

被災後の住民の移転先・移転元地について考える

—東日本大震災後の石巻市における防集事業による移転事例を踏まえた考察

Consideration of Where Residents Will Be Relocated After the Disaster and the Former Site of the Relocation

—Consideration Based on the Case of Relocation by Group Relocation Promotion Project in Ishinomaki City after the Great East Japan Earthquake

荒木 笙子 東北大学大学院
Shoko Araki

1. はじめに

東日本大震災から 13 年が経過しようとしたタイミングで、令和 6 年能登半島地震が発生した。能登半島地震は大規模な地盤隆起、地震による家屋の倒壊、さらに火災、津波など地区によって細かく被害の種類や内容、被災度合いが異なることから、複合災害とも呼ばれる。これまでの様々な復興事例の知見を持ち寄り、復興に向かっていく必要があるだろう。特に能登半島は、近年課題となっている人口減少や過疎地域という点で、東日本大震災やその前後の被災地と共通の特徴・課題を有している。

東日本大震災後の人口減少の状況については、岩手県と宮城県の津波被災 40 自治体（2000 年時点の自治体単位）における震災前後の 2010 年比 2020 年の人口増減率を見ると、岩手県で-16.9%、宮城県で-2.0%である（国勢調査より）。さらに 40 自治体中 2017 年時点で 21 自治体、2022 年時点で 25 自治体が過疎地域に指定されている¹⁾。一方能登半島では、国勢調査によると 2015 年比で 2020 年にかはく市を除く能登地域の人口は-6.7%減少している。また河北郡以北の 12 市町および富山県氷見市の計 13 市町が半島振興対策実施地域に指定、うち 10 市町が 2022 年時点で過疎地域に指定されており²⁾、過疎化が進行していると言える。

東日本大震災後は「復旧・復興」に向けた取り組みがなされ、従前の状態や機能を回復する復旧を前提に、「Build Back Better（より良い復興）」の概念を継承しながら、新しい地域創出のための復興事業が進められた。しかし能登半島地震では大規模な地盤隆起が発生したことから、隆起した箇所を完全に削って漁港を復旧するのは現実的でなく、「復旧」を原則とした取り組み方には限界があると考えられる。

こうした災害の特徴、現状の復興事業メニューの特徴を踏まえて、どのように地域を残す・または縮退させていけば良いのだろうか。本稿では東日本大震災後に大規模な土

地改変と人口移動を伴った防災集団移転促進（以下、防集）事業を事例として、特に筆者が参与観察を継続している宮城県石巻市の事例を中心に課題を抽出しながら、被災・リスクエリアにおける移転や集落の縮退について考え、能登半島地震の復興に対するヒントを得たい。

2. 東日本大震災後に導入された防災集団移転促進事業

(1) 拡大解釈された防集事業

防集事業は災害危険区域のうち移転希望世帯の住宅地を移転促進区域に設定して市町村が買い取り、移転する住民に対して住宅再建等を支援する事業である。東日本大震災後には 27 市町 324 地区で導入され、37,001 戸が移転した³⁾。東日本大震災後の防集事業は津波浸水区域から離れることを主眼に置いており、内陸または高台への移転が主であった。三陸沿岸は津波常襲地域で、昭和三陸地震後に高台移転した事例も多く、実際に当時の事例も参考にされた。

一方で防集事業そのものに注目すると、防集法は 1970 年に初めて立法された過疎法に伴う過疎事業を踏まえて、「過疎地域が被災した責任を政治が取る」という理念に沿って 1972 年に立法した³⁾。山間部の過疎地域から平野部や都市部へ集団的に住民を移転させて、そのエリアの人命を守り支援しながら、合理的に過疎集落を縮退させるという意味合いを持つ事業であった。1972 年の立法時点から 2004 年の新潟県中越地震まで 35 市町村で導入されてきた（移転戸数 1,854 戸）が、一番多い導入理由は土砂災害であり、事例・移転戸数ともに約半数を占める⁴⁾。当初事例の一つである熊本県天草地域では、大雨に伴う土石流と山崩れで発生した土砂を海面に埋め立て、防集団地が整備された。

東日本大震災後には、国庫補助率 100%で防集事業を海から山または内陸へ住民を移動させるために事業が利用されたが、元々の事業スキームとしては海から山への移転ではなく、むしろ山から海（平地）へと移転することが一般

的な事業であった。このため、過疎地域の縮退という目的を果たさない部分も存在し、さらに跡地が山間部ではなく平野部となるために跡地利用という新たな課題が生じた。

(2) 石巻市の防集団地における居住実態

東日本大震災後の防集団地の多くは、集落や浜ごとに設置された。しかし住宅団地の実際の居住者が5戸を下回る防集団地が存在するなど、小規模団地の持続可能性が課題である⁵⁾。平地へ集約した事例として、石巻市の二子団地がある。二子団地は半島部で最大規模の372戸が居住する半島の付け根に整備された団地であり、各半島部から住民が集団で移転した。二子団地は半島と市街地部の中間地点に位置し、インターや道の駅の近くであることから交通利便性も高い場所である。ただし、都市計画の人間は「利便性が高いところに住みたいだろう」と考えがちであるが、実際に居住者へアンケート調査を実施したところ、居住満足度に最も寄与している要素は利便性よりも、周辺の自然環境や、自宅敷地内の庭や畑であった⁶⁾。都市機能の観点からの集約のみを考えるのではなく、住民が自ら選択して、周辺の環境を整えることが、より満足度の高い居住地整備につながると考えられる。

また半島部の事例として石巻市雄勝地区（旧雄勝町）を紹介する。雄勝地区は2010年比2020年の人口増減率が-74.2%と、沿岸部で最も人口が減少した地区である。雄勝地区は漁村部と中心部で構成されており、特に中心部は漁業集落と紐づかないために整備された防集団地の数も限られており、結果的に発災時に雄勝地区中心部に居住していた世帯のうち、2018年時点で67.5%が市内に居住を継続、11.3%のみが雄勝地区内に本設した⁷⁾。限られた住民しか居住を継続できなかったことに加えて、可住地が少ないため、現在では新規移住者を受け入れる際に確保できる土地や住宅のストックがないことが課題となっている⁸⁾。住民の高齢化に伴う生活の変化や意向の変化なども踏まえた、柔軟で長期的な視点が必要である。

(3) 石巻市の防集事業に伴う低平地利活用

防集事業の課題の1つに、災害危険区域に指定された移転元地の扱いがある。石巻市は、半島部は今次津波の浸水区域、市街地部はシミュレーション結果を元に区域を指定した。その結果、雄勝地区では浸水区域の100%が災害危険区域に指定されて平地のほとんどが居住できない空間となった⁹⁾。一方、中心部では住民らが主体的にガーデンや農業などの活動を行っている。石巻市は移転元地等利活用推進事業補助金の制度を作り、雄勝地区には「移転元地等利活用推進計画」を認定することで、地域内で得た貸付賃料を地域で活動する住民の組織が受け取り、低需要地の管理

費に利用できるというエリマネのような仕組みを運用している⁹⁾。実際に雄勝地区中心部には、地域外からも多くの客が訪問しており、交流人口の受け皿として機能している。広い市有の低未利用地を市だけで管理することは現実的ではなく、住民の利用を支援することで、行政の負担軽減と新たな交流人口獲得などメリットが得られる可能性がある。

3. まとめ

(1) 地域を広域・長期的に捉えた事業計画設定

過疎地域をどこまで集約するか？という問いに対する答えは出ないが、人口減少、過疎化の進む自治体においては、人口や資源を地域や市町村単位で「取り合う」のではなく、地域を広域で捉えて、地域内で複数の特徴を持った居住地を残し、住民が納得のいく居住地を選択して居住できる仕組みが必要である。集団移転の場合、山を削り高台に移転する前提ではなく、既存の空き地を活用した差し込み型の移転や個別移転のかけ近事業のように市町村外への移転も認めることで選択肢が広がると考えられる。過疎が進む地域においては、地域をより広域で捉えつつ、集約できる可能性があるのではないかと。さらに長期的な視点で住民の意向変化、新規移住者にも柔軟に対応できると望ましい。

(2) 増加していく空き地利用の可能性

今回の能登半島地震は東日本大震災と異なり、発災直後からの大規模な建築制限を実施していない。そのため低平地の利用が広く制限される事態にはならないと考えられるが、一部のハザード区域や移転元地については小規模にぼつぼつと空き地が発生する可能性がある。行政が、住民が市有の低未利用地を使いながら管理していけるように支援することは、行政にとってもメリットがあると考えられる。

<参考文献>

- 1) 国土交通省、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（2023年3月末時点）
- 2) 総務省自治行政局過疎対策室（2022年4月）過疎関係市町村都道府県別分布図
- 3) 荒木笙子、眞駟来美、木村伶皇、秋田典子（2023）防災集団移転促進事業の創設経緯とその理念 当初事例である熊本県天草地域を事例として、都市計画論文集、58(3)、819-826
- 4) 国土交通省都市局都市安全課（2022年12月）防災集団移転
- 5) 国土交通省都市局（2020）東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会 事務所説明資料
- 6) 荒木笙子、秋田典子（2021）東日本大震災後の防集団地居住世帯の居住地選択要因と満足度・復興の実感の傾向 宮城県石巻市雄勝地区を対象として、日本建築学会計画系論文集、86(785)、1925-1935
- 7) 荒木笙子、秋田典子（2019）石巻市雄勝町における災害危険区域内住民の居住地移動の実態、ランドスケープ研究、82(5)、611-616

- 8) 地元事業者に対する聞き取り調査より (2023年10月実施)
- 9) 徳水博志 (2023) 住民主体の移転元地利活用事業, 東日本大震災 100 の教訓 復興検証編, クリエイツかもがわ, 154-155