

東松島市の震災復興と住民主導の集団移転

東松島市復興政策部復興政策課復興政策係長 川口 貴史

1 東松島市のあらまし

東松島市、といわれても、どこにあるのか解らないという方が多いかもしれない。埼玉県の東松山市と間違われることがよくある。漢字でもひらがなでも一文字しか違わないため、書面でも口頭でもよく間違われるのである。しかし、この間違われやすさが御縁となり、東日本大震災の際には、東松山市から多大な御支援をいただいた。今では、友好都市として親密な協力関係を築いている。いきなり話が脱線してしまったが、まずは東松山市、ではなく、東松島市の御紹介から始めたい。

東松島市は、平成17年に矢本町と鳴瀬町の2町合併により誕生した新しい市である。面積は約101km²。宮城県沿岸部の中ほどに位置し、仙台市からは35kmほど北東に位置する。東には石巻市が隣接し、仙台市と石巻市を結ぶJR仙石線・仙石東北ラインや三陸自動車道、国道45号が市域を東西に貫いており、比較的交通の便に恵まれたまちといえる。

市の西側は松島町・松島湾に面し、日本三景として名高い特別名勝「松島」の1/3ほどを形成している。このエリアは「奥松島」とも呼ばれ、古来愛でられてきた松島の自然や景観を今に残している。

奥松島から鳴瀬川を渡った東側のエリアには、航空自衛隊松島基地が所在している。この松島基地は、アクロバティックチームとして有名な「ブルーイ



図1 東松島市と津波浸水被害区域

ンパルス」の所属基地である。ブルーインパルスの訓練飛行が頻繁に行われ、市の上空には度々、蒼天を背景に白いスモークのハートが浮かび上がる。令和2年3月には、東京オリンピック・パラリンピックに向け、ギリシャのアテネを出発した聖火が日本で最初にこの松島基地に到着した。

海の幸にも恵まれ、特に海苔と牡蠣の養殖漁業が盛んである。海苔はたびたび皇室献上の海苔に選ばれてきた実績があり、また、牡蠣は大ぶりで濃厚な味の詰まった一年ものが特色である。種牡蠣の生産地としても著名で、全国の牡蠣養殖地に向け種牡蠣が出荷されている。あなたが先日食べた〇〇産の牡蠣は、じつは東松島出身かもしれない。

2 東日本大震災と復興まちづくり

平成23年3月11日の東日本大震災において、東松島市は大津波による甚大な被害を受けた。海岸線に沿って東西に延びた沖積平野に市街地が形成されていたことから、広域にわたって津波浸水被害があり、市域全体の約1/3、市街地の65%が浸水域となった。死者・行方不明者は1,133人。半壊以上の家屋被害は11,000棟を超え、その半数は流失を含む全壊被害である。震災前に43,000人ほどだった人口は、平成31年4月には40,000人を切っており、令和3年6月1日現在で39,426人と減少している。

東日本大震災から10年が過ぎた。東松島市の復興まちづくりにおける安全な市街地の形成に当たって基本となったのが、防災集団移転である。特に被害の大きかった沿岸部の集落は、現地再建ではなく、防災集団移転によって内陸・高台へと移転し、再建を進めた。沿岸部には、3段階の津波防災区域（災害危険区域）を設定して居住の制限をするとともに、今次規模の大津波が襲来した際にも、津波の勢いを減衰させ、少なくとも住民の命を守ることを旨として、海岸堤防（防潮堤）、さらに防災盛土や高盛土道路を内陸側に造成し、多重（3重）防御施設によるハード的な津波対策を実施している。

平成27年の「仙台防災枠組」以降、「Build Back Better」という言葉で世界的に知られるようになった日本の「創造的復興」。東松島市においても、元の状態にただ戻すだけでなく、震災によってあらわになった脆弱性や諸課題を解決するかたちでの「より良い復興」を進めてきた。語るべきことは多いが、本稿では、防災集団移転にフォーカスして、本市の取組を説明したい。

3 防災集団移転の概要

防災集団移転促進事業（以下、「防集事業」）は、国からの復興交付金を受けて市が実施する事業である。本市では、津波被害の大きかった地区において、防災集団移転を基本とした市街地の整備を行い、内陸部または高台の計7か所に、集団移転団地を形成し

た。安全な場所であるのはもちろんのこと、地域の絆を重視し地域コミュニティごとに移転できることや、JRの駅に近く交通の便が良いことなど、利便性や市街地のコンパクト化なども考慮された立地となっている。

また、防集事業の実施に当たっては、地区ごとに個別の事業とはせずに、市でひとつの防集事業として実施した。このことにより、移転者は移転先団地を選択することが可能となり、例えば、自分が被災した地区からは離れた地区に住みたいというような、個々の被災者のニーズにも応えられるかたちとなった。既存コミュニティ単位での移転を基本とした集団移転でありながらも、地区外からの新たな住民も迎えて、各移転先団地では新しいコミュニティ形成の努力が進められている。

ここでの住宅再建の方法としては、大きく2種類。ひとつは、市の貸与する宅地に自己資金で家を建てること。もうひとつは、市の建設する災害公営住宅に入居することで、こちらは世帯収入によって家賃が決定される。

防集事業においては、移転者が従前住んでいた住宅の宅地は、鑑定評価額に基づいて市が買い取る。移転者にとっては、土地を売った代金が次の住宅建設の資金となる。その他、住宅再建支援金制度など被災者のための支援制度がある。しかし、住宅再建に充分とはいえないのが実情だ。そこで東松島市では、防災集団移転団地の宅地は、個々の世帯と52年の定期借地契約を結んだうえで、最初の30年間の借地代を無償とすることとした。移転者の負担を軽減するとともに、集団移転への参加を促す施策である。移転団地の造成にはどうしても時間がかかり、完成を待ちきれずに個別に市外へ移転してしまう住民が増える懸念があった。

市が造成した7団地のうち、比較的小規模な5団地については、平成26年6月に造成が完了して宅地の引渡しが行われた。残りの2団地は比較的大きな団地で、復興土地区画整理事業として土地の造成が進められ、工区を区切って、完成したところから順番に引渡しが行われた。最後の土地の引渡しが完了したのは、平成28年11月のことである。発災から5年8か月の歳月が流れていた。

全体として東松島市では、全7団地、計画戸数1,285戸（うち戸建画地717戸、災害公営住宅568戸）の防災集団移転が実施された。このほか、災害公営住宅が10団地・533戸整備され、合計1,101戸の災害公営住宅が完成している。

震災から時間が経過したことにより、移転者が減って余ってしまった住宅用地もあったが、広く公募して防災集団移転対象者以外への分譲も進め、最終的にすべての住宅用地が埋まっている。災害公営住宅もすべて埋まった。集団移転は成功した、といっても過言ではない状況だろう。

4 住民主導の防災集団移転

防災集団移転を行うかどうか決めたのは、市ではなかった。震災直後、まだ避難所での生活が余儀なくされている段階から、市は地域住民との意見交換を進めたが、各沿岸部被災地域の地域自治組織からは、相次いで集団移転の要望が出されたのである（この陰には、ばらばらに避難している住民の意見を集約するための地域自治組織の努力があった。）。これを受けて、東松島市では、現地再建ではなく、集団移転を旨とした復興まちづくり計画を策定していくことになる。



図2 平成23年の住民ワークショップ

震災から3か月後の6月には、集団移転を中心とする「復興方針図」を公表している。おおむね、このときの構想どおりに事業が進んだといっただろう。さらに、「復興まちづくり計画」策定に向けて、各地区の市民とのワークショップを重ね、のべ2,000人以上の市民の意見を伺った。「復興まちづくり計画」が策定されたのは平成23年の12月のことであったが、この時点のアンケート結果では、対象エリアの8割強の世帯が集団移転へ参加の意向を示している。初期段階から住民の意向に沿って復興事業を進められたことが、東松島市の行政と住民双方にとって、何よりの僥倖であった。

移転先地の選定に当たっても、地域自治組織との話し合いのもとに選定作業が進められた。これも、市が先んじて移転先地を示したのではなく、地域から候補地が挙げられたというかたちである。地元のことは地元の住民のほうが良く知っている。このことは、その後の土地買収にも好影響を与え、協力的な売買が進んだ。

いざ防災集団移転を進めるに当たっては、すべての集団移転団地において、移転者による協議組織（移転先まちづくり整備協議会）が形成された。行政は、団地の造成やインフラ整備はできるものの、地域コミュニティの形成はそこで生活する住民しかなしえないものとの考えから、移転者を主役としたまちづくりを進めるための施策である。また、集団移転団地の造成には完成までに時間を要するため、情報共有の場を設置し、行政と市民が共通の目標を持てるようにして、意欲を失わず継続して事業推進できる機運をつくることも目的であった。

市の後押しはあったものの、各協議会は移転する住民自らによって立ち上げられた。

そして、この協議会が、住民と行政との協議の場となった。市からは、関連するそれぞれの部署から担当職員が話し合いに参加し、新しい団地の区画の仕方や公園の位置、災害公営住宅の間取りや仕様など、方針からディテールまで様々なことが話し合われた。最初からスムーズな話し合いができたというわけでは必ずしもない。住民の希望と行政が行う事業としての限界、お互いがそれぞれの状況を理解し、理解してもらう過程を経る必要があった。住民の希望はできるだけかなえたいが、一步譲ってもらわないといけないこともある。より良い復興を求めているのは双方同じである。住みよく安全・安心なまちづくりという共通の目標に向けて、各地で協議が進められた。

また、各協議会において、各世帯の住む画地の決定方法や住宅の仕様に統一感を持たせる「まちなみルール」などが、移転者が主体になって決められていった。

5 防災集団移転の事例その1……野蒜北部丘陵地区（野蒜ヶ丘地区）

野蒜地区は、冒頭に紹介した「奥松島」と呼ばれるエリアに属している。この地区の沿岸低地部の大半は江戸時代まで海だったところである。河川の治水による土砂の影響で明治時代に急速に砂州が拡大し、沖合の宮戸島と接続して陸繋島化した。拡大した平地には住宅が立ち並ぶようになり、市街地が形成されていった。太平洋側に長い砂浜が形成された野蒜海岸は、県内有数の海水浴場として、多くの海水浴客を呼び込んでいた。

東日本大震災の際には、10mを越す津波がこの野蒜海岸（図3写真の右側）から来襲し、野蒜地区の平地を反対側の松島湾まで抜けて行った。市内で最も人的被害・家屋被害が大きかったのが、この野蒜地区である。

この地区においても、地域住民の



図3 震災翌日の野蒜地区（上）と令和2年の野蒜地区（下）

意見を踏まえて移転先地が選定されたのは、先述のとおりである。北側にある高台（山林）への集団移転が希望され、まだ国の復興の制度も固まらない平成23年の夏に、市は先行してこの山林を購入した。文化財保護法に基づく「特別名勝」松島の保護地区であるなど、各種の規制があったものの、ひとつひとつクリアして、91.5haの山林を事業地区とする野蒜北部丘陵地区の造成が開始された。

計画戸数は448戸（うち災害公営住宅170戸）。高台を切り開いての造成で、切土量は約550万 m^3 、うち約半分の約280万 m^3 を地区外に搬出する必要があった。通常の10tダンプトラックによる搬出では約40か月もの時間を要すると計算されたため、ベルトコンベアによる大量搬出を実施した。延長約1.2kmのベルトコンベアを設置し、地区内の運搬には大型重機を用いたことにより、搬出期間を約10か月に短縮している。地区外に搬出された土は、海岸部の復旧事業や前述の防災盛土などに有効活用されている。

この地区への移転を決定した住民によって「野蒜北部丘陵復興協議会」が立ち上げられた。協議会は「高台移転部会」「災害公営住宅部会」の2部会に分かれ、各世帯が居住する画地の決定方法や新しいまちなみ形成のルールなどについて、議論が交わされた。また、市との協議調整も協議会を通じて頻繁に行われた。まさに、住民が直接まちづくりに関わる仕組みとして機能したといえる。野蒜北部丘陵地区に新たに付けられた「野蒜ヶ丘」という名称も、住民によって決められたものである。

団地の画地の引渡しは平成28年に4回に分けて行われ、11月に最後の土地の引渡しが完了した。平成29年8月には災害公営住宅が完成して入居が始まり、同年10月、野蒜ヶ丘の「まちびらき」まつりが開催された。市内では、最も早く着工し、最後に完了した集団移転団地となった。



図4 野蒜ヶ丘の住宅と宮野森小学校
（写真右上が宮野森小学校と復興の森）

この野蒜ヶ丘には、被災エリアにあった様々な施設が移転している。

まちの機能がそっくり高台に移転したといえ、その意味で防災集団移転におけるモデル的な事業となった。郵便局、消防署、交番、市民センター、JRの2つの駅と線路、老人福祉施設、そして新たに複数の医療機関や調剤薬局兼ミニスーパーなども立地した。同じ丘陵内に、馬の牧場もやって来た。

被災して校舎に大きなダメージのあった野蒜小学校と、人口が激減した宮戸地区の宮戸小学校が統合して「宮野森小学校」が誕生し、その新校舎も野蒜ヶ丘に建てられた。「森

の学校」というコンセプトで整備された、現代の公立小学校としては稀なオール国産材による木造校舎である。さらに、学校の後背に残った森を、学校の自然教育の場として、あるいは市民の憩いの場として、森の学校の一部として活用できるような「復興の森」として整備している。校舎が完成して供用を開始したのは平成29年1月。震災直後に1年生として入学し、その後の6年間をプレハブの仮設校舎で過ごしてきた児童は、最後の3か月をこの新しい木造校舎で学び、最初の卒業生となった。

6 防災集団移転の事例その2……東矢本駅北地区（あおい地区）

比較的大規模な2団地のもうひとつである「あおい地区」の例も御紹介したい。こちらでも「野蒜ヶ丘地区」同様、住民によって新しい名前が選ばれ、東矢本駅北地区という無粋な地区名に代わり「あおい地区」と名付けられた。

この地区への移転は、市の東部沿岸にあり壊滅的な被害のあった「大曲浜」という地区の住民が中心になっている。被災した大曲浜地区は、防集事業によりほぼすべての土地を市が買い上げることとなった。まとまった面積を確保できたことにより、移転元地の活用が進めやすくなり、住宅地から産業用地への転換を果たした。また、公園やパークゴルフ場も整備し、今や多くの人でにぎわっている。一方、移転先のあおい地区は、JR東矢本駅北側のそれまで田圃だった場所で、市役所や図書館などの公共施設群や各種クリニックなどからも近く、本市の中では非常に便の良い立地である。移転希望者も多く、本市最大の移転先団地となった。計画戸数は580戸（うち災害公営住宅が307戸）である。

他地区と同じように移転希望者によってまちづくり整備協議会が立ち上げられたが、あおい地区は、どこよりも住民自治の意識が高かった。選ばれた大曲浜地区出身の会長は、「日本一のまちをつくりましょう」という目標を掲げた。行政につくって与えられるだけでなく、自分たちが新しく住むまちなだから、自分たちで作りあげていこうという強い目的意識を持っていた。

市内で最大の移転団地だったが、移転者にとって大きな関心事の「どの画地にどの世帯が住むか」という画地決めに当たっ



図5 あおい地区役員と市役所各部署からの職員との話し合い

て、抽選は行わず、すべて話し合いによって進められた。画地を20世帯ほどから成るブロックに分け、ブロックごとに希望を募り、その構成世帯が決まると、その20世帯が集まって話し合いが行われた。もしかしたら、もめにもめて決定まで非常に時間がかかるかもしれない、という市側担当者の心配をよそに、順調に話し合いは進んだようである。このプロセスは、新しいコミュニティを形成するに当たって非常に重要な役割を果たした。大規模な団地であるだけに、市内各地の被災エリアから移転者が集まっており、顔見知りばかりでブロックが構成されているわけではない。まだ造成も済んでいない移転前の段階から、こうして顔を合わせて話し合いをすることにより、良好なコミュニティ形成が始まっていったのである。

現在のあおい地区では、住民組織によって高齢者の見守り活動が積極的に行われている。見守りされる対象者と見守る側との良好な関係ができあがっており、きめ細やかなケアがそこでは行われている。次世代を担う子供たちによる自主イベントなども開催され、多世代がまちづくりに参加する機会となっている。あおい地区では、「日本一のまち」づくりに向けた取組が今も続けられている。

7 おわりに

住民主導の集団移転が進んだ原点には、東松島市が合併直後から進めてきた「市民協働のまちづくり」がある。市内を8つの地区に分け、各地区に地域自治組織を立ち上げて、市役所と地域で役割分担をし、地域のことをなるべく地域で担ってもらう。そのため話し合いが数多く重ねられてきた。それらを経て、本格的な市民協働の取組がようやく始まり、それからまもなくの震災であった。この仕組みと経験が、東松島市にとって大きな備えになっていた。市役所と市民とが話し合う土台ができていたのである。

非常時に行政が果たす役割、すなわち公助の力は大きい。しかし、災害の規模が大きければ大きいほど、行政の力だけでは立ち行かなく場面も多くなる。ここで効果を発揮するのが「共助」である。共助を担い生活の主役となるのは住民であり、住民と行政が協力して同じ方向に進むことが、最大のレジリエンスとなる。これが、東松島市が得た教訓である。

最後に、東日本大震災の際には、国内・国外の非常に多くの皆様から多大な御支援をいただいた。また、全国の自治体から職員の派遣をいただき、ここまで復興事業を進めてくることができた。これらの力なしには、東北の片隅の小さな一自治体がこれほどの大事業を進めてくることは困難であったろうと思われる。本稿のおわりに当たり、御支援・御協力いただいたすべての方に、改めて心より感謝申し上げたい。