

東日本大震災からの 復興とまちづくり

～防災・市民によるまちづくりの観点から～



担当教員 : 斎藤司

サポーター : 鈴木さゆり

上田愛佳 梅田佳奈 大谷直也 岡本健汰 加藤綾乃 月森愛

嶋山翔一 林天紗 細野皇治 増田美樹 三輪航輝 村瀬菜摘

森清文聡 森田萌伊 山口侑晟 世田丈貴

はじめに

第1編 東日本大震災について

I. 防災班の調査目的と概要	p 308
1. 防災班の調査目的	
2. 防災班の調査概要	
II. 宮城県庁土木部防災砂防課	p 310
1. はじめに	
2. 「3.11 減災伝承プロジェクト」とは	
3. ヒアリング調査の内容とその意味(宮城県庁防災砂防課防災企画班)	
4. 考察	
5. 終わりに	
III. 仙台市役所危機管理減災推進課	p 317
1. はじめに	
2. 防災・減災について	
3. 総合防災訓練について	
4. 仙台市地域防災リーダー(SBL)について	
5. 考察	
6. 終わりに	
IV. 女川町における「景観と防災の両立」について	p 329
1. はじめに	
2. 防潮堤について	
3. 高台への集団移転について	
4. 女川町役場(復興推進課・基盤整備係)へのヒアリング内容	
5. 考察	
6. 終わりに	
V. 原子力発電と共存するという可能性	p 336
1. はじめに	
2. 原子力発電所の“これまで”と“今”	
3. 女川原子力発電所について	
4. 原子力安全神話について	
5. なぜ、女川原子力発電所は安全に停止し、かつ避難所として開放できたのか	
6. 女川原子力発電所PRセンターでのヒアリング調査	
7. 考察とまとめ	
8. 終わりに	
VI. 小括	p 349

第2編 震災からのまちづくり	
I. はじめに	p 353
1. 調査概要	
II. 未曾有な災害を乗り越え、高み目指す宮城県	p 354
1. はじめに	
2. ヒアリング報告(宮城県庁土木部復興まちづくり推進室)	
3. 分析	
III. 塩竈市～市民と共に歩む町～	p 360
1. はじめに	
2. 各調査対象	
3. ヒアリング報告(塩竈市市民総務部市民安全課協働推進室)	
4. 分析	
5. 現地調査	
IV. 町民と共に発展していく女川町	p 372
1. はじめに	
2. ヒアリング調査とその概要	
3. 小括	
V. まちづくり班の総括	p 383
VI. おわりに	p 384

はじめに

2011年3月11日午後2時46分¹に発生した、東北地方太平洋沖地震(以下、東日本大震災)は、東北地方を中心に大きな災害をもたらした。震災の発生から、今年(2020年)で9年になるが、この復興庁を1つの中心として、各都道府県、そして各市町村で震災からの復興だけでなく、次に予想される震災に向けての防災のためのまちづくりが行われてきた。

第1編では、「東日本大震災からの防災の為のまちづくり」について、第2編では、「東日本大震災からの復興とまちづくり」について調査した内容をそれぞれ述べていく。

¹ 朝日新聞 2011年3月12日朝刊「東日本大震災 M8.8 世界最大級 大津波 震度7、死者・不明者850人超」。

第1編 「東日本大震災からの防災の為のまちづくり」

1. 防災班の調査目的と概要

1. 防災班の調査目的

2011年3月11日午後2時46分¹、東日本大震災が発生した。マグニチュードは8.8²、最大震度7³で、これは記録が残っている1923年以降、国内最大規模の地震⁴である。また、2010年2月に発生したチリ大地震（M8.8）に匹敵する世界最大級の地震⁵でもある。東日本大震災は、東北地方を中心に大きな災害をもたらしたことは周知のとおりである。これに対し、復興施策を担う復興庁が2012年2月10日に設置⁶された。被災した地域を10年間で復興することを目指して設置されたため、復興庁が10年という期限付きで設置⁷された。東日本大震災の発生から、今年（2020年）でもう9年になるが、この復興庁を1つの中心として、各都道府県、そして各市町村で震災からの復興だけでなく、次に予想される震災に向けての防災のためのまちづくりが行われてきた。

このような状況を踏まえて、私たちが、東日本大震災を意識して防災のためのまちづくりをテーマにしようと考えた理由は、2つある。

1つ目は、今後日本で起きる可能性のある大地震に備え、東日本大震災の当時の被災状況を知り、その後どのような対策をされているのか、そして、その課題は何かを知ることが重要と考えたからである。現在、南海トラフ地震が30年以内に起きる確率は70～80%⁸とされている。このような「南海トラフ地震」をはじめとする大地震への対策に関する教訓を、東日本大震災をめぐる対策やこれを支える考え、そして、その課題から得ることは非常に重要であると考えたのである。そこで、私たちは、復興庁の設置期間があと1年を切っている現在、東日本大震災に関する対策や課題は相当程度蓄積されていると考えた。そのため、今調査すべきと考えたのである。

2つ目は、東日本大震災から時間が経つにつれ、発信される情報が次第に少なくなっていることが、問題だと考えたからである。メディアで東日本大震災について触れることは、近年、少なくなっているように思われる。このような状況に加え、上述のように復興庁の設置期限が迫る現在、東日本大震災への対策は今どのようになされているのか、そして、その課題はどこにあるのかを把握するためには、まさに今、現場で活動されている方々にインタビューする必要があると考えた。そのため、私たちは、実際に被災地の1つである宮城県に足を運び、実際に被災地を見ること、現場で活動される方々の声を聴くことで復興の実態や課題などを確認したいと考えたのである。さらに、放送されるテレビ番組などでは発信され

¹ 同上。

² 同上。

³ 同上。

⁴ 同上。

⁵ 同上。

⁶ 朝日新聞2012年2月10日夕刊「司令塔、始動 復興庁が発足」。

⁷ 朝日新聞2011年11月26日夕刊「(ニュースのおさらい ジュニア向け)新しくできる復興庁の役割は？」。

⁸ 朝日新聞2018年6月27日朝刊「大地震確率、太平洋側高く 18年版予想地図 【西部】=修正記事あり」。

てこなかった現状、活動、そして様々な課題を実際に見て聞いてくる必要もあると考えた。

2. 防災班の活動概要

このような問題意識のもと、私たちが宮城県でヒアリング調査を行い、様々な防災に向けた諸活動の現状、震災に関する教訓や、防災に向けた諸活動を支える考えや論理、そして新たな課題について考えた。以下は、その概要であるが、Ⅱ章からⅤ章では、各ヒアリング先の調査報告とそれぞれの分析・考察結果を示し、最後にⅥ章では、防災のためのまちづくりについて、全体のまとめを述べる。

Ⅱ章とⅢ章では、宮城県庁土木部防災砂防課と仙台市役所危機管理室減災推進課へのヒアリングを通して知った、震災に対する市民の防災意識（いわゆるソフト面）の向上という課題について、私たちの分析と考察を述べる。

Ⅳ章とⅤ章では、女川町役場復興推進課基盤整備係と女川原子力 PR センターへのヒアリングを通して学んだ、行政や企業の震災当時や震災前後の対応、そのほか防災における設備や土地利用（いわゆるハード面）の重要性について、私たちの分析と考察を述べる。

最後に、Ⅵ章で、防災のためのまちづくりの教訓や課題について、私たちのまとめを述べる。この場をお借りして、各調査先で協力いただいたみなさまに心からのお礼を申し上げます。

<参考資料>

朝日新聞 2012年2月10日夕刊「司令塔、始動 復興庁が発足」

朝日新聞 2011年11月26日夕刊「(ニュースのおさらい ジュニア向け)新しくできる復興庁の役割は？」

朝日新聞 2018年6月27日朝刊「大地震確率、太平洋側高く 18年版予想地図 【西部】 = 修正記事あり」

II. 宮城県庁土木部防災砂防課

1. はじめに

龍谷大学は、東日本大震災が発生した2011年から現在に至るまで、ボランティア活動などを通じて東北地方との関わりを持ち続けている。その中心的役割を龍谷大学ボランティア・NPO活動センターが担っており¹、夏には宮城県、春には福島県でのボランティア活動を行い、それと同時に防災学習の機会も設けられている。筆者は、その活動を通じてお会いした雄勝ローズファクトリーガーデン²代表理事の徳水博志さんから、震災当時や防災についてのお話を聴く機会があった。その徳水さんがして下さった様々なお話の中で、特に「防災ではなく減災が大切」という言葉が強く印象に残った。なぜなら、生活する上で「防災」という言葉はよく耳にするが、「減災」という言葉は聞いたことがなかったからである。そして、「減災」という言葉からは、災害による被害をどうしようもないものであると諦めさせないという強い意味を感じた。

その経験から、本授業で防災についての学習を進めていた際に「3.11 減災・伝承プロジェクト」を見つけ、その再度目にするようになった「減災」という言葉に強い関心をもった。そこで、当プロジェクトを推進されている宮城県庁防災砂防課防災企画班の方々にお話を伺うことで、私たちの研究内容である「復興からのまちづくり」についての大きなヒントを得ることができると思い、宮城県庁土木部防災砂防課にヒアリング調査への協力をお願いした。

2. 「3.11 減災・伝承プロジェクト」とは³

津波災害については、発生頻度が稀で、世代が移り変わっていく度に防災意識が薄れることが指摘されている。それゆえ、今後発生すると予想されている災害から身を守り、被害を軽減させるためには、東日本大震災の経験を後世に伝承していく取り組みも重要となると考える。「3.11 減災・伝承プロジェクト」では、被災事実を後世に伝承し、迅速な避難行動に繋がる様々な試みが積極的に取り組まれており、「ながく」、「ひろく」、「つなぐ」の3つの伝承をプロジェクトの三本柱としている。宮城県は、この3本柱とともに伝承サポーター制度を設け、津波浸水表示板の設置を広めることにより防災啓発を図っている⁴。この伝承から減災の流れの中で、欠かせない要素が3つあるとされる⁵。1つ目は「被災事実の収集と伝承」である。後世に伝えるべき事実を幅広く収集することが大切とされ、伝承サポーターとの協働が鍵であるとされている。2つ目は「地域防災計画(避難計画)」である。これは被災事実を踏まえた地域単位の地域防災計画(避難計画)を立案することで、伝承の落とし込みに該当す

¹ 龍谷大学ボランティア・NPO活動センター「東日本大震災等復興支援に関する活動」

<https://www.ryukoku.ac.jp/npo/action/support04.html> (最終閲覧日2020年5月2日)。

² 一般社団法人雄勝花物語「雄勝ローズファクトリーガーデン」<http://ogatsu-flowerstory.com/>

(最終閲覧日2020年5月2日)。

³ 宮城県土木部・防災砂防課・技師・小幡紘平「3.11 伝承・減災プロジェクトについて」

http://www.gis.nilim.go.jp/lab/fcg/labo/densyo_siryu/04_miyagi.pdf (最終閲覧日2020年5月6日)。

⁴ 宮城県庁「3.11 伝承・減災プロジェクト」<https://www.pref.miyagi.jp/site/0311densyogensaip/> (最終閲覧2020年5月18日)。

⁵ 3.11 伝承・減災プロジェクト・公表日時2020年4月1日(宮城県庁)。

る。3つ目が「防災教育」である。避難計画が代々受け継がれていく防災教育を充実させることが伝承から減災につながる仕上げとなる。この3つの要素を順にこなすことで「防災文化(避難行動)」へとつながるとされている。

(図 左：津波浸水表示板、右：3.11 伝承・減災プロジェクトについて)



※出典：宮城県庁「3.11 伝承・減災プロジェクト」

(1) 記憶より記録で「ながく」伝承⁶

地震や津波の被害が形として残っていなければ、人々はその災害を忘れてしまう。そのため、記録として津波防災意識の啓発を図ることを目的に津波浸水表示板を設置している。この表示板は実物大のハザードマップとして、地域住民だけでなく地元の地理に詳しくない観光客等への注意喚起となり、有事の際の避難行動のきっかけとなる。さらには、東日本大震災の記憶を風化させず、後世に伝える「しるべ」にもなる。また、宮城県は、3.11 東日本大震災伝承板により、河川や海岸堤防のL1高さの考え方、防災道路の位置付け等を表示し、多重型の津波防災対策について広く周知している。

以上に加えて、東日本大震災に関する図書、映像等を一元的に収集・管理し、今後の震災発生時に役立てるために早期復旧計画の策定に活用する津波資料のアーカイブ化がなされている。そして、津波等により破壊された公共土木事業を今後の施設整備に活かすとともに、地震動や津波の力の巨大さを後世に伝える震災遺構の保存等で記録として震災の被害を伝承している。

宮城県では、主に3つの手段で記録がなされている。1つ目は冊子による記録方法である。宮城県庁土木部が出版している記録誌をはじめ、リーフレット等を通して大震災の被害が記録されている。紙媒体だけでなくデジタルアーカイブもある。2つ目は、現地に災害の被害に関する表示を行うことである。津波浸水表示板や3.11 東日本大震災伝承板などの表示板に加え、復興の象徴、津波防災意識の継承を目的とした桜植樹プロジェクトや津波到達地点に「波来の地」と記した石碑を設置することがこれに該当する。石碑の設置は、宮城大学を中心に行われている。3つ目は、展示による記録方法である。震災遺構の保存や公共土木施設の静止画、動画を展示することで被害の記録を残している。

⁶ 宮城県庁「3.11 伝承・減災プロジェクト」<https://www.pref.miyagi.jp/site/0311densyogensaip/> (最終閲覧 2020年5月6日)。

(2)かたりべの裾野を広げ「ひろく」伝承⁷

当プロジェクトでは、防災意識の向上を目的として、宮城県民を対象に津波防災シンポジウムや、防災意識の向上や東日本大震災からの復旧、復興状況を発信するために津波防災パネル展等が開催されている。また、宮城県へ職員を派遣している都道府県に対し、被害の状況、復旧や復興に向けた取り組み等を報告し、首都圏の大学等を中心にリクルート活動も兼ねた報告会も開催されている。このように宮城県は、宮城県内だけでなく県外での報告にも取り組み、広く伝承している。

津波防災シンポジウムは、5月の宮城津波防災月間に合わせて各沿岸市町で実施されている。また、パネル展は各所様々な機会で開催され、復旧、復興の進捗状況も合わせて最新の情報が発信されている。

(3)防災文化を次世代へ「つなぐ」伝承⁸

宮城県は、東日本大震災の経験を防災文化として次世代へ伝承するため、3.11 減災伝承プロジェクトとして防災教育に取り組んでいる。3月の「みやぎ鎮魂の日」、5月の「みやぎ津波防災月間」、11月の「津波の日」などの月間に合わせた津波防災教育が積極的に実施されている。また、東日本大震災を踏まえた津波防災教育グッズの再整備や防災教育の出前講座が実施されている。さらには、今後発生すると考えられる災害から身を守り被害を軽減させるため、東日本大震災を踏まえた防災対策の情報提供がなされている。

(4)伝承サポーター制度⁹

東日本大震災に関する経験等を踏まえた震災伝承活動を支援することにより、今後発生すると予想される災害から生命や財産を守り被災を減災させることや防災意識の啓発を目的として実施されている。

伝承サポーターとは、3.11 伝承・減災プロジェクトに賛同し伝承活動を行う者のことを指し、「自らが所有する建造物等に津波浸水表示板を設置する方」から申請を受けることにより、その方を伝承サポーターとして認定する。企業、個人問わず、サポーターの立場としてそれぞれで伝承や減災を進めているとされている。

3. ヒアリング調査の内容とその意味（宮城県庁土木部防災砂防課防災企画班）

宮城県庁土木部防災砂防課防災企画班の瀧澤さんにヒアリング調査のご協力をしていただいた。プロジェクトに関する質問を初め、減災や伝承についてどのように考えているのか、また、復興とは何かについて質問をさせていただいた。以下はヒアリング内容についてまとめたものである。

⁷ 宮城県庁「3.11 伝承・減災プロジェクト」<https://www.pref.miyagi.jp/site/0311densyogensaip/>（最終閲覧 2020 年 5 月 6 日）。

⁸ 宮城県庁「3.11 伝承・減災プロジェクト」<https://www.pref.miyagi.jp/site/0311densyogensaip/>（最終閲覧 2020 年 5 月 6 日）。

⁹ 宮城県庁「3.11 伝承・減災プロジェクト」<https://www.pref.miyagi.jp/site/0311densyogensaip/>（最終閲覧 2020 年 5 月 6 日）。

宮城県庁では震災遺構の保存に関して、現在は下水道事務所という別の部署が所有しているプレハブ倉庫内に遺構を保存している。遺構は県主催のイベントを開催する際に展示を行っているが、その時以外は倉庫内に保存したままで、海水により錆などが生じ保存状態は良好とは言えない。さらに、イベント自体が震災をテーマにしたものではないことから、展示した遺構について人々に興味関心を持ってもらうことが難しかった。また、遺構は維持のために洗浄や塗装などを施す必要があり、保存には費用の負担が大きくなる。このような状況から、プロジェクト自体が縮小傾向にある。実際に「3.11 減災伝承プロジェクト」は震災から10年の節目の年である2020年に終了となり、現在、保存されている遺構の管理や処理が課題となっている。

津波浸水表示板などのプロジェクトが県民などの人々にどの程度認知されているかについては、任意形式で選ばれた津波被災地域の住民200名が回答した2014年のアンケート結果がある。これによると、「津波浸水表示板を見たことがある」が76%、「効果があると感じた人」は75%、「現在400枚設置されている津波浸水表示板をもっと増やした方がいいと感じる人」は80%である。このことから、本プロジェクトには肯定的な意見が多数を占めていることが伺える。

一方、震災関連のシンポジウムや講演会の参加者は、出演者と関係者が大半を占めており、一般の参加者に興味や関心をもってもらうにはどう対策すべきなのか、今後の課題となる。また、プロジェクト終了時も現在設置されている津波浸水表示板は取り外すことはせず、1000年残すことが目標である（個人の意見）。

官民協働のプロジェクトである伝承サポーター制度に関して、伝承サポーターとは津波浸水表示板の設置に協力した方を指す。事業開始当初は、県からの働きかけにより、各市町村等に設置をお願いする場合もあったが、現在は申請があった場合のみ設置している。また、津波浸水表示板設置の目的は、1000年に1度と言える大災害をいかにして後世に伝えていくのかという点にあり、減災を呼びかけるために明確な津波の高さを表示することによって、「その高さ以下の場所に家を建てると危険だ」や「この表示より高い位置に避難すればいい」ことを示し、住民の防災意識を啓発することができると考えられている。たとえ、このプロジェクト自体がなくなっても、津波浸水表示板の設置に協力して下さった方々の中から表示板に代わる何かを残したり、新たな活動を始めたりと、被害の伝承を続けていくきっかけとなる制度であると考えている。

宮城県庁が行っている災害対策に関しては、ダムや防波堤建設といったハード面を主とし、災害伝承などのソフト面によって補うとしている。ハード面は一度建設を行えば災害に対して非常に強力な対策となるが、建設費用は莫大な額となり、国内全域を整備することは容易ではない。一方、ソフト面では津波などの災害を防ぐことはできないが、災害への意識を高めることにより迅速な避難が行えるなどの減災につながり、ハード面と比較して非常に安価に行うことができる。その点から現在はソフト面も重視されている。

メンタル面の復興に関して、土木部では、実際にメンタル面の復興に関する取り組みは行われていないが、宮城県では、東日本大震災の被害を後世に伝えるという点を重要視している。津波浸水表示板を見ることで住民の方々の中にはその記憶を思い出し、切ない気持ち（PTSD）になるかも知れないが、東日本大震災の被害を知らない次の世代の人々にとっては

その事実を知り、防災意識を高めるきっかけとなる。今後の災害被害を減らすためということに焦点を当てれば、メンタル面の復興よりも後世に被害を伝承することが大切である（個人の意見）。宮城県庁土木部は相談窓口を設けるなどの直接的なメンタル面の復興には取り組んでいないが、堤防を作る際などに住民との折り合いを付けなければならないため、人々の心情を汲みつつ仕事を進めなければならないと考えている。実際に海沿いに住んでいる方で「震災で亡くした家族との思い出の場所なので供養のためにも土地を売ることはできない」と言われたこともあると聞く。その場合は、土地収用という手続きがとられ、強制的に土地を取り上げることになるが、その手続きには2年から3年かかるため、復興の事業が遅れる原因になる。用地交渉の専門家と共に住民の方に説明をすることにより、高い補償費を支払った結果、土地を譲る方もいる。しかし、全ての人が譲るわけではない。そのような際には住民のメンタル面も意識する必要がある。また、住民の防災に対する関心については、年配の方々がイベントに参加したり問い合わせをしたりすることがあっても、若い世代の方々が興味や関心を寄せてくれることは稀である。上記で述べた通り、一般の方の興味関心を引くことが課題であるが、特に若者に焦点を当てて対策をする必要がある。

復興の定義に関して、本土木部としては、国から出る補助金を全て使い切った時が復興したということができる（個人の意見）。年度ごとに補助金の使い道を国に報告する義務があり、適正な使い道がされているのか確認されている。その補助費を使い切り、国から適正な仕事をしたと判断してもらって復興したと判断することができる。そのため、現在は、まだ復興しているとは言えない。また、費用の申請に関して予期せぬ事態の発生により、額の変更を要請しなければならない状況になることがあるが、話が通らない場合も多々ある。例えば、当初1億円でやる予定だった事業が病院の跡地だった関係で土壌改良から始めなければならない場合に、その説明を詳しくしなければならず、市町村の申請には内容不足であったりするため、国への要請に時間がかかってしまう。少しでも早い復興を目指すためにも、国による寛容な対応も重要である。



4. 考察

ヒアリングにおいて、「減災」とは超自然現象の存在を受け止めた上で、その被害を減らすことであると伺った。減災意識を強く持ち続けるためには、災害の被害やそこから得た教訓を伝承していくことが大切である。しかし、ヒアリングから若い世代の防災や減災への関心が薄いということが分かった。以上のことから、今回のヒアリング結果をふまえ、今後の課題である若者の伝承意識をどう高めていくのかという点について考察を行う。

3.11 減災・伝承プロジェクトについてはヒアリング結果から、地域住民との協同を重視したこの施策は県民から広く周知されており、活動自体への肯定的な意見も多く順調に進行してきたことがうかがえる。また、宮城県が令和元年に行った県民意識調査から、若年層の避難訓練の参加率は「16～19 歳」で 95.8%と最も高い数値であり、「20～29 歳」から「60～64 歳」では 70%台をキープしている。加えて、防災教育についても伝承プロジェクトの概要から熱心に取り組んでいることが見て取れる。

しかし、上記の活動にも関わらず若者からの防災に対する関心の低さが現場から指摘されている。若年層への伝承問題について、この問題自体は宮城県などの被災地は勿論のこと、東日本大震災の被災地ではない地域にも当てはまる問題である。この問題に関連して、地域住民の主体性の低下に言及した先行研究¹⁰（李、宮本、矢守、2019）が重要と考える。李によると、主体性の低下とは『国や地元自治体などの行政機関、大学関係者などの専門家、災害ボランティアなど、被災地の当事者から見て外部に位置づけられる支援者が復興過程を主導し、本来復興の当事者たるべき被災者から「主体性」を奪ってしまう問題』とされている。宮城県において上述の活動を行っているにもかかわらず現状の問題が起きている背景にも、この意味での主体性の低下があると考えられるのではないかと推測される。よって、今後の取り組みとしては地域住民が主体となり防災対策等を実践し、主体性の回復と強化が必要となる。

その主体性を回復させる方法として、先行研究では被災地住民が自ら防災学習ツールを作成¹¹したとされている。勿論、この方法を用いることによって地域住民が自ら防災について考え、主体性回復に関しての一定の効果も期待できるが、持続的に後世や広く災害被害を伝えることにおいては、学習ツールを一度作るだけにとどまり、継続しないということが予想される。よって、主体性を回復させるためにはこの方法のみでは不十分であると考えられる。そこで、他の地域から防災や災害被害について学びに来るといった、被災地と他地域との交流の機会が必要だと考える。わが国では平和学習の一環として長崎や広島への修学旅行を行う例もあるが、防災教育についても同様に震災遺構を中心とし実際に被災地を訪れる教育形態が適しているのではないだろうか。これには訪れる側と迎える側の双方にメリットがある。まず、訪れる側としては、実際に被災地を訪れることによって現状をより詳細に理解することができ、更なる学習へのきっかけになることが予想できる。一方、受け入れる側のメリッ

¹⁰ 李勇昕＝宮本匠＝矢守克也「当事者研究からみる住民主体の震災復興 ―防災ゲーム「クロスロード：大洗編」の実践を通じて―」実験社会心理学研究第 58 巻第 2 号（2019 年）81－91 頁。

¹¹ 宮城県庁「東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方検討有識者会議」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/fukusui/densyou-yuusikisyakaigi.html>（最終閲覧日：2020 年 5 月 9 日）。

トは、被災地の現状と震災の記録を広めることが出来ること、そして他地域から訪れる人々との交流に刺激され、当該地域に住む人々の当事者意識が強化され防災意識が向上する。この地域間交流を持続することによって、被災地のみならず全国的な防災意識の高まりを期待できるのではないだろうか。また、このような計画を地域の大学生と協力して進めていくことも効果があるのではないかと考える。

5. 終わりに

今回のヒアリング調査で、3.11 減災・伝承プロジェクトに取り組んでおられる職員の方から直接お話を聞き、とても貴重な経験をさせていただいた。中でも特に印象に残っていることは、「復興とは何か」という質問をさせていただいたときに、「国から補助として与えられている予算を全て使い切った時だと考えている」と回答されたことである。なぜ印象に残ったのかというと、この回答は実際に現場で活躍されているからこそその考え方であり、私たち学生には通常生活だけで到底たどり着くことができないものであったからである。つまり、道路や建物を整備するため、住民の心に寄り添うために予算を使い、「もう十分だ」、「大丈夫だ」と言えるようになって初めて「復興した」と言えるのである。そこまでの道のりにはまだまだ課題が多くあるだろうが、少しでも早くその日を迎えられることを私たちは願っている。

(参考)

- ・ 龍谷大学ボランティア・NPO 活動センター「東日本大震災等復興支援に関する活動」
<https://www.ryukoku.ac.jp/npo/action/support04.html>
- ・ 一般社団法人雄勝花物語「雄勝ローズファクトリーガーデン」
<http://ogatsu-flowerstory.com/>
- ・ 宮城県土木部 防災砂防課 技師 小幡紘平 「3.11 伝承・減災プロジェクトについて」
http://www.gis.nilim.go.jp/lab/fcg/labo/densyo_siryu/04_miyagi.pdf
- ・ 宮城県庁「3.11 伝承・減災プロジェクト」
<https://www.pref.miyagi.jp/site/0311densyogensaip/>
- ・ 李勇昕＝宮本匠＝矢守克也「当事者研究からみる住民主体の震災復興 ―防災ゲーム「クロスロード：大洗編」の実践を通じて―」『実験社会心理学研究第 58 巻第 2 号』2019 年
- ・ 宮城県庁「東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方検討有識者会議」
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/fukusui/densyou-yuusikisyakaigi.html>

Ⅲ. 仙台市役所危機管理室減災推進課

1. はじめに

2011(平成23)年3月11日、東日本大震災が発生した。この未曾有の大震災は甚大な被害をもたらし、多くの犠牲者を出した。そんな中、被災地の人々は、避難活動や避難所運営、日ごろの防災訓練など様々な課題に直面した。そのような状況下においても、被災地においては、未来のために様々な地域に根差した防災活動を行い、防災対策を講じられてきた。東北で唯一の政令指定都市である仙台市も、その被災地の一つだ。

仙台市は、被災地としての経験を基に、様々な活動を積極的に行い、全国に発信している。私たちは未来に目を向け、今後起こる可能性が高いと言われている南海トラフ地震に備えて、どのような意識を持って、どのように地域防災に関わっていくべきかについて仙台市における活動やその背後にある考えを学ぶため、調査・ヒアリングを行った。



調査・ヒアリングの様子

2. 防災・減災について

(1) 概要

近年、防災に加えて、被害を最小限に抑えるという意味の減災が注目を集めている。この話題について行政機関が援助を行う「公助」のみならず、市民自身が主体となって行う「自助」や「共助」といったキーワードを耳にする機会が増加している。この自助や共助という考え方は、公助だけでは災害に直面した際に不十分であるという考えに端を発している。すなわち、行政機関だけに防災・減災に関する政策や対応を任せてしまっている、その範囲が限られてしまうことや対応が追い付かないことに国民が気づき始め、防災・減災の主体が行政機関から広がりつつある。

東日本大震災で大きな被害や影響を受けた仙台市では、震災後、自助や共助の必要性を痛感した市民が声を上げ、個人や団体、企業といった様々な機関による防災・減災についての活動が震災前にも増して活発に行われるようになった。このように、防災・減災に対して何

らかの関わりを持つ幅広い団体は「ステークホルダー¹」と呼ばれる。そこで仙台市は、そういった防災・減災に関わる活動を行っている企業・市民団体・研究機関であるステークホルダーと手を取り合って防災・減災に努めている²。また、第3回国連防災世界会議では、多角的な視点の必要性和将来へ防災・減災を伝える必要性からステークホルダーの1つとしての女性や若者が防災・減災に関わっていくことの重要性が明記された。

実際、東日本大震災時に避難所で女性が着替える場所や授乳する場所が欠如している等、女性への細かい配慮の部分まで意識が足りないという問題が浮き彫りになった。

(2) ヒアリング

減災における「自助」や「共助」の重要性や、それらを私たち市民が行う方法、また、行政機関が防災・減災に携わる際に行っているサポートの実態について知るため、ヒアリング調査を行った。その回答内容をまとめたのが以下の通りである。

1) 減災についての回答

自然現象である災害を完全に防ぐことは不可能である。そのため、現在は被害を最小限に抑えるという減災が注目を集めている。

減災方法はハード面とソフト面の2種類が存在する。仙台市では時間とコストが多くかかってしまうハード面より、低コストで早く効果を得ることが可能で、東日本大震災において被害の最小化に一翼を担ったソフト面が特に重要になってくると考え、ハード面の政策を行いながら積極的にソフト面の強化にも力を注いでいる。

2) 市民と協力して行うソフト面の防災・減災についての回答

防災・減災に対するソフト面を強化していく上で、市民の主体性が必要となる。そこで、行政の活動としては、市民への働きかけが重要となってくる。それを受け、仙台市ではステークホルダー等の市民団体の活動のサポートを行っている。

しかし、ステークホルダーの課題として、仙台市によればステークホルダー同士が今まで相互に関わる機会が少なく、連携の実績・経験がなかった事が挙げられている。そのため、仙台市では防災イベントなどを企画し、交流の機会を設けており、各団体の交流は進んでいる。イベントでは各団体が自分たちの活動を発信できるような仕組みを企画・実行している。

ステークホルダー同士の交流が増してきた今、重要なことは各団体が主体性を持つことであると仙台市は思案している。それぞれの団体や企業、個人が自分たちの問題だと捉えて防災・減災に取り組んでいくことで、団体自体の防災力が向上し、また、他団体との連携にも繋がると考えている。

加えて、各団体の交流のきっかけづくりとしては、後述する SBL(仙台市地域防災リーダー)

¹ 松本淳編「市民のための仙台防災枠組 2015-2030」(防災・減災日本 CSO ネットワーク〈JCC-DRR〉、2016) 13 頁。

² 仙台市 まちづくり政策局 防災環境都市・震災復興室「防災環境都市・仙台」(2017) 12、13 頁。

の養成も挙げられる。養成した SBL が防災活動する際、自分たちの地域にある企業や団体、すなわちステークホルダーに働きかけを行うため、そのような点も各団体の連携に繋がっている。

今後は、防災・減災で繋がったことを1つのきっかけとし、地域コミュニティ活性化や企業や地域の連携が期待されている。

3) 女性と若者の重要性についての回答

東日本大震災の経験を通じ、仙台市内では震災後、町内会と市民の間では女性や若者の意見を積極的に取り入れていこうとする意欲が強まった。また、女性や若者の間では自分たちの意見を発信する必要があるという認識が生まれた。例えば、震災時に女性の着替える場所や授乳場所の不足していた点から、女性の視点を積極的に導入することの必要性が明らかになったことなどである。

そこで、現在、SBL の中で女性の割合は多くないものの女性特有の意見を取り組んだ活動が成されている。例えば児童館や学校、老人クラブの会などで防災広報や、防災に関するクイズなどを行っている。これは男性だけが防災に関わっている時代にはなかったものである。このように、女性の視点の導入により SBL の活動も活性化しているといえる。

また、若者に関しても同様で、避難所で情報を皆に伝えるために中学生が壁新聞を作成した事例があり、このような中学生ならではの思いつきや意見も重要であるという認識もまさに震災時に生まれた。そして現在、防災について学びたいと考える学生が多くなり、大学では災害ボランティアサークルが盛んに行われている。実際に被災した若者も多くいるため、情報発信などの行動を自らが主体的に行う必要性を感じる学生が震災以前よりもかなり増加している。具体的には、仙台市で行われた防災関連のイベントなどで、仙台市内の大学生がそれぞれブースを持って自主研究の発表を行うなど、震災前よりも防災・減災に対する若者の活動も活発化が挙げられる。また、東日本大震災の経験や教訓を未来の防災につなぐためのイベントである防災未来フォーラムのステージにおいては、高校生と小学生が自らの考えを発表できる場が設けられた。

このように、仙台市では若者が防災関連の分野に積極的に携わるように変化しただけでなく、行政としても若者がそのような分野に携われる機会を積極的に設けている。

3. 総合防災訓練について

(1) 総合防災訓練

仙台市では、1978年6月12日に起こった宮城県沖地震や2011年3月11日に起こった東日本大震災によって建物の倒壊や津波が発生し、市民の人々や生活に甚大な被害が及ぼされた。その凄惨な経験から災害への対策として、家庭(自助)、地域(共助)、公的機関(公助)など、それぞれが協力、連携することの重要性が浮き彫りになった。そのため仙台市役所では、総合防災訓練を実施する事で、家庭(自助)、地域(共助)、公的機関(公助)の充実や協力、連携の強化を行い、市民の総合力による防災の実現を目指している³。

³ 仙台市「仙台市総合防災訓練」 <https://www.city.sendai.jp/gensaisuishin/kunren.html> (最

総合防災訓練は、年間を通して様々な訓練が実施されているが、とりわけ市民が参加する訓練として、大きくシェイクアウト訓練と津波避難訓練に分けることができる⁴。

1) シェイクアウト訓練

シェイクアウト訓練とは、アメリカのカリフォルニア州を中心として 2008 年に始まった新しい形の地震防災訓練であり、統一した地震シナリオに基づいて、指定された訓練日時に Drop Cover Hold on という身を守る行動を行う訓練である⁵。ネットなどから簡単に参加でき、自宅、職場、学校と場所を問わず参加できる。短時間で身体を保護するため非常に効果的な訓練と言える。

仙台市では、2017 年から実施され、6 月 12 日の市民防災の日に行っている。⁶仙台市が設けている「みんなの訓練サイト」から簡単に参加登録することが出来るため、気軽に参加出来る。また訓練を行った後に備蓄物資の確認や家具の転倒防止対策を行うことを推奨している。その規模は非常に大規模なものであり、2019 年度仙台市シェイクアウト訓練では、57190 人もの方が参加登録をしている⁷。

シェイクアウト訓練において行う身の守り方は以下の画像の通りである。



引用：「The Great Japan Shake Out」

2) 津波避難訓練

仙台市では 11 月 5 日の津波防災の日に、訓練参加者が様々な媒体から津波情報を入手し、津波避難エリア外や津波避難施設へ避難する津波避難訓練を行っている⁸。2019 年度の訓練

終閲覧日 2020 年 5 月 2 日)。

⁴ 同上。

⁵ The Great Japan Shake Out 「The Great Japan Shake Out」 <http://www.shakeout.jp/> (最終閲覧日

2020 年 5 月 2 日)。

⁶ 仙台市 「令和元年度仙台市シェイクアウト訓練」

<https://www.city.sendai.jp/gensaisuishin/event/documents/r1shakeout.html> (最終閲覧日

2020 年 5 月 2 日)。

⁷ 仙台市 「令和元年度仙台市シェイクアウト訓練」

<https://www.city.sendai.jp/gensaisuishin/event/documents/r1shakeout.html> (最終閲覧日

2020 年 5 月 2 日)。

⁸ 仙台市 「令和元年度津波避難訓練を実施しました」

<https://www.city.sendai.jp/gensaisuishin/tsunamihinann.html> (最終閲覧日 2020 年 5 月 2

では、8378名が参加している⁹。普段であれば使用することがなかなか無い津波避難施設の利用を行うため、良い機会になっている。

また、宮城海上保安部などと連携し、巡視船やヘリコプター、消防車両等によって避難を呼びかける津波広報訓練も行ったり、警察官による交通規制訓練も同時に行っている。以下の画像は、宮城海上保安部の巡視船による広報訓練の様子である¹⁰。



引用：「仙台市 令和元年度津波避難訓練を実施しました」

(2) ヒアリング

訓練の持つ意義や訓練がもたらす効果がどのようなものか、また、行政側はどのような意図を持って訓練を実施しているのかを知るため、仙台市役所で総合防災訓練についてのヒアリングを行った。その内容をまとめたのが以下の通りである。

1) シェイクアウト訓練を取り入れた理由と反響

シェイクアウト訓練は、ネットから簡単に参加登録が出来、短時間でかつ家にいながらも簡単に出来る訓練であり、多くの方に参加してもらいやすい訓練である事から仙台市では取り入れられた。

訓練を取り入れたことで、「今までいかに早く安全に避難するかという事に重点を置いていたが、シェイクアウト訓練を取り入れたことで、揺れている間は、机の下に隠れ、頭をしっかり守らないといけないという新たな視点を得ることが出来た。」という声や「集まらずにそれぞれでできるので気軽にできる。」という声が出ており、良い反響であると言える。

目)。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上。

2) シェイクアウト訓練の良い点とこれからの課題

シェイクアウト訓練の良い点は一人でも、家族でも、職場でも出来、たった3つのステップかつ約1分間で簡単に出来る訓練であり、気軽に出来ることである。

しかし、周知活動がまだ十分にされていない事から、そのような訓練があること自体が知られていない。だからこそ、あらゆる媒体で幅広く周知活動をしていくことで、訓練の存在を認識してもらう必要があるといえる。

3) 津波訓練で大切なこと

訓練をするにあたって、本当に起こった場合を想定して訓練に参加し、津波からの避難、命を守る避難行動を学ぶことが大切である。毎年、訓練を継続的に参加することで、体に染みつけることが大切である。

津波避難の施設を普段から使うことはないので、訓練の際に、鍵の開け方等の確認もできるし、スロープや階段などは「体の不自由な方は登りづらい」とか「支援が必要だ」などの気づきができるから、実際に避難する場所を訓練で使うということ自体に意義がある。

訓練に参加することで、自分の近くにどのような施設があるのか、自分の会社のそばにどういった避難施設があるのかということを知ることも大切である。

4) 訓練において海上保安庁宮城県の海上保安部などの諸団体と連携する事の重要性

大災害が起きた時に、それぞれの団体が津波情報を広報したり、規制をすと言っても、バラバラになってしまえば意味がなくなってしまう。だからこそ、日頃から訓練を行うことによって、それぞれが実際にどのように動くのかを把握でき、周囲にいる人たちとのいわゆる横の連携も取ることが出来るようになるため、日頃から訓練で連携することは重要であると言える。

5) 津波避難訓練の今後の課題について

訓練するにあたって津波避難エリア内にある事業所、420社に案内を出したり、地域の人々には、ホームページや市政だよりなどでお知らせをしたが、2019年度の津波避難訓練の参加者8378名の内、一般参加者が667人と少なかった。学校として取り組んだ7711人に比べると、1割にも満たない数字であった。このことから、より広く津波避難訓練の必要性を訴えかける呼びかけを行うなど、一般参加者の数を増やす取り組みが必要である。

また、仙台市では過去にもあらゆる災害に見舞われてきたが、伝承という部分がうまく活かせず、東日本大震災でも多くの被害にあった。震災から数年が経ち、震災を経験していない子供達も増えてきているので、津波を知らない子供たちに津波の恐ろしさを伝える訓練を継続してやっていく必要もあると思われる。

(3) 訓練で重要なこと

訓練において重要なことは、行政が積極的に主導するだけではなく、地域の人々が主体的に参加し、防災について各々が考えるようにすることである。そうすることで初めて訓練で得た学びや教訓が身につくからである。つまり、行政はあくまで防災訓練という機会を提供

するだけであり、それを本当の意味で生かすのは、参加する人々であるということである。だからこそ、上記のことを意識して行政側が工夫し、人々の防災に対する関心を高めるような中身ある訓練を計画していく必要がある。

また、訓練をきっかけとして地域において防災コミュニティが形成されれば、地域内での連携(共助)を強めることに繋がり、災害の被害を抑えることが出来る。このような考えから、仙台市では以上のことを実現できるように努めている。

4. 仙台市地域防災リーダー(SBL)について

仙台市で自助・共助の面においてSBL(内容は後述)の役割を重視されている。SBLは仙台市震災復興計画の施策の方向性に合致するのみならず、仙台市都市計画マスタープランの防災・環境はもちろん、市民協働の部分にも資するものと考え、ヒアリングを行った。

(1) SBLとは

仙台市地域防災リーダー(SBL)とは、Sendaishi chiiki Bousai Leaderの略で、いつ発生するかわからない大規模災害による被害を軽減するためには、行政はもとより、地域住民同士による「共助」の力が求められることから、市民一人ひとりの防災への取組みを一層促進させる必要があるという東日本大震災の経験から、2012年に結成された地域防災の担い手¹¹のことである。

(2) SBLの役割と位置づけ

SBLの役割は、平常時と災害時に分けられる。平常時は、地域の特性を考慮した自主防災計画づくりや、効果的な訓練の企画立案を実践するなど、災害予防活動の中心的な役割を担う¹²。具体的には、地域特性の把握(防災マップ作り等)、自主防災計画(年間活動計画・アクションカード)の作成、地域の実情に応じた実践的な防災訓練等の企画・運営、地域住民に対する情報提供、啓発活動、地域防災リーダー同士の情報交換等が挙げられる。¹³

災害時には、地域住民の避難誘導や救護、救助活動の指揮を行う地域の自主防災組織の核となることを期待されている。具体的には、安否確認、情報収集・伝達、避難誘導、初期消火、救出・救護、災害時要援護者の支援、避難所の開設・運営、避難者の支援等である。¹⁴

SBLは、町内会の一員として町内会長を補佐することと、自主防災活動の中心的な役割となること、として位置づけられている。市の担当者は、「SBLの方には、やはり指揮を執る立場になってほしい」とおっしゃっていた。実際に自ら動く、ということではなく、誰がどのように動くかをある程度指揮することを期待されている。

¹¹ 仙台市ホームページ「仙台市地域防災リーダー(SBL)とは」

<https://www.city.sendai.jp/gensaisuishin/kurashi/anzen/saigaitaisaku/sonaete/taisaku/sbl/sbltoha.html> (2020年5月2日最終閲覧)。

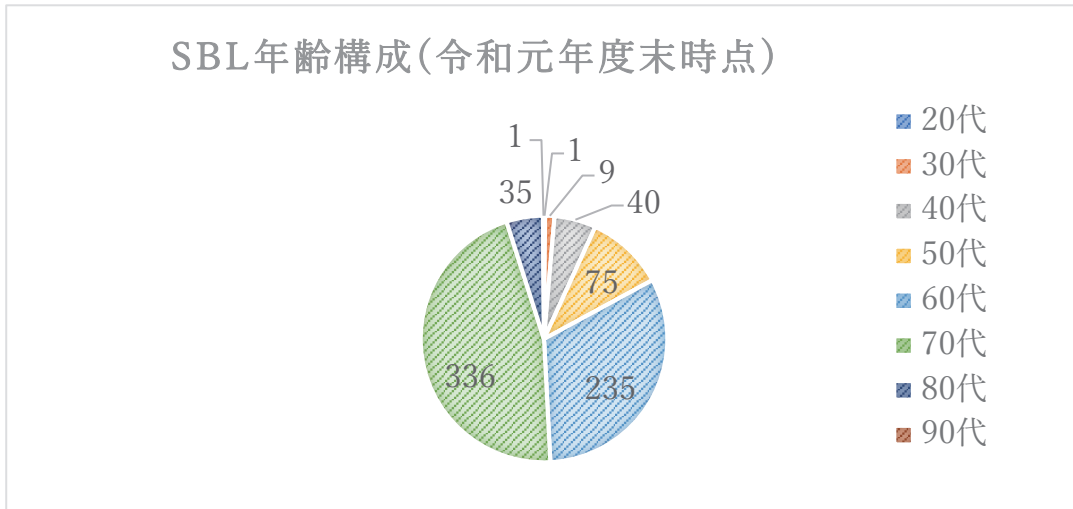
¹² 『仙台市地域防災計画』93頁を参照。

¹³ 『養成講習会テキスト』第1章11頁を参照。

¹⁴ 同上。

(3) SBL の構成

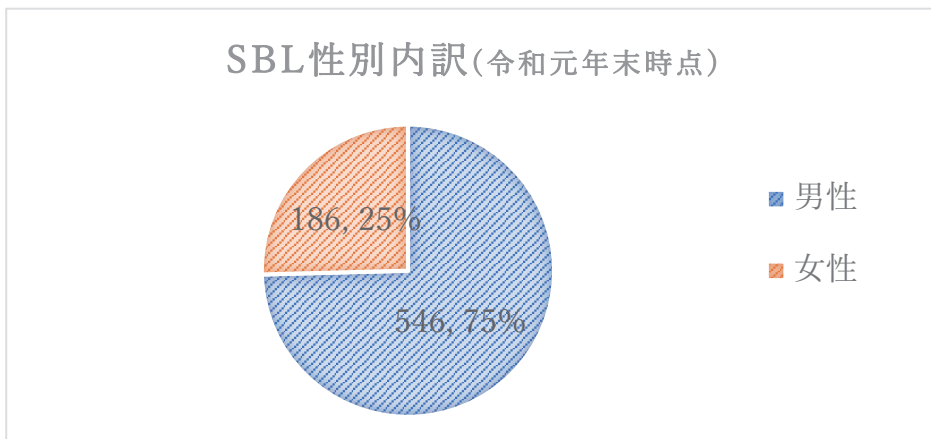
SBL は民間人で構成されており、その年齢構成は下記のグラフのようになっている。



『令和元年度「防災スペシャリスト養成研修(有明の丘)第2期』地域の自主的な防災活動「自主防災活動活性化への取り組み」』より作成

SBL のほとんどは 60 代以上で、養成時の平均年齢は 64.5 歳¹⁵となっており、年齢層が高くなっている。そのため、いつ起こるかわからない災害が平日の多くの人が勤務している時間帯に発生しても SBL 不足に陥る心配はあまりないが、若い世代が SBL に多くないことは一つの課題であるとされている。

また、SBL の男女比についても見てみると、下記のグラフのようになっている。



『令和元年度「防災スペシャリスト養成研修(有明の丘)第2期』知己の自主的な防災活動「自主防災活動活性化への取り組み」』より作成

女性と若い世代を SBL に引き込むことは、多角的な視点を取り入れたり、伝承していった

¹⁵ 仙台市『令和元年度「防災スペシャリスト養成研修(有明の丘)第2期』地域の自主的な防災活動「自主防災活動活性化への取り組み」』(2019)を参照。

りすることを考えると重要なことである。しかしながら、現在のSBLの男女比は、女性が男性の4分の1となっている。そこで、「女性リーダーの育成」として、様々な取組が行われている（下記(5)参照）。

(4) SBLの活動支援

1) バックアップ講習会

SBLの活動支援の一つに、全市バックアップと各市バックアップがある。全市バックアップとしてのバックアップ講習会では、知識スキルの習得と情報共有、スキルアップを行う機会を設けている。各市バックアップとしての全市講習会では、仙台市内を5つの区に分けたうえで、区ごとに講習会をそれぞれ1日ずつ設定して、また、各区の講習会では、グループディスカッションなどを通して地域との関係づくりやネットワークづくりを行ってもらっている。

2) 認知度向上に向けて

SBLの認知度は徐々に上がり、町内会の役員の方々への認知度は高くなってきているが、まだまだ一般市民に浸透しているとは言い難い。そのため、認知度向上に向けた様々な取り組みが行われている。具体的には、「せんだい防災！SBL ラジオ」というラジオ番組で、SBLの方々自身がSBLの活動内容について情報発信を行ってもらえるようにしている。その中で、黄色いヘルメットでオレンジ色のビブスがSBLのユニフォームでありサインだ、と市民に認知してもらえることを目指している。

(5) SBL今後の課題と解決に向けた取り組み

1) SBLの高齢化とその対策

(4)の3)で記述した通り、SBLの養成時の平均年齢は64.5歳と比較的高い。また、現役SBLの平均年齢も、令和元年12月末時点で男性が68.3歳、女性が62.5歳、全体で66.8歳¹⁶と高い。仕事をしている世代が地域活動をすることは大変難しいのが実情ではあるが、日曜日などに開催している防災活動に参加してもらう形で地域防災活動に引き込むことを考えている。また、防災について積極的に活動している仙台市内の大学や団体等と連携しながら、若い世代をSBLに引き込む活動を検討している。

2) 女性SBLが少ないこととその対策

(4)の1)と同じく3)に記述した通り、女性リーダーが少ないことも課題の一つとなっている。現役SBLは、男性が546人で74.6%、女性が186人で25.4%であり¹⁷、圧倒的に男性の方が多い。そのため、女性が活躍している場を通しての防災活動の普及啓発、女性の社会活動や地域活動を支える団体との連携が行われている。仙台市は、今年度、SBLを100名募集したが、そのうち70名を地域の町内会からの推薦、30名を手上げ式の一般公募で募集して

¹⁶ 仙台市『令和元年度「防災スペシャリスト養成研修(有明の丘)第2期』地域の自主的な防災活動「自主防災活動活性化への取り組み』(2019)を参照。

¹⁷ 同上。

いる。その地域の方に推薦を行う際には、なるべく若い方、なるべく女性を推薦してくださいとのお願いをして、若い世代と女性のSBL養成数を増やす取り組みを行っている。

3) SBLの地域格差

SBLの養成数は、全体で600名程度を維持しようという目標を掲げた「それぞれの地域に一定以上のSBLを配置しよう」という行政の考えをもとに、増加が目指されている（下記の表参照）。

	青葉区(38)		宮城野区(13)		若林区(9)		太白区(23)		泉区(30)		合計(113)
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	
平成24年度	7	3	10	—	8	2	10	—	9	1	50
平成25年度	45	4	7	8	7	5	22	11	30	8	147
平成26年度	43	10	10	7	13	8	32	12	47	13	195
平成27年度	46	14	15	4	12	5	31	17	36	12	192
平成28年度	16	3	6	1	2	1	12	3	9	2	54
平成29年度	13	1	8	1	4	2	9	1	8	5	52
平成30年度	16	7	23	6	8	0	11	3	25	3	102
令和元年度	16	4	22	9	2	5	12	4	20	4	98
計	201	46	101	36	56	28	139	51	184	48	890
	247		137		84		190		232		

仙台市『令和元年度「防災スペシャリスト養成研修(有明の丘)第2期』地域の自主的な防災活動「自主防災活動活性化への取り組み』』（2019）参照

今後は毎年100名程度の養成を目標としているほか、連合町内会ごとにSBLを5名程度配置することを目安としている。しかしながら、連合町内会でSBLが0のところも存在することが課題となっている。この背景には、各地域の事情が大きく絡んでいる。例えば、商店街だけで連合町内会を構成しているところ等からは、なかなかSBLは生まれてこない。逆に、巨大な連合町内会からは相対的に多くのSBLが生まれている。商店街よりも、巨大な連合町内会には多くの住人がおり、母数が多いことが関係していると考えられる。このように、地域の事情があることでSBLの数に地域間格差が生まれてしまっている。仙台市内には約1400もの単一町内会があり、それらが複数集まって113の連合町内を構成している。その規模は均一ではないため、ある程度の地域差は現実的に生じてくる。今後は、SBLが0の地域を解消すべく、小さな連合町内会のなかでも核となる人を中心に地域防災を行ってもらおうよう働きかけている。

5. 考察

東日本大震災の影響により、仙台市では以前と比較して防災意識が高まっているといえる。このことを受け、仙台市では、防災・減災に関心のある市民がその分野へ参画する手助け重点を置いた政策を実行している。また、ステークホルダーである機関同士の交流を目的としたイベントや施策も積極的に行われている。さらに、インターネットや新聞など様々な媒体を利用した広報が行われ、幅広い年齢層に対しての呼びかけが実施された結果、防災訓練の参加者数も年々増加している。

また、防災・減災を実現するためには、地域コミュニティ単位の参加が必要不可欠であり、市民個人が防災・減災に対して主体性を持つことが重要であると、仙台市は考えている。

この点について、行政の視点としては防災・減災に関心が薄い市民への働きかけを強化させていくことが求められる。さらに、防災未来フォーラムやSBL等を通じて若者や女性の参画も少しずつ実現を果たしているものの、若者と女性の視点の必要性の高さから、より積極的な呼び込みやターゲティングに基づくアプローチ方法が求められる。

これに加えて、市民の「共助」という面においても、市民個人だけではなく地域コミュニティ単位の協働が重要となる。しかし、地域コミュニティにおいて地域住民同士の繋がりに希薄化が見られる現代社会においては、そのような協働は困難である。そこで、SBLや町内会のような地域を先導する存在が重要な役割を持つ。しかし、これらに頼りすぎると防災・減災に対する取り組みが一部の市民の負担となることも懸念される。これを防ぐため、地域コミュニティ全員が協力することが必要であり、平常時から地域コミュニティの活性化や市民全体が主体性を持つことが求められる。例えば、今まで地域の活動に消極的であった人々の、地域とのつながりの獲得や積極的な地域活動への参加が挙げられる。

一方で、これらの課題が改善され、仙台市の理想とする市民主体の防災・減災が実現していく過程で、更なる発展の可能性や新たな課題が考えられる。例えば、地域住民の繋がりが強まった結果として、そのコミュニティ外に対して、あるいはそのコミュニティ内の秩序を乱すとみなされた者などに対し、コミュニティやそのメンバーが必要以上に排他的に機能・活動することが懸念される。共助・協働の為に地域住民の繋がりを強くしても、それが排他性を持ってしまうことは、地域住民全員で参画することを重視する防災・減災との関係では本末転倒である。私たちはこれらの点に留意しながら、官民協力し、より良い防災・減災を追い求め続けなければならないと考える。

そこで、防災・減災を実現するため、その基盤となる地域コミュニティの活性化を図ることが必要である。具体的には、防災・減災に関わるイベントも開催を行うだけでなく、それ以上に地域コミュニティ活性化に繋がるような地域特有のイベントも開催することが重要である。その上で、それらのイベントで防災・減災を身近に感じてもらうことを目的とした催しを行う。例えば、お祭りにおいて地震の揺れを疑似体験できるシミュレーターを設置すること等である。これにより、地域コミュニティの活性化のみならず、地域の人々が防災・減災に興味を持つきっかけを作ることができ、ひいては人々の防災意識の向上にも繋げることができるだろう。

6. 終わりに

防災や減災を実現するにあたって、災害からの身の守り方や被災した際取るべき行動を人に伝え、継承していくといった様な SBL や防災訓練などのソフト面における防災事業が非常に重要であることが分かった。いくらハード面で防災機能を強化しても、最終的には個人個人がどういう行動をするかによって被害の大きさが決まると思われるからである。

しかし、まだまだ全国で見ると、SBL や防災訓練などのソフト面における防災事業の重要性が人々の間に浸透しておらず、行われていたとしても、形式的なものだけになっており、防災事業が形骸化してしまっていると思われる。実際、京都市でもシェイクアウト訓練が取り入れられているが、その存在を知っている人は少ないのではないだろうか。また、龍谷大学でも防災訓練が毎年行われているが、その重要性を十分に認識できているだろうか。関西に住む我々も、阪神淡路大震災から 20 年以上経った今こそ、もう一度考えていかないとはいけない。

だからこそ、これまで以上に国や地方自治体は、民間と互いに協力しあい、あらゆる年代が参加しやすく、中身ある防災訓練を計画したり、災害に対してどのような備えをすべきかなどの情報を積極的に発信したりして、人々に防災意識の向上や地域コミュニティの活性化を促していく必要がある。それを踏まえて、我々は震災に備え、再び同じような惨禍を繰り返さないようにしないとはいけない。そうしていくことが、我々、自然災害に頻繁に見舞われる国に住む者の使命であるといえるのではないだろうか。

<参考文献>

仙台市「仙台市総合防災訓練」 <https://www.city.sendai.jp/gensaisuishin/kunren.html>
(最終閲覧日 2020 年 5 月 2 日)

The Great Japan Shake Out 「The Great Japan Shake Out」 <http://www.shakeout.jp/> (最終閲覧日 2020 年 5 月 2 日)

仙台市「令和元年度仙台市シェイクアウト訓練」
<https://www.city.sendai.jp/gensaisuishin/event/documents/r1shakeout.html> (最終閲覧日 2020 年 5 月 2 日)

仙台市「令和元年度津波避難訓練を実施しました」
<https://www.city.sendai.jp/gensaisuishin/tsunamihinann.html> (最終閲覧日 2020 年 5 月 2 日)

IV. 女川町における「景観と防災の両立」について

1. はじめに

2011年（平成23年）3月11日、東日本大震災が発生し、千年に一度と言われる津波の災禍が沿岸部各地域を襲った。この時、津波に対して少なからず人的、物的な被害を抑えたのは防潮堤であった。ただ、防潮堤が決壊し、流れ込んだ津波があらゆるものを流し去った事実は無視できない。その後、海に対して恐怖を抱く誘因となった震災を経て、沿岸部各地域では巨大な防潮堤が設置される運びとなった。

しかし、驚くべき景色が女川町で見られることを知った。それは、震災前と変わらない海の景色である。震災後に新しく整備された女川町の陸と海の間には巨大な防潮堤は見当たらず、港町特有の景観が残されていた。

このように、巨大な防潮堤を設置せずに「海が見える景観」を守ることは可能なのだろうか。可能ならば、それはどのような仕組みなのであろうか。そのことを、女川町についての調査、及びヒアリングを行い明らかにしたい。そこで、今回のヒアリングから得られた「女川町の津波防災」の考え方を共有し、景観の維持と防災意識の両立について考えを深めていきたい。

2. 防潮堤について

(1) メリット・デメリット

防潮堤とは、台風などによる大波や高潮、津波の被害を防ぐ堤防のことである¹。一般的に防潮堤のメリットは大きく二つあると言われる。一つ目は、台風時の大波や高潮から人命を守ってくれることである。一般的な防潮堤の高さは3~4メートルとされるが、もしこの高さを持つ防潮堤がなければ、日常生活に支障をきたすと考えられている²。二つ目は、地震による津波の津波高を抑制し、浸水時間を遅らせ津波被害をある程度弱める効果である³。

一方、防潮堤のデメリットは地域住民が海と離れるということである。沿岸部では、多くが基幹産業を水産業としており、産業面において海から離れるのは難しいとされる。また、海と生きるという習慣が失われ、文化面での欠点も生じる。

以上の説明から、防潮堤は頻繁に起こりうる水害のため、安全面において住民の日常生活に多大な効用を持ち、沿岸部には必要不可欠であることが分かる。一方で、海と生きるという文化は損なわれる。しかし、防潮堤の高さは低いため、景観に支障を出すことは考えにくい。

(2) 巨大な防潮堤

巨大な防潮堤として有名なのは、岩手県宮古市田老地区の田老防潮堤、通称「万里の長城」であろう。1896年の明治三陸大津波と1933年の三陸大津波により壊滅的な被害を受けた田

¹ 建設・設備求人データベース「用語辞典：防潮堤」：

<https://plant.ten-navi.com/dictionary/cat08/8122>（2020年5月1日閲覧）。

² 東北学院大学震災の記録プロジェクト金菱清（ゼミナール）編『千年災禍の海辺学』（生活書院、2013年）46頁参照。

³ 同上 46頁参照。

老地区（旧田老町）には、1934～78年の年月をかけて、長大な防潮堤が整備された⁴。総延長は2,433メートル、高さは10メートルの二重防潮堤である⁵。

しかし、世界最大規模のこの巨大防潮堤でさえ、東日本大震災による津波で決壊し、町は壊滅状態となった。

一方で、防潮堤がその機能を果たし、人的・物的被害を抑制した例もいくつかある。具体的には、岩手県釜石市の釜石港湾口防波堤、岩手県下閉伊郡普代村にある譜代水門、太田名部防潮堤、そして岩手県九戸群洋野にある巨大防潮堤である⁶。

以上のことから、巨大防潮堤は、作られた経緯及び大津波に対する安全面の効用から、その必要性が認められたといえる。よって、東日本大震災後に多くの自治体で設置案が出されたことは、防災の側面から正しいといえる。しかし、重大な欠点が存在する。それは、巨大防潮堤の長さや高さにより、通常の防潮堤よりも「海が見える景観」が大きく損なわれることである。

(3) 住民意見と行政

震災後に、海岸堤防（防潮堤）を設置する案が出ると、沿岸地域から多くの反対表明がなされた。「海が見える景色」「潮騒が聞きたい」「海と生活は不可分」などの住民意見が多数上り、行政との会議による合意形成を図った。このことから、住民意見とそれを拒む行政との葛藤という対立構造が浮かび上がるのである。

しかし、一概に住民と行政の対立構造が全てであるとは言い切れない。地域を愛してやまない人々の生活様式や、風土、風景をも犠牲にせざるを得ないことが懸念される、と行政は住民の意見を聞き入れている部分もある⁷。

3. 高台への集団移転について

巨大防潮堤の設置以外に、東日本大震災で津波被害を受けた地域の復興策として検討されたのが、高台への集団移転だ。この復興策は、住宅地や学校などを、大津波が被らない嵩上げした場所に移転させることで、住民の生命を保障することを目的とした。またこの政策は、1972年に制定された、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律に基づいた「防災集団移転促進事業」により、国が補助金を出すことで進められた⁸。震災後は、当時の制度では対応が難しかったため、改善策が検討された。現在では、事前防災の観点から南海トラフ巨大地震に備えて、想定被災地において適用が検討されている。し

⁴ 震災伝承施設「岩手県田老防潮堤」：www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/sisetsu/facility/iwate-3-004.html（2020年5月1日閲覧）。

⁵ 同上・震災伝承施設「岩手県田老防潮堤」参照。

⁶ 前掲・東北学院大学震災の記録プロジェクト金菱清（ゼミナール）編『千年災禍の海辺学』参照。

⁷ 気仙沼市 HP「復興計画の概要」：

<https://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/010/050/010/1389054300072.html>（2020年5月2日閲覧）。

⁸ 国土交通省 HP「防災集団移転促進事業」：

https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000009.html（2020年5月27日閲覧）。

かし、財源を理由に高台施策に踏み出せないという自治体が多いのであれば、国の助成制度を見直して財源を確保しなくてはならない、という課題がある⁹。

4. 女川町役場（復興推進課・基盤整備係）へのヒアリング内容

(1) 女川町の津波防災に対する考え

女川町の津波防災に対する考え方は、二種類の津波を想定し、それに対して土地をABCエリアの三つに分けることだ、と教えていただいた。50年から100年に一度来ると考えられている津波をL1津波と称し、東日本大震災の時と同程度の津波をL2津波と称する。では、女川町はこの二種類の津波を区別し、また土地を三つに区分することで、どのようにして安心して安全なまちづくりを目指したのだろうか。

L1津波（50年から100年に一度来る津波）とL2津波（東日本大震災と同規模の津波）の二種類の津波において、後者の方が大きい規模の津波だ。よって、L1津波は津波防災においては頻繁だと解される。そこで女川町は、この発生頻度の高いL1津波に対しては、「住宅地」と「商業エリア」の二つのエリアを守ることを決定した。L1津波対応の防潮堤は、国道385線（海）に整備がなされた。一方で、L2津波に対しては、「住宅地」は流されないようにするという意向を示した。（下掲の図1を参照）

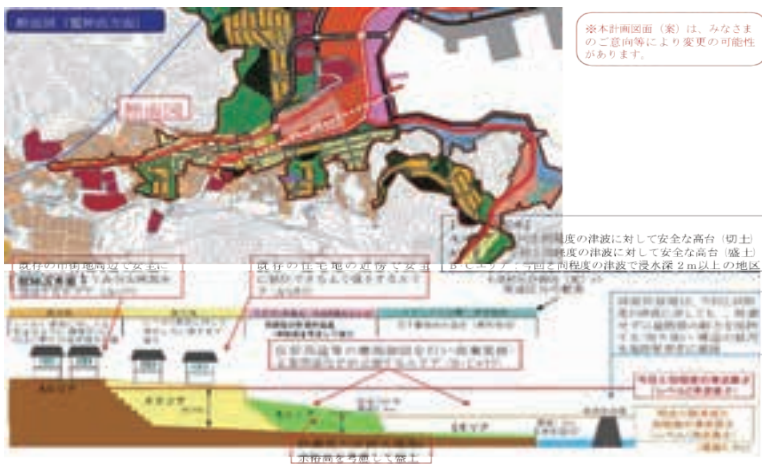


図1（出典：女川町復興まちづくり説明会、資料H24.7）

上記のことからも分かる通り、女川町の津波防災に対する考えに一貫してあるのは、住民の生命を最優先とすることだ。東日本大震災と同程度のL2津波が来る際には、商業エリアやインフラは、震災後にBエリアに集約されたため今回と同じように被災する可能性が高い。そのことを女川町は織り込み済みということなのだ。インフラに関しては、また復旧させるだけという割り切った考え方だ。

(2) 巨大な防潮堤が整備されない理由

東日本大震災を経て、被災地の沿岸部には次々と巨大な防潮堤が整備された。それに伴っ

⁹ 野呂雅之「南海トラフ巨大地震の想定被災地における高台移転施策の財源と地域づくりの課題」（2016年）1頁参照。

て、「海が見える景色」が損なわれたことを嘆く声も少なくはなく、安全第一とする行政の姿勢に批判が多数寄せられた事実にも目をつぶってはならないと思われる。防潮堤を巡ったこのような背景があり、巨大な防潮堤を設置しなかった女川町は様々なメディアに取り上げられた。そこで、どのようにして海が見える景観を守りえたのだろうか、という疑問が防災学習を行う中で私たちに生じた。私たちはヒアリングを通して、女川町の海が見える景観を守りえた理由を二つ教えていただいた。

一つ目の理由として、女川町の地形上、巨大な防潮堤を設置するには時間面やコスト面において非効率的だ、ということが挙げられる。女川町はもともと平地が少ない地形であり、新しく造成地を作るためには山林を切り開く必要がある。そうすると、次は土を処分しなくてはならないが、土をどこか遠くへ運ぶよりは、近くに盛り土する方が時間的にもコスト的にも効率的なのだ。つまり、盛り土することで、L2 津波の波に被らない場所で住宅地の整備が可能になり、わざわざ巨大な防潮堤を作る必要がなくなるということだ。

二つ目の理由に、土地の有効利用が挙げられる。L2 津波に対応したサイズの防潮堤を作るには、女川町のような平地が少ない場所では有効な土地利用が図られなくなるのだ。

以上の二つの理由から、巨大な防潮堤を設置する意向がそもそも行政にはなかったと考えられる。よって、巨大な防潮堤を作ろうとする行政と、それに反対しようとする住民意見の葛藤のイメージは女川町には当てはまらないことが分かる。「海が見える景色がいい」「漁業活動は海が近いところでないと成り立たない」というのは住民だろうが行政だろうが当然のことで、初めから対立構造など無かったのである。

(3) 「復興」の早さについて

「復興」を早める方法について検討する前に、そもそも「復興」という言葉の定義が曖昧だということが問題である。復興はどこまで行けば「復興」なのだろうか、という問いに対して、女川町は復興宣言をおそらくしないだろう、と教えていただいた。

震災から9年を経た現在、女川町の復興計画はすでに終わっている。しかし、何をもって「復興」とするのかは特に定義されなかったそう。そして、今後も声高々に宣言することはおそらくないのでは、ともおっしゃっていた。

以上を踏まえたうえで、「復興」の早さについて考えたい。考えられうる女川町の「復興」が早い三つの理由について、教えていただいたことを以下に示す。一つ目は、他の自治体と比べると、住民意向調査がきめ細かだったからということ。二つ目は、地籍調査が完了していたからだということ。地籍調査とは、市町村が主体となって、土地の所有者、地番地目、境界の位置と面積を測量する調査のことだ。これにより、登記簿が作られる。この調査が復興に大きく関わってくる。というのは、行政が復興事業を進めるには、民地を買ったり借りたりする必要がある。登記簿がないと土地を買う行為すらできないので、地籍調査が完了していない地域では、そういう部分で遅れが出る可能性があると考えられるのだ。そして、三つ目は、いち早く高台移転の構想を見出し、住民に方向性を示したからだということだ。当時、行政が集会所などを回り、復興事業の方向性を示した。被災者は「高台で再建するのだな」という方に気持ちを向けることができ、現況復旧か高台かいい意味で迷う機会がなかった。そういったことも、「復興」を早めることに繋がったのではないかと教えていただいた。

(4) 女川町の人口減少について

震災前に 10,014 人だった女川町の人口は、現在では約 6,000 人にまで減少した。その人口を取り戻すことや、もっと増やすために行っている取り組みはあるのだろうか。メディアからも度々聞かれるという質問だと言われたが、返答は簡潔かつ要を得たものだった。

その、「女川町は人口争奪戦をするつもりはない」という返答には、個人の人生の選択を無理に変えることは行政としては考えていない、という意味が込められていた。女川町は人口減少を悲観的に捉えてはおらず、残った 6,000 人のためのまちづくりを行う意向が強いという。下記に、ヒアリングの様子、及び記念の写真を掲載する。



5. 考察

ここまで、防潮堤や高台移転、女川町役場へのヒアリング内容について触れてきた。安全面の観点から防潮堤は必要であるが、一方で巨大防潮堤は景観を壊すという欠点がある。防災策として、他には高台への集団移転がある。そして、女川町が選択した防災策はこの高台移転事業だということについて触れてきた。これからは、それらを踏まえて、防災意識と景観の両立について考える。

まず、女川町は有効な土地利用の実現のために高台移転事業を進めた。巨大防潮堤を設置するには、もともと平地が少ない女川町には負担が大きい。そこで、山林を切り開き、出て来た土を盛り土して高台を作ったのだ。女川町は、その新しく造成した高台に町役場や学校、住宅地を整備し、住民の安心や安全を保障した。一方で、L2 津波対応ではないが、防潮堤は震災後に整備されている。大波や高潮、L1 津波に対する抑制などのためだが、海が見える景観に支障はない。

有効な土地利用以外にも、巨大防潮堤を設置しない理由はある。それは、他の沿岸部各地域と同様に女川町の基幹産業が水産業だったことによる。産業の復活が町の復興に与える影響力は大きい。しかし、巨大防潮堤を設置してしまったら、漁業活動が成り立たなくなってしまう。水産業が女川町における復興の円滑かつ迅速な推進と活力に効果的なことは、女川町が復興庁に申請した、建築基準法の特例措置を講じた復興推進計画から推測できる¹⁰。

¹⁰ 復興庁 HP「復興推進計画の認定状況（宮城県）」:

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-13/00miyagi_index.html (2020 年 5 月 5 日閲覧)。

以上のことから、高台移転事業は女川町の地形や産業に適した防災策だといえる。巨大防潮堤を設置せずに L2 津波に被らない町づくりが可能だったから、最初から住民との争いがなかった。つまり、防災意識と景観を両立するためには、できるだけ景観に配慮しながら、おのおのに適した防災策を選択することが肝要である。

そして、もう一つ防災意識と景観の両立に必要なのは、住民の理解を得ることだと考えられる。そもそも高台移転事業の構想が実現に至ったのは、女川町が女川町復興推進委員会を結集し、迅速に復興計画を策定したことによる帰結である。この早急に策定された復興計画案を女川町は住民に示した。第一回委員会が 2011 年 5 月 1 日に開催され、同年 9 月 15 日には女川町復興計画が町内議決された。そして、定まった復興方針を 2012 年の 1 月 13 日から 2 月 18 日までの住民説明会で示したのだ¹¹。これにより、4 (3) でも記した通り、住民に高台で再建するという方へ意識を向けてもらえたのだ。また、女川町は住民に対して、住宅再建等に関する意向調査を行った。調査対象を中心部、離半島部の場合は全世帯とし、その有効回収率は 57.0% (2012 年 3 月 15 日) に及んだ。このようなきめ細かな住民意向調査が行われたことは、復興を早める要因となる。

以上のことから、女川町は効率的な土地利用の観点から巨大防潮堤は設置せず、高台移転事業という防災策を選択し、それにより、「海が見える景色」を損なわずに住民の生命を保障する、防災と景観の両立を果たしたのである。そして、その高台移転事業の構想を補完したのは、行政が迅速に復興方針を住民に示し、住民意向調査を行ったからだと考えられる。

6. 終わりに

復興事業において、主体となるのは国から町村まで幅広い。各自治体で被災状況や地形、人口、土地の状況などがばらばらであり、おのおのに適した復興計画が必要だ。女川町に例を挙げば、高台移転事業という防災策を見出し、復興計画案を宮城県よりも早く完成させて住民に示したと伺った。女川町の地形に適した復興は女川町の住民や行政が最も知りえるのだ。しかし、各自治体で復興計画が異なるという事実だけでは、南海トラフ巨大地震などに備える事前防災の学習における成果は少ないといえる。

ヒアリングで得た津波防災の考えは、もう一つある。それは、復興方針や防災策に対する住民の理解を得る重要性である。復興計画を早期策定し、その方針を住民に詳しく示すことで、官民一体となって復興へ向かい、防災意識を持つことが出来る。また、住宅再建等の住民への意向調査が災害後の円滑な復興・防災事業の運営に関わってくるのだ。

以上のことから、防災意識と景観の両立において、土地利用などのハード面と地域住民の理解というソフト面の二つの側面が重要だといえる。そして、この二つの側面は密接に関わっており、別個の課題として考えるべきではない。景観への住民と行政の相互理解が、安全のための防災策を検討する力になり、両者がそれぞれの意向を共有することが円滑で迅速な震災への対応を育むことに繋がるのである。

¹¹ 女川町 HP「復興計画策定後の取り組み状況等について」：
www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/iinkai/06_meeting/20120321.siryou1.pdf (2020 年 5 月 5 日閲覧)。

この住民と行政の繋がり的重要性は、都会においても同様のことがいえる。例えば大阪が、打ち出した防災の基本方針を公表し、住民の理解を得ることは重要である。官民一体の防災意識が、港町でなく都会であっても震災の被害軽減に大きく関わるのだ。したがって、住民と行政の繋がりを厚くする必要がある。そのためには、行政が地域コミュニティーを活用する機会を増やし、そこに住民が参加することが大切ではないだろうか。住民が防災訓練や町内活動など、地域のイベントに参加しコミュニティーにかかわることで、行政と住民及び住民間の温度差を埋めることが出来る。それにより、行政と地域住民との盤石な連携が生まれるのである。

<参考資料>

東北学院大学震災の記録プロジェクト金菱清（ゼミナール）編『千年災禍の海辺学』（生活書院、2013年）。

金菱清『震災学入門：死生観からの社会構想』（筑摩書房、2016年）。

建設・設備求人データベース「用語辞典：防潮堤」：

<https://plant.ten-navi.com/dictionary/cat08/8122>（2020年5月1日閲覧）。

震災伝承施設「岩手県田老防潮堤」：

www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/sisetsu/facility/iwate-3-004.html（2020年5月1日閲覧）。

気仙沼市 HP「復興計画の概要」：

<https://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/010/050/010/1389054300072.html>（2020年5月2日閲覧）。

復興庁 HP「復興推進計画の認定状況（宮城県）」：

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-13/00miyagi_index.html（2020年5月5日閲覧）。

女川町 HP「復興計画策定後の取り組み状況等について」：

www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/iinkai/06_meeting/20120321.siryoul.pdf（2020年5月5日閲覧）。

野呂雅之「南海トラフ巨大地震の想定被災地における高台移転施策の財源と地域づくりの課題」（2016年、一頁）。

国土交通省 HP「防災集団移転促進事業」：

https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000009.html（2020年5月27日閲覧）。

<出典>

図1 女川町 HP「女川町復興まちづくり説明会」（2017年7月）：

www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/20120801_setumeikai.pdf

V. 原子力発電と共存するという可能性

1. はじめに

東日本大震災といえば、福島県で起きた原子力発電所(以下、「福島第一原発」)の事故を思い浮かべるといふ方も多いのではないかと。2011年3月11日に起きた東北地方太平洋沖地震(以下、「東日本大震災」)の発生以降、福島第一原発で発生した事故は、連日報道され、裁判にまで発展したことを知っている方も多いだろう。

一方、福島県よりも震源地に近い宮城県にも原子力発電所がある。それは、東北電力が所有している女川原子力発電所である。福島第一原子力発電所の事故に比べ、あまり報道されていないが、この原子力発電所は震災当時、安全に停止し、付近にある女川原子力PRセンターは、住民の避難所として利用された。

このことから私達は、原子力発電が一概に危険とは言えないのではないかと考えた。

では、この2つの原子力発電所にはどんな違いがあったのだろうか。原子力発電所の過去と現状、原子力発電とは何か、女川原子力PRセンターへのヒアリング調査などを通して、「原子力発電と共存する」ということについて考えたい。

2. 原子力発電所の「これまで」と「今」

私たちは、原子力発電所の現状を真に理解するためには、原子力発電所がどのような道のりを辿ってきたか、という軌跡を知る必要があると考えた。そのため、原発の歴史について調べたことを述べていく。以下に、東日本大震災が起こるまでの原子力発電所の歴史を(1)、それ以降の歴史を(2)という形にして章を構成している。



東日本大震災が起こる前の日本には 17 ヶ所にある原子力発電所の 54 基が稼働していた。(図 1-1) それらで発電された電力は全体の 25%を占め、日本では火力発電(天然ガス、石炭、石油等)を占める発電方法であった。(図 1-2 の 2010 年を参照)

図 1-1 「電力政策、全体像見えず、停止中の原発、全国に 32 基—再稼働難航の恐れ」(日経新聞 2011 年 5 月 7 日朝刊)

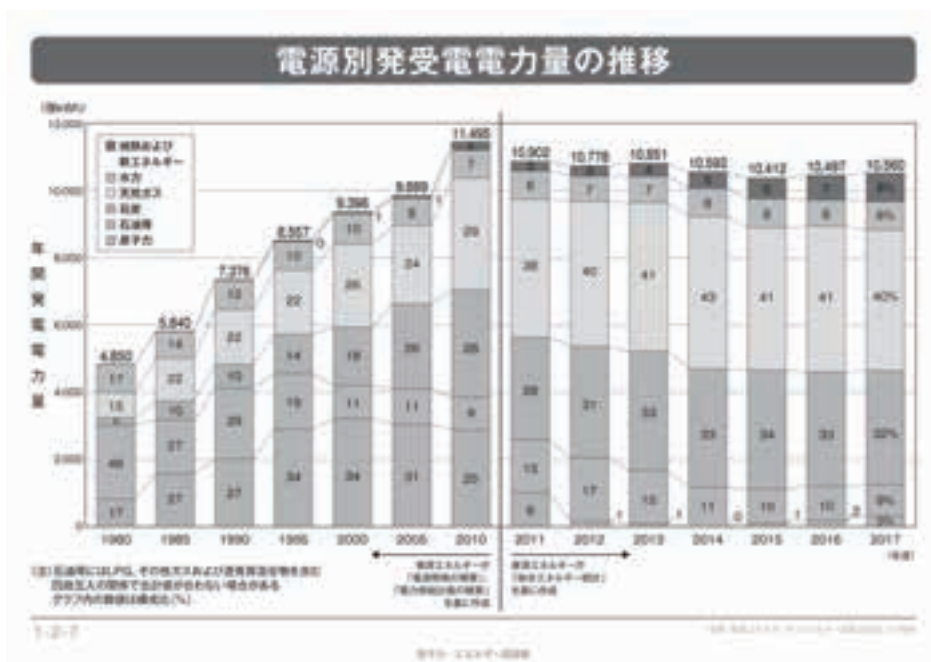


図 1-2 発電設備と発電電力量

(<https://www.fepec.or.jp/smp/nuclear/state/setsubi/index.html> 電気事業連合会)

(1) 原発普及の歴史

1954年に中曽根康弘らにより原子力予算案の提出があり、即時に可決された。それを契機に政府や科学者が一体となって、原子力推進体制を作っていった。1955年9月から12月までの間に中曽根康弘を中心とした「原子力委員会」が発足し、その後「原子力基本法」の原案がまとめられ、可決された。そして、1957年に、原子力の体制づくりについては、通産・電力連合と科学技術庁の2つが台頭することとなる。科学技術庁は最終目的を動力炉自主開発とし、原子力燃料公社を国内ウラン鉱脈の開発にあたらせた。それに対し、通産・電力連合は英国のコールドーホール改良型炉の導入準備を始めた。その結果、1961年にコールドーホール改良型炉が茨城県の東海村に導入・着工され1966年に運転が始まった。これに対して、アメリカ型の発電炉は1966年に福井県の敦賀に導入・着工され1970年に運転が始まった。1963年から64年にかけては軽水炉ブームが起き、日本は軽水炉導入を進めていった。他方で、沸騰水型BWRを採用する東京電力・日立・東芝・GEの関連企業系列と加圧水型PWR関西電力・三菱重工ウェスチングハウスの企業系列列が並び立つことになった。東北・中部・北陸・中国の4社がBWR系列に九州・北海道・四国がPWR系列に入ることとなった。このようにして、原子力発電所は全国に普及していったのである。1979年にアメリカのスリーマイル原発事故、1986年にソ連のチェルノブイリ原発4号機事故、1995年に高速増殖原型炉もんじゅのナトリウム漏洩火災事故、1997年の東海再処理工場の火災、といった様々な原発の事故があったものの、日本は2011年までに、原発の数を54基まで増やしてきた。

(2) 東日本大震災以降の歴史

福島第一原発の事故を機に原発が停止するまで、日本はその年間電力のうち約3割を原発に頼っていた。しかしながら、事故を契機に2012年の北海道泊原発の3号機停止を最後に

すべての原発が停止した。このように原子力による発電がなくなったことに伴い、天然ガスや石油などにより発電される電気の割合が増えることとなった。2013年には原子規制委員会が策定した「新規制基準」が示された。

これにより、大規模な自然災害への対策、シビアアクシデントへの対策、既設の原発にも新規制基準の適合審査をすること等が義務づけられた。新たに大規模な自然災害の対策として、火山や竜巻を想定した規制も追加された。また、この「新規制基準」では、シビアアクシデントを防止するための基準が強化されたことが特徴であり、そのシビアアクシデントへの対策の中にはテロへの対策も含まれている。

3. 女川原子力発電所について

簡単に女川原子力発電所の歴史や敷地面積について紹介していく。女川原子力発電所は、1979年12月25日に原子炉建屋基礎掘削工事が開始され、本格工事が着工した。その後、1983年11月18日に送電が開始された。原子炉は沸騰水型原子炉で、敷地面積は約173万㎡¹である。龍谷大学深草学舎に換算²すると、約11.5個分になる。

4. 原発安全神話について

原子力発電所について事前学習を進めていく中で、「“福島原発”ある技術者の証言 原発と40年間共生してきた技術者が見た福島の実³」という本を読んだ。そのプロローグは「安全神話の崩壊」である。著者はこの中で「本書で私が最も強調したいのは、『原発は安全』という嘘が、全ての元凶という事実だ。」と述べている⁴。しかし、本書ではその安全神話について深くは言及されていなかった。本書では原発安全神話については、周知の事実として話が展開されている。私たちも原発安全神話を知っていたので、読み進めているときには原発安全神話とは何か、という疑問をもつことはなかった。しかし、いざ原発安全神話を説明しようとするのが難しく、改めて調べてみようと考えた。なお、安全神話そのものより、どこからそのように広く普及する“神話”となったのかを調べた。以下、説明する。

原発安全神話とは、原発の多重防護をもって原発は安全であると説いたものである。しかしながら、福島第一原発の事故の後、この安全神話が崩れ去ったとされている。それでは、原発安全神話のどのような点が神話、つまり虚構であったのか、なぜそのような神話が世間に流布されたのかを確かめていく必要が出てくる。

まず、原発は安全であるという考え方はどこからやってきたのかを突き止めなければいけない。前述したように、1954年には中曽根康弘らによって原子力予算が組まれている。しかし、この予算が提出される前日に第五福竜丸がアメリカ軍の水素爆発実験により「死の灰」

¹ 東北電力 HP「女川の発電所ってどんなところ？」。

² 龍谷大学 HP「校舎面積」https://www.ryukoku.ac.jp/about/factbook/factbook_05.html(最終閲覧日：2020年4月30日)。

³ 名嘉幸照「“福島原発”ある技術者の証言 原発と40年間共生してきた技術者が見た福島の実」(光文社、2014年)30頁。

⁴ 名嘉幸照「“福島原発”ある技術者の証言 原発と40年間共生してきた技術者が見た福島の実」(光文社、2014年)29頁。

を浴びた。こうした状況の中で、原発を推進するためには原発のもつ負の側面を払拭する必要があった。そのため、1955年から1957年にかけて原子力博覧会が全国で開催され、原発は安全で平和なエネルギーを作り出す源であるというイメージが作り出された。

また、中・高等学校の公民の教科書⁵には原子力が風力発電や太陽光発電と比べて安定して電気を供給できるという点や、CO₂を排出しないため環境に配慮しているといった点が列挙されている。しかしながら、放射性廃棄物の処理などに関してはほとんど言及されていない。今回の調査の過程で、原子力発電に関する教科書の申請本の記述と修正後の記述を比較している資料⁶を得たが、申請本では原発の危険性やコストに触れている部分が少なからずあるのに対し、修正後の記述では、原子力発電の利点を強調した文章になっている。例えば、2004年に検定が行われ2006年から使用された教育出版の公民の申請本⁷の記述では、「原子力発電には、いったん事故を起こすと、広い範囲にわたって深刻な被害をもたらす危険性があります。また、事故が起こらなくても使用済み燃料の問題もあります。」とされているが、修正後の記述では「原子力はその中心となるエネルギーとして期待されています。発電の際の二酸化炭素の発生量が少なく、安定した電力を供給することができるからです。一方で原子力発電には安全性や使用済み燃料の処理に慎重な対応が必要とされています。」とされていた。事故を起こす危険性があること、使用済みの燃料の処理の問題について示唆していた申請本に対し、修正後の記述では原子力発電のメリットのことに話をすり替えており、慎重な対応が必要であるとしつつも具体的な案を出せていない。

さらに、2005年に検定が行われ2007年から使用された、数研出版の政治・経済の教科書⁸には「原子力は地球温暖化の一因と見られる炭酸ガスの発生もなく……危険な事故が起きたために新たな原発の建設は減少している。そのため、太陽光、風力、地熱などの新エネルギーの開発が期待されている。」と書かれているが、修正後の記述は「原子力は、供給も安定し、地球温暖化の一因と見られる炭酸ガスの発生もなく……危険な事故が起きたために、新たな原発の建設は減少している。その中で、太陽光、風力、地熱などの新エネルギーの開発に関心が集まっているが、供給が安定していないなどの課題がある。」とされている。修正後の文は、原子力発電の安定的な供給の重要性や必要性を強調しており、新エネルギーの開発導入には課題が多く、原発の方が運用に適しており、新エネルギーは導入に適していないと否定的な主張しているように捉えられる。

経済産業省・資源エネルギー庁も、東日本大震災に伴って起こった、福島第一原子力発電所での事故により、原子力の安全性についての信頼は大きく損なわれたとし、「……いわゆる「安全神話」におちいって、このような悲惨な事態を防ぐことができなかったことへの深い反省に立ち、震災前に描いてきたエネルギー政策をゼロベースで見直すことにしました。」と言っている。このことから、福島第一原発の事故に安全神話への過信があったと考えられる。

例えば、海水ポンプという各機器類を間接的に除熱する設備があるが、これが機能しなくなると除熱ができなくなり、原子炉を冷やせなくなる。そして、この海水ポンプに使用する

⁵ 週間金曜日「原子力発電に関する記述と検定意見」(金曜日、2010年)19巻20-21頁。

⁶ 同上。

⁷ 同上。

⁸ 週間金曜日「原子力発電に関する記述と検定意見」(金曜日、2010年)19巻20-21頁。

海水の確保場所となるのが取水路である。取水路が塞がれてしまうと、配水作業が困難になる。こういった弱点を、原発は抱えている。それにもかかわらず、このような問題点は広く知られていなかった。その背景の一つには、上記の原発の安全神話が挙げられるだろう。

5. なぜ、女川原子力発電所は安全に停止し、かつ避難所をして開放できたのか。

女川原子力発電所について調べる中で、1つの新聞記事を見つけた。2011年3月24日の産経新聞の記事だ。そこには、女川原子力発電所が安全に停止した理由として、「……(福島第一原子力発電所と女川原子力発電所の)2つの原発の明暗が分かれたのは福島第一原発では想定された津波の高さが約5.6mだったのに対して女川原発は9.1mに設定した立地のわずかな違いだった。福島第一原発は過去の事例を参考に津波の高さを最大約5.6mと想定して設計されていた。

東京電力は『隣の南相馬市の津波の高さは約10mも及んだとされ、今回の津波は想定をはるかに超えていた。揺れは耐震設計の600ガルを下回っていただけに津波にやられました』と説明する。

一方、女川原発は昭和53年の宮城県沖地震後の59年に運転を開始。東北電力によると、三陸沖地震津波や宮城県沖地震の経験から津波想定は高さ9.1m、耐震設計は580ガル、半径5km以内に活断層がないなどの地盤条件も含めた総合的な判断で現在の場所に建設された……』と書かれている。

女川原子力発電所の主要建屋は、津波対策として過去に経験した最大級の津波のおおよそ倍の高さにあたる海拔約15mの場所に、地震対策として建築基準法の3倍の地震力に耐えるように設計された。

福島第一原発と女川原子力発電所の違い⁹であるが、女川原子力発電所が海拔約15mの高さに作られたのに対し、福島第一原発は海拔約10mの敷地に作られたという点である。加えて、女川原子力発電所では、外部電源5回線のうちの1回線が使用可能であったのに対し、福島第一原発の第1号機から4号機では外部電源を喪失している点が挙げられる。最後に、女川原子力発電所の非常用ディーゼル8台中6台が使用可能だったのに対し、福島第一原発の非常用電源は津波によりすべて停止している点である。

6. 女川原子力PRセンターでのヒアリング調査

私たちは、福島県よりも震源地に近い宮城県にも原子力発電所がある、ということに注目し、東北電力が所有している女川原子力発電所について調べることにした。女川原子力発電所は、福島第一原子力発電所の事故に比べ、あまり報道されていないが、震災当時、安全に停止した稀な原子力発電所だ。加えて、付近にある女川原子力PRセンターには、住民が自主的に避難をしてこられた。その後、原発施設内の体育館に安全に移動することもできた。このような安全な停止や避難が行われたことは、私たちの問題意識である「防災」の方法やその考え方を学ぶという観点から、非常に重要であると考えた。

⁹ 以下の文章は、訪問の際に参考文献として頂いた「そのとき女川は 東日本大震災に耐えた原子力発電所」の9頁を参考に行っている。

このことから、一概に原子力発電所が危険とは言えないのではないだろうかと考えた。この2つの原子力発電所における体制や考え方にはどんな違いがあったのだろうか、原子力発電所の過去と現状、原子力発電とは何か、女川原子力PRセンターへのヒアリング調査などを通して、「原子力発電と共存する」ということについて考えたい。(今回のヒアリング調査で回答していただいたことは、東北電力としての見解ではなく、対応していただいた方の個人の意見も随所に含んでいる。)

(1) 事実について確認したいこと

Q. 事前学習の中で、産経新聞に記事に「……(福島第一原子力発電所と女川原子力発電所の)2つの原発の明暗が分かれたのは福島第一原発では想定された津波の高さが約 5.6m だったのに対して女川原発は 9.1m に設定した立地のわずかな違いだった。福島第一原発は過去の事例を参考に津波の高さを最大約 5.6m と想定して設計されていた。」(2011年3月24日、紙面掲載は25日)というものがありません。

私たちは、このことが女川原子力発電所を震災から守った1つの大きな要因なのではないかと考えています。そのため、このような設計がなされた詳しい経緯やどのようなお考えがあったのかをお聞かせいただければと思います。

A. 女川原子力発電所が、震災による被害を免れた要因は上記に挙げた敷地の高さを含め、3つあると回答していただいた。その要旨は下記のとおりである。まず、1つ目の要因は敷地の高さである。東北は大きな地震や、地震による津波を何度も経験している。そのため一号機を建設する際に、津波が到達すると予想されていた 3m という高さを上回る 14.8m 地点に敷地を築いたのである。2つ目の要因は重要な施設を臨海部に置かなかったことにある。海水ポンプという、発電により発生した熱を海に輸送する重要な施設を、女川原子力発電所は臨海部に設けていなかった。この点が、事故が発生した福島第一原発との違いでもある。第3の要因として、送電系統が強かったことが挙げられる。女川原子力発電所は、地震発生後も外部からの電気が供給される状態にあり、非常用電源であるディーゼルも2つを除き正常に準備状態にあった。

(2) 震災発生後の動き

Q. 体育館を避難先として開放した後、行政や民間企業に対し必要と感じた支援はありますか。

A. 体育館は、元来避難所として想定していなかった。発電所内で火災などの事故が発生した際に、従業員の一時的な避難場所として使う可能性はあったが、あくまで一時的な避難場所としてであり、避難所として避難生活を営むために利用する意図はなかった。しかしながら、地震の影響は東北地方の広範囲にわたり、地域の自治体や企業、役場等に連絡をとることは不可能であり、支援を求めることもできなかった。そのため、企業としてできる限りの支援を避難住民に施した。

Q. 地図で調べたところ、女川町には駅付近を除き病院が存在しません。怪我をした被災者の

方を病院まで運んだり、治療をしたりすることができる人員は確保されていたのですか。そうでない場合、どのように対応されたのかも含め、教えていただければ幸いです。

A. 発電所内に健康管理室があり、健康管理室で対応可能な避難者についてはそこで対応した。妊婦さんのように特別な処置が必要な避難者や、健康管理室で対応しきれない傷病者については、ヘリコプターを用いて病院まで搬送した。

Q. 避難所として開放されたとありますが、どのような人にも（障がい者の方や赤ちゃんお年寄り、持病を持っている方）にも対応した施設だったのですか。また、そのような配慮が必要な方に対して、どのような対応をされましたか。

A. 体育館は、発電所内の火災等により従業員の一時的な避難場所となる可能性を想定された施設であった。しかし、避難所として開放されることは全く意図していなかった。避難してきた後に、特別の措置が必要な方については上記の通りヘリコプターで病院に搬送する等の措置をとった。避難者のケアについては、発電所内で事務系の仕事についている従業員や、本店で地域対応に当たっている従業員が、ヘリコプターで女川原子力発電所に来て対応に当たった。

Q. 体育館はどの程度の期間、避難先として開設されていたのですか。期間が長くなるに伴って必要な物資や設備も変わってきたと思います。その必要な物資や設備の確保方法、そしてどのような問題が存在したのかなども含めて聞かせていただきたいです。

A. 体育館は6月6日に閉鎖するまで、約3か月間避難所として使用されていた。体育館には冷房の設備がなく暑さや湿気に対応できないと判断し、避難者の健康に配慮した結果、地域自治体に働きかけ町や市の避難所に移ってもらう手配をした。洗濯や入浴、散髪といった長期の避難生活における日常的な支援は、自衛隊と協力して行った。

(3) 地域住民と女川原発の関係性について

Q. 住民の方々とのつながりがなければ、緊急時の避難先にはなりにくいと思います。そのため、貴センターと住民の方々との間にどのようなつながりがあったのか、非常に関心があります。また、東北電力が東北という地域全体に対してエネルギー・環境教育やまちづくり元氣塾などの地域貢献を行っているのはホームページで拝見しました。では、そういった広い地域ではなく、女川に住むに対して特段あるいは個別の地域貢献活動は行っていたのですか。住民の方々とのその他の連携の有無や内容も含めて、教えていただければ幸いです。

A. 女川原子力PRセンターでは時折イベントを開催している。例えば、収穫祭という庭で育てた野菜や果物を、施設に来てくれた子供に収穫してもらうという大きなイベントがある。こういったイベントを通し、女川原子力PRセンターが地域の方にとって足を運びやすい施設となったことが、住民の方々が震災の際に避難して来られた1つ目の理由だと考えられる。加えて、東北電力は自社の活動を地域住民の方々に知らせるという活動を普段から行っている。

この活動を通し、従業員と地域の方が接触する機会が数多くあった。それにより、従業員と地域の方の間につながりが形成され、地域の方に女川原子力発電所が安全だと認識してもらったことが、緊急時の避難先となった2つ目の理由であると推察される。

(4) 女川原子力発電所の防災意識

Q. 1の質問とも関連することなのですが、女川原子力発電所及び女川原子力PRセンターの震災前の防災意識はどのようなものだったのでしょうか。そして、そのような意識が構築された背景や理由についても、可能であればご教示いただければ幸いです。

A. 原子力発電所の防災意識は、一般社会と比べて高いもの考えられる。なぜなら、原子力発電所は絶対に事故を起こしてはならないという前提があるからである。しかしながら、万一に事故が起きた場合に備え、事故が起きた場合どうするかといった訓練も数多く行っている。原子力発電所は、法令に基づく保安規定や原子力災害特別措置法に基づいた防災体制をとらねばならない。こういった体制作りが行われていないと、運営することが不可能である。訓練の回数等について法律に基づいて行われる部分もあるが、自主的に行っている部分も存在する。これらのことから、原子力発電所の防災意識は一般社会より高いといえる。

Q. 東日本大震災後を受けて、センターに設置された展示物は震災前と比べ、変化があったのか、あるとしてどのような内容なのか、そしてその理由などを詳しくお聞かせいただければと思います。

A. 震災後新たに作られた展示品として、再稼働に向けての安全対策を行っていることを発信する映像と、安全対策の状況を含めたジオラマが挙げられる。また、震災が関係しているわけではないが、地域の女性の方がより足を運びやすくするための授乳室、小さな子供のためのキッズルームも設けられた。新たに作られた展示品とは逆に、震災後に撤去された展示品もある。以前はプルサーマルの展示物を設置していたが、現在は設置していない。震災が起きる以前、女川原子力発電所は3号機においてプルサーマルによる発電を行おうと計画し、行動していた。しかしながら、震災の影響で発電所の活動が停止となったため、現在は再稼働に向けて力を注いでいる。

(5) 映像資料から分かったこと

ヒアリング調査では、質疑応答に加え映像資料を用いた説明もしていただいた。映像資料から分かった女川原子力発電所の取り組みについて、以下に紹介する。

1) 津波への備え。津波への備えとしては、発電所に襲来する津波の想定高さを23.1mに見直し、これに十分耐えうる余裕をもった海拔29mの防潮堤を建設している。新たな防潮堤は、距離にして鋼管式鉛直壁がおおよそ680m、セメント改良土による堤防がおおよそ120m、総延長おおよそ800m、女川原子力発電所を大きな津波から守るように設置されている。

2) 地震への備え。地震への備えとしては、発電所敷地周辺で想定される地震の揺れの強さを

表す基準地震変動数 1000 ガルとし、更なる耐震工事を実施している。

3) 電気と水を確保するための備え。電気を確保するための備えとして、ガスタービン発電設備を高台に設置する。燃料となる軽油タンクには、大きな地震や竜巻などによる影響を極力回避するため、地下式を採用している。水を確保するための備えとしては、1 万立方メートルの貯水量がある淡水貯水槽を高台に設置し、また原子炉などに直接、水を注入できる大容量送水ポンプ車を配備している。重大事故発生時にはこの大容量送水ポンプ車を使って、淡水貯水槽から原子炉や使用済み燃料プールに直接、または間接的に注水する。さらに、原子炉の熱を取り除く熱交換器ユニットも配備した。

4) 放射性物質を閉じ込めるための備え。緊急時、安全に放射性物質を閉じ込めることは特に重要である。東京電力福島第一原子力発電所の事故では放射性物質を閉じ込める機能をもつ、原子炉格納容器や圧力容器が損傷し、水素爆発に至った。このような事態を防ぐための備えを行っている。例えば、原子燃料の破損により発生した、水素の蓄積を抑制する、水素再結合装置の設置や、万一の際、放射性物質の放出量を 1000 分の 1 以下に抑制するフィルター付き格納容器ベント装置の設置を進めている。

5) 災害やリスクへの備え。津波や地震以外の災害やリスクが発生した場合への備えも行っている。例えば、森林火災が発生した場合に備えて、発電所構内への延焼を防ぐため、発電所の敷地の周囲に防火帯を設置している。また、大規模な原子力災害が発生した場合に備え、高台に現地対策本部としての指揮所機能をもつ、耐震構造の緊急時対策所の設置を進めている。さらに、テロに遭った場合にも、原子力発電所の安全を確保する施設を備えることにしている。

最後に、今回お忙しい中、お時間をいただきヒアリング調査にご協力いただき、ありがとうございました。

7. 考察とまとめ

ここまで、原子力発電所の現在、歴史、女川原子力 PR センターのヒアリング結果などについて触れてきた。以下では、それらを基に考えていく。

これまでの調査で、原子力発電所は安全と言われていたが、技術的には必ずしも安全とは言いきれないことが分かった。

では、なぜ技術者が「原子力発電所は安全ではない。」と言っていたにも関わらず、“原発安全神話”だけが独り歩きをするような状態になっていたのだろうか。私たちは、そこに学校教育が関係していると考え。教科書検定前、原子力発電の安全性について問題があると指摘している出版社がいくつも見られたが、検定で指摘を受け、削除された。中学校や高等学校で原子力発電は安全であると学んだ覚えがある人も多いのではないだろうか。このように、原子力発電のメリットのみを追い、デメリットに目を向けなかったということが、原発安全神話を助長させるに至った要因の 1 つである。

しかし、技術的に十分安全と言えなくても、さまざまな対策をすることでそのリスクを減らしたり、なくしたりすることができる。現に、女川原子力発電所は津波や地震の多い地域であることから、東日本大震災前 14.8m 地点に敷地を築いた。東日本大震災では、およそ 1m 沈下し、発電所には最大 13m もの巨大な津波が押し寄せたが、原子力発電所を守ることがで

きた。昔から地震や津波が起りやすい地形であったことを考慮し、設置された 14.8m という数値には、地域の人を守りたいと思う、意識の高さが感じられる。また、ヒアリングの中で、東日本大震災以前から収穫祭を始めとしたイベントを通して、女川原子力 PR センターが地域の方にとって足を運びやすい施設となったこと、自社の活動を地域住民の方に知らせるという活動を普段から行っていることの 2 つを教えていただいた。技術的に難しい点も含めて、こうした努力に積み重ねが東日本大震災から女川原子力発電所を、そして地域住民を守ったといえるのではないだろうか。

また、東日本大震災を経て、女川原子力発電所では 5 つの対策をしている。そのなかには、津波の想定高さを 9.1m から 23.1m に引き上げたり、更なる耐震工事を行ったりするなど、企業の努力がみられる。このように女川原子力発電所では、発電所を安全に運営するために最大限の努力をしている。事故が起きた福島第一原子力発電所でも同様のことがいえる。私たちは、原発の危険性や事故について意識は払うが、その原発が安全に運営するためどれだけ力を注いでいるか、あまり知らない。

また、震災後、原子力発電ができなくなり不足した電力を補うために、中部電力では火力発電を再開した¹⁰。しかしながら、再稼働された発電所は、老朽化が著しく発電コストが高い。加えて、老朽化した発電所を無理に再稼働するのはリスクが伴う。原子力発電を危険だからといって、停止させたとしても電力の需要は変わらない。確かに、原子力発電を無くせば、女川原子力発電所のような企業努力をしなくても良くなり、事故の可能性も無くなるが、中部電力のように、代替措置として老朽化した火力発電を動かさざるを得ない状況に陥る可能性もある。こうした対策により再稼働された火力発電には、上記に述べたようなリスクも伴う。一概に原子力発電を停止することで、解決するような問題ではない。私たちは、こういった点を踏まえて原子力発電と共存する可能性を模索していかなければならないと考える。

8. 終わりに

福島原子力発電所で起こった事故以降、国内すべての原子力発電所が停止した。現在、新規規制基準を満たす国内の原発の数は 16 基¹¹である。(2020 年 2 月 26 日現在)

私たちは原子力発電と共存するということについて考えてきた。福島原子力発電所の事故以降、原子力発電所は批判的となってきた。しかしながら、女川原子力発電所は災害に対し、対策を行うことで発電所や地域住民を守ることができた。よって、原子力発電所と共存するという未来は、地域住民の理解や災害への抜かりない対策を行うことで、実現可能となるといえるのではないだろうか。

津波や地震といった自然災害を正確に予期し、それに対策することは容易であるとは言い難い。しかしながら、対策を怠れば、重大な被害を発生させる可能性も出てくる。私たちは、このような状況の中で企業がどのような選択をするかが、大きな分かれ道となると考える。そのため、最後に 2019 年 9 月 19 日に東京地方裁判所で行われた業務上過失致死傷罪で強制

¹⁰ 「武豊火力、寒波で「登板」急増、中部電、昨夏に復活—土日除き 5 日連続運転。」『日本経済新聞』2012 年 2 月 3 日、地方経済面 中部。

¹¹ 一般社団法人 原子力安全推進協会「原子力施設新規規制基準適合性審査状況」
<http://www.genanshin.jp/facility/map/> (最終閲覧日：2020 年 4 月 30 日)。

起訴された東京電力旧経営陣3人の第1審について簡単に紹介し、締めくくりにする。この判示は、刑事責任の有無を前提とするとはいえ、大災害についての予測とこれを踏まえた対策を講じる法人の義務について詳細に検討している点で重要と考えるからである。

(1) 要旨と争点

「過失により人を死傷させたとして業務上過失致死傷罪が成立するためには、人の死傷の結果の回避に向けた注意義務、すなわち結果回避義務を課す前提として、人の死傷の結果及びその結果に至る因果の経過の基本的部分について予見可能性があったと合理的な疑いを超えて認められることが必要である。……¹²⁾」ここでは、津波が襲来することについての予見可能性の有無に焦点を当てる。

(2) 判旨

この予見可能性の有無について「被告人ら3名は、「長期評価」等の条件設定次第では福島原子力発電所に10mの高さを超える津波が襲来するとの数値解析結果が出る、もしくは、そのような津波襲来の可能性を指摘する意見があるということは認識していたため、10mの高さを超える津波の襲来を予見する可能性がなかったとは言えない。しかしながら、そのような数値解析結果については条件設定の基礎となった「長期評価」の見解それ自体に信頼性がなく、適切な条件設定は専門家集団によって検討途上である旨を認識しており、「長期評価」の見解は、前記のとおり、平成23年3月初旬までの時点においては、客観的に信頼性があるとみるには疑義の残るものであった。被告人ら3名はいずれも、平成23年3月初旬までの時点においては、福島原子力発電所に10mの高さを超える津波が襲来する可能性について、信頼性、具体性のある根拠を伴っているとの認識がなかったとみざるを得ない。

加えて、他の原子力事業者、原子力安全に関わる行政機関、防災対策に関わる行政機関や地方公共団体のいずれもが、「長期評価」を全面的に取り入れることのない状況において、「長期評価」の取扱いについて、他の原子力事業者、関連分野の専門家、さらには原子力安全に関わる行政機関から、「長期評価」の見解に基づいて直ちに安全対策工事に着手し、対策工事が完了するまでは本件発電所の運転を停止すべきであるといった異論が述べられているというような情報に接することもなかったのであるから、平成23年3月初旬までの時点における原子力安全対策の考え方からみて、被告人ら3名の対応が特異なものであったとはいえず、このような状況の下で、被告人ら3名に10mの高さを超える津波の襲来を予見して、対策工事が完了するまでは本件発電所の運転を停止すべき法律上の義務があったと認めるのは困難というべきである。

よって、10mの高さを超える津波の襲来を合理的に予測させる程度に信頼性、具体性のある根拠を伴うものであったとは認められない。したがって、被告人ら3名において、本件発電所に10m盤を超える津波が襲来することについて、本件発電所の運転停止措置を講じるべき結果回避義務を課すに相応しい予見可能性があったと認めることはできないといわなければ

¹²⁾ NHK「詳報 東電刑事裁判『原発事故の真相は』
<https://www3.nhk.or.jp/news/special/toudensaiban/> (最終閲覧日：2020年6月15日)。

ばならない。」とし、最後に「結語」として、以下のことを述べている。

「本件事故の結果は誠に重大で取り返しのつかないものであることはいうまでもない。そして、自然現象を相手にする以上、正確な予知、予測などできないことも、また明らかである。このことから、自然現象に起因する重大事故の可能性が一応の科学的根拠をもって示された以上、何よりも安全性確保を最優先し、事故発生の可能性がゼロないし限りなくゼロに近くなるように、必要な結果回避措置を直ちに講じるということも、社会の選択肢として考えられないわけではない。しかしながら、これまで検討してきたように、少なくとも本件地震発生前までの時点においては、賛否はあり得たにせよ、当時の社会通念の反映であるはずの法令上の規制やそれを受けた国の指針、審査基準等の在り方は、絶対的安全性の確保までを前提としてはいなかったとみざるを得ない。確かに被告人ら3名は、本件事故発生当時…締役等という責任を伴う立場にあったが、そのような立場にあったからといって、発生した事故について、上記のような法令上の規制等の枠組みを超えて、結果回避義務を課すに相応しい予見可能性の有無に関わらず、当然に刑事責任を負うということにはならない。

以上の次第で、被告人らにおいて、本件公訴事実に係る業務上過失致死傷罪の成立に必要な予見可能性があったものと合理的な疑いを超えて認定することはできず、……それぞれの責任主体性ないし業務性の問題について立ち入るまでもなく、本件公訴事実については犯罪の証明がないことになるから、被告人らに対し刑事訴訟法 336 条によりいずれも無罪の言渡しをする。」

<参考資料>

名嘉幸照「“福島原発”ある技術者の証言 原発と40年間共生してきた技術者が見た福島の真実」(光文社 2014年)。

小岩昌宏=井野博満「原発はどのように壊れるのか」(原子力資料情報室 2018年)。

歴史学研究会編「震災・核災害の時代と歴史学」(青木書店、2012年)。

柳田邦男「想定外の罫 大震災と原発」(文藝春秋、2011年)。

週刊金曜日「原子力発電に関する記述と検定意見」(2011年 10巻) pp.20-21。

東北電力「建屋概要」

https://www.tohoku-epco.co.jp/electr/genshi/gaiyo/2_c.html (最終閲覧日:2020年2月2日)

女川町「原子力年表」

http://www.town.onagawa.miyagi.jp/05_04_04_04.html (最終閲覧日:2020年2月2日)

電気事業連合会「原子力発電所はどうなっているの?」。

<https://www.fepc.or.jp/sp/pikaru/structure.html> (最終閲覧日:2020年2月2日)。

経済産業省資源エネルギー庁「【日本のエネルギー、150年の歴史⑥】 震災と原発事故をのりこえ、エネルギーの未来に向けて」。

<https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyohistory6mirai.html> (最終閲覧日:2020年2月2日)。

龍谷大学「校舎面積」

https://www.ryukoku.ac.jp/about/factbook/factbook_05.html (最終閲覧日:2020年4月

30日)。

一般社団法人原子力安全推進協会「原子力施設新規制基準適合性審査状況」

<http://www.genanshin.jp/facility/map/> (最終閲覧日：2020年4月30日)。

「日本の原発、「海依存」が弱点 冷却に構造的課題」日経新聞。

https://www.nikkei.com/article/DGXNASFK2100G_R20C11A3000000/ (最終閲覧日：2020年4月30日)。

「武豊火力、寒波で「登板」急増、中部電、昨夏に復活—土日除き5日連続運転。」『日本経済新聞』2012年2月3日、地方経済面 中部。

NHK「詳報 東電刑事裁判『原発事故の真相は』」。

<https://www3.nhk.or.jp/news/special/toudensaiban/> (最終閲覧日：2020年6月15日)。

※2019年後期に龍谷大学で技術論を教えて下さった中村慎吾先生の授業を、この原稿を書く際に参考にさせていただきました。

<文章内の資料に用いたもの>

図1-1「電力政策、全体像見えず、停止中の原発、全国に32基—再稼働難航の恐れ」日本経済新聞2011年5月7日朝刊。

図1-2 電気事業連合会「発電設備と発電電力量」。

<https://www.fepc.or.jp/smp/nuclear/state/setsubi/index.html> (最終閲覧日：2020年4月30日)。

VI. 小括

私たちの班の問題意識は、すでに述べたとおりである。その問題意識のもと、宮城県庁土木部防災砂防課、仙台市役所危機管理減災推進課、女川町役場、女川原子力 PR センターの4ヶ所で、まもなく震災から10年が経とうとしている状況で、震災からの復興の状況や東日本大震災の経験を踏まえてどのような防災・減災に向けた対策をされているのかなどについて、ヒアリング調査をさせていただいた。

これらの問いに対して、4ヶ所全てに共通するような対策や活動を見られなかった。確かに、防災・減災に向けた対策としては、住民に防災意識をもってもらい、または高めてもらおうという目的で行われる防災・減災イベントの開催、巨大な防潮堤の設置、原子力発電事故を絶対に起こさないための日々の努力などさまざまあった。しかし、東日本大震災固有のものとは言い難く、大震災に向けた一般的・全般的な取り組みといえる。東日本大震災のような大きな災害は、地震・津波・(地域によりけりではあるが)原子力発電所の事故リスクなど、さまざまな危険をもたらすこれらの危険性に向けた対策はそれ自体非常に重要であるが、私たちの問題意識はこれを含む各地域固有の対策や試みを調査することにあつた。

この点で重要と思われるのが、すべての調査先に共通する対策や活動はないものの、どのヒアリング先でも「地域の人を守りたい」という想いは共通しているのではないかと感じたということである。いずれの調査先でもこのような想いのもと、各地の状況や問題点に応じてそれぞれの対策や活動がなされていたと考えられる。

今回の調査により、各章で示されるように各地におけるそれぞれの状況等に応じた対策や活動が全力でなされ、その結果が防災や減災につながろうとしているということの一端を示すことができたと思うのではないかと思う。

なお、本調査を行う際には、龍谷大学政策学部准教授の石原凌河先生にお話を伺う機会をいただき、私たちが調査を始めるに至ってどのような点に目を向けるべきなのかなど貴重なアドバイスをいただいた。先生のアドバイスなしに、今回の調査は成り立たなかったといっても過言ではない。ヒアリングの際に頂戴した、主に被災地の現状や復興に関する先生のご見解からは重要な示唆をいただいた。その内容は以下のとおりである。

被災地の現状について。震災から9年経つため、建物の再建や道路の補修等は為され、街の復興はかなり進んでいる。ただ、東日本大震災の被害があった日から今日に至るまで、非常に苦しい思いをし続けている人が数多く存在し、被災地復興の目的を街の復旧のみにとどまってしまうのは、人々に対して残酷である。その点で言えば、まだまだ復興までの道りは長いといえる。また、被災地の抱える問題として人口の減少や高齢化があるが、被災地の多くは元々それらの課題を抱えており、東日本大震災により状況が悪化させた。このことから地域差による復興の遅れも見られる。人口の減少や高齢化を改善するための政策として、一時的に若い世代の人々を雇用し、産業の支援や地域活性化支援を行ったが、その地域に残る若者はごく稀であった。

実際に被災地を訪れた先生は、20代から30代の人々が不足していることに気付き、復興までの道りに陰しさを感じたという。先生の研究テーマは災害の遺構、その保存に重点を置くものであるが、防災や復興等に関連するテーマは幅が広く、政治や法律の問題に直結するものもある。例えば、憲法22条の居住・移転の自由や公共の福祉は東日本大震災の際でも

問題となり、建築基準法 39 条の「災害危険区域」の規定は憲法上問題になりうるとする議論もある。実際にも、震災により数千人の住民が住めなくなるという事態が生じている。それに加えて、被災地では住居の高台移転と防潮堤の建設が同時に進められてきているという事実もある。これらが同時に進められているのかというと、自治体は防潮堤だけでは防げない高い津波が来ることを想定せざるをえないからである。実際に東日本大震災では防潮堤を越える津波が押し寄せ、想定外の事態により避難が遅れてしまったということもあった。100 年に一度発生する津波は守れても、東日本大震災のような 1000 年に一度の津波は防げない可能性があるため、住居の高台移転が同時に進められたのである。防災や復興などについて考えることは、政治学や法律学にも関連する複雑な視点を伴うものなのである。

上にあるように、石原先生から、お話を伺った際に「居住移転の自由と公共の福祉との折り合いは、今回の東日本大震災でも相当問題になった。建築基準法第 39 条の災害危険区域を指定するということは、そこに住んでいた人が津波というリスクの中で追い出されてことになる。それが本当に良いのかは、憲法学の視点から考えてほしい。」ということ言っていた。ここからは、その問いに憲法学の視点から考える。

まず、居住移転の自由と公共の福祉の折り合いとは、憲法 22 条 1 項「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。」からわかるように、の公共の福祉に反する場合居住、移転及び職業選択の自由を制限される可能性があるということを意味する。公共の福祉とは何かという議論自体重要な意味を含むが、紙幅の関係もあり、ここでは割愛させていただく。「公共の福祉」の例として SARS が挙げられる。2003 年に流行した SARS については、厚生労働省から「重症急性呼吸器症候群（SARS）関連情報¹」が出され、その中で入院については「都道府県知事は、SARS のまん延を防止するため必要があると認めるときは、SARS の患者に対し 72 時間を限度として、特定感染症指定医療機関若しくは第一種感染症指定医療機関に入院すべきことを勧告することができること。また、当該勧告を受けた者がこれに従わないときは、特定感染症指定医療機関若しくは第一種感染症指定医療機関に入院させることができること。……」とされている。こうした感染症まん延防止のための入院も公共の福祉で制限される例として挙げられるのである。

これに対し、建築基準法第 39 条の災害危険区域とは、「地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。」のことをいう。ここで問題となるのは、憲法で居住移転の自由が認められているにも関わらず、建築基準法等によって住み慣れた土地から簡単に引き離されてしまう可能性がある、ということだ。さらに言うと、住み慣れた土地から引き離されるということは、自身の所有している土地と家屋が使えなくなることにもなるため、憲法第 29 条にある財産権の制限にもなると言える。（憲法第 29 条 第 1 項「財産権は、これを侵してはならない。」で第 2 項は「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。」）

他方で、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」の

¹ 厚生労働省「重症急性呼吸器症候群（SARS）関連情報」

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou05/06-07-06.html>（最終閲覧：2020 年 6 月 2 日）。

第2条には「……『移転促進区域』とは、前条に規定する災害(=豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害)が発生した地域又は同条に規定する災害危険区域のうち、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域をいう。」とされている。行政はこの法律を根拠に集団移転事業を進めているが、その目的は「住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため」と限定的なものにとどめているのである。

以上のような法律の規定と憲法22条1項との関係については、「居住・移転の自由も、財産権も、憲法上、公共の福祉による制限があることが明記されている²⁾」として、「原発災害避難者の場合、当該制限は放射能リスクから当人の生命及び身体を保護するためであって、仮にそれが『限定されたパターンリスティックな制約』に過ぎないとしても正当な権利制限に当たると解さざるを得ないだろう。³⁾」とする見解もある。この見解は、上記の憲法上の権利の制限が許容される場合について「原発災害避難者の場合」と限定しているが、津波をはじめとする自然災害によって居住・移転の自由や財産権が侵害されるのであれば、今回の津波のリスクが高い地域に住む人が、別の地域に移転しなければならないということと、同じものと考えて良いだろう。

この「パターンリスティックな制約」とは、「本人を保護するためであるとして、国家が干渉的に個人の人権を制約すること⁴⁾」を言う。今回の問題に当てはめ、より具体的に言うと、「パターンリスティックな制約」とは、個人の生命と身体、財産を保護するために、国家が干渉的に個人の居住・移転の自由と財産権を制約することであると考えられる。

また、公共の福祉について考える方法として、「一元的内在制約説」という考え方があり。一元的内在制約説とは、「公共の福祉は人権相互の間の衝突の可能性を調整する原理である⁵⁾」として、「自由権の保障のための制約については『必要な最低限度においてのみ国家権力による規正が許される』という自由国家的公共の福祉に基づく制約が認められ、社会権の保障のための基本的人権の制約については『必要な限度において』介入ないし干渉が許されるという社会権的公共の福祉に基づく制約が認められる⁶⁾」という説である。公共の福祉に関して権利が制約されることを説明する説として、一元的内在制約説は学説上の通説⁷⁾となっている。

この「パターンリスティックな制約」と「一元的内在制約説」という考え方に基づき、今回の問題について考える。本件の問題点は、憲法で認められた居住移転の自由を災害危険区域が設定されることによって、住み慣れた地域に住めなくなってしまうこと、住む場所を自由に決められないこととの整合性である。災害危険区域の設定は今後の東日本大震災のような大災害が起きたときに、生命・身体及び、財産を保護するために必要な制約ではないかと考える。しかし、公共の福祉があるからといって、どのような権利制限も許容されるわけではない。その制限は最小限にしなければならないし、憲法で保障されている権利である以上は、

²⁾ 斎藤浩「原発の安全と行政・司法・学界の責任」(法律文化社、2013年) 127頁。

³⁾ 同上。

⁴⁾ 青井未帆=山本龍彦『憲法I 人権』(有斐閣、2016年) 17頁。

⁵⁾ 青井未帆=山本龍彦『憲法I 人権』(有斐閣、2016年) 17頁。

⁶⁾ 同上。

⁷⁾ 同上。

他に制限的でない方法があるのであれば、その方法を採用すべきである。今回のように、ある人権を保障しようとする制限されてしまう権利があり、それが制限されて良い権利なのかについては、制限される権利の性質や制限する目的・正当性などを1つ1つ判断していく必要がある。本件においては、上記の「パターナリスチックな制約」「一元的内在制約説」に加えて、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」によって、居住・移転の自由及び、財産権の制限について「住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため」と限定的なものにとどめているため、この制限そのものが過度なものとは言えないと考える。しかし、財産権の侵害でいえば、憲法29条3項に「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」という規定があるため、移転先の家屋に対する補償は国がしっかりとしなければならない。また、災害危険区域の範囲については権利が制約される人がいることを忘れず、制限されてしまう地域が必要最低限になるように配慮する必要がある。

最後に、ヒアリング調査に協力していただいた方々をはじめ、本調査にご協力頂いたすべての方に感謝申し上げます。ありがとうございました。

<参考資料>

厚生労働省「重症急性呼吸器症候群（SARS）関連情報」。

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou05/06-07-06.html>（最終閲覧：2020年6月2日）。

森英樹＝白藤博行＝愛敬浩二『3.11と憲法』（日本評論社、2012年）。

斎藤浩『原発の安全と行政・司法・学界の責任』（法律文化社、2013年）。

青井未帆＝山本龍彦『憲法Ⅰ 人権』（有斐閣、2016年）。

※その他、2018年後期に龍谷大学で「憲法Ⅰ」を教えて下さった濱口昌子先生の講義内容も、この原稿を書く際に参考にさせていただいた。

第2編 震災からの復興とまちづくり

1.はじめに

1.調査概要

第1編は、「東日本大震災からの防災の為のまちづくり」の調査に関するものであったが、第2編は、「東日本大震災からの復興とまちづくり」について調査した内容について述べていく。

東日本大震災による大規模かつ広範囲な被害は、改めて震災に対して強いまちづくりに必要性を示しただけでなく、大規模の震災による人口の流出の防止、さらには地域振興を目的とする震災後のまちづくりの必要性・重要性を示していると考えられる。従来から、地方都市においては、若者の減少を代表とする人口流出や都市のドーナツ化現象などの問題点が指摘されていた。東日本大震災に被災した地方都市は、複数の観点の課題を担っているといえる。他方で、このような課題を抱える各都市が、東日本大震災後にどのような考えや目的に基づき、どのような政策や工夫を行い、復興やまちづくりを目指してきたのか。この点は、今後、大規模な震災が予想される各地域にとっても、重要な意味を持っているといえるのではないかと考える。このような問題意識のもと、私たちは、「災害に強いまちづくり」「市民によるまちづくり」「まちづくりの原点」について重点的に調査を行い、実際に大規模の震災が起きてから、市民一人ひとりに何ができるのか、又は起きる前に、どのような準備と意識が必要なのかを考える必要があると考えたのである。

具体的には、「災害に強いまちづくり」では、宮城県庁に調査の御依頼をした。宮城県では、人々が震災の出来事を忘れてしまうことを恐れ、後世に震災の出来事を伝承するプロジェクトを行っている。このことは、県民一人ひとりの防災への意識の高まりにもつながると考える。また、宮城県は災害に強い道路や空港など、安全性に特化したまちづくりという特徴も見られ、県全体で、災害に備えるという体制が目指されている。ここから、被災した当時から、現在までの復興までの道のりや、それによって変わった防災意識など、これから必ず来るであろう自然災害にそなえるための意識や、準備について調査する。

「市民によるまちづくり」の調査については、塩竈市市民安全課協働推進室に調査の御依頼をした。塩竈市では、震災の以前から、市民主体のまちづくりを目指し、市民団体の活動の支援に力を入れてきた。その中では、市民の市政への関心の薄さ等の問題点が発生し、塩竈市では、市民に自らの声が市政に反映されることを知ってもらう為の取り組みや、行政と協働する市民団体の援助などを行ってきた。その中から、どのようにして、市民を施策に巻き込むか、または関心をもってもらおうかといった工夫について調査する。

「まちづくりの原点」に関する調査では、女川町にある女川みらい創造株式会社・女川町産業振興課公民連携室の青山様にご協力を頂いた。女川のまちづくりでの特徴は、住民一人ひとりの地元愛である。その地元愛の原点は明治時代まで遡り、当時の何もなかった土地から、住民が自分達で築き上げたという歴史に基づくものである。そして、その先人達の教えは現在まで続き、震災後も、民主主導のまちづくりを展開してきた。ここでは、住民主導のまちづくりが復興にどのような役割を果たしたか、そして、住民の力の可能性を示すことを目的とする。

II. 未曾有の災害を越え、高みを目指す宮城県

1. はじめに

(1) 調査目的

2011年に発生した東日本大震災によって多くの沿岸部の市町が被災し、宮城県は新しいまちを一から作るようになった。私たちは、このような大地震や津波による被害から10年間でどのような復興を宮城県が行い、まちづくりを行ってきたのかということ学ぶために調査を行った。以下では、宮城県が、東日本大震災からの復興についてどのように解決してきたのか、そしてそれはどのような考えに基づいたのか、ということ意識して、住宅の土台となる土木の面、特産品などの地域振興の面の2つの観点から、宮城県の政策について検討していく。

(2) 宮城県の概要

宮城県は、東は太平洋に面していて、豊かな漁場と日本三景の一つ松島をはじめとする風光明媚な観光地などに恵まれている。また、西には蔵王・船形・栗駒などの山が連なり四季折々の姿を見せ、中央部には有数の穀倉地、仙台平野が広がっている。総面積は、7,282平方キロメートルである。県庁所在地は仙台市で政令指定都市でもある。そして、全国屈指の水産県であり、金華山・三陸沖合には親潮（寒流）と黒潮（暖流）の潮目が形成される世界有数の漁場を有している。ここでは、マグロ、カツオ、カジキ、サンマをはじめ多種多様な魚が豊富に漁獲され、沿岸では、ノリ、カキ、ワカメ、ホタテガイ、ギンザケ、ホヤなどの養殖が盛んである¹。

(3) 「宮城の将来ビジョン」²

この政策は、2007年3月に県政運営の基本方針として策定された。その後、2017年3月に改定されており、2020年を目標とした14か年のビジョンである。県政運営の理念を「富県共創！ 活力とやすらぎの邦づくり」としている。また、政策推進の基本方向として、①富県宮城の実現～県内総生産10兆円への挑戦～、②安心と活力に満ちた地域社会づくり、③人と自然が調和した美しく安全な県土づくりの3つを掲げている。

宮城県は、2011年3月11日に発生した東日本大震災によって、沿岸部を中心に県全域で極めて甚大な被害を受けたことにより、同年10月には「宮城県震災復興計画」を策定し、この計画を「宮城の将来ビジョン」と共に県政運営の最上位計画と位置付け、東日本大震災からの復旧・復興に取り組んでいる。

また、宮城県は、2015年10月には「宮城県地方創生総合戦略」を策定し、安定した雇用の場の確保、県外からの移住の推進、結婚・出産・子育ての総合的な支援、持続可能な地域づくりの4つを基本目標として地方創生の取り組みを推進している。

(4) 「宮城県震災復興計画」³

2011年3月11日に起きた東日本大震災からの復興計画として「宮城県震災復興計画」が策定され

¹ 宮城県 HP「みやぎの産業（水産業）」 <https://www.pref.miyagi.jp/site/profile/industry03j.html>（最終閲覧日：2020年2月24日）。

² 宮城県震災復興・企画部・震災復興政策課編「宮城の将来ビジョン」（2017）1～6頁。

³ 宮城県震災復興・企画部・震災復興政策課編「宮城県震災復興計画」（2011）1～10頁。

た。2011年3月11日以前の状態へ回復させるという「復旧」だけにとどまらず、これからの県民生活のあり方を見据えて、県の農林水産業・商工業のあり方や、公共施設・防災施設の整備・配置などを抜本的に「再構築」することにより、県勢の発展を見据えた最適な基盤づくりを図っていくことが重要とされている。そして、①災害に強く安心して暮らせるまちづくり、②県民一人ひとりが復興の主体・総力を結集した復興、③「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」、④現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり、そして⑤壊滅的な被害からの復興モデルの構築という5つの基本理念が掲げられている。

同計画は、計画期間を全体で10年とし、2011年から2013年までを被災者支援を中心に生活基盤や公共施設を復旧させる「復旧期」、2014年から2017年までを直接の被災者だけでなく、震災の影響により生活・事業等に支障を来している方々への支援の充実、宮城県の再生に向けたインフラ整備などを充実させる「再生期」、2018年から2020年までを県勢の発展に向けて戦略的に取り組みを推進していく「発展期」と3期に区分している。

さらに、同計画は、復興のポイントとして、災害に強いまちづくり宮城モデルの構築、水産県みやぎの復興、先進的な農林業の構築、ものづくり産業の早期復興による「富県宮城の実現」、多様な魅力を持つみやぎの観光の再生、地域を包括する保健・医療・福祉の再構築、再生可能なエネルギーを活用したエコタウンの形成、災害に強い県土・国土づくりの推進、未来を担う人材の育成、復興を支える財源・制度・連携体制の構築の10項目を挙げており、それぞれのポイントに応じた具体的な取組を策定しその実施に取り組んでいる。

(5) 「宮城県地方創生総合創造戦略」⁴

宮城県は、東日本大震災からの復興だけでなく、人口の減少、少子高齢化、自然との共生、安全・安心な地域社会づくりなどの現代社会を取り巻く諸課題を抱えているとされ、これらを解決する先進的な地域づくりに取り組んでいくとされている。このような宮城県の現状を踏まえて、「地方創生」の取組を推進することを通して震災からの「創造的な復興」を成し遂げ、県政運営の理念の実現を加速し、効果を最大化するための推進力となるように、本戦略は策定されている。

この政策は、これより幅広い政策分野を対象とする「宮城の将来ビジョン」や「宮城県震災復興計画」に包含されるものと位置づけられ、そして有機的に連携しながら整合を図るものとされている。そして、基本目標として、①安定した雇用を創出する、②宮城県への移住・定住の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心・安全な暮らしを守るという4つの具体的方向性が掲げられている。

(6) 「宮城県社会資本再生・復興計画」

東日本大震災からの復興に向け、今後10年間の復興の道筋を示す「宮城県震災復興計画」の土木・建築行政分野における部門別計画として「宮城県社会資本再生・復興計画」が策定されている。この計画は、東日本大震災からの復旧・復興に向けた土木・建築行政の基本理念や基本方針を示すと共に、今回の震災の教訓を踏まえて、これからの社会資本整備のあり方を提唱する計画である。これまで土木部の指針としてきた「土木行政推進計画」に代わり、今後10年間の土木部所管事業の運営方針を示

⁴ 宮城県「宮城県地方創生総合戦略」(2015)1頁、27頁。

す計画として位置付けられている⁵。

同計画も、上記記載の「宮城県震災復興計画」と同様に復旧期、再生期、発展期の3期に区分している。また、それぞれの期間にアクションプランを策定し、復興の進捗状況や社会情勢を踏まえて計画策定時に想定していなかった新たなプロジェクトや課題等に的確に対応している。

2. ヒアリング報告（宮城県庁土木部復興まちづくり推進室）

震災から10年経った今、宮城県の復興に対する姿勢・考えや、まちづくりがどのように変化をし、何を目標にしているのかを知るために、私達は、宮城県庁土木部復興まちづくり推進室にヒアリングを行った。その回答の内容をまとめたものが以下である。


(1) 災害に強いまちづくりについての回答

2011年10月策定の「宮城県震災復興計画」のポイントの一つである「災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」は、高台移転や職住分離、多重防御など沿岸防災の観点から震災教訓を活かした災害に強いまちづくりをはじめとする取組を進めていくものとなっている。この政策には、①壊滅的な被害を回避する粘り強い県土構造への転換、②いつまでも安心して快適に暮らすことができる生活基盤の整備、③かつてない賑わいや活力に満ちた東北の発展と宮城の飛躍を支える交流・産業基盤の整備の3つの基本目標があり、1つの基本目標に主要な施策が4つずつ設定されている。復興まちづくり推進室は、宮城県内の各市町が策定するまちづくり計画等について支援を行っている。宮城県では震災前にはこのような組織はなかったが、震災後に新たに設置され、市町のまちづくり計画について後押しをしたり助言を行ったりするなどの役割を担っている。

(2) 震災復興計画についての回答

宮城県では復興を達成するまでの期間を10年間に設定し、2020年度を復興の最終地点として目標を定めている。また、2011年度から2020年度までの10年間を、復旧期として3年・再生期として4年・発展期として3年と区分している。今年度は、発展期の最終年度であるため復興の総仕上げとしている。震災復興は、ハード面(道路・下水道等)とソフト面に分けられる。ハード面における復興のまちづくりは主に、防災集団移転促進事業・被災市街地復興土地地区画整理事業・津波復興拠点整備事業の三つの事業がある。各事業のそれぞれの進捗状況を表にまとめたものが以下の画像である。

⁵ 宮城県庁 HP「宮城県社会資本再生・復興計画」<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/dobokusom/ds-keikaku-index.html>（最終閲覧日：2020年6月1日）。

(3) 各事業の進捗状況（復興まちづくり関連）  宮城県

＜令和元年10月末現在＞

市町村	防災集団移転促進事業			被災市街地復興土地画整理事業				津波復興拠点整備事業		
	計画地区数	造成工事着手地区数	住宅等建築工事着手地区数	計画地区数	買収地区数	造成工事着手地区数	住宅等建築工事着手地区数	計画地区数	事業認可地区数	造成工事着手地区数
仙台市	14	14	14	1	1	1	1			
石巻市	56	56	56	15	15	15	15	1	1	1
塩竈市	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1
気仙沼市	51	51	51	4	4	4	4	2	2	2
気仙郡	2	2	2	2	2	2	2			
多賀城市				1	1	1	1	1	1	1
仙台市	2	2	2	1	1	1	1			
鹿島市	7	7	7	3	3	3	3	2	2	2
登米市	5	5	5							
山内町	3	3	3					2	2	2
十和田市	5	5	5	4	4	4	4			
秋田町	22	22	22	1	1	1	1	1	1	1
鹿角市	26	26	26	1	1	1	1	2	2	2
合計	195	195	195	35	35	35	34	12	12	12
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(97%)	(100%)	(100%)	(100%)

（注）1. 計画地区数：被災市街地復興土地画整理事業は、買収地区数と一致するが、造成工事着手地区数は、買収地区数と一致しない場合がある。

引用：宮城県土木部 復興まちづくり推進室「宮城県の復興まちづくりの計画と現状」

まず、1つ目の防災集団移転促進事業は津波によって被災した地域において、住民の生命等を災害から保護するため住民の居住に適当でないと認められる区域内の集団的移転を促進するというものである。この事業は、2019年1月の時点で全ての地区（195地区）で住宅等の建築が可能となっている。表の一番左を見てもらうと分かるが、住宅等建築工事着手の合計の数が195になっており、現段階で造成工事が完成していることが分かる。次に2つ目の、被災市街地復興土地画整理事業は、浸水の被害を受けた市街地において、地域の復興ニーズに的確に対応した緊急かつ健全な市街地の復興を推進するための土地画整理を行う事業である。この事業は、土地の持ち主に整除化した土地を換地するため、用地の買収を伴わないものである。全体（35地区）のうち97%にあたる34地区において住宅等の建築が可能となっている。そして、3つ目が、津波復興拠点整備事業である。この事業は東日本大震災を受けて新たに創設された事業であり、用地買収方式で緊急的に市街地を整備するというものとなっている。この事業も防災集団移転促進事業と同じく全ての地区（12地区）で住宅等の建築が可能となっている。以下の画像は、それぞれ事業のイメージ図である。



引用：上記と同じ

また、まちづくり事業以外のインフラも2020年度の完了を目指して進めており、ハード面の整備は概ね順調に進んでいる。一方、心のケアなどのソフト面についてはこれからも考えていく必要がある

ものと考えている。

(3) 東日本大震災前後での変化についての回答

震災前に策定された「宮城の将来ビジョン」では、目指す姿として「県民一人ひとりが、美しく安全な県土にはぐくまれ、産業経済の安定的な成長により、幸福を実感し、安心して暮らせる宮城」、「宮城に生まれ育った人や住んでいる人が活躍できる機会にあふれ、国内からも国外からも人を引きつける元気な宮城」という姿を描いた。一方、震災後に策定した震災復興計画においては、このような将来の姿を、震災を乗り越えながらも実現すべき目標とし、震災復興における施策・政策を展開していくこととした。このため、県全体の産業振興のあり方や公共施設・防災施設の整備・配置などを抜本的に見直し、被災地を中心に生活基盤づくりを図る必要があったことから、分野別の方向性として、(1)環境・生活・衛生・廃棄物、(2)保健・医療・福祉、(3)経済・商工・観光・雇用、(4)農業・林業・水産業、(5)公共土木施設、(6)教育、(7)防災・安全・安心、を設定し、具体的な取組を掲げた。

例えば(2)保健・医療・福祉であるが、宮城県山元町では、JRの線路が内陸移転されたという事情もあり、駅の近くに全ての機能が集約した形で復興が行われた。まちづくりに対する行政の取組の姿勢や役割としては、東日本大震災によって新たに他の地域から引っ越ししてくる人、仮設住宅から災害公営住宅に引っ越ししてくる人など様々なところへの移動によって新しいコミュニティの再構築を必要ができたため、新しいコミュニティを再構築するための支援、沿岸10市町33カ所(平成31年4月30日現在)にサポートセンターを設置するなどの心のケアというようなソフト面でのよりきめ細かな支援を進めてきた。

(4) 地域の活性化についての回答

地域の特産品として、宮城県南部でのイチゴの生産や、国内生産率1位のパプリカの生産など新たな園芸農業を行ったり、宮城のブランド名をつけるなど食品に付加価値をつける取組を実施している。

また、観光については震災があった年度の2011年以降、観光客入込数は回復している。2018年には6,422万人になっており、震災前と比較すると上回っているものの、沿岸の被災地についてみると94%に留まっている。沿岸部では低調ではあるがインバウンドの客も増え、外国人観光客・宿泊客数は、県全体で2.3倍(全国平均は3.2倍)となっている。しかし、まだ震災や原発事故の風評被害がある、特に韓国・香港からの観光客が減少している。そこで、観光推進機構と連携して外国人観光客の誘致を積極的に行っている。近年では、観光客を増やすためにも色々なキャラクターとタイアップしており、平成30年度はHey! Say! JUMP、令和元年度の上半期はサザエさん、下半期は被災三県でポケモンとタイアップを実施し観光キャンペーンを展開している。

(5) 今後について

「3.11 伝承・減災プロジェクト」を次世代の子どもたちにも繋げていくためのアテンションとし、震災そのものを風化させないようにしている。プロジェクトのおおまかな土台は変わらないが、時代と共に変化していくものとしている。宮城県では6月12日を防災の日として県一体で防災活動に取り組んでいる。また、「宮城の将来ビジョン」「宮城県震災復興計画」「宮城県地方創生総合戦略」は2020年度までの計画となっているため、これらの計画に掲げる理念を継承し、一つの計画に統合するとともに、今後見込まれる社会の変化等を踏まえながら、将来の宮城のあるべき姿や目標を県民の皆さん

と共有し、その実現に向けて取り組むべき施策を明らかにするため 2021 年度をスタートとした新たな計画を現在策定している。

3. 分析

宮城県は東日本大震災の教訓を多く生かしているが、その代表例として、2011 年 10 月策定の「宮城県社会資本再生・復興計画」や「災害に強いまちづくり宮城モデル構築」が挙げられる。県自体の復興は 2020 年を最終年度としていたため、ハード面は順調に完成していることが分かった。しかし、震災前の状態に戻っていくことによって、県民が震災の恐怖を忘れることが危惧される。そのような問題を解決するためにも行っていることの 1 つが、3.11 伝承・減災プロジェクトである。津波の被害を記録に残すことによって、宮城県の住民はもちろん県外に住んでいる人々も震災の恐怖や何が起こったのかという詳しい概要を知ることができ、忘れることはないだろう。このプロジェクトは高台移転や内陸に住居を移転した住民にも災害の教訓を忘れないようなものになっており、次世代に続けてくものだと考えられている。宮城県の復興はハード面・ソフト面共に行われており、ハード面はもう完成に近い状態であるが、まだソフト面はこれからも考えていく余地があり、震災の被害を受けた人々のメンタルケアに重点を置くべきであると考えられる。例えば震災によって心の傷を負った県民は、どこに住んでいても専門家に相談できるようにするというような、かつて住んでいた県民がこれからも住み続けたいと思えるようなことをハード面の復興が終わった今、取り組んでいくべきではないだろうか。

観光面については、観光王国みやぎの実現のために様々な取り組みをしているということも分かった。その取り組みによって震災前よりも観光客が増えていることも目に見えているのだ。しかしヒアリング報告でも分かるように震災や原発事故の風評被害により、海外の観光客が全国平均を下回っているところも課題として挙げられる。

私たちは、この東日本大震災を経たまちづくりは、宮城県の強みであるのではないかと考える。震災によってたくさんのが消え、かけがえのない命まで失った。喪失感や虚無感は計り知れないだろう。もちろん二度と起きてほしくはないと思うのは当然のことである。そのため、震災を契機として、複数の点について様々な角度から安全性を考慮したまちづくりが行われているのである。例えば、災害に強い道路・港湾・空港の整備が行われ、県民が住んでいても安心できるようなまちづくりが行われている。ここでは、東日本大震災のような大きな地震・津波がいつ来ても対処できる工夫がなされているといえるだろう。地形特性や被災教訓を踏まえた上でのまちづくりは、県民の安全を一番に考慮し、津波が来た時想定できる可能性を全て考え、「逃げる」・「避難する」を前提とした「減災」という新しい考えも東日本大震災の被害を受け、取入れられた。この一連のまちづくりは、大きな災害を受けた県だからこそその安全性を重視したものではないかと思う。私たちは、宮城県における震災を意識した安全や安心を重視したまちづくりをもっと広めることによって、上述のような風評被害が減るのではないかと考える。では、ハード面の復興が大方終わった今、次は何を目指していくのか。

それは、目標にも掲げている宮城県の災害に対するまちづくりが日本のモデルになることを現実化させることである。そうすることによって日本だけでなく海外にも宮城県の災害に対する姿勢を広めることができ、様々な課題解決にも繋がると考える。

Ⅲ. 塩竈市 ～市民と共に歩む町～

1. はじめに

私たちは、「まちづくり」というワードを聞くと、行政の活動を思い浮かべるであろう。しかし、行政の活動は、補助的なものに過ぎず、実際は市民による「まちづくり」に重点が置かれる。まちづくりの主役は市民であり、動かしていくのも市民である。

そして、行政は市民の活動を支援し、より多くの市民を施策に取り組むかという問題に向き合うこととなる。本調査では、大震災の前から、住民主体のまちづくりに力を入れてきた塩竈市にご協力をいただき、市民団体との協働や、市民の市政への参加の在り方、その方法などの工夫について調査をすることとなった。ここでは、近年都市部では、問題となっている住民の市政離れや、そこで起きる問題点などを比較し、いかに市民活動が「まちづくり」において重要なかを考察していく。

2. 各調査対象

(1) 体的な調査

NPO をはじめとする市民活動がまちづくりの主体であることの再認識と、その環境をつくり出す数々の施策と、市民一人ひとりの声が市全体の政策に反映する事を自覚し、その過程で直面した様々な課題と解決策について深く考察していく。具体的な調査の内容は、塩竈市における市民との、協働促進事業を維持する為の工夫や、市民の機運の醸成の為の活動。現在の塩竈市の労働者人口に関する期待。行政と市民の関わりで、平等な支援を実現する為の取り組み。非営利である為の市民活動の審査の境界線や行政と市民団体のパートナーシップの構築のための工夫。市民の町内会への参加のアプローチである。

そして、その調査における最終目的は、市民によるまちづくりが、市の全体の施策でどれほど重要な事であるのか。そして、市民によるまちづくりの可能性を幅広く学び、それが、非日常である震災という事態に遭遇した時、市民による行動が、どれほどの可能性を発揮したかを理解し考察し、市民がまちづくりにおいて、いかに重要な役割を担っているかについての理解を深める事を目的にする。

(2) 調査の上での基本情報

①長期総合計画¹

塩竈市では、長期総合計画という将来のまちづくりの基本となる計画を行っている。この計画は塩竈が目指す望ましい街の将来像を明らかにし、それに必要な施策を示したものである。この計画づくりは、市と市民、そして市議会が協力をし、専門家の意見を聞きながら作業を進めてきた。塩竈市は、市民の意見や提案を把握するために、アンケート調査の実施や、地区ごとの懇親会の開催や、市民から代表される審議会を設置した。

塩竈市では、2001 年度からスタートした第四次長期総合計画の中での、「海・食・人が生きるまち塩竈」を新たな都市像とし、その達成の為に共に支えあう、健やかさと安全に満ちたまち、共に学び、ともに歩む、市民が輝くまち、海と緑とともに暮らす環境にやさしいまち、塩竈の資源と特性を活かした活気あるまち、市民と行政の協働で創るまちを目標として掲げている。それぞれについて、先導的、重点的に取り組むべき施策をリーディングプロジェクトとして位置づけている。基本理念として、

¹ 塩竈市「塩竈市市民活動促進指針」(2003) 11～15 頁。

支えあう心を育むまちづくり、自然と共生したまちづくり、地域特性を生かしたまちづくり、市民と行政が協働するまちづくりの四つを挙げている。

特に、「市民と行政の協働で創るまち」「協働のまち」プロジェクトでは、その主要な担い手となる、市民活動を活性化させ、行政とのパートナーシップを構築することにより、市民主体のまちづくりを目指しているとされている。

この活動の基本の目標は、市民活動の担い手を育む、まちの活性化に市民を活かす、市民と行政の協働を促進することであり、市民活動の自立性を損ねるような干渉はせず、市民活動の自立を尊重する。市は市民活動をまちづくりのパートナーとして対等な関係を築く。実施にあたって特定の団体のみを対象とはせず、全ての市民活動を対象とする。市民活動と関わりのある施策を進めるにあたって、目指す目標を市民活動とともに理解し、その共有化を図る。各活動団体への支援への支援・促進の内容ならびにその成果に関する情報を公開して、公開性や透明性を確保する。これらの具体的な基本姿勢の基に取り組んでいる。

<塩竈市の市民生活を活かすための具体的施策>

活動環境の整備をすることは、市民活動を促進するための基礎となるものである。

行政は、市民活動団体の自発的な取り組みに対して市民の声を取り入れながら側面的支援を行なう。具体的には市民活動の活動場所として市内にある既存施設の環境整備または、市民活動支援を目的とした拠点施設の整備(例・拠点施設の運営、既存施設の有効活用、備品の整備)、市民活動に意欲的な個人また団体相互の交流を通して、新たな人材の発見などを進め、市民の参加の場を創造する(例・交流イベント事業、各種事業の企画・運営)。市民、企業、行政からの出資や寄付による基金など、市民活動への資金的支援のあり方の検討と導入を図る(例・民間、国等の助成金制度の活用、民間対民間の自製金制度の確立)、市民活動を始めたいという個人や市民活動の運営などで課題を抱える団体に対して、市民活動の意義や経営などに関する多様な学習機会の提供を進めること(例・シンポジウムの開催、パワーアップ講座の開催による団体の育成、人材養成講座、税理士、財務専門官による相談会の開催)、部局横断的な庁内の市民活動促進体制の整備や塩竈市以外の関係機関との連携を進めるとともに、行政職員の研修機会などの充実を図る(例・職員研修会の開催、施設利用検討庁内組織の設置による一体的な利用の検討、専門部署の設置)がこれにあたる。

<塩竈市の市民と行政の協働を促進するための施策>

市民活動の知恵や活動力をまちづくりに活かし、きめ細やかなサービスの提供や活力ある地域社会をつくるために、市民や企業との協働を進める為に塩竈市は以下のような施策を行っている。

具体的には、企画・実施段階における市民参加などの各種事業の共同実施を進め、市民活動との連携や協力を図ること、審議会や委員会の委員構成や公募制を含む選任方法を見直すこと、そして、市民活動団体の登用を図り、政策・方針の審議・決定過程への市民参加を進めることが挙げられる。公共的な事業には、行政や企業よりも市民活動によって柔軟性を持って行うことができるものもある。この事業については、市民活動団体の適格性を十分考慮した上で、事業委託などを通して市民活動の活力の導入を進めることが重要である。

<情報発信、公開のための施策>

市民活動が様々な分野で活発に展開されるには施設・助成・学習機会などの市民活動情報を幅広く収集し、提供することが重要になっており、行政情報の公開を含め、情報提供の面から市民活動を支援していくもの大切なことである。

塩竈市では、市民活動に関する実態調査やガイドブック、データベースの作成を通して、団体に関する情報の収集・発信を進めている。具体的には、市民活動の社会的な認識を高めるとともに、まちづくりイベント、市民活動団体相互の交流機会などに対する参加の促進に努めること、国や県、企業、民間団体などが行なう助成事業等、市民活動の支援・促進に関わる情報について提供していくこと、そして、政策形成の過程で市民活動に関わる行政事業についての情報公開を行なうこと(利用可能施設の情報提供や施策、事業などの情報提供など)を行っている。

②第五次長期総合計画²

塩竈市では、現在第五次長期総合計画を行っている。この計画が目指す都市像は、「おいしさと笑顔がつどうみなとまち塩竈」とされている。この計画の具体的な目標としては、誰もが安心して暮らせるまち、海、港と歴史を活かすまち、そして、夢と誇りをつくるまちの三つが挙げられている。

そして、誰もが安心して暮らせるまちづくりの重点戦略として、塩竈市における、子育て支援の充実、地域社会による支えあいの充実、地域福祉・健康づくりの推進、地域医療・高齢者医療の充実、福祉の充実。塩竈市における自然災害対策の強化、消防体制・防災体制の充実、ライフラインの整備・確保、危機管理体制の強化を挙げ、交通安全、防犯体制の充実が示されている塩竈市の交通バリアフリーや生活保護といった課題も、重点的な戦略として定められている。

次に、海・港と歴史を活かすまちでは、重点課題として、以下のことが挙げられる。まず、塩竈市の水産業の活性化(魚市場の活性化、水産加工業の強化、商工業の振興、産業間連携の促進)、港湾機能の強化(港湾機能の強化促進、利活用の推進、みなとの魅力向上)、商工業の振興(商店街の活性化支援、中小企業経営支援、企業立地の推進、就職雇用環境の向上)、産業間連携の促進(異業種交流の促進、新たな産業展開の支援、広域交通体系の整備)である。次に、塩竈市の都市観光の促進(観光資源の創造と情報発信の推進、笑顔でもてなす体制の充実、広域観光の推進)、魅力ある都市空間の形成(中心市街地の再生、都市景観の整備)。塩竈市の循環社会の形成(再・省資源化の推進、新エネルギーの普及、促進)、自然環境の保全(自然景観の保全、湾内の水質保全)である。そして、塩竈市の生活環境の充実(生活基盤の整備)、産業、交流の振興(浅海養殖漁業の振興、浦戸所島の環境保全、交流体系の充実などが挙げられている。

また、「夢と誇りを創るまち」³の部分では、以下のことが重点課題として挙げられる。まず、塩竈市における生きる力を育む教育の充実(学力向上、豊かな心を育む教育の充実、健やかな体の育成の推進、一人ひとりのニーズに応じた特別支援教育の充実、食育の推進、歴史・文化の尊重と国家理解を育む教育の推進、生命の大切さを学ぶ教育の推進、特色ある学校づくり)、学習環境の充実(学習施設の整備・充実、学習機会の充実)、地域社会との連携強化(地域との協力体制の構築、学校情報提供の双方向性の確立)である。次に、塩竈市における生涯学習の推進(学習機会の推進、学習活動の支

² 塩竈市「塩竈市第5次長期総合計画」(2011) 1～6頁。

³ 前掲注2) 90～112頁。

援、生涯学習環境の整備)、歴史の継承と文化の振興(歴史の継承、文化、芸術活動の充実と支援)生涯スポーツの推進(スポーツ機会の充実、スポーツ環境の整備)が挙げられている。

以上に加えて、本調査の視点からは、この計画において、塩竈市は協働環境の充実として、推進体制の整備、協働情報の充実、地域コミュニティ活動の支援、男女共同参画の推進が求められていることが重要である。また、まち情報共有の推進として、市政情報の充実、情報化の充実が求められていることも注目される。そして、行政力の強化として、開かれた行政運営の推進、行財政基盤の構築、広域行政の推進がなされていることも重要であろう。

③第五次長期総合計画における市民との協働の観点⁴

塩竈市の目標は、「市民、町内会、企業、団体がそれぞれの特性を活かし、まちづくりに参加していく意識を高め、ともに集い、活動をしやすい環境を作る事」、「市民と行政のパートナーシップ確立のため、市政情報の積極的な受発信をするとともに、塩竈市の魅力を塩竈ブランドとして国内外に広く発信する体制をつくる事」とされている。さらに、「行財政改革を推進し安定的な財政運営を行うと共に、周辺市町村との連携によって、効率的で持続的な行政基盤をつくる事」ともされている。

これらの目標は、塩竈市の第五次長期総合計画における、上述の「夢と誇りを創るまち」における部分にあたる。まちづくりの担い手が市民であることの市民意識の啓発や、市民公益活動団体の自主性、自立性、公平性の原則のもと、相談や支援体制の完備を図り、行政が市民と対等なパートナーシップを構築する為に行政職員の意識改革に努めることが挙げられる。市民活動を促進するための人材の育成や、活動団体におけるネットワーク強化の支援に努めるなどの活動を行っている。他にも協働情報の充実の側面から、市民だよりや、ホームページなど分かりやすい情報発信を心がけたり、市政懇談会や、出前講座などを開催し積極的な情報提供に努めたり、各団体の活動内容として、積極的に発信し市民の参加や団体間の連携の強化の促進を行ってきたとされている。

地域コミュニティ活動の支援として、地域コミュニティ活動拠点の整備・充実やその為の学習機会の開催や、人材育成の推進を促したり、市民間のコミュニケーションを促進したり、各団体の活動の内容を積極的に発信したりして、市民参加や団体間の連携を強化する活動を行ってきたとされている。さらに、そのようなコミュニケーションを気軽にできるような場所の提供に関する活動も行われている。

市政だよりや、ホームページなどを通して、市政や暮らしの情報を積極的に推進したり、「しおがま文化大使」による様々な活動などによって、塩竈市の魅力を塩竈ブランドとして、国内外に発信する事に努めたり、市政情報の公開・広聴を充実させ、市民との双方向の情報共有を促進する活動が行われている。

情報化の充実を目指し、誰もが気軽に情報を受発信できる体制を目指し、高度情報技術を有効に活用し市民サービスの向上や、各団体のネットワーク支援に努める活動が行われている。

行政力の強化に関する点では、開かれた行政運営の推進として、公正で透明性の高い行政運営を図ると共に、政策形成過程段階から積極的に情報発信に努めたり、市民意識の啓発を図ると共に、市民が政策形成諸段階から参加できるさまざまな機会の創出に努めているとされている。また、塩竈市の行財政基盤の構築として、一般財源の確保と事業との選択と集中に努める事で質の高い市民サービス

⁴ 前掲注 2)105 頁。

の提供し、市民から信頼される安定的な行財政運営を推進したり、行政の組織力の向上と職員の人材育成を目指し、環境の変化と高度化する行政課題に努めるとされている。

そして、塩竈市は広域行政の推進の観点から、新たな時代に対応した広域連携の研究に取り組んだり、塩竈市とゆかりのある都市とのさらなる交流に努める取り組みをしている。

3. ヒアリング報告(塩竈市市民総務部市民安全課協働推進室)

(1) 質問と質問趣旨、それに対する回答の要約

<質問①>

塩竈市では、地域住民の方々をまちづくりの主役として位置づけされているとお見受けしますが、その中で行政と協働してまちづくりを行うという点に、位置づけられる団体とはどのようなものでしょうか。また、地域住民の方々が主体的に活動していく為に地域の方々に大切にされていることは何でしょうか。お聞かせください。

<趣旨>

塩竈市の政策では、地域の方々と行政の協働の促進を目指す為の諸政策をされてきたとお見受けいたしましたが、その中でも、行政や他の団体との協働による活動は、NPO の存続にとって不可欠であると考えます。このような取り組みを維持するために行ってきた工夫等ございましたら、お聞かせください。

<回答の要約>

塩竈市の行政と協働のまちづくりにおける主役は、市や町内会、市民活動団体、企業と多様な担い手であると考えます。それぞれの得意分野において、お互いに尊重し合い、また、対等な関係に立ち、様々な地域課題の解決のため、それぞれ知恵を出し合い、自由で活発なコミュニティ活動が必要だと考えています。

<質問②>

市民活動の担い手を育むという点に関してですが、地域住民の方々からの関心を高めるために、どのようなアプローチが検討されているのでしょうか。お聞かせください。

<趣旨>

塩竈市では、市民活動に対して講演会やシンポジウムの開催などの様々な学習機会の提供などを行い、市民の活動を支援してきたとお見受けいたしますが、そのシンポジウムや講演会前に行われた機運の醸成に関する活動について詳しくお聞かせください。

<回答の要約>

塩竈市は地域住民から関心を高めるアプローチとして、市政運営に市民の意向を反映させることが重要であるとし、市民に対して様々な機会を設けている。市民説明会、アンケート、パブリックコメント、市民公募の審議会、地域の懇談会などが挙げられる。

機会だけでなく、情報の共有化が重要であるとも考えており、市の施策や事業を広報している。ホー

ホームページやフェイスブックといった SNS も活用しており、他にも市民活動の発信、イベントや展示のためのスペースとしてイオンタウン塩釜 1 階に「マリンプラザ」を開設している。

<質問③>

自立した市民活動の育成・支援を進める上で、企業や大学等との連携が不可欠であると、され、塩竈市や塩竈市内で活動する NPO 団体はこれまで、企業や大学等の学術機関などと連携し、市民活動への関心や参加意欲を高める取り組みを行って来られたとお見受けしますが、市民活動において、塩竈市の人口で最も多い 25 歳から 50 歳への期待等あれば、お聞かせください

<趣旨>

現在、企業には社会的責任（CSR）の一環として NPO への支援や社会貢献活動をともに行なうパートナーとしての NPO との連携や協働を支援を行なうなど、企業と NPO との関係が生まれています。また、大学等の学術機関においても、NPO と連携した調査研究やその成果の活用が行なわれており、授業においても NPO との連携やボランティア活動の受け皿として連携などが進められています。

このことから自立した市民活動には企業や大学等の学術機関などとの連携が必要であると考えられます。

また、塩竈市では、これからを担う労働人口に、どのような期待をもたれておられますか。お聞かせください。

<回答の要約>

塩竈市は地域住民から関心が高めるアプローチとして、市政運営に市民の意向を反映させることが重要であるとし、市民に対して様々な機会を設けている。市民説明会、アンケート、パブリックコメント、市民公募の審議会、地域の懇談会などが挙げられる。機会だけでなく、情報の共有化が重要であるとも考えており、市の施策や事業を広報している。ホームページやフェイスブックといった SNS も活用しており、他にも市民活動の発信、イベントや展示のためのスペースとしてイオンタウン塩釜 1 階に「マリンプラザ」を開設している。

<質問④>

「地域住民と行政が対等な関係である」というのが、塩竈市の市民活動促進のための基本姿勢であるとお見受けしますが、安定性を構築するための具体的な工夫などあれば、お聞かせください。

<趣旨>

塩竈市の市民活動における課題点において、行政の支援や取り組みについて、広範な市民活動の分野に対し、行政との関わりが深い分野に偏った傾向が強いことや、挙げられたとお見受けいたしますが、このような課題に対し、工夫などあれば、お聞かせください。

<回答の要約>

塩竈市の市民活動促進のための基本姿勢が「地域住民と行政が対等な関係」である。そこで安全性を構築するために、具体的な工夫がある。

それは、市民活動団体は自主的な活動が基本であり、資金や活動場所等については、基本的には、主体的に活動団体が確保するものであると考えている。そのため、市としては、安全な活動が行われるよう側面的な支援が中心である。

その支援の具体的なものは、協働連携室を設置し、情報提供や相談業務、ミーティングスペースの提供、印刷支援、保管ロッカーの貸し出し等の支援を行っている。

<質問⑤>

塩竈市の市民活動の捉え方には「営利目的ではない事」が挙げられているとお見受けいたしますが、その限界についてお聞かせください。

<趣旨>

塩竈市では、市民活動の要件の一つに非営利である事を挙げられているとお見受けしますが、多くのNPOは利益は得て成り立っている事も事実であり、非営利であるための事業の境界線についてお聞かせ下さい。

<回答の要約>

塩竈市の市民活動の捉え方として、「営利目的ではないこと」が挙げられている。営利目的の判断については、市民活動団体においても活動するための経費が生じることから、活動維持のために必要な利益は「非営利活動」だと考えている。ただし、生じた利益を会員などに分配することや活動目的以外で使うことは、営利目的とした活動と考える。

<質問⑥>

NPOが持続するためには、資金の援助はもちろん、行政とのパートナーシップを強めていく必要があると考えられるのですが、そのための工夫等はございますか。お聞かせください。

<趣旨>

NPOの存続において、資金や援助はもちろん、行政や他の団体との関わりは欠かせないとお見受けしますが、これを強めるための工夫は行っておられますでしょうか。あれば、お聞かせください。

<回答の要約>

塩竈市は、資金の援助、行政とのパートナーシップを強めていくことを考えている。市施設において専門的な知識が必要な業務によっては、NPOへ企画・管理など運営を委託している。現在は、体育館や市民プール等が指定管理協定を締結し、管理運営を通して、活動を支援している。また、他団体との関わりについては、情報提供や協働まちづくり提案事業等より、支援を行っている。

<質問⑦>

町内会加入率90%以上の町内会が92%占めているとされていますが、現在の塩竈市様は、町内会加入率はどうやっておられますか。お聞かせください。

また、移住者には、どのようなアプローチで町内会への参加を促すのかをお聞かせください。

<趣旨>

町内会は地域生活における住民自治の基盤組織であり、その活動の内容は、区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動など地域福祉向上を目指した多様な公益活動を担っています。また、第5次長期総合計画の基本構想では「情報システムなどを活用した市政情報の提供を進めるとともに、町内会などの既存組織の活性化による地域コミュニティの再構築やNPOなどのまちづくり活動への支援に取り組みながら、市民と行政が協働できる体制を創り出していく必要がある」とし、このことから、町内会は市民活動において重要な役割を担っています。しかし、現在日本各地では、町内会加入率は年々減少傾向にあり、朝日新聞の記事では「東京都や学識経験者などで作る『東京の自治のあり方研究会』が33区市町村を対象に調査した報告によると、2003年には61%だった加入率が10年後には54%となり7ポイント減となっている」と記事で出ており、現在全国で町内会離れという問題を抱えています。このように全国では町内会離れが進んでいますが、また、塩竈市様でも「第5次長期総合計画の中間総括について」のなかで今後の課題と方向性で多くの町内会において、加入率減少しており、それに伴い活動費用の削減、役員の担い手不足により活動への影響が出ていると記載されておられます。これらを解決していくために行政からの情報提供や団体同士の定期的な交流機会の創出を図り、組織の効率的再編を検討していくとされていますが、塩竈市様では、町内会離れに対して具体的にどのような取り組み、または支援を行なってこられましたか。お聞かせください。

<回答の要約>

町内会の加入率については、世帯を分母とした場合は、86.4%(7/31 現在)となっているが、実質は、93%程度と考えている。町内会は、広報紙等の配布や高齢者の見守り、防犯、交通安全、健康推進、ゴミ集積所の管理等の日頃の活動や、また、災害時において、自主運営避難所の開設や食料、飲料水の配布等、地域防災の共助の要として、多岐にわたる活動を行っている。

このような地域を拠点とした町内会の自主的な活動は、市民生活の重要な基盤となっており、人と人とのふれあいや地域における連携は、行政が主体となって築かれるものではなく、生活環境の整備活動や諸行事によって積み重なるものであり、真に住みよいまちづくりを築くためには、町内会の果たす役割は大変に大きなものとなっている。

一方では、少子高齢化やライフサイクル等の変革により、役員のなり手不足や高齢化などの課題が生じており、今後活動停滞等が発生した場合地域へ影響は大きなものとなることが想定される。

このような課題を踏まえ、市では今後の町内会同士の合併や連携を図るため、「町内会連絡協議会等活動推進助成事業」により、東西南北の町内会で組織する町内会連絡協議会へ支援を行っている。

また、各町内会からの地域課題等を取りまとめて、市と意見交換を行う町内会連絡協議会の懇談会や町内会の運営や加入の方法等についての研修会等の開催の支援を行っている。



今後も、連絡協議会と協働し研修会等を実施していくこととしている。

4. 分析

塩竈市のまちづくりの考え方の特徴としては、地域住民と共に行うものであるということが挙げられる。あくまでも、まちづくりの主役は地域住民であるとし、協力をしながらまちづくりを担っているのだ。そのため、塩竈市は地域住民がまちづくりを活性化させるために様々な支援を行っている。

その主な内容として挙げられるのが、塩竈市協働まちづくり提案事業である。塩竈市は、地域で自主的、主体的に取り組むまちづくり活動に対し、助成金を交付し、町内会や市民活動団体に対し様々な援助をしている。その関係を結ぶことにより、市と地域住民は対等な関係になっているといえるだろう。そして、この対等な関係こそが、お互いの利益にかなっていると言えるのだ。具体的には、行政と市民の協働により、市民がまちづくりにおいて、自分たちの意見が反映されることを自覚し、より市民をとりくんだ施策を展開する事が可能である。また、市民は自治団体を活性化させ、町全体を盛り上げていくという効果も発生する。塩竈市は街にたくさんの方が来て、活性化することを1つの活動目的としている。それは、営利目的ではないのだ。塩竈市は、市民に対して、市が一体どのようなものなのか知ってもらうことを大事にしている。事業を行うことで塩竈市のことを知ってもらい、なおかつ事業を行う団体は利益をあげようと努力する。それぞれの目的は違うかもしれないが、その結果、お互いの利益になっていくのだ。このような関係を基調とするまちづくりは、震災などの自然災害の発生時にも大きな成果を挙げることができる。具体的には、市民が行政の施策に何も興味を持たず、行政の施策の成すままに、生きていくとしよう。このような状態では、市民は、自らの力でまちを作っていくという自覚がない為、復興にも時間がかかってしまうであろう。それに対して塩竈市のような、行政と市民の団体が一体となってまちを作っていくような仕組みが出来ているとしよう。市民は、もう既に自分たちの行動が施策に反映されることを知っている。結果、震災が起きた時、住民達は、より早い段階で、復興作業に取り掛かる事が出来ると言える。

次に塩竈市の課題について検討する。塩竈市の課題を挙げると、やはり高齢化が進んでいるといった状態であろう。活動に対し、やる気みせるのも、率先して動くのも高齢者が多い。これでは、どんどん町から若者が減っていく。そこで、塩竈市は高校生・大学生といった未来を担う若者達に、どのような町になってほしいかというようなことを聞く意見交換会を行ったと伺った。そのプロジェクトについて伺って、私たちは、まちづくりの新しい風が吹くのではないかと思った。この意

見交換会を行うことにより、若者たちの意識というのはすこしでも変化をもたらすのではないかと思う。若者が塩竈市から出ていくことを止めるきっかけになっていると感じる。

時代と共に変化し、対応していくといったことが今後求められるのではないかと思う。

そのことに関して、塩竈市では、現在、第6次長期総合計画についての準備が進められている。塩竈市では2021年から開始される第6次長期総合計画の策定趣旨⁵で今後、塩竈市を取り巻く様々な環境の変化を的確に把握しながら新しい時代に対応したまちづくりに取り組みが求められるとしている。第6次長期総合計画策定にあたり、市民をはじめとする民間事業者などからも意見を幅広く求めている。今後塩竈市は市民とともに新しい時代を切り開いていくと考えられる。そして、このような市民の意見を反映させようとする姿勢は、大都市圏では一定の工夫が必要であるとはいえ、他の市町村でも応用可能であると考ええる。

5. 現地調査(2月27日午後)

(1) 調査目的

現地調査は、塩竈市市民総務部市民安全課協働推進室へのヒアリング調査後に行なった。この調査は、震災当時塩竈市がどのような被害を受けたのか、また現在の復興状況を調査した。また、塩竈市は、歴史的な神社などの名所や海産物や地酒などの名産品があり、多くの魅力がある。それらについて自らの目で見ることによりインターネットでは知れない情報を知り、実際にまちを歩くことによってしか分からないような、まちの良さを自覚し、そのまちの施策や取り組みについての知識を深めることを目的とする。

(2) 塩竈市の東日本大震災時の被害⁶

震災時の塩竈市では震度6強を観測。津波の高さは16時02分に4m⁷を観測した。人的被害も甚大で災害関連死も含めると65の方が犠牲となった。



(震災時の本塩釜駅)⁸



(2020年2月27日の調査時に撮影)

⁵ 塩竈市役所 HP 「第6次長期総合計画を策定します」

<https://www.city.shiogama.miyagi.jp/soshiki/6/6957.html> (最終閲覧日 2020年5月31日)。

⁶ 塩竈市震災記録誌編集委員会「東日本大震災復旧・復興の記録 明日へ」(2015年3月)2頁。

⁷ 塩釜港西埠頭の潮位計が計測した津波の高さ。

⁸ 塩竈市役所 HP 「塩竈市・浦戸諸島被災写真ページ」。

<https://www.city.shiogama.miyagi.jp/uploaded/image/4048.jpg> (最終閲覧日 2020年5月20日)。

(駅周辺の津波到達標識：2020年2月27日の調査時に撮影)



現在の本塩釜駅には、震災当時の面影はあまり感じられないぐらいに復興しているように感じられるが、写真を見るとものすごい津波だったことが分かる。

駅周辺には津波到達標識があり、成人男性の背丈を超える高さがあり、津波被害を感じさせられた。

(3) 名産⁹

塩竈市は漁船の大型化などに伴い、大型水揚げが続くようになった。そして、サンマが総水揚げ量の半分を占めるようになった。その後、昭和50年前半あたりから、200海里漁船専管水域設定の影響を受けて、北転船が減少し水揚げは減少傾向にあった。

現在はかつての北洋漁船の基地から、生鮮マグロの水揚げ基地となっている。

平成29年水産物流通調査¹⁰では生鮮メバチマグロ水揚げ量は全国2位、県内1位の949tである。また、生鮮本マグロ水揚げ量は全国、県内両方で1位の1374tである。

ヒアリング調査後、市役所の方々に紹介してもらった食堂で食事をした。普段食べるマグロとはレベルが段違いだなど感じるほど、マグロの新鮮さ、旨み、香り、舌触り、全てにおいて上回るマグロであった。

また、1000円ほどで下記の写真にあるどんぶりは、ボリュームがあり、この値段でこれほどの量が食べるといっても驚きであった。



⁹ 塩竈市役所HP「塩竈市水産業の歴史」。

¹⁰ 塩竈市市民総務部「令和元年版塩竈市の姿」(2019年11月)9頁。

(4) 訪ねた場所

① 鹽竈神社

東北を鎮護する陸奥国一之宮として、1200年以上の歴史を誇っている。願、海上安全、安産の神としての信仰を集め、「しおがまさま」の愛称で親しまれている。境内から松島を一望する事が可能であり、絶景スポットとしても人気を誇っている。また、境内の鹽竈ザクラは国の天然記念物にも登録されており、春には、ソメイヨシノや、八重咲きのシダレザクラと共にライトアップも行われる。最近ではパワースポットとしても注目されている。また、表坂の202段の石段は登るのは体力が必要であるが、登り終えたあとの景色は格別であった。



② 志波彦神社

鹽竈神社の境内の中には、志波彦神社が鎮座しており、国土開発、産業振興、農耕守護の神として信仰されている。



IV. 町民と共に発展していく女川町

1. はじめに

(1) 女川町とは

女川町の造りは、行政サービスや教育、医療、福祉等の機能を町民が利用しやすいように、駅、役場、学校、警察、銀行、郵便局等を女川駅側に集めている。そして、国道398号線沿いの海岸側には観光施設や町中交流館など誰もが使える施設を集めている。このコンパクトな市街地の形成は、行政だけによって考え出されたものではなく、民間が大きく携わっている。このように公民連携で行われたまちづくりは女川町の特徴の一つと言えるだろう。

また、女川町のもう一つの特徴として、町内でにぎわいが創出されているという点である。その中でも今回はにぎわい創出を商業の観点から行っている「シーパルピア女川」とスポーツの観点から行っている「コバルトレーレ女川」について取り上げる。

(2) シーパルピア女川とは

全国で初めて「まちなか再生計画²⁾」の認定を受けて整備された商業施設である。

2015年12月にオープンした、プロムナードに隣接するテナント型の商業施設である。観光客向けと町民向けの施設がそれぞれ揃っている。女川みらい創造株式会社が整備運営を行っており、レンガみち(右写真)を活かしたイベントに携わりにぎわいを創出している。



レンガみち

2019年には、中小企業庁から「はばたく商店街30選³⁾」に選ばれた。

(3) コバルトレーレ女川⁴⁾とは

コバルトレーレ女川はチーム創設から一貫して「地域貢献」を掲げている。サッカーを中心とする活動で町を元気づけることがクラブの存在意義であり、「町を元気にすること」を最終目的として活動を行っている。

設立者の近江弘一さんは2005年に東北の金融機関が発表した30年後の女川の人口推計を見て、人口が50%以下に減少し、約6000人の町になると知った。そのころ近江さんは東京横浜でウエットスーツの会社を24年間創業からやっていたが、地元がこのままではまずいと思い、会社を抜けて駆け付ける。そこで女川町には陸上競技場、体育館、国体用のソフトボール場などのスポーツの交流ができる施設が豊富にあることを知った。近江さんはサッカー指導をしていたこともあり、「女川町スポーツコミュニティ構想」を作り、これに基づき2006年4月社会人サッカークラブ「コバルトレーレ女川」を

¹⁾ 現在建設中である。

²⁾ 復興庁「女川町まちなか再生計画の認定について」(2014)。

³⁾ 中小企業庁「はばたく商店街30選」(2019)。

⁴⁾ コバルトレーレ女川「女川と共に生きる」<http://cobaltore.com/club/together/>(最終閲覧日 2020年5月1日)、ヒアリング調査をもとに作成。

設立するのである。

「女川町スポーツコミュニティ構想」とは、町の高齢過疎化や若者がいないことにより、町から活気が失われていくことを懸念し、この状況を打破するために作られた。スポーツを中心に町を活性化し、若年層の人口を増やすことを目的としている。その具体的内容は下記のとおりである。

女川町スポーツコミュニティ構想
テーマ1 年代を超えて集える場所と話題の構築 ・子供たちが社会とコミュニケーションする場所が少ない ・新たな産業のための施設構想
テーマ2 中長期的なマーケット戦略が必要 ・来町者の高齢固定化 ・顧客要求の多様化と顧客満足度の低下
テーマ3 地域スポーツクラブの事業化 ビジネスとしてのまちづくりの取り組み ・若年層にとっての魅力低下 ・スポーツ交流都市としての観光事業化 ・健康文化都市としての育成産業事業化

出典：女川みらい創造株式会社「街づくり事業の概要と展望」

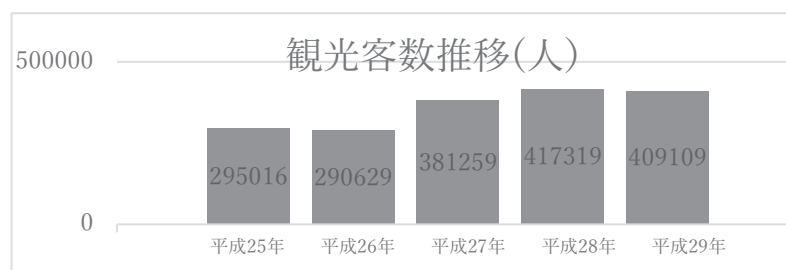
(4) 調査目的

以上のように、女川町のまちづくりには複数の特徴があると考えられる。このことも踏まえ、今回の調査目的を下記のように設定した。第1に、復興のトップランナーと言われている女川町ではどのように復興が進み、どのような課題に直面したのかについて、実際にまちづくりに関わった方からお話を伺うことで実態をとらえ、公民連携のまちづくりについて学ぶという目的である。

第2に、震災後から現在までにぎわいを創造し続ける女川町の持続的なにぎわいづくりやコミュニティづくりのための取り組みについて学ぶという目的である。

第3に、下図のように回復傾向にある女川町の観光客数⁵を今後も増加させるための観光コンテンツや取り組み、昨今日本で話題となっているインバウンドへの取り組みや課題について学ぶという点である。

⁵ 女川町「平成30年度女川統計書」(2018)43頁。



女川町「平成30年度女川統計書」43頁をもとに作成。

2. ヒアリング調査とその概要

(1) 女川町のまちづくりについて

1) 震災前後のまちづくりに対する取り組みの姿勢や役割の変化についての回答の概要

女川町は、震災前の6月に七十七銀行が行った講演会で、20年後に人口が4割減るといふ人口の推移を聞いた。そして、当時の商工会長だった高橋正典さんが音頭をとって、共にまちづくりをしてきた人、さらに今後まちづくりを託したい仲間を約30人集めて、「女川まちづくり塾」を作った。集まったのは産業界の人間だけだったが、商業工業だけを考えるのではなく、町の細部が駄目にならないように、福祉、教育の部分も考えていくことで、地域で働き



女川みらい創造株式会社でのヒアリング様子

たい人、高齢者がかかえている人、子供がいるような人たちが働きに出られないということがないようにするための方針を固めた。そこで、子育て、介護から手を外すことで、失う4割の労働力を補う方策を考え、行政に届けようとした。

3月11日の夜、2010年のまとめの会をする日だったが、津波によって幻の報告会となり、人口も一度に激減してしまった。しかし、津波の被害を受けた状況でも、この町をどうするべきかを考えることには変わり無く、まちづくりに対する取り組みの姿勢や、役割の変化はほとんどないと考える。ただ、「女川まちづくり塾」では、「生きている人が生きていて、あるものがあつての20年後」に人口が4割減るといふのを想定していたが、一度の津波の被害から、想定していた状況より厳しい状況における復旧復興を考えていかないといけないことになった。

しかし、一度の講演を聞いただけでも対策を講じる行動力など、先祖代々から自分たちのことは自分たちですするという精神などまちづくりの素地が女川町にはあった。そして、奇跡的にも震災当日、様々な経験と知識を持った女川町出身の黄川田喜蔵さんが偶然居合わせたこともあり、わずか震災1ヶ月後に女川復興連絡協議会（以下、「FRK」とする）を立ち上げることができた。黄川田さんは、数年前からヨットを使って町の復旧復興を目的とする「女川再生プログラム草案」を考えており、その転用されうる部分はFRKの素地にも繋がっている。

そして、「女川再生プログラム草案」を元に復旧復興の方向性とタイムスケジュールを考えた。最初は震災被害からの復旧ということで、1年以内にある程度の復旧を目標にした。そこから、3年から5年の中期復興、そして10年を見据えた長期復興、そこを民間としてどのように考えるか、行政は行政

で復興計画があるので、まちの復興計画として、住民を平等にどのように救っていくか、復旧していくかを考えた。すべてはこの草案から始まっていった。

2) 震災直後の方策及び女川町だから出来たまちづくりについての回答の概要

山があつて海があつて、人がただ住んでいただけの女川組と呼ばれた、伊達藩の時から自分たちのことは自分たちでやらないといけないという素地があつた。100年前、明治の土地に自分たちができない限界も、みんなで話し合つてどうするかを考えて、他の人を連れてくるという手法をとつた。当時は村の予算ではできる話ではないので磯村産業に来ていただいた。彼らはここをフロンティアとして、自らの業を自由に行い、我々はできたものを使わせていただいた。そこで利害が一致して、改革が進み、現在の女川の基礎ができた。

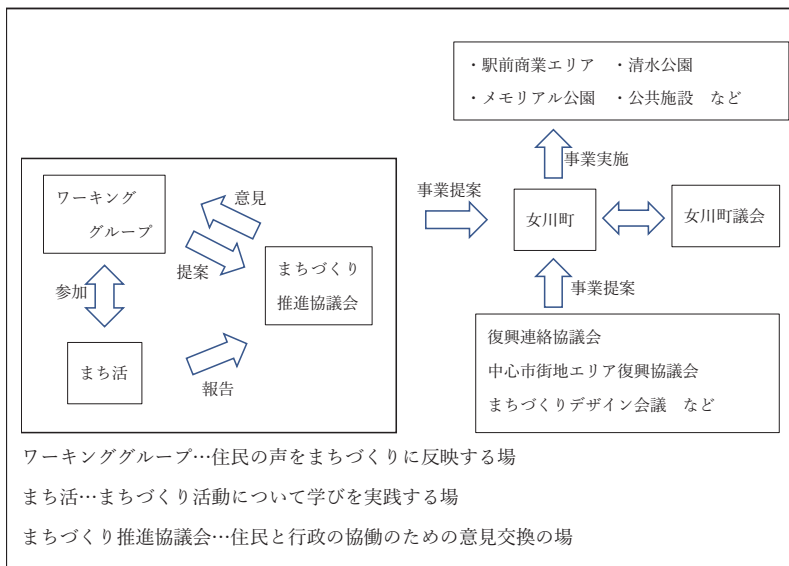
震災を受けて、そのDNAを受け継いだ我々がFRKを立ち上げ、国に頼るのではなく、行政の動きを待たずして、民間主導でまちづくりを行った。多様性を受け入れて、大きい変化を生み出してくることで、女川町はまちづくりに成功した。

まちづくりのテーマは「100年先の子供に誇れる町をどのように作るのか。」である。まず100年先の子供に、残してやれる、誇れる、そういった町を目指すためにはどうするかということ考えた時、この現状で考えられるのは、ひどい目に遭つても我々は残るといふ住み残る町、コミュニティがバラバラになった人たちを女川町に戻してあげるといふ住み戻る町、そして、震災前の体力に戻すといふことで、町外から人を呼び込み、定住される町を作る必要があるとして動き出した。そして、将来の子供に対して、今後は「町民が住み残る町」、「町を離れていった人が戻ってくる町」より最優先して、「人々が訪れ、定住される町」に力を込めて行く方向でいろんな方策を考えていった。

根底は、将来の子供のために、「町民が住み残る町」、「町を離れていった人が戻ってくる町」、「人々が訪れ、定住される町」を実現しなければならない。それぞれには、町民が住み残る町を目指す方策、町から離れていった人が戻ってくるための考え、人々が訪れ、定住してもらうための考えがあり、「人々が訪れ、定住される町」の結晶として、アスヘノキボウが生まれていった。

このような女川らしさが最も現れているのが公民連携のまちづくり、その公民連携でやった結晶第一弾がシーパルピア、ハマテラス、そしてこの外部の形成である。

そして、女川は復興のトップランナーであるといえる。



女川町の民間主導のまちづくり形態

女川町復興推進課「住民の皆さんと歩んできた復興まちづくり」3頁をもとに作成。

3) まちづくりを進めていく上で、一番苦勞した点について回答の概要

すべて苦勞である。

最初に壁に当たったのは仮設商店街の建設だった。国が復興に対する制度として仮設プレハブの事業とグループ補助金を出すという情報を、事前に当時県会議員だった須田善明さんとそのつながりの国会議員の方から聞いていたので、情報が来た際に、女川町はすぐに立候補したが、国から津波の被害を受けた土地には、プレハブを建てることは出来ないと言われた。その理由としては、他の地域だと沿岸部は被害を受けても、内陸部にはまだ土地が残っていたが、女川町が9割水に沈んでいたことが挙げられた。

国の制度があるのに利用できず、キリスト教の団体の救世軍の力を借りて、木造店舗三十店舗を商工会が作るようになったが、それが一番の苦勞だった。周囲からは、国の制度の方が早いのではないかとわれ、いざ作ろうと土地を見つけた途端今更ながらに国が関与してくることがあった。このような葛藤を乗り越えながらも、三十店舗より、国からの二十店舗を加えた五十店舗の方がいいと建設を進めたが、結果的に秋に完成する予定が遅れてしまった。

しかし、すべては人との繋がりである。苦しい思い、悔しい思い、悲しい思いもしてきたが、すべて人と人との繋がりで作ってきた。

そして、救世軍の方々が、商店街を作るために商工会へ支援してくれたのではなく、商店街に人々が混在し、そこで人と繋がり、離れ離れになった人たちが再び集まるために支援してくれたことに全てが詰まっている。救世軍は外国の方なので、通訳がいないと会話にならず、言葉の壁も障害となったが、多くの試練を乗り越え、多くの協力者、内も外もみんな繋がり、大きな一つの復興のうねりが、民間として、FRK を中心に出来上がっていた。試行を繰り返して、出来上がっていったのが、フューチャーセンターカマス、アスヘノキボウである。

すべてが人との繋がりである。すべて苦勞の結晶で出来た。

(2) シーパルピア女川について

1) シーパルピア女川のにぎわいづくり、地域コミュニティづくりについての回答の概要

私たちが行っているすべての活動が、コミュニティを生むものである。公民連携でやっている事業がコミュニティを生むことを目的としており、コミュニティを生むということは人が介在しお金を生み出すということである。すべてはそこに繋がっている。

シーパルピア女川の造りも、レンガみちを活かしたイベントも、今後完成されていく海岸広場やサッカー競技場も、女川町を地域の人も含めた大勢の人に利用してもらうための手段の1つでしかない。そのようなエリア・マネジメントの究極が、女川みらい創造株式会社だと考えている。そして、女川町でお金を生んで、回して、再投資していけるか。このサイクルを回していくために、女川みらい創造株式会社が作られた。

2) 震災後、早期に導入した地域通貨（アトム通貨⁶）についての回答の概要

女川町には女川スタンプ会という協同組合をもって地域商品券、ポイント事業があった。ところが震災を受けて、商業環境が無くなり、ポイント事業も商品券事業もすべて女川町では無くなってしまった。

しかし、仮設商店街が出来ると同様の制度が必要になり、阿部喜英さんと相談し、アトム通貨を導入することとなった。アトム通貨には投資がいらず、既存の仕組みに乗っかるだけで良いという利点があった。また、ポイントは継ぐわけでも、商品券のように返礼品に使えるものでもないが、地域経済を回すことには使えるので、取り入れることを決めた。町の施策に極力アトム通貨を使うことで、時限立法だけのために条例を作る手間を省くことができる。アトム通貨の利用率を上げるのは我々の目的ではなく、あくまで手段である。既存の制度に乗りながら公も民間も余計な労力もお金も使うことなく、さらにここでお金を回すことを考えている。

アトム通貨の取り扱い全国的にも女川町はトップに毎年入る。例えば、未就学児童のいる子育て世代に割増商品券などの町の政策にアトム通貨を使用するので、1回で取扱高が数千万ほどの年度もある。アトムの本部でも、女川は重要な役割を果たしている。

今後については、アトム通貨は全国で使えるということもあり、アトムにお金が流れていく。我々の目的は女川でお金を回すということであるため、女川みらい創造会社がエリア・マネジメントをしながら、女川だけでお金の回りが完結できるようになったときにはもう1度女川スタンプ会のような協同組合の復活を目指していこうと考えている。

3) シーパルピア女川の水産業への取り組みについての回答の概要

シーパルピア女川で水産となると代表的なものはハマテラスという施設だが、ハマテラスのみならず、あがいんステーションも女川のものを社会に発信するためにブランディングプロジェクトを震災後から始めている。しかし、このプロジェクトもある程度の役割は終えて、今後は女川町が総がかりで取り組んでいく時期に入っている。それに際して現在検討しているのは、シーパルピア女川、ハマ

⁶ アトム通貨「アトム通貨とは」<http://www.atom-community.jp/about/what-atom-currency.html>（最終閲覧日 2020年4月29日）。

テラス、まちなか交流館、観光協会を含むエリアを「道の駅」にしようというものである。

通常、道の駅というのは用地があつて一から造ることで莫大なお金がかかるものであるが、女川はお金をかけずに今あるもので道の駅の指定を受けようと試みた。このような計画は、全国でも数例しかなく、東北では初めてになる。そして女川町は、「道の駅」になろうとする地域の中で、特に優れたものとして「重点道の駅」にも選定され、近秋には本申請を出し、道の駅の認定が通る予定である。

道の駅の効果として、女川町に行く際にカーナビで調べると必ず道の駅は表示され、自動的に宣伝になる。認定を受けるというだけで、今あるものをいかに有効に活用でき、格段に多くの人を訪れる。他にも道の駅で水産加工品が売っていたら買ってしまおうという人は多くいると感じる。そのような効果を狙っている。すべてにおいて効率よく、新たな投資をすることなく人の流れを呼び込むことを望める。道の駅の指定さえ取れれば多くの人に来る。町に10人来れば10人分の需要しかないが、1万人来れば、様々な需要が出てくる。そのため水産に囚われることなく、女川の商工業の環境すべてを考えながら取り組んでいる。

4) 訪日外国人観光客を増やすための取り組みについての回答の概要

インバウンドを進めるにしても女川町の体制が整っていない。外国人に多く来てもらう際に問題となる交通渋滞やごみ、トイレの不適切使用については問題が起こればその都度対応し、そしていかにサイン（標識や看板）で防止するか。そのあたりのソフト面については、いくらでも対応できると思う。

しかし、受け入れる側の多言語やキャッシュレス問題をどう解決していくかは、公と民間で考えなければいけない非常に難しい問題である。キャッシュレスに至っては、オリンピックもあり、より必要となってくる今、事業者にカード機械をあてがってはいるが、機械の使い方がわからないという店が多い。そのために、まずは教育が必要だと感じている。

石巻では震災伝承施設に外国人が来た場合、ポケトークで対応している。キャッシュレスもそうだが、問題は言葉が通じることよりも、習慣が違うということ意識することの方が重要である。シーパルピア女川では、トイレにトイレの使用方法を中国語と英語で記している。現在はそういった対応しかできていない。つまり、我々がもし本当に外国人観光客を相手にするならば、それぞれの文化などを学ばなければいけない。町民の方に学んでもらうのは難しいと考えられるため、我々がまず最小限学び、それを町民の方にわかりやすくして教えていかなければならない。それが今後のインバウンドに対する課題ではないかと思う。

また、インバウンドに関して注意する点は、マーケットを完全に外国に依存せず、国内マーケットを確保していくことである。なぜなら、今回のような新型コロナウイルスが問題となってくると事業の立て直しが非常に困難となり、事業が失敗することが多いからである。

とはいえ、現在、観光協会では、女川町内で比較的若い30～40代の多少外国の言語を話すことができる方たちを中心に観光協会の中から集めて、インバウンド部会を作り、外国人観光客を呼び込む方策は考えている。本当は来て欲しいが、多く来られても正直困る。そのようなジレンマがあることが現状である。

(3) コバルトレー女川について

1) コバルトレー女川の活動軌跡についての回答の概要

コバルトレ女川の活動が最初から上手くいったわけではなく、商工会の会長でもある「高政」の社長が女川町スポーツコミュニティ構想を踏まえて民間として最初に動いてスポンサーになってくれた。そのため、現在もユニフォームに「高政」の文字が入っている。

2011年、震災を受け活動休止となったコバルトレ女川の選手は救援作業に尽力し、初めて地域の活性化や地域に貢献するためのクラブというのを実体験し、自覚している。1年の活動休止を経て2017年には全国地域サッカーチャンピオンズリーグを制覇し、JFLに昇格した。1年で降格したものの、リアルにその場に行けることはすごいことである。復興のトップランナーでもありながら、地域リーグの中でも行政の構成が一番小さい、約6000人の町からJFLに行くというのは前例のないことであり注目も浴びている。それを理由に女川に興味を持ち訪れる人もいる。



(2020年 シーズンユニホーム)

引用：コバルトレ女川 http://cobaltore.com/news/topsteam_posts/2020uniform/

2) スポーツを通じたまちづくりの取り組みについての回答の概要

コバルトレ女川は住み来る人の最初の構想である。なぜなら、コバルトレの選手は、最低1年は選手として女川町で活動するからである。その意味では、Iターン事業である。選手は町民になって、町に就職して、生計を立てながら好きなサッカーの夢を追いかけるといった住み来る人たちである。実際に、コバルトレの選手やスタッフをやっていた人たちが、この町に家族としておおよそ100名弱程住んでいる。そのように地道に行き、女川に人を集めていくことが大事になる。行政と一緒にスポーツをまちづくりの1つのコンテンツとして大事にしていくことが重要となってくる。

今後の展望としては、女子リーグがプロリーグになる可能性があるとなったときに女川には町名のなかに「女」が入っているので、その縁でカップ戦を女川町で開催させようと考えており、スタジアムも清水地区に建設される。また、このスタジアムはコバルトレ女川のホームスタジアムとしても活用される。プロリーグができる規格につながるスタジアムをクラブが持てることはまず無いため、日本のサッカーのスキームとしては初めてのモデルになると思う。このようにして、ソフトに対してのハードが追い付いてくる。不必要なものを作るのではなく、ソフトを磨き直した上で、ソフトに合わせたハードを作ることでこの町はさらに良くなるだろうと考える。また、スポーツはただスポーツをするというだけではなく、事業としてどのようにやっていくかが重要となってくる。

3) 女川町ロングステイツーリズム構想⁷⁾についての回答の概要

この構想は、例えば都市部などの熱い期間をリタイアした富裕層が5月～9月に女川町に来ると、女川町の豊かな自然が1つのコンテンツとなるというものである。その具体的内容は下記のとおりである。

当初は空き家があったため、古民家再生をプログラムとして行うことを提案していたが、震災により全て津波に流されてしまい、住宅を一から作らないといけない地域になった。今は新陳代謝が始まり、復興住宅が1軒1軒空いてくる。その空き復興住宅に女川町に興味のある富裕層などに住んでもらう。そういう人たちで町を埋め、準町民扱いの公共サービスを提供し、半年間の滞在で、お金も出しやすい状況を作る。温暖化を含めて環境が変わってくる中で、そのような暮らし方をこれから提案していった方が良い。そして、それをいち早く行政が本来はやるべきだろうと考える。

女川町ロングステイツーリズム構想
テーマ1 都会で暮らす中高年年代に対する第二居住地利用のソフト整備 ・施設利用のための新たなルール策定 ・漁師体験、島合宿など各種体験ツアー
テーマ2 移住プログラムの策定と「女川での暮らし」の提案 ・豊かな自然と整備された運動施設 ・身近に広がる「海」と釣り三昧 ・涼しい夏とおいしい魚 ・身近な温泉施設とリラクゼーション

出典：女川みらい創造株式会社「街づくり事業の概要と展望」

4) 今後の展望について

女川町のまちづくりに伴い来町者のターゲット層が変わってくるが、シーパルピア女川はテナントなので、5年経過すると、退去又は再契約が必要である。ソフトに合わせた店舗を入れ替え、新陳代謝を早くする構想である。そのためシャッター街にならない。このような考え方は、女川町の中にずっと存在する。

また、行政だと縦割りで施設の運営を行っているが、本来、客というのは、カテゴリー別に来る。そのためカテゴリー別に施設を運営させた方が、おもてなし方をわかっているから効率がいい。民間がカテゴリーごとのマーケットに投資をして、人に来てもらう作業を、特に小さい町はやっていかなければならない。

⁷⁾ スポーツ・コミュニティ構想と同様、近江さんが2006年に考案したとされる。

3.小括

ここまで、女川町の復興からのまちづくりやシーパルピア女川、コバルトレー女川について触れていた。以下からここまでの調査内容、私たちの考察をまとめる。

(1) 女川町のまちづくり

女川町でまちづくりが進んでいる理由として、町民一人一人が地元愛に溢れており、また、100年近く前の先祖代々から、「多様性を受け入れ、大きい変化に対応する柔軟性」という町の特徴を持ち合わせているなど、まちづくりの素地があったからだと分かる。

そして、偶然居合わせた黄川田さんや、奇跡的な縁で結ばれた救世軍の方々など、人と人の繋がりが最も重要であると考えます。

100年近く前、明治の土地で、自分たちができない限界を話し合い、どうするかを考えて、他を連れてくるという手法をとった女川町は、震災を受けて、先祖代々のDNAを受け継いだ女川町の町民がFRKを立ち上げ、国にだけ頼るのではなく、民間主導でまちづくりを行った。無いものは他から取り入れ、多様性を受け入れて、大きい変化を自ら生み出してくることで、女川町は震災後もまちづくりに成功した。そして、女川らしさが最も現れているのが公民連携のまちづくりである。また、復興復旧のテーマとして、女川町は100年先の子供たちへ「住み残る町」、「住み戻る町」、「住み来る町」を作ることを目指しているが、このテーマは、人口減少を課題としている全国の市区町村に応用できると考える。ただ施設を増やすのではなく、「残る」では、若年層から高齢者まで住みよいまちづくりを目指し、女川フューチャーセンターCamassのように、そこに暮らしている人々が交流し、全員がまちづくりに関わることができる町を作る。そして、「戻る」では、町から離れた人たちに再び魅力が伝わり、住み戻ってもらえるように、あがいんステーションのような、その土地ならではの特産品を用いて、町の魅力をアピールし、活気のある町を取り戻す。さらに、「来る」では、アスヘノキボウの移住プランのように、実際に町へ来てもらい、その土地の魅力を十分に満喫できるプログラムを計画することで、人口増加を目指すまちづくりを行う。また、プログラムでは、各地の空き家などを再利用すれば、空き家問題も解決できるのではないだろうか。

以上のことから、人口減少以外でも町を魅力的にし、活性化することができる女川町の復興復旧のテーマはととても多岐に優れていると考えます。

まさに、女川は復興のトップランナーであるといえる。

(2) シーパルピア女川

女川みらい創造株式会社は、シーパルピア女川を生かして女川町全体を活性化していこうと日々努力をなしている。アトム通貨を使った経済活動や、エリア全体を道の駅にしようとする取り組みなど、他ではそう見られない画期的な取り組みを行っている。女川町が率先して様々な活動を行うことによって、他の被災地から良い参考モデルとしての地位を築き上げている。これらの取り組みを関西地方のまちづくりにおいても取り入れることによって、ある施設一つをきっかけにその市や町全体を盛り上げることも不可能ではない。それはシーパルピア女川が他の地域に向けて現に証明してくださっている。

外国人観光客への対応については、現在試行錯誤を繰り返してやや苦戦しているが、それでも前向きにこの問題について取り組んでいってほしい。他の地域を参考にしつつ、女川だからできること、女

川でしかできないことをやろうと取り組んでおられる。

(3) スポーツを通したまちづくり

地域貢献に重きを置いているチームだからこそ、コバルトレー女川の選手が「住み来る人」として地域に根差したのではないかと考える。

女子リーグの誘致ができ、コバルトレー女川のホームスタジアムとなるサッカースタジアムの建設により、町民と来町者がよりスポーツを身近に感じ、よりにぎわいが生まれるのではないかと考える。スポーツをする者だけのためだけでなく、町全体のまちづくりと観光の重要なコンテンツとして位置付けていることがわかる。

そして、「女川町スポーツコミュニティ構想」は他の都道府県のスポーツ観光にも活かせるのではないかと考える。スポーツ観光の一般的な課題⁸として、地域住民の理解と協力を得て、地域と連携したスポーツを受け入れ態勢を作ることが挙げられる。その解決策として、コバルトレー女川のような地域貢献を受け入れ態勢を作るうえで必要不可欠だと考えられる。また、スポーツ団体が地域の清掃活動やイベント参加、学生への体育教育などを積極的に行うことによって、住民間でも触れ合える機会を持つことになり、その結果、地域コミュニティの構築や、地域へのにぎわいをもたらすことにもつながるのである。

「女川町ロングステイツーリズム構想」では、女川町の豊かな自然をコンテンツとして、空き復興住宅という本来であれば復興課題となるものを、女川町に滞在できる施設としてプラスに考えていることがわかる。地象や産物などの土地の特徴を捉えて、磨き直し、それを活かした街をつくることは、住民にとっても住みよい地域になり、新たな娯楽施設を造る必要も無くなるので、先行して必要となる費用も抑えることが可能となるなど人口が少ない地域でもすぐに取り組むことができる観光業ではないだろうか。そして、住民にとっても住みよい地域にするためにはまちづくりへの住民参加が必要不可欠と言える。そこで、住民が積極的にまちづくりに参加できるような場やイベントを行政が提供する必要があるのではないだろうか。

女川町ではソフト面に合わせたハード面を設備することで効率よく、多くの人を持続的に呼び込んでいることがわかる。また、ソフトコンテンツによって変容していくと考えられる客層に対応できる商業施設がシーパルピア女川であり、全てを効率よく考えたまちづくりである。他の都道府県でも、シャッター街や空き家を行政や民間企業が買い取り、管理を行うテナント型にすることによって、金銭的負担が少なくなった事業者や移住したい人が地域に訪れ、商店街再生や空き家対策につながるのではないだろうか。歴史がソフトコンテンツである京都府を例にすると、今ある古民家を宿泊施設としてリフォームすることは景観を守ることにつながり、かつ観光客のニーズにも答えるものになるのではないだろうか。このようにソフトコンテンツを持つだけでなく、行政や民間企業がハード面というソフトをうまく活用できる受け皿を整備していく必要があると考える。

⁸ 観光庁「スポーツツーリズム推進基本方針 ～スポーツで旅を楽しむ国・ニッポン～」(2011) 5頁、6頁。

V. まちづくり班の総括

まちづくり班は、本調査において、「災害に強いまちづくり」「市民によるまちづくり」、そして「まちづくりの原点」の3つについて、調査してきた。

まず、「災害に強いまちづくり」では、宮城県庁に調査の御協力を頂いた。この調査では、宮城県は「人々が災害を忘れないこと」に関する取り組みを行っていることが分かり、「災害を忘れないこと」は、災害に対するまちづくりにおいて最も重要なものであるということが理解できた。具体的には、3.11 伝承・減災プロジェクトのように、震災被害を実際に後の時代に記録として残していくことで、県民の防災に向けての意識を高めるといった方法が挙げられる。

また、宮城県は震災を契機に、他の都道府県とは異なった複数の施策にも力を入れている。具体的には、県民が安心して暮らせるような、災害に強い道路や港、空港の整備であとといった、安全性を重視したまちづくりである。

今後、宮城県は「災害に対する準備が進んだ県」として、日本全体、世界の防災モデルを示した地方公共団体として位置づけられることが予想される。

次に、「市民によるまちづくり」の調査に関しては、塩竈市市民安全課協働推進室にご協力を頂いた。塩竈市は震災以前から、「市民を主体とするまちづくり」として、市民と協力をしながら、まちづくりを行ってきている。具体的には、塩竈市協働まちづくり提案事業である。この施策では、市民たちが、自らの声が施策に反映するという事を自覚し、市はより多くの市民を取り込み、街はより活発な市民団体の活動が起こり、街全体を盛り上げていくという効果も持つ。

以上のことから、どのようにして、市民をまちづくりに取り組んでいくかが課題になるということも理解できた。具体的に、塩竈市で起こった課題は、市民活動に活発な年齢層が高齢化の状態であり、若年層の市政への関心の少なさが問題となっている。

塩竈市は、このような問題の解決策として、高校生による意見交換会や、高校生によるマスコットキャラクターの作成などを行った。また、塩竈市は現在、大学との包括連携協定を結んでおり、今年度から実施した協働まちづくり提案事業で、大学や NPO・町内会等などの市民団体が協働して実施する事業への助成などを行い、若年層に市政への関心を持ってもらう事を目的とした施策を行っている。

最後に、「まちづくりの原点」に関する調査である。この調査は女川町にある女川みらい創造株式会社・女川町産業振興課公民連携室の青山様にご協力を頂いた。

女川町では、町民一人ひとりの地元愛と、町の個性を生かしたまちづくりが特徴として挙げられる。

女川みらい創造株式会社は、シーパルピア女川を生かし、町全体の活性化を目指す取り組みをされている。女川では、震災後、国による復旧よりも、民主主導の復興に力を入れ、多種多様な取り組みをされてきた。何故、ここまで民主的まちづくりが可能であるのか。その答えは明治時代から積み上げられてきた先人達の活動にあった。明治の土地に自分たちが出来ない限界を、全員で話し合う事で成し遂げようと考えたのである。その結果、磯村産業という会社に来て頂き、彼らは、ここをフロンティアとして活動し、できたものを女川市民が使用することで、利害が一致し、改革が進むというものであった。その結果、この改革は現在の女川町の基礎となった。100年経った現代においても、住民は先人達の活動は忘れることなく、先人達の思いを引き継いで街を作っていると言える。

これらの調査から、行政に困難・不可能なことであっても、地域の住民が一丸となれば成し遂げられる事業があるということが理解できる。それは、震災という非日常的な災難に見舞われた時も同じであろう。被災地に住む住人にとって、自分たちのまちを「自分たちで作ること」という感覚

は非常に重要であると考え。具体的に言うと、もし今この瞬間に日本全土をも巻き込む大地震が起こったとする。その時、宮城県は他の地域に比べ被害も少なく、復興へのスピードも速いであろう。そう考える理由としては、県民が自ら行ってきた「災害の準備」と、「自分達で作上げるまちづくり」の二つである。宮城県と他の地域との被害の差・復興へのスピードの違いは明確となる。そして、私たちは、日本全体で、宮城県のまちづくりを見習う必要があると考える。何故なら、今後、災害が起きる事は間違いないからである。今後、宮城県は、日本・世界の防災まちづくりをリードし、このよくなまちづくりが広まっていくことが期待される。

今回、調査にご協力いただいた宮城県庁復興まちづくり推進室、塩竈市市民安全課協働推進室、女川みらい造像株式会社の皆さま並びに青山様。貴重な時間をいただき、本当にありがとうございました。

VI. おわりに

アクティブリサーチを通して、宮城県が東日本大震災大震災をいかに乗り越え、次世代のためのまちづくりを行われてきたかを実感した。「東日本大震災」という未曾有の大災害を経験したからこそその防災意識と、その教訓を忘れまいとしながらも、ソフト面ハード面の両面から住民のケアに取り組み、復興を進めてきたその過程は、宮城県への愛を感じる。私たちは、「東日本大震災」という大災害が起きた事実は知っていても、その被災地がどのように復興してきて、住民や行政がどのように活動されてきたのかはほとんど知らなかった。しかし、本当に大切なのは、「震災後どのようにまちづくりを行ってきたか」ではないだろうか。自然災害はいつか必ず起こるし、避けようのないことだ。それを私たちはどうやって乗り越えていくのだろうか。宮城県は、震災の教訓をもとに、各地の特色を生かした対策を考えておられることがわかった。私たちも、それぞれの地域に合った対策を講じていかななくてはならない。

最後に、今回のヒアリング調査にご協力いただいた宮城県の全ての皆様に、深く感謝申し上げます。アポイントメントからヒアリングまで、普段の学生生活では絶対に経験できないことをさせていただき、大変有意義な時間となりました。ありがとうございました。今回の経験を、今後の学生生活や社会生活に活かしていきたいと思いをします。