



新たな視点でのまちづくり（女川町）

女川町長 須田 善明

1. 被災状況と震災からの復興状況全般

（被災概要）

本町の被災状況は、人的被害では犠牲率が8.26%であり、家屋被害においても約7割の住家が全壊となり大規模半壊、半壊、一部損壊を含めると約9割の住家が被害を受けた。人命・住家共に被災市町村のうちで最も高い被災率となった。町の産業基盤である漁業・水産業では、漁船の約9割が、水産加工事業所は8割が流失、約3割の経営体が廃業する状況に陥り、商工業者も同様に3割以上の事業者が廃業せざるを得ない状況となった。

被害状況（H26.3.31 現在）

○人的被害				□住家（一般住宅）被害			
人 口		10,014人	(H23.3.11)	住家総数		4,411棟	
		人口に占める割合（%）				住家総数に占める割合（%）	
死 者	569人	（ 5.68）		全 壊	2,924棟	（ 66.3）	
死 亡 認 定 者	257人	（ 2.57）		大 規 模 半 壊	149棟	（ 3.4）	
行 方 不 明 者	1人	（ 0.01）		半 壊	200棟	（ 4.5）	
合 計	827人	（ 8.26）		一 部 損 壊	661棟	（ 15.0）	
				合 計	3,934棟	（ 89.2）	

（復興まちづくりへの考え方）

震災復興において、最優先課題は住環境の再建と産業の再生であることは言うまでもないが、ここで大切なのは、そのプロセスを通じてどのようなまちや地域の在り方を描いていくかを見失ってはならない、ということである。震災復興である以上スピードは最重要要素の一つではあるが、そのみを場当たりに追求した結果出来上がったものが持続性や効率性・利便性に著しく劣るものになったのであれば、それは何のためのものだったのか、ということにもなってしまう。あるべき将来像を描いたうえで、それを実現するためにスピードを最大化するという意識やそのための手法が必要なのであり、復興後のまちそのものと住民のQOLの向上に繋がるものでなければならない。本町のように、まちが丸ごと失われたような大規模被災自治体では尚更である。そのような意識で取り組んできたところである。ではそれをどう描き、実現しようとしているかが重要であるが、本町における復興の根本には「人口減少」という将来にわたって続くであろう課題に対する考え方がある。すなわち、大震災後加速した人口減少であるが、そも

そも人口減少自体は我が国全体の長期トレンドとして不可避であり、地方都市ならばその傾向はなお顕著であるのが現実であり、それを正面から受け止めていく必要がある。本町の復興まちづくりの場合、具体的には、市街地部の“へそ”にあたる部分を機能拠点化し、行政・教育・医療福祉などの公共動線、交通・商業・観光などの生活動線を“へそ”へ集約、更には新設住宅エリアと既存住宅エリアがその“へそ”を取り囲むように配置を行うことによって、高台移転であっても各生活エリアの近接性と連担性を確保し、且つ老若男女を問わない活動動線を“へそ”へ収斂・誘導することにより、人口減少局面にあっても活力やにぎわいを維持・創出させ得る都市構造とした。所謂コンパクトシティ型、といえるが、もともと町のサイズ自体はコンパクトであり、そこに都市構造として利便性と効率性を高め、それを持続性へと繋げていこうとする考え方である。このねらいが今後しっかり実現していけたとすると、それはエリアやまち全体の価値が高めることに繋がるのであり、実はそれが人口減少局面に対し楔を打つものにもなっていくことにもなる。本町における復興まちづくりは、被災者の生活再建と産業再生を最優先としつつ、それらを将来像へ向けて積み上げていく取り組みに他ならない。

(復興まちづくりの現状)

震災によって流失した「住まい」の再建では、町民の意向調査を行ない自立再建宅地、災害公営住宅の整備数を計画、過程において個別面談を実施しながら計画数の見直しを行なっている。

平成 26 年 3 月、町民陸上競技場跡地に整備された震災後初となる運動公園災害公営住宅(200 戸)が竣工したのを皮切りに他地区でも災害公営住宅の整備が進められている。

硬岩掘削による造成工事の遅れ等に起因し、予定していた宅地引渡し時期や住宅入居時期への遅れを避けられない事態も発生し、現在の供給率は県平均を下回る 36%の供給率にとどまるものの、平成 28 年度末時点には 65.3%の住宅供給が完成する見込みとなっている。

○自立再建宅地及び災害公営住宅完成進捗状況

		H27年度末時点		H28年度末時点		H29年度末時点		H30年度末時点	
自立再建	中心部	131	54.8%	201	84.1%	226	94.6%	239	100%
	離半島部	42	35.3%	109	91.6%	119	100%	119	100%
災害公営	中心部	212	28.3%	404	53.9%	679	90.7%	749	100%
	離半島部	57	46.7%	88	72.1%	122	100%	122	100%
全体		442	36%	802	65.3%	1,146	93.2%	1,229	100%

基幹産業である水産業は、震災によって営業を休止していた女川魚市場が平成 23 年 7 月に再開を皮切りに、水産加工業には必須となる製氷と冷蔵冷凍機能回復を急ぎ、第 1 回グループ化補助において当座分の製氷機能を整備、またカタル国(カタール)の全額支援により冷蔵 6,000 トン、冷凍 50 トンの貯蔵能力をもつ冷凍冷蔵施設マスカが整備され、産業再建初期段階の基礎が築かれた。現在、先行整備された水産加工団地エリアにはほとんどの区画で水産加工場が新設され、要となる女川魚市場も 28 年度末には全面復旧する見込みであり、復興へ向けて前進している。漁業生産においては、経営体数が震災前の 7 割(約 400 経営体)に減少しながらも漁獲金額ベースでは震災前水準を上回るどころ

まで来た。

商工業においては、震災の3か月後の7月に9店舗の仮設商店街「コンテナ村商店街」、翌年4月には仮設商店街として被災地最大規模となる「きぼうのかね商店街」が開設された。平成27年12月には女川駅から女川湾に一直線に伸びるレンガ道のプロムナード沿いに本設再開エリアとなる女川駅前商業エリアが開業、同年3月に再開した女川駅・ゆぽっぽ女川の開業と相まって、町の復興が形となって見え始めてきた。現在、土日にはイベントの有無に関わらず大変多くの来客があり、震災前以上の人の流れが形成されている。一方で、全産業に言えることだが、未だ再建用地の整備を待たねばならない事業者や今後の方針が未確定の事業者もあり、引き続き基盤整備に取り組むとともに各種の方策を取りながら経済の再建・活性化に努めていかななくてはならない。

2. 復興の取組の中で、防災・まちづくりが進んだ事例、また、このうち震災前からの取組が効果を発揮したもの

(公と民の距離や役割)

震災翌月の平成23年4月、商工業、水産業、観光業など業種も垣根も年代も越えた民間組織「女川町復興連絡協議会」がいち早く立ち上げられた。当時、行政は不明者の搜索や避難所運営に始まり、マンパワーに限られる中で目の前のことに手一杯であり、「行政の動きやサポートを待っている自分たちが経済的に“死ぬ”ことになってしまう」という極めて強い危機意識が産業界にはあった。また、この設立の際に参加者・参加主体間で「復興の中軸を若手に委ねる」ということと「当面、個々の利害は主張せず全体が前に進むことを優先させよう」というメッセージが投げ掛けられ、世代や立場を超えて共有された。このことは、今に続く本町の復興まちづくりのメンタリティの基礎になったとも言える。地域の強い自立心やアイデンティティというものは震災前から存在していたところではあったが、個々のみならず地域社会全体の存続すら危ぶまれるような危機的状況に追い込まれる中であって、その気風がより強固なものになったということは出来るだろう。

このような民間の主体性を最大限に発揮してもらい、また復興の各プロジェクト立案のプロセスに様々な形で参画してもらうことで、更には、セクターを問わず共に学び、経験し、考え、と視察や研修等様々な共通体験を通じ、公と民の意識や目標の共有化を図り、目標へ向けての役割や機能を分担し合う形でハード・ソフト共のまちづくりを推し進めてきた。

行政が主軸となる復興基盤整備分野においても、復興まちづくり事業の推進に当たっては早期着手と円滑な事業推進が望まれるが、何よりも専門性の高い様々な主体や人材の確保或いは連携が必要不可欠であり、本町行政にはそれを内部的に保持していないため、平成24年3月にUR都市再生機構と復興まちづくり推進パートナーシップ協定を締結、その事業実施に当たっては入札不落のリスクを避けるとともに数十か所に亘る事業工区を一斉に動かし尚且つ円滑に事業を推進する体制を構築するため、設計施工を一貫して行えるよう新たな仕組みを導入した契約方式（CM方式）を公共事業では日本で

初めて採用した。

3. 震災前からの防災に関する取組が十分ではなかったと感じている事例、またこれを踏まえて改善した点又は今後改善が必要と考えている点

三陸沿岸に住む者として、地域の歴史や教育の賜物として地震＝津波の連想は誰にとっても当たり前のものであり、地震被害以上にその後の津波の襲来をいち早く意識するほどである。大震災時のあの揺れはそれを連想・想起させるに十分過ぎる揺れであった。しかし、そうであったとしてすら、あの巨大津波は想像をはるかに超えていた。

津波防災においては、東日本大震災より以前はハザードマップや浸水予想など、どの自治体においても基本的には1／100確率での設定、つまり1津波対応であり、本町においても例外ではない。本町では昭和35年チリ地震津波が一つの基準で6mであった。従い「最大でも6m」という意識があり、それ以上の高さへ居住する方の多くに「ここまでは来ない」という意識があったものと考えられ、私自身においてもそれは同様である。また、これもチリ地震津波の経験とその口伝によるところだが、「大きな波が来るときは、海の底が現れるほど一旦水が引く」というパーセプションがあったことは否めない。今次巨大津波では、本町の場合、第一波が引く前に大きくかぶさる第二波が襲来、最大は第四波と考えられるが、第一波が引き始めたところで逃げ遅れの人を探すなどの理由で下の土地に戻った方の存在も多く聞く。

今回の震災を経験し、想定を超える強大な自然災害の発生に対し、防波堤などによるハード面で完全な防災を目指すには限界があることを思い知らされ、災害を未然に防ぐ「防災」の考えだけではなく、事前の備えで被害を最小限にとどめる「減災」の視点に基づく災害対策が重要であることを確認した。

さらに津波災害から命を守るためには、施設等の整備は勿論であるが、避難対策が重要であり、その行動をより確実にするためには、情報伝達体制の整備や避難態勢の充実・強化を図る必要がある。

いずれにせよ、津波防災に関する取り組みに対しては、今後、国による過去の史実の集積と知見の集結が重要であり、期待を寄せるところである。

4. 次の災害に備えた提言・メッセージ

大規模災害時は、行政による対応には限界がある。町民、行政が自助、共助、公助の考え方を持ってそれぞれの役割分担のもとに連携し、災害への対応力を高めることが大切であり、地域においても自治会などを中心に自主防災組織を結成し、地域防災力の向上を図る必要があることもあらためて認識した。

また、震災直後の避難所運営やインフラの仮復旧に始まるこれまでの各フェーズにおいて、所管の異同や制度など様々に課題に気付く場面が多々あった。

復旧・復興の観点から何点か取り上げる。

- ① これは津波被害限定ではあるが、今後、我々と同様に高台移転が前提となっていく

のであれば、浸水エリアを想定したうえで、移転候補地となる高台＝山を事前に確保してあればよいだろうと思われる。我々は用地の設定と買収など、事業着手まで2年以上かかっている場合がほとんどであり、これを事前に取り組んでおくだけで、生活再建用地の確保をはじめとする復興事業完了へのリードタイムを1年半から2年は縮められるはずである。

- ② 関連して、用地取得を代表例に、私的権利と公益たる復興事業等との関係について、制度運用の緩和や手続き簡素化などの措置は国に図ってもらったものの、根源的な部分については手が付けられなかったとの感が強い。例えば、被災直後の震災廃棄物の仮置き場設置にしても、本来的には全ての地権者に同意を得て行うことが必要とされ、またそういった仮置き場などを作るにしても、本町の場合民間所有地への重機の乗り入れや基礎撤去等が不可欠であったが、その際も現状の制度下では諸手続きが当然ながら必要とされた。私的権利や財産の問題であり、最大限尊重されなければならないものの、置かれた局面と公益の点から考えれば法制度の中で事前に緊急時の対応が定められていることが望ましく、現在憲法議論において緊急事態条項の議論が見られるが、これらにしても真実緊急の際ということにとどまらず、その後に発生してくる事象についても公益の観点から議論されることが必要と考える。憲法上での位置づけの可否は別としても、震災等平常時とは異なりとにかくスピードが要求される局面における私的権利・財産と公益との関係については今次災害・復興の経験から整理されるべきと考える。
- ③ 同様に、国・県・市町村の管理・管轄の違いや制度運用の面から緊急時のインフラ復旧や震災廃棄物などの対応が遅滞することも災害対応の初動期には多く見受けられた。これについては事後に柔軟な制度運用が図られたことが多かったのではあるが、これらの対応を良き先例として、今後の災害対応などには初動期から柔軟に運用していただきたい。
- ④ 雇用確保については、非常に厳しい状況が今も続いている。今次震災では、被災した、とりわけ津波で全壊となったような企業・事業所においては事業継続そのものが見通せず、結果、社員・従業員の生活を考えた時に取り得る方策が解雇することによる雇用保険での生活費の担保しかなかった。後年、復興雇用事業などが創設され、給与部分に公金が投入されることとなったが、災害の規模や種類にはよるとしても、同じく公金を投入するのであれば当初からこのような対応がとられれば労働力の流出にも一定以上の歯止めがかけられたものと思われる。
- ⑤ 臨時災害放送局制度について、これはあくまで「被災者の日常生活が安定するまでの間運用される」ものとされているものの、今次復興における役割とニーズに基づき、実際に本町をはじめとする各自治体において長期継続された（それを認めていただいたこと自体には感謝しています）ことから明らかなように、被災地域や被災者自身だけでなく、そこに関心を持ち支援しようとした方々に対する意義や役割、そしてその貢献は非常に大きなものがあつた。つまり、公的な広報手段が限定される発災初期にとどまらず、それ以降の復興状況の発信や情報提供のツールとしての臨時災害放送局の価値や役割が発揮されたと言える。現行法では、臨時災害放送局はその名の通り臨時のものであって、その後も同様の機能を保持しようとなるとコ

コミュニティFM局への移行しかなく、その場合は運営上のハードルが相当上がるため断念せざるを得ないケースが現状ほとんどである。今次災害・復興で果たした実績と貢献を踏まえ、臨時災害放送局とコミュニティFM局の中間的な位置付けとなるような、復興期における新たな放送局制度の在り方を検討いただきたい