



みやぎ県民センター ニュースレター

創造的復興の象徴、広域防災拠点事業の予定地。
ずさんな計画に批判が高まっています。

90号
2023年6月27日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2丁目5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

この号の主な内容

- 1～2P 未修繕家屋 4300 棟
- 3P 災害公営住宅高齢化率 49.4%
- 4P 女川原発再稼働差止訴訟
- 5P～8P 漂流する広域防災拠点

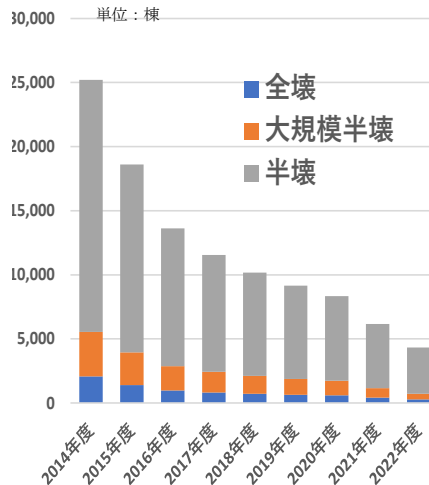
仙台市 12年経っても未修繕家屋 4300 棟

～ 災害ケースマネジメントで状況把握と支援を ～

仙台市で東日本大震災により半壊以上の被害を受けた住宅約 4300 棟が、震災から 12 年経っても未修繕のままであることが分かりました。市の調査ではその 8 割以上が半壊で、被災者生活再建支援法の対象外であることから自宅修繕に苦慮していることがうかがえます。

表 1. 仙台市震災被害 未修繕家屋数推移

仙台市財政局税務部資産税企画課調べ (2023/6/15)



東日本大震災で損壊した家屋については固定資産税の軽減措置がとられています。この措置は 2012 年に始まり、総務省は 14 年 8 月に修繕状況を固定資産評価に反映させるよう求める通知を出しています。

仙台市では同年 10 月に約 6 万 3000 棟を対象に修繕状況調査を実施し、それ以降、毎年続けています。その結果推移は表 1 のとおりです。

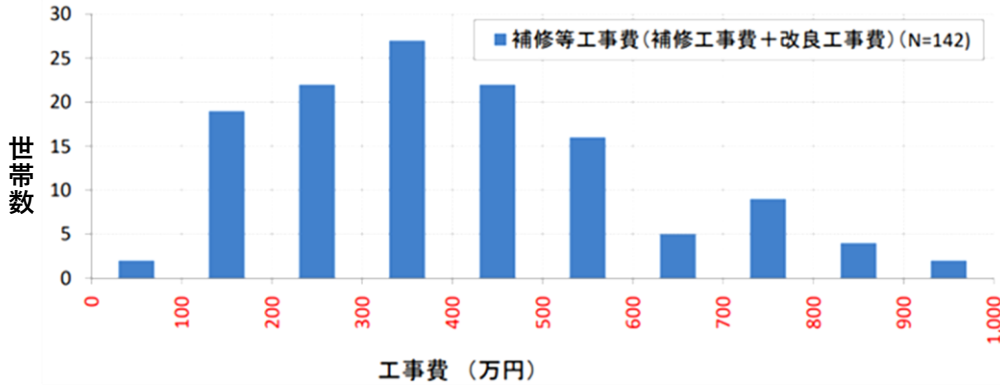
固定資産税の軽減措置

東日本大震災で被災した家屋の評価額を損壊判定に応じて減額し、固定資産税を軽減する措置。仙台市の場合、全壊は 60%、大規模半壊は 45%、半壊は 25%の減額となる。仙台市は修繕が施された場合でも、震災前の状態を完全に回復させるには至らないことを考慮し、10%減額を継続している。評価替えは 3 年に一度実施。自治体の裁量で毎年行うこともできる。

調査開始時 (14 年度) は未修繕棟は約 2 万 5 千棟もありましたが、22 年度は約 4 千 3 百棟へと修繕や解体が進みました。しかし、約 4 千 3 百棟もが 12 年経過しても残っていることは住宅再建というものには相当の時間がかかることを示しています。未修繕棟のうち、半壊世帯が 83%も占めます。全壊・大規模半壊棟はほぼ解体・修繕が終わりつつありますが、被災者生活再建支援制度の適用外である半壊棟は修繕もままならない数が 3 千 6 百棟を超えています。未修繕のままの棟に住まざるを得ない被災者にとって、復旧すらまた実現していないのです。

表2は住宅金融支援機構が融資（2015年から17年までの3年間）を行った半壊世帯の補修工事費等の分布です。最頻値は300万円以上400万円未満で、融資を行った世帯の工事費の平均は348万円でした。表にはありませんが、1千万以上も14世帯もあったといえます。

表2.半壊世帯の補修工事費額の分布状況（住宅金融支援機構調べ）



出所：「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議・検討結果報告 2020年7月

また18年に全国知事会危機管理・防災委員会のワーキンググループが調査した過去災害の半壊の被害額は約1千万～1千1百万円で、修繕には248万円（兵庫県実績）程度かかったとしています。19年に河北新報が半壊の未修繕棟が多いことを報道した際に、仙台市の例で、築45年の木造2階建て家屋の被害実態を紹介しています。「震災で2階のコンクリート敷きのベランダがずれ落ち、屋根が引っ張られて天井がはがれ、1階のサッシが開閉できなくなった」被災者宅の修繕代金は約8百万円。25年勤めた会社の退職金や火災保険の見舞金を充てたものの、直しきれなかったといえます。被災者生活再建支援制度では半壊住宅を解体して建て替えた場合、最大3百万円が支給されますが、この被災者の方は「知らなかった」。「時間がたつほど追いつめられる。どうすればいいかわからず困っている人は他にもいるのではないか」と取材記者はまとめています。

災害ケースマネジメントで未修繕世帯支援を

仙台市は震災後2012年から、災害ケースマネジメントを展開し、プレハブ仮設入居者の自立支援活動を進めました。全戸訪問から支援が必要な世帯に対して個別に支援計画を立て、支援員が復興住宅の申し込みやアパート探しを手伝い、仕事がないなら就労支援団体へ、福祉が必要ななら地域包括支援センターにつなぐなどの取組みが展開され、全国の自治体から注目を集めました。しかし、その推進部署だった被災者生活再建支援室を19年度で廃止しました。まだ生活再建の途上にある被災者が多くなかで、支援室を廃止したため、震災から12年経過しても未修繕家屋はこれだけの数に上り、未修繕家屋の対応に苦慮していることが伺われるのに何の支援もされていません。対応を固定資産税の部署に任せるだけでは問題はなにも解決しません。福祉部門と連携して未修繕のままの世帯を全戸訪問して問題を明確にし、必要な支援につなげるという震災後に活用した手法で取り組んで、問題の解決に取り組むべきです。培った災害ケースマネジメントのノウハウを今、活かすべきです。

県内災害公営住宅 高齢化率 49.4%

被災 3 県の公営借家より 17 歳高く

2022 年度の県内災害公営住宅の入居状況が公表されました。22 年度末時点で高齢化率は 49.4%と今までの最高値となっています。被災 3 県の公営借家の高齢化率 32.2%、全国の公営借家 38.4%（いずれも朝日新聞 23/3/20）を大きく上回ります。



亘理町上浜街道災害公営住宅

高齢化率 50%目前

県内では 21 市町に災害公営住宅戸数 1 万 5 千 787 戸整備されました、一般の公営住宅は 1 万 6 千 85 戸整備されていますから、災害公営住宅が建設されたことにより、県内の公営住宅は震災で一挙に倍化したこととなります。現在災害公営住宅の入居率は 94.4%で、被災者以外の「一般入居」と区分される方々の入居が増えており、18%を占めます。昨年より 2 歳増加しており、入居被災者が高齢化して退去が進み、そのあとを埋める形になっています。

深刻なのは高齢化の進行です。18 年度高齢化率の 41.0%から年々上昇し、50%に到達するのも時間の問題です。市町別でみると最も高いのは栗原市で 85.7%となっています。入居者 14 人のうち 12 人が高齢者でそのうち 2 人が単身です。また単身高齢者率が最も高いのは亘理町・登米市の 45.6%で、亘理町の場合、312 人の高齢入居者のうち 141 人が単身です。

このような状況からすれば、見守りなどの対応が重要であることは自明ですが、必ずしも行政等の福祉部局の支援は十分とは言えません。例えば仙台市。今年 3 月に「地域支えあいセンター」事業を廃止しました。多賀城市は「現在は他の住宅と同様の見守りとなっている」といいます。

被災入居者の約 7%が収入超過者

被災者は、災害公営住宅入居時、東日本大震災特例で収入や世帯人数に関わらず入居できました。しかし、入居 3 年目に政令月収が入居収入基準（多くの場合 1 5 万 8 千円）を超えていると収入超過者となり法外な割増家賃となり、退去か収入のある家族との世帯分離を迫られます。3 月末時点で 821 世帯が収入超過者として認定されました。被災入居世帯の 6.7%に当たります。収入超過者の三分の二は若い働き盛り世帯で、町内会活動で中心的役割を果たしてもらえる方々です。その退去はコミュニティを維持する力を失うことに直結します。現在の災害公営住宅を巡って起こっている問題の根源の一つがこの収入超過者問題です。

一般の公営住宅は現在ほど高齢化が進んでいなかった時にコミュニティが形成され、長い経過のなかで町内会組織が形作られてきました。しかし、災害公営住宅は、震災で住まいを失った被災者が一斉に入居して、収入も不安定ななかでゼロの状態からコミュニティづくりをしなければなりません。それも入居当初から高齢化問題を抱えながら。

災害公営住宅は高齢化が進む日本全体の課題を先取りしています。当事者だけに問題解決を押し付けず、解決策を探る努力を行政は求められています。

女川原発再稼働差し止め訴訟

不誠実な避難計画の評価回避

5月24日、仙台地裁は東北電力女川原発2号機の再稼働差し止めを求めた訴訟で「重大事故が発生する具体的危険の立証がない」として原告の請求を棄却しました。原告が求めた「避難計画の実効性」の評価を文字通りの門前払いするものでした。この判決に「具体的な危険性の立証がないという理由だけで避難計画の実効性を判断しないのは、原発をめぐる判決として極めて不誠実だ。原発事故の本質が全くわかっていない」（5月25日河北新報）と元福井地裁裁判長の樋口英明氏がコメントを寄せました。原告は判決に強く抗議するとともに高裁に控訴し、戦い続ける決意を表明しています。

女川原発再稼働差し止め訴訟原告団の原伸雄団長は以下の声明を発表し、更なる支援を呼びかけています。（小見出しは県民センター）

理不尽な地裁判決を許さず、高裁での勝利をめざす

私たちが「避難計画の実効性の審理」を求めたのに対し、裁判所は「事故の発生を証明するのが先」との理不尽な理由で棄却する誠に遺憾な判断を示しました。

12年前に、福島や原発事故が起きたのは、国や事業者らが「事故は絶対起こらないとの安全神話」に陥っていたことが最大の要因でしたが、仙台地裁の齊藤充洋裁判長は、今なお「安全神話」に浸りきり、再び福島のような事故が起きなければ、目が覚めないのかと怒りを禁じえない判決でした。3年前、仙台地裁が県知事と石巻市長を相手取った「地元同意差止仮処分申立」を却下した時の理由が、今回と全く同じ言い分でした。裁判への国民の不信は募っていますが、二度にわたる仙台地裁の理不尽な判決を、このまま許しておくことは出来ません。

避難計画の実効性確保は国民的課題

私たちは、6月5日、地裁判決の取消と新たな判決を求めて、仙台高裁へ控訴しました。一審判決は不当なものでしたが、私たちが着眼した「避難計画の実効性の重大性」がマスメディアの報道もあって大きな世論となって来ています。一方で、国会では「原発推進法」が強行採決されるなど許しがたい事態も進行しています。こうした政情の下では、万が一の時の「国民の安全」のためには「避難計画の実効性の確保」は喫緊の国民的課題ではないでしょうか。

女川原発の再稼働は、東北電力の予定した計画通りに進めば、来年2月に迫っていますが、仙台高裁が「計画の実効性」に正面から向き合うならば、審理にそんなに多くの時間を要しないと思います。世論の高まりの中で審理が進行するならば「この避難計画の下では、再稼働は認められない」との判決を得ることは、可能であると考えます。そしてそのことは、行政に「計画の抜本的見直し」への着手を迫る力となり、その過程で、原発政策をみんなで考え、返させていく機会となることを確信して、原告団一同全力で頑張ります。高裁での審理に多くの皆さんが関心を寄せ、ご支援くださいますようお願い申し上げます。



5月24日 地裁前

ずさんな計画のすえ

漂流する広域防災拠点

広域防災拠点完成予想図



宮城県の創造的復興の象徴、広域防災拠点整備事業が漂流しています。2020 年度に完成予定だったものが 22 年度→26 年度→32 年度へと 3 回も完成予定年度がずれ込んで、当初予定より 12 年も遅れる、そして事業費も現在の 324 億円からさらに膨らむかもしれないという異常事態になっています。ずさんな計画のすえ、漂流する広域防災拠点問題を考えます。

東日本大震災からの復旧・復興を「創造的復興」という名の下、宮城県村井嘉浩知事は被災者の直接的な復旧・復興とは関係のない事業を強引に推し進めてきました。「水産特区導入」・「仙台空港民営化」・「水素エネルギーの普及促進」、そして「広域防災拠点整備」といった事業です。その多くが失敗か評価不能で、成功したと言えるものは見当たりませんが、その一つ「広域防災拠点整備」事業の現状を見ていきましょう。

広域防災拠点とは

宮城県が整備しようとしている広域防災拠点とは、大規模で広域的な災害の時の活動拠点として、支援部隊の集結や支援物資の集積や災害医療活動を役割とする全県をカバーする「高次の防災拠点」(宮城県)と定義されています。仙台市宮城野区の仙台貨物ターミナル駅敷地(17.5ha=東京ドーム 3.7 個分)に建設を予定。当初の整備予算は 300 億円でしたが、その後 324 億円に膨らんでいます。また維持管理費は毎年 13.6 億円(50 年)と試算されていましたが、事業費増額に伴い増加しますが、その金額は公表されていません。平時はスポーツ公園として利用されます。(現在は 2ha を暫定運用中：左記事参照)

繰り返される「事業開始時期」延期

事業開始時期は当初 2020 年度でしたが、その後 22 年度→26 年度→32 年度と 3 回も延長され、現在は震災から 21 年後にしか事業を開始できないという異常事態となっています。なぜこれだけ延期になったのか、宮城県はホームページでも説明していません。1 回目の延期の理由は「国や仙台市、JR 東日本などとの協議や手続きに時間がかかっている」*1。2 回目の延期は「移転先地で埋蔵文化財の調査が必要」*2。3 回目の理由は、仙台貨物ターミナル駅の移転先である岩切地区で「JR などが詳しい測量をしたところ、地盤の強度が想定を下回ることが分かった」ので対策工事が追加で必要になった、さらに「信号設備の工事にもさらに時間がかかることが判明した」*3 ということでした。

これにはさすがの与党県議からも「タイムスケジュールやコスト管理がずさんだ」という声や、「ずさんな計画に多額の税金を投入していて計画が破綻して



現在、岩切地区仙台バイパスのアンダーパス線路工事中(23年6月)

下写真のエリア(約 2 ha)は現貨物ターミナル駅内に暫定整備地として昨年 4 月から運用開始。災害時の終結場所やベースキャンプ用地となる。緊急時はコンテナ等は速やかに移動する覚え書をかいたというが、多数のコンテナが置かれている。



23年6月

*1・2 河北新報 22 年 11 月 21 日

*3 NHK23 年 2 月 27 日

いると言わざるを得ない」（仙台放送 23 年 6 月 21 日）など批判が噴出し、県の見立ての甘さを突く声は与野党問わず上がっています。村井知事は「焦ってことを仕損じないよう、丁寧に進めることが重要。費用は上振れするが、県民の税金を無駄遣いしないよう、シビアにチェックしていく」と“証文の出し遅れ”の答弁をしていますが、3 回も事業開始時期を延期せざるを得ないということはすでに計画は破綻していることを示しています。県の条例に基づく「公共事業再評価」という制度があります。「事業着手後一定の期間を経過した事業について、事業継続の妥当性について再検討を行う」というものです。県は事業概要や必要性をまとめた再評価調書と要旨を作成し、行政評価委員会の審査を経て事業の継続、中止、休止を決めます。宮城県で「1999 年度以降 21 年まで対象となった事業は 27 件ありましたが、その延期期間は長くても 2 年程度」（県議会一般質問：天下県議 6 月 21 日）ということではいかに広域防災拠点整備事業が異常な状態にあるかを示しています。「公共事業再評価」ではパブリックコメントも行われます。（スケジュールは右記参照）

広域防災拠点整備事業の再評価スケジュール

- ①23 年 11 月頃まで
行政評価委員会へ評価原案を諮問
- ②外部有識者による審議を経て 24 年 1 月末まで答申
- ③24 年 2 月議会で評価結果報告

宮城野原は広域防災拠点の不適地

内閣府は広域防災拠点の役割から考えられる立地条件の一番目に次のようにまとめています。「甚大な被害が発生する可能性が高く、混乱が予想される稠密な市街地を避けつつ、被災地域への迅速・円滑な対応が可能となる位置関係にあること」。つまり、市街地内部の混乱を避け、市街地が連なっているエリアの周縁部に配置する*4、というものです。

*4 「広域防災拠点等について」内閣府防災

宮城野原は、甚大な被害発生する長町-利府線断層帯の直近で、仙台市の広域避難場所となっている宮城野原総合運動場（収容可能 37 千人）、榴岡公園（同 56 千人）に極めて近く、災害発生時混乱が予想されるエリアです。そうしたエリアには広域防災拠点の配置はさけるべきと内閣府は言っているのです。また県民センターの総務省消防庁へのヒアリングで「広域防災拠点は避難場所と繋がらないことが必要」と述べていますが、宮城野原は総合運動場と道路一本隔てただけでつながっています。これらの点だけでも宮城野原が広域防災拠点の立地にふさわしくないことが明らかです。

阪神・淡路大震災の教訓

阪神・淡路大震災当時、兵庫県都市住宅部で震災対応に当たった辰巳信哉氏は、救援活動の「拠点は被災市街地ではなく、むしろその周辺に求められた」とし、その理由を次のように述べている。「被災した市街地に拠点を設けた場合は、避難者と救援活動動線の錯綜による事故、救援隊駐留のための生活インフラの確保難、駐留による昼夜を分かたぬ騒音、振動に対する被災者の脅え等により、その活動が大きく制約される」。また、救援物資の受け入れも「市街地よりも周辺の幹線交通の拠点が有利」と指摘している（『ランドスケープ研究』1996 年 60 巻 2 号）。こうした教訓から、兵庫県では県都の神戸市ではなく、北

となりの三木市にスポーツ施設、自然体験の森と併合した「三木総合防災公園」に広域防災センター（広域防災拠点）を整備しました。宮城県で言えば、利府町の宮城県総合運動公園（グランディ・21）に広域防災センターを設置したようなイメージです。

時々、研究者の方が「（広域防災拠点を）都市部に造る意義は大きく、防災の観点でこれほど良い場所はない」という発言を耳にすることがありますが、国が示している立地のガイドや阪神・淡路大震災の教訓からみれば、宮城野原のデメリットの大きさが分かるでしょう。

「初めに宮城野原ありき」が生んだ混迷

ではなぜ立地上も不適地である宮城野原への広域防災拠点整備を計画より12年も遅れて、しかも事業費も324億円からさらに膨らむような事態になってしまったのでしょうか。それは県が「初めに宮城野原ありき」で事前調査が不十分なまま、強引に計画を進めたことに最大の問題があります。

震災の2年前、2009年に宮城県は「県土木部の勉強会」で宮城県を中心とする大規模災害を想定した「基幹的防災拠点」に関する提案をまとめていました。基幹的防災拠点とは国が複数の都道府県単位の1か所程度設置する大規模な防災拠点です。都道府県単独では対応不可能な、広域あるいは甚大な被害に対応するもの。その立地条件は広域防災拠点と変わりありません。検討のなかで5か所の拠点設置候補地を12項目の指標で採点しました。その時、宮城野原公園総合運動場の評価は最も低く（人的拠点候補地として8点、物的拠点候補地として9点）、宮城野原は「中心市街地にあるため、被災地としての影響を最も受ける」とコメントしていました。結局、勉強会の設置候補地の結論は、大崎市の三本木新世紀公園地域となりました。

そして東日本大震災。新たに広域防災拠点整備事業が浮上する経過を河北新報は『復興を生きる』（岩波書店）で次のように紹介しています。

『この土地（貨物ターミナル駅敷地）が欲しい。活用策を考えてくれ。』東日本大震災の傷痕が生々しい11年の夏。知事から担当者に指示が飛んだ。水面下で協議を進める中、運動場北隣の仙台医療センターの移転が持ち上げる。新病院を公園の一角に置き、仙台東部道路と直結する自動車専用道路を新設する。創造的復興のシンボルとなる広域防災拠点がにわかに姿を現した。』

このように防災拠点を巡る潮目は宮城野原へ一挙に転換しました。そもそも村井知事の03年の県議選立候補時の公約の一つは「ドーム球場建設による県内経済の活性化」でした。また村井知事は楽天モバイルパーク宮城（県営宮城球場）がいずれ寿命を迎えることはわかっていますから、その建て替え用地としてのイメージもあったのでしょうか。

しかし、先にみたように09年の土木部の勉強会では宮城野原（総合運動場）は最低点でした。しかし、潮目の変化は候補地評価を大きく変えました。宮城野原が運動公園から貨物ターミナル駅変わっただけで、それまでの評価が8~9点だったものが20点に跳ね上がり、最高得点となります。12項目の指標は09

年と全く同じです。○△×の三段階ですが、09 年は×が 7 指標だったものが 1 指標へ、○が 3 指標だったものが 9 指標に変わったためです。

例えば「空港・港へのアクセス」という指標では 09 年が×（移動経路上に被災中心部がある）だったものが、○へと評価が正反対になっています。県はその理由を「東日本大震災の際、道路啓開作業で早期に塩釜港や仙台空港へのアクセスが確保されたから」と説明します。しかしこの説明は津波被害に対する説明であって例えば長町利府線断層帯由来の地震被害に対する説明にはなっていないのです。このようにして、宮城野原に都合のいいように評価が変えられました。

有識者会議でも「初めに宮城野原ありき」を指摘

13 年 6 月～11 月まで 5 回にわたって開催された有識者会議：「検討会議^{*5}」では、出席委員から「何となく、空き地があるから作りましたという印象で、全体の哲学が感じられない」と指摘され、「本当に使えるものがつくられるのか」という不安まで表明されました。また同会議で「他県ではいろいろな要素から必要な場所を選定して、条件を満たす場所を設定しているが、今回の場合は宮城野原地区ありきになっており、全体の防災計画の中で宮城野原地区は何をするのかが見えなくなっている」、「しっかりした青写真を描かないと県民の同意は得られないのではないかと。宮城野原地区に置くこと理由付けがないと難しいのではないかとと思う」とまで指摘されていたのです^{*6}。これらの意見に対して、県側はまともに回答しないまま有識者検討会議は終わっています。知事は、何の根拠も示さず「私の判断で」ということで、そうした意見を無視し、横車を押すように宮城野原への広域防災拠点整備を強行したのです。熟議は尽くされなかったのです。計画立案時に十分な検討を行わず、完成を急いだ結果が現在の混乱の最大の要因です。

16 年 10 月 10 日、河北新報は「広域防災計画／計画の熟度は十分なのか」と題する社説で、「ハード、ソフト両面で計画の熟度は十分か。県は結論を急がず、柔軟な姿勢で議論を尽くす責務がある」と主張しましたが、結局「議論を尽くす」ことを県はしなかったのです。熟度が不十分な計画で進められた事業は、再三の事業開始時期の延長と事業費の大幅な上振れという結果になっています。

宮城県は、こうした事態に陥ったのは、何が問題だったのか、明らかにする責任があります。まさに「丁寧に」。そして「公共事業再評価」制度で公開される情報に基づき、多くの市民が声を挙げていくこと、このことも市民の側に問われています。

：県民センターは 2017 年 3 月 8 日付で「宮城県広域防災拠点整備事業に対する私たちの見解と提言」を公表しています。下記 URL で御覧いただけます。

<http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/pdf/index/3.8%20kouiki%20kenkai.pdf>

* 5 宮城県広域防災拠点整備検討会議

* 6 「宮城県広域防災拠点整備に対する私たちの見解と提言」東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター17 年 3 月 8 日