

## 2.4 南三陸町



## 2.4.1 調査対象地域（及び地区）の概要と被災状況

### (1) 地域の概要

町内の海岸は、ほとんど全てがリアス式海岸となっており、総面積 163.74km<sup>2</sup> の町のほぼ全体が山地と言って良い。志津川、戸倉に比較的大きな平地がある以外は、海岸部の小平地に漁村が立地するという、リアス式海岸の地域では典型的な集落立地となっている。

南三陸町は、江戸時代より山間部の入谷地区を中心とする養蚕で栄えたが、現在は、海岸部の養殖漁業が産業の中心となっている。震災前の志津川湾は、養殖筏が所狭しと並ぶ日本有数の養殖漁場地であった。

この地域を貫く気仙道（東浜街道）の宿場町として、生糸の集散地として、志津川（本吉宿）、歌津（伊里前宿：脇宿場）は発展してきた。志津川は、南三陸町内で最大の平地を持つが、現在の街は、寛文年間（1661～1672）に町割りされたと伝えられている五日町、十日町が中心となっている。町割りされた当時、この五日町、十日町より海側は、海岸が湿地帯であったが、海側の干拓とともに街が低地へ進出していった。

### (2) 被災状況

南三陸町の被害は、ほとんどが津波による被害である。比較的広い平地に家屋のほとんどが立地していた戸倉地区、志津川地区は、建築物の罹災率 75%と、極めて高い状況にあり壊滅といつてよい。特に防潮堤が壊れている背後地は、平地部奥まで入った津波の引き波の集中により、地盤そのものが流出している状況が目につく。歌津地区は、平地が狭いことから、高台にも集落があったため、罹災率で見ると、必ずしも高くないが、小さな平地部の建築物は、ほとんど全てが全壊している状況である。

また、南三陸町内には、漁港が 23 港（うち一種漁港 19、二種漁港 4）あるが、津波による防波堤や岸壁等の施設破壊は、伊里前漁港で見られたが、目視調査の限りでは他の漁港で見られなかった。しかし、どの漁港も、70cm 程度の地殻沈降の影響により、満潮時にはエプロンが水没するなど、ほとんどの漁港が満足に使えない状況となっている。

なお、漁船の被害も著しく、宮城県漁業協同組合志津川支所へのヒヤリングによると、志津川管内には約 1000 隻の船があったが、津波後に助かったものは 56 隻、そしてガレキの中から助けられた船が 20 隻程度という甚大な被害となっている。

#### ① 人的被害（平成 23 年 5 月 13 日 15 時現在）

- ・ 死者（搬入遺体数） 514 人（身元確認済み 404 人）
- ・ 負傷者 調査中
- ・ 行方不明者（届出数） 612 人（平成 23 年 4 月 3 日現在）
- ・ 避難者数 5,287 人

(町内避難所：34箇所、4,865人、町外避難所：5箇所、422人)

## ②住家等被害

### 建築物被害（概数）

戸倉地区	520戸（罹災率約75%）
志津川地区	2,020戸（罹災率約75%）
入谷地区	10戸（罹災率約2%）
歌津地区	780戸（罹災率約55%）
計	3,330戸（罹災率約62%）

## (3) 過去の被災履歴

現在の志津川地区五日町、十日町の町割りが寛文年間（1661～1672）に行われたのは、津波被災による新市街地の開発であったとされ、南三陸町の歴史は、津波被災の歴史でもあると言える。

明治以降でも、明治29年（1896）の明治三陸大津波で、志津川だけで死者441人、流失家屋175戸の大被害を受けている。明治三陸大津波の波高は、志津川1.2m、歌津2.7mであった（南三陸町内で記録のある最大は、石浜10.5m）。明治三陸津波の復興においては、高地移転が実施された集落もあるようだが、志津川などについては「三陸津波に因る被害都町村の復興計画報告書」の「IV. 明治二十九年三陸津浪被害に対する復興事業概要」には記述がない。

昭和8年（1933）の昭和三陸津波では、志津川は死者22人流失家屋7戸と、比較的被害が小さかった。一方、直接外洋に面している石浜などの集落は、明治三陸大津波に続き、甚大な被害（石浜での波高10.10m）を受けた。こうした漁村集落に当時の宮城県は、建築制限をかけ、高地移転も実施されているが、歌津、志津川市街地では高地移転等の対策は取られていない。

昭和35年（1960）のチリ地震津波において、志津川（志津川湾内で波高2.7m～5.7m）も甚大な被害を受け、復興区画整理などが実施された。市街地の移動や高地移転は実施されなかったが、建築基準法第39条に基づく「災害危険区域」が沿岸部に設定され、住居の用に供する建築物を禁止し、現在も引き継がれている。

## 2.4.2 復興へ向けての提言事項

### (1) 全般的事項

#### 1) 安全性、街の歴史、自然景観の特質に留意した市街地重心の移動

- ・ 志津川：本吉宿（五日町、十日町）や気仙道筋と八幡神社といった、残存している歴史的骨格を最大限活かし、失われた時を未来へ繋ぐことが重要である。今後、埋め立てにより発展してきた本浜町、南町へと浜の方へ町を発展させるのではなく、街の重心を、駅や公共施設の立地変更により、浜からやや陸側へ、ずらすことを誘導しつつ、海岸沿いに複合的な防災施設を確保することにより、安全性と街の骨格の保全との両立を図ることが考えられる。
- ・ 歌津：気仙道の脇宿場であった伊里前の歴史を尊重しつつ、伊里前川の上流側へ街をシフトすることも考える必要がある。

#### 2) 地形や自然景観を生かした計画づくり（志津川）

志津川は、三陸地域のなかでも比較的ゆるやかな後背傾斜地を有する、おだやかな湾の風光に恵まれている。この景観を最大限生かすためにも、上記の重心移動に伴い集落の移転等を要する場合は、可能な限り山裾部を活用する開発とし、高台の開発が避けられない場合でも、志津川を囲む稜線、山への眺望などの自然景観を活かしつつ、既存の市街地との空間的な一体性を維持すべきである。

#### 3) 骨格となる社会資本整備とまちづくりとの連動

上記の重心移動においては、三陸自動車道の計画線や、被災が大きかった国道45線をどのようにするか、といった将来的な骨格的道路の配置や鉄道駅の位置などを十分に考慮した計画とする必要がある。

### (2) 安全の再建に関する事項

#### 1) 平地を利用した複合的な防災・減災システムを構築する（志津川、戸倉）

志津川や戸倉においては、奥行きのある平地部によって、引き波における被害も甚大になったと考えられる。防潮堤を越流した津波の引き波に対しても、的確に効果を発揮しうる複合的な防災・減災システムの構築が必要である。

防潮堤や海岸林、国道や鉄道盛土を利用した二線堤、流入河川を利用した輪中堤、地盤の嵩上げ、山裾の開発、微高地の利用、高地の開発といった様々な手法の組み合わせについて、適

切にシミュレーションを重ねることにより、より安全でかつ街の記憶を繋ぎ、生業に対しても利便性を確保するような、防災・減災システムとしていく必要がある。

## 2) 斜面を利用した複合的な防災・減災・避難システムを構築する（歌津）

歌津においては、街の背後が急峻な斜面であるため、高台への避難が容易でなかったことが推察される。急峻な斜面は、適切な避難階段等の設置により、避難の上では有利に働くことも考えられる。また、海と急峻な斜面の距離が近いために、平地のような、津波を減勢することによる減災策を用いにくい。そのため、避難を中心とした総合的な防災システムの構築が必要である。

## 3) 地区（契約会や講含む）を尊重した安全再建方法の個別検討の必要性（漁村集落）

南三陸町のほとんどの漁村集落は都市計画区域外であり、都市計画に基づく規制誘導は実施出来ない。また、漁村集落のコミュニティは大変強固であり、今までも、津波被災をかわすような集落立地を、それぞれの地区でそれぞれに集落内部で土地を融通しあって対応してきた歴史を持つと思われる。こうした歴史を尊重しつつ、漁港の復旧計画と歩調を合わせ、集落内部での住戸再配置から、集団移転まで、幅広い方策から、地区の意見を尊重しつつ、慎重に検討をする必要がある。

### (3) 生活の再建に関する事項

#### 1) 質の高い公共空間、景観を阻害しない防災施設デザインを導くための復興計画

豊かなコミュニティを持つ南三陸町においては、コミュニティの再形成を促すような、公共空間（街路・広場・公園等）の配置を、きめ細やかに検討する必要がある。

また、復興計画に基づき実施される道路、防潮堤、宅地造成などの社会基盤施設のデザインの質を高めることにより、観光地としての再建を助け、地域の誇りを育む必要がある。

### (4) 生業の再建に関する事項

#### 1) 応急的な生業再開のために多角的な支援策を講じる

被災者が収入・仕事がない状態を続けることは、被災者にとっても産業の復旧にとっても良いことではない。きちんとした復旧を待たずとも、商業では、仮設店舗やテント・屋台営業など仮の営業再開のための場所や設備の支援、漁業では、とりあえず使える状態への漁港の応急復旧や造船業の早期復旧、船の支援・提供等、応急的に生業を再開出来る環境を早急かつ多角的に整える必要がある。

2) 漁業を協業化により早期に再開し、将来においても集約化すべきものについて慎重に検討を進める

多くの漁船や漁業施設が失われた現状をふまえ、漁業は協業化によって早期に再開する必要がある。復旧していく過程で、協業を継続する部分と解消する部分、復旧する漁港、水産加工設備の集約化を含めて、南三陸町の将来の漁業形態について、慎重に判断する必要がある。

なお、漁港については、全ての機能を復旧するのではなく、部分的な復旧を、多くの漁港で行う方法と、基本的に一部の漁港に集約すべく復旧する漁港を限定する方法の双方を、漁業の将来像を踏まえ丁寧に検討する必要がある。

3) 水産加工施設等の早期復旧に配慮した施策を検討する

地殻沈降の影響で、漁港近辺の水産加工施設立地場所は、高潮等でも浸水する危険性を抱えている一方で、地盤の嵩上げを待っているのは、生業の復興が大きく遅れることになりかねない。早期に地盤の嵩上げ計画を決定し、あるいは実際の地盤嵩上げを待たなくとも、例えば、建築基準法第 84 条の指定地域であっても嵩上げ高以上の 1 F 床高を持つ施設であれば建設・復旧工事を認めるなど、早期復旧を可能とする施策も検討する必要がある。

