

震災復興の道のり

田中 春良

(1) 突如日本を襲った魔の手

2011年3月11日午後2時46分、宮城県沖を震源とするマグニチュード9.0という未だ曾て無い大災害が東日本を急襲した。最大震度7を観測し、北海道・東北・関東の東日本地域が多く揺れ、その沿岸市域はこれまで経験をしたことのない規模の大津波に見舞われたのである。震災から8年経った2019年現在、死亡者は12都府県で1万5897人、行方不明者は6県で2533人である。平成の時代の大災害を挙げるとするのであれば、阪神・淡路大震災とこの東日本大震災は必ず挙げられることであろう。私は当時小学6年生であり、初めて経験した強い揺れ、そして計画停電のことを今でも覚えている。テレビの画面越しに見た大津波が町を飲み込んでいく様は、本当にその時に現実に起きているのかと疑問に思ってしまうほど、衝撃的な体験だった。そして、時間が経つにつれて、節目の日以外は震災の状況についてのメディア露出が減っている。震災から8年経った2019年の春休み、今の被災地の状況は一体どうなっているのかと疑問に思い、訪れることにした。本論文では被災地の一つである、宮城県南三陸町の現在の様子を記述する。そして震災復興計画と現在を比較し、復興の道のりとこれからのについて考察を加える。

(2) 宮城県南三陸町について

南三陸町は宮城県の北東部に位置し、沿岸部はリアス海岸の地形をなす三陸復興国立公園の一角を担っている。北は気仙沼市、西は登米市、南は石巻市とそれぞれ隣接している。東西南北それぞれ18kmほどであり、周囲を山地に囲まれている。気候は海流の影響もあり、夏は涼しく、冬は比較的温暖な気候である。

東日本大震災では、死者620人、行方不明者211人となっている。建物の被害状況は、全壊が3143戸、半壊が178戸であり、全半壊を合計すると、町の建物全体のうち61.94%が被害にあった。(平成30年2月28日現在)¹南三陸町の人口は震災以前から減少傾向にあったが、震災による甚大な被害を受け、それに伴った長期にわたる避難生活を余儀なくされたこともあり、さらに減少した。

(3) 南三陸町の現在

2019年3月8日、津波の被害が大きかった地域の一つである宮城県南三陸町を訪ねた。そこまでの交通手段であるが、鉄道は復旧していない。鉄道を復旧させるのではなく、

その線路の跡に道路を新設し、専用軌道と一般道を走行する旅客輸送サービス「BRT」(Bus Rail Transit)を採用している。気仙沼から柳津まで営業している。通学途中の学生に混じって見えてきた南三陸の町は、自分が想像していたよりも見晴らしが効いていたのである。見渡す範囲が更地なのだ。震災から8年経過しようとしていたが、まだまだの状態であった。BRTを下車し、町を少し歩いてみた。しかし、一見すると何にも進んではないように見えたのだが、一部を除いて、建物は解体され瓦礫も撤去されている。津波の被害が大きかった旧市街の範囲は土砂の盛り土がなされて、その高さは10m近くあるものと思われる。新しく形成された土地の上には、新しい道路が敷かれている。志津川バス停の近くには、南三陸さんさん商店街がある。この仮設の商店街は、地元の水産加工会社や飲食店が軒を連ねており、元気に営業している。南三陸の被災から復興の様子などの写真が展示されているコーナーもあり、凄まじい惨状を直接的に伝えてくる。商店街の入り口には数々の津波被害を受けた南米チリから友好の証である公認のモアイ像が置かれている。そこから南方に数百メートル歩くと、震災遺構の高野会館が目に入ってくる。高野会館は冠婚葬祭の会場になるような建築であった。立て看板の説明によると震災当日は多くの人々が屋上に避難していた。津波は屋上すれすれの15mの高さまで押し寄せたが、なんとか逃れることができたそうだ。建物の目の前に立った。もちろん危険があり、建物内は立ち入り禁止であるため、外から眺める形での見学である。内部に注目してみると、窓ガラスが割れていて、破片がそこら中に散乱している。内壁も剥がれ落ち、鉄筋や配管もむき出しの状態であるのが確認できた。建物の上部に視線を上げると、津波が押し寄せた印が刻まれている。その高さは15mほどと思われる。その青い印を数秒見上げていると、首が疲れてきたのを感じた。現場では、あのような高さの津波が押し寄せていたのか。当時小学生だった私がテレビで見た光景は、衝撃的なものであったが、数年経過した今こうして現地を訪問し、画面の奥にはもっと凄まじいことが起きていたと想像しただけで胸が痛んだ。写真の姿とは変わり果てた震災遺構を終始鳥肌を立てながら想いを馳せた。そこからさらに山側へ進むと、高台に新しい住宅地が姿を現した。住宅1棟1棟のみならず、自動車や道路まで新しそうであった。もう少し進むと、役場や病院・文化施設などの地域の都市機能を持つ施設が目に入った。こちらの外観も新しそうであった。ただ一つ、小学校だけは年季の入った装いであった。度々大津波の被害にあうこの地域の先人たちが教訓をもとに、小学校を以前に高台に建てさせたのかもしれない。

(4) 震災の復興計画

未曾有の地震そして大津波の被害を受けてから、復興は現在の状態に至るまで「南三陸町震災復興計画」ⁱⁱに基づいて進められてきた。(以降復興計画と記述する)復興計画は2011年12月26日に策定された。まちづくりの計画である総合計画を構成する要素であるが、当面の最優先事項である復興を目的に設けられた。その中身に注目する。

復興計画は2011年を初年度とし、2020年を目標年度とする10年間の計画としている。その10年間で復旧期・復興期・発展期の3つに区分し、復旧をしながら復興し、復興しながら発展をするという連続的な推進をしている。復旧期は2011～2013年度の期間に、応急的復旧と仮住まいの早急な確保とともに、町の基盤的施設の再建・復旧を中心に進めることを定めている。仮設住宅には生活支援員が派遣され、コミュニティの維持を図る。仮設商店街の形成、水産加工業や市場の再建により徐々に町の賑わいを戻していく。居住区の高台移転に向けて高台住宅地の造成工事を開始し、地域での話し合いを本格化させることが目標とされている。復興期は2012年～2017年度の期間に、雇用の場である産業と生業の本格復興を実現しつつ、住まいの再建や地域コミュニティの再生を実現することを定めている。高台に新しい町並みが形成され、既存の地域コミュニティを維持しながら、高台にも新たなコミュニティが形成されていく。町の基幹産業である農林水産業の復旧が完了し、本格的な業務展開をする。新しい企業が立地するなど雇用機会が徐々に広がる。漁港の機能分担や志津川地区の開発を本格化するなどが目標とされている。発展期は2014年～2020年度までの期間で、第一次産業を主軸としながら、商業と連携した6次産業化や農業・漁業の体験を目的としたグリーンツーリズムやブルーツーリズムなど新たな観光を展開すること、新たなコミュニティによる町民主体の協働まちづくりを進めることが定められている。公共施設の整備、震災復興祈念公園の整備も目標とされている。

復興計画の基本的理念として「自然・人・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち」を掲げている。南三陸で人々が安心と希望を持って再び生活できるために、復興に取り組めるようにすることだ。そこで復興目標を3つ提示している。1つ目は、安心して暮らし続けられるまちづくりである。今回の大地震と巨大津波によって壊滅的被害を受けた経験を、復興のまちづくりに生かし、未来の防災・減災に役立てる内容である。土地利用のあり方の転換や、防災・減災のシステムの整備、交通・情報のネットワークの整備などが主要事業として定められている。2つ目は自然と共生するまちづくりである。自然は人々に多大なる恩恵をもたらす一方で、時には猛威をふるって立ちほだかる。自然と人間が調和することで相互の関係を円滑にするのが目的である。自然環境の保全、環境に優しい方策、廃棄物の適切な処理などが主要事業である。3つ目はなりわいと賑

わいのまちづくりである。町の第1次産業および観光産業を再生し、人々の雇用を確保しつつ、新規産業の創出を目指している。産業の再生・発展と雇用の創出、交流人口の拡大を主要事業にしている。

復興における土地利用のあり方として、生業の場所は様々であっても住宅は高台に立てるとする。震災以前は住宅や産業も平地で営まれてきたが、今回の震災を教訓として、新たなまちづくりを目指す。住宅そして災害時の拠点となりうる役場や病院を高台に新設する。

また、新しいまちづくりを進めるにあたって、町民の生活支援や産業の復興など復興の核となりうるシンボルプロジェクトがある。①被災体験の語り部育成や復興祈念公園を整備する津波教訓伝承プロジェクト。②生活支援員を配置しメンタルケアを行う被災者の生活支援プロジェクト。③避難道路や避難誘導標識の整備をする命を守ロードプロジェクト。④地場産材による住宅・公共施設の建設を行う町の賑わい復活プロジェクト。⑤応援自治体・ボランティアとの交流を行う絆・感謝プロジェクト。以上の5つの取り組みを掲げている。

復興の推進方策を大きく2つ定めている。まずは町が率先して町民と民間企業等が協働を行う機会を設けること。次に上級の自治体に当たる、町と宮城県や国と連携して行うものがある。

(5)南三陸町の復興進捗状況

震災発生から8年の年月が経過した。この8年で復興はどの程度進んできたのか。南三陸町の東日本大震災からの復興状況の報告をもとに記述する。(2018年12月現在)ⁱⁱⁱ

まずは復旧状況について。震災発生後町内に53箇所設けられ、1506世帯が避難していた仮設住宅は、現在4箇所12世帯に減少している。地域交通として2012年にBRTを本格運行させ、市民の足として活躍している。交通インフラの進捗率も公開している。災害廃棄物処理・町県管理漁港・は100%、河川対策は77%、町道は91%と記載している。

次に暮らしの復興についてである。住宅造成事業は防災集団移転促進事業等に基づき、2017年10月完成率は100%となっている。防災集団移転促進事業とは、災害時の住民の住居が危険に晒される恐れがあるため、比較的安全な高台へと集団移転を促す事業である。町立小中学校は戸倉小学校が2015年の夏に防災集団移転促進事業に基づき移転・再開し、公立学校の普及率は100%になった。町内唯一の病院であった志津川病院は震災で被災した。国・県のほか、台湾からの支援金をもとに2015年の冬に高台に医療・

保健・福祉が連携する「南三陸病院・総合ケアセンター南三陸」として開院した。子育て拠点施設は2016年2月に歌津地区子育て拠点施設の完成をもって復旧率は100%を達成した。南三陸の行政を司る役場庁舎は地元の杉材を用いて2017年9月に開庁した。町民と町の協働スペース「マチドマ」を設け、各種イベントに利用できる。

その次に産業面であるなりわいと賑わいについてである。商工業は被災により473事業所が被災したが、約58%に当たる296の事業所が再開している。商工業の事業再開を支援するために中小企業基盤整備機構による仮設施設により38事業所が営業している。農業用地は津波によって462haの面積が被害を受けた。復旧対象面積は246haと定めており、圃場整備を行った面積は85.9haで2018年度内に引き渡しが完了する見通しである。農業が本格的に再開されるまで、しばらく時間がかかりそうだ。水産業に欠かせない漁港の着手率は約97%であり、完成率は約79%である。南三陸町の魚市場は津波で流失し、しばらくは仮設の施設で営業をしていたが、2016年6月に同じ場所に新しい地方卸売市場を再建した。観光業は震災により大きく減少したが、翌年の2012年には震災前の9割程度に回復した。その後2014年度にかけて徐々に減少したが、2015年度からは再度回復傾向になっている。

震災支援のボランティアは2011年の夏にピークに徐々に減少しているが、例年長期休暇に当たる3月や8月に増える傾向がある。震災直後は炊き出しや瓦礫の撤去が主であったが、次第に農地の除草作業や、わかめ・牡蠣の収穫の支援などの南三陸の活力を支える活動に変化した。

(6) 進展状況

復興計画が定められてから現在に至るまで、実際に目標は達成されたのであろうか。以下では震災後に定められた計画と復興進捗状況を比較し、達成度について焦点を当てる。

まずは復興目標についてである。第1に、安心して暮らし続けるまちづくりは、防災集団移転促進事業による居住区の高台移転、BRTや三陸縦貫自動車道の交通網の整備が完成。第2に、自然と共生するまちづくりは、南三陸産の牡蠣・木材が国際認証を取得し高品質をアピール。エコタウン化に向けてバイオマス利用の事業や分別収集の取り組みを継続している。それらの後押しもあり、自然環境の保全と利用を推進し、交流人口の拡大・地域創生が期待され、志津川湾が2018年10月ラムサール条約湿地として登録された。第3に、なりわいと賑わいのまちづくりは、農業や漁港の事業は着手されているが、まだ目標達成されていない。被災前の58%の事業者が営業しているにとどまっ

ている。観光面では商店街の南三陸さんさん商店街は2017年に本設が開業したが、復興計画に記載されている道の駅の整備はなされていない。このように復興項目の最初の2つについては概ね達成されたが、3つ目については現在も進行中である。

次に復興計画中のシンボルプロジェクトである。第1に、津波教訓伝承プロジェクトとして、交流拠点「南三陸ポータルセンター」などによる防災・減災の学びを目的とした震災ツーリズムが実施されている。第2に被災者の生活支援プロジェクトは南三陸町社会福祉協議会が中心になって、震災後から2018年3月まで相談件数が延べ100万件を超えた。^{iv}住民にとっては困った時の相談相手として認知されていたようである。第3に、命を守りロードプロジェクトによって緊急避難路が整備された。第4に、まちの賑わい復活プロジェクトに基づき、復興住宅の建設、町の行政を司る役場の新庁舎には地場産材を用いるなどを行った。第5に、絆・感謝プロジェクトをもとに、南三陸応援団が町民とボランティアとの架け橋となることを目的に開設された。各地でのイベントで南三陸のスタッフとして共に活動している。

(7) 震災経験を未来に

以上のことから、復興計画に則って震災からのまちづくりの取り組みがなされてきた。復興計画の事業には達成目標期日が記され、その概ねが実際に達成されている。また、達成された事業は市民生活に欠かせない支援・施設の整備であったり、町が中心に進めてきた環境保全の対策・取り組みであったりする。経済産業面に着目すると、事業所の数の回復や農場の復活はまだまだであるだろう。

南三陸町を含めた被災地は今後どのような道を歩まねばならないだろうか。今回の南三陸は、居住の復興はほぼ完成されたと言ってよい。しかし、もとあった旧市街地は依然として更地の状態なのである。これから復興公園の整備・田んぼの圃場整備が実行されていく予定であるが、まちの中心産業である第一次産業、特に農林業の復旧・整備が当面の施策になるであろう。そして、現代日本社会の重要課題でもある少子高齢化にも対処していかなければならない。地域の活気を保つには、働く世代の力・未来を担う若者の力が不可欠であると考え。具体的には他の地域へ避難した若者を、再び呼び戻すことや今いる世代の居住を定着させるということが考えられる。人口減少・高齢化を食い止めるのは最早至難の技であるが、いかにしてそれらの現象の進行を緩やかにさせるかが重要になってくるだろう。自然と調和したまちづくりや、地域内外での交流の継続をし、これまで行ってきた産業を復活させ、県内外に未曾有の事態から立ち直った底力を発信することが、南三陸のブランド化に繋がると信じる。そして、被災地の重要な役

割として、今回の震災の経験を未来の世代に受け継ぐことが挙げられる。時間が経つにつれて、震災に対しての意識というのは風化しているのが現状であろう。被災地にも震災を知らない世代がこれからたくさん増え、経験した世代は相対的に減ってくる。また、今回の東日本地域に留まらず、日本はいつまた大震災の被害にあう危険性にさらされている。今回の震災の被害・復興の教訓を今後の防災・減災に役立たせなければならない。地域内には悲惨な経験を語り継いだり、地域外には震災ツーリズムの実施・継続をしたりすることが求められるであろう。私たちがこの大災害から考えさせられたものが大きいのは間違いない。

i 「東日本大震災からの復興～南三陸町の進捗状況～ 1、南三陸町の紹介」

<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/6,7752,c,html/7752/20190523-144644.pdf> (2019年6月参照)

ii 「南三陸町震災復興計画」

<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/6,303,c,html/303/m-f-gaiyo.pdf> (2019年6月参照)

iii 「東日本大震災からの復興～南三陸町の進捗状況～」

<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/6,7752,c,html/7752/20190523-144644.pdf>

iv 「河北新報 ONLINE NEWS」 (2019年6月参照)

https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201805/20180529_11008.html (2019年6月参照)