

女川町の震災復興まちづくり

女川町長 須田 善明

【はじめに】

あの大震災から早くも12年余の歳月が経過した。大震災により建造物で7割超、人命で1割弱を失うこととなってしまった本町の復興は、誰もが経験したことの無い「まち」そのものをもう一度作り直す」という、社会実験とでも換言出来るような取り組みであった。振り返ってみても「紆余曲折しながらもよく皆で乗り越えて来たな」という思いがあるが、当事者である我々町民の熱意やチャレンジは当然としても、町の外からのあらゆる面でのサポートやインプットがあったからこそであり、それが無ければなしえなかっただろうし、少なくとも現在の在り様とは全く別のものになっていただろう。手を差し伸べてくれた数多の方々に、ここに改めて感謝の意を表しておきたい。

【本町復興に対する考え方】

本町の復興計画（女川町復興計画）が策定されたのは大震災から半年後の9月であったが、大きな特徴は①防災対策の理念として、ハード整備だけに頼らない「減災」を明確に掲げたことと②計画期間について、県をはじめ他の計画が10年であるところをあえて8年としたこと、にある。筆者の町長就任から間もなく、検討中の土地利用素案の説明があった。その素案は、町民からの提案である高台にある既存のグラウンドを廃止して宅地にするアイデアなど、住民生活の再建までの時間を最大限に短縮することを意識したもので、短期での復興、という意味では恐らくベストに近いものだったと思う。震災からの復興の向けられるべき対象は当然ながら被災者であるし、そうでなければならない。

しかし、そこで作り上げられたインフラやまちの機能、姿はその先の世代まで引き継がれていく。ましてや、復興のためには相当の国費が投じられる。国費ということは、すなわち全国民のお金であり、全国民の負担である。そのような予算を活用させてもらう以上、それで再生されたまちは将来に対して持続性があるまちでなくてはならない。だからこそ、復興の本質的なベクトルは被災者を通じて将来世代に向けられるべきものであり、スピードは大事ながら、そこで成し遂げられたものが刹那的なものであってはならず、その質や在り方が大きく問われるのである。また、復興後に人口が震災前より2倍になりました、などというご都合主義的なシナリオはあり得ず、むしろ震災まで50年間で約半分ま

で減った本町の人口減少は程度を別としても続いていくだろうし、そもそもこの人口減少のトレンド自体が日本全体で少なくとも数十年にわたり不可逆に進んでいくのが現実である。その現実を正面から受け止めなければならない。

そのような観点から、素案や復興計画の考え方は引き継ぎつつもスピードは意識しながら可能な限り質を上げる方向に改めた。具体的には、中心市街地全体のへそに当たるエリアに拠点的機能を集約配置し、その周辺に既存地区も含め居住エリアを設定することで、住民の日常動線が町のへそに収斂されるような都市構造に改めた。また、観光など低地部の諸機能を面的に繋げることで町外からの人の流れを連動させることも意識した。人口自体は減っても、人の流れを減らさないようにすることで経済活動や地域活力を維持・発揚し続けられることを狙ったものである。

このような、所謂コンパクトシティ様のハード面での設定に加え、ソフト面においては公民連携によるアプローチで地域経営を行っていくことで、人口減少社会に向き合ったまちづくりを試みてきた。これが好循環を生めば人口減少の抑制に繋がり、更にうまくいけば人口増に転じることもできるのでは、という考えである。現時点であるが、さすがに人口増にまでは至っていないものの、年少人口が僅かずつではあるがここ数年微増傾向であり、合計特殊出生率は宮城県下の自治体の中では最上位となった。

【復興まちづくりの根底に流したテーマ】

ここまで記したような大きなテーマとは別に、筆者自身の思いとして復興まちづくりの土台に据えたテーマが二つある。

一つ目は「海・海辺と私達の暮らしの日常を本当の意味で近付けること」である。我が町のみならず、沿岸部の住民に「あなたの町の良いところはなんですか?」と問えば、恐らく相当な割合で「海!」と答えるだろう。勿論それはそうで、豊かな海産物やレクリエーション機会など、様々な場面で海や海辺は我々にその価値を提供し続けてきている。しかし、日常生活における海や海辺とのつながりはどうであろうか。震災前から、筆者自身には次のような意識があった。「海の町」「水産の町」と言いながら、「水辺（海・漁港）が私達の日常生活の一部に本当になっていただろうか（いるだろうか）?」



女川駅前レンガみち周辺地区

という疑問である。

結論から言ってしまうと、我が国における海と海辺、特に漁港港湾は基本的に仕事場なのであって、住民の日常生活と密接不可分である漁村・漁業集落などを除けば住民の日常生活空間の一部になっている、とは言い難いのが実際のところだ(これには各種規制による面もある)。一方、(それほど多くの経験ではないが)筆者が訪れたことのある各国の港では、その規模の大小を問わずにそこに住まう人々の日常を感じさせてくれるたくさんの場面に出会ってきた。ジョギングなどは当たり前で、海辺で読書をする初老の男性や港のベンチで居眠りにふける人、港の眼前のオープンエアなマーケットに集う人々等々、港そのものに人々の日常が当たり前前に食い込んでいた。もちろん、前記のように規制、特に衛生関係の規律が強い我が国では、同じようなことをそのまま出来るわけではない。だからこそ、我々にとって海や海辺が大切な価値であるならば、それを我々の日常の一部に復興まちづくりを通じてより近付けていきたい、単なるランドスケープや年に一度のイベント会場として、ではなく、日常の舞台装置の一つとなるようにしていきたい、という思いがあった。

二つ目は「何かのコンテンツによって与える(与えられる)楽しみではなく、来た人・住む人が自ら「fun=楽しみ」を創り出せる空間形成こそが大事なのでは?」という意識である。例えばテーマパークのように、特別なコンテンツは多くの人を惹きつけ、それ自体単体で大事だしきっかけとしても重要だが、むしろそのコンテンツを取り囲む空間の在り方の方がまちづくりにおいては重要なのではないかと、いうものであり、それを初めて筆者に感じさせてくれたのは20年以上前に国際会議で訪れた下関市の唐戸市場近辺の空間形成であった。ランドスケープとしての関門海峡に唐戸市場と海響館、どれもコンテンツとして魅力的だが、それを繋ぐ一連の空間の在り方の方に強く惹かれた。海峡に行きかう船をボーッと見続ける人(筆者自身だったりする)、グルメを手に散策する人々、寝そべて寄り添う恋人、

等々思い思いに過ごしているたくさんの姿があったのだが、別な見方をすれば、そうしていい自由な空間があったから、ということでもある。また、その空間の自由さは、物理的な自由度もさることながら利用のルール=規制も大いに関係する。「キャッチボール禁止」の看板がある街中の公園を代表に、今日日の我が国のパブリックな空間では様々な行為が禁止されているのがほとんどだ。トラブル防止が目的であるが、それ以上に設置者の責任問題回避のためでは、と首をひねりたくなるものもある。そこに自らfunを生み出す「自由」はない。公序良俗に反するなら論外だが、本来であれば利用者の自主性を最大限尊重しそれを促すこと=自由度を高めることがfunを生み出す土壌になるし、そうすることでその場自体の価値も向上する。そしてそれがにぎわいや活力に繋がるのであり、そのような場の在り方を構築することが復興まちづくりの大きな鍵なのではないか、と考えていた。

【防潮堤の無いまち?】

他自治体と比較した場合の、本町の復興まちづくりにおける最大の特徴として関心が寄せられたのが、所謂「防潮堤」の有無である。盛土エリアの海側の端部には津波対策の構造物が海岸保全施設として地中に埋められており、その意味では本町においても“防潮堤はある”のだが、見た目としては防潮堤が存在しないことから「防潮堤の無いまちづくり」という具合に取り上げられ、時には“防潮堤不要論者”によってその論拠に使われることもあった。恐らく、どの自治体でも、防潮堤を作らなくて済むなら作らない方向で、というのが本音のところだったと思う。

そもそも、震災後の防潮堤整備は沿岸自治体において将来へ向けた津波対策として実施されたものであるが、県が定めたレギュレーション、すなわちL1津波に対して背後地のインフラが保全されるようにする、という基準を満たす手段として採用されているものである。このレギュレーションにはいくつかのアプローチが考えられ、それによってL1津波対策が成され背後地が守られれば問題はない、ということになるのだが、実際にはほとんどのケースにおいて防潮堤という手段を選ぶしかなかった。言い換えると防潮堤以外の選択肢では対応できなかった、本町のように盛土等で対応したくても出来なかった、と考える。理由は物理的問題と予算及び工期、といくつか挙げられる。例えば低地の平地部が広いエリアで盛土対応によるL1津波対策を取ろうとする場合、L1津波の設定波高が仮に3m程度だとしても街中全体を嵩上げするにはとてつもない土量を確保しなければならず、その調達と予算面の双方で困難をきたすとともに、加えてその整備完了までには相

当な時間を要す。面整備に時間を要せばその上に乗るインフラ整備もそれだけ後ろに倒れるので復興事業全体のスピードにも影響する。しかし、防潮堤によるL1津波対策の場合は、防潮堤が整備されることを前提としてその背後地の復旧作業については比較的早期に着手することが可能ともなる。このように、L1津波対策の手段としての防潮堤整備には景観面や空間の連続性でのマイナス面はあるがメリットも存在する。

対して、本町では地盤全体の嵩上げを選択した。というより選択できた。それは①嵩上げ対象となる低地の平地面積が比較的狭く限定的であること、②移転用地となる高台造成が大規模なため大量の残土が生まれることとその土量で切り盛りのバランスが概ね図れること、③この①と②の多くが空間として連坦しており断続的に造成工事が出来ること、などによる。更にはコスト面でも残土を町外へ搬出処理する場合と比して有利であった。背後地供用までに時間を要するというデメリットについても、防潮堤整備時と比較し1年強、最大で2年程の遅れであり、中心市街地を全面的に再整備する必要がある本町の場合は、後の土地利用全体を考慮すれば遅れを許容しても嵩上げ盛土の手段を採用すべきものと判断した。また、復興後を考えれば、それにより中心市街地の空間形成において他地域と明確に差別化が出来る、という考えもあった。リアス海岸特有の平地部が少なく急峻な本町の地形は津波の波高を上昇させ被害を大きくさせたが、その地勢条件故に盛土嵩上げによる津波対策を可能にもさせた。

斯くして本町では嵩上げ盛土によるL1津波対策を基軸にすることとなったが、当初県の担当からは難色を示された。本町以外では防潮堤を採用しており例外は認めたくない、という姿勢であったが、レギュレーションを踏まえた嵩上げ盛土案の合理性を小職が担当はもとより県の各段階の幹部に(上の段から)直接説いていき、最終的には県組織全体の理解を得て実際の造成案として採用されることとなった。

なお、「防潮堤でエリアを分断する」ということに対しては、港町女川のアイデンティティの面からも、今後の防災面からも「海が見えなくなることは避けるべき」という考え方が安住宣孝前町長の意向としてもともと存在していた。町長交代後、そこにコンパクトシティ的概念や面(エリア)の連動性などの考え方を盛り込んだものが実際の整備計画の原型となっている。

【区画整理を中心とした基盤整備】

中心市街地における基盤整備では、被災市街地復興土地区画整理事業(以下、「区画整理事業」)の事業区域に防災集団移転促進事業(以下、「防集」)と津波復興拠点整備事業を組み込む形式で面整備を行った。これは、

複数事業制度を同一事業エリアで複層的に重ねることで、各事業メニューの弱みを補い合いながら強みを最大限発揮させるためである。一例としては、これにより防集で整備した区画と元々の被災した区画を換地させることが可能となり、高台移転と被災跡地利用という復興事業上の課題に対して柔軟な対応が図れるようになったこと、などがある(当時、「区画整理事業」区域に「防集」を組み込んでも制度上差し支えない、という国からの返事をもらえた時は膝を打って喜んだ記憶があります)とは言え、制度を複数組み合わせることは事業全体を複雑化させることにも繋がり、必然事務量も増えるのでそれをこなしていくのは当時のマンパワーでは容易ではなかったが、理想形に最大限近付けるために取って行った。

今次復興事業における「区画整理事業」が通常区画整理事業と大きく異なるのは工事着工のタイミング、である。具体的には、通常は仮換地指定(への同意)があつてから工事着工となるものが、復興事業の迅速な実施を企図し、地権者の施行同意を以って工事着工が可能となり、工事後にその進捗に応じて仮換地指定を行えるようになった。これにより、換地の詳細は工事を進捗させながら設計していけることとなり、他の事例と比し1~2年程度前倒して工事着工を行うことができるようになった。

本町における「区画整理事業」の特徴は、その事業面積が非常に大きかったことであろう。全部で4つの「区画整理事業」を実施しその合計は218.7haだったが、そのうち最大は198.2haであり、一本の区画整理事業としては全被災自治体で最大であった。区画整理の導入に当たっては国からは事業の閉じ方を見据えて全体をより細分化すべきでは?という指導もあったが、なるべく大きく取って全体を包含したい、というのが本町の考え方であり、最終的には理解も頂戴したところである。その考え方の大きな理由は、事業完了後の土地利用の効率化を図るために、照応の原則を踏まえつつ飛び換地を積極的に取り入れたい(当然に減歩は伴う)、ということにあった。パターンは2つで、一つは複数地区に分散する同一名義の所有地の集約化と、もう一つは地権者の土地利用の意向若しくは町の考え方に基づく従前位置とは異なる地区への換地、である。事業完了後を想定し、政策的に換地の誘導を可能とすることである。これによって、「死に土地」を生まないようにしたい、ということである。これによって、自主再建を図る商工事業者の中心街区への集約などが図られた。また、飛び換地により民有地をなるべく条件の良い区画へ持っていく、山際の端などに町有地を充てることで地権者の同意を得やすい環境を作ったり、前述のように「防集」と組み合わせることで、土地の買い上げが出来ない「防集」対象者

については換地で「防集」で整備した団地に区画を用意したりすること出来るようになった。

【用地関係業務】

ここまで記した「区画整理」を代表的に、住民の高台移転を基軸とした復興事業においては土地に関わる業務が必須であったが、各事業を早期に進めるための用地関係の課題は主に二つで、高台等の用地買収と区画整理区域内での地権者施工同意である。

用地買収については一部の制度運用緩和等があったものの、通常の行政による用地取得と基本的には同じ手順と作業と交渉を経なければならず、復興事業ではこれを短期間で膨大な数をこなす必要があった。全国の自治体からの応援職員やURスタッフ、用地コンサルなどの協力を仰ぎながら、全国に散在する相続地権者へも出向きながら総がかりで地権者交渉を行い、地道な交渉を重ねてきた。

「区画整理」については、対象が筆数にして約3400筆、地権者数(共有名義の場合は代表者)では約1600を超える地権者数を数えた。これを突合させ個別のプロファイルを作成し、住宅再建や土地利用に関する個別面談を期間集中で全関係者に対し行った結果、全筆数の8割について事業認定から約2か月で施工同意を得ることができた。この同意がまとまった地区から順次具体的な事業化に入ることが出来、このことが事業推進に当たって大変大きな力になったことは言うまでもない。これについては震災から10か月を経た段階で細かく住民説明会を行い(当初段階で地区毎等に約80回、事業進捗に併せて最終的には事業完了まで約200回の説明会を実施)、町全体のランドデザインを提示し「どういう町にするか」を伝え、なるべくイメージを共有できるよう取り組んできたことも寄与していると考えられるが、ほぼ全ての関係者が「被災者」で土地自体も被災しており、町の考え方に多少の異論はあっても「とにかく前へ進めてほしい」という意識があったことなど、いくつかの要因があったと考えている。

【町とURとJV(CM)による三者体制での復興】

復興事業の推進体制は、本町の場合特徴的なものとなっている。まず、ほぼ全ての復興復旧事業においてUR都市再生機構とパートナーシップ協定を締結した(漁港復旧のみ町単独)。そして工事はまちづくりJVが全体を一括して担う。これに当たっては当時我が国の公共事業としては初めてとなるコンストラクションマネジメント方式(CM)を採用した。これにより、支援コンサルも含めた関係主体全体での協議を基に町が意思決定、URが発注と進行管理、JVが現場統括とその進捗に併せた工事配分を実施する、という体制が築かれ

ることとなった。被災の規模に対し行政のマンパワーが応援職員をもらってもなお余りに過少で、かつ工事・造成箇所が同時進行で数十か所動くのであり、当初より全体を役場組織が担うのは不可能で「餅は餅屋」ということで専門の組織・企業によって全体をヘッドクォーター的に統括できるやり方を導入すべきと考えていたところ、URがそれに応えてくれたのに加え、国よりCM方式導入の提案があったことから即決し、正に描いていた通りの推進体制を組めることとなった(歩調合せは、最初の内は思っていた以上に大変でした…笑)

CM方式により何よりも効果があったのは造成までの時間の短縮である。全体を一括発注しているのも、通常の行政手続きである基本設計→実施設計→工事の各段階での議決を要さず(通常であれば工事ごとにこの手順をその工事の数だけ踏まなければならない。その分、進捗に応じて議会には詳細に説明)、設計が完了した工区から順次造成工事に着手可能であり、マンパワーの振り分けなども全体進捗を勘案しながら柔軟に配分できた。またある程度の設計変更についても工事着手前であれば柔軟に行えた。

【住民の意向に基づく移転】

町民の生活再建の基本となる新たな生活の場の提供は最も大切なものの一つだが、住宅については自力で住宅を再建するケース(本町では“自立再建”と表現)と災害公営住宅に入居するケースがある。また「どこに住むのか」というのが一つのポイントとなる。本町では漁業集落地区については地区ごとの移転を基本としたが、中心市街地ではその全体を移転対象地区と位置づけて移転の取り組みを進めた(もちろん、希望すれば中心市街地から漁業集落への移動、またその逆も可能である)。中心市街地の場合、時期にはこだわらないがなるべく従前の居住区に近いほうがいい、場所は別にしてとにかく早く入れる地区がいい、一番資産価値(地価)が高いところがいい、など、様々な意向が被災者にはあり、地区ごとの移転では意向を十分にならえられない。そのため、中心市街地全体での地区ごとの宅地・住宅完成時期を示し、予定数の範囲で自由に選択してもらった(意向が上回れば抽選)。自分が一番重視する観点で住む場所を選べるようにしたのである。「区画整理」と「防集」を重ねたからこそ出来た手法でもある。工事の遅れ(最大で1年近い遅れも出た)により迷惑をかけることもあったが、概ね各々の意向に沿うような移転が出来たのではないかと捉えている。

【デザイン会議とまちづくりWG】

前記の三者体制も、目標意識にそれぞれズレがあり

調整に難儀することも当初は多かった。そのベクトル合わせをし、出来上がるまちの質を可能な限り高めつつスピード感を持って工事を進めるために設置されたのが「復興まちづくりデザイン会議」（以下、デザイン会議）である。ただ単になるべく早く団地や空間の造成をすればいい、ということではなく、そこに住む我々町民や利用者にとってより良い空間となるよう、各工区について質の向上を図るべく関係者が一堂に会し工事着手ギリギリまで議論し設計に反映させる、それを町民や報道に対しフルオープンで公開する場である。この場に町民からのアイデアや声も組み込ませ、出来ない言い訳でなく「どうやって工期を守りつつどこまで質を上げるか」を問う場でもあった。デザイン会議は発足から造成完了までの間に6年で、43回の議論を重ねたが、回を追うごとに意識が収れんされ、関係主体間の連携が大きく高まっていった。結果として、調整の場から、復興工事についてのジャッジと全体意思決定の場へとデザイン会議自体の役割が変わっていったと言える。

町民のアイデアや声、についてはまちづくりワーキンググループ（以下、WG）を組織した。WGを設置した理由は、行政から計画を示しそれを説明して理解してもらおう、というのではなく、一人でも多くの町民に復興まちづくり立案のプロセスそのものに関わってもらいたい、という思いが強く筆者にあったからだ、それは筆者自身がそうだったように「自分も復興まちづくりをやりたい!」という人がたくさんいるはずだ、と思っていたからでもある。新たなまちを「自分たちが作った場所だ」と一人でも多くの人が愛着を持ちその後の町のプレイヤーとして活躍してもらいたかった。町民の100人に一人は参加してもらいたい、と考えていたが、「どんな町にしたいか」「そのために何を盛り込みたいか」についてWGだけで延べ100人以上、関係する協議体も含めれば相当数が参加し2年にわたって議論をしてもらった。なお、WGの出した「どんな町にしたいか?」結論の一つは、「口説ける水辺のあるまち女川」であった。WGメンバーのほとんどは津波で被災した方々である。この結論を導いてくれたWGの皆さんを筆者は心から誇りに思っている。

これらのステージで議論され、実現したまちの姿は、平成30年の都市景観大賞の国土交通大臣賞、令和元年の土木学会最優秀賞を受賞することとなった。特に後者においては、「まちのデザインもさることながら、関係者におけるしつこいと思えるほどの質の追求」と、プロジェクトデザインについても高い評価をいただいた。関係各位の熱意と努力に改めて感謝と敬意を表する次第である。

【結びに～ここからが本当のスタート】

まだまだ記しておくべきことはあるのだろうが、紙幅の関係上全体の振り返りで拙稿を閉じる。

物事に裏と表があるように、復興にも陽の当たる部分と影がある。筆者が一番心苦しかったのは、一部の地区においてそもそも津波被災していない住宅や津波は被ったが修繕済で居住されていた方々に対し、造成上の理由から一時移転をお願いせざるを得なかったケースだ。60件超が対象で、中には100歳を超えたおばあちゃんが同居されている世帯もあった。「被害が無かったのに」「せっかく金をかけて家を直したのに」と、当然ながら町の方針に対し反対の声ばかりが上がったが、その方々の全てが「自分たちの地区にみんなが戻って来るなら」と最終的には同意をいただいた。ありがたかったと同時に、本当に申し訳なかった。また、震災から5年を経たあたりに町民を対象に実施されたある大学によるアンケート調査では、「女川町の復興は進んでいると思うか」「女川町の復興の方向性を良いと思うか」という問いに対し、賛否は完全に真二つとなったが、「女川町はこの復興を通して新しい姿になるべきと思うか」という問いに対し、4分の3が「そうなるべき」と答えていた。見えない未来に向けて前に進んでいくことを、不安を抱えながらも町民の多くが受け入れてくれていたことに大変勇気付けられた。

復興とは何か? この10年余り、内外から投げられてきた問いである。被災後に置かれた状況は人によって異なり、答えは人の数だけあるであろう。私自身、当初はその答えを探しながらの日々だったが、ある時期から、少なくとも本町における復興の本質を「復興の道を通じて、新たな価値や地方社会の可能性を生み出すこと」と、そしてその意義を「人口減少をはじめとする、我が国の地方小都市が抱える今日的/将来的課題に対し一つの在り方を示していくこと」と捉え、掲げてきた。あれから12年が過ぎ去り、この間どれだけのものを生み出したかわからないが、この小さな町でたくさんさんのチャレンジが生まれ、様々な試みがなされてきたことは間違いない。そしてそれらを土台に、震災後の在り方を見据え創ってきた町の未来がどうなるかはこれからだし、そもそもその未来に向けて我々は新たな故郷の姿を創ってきた。その意味では、コロナ禍を挟んでようやく本当のスタートラインに立ったところである。

これからの地方社会の一つの在り方となるように、そしてこれまでの経験やチャレンジが次の誰かの力になれるように、官や民といったセクターや個人団体を問わず様々な主体が能動的に関わって地域を作る「チーム女川」としてこれからも歩んでいけるよう努力していきたい。