

# “経験知”と 地域の“絆”が創る まちの未来

宮城県東松島市

～東日本大震災からの復興～

毎年のように全国各地で発生する大規模な自然災害には、自治体の迅速な対応、復旧・復興の推進が求められている。

そこで今回は、東日本大震災による津波で市街地の65%が浸水し、全住民の約3%にあたる1,133人が犠牲となった宮城県東松島市を訪れ、10年に及ぼうとする復興事業への取り組みから、災害に向き合う姿勢と実践に学んだ。

宮城県

東松島市

## ● 住民主体の集団移転

バンドン・アチェ市(インドネシア)との相互復興(本誌Vol.90)の取材で、東松島市を訪ねたのは平成27年秋のこと。東日本大震災から4年が経ち、工事の槌音が響き渡る中、復興を感じさせる場所がいくつも見られた。その一つが、高台に移転したJR仙石線<sup>のびる</sup>野蒜駅周辺であった。当時、その高台では山を削り、造成を進めている最中であったが、今回訪れると、駅前に一大住宅地「野蒜北部丘陵(野蒜ヶ丘)団地」が整然と広がっていた。

東松島市では、平成23年12月、10年後の令和2年度を最終年度とする「東松島市復興まちづくり計画」を策定した。策定にあたっては2,000人を超える市民の参画を得て、まちの将来像と復興のためのプロセスを定めたが、全世帯の約73%の家屋が被害を受けた市にとって、安全な内陸部や高台への集団移転は、最重要事業であった。移転にあたって取り決めたことが3つある。住民自らが望む土地であること、地域の絆を重視してコミュニティごと移転できること、JRなど交通の利便性が担保できる土地であることである。こうして、市街化区域をコンパクト化し、かつコミュニティを維持した集団移転地7か所が選定された。

その中で最大規模を誇る高台移転地が「野蒜北部丘陵(野蒜ヶ丘)団地」である。津波で大規模な被害を被った野蒜地区は、震災後、津波防災区域(災害危険区域)に設定され、JR野蒜駅、



旧野蒜駅プラットフォーム

野蒜駅は3m以上の津波をかぶり、駅舎やレールに著しい被害を受けた。

学校、消防署、病院等も含めたまちごとの移転が実現した。

「市はとにかく地域住民の声を吸い上げ、地域主体たることを第一に行動しました」と、当時の状況を説明してくれたのは、市総務部防災課危機管理監の村松幸雄さん。地域の総意を得るため、少数意見にも耳を傾けながら、粘り強く話し合いを続けたという。住民側も各自治会で協議し、連合自治会の役員がまとめ役となって議論の着地点探しに努めた。野蒜地区でも話し合いの末、高台移住を決定するとともに、野蒜駅の移転を要請した。市はJRと交渉し、JR仙石線の東名～野蒜駅間1.6kmとその前後の線路を500mほど内陸の丘陵地に付け替える駅の高台移転も実現した。

集団移転後も、各地区に住民主体の意思決定

**東松島市** 人口 39,624人、世帯数 16,170戸(令和2年8月1日現在)  
平成17年4月1日、矢本町と鳴瀬町の2町合併により発足。県都仙台市の北東約35kmに位置し、東は石巻市、南は太平洋に臨む。豊かな自然に恵まれ、養殖漁業では海苔や牡蠣が特産となっている。特別名勝「松島」の一角を占め、観光客も多い。ブルーインパルスの本拠地である航空自衛隊松島基地を擁する。



組織となる「移転先まちづくり整備協議会」が設立されるとともに、市は、市内横断的に担当グループを組織して住民主体のまちづくりを支援した。「住民が考えた末の移転ですので、公営住宅の入居率も非常に高いですよ」と村松さん。住民の意思を尊重したのだから当然とも言えるが、それ以上に、各地域が徹底的に協議を重ね、結論を導き出すことができるという「地域自治」の成熟度を感じないわけにはいかない。

### ●自助・共助・公助が機能した体制づくり

平成23年3月11日の東日本大震災では、発災直後に避難所が開設されたが、受入人数が増える中、市職員のみでは対応が困難となったため、各自治組織により自主的に運営されることとなった。また、平成19年段階で市内全地区に自主防災組織(現在79組織)が発足、8つの自治組織がつくられ、沿岸部と内陸部の自主防災組織が支援協定を結んでいた。このため、震災時には、内陸部の自治組織が沿岸部の自治組織に対し、避難施設などの提供をはじめ、さまざまな支援を円滑かつ迅速に行うことができた。

一方、災害時における行政の役割を考えてみる。行政は、防災計画に代表されるマニュアルを作成しているが、災害時にはマニュアルでは対処できない想定外の出来事も次々に押し寄せる。指示を待っては、現場は混乱するばかりだ。「災害時に大切なのは、マニュアルにない事態に迅速に対応すること。大震災のとき、市

長は『現場が判断して即時実行せよ。責任は自分がとる』という姿勢を貫きました。これで職員はいち早くアクションを起こすことができたと思います」と話す村松さん。

大震災からまもなく10年。記憶の風化が危ぶまれる中、自主防災組織への意識づけも、行政の大切な役目である。

「総合防災訓練では、市が災害状況を設定し、自主防災組織が主体となって安否確認や消火訓練などを行っています」。

本来は年に何度か訓練を行い、総合防災訓練でその成果を披露するのが望ましいのだが、そのために年に何度も人を集めるのは実際には難しいという。「そこで……」と、村松さんは“秘策”を明かす。「住民は、市の若い職員より、地域の年長者の言うことに理解を示します。そういう意味で、自主防災組織を運営する住民の皆さんと、災害について共に考え、行動し、いざというときに備えたいと考えています」。



平成20年9月撮影



平成29年9月撮影

野蒜北部丘陵(野蒜ヶ丘)団地の移転状況  
山を削り91.5ha(うち団地24.6ha)を造成、災害公営住宅170戸を含む700戸が整備された。



2



4



5



3



6

1 平成28年秋に完成した野蒜ヶ丘団地。2 震災時の地域自治組織による炊き出しの様子。3 避難所の自主運営には震災前から進めてきた市民協働が大きな役割を果たした。4 復興まちづくり計画策定には、市民が参加する地域ごとのワークショップの手法が取り入れられた。5 平成27年5月に高台に移転開業した野蒜駅のホームから海岸を見下ろす。6 旧野蒜駅は震災復興伝承館として当時の状況を今に伝えている。外壁の右端には3.7mを示す津波浸水ライン。



❶ 東日本大震災により全世帯の73%にあたる11,073棟が全半壊。発生した109万8,000トンの震災がれきは、市で発生する一般廃棄物の110年分にあたる。❷ 震災がれきの徹底した手作業での最終処理作業の様子。❸ 市内の全市民、全地域を網羅した79の自主防災組織が、訓練や啓発など地域防災の推進に努めている。

## ● 経験を生かした独自の取り組み

東松島市には、合併前の平成15年7月26日に発生した「宮城県北部連続地震」での手痛い教訓がある。人的被害は免れたものの、1日に3回震度6の揺れに見舞われ、瓦やブロック塀、家屋等が廃棄物と化した。それを未分別で処理したところ膨大な処理費用が発生、国の補助では足りずに職員の給料カットまでして、市で負担することとなった。これを契機に、災害時の廃棄物処理についての検討を開始、迅速かつ合理的に処理するために身につけたノウハウが、東日本大震災では存分に生かされた。

道の両側に積まれた膨大なごみは、車両の渋滞を招く。まず現場で14品目に分けた廃棄物を海岸近くの分別場に集め、漁業従事者などの住民を雇用し、徹底した手作業により19品目に分別した。その結果、震災で発生した110万トン近い廃棄物の99%のリサイクルが実現、雇用を創出しながら、処理費用も大幅に縮減させた。廃棄物の多くは、護岸工事、防潮堤の基礎部分や地元の工事に再利用されている。「混ぜればごみ、分ければ資源」である。

「車が渋滞しないよう、分別場までの道路を建設業者と自衛隊が整理して一方通行としたことで迅速な収集と処理が実現できました。分別場では傾斜をつけ鉄板を敷いて排水し、火災発生を防ぐため、ごみの山にガス抜きポールを設置しました。地元の建設業協会、市、住民の連携があってこそですが、それ以上に、前回の地震のときの反省をノウハウに変えたことが功を奏

したのだと思います」と村松さん。まさしく経験知を実践に生かした好例といえよう。

しかし、有事だけが経験を生み出す親ではない。平時もまた、多くの経験を育てる機会となる。東北電力女川原子力発電所から30km圏内にある東松島市は、原子力災害への対応も必須だ。村松さんは市職員に対し、倉庫に眠っていて誰も袖を通したことのない防護服やマスク等の防護具の装着訓練を行った。日常にあって災害時に必要な機材に触れることも「経験」である。その経験を住民へと広げ、訓練を繰り返すことが、いざというときの備えになると村松さんは考えている。

コロナ禍にあって、災害対応にも細心の注意が必要となり、これまで以上に人手がかかる。どの自治体も人員を割くことは難しいはずだ。東松島市では、自治会代表者にコロナ禍での新しい避難所運営の説明会を行い、各地域へ伝達・協力支援を要請した。「災害時に住民が主体となって自発的に動くことができるように協力・支援していくことこそが、行政の大きな役割」と村松さんは力を込める。

自然災害が甚大化する今日、住民の命と生活を守る自治体の力が問われている。防災訓練や災害を想定した体験の地道な積み重ねがノウハウを耕し、平時の備えを有事即応型に上書きしていく。今や全国どこにあっても、こうした取り組みを不断に重ねることで、災害対応力を随時更新していかなければならない。

【取材・写真協力 宮城県東松島市総務部防災課】



総務部防災課危機管理監  
村松幸雄さん

航空自衛隊松島基地の自衛官出身。平成30年8月に定年退職ののち同年9月から現職。東日本大震災時は東京に単身赴任しており、震災翌日に18時間かけて帰郷した。