

2.6 仙南地域（名取市閑上地区含む）

2.6.1 調査対象地域（及び地区）の概要と被災状況

仙南地域（広域仙南地区ではなく、ここでは仙台市より南部に位置する平野部を指すこととする）は、仙台市、名取市、岩沼市、亶理町、山元町など多数の市町を含む。これらを一括して復興に向けた議論を行うことは困難であり、今回は名取市を中心とするが、インフラの復興の考え方などは亶理町、山元町、仙台市沿岸部の状況を踏まえることとする。

（1）地域の概要

仙台市より南に位置する名取市、多賀城市、岩沼市、亶理郡等は仙台市のベッドタウンとしての機能に加え、広大な農地が広がる農業地帯である。人口は名取市 73,140 人、岩沼市 44,198 人、亶理町 34,846 人、山元町 16,711 人であり、多くの地域の人口は微増している。東部道路、国道 6 号線、東北本線、常磐線等の交通ネットワークが発達しており、仙台市までの通勤時間が 1 時間以内である。名取市・岩沼市にまたがるエリアには仙台空港があり、東北の空の玄関口として国際・国内線とも便数が東北では最も多い。仙台空港から仙台市までは仙台アクセス線という鉄道が整備され、仙台市中心部までの交通の便が大変よい空港となっている。このような交通の便利さからか、ビール工場等によって形成される臨海工業団地も存在する。

農業としては米作農家に加え、仙台市を大きな消費地とする葉物野菜、いちご、花等の栽培農家が多い。名取土地改良区、亶理土地改良区等が管理する良質な農地が広がる。とくに、亶理郡の沿岸域に多くの栽培施設が存在するいちごは全国的に有名である。

漁港として特に有名であるのは名取市の閑上漁港である。閑上に揚がる赤貝はブランド品として全国的にも著名である。魚市場なども盛況であり、仙台市を中心とする一般の人たちも多く足を運ぶ。水産加工業の工場や販売所等も閑上には多く存在する。

以上のように仙南地域は土地の多くを農地としていながらも、水産業、工業など、多様な産業が盛んな地域であり、仙台のみならず全国レベルで重要な生産を担う地域であるといえる。

（2）被災状況

平野部である仙南地域は、869 年の貞観津波以降初めてとも言える大津波に襲われた。近代(明治以降)では、未だかつて経験したことがない被害に襲われ、沿岸部を中心に内陸部まで甚大な被害が発生した。三陸は、1896 年の明治三陸津波、1933 年の昭和三陸津波、1960 年のチリ地震津波に襲われ、その都度、都市・地域の復興がなされてきた。1933 年の昭和三陸津波を受け、当時の内務省は高所移転など復興方針を出し、リアス式海岸の都市では津波に強い都市・地域づくりが行われてきたが、平野部である仙南地域では、近代に発生した 3 つの地震時には津波被害はあまり見られず、三陸に比べ津波災害への意識は低かったとも言える。三陸沿岸都市の津波の頻度が異なり、かつリアス式海岸の都市とは異なった平野部である仙南地域（浸水率：気仙沼市 5.4%に対して名取市 27%）

であることを踏まえる必要がある。(注：浸水率：浸水面積／行政区面積 (国土地理院データより算出))

死者・行方不明者は名取市 894 人・176 人、岩沼市 176 人・9 人、亶理町 249 人・23 人、山元町 661 人・92 人であり、沿岸部の人口と自治体の規模を考えると大きな被害であった。これらの死者行方不明者のほとんどが沿岸部の津波によるもので、特に、沿岸部に市街地が展開されていた山元町、名取市の漁港を中心とする市街地である閑上地区の被害が大きい。一方、名取市、岩沼市は内陸の高台に中心市街地があるが、そちらの被害はほとんど見られない。

避難者は名取市 1100 人、岩沼市 339 人、亶理町 1238 人、山元町 1210 人。(数値はいずれも 2011 年 5 月 6 日現在、県発表)

仙台東部道路・常磐自動車道より東側の大部分は津波の浸水区域となり、特におよそ 5000 人が住んでいた名取市閑上は津波で市街地がすべて壊滅した。周囲に高台がないためおよそ 6m の盛り土がある仙台東部道路に避難した住民たちも多かった。堤防の被害も著しい。農林水産省、国土交通省などは梅雨の時期である 6 月までに 2m、台風シーズンの 8 月までに 5m の仮堤防を建設する方針を立て、現在、復旧工事を進めている。

仙台市や名取市では、水田面積の 52% に当たる 2200ha が津波で冠水した。今も海水が引かず、水を海へ流す排水機場が津波で破壊され、また、水路が汚泥や瓦礫により閉塞しているため、除塩作業も排水機場と水路が復旧しないと開始することができない状況である。

2.6.2 復興へ向けての提言事項

(1) 全般的事項

仙南地域における被害のほとんどは津波によるものである。前述の様に過去記憶に残る大きな津波の経験が無く、レベル2クラスの大規模な津波が到来したおりに初めて被害を受ける地域であると考えられる。しかし、今回の震災でも見られるように一度そのようなことが起こると、浸水面積は大きく、地域住民の津波防災の意識も希薄であることから、被害は大きくなりやすい。コスト、リスク、ベネフィットを考慮しつつ、地域復興を行うことが必要である。

(2) 安全の再建に関する事項

1) 平野部における津波防災の基本的な考え方の確立

仙南地域は、名取市閑上地区のような市街化区域に指定されている市街地もあるが、集落が散居的に配されその背後に広大な農地が広がっている。このような広大な平地平野部では、公園などの都市施設を立体構造にして避難場所とすると同時に、避難場所までの避難路を多重的に配置する必要がある。あわせて津波被害を踏まえた土地利用のあり方を検討する必要があるが、無闇に市街地を拡大させない方針が必要である。

2) 津波防災機能を踏まえた交通基盤の復旧と再構築（鉄道や道路）

仙台東部道路が津波被害を抑制した事実を踏まえ、鉄道や道路が持つ線状施設のメリットを十分に活かし、津波防災機能を付加した形での復旧も選択肢のひとつとして検討する必要がある。

3) 高所の設置と避難路の確保

平野部は高所がないため、仙台市若林区の海岸公園冒険広場のような土盛りした公園や津波避難建築物等を配置し、避難のための高所を新たに形成する必要がある。また、仙台東部道路・常磐自動車道の既存の盛土構造の高所を避難場所として活用できるよう検討する必要がある。そして、それらが有効に機能するよう、沿岸の既成市街地・集落から高所へ避難できる道路ネットワークを形成する。

4) 平野部では多様な避難経路を考慮（車での避難）

3)の高所への避難は、徒歩だけでなく車での避難を前提として考える必要がある。そして避難路は、複数のルートと、周辺建物の倒壊があっても通行可能な幅員構成、避難渋滞を引き起こさない道路容量を確保する必要がある。

5) 避難に時間がかかる平野部では防災システムを強化する（戸別の警報など）

上記のような避難路などの整備だけでなく、停電を想定した自立的な避難路誘導、また夜間発災をも想定した、強力な防災報知システムの各戸への配置等の防災システムを整備する必要がある。

6) 盛土による安全確保

今回の地震により地盤沈下が発生しているため、沿岸域の市街地・集落の復興に当たっては、土盛りを行わざるを得ない。名取市閑上地区においては、東側地域は最低限、地盤の沈降分を相殺する程度の盛土を行い、西側地域は津波からの安全性を担保するため、さらに高い盛土を行うなどの検討が必要である。

(3) 生活の再建に関する事項

1) 交通基盤の復旧と一体的な市街地の復興を

交通基盤と市街地は一体であり、交通の課題を解決するには、あわせて市街地の問題を解決しなければ、真の解決とはならない。交通基盤の移設のみを主題として扱ってはならず、必ず市街地も一体的に交通基盤を考える必要がある。

2) 縮退への戦略に基づいた沿岸既成市街地・集落の再編型復興を

平野部は、地形的に見て現在の市街地を容易に拡張できる要素を持っているが、都市をめぐる社会経済情勢は拡張ではない。そのため、市街地を拡張し復興するのではなく、今ある市街地との連携を図り（同一行政区内の地域内連携）、コンパクトな都市規模への再編型復興の検討、すなわち拡張ではなく再編型の復興を検討する必要がある。

3) 歴史的経緯を考慮した生活の再建を

名取市閑上地区では、町の履歴や生活の記憶をふまえたうえで、今回の東日本大震災の被害状況を1000年伝承できる施設と1000年持ち続ける減災のための避難路、避難場所、そして津波から逃げる文化を養生し続ける取り組みが必要である。

(4) 生業の再建に関する事項

1) 目標を示した農業土木基盤の復旧

完全な農地の復旧には年単位の期間がかかると思われ、高齢者が担い手である場合が多い農家にとっては厳しい状況である。農家の耕作放棄を最小限に食い止めるため、明確な時間的目標を設定し、農地の耕作可能時期が農家にとって目に見えて分かるようにすることが必要である。それにあわせ、農業基盤の復旧を早急に行う必要がある（瓦礫撤去、除塩、揚水機場・排水機場修理）。

2) 農家のやる気を喪失させない段階的な復旧

現状では耕作の見通しが立たないため、農家のやる気の喪失が見られる。何年で水路を復旧し耕作可能か示し、農業継続の意思を喪失させない取り組みがまず必要である。また復旧の過程においても、農家が専門性を生かした社会貢献ができるようなプログラムを構築することも検討すべきである。

3) 農家再生の支援

農業が盛んな亘理郡（亘理町、山元町）は、全国的に有名ないちごの産地であり、また、野菜、米作農家も存在する複合農家地帯である。農地は海と山に挟まれ、限られた面積の平野しか無いため、現状のまま復旧させるが、地盤が沈降しているため排水の機能を強化する必要がある。

4) 農業的土地利用の維持

今回の震災を契機として、耕作放棄地が大規模に発生することも想定される。まずは、耕作放棄地が発生しない取り組みを行った上で、それでも発生した場合は、無秩序な土地利用転換が進まぬよう都市計画行政と農業行政が規制を行うと同時に、耕地拡大希望者への斡旋を行う取り組みも必要である。

5) 沿岸部農村集落の集団移転の検討（職住近接）

沿岸部の農村集落では、内陸部への集団移転も検討されている。若い専業農家が多い地域では、集団移転の際も、生業である農業との一体的な集団移転を検討する必要がある。例え、居住地と農地が離れたとしても、居住地と農地を結ぶ道路基盤を構築するなど、農業的土地利用を維持する仕組みが必要となる。

