

未来を考える力を **気仙沼復興レポート④9**

復興はなぜ「遅れる」のか

復旧・復興事業が「遅れている」と感じるのはなぜだろう。大津波が襲来した直後は多くの市民が絶望し、将来のまちの姿を想像することもできなかった。まったくゴールが見えないまま復旧・復興が始まる中、合言葉は「一日も早く」「震災前よりも活気あるまちに」。未曾有の大災害に対して、希望を失わずに前に進むことで精いっぱいだった。しかし、現実は厳しかった。津波からの安全を確保した沿岸市街地の再生には、巨大防潮堤、地盤かさ上げを伴う区画整理、避難道整備が必要で、いずれも膨大な時間と労力がかかるものばかりだからだ。復興レポート第 49 弾は、復旧・復興が遅れている理由と今後の見通しをまとめた。

■ 復興期限まであと 3 年

政府は 2011 年 7 月に「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定。この中で復興期間を 10 年間（2011～2020 年度）としたうえで、一刻も早い復旧・復興を目指す観点から当初の 5 年間（2011～2015 年度）を「集中復興期間」に位置付けた。財源は 23 兆円を用意したが、そのうち 19 兆円を当初 5 年間の事業規模と見込んだ。

限られた財源の中で復興を遂げるため、被災各市町は競い合うように復興予算の確保に努めた。国の方針に合わせ、当初は多くの事業の完了年度を 2017 年度に帳尻合わせした。復興予算がなくなること、復興期限を過ぎて自己負担が発生することを恐れたのだ。

5 年間の集中復興期間が終了する直前の 2015 年 6 月には、2016 年度以降の 5 年間で「復興・創生期間」とし、復興財源を 32 兆円に引き上げて確保する方針が決定。当初は市町の事業費負担も検討されたが、被災地からの強い抵抗と世論に押されて、後半の 5 年間も負担がほぼ発生しないこととなった（詳しくは復興レポート①⑦「復興事業の地元負担と自立」）。



10 年間という復興期間の設定は、阪神・淡路大震災の例を参考にした。しかし、超広域的な災害で津波対策を伴う復興に 10 年は短かった。もし 10 年という縛りがなければ、予算の確保を急ぐことなく、それぞれの市町が事業の優先順位を決めることができたが、一刻も早い復旧・復興を目指すという思いが、結果的にすべての事業を短期間に集中させることによる混乱を招き、復興の遅れにつながっていったのである。

復興期間はあと 3 年。合意形成に時間を要した防潮堤、移転交渉が伴う避難道路の整備などが多く残っている。すでに事業期間が 2020 年度まで

及ぶ見込みの事業は、気仙沼市内だけでも道路や防潮堤など 40 事業（下表）もあるが、国の軸足は福島へと移行している。

完了時期が 2020 年度の事業一覧	
道路	本郷古町線
	本町宮口下線
	魚市場中谷地線
	杉の沢地区神山川横断橋
	南町魚市場線
	潮見町赤岩五駄鱈線
	朝日町赤岩港線
	東八幡前 14 号線
	面瀬地区防集道
	松崎前浜地区防集道
	田中赤貝線（面瀬地区基幹農道）
	所沢 1 号線
	菖蒲沢線外 1 路線（国道～岩井崎 I C）
	大谷地区防集道
	国道 45 号移設（沖ノ田）
	小鯖鮪立線
	唐桑大沢 A 地区防集道
	防潮堤・堤防
面瀬川災害復旧	
只越川災害復旧	
大浦・浪板防潮堤	
お伊勢浜防潮堤（治山）	
岩井崎防潮堤（治山）	
高井浜大向地先防潮堤	
小田ノ浜災害復旧（治山）	
前浜漁港防潮堤	
三島海岸防潮堤（治山）	
大谷地区海岸防潮堤	
大谷漁港防潮堤	
蔵内漁港防潮堤	
防災林	田中浜
	小田ノ浜
	中島海岸

施設	気仙沼中央公民館
	大島ウエルカムターミナル
公園	復興市民広場（南気仙沼）
	南気仙沼防災公園
	尾崎防災公園
その他	鶴ヶ浦漁港の漁港用地かさ上げ
	魚町・南町土地区画整理

※気仙沼市HPの復旧・復興工程表から抜粋

■ 市民と行政の視点の違い

遅れが目立つ事業の具体例を挙げる前に、「復興の遅れ」については市民と行政の視点の違いも要因となっていることを説明しておきたい。

気仙沼市は、国が用意した復興予算を確保するため、2015 年度に完了するように事業の多くを計画し、市民に説明した。計画通り終わらないと内心は思っており、「目指している」「現時点での計画」などと説明するのだが、市が示した 2015 年度という完了時期を市民はそのまま受け止めてしまうのである。

工事の発注にも、市民には分かりにくい行政のルールがある。例えば盛土かさ上げ工事を発注する際は、順調に工事が進むことを前提とした最短スケジュールと請負額でスタートし、途中で工事内容を変更したり、工期を延長したりするのは、税金を無駄遣いしないためである。どんぶり勘定で発注するわけにはいかず、確実に見込まれる費用を積算して発注し、必要に応じて追加しているのだ。

通常なら慎重に準備してから工事発注に進むため、請負額の増額も工期の延長もほとんど発生しない。しかし、スピードが求められる復旧・復興事業の場合、ある程度の目途が付いた段階で工事を発注し、工事を進めながら細かい点に対応している。

こうした理由が市民に伝わっていないため、説明会で示された工期が延長されるたびに、市民は

「復興が遅れた」と感じているのだ。それでは、どのように伝えていけば良かったのか。具体例をもとに考えていきたい。

■ 最難題の盛土かさ上げ

気仙沼市の復興は住宅再建と産業再生を優先してきた。住宅再建は被災者の意向を把握しなければ、災害公営住宅や防災集団移転団地の整備計画を固められないのだが、意向を把握するためには具体的な選択肢や条件を示さなければならない。どんな再建をしたいのか、どこへ再建したいのか、段階的に何度もアンケートし、計画も段階的に見直すという作業の後に工事に入り、その工事でも内容や工期を変更して進めたほか、入札が成立しなかったケースもあって、当初示したスケジュールよりも遅れる結果となった（詳しくは復興レポート⑥「高騰する災害公営住宅」と⑳「試行錯誤の防災集団移転」）。高台では、遺跡調査が必要になる場所も多かった。



住宅再建で最も遅れているのは、3地区で沿岸市街地をかさ上げる土地区画整理事業である。復興レポート⑳「遅れる土地区画整理」で3度もスケジュールが変更された問題を取り上げたが、その後も変更が行われた。土地引き渡しの完了時期は鹿折と南気仙沼が当初の計画だった2017年度から2019年度に、魚町・南町は2018年度を2020年度にそれぞれ2年延期した。

延期の主な要因は、家屋や事業所の移転、想定外の内容変更、他事業との調整など。具体的には、

自宅を修繕して住み続けていた場合、かさ上げのために解体と一時移転が必要になるのだが、復興特需によって移転先のアパートが見つからずに市が建設したり、地中に残されていた基礎杭が見つかって撤去が必要になったり、他の事業から発生するはずだった土砂の当てが外れて手配が必要になったりした。

土地区画整理の引渡完了年度と事業費		
地区	当初計画	現計画
南気仙沼	2017年度	2019年度
	100億円	301億円
鹿折	2017年度	2019年度
	108億円	248億円
魚町・南町	2018年度	2020年度
	99億円	163億円

事業費の増額も止まらない。3地区合わせて当初は307億円の計画だったが、2.3倍の712億円まで膨らんだ。遅れの要因と合わせて、土砂を他事業の搬入から購入に切り替えたり、建物の基礎杭の撤去が増えたり、それに伴って人件費も必要になったりするなどしたためだ。

■ 相次ぐ工期延長の理由

大津波によって何もなくなった地区と比べて、建物が残ったり、復旧したりして水産業を中心とした産業も継続している気仙沼市の市街地では、その生活や産業に大きな影響を及ぼさない工事が求められる。

例えば、かさ上げエリアでは道路を通行止めにする事ができないため、迂回路を用意して切り替えてから盛土することになる。かさ上げもエリアを細かく分けて進めることになり、時間も手間もかかってしまう。魚町・南町地区では、大島との定期航路の発着所があるため、大島の人たちが本土側で使用する車などの駐車場（約500台）が必要となり、その駐車場を確保しながら、かさ上げしていくことになった。

住宅再建に関連した復興事業以外でも事業の

遅れが相次いでいる。防潮堤事業は住民がいない場所ほど合意形成が早くて工事も進んでいるが、住民が多い場所ほど合意形成に時間がかかって工事着手が遅れた。

市道整備の遅れも深刻だ。復興レポート⑩「避難道整備が遅れる理由」で説明したように、震災前は年間2km程度の道路改良だけだった気仙沼市で、復旧・復興による整備が必要になった道路は災害復旧分を除いても73km。単純計算で36年分の事業を抱え、いくら予算があってもマンパワーが不足した。当然、用地取得や移転の交渉も必要になる。2015年度までの完成を目指していた路線も多かったが、ほとんどが計画よりも大幅に遅れている。

市議会2月定例会には震災後、毎年多くの事業繰り越しが報告される。2017年度から2018年度へ繰り越すのは今のところソフト事業を含めて71件（一般会計明許繰越）。その多くがほかの事業との調整を理由とし、ツバキの移設で集会施設

再建のための造成が遅れたり、発生した土砂の受け入れ出の工事の遅れによって搬出先を変更したりしたケースもある。宿舞根漁港では工事を発注した後に、護岸工事の必要性について利用者の理解が得られずに減工した。

一つの遅れにより、工期の見直しが必要になってさらなる遅れを呼ぶ状態で、その影響は雪だるま方式に重なっていくのだ。

■ 県との事業間調整も

産業系では、大島架橋に合わせて2018年度末までの完成を目指していた観光交流施設「大島ウエルカムターミナル」が2020年度に遅れることになった。防潮堤の計画確定に時間がかかったことで、橋開通までの完成が困難なことは明白だったが、遅れを明言したのは昨年11月。開通まで残り少ない時間で、駐車場やトイレの確保、物販施設などの受け入れ態勢が課題となっている。

この施設は、県道、浦の浜漁港の防潮堤の工事

計画が遅れた復旧・復興事業の例

事業	当初計画	変更後	理由
魚市場新棟	2016年度内	2018年10月	水産庁の計画に合わせて2016年度としたが、実際の工事には時間がかかった。水揚げの影響を避けるための調整もあった。供用開始は防潮堤工事との調整が必要で未定
鹿折こども園	2016年度内	2017年8月	2016年7月の工事入札が不落。2カ月後に再入札。鹿折児童館とともに2107年12月に開園した
鹿折公営墓地	2018年3月	2018年5月	2016年12月の工事入札が不調。翌1月の再入札が成立したものの、土砂の搬出先に予定していた波路上共葬墓地の工事が遅れ、搬出先を変更したため
大島ウエルカムターミナル	2018年度内	2020年度内	県の防潮堤、県道工事の遅れ。島内での土の確保も難航。復興庁との予算の調整にも時間を要した
南町海岸公共・公益施設	2018年3月	2018年11月	代替駐車場の確保、地中に残存するコンクリート基礎の処理、片側通行規制を行わないための作業ヤード縮小
潮見町赤岩五駄鱈線	2015年度内	2020年度末	橋梁工事や他事業との調整に時間がかかり、着工が遅れた。移転補償も多かった
気仙沼向洋高校の再建	2018年1月	2018年6月	県の事業。想定より広範囲の地盤改良が必要になり、造成工事が2カ月遅れ、その後の工事にも影響した。利用開始は4月から8月に変更した

が進んだ後に背後地を盛土かさ上げして建設する。橋の開通に施設整備が間に合わないことへの地元の不満は大きく、県と市は慌てて「大島三事業調整会議」を昨年12月に設置。防潮堤を担当する県気仙沼地方振興事務所、県道の県気仙沼土木事務所、そして観光交流施設の気仙沼市で工事の進め方、土砂の確保を再検討しており、工程見直しによって観光交流施設の完成を半年程度短縮できる可能性が出ているが、多くの観光客が訪れることによる工事への影響も心配される。

大島は象徴的な事例だが、防潮堤と道路、背後地のかさ上げ、電気や上下水道などのライフラインとの事業間調整は、同時にさまざまな事業が進む被災地において大きな課題だ。

■市長は「繰越も視野に」

菅原茂市長は今年2月の市議会定例会の代表質問に、「復旧・復興の一部事業について2020年度以降へ繰り越す可能性も視野に入れ、国県へ要望していく」と答弁した。

復興の仕上げへ気仙沼市が忙しくなる2020年に、2つのビックイベントがある。国が「復興五輪」として東日本大震災の被災地が復興した姿を世界に発信する機会と考えている東京オリンピック・パラリンピック、そして宮城県内での開催が決まった全国豊かな海づくり大会である。海づくり大会の会場となる市町は未定(2018年度内に決定)だが、気仙沼も誘致に名乗り挙げており、毎年500万円を積み立ててきた復興記念事業もこの大会と関連させることを検討している。

東京五輪で応援職員の確保が難しくなることが心配される中、2020年には5年に1度の国勢調査も行われる。保育所、小・中学校の再編、老朽化した公共施設の更新も同時進行だ。

さらに、終盤に追加される事業もある。国が復興交付金の効果促進事業として認めた「復旧・復興事業の工事車両の通行を原因として損壊した道路舗装の補修」である。同一路線で1回限りという条件付きのため、2019～2020年度の駆け込



大島ウエルカムターミナルの完成イメージ

みになる可能性が高い。市内の道路は沿岸部に限らずいたるところで損傷が目立っており、アスファルトを剥がして舗装しなおす作業となれば、規模も大きく、マンパワーも必要になる。

復興期間の後半5年は、効果促進事業、社会資本整備総合計画の復興枠を利用した道路整備事業などで事業費の1～3%を地元自治体が負担することになった。事業規模が大きく、わずかな負担でも大きな金額となるため、気仙沼市は復興期間内の事業完遂に注力し、復旧・復興に関係ない市道の整備を凍結するなどしている。しかし、新たな市道整備計画を2020年度に策定する方針を示しており、技術系職員を中心としたマンパワー不足は深刻だ。

新たに策定した第二次気仙沼市総合計画では、市民が主役のまちづくりを目指しているが、市民参加の市政は時間も手間もかかる。前期計画は復興期間と同じ2020年度までで、目標達成のための取り組みが急がれるほか、2019年度は後期計画の策定にも着手しなければならない。すべてを前に進めることは困難だ。市役所全体の業務量を把握し、優先順位をつけていく必要がある。

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>

⑩復興祈念公園⑪雑損控除と被災者特例⑫最悪の津波想定⑬災害援護資金貸付金⑭復興パターン調査と浸水想定⑮住宅再建の独自支援見直し⑯大島架橋とターミナル計画⑰都市計画税見直しと市街化⑱震災遺構の先進事例