

未来を考える力を **気仙沼復興レポート③⑩**

避難道整備が遅れる理由

30本目の気仙沼復興レポートは、整備が急がれる避難道路の状況と市道整備の課題をまとめる。沿岸と高台を結ぶ道路の整備は数多く計画され、復興予算によって整備費も確保した。しかし、用地買収や移転補償が伴うために遅れており、市民からは「防潮堤が完成し始めているのに、避難道路が後回しになっている」との声が上がっている。土木の知識を持つ職員の不足も大きな原因の一つだが、被害がなかった内陸の市民からは、被災地域ばかりが優先されていることへの不満も漏れ始めている。県内で最も遅れている気仙沼市の道路行政が抱える慢性的な問題もある。避難道整備の現状を中心に、これからの道路整備の在り方を考えた。

■ 復旧・復興で 165 km整備

気仙沼市は地震と津波によって市道の18%が浸水した。復旧が必要になった市道は464カ所・計92.3kmで、今年6月末までに43.9km(48%)の復旧工事が完了した。震災から5年以上が過ぎても復旧率が5割にとどまっているのは、応急復旧を優先させたほか、地盤沈下に対するかさ上げが必要になったり、津波避難のために拡幅したりするためだ。防潮堤工事などによってルート変更しなければならない市道も少なくなく、他事業と



出展・東日本大震災デジタルアーカイブス支援センター

の調整にも時間を要している。

さらに国が100%負担する復興予算によって、防災集団移転団地へのアクセス道30路線、都市計画道路11路線、漁業集落防災機能強化事業による89路線、社会資本整備総合交付金の復興枠による13路線など計269路線73.4kmの整備が認められた。

九条本線のように一般財源を一部用いた道路整備も継続しているほか、国県による三陸道の整備、国道の復旧やルート変更、県道の復旧・改良、大島架橋、道路以外の復旧・復興事業も同時に進められており、工事費の高騰、入札不調が問題となった。行政側のマンパワー不足も深刻で、気仙沼市の場合、全国の自治体から応援を得るなどしても土木系の技術職35人が不足したままで避難道整備の遅れにつながっている。

気仙沼市の復旧・復興事業による道路整備		2015年5月現在
事業種		延長
復興 交付金 事業	漁業集落防災機能強化	17,664m
	防災集団移転促進	17,308m
	道路整備	2,735m
	都市計画道路	9,018m
	土地区画整理	16,018m
社会資本整備総合交付金		9,640m
水産流通基盤整備		1,025m
災害復旧		92,300m
合計		165,708m

■ 避難道路は 67 路線計画

避難道路の整備を主目的にした復興予算の活用が難しいため、災害復旧、防災集団移転事業のアクセス道整備などを活用して実質的な避難道整備を進めている。復興事業で整備する 269 路線 73.4 kmのうち 67 路線 29.6 kmは、沿岸と高台を結ぶなどして津波避難に有効な道路となる。

そのほとんどの道路が未完成どころか、工事発注にも至っていないのは、復興事業だとしても、測量や設計、地元への説明、用地買収などの手続きは平常時とほぼ変わらないからだ。被災地のための復興予算とはいえ、国との調整には時間がかかり、最近になってようやく事業化の目途が付いた路線もある。近接する防潮堤計画などとの調整もあり、測量、設計に時間がかかることが多いほか、地域の理解を得るために説明会を繰り返したり、ようやく工事発注をしても業者が忙しくて入札が成立しなかったりしている。

道路事業の流れ	
1	事業説明会
2	測量
3	設計
4	地元説明会
5	用地測量
6	用地買収
7	工事入札・発注
8	工事説明会
9	着工
10	完成

避難道路の整備が特に遅れているのは、用地の取得に時間を要しているため。避難道路は避難先になる高台側も拡幅しなければ意味がなく、そのためには津波被害を受けなかった家屋や事業所を解体・移転する必要があり、ルート選定を難しくさせている。

地権者が移転に協力的だとしても、被災者の再建が進んでいることで肝心の移転先が見つからず、一時移転するためのアパートを見つけることさえ困難になっている。しかも、移転には金銭補償の原則があり、基本的には地権者が自ら移転先を探し出すことになっている。入札不調を防ぐために一定規模での発注も求められる中、そもそも 5 年程度でこれだけ大規模で事業を完了させるスケジュールに無理があったのだ。



工事車両増！道路損壊で事故多発

さまざまな復旧・復興事業が進む中、ダンプカーなどの大型工事車両の通行量が増えたことで、道路の損壊が相次いでいる。路面がひび割れたり、陥没して穴がでえたり、アスファルトがめくれたりしている=写真は赤岩平貝地区（2014年9月）=。

損壊が目立つのは沿岸の道路だけではない。内陸へ防災集団移転団地や災害公営住宅を整備するため、津波被害を受けなかった生活道にも土砂を積んだダンプが頻繁に往来。もともと狭い道路が多いことから、渋滞発生も引き起こしている。

一般車両が走行中、陥没した穴に落ちるなどしてタイヤやホイールが損傷する事故では、道路を管理する気仙沼市の損害賠償が求められている。今年 6 月に牧沢地区で発生したタイヤが損傷した事故では、市側に 50%の過失があるとして 1 万 1435 円を賠償した。賠償に至ったケースは側溝の鉄蓋が跳ね上がった事故を含めて震災後に 12 件発生。直径 1 m、深さ 10 cmの穴で発生した事故もあった。人身事故には至っていないものの、損壊カ所の発見と修復が追い付かないでいる。

■ 震災直後に計画したが…

津波死ゼロを目指した気仙沼市の震災復興計画（2011年10月策定）は、避難路整備や高台への駐車スペース確保も重点事業に盛り込んだ。徒歩避難を原則とし、津波被害が想定される地域から安全な地域へ住宅移転を促すものの、低地部は事業所や集客施設、幹線道路などが残るからだ。

津波避難のアンケート結果などで渋滞の問題が浮き彫りになり、震災時に渋滞が発生した魚市場中谷地線（中谷地交差点から気仙沼大橋）、内の脇老松線（曙橋からホームセンターダイシン）、釜の前魚市場線（魚市場から旧南町交番）、本町宮口下線（市ガス工場から本町橋）、幸町南が丘線（幸町から市民会館）、金子線（津谷桜子から幣掛）の6路線の拡幅を先行して計画。2011年度の補正予算で調査・測量の費用を確保し、2013年度内に着工して集中復興期間内の2015年度の完成を目指していた。



しかし、どの計画も予定通りには進まなかった。復興交付金で約18億円の事業化が認められた釜の前魚市場線は、魚町・南町方面、魚市場方面の両方から高台の市民会館や気仙沼小・中学校へ向かう避難道路の機能を持つ。魚市場が早々に再建した中、避難道路としての拡幅は急がれたが、そのためには津波被害を受けなかった民家や事業所の移転が避けられなかった。

2012年11月に測量調査のために行った地元説明会では、「せっかく津波で残った建物を壊してまで拡幅する必要があるのか。さらに人がいなく

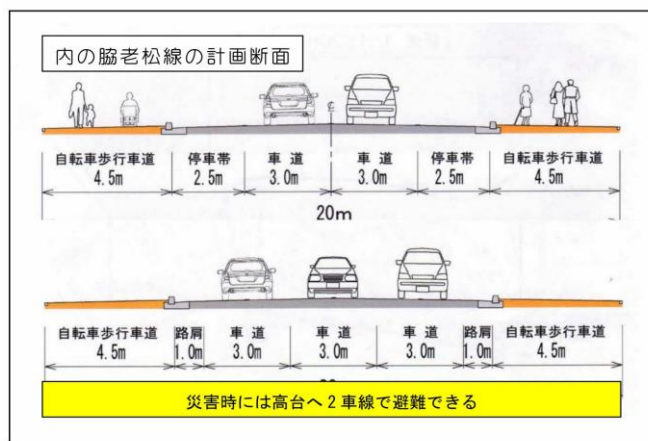
なってしまう」が続出。11～13mの現道の両側には建物が密接し、16mに拡幅するためには、誰かの建物を解体しなければいけなかったのだ。もともと拡幅する方針が1965年に決定していたのに、長年放置されたまま震災が発生したことへの不満もあった。

その後、ルートが確定したものの、用地取得には未実施だった国土調査による境界確定も必要で、完成目標は2019年度に先延ばしされた。

幸町から市民会館のある高台へ続く幸町南が丘線も4億8千万円の復興交付金事業として認められたが、移転交渉が難航してルートを見直したため、まだ工事に着手できずにいる。

■ 幅員20mの避難道路も

時間がかかっているものの、復興予算によって地元負担がなくなったことで長距離の大規模な拡幅事業が可能になった。内の脇老松線は南気仙沼地区の水産加工団地（川口町1丁目）から曙橋を経由して主要地方道気仙沼唐桑線（ダイシン気仙沼店）を結ぶ1320mの都市計画道路だが、東日本大震災では高台へ向かって渋滞が発生。気仙沼大川をわたる曙橋がボトルネックとなって渋滞が悪化し、南気仙沼地区では多くの人が車ごと津波に飲み込まれた。



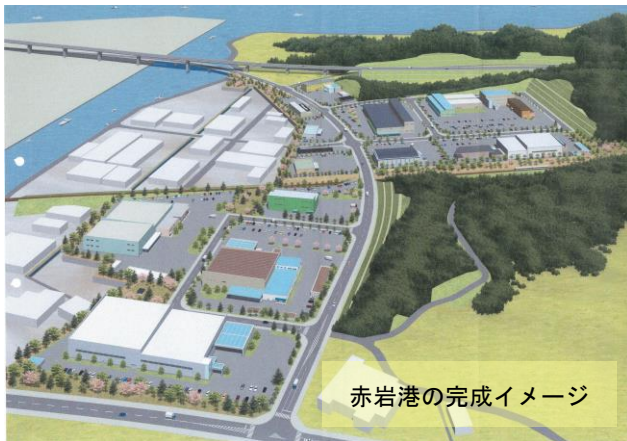
大川の堤防かさ上げによって曙橋が上流側に架け替えられることで、市道のルートの一部変更され、12～18mだった幅員を20mに拡幅する。通常時は上下2車線だが、路肩の駐車帯を両側に2.5m確保することで、災害時には2車線で避難できるようにする=上図参照=。国とは幅員25mの常時

4車線化で交渉したが、見込まれる交通量が少ないことから認められなかった。

総事業費は約51億円で、街路整備事業として復興交付金を充てる。当初は2015年度内の完成を目指していたものの、アパートを含めて10棟ほどの移転補償が必要でまだ着工していない。

2019年度の完成を目標としている。

近くの赤岩港地区には新たな水産加工団地が造成され、三陸道のICも設置されることから、造船団地が計画されている朝日町を結ぶ朝日町赤岩港線(延長1380m)の新設も計画している。社会資本整備総合交付金を活用した幅員16~20mの2車線道路で、曙橋の下流側に橋が架けられるため、津波避難をはじめ、魚市場からの物流にも効果が期待されている。



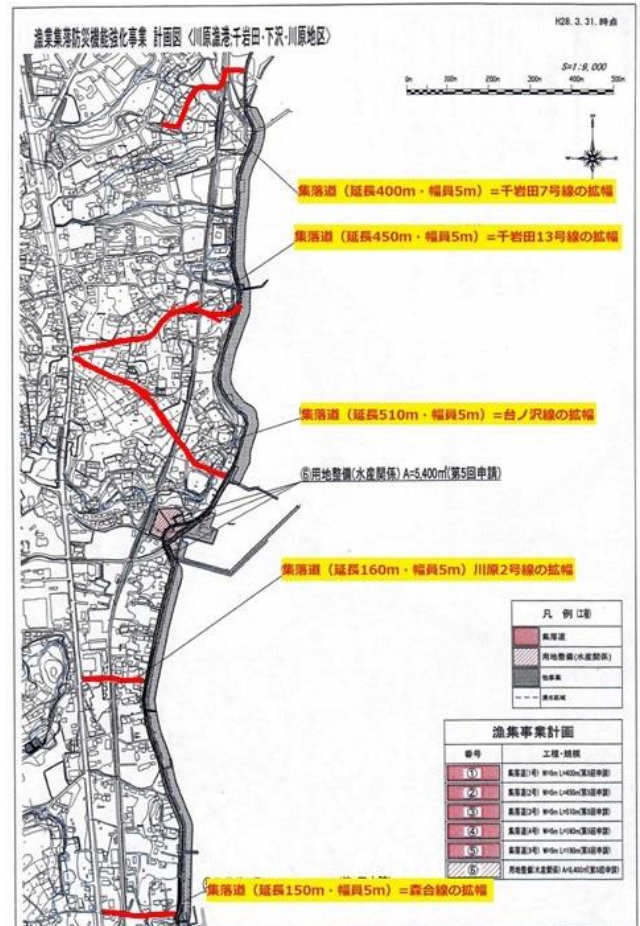
■ 農水省事業で集落道整備

道路整備は国土交通省のメニューが中心となっているが、農林水産省の漁業集落防災機能強化事業によって集落道と避難路を整備することができる。漁業集落の多い気仙沼市では集落道は16地区で37カ所、避難路は11地区で22カ所の整備を計画している。漁港と集落を結ぶ集落道は幅員4~6m、漁港から高台へ歩いて避難するための避難路は幅員1.5~3mで整備する。

集落道も避難機能を持つのだが、人手不足と用地取得などによって計画は遅れている。今年3月末現在、集落道37カ所のうち29カ所は設計・用地交渉中のままで、発注準備は1カ所、入札予定は5カ所、工事が発注できたのは2カ所だけだっ

た。避難路は22カ所すべてが発注に至らなかった。

担当する水産基盤整備課は、市管理漁港の復旧と防潮堤整備なども担っており、集落道整備に十分なマンパワーを避けずにいる。



千岩田から最知地区にかけては漁業集落防災機能強化事業で集落道5本の拡幅整備を計画している

■ 市道整備計画策定は先送り

復旧・復興事業によって沿岸部を中心に道路整備が進められる中、市政懇談会では内陸部から「いつまでも被災地域ばかりでは我慢できない」との声が上がり始めた。

気仙沼市の通常の道路整備は、5カ年の市道整備計画に基づいて進められることになっている。その計画の案を震災前日の2011年3月10日から各自治会長に説明する予定だった。計画は棚上げされたままとなっているが、震災による多忙の中でも、対象となっていた路線の多くが事業化されている。

震災後、市は2014年度中に新たな5カ年計画案を作成する方針を示したものの、復旧・復興事業の対応に追われて先送りになっていた。

最近の議論では、復興期間が終わるまでは復旧・復興以外の道路整備に対して慎重な発言がある。今年2月の市議会代表質問で、市道整備計画について菅原茂市長は「現在は復旧・復興に伴う道路整備、震災前からの継続事業を優先しており、官僚には復興期間である今後の5年間で要することが想定される。その後の整備計画については、被災した沿岸地域の現状を踏まえて方針と整備計画策定のための調査を行う」と説明している。

整備計画に盛り込む道路については「幹線道路

のうち教育施設、医療施設などの公益的施設、集落、工業団地などの生産施設、駅、国道などの交通拠点などを相互に連絡し、通過交通の頻度の高い道路は、財源を熟慮しながらとりまとめている」と答弁。一連の発言は、自主財源が伴う道路整備への慎重な姿勢を示すとともに、当面は復旧・復興事業に集中していかなければならない市内の事情を訴えている。

なお、2011年に策定予定だった第1次市道整備計画案(2011～2016年度)には、65路線で38.8km(改良15.8km・舗装24.7km)の整備が盛り込まれていた。整備ペースは年間5～10km程度。復興事業によって整備されることになった路線も多いが、復旧・復興事業は混乱期を含めた10年間で165kmを整備しようとしている。

第一次整備計画案で予定していた整備路線	
気仙沼	九条本線 古町7号線 喜久ヶ沢線 古町滝の入2号線 田中百目木線 本郷16号線 古町30号線 本町宮口下線 本郷古町線 八日町二丁目道路
鹿折	東八幡前18号線 浪板18号線 三ノ浜線 東八幡前東中才線 三ノ浜3号線 三ノ浜4号線 魚町両沢線 東中才線
松岩	杉の沢線 羽田線 前浜4号線 羽田川上線 館下前浜線 田中赤貝線 長柴高前田線
新月	八瀬川線 廿一線 磯沢線 松川前切通線 長根線 所沢1号線 川原崎線 田中百目木線
階上	船原森2号線 下原浜線 北最知2号線 港岩井崎線 萱原ノ沢線 崎野内沼2号線
大島	磯草線 大向15号線 大向17号線 大向1号線
面瀬	千岩田9号線 千岩田10号線 尾崎2号線 外ヶ沢立石線 宝ヶ沢4号線 台ノ沢 千岩田線 尾崎6号線 宝ヶ沢寺沢線 萱原ノ沢線
唐桑	小鯖立線 一の沢線 実吉線 宿明戸線
本吉	大沢狼の巣線 外尾越口線 三島上通り線 二十一上の山線 前浜中央線 登米沢赤坂 開拓線 石川原長畑線 圃の沢1号線 長畑開拓線

街路防犯灯は5634灯

気仙沼市内の市道などには5634灯の街路防犯灯が設置されている。道路の管理、犯罪防止、交通安全のため、市の要綱に基づいて市街地は50m以上、郊外地は100m以上の間隔で設置。電気料金、電柱の建て替え、器具の取り付けなどは市が負担し、1基1万円以内の器具代金は日常的に管理する地元自治会などが負担する。2011年度から宮城環境交付金を活用してLED化を進めている。

■ 県内最低の市道舗装率

宮城県が公表している市町村道道路状況(2015年4月現在)によると、気仙沼市の市道延長は1156.6kmで、改良済みは38%、舗装済は50%にとどまっている。県内35市町村の中で改良率、舗装率ともに最低。県平均よりも改良率で30.4ポイント、舗装率で24.2ポイントも下回っている。

気仙沼市の2倍以上の道路延長がある登米市の改良率は53.4%で、県内ワースト2位。50%以下の市町村は気仙沼市と村田町(38.8%)だけだった。幹線道路に限定した場合でも気仙沼市の改良率は75.6%、舗装率88.6%で、いずれも県内13市の中で最も低かった。

道路改良率は、道路構造令に適合するように幅員や歩道などを整備した道路の割合である。例えば都市部の1級道路の場合、車道は片側3.25m、路肩0.5m、歩道2.75m以上の確保が求められている。1車線の4級道路でも4mの車線幅が必要になるため、拡幅のために用地買収や建物補償が必要になることが多く、改良率を上げられない原因となっている。

主な市町の道路整備率 2015.4 現在			
市町村名	全体延長	改良率	舗装率
気仙沼市	1,156.6 km	38.0%	50.0%
登米市	2,734.3 km	53.4%	50.9%
石巻市	2,017.2 km	58.5%	65.0%
大崎市	1,759.8 km	72.8%	74.8%
栗原市	1,716.2 km	72.0%	76.0%
仙台市	3,259.2 km	83.1%	93.9%
南三陸町	2,87.0 km	50.2%	55.9%
宮城県計	21,440.2 km	68.4%	74.2%

気仙沼市の道路整備が遅れている最大の理由は、水産業関連の施設整備も必要な市の台所事情にある。合併市町による市道認定基準の相違もあり、旧市町別の市道舗装率は旧気仙沼市57.7%、旧唐桑町58.3%だが、412kmもの市道を有する旧日本吉町36.0%と低迷している。なお、宮城県気仙沼土木事務所管内の国道、県道、主要地方道の延長は177kmあり、改良率80.8%、舗装率95.2%は、いずれも県内8エリアで最も低い。

■ 維持管理の時代へ

気仙沼市が2015年9月に策定した橋梁長寿命化修繕計画は、今後は公共施設の「維持管理の時代」へ移行していく可能性を明らかにした。市が管理する400橋のうち98橋を調べたところ、20年後には7割が築50年以上となり、将来的に37億円以上の補修費用が必要となることが分かったからだ。

予防保全に力を入れることで補修費用を24億円まで削減する計画となったが、予防保全には毎年の経費を先行投資しなければならない。

今回は橋梁に限定した計画だが、本年度中には

道路や教育施設を含めた公共施設全体の総合管理計画を策定する予定。高度成長期に次々と完成した公共施設が一斉に老朽化していく中、今後は老朽化対策や施設更新にも多額の費用が必要になっていくことは避けられないのだ。人口も減少していく中、道路の新設や改良にかかる費用はどんどん厳しくなっていくだろう。

先行事例を見てみよう。2015年に総合管理計画を策定した滋賀県高島市が、市道約800kmと橋梁764橋の維持管理費と更新費用を試算した結果、現在は年平均5.5億円だが、今後40年間で年平均18.8億円もかかることが分かった。公共建築物や上下水道を合わせると年間70.8億円もの更新費用が必要となるため、「現状のままで施設を保有して更新し続けることは不可能」との結論を出した。人口が気仙沼市と同規模の北海道石狩市では、15年ごとに市道の舗装部分を更新するだけでも年間18.6億円（現行では3.9億円）かかることが判明。つくるだけの時代から、維持管理や更新を視野に入れた時代へと移行する中、気仙沼市にも難しい判断が求められることになる。

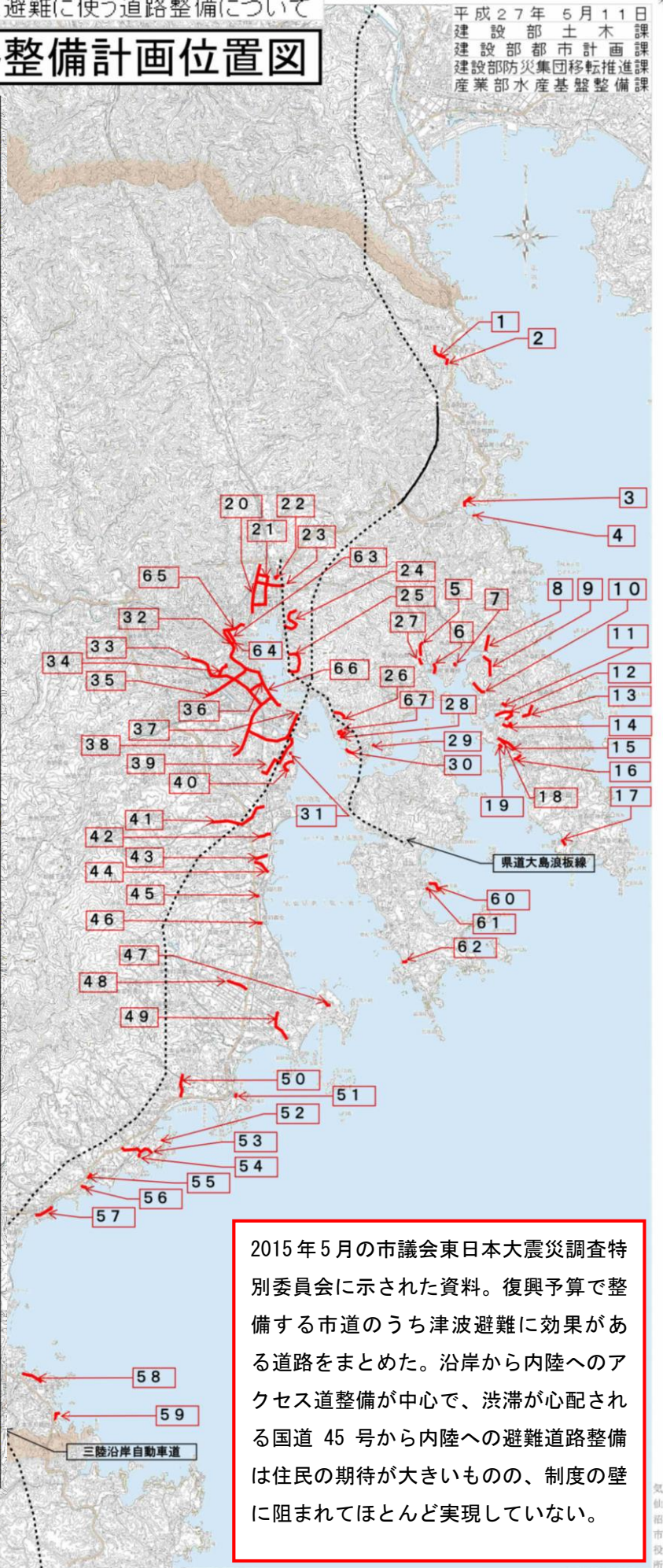
復興予算で難しかった国道45号から高台への避難道整備のように積み残された重要事業もある。復興予算頼みだった道路行政から、厳しい財政を反映させた現実的な対応へ舵を切るタイミングは近いが、道路に対する市民の期待は収まることのない。三陸道の延伸による交通量の変化も見据え、優先度の高い道路を整備していくための仕組みづくりと情報発信が求められている。

気仙沼復興レポートは気仙沼市議・今川悟ホームページで公開中。 <http://imakawa.net>

- ①少子化と人口減少②防潮堤問題③復興予算の限界④鉄路復旧とBRT⑤高校再編⑥災害公営住宅⑦仮設住宅⑧財政シミュレーション⑨災害危険区域⑩震災遺構⑪人手不足⑫防災公園⑬震災検証（津波編）⑭三陸道⑮新市立病院⑯造船団地⑰復興事業の地元負担⑱仮設住宅の集約化計画⑲土地区画整理とかさ上げ⑳集会施設の市有化と課題㉑災害公営住宅の管理と家賃㉒試行錯誤の防災集団移転㉓震災5年目の防潮堤㉔住宅再建へ支援と選択㉕要望で振り返る5年㉖神山川堤防と桜並木㉗地盤隆起㉘小・中学校再編

道路整備計画位置図

番号	事業名	路線名 (地区名)	延長 (m)	幅員 (m)
1	防集事業	大沢A地区	428	9.0
2	防集事業	大沢B地区	105	9.0
3	漁集事業(避難路)	只越地区	210	2.0
4	漁集事業(避難路)	只越地区	50	2.0
5	防集事業	舞根2地区	276	8.5
6	漁集事業(避難路)	宿舞根地区	390	2.0
7	漁集事業(避難路)	宿舞根地区	90	2.0
8	漁集事業(避難路)	宿舞根地区	330	2.0
9	漁集事業(避難路)	宿舞根地区	570	2.0
10	漁集事業(集落道)	宿舞根地区	300	4.0
11	漁集事業(集落道)	鯖立地区	200	4.0
12	防集事業	鯖立地区	445	6.0~6.5
13	漁集事業(集落道)	鯖立地区	650	4.0
14	漁集事業(避難路)	鯖立地区	50	3.0
15	社会資本整備総合交付金事業	小鯖鯖立線	990	9.25
16	漁集事業(集落道)	小鯖地区	300	4.0
17	漁集事業(避難路)	津本地区	220	2.0
18	漁集事業(避難路)	小鯖地区	60	1.5
19	漁集事業(避難路)	小鯖地区	300	1.5
20	都市計画道路整備事業	片浜鹿折線	1,028	16.0
21	都市計画道路整備事業	浜港線	1,150	16.0
22	社会資本整備総合交付金事業	東八幡前14号線	65	10.0
23	都市計画道路整備事業	鹿折駅前線	740	18.0
24	防集事業	浪板2地区	428	6.0
25	防集事業	大浦地区	609	6.0
26	防集事業	小々汐地区	242	6.0
27	漁集事業(避難路)	宿舞根地区	340	2.0
28	漁集事業(集落道)	梶ヶ浦地区	230	4.0
29	漁集事業(避難路)	梶ヶ浦地区	50	2.0
30	漁集事業(避難路)	梶ヶ浦地区	210	2.0
31	漁集事業(集落道)	前浜地区(気仙沼)	150	4.0
32	都市計画道路整備事業	釜の前魚市場線	1,260	16.0
33	都市計画道路整備事業	本町宮下線	1,300	16.0~18.0
34	道路整備事業	幸町南が丘線	400	9.5
35	都市計画道路整備事業	魚市場中谷地線	500	20.0
36	都市計画道路整備事業	仲町魚市場線	330	16.0
37	社会資本整備総合交付金事業	朝日町赤岩港線	640	16.0~20.0
38	都市計画道路整備事業	内の脇老松線	1,670	20.0
39	防集事業	五鉢髯北尺線	1,367	7.5
40	防集事業	松崎前浜地区	400	6.5~8.0
41	防集事業	面瀬川線	1,371	9.5
42	漁集事業(集落道)	川原地区	400	5.0
43	漁集事業(集落道)	川原地区	450	5.0
44	漁集事業(集落道)	川原地区	510	5.0
45	漁集事業(集落道)	川原地区	160	5.0
46	漁集事業(集落道)	川原地区	190	5.0
47	漁集事業(集落道)	波路上地区	180	5.0
48	道路整備事業	菖蒲沢線	500	9.5
49	道路整備事業	牧明戸線	661	6.0
50	社会資本整備総合交付金事業	岩尻縦貫線	550	9.5
51	漁集事業(集落道)	大谷地区	150	5.0
52	漁集事業(避難路)	日門地区	100	2.0
53	社会資本整備総合交付金事業	前浜中央線	960	5.0
54	漁集事業(集落道)	前浜地区(本吉)	130	5.0
55	漁集事業(集落道)	赤牛地区	180	4.0
56	漁集事業(避難路)	赤牛地区	150	2.0
57	漁集事業(集落道)	津谷大沢地区	360	5.0
58	漁集事業(避難路)	二十一浜地区	390	2.0
59	漁集事業(集落道)	蔵内地区	190	4.0
60	漁集事業(集落道)	長崎地区	350	4.0
61	漁集事業(避難路)	長崎地区	50	2.0
62	漁集事業(集落道)	駒形地区	130	6.0
63	都市計画道路整備事業	魚町南町線	300	16.0
64	都市計画道路整備事業	南町線	90	16.0
65	都市計画道路整備事業	片浜鹿折線	650	16.0
66	水産流通基盤整備事業	魚市場朝日町線	1,025	16.0
67	漁集事業(避難路)	梶ヶ浦地区	350	2.0
合計			29,596	



2015年5月の市議会東日本大震災調査特別委員会に示された資料。復興予算で整備する市道のうち津波避難に効果がある道路をまとめた。沿岸から内陸へのアクセス道整備が中心で、渋滞が心配される国道45号から内陸への避難道路整備は住民の期待が大きいものの、制度の壁に阻まれてほとんど実現していない。