

# 石巻市調査報告

2013年2月、宮城県石巻市において、副市長、市担当者を対象とするヒアリング調査を実施した。同市においては、アンケートや説明会等で住民の意向の把握を行っているものの、被災住民の所在不明や市役所の職員の不足等により、住民と行政が対話を十分に行うことが難しい様子が窺われた。

## 1 調査の概要

2013年2月中旬、東日本大震災による地震及び津波の被災地である宮城県石巻市<sup>1</sup>における住民避難の実態、避難住民の意思反映の状況等についてヒアリング調査を実施した<sup>2</sup>。

当日は、石巻市役所のご厚意により市内の被災・避難状況を視察した後、市の担当部署の方々を対象にヒアリング調査を行った。また、特別にお時間をいただき、笹野 健 副市長からも市の復興状況などについてお話を伺った。その結果の概要は以下のとおりである。

## 2 市内の被災状況について

石巻市における津波浸水高は牡鹿地区の観測地点で最大 T.P.8.6m 以上に達し、浸水面積は市の平野部の約 30% に当たる約 73 km<sup>2</sup>に及んだ。震災による死者・行方不明者は約 3500 人に上る。建物被害は、全壊 2 万 2357 棟、半壊 1 万 1021 棟、一部損壊 2 万 364 棟と、全住家数の約 7 割を占めており、東日本大震災被災地有数の被害棟数となった<sup>3</sup>。

市の中心部や北上川沿岸・河口附近などの平野部は広範に浸水し、地盤沈下も深刻である。また、リアス式の沿岸部にある旧町地域には、壊滅的な被害を受けた地域も多い。

## 3 避難住民の把握とその後の関係維持について

人口については、震災直前の 2011 年 2 月末時点の 16 万 2822 人に対し、調査前の 2012 年 12 月末時点では 15 万 1355 人であり、約 1 万 1500 人減少している。

市外へ避難している住民は、市が把握している範囲で 3000 人程度である。これは、被災・罹災証明の申請、義捐金や被災者生活再建支援金の申請、全国避難者情報システムへの登録によって把握したものである<sup>4</sup>。また、半島部においては、集団移転の合意形成を図るため、住民自ら地域住民の避難先を探し出した場合もあるという。

<sup>1</sup> 現在の石巻市は、2005年4月に旧石巻市と桃生町、河南町、河北町、北上町、雄勝町、牡鹿町の1市6町の合併により誕生。

<sup>2</sup> 調査は2013年2月15日、当研究会の太田委員、生沼委員及び事務局にて実施した。調査においては、笹野副市長をはじめ市の担当部署の皆様にご多大なるご協力をいただいた。この場を借りて改めて厚く御礼申し上げたい。

<sup>3</sup> 2012年1月11日現在。

<sup>4</sup> なお、住民の把握については、郵便の転送サービスが有効であったという例もあるが（本誌19号117頁参照）、同市においては、住民登録のある全世帯に郵便物を送付したところ、3割が不達であったという。

把握できた市外への避難者に対しては、市の広報紙の送付などによる情報提供のほか、主な市外避難先である仙台市等での情報交換・交流会等の開催、個別相談会の開催を通じて、関係の維持に努めている。

#### 4 復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映について

市は、2011年12月に「震災復興基本計画」、翌年2月に「震災復興基本計画実施計画（平成23年度～平成26年度）」、同12月に「震災復興基本計画実施計画（平成25年度～平成27年度）」を策定した。基本計画には、合併前の旧市町ごとの地区別整備方針も盛り込んでいる。計画の原案は、国や県の計画等を参考にしながら行政主導で作成したという。

また、計画の構想検討段階で「震災復興ビジョン有識者懇談会」を開催し、各界有識者から意見を聴取している。このほか、策定に際して、学識者・市民等からなる「震災復興基本計画市民検討委員会」を開催している。

復興計画等の策定に当たっては、アンケート調査、市民提案募集、住民意見交換会、パブリックコメント等により住民の意見を集めている。また、市外に避難している住民の意見も把握できるよう、土地所有者または元居住者に説明会等の案内を送付している。

復興のまちづくり等の合意形成に際しては、被災住民の所在が分からないことがあること、市役所のマンパワー不足、国や県との調整に時間がかかることなどにより、住民との対話や説明を十分に行うことが難しい状況にあるとのことであった。

なお、調査時点では、中心市街地については比較的詳しい復興のイメージが描かれていた<sup>5</sup>のに対し、半島部（主に防災集団移転を予定<sup>6</sup>）については詳しいプランはこれからという段階であり、地域によって具体的な計画策定の進み具合に差が見られた。

#### 5 コミュニティの実質的な継続について

被災の激しかった地域の中には、町内会長が死去したり市外に避難したりしたため、リーダーが不在になった地域もあったという。また、仮設住宅の建設場所が限られているため、半島部の一部地域を除き、地域ごとに入居することは難しい状況にある。こうしたことから、従前のコミュニティが機能しにくくなっている地域は少なくないようであった。さらに、高台移転後には従前の居住地に戻らない意向を示す住民が多い地域もあり、こうした地域ではコミュニティの存続の点で深刻な状況になっているとのことである。

一方、市では、仮設住宅団地において、自治会の設置や交流イベントの開催等を支援するなど、新たなコミュニティづくりやその維持に努めているという。

（研究員 加藤 祐介）

<sup>5</sup> 石巻市「市報いしのみき」2013年2月15日号など。http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10151000/0005/20130215\_06-09.pdf（2013年8月1日閲覧）

<sup>6</sup> 2013年現在、防災集団移転促進事業の実施を予定する全47地区において、事業計画について国土交通大臣の同意を得ており、複数の地区で実際に工事に着手するなど、具体的に事業が進みつつある。石巻市「石巻市復旧・復興の現状」（2013年4月）http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/sintyoku20121126\_02.pdf（2013年8月1日閲覧）