

## 研究ノート

# 東日本大震災復興過程で明らかになった 政策・実践課題とその対応策の研究

— 宮城県気仙沼市の例を中心に —

竹口 秀夫\*

### はじめに

筆者は、中央学院大学社会システム研究所紀要第12巻第1号で研究ノート「防災計画のあり方に関する一考察—開かれ、実効性の高い計画づくり—」を發表している。本稿は、東日本大震災から7年半余りを経過した現状を踏まえ、より具体的な提言を試みるものである。

被災地では、行政と市民が一体となって復興事業に取り組んでいる。復興庁の「東日本大震災の復興の状況に関する報告（以下「復興庁報告書」という。）」（平成29年11月29日）や宮城県の「復興の進捗状況」（平成30年11月11日）を見ると、政府は「復興期間を平成32年度までの10年間と定め、復旧・復興に向けて、総力を挙げて取り組んできた。（中略）地震・津波地域においては、生活に密着したインフラの復旧はほぼ終了し、産業・生業の再生も着実に進展しており、復興は新たなステージを迎えつつある（復興庁報告書1頁）」と結論している。この見解は政府、関係地方自治体にほぼ共通した認識と見える。（注1）

本論に入る前に「すがとよ酒店」に触れた

い。被災者は筆者の想像をはるかに上まわる努力をされているが、インフラ復興が様々な課題から遅れており、生活者の願いと現実のギャップが大きな課題であることを理解できた。

発災日当日、F子さん（酒店店主）は、自宅兼店舗で接客をしていた。地震は強かったものの被害は軽微であった。直後、津波に襲われ、寝たきり状態の御老親とシャッターを閉めていたため逃げ遅れたご主人を失った。

他地域で就労していた御子息3人が戻り、店舗の汚泥を処理すると酒瓶が出てきた。洗うと飲酒可能であることが分かった。復旧作業に取り組んでいたご近所の方の要望に応え、一升瓶を500円で販売し、大変好評であった。Fさんは、酒店を続けることが亡夫、老親、そして地域への貢献であることに気が付き、当初はテントとプレハブの仮店舗で再出発し、震災に負けたくないという気持ちから生まれた地酒のオリジナルラベル「負けねえぞ気仙沼」を本人自筆で作成し評判になった。その後、復興の状況に合わせて「鹿折バイパス店」、「市営アパート」、「魚町店（市が設置した仮設店舗、調査時は空き家）」を経て、震災から5年9か月後に被災地であり旧

---

\* 特定非営利活動法人 横浜創造まちづくり学会会長

店舗に至近の鹿折の地に戻り、木造2階建ての和風の酒店として再出発。2階には小さなホールを作りイベント等に提供することになっている。酒店は賑わいはあるものの区画整理地内の商業地にはコンビニ、チェーン店が散在し、住居系用地には災害復興市営住宅が完成しているが、周辺は閑散としている。この実例が示すように津波浸水被害地のまちづくりと生活者や事業者の活動に整合が取れないことが、災害復興の課題の一つである。

## 1 東日本大震災の被災状況と気仙沼市の現状

### (1) 大規模津波の襲来

2011年3月11日、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の大地震が発生した。気仙沼市内の最大震度は6弱又は5強であり、地震による直接的被害は軽微であったと推測できる。

直後に襲った津波は、明治三陸地震津波をはじめ多くの津波経験のある気仙沼市であっても想定をはるかに上回るものであった。浸水面積は18.65km<sup>2</sup>、死者1,042人、行方不明者215人、災害関連死109人、被災家屋26,124棟(全体の40.9%)、被災事業所3,672(全体の79.9%)という大災害であった。

もちろん、避難所対策等の緊急対策を進めながら災害復旧・復興対策に全市をあげて取り組んだ。

### (2) 気仙沼市の現況

津波被害から7年半が経過した市の現況を後論との関係で概観する。

#### ア) 人口

気仙沼市の人口は昭和55(1980)年の92,246人をピークに減少の一途をたどってきた。これは、日本の総人口が減少傾向にある

中で、特に地方都市は人口減が激しく、消滅危機都市という指摘のある中での傾向である。

震災直前の平成23年2月の住民基本台帳人口は74,247人、震災翌年の平成24年2月には69,986人と4,261人も減少している。このうち、震災が原因で市外に転出した人口を推定してみる。過去の人口推移から単年度の平均減少人口を推計すると718人になる。従って、約3,500人が震災による減少人口と見られる。

3,500人の人口が減少した原因を考えると、今後の地方自治体の防災対策を検討する上で貴重な視点を提供する。

#### イ) 経済活動

有効求人倍率は平成23年5月に0.17と急落しているが、平成25年度には1.46と急上昇している。一見、経済が復興しているかに見えるが、この有効求人倍率は、近接の岩手県北上市の精密、電器系の工業団地と流通業の採用需要を主因としたもので、市内では福祉、魚市場の求人であり、事業所一般の求人は極めて少ない。

経済活動を水、電力使用から概括する。有効取水量は、平成30年6月の工業では震災前の76.0%、産業用電力使用量は平成28年3月で震災前の73.4%である。

気仙沼の基幹産業である気仙沼魚市場の取り扱い量を見ると、平成23年度は対前年比27.12%に急落し、平成29年度でも震災前の71.30%にとどまっており、全国9位の荷扱い量が20位に転落している。(注2)

以上の現状を一言で表現すれば75%の復旧である。

## 2 震災復興事業の現況から見える課題

### (1) 土地区画整理事業の遅れ

気仙沼市はリアス式の海岸の特徴を有した地勢であり、太平洋から大きく切れ込んだ気仙沼湾と間近に迫る北上山地から続く丘陵地に挟まれた南北に長い市域である。この地勢がもたらす気仙沼ならではの課題と被災地一般に考えられる課題が共に現れている。

市域の高台から太平洋を背に、丘陵地を望むと、小規模な真新しい住宅団地が散在しており、平坦部、即ち津波浸水地域は区画整理事業が進みつつあるものの空き地が目立つ。

気仙沼市のデータによると、津波被害を受けない高所の既存集落内及びその周辺の未利用地や高台等を利用し新たな居住環境の整備を進めている。46 団地 910 区画の計画に対して平成 29 年度までに 45 団地 901 区画が完成し、土地契約戸数 842 戸、建築完了戸数 808 戸と順調な進捗を示している。これは気仙沼市の地勢を最大限活用するとともに、上下水道、電力等のインフラを活用した優れた復興対策であり、恒久対策とも言える。

一方、平坦部、津波浸水地域で 3 地区、85.8ha、総事業費約 711.4 億円の土地区画整理事業が進められている。計画区域内では、一部地域で盛土嵩上げを行いながら、住宅、商業、工業系市街地の整備、店舗併用住宅を含む商業地域や観光地域の整備を進めている。

3 地区の進捗状況を、宮城県の「復興の進捗状況」（平成 30 年 11 月 11 日）では、計画地区 3 地区とも工事着手率、住宅等建築工事着手率とも 100% となっている。（空き地が目立つのに、住宅等建築工事着手率が 100% になっているのは、造成工事が完了する等建築工事の準備が整った状態のものをカウントしているためであり、現実の住宅等の建築着

手とは異なった数値が計上されている。）

気仙沼市のデータから事業の進捗状況を見ると、「鹿折地区」は平成 25 年度から造成工事に着手し、平成 27 年度から順次建築に着手しているが、全計画地の造成工事が終了する予定は平成 30 年度である。「南気仙沼地区」もほぼ同様のスケジュール感である。「魚町・南町地区」は着手が平成 26 年度で完成見通しは平成 32 年度である。

この 3 地区とも基盤整備が終了したエリアであっても、住宅、商業、工業、観光等の上物整備は見通しが立っていない。復興庁報告書の指摘する通り「インフラの復興はほぼ終了」したが、現実を見ると 7 年半が経過しても市民の生活や経済活動は未だしである。

気仙沼市の中心である魚町・南町地区の土地区画整理事業を中心に区画整理事業に時間を要した原因を探ってみる。

第 1 に、事業計画作成までに約 2 年の年月がかかった。当地区が市内の中心で商業、業務、住宅地域であり、復興後の土地利用について、土地の権原を有する人々の間で、合意形成に時間を要した。

第 2 に、当該地区が気仙沼漁港に隣接していることもあり、海岸防潮堤整備事業との整合性に難渋した。安全性と同時に海岸の利用や景観を確保するための堤高の合意形成に時間を要したため、計画地の盛土のレベルを決めるのに時間を要した。

第 3 に、道路交通体系との整合性が難渋し、調査時点でも交通広場の場所、規模等について協議中である。

第 4 に、事業計画の策定に当たって境界査定が難渋した。津波で地域が破壊された上に「地籍」調査が終わっていなかったポイントがあった。宮城県は地籍調査の進捗率は 88% と全国的に見ても非常に高いレベルにあってこの課題が現出したことに留意する必要が

ある。(注3)

## (2) 災害公営住宅整備事業

平成25年6月から7月にかけて、入居希望者の仮募集を実施したところ当初の見通しを上回る約2,200件の申し込みがあった。集合住宅13地区、1,372戸、戸建て・長屋住宅を15地区760戸をベースに検討を進め、28地区、2,087戸、総事業費820億円で事業を進めている。

平成27年1月の市営南部住宅を皮切りに入居を開始した。具体的に入居手続きを進めると、住宅再建思考の変更等により、約1,900戸の入居は確定したものの約180戸が空き室になっている。応急仮設住宅入居者等に個別訪問などを行い、住宅建設方法未確定世帯の早期解消と入居の促進に努めている。なお、計画戸数2,087戸は完成している。

行政の尽力により住宅建設が進みながらも入居辞退者が出て空き室が生じている理由を考えてみる。公営住宅入居募集が最も早かったのが南部地区で平成27年1月に75戸、3月に90戸、次いで27年中は郊外の小規模戸数で次の大規模募集は平成28年7月に110戸、8月に144戸、9月に150戸を募集している。災害発生の平成23年3月から、募集が始まったのは早くも3年、本格化までには4年が経過している。

被災者の立場から考えれば、3年、4年の間に、入居希望者の生活環境が大きく変化している。避難先での生活の中で、仕事や子供の通学先が決まり、生活の実態が、当初とは大幅に異なり、公営住宅入居を選択できなくなったと考えられる。この点は、比較的生活に変化のない高齢世帯の災害公営住宅への入居者が多いことから推定できる。

このように、入居まで時間がかかった原因は、建設場所の選定、土地区画整理事業の遅

れ等が考えられる。

気仙沼市の人口が回復できない基本的な課題は、住いの場の確保が遅れたこと、産業の立地環境が整えられなかったことと考えられる。その原因は土地区画整理事業に時間を要したこと、災害復旧公営住宅の供給が立ち遅れたこと、産業の復興が遅れ、新規立地が進まなかったことで、復興事業と市民ニーズにギャップが生じたことと理解できる。

## 3 復興まちづくりを迅速化するために

### (1) 復興まちづくりの考え方

日本建築学会は、大震災に備えるシリーズI「大震災に備える」、II「復興まちづくり」(2009年12月25日発行)において阪神淡路大震災で、まちづくりに時間を要したことを踏まえて「連続的な街づくりを進められるようなまちづくりの体制を整備し、具体的な計画づくりを進め、部分的に実行すること」と復興まちづくりの重要性を指摘している。

先行事例として福井大震災の経験を取り上げている。福井市は昭和20年の大空襲で市街地のほとんど、600haが灰燼に帰した。福井市長熊谷太三郎は、福井市戦後復興計画を策定し、都市計画道路、上水道、河川水路、ガス事業、公園・緑地、区画整理事業(55ha)を定め、事業に着手した。

ところが、昭和23年6月28日に福井地震が発生し、さらに212haが焼失した。

福井市は、震災を戦後復興事業の好機と捉え、7月下旬から8月上旬にかけて、街路境界線を定め、換地、補償を進め昭和23年には全戸の移転を完了している。

建築学会の指摘するように戦後復興計画を定め、一部実践していたことが迅速な震災復興になったといえる。

神戸市においても、震災前からまちづくり計画を定め、それに基づく活動をしていた長田区の「野田地区」や「真野地区」では復興事業が円滑に進んだと指摘している。(注4)

## (2) 東京都防災都市づくり推進計画(改定)に基づく取り組み

復興まちづくりの考え方を具体化した取り組みとして東京都が有名である。

東京都は首都圏直下型地震の切迫性や東日本大震災の発生を踏まえ、木造住宅密集地域の改善に向け、指定街路等の整備を進めることを東京都防災計画の柱とし、その具体化を図るために「防災都市づくり推進計画(改定)」を策定、推進している。

この計画では木造住宅密集地域の内、特に甚大な被害が想定される28地域、6,900haを防災生活道路の整備と建築物の不燃化、耐震化を進めること、さらに他地域での木造密集住宅地域の拡大を未然に防止することをポイントにしている。

例えば、大田区西蒲田地域、約121haについて、周囲を囲む高規格道路(環状8号線、都道補助43号線、補助28号線、補助34号線、JR東海道本線)を延焼遮断帯と位置づけ、その内側を防災地域に指定し、木造住宅の不燃化、狭隘道路の拡幅、補助34号線の防災遮断機能を高める計画を立て、逐次実行している。(注5)

## (3) 東京都防災都市づくりの評価と課題

福井市の場合、大空襲への対応が市長のリーダーシップで早期に具体化されていたところに地震が襲ったという稀有の例であり、偶然ともいえるが、復興まちづくりの考え方を実践した例と言える。

東京都の取り組みは、防災・減災の観点からは非常に有効であることは間違いないし、

地震の被害が一定レベルであれば、この計画をベースに復興に取り組める。しかし、東日本大震災のような壊滅的被害にあった場合に、有効なプランと言えるかは検討の余地が残る。将来を展望した未来型のまちづくりを進めようとする観点からは震災前の現況に制約された復興になることが危惧される。

近未来的に想定されている南海トラフ地震、首都圏直下型地震を考えた場合、被害の程度は甚大であり、ゼロからの出発になることを考えた場合、東京都の実践に学びながらそれぞれの自治体の特性に合った復興計画を災害発生の事前に構想することが必要になる。

東海地震や南海地震の場合、想定される津波被害は、市域が平野部である場合は市域全体に及ぶことになる。三陸地域のように都市部の周辺に丘陵が迫っているため、気仙沼市で実践したように高台を活用した住宅地域の整備により、今回程度の津波が再来しても、部分的とはいえ、被害にあわない地域づくりが可能であった。しかし、甚大な津波被害が発生した場合、市域が平坦であったり、人口が稠密な場合、災害後に復興まちづくりを構想し、計画化し、実行することは非常に困難である。平坦地が多く人口規模が大きい地域の場合、津波被害に再度遭わないまちづくりを構想・実行するのか、現状復旧を前提にするのかという根本から考え、しかも膨大な住宅地を提供するために如何なる事業手法をとるのか等検討すべき課題が多すぎて復興に着手すること自体に時間がかかる怖れがある。

災害復旧・復興を急ぐと、補助制度のある事業が優先され、「被災地復興資金」のように自治体の考えを反映させた独自の復興ができなくなり、結局は被災前の「まち」が再現されるようになってしまうことが危惧される。

復興計画を速やかに実施し、生活の場を確保するためには、あらかじめ、震災後のまちづくりのグランドデザインを定め、その実現方策をと道筋を確定しておくこと、即ち、事前復興まちづくり計画を策定しておくことが喫緊の課題と言える。

#### 4 事前復興まちづくり計画を組み込んだ自治体経営

市町村は総合計画や都市マスタープラン等で地域の将来像を描き、その実現方策を定めている。

東日本大震災の発災後、復興策を巡って様々な提案がなされた。その意図は、持続可能で将来の発展可能な復興事業としていくための提案である。

その中の典型として、伊藤滋・奥野正寛・大西隆・花崎正晴編「東日本大震災復興への提言」が平成23年6月30日に出版されている。執筆者は大学や研究所でまちづくりを研究されている46人の研究者である。提案内容は地域の再生、経済政策、日本社会の再生等で多岐にわたり、魅力的な提案も多い。

しかし、被災自治体の立場で言えば、発災直後の修羅場の中で復興計画づくりをしており、現実に直面する諸課題への対応に忙殺され、有識者の提案する将来ビジョンを読み込み、当該自治体の特性を踏まえたビジョンを描き、それを実現させるための取り組みと復興事業のバランスをとることは理想的には首肯できて現実にほぼ不可能である。(注6)

そこで、カギになるのが震災前から震災を見込んだ事前復興まちづくり計画である。地震や津波、洪水で壊滅した姿を想定して、長期を見通した復興後の「まちの姿」を描き、現実の姿をそこに近づける「道筋」と「手立て」を描き、地域社会と共同して、実践をし

ていくことが重要になる。

このように、長期展望に立てば、人口減少による土地利用圧力の減退を好機ととらえて、都市の質の向上を意図した土地利用の再編と、防災能力の向上を目的にした行政機関や市民サービス機能の集約化、いわゆるコンパクトシティに向けたまちの整備が可能になる。併せて、今後増加する空き家や空き地を集約化し、道路や歩道の整備、公園・緑地を確保するという今から取り組むべき課題を踏まえながら、防災・減災まちづくりを進める。最悪、大災害が襲来した時には復興プランがあるので、多少の修正はあるにしても、復興事業に速やかに着手することが可能になる。また、国や県の協力を得て、幹線道路整備等の交通体系の将来構想を盛り込めば計画はより効果的になる。気仙沼市の場合、三陸縦断道路(国土交通省 新設)との関係で、市道の橋梁等の高さが決められないため、下水道の復興が遅れた例がる。

#### 5 総合計画等に事前復興まちづくり計画を位置付ける

市町村は長期を展望して総合計画を策定し、長期ビジョンである「基本構想」は議会の議決を経て決定する。長期ビジョンであり抽象的であるため、一般的には中期を展望した基本計画、短期の事業計画である実施計画を定めている。この中期計画や実施計画においては、安全安心のまちづくりを取り上げ、市町村区域全域を対象にした、耐震化等の防災事業を進めることにしているのが一般的である。

また、都市計画法の適用地域では「都市マスタープラン」を定めている。「整備・開発・保全の方針」の方針を具体化することを主眼としており、平常時の延長線上に定められて

いる。

「事前復興まちづくり計画」を策定し、それを総合計画や都市計画に反映すると、即地的な計画になるので、総合計画、都市マスタープランとも具体的で分かり易いものになる。また事前復興まちづくり計画を推進することが行政上明確になる。

この場合、事前復興まちづくり計画で想定する災害の程度が問題になる。一般的にはハザードマップ、被害想定をベースにすることになるが、最近の防災上の議論にある「想定外」をなくすためには、当該地域が壊滅する、いはば、ゼロから想定し、土地の用途別指定、利用を考え、それを蓋然性のあるレベルに修正していくことが現実的作業になると思われる。

もちろん、事前復興まちづくり計画は一朝一夕にできるものではなく、行政から災害想定、ハザードマップ等を提供し、それをベースに地域（概ね、小学校通学地域）毎にタウンミーティングを重ね、地域住民間、市民と行政との合意を形成していくことになる。この場合の最大の課題は、災害というマイナスと考えられる情報を具体的に提供すると、津波や洪水の浸水区域、急傾斜地、地滑り、液状化地域等が明示されるために、不動産価値が下がるといった反発があること、さらには、場所によっては道路の拡幅等で居住の場が移転対象になったりするが、こうした個人の利害を超越しないと、真の意味で安全な地域づくりは進まないことを共通認識に高めていくことが最大の課題になる。（注7）

この点を、気仙沼市の先行事例から学んでみたい。海岸沿いに防潮堤（L1）を築き、内陸に第2の防潮堤（L2）を築き、このL1とL2に挟まれた地域は津波による浸水もありうることを前提にした土地利用を進めることにしている。L1の堤高さは海岸へのア

クセス（海水浴、水遊び）、漁港等との共存、景観の確保を与件に市民参加で具体的な高さを決め、防潮堤を築いている。L2は今回の津波の高さを参考に高さを決め、鉄道、高規格道路の敷地等も活用した整備を想定している。

L1、L2に挟まれた地域は津波被害を前提に、盛土を進めたり、公園・緑地や施設・事業所や住宅を配置し、L2から内陸は津波被害を想定しない住宅、業務施設を配置するというランドデザインを定め、災害復興計画を進めている。

甚大な洪水被害に直面しながら短期間にこうしたランドデザインを定め、個別事業を計画・実践された気仙沼市民、行政の尽力と慧眼に敬意を表しながら、この実践を事前復興まちづくり計画の参考にしておくことが、地震、台風、集中豪雨等による災害が日本全国で起こる我々の国の自治体の責務と考えられる。

事前復興まちづくり計画の策定に当たって留意すべきテーマに触れておきたい。

第1に、災害復興事業は短期間に集中的な投資が行われ、整備後の施設等の維持管理が長期にわたり続き、しかもほぼ同時期に耐用年数から更新投資が必要になる。従って、災害復興事業を厳選し、維持管理を前提にした施設計画に留意すべきである。気仙沼市の場合、第一種漁港（市管理）が31港、第二種漁港（県管理）が6港、特定第三種漁港（県管理）がある。第一種漁港は浦々にあると想定される。災害復旧事業では災害前の施設に復旧することになっているため、これらは全て災害復旧の対象になっているが、事前復興計画を議論しておけば、漁業従事者や漁業環境の変化を踏まえた合理化計画を前提にした復旧・復興事業が可能になる。また、気仙沼市は小さな集落が散在するという特性が反映

したものとして理解できるが、市民利用施設（国庫補助金との関係で名称は様々である）が29か所、公民館が10か所ある。これらも復旧・復興の対象事業となっているが、地域社会の変化を展望すれば、その合理的配置を考えねばならないが、大災害時に、その議論をする余裕はないと思われる。

第2に、現状では、災害復旧の国庫補助事業のあるものを事業として選択しがちであり、被災地復興資金のように自治体の主体的事業が可能な事業が選択しにくいという現実がある。補助金の有無ではなく、真に必要な事業を考えておく必要がある。（注8）

第3に、地味な事業ではあるが、災害防止や災害復興に重要な事業をしっかりと進める体制づくりと実践が重要である。典型例は「地籍」調査である。首都圏直下型地震が懸念されている東京都は進捗率21%、神奈川県と千葉県は13%、東海地震・南海地震が想定されている静岡県23%、愛知県12%、三重県8%、和歌山県29%、大阪府8%と非常に遅れているので早急に調査を進めないと災害復旧・復興の隘路になる。我が国は、地形が複雑で、しかも大都市を中心に土地利用の改変が進み、土地利用が錯綜している現状から区画を確定し復興事業を早期に進めるために必須の事業である。（注9）

また、北海道胆振東部地震で明らかになったように、土地の性質が明確にされていないため広範な崖崩れ地域を把握できていなかったり、埋立て履歴が不明なため液状化が発生したり、何よりも断層帯が不明な場所等がある。地道な調査活動と結果の情報開示が必要になっている。

こうした基本的なテーマも事前復興まちづくり計画を議論することで明らかになるし、それを総合計画に位置付けることで自治体運営の基調を作ることが可能になる。（注

10）

なお、今回のテーマに直接関係はしないが、応急対策を迅速かつ有効に進めるため、地方自治体において応急仮設住宅建設用地を事前に定めておくこと、国において、コンテナカーゴを利用した住宅（技術的には可能）を全国数ブロックごとに保管し、発災後速やかに提供すること、また、震災関連死を防ぐため、病院船を建造、配備する等の抜本的対策を進めることを期待したい。

## おわりに

被災地の努力にもかかわらず、復興、なかでも市民の暮らしや経済活動の復興への道は厳しいものがある。発生から7年半が経過してしまった。その根本的な原因は、現在の災害復旧・復興の仕組みにあると考えた。その対案として事前復興まちづくり計画の策定推進を提案している。

総合計画、防災計画の策定を職務とした筆者の反省が本論の根幹にある。関係者が研究を深めていただき行政当局が積極的な対応をとられことを期待したい。

筆者は、この研究ノートを纏めるために9月末に宮城県気仙沼市を訪問、調査をした。気仙沼市役所、気仙沼魚市場、地域で復興に取り組まれている方々から、貴重な教えを頂いた。感謝を申し上げます。また、本稿中誤認等があれば筆者の理解不足であることをお断り申し上げたい。

## [注]

- 1) 本稿のデータは、復興庁、宮城県、気仙沼市、陸前高田市、東京都のホームページから引用している。特に気仙沼市からは、「復旧・復興事業の取組状況と課

- 題」(平成30年6月1日)、「データで見る復興の状況」(平成30年6月末現在)、視察資料「東日本大震災時の被害状況及び震災後の防災減災対策」「気仙沼市2011.3.11(金)東北地方太平洋沖地震津波浸水図(改定版)」を提供していただいた。気仙沼市の記述はこれらのデータに拠っている。
- 2) 「地方卸売市場 気仙沼魚市場を見学しよう」による。なお、取扱高は海況の変化に起因することもあることに留意する。
  - 3) 国土交通省 土地・建設産業局 「地籍調査はなぜ必要か」による。
  - 4) 本項は、日本建築学会「復興まちづくり」から引用している。なお、真野地区は地域福祉活動の活発な地区として著名である。
  - 5) 東京都、東京都都市整備局ホームページ
  - 6) 気仙沼市においても単に復旧・復興事業に取り組むだけではない。例えば、産業施策において、「都市機能や産業構造の再構築を図り、単に発災前に戻すだけでなく、創造的復興を目指して取り組む」とし、世界最先端の素粒子物理学の研究機関である「国際リニアコライダー」の誘致、木質バイオマス事業、港エコ水産加工団地の整備といった新機軸を出している。
  - 7) 急傾斜地や地滑り等の危険な土地利用をさけるために「アボイドマップ」を神奈川県が作成した際、地価へのマイナス等から反対意見があったが、不動産売買説明資料を補完するものとして受け止められている。
  - 8) 阪神・淡路大震災直後に策定した「神奈川県地域防災計画」において、応急対策、復旧・復興対策の責任者である市町村長の取組を支援するため、法人事業税、法人県民税の超過課税を財源に、補助メニューで市町村長が必要と考える施設・設備を補助対象にしたところ、地域特性を生かしたユニークな取り組みがあった。市境を南北に縦断する二級河川二つに消防用給水施設を河床に設置し、遠距離消防ホースを配備し、水道が断水しても消火活動が可能にするといった取り組みがあった。
  - 9) 国土交通省前掲資料による。なお、空き家対策にとっても必須の作業である。
  - 10) 本稿の執筆にあたって多くの知見を参考にしたが、例示した以外の主な図書は以下の通り。  
河北新報社「再び、立ち上がる」 河北新報社「河北新報のいちばん長い日」  
越沢明「復興計画」 土屋信行「首都水没」  
寒川旭「地震の日本史」  
日本の論点編集部編「巨大地震 権威16人の警告」  
神沼克伊「首都圏の地震と神奈川」等

Examining Policy and Implementation Related Issues That have  
Been Made Evident through the Great East Japan Earthquake  
Recovery Process  
— Focusing on the Example of Kesennuma City, Miyagi Prefecture —

Hideo Takeguchi

NPO Yokohama Sozo Urban Development Academic Society

**Abstract**

7 and a half years have passed since the Great East Japan Earthquake. In the disaster affected areas, local government and residents are actively working together to engage in recovery related projects. With that said, however, the recovery process to restore the everyday lives of residents and economic activities in the area is still a work in progress. Here, we will examine why this process is requiring such a significant amount of time, by examining the example of Kesennuma City, Miyagi.

Prefecture, and we the will identify issues that are being faced, in addition to presenting a proposition to address such issues.

Although efforts have commenced for land rezoning projects and disaster recovery public housing development projects, which form the core of the recovery related projects, the processes for selecting their location and for consensus building among local residents have proven to be time-consuming.

In light of the fact that Japan is a country that exhibits high disaster related risk, we propose that “pre-emptive recovery urban development plans” be established, in advance of the occurrence of such disasters, and that these be designated as part of the overall plans adopted by individual municipalities, and that local residents actively participate in the implementation of such plans.

We posit that by engaging in urban development efforts that are made in anticipation of disasters and that place an emphasis on safety during periods of normalcy, and by further engaging in recovery efforts in accordance with such plans in the rare event that a disaster occurs, it will become possible to accelerate the pace at which such efforts are executed, while enabling them to be performed in a safe manner while at the same time retaining the individuality of the local community.