

### 第 3 節 山元町震災復興計画の策定と実施

#### (1) 問題の所在

本節では、宮城県山元町の復興計画の策定及び実施過程を取り上げる。

図表 3-3-1 は、防災集団移転促進事業で整備する住宅団地の規模及び集約度である。集約度とは、ある住宅団地の整備戸数が、住宅団地が所在する自治体の整備戸数全体に占める割合とする。規模・集約度ともに小さい住宅団地が大部分である。図表 3-3-2 から、住宅団地の分布図を見ても、20 戸未満が過半を占める状況である。こうした結果は、東日本大震災における被災地が明治の合併以前の分散した集落に分住していたことと密接に関係している。東日本大震災において、防災集団移転促進事業における住宅団地の要件が 5 戸に緩和されたことは、このような被災地の実情に配慮したものと考えられる<sup>1</sup>。

しかし、少数ではあるが大規模かつ集約度の高い住宅団地が生まれようとしている。第 2 節で論じた岩沼市玉浦西地区と山元町新山下駅周辺地区である。特に山元町では、震災復興計画においてコンパクトシティ構想を掲げ、防災集団移転促進事業等を活用して 3 か所の新市街地への集約を進めようとしている。その際、新市街地を繋ぐように内陸側に移転する JR 常磐線と、旧 JR 常磐線ルートに移設する県道相馬亘理線は多重防御を構成するなど、公共交通機能の再建と防災を併せ、都市機能、住居の集約を短期間で実現しようとしている。さらに、山元町では、沿岸被災自治体の中でいち早く、浸水地域の大部分に災害危険区域を指定した。区域を 3 分割し、第 2 種、第 3 種危険区域で新增築を許容するなど、独自の土地利用規制施策を講じた。山元町の試みは、2006 年のまちづくり三法の改正などに見られるように、様々な政策課題への対応策として「コンパクトシティ」を目指す動きの先駆けとして評価し得る。

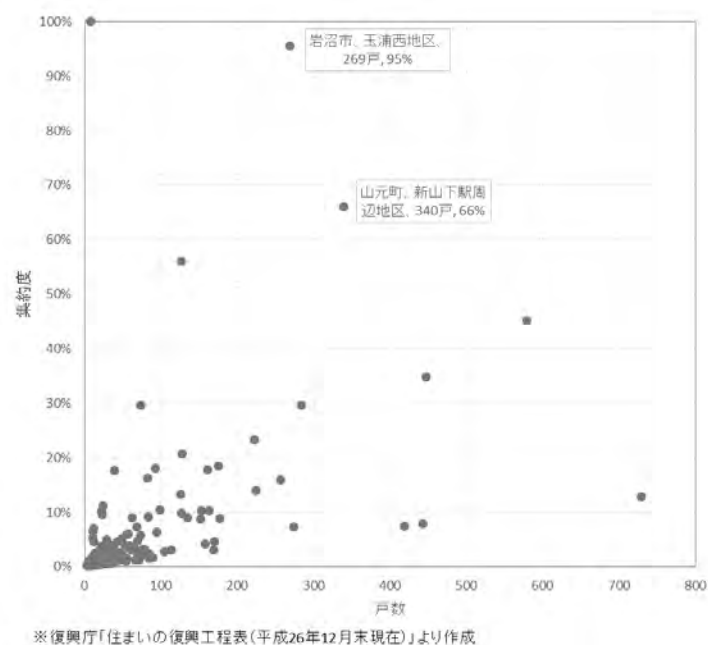
他方、JR 常磐線休止の影響等により、山元町の人口減少は岩手県及び宮城県の沿岸被災自治体の中でも突出し、山元町は住宅再建の目標戸数を下方修正するに至った。復興計画の実施段階では町長が議会の間責決議を受け、遂にはコンパクトシティ構想に批判的だった元町長が町長選挙に出馬し、町を二分する事態を招いた<sup>2</sup>。こうした点から、山元町におけるコンパクトシティ構想の進め方について批判的な意見も散見される。ただし、これらの批判が、山元町の制約与件に配慮しているかについては慎重な検討が必要である。本節は、国交省、コンサルタント、宮城県、札幌市、山元町庁内、多様な住民団体など諸アクターの動向を跡付

<sup>1</sup> 国土交通省都市局「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」2013 年 9 月も、小規模な漁村集落等における円滑な事業実施のために改正したとしている。

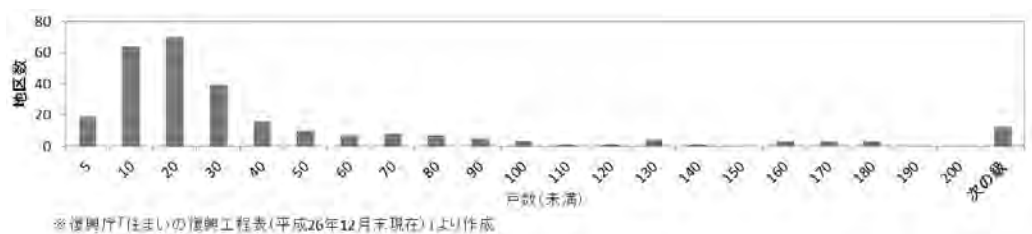
<sup>2</sup> 2014 年 4 月の町長選挙は、現職の斎藤町長が 3983 票を得て当選したものの、元職の森久一候補は 194 票差の 3789 票を得た。『河北新報』2014 年 3 月 21 日、4 月 21 日。

けつつ、山元町復興計画の策定過程及び実施過程の特徴を明らかにする。

図表 3-3-1 防災集団移転促進事業で整備する住宅団地の規模・集約度



図表 3-3-2 住宅団地の戸数分布



## (2) 策定過程

### ① 復興計画策定体制の構築

#### ア 町制の成立過程と行政区

まず、山元町の成り立ちから紐解いていこう。1889年、八手庭、大平、小平、鷺足、山寺、浅生原、高瀬の7か村が合併して山下村となり、坂元、真庭の2か村が合併して坂元村となった。1955年には町村合併促進法に基づき、山下、坂元両村が合併して山元町が誕生した<sup>3</sup>。町内にある各集落は、かつて独立していた村としての名残をとどめている。町では、旧村等の境界に配慮して町内を22の行政区に分け、各区に報酬が支給される行政区長及び副区長（非常勤特別職の地方

<sup>3</sup> 山元町企画調整課（2005: 14）。

旧村に由来する行政区は、町の西側（陸側）を南北に走る国道 6 号線（旧陸前浜街道）沿いに連なるのに対して、戦後に宅地開発された山下駅（1949 年開業）を擁する新興集落の花釜区等は、町の東側（海側）を南北に走る JR 常磐線沿いに連なる。旧山下・坂元村の南北軸と、旧集落・新興集落の東西軸によって地縁が構成されている（図表 3-3-3）。

## イ 第5次山元町総合計画の策定

<sup>4</sup> 山元町行政区設置に関する規則（昭和 45 年 3 月 19 日規則第 1 号）第 6 条。

151

で、都市計画区域が設定されているにもかかわらず、用途地域と市街化区域区分が震災当時無かった自治体は、岩手県岩泉町と山元町のみであり、行政上の効率性を損なっているとの認識が持たれていた。

こうした中、2010年4月26日、「出生率県内最低」をカバーする福祉施策（による若年人口の流入）と「計画的な土地利用による活性化」<sup>6</sup>を選挙公約に掲げた宮城県職員の斎藤俊夫氏が町長に就任し、8月30日には、人口減少・少子化・高齢化・にぎわいの創出を主要課題とする第5次山元町総合計画の策定作業が始まった。10月1日、斎藤町長は、県職員の平間英博氏を議会同意の元に副町長に、同じく県職員の渡辺一晃氏を企画財政課班長に任命した。総合計画策定作業は、山元町震災復興計画案を検討する際のベースとなった。

## ウ 東日本大震災における山元町の被害状況

東日本大震災における山元町の被害状況の特徴は、以下の三点である。

第一に、他自治体と比較した被害の甚大さである。人的被害は778人（死者680人、行方不明者18人、負傷者90人）<sup>7</sup>に達した。人的被害率4.7%は女川町8.4%に次いで宮城県内第2位である。建物被害は3,302棟（全壊2,217棟、半壊1,085棟）に登り、浸水面積24㎤は可住地面積42.69㎤の56.2%に及んだ。町役場庁舎も被害を受け、震災後仮庁舎に移転した。

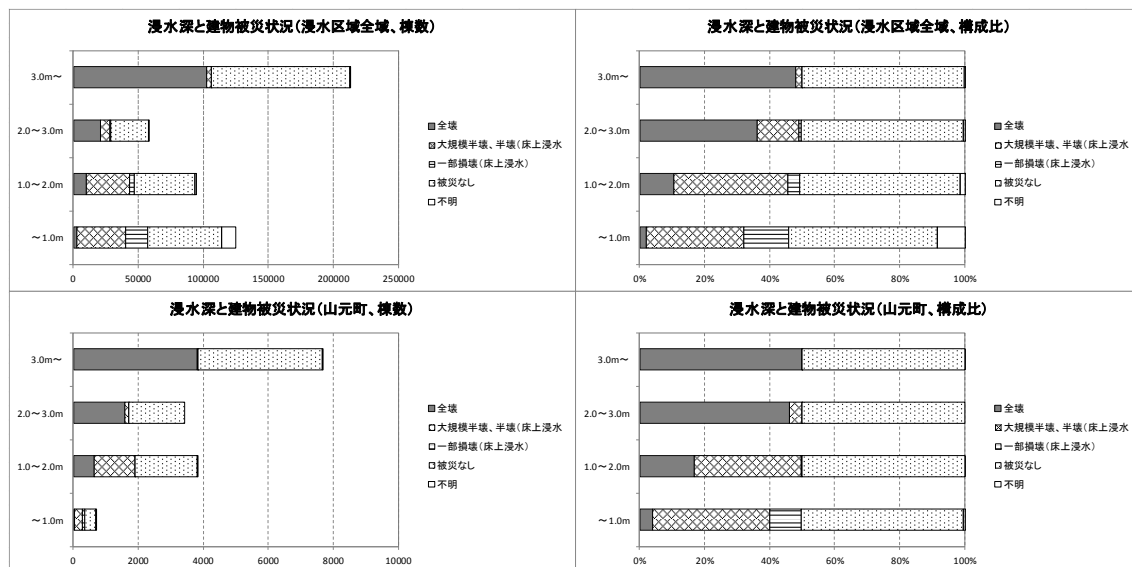
第二に、JR常磐線が津波により流出した点である。町内にある山下駅と坂元駅が休止し、復興計画策定当初からJR常磐線の復旧ルートが重要な検討課題となった。

第三に、浸水区域における建物の分布と被害状況である。図表3-3-4は、国土交通省による被災現況調査結果に基づく。棟数が最も多いのは浸水深3m以上の区域で、そのうち半数近くが全壊である。2番目に棟数が多いのは、JR常磐線山下駅西側を中心に広く分布した浸水深1～2mの区域で、3割近くの建物が大規模半壊にとどまった。3番目に棟数が多いのは浸水深2～3mの区域で、全壊の比率が被災地域全体と比べて高い。浸水深1m未満の区域の建物は、内陸深い位置を走る国道6号線（陸前浜街道）沿いの集落と、JR常磐線山下駅、坂元駅周辺に形成された新興集落の間に広がる区域であり、農地利用が中心であった。

<sup>6</sup> 「平成22年第1回山元町議会臨時会会議録」2010年5月14日、7頁。

<sup>7</sup> 宮城県「東日本大震災における被害等状況 平成26年2月28日現在」。

図表 3-3-4 浸水深と建物被災状況



(出典) 国土交通省「東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査のとりまとめについて」より筆者作成。

## エ 発災直後から策定体制の構築まで

山元町における震災復興計画の策定体制の構築は、外部からの支援体制の確立と連動して進められた。まず、3月30日、全国市長会が「東北地方太平洋沖地震に係る被災市町村に対する人的支援のための職員派遣について(依頼)」を発出し、職員派遣を全国の市区長に依頼した。市長会の要請により、4月19、20日には、山元町を対口支援することになる北海道札幌市の市長が被災地の被災状況を視察した<sup>8</sup>。

4月7日、宮城県都市計画課は、復興事業費の積算<sup>9</sup>を第一目的とする、「復興まちづくり計画(案)」を県単独で作成すると発表し<sup>10</sup>、5社で構成されたコンソーシアムが受注した。山元町を担当したのは㈱オオバであり、5月の連休明けに被災自治体の首長、担当部局に対し「復興まちづくり」案(現地再建案、内陸移転・集約案など複数)を提示した。

国土交通省は、3月30日に「被災の復旧・復興に関する検討会議」を設置した。国の第一次補正予算案(4月22日閣議決定)に、津波被災市街地復興手法検討調査費(いわゆる「直轄調査」)71億円が盛り込まれ、国交省地区担当者と調査業

<sup>8</sup> 2011年4月21日札幌市長記者会見資料「札幌市長による東日本大震災の現地視察報告について」

<sup>9</sup> 2013年6月11日「復興財源に関する意見」(第6回東日本大震災復興構想会議で村井知事提出)の積算資料となった可能性がある。

<sup>10</sup> 宮城県都市計画課「宮城県による被災市町『復興まちづくり計画』策定支援について」、2011年4月7日。

務を受託したコンサルティング会社が、被災自治体における復興計画策定の支援にあたることとなった。

5月2日、JR東日本が国土交通大臣に「東日本大震災による津波被害を受けた沿岸地区の復旧について（要望）」を提出した。復旧にあたり、「地域全体の復興や『まちづくり』の計画策定」と一体となった、「津波対策の確実な実施」を可能とする復旧ルートを選定が必要とした。

JR東日本の要望により、山元町は復興方針を早急に固める必要が生じた。5月16日、斎藤町長は、朝日新聞のインタビューに答える形で、「行政経費を減らすため」のコンパクトな町が求められていたとし、住宅が全壊した住民の高台移転と常磐線ルートの移設、市街地整備のための都市計画用途地域の設定を公に表明した<sup>11</sup>。

一方、5月10日、区長会会長の岩佐徳義氏（牛橋区）の呼びかけにより、町内の区長や商工会、農協、漁協などの関係者計16人が出席し、JR常磐線の復旧をめぐり意見交換が行われた。現行ルートでの復旧は厳しいのではないかという見方が大半を占めたものの、新興住宅地である山下駅周辺における浸水深は1メートル未満であり、「山下駅までは現行ルートで暫定的に復旧できないか」といった要望も生じ、意見集約には至らなかった<sup>12</sup>。地区別被災状況の違いとJR復旧を巡る地域間利害対立の重なりは、山元町内に大きな亀裂を構築することとなる。

5月19日に召集された平成23年第2回山元町議会臨時会で、「東日本大震災災害対策調査特別委員会設置に関する決議」が採択された。同議会では、山元町総合計画審議会条例（委員20名）を廃止する条例と、住民代表10名から組織される山元町震災復興会議設置条例が可決された。これは、山元町震災復興計画を、第5次山元町総合計画を兼ねるものとしたことによる<sup>13</sup>。さらに、震災復興推進課を設置するための関連条例案も可決された。

庁内の策定組織として、町長をトップとして、課長クラスで構成する「災害復興本部」（計画策定の中心的役割、総合調整）と、各課の班長クラスからなる「震災復興検討委員会」（計画の原案を検討・作成）によって復興計画を検討する体制が構築された。庁内の策定組織と、震災復興有識者会議は、5月19日に要綱に基

<sup>11</sup> 「高台に中心市街地／コンパクトな町目指す／斎藤俊夫・山元町長」『朝日新聞』2011年5月16日。もっとも『河北新報』5月18日では、斎藤町長は新ルートと、既存ルート復旧の双方を併用案として提示していた。しかし、常磐線北部整備期成同盟会に対し、JR東日本仙台支社長が被災地回避ルートを基本とする（『議会だより山元第150号』）との発言を示した頃から、町長から併用案について積極的な発言が見られなくなっていった。6月初旬に開かれた国交省東北運輸局主催による実務者レベルの連絡調整会議では、内陸移転案を前提とする調整が進められていたという。

<sup>12</sup> 「東日本大震災／JR常磐線復旧へ、ルートを検討／宮城・山元町行政区長ら」『河北新報』2011年5月11日。

<sup>13</sup> なお、高橋厚震災復興会議会長は、廃止された山元町総合計画審議会の会長である。

づいて設置された<sup>14</sup>。

5月20日、国交省において、直轄調査で各自治体を担当するコンサルティング会社を決めるプロポーザルが実施された。山元町について、(株)国際興業が被災現況調査（通称、①調査）、(株)オオバが復興パターン概略調査（通称、②調査）、市街地復興パターン詳細調査（通称、④調査）を受託した。

5月31日、札幌市が、山元町の震災復興計画策定業務を支援するため、2人の技術職員（土木職、建築職）を派遣した上で、都市計画部内に、都市計画部長を室長とする山元町復興支援室を設置したと公表した<sup>15</sup>。なお、都市計画部長の星卓志氏は、山元町震災復興本部参与に就任した。

6月1日震災復興推進課が設置され、課長に県庁職員である鈴木光晴氏が就任した。同課は当初、課長級2名、班長1名、班員4名、合計7名体制でスタートした。このうち、宮城県職員は、課長級1名、班長1名、班員1名、合計3名が派遣された。このほかに札幌市職員2名（建築職、土木職）とUR1名が派遣された。

6月3日に宮城県が発表した「宮城県震災復興計画（第1次案・事務局原案）」は、沿岸部を北から「三陸地域」「石巻・松島地域」「仙台湾南部地域」に分けた。前二者について高台移転・職住分離を柱としたのに対して、仙台湾南部地域は多重防御を柱とした<sup>16</sup>。県と山元町の密接な関係を踏まえるならば、県は、山元町を仙台湾南部地域のモデルと位置付けていたと考えられる。

6月17日、河北新報のインタビューに答えた斎藤町長は、コンパクトシティを改めて掲げるとともに、都市計画の用途地域の設定を「短期間でやるには超法規的」に行う必要があると述べた。

## ② 震災復興基本方針

### ア 第1回震災復興有識者会議及び震災復興会議（6月19日）

6月19日、第1回震災復興有識者会議及び震災復興会議が開かれた。町長は「分散型の都市構造」を改め「コンパクトな都市計画を重視した復興を目指したい」と挨拶した。町は、会議に提出した資料において、JR常磐線及び県道相馬亘理線について「新たな居住地とあわせたルートを考える必要がある」と明記した<sup>17</sup>。

この頃に町が実施した「山元町の復興まちづくりに関する意向調査」（6月22日～30日、最終結果の公表は9月）を見ると、今後希望する居住地について、全体では過半数が「町にまとまった安全な居住地を用意してもらう」を選択したの

<sup>14</sup> 「山元町震災復興有識者会議開催要綱」2011年5月19日告示第19号、「山元町震災復興本部及び山元町震災復興検討委員会設置要綱」2011年5月19日訓令第2号。

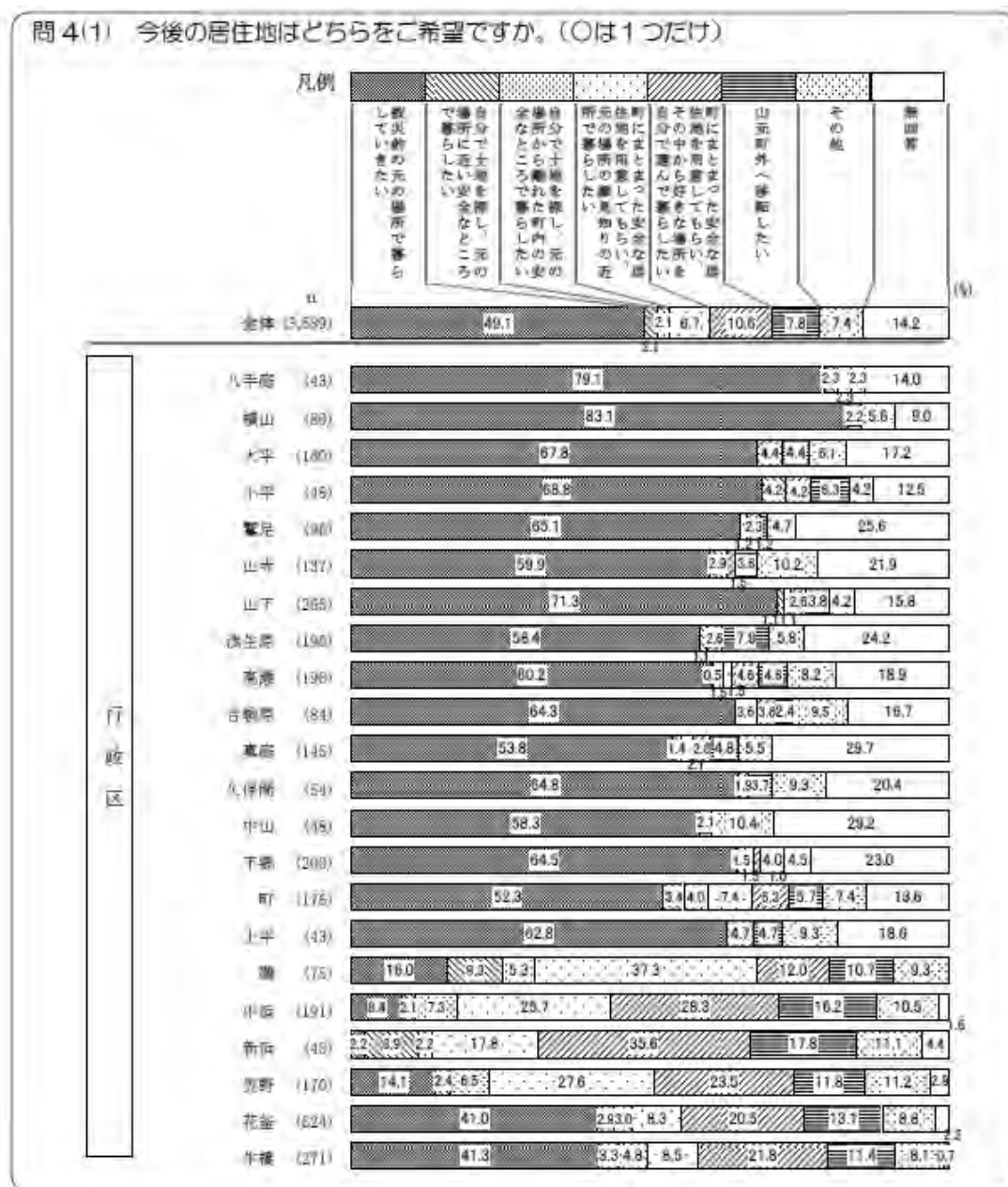
<sup>15</sup> 2011年5月31日札幌市長記者会見資料「宮城県山元町への職員の派遣について」

<sup>16</sup> 宮城県「宮城県震災復興計画（第1次案・事務局原案）」2011年6月3日、38頁。

<sup>17</sup> 2011年6月19日震災復興有識者会議資料19頁。

に対して、山下駅周辺の花釜地区では「被災前の元の場所」41.0%が最多であった（図表 3-3-5）。なお、今後の交通機関について「元の位置で復旧すべき」を選択したのは、全体で 10.2%、坂元駅周辺の新浜及び中浜区では、各 0.0%、6.3%と非常に少ないのに対して、花釜区では 29.8%が選択した。

図表 3-3-5 居住地の希望（2011 年 6 月）



（出典）「山元町の復興まちづくりに関する意向調査」5 頁。

## イ 「全体会」の立ち上げ（7 月 4 日）

7 月 4 日、星卓志参与の発案による「関係者全員ミーティング」（全体会）が初



めて開かれた。山元町役場の担当者に加え、直轄調査地区担当、札幌市都市計画部長、(株)オオバ等、外部の支援者が一同に集まり、原則として月、1回から2回の頻度で実施された<sup>18</sup>。全体会が災害危険区域、被災者支援、アンケート作成などの実務的な調整を進めるに連れ、庁内の震災復興検討委員会（課長補佐級）の役割は低下した。

全体会では、開発候補地の抽出と災害危険区域の検討が同時に進んでいた。特に、災害危険区域の検討は差し迫った状況であった。建築基準法第89条に基づく建築制限の期間は、「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<sup>19</sup>」により延長されていたものの、9月11日には一旦終了する。山元町は、この終了に合わせ、建築基準法第39条に基づく災害危険区域を設定しようとしていた<sup>20</sup>。

#### ウ 山元町震災復興基本方針の決定（8月4日）まで

7月24日、山元町震災復興基本方針（素案）が有識者会議・復興会議に提出された。素案では、堤防及び県道相馬亘理線による多重防御、新市街地は「国道6号の西側」に集約する方針が提示された。「まちの骨格イメージ」図では、浸水区域を避けるようにして内陸側に迂回するJR常磐線の復旧ルートが太い矢印で描かれ、矢印上に「居住地ゾーン（新規住宅地）」を示す小円が4つ<sup>21</sup>ほぼ等間隔で並んでいた。

7月29日、JR常磐線山下駅・亘理間早期開通促進住民の会（会長：岩佐徳義牛浜行政長）が『JR常磐線山下駅・亘理間早期開通促進』に関する請願を町長に提出した。請願には6月から集めた2069人分の署名簿が添付されたが、町長は難色を示した<sup>22</sup>。

8月4日、山元町震災復興基本方針が決定した。基本方針素案からの主な修正点は二点である。第一に、新市街地に関して文案が、「国道6号の西側」から「国道沿い」に修正された。第二に、後に第3種災害危険区域となる「津波被害が比較的小さい住宅が立ち並ぶ地域」に「地区計画を導入する」ことが明記された。同日、第2回常磐線復興調整会議（国交省東北運輸局）<sup>23</sup>で、山元町の復興まちづくりイメージ案に基づき、浜吉田駅から福島方面のルートを現ルートより内陸

---

<sup>18</sup> 星卓志（刊行予定）

<sup>19</sup> 2011年4月8日の宮城県の要望による。

<sup>20</sup> 実際は建築制限を延長したのち、11月11日に災害危険区域を指定した。

<sup>21</sup> 北から、山下集落周辺、役場周辺、宮城病院周辺、坂元集落周辺。名称は、津波により被災された方々への今後の住まいに関する意向調査結果報告21頁に基づく。

<sup>22</sup> 「東日本大震災／JR常磐線復旧、宮城・山元町長に要望／山下駅周辺住民」『河北新報』2011年7月30日。

<sup>23</sup> メンバーは、JR東日本、沿線市町、県、国（復興局・東北地方整備局・東北運輸局）等。

側に設置することが確認された<sup>24</sup>。

### ③ 震災復興計画

#### ア 土地利用構想案の提示（8月28日）まで

8月28日の第3回震災復興有識者会議及び第4回震災復興会議に、「土地利用構想（案）」が示された。同案において、JR常磐線の具体的な復旧ルートと開発候補地が初めて明らかになった。さらに、「土地利用構想実現のための手法の例」において、災害危険区域の3分割設定と、既存集落を対象とした地区計画の導入、防災集団移転促進事業の活用が明記された。

まず注目すべきは災害危険区域の設定である。災害危険区域は、今回の津波の浸水深に応じ、第1種区域（浸水深が概ね3mを超える地区）、第2種区域（浸水深が概ね2m～3mの地区）、第3種区域（浸水深が1m～2mの地区）の3つに分けられた。第1種区域は建築禁止、第2種区域は基礎の上端の高さが1.5m以上の住宅の建築が可能、第3種区域は基礎の上端が0.5m以上の住宅の建築が可能とされた。

区域分割の基準となる浸水深及び例外的に建築を認める場合の基礎上端の高さは、直轄調査の被害状況調査により、浸水深2mまでが流出・全壊せずしなかったことに基づくものである<sup>25</sup>。さらに、第3種区域に適用された上端規制（0.5m）は、通常の布基礎の高さに過ぎず、地下室などを掘り下げる構造物をつくらない限りにおいて、従前地（「既存山下駅集落西側エリアを想定」<sup>26</sup>）での住宅建築が可能とした。これは、従前地再建を希望する住民要望に応じたものである。

さらに、開発候補地の検討フレームも明らかにされた。要約すれば、①津波浸水深2m以上の地域を除外、②都市計画区域や農用地区域等、法規制条件に配慮、③既存市街地及び既存集落との近接性等を考慮、④安全で安定した住宅地盤の確保、⑤上下水道が整備又は計画されたエリアへの近接性を考慮、⑥主要幹線道路（国道6号線）へのアクセスの容易性（1キロ以内）について考慮するとなっていた。なお、「町の歴史や地域コミュニティの形成経緯等を考慮」する一文も加えられた。ただし、昭和の合併前（旧山下町・旧坂元町）に対する配慮に留まっていたと考えられる。

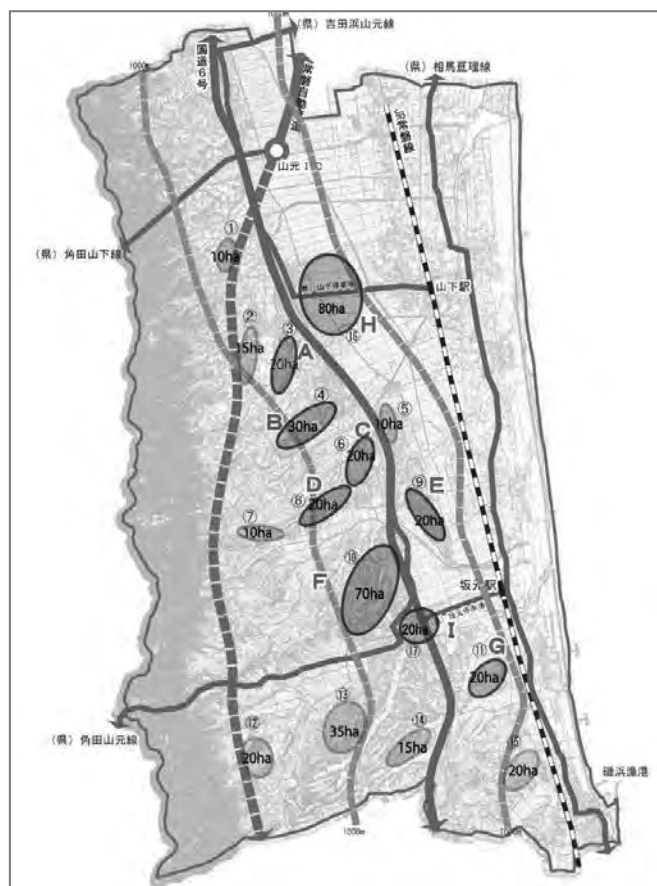
---

<sup>24</sup> 「浜吉田駅から福島ルートは内陸側に JR常磐線復興調整会議」『建設工業新聞』2011年8月8日。

<sup>25</sup> 「平成23年第3回山元町議会定例会（第3日目）」議事録、25頁による斎藤町長の答弁も参照のこと。

<sup>26</sup> 「第3回山元町震災復興有識者会議」議事録、4頁。

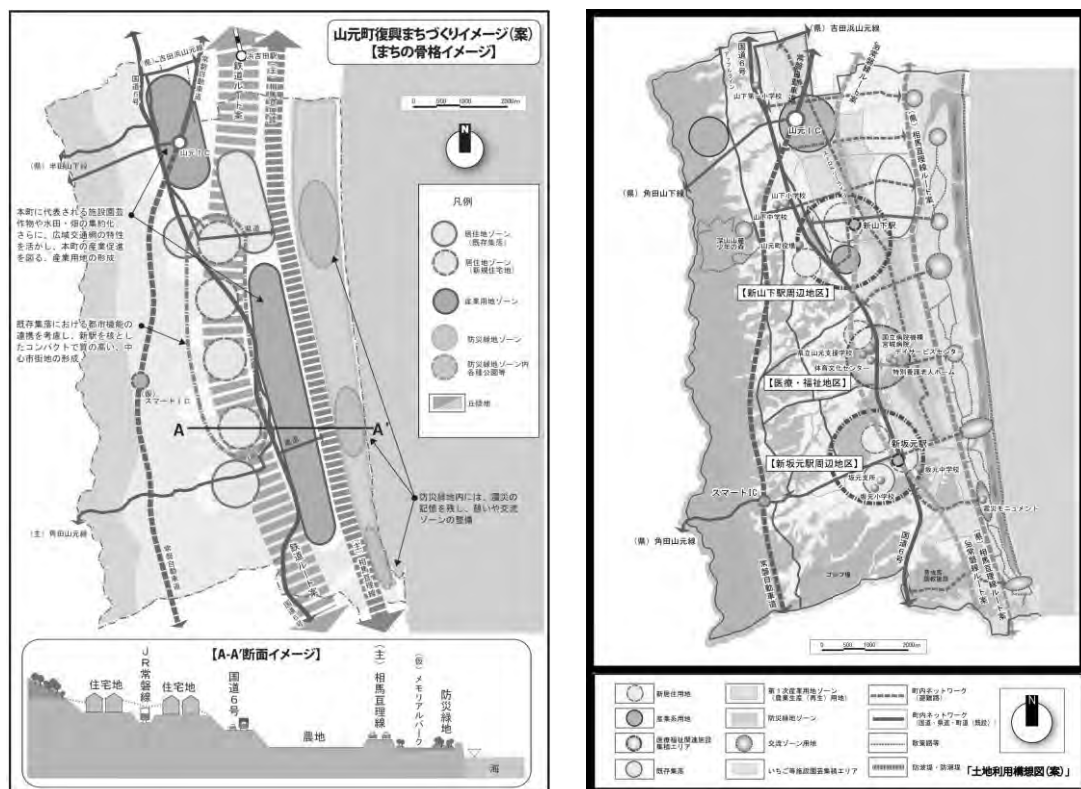
図表 3-3-6 開発候補抽出図



(出典) 第 3 回山元町震災復興有識者会議「復興まちづくり土地利用構想(案)(2011 年 8 月 28 日)」6 頁。

開発候補地は国道 6 号線沿い 1km 以内の範囲で 8 か所あり、このうち 5 か所が「新居住用地」とされた(図表 3-3-6)。さらに、5 か所のうち北端の新居住用地に新山下駅を配置し、山元町役場周辺の既存集落と新居住用地と合わせて、「新山下駅周辺地区」とした。南端の新居住用地には新坂元駅を配置し、他の新居住用地と坂元支所周辺の既存集落を合わせて、「新坂元駅周辺地区」とした。さらに、中間にある国立病院機構宮城病院周辺の新居住用地は「医療・福祉地区」とし、3 地区に括った図が示された(図表 3-3-7)。

図表 3-3-7 開発候補地の検討①（震災復興基本方針と土地利用構想案）



2011.7.24震災復興基本方針案

2011.8.28土地利用構想案

## イ 山元町震災復興基本計画基本構想案の提示（11月13日）まで

9月2日から9月10日まで、震災復興基本方針に関する住民説明会を開催したほか、パブリックコメントを実施した。住民説明会では、同方針の他に、上記の土地利用構想案が説明された。最も意見が多かったのは JR 常磐線に関するものであり、旧山下駅周辺の行政区の住民より、原位置復旧を要望する意見が多く出された<sup>27</sup>。

住宅再建に対する支援策についても説明されたが、被災者生活再建支援法による給付、防災集団移転促進事業による移転元用地の買取り、土地・住宅取得資金の利子補給、移転費補助など、既存制度によるものだった。ほとんどの区域が移転促進区域に該当しない第3種危険区域の住民は防災集団移転事業に基づく支援制度の対象とならなかった。

住民から寄せられた意見に対し、町は、第2種、第3種危険区域の移転希望者に対して独自の支援制度で助成する意向を示した。他方、第3種危険区域で現地再建が許容された住民に対しては、具体的な支援策が構築されることはなかった。

<sup>27</sup> 『山元町震災復興基本方針』に関する住民説明会 意見交換結果」2011年9月、3頁。

9月12日に開かれた平成23年第2回山元町議会定例会では、都市計画法第16条第2項に基づく「山元町地区計画等の案の作成手続に関する条例案」が上程され、16日、全員賛成で可決された。しかし、後に第3種危険区域に対する地区計画は見送られることになり、この条例は新市街地の地区計画（2015年3月決定）のためのものとなった。

10月25日に議会全員協議会で災害危険区域条例案が説明され、26日にかけて住民説明会が開催された。現地再建希望者、移転促進区域外の住民に対する支援はなく、支援格差が非常に大きかった。

2011年第3次補正予算案が閣議決定された10月28日、平成23年第4回山元町議会臨時会に災害危険区域条例案が上程された。しかし、複数の議員が全員協議会から3日後の議案上程が急である点を批判した。さらに、条例案が、区域の線引きを告示事項とし、かつ、今後告示を変更する判断を町長に委ねている点に対して批判が集中し、議会側から条例案に見直し条項を盛り込むべきとの提案がなされた。町長は「災害防止上必要な施設の整備の状況に応じ、その効果について検討を加え、必要である場合は見直しを行うものとする」との一条を追加する修正案を提示し、賛成10、反対5で可決された。11月11日、災害危険区域が指定された。

11月13日、第6回震災復興会議に山元町震災復興基本計画基本構想案が提示され、5か所の新居住地が具体的な形で明示された。会議には、8月24日から9月9日まで実施された、「今後の住まい等に関する調査」の結果が報告された（図表3-3-8）。新市街地への移転と現地再建の希望者数は同水準であり、特に流出・全壊を免れた世帯で、現地再建の希望者の占める割合が高かった。

図表 3-3-8 居住地の希望（2011年8月）

	調査数	被災前の元の場所で暮らしたい	自分で空いている土地又は建物を探し、町内で暮らしたい	町が計画している新たな居住地(町営住宅を含む)で暮らしたい	山元町外へ移転したい	その他	無回答
全体	1807 100%	586 32%	182 10%	579 32%	238 13%	279 15%	74 4%
流出	492 100%	50 10%	83 17%	225 46%	51 10%	95 19%	22 4%
全壊	875 100%	264 30%	88 10%	281 32%	146 17%	137 16%	29 3%
大規模半壊	298 100%	184 62%	9 3%	54 18%	29 10%	32 11%	9 3%
半壊	86 100%	54 63%	2 2%	14 16%	7 8%	10 12%	3 3%
一部損壊	43 100%	32 74%		4 9%	2 5%	4 9%	5 12%
被害なし	4 100%	2 50%			1 25%		1 25%

「津波により被災された方々への今後の住まいに関する意向調査」結果報告(2011年)  
16頁。複数回答あり。

## ウ 山元町震災復興計画に関する説明会（11月15日～21日）

11月15日から11月21日にかけて山元町震災復興計画に関する住民説明会が開催された。この時期、町が整備する新市街地とは別の場所——主として同一行政区内——への独自移転を掲げる住民運動が起こっていた。旧集落の伝統を重んじる独自移転運動は、将来の人口減少・高齢化を見据えたコンパクトシティ構想と厳しく衝突することとなる。

意見交換において、瀧ノ山地区、新田西地区、笠野地区からの独自移転要望に対し、町は「ここで示した3つのゾーン以外での新市街地については50戸以上のまとまりが確保出来れば検討する」と回答した<sup>28</sup>。「50戸」は、「良質な市街地の形成、行政コストの削減、あるいは持続可能なコミュニティの形成などといった復興計画の方針」に基づき、市街化調整区域における開発許可基準を参考とした基準であった<sup>29</sup>。これに対し、嶋田博美笠野区長は、区内の意向調査（63戸）を元に、区内の合戦原赤坂地区への独自移転要望を、11月中旬に山元町に提出した。

## エ 山元町震災復興計画の議会審議

災害危険区域の指定を終え、JR常磐線の内陸移転についてJR、関係自治体との調整を終えた山元町は、12月7日の第7回震災復興会議で山元町震災復興計画案を固めた。

12月12日に開会した平成23年第4回山元町議会定例会において、山元町震災復興計画について（議案第65号）が審議された。同議会では、「請願第3号 山元町災害危険区域の範囲縮小に関する請願」、「請願第4号 『JR常磐線山下駅・亘理間早期開通促進』に関する請願」も付託されていた。

一般質問後、委員会での審査に移った議会審議は難航した。中でも、震災復興計画（議案第65号）が付託された東日本大震災災害対策調査特別委員会は12月18日及び19日に開催されたが、12月20日の議会で「議事の都合により」会期を12月26日まで6日間延長することとされ、21日から23日まで審査が続いた。この時、2010年に制定された山元町議会基本条例第10条（自由討議）に基づき、初めて議員間の自由討議が行われた。12月26日、議会に委員会審査結果が報告された。採決の結果、議案第65号は修正可決、請願第3号は採択、請願第4号は不採択となった。

以下、審議と採決の概要を述べる。まず、「請願第3号 山元町災害危険区域の範囲縮小に関する請願」（総務民生常任委員会に付託）は、災害危険区域の指定により住宅再建が困難になり、人口流出をもたらし、住民は重要情報を公開されず妥当性を判断できない状態で過大な災害危険区域が指定されたとして、範囲縮小

<sup>28</sup> 「「山元町震災復興計画」に関する住民説明会 意見交換結果」2011年11月、18頁。同じ趣旨の町長の答弁は「平成23年第4回定例会」議事録、51頁。

<sup>29</sup> 「平成24年第3回山元町議会定例会（第2日目）」議事録、7頁。

を求めた<sup>30</sup>。請願者の田代侃氏<sup>31</sup>が委員会で説明し、条例に線引きの内容が示されていない点、他団体では「住民の意見を吸い上げ、合意形成をおこなっている」点、浸水深 2m 以上、海岸から 1 km の指定が多いのに対して、山元町は浸水深 1m 以上、海岸から 2 km である点を指摘した。委員会では請願の内容は妥当であり採択すべきものとされ、本会議において全員一致で採択された<sup>32</sup>。

「請願第 4 号『JR 常磐線山下駅・亘理間早期開通促進』に関する請願」（産建教育常任委員会に付託）は、JR 常磐線山下駅・亘理間早期開通促進住民の会が、現存の山下駅まで早期復旧することを求めた。議会採決では、笠野区及び花釜区の議員 4 人<sup>33</sup>のうち 3 人が賛成したが、反対 10 人で不採択となった。請願者であった旧山下駅周辺の花釜、牛橋、笠野区の住民<sup>34</sup>は、震災復興計画後に立ち上げられる「土曜日の会」のコアメンバーとなる。

次に、「議案第 65 号 山元町震災復興計画について」に関して、委員会による修正点が報告され、全員一致で可決された。内容は図表 3-3-9 のとおりである。

図表 3-3-9 復興計画案に対する議会の修正点

		山元町震災復興計画基本構想(案) 12/7第7回震災復興会議	12/26議会による修正
1	10頁 4グランドデザイン、(2)土地利用計画、 ②安心して暮らせる住宅・宅地の供給 ・安全な住まいの確保	なし	災害危険区域については、津波防災施設の整備等を推進することにより区域の縮小を図ります。
2	12頁 4グランドデザイン、(2)土地利用計画、 ⑥災害に強い交通ネットワーク整備 ・津波被害の及ばないJR常磐線の整備	JR常磐線は、津波被害の小さかった国道6号側へ移設し、まちづくりにあわせた整備をJR側と調整していきます。ま	JR常磐線は、津波被害の小さかった国道6号側へ移設し、多重防御にも配慮した構造にするとともに、まちづくりにあわせ早期整備をJR側と調整していきます。
3	13頁 土地利用計画図	JR常磐線ルートを細い線で明示。 ※宮城病院周辺を大きく迂回し、国道6号線の東側を走る。	JR常磐線ルートの線を太くして幅を持たせる。 ※国道6号線の西側を走る可能性を残す。
4	18頁 5重点プロジェクト、(5)防災力向上プロジェクト 【津波多重防御機能等道路整備事業】	県道相馬亘理線の嵩上げにより、2線堤の機能を持つ道路を整備します。	県道相馬亘理線を嵩上げすることにより2線堤として整備するとともに、3線堤の機能を持つ幹線町道等の整備を図ります。
5	18頁 5重点プロジェクト、(5)防災力向上プロジェクト	なし	【緊急避難施設整備事業】 大津波に対し十分な避難時間の確保をできない場合を想定した津波避難施設を整備します。

(出典) 筆者作成。

1点目の災害危険区域、3点目の JR 常磐線ルートに関する修正は、花釜区を中心に、災害危険区域及び JR 常磐線の復旧ルートに対して根強い異論が存在することを踏まえたものである。さらに、河北新報によれば一部の議員から「早期開

<sup>30</sup> 「平成 23 年第 4 回山元町議会定例会（第 1 日目）」議事録、18 頁。

<sup>31</sup> 東北工業大学名誉教授、後に「土曜日の会」メンバー。

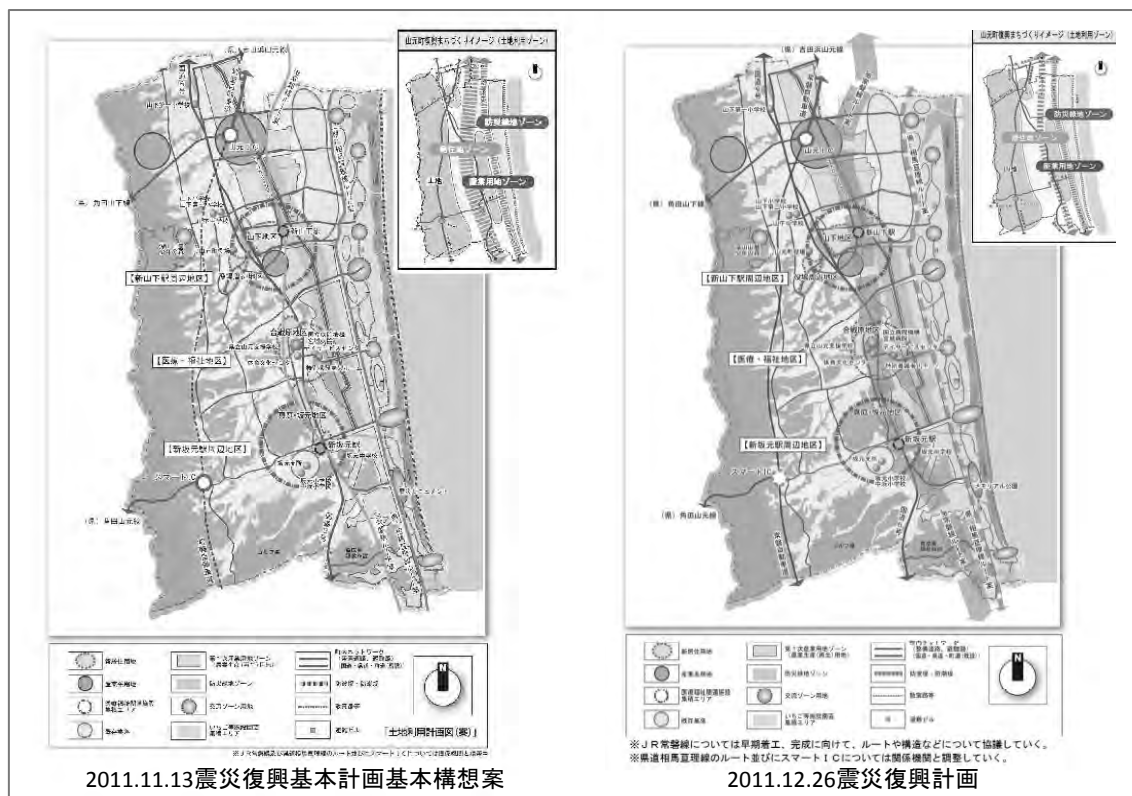
<sup>32</sup> 『議会だより山元第 153 号』2012 年 1 月 1 日。

<sup>33</sup> 『議会だより山元第 152 号』2012 年 12 月 1 日。

<sup>34</sup> 『いちご新聞』第 1 号、2012 年 6 月。

通の観点から 6 号東側を通るルートを検討を求める意見が相次いだ<sup>35</sup>。他方、山元町は整備コストの膨張を嫌う JR との調整を考慮する必要があった。震災復興計画は、JR との調整の余地を残した復旧ルート（図表 3-3-10）によって可決されたのである。

図表 3-3-10 開発候補地の検討②  
（震災復興基本計画基本構想案と震災復興計画）



### （３）実施過程（2013 年末まで）

#### ① 町役場機構の再編

2012 年 2 月 8 日の平成 24 年第 1 回山元町議会臨時会で、山元町職員定数条例の一部を改正する条例<sup>36</sup>が可決された。地方自治法第 252 条 17 に基づき自治体派遣職員を受け入れるものであり、職員定数は 210 人から 250 人に増員された。この結果、職員の実人数は 215 人、震災前の 2010 年 174 人から 41 人増となった。

<sup>35</sup> 「避難施設整備など復興計画修正可決／宮城・山元町」『河北新報』2011 年 12 月 27 日。

<sup>36</sup> なお、同時期に山元町副町長定数条例の一部を改正する条例が上程され可決され、二人目の副町長として東京都 OB の成田隆一氏が 2012 年 5 月 21 日付で任命された（2013 年 6 月 30 日退職）。また、平成 24 年第 4 回山元町議会定例会（12 月 11 日召集）において、職員定数は 250 人から 280 人に再増員された。



た。図表 3-3-11 から増分内訳をみると、他自治体職員は 44 人の増となる一方、プロパー職員の実人数は震災前の職員数抑制方針<sup>37</sup>を継続し、震災前から 3 人減少した。

図表 3-3-11 職員数の変化（概要）

	既存部署				新設部署				全体			
	課長	班長	班員	計	課長	班長	班員	計	課長	班長	班員	計
2010年	15	26	133	174	0	0	0	0	15	26	133	174
2012年	16	23	128	167	7	8	33	48	23	31	161	215
増減	1	-3	-5	-7	7	8	33	48	8	5	28	41
内訳(プロパー)	1	-4	-21	-24	3	4	14	21	4	0	-7	-3
内訳(他自治体)	0	1	16	17	4	4	19	27	4	5	35	44

※図21をもとに集計

図表 3-3-12 から震災復興企画課、震災復興整備課の課長・班長、つまり復興事業の企画調整部門を他自治体派遣職員が占めたことが分かる。さらに、図表 3-3-13 から復興事業の関連部署の詳細を見ると、特に班長級の職員に他自治体職員が多いことが確認できる。

<sup>37</sup> 「平成 24 年第 1 回山元町議会臨時会（第 1 日目）」議事録 18-19 頁による総務課長答弁。

図表 3-3-12 課・室別職員数の変化

課・室	班		2010.4.1				2012.4.1									
			職層				職層						(再掲)他自治体職員			
			課長・室長	班長	班員	計	課長・室長	班長	班員	計	増減	課長・室長	班長	班員	計	
総務課	総務班			1	8	11	14	1	1	12	14	0			1	1
	安全対策班		2	1	2	3										
総務課危機管理室	危機管理班	新設						1	1	3	5	5			1	1
企画財政課	企画班		1	1	2	4	11	1	1	5	7	11	0		2	2
	財政班			1	4	5			1	3	4				0	
	行政改革推進班			注1	2	2			注14							
税務納税課	課税班		1	1	7	9	13	1	1	10	12	15	2		4	4
納税班		1		3	4	1			2	3				0		
町民生活課	窓口班		1	1	4	6	9	1	1	3	5	8	-1		0	0
	生活班			1	2	3			1	2	3				0	
産業振興課	農政班		1	1	3	5	9	1	1	4	6	9	0		2	2
	地域振興班			1	3	4			1	2	3				0	
	農地整備班	新設						1	1	2	2		1	1		
まちづくり整備課	整備班		1	1	4	6	12	2	1	4	7	12	0		2	2
	施設管理班			1	5	6			1	4	5				1	1
	震災復旧班	新設						1	5	6	6		2	2		
会計課	会計班		1	1	1	3	注15	1	1	2	-1				0	
坂元支所	総括班		1	1	2	4	1		2	3	-1				0	
保健福祉課	福祉班		1	1	5	7	45	1	1	5	7	42	-3			0
	健康づくり班			1	8	9			1	6	7				0	
	介護班			注2	2	2			1	4	5				0	
	南保育所保育班			1	7	8			1	9	10				0	
	東保育所保育班			1	9	10				0						
	北保育所保育班			1	8	9			1	12	13				0	
保健福祉課被災者支援室	被災者支援班	新設					1	1	5	7	7		3	3		
地域包括支援センター	総括班		注3	1	3	4	1		2	3	-1				0	
上下水道事務所	庶務班		1	1	2	4	8	2	1	2	5	10	2		0	3
	施設班			1	3	4			1	4	5			1	2	3
議会事務局	議事班		1	1	2	4	1	1	1	3	-1				0	
農業委員会事務局	総務班		注4	1	1	2	注16	1	1	2	0				0	
教育委員会学務課	総務班		1	1	2	4	23	1	1	3	5	21	-2		1	1
	用務員			7	7	7			7		0					
	給食従事員			11	11	8			8		0					
	栄養士			1	1	1			1		0					
生涯学習課	生涯学習班		2	1	10	13	2	1	9	12	-1		1	1		
震災復興推進課	計画調整班	新設														
災害復旧室	復旧整備班	新設														
震災復興企画課	企画調整班	新設					1	1	5	7	7	1	1	3	5	
震災復興企画課事業計画調整室	計画調整班	新設					1	1	5	7	7	1	1	3	5	
震災復興整備課	復興整備班	新設					2	1	6	9	9	1	1	4	6	
震災復興整備課用地・鉄道対策室	事業用地班	新設					1	1	3	5	5	1	1	2	4	
計			15	26	133	174	23	31	161	215	41	4	5	35	44	

※広報やまと2010年4月号、2012年4月号より作成。注1：企画班長兼務、注2：地域包括支援センター総括班長兼務、注3：保健福祉課長兼務、注4：産業振興課長兼務、注5：総務課参事兼務、注6：総務課参事兼務、注7：企画班、注8：会計課長兼務、注9：保健福祉課技術参事兼務、注10：介護班長兼務、注11：産業振興課長兼務、注12：産業振興課農政班班員兼務、注13：震災復興推進課理事兼務、注14：企画班、注15町民生活課長兼務、注16産業振興課長兼務

※広報やまもと2010年4月号、2012年4月号より作成。注1：企画班長兼務、注2：地域包括支援センター総括班長兼務、注3：保健福祉課長兼務、注4：産業振興課長兼務、注5：総務課参事兼務、注6：総務課参事兼務、注7：企画班、注8：会計課長兼務、注9：保健福祉課技術参事兼務、注10：介護班長兼務、注11：産業振興課長兼務、注12：産業振興課農政班班員兼務、注13：震災復興推進課理事兼務、注14：企画班、注15：町民生活課長兼務、注16：産業振興課長兼務

図表 3-3-13 復興関連部署の職員構成

	課・室	班	職層				(再掲)宮城県、札幌市、横浜市、山元町、その他自治体職員			
			課長・室長・参事	班長	班員	計	課長・室長・参事	班長	班員	計 括弧内は任期付職員数
2011.9	震災復興推進課	計画調整班	2	1	4	7	宮1、山1	宮1	宮1、山3	
	計		2	1	4	7	宮1、山1	宮1	宮1、山3	宮3、山4
2012.4	震災復興企画課	企画調整班	1	1	5	7	宮1	宮1	山2、他3	
	・震災復興企画課事業計画調整室	計画調整班	1	1	5	7	札1	札1	札2、山2、他1	
	震災復興整備課	復興整備班	2	1	6	9	山2	宮1	札2、山2、他2	
	・震災復興整備課用地・鉄道対策室	事業用地班	1	1	3	5	横1	横1	宮1、横1、山1	
	計		5	4	19	28	宮1、札1、横1、山2	宮2、札1、横1	宮1、札4、横1、山7、他6	宮4、札6、横3、山9、他6
2013.5	震災復興企画課	企画調整班	1	1	8	10	宮1	宮1	山3、他5	
	・震災復興企画課事業計画調整室	事業計画班	1	1	4	6	札1	札1	宮(1)、札1、山2	
		計画調整班		1	4	5		札1	宮(2)、札1、山1	
	震災復興整備課	復興整備第一班	1	1	9	11	山1	山1	宮(2)、札1、山1、他5	
		復興整備第二班		1	10	11		宮1	宮(3)、山4、他3	
	・震災復興整備課用地・鉄道対策室	事業用地班	3	1	6	10	横1、山2	宮1	宮(2)、山3、他1	
		用地・鉄道班		1	5	6		横1	宮(1)、横1、山1、他2	
	計		6	7	46	59	宮1、札1、横1、山3	宮3、札2、横1、山1	宮(11)、札3、横1、山15、他16	宮4、宮(11)、札6、横3、山19、他16
2014.5	震災復興企画課	企画調整班	1	1	8	10	宮1	宮1	山5、他3	
	・震災復興企画課事業計画調整室	事業計画班	1	1	4	6	札1	札1	宮(1)、札1、山2	
		計画調整班		1	4	5		札1	札1、山2、他1	
	震災復興整備課	復興整備第一班	1	1	5	7	山1	山1	宮(1)、山1、他3	
		復興整備第二班		1	6	7		宮1	宮(1)、山3、他2	
		事業管理班		1	1	2		山1	山1	
	・震災復興整備課建築営繕室	建築班	2	1	7	10	横1、山1	横1	宮(1)、札1、他5	
	・震災復興整備課用地・鉄道対策室	事業用地班	1	1	6	8	山1	宮1	宮(2)、山2、他2	
		用地・鉄道班		1	6	7		横1	宮(1)、横1、山2、他2	
	計		6	9	47	62	宮1、札1、横1、山3	宮3、札2、横2、山2	宮(7)、札3、横1、山18、他18	宮4、宮(7)、札6、横4、山23、他18

※「広報やまもと」に掲載された機構及び職員配置図より作成。

## ② 実施過程（2012 年－2013 年）

### ア 2012 年

1 月 25 日、河北新報が町独自の補助について報じた。町整備の住宅団地への移転者に対する住宅取得費用を、町独自で最大 150 万円補助する。第 2 種、第 3 種危険区域居住者が、元の場所で嵩上げをして住宅再建する場合に、工事費用の 1/2、限度額 100 万円を補助する、というものであった<sup>38</sup>。この独自支援の財源をいかに捻出するかが大きな焦点となった。

1 月 31 日、復興交付金事業計画の第 1 回提出が締め切られた。山元町復興交付金事業計画（第 1 回）では、21 事業、総事業費 432 億円に対して復興交付金 54 億円（2012 年度分まで）となった。防災集団移転促進事業は約 1400 世帯分、事業費 150 億円、災害公営住宅整備事業は山下地区が 440 戸分、事業費 102 億円、宮城病院地区が 80 戸分、19 億円、坂元地区が 80 戸分、19 億円である。がけ地近接等危険住宅移転事業は、利子補給 700 件、引越費用 200 件、事業費 51 億円を見込んだ。添付された位置図では、震災復興計画での 5 か所から絞り込まれた 3 か所の新市街地が明示された。

しかし、1 月以降の復興交付金のヒアリングで、復興庁から「個人の資産形成に資するような部分の費用に対して、交付金は認められない」という見解が示され、住宅再建に対する独自補助事業に復興交付金を充当することが不可能になった。災害危険区域を広く取っても、被災住民への支援財源に繋がらないことが明らかになったのである。以降、山元町では、宮城県震災復興基金交付金を代替財源<sup>39</sup>とする調整を進めていく。

3 月 25 日、復興大臣が宮城県との意見交換会で、がけ地近接等危険住宅移転事業の見直しを表明した。津波によって家屋が全部流出し、解体済みの場合が新たに対象となった<sup>40</sup>。これは、第 3 種災害危険区域の住民が同事業の交付対象となったことを意味した。

6 月 1 日、土曜日の会が、記録・情報発信を目的として「いちご新聞」の発行を始めた。同新聞に掲載された田代侃氏のコラムを要約すると以下の通りとなる。

- ①JR 山下駅は、津波シミュレーション結果によれば、海岸防潮堤及び県道相馬亘理線の嵩上げにより安全が確保されているので、内陸移転は必要がない<sup>41</sup>。
- ②災害危険区域は住民の合意形成を前提として集団移転跡地に指定するべき。
- ③今回の指定は、実浸水深 1m 以上と広範に設定し、住民の合意形成をしていない。

<sup>38</sup> 「東日本大震災／住宅取得に 150 万円補助、集団移転を促進／宮城・山元町方針」『河北新報』2012 年 1 月 25 日。

<sup>39</sup> 「平成 24 年第 2 回山元町議会定例会（第 2 日目）」議事録 11 頁。なお、宮城県震災復興基金の原資は総務省が設置した「取崩し型復興基金」（2011 年 10 月 17 日）である。

<sup>40</sup> 復興庁「平野復興大臣 国と県の意見交換会（宮城県）後記者会見録」

<sup>41</sup> 『いちご新聞』第 1 号、2012 年 6 月。

- ④第 3 種危険区域は安全上の実効性はなく、JR 山下駅の内陸移転の口実として設定された<sup>42</sup>。
- ⑤防災集団移転促進事業による買取りは、対象を宅地のみに限定し、移転跡地利用計画が無く、移転元と移転先の土地価格差が大きい<sup>43</sup>。
- ⑥新山下駅周辺地区の都市計画は、花釜区及び笠野区の災害危険区域に残る集落から津波避難路が最短のものではない<sup>44</sup>。
- ⑦県道相馬亘理線の新ルートの設定では、県道の海側に 20 戸程度住居群が残る<sup>45</sup>。

7 月 12 日から 31 日まで、集団移転・災害公営住宅に関する最終意向確認が実施された。1 月の調査と比較すると、第 1 種、第 2 種災害危険区域では、住宅団地への移転は微増（21%→25%）に留まる一方、単独移転が大幅に増えた（32%→45%）。また、現地再建は 2%にまで減少した。第 3 種災害危険区域でも、山下駅、坂元駅の復旧の目途が立たないことへの失望感を反映し、単独移転が増加（14%→24%）した。また、がけ地近接等危険住宅移転事業が活用できるようになったこともあり、現地再建は減少（43%→38%）した（図表 3-3-14）。

図表 3-3-14 居住地の希望（2012 年 1 月～2 月と 7 月）

	区分	来場者の割合	住宅団地に移転	災害公営住宅に移転	町内移転	町外移転	元の場所 で修繕	元の場所 で新築	その他 (未定)	合計
2012年1月下旬～2月下旬	災害危険区域 (第1種・第2種)	対象世帯の 77%	239 21%	339 30%	126 11%	233 21%	48 4%	14 1%	127 11%	1126 100%
	災害危険区域 (第3種・区域外)	対象世帯の 46%	30 5%	158 27%	18 3%	63 11%	193 33%	61 10%	66 11%	589 100%
	合計		269 16%	497 29%	144 8%	296 17%	241 14%	75 4%	193 11%	1715 100%
	区分		住宅団地に 移転	災害公営住宅 に移転	単独移転		現地再建		合計	
2012年7月	災害危険区域 (第1種・第2種)	対象世帯の 79.2%	285 25%	318 28%	518 45%		25 2%		1146 100%	
	災害危険区域 (第3種・区域外)	対象世帯の 45.6%	49 9%	150 29%	123 24%		194 38%		516 100%	
	合計		334 20%	468 28%	641 39%		219 13%		1662 100%	

※2012年1月下旬～2月下旬「今後の住まいに関する個別面談」は広報やまもと2012年4月号、2012年7月「集団移転・災害公営住宅に関する最終意向確認」は広報やまもと2012年9月号より作成。

8 月の平成 24 年第 4 回山元町議会臨時会で、坂元道合地区の災害公営住宅を整備するための補正予算案が、地盤不良地に整備する点が問題とされ否決された（賛成 4、反対 9）。9 月に工法を調整し再提案されたが、再度否決された（賛成 2、反対 11）。

同議会では、複数の議員が町執行部に独自移転要望について検討を求めた。町

<sup>42</sup> ②から④『いちご新聞』第 2 号、2012 年 7 月。

<sup>43</sup> 『いちご新聞』第 3 号、2012 年 8 月。

<sup>44</sup> 『いちご新聞』第 4 号、2012 年 11 月。

<sup>45</sup> 『いちご新聞』第 9 号、2013 年 3 月。

長は「実現できるのであれば早い機会に実現したい<sup>46)</sup>」等検討する姿勢を示したが、町が整備する3か所の住宅団地を優先する方針を変えなかった。

10月9日、合戦原赤坂地区に集団移転を希望する会が、町震災復興企画課に37世帯の名簿を提出し、独自の集団移転を要望した<sup>47)</sup>。磯地区の住民も町に独自移転を要望した。

10月17日に締め切られた山元町復興交付金事業計画（第4回）において、防災集団移転促進事業は、対象世帯数を第1回申請の約1400世帯から1232世帯に変更し、事業費は150億円から107億円に減額修正した。がけ地近接等危険住宅移転事業は、利子補給の想定単価708万円から400万円に、想定件数を700件から330件に変更したことにより、事業費は第1回申請の51億円から19億円に減額修正した。

一方、同事業計画において、津波復興拠点整備事業が初めて盛り込まれた。新山下駅周辺地区は、事業費88億円、整備面積18.3ha、整備戸数137戸である。新坂元駅周辺は、事業費52億円、整備面積7.4ha、整備戸数62戸である。

津波復興整備拠点整備事業の利点は、国土交通省都市局のガイダンス<sup>48)</sup>によれば以下の通りである。すなわち、①復興交付金の対象事業、②用地造成は想定浸水深まで嵩上げでき、自治体から民間・公共団体への再分譲や賃貸が可能、③住宅用地は、防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業の移転先用地として活用でき、再分譲の対象者は被災者に限られない、④都市計画決定を伴うものの用地買収方式であり、区画整理のような「照応の原則」に囚われない<sup>49)</sup>。

2012年11月27日の復興整備計画（第1回変更）を見ると、一部区域では防災集団移転促進事業と津波復興拠点整備事業を重複させて適用していたことが確認できる。つまり、移転者が当初想定より減少し防災集団移転促進事業を適用できなくなった宅地について、津波復興拠点整備事業に基づき被災者以外の住民に振り向けていたと考えられる（図表3-3-15）。このことは、防災集団移転促進事業の国庫補助金を返納する事態を回避できるのみならず、震災前に策定されていた山元町第5次総合計画の政策意図（若年世代の流入促進）にも適合的であった<sup>50)</sup>。

---

<sup>46)</sup> 「平成24年第3回山元町議会定例会（第3日目）」議事録43頁。

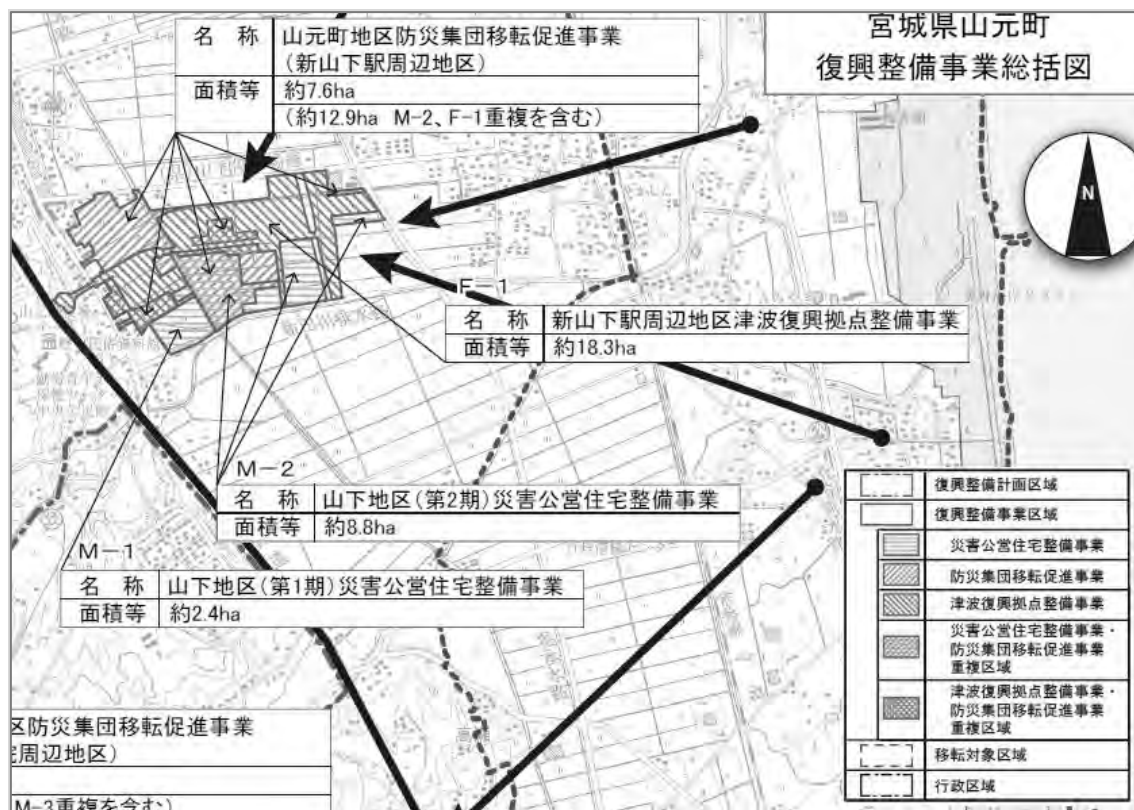
<sup>47)</sup> 「山元・笠野住民団体／独自の集団移転要望／賛同37世帯名簿町に提出」『河北新報』2012年10月10日。

<sup>48)</sup> 国土交通省都市局『東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）』（2012年1月）。

<sup>49)</sup> 日本都市計画家協会『復興特区制度活用ガイド ver.2.0』（2012年1月）、5-8頁。なお、本ガイドは国土交通省都市局総務課長との意見交換を経て策定された。

<sup>50)</sup> 地権者の合意や換地設計を要さない津波復興整備拠点事業の選択は、新市街地の都市計画決定を短縮する効果（当初予定2013年3月から2012年11月へ）もあった。成田隆一（2013: 48-54）。

図表 3-3-15 防災集団移転促進事業と津波復興拠点整備事業の重複適用



(出典)「山元町復興整備計画(第1回変更)」2012年11月27日。

12月の平成24年第4回山元町議会定例会では、再び、複数の議員が独自移転要望に対する検討を求めた。町長は、整備の3か所と独自移転要望の地区を同時に進めることは、「今の復興部門の体制の中では難しい」<sup>51</sup>と述べた。さらに、笠野・磯両区では50戸以上の集落形成が確実にはなっていないことを明かした<sup>52</sup>。

## イ 実施過程(2013年)

2013年1月15日、総務省は、宮城県による要望に対し、「津波被災地域における住民の定着促進」を名目として震災復興特別交付税を1,047億円増額することを決めた<sup>53</sup>。

県は被災市町に、住宅再建に対する独自支援について、財源が不足しているものを照会した。町は、防災集団移転促進事業及びがけ地近接等危険住宅移転事業の国庫補助金交付決定前に移転したため、補助対象とならなかった早期移転者に対する町単独の独自支援分を積み上げて回答した。

2月25日、宮城県は、「東日本大震災復興基金交付金(津波被災住宅再建支援

<sup>51</sup> 「平成24年第4回山元町議会定例会(第2日目)」議事録59頁。

<sup>52</sup> 「平成24年第4回山元町議会定例会(第3日目)」議事録3頁。

<sup>53</sup> 2013年1月15日、平成24年度補正予算案閣議決定による。

分)の概要」を公表した<sup>54</sup>。さらに、3月18日に「東日本大震災復興基金交付金(津波被災住宅再建支援分)の用途の拡充について」を公表した<sup>55</sup>。

県が示した要件は以下の通りである。まず、対象者について、①震災発生時に津波浸水区域内の持ち家に居住していたこと、②同一の市町内に住宅を再建すること、③防災集団移転促進事業などの国の事業の対象とならないことである。対象事業は、①住宅・土地取得に係る利子補給や補助、②移転経費に対する補助、③宅地のかさ上げ等に係る利子補給や補助である。3月18日の用途拡充により、大規模な改修工事を想定して「制度の趣旨に即して対象とすることが必要であるものと市長、町長が認めるもの」が追加された。なお、山元町に対する交付限度額は、町が積み上げた満額の43億2250万円<sup>56</sup>となり、新たな独自支援を行うための財源となった。

3月25日、平成25年第1回山元町議会定例会で、磯大壇地区に集団移転を希望する会・合戦原赤坂地区に集団移転を希望する会による「磯大壇地区・合戦原赤坂地区への防災集団移転に関する請願」が、全会一致で採択された。

7月3日、合戦原赤坂地区に集団移転を希望する会の嶋田博美会長が、震災復興企画課に27世帯の名簿を提出し「政治的な決断」を求めた。町長は取材に対して7月中に移転の可否について結論を出す方針を示した<sup>57</sup>。

7月20日から25日まで、津波被災住宅再建支援制度の拡充及び新市街地整備に関する説明会が開催され、新たな独自補助を含む住宅再建支援策が示された。8月5日、町は独自支援関連の要綱を制定し<sup>58</sup>、移転者に対する支援を拡充するとともに、現地再建者に対する支援制度(従前地の修繕・新增築に対する利子補給又は実費補助制度)を創設した(図表3-3-16)。

---

<sup>54</sup> 2013年2月25日宮城県知事記者会見。

<sup>55</sup> 2013年3月18日宮城県知事記者会見。

<sup>56</sup> 2013年2月25日宮城県知事記者会見資料別紙。

<sup>57</sup> 「東日本大震災／宮城・山元町笠野27戸の独自集団移転／可否、町が月内に結論」『河北新報』2013年7月4日。

<sup>58</sup> 山元町東日本大震災による津波被災住宅再建のための移転費補助金交付要綱、山元町東日本大震災による津波被災住宅再建のための利子補給等補助金交付要綱、山元町東日本大震災による津波被災住宅再建のための費用実費等補助金交付要綱、山元町東日本大震災に伴う住宅再建補助金交付要綱。



図表 3-3-16 現地再建に対する支援

		住宅の嵩上げ補助	移転費用等の補助	住宅建設費用の利子相当分の補助又は建物等実費補助
第1種危険区域		ない		
第2種危険区域	新增築	補助率1/2、 限度額100万円	限度額78万円	利子補給限度額444万円又は建物実費補助限度額100万円
第3種危険区域	修繕	ない		
災害危険区域外	新增築	補助率1/2、 限度額50万円	限度額40万円	利子補給限度額220万円又は建物実費補助限度額50万円
	修繕	ない		

(出典)『広報やまもと』2013年9月号より筆者作成。

9月3日、河北新報が、宮城病院周辺地区で5月中旬の文化財調査の途中、医療廃棄物が見つかったことを報じた<sup>59</sup>。同病院による処理作業が必要となり、着工が遅れることとなった<sup>60</sup>。

10月29日、議会の東日本大震災災害対策調査特別委員会において、町長は独自の集団移転に応じないことを表明した。その根拠として、9月に集計した最終意向確認の結果で、新市街地への移転希望者が前年9月の調査から93世帯（新山下駅周辺64戸、新坂元駅周辺24戸、宮城病院周辺5戸減）減少し758世帯となり、全世帯の31%にとどまった点を挙げ、3か所の新市街地で十分受け入れ可能であると答弁した<sup>61</sup>。

12月13日、町議会は町長問責決議を全会一致で可決した。河北新報によれば、議会は、町長が独自移転要求を2年近く検討した末に拒否した点、2度否決した坂元道合地区の災害公営住宅整備計画を再度議題としようとした点を問題視した<sup>62</sup>。問責決議は、①町長との合意形成を図ろうとしない、②職員との意思疎通に欠ける、③議会軽視を指摘した。

<sup>59</sup> 「山元／集団移転先に医療廃棄物／宮城病院周辺 92年以前投棄か」『河北新報』2013年9月3日

<sup>60</sup> 宮城病院による処理作業は2014年11月に完了した。

<sup>61</sup> 「東日本大震災／宮城・山元町笠野、磯両地区の独自集団移転／町は応じず／既存計画で十分と判断」『河北新報』2014年10月30日。

<sup>62</sup> 「山元町議会／齋藤町長問責可決／復興計画「議会を軽視」」『河北新報』2013年12月14日。

図表 3-3-17 住宅再建に対する支援策の変遷

### ◀2013.7説明会以降、現在▶

		防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する 法律による補助対象(①②)、 がけ地近接等危険住宅移転事業(③) 一復興交付金(3/4+1/8)と震災復興特別交付税(1/8)																山元町独自の補助制度 (災害危険区域外に居住していた世帯の移転費用を含む)											
		(利子)								(実費)																			
		宅地買収				移転費用				住宅土地利子				住宅利子				土地購入等				太陽光				かさ上げ			
		①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外				
移転	団地	●	●			78	78	78	40	利子100w実費 200	利子100w実費 200	利子100w実費 200	利子100w実費 100					200	200	200	200	10	10	10	10				
	公営	●	●			78	78	78	40																				
	他町内	●	●			78	78	78	40	利子100w実費 200	利子100w実費 200	利子100w実費 200	利子100w実費 100					50	50	50									
	町外	●	●			78	78	78	40																				
従前地	修繕							78	40							利子446w実費 100	利子220w実費 50												
	新増築							78	78							利子446w実費 100	利子220w実費 50												

(單位: 万円)

＜2013.7津波被災住宅再建支援制度の拡充及び新市街地整備に関する説明会＞

		宅地買取				移転費用				住宅土地利子				住宅利子				土地購入等				太陽光				かさ上げ				
		①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	
移転	団地	●	●			78	78	78	40	利子100㎡未満 200	利子100㎡～ 200	利子100㎡～ 200	利子100㎡未満 100					200	200	200	200	10	10	10	10					
	公営	●	●			78	78	78	40																					
	他町内	●	●			78	78	78	40	利子100㎡未満 200	利子100㎡～ 200	利子100㎡～ 200	利子100㎡未満 100					50	50	50										
	町外	●	●			78	78	78	40																					
従前地	修繕							78	40							利子444	利子220													
	新増築						78	78								利子444	利子444	利子220											補助率1/2、限度額100万円	補助率1/2、限度額100万円

＜2012.7集団移転・災害公営住宅に関する最終意向確認＞

		宅地買取				移転費用				住宅土地利子				住宅利子				土地購入等				太陽光				かさ上げ			
		①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外	①	②	③	外				
移転	団地	●	●			78	78	78		利子708	利子708	利子708			150	150	150	150											
	公営	●	●			78	78	78																					
	他町内	●	●			78	78	78		利子708	利子708	利子708																	
	町外	●	●			78	78																						
従前地	修繕																												
	新増築																												

補助率1/2、国庫補助率1/2、国庫補助率1/2

2011年第3次補正、利子補給拡充

◀2011.10災害危険区域条例制定に関する住民説明会▶

[illegible]

#### （４）小括

まず、山元町復興計画の策定過程における特徴は以下のとおりである。

第一に、計画策定における初期条件の特殊性である。被害は他団体と比較しても甚大であった上に、流出した JR 常磐線の復旧ルートを早期に検討しなければならなかった。

第二に、総合計画策定中に検討課題となった少子化・高齢化・スプロール化を解決する手段として、コンパクトシティ構想を復興計画のスローガンとした。

第三に、移転先候補地の集約や災害危険区域の指定において、水平的、垂直的な支援を要した。町が目指すコンパクトシティ構想を実現するための技術を持つ職員に乏しい山元町において、国交省の直轄調査及び宮城県、札幌市の支援は不可欠であった。

第四に、山元町は、防災集団移転促進事業に基づく移転促進区域を超える広範な地域を災害危険区域に指定するとともに、浸水深に応じて区域を 3 分割した。ただし、第 2 種・第 3 種区域内においては現地再建を許容し、地区計画の導入をセットで考えていた。

第五に、内陸部と沿岸部で住民の意見が分かれたほか、沿岸住民の中で意向が分かれていた。第 3 種危険区域となった旧山下駅周辺の住民と、それ以外の行政区の住民は、JR 常磐線復旧ルート、住宅の再建場所で異なる意向を示した。

次に、実施過程における特徴は以下のとおりである。

第一に、当初は土地区画整備事業による造成を考えていたが、財政負担や権利者調整を考慮して、津波復興拠点整備事業を選択した。被災者の移転が想定を下回った時に備えて、防災集団移転促進事業と重複して適用した。

第二に、財務省・復興庁の反対により、震災復興交付金を住宅再建に対する支援策に充当することが叶わなかった。図表 3-3-17 から、町が整備する住宅団地への移転とそれ以外の間で支援格差が大きかったことが分かる。特に、第 3 種地域に指定された現地再建者に対する支援が限定されることとなった。宮城県震災復興基金交付金を財源とし、独自支援策は段階的に拡充するものの、現在の形に整備されたのは発災から 2 年後の 2013 年 8 月であった。

第三に、第 3 種危険区域に対する地区計画の導入は、現地再建者の減少により見送られた。JR 常磐線山下駅の休止による人口流出に加え、がけ地近接等危険住宅移転事業の交付対象となったことによる。

第四に、集落の伝統を重視する独自移転要望は、将来課題を見据えたコンパクトシティ構想と厳しく衝突した。しかし、町長は 2013 年 10 月まで結論を明確に示なかった。ただし、独自移転要望者は時間の経過とともに減少していった。

第五に、町が整備する住宅団地のうち、新山下、新坂元両駅周辺地区は 2013 年 7 月に着工したが、宮城病院周辺地区は医療廃棄物の処理が必要となり着工が遅れた。

## 参考文献

- 成田隆一 2013 「インタビュー 復興のまち 宮城県山元町から復興における  
さまざまな取組み」『土木施工』第 675 巻第 3 号、2013 年
- 星卓志 刊行予定 「コンパクトシティを目指す宮城県山元町の震災復興計画策  
定プロセスと札幌市による対口支援」『東日本大震災合同調査報告 建築編 11  
都市計画編』
- 山元町企画調整課 2005 『山元町誌第 3 巻』