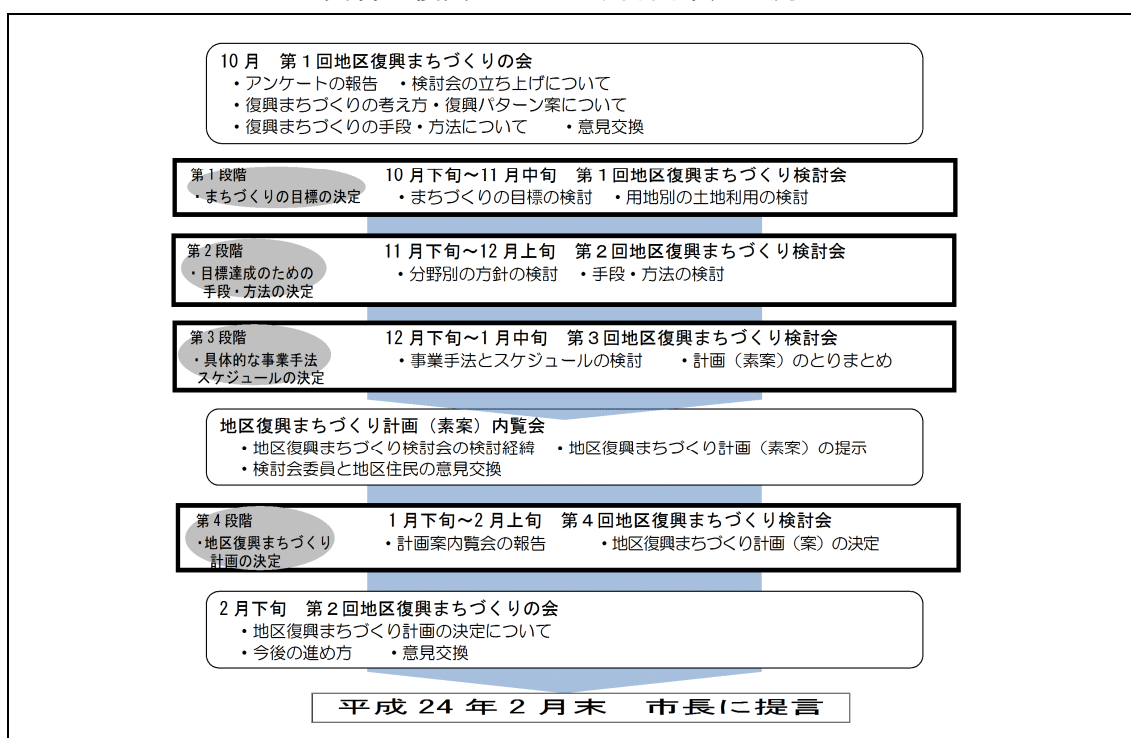
資料7は、まちづくり計画に至るまでの全体の流れを表したものである。10月に地区全体に広く周知して地区ごとに集まってもらい、第1回地区復興まちづくりの会を開催した。このまちづくりの会で、地区全体に対して、この地区は被災が大きいので検討会を立ち上げ、この検討会でまちづくりを進めていく、ということについての全体の合意をとる。

その後、その地域の代表者によって全4回の検討会を開催する。途中、第3回と第4回の間には地区復興まちづくり計画の内覧会を開催する。これは、1回から3回までに検討した内容を地区の住民に周知するとともに、意見を収集するということを目的とするものである。仮設住宅の談話室や地区の集会施設等を会場に、検討した内容を印刷したものを掲示し、地区住民に説明するというものである。

そこで地区住民の意見を集め、第4回検討会で地区復興まちづくり計画（案）を決定し、2月下旬に第2回地区復興まちづくりの会を開催し、検討結果を地区住民全体に諮った。

そして、これを市長に提言してよいかについて全体の了解をとり、2月末に市長に提言するという段階を踏んだ。

資料7 復興まちづくり計画策定の流れ



(5) 地区復興まちづくり検討会の進め方

検討会は、自治会や消防団等を中心に集まっていた10～30名の検討メンバーを2～3班に分け、各テーブルでテーマに沿った検討を行うワークショップ形式で行った。この検討会は4回から7回行い、その都度、結果を地区復興まちづくり便りに掲載し、意見を収集して次の検討会でその収集した意見を紹介し、検討会で反映させていくという流れで行っている。

(6) 地区復興まちづくり便りの発行

検討会を傍聴することが難しい住民や、市外在住者にも検討内容を伝えるため、各検討会の概要を伝える「地区復興まちづくり便り」を計11回発行し、市の広報とともに全戸配布している。その中に意見記入用紙を同封することで、様々な方からご意見をいただくことができた。検討会が終わると、その内容を広報紙の期限までに編集しなければならない。期限が迫ってくると、編集担当職員は内容の確認に大変苦労しながらこれを作成していた。

(7) 地区復興まちづくり計画(素案)内覧会の開催

内覧会は、地区集会施設や仮設住宅の談話室、市の庁舎等を会場としている。地区復興まちづくり検討会で取りまとめた「地区復興まちづくり計画(素案)」を広く公開し、地区住民の意見を収集するため、こうした内覧会を市内全13会場で各4日間開催した。内覧会会場では、地区住民である検討会のメンバーが自ら計画内容を説明したり来場者の質問

に応じる場面が多く見られた。

(8) 市長への提言

地区復興まちづくりの会を各地区で開催し、各地区の検討会で検討した「地区復興まちづくり計画」の案を市民全体に発表し、そこで市民から得た意見をもとに修正を加え（修正意見のない場合は会場の了承を得て）、これを市長に提言した。

(9) 行政計画の成案

地区復興まちづくり計画の市民提言案を受け、宮古市では市民の意見をできる限り尊重する形で検討を行い、地区復興まちづくり計画の行政計画を成案した。その間、庁内の関係部署や他の関係行政機関との調整、市民提言書に対する技術的検討、議員全員協議会での意見交換など、様々な調整が行われた。行政計画案は市のウェブサイトで公表し、広報紙とともに全戸配布している。

4. 宮古市東日本大震災地区復興まちづくり計画の概要

(1) 行政計画の構成

以下では、宮古市東日本大震災地区復興まちづくり計画の行政計画の内容を説明する。この行政計画は、本計画の概要と本計画作成までの経緯、土地利用の方針、公共施設の配置方針、地区別の復興まちづくり計画の5部構成になっている。

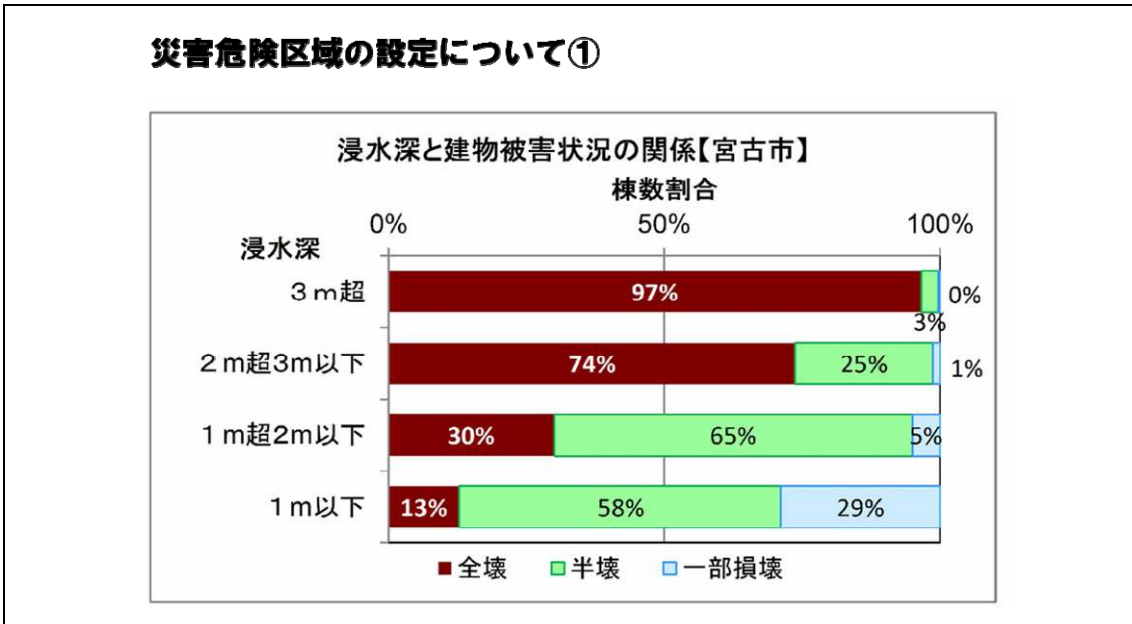
(2) 土地利用の方針

ア 災害危険区域の設定について

まず、土地利用の方針についてである。資料8は宮古市全体での浸水深と建物被害状況の関係を表したものである。これによると、浸水深が1mを超えると、建物被害の棟数割合が30%を超えるという結果になっている。また、浸水深が3mを超えると、ほとんどの家屋が全壊になるということがわかる。

この1m超の浸水深で全壊率30%という数値に注目した。この30%という数値が高いか低いかについては議論の分かれるところだと思うが、当市では30%は高い割合であると考えて議論を進めた。

資料8 土地利用の方針①

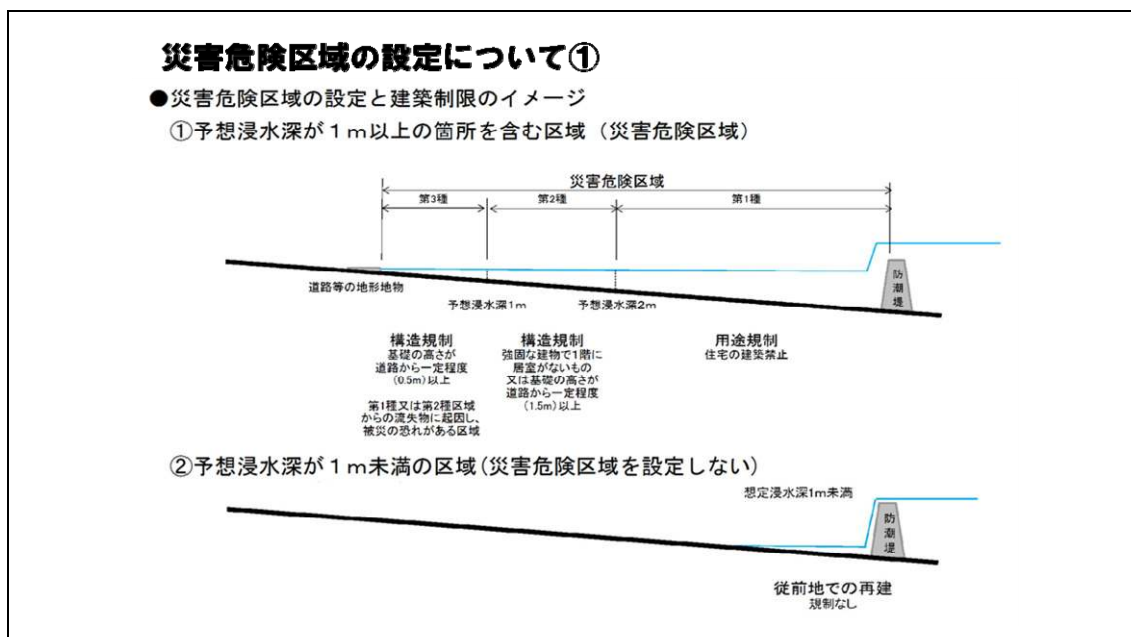


資料9は浸水深と災害危険区域の設定と建築制限のイメージである。まず、予想浸水深が1m以上の箇所を含む区域（①の場合）については、災害危険区域を第1種から第3種まで設定し、それぞれ用途規制又は構造規制を課す。第1種はこの予想浸水深が2m以上の深いところである。この第1種区域は住宅の建築を禁止する区域とする。第2種は予想浸水深が1m～2mの区域である。この第2種区域は、強固な建物で1階に居室がないもの、又は基礎の高さが道路から1.5m以上であるもの、これらを満たす住宅の建築は許可する。第3種は予想浸水深が0m～1mまでの区域である。ここは基礎の高さが道路から0.5m以上であること、これを満たす住宅の建築は許可する。

また、予想浸水深が1m未満の区域（②の場合）については、予想浸水深が0m～1m（上記①の場合の第3種と同じ浸水深）でも災害危険区域を設定しない。

予想浸水深が同じ0m～1mでも上記①の場合には、この予想浸水深の深いところにあった建物が津波で流され、瓦れきとなって押し寄せてくるため、浸水深1m以下でも危険な場所であるという考えのもとに、ここも危険区域に設定している。一方、②の場合には前述の浸水深と建物被害状況の関係（1m以下では全壊率が13%であるという数値）をもとに、危険区域を設定しないことにしている。

資料9 土地利用の方針②



イ 建築の自粛について

次に、建築の自粛についてである。宮古市では昨年5月13日の市の広報により、建物の新築を自粛するようお願いしてきた。これは法的に規制をしているものではなく、単なる口頭でのお願いである。平成24年3月末の行政計画の発表の時期には防潮堤の整備計画が決定している。まちづくりの津波シミュレーションにより、将来、今次津波と同様の津波が到来した場合の地区ごとの浸水予想データを得られた。このまちづくりの津波シミュレーションの結果、新しい防潮堤の建設によって浸水しなくなる地区が出てきたが、その浸水しない地区では建物を再建しても差し支えないので、これまで行ってきた建築自粛の解除宣言をする。これは市の広報や行政の成案に載せ、各地区にも広く周知している。

(3) 公共施設の配置方針

公共施設の配置方針の基本的な考えについては、まず、施設があった地区別の復興まちづくり計画との整合を図る。第2に、施設の態様や市民の利用頻度等の観点から、複合化が可能かどうかなどを検討する。第3に、施設利用者の安全性を確保するため、「今次津波の浸水区域外」での配置を基本とする。第4に、海岸保全施設及び地盤かさ上げ等を整備した状態で「浸水なしの区域」に設置する場合は、確実な避難手段を確保することとする。そして最後に、機能上、「浸水ありの区域」にやむを得ず設置する場合は、地盤のかさ上げや強固な建物構造等による安全性の向上を図るとともに、確実な避難手段を確保することとする。

(4) 地区別の復興まちづくり計画

さきに、被災地区の復興は検討会立ち上げ型と全体協議型の2種類の方法で検討を進めると述べた。このうち、検討会立ち上げ型の地区では、防潮堤整備を前提としたまちづくりを行う。防潮堤整備後も津波被害が想定される地区においては、防災集団移転促進事業による移転や都市再生区画整理事業によるかさ上げ等が主な復旧方法になる。また、防潮堤の整備により浸水しなくなるシミュレーション結果の出た地区については、自己再建となる。

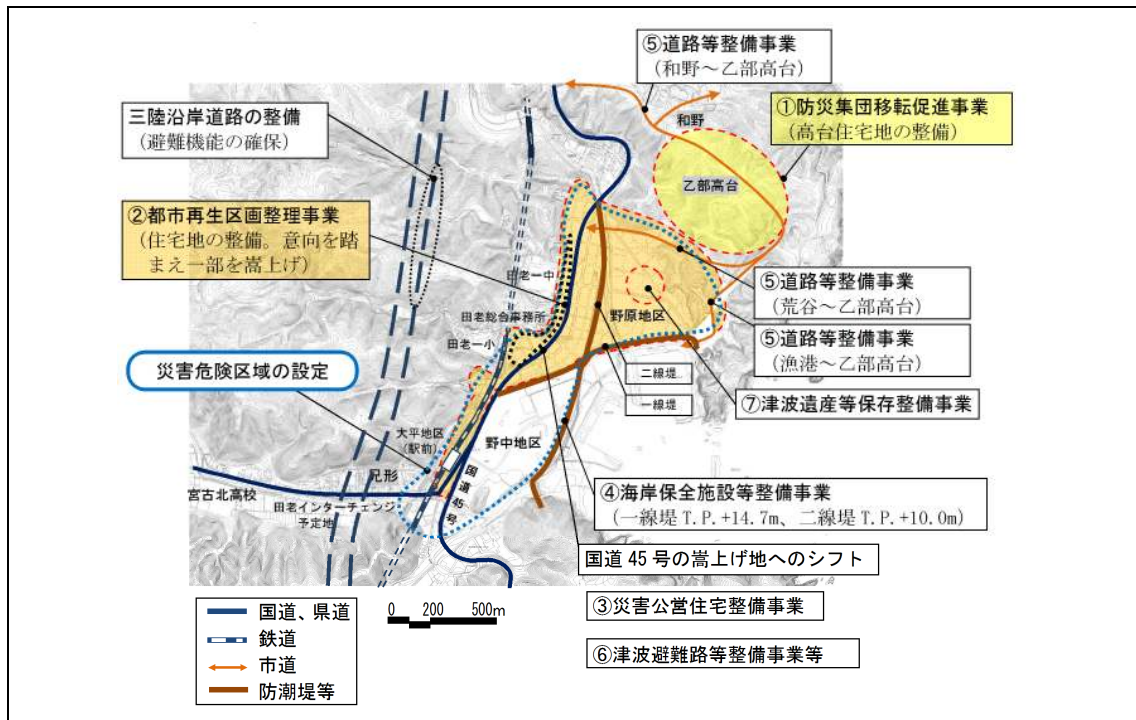
全体協議型の地区では、防災集団移転促進事業や漁業集落防災機能強化事業による高台移転等が主な復旧方法になるが、防潮堤の整備により浸水しなくなる地区はやはり自己再建となる。

また、公営住宅、避難場所、避難路の整備は全地区において今後見直しを行う。

ア 田老地区

資料10は田老地区の復興計画図である。田老地区は旧田老町の中心市街地で、X字型の防潮堤を有していることで有名な地区である。復旧後の防潮堤の高さは既往第2位の津波を防ぐ高さとする。すなわち、前面の第1線堤はT.P.+14.7m、後ろの第2線堤はT.P.+10.0mの高さとなる。既往第2位の津波を防ぐ高さの防潮堤に既往第1位の津波をぶつけるシミュレーションを行い、可住地と非可住地を設定する。それによると、既往第1位の津波が到来した場合、この2つの防潮堤を超えて内側まで浸水するというシミュレーション結果となった。したがって、第2線堤の内側の西側の部分を一部かさ上げしつつ、高台住宅地の整備も合わせて行うという、都市再生区画整理事業と防災集団移転促進事業を組み合わせた復旧事業を行うこととしている。

資料10 田老地区復興計画図



イ 鍬ヶ崎地区

鍬ヶ崎地区は、大きな漁港がある宮古市の水産業の拠点地区である。この地区は防潮堤のない地区であったが、今後整備するよう計画している。この防潮堤が整備されれば、既往第1位の津波シミュレーションにおいても浸水しなくなる地区となる。したがって、現地での再建が可能である。これまで防潮堤が整備されていない地区であったのでほとんどの家が全壊の被害となっており、防潮堤の建設用地も確保する必要があるため、区画整理による復興を考えている。

ウ 中心市街地地区

中心市街地も防潮堤の整備により浸水しなくなる地区となるため、現地での再建を行う。この地区は被災戸数100戸以上の検討会立ち上げ型の地区なのだが、ほかの地区と比べ浸水深や波の勢いはそれほど大きくなかったように思われる。宮古市の中心市街地ということもあり、検討会では復興の議論を行うのだが、中心市街地の活性化の議論も行われている。そういう意味で他の地区とは異なる特色のある地区だと思う。

エ 赤前地区

赤前地区は宮古湾の最深部に当たる地区である。宮古湾はU字あるいはV字形になっており、沖から来た津波が湾の最深部の赤前地区に集中するため、津波が高くなる。ここはかなり奥まで浸水した地域であり、防潮堤を整備してもやはり浸水する。したがって、道路等整備事業（県道のかさ上げ）を行い、この背後のまちを守ることとしている。

オ 全体協議型の地区

前述のとおり、全体協議型の地区は、被災者数が少ないため、行政と市民が直接対話しながらまちづくりを考えていく地区である。

堀内、小堀内の両地区には防潮堤を整備するが、これらの地区もやはり既往第1位の津波が襲来すると浸水する地区であるので、災害危険区域の設定や高台移転を計画している。

荒巻、音部、重茂里地区についても同様に、災害危険区域を設定し、高台移転することを考えている。このように、全体協議型である小さな地区においては、ほとんどの地区で高台移転、現地再建による復旧を計画している。

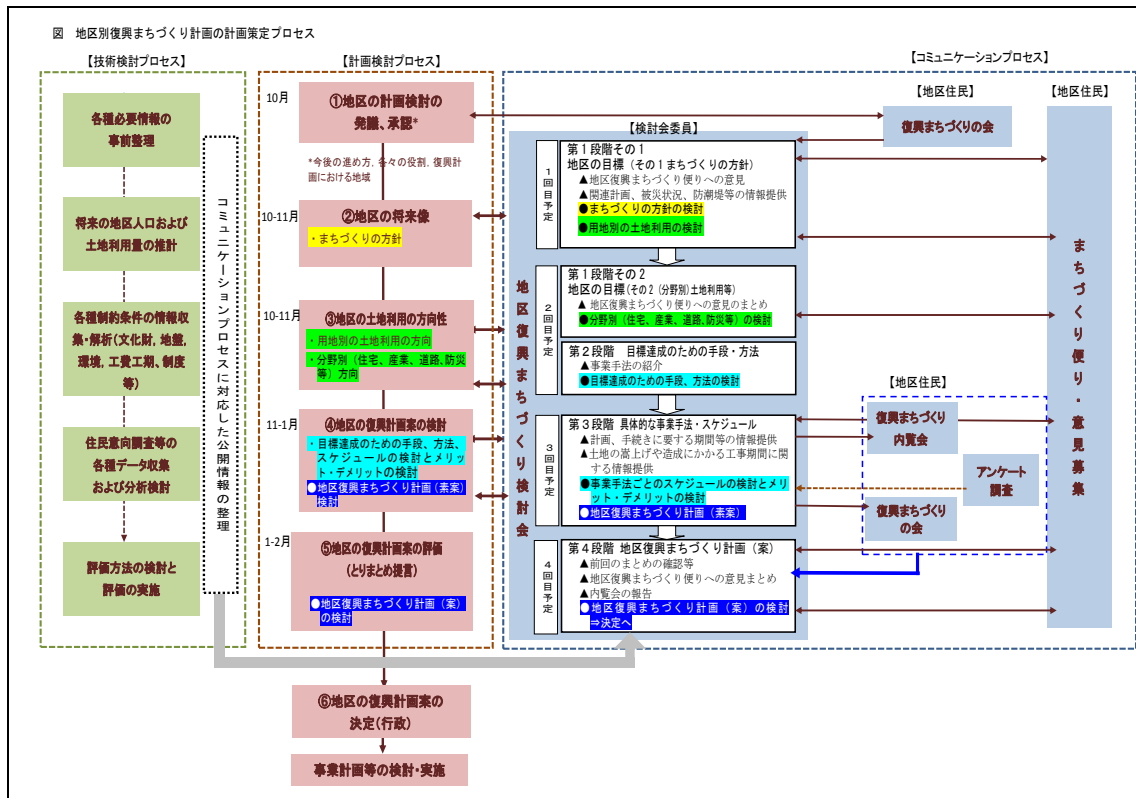
5. 経緯のまとめ

東日本大震災において甚大な津波被害をこうむった宮古市では、生活、雇用の迅速な再建と復興に向けて、市民と行政とがまちづくりの方向性を共有する計画づくりをまず進める必要があった。このため、市民が主体となった計画策定、周知、合意形成プロセスによる復興まちづくり計画づくりを進めた。具体的には、甚大な被害に遭った市内10地区ごとに市民による検討組織、すなわち地区復興まちづくり検討会を設立し、この組織が復興まちづくり計画案を検討・作成する、そしてその計画案について地区住民への周知・説明を行った上、市長に提言するというプロセスを経た。

このまちづくりの手続を技術検討プロセス、計画検討プロセス、コミュニケーションプロセスの3つに注目し、フロー化したものが資料11である。技術検討プロセスでは、事業の精度、地盤、文化財の状況や工期・工費などについて情報収集し分析検討している。計画検討プロセスでは、まちづくりの方針の決定、土地利用の方向性などを検討している。コミュニケーションプロセスでは、まちづくり検討会の進め方、地区住民との関わり方を検討している。

本市の復興まちづくり計画の策定は半年の期間を要したが、きめ細やかなプロセスを経て、住民意向が反映された実現性の高い計画となった。行政が先行して復興まちづくり計画を策定して住民説明会で意見集約・調整を行う一般的な手法に比較して、今後の具体的な事業を進める上で、結果的には円滑な事業推進につながるのではないかと。今後は、計画の実現に向けて、詳細な技術的検討や財源の確保はもとより、きめ細やかな情報提供を迅速かつ丁寧に行い、実際に復興に当たる地区住民や地元企業等のさらなる参画と協働の仕組みの形成を図っていく。

資料11 地区復興まちづくり計画の計画策定プロセス



意見交換

(1) 計画の進捗度合と予算の出方との関係について

質問 復興計画は時間をかけなければならない（高台移転等、受け入れには一定の時間がかかる。南相馬市の復興計画は特別早かったが、通常は時間がかかる）。このペースだと、事業が全体的に進みだすのは25年度であろう。政府の財源フレーム＝23年度3次補正に対して遅いという批判があったが、実際に事業が動き出すのは2～3年後なので遅くはないのではないか。

復興庁＝「査定庁」との批判があるが、計画が不十分なものや、必ずしも復興とは関わりないものに対して交付金申請されているので申請が却下されているのではないのか。本当に復興財源が不足しているのか。

また、復興の財源的枠組みが現場とずれていないか。

応答 無理な計画ではないのかという国の指摘もある。

究極的には、復興のまちづくりは高台移転か現地再建かに絞られる。現地再建の場合、今次津波（と同等のもの）に対して安全なものをつくることになるが、あまりに過大であれば現実的でない。一方、高台移転の場合、まちとしての将来像が課題となる。当市復興まちづくり計画でも、両方の事業の可能性を残している地区では、計画

が過大であるとの指摘は否めない部分もあるかもしれない。

(2) まちづくりのまとめかたについて

質問 平時のまちづくりと異なり緊急性が求められる。また、制約条件が多い。住民がつくりたいまち（海辺に居住したい漁業者等）、防災上つくらなければならないまち、行財政上実際につくれるまちという3つのベクトルをいかにまとめたのか。その相互調整の主体は。時間をかけて話し合えばまとまるのか。

また、住民からの提案、アイデアはあったか。

応答 災害危険区域の設定に関わる大きな問題である。どちらがよいのか決めることは難しい。心情としては低地に住みたくても、行政の立場として高台移転を勧めざるを得ないこともある。法的制度上の説明も含め、根気強く説明すれば理解が得られるのではないか。

(3) 地区のまちづくり計画と行政が策定する計画との関係について

質問 財政上の制約、法律上の制約、住民の要望がある中、（計画の取りまとめにおいては、）住民の要望をもとに予算化したということか、それとも地区の復興まちづくり計画を作る場（検討会）を用意しながら行政の立場を説明しつつ、予算・制度上の目標値（落とし所）でコンセンサスを得たということか。ボトムアップで具体化・意見集約しようとするれば、地区間の齟齬、行政の計画と地区の考えの齟齬もあると思う。

また、たたき台を出すに当たってのコーディネーター役は行政なのか。あるいは都市計画専門家などの外部の者は入れたのか。

応答 ボトムアップ式につくられたものだと思っている。検討会がつくる計画も行政からの情報提供等で無理な計画にならなかったと考える。さらに、実現可能性を庁内部署等で協議し、実現可能なものを行政案として提示している。

検討会開始時もまったくゼロの状態ではなく、行政から複数の考え方・案を提示し、その中で市民が計画を練り上げている。最終的に市民提案を行政案にする段階では、ほとんどその内容を採用している。ただ、国・県等の他の行政機関の事業に関わる部分については、今後の検討課題、あるいは要請することとしている。

また、国交省直轄で出した業務委託を請け負うコンサルタント会社、市の復興アドバイザーの屋井鉄雄・東工大教授等の協力を得て当初案を作成している。

質問 宮古市の事業者の半数が事業を再開したものの、それは中心市街地の活性化とは異なるという話が出たが、地域の商業・産業をどのように復興していくかが大事である。中心市街地の活性化は用地をどのように利用するかという単に色を塗ることではない

が、今回の計画にあたり、地域住民の具体的な活動は視野に入れて作成されたか。

応答 市庁舎や福祉センターが被災した中、復旧事業として津波復興拠点整備事業の中で、市の中心部に公益的な施設を設ける計画とは別に、もともとの基本計画中の流れでまちづくりをどのようにしていこうかという話が並行して行われているが、どう両立していくかが悩みの種である。

(2012年5月23日報告)

＜第3章＞ 東日本大震災における南相馬市の状況

南相馬市副市長 村田 崇 氏

はじめに

今般の東日本大震災において、全国に被災市民が避難することになり、全国各地の皆様方には大変お世話になったことを、厚く感謝申し上げたい。特に南相馬市の場合、原発関係もあり震災対応は長期化しており、今後ともまた皆様のご支援をいただければと思う。

本研究会では2回に分けて当市の状況を説明するが、今回は地震・津波被害、特に津波当市でも甚大であった津波被害を中心に、当市の状況と課題について述べる。

まず、南相馬市の概要である。震災前の人口は約7万1,000人であった。平成18年1月1日に、原町市、鹿島町、小高町の3市町が合併して新設された市であるが、歴史をたどっても新しいまちであるというのが特徴である。合併前の原町市は、明治時代に原ノ町駅が設置されたことに伴い、その周囲に商家が集まり発展したまちである。それ以前は、相馬藩の軍事訓練場として位置づけられ、それが相馬野馬追という祭りに発展している。このように、原町市は新しい市であり、商人のまちであるということが特徴である。

資料1は浸水している状況だが、震災前はこのあたりは農地であった。江戸時代後期、特に天明の大飢饉によって相馬藩が非常に疲弊したため、前田藩領（現・石川県及び富山県）から多くの移民を受け入れて、現在の南相馬市や相馬市などを中心に干拓を行ってきたという歴史がある。海を埋め立ててまちや田畑をつくってきたというのが当市のもう一つの特徴である。

資料1 南相馬市の浸水地域



このように、当市は商業と、干拓して農地をつくってきた農業のまちである。震災前からこれらの干拓農地地域の中には、強制排水をしないと営農できない場所があった。この写真は鹿島区の状況であるが、こうした状況は、例えば警戒区域であった小高区では現在でも続いている。

1. 南相馬市の被災後の状況

南相馬市における地震あるいは津波の被害は甚大であり、福島県内で最も地震、津波被害が大きかった地域である。それまでは、大きな自然災害がほとんどない地域であり、企業誘致などをする際には自然災害がないことが大きな売りの一つであった。それが今回、このような状況になった。

(1) 地震の状況

震度については、南相馬市で6弱である。原町区は非常に岩盤が硬い地域で、あまり地震の被害はなかった。一方、小高区や鹿島区では、家屋の倒壊が見られ、特に小高区は地盤が軟弱であるため地震の被害が大きかった（資料2）。

資料2 地震の状況



(2) 津波の状況と被害

次に津波についてである。資料3は海岸から約4kmの地点から津波が来たところをとらえた写真である。当市には6.3mの防潮堤、その内側に防潮林が設けられていたのだが、それを越えて津波が押し寄せ、4km先からもしぶきが見えたということである。

次の資料4は、小高区内の水田が津波に丸ごと飲まれた様子を小高い丘からとらえた写真である。前述のように、この地域はもともと海拔0m地帯で強制排水していた地域である。宮古市など、三陸沿岸の方がはるかに被害は大きいかもしれないが、このように本市にも甚大な津波被害があったということである。

当市の津波被災地域はほとんどが田畑であった。また、もともと漁業がそれほど盛んなまちではなかった。したがって、海岸沿いに漁業者の住宅等がそれほどなかったことが、

資料3 津波の状況①



資料4 津波の状況②



資料5 津波の被害（鹿島区）



**真野小学校前に打ち寄せられた漁船
(漁港から約3km)**

家屋等の被害が少なかった要因ではないかと思う。それでも、市内には約60艘の漁船があり、それらの多くが被害に遭っている。

主な公共施設で唯一、漁港の近くにある小学校1校が完全に津波で被災した（資料5）。これは2階まで津波が到達した。この小学校では、校長先生の指揮下、児童が高台に逃げることができたため、死者は出なかった。しかしながら、小中学生でも、当時既に帰宅していた一部の小学校低学年児童など何人かが亡くなっている。学校にいた児童・生徒には犠牲者はなかったというのが、当市の特徴である。

(3) 避難の様子

当市では、市内に避難所が最大200か所設けられた。200か所でも施設の多くは満員になってしまった。数日後には原発事故が明らかになり、多くの被災市民がバスで県外へ避難した。つまり、避難所が200か所余りあったのはほんの数日間である（資料6）。

(4) 市内の様子

資料7は避難後の、ほとんど人間がいなくなった市内の様子である。人口7万1,000のうち、最大期で6万人以上が原発事故の関係で避難したと言われている。「言われている」というのは、正確なデータを持ち合わせていないためである。自主的にみずからの自動車等で避難した市民も相当いた。

資料6 避難の様子



資料7 市内の様子



人口が1万以下になったと言っている理由の一つとしては、避難物資を受け取りに来る人数が、当時8,700人余りしかいなかったことが挙げられる。この数字は当市に応援に来てくれていた富山県南砺市の台帳のデータによるものである。さらに、自衛隊が各戸を回って避難を呼びかけながらやはり一つ一つ台帳につけてくれており、そこでも1万人もいないというデータが残っている。これらをもとに、6万人以上が避難したと考えている。

(5) 被害状況

ア 人的被害

被害の状況について、死者930名としているが、非常に今話題になっているのは、震災関連死が多いという状況である。この数日、新聞紙上で取り上げられているが、避難後に、震災による直接的な被害とは別に死亡したケースが非常に多い。死者については、地震による死者は全くいなかった。したがって、死亡者数930人のうち299人の震災関連死を除くと、残りの631人が津波で死亡している。行方不明者数は3名である。実は未だご遺体を発見できていない方はもっとおり50名余りだが、既に死亡届の提出を済ませておられる方が大半であり、これを死者に数えているのが特徴である。

イ 住家被害

住家の被害については、被害世帯数が3,600世帯余りである。そのうち津波による全壊が1,165世帯となっているが、これは平成24年3月31日現在の数字であり、この4月16日に警戒区域が見直されたため、本格的に旧警戒区域内の被災状況を把握できるようになった。したがって、小高区の旧警戒区域内の住家被害の数字は、今後の調査によりもっと増えるだろう。

ウ 農地被害

もう一点は農業被害である。当市の基幹産業は、前述のとおり、商業と農業である。面積的に農地、田畑が非常に多い市であるが、今回の津波によって、市の耕地面積の約3割が流失あるいは冠水してしまっていると推計されている。

今回は、冠水・流失だけではなく原発被害もあったので、当市では23～24年度の2年間、水田作付を行わないことを決めている。基幹産業の一つであるので、農業者を中心に、今後本当に農業ができるのかと非常に危惧をしており、農業の復興が今後の大きな課題になっている。

(6) 様々な支援

当市に対する様々な支援についても触れたい。今般の震災発生以降、全国の自治体から様々な支援を受けている。これまで、既に東京都杉並区と災害時応援協定を結んでいた。締結当時のイメージとしては、東京で何かあった場合に当市が受け入れようというつもりであったのだが、今やその反対に、当市が支援を受ける立場になっている。杉並区に関しては、南相馬市だけではなく、北海道名寄市、新潟県小千谷市、群馬県東吾妻町とそれぞれ災害時応援協定を締結しており、杉並区が被災した場合に備えていた。これらの団体には「スクラム支援会議」をはじめとして、当市の支援に尽力いただいているところである。

それから、平成23年8月には江戸時代以来の入植者の出身地である富山県南砺市と、同24年3月には滋賀県近江八幡市と「災害時相互応援協定」を締結し、復旧復興に向けて取

り組んでいる。

また、石川県七尾市や東京都杉並区、静岡県島田市などから、現在約30名の職員が派遣されている。当市の一般行政職員は500名足らずであるので、30名というのがいかにかくさんの応援であるかがわかると思う。実はほかにも職員を派遣したいという団体もあるのだが、残念ながら住居の確保ができていないなどの諸事情により、受け入れられていない。優先すべき様々な復興需要、あるいは特に旧警戒区域には今まで立ち入れなかったため居住できるような状況にないことなど、様々な条件が重なっており、残念ながらそういった状況にはなっているが、それでも30名の職員派遣の支援を受けているところである。

(7) 現在の状況

ア 居住関係

次に、現在の状況について述べたい。

当市の場合、原発事故の影響等により、まだ市外に避難されている方が非常に多い（原発事故関係についてはまた次の機会に改めて述べる）。具体的には、平成24年4月19日現在、市外避難所に13名、市外の知人宅・賃貸住宅借上げ等で1万9,117名、市外の仮設住宅938名であり、合わせて2万人以上が市外に避難している。

一時期、全国の避難者のうちおよそ4人に1人は当市の市民だったということもあった。それほど当市の市民は全国各地に散らばっている。その要因の1つとして、当市の場合、市内の一部が緊急時避難準備区域に指定されており、指定が解除される昨年9月30日まで当該区域に関しては新たな投資をすることが許されなかったため、当該区域内には仮設住宅すら建てられず、市民を受け入れる余地がなかったからである。さらに、仮設住宅よりも借上げ賃貸住宅のほうがはるかに住み心地がよいため、市外であっても借家を選択した市民が多かったということもあり、現在でも2万人以上の市民が市外に避難している。どうすればもう一度市に戻ってもらえるのかという市外避難者の帰還についての問題が、当市にとっての最も大きな行政課題になっている。

イ 学校関係

次に、小・中学校の児童・生徒の在籍の推移についてである。平成23年度の予定在籍児童・生徒数は、小・中学校の合計で6,000人余りであった。震災後初めて開校したのが4月22日であり、この時点では小学生が予定人数のわずか30%、中学生も43%、合計34%というところからスタートした。特に小学生のほうが割合が低いのは、やはり原発事故による放射性物質に対する不安が非常に大きいことを示している。その後は、例えば小学生では、3学期開始日には44%、今年度4月の始業式時点では50%まで徐々に戻りつつあるという状況である。中学生についても64%まで戻ってきている。ただ、それでも半分強しか戻ってきていない。

先ほど市外避難者が2万人以上いると述べたが、20代～40代の母親とその子どもが多く

避難する一方で、父親は仕事があるのでいわば単身赴任として地元に残まっているという点が大きな特徴となっている。

ウ 事業所関係

事業所関係については、去る4月16日に警戒区域が解除され、避難指示解除準備区域では製造業等の事業活動が認められたことから、警戒区域内にあった企業の中には少しずつ操業再開を進めているところもあるが、前述のとおり、これまで旧警戒区域内のインフラ整備ができなかったため、当市は事業再開に不可欠なインフラの早期復旧整備に努めているところである。

また、昨年8月に鹿島区で仮設事業所が開設されたのをはじめ、市内10地区で75事業所が仮設施設において操業を開始している。

(8) 復興に向けて

こうした現在の状況を踏まえ、次に復興に向けた明るい話題に触れたい。

まず、前述のとおり、警戒区域が解除されたということである。また、念願だった常磐自動車道が、ごく一部の区間ではあるが、南相馬市から相馬市までつながった。まだ仙台にも東京方面にもつながっていないのだが、一部開通したというところである。それから、防犯啓発活動などの住民の自主的な活動、あるいは旧警戒区域内の決壊した堤防の応急復旧事業も始まっているというのが現在の当市の状況である。

2. 災害初期段階の税財政の事務上の課題と対応

ここまで、当市の概況を説明したが、災害初期段階では税財政の実務上いくつかの課題が生じた。一部原発被害による影響を含むが、主に地震あるいは津波被害で生じた実務的な課題を4つほど挙げて説明したい。

第1に、課税事務が全くできなくなってしまったということである。また、収納事務もできない状況になってしまった。それから、緊急対応のための予算をどうするかということ、そして平成22年度発注工事の完了検査ができないということが大きな課題になった。

今般の東日本大震災では、当市の庁舎は区役所も含めてその機能を妨げるような被害は発生しなかった。地震や津波による直接的な被害はおろか停電もなかった。他の被災地に比べれば非常に恵まれた状況といえるかもしれないが、それでもこれだけ課題が生じたのだととらえていただければと思う。

①平成23年度課税事務ができない

まず、23年度課税事務をどうしようかということである。震災発生は3月時点であるので、当時はちょうど固定資産税等の4月課税に向けて納付書の作成業務などを行う時期であったはずである。そうした時期に震災が発生したので、作業をストップせざるを得ない

状況に陥った。その結果、当然、納付書は送れなかった。

課税事務ができないことへの対応として、納期限の延長の告示、固定資産税・軽自動車税の納付書等作成の延期を行ったが、これが正しかったのかどうか分からない。実務上そうするしかなかったのだろうとは思いますが、この措置が正しかったのかどうか、今後検証する必要があると思う。

②市税等の収納事務ができない

市税等の収納事務については、震災による原発事故や金融機関の職員が死亡したことなどの影響で、市内の金融機関がすべて閉鎖されてしまった。なかなか再開されず、特に当市の指定金融機関は再開が相当遅れ、5月半ばになったため、非常に苦勞した。一定期間収納できないので、延滞金を減免した。前述の納期限の延長については早い段階で告示したのだが、実は延滞金のことまでは当時頭が回っておらず、後になって気づき、結局11月30日まで延滞金を減免するという事態になってしまった。この延滞金の減免についてはもっと早期に気づかなければならなかったと思う。反省すべき点である。

③被災者支援など緊急対応のための予算がない

それから、被災者支援のための緊急対応の予算がないため、平成22年度補正予算を専決処分せざるを得なかった。実は私は市町村での勤務はこれが初めてだったのだが、これまで勤務してきた都道府県では、予備費を使わないまま年度が終わってしまう事例しか見てこなかった。しかし、南相馬市では年度当初予算で毎年1億円の予備費を計上しているのだが、すでに使われて数千万円しか残っていなかった。こういうこともあって専決処分したわけである。震災発生当初の3月25日に3億円余りを専決処分したが、その3億円余りもなかなかスムーズに予算組みができないものだというのを今になって感じている。

④津波被害により平成22年度発注工事の完了検査ができない

4点目に、津波被害によって平成22年度発注工事の完了検査ができなかった。これについても本当に正しかったのかよくわからないのだが、写真で確認できる範囲で出来高払いによって対応することとした。ただ、津波被害等によって写真がない場合もある。そういう場合はもう信頼関係しかないのではないかということで、こうした対応になってしまっているところもあるというのが実態である。

3. 初期段階以後の税財政上の課題

以上は震災初期段階での諸課題であるが、初期段階以後においても別の税財政上の課題がいくつか生じている。

まず、税の減免をどうするかということである。これについての詳細は次回、特に原発災害と税との関係をどう考えるかという観点も含めて論じることとする。

前述のとおり課税事務ができないので、課税した後の納税期間が極めて短くなってしまふ。これをどう考えるのかという課題である。

そして、避難所運営の長期化や原子力災害対応などの様々な事態が次々に発生し、復興復旧に関する財源どうするか、あるいはキャッシュがなくなるのではないかという心配もあった。

⑤税制改正を踏まえた減免条例の制定

税の減免については、おそらくこれまで都道府県や市町村は、自らの置かれた状況を所与の条件としており、それぞれの地域の課税について根本から考える機会があまりなかったのではないかと思う。今般の震災対応によって、地方団体は課税とはどうあるべきなのかということ、ある意味初めて考えさせられたのではないかと思う。

ちなみに当市の場合は、個人市民税については、罹災状況に応じて減免条項を設けたり、あるいは所得が3割以上減少した場合には完全に免除するという規定を設けたりした。

また軽自動車税については、警戒区域内にやむを得ず放置した場合に限って免除することとした。

固定資産税については、地方税法上は、原発から30km圏内については土地・家屋あるいは償却資産を含めて課税免除だったのだが、当市独自の施策として市内全域について土地・家屋・償却資産を免除することとした。これに関して市民からどのような反応があったのかについては次回述べたい。

⑥課税時期及び納期限の設定

課税時期と納期限の設定については、個人市民税の場合、12月から普通徴収した。12月から3月までで4期で全部納めるようにした。そのため、負担が倍増したようなイメージをもった市民もいると思う。

また、所得の減少を見て個人市民税に軽重をつけようという考え方を持ったのだが、実は国の所得税と法人税は今でも引き続き申告期限の延長が行われており、国税との整合性をどう考えるのかという点が非常に悩ましい問題である。

それから、国の所得税と法人税の申告期限が延長されている中で、例えば国保税の課税や、税でなくても市営住宅の使用料、高校授業料の免除、あるいは福祉サービス等の税に関する証明が要するようなケースがある。これにも実は支障を来していると言い過ぎなのかもしれないが、そういった例がある。当市から国税サイドを見ていると、今後、申告期限の延長が解除された場合に納税者の負担がどうなるのかを考えると、非常に悩ましい状況にあるのではないかと思う。

⑦避難所運営の長期化、施設の災害復旧、原子力災害対応が次々に発生

また、避難所運営の長期化、施設の災害復旧、原子力災害対応が次々に発生したことも

非常に深刻な影響をもたらしている。当市では3月補正までで11回の補正予算を組み、23年度当初予算が277億円だったのが、結果的に778億円にまで大幅に増額している。当市においては特に、災害瓦れき処理等を行う一方で、原子力災害の影響で復旧が進まない地域もあり、さらに一部の区域では除染活動を行う必要もある。これが一つ要因になって、予算額が大きく膨らんでいるわけである。

⑧復旧復興に向けた財源確保の必要性・資金不足対応の必要性

財源確保や資金不足対応の必要性も大きな課題である。まず、当面のお金がなくなったので基金の繰入れや、市債を財源に対応した。結果として、一時的に財政調整基金の残高が8,000万円しかなくなった時期もあり、まさに綱渡りの状況であった。国等から財源が必ず来るから安心して崩せと言って何とか対応してきたものの、やはり綱渡りと言える状況であった。

しかし、災害等廃棄物処理事業費補助金が90億円近く概算交付されたため、これで綱渡りの状況は一気に解消した。また、普通交付税の繰上げ交付、あるいは特別交付税の特例交付が行われたことも資金不足の解消に大いに役立った。キャッシュの問題はもちろん、財源もこれで救われたという状況であった。特に6月のボーナス時期を乗り切るのが本当に大変だったのだが、そこに交付税が繰上げ交付されたりしたのが非常にありがたかった。

4. 南相馬市復興計画

最後に復興計画について述べたい。当市の場合、原発事故の影響で市民がまだあまり戻ってきていない中ではあったが、6月に既に復興計画の策定方針を定め、昨年末には復興計画を決定した。これは原発の被災区域としては極めて早い対応である。実は、市長からぜひ私が音頭をとって進めるようにということで進めたのだが、昨年6月6日に市の復興計画の策定方針を定めた。今のところ、原発被災区域でこうした計画を策定した市町村は当市だけである。

(1) 復興計画の策定体制

当初は大変な状況であったが、まず5月に、市の各部署の職員を集め、私をこの会議のチーム長とする復興推進チーム会議を発足した。そういう会議を始めて復興計画をつくる中で、市民に将来を見せないと市民は戻ってこないという話をしたのだが、やはりこの時期になぜ復興なのか、そんなことを言っている場合なのかと相当批判を浴びた。当時はまだご遺体の捜索も終わっていない状況であった。その後、南相馬市復興市民会議を設置した。よく県や市町村でも長期計画などをつくる際には様々な会議体をつくるが、これと全く同じような通常のやり方どおりに協議を開始した。福島県の復興スピードに乗らなければなかなか復興に必要な特定財源が確保できなくなるであろうとの思いで、県の復興計画策定スケジュールに市の策定スケジュールもあわせ、いわば無理やりやったところもあ

り、この会議でもそういった批判が出たことは間違いない。これだけの被害が出ているのに前を向くのなんて無理ではないかと、相当言われた。それでも、市としては前を向いていこうということで、こうした計画づくりに着手したというのが当時の情勢である。

(2) 復興計画の策定手法

策定手法としては、いわゆる総合計画、長期計画をつくる時と似たような方法をとった。図の左の下のように、基本理念、主要施策、それらに個別の事業をぶら下げるといった形で策定している。そして、あくまで総合計画を生かしたまま、つまり我々のまちづくりは変えずに、今回の被災を受けてどうしていくかについて様々な意見を募集し、それを生かしながら計画をつくっていくという、長期計画に似たような形をとった。

(3) 復興計画の基本理念

また、全市民が復興へ向けて共有すべき復興計画のスローガンとしてこれは市長の非常に強いメッセージでもあるが、「心ひとつに世界に誇る南相馬の再興を」を掲げた。

さらにその下の基本方針としては、まず、「すべての市民が帰郷し地域の絆で結ばれたまちの再生」、つまりもう一度皆さんに戻ってもらうというのが、その一丁目一番地である。それから、何といても原子力災害を克服するということである。そして、こうした逆境を何とか飛躍に変えていこうという、力強さを兼ね備えたような基本方針である。

(4) 土地利用方針

次に、当市の復興計画、特に津波被害からの復興の基本的な考え方を紹介したい。

土地利用の方針として、まず、津波被害から人命を守ることを第一に考え、多重防潮機能による防災・減災策を講じる。例えば、防潮堤を震災前より1m程度かさ上げし再整備することとした。また、防潮林（海岸防災林）についても、これまでは約20～30mの幅であったのだが、これを幅200m程度まで拡張して整備する。その高さについても、数mだったものから、最も高いところで10m程度にしたい。それから、その後ろにある現道についてもかさ上げして整備する。さらに住宅地は高台、津波の来なかった市街地周辺に移転・整備し、もう一度まちをつくっていく。つまり、基本的には今回津波で被災したところには住まないという考えである（資料8参照）。

これを上から見たものが資料9である。海のすぐ内側が防潮堤、その内側に緩衝緑地ゾーン・海岸防災林をつくる。後述するとおり、当市は原発被災地でもあるので、再生可能エネルギーのまちをつくろうと考えており、このゾーンにはそうした機能も持たせる。また、これまで農地があったところはもう一度農地として再生するが、ここには人は住まないという考え方である。それから、津波は最大で国道6号線の辺りまで到達したので、かさ上げする現道の内側区域のうち、6号線までの津波で流失しなかった区域については、従来どおりの土地利用、あるいは、特に高台については集団移転の候補地等として活用し

(5) 土地利用計画

それから、それぞれの区域の土地利用、防災集団移転団地について、大変よかったのは、地区ごとにこれが決まっているということである。これから土地を買収し、実際の計画に入ろうという状況である。ただし、小高区については、まだ中途半端な状況であり、これからもう少し計画を練り直さなければならないと思っている。

(6) 主要施策

土地利用計画の主要施策については、原子力災害があった関係で、復興計画とは言いつつも、どうすれば原子力災害から脱出できるかという色が濃くなっているような面もある。特に、緊急的対応として、例えば放射性物質の除染をどうやっていくかというものである。そういう意味で、復旧・復興の段階ではなく、まだ応急対策の部分も色濃く残しているというのが、当市の復興計画の特徴である。

もちろん、それとは別に、通常の津波あるいは地震被害からの復興に向けた施策もある。特に「人づくり」では、今回の津波・地震被害をいかに次世代に伝えていくか、そして今後の災害においていかに死者を出さないようにするかということにも力点を置いている。

(7) 分野別施策

この主要施策に関して、その具体的なものを最後にいくつか説明したい。

ア 経済復興

一つは、経済復興である。冒頭、当市は農業と商業のまちであると述べたが、新たな産業をつくらなければ、これだけ減少した人口は戻せないだろうと考えている。これが一つの大きな特徴で、基本施策3-2「新たな産業の創出」に示している（資料10参照）。例えば、工業団地の整備や、再生可能エネルギー基地などもつくっていかうということである。

(ア) 農業再生ゾーン

新しい農業をやっけいこうという理念も提示している。その具体的なものとして安定経営をめざした複合経営の促進を図る「EDEN計画」というものを掲げているが、これは要するに、新しい地域産業を創出するため、津波被害地域でクリーンエネルギーを活用した未来型農業を計画するものである。つまり、植物工場などの生産部門をもっと拡大することに加え、さらに再生エネルギーの活用等の新たな部門を組み合わせられないかということである。

具体的には、メガソーラー発電や木質チップの発電等から供給されるエネルギーをもとに、生産部門である植物工場あるいは花卉工場等の新たな農業を促進し、米だけに依存していた農業から脱出して新たな農業を展開する。さらに、それを販売部門までつないでいこうということである。同じような取組みは他の地域でもあるかもしれないが、当市ではそれにエネルギーを組み合わせるということを基本とするのが最大の特徴である。

主要施策3 経済復興

基本施策3-1 産業の再生

- 農林水産業への支援(農地の再整備、漁業関連施設の整備、生産法人化による産業の再建、経営の複合化、除塩)
- 地域に根ざしている事業所等への復興支援(被災した製造業、商業等の再生に向けた支援制度の導入等を国・福島県へ要望)
- 街なか活性化(商業の活性化、街なかの賑わい創出)
- 観光産業の復興支援(着地型観光など観光産業の再構築、復興観光や支援を通じた新たな交流、(仮称)鹿島サービスエリアに隣接した拠点施設整備)
- 雇用創出・確保(復旧復興に関する工事や事業に地元人材を雇用)
- 特区制度を活用した復興支援(税の優遇措置、利子補給等金融支援)

基本施策3-2 新たな産業の創出

- 工業基盤整備推進(工業団地の整備、企業誘致)
- 新産業創出(再生可能エネルギー基地の設立と関連産業の誘致、放射線研究産業の誘致、特区制度による新規参入の支援)
- 既存産業の強みを生かした新たな産業創出(機械金属加工産業の集積、ロボット工学など新分野の企業進出推進)
- 安定経営を目指した複合経営の促進(EDEN計画)

※EDEN計画とは…

植物工場や花卉工場などを活用した農産物の生産、大規模化や複合化などによる農業経営の強化、加工・販売、エネルギー供給などを一体的に行う複合経営の取り組み。

(イ) 再生可能エネルギーゾーン

再生可能エネルギーゾーンについては、今考えているのは太陽光と風力が中心であるが、エネルギーの地産地消をめざしている。当市では今回の原子力事故を受け、エネルギーの自給自足をめざすという方向でその環境づくりを推進している。今後のエネルギー自給のために、6月から7月にこの具体的内容を定めるということで、今、事務方が作業しているところである。

イ 防災まちづくり

最後に、防災まちづくりについてである。災害に強いまちの創造として、住宅地等の集団移転、あるいは、防潮堤・防災林の整備、道路・河川堤防のかさ上げを行い、とにかく今回津波被害に見舞われたところには住まないという形をとろうというのが、大きな特徴である。

また、まちの耐震化ということで、市役所機能等では、特に学校等については耐震化がおくれており、地震による被害があった。これらを中心にもう一度きちんと整備する必要がある。もう一つは、防災無線が津波で相当被害に遭った。それから、消防署についても同じような状況にあるため、これを再整備しようと考えている。

それから、今後まちを生かしていくのに最も重要なものの一つとして、交通インフラの整備がある。逃げる場所がないというのが現状である。常磐線が途切れているので、北へは逃げられない。南は原発の方面なので逃げられない。常磐自動車道も南へ逃げられないし、北は相馬市までしかつながっていない。したがって、北に逃げるには国道6号線1本

しかないという状況である。東は海なので逃げられない。西には県道12号原町川俣線があるが、片道1車線である。つまり今のところ、国道6号と県道12号の2本しかないという非常に苦しい状況である。そこで、例えば常磐自動車道の開通や、常磐線の再開により、輸送力を高めてほしいということ強く求めているところである。

また、防災計画を見直し、全国各地の他の自治体との連携体制を強化していこうと考えているところである。

意見交換

(1) 復興計画に対する意見反映について

質問 南相馬市では早期復興をめざし、早い段階で復興計画を策定したということであったが、その一方で、市外に避難している住民の意見をいかに取り入れていくかという課題もあったと思う。この点について、どのような工夫を行ったのか。

応答 南相馬市では、メール便で月2回、避難者に市内の状況をお知らせしている。この体制は、復興計画の策定に着手した6月には既に整っており、同様の手段で市外の避難者の意向調査を行った。また、市長あるいは市の職員が各地の避難所に出向き、説明会を行っている。しかし、メール便が届かない方も多く、説明会は遠くても東京都までだったため、十分に避難者の意見を反映できていないという認識は当初からあった。そのため、時間をかけて避難者意見を聴取してはどうかという議論もあったが、最終的には、むしろ遠くに避難する住民を帰還させるために、早期に計画を策定したほうが良いという意見で庁内がまとまっている。

質問 今後、除塩作業や集団移転等を進めなくてはならないが、農業者や地権者の意見をどのように取り入れているか。

応答 基本的に、土地利用計画を策定する際には、農業者・地権者に対して事前に相談を行っており、この点は、小規模自治体の小回りがきくところだと思う。また、特に津波の被害を受けた農業者に対してアンケート調査を行ったが、2割以上の方は農地を手放したいという意見を持っているという前提もあり、工業団地化が可能になっている。ただし、地権者ひとりひとりの合意交渉はこれからという段階であり、今後協議が難航する場合も出てくる可能性もある。

(2) 復興における特区の活用について

質問 特区を利用した復興支援として、具体的にはどのようなものを想定しているのか。

応答 被災した農地を工業団地や震災復興住宅として復興する場合、通常の農地転用手続では、簡単に収用できない。農林水産省は、一定の条件を満たせば、比較的スムーズな手続で農地転用を認める意向であるが、南相馬市ではその条件を超える面積の農地で転用手続が必要なため、特区申請を行い、手続を迅速化したいと考えている。

(3) 発災後における国・県の支援的介入について

質問 分権下では、被災者に最も近い自治体が第一義的に対応するのは当然であるが、常に100%の行政資源を、確率的にしか発生しない災害に対して張りつけておくのは、経済性からいうと効率的ではない。アメリカのFEMA（緊急事態危機管理庁）のような、国や県による指揮系統上の支援的な介入はあったのか。

応答 南相馬市では、経産省や県の情報交換要員が来ていたという程度である。なお、計画的避難区域になった飯館村では、避難計画をつくるために国から人員が派遣されたということはある。この点は、市町村の要請にもよるのではないかと。

(4) 災害復旧における人員不足について

質問 災害復旧事業は、発災後3年以内に終了することになっているが、実際には予算は下りても、人員が不足しているため復旧が進まない状況にある。実態はどうであるか。

応答 南相馬市では、市外から復旧作業に来た人の住まいの確保が大きな問題になっている。例えば、除染作業に必要な人員は1日1,000人、あるいは原町火力発電所の復旧に従事している方が3,000人であるが、それに対して市全体のホテルの部屋数は610程度であり、どうあがいても人員を受け入れられないという苦しい状況がある。この点が解決されない限り、復旧は進まない。また、人員の不足には2つの面がある。技術者等のマンパワーが足りないことも事実であるが、もう一方で、例年の3倍、4倍の予算が計上されるなかで、経理なども人員が足りずに、結果として予算が回っていかないという問題がある。

(2012年5月11日報告)

＜第4章＞ 東日本大震災における南相馬市の状況 （原子力発電所事故編）

南相馬市副市長 村田 崇 氏

はじめに

今回、東日本大震災に伴う原子力発電所事故における南相馬市の状況について報告するに当たり、まずは被災状況を説明したい。

資料1は現在の南相馬市の状況である。弧を描いている①線と②線があるが、②線は福島第一原子力発電所から半径20km、①線は30kmの距離である。30km圏外（鹿島区の大部分と原町区の一部）は、今回の原発事故では特に避難指示等の規制がかからなかった地域である。2つの線の間には挟まれている地域（原町区の大部分と鹿島区の一部）は、昨年9月末まで緊急時避難準備区域、つまり、もし仮に原発に何かあった場合には避難せよという地域であった。20km圏内の地域（小高区の全部と原町区の一部）は、この4月半ばまで警戒区域に指定されていたが、4月16日からはそれが見直され、その大部分が避難指示解除準備区域となった。また、小高区の一部と原町区の一部のうち、年間20～50mSv（ミリシーベルト）の被ばく線量が予想される地域については居住制限区域、年間50mSv以上の被ばく線量が予想される地域については帰還困難区域に指定された。小高区の大分部を占めているこの避難指示解除準備区域は予想被ばく線量が年間20mSv以下であり、おそらく安全だろうと言われている線量である。つまり南相馬市については、報道などで危ない場所というイメージが着いてしまっているが、大半は、事故直後に避難した地域も含めて、実はそれほど線量が高い地域ではなかったということになる。

ちなみに、沿岸の着色箇所は津波による被災地域で、津波被害面積は40.8km²に上り、市内の農地面積の3割近くが失われたという状況である。

1. 原発事故の経過

まず、原発事故の発生前に、3月11日の本震で南相馬市では震度6弱を観測した。この震度6弱というのは、市役所が所在する原町区での揺れである。この周辺は非常に岩盤が強く、震度が市内の他の区域よりも小さくなることが多い。したがって、その北側や南側の区域は今回の地震でも特に地震の被害が大きかったので、震度6強程度であっただろうと言われている。

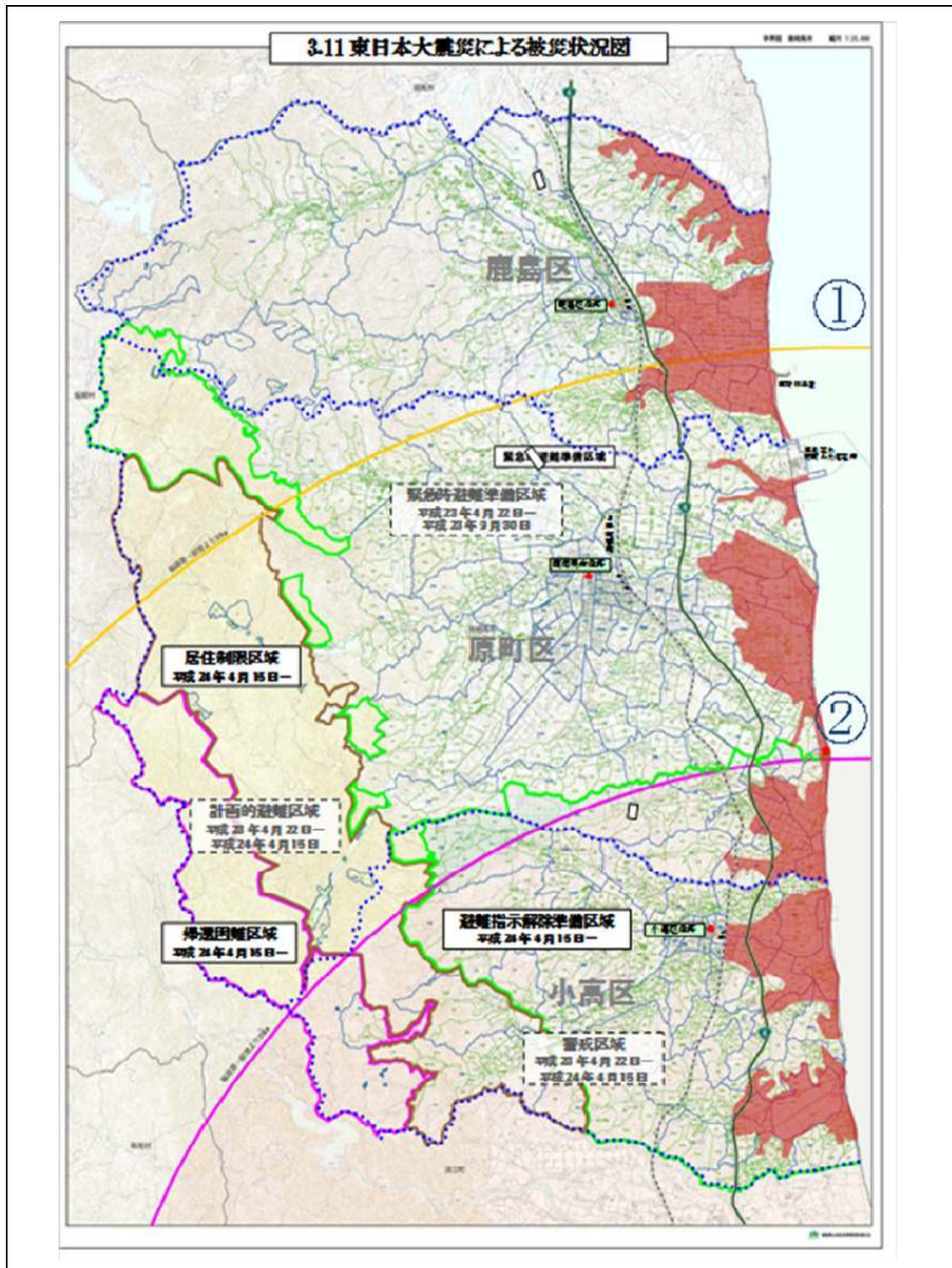
翌3月12日には、福島第一原子力発電所から半径10km、あるいは20km圏内の住民に対して立て続けに避難指示が出された。当市の南隣にある浪江町は完全に10km圏内に入るが、当市は10km圏内に当たる地域はほとんどなかった。

15日には、今度は20km～30kmの住民に対して屋内で待機するよう指示が出た。

このように避難指示、あるいは屋内待機指示が立て続けに出された中、当市の状況はと

いうと、当市が危ない地域だと認識されてしまったため、被災直後にもかかわらず、物資や被災地支援の人がほとんど入ってこなくなってしまった。そうしたことを踏まえ、3月15日から25日までの11日間にわたって、市がバスで市外への集団避難を誘導した。実際には20km圏内のみが避難指示区域で、20km～30kmは屋内待機、30km圏外は通常どおりの

資料1 東日本大震災による被災状況図



生活が可能であったのだが、市内全域を対象に、集団避難を誘導するという対策をとったわけである。

その後、4月21日から22日にかけて、警戒区域、緊急時避難準備区域及び計画的避難区域が設定された。

福島第一原子力発電所から半径20km以遠のうち積算線量が高い地域については計画的避難区域が設定された。飯舘村などでは、時間をかけてきちんと計画的に住民を避難させることが必要だった。本市の場合、その対象となるのは6世帯10人しかいなかったのも、それほど大きな話題にはなっていないが、その6世帯10人を1か月以内に避難させたわけである。

夏に入り、計画的避難区域には入っていないがその近辺で線量の高い地点が、今度は特定避難勧奨地点に指定された。これに指定されるとほとんど計画的避難区域と同じ扱いを受けるといえる。7月21日以来、当市では150余世帯が指定されている。

その後、9月30日には緊急時避難準備区域が解除された。これは原子力発電所の状況が安定してきたためとのことである。緊急時避難準備区域が解除されたというのはどういうことかということ、まず、いざというときに逃げる必要がなくなったということである。また、原子力災害対策特別措置法により、当該区域内では新たな投資を行うことができないため、9月30日に緊急時避難準備区域が解除されるまでは、インフラの整備、復旧工事ができず、現に人が住んでいる地域でありながら仮設住宅も建てられなかったのだが、この解除によって、市は復興を進めることができるようになった。

そして、平成24年4月16日には、警戒区域等が見直しになり、新たな区域設定（避難指示解除準備区域、居住制限区域及び帰還困難区域）がなされたというのが、これまでの経過である。

2. 避難とその影響

次に、避難の様子については、震災前には当市は人口約7万1,000を有していたが、バスでの集団避難や自主的な避難のため、3月26日頃には1万人程度（見込）にまで減少している。つまり、6万人が全国に避難したということである。当時全国の避難者の4人に1人が南相馬市民だったということである。

自主的に避難するのに必要なガソリンを買い求める車の行列ができたが、それ以外の市域は閑散としていた。5月頃までこうした状況が続いた記憶がある。

3. 現在の状況

現在でも、2万人以上の市民が市外に避難している。また、市内においても、まだ自宅で生活できない市民が、津波被災者を含めて約1万人いる。さらに、この1年間で既に5,000人以上が転出している。

避難者の推移をみると、昨年9月30日に緊急時避難準備区域の指定解除前後を比べても、

全然人が戻ってきていないということがわかる。また、今回4月16日に警戒区域が見直しになったが、やはりほとんど増えていない。つまり、政府が「住めますよ」とか「安全ですよ」と言ったとしても、必ずしもそれをきっかけに人が戻ってくるわけではないということである。

それからもう一つは、小さな子どもほどセシウム等の放射性物質の影響があるのではないかという懸念から、子どものいる世帯が避難しているケースが多かったため、夏休みが終わった頃あるいは新年度には相当戻ってくるのではないかと期待していたのだが、完全に当てが外れた。このような状況に対してなかなか市としても政策の打ちようがないというのが本音である。

4. 警戒区域内への一時立入り

次に、警戒区域等で何があったか、あるいは緊急時避難準備区域解除時に市がどのような対応をしたかということを紹介したい。

警戒区域では、防護服を着用するなど、非常に制限された中で一時帰宅を行った。

まず、5月から8月までは警戒区域内にはバスでしか立入りができなかったため、バスに乗ってそれぞれの自宅に送り、必要な物品の持出し等を行った。持出し品については、支給したポリ袋（70cm×70cm程度）1枚に入る量までとし、滞在時間や検査など、被ばく線量管理を徹底した。そのため、それほど危ないところなのだという、ある意味でPRが効き過ぎてしまった面があり、その後マイカー立入りが認められたのだが、最初は放射線量に対する懸念が強く、立入者数がなかなか伸びなかった。

自分たち住民は居住していないので、当然、どれぐらいの線量があるかわからない。行政の言うことなんか信用できないので、市が毎日この線量を計測し発表しても、「本当なのか」という声も強かった。ただ、旧警戒区域の人口が1万4,000人弱なので、1巡目から3巡目の最大3回立ち入った市民もいるとはいえ、現在までに立入希望者はおおむね立ち入ることができたのではないかと考えている。この一時立入りを通じて、日常使用する物品を持ち出して避難生活を継続しているという状況である。

5. 緊急時避難準備区域解除時の市の対応等

(1) 概要

次に、9月30日に解除された20～30kmの間の緊急時避難準備区域についてである。今般の事故対応の特徴として、当市域内を対象に様々な区域の設定や避難指示が出され、それがまた解除され新たな設定がなされている。そのたびごとに、市がいかに対応するかということについて復旧計画やロードマップ等を策定し、市民に対して「こういう形に市を持っていきますから、どうぞ帰ってきてください」と訴えている。これは、先が見えないとなかなか帰れないという声が強いことを受けたものである。

緊急時避難準備区域の解除を受けて、除染、学校、医療、交通等に関する復旧計画や避

難市民の帰還計画を策定した。また、特に子どもへの心配が強い保護者が多いことから、8月から9月の2か月を「除染強化月間」として、原町区、鹿島区内のすべての小中学校施設を除染した。

ちなみに、原町区、鹿島区では全小中学校を再開しているが、小中学校の除染はうまくいっており、どこの小中学校でも、被ばく線量はおおむね年間1mSvにとどまっている。かつて高木文部科学大臣が「大人なら20mSv以下であれば人体に影響ないが、子どもなので1mSvを目指す」と言ったが、それを既に達成しつつあるという状況である。

(2) 緊急時避難準備区域解除に係る復旧対応策ロードマップ

ア 教育関係

次に、復旧計画の内容の一部を確認したい。

まず、小中学校、幼稚園・保育所については資料2のように計画を立てて再開した。なお本市の場合、幼稚園・保育所については、できるだけ私立に任せようという考え方であり、どうしても私立で分担できない場合にのみ公立で開園することとしていることから、今のところ公立は1園しか再開していない。その分、職員は他の業務に当たらせている。

イ 医療関係

次に医療関係についてであるが、計画策定当時、医療スタッフ数が市内の主要病院で3分の1強まで落ちていた。当時、医師の確保は非常に難しかったが、現在、医師はだいぶ戻ってきている。しかし、看護師についてはまだ不足している。

資料2 緊急時避難準備区域解除に係る復旧対応策ロードマップ（教育関係）

1 小中学校

市内の小学校16校、中学校6校は、30km圏外にある鹿島区の小中学校等を使用して開設しています。ただ、一つの学校に複数の学校が同居している状況もあって狭隘なことから、仮設教室を設置して教育環境の改善に努めています。また、8月～9月を除染強化月間とし、鹿島区と緊急時避難準備区域である原町区の全ての小中学校の除染作業を終える予定です。原町区の小中学校については、除染した後に、震災の被害も少なく授業に支障のない学校から校舎の使用を再開します。

2 幼稚園・保育所

緊急時避難準備区域では、幼稚園及び保育所の開設が認められていないため、30km圏外の鹿島区において臨時的に市立幼稚園3園、市立保育園2園、私立保育園2園（合同）を開園しています。幼稚園・保育所についても、8～9月に原町区及び鹿島区を除染作業を終える予定です。しかし、5歳児以下の子どもが本市に住んでいる割合は、約2割にとどまっており、約8割の子どもが市外や県外に避難している状況です。緊急時避難準備区域の解除にあわせて、子どもの帰宅の状況、希望園の意向等をふまえ、公立・私立で分担して再開する予定です。

3 県立高等学校

本市に設置されている4校の県立高等学校は、緊急時避難準備区域又は警戒区域にあるため開校できないことから全ての高校生が県内のサテライト高校へ通学または県内や県外の高校へ転校しています。なお、平成24年度の県立高等学校の入試情報が少なく、生徒や保護者の不安が大きいことから、募集定員を含めた募集要項を早期に提示するよう、県へ強く要望します。

避難の状況について繰り返し述べると、多くの子どもが市外の避難先から戻ってきておらず、その母親も戻ってきていない。避難者の人口構成を見ると、子どもや若年層と女性の割合が大きい。仕事のために父親が逆単身赴任のような形で1人で南相馬市内に残るというケースが多いのが実態である。

その主な要因として、病院や幼稚園・保育所に通わせても大丈夫なのかという懸念があることが挙げられる。病院や幼稚園・保育所（の放射線量等の状況）が不安だから帰らないのだが、帰らないからこそ、逆にまた医療スタッフあるいは保育士等が不足して再開できない、再開しないから帰れないという、ある意味、負のスパイラルに陥っているという状態が現在も続いている。

また、高齢者福祉施設、障がい者施設についても同じようなことが言える。

ウ インフラ関係

上水道、下水道、工業用水道については、前述のとおり南相馬市役所がある旧原町市の区域は岩盤が非常に固いということもあり、上下水道はそれほど大きな被害を受けなかった。したがって、緊急時避難準備区域に指定されても数万人の市民が居住し続けていたのだが、被害にあった箇所についても、現在までに完全に復旧を終えている。また、工業用水道についても復旧を終えているという状況である（資料3参照）。

エ 除染関係

それから、除染の関係についてである。後述するが、まず当市では除染計画をきちんと作成した。今後これを本格的に実施していこうと思っているところだが、報道されている

資料3 緊急時避難準備区域解除に係る復旧対応策ロードマップ（インフラ関係）

1 上水道

緊急時避難準備区域内における上水道については、沿岸部の津波被害（家屋全壊被害）

地区を除き、水道は復旧し配水されています。津波被害を受け給水できない地区は、復興計画との整合を図りつつ水道復旧を図ることとなります。

2 下水道

緊急時避難準備区域内における下水道については、北泉地区特環処理場及び農業集落排水南部地区処理場が津波により被災し稼働できない状況ですが、それ以外の下水道施設は通常稼働しています。なお、下水処理過程で発生する放射性物質を含む汚泥については、処理処分方針が決まらないため、下水処理場内での保管が限界を超える見込みとなっています。国に対して、保管施設の基準の明確化と、保管施設の増設に必要な財政支援を要請します。

3 工業用水道

工業用水道については、原町区金沢地内等において津波により水管橋が流失或いは損傷しているため、現在、契約供給先のうち1社に給水できないものの、他のユーザーへは給水再開或いは給水可能な状況です。今後、被災箇所の災害復旧工事を実施し、11月中の給再開を図ります。

ように、除染土壌等の仮置き場の問題があるため、まだ進んでいない。ようやく本年7月あるいは6月末頃から実施に入れるのではないかという状況であるが、その本格的除染に先立ち、昨年8月と9月の2か月間を「除染強化月間」として、小中学校、幼稚園・保育園、通学路、公園等の子どもが利用する施設で先行して除染を実施した。その結果については後述する。

オ 住宅関係

次に、住宅についてである。9月30日に緊急時避難準備区域が解除され、普通に暮らせるようになったとはいえ、当時はまだ仮設住宅に入居できない世帯が多かった。実は、今も仮設住宅へ入居できていない入居希望者が、だいぶ減ってはきているが、まだ数百世帯いる。その要因の一つに、緊急時避難準備区域に仮設住宅が建てられなかったことがある。そこで30km圏外にある鹿島区内に建設を進めているが、鹿島区はもともと平地の少ない地域で、津波被害に遭っている平地も多いことから、建設用地確保が難しく、なかなか建設できなかった。それでも仮設住宅は、鹿島区内等に建設したものや市営住宅等の活用も含めて2,000戸に上る。ところが、まだ1,600戸以上足りないという状況であり、現在懸命に建設しているところである。

また、新たな課題として、福島県内で借上住宅数は足りているものの、各市町村間でアンバランスが生じており、新たに仮設住宅を建設することは厚労省に認めてもらえないということがある。

カ 産業関係

産業関係についても、津波被害を受けた農地等の復旧は、9月30日までは認められなかったため、ようやく応急工事を開始し10月までに行った上で、その後3か年かけて復旧することとしている。これについて遅いという指摘もあったが、それは原子力災害対策特別措置法により、当該区域内では新たな投資ができなかったためである。

6. 警戒区域見直し時の市の対応等

(1) 概要

この4月16日に警戒区域が解除されたときにも、計画を策定した。つまり、半年に一度このような計画を策定しているわけなので、職員は大変だと思う。計画を策定するだけでなく、進捗管理も行う。これに加えて除染計画もある。大きなものだけでこの3つあるが、さらにそれに加えて復興計画というものもあるわけなので、計画づくりで少々疲労しているようにも思える。その進捗管理に支障を来さないようにしなければならず、非常に辛い状況である。

福島第一原子力発電所から半径20km圏内の警戒区域が解除され、法的には誰でも自由に出入りできる地域になったわけだが、宿泊は認められないため、空き巣等の防犯面の不

安がある。これに対する住民の強い声を受けて、防犯のため、警戒区域解除後もバリケードをそのまま残し、現在も国道6号等のこれまで検問を行っていた3か所からしか旧警戒区域内に入れないようにしている。さらに、地域住民による地域見守りパトロール隊を結成し、パトロールを実施している。また消防、警察については、職員の常駐化など通常の勤務を行っており、さらに警察については応援により警戒体制の強化を行っている。

(2) 警戒区域解除に係る復旧対応策ロードマップ

復旧対応策ロードマップをご覧いただきたい。これも、先ほどの緊急時避難準備区域と同様、警戒区域と避難指示区域であり、解除までは新たなインフラ整備等の投資が行えなかったため、この4月からようやく復旧に入るということで、そのための計画を策定したところである。

道路、上下水道等のインフラ整備については概ね無事に終わると思うが、特に問題なのは、幼稚園・保育園、小中学校の施設である。同じインフラでも20km圏内のこれらの施設は地震の被害が大きく、25年度末までに復旧工事を完了する予定ということで、今からまだ1年半以上かかる見込みである。これについては市民からも遅いという指摘を受けているのだが、それほど地震の被害がひどかったということである。逆に言うと、これらが整わなければ生活ができないということである。上下水道や道路が整っても、小中学校や幼稚園・保育園、医療施設などが整備されない限り帰れない。それなのにまだそんなにかかるのかと、失望感が広がっているというのが現状である。

また、災害廃棄物についても問題になっている。避難指示区域、特に警戒区域内のがれきの撤去及び仮置き場の設置については、環境省が行うこととなっている。ただ、環境省は地元のことには精通していないし、地元住民との交渉もうまくいっていないため、これも非常に遅れている。このため、直ちに撤去しなければ倒壊等の危険がある家屋等が市内に相当あるが、これがまだ放置されたままになっている。このように災害廃棄物、がれきの処理についてはまだ進展が不十分な状況にある。

7. 原発災害初期段階の問題

(1) 概要

次に、原発災害初期段階の課題について述べたい。

第1に、避難に関する情報が不足していた。これは市長がよく言っているとおり、避難に関する国からの指示はなく、テレビ報道などから判断して市が独自に市民へ避難を指示するしかなかった。

第2に、避難先の確保である。先ほど述べたとおり、市がどうしても避難させなければならぬと判断し、6万人が避難したわけだが、この住民をどこへ避難させればよいのかわからないし、6万人もの市民の避難先を自治体が確保することは非常に難しい。これは今でも課題だと思うので、一定規模の人口を有する団体はしっかり考えておくべきだろ

う。

第3に、避難のための移動手手段の確保についても問題であった。特に、高齢者や入院患者、福祉施設入居者等、自力で避難できない住民を移動させる方法を考えておく必要があるということを改めて考えさせられたところである。

それから、避難先の確保と関連するが、避難させるにしても、受入自治体側に大きな負担が発生する。大変な人数が避難することとなるので、受入体制や財政負担などについて、自然災害か原発災害かにかかわらず、定めておくべきだと痛感した。

最後に、避難先での物資や経費の問題である。避難先へは物資をあまり持ち込めなかった。これは、市内では十分な物資が確保できなかったがゆえに避難を決意したというところもあったので当然である。必要物資は受入自治体を通じて入手することとなったが、その経費を支払うための現金についても非常に困ったということも、今も職員からよく聞くところである（資料4参照）。

資料4 原発災害初期段階の問題

*避難に関する情報不足

（避難に関する国からの指示はなく、TV情報などから判断し、市で独自に市民へ避難をお願いした。）

*避難先の確保

（住民をどこへ避難させればよいのか不明だった。自治体側が確保しなければならず、迅速な対応ができなかった。）

*避難のための移動手手段の確保

（自力で避難できない住民を移動させる手段がなかった。また、燃料が入手できないため、車があっても避難できない住民も多数発生。国の明確な指示がないまま、業者は30km以内の立ち入りを拒むようになった。）

*受入自治体側の負担

（国県の支援内容が定まっていなかったため、受入れ側の自治体が財政負担をすることを決定してからの受け入れとなった→最終的には国で負担することとなった）

*避難先で必要となった経費・物資

（避難所では必要となる物資が得られず、受入れ側自治体をお願いすることに。経費を支払うための現金については直接持ち込むか、他の職員が各避難所を回り現地の職員に配って回った。）

(2) 原発災害初期段階の避難先での具体的対応

では、具体的に初期段階でどのような対応をしたのか。当市と双葉郡8町村との大きな違いの一つは、当市は市役所機能がそのまま残ったということである。20～30kmの間にある団体の中には全町・全村避難を実施した団体もあったが、残ったのは当市だけである。

市役所機能がそのまま維持されたがゆえに、様々な対応が可能であったということが特徴で、市外の避難所に職員を派遣したということは一つの実績である。おおむね100人規模の避難先に職員を派遣した。最も多いときで100人以上職員を派遣した。特に当市では看護師を派遣したのが特徴である。当時、病院等が再開できない中で、看護師や保育士等を避難所に派遣し、メンタル面も含めてケアしてもらおうと考えたわけである。10月末頃

には避難所が閉鎖されたため、現在の派遣数はゼロである。

8. 原発被災に係る諸課題への対応

(1) 除染

次に、初期段階以外での原発被災に係る課題について述べたい。

除染に関しては、前述のとおり、公共施設については既に昨年8月、9月に実施してしまった。それ以外についても現在計画を持っている。住居を含めた生活圈、及び農地について、それぞれ将来目標として追加被ばく線量を年間1mSv未満とするという計画を持って取り組もうとしているところである。

昨年実施した公共施設の除染結果についてだが、除染前の段階で平均0.80 μ Sv/hなので、それほど高くないのではないかという声もあったが、除染後0.39 μ Sv/hまで低減した。特に学校教育施設については0.17 μ Sv/hとなっている。1時間当たり0.23 μ Svを下回れば、おおむね年間被ばく線量は1mSv未満であると言われているので、学校教育施設については除染計画の目標を達成しており、非常に安全な状態になったと言える。しかしながら、スポーツ施設についてはあまり空間線量が減少しなかった。具体的には陸上競技場やサッカー場等、芝が張ってあるところは除染の効果が低い。砂地の学校の運動場は簡単に空間線量が低減しているため、芝ごと張り換えないと低減しないということがこの結果からわかった。現在、追加除染として、市内の芝の施設は全部芝生をはがして植え直している。

(2) 環境放射線モニタリング

市内の詳細な放射線の実態を把握するため、環境放射線モニタリングとして、昨年5月から市独自に市内79か所で毎日大気中の放射線量を測定している。これはSPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）の結果などで知られているとおり、当市のモニタリング結果でも海側では放射線量が低く山側では高い傾向にある。旧警戒区域だったところを含めて市内全域の多くの地点で既に1 μ Sv/h以下の値を示している。

(3) 内部被ばく検診（ホールボディカウンター）

市の独自の取組みとして、内部被ばく検診を実施した。現在までに1万人近い市民が受診しており、ほとんど人体に影響はないという結果が出ている。

(4) ガラスバッジ（個人線量計）の配布

同様に、県内に居住する18歳以下の子供と妊婦の希望者を対象に、ガラスバッジ（個人線量計）を貸与し、個人の積算被ばく線量を測定した。昨年10～12月の3か月間に5,000人余りの市民の線量を測定したが、これについても人体に影響を与えるようなレベルではないという測定結果が出ている。子どもでも年間1mSvを下回ればまず問題はなく、最も高い値が1.2mSvであったが、大人でも20mSvを上回らなければ大丈夫だとされているの

で、この値でもほとんど医学的には問題ないと言われている。

（5）食品等放射線測定所の設置、学校給食の検査の実施

それから、市内8か所の施設に放射線測定所を設置し、食品（野菜、農作物、畜産物、水産物等）に含まれる放射線濃度を無料で測定している。また、学校給食については、給食に用いる食材の事前検査と、実際の給食1週間分の事後検査を行っている。食材に含まれていなくても、何かのきっかけで入ることまで考慮して、1週間後に「丸ごと検査」を実施している。

（6）農作物、工業製品の放射線測定

また、農作物のほか、工業製品についても風評被害対策として放射線測定を実施している。市独自に、線量の測定や測定結果の報告書発行を行っている。

9. 課税問題

（1）税制概要

このように、放射線による被害がなければ行わなかったような様々な作業を行っているが、当市をめぐる課税の問題というのも非常に大きな課題であった。

震災に伴う税制改正では、まず第1弾として津波被害関連の改正が行われたが、第2弾の原発事故関連においては、固定資産税については、避難によって使用できない警戒区域等の土地・家屋の課税免除と警戒区域内代替固定資産の特例、軽自動車税についても、警戒区域内自動車及び代替自動車に対する特例が講じられている。

（2）南相馬市の対応と双葉郡の動き

それに対して、市町村民税では、双葉郡8町村と南相馬市とは異なる対応をとった。双葉郡は全域が警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域になっているが、各区域に住所を有する者または3月11日時点で住所を有していた者で、その年の所得金額が500万円以下であれば全額免除、500万円超750万円以下の場合2分の1の減免という非常に簡単な措置をとった。一方、当市では、例えば所得金額が400万円以下であれば減免割合を10分の10としているが、23年度中の所得が前年度比10分の3以上減少した場合に限定している（資料5参照）。双葉郡は、所得が低い場合とにかく減免するという考え方だが、当市は、収入減があればそれは考慮しようという考え方である。

（3）経過及び議会の審議状況

この当市と双葉郡とで異なる対応をとったことが、もめにもめる結果になった。臨時議会でこの条例案を提出したのだが、当時はまだ双葉郡の案が出ていなかったが、双葉郡と同じように、警戒区域の個人市民税を全額免除するという修正案が可決された。直ちに市

資料5 南相馬市の課税対応

南相馬市の減免内容（分数は減免割合）

（1）個人市民税

- 本人の死亡、行方不明、障がい者など 9/10～10/10
- り災状況 全壊・大規模半壊 10/10、半壊 5/10
- 収入減（3/10以上）

今年度所得(以下)	400万円	550万円	750万円	1,000万円
減免割合	10/10	6/10	4/10	2/10

（2）法人市民税（均等割）

- り災状況 全壊・大規模半壊 10/10、半壊 5/10

（3）固定資産税

- 避難指示区域外の土地・家屋 10/10
- 市内全域の償却資産 10/10

（4）軽自動車税

- 警戒区域にやむを得ず放置した車両 10/10
- ※減収額の100%を起債し、75%交付税措置

は再議を申し入れ、先述の修正案を可決したが、その後、双葉郡が収入減に関係なく減免することを決めた。事前に双葉郡の動きを察知していればよかったのかもしれないが、この双葉郡との取扱いの大きな違いに対して、市民の一部に不満を抱かせることとなった。

ただ、当市は警戒区域内の住民でも市民税を支払える住民には払ってもらわなければならないという原理原則にずっと立った。市町村あるいは都道府県を含めて、本当の意味で自主的に課税をする機会があまり地方団体にない中、今般の原発災害を受けてそれぞれの団体がそれぞれの置かれた立場で独自に考えた結果、考え方が違って、このような課税状況になったということは、特筆すべきことではないかと思う。

もう一点、これから恐らく大きな課題になってくるだろうと思われることについて述べたい。死者、特に災害関連死をどう取り扱うかは、これから大きな課題になってくる。災害関連死の県内市町村別死者数を見ると、県内合計で761人、当市で282人と驚くほど多く、特に当市にとっては大きな課題だということがわかる。これまで災害関連死は自然災害によるものだけとされてきたが、今回は原発による被害もその対象に拡大した。この災害関連死は、当然、災害弔慰金の支給対象となるため、これがあまりにも大きいと問題ではないかという考え方はあるが、そもそも当市では約6万人が避難しているので、他町村と単純に比較し難いのではないかという面はある。災害関連死者数の全死者数に占める割合は、双葉郡より少し低い程度である。いずれにせよ、今後これは大きな課題になるだろうと思われる。

10. 「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」

今回の原子力発電所の事故による災害の影響により、住んでいた市町村外に避難した住民に係る事務を避難先の自治体が処理することとすることができるようにする法律が成立した。これはやはりいくつかの課題が出てきている。この制度の課題だと思っているのは、避難してから既に1年以上が経ており、特に双葉郡などの場合、5年、10年は帰れないという声も出てきている。そうすると、5年、10年の間、受入れ先の自治体には、もとの双葉郡や南相馬市の住民として受け入れてもらい、基礎的な住民サービスを行ってもらうことになるが、それが果たして避難住民と言えるのかというのは、今後おそらく受入れ側の自治体から出てくるのではないかと。このことはどこかで解決しなければならないのだろうが、避難元自治体としてはなかなか言いにくい課題でもある。

意見交換

(1) 職員の士気、健康状態について

質問 多くの職員が、自らも震災の被害を受けながらも市の業務を担っているが、職員の士気が下がるといった問題は起きているか。時系列に沿って伺いたい。

応答 震災後1年間は、職員には非常にごんばっていただいております、士気もよくなりましたと思っている。ただし、2年目を迎え、緊張の糸が切れたということもあってか、職員の元気がなくなってきており、健康を害する職員も多くなっているのが実態である。

質問 職員の健康面の問題が出てきているなかで、市として何らかの対策を行うという議論はあるか。

応答 ひとつは、健康診断のような形で、全職員に精神面のカウンセリングを受けさせる方がいいのではという議論がある。また、職員に一度仕事を忘れてもらい、リフレッシュしてもらうために、複数日の休暇を与える事を考えていく必要もある。現在、どのようにこれらの対策を行うか、庁内で議論しているところである。

(2) 原発被災地の減税について

質問 減税を条例に基づいて行うということであるが、条例による減税額の大きさと、国の交付税措置との関係はどうなっているのか。

応答 避難区域の種別と自治体の財政力指数に応じて交付税措置をするという制度になっ

ており、南相馬市では、20km圏内の警戒区域については100%の交付税措置、20km圏外は75%の交付税措置になっている。ただ、昨年度に限ると、結果として後者についても全額が復興特別交付税の形で措置されており、各自治体がどのような判断をしようかと補填されたことになる。そのため、国から補填されていたのに、なぜ南相馬市では課税したのかという批判もあり、自治体が自ら考えて課税するということの難しさを改めて感じた。

(3) 警戒区域の復興について

質問 警戒区域に関しては、今後電気等を復旧し、将来住民が戻る計画もあるという話であったが、警戒区域内にインフラ投資をせずに、他の地域の復興に集中的に力を注ぐという議論はなかったのか。

応答 あり得る議論であるが、南相馬市では議論していない。なぜかという、当市で20km圏内の地域は、小高区（旧小高町）が中心だが、この地域は隣接する浪江町と仲がいい関係で、浪江町では「仮のまち」を建設したいという構想がある。そのため、当市としても最低限インフラを元に戻さなければならぬと考えている。ただし、そういった話がなければ、投資しないという選択肢も当然あり得たと思う。

(4) 「住民」の定義について

質問 南相馬市民の定義の問題だが、現在は住民異動届を出さず市外に避難されている方も市民という扱いになる。市外に避難されている方にとっては、ふるさとという意味で南相馬市の市民でいた方がいいのか、それとも避難先の市民になったほうがいいのか、この点についてどのように考えればいいのか。

応答 現状では、南相馬市の住民票をもつ避難住民でいる方が、様々な支援を受けられる。この震災では、受入先の自治体が独自の手厚い施策をしているというのが特徴である。家賃等の援助が終わった後、南相馬市に戻るのか、手厚い支援をしてくれた受入先の自治体に定住するのか、迷っている方が多い。

また、避難者については、受入先の自治体がサービスを提供し、それについて特別交付税措置がされるということもあり、南相馬市は何もしていないという状況である。基礎的なサービスを実施していないのに、その自治体の住民なのかという思いがある。

(5) 被災自治体への支援のあり方について

質問 実態として、他の市町村からどの程度の職員の派遣があったか。

応答 現在、他自治体から長期で派遣していただいている職員が30名おり、現在が最も多

い。それ以外に、必要に応じて、10名程度の職員を1週間派遣していただくケースもある。

質問 八王子市では、東京都市長会を通じて職員を派遣したが、職員がバラバラで各地に行ってしまったため、スキルが高まらなかったという印象を受けており、同じ自治体に集中して派遣したほうがよかったのではないかと感じている。支援を受ける側としては、どのような支援の形を求めているのか。

応答 今後、対口支援をどのようにシステム化していくかというのが、それぞれの自治体にとって必要である。そうでなければ、広域災害に対処しようがないし、被災自治体のニーズに応えられない。今回のように、市長会が音頭をとるという形もあるが、それは難しいと感じている。市長会だけでなく、今回の震災では、そもそも福島県自身が、もはや各市町村のニーズを把握できないという状況に陥ったのが現実であった。その意味で、現実には課題も多く困難であるかもしれないが、災害の規模に応じて、対口支援のシステムを作っていくことが必要だと考えている。

(6) 被災者の意見把握について

質問 八王子市に避難いただいている方へのアンケートによると、時期が来たら避難元に戻りたいという方が20%、八王子に住み続けたいという方が30%、まだわからないという方が50%という状況であった。この結果を踏まえて本日の発表を伺うと、現場と避難者の感覚が合っていないという印象を受けた。

応答 南相馬市がアンケートをとると、また違った結果になるという現実があり、難しい。避難先のアンケート調査では、被災者として受け入れていただいているという気持ちも含んだ結果になると思う。警戒区域内で行った最新のアンケートを見ると、半数の住民が戻りたいという結果である。しかし、南相馬市が独自にアンケートをとると、3割しか戻ってこないという結果が出る。例えば、投資をもっと別の方向に向けるべきではないかという議論は、アンケート結果を参照しなければいけないが、結果が本当なのかと二の足を踏んでしまい、判断に迷う。だからこそ、今後どのように転ぶかしばらくわからないため、元に戻すしかないという結論になる面がある。

(2012年6月1日報告)

＜第5章＞ 東日本大震災における仙台市の対応と復興への取組みについて

仙台市財政局理事 竹中 正博 氏

はじめに

本日は、仙台市の復興対応及び現在の状況等について御説明させていただく機会をいただき、感謝申し上げます。

まず、仙台市の概要であるが、仙台市は東北地方における経済、行政の中核都市で、人口は約105万人である。宮城県で2番目の都市である石巻市で人口が15万人、東北で2番目のいわき市でも33万人であるため、東北の中では圧倒的な中核都市と言える。面積は約800km²と、政令市の中ではかなり広く、太平洋から山形県境まで、宮城県の中でベルトのように広がっている。平成元年に政令指定都市に移行してから20年以上たち、政令指定都市としての様々な事務・事業を行っていくということが既に定着している。東京からは新幹線で約1時間半の距離であり、「杜の都」と称される、都会と自然が調和した都市である。

1.仙台市の被災状況

(1) 地震・津波の状況

3月11日午後2時46分に地震が発生し、市内の震度は、最も強い宮城野区で震度6強を観測したほか、市内各地で6弱、5強という状況であった。

宮城県では、宮城県沖地震が30年から40年に1度起きており、前回は1978年であるため、90%の確率でこの10年以内に大きな地震が起きると言われ、対策を進めてきたが、今回の地震はそれとは全く異なるものであり、高さ7.2mの津波に襲われ、46km²が浸水するという、想定していなかった規模・内容の被害を受けた。一方で、火災発生、災害出動件数はそれほど多いものではなく、阪神・淡路大震災とも違う被害の状況であった。その後、余震も継続的に起こり、特に4月7日の余震は震度6強の大きなもので、揺れによる被害が拡大することとなった。

(2) 人的・物的被害

続いて、人的・物的被害であるが、人的被害は死者797名、これはほとんどが溺死、津波による死者であった。このほか、仙台市外で死亡が確認された市民の方が168名である。この797名の中には、ライフラインの停止により肺炎を発症した方々なども入っており、このような災害関連死による死者数も143名という大きなものとなっている。また、建物被害であるが、全壊が約3万件で、これは市町村別では最多である。そのほか、大規模半壊が2万6,000件、さらに半壊、一部損壊まで含めると合計25万件で、これは仙台市全体の

住宅の半数が被害を受けたという数である。さらに、物的被害も被害推計で約1兆3,600億円、県全体では約9兆円となっている。そのうち市有施設関係が約3,300億円で、その内訳で1番大きいのは下水道、水道などのライフライン関係である。そのほか、公共施設の被害が約1,500億円、住宅・宅地の被害が約6,000億円、農林水産業関係約700億円、商工業関係約2,100億円となっている。

次に、被災状況を写真で説明したい。仙台市では、津波に襲われたのが平野部であり、津波が山にぶつかって高くなるのではなく、広い範囲に広がっていった。その中で、地震発生時刻が午後2時46分ということで、小学校の生徒は下校前でまだ学校に残っていたため、地域では比較的高い建物である小学校の校舎にそのまま避難し、結果として、仙台市内では児童・生徒が自宅等で5名亡くなったものの、学校にいて亡くなった児童・生徒は一人もいなかった。地震が起きたのがより遅い時間で、下校した後、さらに言えばもし夜中であれば、死者の数は、はるかに大きくなっていただと思う（資料1参照）。

また、仙台市では、地震の揺れにより、建物被害だけでなく、その下の地盤が崩れるという被害が多く起こっているのが特徴である。揺れによる被害は、人的被害が少ないため当初はあまり目立たなかったが、調べるほど多く出てくるという状況である（資料2参照）。

次に、津波浸水区域及び主な被災宅地箇所であるが、地図上の沿岸の線で囲ったところが浸水区域で、大まかにいうと縦10km、横4kmの範囲である。また図上の点（●）が、前述した宅地被害の箇所で、仙台駅から5km圏の少し内側に点が多く存在するが、このあたりは、昭和30年代から40年代に開発された地域が多く、特に盛り土構造のところ被害を

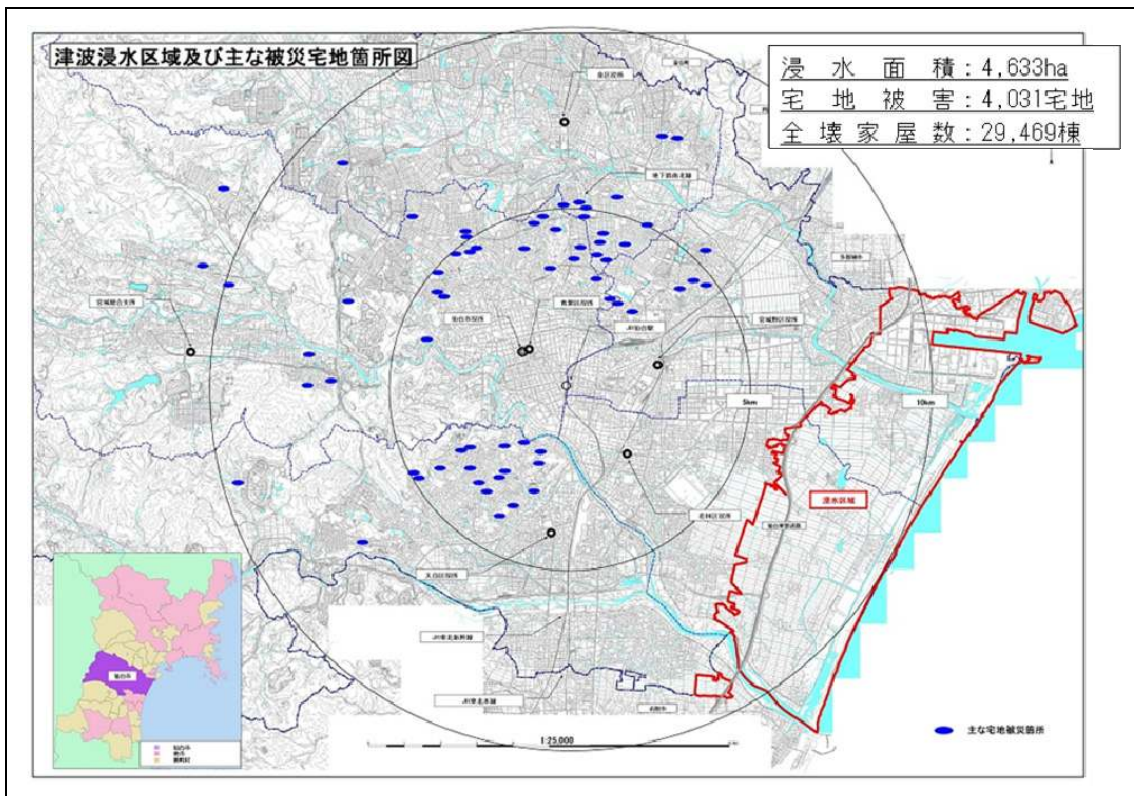
資料1 東部沿岸地区の被災状況写真



資料2 宅地の被災状況写真



資料3 津波浸水地区及び主な被災宅地箇所



受けている。さらに、中心部にはこの点がほとんどなく、昔から人が住んでいた地域は比較的地盤が強固であるということが示されているかと思う。（資料3参照）

(3) 仙台市における被災の特徴

以上を踏まえて、仙台市における被災の特徴をまとめると、1点目は、市域全体にわたって非常に広範な地域が被害を受けたということであり、津波による浸水区域が広い上に、揺れによる建物・宅地の被害も非常に多数にのぼるものとなっている。

2点目としては、そのように被害が広範な一方で、市街地中心部は比較的被害が小さく、都市機能が失われなかったということが挙げられる。そのため、行政の庁舎もほぼそのまま使用可能であり、行政情報の喪失といった問題も生じなかった。これが、その後の復興のスピードアップにつながったと思う。

3点目として、電気・通信といったインフラの停止、そして燃料不足が、行政活動の大きなネックになった。燃料は、車のガソリン不足の問題が目立ったが、実際には移動手段に限らず、様々なところで軽油、重油等を使っている。例えば、庁舎の自家発電設備について、燃料が無くなって止まるのではないかという懸念もあった。また、停電が通信機器の利用をより困難にしたという問題があった。

4点目に、これは東京でも起きた問題であるが、災害時における都市的な課題が顕在化した。帰宅困難者がJRの駅を締め出されて、周辺の避難所に行く。しかし、周辺の避難所はもともとそのような人が集まることを想定していなかったため、避難所が大混乱になった。また、マンション住民も、特に高層の建物では水を汲みに行くにも苦労が大きかったという話もあった。

2.仙台市における対応状況

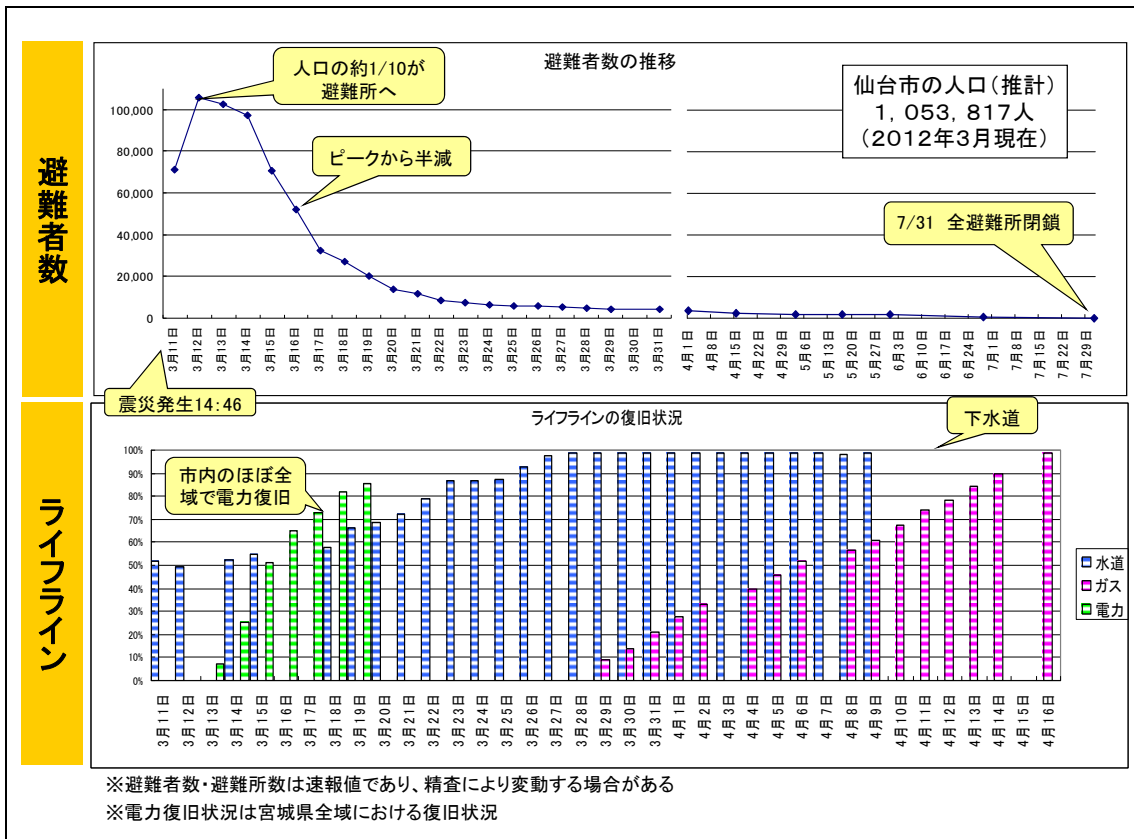
(1) 避難者への対応

以上のような状況の中で、実際に仙台市がどのような対応を行ったかを、説明させていただきたい。

まず、避難者の状況であるが、最大で10万5,000人余り、人口の10分の1が避難所に避難した。この避難者数のピークは、発災当日ではなく、翌日の3月12日であり、2日ほどピークが続いた後、急減している。このような推移となった理由としては、ライフラインの復旧状況とあわせて見ると、家屋が壊れてそこに住むことができず避難所へ来たというよりも、ライフライン、特に水道と電気が止まったことにより家の中で暮らせなくなり避難所に来られた方が多くいたためと考えられ、ライフラインが回復し始めると、避難者は急激に減っていき、3月19日には2万人を切った。この時点でも避難所に残っている方は、住んでいた建物がかかりの被害を受けた方であったと思われる（資料4参照）。

仙台市では、宮城県沖地震を想定してさまざまな対策をとっていたが、避難者数も含め想定をはるかに超える状況で、さまざまな混乱を来し、質・量ともに十分な対応ができ

資料4 避難者数とライフラインの復旧の関係



なかったという反省がある。例えば、仙台市は拠点都市であるため、市外の様々なところからも人がやって来ているが、それらの方への対応は準備されておらず、山形から来て戻られなくなった方々を市役所で受け入れた、といったこともあった。

また、質の面でいくと、ケアが必要な要介護者、障害者の方々をどのように受け入れるか、という問題がある。一般の避難所では適切な受入態勢が整わず、来ていただいても暮らしにくい状況があり、福祉避難所も設置したが足りなかった、という状況があった。

これらの状況も踏まえ、避難所の充実の検討を現在行っているところであるが、確保できるマンパワーには限りがあり、避難所を拡充した上ですべてに市の職員を張りつけることは困難であるため、地域住民の方も含めてどのような管理がいいのか、事前に準備しておかなければならない。また、今回の震災に合わせてすべてを準備しようとする現実的ではない部分もあり、段階に応じた設定が必要である。

(2) ライフラインの復旧

次に、ライフラインの被害と復旧状況であるが、今回の震災では電力の供給停止が大きな問題となった。発災後市内全域で停電となり、雷などが原因であれば短時間で復旧することが多いが、今回は数日にわたって停電したため、様々なところに影響を与えた。例えば、水道が復旧しても、マンションで揚水ポンプが使えないため水道が使えない、という

状況があった。また、通信を使おうとしたときに、電話線は使えるようになっていても停電により電話機が使えない、ということや、携帯電話がバッテリー切れにより使えない、ということも多くあった。

水道について見ると、発災当日である3月11日の断水戸数は18万戸だったが、自家発電燃料の枯渇などの影響により断水区域が広がり、2日後の3月13日には断水戸数が23万戸と最大になっている。その後、水道は復旧作業を進め、3月29日にはほぼ復旧するに至った。

ガスについては、沿岸部にあった仙台市ガス局の供給施設が津波の被害を受け、全面供給停止した。ガスは電気に比べても安全性が大事になるため、一戸一戸訪問し開栓していくという大変な作業になったが、多くの支援を得て、何とか3月23日に供給を再開し、4月16日にはほぼ全戸に供給を再開した。

なお、ガスについて今回幸いだったのは、沿岸部の施設に加えて、パイプラインで新潟からガスを受ける仕組みがあったことで、これがなければ復旧に半年以上かかったと思われるところを、早期に復旧することができた。基幹的なライフラインについて、このようにバックアップシステムを持つことの重要性を、改めて認識したところである。

次に、地下鉄についてであるが、今回、地震の揺れに対して地下鉄は比較的強いということを感じた。地上部分の損傷により一時全面運休したが、地下部分はほとんど損傷がなく、3月14日には全体の7割の区間で運転を再開し、4月29日には全線で通常ダイヤによる運行を再開した。

地震への対応という点でさらに強かったのがバスで、3月12日から主要幹線で路線数の7割を運行、3月28日からは休日ダイヤ、4月18日からは通常ダイヤで運行することができた。ただし、ここでも燃料の確保が問題となり、本来であればもっと走らせることができるが燃料がないので本数を絞った、という状況も当初あった。

そのほか、東北新幹線、仙台空港、仙台港なども順次復旧したが、ライフラインの中では、通信がうまくつながらなかったことが混乱を大きくした面もあった。ただし、それは通信自体の機器が壊れたというよりも、電力が止まったことで通信ビルや携帯の基地局が止まった、さらに、基地局が復旧したと思ったら携帯の電池が既に空になっていて使えなかった、という問題が大きかった。携帯は災害に強いとも言われていたが、今回は停電により大きな影響を受けたところである。

(3) 応急仮設住宅の整備

次に、応急仮設住宅の整備について説明したい。仙台市は、全体で1万900戸の応急仮設住宅があるが、その特徴として、プレハブ仮設住宅が約1,500戸と少ない数にとどまっております。一方で、借上げ民間賃貸住宅が約8,600戸と全体の8割を占めている。残りは、借上げ公営住宅が約800戸である。阪神・淡路大震災のときには、その多くがプレハブの仮設住宅であり、借上げ民間賃貸住宅については一部の例外を除いて基本的に認められなかったが、今回の大震災では幅広く認められ、家賃が一定の範囲内の住戸を借り上げる形で、

被災者と大家と県が三者契約を結び、そこに住んでいただくという対応を行った。仙台市には、もともと相当数の賃貸住宅がある中で、既存のインフラをうまく活用し、プレハブ仮設住宅を建設するよりも早期の入居が可能になったということで、非常に大きな効果があったと考えている。

その上で、課題としては、県全体で見ると、用地の確保が困難であった、ということが挙げられる。用地があるところと、住民が求めるところ、さらに市町村が求めるところとでは必ずしも一致せず、中には、他県や他市町村内の比較的近いところにつくってはどうかという案を県が提示したところ、そんなことをしたら人口が流出してしまうという市町村の意見や、もともと住んでいたところにできる限り近いところに住みたいという住民の意見と合わず、なかなか建設が進まなかったという事例もあった。また、仮設住宅をつくった後で、結露や冬の寒さ対策など、さまざまな課題が言われたところである。

この仮設住宅に関しては、国の方針が住民の要望に応じた形でたびたび変えられたところがあり、それは柔軟な対応という意味ではありがたいところもあったが、そのたびに対応を変えることになる自治体側の苦勞もあった。

また、仙台市においては、上述のとおり借上げ型が多く、これは、入居までが早いという点が長所であるが、被災者の居住地が散らばった形になるため、行政からの情報伝達の手段が限られ、また、生活実態や支援ニーズの把握が難しいという面もあった。例えば、支援物資が来た場合、プレハブ仮設住宅であれば、ここに取りに来てくださいと、トラック1台で物資を持って行って配ることもできるが、借上げ型では、一軒一軒アパートを回って配るわけにもいかない。我々としては、戸別訪問調査を行ったり、「復興定期便」を毎月送付したり、といった工夫はしているが、メリットの一方で、新たに生じた課題への対応が必要となっているところである。

また、応急仮設住宅に関しては、権限の問題もあった。災害救助法に基づく施策の主体は基本的に都道府県であり、災害法制の中では指定都市も一つの市町村にすぎず、同じ扱いとなっている。応急仮設住宅については、早期に進めてほしいという市民の要望が強く、そのためには市が直接行うべきという意見があり、本市から宮城県にも要望したが、県からは委任されず、引き続き県が直接整備を行うことになった。本市としては、市の業務となっていれば、より早期に、実情に応じた応急仮設住宅の整備ができたのではないかと、この思いを持っている。

このような実際の経験を踏まえ、今年の5月に行われた指定都市市長会のローカルサミットでは、災害救助の分野で大都市にもう少し権限を持たせてほしい、という要望を行うことを提案した。現在、国においては、災害が起こって市町村が機能を失ったときには国や県がもっと出ていくべきだ、という方向で改正の議論が行われており、それは一つの考えだと思うが、逆に、機能を十分に果たすことができる状況にある市町村では自分たちでできる範囲を増やす方向での改正も検討されるべきである。住民にじかに接している市町村でできることは早く市町村が行った方がいい、というのが我々の考えであり、現行の災

害救助法制では市町村が自らの権限・判断でできる範囲が一律に制限されているが、指定都市や中核市など一定の都市は自らできることを行うこととし、その上で不足する部分は県や国に助けていただくという、補完性の原理に基づいた形での検討をお願いしたいと考えている。

(4) り災証明書の発行

り災証明書については、本市における発行件数が25万件と、非常に大きい数になった。また、家財の被害のみでも発行するり災届出証明書は、約56万件にも上っている。このり災証明書は、様々な支援制度の前提となる非常に重要なもので、できる限り早期の発行が求められることから、他の市町村等から最大で140人ももの応援をいただき、現在はほぼ発行し終わったところである。

これだけの数に上った大きな要因の1つは、高速道路の無料開放制度である。仙台市の住民は、あれだけの地震の中で全員何かしら被災しているが、通常の支援制度は半壊以上の建物被害を受けた方を対象としているため、り災証明書は必要ないと思って申請していない人が多くいたところ、この無料開放制度では、被災地は一律無料としていただければ問題はなかったが、被災された方は無料、という限定がかけられたため、この制度が始まった途端にり災証明書及びり災届出証明書の申請数が急激に増加し、かなりの事務負担、混乱につながった。

り災証明における判定に関して感じた課題として、り災証明の判定と被災した住民の実感が必ずしも一致しない場合がある、ということがある。判定は、建物の構造的な部分の損傷度、いわばどれだけその建物が倒れそうか、ということが基準であるため、マンションで壁にひびが入っていると評価に大きく影響するが、一軒家でかわらが落ちた場合、かわらが落ちて家も倒壊しないという考えから、たとえ雨が屋内に入ってきていても判定にはあまり影響しない。修理には多額が必要なのになぜ、ということで、住民からも意見を多くいただいたところである。また、り災証明は建物について行うものであるため、その下の宅地については、擁壁の損壊や建物外の地割れなどは判定に影響しないということもあった。り災証明の具体的な判定に当たって改善が必要と思われる点については、提言していきたいと考えている。

(5) 義援金の給付と支援窓口の対応

義援金には、日本赤十字社等からいただいたものを定められた基準に基づき配分するものと、仙台市に寄せられた義援金を配分する独自分がある。仙台市独自分は、10億4,000万円が寄せられているが、現在約9億円を被災者に支給しており、残りについては配り方をさらに検討しているところである。次の表を見ていただくと、日本赤十字社ほか4団体、宮城県、仙台市と右に行くほど、またそれぞれの団体の中でも1次、2次と右に行くほど、一般的なものから、特殊性に対応する性格が強いものとなっている（資料5参照）。

次に、支援窓口の対応状況であるが、仙台市では、3月15日に仙台市災害ダイヤルを開設し、以降、様々な分野でコールセンターや窓口を設置している。住民は、分からないことがあればまず市役所に問い合わせることが多いが、特定の部署に電話が殺到すると、結果としていろいろな混乱、事務の遅れを招いてしまうことになる。また、慣れない部署に問い合わせが来ても、職員が答えられないということもある。そのため、それぞれ分野ごとに窓口をつくり、専門分野について答えていけるような態勢を目指した。

なお、被災者支援情報ダイヤル（3月31日までは「仙台市災害ダイヤル」）では、3月20日まで市職員が直接電話を受けていたが、3月21日からは、専門の会社にオペレーター業務を委託し、市の職員が本来やるべきところに力を割けるようにした。

被災者支援情報ダイヤルの問合せ件数としては、発災した3月が1日平均621件と最も多く、その後時間の経過にしたがい減少したが、9月以降はあまり減っておらず、義援金や災証明に関する問合せを引き続き多くいただいているところである。なお、昨年3月は、ほとんどがインフラに関する問合せであった。

(6) ボランティアによる支援と他都市等の応援

ボランティアによる支援については、本市では社会福祉協議会が受入主体となり、3月15日にボランティアセンターを開設して以降、さまざまな調整を行ってきた。約5か月後

資料5 義援金の給付状況

区分	配分対象	内訳										合計
		4団体				宮城県			仙台市			
		1次	2次	3次	計(a)	1次	2次	計(b)	1次	2次	計(c)	
(1) 人的被害に対する義援金												
A	死亡・行方不明者のいる世帯	35	50	10	95	15	-	15	-	-	-	110
(2) 住家被害に対する義援金												
B	住家が全壊(焼)の世帯	35	50	-	85	10	5	15	-	-	-	100
	(津波浸水区域の場合の追加額)	-	-	20	20	-	-	-	-	-	-	+30
C	住家が大規模半壊の世帯	18	47	-	65	7	3	10	-	10	10	75
	(津波浸水区域の場合の追加額)	-	10	10	-	-	-	-	-	-	-	+10
D	住家が半壊(焼)の世帯	18	27	-	45	2	3	5	-	-	-	50
	(津波浸水区域の場合の追加額)	-	-	5	5	-	-	-	-	-	-	+5
(3) その他の事由に対する義援金												
E	住家に半壊以上の被害があり、かつ被災視 点で未成年者を扶養している母子・父子世帯	-	-	10	10	-	20	20	-	-	-	30
F	住家に大規模半壊以上の被害があり、かつ、 要介護3～5の方を在宅介護されている、又 は重度障害児・者が在宅している世帯	-	-	-	-	-	-	-	20	-	20	20
G	住家に大規模半壊以上の被害があり、かつ、 23年度に小学校又は中学校に新入学した児 童・生徒がいる世帯	-	-	-	-	-	-	-	10	-	20	10
(4) 仙台市から該当する方に申請書を送りする義援金												
H	災害障害見舞金を支給された方	-	-	10	10	10	-	10	-	-	-	20
I	震災で御両親を失った未成年者	-	-	-	-	50	-	50	100	-	100	150
J	震災で御両親の一方を失った未成年者	-	-	-	-	-	-	-	50	-	50	50
K	震災に起因する理由により配偶者が死亡し たため母子・父子世帯となった世帯	-	-	10	10	-	20	20	-	-	-	30
L	震災により大規模半壊以上の被害を受けた 高齢者・障害者施設に被災日時点で当該施 設に入所していた方	-	-	10	10	-	10	10	-	-	-	20

※B・Cは、仮設住宅未利用の場合には+10万円(4団体の3次配分)

**1 日本赤十字社
ほか4団体及
び宮城県**

(申請件数)
129,729件

(支給済み件数)
122,767件

(支給済金額)
約750億円

2 仙台市

(申請件数)
8,094件

(支給済み件数)
8,043件

(支給済金額)
8億8,910万円

(仙台市に寄せら
れた義援金)
約10億4千万円

※いずれも
H24.4.20現在

の8月10日までで延べ5万6,000人、1日400人近くという、非常に多くの方々に参加していただいたところである。その中で、ボランティアの内容については、初期の地震被害への対応から、被災者それぞれのニーズを聞いて対応していくという段階に移っていった。

仙台市における特徴の1つは、市内在住者からも多くの協力の申し出があったということかと思う。これは、仙台市では、被災により市域全体で暮らせなくなったわけではなく、大きく被災した地域がある一方で被災が少ない地域もあったため、市域の中での支援が可能であったものである。

また、仙台市を支えていただいたものとして大きいのが他都市からの応援であるが、仙台市の場合は、20大都市による災害時相互応援協定があったことが非常に大きな助けとなった。この20大都市とは指定都市と東京都（熊本市が入って21に変わる予定）のことで、相互に災害が起こったら支援しようという協定を結んでおり、中越地震などの際にもこの枠組みで支援してきたものである。この協定があったため、こちらから個別に相手を探してお願いしなくても、早いところでは発災翌日の3月12日から数多くの職員や物資を送っていただき、非常に助かった。最近は事前にマッチングしておこうという動きもあるが、そのような事前の取決めがないと、お互い支援の要請・提供の意思があっても、実際に災害が起こったあとでは、うまく組み合わせるには苦労が多いかと思う。

これ以外にも、各分野の協定や地方自治法に基づく派遣をいただいております、今年度も他団体から約70名の長期派遣をいただいている。また、市内の各業界団体との間に結んでいった災害時の協定に基づき、道路上の障害物の撤去なども行っていただいたところである。

加えて、大きかったのは、自衛隊による災害派遣活動で、人命救助活動、道路啓開にとどまらず、給水支援や駐屯地の入浴サービス、さらには燃料の提供といった、かゆいところに手が届くような支援も含めて、多大な貢献をいただいたところである。

3.震災後における税財政上の課題

(1) 震災に係る市税の取扱い

仙台市では、国の制度も踏まえて、様々な市税の減免等を行った。例えば、固定資産税については、前年度の資産価値に基づくため被災した家屋等にも税がかかってしまうところを、全壊の場合はゼロにすることも含めて減免を行った。このような対応はもともと制度として定められていたが、今回は被害が甚大であることを踏まえ、減免率に対応した被災の程度を緩和する方向で変更した。また、個人市民税等の納期限について延長したほか、住民自身の減免申請が様々な事情により遅れるようなことも考えられたため、できる限り申請によらず、市の側で災証明の判定の結果が分かればそれに基づいて減免をする、ということも行った。

市税の減免については、このほか、個人市民税で、震災により所有する住宅又は家財に被害を受けた場合はその率や所得に応じて最大100%までの減免をかけるなどしており、全体では、約180億円の影響額が生じると見込まれている。この額は、市税の約10分の1

に相当する額であるが、特別交付税による補てんが行われることになっている。市民・企業の被害の状況を考えればこれらの減免措置は必要性が高いものであるものの、国による補てんがなければ、市として実施することは容易ではなかったと思う（資料6参照）。

資料6 震災に係る市税の取扱い等について（H23年度市税の減免等の内容）

税目	区分	地方税法の特例内容 (新設:◎、拡充:●)		
個人市民税	雑損控除	個人市民税の雑損控除の特例:H23年度分の個人市民税の計算上、震災による被害額を所得から差し引くことができる(通常は発災の年の翌年度から差し引く)。●		
	減免	震災により死亡した方、震災により特別障害者となった方	100%	
		震災により普通障害者となった方	90%	
		震災により所有する住宅又は家財に損害を受けた場合	損害割合が40%以上 ●	合計所得金額に応じて、25%~100%を減免
			損害割合が20%~40% ●	合計所得金額に応じて12.5%~50%を減免
(注)上記のほか、農業所得への損害や失業により所得が激減した方を対象とする減免規定あり。				
法人市民税	減免	事務所等が、固定資産税の課税免除区域内に所在しているとき、又は震災により大規模半壊以上の損害を受けたとき ◎	均等割額の100%	
		震災により資本(出資)金の2分の1以上の損害を受けたとき ◎	法人税割額の10%	
	(注)平成23年3月11日~平成26年3月10日までに終了した事業年度分に適用。			
固定資産税	課税免除	固定資産税・都市計画税の課税免除:津波による浸水があった区域内にある土地・家屋には、平成23年度分の固定資産税・都市計画税の課税を行わない。◎		
	減免	土地	震災により所有する土地に損害を受けた場合 損害割合に応じて、40%~100%(損害80%以上)を減免	
		家屋	震災により所有する家屋に損害を受けた場合 ● ※損害50%以上(=全壊)の場合100%	
		償却資産	震災により所有する償却資産に損害を受けた場合 損害割合に応じて、40%~100%(損害80%以上)を減免	
事業所税	減免	震災により、事業所等での事業の全部又は一部を休止した場合 ◎	休止した月分の税額の100%	
		震災により事業所等を廃止した場合 ◎	廃止した月分の資産割額の100%	
軽自動車税	非課税	被災した軽自動車などの代わりに取得した軽自動車の非課税:震災により使えなくなった軽自動車などの代わりに、軽自動車を購入した場合、H23年度から3年間、軽自動車税は課税を行わない。◎		
全税目共通	猶予	徴収の猶予:震災により、定められた期限までに納税できない方については、市税の徴収猶予を行う。徴収猶予を行った場合は、延滞金が免除される。		

(2) 震災に対応した予算措置と24年度予算の概要

次に、予算関係の対応についてであるが、震災に対応した予算措置として、3月18日の専決処分による177億円に始まり、9回の補正措置を行っており、その内容としては、災害廃棄物処理や、土木施設の災害復旧、災害援護資金貸付金などとなっている。なお、昨年6月の補正では、様々な増額を行う一方で、そのために必要な財源を捻出するため、震災がない前提で当初予算に計上していた事業の多くを凍結することとし、160億円の減額を行った。

さらに、12月補正では、国の3次補正予算成立を見越して防災集団移転などの予算を計上した。これは、繰越しによる次年度の実施も見込んだ事業ではあったが、結果として国における3次補正予算の成立やその後の制度設計がずれ込んだため、結局当年度にはほとんど着手できず、実際に執行できる年度に移し替えた方がいいということで、2月補正で23年度予算を減額し、24年度予算に改めて計上し直したところである。

次に、24年度予算の概要であるが、前年度に比べて大きく増加し、一般会計で初めて5,000億円を超え、全会計でも初めて1兆円を超えるという予算になった。その中で、震災関係

に予算を集めており、主な重点政策として、被災された方々の生活再建に向けた「新たなふるさとづくり」、震災の経験を踏まえた「未来へつなぐ安全なまちづくり」、経済の活性化により東北の復興をめざす「東北の元気づくり」、復興の先を見据えた「仙台の新たな魅力づくり」を挙げている。また、いろいろな事業を凍結する中で、市の職員としても痛みを分かち合うということで、3%の給与カットを、本市としては初めての全市職員を対象とした措置として行っている（資料7参照）。

資料7 震災に対応した予算措置

＜H23.3.1以降の震災対応関係予算措置（一般会計）の状況＞		
日付等	措置額(百万円)	主な内容等
H23 3月18日	専決 17,700	災害援護資金貸付金(10,000)、災害弔慰金(2,500)、土木施設災害復旧費(1,500)、教育施設災害復旧費(1,000)、庁舎等災害復旧費(1,000)
3月31日	専決 △12,143	災害援護資金貸付金(△10,000)、災害弔慰金(△2,500) ※翌年度に振り替え
4月1日	専決 24,772	災害援護資金貸付金(10,000)、災害廃棄物処理費(10,000)、災害弔慰金(10,000)、避難所運営等経費(1,427)
4月22日	臨時会 21,985	教育施設災害復旧費(8,915)、土木施設災害復旧費(5,996)、災害廃棄物処理費(3,800)
5月11日	専決 1,678	災害廃棄物処理費(1,678)
6月28日	6月補正 51,366	災害廃棄物処理費(25,310)、土木施設災害復旧費(15,628)、庁舎等災害復旧費(2,493)、社会福祉施設災害復旧費(1,439)、緊急雇用創出事業(1,080)、被災農家経営再開支援(640) ※一方、当初予算に計上していた事業の凍結により、予算約160億円を減額
10月24日	9月補正 25,443	避難所運営等経費(8,129)、一般災害復旧費(5,074)、災害廃棄物処理費(3,700)、下水道事業会計繰出金(5,285) ※このほか、下水道事業会計(16,350)、介護保険特会(1,601)など。
12月16日	12月補正 96,093	一般災害復旧費(29,058)、防災集団移転(23,680)、災害援護資金貸付金(20,000)、震災復興基金造成(10,000)、土木施設災害復旧費(6,713)、下水道事業会計繰出金(2,836)、緊急雇用創出事業(427) ※国の3次補正予算成立を見越して、対応した事業を計上
H24 3月2日	2月補正 増額 98,521 減額 68,434	震災復興交付金基金造成(61,811)、災害廃棄物処理費(11,800)、震災復興基金造成(6,200)、国保特会療養給付費(5,897)、ガス事業繰出金(4,108)、下水道事業会計繰出金(2,533)、市場特会繰出金(1,310)、人件費(1,033)、一般災害復旧費(△28,433)、防災集団移転(△23,680)、土木施設災害復旧費(△10,761) ※12月補正で計上した事業の多くが年度内に執行できず、次年度に振り替え

(3) 東日本大震災関係の財政措置

大震災以降、全国的な財政措置として、補助率のかさ上げ、地方税の特例措置、取崩し型基金への特別交付税措置、震災復興特別交付税の創設などをしていただいている。特に、震災復興特別交付税はこれまでにない措置で、通常はとりあえず起債により財源を措置し後年度の元利償還金に対して交付税措置というパターンであったところを、基本的に当該年度に特別交付税で全額措置するというところで、非常に負担が小さくなっているところである。また、復興宝くじについても、仙台市では27億円ほどの収入になっており、非常に貴重な財源となっている。

このように、様々な手法による手厚い財政措置が行われているところであるが、タイミングの点では、結局成立が12月となった国の3次補正の内容をより早い時期に行っていたければ、自治体においてより早い事業開始が可能であったかと思う。

また、中長期的には不透明な要素が多く、今後の財政状況の推移に強く注意する必要がある。

あると考えている。具体的な懸念のポイントとしては、税収の減、生活保護費など経常的な費用の増加、災害援護資金貸付金の回収などであり、さらに、このような手厚い財政措置がしっかりと継続されるのか、事業実施中に財政措置が縮小して想定していなかった負担が生じるということにならないか、という不安を持っている（資料8参照）。

次に、復興交付金については、幅広い事業の一括化と自由度の高い資金の確保がうたわれており、復興に向けた主要な財源として非常に期待していたところであり、仙台市でも、一次申請、二次申請と計画を出させていただいたが、満額が認められた事業がある一方で、熟度が低いことなどを理由にゼロになったものもあった。あとで理由を聞くと理解できるものもあるが、ルールが明確でないことは大きな問題であり、国の要綱に基づき自治体がこれは対象になると思っていたものが、実際には要綱と異なる運用が行われて対象外となった、というものもみられた。

また、効果促進事業については、使い勝手がいいことが特徴であったはずのものが、実際には使い勝手が悪いものとなってしまっている。根本的には、一つ一つの事業の必要性についてまで復興庁がチェックし指摘することが果たしていいのか、ということがポイントになると思われるが、現状は、実質的に国が100%措置する仕組みとなったことで、「100%措置するのだから厳重にチェックしなくては」となり、本来の復興交付金の趣旨から考えると本末転倒の状況となっている。現在、復興庁でも改善を検討されていると聞いており、引き続き意見を交換して改善につなげていきたい。

資料8 東日本大震災関係の財政措置①（主なもの）

○補助率の嵩上げ

・災害復旧事業、震災廃棄物処理事業等について、補助率を嵩上げするとともに、対象範囲を拡大

○地方税の特例措置

・阪神・淡路大震災における対応に加え、津波による甚大な被害地域の固定資産税等の課税免除などを内容とする地方税法の改正。減収額については、特別交付税により財源措置。

○取崩し型基金への特別交付税措置

・地域の実情に応じたきめ細かな事業の実施のため、取り崩し型の基金を各県で設置することとし、必要な財源を特別交付税により措置（全国:1,960億円、宮城県:660億円→仙台市:58億円）

○震災復興特別交付税

・東日本大震災からの復旧・復興事業に係る地方負担分について、地方交付税を増額(1兆6,635億円)。

・増額分については「震災復興特別交付税」として、通常の特別交付税とは別枠で、個々の被災団体における負担をゼロとするように、事業実施状況に合わせて決定・配分

○復興交付金制度の創設(後述)

○復興宝くじの発行

・H23年7月～8月とH24年2月～3月に発行。特にグリーンジャンボに乗せした後者は販売も好調で、大きな収入に。

※上記のほかにも、復興特区に係る税の特例、地方交付税の特例交付、補助金の概算払いなど、手続きの面も含め様々な被災団体への支援措置が講じられているところ。

□中長期的に不透明な要素が多く、今後の財政状況の推移に強く注意する必要。

※税収の減、経常的な費用の増(被災者支援等)、福祉貸付金の回収不能、財政措置の縮小

資料9 東日本大震災関係の財政措置②（復興交付金）

復興交付金制度の概要

(目的)被災地方公共団体が自らの復興プランの下に進める地域づくりを支援し、復興を加速
 (対象)著しい被害を受けた地域の復興地域づくりに必要となる事業

- ・**基幹事業** : 道路整備、防災集団移転、土地区画整理など**40のハード事業**
- ・**効果促進事業** : **基幹事業と関連して実施するハード・ソフト事業**(基幹事業費の35%以内)

(規模)国費 **1兆8,480億円**(H23年度3次補正 1兆5,612億円+H24年度当初 2,868億円)
→幅広い事業の一括化と自由度の高い資金の確保が特徴

本市における復興交付金事業計画

○一次申請 (H24. 1. 31提出)
22事業、総事業費 2,174億円、交付金申請額 **1,821億円**(うちH23.H24 **618億円**)
 →審査の結果、**11事業**について、**407億円**(H23・H24分(一部H25分含む))が交付されることに
 災害公営住宅整備、造成宅地滑動崩落緊急対策はほぼ**満額**。防災集団移転は**調査費のみ**。
 公営住宅ストック総合改善事業、下水道事業(耐震化)、農業用水利施設復興事業などは**ゼロ**

○二次申請 (H24. 4. 4提出)
19事業、総事業費 1,152億円、交付金申請額 **942億円**(防災集団移転、嵩上げ道路、住居嵩上げ支援 等)

制度の運用における論点・課題

- 復興交付金事業の位置付けが不明確**
 ・要綱と実際の判断にずれ。実施区域の範囲の基準・他の補助(社会資本整備総合交付金等)との区分が曖昧
- 効果促進事業の「使い勝手の悪さ」**
 ・1つ1つの事業を国(復興庁)でチェック。形式要件だけでなく、事業の必要性についても指摘。
- 必要な総額の確保への懸念**

さらに、自治体として安心して事業を進めるには、必要な復興交付金の総額が確保されることが不可欠であり、27年度まできちんと措置されるのか、さらに、27年度を越えて実施する事業も見込まれる中で28年度以降はどうなるのか、という自治体の不安を早期に払拭していただくことを望んでいるところである（資料9参照）。

(4) 契約面での対応と課題

契約については、復旧関係事業は迅速な実施のため速やかな発注が重要であるという考えから、原則として一般競争入札ではなく、指名競争または随意契約により事業者を決定している。また、域内循環による地域経済の活性化の観点から、発注の際に地元要件を付すものを増やすなど、地元企業への優先発注を推進している。これは、阪神・淡路大震災の際に、復興需要の9割が域外の企業に流れ、経済の回復の遅れにつながった、と言われていることも踏まえてのものである。

課題としては、現在、入札において不調が増加しているということがある。比較的小規模の事業が中心ではあるが、23年の土木工事の入札うち46%が不調となった。再度入札を行い、最終的には発注にこぎつけているが、業者はそれほど積極的ではない。要因としては、急に工事数が増えたため、労務単価をはじめとするコストが増加していることが挙げられ、他の地域から労働者を確保するための宿泊費・交通費といった追加コストが発生し、資材費や土砂の価格も上昇していることから、事業によっては採算が全くとれず受注をた

めらう、と言われている。現在、国とも相談しながら労務単価の改定などを行っているが、なお厳しい状況であり、さらなる改善が必要と考えている。

(5) 仙台市における経済の状況

次に、仙台市における経済の状況である。建設関係の需要などにより域外から人が集まっていることもあり、最近、「仙台の景気がいい」「繁華街がにぎわっている」などと言われることが多いが、これは一面では当たっているものの、実際は業種によって大きな違いがあるのが現状である。次の表の左側が全国、右側が仙台市の状況であるが、建設は全国に比べてかなりよく、また、小売、宿泊・飲食も好調である。一方で、製造業はまだ厳しい状況に置かれており、さらに、仙台は拠点都市としての性格から、運輸、卸売が産業の中で重要な位置を占めているが、これが落ち込んでいる。仙台で小売がこれだけ好調なのになぜ運輸や卸売が落ちているのかと考えると、これらの業種は、仙台で物が売れるかどうかというよりも、東北全体の動向に左右される部分が大きく、震災後の東北における経済の落ち込みがここに現れているのではないかとと思われる。

このように、表面的な景気はいいが、足腰は弱ったままの状況であり、行政としては、復興需要が去ったときに経済が落ち込まないように、産業復興施策に取り組むことが必要と考えている（資料10参照）。

資料10 仙台市における経済の状況

＜全国的な傾向と比べた仙台市の経済の動向（業種別）＞			
日銀短観(H23.12)		仙台市DI(H23.10~12)	
製造業	-5	製造業	-33
非製造業計	-7	非製造業計	1
建設	-17	建設	44
運輸・機械	-9	運輸	-36
卸売	-8	卸売	-13
小売	-5	小売	12
宿泊・飲食サービス	-18	宿泊・飲食サービス	2
不動産	-5	不動産	-2
対個人サービス	-6	サービス(個人向け)	-12
対事業所サービス	-2	サービス(法人向け・ほか)	0

- **建設業**は、**復旧・復興関係の需要増により好調**。**製造業**は、震災後の落ち込みから**なお回復することができず**。
- **小売、宿泊・飲食サービス**は、復興関係の従事者の仙台への集積が見られること、また、震災被害に伴う買換え需要・臨時的収入の増(支援金、地震保険等)があることにより、**全国に比べて好調**
※高級品(時計、輸入車等)の売上増、域外からの飲食店の進出
- 東北の拠点都市としての仙台市の基幹産業である「**運輸**」「**卸売**」は、**全国と比べて低い値**。
※仙台における売上如何よりも、東北全体の景気状況に影響を受けているためか。
- 雇用も大きなミスマッチ。**サービス・建設・専門職**は**求人超**。**事務**は求人倍率**0.4未満**。
→**表面的な景気はいいが、足腰は弱まったままの状況。行政による産業復興施策の必要性**

(6) 震災廃棄物の処理

震災廃棄物、いわゆるがれきの処理についてであるが、仙台市では、市内の沿岸部に仮設焼却場を備えた搬入場を設置し、そこに震災廃棄物を持ち込み、破碎・焼却等の中間処理や再生可能品の分別を行った上で、生じた灰は市の既存の埋め立て場に埋める、という自己完結型の域内処理を基本としている。

これを可能にしたのは、指定都市として廃棄物関係の事務を一般廃棄物・産業廃棄物ともに担っており、知識、経験、技術を有する職員が十分にいたことが大きい。震災廃棄物の処理については、県や国が処理に乗り出すべき、という意見も多く聞かれ、実際に県が処理を一部受託することとなったが、そもそも通常やっていないことを非常時にやれと言われてもできるものではなく、特に、一般廃棄物の実際の処理は県や国では全然ノウハウがないため、容易なことではないと思う。また、市町村であっても、ごみ処理は広域の一部事務組合でやる場合が多く、当該市町村本体になかなか技術がなかったりするため、どこの市町村でもできるかという点と難しいと思われる。

加えて、仙台市は一定の経済力もあるため実際の業務を担う関係業者が市内に相当数いたこと、海岸沿いに国有林もお借りして必要な広さの場所を確保できたこと、さらに、神戸市から阪神・淡路大震災でのがれき処理の経験を持つ職員を派遣していただくなど他都市のサポートを得られたことなどにより、現在の態勢を構築することができた。今のところ処理は順調に進んでおり、処理能力に余裕が見込まれるようになったことから、県内他市の震災廃棄物も受け入れることとし、具体的な調整を行っている。

4. 仙台市震災復興計画の概要

(1) 復興計画策定の経過

最後に、本市の復興計画について説明したい。まず、策定の経過としては、昨年5月末に復興ビジョンを策定した後、7月に有識者による震災復興検討会議を設置したのが、計画策定の本格的なスタートであった。検討会議には、経済界、NPOの方や、各分野の研究者などにメンバーとして入っていただき、そこでの議論を踏まえて11月に復興計画を策定したが、その過程では、市民、特に甚大な被害を受けた東部地域の住民を対象に、多くの説明会を行った。また、復興計画については議会の議決が要件となっており、議会に対しても機会があるごとに説明するよう努めてきたところである。

(2) 復興計画の概要

復興計画の内容についてであるが、まず、計画期間は、27年度までの5年間と比較的短いものとなっている。これは、東北をリードする形で、スピード感のある復興を実現しようという意図により設定したものである。また、復興計画で目指す姿としては、「新次元の防災・環境都市」を掲げ、しなやかでより強靱な都市の構築を目指すこととしている。

復興計画では、震災復興のシンボリックな取組として重点的に推進する10のプロジェクト

を、「100万人の復興プロジェクト」として掲げている。具体的には、まずは生活再建ということで、沿岸部では、二線堤機能を持つかさ上げ道路を整備して、今回と同規模の津波があってもその西側（陸側）には甚大な被害が出ないようにし、そして、それより東側（海側）については、災害危険区域に指定して住宅の新築等を禁止し、西側への移転を促進することにより安全な住まいの確保を図ることとしている。なお、東部地域については、安全を確保するだけでなく地域の復興を成し遂げるため、「農と食のフロンティアプロジェクト」を掲げ、ほ場整備や民間企業との共同事業などを進め、この地域を新たな農業のモデル地域として再生していこうとしている。

このほか、住民の生活再建に向け、「市街地宅地再建プロジェクト」や、一人一人の状況に合わせたきめ細かな支援を行う「生活復興プロジェクト」を進めることとしているところである。

また、復興計画では、被災者の生活再建のためにも、また、仙台市全体として長期的に発展していくためにも、経済、職というものが大事だという考えから、「仙台経済発展プロジェクト」や「交流促進プロジェクト」を掲げている。行政にとっては税源確保という点でも重要であり、特区制度なども活用して経済発展にしっかり取り組んでいきたい。

さらに、今回の震災への対応では、我々は神戸市などからいろいろなことを教えていただいたが、今後は、その恩返しという意味でも我々が伝えていくことが大事だと考えており、「震災メモリアルプロジェクト」として、震災の脅威と復興への取組を後世に継承していきたいと考えている（資料11参照）。

資料11 仙台市震災復興計画〔Ⅱ 100万人の復興プロジェクト〕

- 1 「津波から命を守る」津波防災・住まい再建プロジェクト
- 2 「安全な住まいの土台をつくる」市街地宅地再建プロジェクト
- 3 「一人ひとりの暮らしを支える」生活復興プロジェクト
- 4 「力強く農業を再生する」農と食のフロンティアプロジェクト
- 5 「美しい海辺を復元する」海辺の交流再生プロジェクト
- 6 「教訓を未来に生かす」防災・仙台モデル構築プロジェクト
- 7 「持続的なエネルギー供給を可能にする」省エネ・新エネプロジェクト
- 8 「都市活力や暮らしの質を高める」仙台経済発展プロジェクト
- 9 「都市の魅力と復興の姿を発信する」交流促進プロジェクト
- 10 「震災に記憶を後世に伝える」震災メモリアルプロジェクト

(3) 復興計画の財政試算

この計画の概算事業費は、昨年11月時点の試算では、計画全体で1兆500億円と見込まれており、内訳としては、災害救助費関連が約600億円、公共施設復旧が約4,800億円、復興・再生が5,100億円である。この額は本市の一般会計予算の約2年分という非常に大きなものであるが、財政面での制約や国の動向を踏まえつつ、ぜひ復興を実現していきたい。

意見交換

(1) 計画の進捗度合と予算の出方との関係について

質問 復興計画は時間をかけなければならない（高台移転等、受入れには一定の時間がかかる。南相馬市の復興計画は特別早かったが、通常は時間がかかる）。このペースだと、事業が全体的に進みだすのは25年度であろう。政府の財源フレーム、すなわち23年度3次補正に対して遅いという批判があったが、実際に事業が動き出すのは2～3年後なので遅くはなかったのではないか。

「復興庁＝査定庁」との批判があるが、自治体の側で検討が不十分なものや、必ずしも復興とは関わりないものについて交付金申請され、その結果申請が却下されているということはないか。

また、復興の財源的枠組みが、現場とずれていないか。

応答 国の3次補正については、やはり遅かったと思う。必ずしも早期にすべて予算化する必要はないが、制度、範囲、対象といった、国としての事業・財源措置のスキームが示されないと自治体は復興計画を策定できず、もっと早く示していただきたかった、との思いが強い。

一方で、具体的な予算措置としては、早すぎではないかとも感じている。国は23年度の3次補正で多額の復興交付金を計上しているが、これは国としては24年度までに消化しなければならない予算である。しかし、自治体としてはこの時点で多額の予算をつけられても使い切れない。その一方で、25年度以降の本格的に事業が実施される段階で予算がつかないのではという懸念がある。国の予算と自治体における事業の進捗のペースとが合っていない。復興交付金は自治体側で基金に積み立てることができるようになっており、国は将来の事業の分も今年度中に配分するつもりかもしれないが、いずれにせよ早く方針が示されないと安心して事業ができず、不安が高まるだけである。

復興交付金事業として自治体が提出している事業の中には、まだ十分に内容が詰まっていないものも見られるかもしれないが、先々に不安がある中で早めに申請している、という事情もあると思う。また、復興に必要な事業かどうかは、事業の必要性をどう見るかによるところもあるかと思う。復興交付金の効果促進事業について、一定

の枠内であれば自治体の自由度を認めるのか、国が個別に必要性を査定していくのか
が曖昧なまま、お互いの意識のずれが生じているのではないか。

(2) 産業復興政策の方向性について

質問 被災地の産業復興には、大きく2つの方向性が考えられる。1つ目は、国内でニッチな市場を広げていき、産業を興す。復興計画では暮らしや農業が該当する。もう1つは、海外の市場をめざして、産業の方向性を探り、仙台ブランドを売り込んでいく。仙台市では、震災で弱った足腰を強くしていくために、具体的にどのような産業復興政策が考えられているのか。

応答 現在、2つの特区を提案している。1つは、「農と食のフロンティア」で、津波の被害があった東部地域において、六次産業の誘致を含めた新たな土地利用を図るものであり、これは、前者に該当するかと思う。あともう1つ、県全体で申請している「IT特区」では、コールセンターや知識産業といった都市型の産業の誘致を図ろうとしている。また、後者については、具体的な政策には至っていないが、現在世界的に注目が集まっている中で、コンベンション等を誘致し、仙台ブランドをアピールしていきたいと考えている。

(3) 人口増加の影響について

質問 仙台市は、被災地のなかで唯一人口が増えている。現在、人口が105万人を超え、基本計画の想定を上回っているが、基本計画の修正などの影響は出ているか。

応答 仙台市は震災前の人口が約104万人で、今後10年間で減少していくと予測されていたが、震災後に転入してきた方もいて、現状は想定していたよりも多い人口となっている。住民票を移していない方を含めると、さらに多くなるかと思う。ただし、暫定的には増加しているが、長期的に人口が増え続けるようなトレンドの変化は起こっていないと考えており、現時点では基本計画の見直しは考えていない。

(4) 震災復興と市財政について

質問 神戸市の復興では、特例法で補助率のかさ上げや地方債の交付税算入率といった面で支援があったが、実質公債費比率が25%を超える水準になるなど、厳しい財政状況に陥り、そこから抜け出すまで10年近くかかった。今回の震災では、財政支援の枠組みが異なるため、仙台市の財政への影響は小さいと考えているか、あるいはそれほど簡単な話ではないと考えているか。

応答 非常に手厚い財政措置が現在行われているが、需要との見合いで果たして十分かど

うかは、現時点では分からない。この手厚さが今後も続くのか不透明な部分がある上、今後は国等の補助の対象とならない、隙間を埋めるような需要も出てくると考えており、冷静に財政状況を見定めていかななくてはならない。また、産業復興との関係で、税収がどこまで回復するかという問題もある。

(5) 義援金の地域経済への影響について

質問 義援金の配分によって、地域の安心感や、実際の経済活動にどのような好影響があったのか、実感を教えていただきたい。

応答 義援金に限らず、生活再建支援金や地震保険の支払い等があり、被災者に対する給付・支払いはかなり進んでいると思う。これらは、既に小売に好影響が出ているところもあるが、需要として大きい住宅建設はまだ本格的に始まっておらず、地域にお金が滞留している面がある。被災者の方々が住宅再建に取り掛かることができ、結果として地域の経済の活性化が図られるよう、市としても早急に施策を進めていかななくてはならないと考えている。

(2012年5月23日報告)