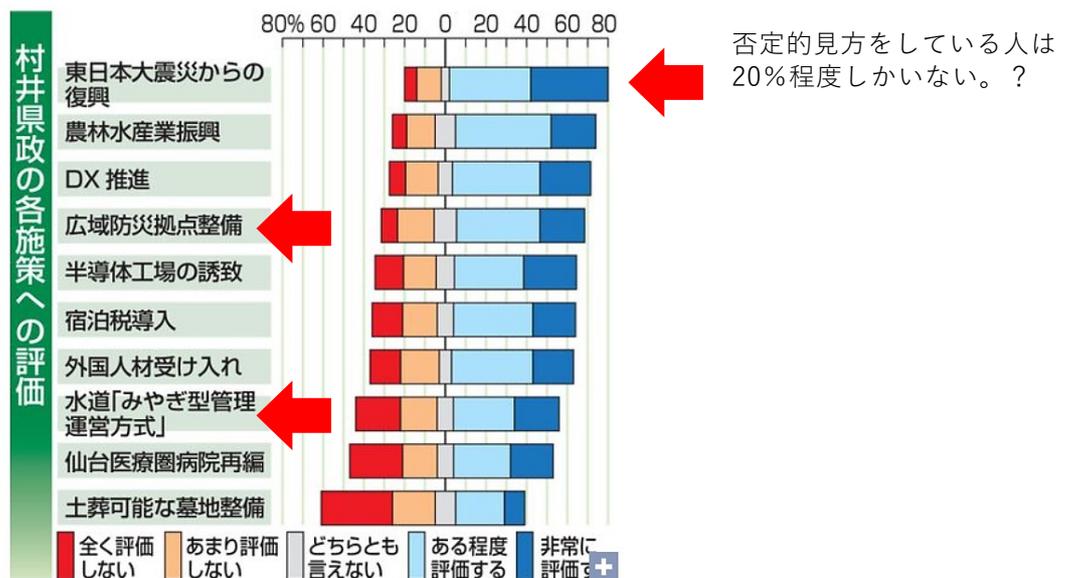


2025 建築とまちづくりセミナーin仙台・プレ企画
オンライン連続講座 第4回「寂寥たる創造的復興」
9月24日18:30~20:00

寂寥たる「創造的復興」の到達点 その虚像の実像

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター
事務局長 小川静治

村井知事の施策への県民の評価



出所：河北新報2025.8.24 LINEアンケート 755人回答

元兵庫県知事 貝原俊民氏の阪神・淡路大震災16年後の感懐

国・復興構想会議での発言

阪神・淡路大震災復興の主な問題点

1. 潜在的な問題を解決できなかった
2. 「復旧事業の原則と被災者目線のズレ」
3. 国の積極的責任曖昧
4. 官主導復興の限界

第3回構想会議2011年4月30日

「潜在的な問題を解決できなかった」ことに対して反応

村井知事の受け止め

- 阪神・淡路大震災は“元に戻す”対策しかなかった。街はきれいに戻ったものの、その間に中国等が立派な港を整備したため、神戸港が元に戻った時には以前のような活気は戻ってこなかった
- あの時、10年先の世界情勢を見据えた神戸港を造ることを国が認めてくれればこういうことにはならなかったという思いを貝原氏は持っている、と受け止めた「まさにその通りだと思った」

出所：『復興に命をかける』村井嘉浩 PHP 2012年

・ 行政は急いでやるので、住民が感じている様々な思いを十分に酌み入れることができなかった

スピードを優先→合意形成が難しく住民意向を十分に反映できなかった
→復興事業を大手企業へ 復興特需が地元に戻らず

・ 行政が合理的と考えても、それが人間性があるとは限らない

災害に強い街づくりのため人口分散⇔元居住地へのこだわり感情
木賃アパート⇔災害公営住宅での孤立

第3回復興構想会議議事録まとめ

「ただ単にもとに戻せばいいという「復旧」のスタンスではなく、**新たな宮城、新たな東北をつくる、そしてこれこそが10年後の日本のモデルだというものを目指すべき**との意を強くした」

被災県知事が受け止めるべきは、「被災者との合意形成の難しさ」と「行政の合理性が人間性があるとは限らない」という反省ではなかったのか。しかし、村井知事はそれを完全にスルーした。

宮城版「創造的復興」へ

合意形成を後回しにして既成事実化を急ぐ復興

復興災害

被災10年後の村井知事 復興感

- 「私は、自分で立ち上がるお手伝いをするのが、被災者支援だと思っています。その最低限の支援を税金で賄っていただくのがあるべき姿です。震災からもう10年も経つわけですから、もう自分で立ち上がらないといけないと思います。」
- 「こんな手厚い支援が未来永劫続くわけありません。どこかで必ず切られます。その時に路頭に迷わないようにすることが大切です。まず自分のことは自分でなんとかする。ただし個人差があるので、足りない部分をみんなで支えるというのは、正しい社会のあり方だと思います」

「創造的復興」って何ですか？（記者）

「震災がなければ実現しなかった、宮城オリジナルの事業です。

被災した仙台空港は、被災地の活性化策として民営化を訴えて、実現しました。

難しいとみられていた医学部の新設も被災地で特例的に認められました。

ドーム球場を造ってというのは断られました。

本当にいろいろ（国に要望を）もっていったんです」。

それって惨事便乗じゃないですか（記者）

「県民のためになるなら、何でもやります。やってよかったと思います」。 出所：朝日新聞2020年12月22日

「創造的復興」とは、被災者救援が第一ではなく、“この際”、いままでできなかったことを震災に便乗して一気にやっってしまうという発想

「創造的復興」なるスローガン

➤ 宮城県震災復興計画には「創造的復興」という言葉はない

➔あるのは「再構築」という言葉（36回か所使用）

○再構築=restructure（リストラクチャ）で、語感を気にしてか「あえて最近は創造的復興という表現をしております。言っている意味は同じ」と言い換え（2013年9月決算特別委）

○宮城県議会知事答弁で最初に使われたのは2011年11月定例会
「必ずや我がふるさとの創造的復興を成し遂げる所存」

➤ 我が国で最初に使われたのは阪神・淡路大震災

➔1995年1月23日神戸市助役らが建設省に「都市基盤が脆弱で被災したところは、何らかの『創造的復興』をしていく必要がある」と支援要請した際に使われた*1

*1 『神戸の震災復興事業』中山久憲 2011年

➤ “この際”は関東大震災でも **コノサイソング**（添田唾蟬坊）

➔「我々は何としてもこの際、禍を転じて福となし、再びこの災厄を受けない工夫をせなければならぬ」（「市民諸君に告ぐ」永田秀次郎東京市長1924年3月27日）

➔後藤新平をはじめ、当時の為政者がなにかにつけて「この際」と前置きして、帝都東京のさまざまな刷新を口にしたことから、それを風刺した歌“コノサイソング”も創られた。

出所：『関東大震災がつくった東京』武村雅之

宮城県の「創造的復興」

➤ 国の復興構想会議において「創造的復興」を定義づける議論はされていない。

➤ 宮城県が「創造的復興」の政策内容を説明している紙誌、ホームページ等はない

➤ 村井知事も時と場所で「創造的復興」を説明する内容が異なる

○「単なる復旧だけでなく、それに様々な付加価値を加えて、新しい宮城県をしっかりと復興していこうということです」（『期限切れのおにぎり』2016年鈴木哲夫）

○「震災を経験したからこそ成し得る事業や全国的なモデルになるような事業のこと」（潮2019年4月号）

○「震災がなければできなかった事業で、自分が知事でなければできないこと」（朝日新聞2021年3月22日）

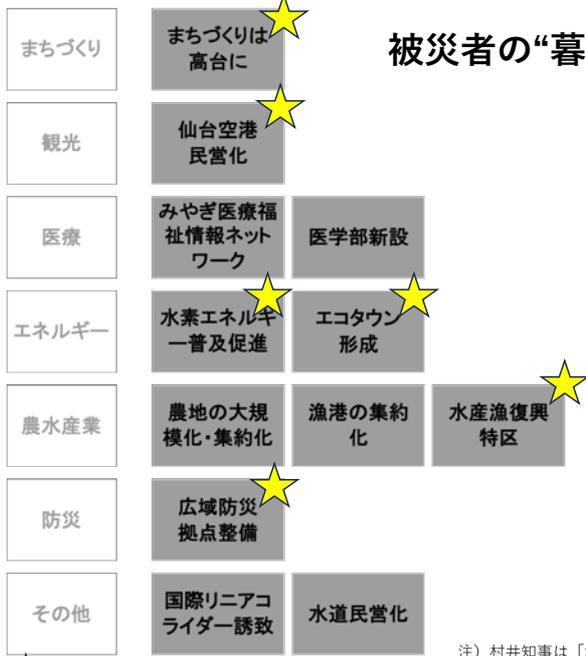


県政上の新課題はなんでも「創造的復興」政策になる

本来、仙台空港民営化、医学部新設、水産特区、広域防災拠点整備等の政策は被災者の復興とは関係がない。ましてや水道民営化はなんにも関係しない。しかし、それらが「創造的復興の“目玉”」として扱われた。

➔政策内容はどうあれ、知事がこれを訴求したいという政策は「創造的復興」であり、それが知事のアイデンティティとなり、政治力の源泉となっていた。「復興やってる感」

「創造的復興」の全体像



被災者の“暮らし”・“生業”という言葉がない

- 東日本大震災は、コミュニティの破壊とともに地域社会そのものが壊滅的被害を受けた。そうした前提を置いた復興政策が求められた。
- 被災者を置き去りにした、耳障りの良いかけ声だけが一人歩きした。
- 巨額予算確保による「夢の未来都市」づくりが復興災害を生んでいる。



震災による被害や復旧に関わる被災地の現状把握が不十分のまま、政策決定を急ぎ、そのために被害の実態にそぐわない、偏った政策が「創造的復興」だったのではないか。

★ 本プレゼンで取り上げるテーマ

注) 村井知事は「創造的復興」のメニューを「県震災復興計画」の「復興のポイント」の10項目で説明する場面があるが、左チャートは県民センターがまとめたもの。

仙台空港民営化 狂う経営計画

空港民営化の目的

空港内の物販・飲食収入を増やして、それを原資に着陸料を引き下げ、就航便数をふやす。東北への来訪者を倍化する。



○民営化5年後旅客目標410万人→実績380万人
○貨物は目標の14%の達成率

仙台空港 旅客数・貨物取扱量	→民営化										民営化目標	
	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	民営化5年後	民営化30年後
旅客(千人)	3,163	3,439	3,612	3,718	1,218	1,651	2,794	3,550	3,809		4,100	5,500
中期計画(千人)						2,310	3,290	3,540	3,710	3,880		
国際線(千人)	226	281	311	379	0	2	15	374	519		480	1,150
国内線(千人)	2,937	3,159	3,301	3,339	1,218	1,651	2,779	3,176	3,290		3,620	4,350
貨物	6,349	5,654	5,273	5,043	1,552	1,273	1,410	1,252	1,432			
中期計画(%)						5,000	7,000	7,000	7,000	8,000	10,000	25,000
国際(%)	262	196	242	177	0	0	5	7	7			
国内(%)	6,087	5,458	5,031	4,866	1,552	1,273	1,405	1,245	1,425			
空港営業収益	4,594	5,155	5,506	5,746	2,472	2,285	3,253	4,186	4,706			
①ターミナルビル運営(百万円)	3,708	3,894	4,134	4,273	1,733	1,337	1,973	2,822	3,212			
②空港運営(百万円)	634	902	906	980	450	601	828	864	922			
③その他事業(百万円)	252	359	467	494	290	348	451	500	573			
営業利益(百万円)	-99	67	35	-37	-1,692	-1,200	-352	347	406			
経常利益(百万円)	-29	101	64	-30	-1,573	-1,144	-346	347	411			
投資		1.5億円	2.4億円	0.8億円	2.3億円	3.4億円	4.4億円	5.3億円	5.2億円			
非運営権施設整備	4億円	5.3億円	27.5億円	4.8億円	1.7億円	8.0億円	3.5億円	6.8億円	7.9億円			

注1: ①ターミナルビル運営=売店・免税売店の運営、テナント賃貸、旅客・貨物取扱事業

②空港運営=着陸料等空港基本施設に関する事業

③その他事業=駐車場・土地貸付事業他

注2: 2012~2015年度運営事業・投資に係る情報は未公表。金額は計画値

出所: 旅客数・貨物量=国土省「暦年・年度別空港管理状況調査」、運営事業高=仙台国際空港HP

避けられない「新幹線札幌延伸」問題

注：いずれも最速便

➤ 2038年度末北海道新幹線の札幌延伸

* 30年度末が8年遅れに
飛行機と新幹線 移動時間ほぼ同じに



飛行機
(仙台駅発⇒空港⇒札幌駅着)

3時間30分

東北・北海道新幹線 **国認可**
(仙台駅⇒札幌駅)

約3時間35分

出所：「北海道新幹線の最高速度・所用時間」北海道HP

➤ 新幹線・航空の競合激化

○類似の都市間のシェア分担

東京⇄岡山 (733^{キロ}) 新幹線69%：航空31%
新幹線3時間12分

東京⇄広島 (894^{キロ}) 新幹線66%：航空34%
新幹線3時間47分

出所：「新幹線と航空の競合関係の推移と訪日外国人増加の与える影響について」西村剛2020年10月



仙台⇄札幌は約811^{キロ} (注) 新幹線15%：航空85%
注) 現在の路線営業距離

東京⇄広島シェアと同じになれば、現在の飛行機利用者84万人(2019年度)のうち約40~50万人程度、新幹線に移るのではないか。仙台空港乗降客15%以上が新幹線札幌延伸により失われる。

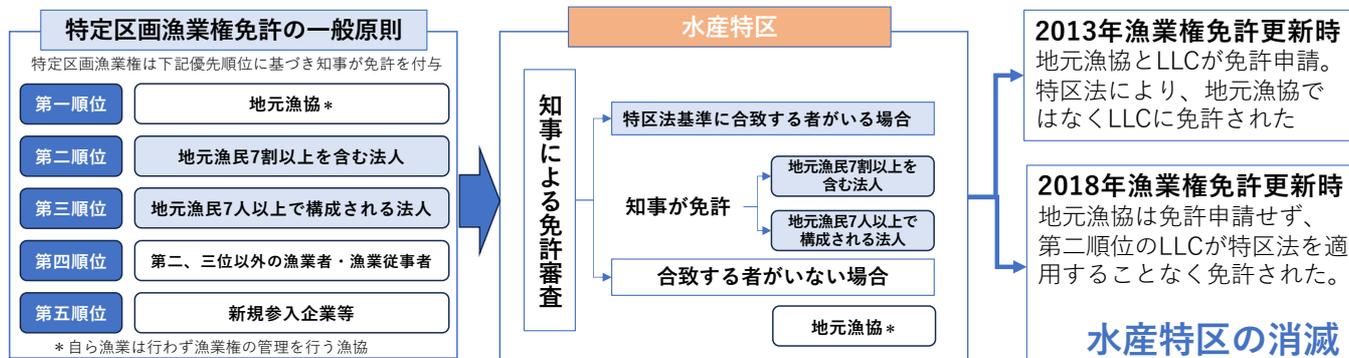
コロナからの立て直しが24年以降になり、38年度末に新幹線札幌延伸リスクに見舞われ、民営化目的の実現可能性は不透明さ増す

5年で雲散霧消した水産特区

水産特区とは？ そして結末

- 東日本大震災では復興基本法に基づき、復興特区法が制定された。所定の手続きを経ると被災自治体において、個別法の規制・手続きに関する特例を受けることができるように仕組みがつくられた。
- 漁業法では養殖業を営むに必要な「特定区画漁業権」は漁協に優先的の順位を与え免許するが、**特区法により地元漁民らが民間事業者と組んで漁民会社を設立すれば、知事は漁民会社に免許することができるようになった。**(漁業法の特例)

↳ 桃浦かき生産者合同会社 (LLC)



「社会災害」とまで言われた水産特区の呆気ない幕切れ

桃浦水産特区が目指したものと到達

復興推進計画の目標項目		計画達成状況	到達評価
コミュニティの再生と復興・経済的社会的活性化		×	人口動態は震災前68世帯・165人→震災後14世帯・20人（18年1月時点）と激減。LLC以外の経済活動は行われていない。
漁業生産の増大	生産量	×	計画比68%（18年度時点）
	生産額	×	計画比64%（同） 21年度売上高2億5千万円で当初計画売上高3億円を達成した年度はない。
地元漁民の生業の維持	LLC社員の所得確保	△	23年4月時点で月収173千円～180千円（年収2,100千円～2,200千円）。一時金は想定されていない。
	地元漁民の漁業権免許	○	桃浦地区でLLCに参加しなかった漁民の漁業権免許は確保されている。
雇用機会の創出	55名の雇用	×	高齢化により設立当時のメンバーは15名から6名へ・雇用者28名（23年4月時点）・23年度新卒者採用2名・インドネシアから3名の技能実習生採用（22年10月時点）



復興推進計画の目標であった「桃浦地区のコミュニティ再生と復興を推進し、桃浦地区の経済的社会的活性化」は実現できず、水産特区は“瞬間芸”で終わった。

桃浦かき生産者合同会社「復興推進計画」対比早見表

		単位：千円													
		第1期	第2期	第3期	第4期	第5期	5期累計	第6期	第7期	第8期	第9期	第10期	第11期	第12期	第13期
		2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度		2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度
売上高	計画	20,200	198,000	220,200	267,700	303,200	1,009,300	-	235,000	253,200	279,000	299,800	321,200	321,200	
	実績	7,027	72,887	158,164	190,115	209,000	637,193	-	264,000	194,000	200,000	248,000	220,000	230,000	210,000
	達成率	34.8%	36.8%	71.8%	71.0%	68.9%	63.1%	-	112.3%	76.6%	71.7%	82.7%	68.5%	71.6%	
	計画差	-13,173	-125,113	-62,036	-77,585	-94,200	-372,107	-	29,000	-59,200	-79,000	-51,800	-101,200	-91,200	
当期純利益	計画	-39,810	-16,910	-2,360	43,050	58,040	42,010	-							
	実績	-37,300	25,450	8,629	-4,481	-37,900	-45,602	-							
	達成率	93.7%	-150.5%	-365.6%	-10.4%	-65.3%	-108.6%	-							
	計画差	2,510	42,360	10,989	-47,531	-95,940	-87,612	-							
補助金収入	-	383,757	61,162	-	-	-	-	-							
果雇用創出助成金	-	-	17,203	6,198	2,974	-	-	-							
社員数	19	?	28	30	40	-	40					27	32	27	

注1) 売上高計画は「復興推進計画」記載による。当期純利益計画は「復興推進計画」には記載がないので、LLCが補助金申請時に記載した計画による。 * 毎日報道値

注2) 「実績」数値は第4期までは「桃浦かき生産者合同会社事業年度業務報告書」による。

注3) 第5期「売上高」実績は仙台水産ホームページ記載数値を用いた。「当期純利益高」実績は17年6月29日県議会本会議答弁による。

注4) 第7期以降の売上高計画数値は2018年5月付「復興推進計画」による。LLC売上高はLLCホームページによる。

社員給与	震災前 手取りで256万円（島貫会長講演より）
	現在 年収210万円～220万円（ハローワーク求人より：2023/4/17）

注5) 震災前の構成員生産高は194百万円

志津川・戸倉のカキ養殖 震災からの復興

10年間で実現したこと

生産量・額の飛躍的増加と品質向上	生産量：震災前1,790kg → 2017年3,545kg 約2倍 生産額：同 3,380千円 → 同 5,009千円 約1.5倍
経費の削減	震災前2,300千円 → 2017年1,330千円 4割以上削減
労働時間の短縮	震災前10時間/日 → 2017年6時間/日 4時間削減
後継者の増加	震災前後継者8人 → 2018年18人
海の環境改善	筏を減らし海水循環が促進され、栄養分がいきわたり1年で出荷。養殖期間短縮でかき排泄物が減少し、海洋環境負荷を軽減。

日本初「国際養殖認証 (ASC 認証) *」取得 (2018年)

日本農林漁業振興会 天皇賞受賞 (2019年)

受賞理由
①過密養殖からの脱却の取組と経営改善の効果
②持続可能な養殖業の追求にむけた取組

*ASC認証：環境と社会への影響を最小限にした責任ある養殖の水産物である証のこと。国際社会環境認定表示連合 (ISEAL) の適正実施に沿って策定された基準をクリアした漁業者が取得できる。

注) 「後継者の増加」を除き1経営体当たり数値

過密養殖からの転換

- ・震災前筏3,000台 (かきで1,100台行使)
- ・身入りが悪く、出荷サイズ (10g) まで3年かかった
- ・一時は密殖改善をめざしたが、まともらず
- ・買受人から「県内で一番品質が悪い」と酷評

①養殖筏を震災前の三分の一に

②5~10m だった筏間隔を40mに

既得漁業権をいったんゼロにポイント制で再配分

経営体	持ち点	ポイント割当例 (台数は後の数)
個人	40点	Aさん:わかめ(2点)×20台=40点 Bさん:かき(4点)×10台=40点 Cさん:帆立(3点)×10台+わかめ(2点)×5台=40点
夫婦	46点	Dさん:かき(4点)×10台+帆立(3点)×2台=46点
家族3人	60点	Eさん:わかめ(2点)×20台+かき(4点)×5台=60点

養殖種の配分ポイント	
ギンザケ	6点
かき	4点
帆立・ホヤ	3点
わかめ	2点

二つの浜の復興を分けたもの 熟議 合意 協同組合自治

水産特区 村井知事はどう総括しているか

①「桃浦の浜が再生し、元気になり、よみがえっていくことが成功か否かの判断基準」 (2013年4月記者会見)

この判断基準は正しい。この基準に照らせば、明らかに「否」

② (特区導入は1か所だけだった、見込みは外れたか、と問われ) 「アリの一穴で、間違いなく仕組みは変わっていきます。20年後、30年後に後継者がいなくなり、漁業を営めなくなるエリアが出てきます。民間が入れる仕組みをつくれたことは、意義があったと思います。特区の趣旨は漁業法改正にもつながりました。」 (朝日新聞2020年12月22日)

30年後に後継者がいなくなりにするのが政治の仕事。そもそも漁業法では民間が参入できる仕組みになっていた。見込みが外れたと言えず、「漁業法改正につながった」と論点をすり替え

戸倉の復興の教訓は

○「熟議」と「合意」、それを大切にしたりリーダー

養殖筏台数削減を巡って100回を超える熟議を通じて漁師の意識改革も進んだ。「みんなで豊かに・周りの人を考える・分かち合う・環境や次世代を思う・継続、未来20年後、50年後、100年後を考える」へ。それをリードするリーダーの存在。被災者主体の復興で地域のきずなを守り強めた。

○自ら考え、調べ、実験
○支えた協働の蓄積

「1年出荷」実験も自ら。1993年からの生協との産直事業を通じた協働の蓄積が、「環境」や「消費者志向」の視点を豊かにした。

水産特区導入に決定的にかけていたものは「熟議」と「合意」。しかしそれは「創造的復興」施策全体に共通する。地域自治力が不十分だと「熟議」もできず、「合意」は未熟になる

広域防災拠点 いつ完成？

- 運用開始予定 2020年度→2032年度(?)
- 事業規模 295億円→324億円→400億円超(?)
- 移転補償費 約100億円→約130億円



ずさんな計画の末 ダッチロール

計画の大幅な遅れは本来、村井知事の失策として責任を問われる。知事は遅れを陳謝したが、その際「時間が伸びたことを謝ったので、構想自体間違っていたと謝ったわけではない」と開き直ってもそれ以上議会は追求するわけでもない。



知事からすれば、防災拠点運用が遅れても、球場建て替えのリザーブ用地を確保できたことの意味の方が大きいのではないか？



広域防災拠点の役割

大規模災害時、ヘリコプター離着陸場・大規模支援部隊の活動、集結拠点・全国からの支援物資の集積、配送拠点・災害医療活動拠点としての機能を担う。敷地面積約17.5ha。平時は公園や防災教育の場として活用するという。

仙台市の真ん中に防災活動の拠点を設置すべきでない



- ①長町利府線断層帯に近く、断層帯由来地震に極めて脆弱
- ②広域避難所としての総合運動公園と隣接し、避難者と支援部隊の動線が交差し、混乱リスクを高める
- ③災害時の活動拠点は郊外に設置すべき

知事の野心 レガシーづくり

「この土地がほしい。活用策を考えてくれ」。東日本大震災の傷痕が生々しい11年の夏。知事から担当者に指示が飛んだ。

水面下で協議を進める中、運動場北隣の仙台医療センターの移転が持ち上がる。新病院を公園の一角に置き、仙台東部道路と直結する自動車専用道路を新設する。創造的復興のシンボルとなる広域防災拠点構想がにわかに姿を現した。

「震災がなければ、防災と復興をセットにした駅の移転は前進しなかった」と県OBは証言する。

反対を見越し、県は復興予算の獲得にこだわった。「津波の被害がない場所だ。厳しい」。難色を示す国に対し、県は「津波の被災地に出動する部隊の集結地だ」と譲らなかった。

事務方が粘り強く交渉を重ね、国土交通省の社会資本整備総合交付金の「復興枠」で9億円を確保した。経緯を知る桜井雅之の県公営企業管理者は「復興との関連が認められ、事業の説得力が増した」と振り返る。

宮城野区選出の県議を3期務めた村井知事は03年の県議選で一つの公約を掲げた。「ドーム球場建設による県内経済活性化」だ。

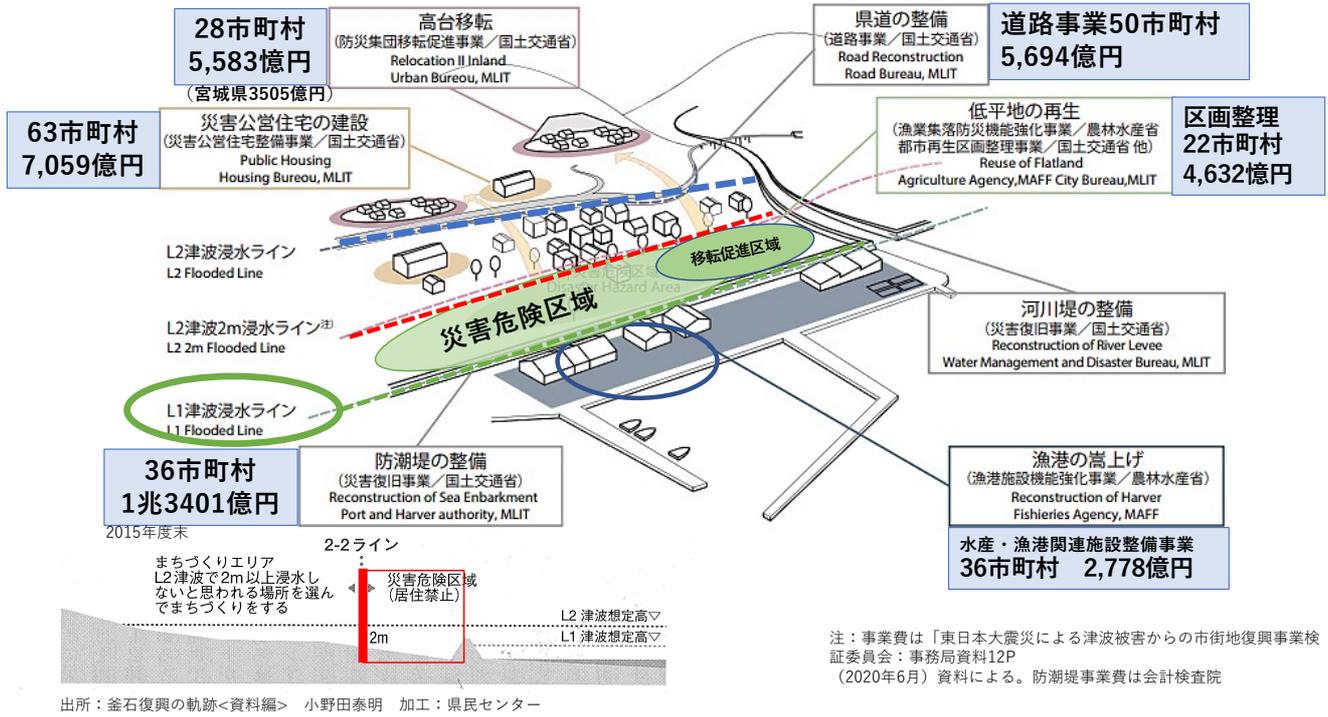
15年の」県議会9月定例会で「夢として持ち続けたい」と答弁するなど、知事就任後も諦めていなかった。築70年の楽天命パーク宮城（県営宮城球場）はいずれ寿命を迎える。建て替えの候補地に、広域防災拠点は有力な選択肢となり得る。

ドーム球場に消極的とされるプロ野球東北楽天側に対応しつつ、村井知事は総仕上げに入った。仙台医療センターの跡地に、県美術館と県民会館（青葉区）を集約し、文化芸術の本拠地を形成する構想だ。賛否が割れる施策に前のめりな村井知事。「知事はハコモノを残したがっている」。周辺からも危惧の声が上がる。まだ見ぬ都心の広大な平地に、復興の執念と政治家の野望が絡み合う」河北新報2020年11月11日

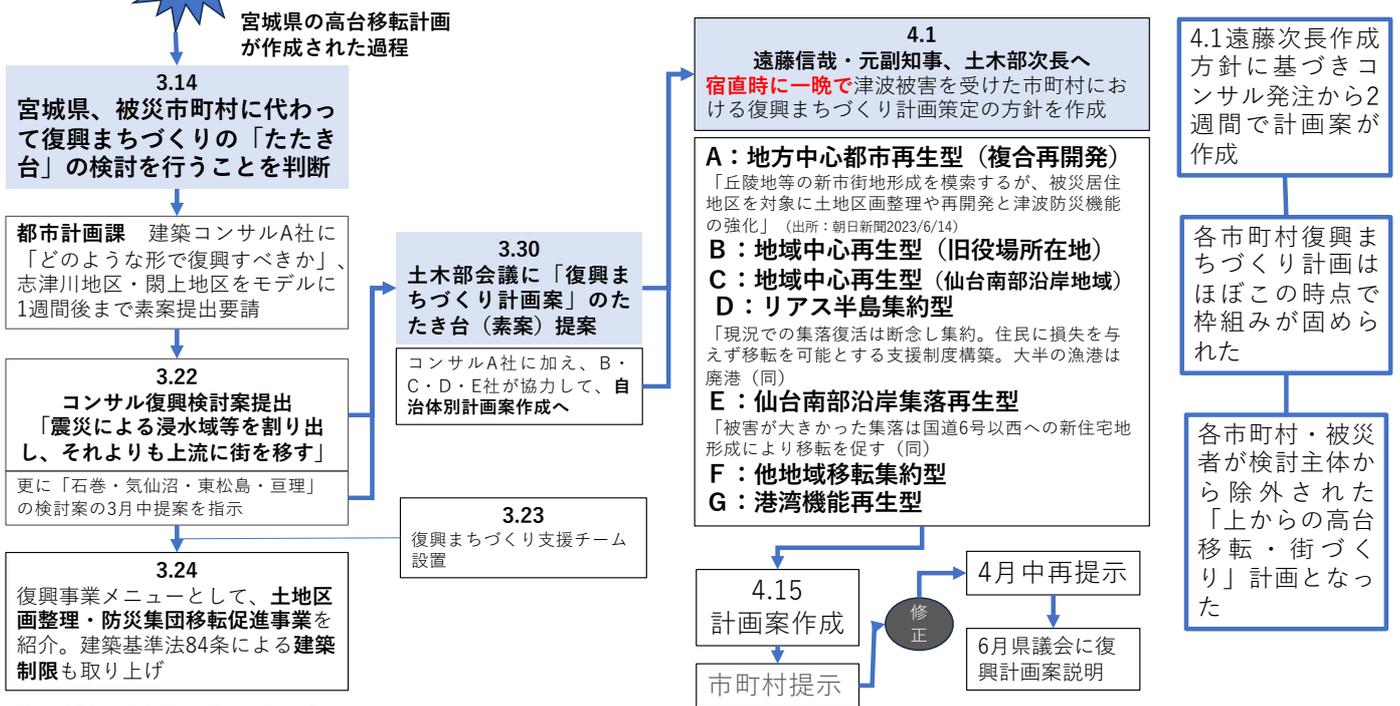


村井氏県議3期目立候補の際の選挙チラシ

復興まちづくりと創造的復興



3.11 たった一晩で作った高台移転集約プラン



本気だったのか “過疎地版コンパクトシティ”推進



市長知事 村井 高弘氏
過疎地版コンパクトシティ推進
 本道は過疎地の集約と定住の移入促進で定着す

出典：「日経コンストラクション」
 2011年8月

- ▶ 阪神大震災では、土地は基本的にそのまま残りました。東日本大震災でも土地は残りましたが、そのままでは使えない土地になってしまった。地盤沈下したり津波で潮をかぶったりして、同じ場所に再建するのは難しい。
- ▶ 従って、産業施設は沿岸部に、人が逃げることができるようにしたうえで配置します。少なくとも住まいは高台に、低平地であれば海から離れたところに持っていく。そして、**新しくつくるところはコンパクトシティ、スマートシティ*の発想で、環境負荷が小さくて将来のモデルになる地域づくり**をしていこうと考えています。
- ▶ 今回は残念ながら、何もかも無くなってしまった。嫌でもゼロからまちをつくり直さなければなりません。その点では、**都心部でない過疎地で、モデル的なコンパクトシティをつくる初めての社会実験になる**と思います。
- ▶ 仕事の場所は沿岸部で、住まいが広いエリアに点在していた地域であれば、**住まいをかなり集約することになります。過疎地で住まいを集約して近代的な都市をつくるという意味では、初めてのケースになるでしょう。**

*スマートシティ：再生可能エネルギーとエネルギーを制御するITなどを組み合わせてつくる環境負荷の小さな次世代都市

2023年3月末時点					単位：戸			
地域	地区名	面積 (㎡)	戸数			空き区画		
			民間宅地	災害公営	合計			
石巻市街地域	新蛇田	214,986	525	320	845	0		
	新蛇田南	88,995	179	145	324	0		
	あけぼの北	27,936	35	127	162	0		
	新渡波	47,075	44	40	84	0		
	新渡波西	38,253	32	29	61	0		
地域計		417,245	815	661	1,476	0		
石巻市半島地域	祝田	2,970	3	3	6	1		
	佐須	21,705	11	4	15	5		
	小竹浜	2,891	1	5	6	0		
	折浜・蛤浜	17,222	6	6	12	0		
	桃浦	16,554	3	2	5	0		
	月浦	6,207	4	4	8	0		
	萩浜	26,972	11	2	13	0		
	牧浜	14,518	5	7	12	2		
	竹浜	5,258	2	3	5	0		
	鹿立浜	16,216	9	1	10	1		
福貴浦	21,482	18	2	20	2			
地域計		151,995	73	39	112	11		
牡鹿地域	小網倉・清水田浜	22,610	13	11	24	1		
	大原浜	18,083	10	5	15	4		
	給分浜	19,737	14	12	26	1		
	小淵浜	57,664	33	27	60	6		
	十八成浜	27,800	7	24	31	0		
	鮎川浜 (清崎団地)	28,853	13	18	31	1		
	鮎川浜 (熊野団地)	27,750	2	32	34	0		
	沼浜	7,100	2	5	7	1		
	谷川浜・祝浜	16,879	8	0	8	1		
	大谷川	17,851	13	1	14	4		
鮫浦	15,079	6	10	16	3			
前網浜	11,188	8	6	14	0			
寄磯浜	26,492	9	6	15	1			
地域計		297,086	138	157	295	23		
雄勝地域	河北	193,956	135	237	372	0		
	間垣	7,340	3	2	5	0		
	地域計	201,296	138	239	377	0		
	名振	16,497	8	17	25	4		
	船越	26,692	11	15	26	5		
	熊沢・大須	3,739	3	5	8	1		
	羽板・桑浜	3,957	3	2	5	0		
	立浜	14,917	12	3	15	0		
	大浜	9,775	6	2	8	0		
	小島	2,927	7	3	10	2		
	明神	7,001	7	2	9	2		
	雄勝中心部A	20,583	5	12	17	1		
	雄勝中心部B	50,852	14	16	30	1		
	唐桑	9,294	4	1	5	0		
	水浜	17,732	12	11	23	3		
分浜	7,356	5	1	6	4			
波板	3,792	1	5	6	0			
地域計	195,114	98	95	193	23			
北上地域	大指	8,899	4	0	4	0		
	小指	14,166	12	0	12	0		
	相川	18,493	19	2	21	4		
	小泊・大室	41,064	41	13	54	4		
	小室	13,603	18	0	18	1		
	白浜・長塩谷	28,270	23	0	23	5		
	月浜・吉浜	18,698	9	3	12	1		
にっこり団地	69,906	33	54	87	7			
釜谷崎	6,001	6	0	6	0			
地域計	219,100	165	72	237	22			
総計		1,481,836	1,427	1,263	2,690	79		

石巻市防災集団移転促進事業

- ▶ 民間宅地の57%、災害公営住宅の52%が石巻新市街地で開発された
- ▶ 半島部・旧牡鹿旧河北・旧雄勝・旧北上地域では高台に小さな住宅団地が多数開発された



雄勝分浜団地 6区画中4区画が空いている

出所：「東日本大震災被災地における防災集団移転促進事業の市町村別実施状況一覧（令和5年3月末時点）」

半島部防集団地 異状な高コスト

女川町防災集団移転促進事業等における一戸当整備費用								
(女川町「復興交付金事業計画の個別事業の実績に関する評価」による)								
地区	整備戸数			事業費			1戸当 事業費	
	自力再建 戸	災害公営 戸	防集 戸	防集 千円	災害公営 千円	合計 千円		
半島部 防集	竹浦地区	34	24	10	1,787,179	294,186	2,081,365	61,217
	桐ヶ崎地区	17	6	11	663,772	278,016	941,788	55,399
	横浦地区	16	10	6	1,396,837	199,688	1,596,525	99,783
	飯子浜地区	15	14	1	1,547,601	40,084	1,587,685	105,846
	塚浜地区	12	10	2	1,166,482	58,991	1,225,473	102,123
	指ヶ浜地区	17	10	7	1,285,019	201,967	1,486,986	87,470
	御前浜地区	13	9	4	1,354,102	113,386	1,467,488	112,884
	尾浦地区	42	19	23	4,507,992	889,005	5,396,997	128,500
	高白浜地区	13	3	10	669,573	247,948	917,521	70,579
	大石原浜地区	3	1	1	20,894	19,155	40,049	13,350
	野々浜地区	6	1	5	468,865	101,485	570,350	95,058
	出島地区	25	1	24	439,792	664,529	1,104,321	44,173
寺間地区	7	1	6	684,698	212,299	896,997	128,142	
	220	108	110	15,992,806	3,320,739	19,313,545	87,789	
防集+区画 整理	中心部	987	239	748	8,790,408	22,974,329	31,764,737	32,183
合計		1,207	347	858	24,783,214	26,332,945	51,116,159	42,350

注1：漁業集落防災整備強化事業による自力再建整備戸数が6宅地あるので「自力再建整備戸数」は114戸となる

- ▶ 半島部は平地が少なく、山を削って団地造成が行われた
- ▶ 防集団地全体の整備面積で宅地割合が低い（＝宅地以外の整備面積割合が高い）場合、事業コストがかさみ異状な高コスト団地が続出した

宅地割合9%の桃浦防集団地平面図



宅地整備以外の道路整備に多額の事業費を要した

高台移転と内陸移転

東日本大震災における宮城県の防災集団移転促進事業の実施概要								
事業 パターン	市町	地区数			1地区当戸数			
		高台 移転	内陸 移転	高台 移転	内陸 移転	民間宅地		災害公営
						高台 移転	内陸 移転	
高台移転	気仙沼市	51	51	0	18	-	11	-
	南三陸町	26	26	0	30	-	0	-
	女川町	22	22	0	14	-	5	-
	塩竈市	2	2	0	2	-	11	-
	七ヶ浜町	5	5	0	39	-	5	-
高台+ 内陸移転	石巻市	56	51	5	12	170	12	115
	東松島市	7	4	3	58	124	48	125
内陸移転	仙台市	14	0	14	-	52	-	17
	名取市	2	0	2	-	57	-	46
	岩沼市	2	0	2	-	85	-	56
	亘理町	5	0	5	-	40	-	5
	山元町	3	0	3	-	55	-	83
合計		195	161	34	172	584	92	447

出所：「復興まちづくりの検証～東日本大震災からの復興 沿岸被災市町の取組と効果～」 宮城県 2022年3月
注：表中の災害公営住宅戸数は、防集事業地内で整備された戸数。

石巻市半島部防集団地の持続可能性 (萩浜支所管内)

	世帯数				人口				防集団地 整備戸数
	震災前	震災後	震災前比	震災前差	震災前	震災後	震災前比	震災前差	
折浜	21	20	95%	-1	60	40	67%	-20	12
蛤浜	9	3	33%	-6	25	9	36%	-16	
桃浦	68	17	25%	-51	165	29	18%	-136	5
月浦	36	11	31%	-25	104	25	24%	-79	8
侍浜	12	6	50%	-6	34	12	35%	-22	
萩浜	54	15	28%	-39	155	37	24%	-118	13
小積浜	24	7	29%	-17	64	17	27%	-47	
牧浜	29	27	93%	-2	77	45	58%	-32	12
竹浜	12	6	50%	-6	45	27	60%	-18	5
狐崎浜	30	42	140%	12	112	105	94%	-7	
鹿立浜	11	10	91%	-1	44	36	82%	-8	10
福貴浦	38	36	95%	-2	150	98	65%	-52	20
合計	344	200	58%	-144	1,035	480	46%	-555	85
震災前：2011年2月末		震災後：2022年6月末		出所：石巻市HP					
防集団地整備戸数は住宅敷地と公営住宅敷地数									

- 将来的に安定的な後継利用が可能
なように人口集積規模やアクセ
シビリティが備えられていることが求めら
れた。
- しかし、小規模団地の立地地区は
人口減少が止まらない。
- 集落崩壊の危機が現実化している
- 移転元地の利活用が進んでいない



桃浦防集住宅団地

桃浦水産特区は「持続的で安定的な地域産業形成による桃浦地区のコミュニティ再生と復興を推進し、桃浦地区の経済的社会的活性化を図る*1」目的だったが、コミュニティは再生されなかった。*1 「桃浦地区復興推進計画」

遠藤元副知事 12年後の「反省」

出所：朝日新聞2023年6月14～16日

防災集団移転

「沿岸半島部の小規模集落や漁港の集約を目指したが、各地で住民の猛反対にあい、実現できなかった。（いずれ住民はいなくなるので）できれば50戸以上の規模の集落に再編すべきだった」「しかし、**県も国に対し、防集の要件を10戸以上から5戸以上に緩和するよう要望を出した。それが認められて小規模移転団地が増えてしまった面がある。これは反省点だ**」

防潮堤

「復興期間が10年と区切られ、その間は国の財源が確保された。限られた時間で答えを出すため、**民意を無視したやり方になったかもしれない**。20年、30年とかけられたなら、浜の集約も防潮堤も、もっとゆっくり合意形成を図れた。将来再び津波に襲われたとき、**県が整備した防潮堤は必ず評価される**」

身の丈にあったか

「今回の復興は行政にとって前例のない世界で、走りながら絵を描かざるを得なかった。その中で**財源が決まり、その総枠内ならいいと、帳尻合わせでやった面がある。結果的にオーバースペックになったのは否定しない**」100%有効に使われていない施設もあるだろう。だが**ムダなものはないと言い切れる**」「**地元負担ゼロが自治体のモラルハザードを招くとは、私も思っていた**」

キーワード

住民合意の無視・軽視 ↔ 過剰復興（オーバースペック） ↔ モラルハザード

当初「59団地と見込んでいた防集事業は、最終的には195団地になった。『**反発は想定していなかった。浜の意識が強い漁民の考えとのギャップが大きすぎた**』」（2020年9月13日河北新報）。

「創造的復興」をめぐる語録

- インフラが回復しても、人口減少が続く被災地全般のゆるやかな衰微
- 震災という「悲劇の土台」を生かせなかった政治 （高村薫）
- 今の被災地には、未来や将来の夢を語れるほどの繁栄はない。（いがらしみきお・漫画家）
- 創造的復興という言葉で粉飾された復興
- “改革政治”には魔力が宿る。成功か失敗かを問うことを許さず、嘆き、抗い、立ち止まるいとまを与えず、選び、受容し礼賛するしかない力として社会文化を変容させる。（伊藤智永）
- 村井知事の空港民営化、水道民営化は復興となにも関係がない。「（復興の）方向性のベクトル合わせ」の道具であった。（河村和徳）

- 今までより「よいもの」を目指すのではなく、今までのものを取り戻す「復元」が必要なのではないか？ 根を取り戻す （窪田亜矢・東北大教授）
- ひとたび軌道が敷かれてしまえば、既成事実の積み重ねは、その上を走る推進力となり、制動の利かない機関車のように加速度を増すばかりだ。走り出せば、走っていることが走る理由となり推進力となる。（外岡秀俊 『北帰行』）
- 東日本大震災によって炙り出されたこの社会の脆弱さや欠陥を見極めない限り、この先の災害はもちろん、平時の閉塞状況を打開する鍵も見いだせない。

一人ひとりが大事にされる復興を
被災者が希望の持てる復興を

ご清聴ありがとうございました。