



# みやぎ県民センター ニュースレター

石巻市 多重防御の二線堤として整備された高盛り土道路の穴。津波が襲来したら津波は防げない。

92号  
2023年10月28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

1～6P

石巻中心市街地活性化にむけ  
続く苦闘

7～9P

災害援護資金 滞納額50億円超

## 石巻 中心市街地活性化にむけ 続く苦闘

### 旧市街地に人は戻るのか

東日本大震災最大の被災地 石巻市。中心市街地の活性化をめざし、震災復興推進計画の7大プロジェクトの一つとして「まちなか再生プロジェクト」に取り組みました。しかし今、人口流失は止まらず、商業地としての地盤沈下が一層すすむ結果になり、苦闘が続いています。旧市街地に人は戻るのか、石巻市中心市街地の今を考えます。

「まちなか再生プロジェクト」(以下「再生プロ」)の事業範囲は図1の黒太線に囲まれたエリアです。56.4ha、東京ドーム約12個分に相当する面積です。このエリア(旧北上川沿いから立町、石巻駅を繋ぐ一帯)は、1980年代まで、石巻の中心市街地としての役割を担い続けていました(図2の「昔からの中心市街地(123)」)。

しかし、1982年以降、石巻バイパス沿線(4)に郊外型スーパーやロードサイド大型専門店の出店が相次ぎ、1990年代以降は蛇田地区(5)に大型ショッピングセンターが相次いで出店し、商業の重心は完全に蛇田地区に移りました。(次ページへ)

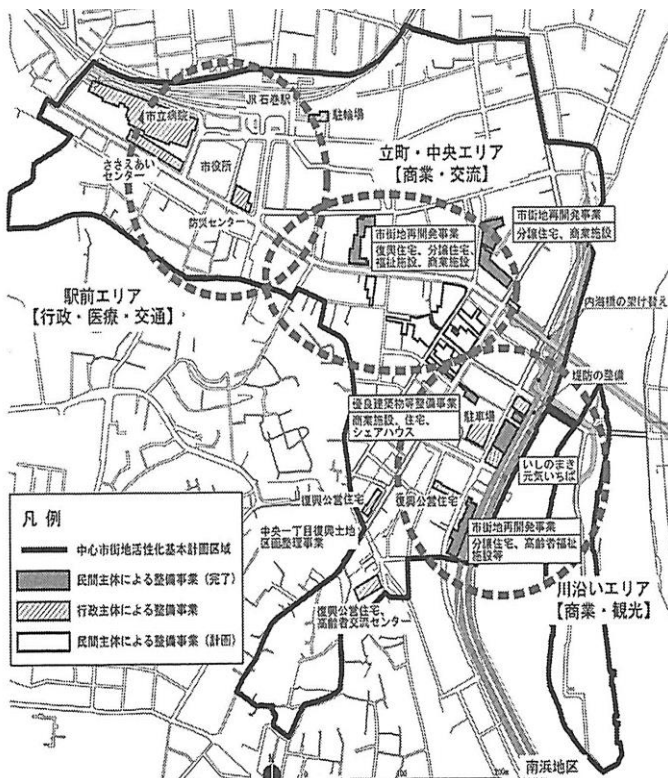


図1 石巻市中心市街地活性化計画事業区域



図2 石巻市商業中心地の変遷

まちなか再生プロジェクトが目指したこと

「再生プロ」は、このエリアに改めて賑わいのある中心市街地を再生させようとして取り組まれました。「中心市街地活性化計画（2期<sup>1</sup>・3期）」（以下「計画」）と「まちなか再生計画」を立案し、中心事業として、観光開発（石ノ森漫画館とかわまち交流拠点）、「まちなか居住」の促進により、人口増とコンパクトなまちづくりを通じて、「人が集い、楽しみ、買い物ができる中心市街地の魅力の向上」を目指しました（震災復興基本計画）。

その取り組み結果はどうだったのでしょうか。（表1参照）

第2期計画では、交流人口（2施設の利用者数<sup>2</sup>）目標は達成したものの、定住人口目標 3,812 人に対し実績 2,878 人（目標比 75%）、交流人口（歩行者・自転車通行量）目標 16,950 人に対し 15,779 人（同 93%）となりました。特に定住人口は目標より 1 千人も下回るという結果でした。これについて市は、市全体の人口が 5.3%減少しているにも関わらず 3.6%増加したので「計画の効果が表れている」と総括しています。

15・16 年は人口が増加しました。その要因はエリア内に災害公営住宅や民間マンション等の住宅計 3 35 戸建設され、それへの入居によるものでした。しかし、単身や二人世帯入居が多かったため災害公営住宅入居者数は計画に達しませんでした。また民間分譲住宅数を 250 戸（750 人入居）整備されると過大に見積もり、3,812 人の目標設定としたことが、目標値と大きく乖離した原因です。計画が甘かったと言わざるを得ません。

現在進行中の第3期計画はどうでしょうか？

第3期計画では目標に人口の社会増減数を「期間平均でプラス 19 人にする」ことと、「市民活動参加者数増」を新たに目標化しました。活動参加者数は「石巻あいプラザ（健康センター）・旧観慶丸商店・かわまち交流センター・アイトピアホール（みやぎ生協の交流ホール）」の利用者数です。しかし、表1で明らかなように、22 年度までの実績は目標をクリアしているのは市民活動参加者数だけで、その他の目標はいずれも未達成状況にあります。（次ページへ）

<sup>1</sup> 第1期中心市街地活性化計画は2010年に認定を受けていたが東日本大震災による事業実施が困難となったため、新たに第2期計画が認定された。

<sup>2</sup> 「いしのまき元気いちば」と「石ノ森漫画館」の2施設

**人口の「社会増減」**

その自治体への流入数と流入数の差。「自然増減」は死亡数と出生数の差

表1

石巻市中心市街地活性化計画 目標と実績		注：結果評価・傾向評価は県民センターによるもの					
		第2期		第3期			
		2013～2019年度 目標	実績	結果評価	2020～2024年度 目標	22年度迄実績	傾向評価
<b>目標1 定住人口増加</b>							
社会増減数（期間平均）		—	—	—	プラス19人	プラス13人	×
定住人口		3,812人	2,878人	×	3,006人	2,791人	×
<b>目標2 交流人口増加</b>							
施設利用者数（人/年）		1,241,200人	1,978,203人	○	1,469,603人	1,391,895人	×
歩行者・自転車通行量（人/年）		16,950人	15,779人	×	19,748人	11,706人	×
<b>目標3 市民活動参加者数増（人/年）</b>		—	—	—	182,315人	184,641人	○

### 止まらぬ人口流失

図3特でこの間の定住人口推移をみると、16年のピークから人口減少に転じ、いったん20年に歯止めがかかったように見えたが、それ以降再び減少が続いています。この傾向の反転は見通しずらく、25年の目標の達成は極めて厳しいと言わざるを得ません。第2期の計画では3,812人の目標を掲げ、それが達成ができなかったことから、目標値を大幅に引き下げてもなお達成できないという状況にあります。

震災前、約3000人の人口だったものが震災後2718人まで減少しました。その後エリア内に災害公営住宅や民間マンション等建設により、その分人口が増えましたが、前述のように予想以上の单身や二人暮らし世帯の多さから目標とした3,812人には大きく及びませんでした。整備された住宅への入居で震災による人口減を埋めたものの、それ以上に回復する力（人口の自然減を社会増が上回る）はエリアには残っていなかったのです。

そして第3期の24年度の定住人口目標は3,006人としました。20年にマンション1棟の完成に伴い、いったん増加した人口は再び減少に転じています。人口減少が止まらない一つの理由に、民間分譲住宅と賃貸住宅の整備が止まっていることがあります。第3期計画の定住人口目標設定にあたっては、エリア内で整備予定4棟の住宅入居者を243人と想定しました。しかし、整備されたのは1棟に過ぎず、入居者は33人に過ぎません。他の3棟は2年以内の建設は見込めませんから、定住人口目標は3,006人から210人を減じた2,796人程度が妥当な数値で、それは22年度の実績とほぼ一致します。

また、社会増目標をプラス19人としてますが、それでは210人分の減少をカバーできず、直近の社会増減がマイナス8人であることから、「社会増減数プラス19人」という目標も達成は見込めない状況になっています。

(次ページへ)

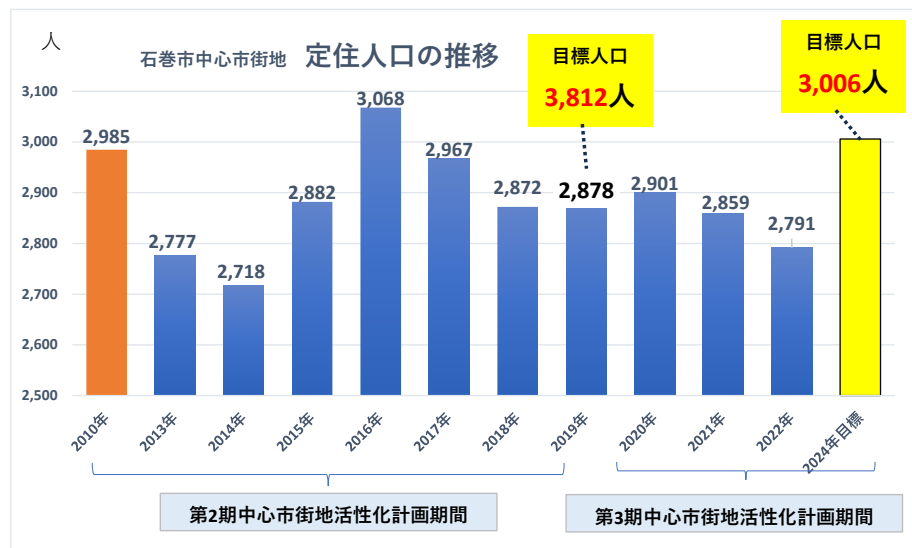


図3 石巻市中心市街地の定住人口の推移

進む中心市街地商業の地盤沈下

では中心市街地の活性化の現状を石巻市民はどう見ているのでしょうか。

石巻市は毎年「市民意識調査」を実施しています。そのなかで21年度を除く2回の調査で中心市街地へ出かける頻度を聞いています。その結果が右表2です

表2 石巻市民が中心市街地へ出かける頻度

	19年	20年	22年
週1回以下	31%	37%	33%
月に1回程度	30%	29%	29%
<b>年に1回～0回程度</b>	<b>25%</b>	<b>31%</b>	<b>34%</b>

注：無記入除く

年に1回～0回、つまり「ほんのたまにしか行かない」市民が毎年増加していることが特徴的で、「月に1回程度」以下が6割も占めることが分かります。「週1回以下」は20年に増えたものの22年は減少しており、ジリジリと中心市街地に足を向ける市民が減少していることが分かります。

また、この調査では5年前に比べた現況もたずねています。表3は各項目の回答で、「かなり良くなった+よくなった」回答%から、「悪くなった+かなり悪くなった」回答%を引いて指数化したものです。正数が大きければよい方向に向かっていることを、負数が大きければ悪い方向に向かっていることを表します。この表で明らかなのは、中心市街地が「買い物に行く場所」としての認知が2年ともマイナスで、例えば22年度はマイナス9.7ポイント、5年前に比べて魅力がなくなっていると市民は答えています。一方、17年に元気いちば・フードコートと立体駐車場、18年にはかわまち交流センターがオープンし、旧北上川沿いエリアは観光や飲食に行く場所やイベントとしての魅力はアップしたことも分かります。街並みも綺麗になり、観光地としての魅力がアップしました。元気いちばのフードコートにより、飲食の魅力もアップしたものの、買い物に行く場所としては「行きたい店がない」ことから魅力は上がらず、商業地としての地盤沈下が確実に進んでいます。

表3 5年前比較指数

単位：ポイント

	20年	22年
住む場所としての魅力	3.9	9.7
観光地としての魅力	-4.7	<b>8.6</b>
<b>飲食に行く場所としての魅力</b>	<b>-0.1</b>	<b>1.3</b>
<b>買い物に行く場所としての魅力</b>	<b>-14.7</b>	<b>-9.7</b>
イベントや市民活動の開催場所としての魅力	-8.1	<b>3.7</b>
街並みの景観や歩行空間の魅力	5.1	<b>15.6</b>
公共施設の利便性・快適性	-4.5	2.3

値は「かなり良くなった+よくなった」－「悪くなった+かなり悪くなった」

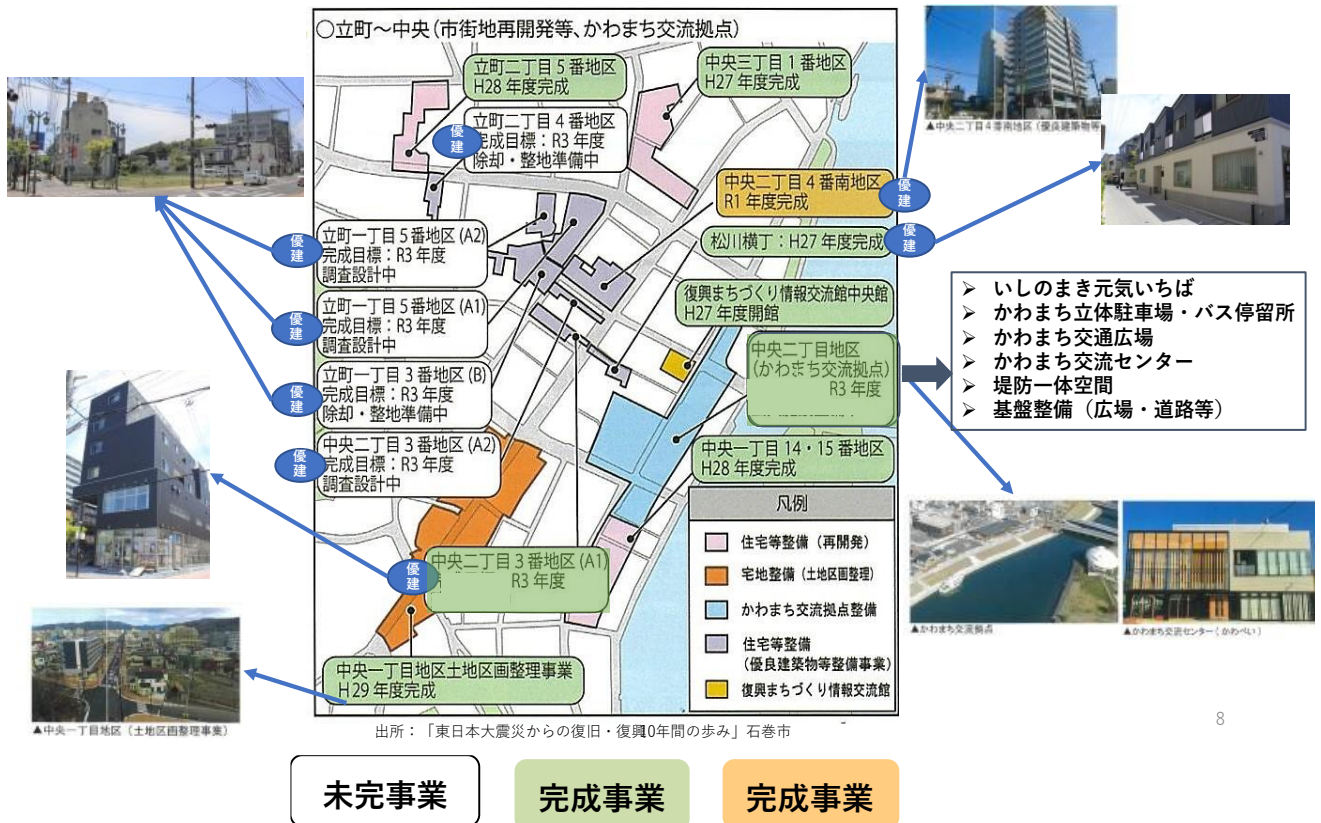
まちなか再生プロジェクトに取り組んできたにも関わらず、残念ながら中心市街地このような状態になっている原因はなんのでしょうか。大きな要因は震災後の再開発計画が描いたようには進まず、使い残した復興の補助金18億円を国に返還するという事態になっていることです。（次ページへ）



## 長期化する(?) 中心市街地再開発

震災後の石巻市中心市街地の再開発は、「市街地再開発事業」と「優良建築物等整備事業（以下「優建）」という二つの復興交付金事業によって進められました。このうち「市街地再開発事業」は 2016 年度までに整備を終えました。しかし、優建事業は図4の「中央二丁目4番南」と「松川横丁」の2地区では事業完了しましたが、その他の6地区が計画通り事業を進めることができずに未完のままになっています（図4の「未完事業」）。この未完6地区は石巻市中心市街地の中心となる地区ですが、震災から12年、約7千㎡が空地のままです。当初計画ではこの未完6地区に125戸の住宅整備を計画していました。「食と健康のウェルネスタウン」構想で、スーパーマーケットや温浴施設の誘致や、『『缶詰ミュージアム』やサービス付き高齢者向け住宅」なども計画された（23/4/5 朝日新聞）、総事業費約66億円の大プロジェクトでした。しかし、15年には立町1丁目5番地区は計画が地権者全員の合意に至らず準備組合は解散。17年には中央2丁目4番地区も同様に解散。さらに「建築費高騰などで、実施計画の見直しに時間」がかかったり、「コロナ禍で事業者の一部撤退する」（同）など、事業見通しの不確実性が増し、事業継続が疑問視されていました。そして、復興交付金事業の期限が21年3月末までで、交付された復興交付金の未執行分18億1700万円について、国に返還手続きをとることになりました。手厚い復興交付金事業の終了に伴い、未完6地区の今後の事業性のハードルは非常に高いものにならざるを得ず、再開発の実現まではかなり長期の時間が必要になるものと思われます。（次ページへ）

図4 石巻市中心市街地再開発事業 進捗状況(2023年時点)



## 行政と市民が将来を描き出す取り組みへ



石巻市中心部に広がる空地。ここは元商工会議所の建物がありました。



殆ど人通りのない寿町通り



元気いちば

1 ページでみたように、震災復興基本計画のプロジェクトとしての「まちなか再生プロ」は「人が集い、楽しみ、買い物ができる中心市街地の魅力の向上」が、事業目的でした。今まで見てきたように「定住人口」・「交流人口」・「市民活動参加者」の目標が掲げられ、取り組まれてきましたが、中心市街地の買い物に行く場所としての商店街や商業店舗数をどのようにするのか、という目標はないのです。このエリアの商業店舗数は14年時点で66店舗と震災前から74%減少しました（平成28年経済センサス）。この店舗数をどう増やすか？中心市街地の活性化のうえで、「商業店舗」の増加による買い物に行く場所としての魅力を向上させることが必須であることは自明です。しかし、「中心市街地活性化基本計画」では商業店舗数を増やすための方針は不明確です。また毎年計画の定期フォローアップがまとめられますが、このことへの言及はありません。震災復興基本計画で「まちなか再生プロ」として「商業の再生」と「中心市街地の商業の核としての活性化・再生」に取り組んできたことをみてきましたが、プロジェクトの事業目的は達成されたとはいえない状況にあります。

### 街の活性化まで手掛ける余裕なく

「限られた復興期間では、街の活性化まで手がける余裕はなく、震災からの窮状を乗り越えるのに手いっぱいだった」。「地元と一緒に、震災前から街づくりの特効薬を見つけていれば違ったかもしれない。震災後に一から取り組もうとしても、解決できるはずもなかった」と市元部長は語っています（21/1/18 朝日新聞）。

石巻市は「まちなか再生計画」について「検証はしていない」と県民センターの照会に回答していますが、このまま何も検証しないのであれば、石巻市中心部の再生を放棄したのと同じです。12年経った中心市街地の現状を地域内のステークホルダーが受け止め、共有化し、「目指すべき中心市街地」の合意形成を目指して、行政と市民が絵を描き出す取り組みが期待されます。それがなければ、衰退の流れを止めることはできないのではないのでしょうか。

# 災害援護資金 滞納額 50 億円超

## 迫る返済期限 24 年度 6600 世帯

東日本大震災の被災者の生活再建のための貸し付けられた災害援護資金。宮城県では 24,007 世帯に約 409 億円が貸し付けられました。据え置き期間 6 年を経て、2017 年から返済が始まっています。返済期限は据え置き期間を含め 13 年ですから、早い人で来年に返済期限が到来し借入金を完済しなければなりません。24 年度は 6,655 人、25 年度は 3,655 人が返済期限を迎えます（22/7/27 朝日新聞）。

しかし、今年 3 月末時点での返済状況は 7,790 世帯が所定の返済金を滞納し、その金額は 50 億円を超えました。支払期日到来世帯比で約 45% と高止まっています。

### 災害援護資金貸付制度とは

災害援護資金は市区町村を窓口、国などが原資を出して、1 世帯当たり最大 350 万円を貸し付ける制度です。東日本大震災では 9 都県で 29,719 世帯に約 525 億円（21 年 9 月末時点：内閣府）が貸し付けられました。このうち宮城県は世帯で 82%、貸付金額で 78% を占めます。県民センターでは 21 年以降、毎年返済状況をまとめています。23 年 3 月末時点の沿岸 15 市町の返済状況は表 4 のようになっています。現在まで貸付総額の約半分は返済が終了しています。しかし、支払期日が到来した世帯の約 45% が滞納となっており、金額では 50 億円を超えています。

表 4

東日本大震災に係る災害援護貸付金の返済状況（沿岸15市町）													
	貸付件数	貸付済額 (千円)	償還済額 (千円)		2023年3月31日時点の状況								
			償還済率	支払猶予承認件数 (少額償還含む)	支払期日 到来件数	支払期日到来金額 (千円)	滞納件数	滞納金額 (千円)					
								貸付済額比	滞納件数率	滞納金額率			
仙台市	15,137	23,357,710	11,227,312	48.1%	4,105	27.1%	11,133	9,418,564	40.3%	4,707	42.3%	2,817,734	29.9%
石巻市	3,064	6,425,517	3,637,690	56.6%	147	4.8%	2,215	2,912,365	45.3%	1,097	49.5%	926,492	31.8%
塩竈市	649	936,179	363,694	38.8%	21	3.2%	514	445,378	47.6%	320	62.3%	211,055	47.4%
気仙沼市	941	2,180,007	866,601	39.8%	120	12.8%	573	425,257	19.5%	206	36.0%	121,627	28.6%
名取市	623	1,209,590	631,216	52.2%	66	10.6%	445	449,760	37.2%	262	58.9%	169,149	37.6%
多賀城市	607	963,870	643,894	66.8%	41	6.8%	402	450,800	46.8%	239	59.5%	128,619	28.5%
岩沼市	139	255,180	160,075	62.7%	11	7.9%	111	122,891	48.2%	33	29.7%	13,260	10.8%
東松島市	593	1,202,350	777,824	64.7%	24	4.0%	410	498,991	41.5%	159	38.8%	104,618	21.0%
亘理町	290	714,300	494,567	69.2%	27	9.3%	161	174,395	24.4%	45	28.0%	24,927	14.3%
山元町	203	507,120	310,887	61.3%	2	1.0%	126	178,467	35.2%	60	47.6%	54,701	30.7%
松島町	50	76,250	33,528	44.0%	3	6.0%	39	31,769	41.7%	20	51.3%	13,755	43.3%
七ヶ浜町	111	224,300	140,939	62.8%	0	0.0%	79	109,161	48.7%	38	48.1%	23,375	21.4%
利府町	49	74,300	42,455	57.1%	0	0.0%	36	38,267	51.5%	27	75.0%	16,412	42.9%
女川町	108	318,850	201,978	63.3%	12	11.1%	80	127,228	39.9%	19	23.8%	11,364	8.9%
南三陸町	143	399,220	256,019	64.1%	8	5.6%	57	86,162	21.6%	26	45.6%	20,688	24.0%
宮城県計	24,007	40,933,382	20,821,889	50.9%	4,752	19.8%	17,477	16,509,763	40.3%	7,790	44.6%	5,056,356	30.6%

※償還済額：2023年3.31までに市町村に償還された額  
 出所：宮城県



**貸付金の返済期限の延長は不可欠**

援護資金返済の相談会を開催しているみやぎ青葉の会への相談では、高齢者・年金生活者、沿岸地域の低所得世帯層、150～170 万円の借入者の相談が多いといえます。150 万円借入れた場合、年賦では 20 万円以上を 7 年間支払続けなければなりません。高齢者・年金生活者にとっては大金です。「震災の年に災害援護資金を借りたが、その後病気等の事情で収入が低下し、返済開始になっても支払ができない」、「災害援護資金を借り入れた時の予想より収入が低下しており、返済が難しいが、保証人に迷惑を掛けられない」など生活再建の遅れにより、返済が予定どおりにできず、少額返済支払猶予申請をして承認された世帯が 5 千世帯近くにもなっています。特にその大半は仙台市です。

仮に返済期限が延期されなかった場合、いままで少額返済等支払猶予を認められた世帯は、13 年の期限内の最後で借入残額の一括返済が求められることとなります。「テールヘビー（重い尻尾）」と言われるもので、今返済に困っている世帯の多くは、そのような返済は困難と思われまます。返済期限の延長は不可欠です。

**阪神淡路路地震では解決まで 28 年**

阪神淡路大震災では兵庫県全体で 56,422 世帯に約 1309 億円の災害援護資金が貸付られました。国内外からの義援金が約 1800 億円寄せられましたが、世帯当たり最大でも 40 万円前後の見舞金支給に留まりました。被災者生活再建支援法がなかった当時、低所得者、年金生活者、高齢者などに貸し付ける金融機関はなく、災害援護資金制度のみが借入可能な制度で、多くの被災者がこの制度にすがったのです。

2000 年から返済が始まりましたが生活再建の遅れから返済できない人が続出しました。国は返済期限を 5 回にわたって延長。また返済免除対象を拡大。当初は免状対象は借主などに限られていましたが、国は 15 年に、自治体が支払能力がないと判断した被災者の返済を免除することとし、19 年の法改正で、低所得者や保証人にも対象を拡げました。こうしたなか、神戸市は、21 年、高齢化と生活苦で完済が困難な 392 世帯、免除対象ではない行方不明者が 317 世帯は回収の継続は困難と判断して債権を放棄しました。さらに今年 3 月、神戸市に引き続き尼崎市等 9 市が約 5 億円の債権を放棄し、阪神淡路大震災の課題として残っていた災害援護資金の返済問題はようやく区切りがつかしました。それまで 28 年もの年月がかかりました。本来、災害援護資金貸付制度は、災害で被害を受けた低所得世帯への貸し付け制度です。もともと返済が困難になりがちなこと、そして高齢化がすすめば、償還がさらに困難になることは最初から分かっていたことです。災害からの生活再建を支援する制度が、長期間にわたって返済で低所得世帯を苦しめるものになっていることは制度上、抜本的な改善が必要なことを示しています。

阪神淡路大震災（兵庫県）	
災害援護資金貸付概要	
貸付世帯	56,422世帯
貸付金額	約1,309億円
最終返済免除額	約198億円
免除率	約15%
最終免除世帯	約12,300世帯
免除世帯率	約22%
債権管理費用	累計45億円
出所：毎日新聞2023/1/17	



経済的困窮者は返済免除を

災害援護資金は公的資金を用いた行政の貸付金ですから、単純な金銭貸借関係からだけを判断基準にすべきではありません。仙台弁護士会は公的支援がされる生活保護受給者に準ずる「低所得者など経済的困窮者（連帯保証人を含めて）については償還免状を認めるべきである」との意見書（21/2/10）を公表しています。現に経済的に困窮しており、将来も返済できないと判断される事案については、直ちに返済免除を認め、「借受人を経済的負担から開放するとともに、債権管理を行う被災市町村の負担を軽減」すべきと求めています。仙台市は総額233億円の貸付ですが、その債権回収のため経費は24億円もかけます。人件費16億円、事務経費8億円です。昨年までの7名体制を業務量増加に伴い、今年度から2名増員しています。自治体の負担軽減を含めた総合的な制度改正が求められます。

# 東日本大震災 100の教訓

復興検証編

千葉昭彦・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美・みやぎ震災復興研究センター／編著

巨大台風や豪雨などによる自然災害が多発。

これらの復興事業に適切に取り組むためにも、東日本大震災の復旧・復興の過程を検証することは、必須の喫緊の課題である。

CONTENTS

【総論】俯瞰的・総括的検証(12項目)

【各論】復興現場からの検証と教訓

- 1. 復興理念・ビジョン(7項目)
- 2. 復興まちづくり・基盤整備(12項目)
- 3. 住まい、暮らし、コミュニティ再建支援(21項目)
- 4. なりわい、地域経済の回復(10項目)
- 5. 復興財源措置・被災自治体財政(4項目)
- 6. 復興検証・モニタリング・災害伝承(5項目)
- 7. 危機管理の破綻・創造的復興批判(6項目)



依然として復興から取り残された被災者の苦しみをよそに、巨費を費やした大震災復旧・復興事業、まともな検証を行わない国や行政に問う  
市民版復興検証白書

好評既刊

## 東日本大震災100の教訓

地震・津波編

みやぎ震災復興研究センター・網島不二雄・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美／編著

未曾有の大災害の現場で、何が起きていたのか。被災者の視線で編んだ救援・応急対応・復旧・復興のプロセスにおける経験と教訓。必ず起こる大災害に備える知恵とヒントが満載。

定価  
各2,200円(税込)

特価

2,000円(税込・送料込)

\*5冊以上の注文は1760円(税込・送料込)



クリエイツ  
かもがわ