

令和元年6月26日現在

機関番号：31309

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03858

研究課題名(和文)被災地のまちづくりと生活再建に関する調査研究(釜石市と多賀城市を中心にして)

研究課題名(英文) Sociological study on the process of the reconstruction effort in areas damaged by 2011 Great East Earthquake and tsunami

研究代表者

高橋 早苗 (Takahashi, Sanae)

仙台白百合女子大学・人間学部・教授

研究者番号：90285685

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,000,000円

研究成果の概要(和文)：この研究は、東日本大震災で津波の被害を大きく受けたいくつかの自治体(岩手県沿岸部、宮城県沿岸部)で、復興まちづくりのプロセスについて、いくつかの側面から調査研究を実施した。住宅再建について、災害公営住宅等の建設は岩手県沿岸部の自治体でほぼ終了しているが、自力再建には想定よりも進んでいない状況にある。また、岩手県沿岸部で被災した自治体すべてで、深刻な人口の減少が起こっている。さらに、津波で被災した人々の生活再建の課題を理解するために、継続的にインタビュー調査を実施した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

この研究は、調査対象地域で生活経験のある研究グループが、震災発生後4年～8年までの復興プロセスを定期的に訪問し観察することで、復興のその時々課題や、そこに居住する人々の思いや感じ方の変化を記録しようと試みた。また、いくつかの自治体を並行して観察することで、進捗状況の違いやその背景、まちづくりの理念の違いを実感することができた。インタビューを通じて、被災した人々の個人的な考えや希望も、時間とともに大きく変化することが確認された。

研究成果の概要(英文)：We conducted a range of surveys on the process of the reconstruction of several municipalities in Iwate and Miyagi prefectures devastated by the Great East Japan Earthquake. The planned construction of public housing for people who lost their homes nearly complete in Iwate, but building of private housing has not much progressed. All of coastal municipalities in Iwate have profound problem of population decrease.

We also have interviewed with those who hope to reconstruct their business, and tried to understand their difficulties.

研究分野：社会学

キーワード：東日本大震災 復興まちづくり 生活再建 社会学

1. 研究開始当初の背景

(1) 研究代表者は、被災地で生活する研究者として、2011年6月から私費による複数の研究(宮城県の震災経験インタビュー調査、岩手県釜石市での被災者インタビュー調査)を実施してきた。また、2012年度からは、科研費補助金を通じて、津波被災者の生活再建に関するインタビュー調査、大学生に対する震災アンケート調査、釜石市・多賀城市の復興過程の状況分析に取り組んできた。

(2) 研究期間は震災発生から5年目以降にあたる。この期間は、それぞれの自治体が策定した復興計画が具体的に実行される時期であると同時に、被災者の住居選択や経済状況の個人差があらわれる重要なプロセスであると考えた。

2. 研究の目的

(1) 釜石市を中心としてその隣接自治体と宮城県多賀城市などの復興計画およびまちづくりの理念を明らかにする。その際に、具体的にどのように復興まちづくりが実現していくのか、そのプロセスを観察し、記録する。自治体間の方向性の違いや特徴を明らかにする。

(2) 復興まちづくりの過程で、街の様子や自治体の実施状況が刻々と変化していくなかで、生活再建をめざす人々が、いかなる課題を抱えているのかについて、把握する。

3. 研究の方法

復興計画およびまちづくりの研究について、行政資料、地元新聞等のメディアの分析、関連機関へのインタビュー調査を実施した。また、新たに建設された復興関連施設はできるだけ訪問し、自治体間の比較を行った。研究対象としたいくつかの自治体では、定期的に観察する場所を決め、復興状況のプロセスを記録した。生活再建をめざす人々については、継続的にお話を伺った。

4. 研究成果

(1) 本研究で訪問・観察した自治体の人口

本研究は、釜石市の調査研究を重点的に実施したが、その隣接する自治体に定期的に訪問し、まちづくりの空間的な変化を観察した。図表1は、それらの対象自治体について、東日本大震災発生の前年となる2010年、発生後の2015年の国勢調査の結果から、人口と世帯数を記載した。また、調査方法が異なるため正確な比較はできないが、最新の人口(自治体がホームページに掲載)を記載する。

また、震災発生直前の2011年3月1日と2019年2月1日の人口を比較した調査(2019年3月11日の河北新報)によると、被災した岩手県沿岸部の市町村すべてが震災前より人口を減らしており、なかでも大槌町が26.2%減と減り幅が最大であり、山田町が19.2%減、釜石市11.8%減、大船渡市11.2%減であった。

一方、詳述は避けるが、宮城県沿岸部の場合、大幅な人口減少が起こっている自治体(女川

町や南三陸町など)もあるが、仙台市や名取市のように人口が増加した自治体もある。

【図表 1】 訪問した自治体の人口および世帯数

	2010年10月 (国勢調査結果)		2015年10月 (国勢調査結果)		2019年4・5月 (自治体発表)	
	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数
市町村						
釜石市	39,574	16,094	36,802	16,860	33,356	16,440
大槌町	15,276	5,689	11,759	4,927	11,768	5,357
山田町	18,617	6,605	15,826	6,218	15,443	6,589
大船渡市	40,737	14,819	38,058	14,807	36,173	14,974

出所 総務省「国勢調査」(平成22年版、平成27年版) および自治体ホームページ。

(2)住宅再建にかかわる復興の進捗状況について

釜石市によれば、仮設住宅の入居戸数がピークとなったのは、震災発生年の2011年11月であり、その戸数は2,845戸であった。市は、策定した「釜石市復興まちづくり基本計画」(2011年12月22日)等にもとづき、被災者の住宅再建に関して、2,585(区画・戸)の復興事業を計画した。そのうち、都市再生区画整理事業(1,056区画)について、その進捗状況は2016年3月時点で9%、2017年3月時点42%、2018年3月92%、2019年3月で100%に達した。防災集団移転促進事業(123区画)と漁業集落防災機能強化事業(90区画)は、いずれも2017年3月時点では30%前後であったが、2018年3月で100%に到達した。

このように区画整備事業が進み住宅建設が可能となったものの、実際に現地に足を運ぶと更地が目立つ(2019年3月時点)地域もある。市発行の「復旧・復興のあゆみ」によれば、生活再建支援金の「加算支援金(建設・購入)」申請済みの世帯は、被災世帯数4,082世帯のうち1,669世帯であり、自力再建の困難さをあらわしている。

次に、復興公営住宅整備(1,316戸)の進捗状況は、2016年3月時点で35%、2017年3月時点77%、2018年3月92%、2019年3月で100%に達した(釜石市は、災害公営住宅に「復興公営住宅」の名称を使用している)。岩手県全体の災害公営住宅の進捗状況を確認する(図表2)と、沿岸地域での進捗率は2019年5月末時点でほぼ100%であり、釜石市だけでなく他の沿岸市町村でも1つの区切りを迎えたことを示している。この間、釜石では、大規模なかさ上げ工事の必要により当初の予定より2年完成が遅れた一部の復興住宅では、入居予定者の意向が変わり空き室が生じる問題が発生、所得が低い世帯などを対象に入居者を募集する「一般化」に踏み切ったという。同様の傾向は他の自治体でもみられる。

仮設住宅について、釜石市が発行する「復旧・復興のあゆみ」を参照すると2019年3月末時点で入居しているのは189戸であり、2020年3月末には23戸と予想されている。2019年4月27日の河北新報によれば、現在も仮設住宅に居住する世帯のなかには、「岩手県が盛岡市に整備中で21年2月に完成予定の災害公営住宅への入居希望が16世帯。このほか自宅再建資金や健康に問題を抱える世帯が複数ある」という。

【図表 2】岩手県の災害公営住宅の進捗状況

2019年5月31日現在

		県・市町村整備 合計			県整備 計			市町村整備 計		
		地区数	戸数	進捗率	地区数	戸数	進捗率	地区数	戸数	進捗率
沿岸 地域	建設予定戸数	204	5,550		53	2,595		151	2,955	
	工事中	1	3	0.1%	0	0	0.0%	1	3	0.1%
	工事完成	202	5,540	99.8%	53	2,595	100.0%	149	2,954	99.7%
内 陸 部	建設予定戸数	12	283		8	232		4	51	
	工事中	3	52	18.4%	2	47	20.3%	1	5	9.8%
	工事完成	8	132	46.6%	5	86	37.1%	3	46	90.2%
合 計	建設予定戸数	216	5,833		61	2,827		155	3,006	
	工事中	4	55	0.9%	2	47	1.7%	2	8	0.3%
	工事完成	210	5,672	97.2%	58	2,681	94.8%	152	2,991	99.5%

出所)岩手県ホームページ「災害公営住宅の進捗率について(令和元年5月末)」

(3)復興まちづくりの拠点視察の視察について

【釜石市】

東部地区

釜石市における津波復興拠点整備事業の対象となった東部地区(同市の中心市街地)において、市では3つのフロントプロジェクト(FP)を展開している。そのうち、FP1(2014年3月策定)は「商業とにぎわいの拠点づくり」(公共施設と商業施設の効果的配置により、交流と商業の拠点となる新しい市街地の顔を作り、周辺への投資を誘発させるプロジェクト)の位置づけを与えられている。FP1で対象とする区域は、「古くから商業の中心であった大町地区の県道〔釜石港線〕沿いから中番庫にかけての、比較的被害が大きく復興整備が必要と判断される街区である」(FP1基本計画17頁)。当該エリアには、県道側の西側に市民文化交流施設として市民ホール、その隣に情報交流センターなどが整備されることとなった(市民ホールは津波防災拠点として位置づけられている)。

2015年12月23日に、釜石情報交流センターが開設された(指定管理者:釜石まちづくり株式会社)。釜石の情報発信ならびに市内中心部における市民活動やビジネス活動の拠点として運営される多目的施設と位置づけられている。多目的集会室(「チームスマイル釜石PIT」)のほか、「ミッフィーカフェかまいし」(国内唯一の常設)などの施設が整備された。また、隣接地に2017年12月8日、釜石市民ホール「TETTO(テット)」が完成した。情報交流センターとともに、交流と賑わいの創出に寄与することが期待されている。

鵜住居地区

同市鵜住居地区では、土地区画整理事業と津波復興拠点整備事業を活用して復興まちづくりを進めることとされた。津波復興拠点(鵜住居駅前エリア)は2017年11月に着工。面積2.3ヘクタールの区域について、市街地を平均1.7メートル程度かさ上げし、震災メモリアル施設や、交流拠点施設、体育館、生活応援センター、集会施設などを整備するこ

とが予定されている。2019年3月11日に、追悼施設「祈りのパーク」が除幕式を迎えた。津波伝承施設「いのちをつなぐ未来館」および観光交流拠点施設「鵜の郷(さと)交流館」は、JRから三陸鉄道に移管されるリアス線の開業に合わせて、同年3月23日に開館した。

【その他の地域】

大槌町、山田町、大船渡市その他の自治体の復興拠点施設も視察を実施したが、この報告書では省略する。

(4)政治的な争点

【首長選挙】

震災後の復興まちづくりを担う地域リーダーとして、自治体首長が担う役割は重い。もちろん、震災被害からの復旧・復興のあり方は、首長の専断で決めてよいものではなく、地域住民の「民意」を十分に汲み取ったうえでの政策決定でなければならない。民意の表明は多様なルートを通じて行われ得るが、首長選挙がもつ意味は格段に大きいであろう。この点、釜石市では、現市長の野田武則氏が2015年、初当選した2007年から3回連続での無投票当選を果たし、震災復興を含めた政策論争が不在のまま、市政運営が続くこととなった。このことの意味は、釜石市における復興まちづくり政策の具体的な検証を通じて考察されるべきものであろう。

他方、隣接する大槌町では、津波により町長が死亡し、2011年8月に新町長の碓川豊氏が着任するまでの間、町長不在の時期が続いた。統一地方選から時期をずらして行われた町長選挙で、元町議会議長を破って当選した碓川氏は、「大槌町民の持つ潜在的な力」(碓川豊『希望の大槌 - 逆境から発想する町』〔明石書店・2013年〕8頁)を引き出す営みを通じて、復興をはじめとする多様な課題に立ち向かうべきとする信念をもち、町政を牽引した。しかし、アイディア町長としても知られた碓川氏の積極的な姿勢は、必ずしも町民から好意的に受け止められたわけではない。「インフラの計画と並行して、他の自治体からの応援職員らの活躍もあり、企業誘致も進んだ。町民の見えない所で町は復興の階段を少しずつ登っていたが、目に見える復興事業はどんどん遅れて行った」(東野真和『理念なき復興 - 岩手県大槌町の現場から見た日本』〔明石書店・2016年〕35頁)。そうして、町民のなかの「先の見えない生活への不安、不満」が2015年8月の町長選で爆発した(同書、39頁)。町民たちは、碓川氏に代わり、町の会計責任者を務めていた平野公三氏を新町長に選んだ。これは、「将来への夢や実績より、現状を打破してほしいとの期待が勝った」(同書、42頁)結果ということであろう。

【旧大槌町役場】

大槌町では、2015年の町長交代により、震災の記憶を継承するための事業のあり方に変更が生じた。特に、津波で全壊した旧役場庁舎の取扱いが問題となった。前町長の時代には保存の方向性が示されていたが、年度内解体の公約を掲げる平野氏が町長に就任したことで方針の転換が図られることとなる。ただ、直線的な進み方とはならなかった。町長に対し、大槌高校の生徒有志が判断先送りの要望書を提出したり、町議会が解体関連予算案の提出を見送るよう要請するなどした結果、町長は2015年度中の解体を断念した。

その後も解体の「当面凍結」が町長から表明されるなどしたが、2017年12月、町長が

解体関連予算案の提出を表明し、事態が動き始める。2018年3月、町議会が旧庁舎の解体を承認した。しかし、可否同数で議長裁決という際どい決定であった。拙速な解体に反対して設立された市民団体「おおづちの未来と命を考える会」が町長に解体工事停止を求める住民訴訟を提起したが、2019年1月、盛岡地裁が工事差止請求の却下などの判決を下し、すぐに旧庁舎の解体が開始された（旧庁舎訴訟の原告は控訴を断念）。司法判断で決着が図られたように見えるが、震災遺構の保存をめぐる議論が果たして尽くされたのか、疑問はくすぶったままである（例えば、2018年12月30日付『朝日新聞』記事など）。

(5) 聞き取りについて

現地調査の際には、インタビューを通じて生活再建のプロセスを把握することに努めたが、その内容についてどのように公開すべきか検討中であるため、記載しないこととする。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計0件）

〔学会発表〕（計0件）

〔図書〕（計1件）

・高橋早苗・今野健一「被災地のまちづくりと生活再建に関する報告書」仙台白百合女子大学・高橋早苗研究室，2019年，pp.1-28.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

高橋 早苗（TAKAHASHI SANAE）
仙台白百合女子大学・人間学部・教授
研究者番号：90285685

(2) 研究分担者

石沢 真貴（ISHIZAWA MAKI）
秋田大学・教育文化学部・教授
研究者番号：20321995

今野 健一（KONNO KENICHI）
山形大学・人文学部・教授
研究者番号：70272086