

# 災害列島の作法

第2回

## 防潮堤のない復興まちづくり

工学博士 つちや 土屋 のふゆき 信行

公益財団法人リバーフロント研究所 技術審議役  
一般社団法人全日本土地区画整理士会 理事

### 1. 女川町が目指したのは 「海が見えるまちづくり」

海が見えない高い防潮堤が続く東北の海岸線にあって、「海が見える町」、宮城県女川町おながわから見える海の景色は際立っています（写真-1）。

町の中心にある JR 東日本石巻線女川駅の最上階にある展望デッキから、まっすぐ海へと向かうレンガみちの商業施設「シーパルピア女川」の向こうに、海から昇る日の出が見えます。女川湾から現れる美しい初日の出をさえぎるものは何もありません。

女川町は「防潮堤のないまちづくり」を目指し、完成させたのです。あの震災の前からずっと、海に抱かれて生きてきた人々が、これからも海と共に生きていくための選択でした。

「全ての家から、海が見えるまちづくりを目指そう」。これが女川町の復興に向けたキャッチフレーズでした。

女川町は海辺の町です。東日本大震災では確かに、大津波という海からの試練を受けました。けれど、海を否定し海と隔絶してしまったら、町は生きていけません。なぜなら、町の主要産業は漁業なのです。何代にもわたり、永く海で生きてきた町なのです。

女川町は世界三大漁場と呼ばれる金華山沖が目



写真-1 海が見えるプロムナード（写真：女川町）

の前にあり、近年は深刻な不漁に見舞われているものの、全国屈指のサンマの水揚げ量を誇ります。養殖の銀ザケの生産量は、なんと日本一です。

大事なことは、町をただ高いところへ移せば良いということではないのです。誰もが枕を高くして寝られるように住宅は安全な高台で再建し、漁業中心の産業は海とは切り離されない低い場所に、いざという時に確実に避難できる施設と共に立地させました。全ての家から海が見える町を目指したのです。

漁港や商業地区では、万一津波が来た時に駆け上がって高台に避難するための道路を 250 m ごとに配置しました。避難時間を計算して、全ての道が津波避難路になるよう設計したのです。これなら、町中のどこからでも走って逃げるができます。

## 2. 町をまるごと区画整理

女川町の復興まちづくりには際立った特徴があります。それは、津波で浸水した広大な中心市街地を「土地区画整理事業」という一つのまちづくり事業としたことです。土地区画整理事業とはまちづくりの手法の一つで、みんなが少しずつ土地を出し合っ、道路や公園などの整備を行うまちづくりのことです。

この手法ならば、被災した町をそのまま元の姿に復旧させるのではなく、広い面積を一気に造成し、将来へ向けた安全で新しいまちとして、土地利用も転換し、「未来の町として復興」を図ることができるのです。1923年の関東大震災をはじめ、1995年の阪神・淡路大震災など、大災害の復興に力を発揮してきました。

女川町の復興土地区画整理事業は、総事業費約601億円、面積226.4ha。実に東京ドーム48個分にあたる広さで、震災の被災地では最大の面積です。国からは「事業面積が大きすぎる。分割しないと無理だぞ」、「空き家ができたらどうするんだ」と言われました。それでも、このような大規模な区画整理を行うことを決断したのは、将来の世代に手渡す「未来に向けて笑顔が絶えない」新しいまちが永遠に続くことを目指したからです。

震災から4年後の2015年3月には、津波で流されたJR女川駅が新たに開業し、「1000年に一度のまちびらき」が行われました。その年の12月には、駅から海へ向かうプロムナード沿いに「シーパルピア女川」の商業施設がオープン。翌2016年12月には隣接地に「地元市場ハマテラス」という商業施設も開業し、休日は観光客でにぎわう町に生まれ変わっています。

ウニやイクラをはじめ、新鮮な海の幸が満載の海鮮丼は大人気です。本当においしいのです。当時の復興まちづくりはまだ継続中だというのに、町外から多い年には年間20万人ものお客さんが来るようになっています。

## 3. あの日、海が見えないことで避難行動を誤った人たちがいた

震災の当日、どんな状況だったかから始めましょう。地震発生は、2011年3月11日の午後2時46分でした。その状況は映像にも残っています。岩手県宮古市役所の屋上から撮影したもので、一部はYouTubeでも見ることができます。映像には、屋上から一部始終を目撃した人たちの声が記録されていました。

《おーい、流されっぞー。だめだよ、そこは！逃げろー》

この辺りの防潮堤は高さ3mで、この防潮堤のために、道路からは海が全く見えませんでした。映像では、防潮堤に沿って走る車が普段と変わらず走っていて、全く急いでいないことが確認できます。海の変化が分かっていないのです。危険な方向へ逆走していく車さえあります。道路に沿って防潮堤がつくられているのですが、海が見えない高さなので人々が判断を誤り、間違った避難行動を取ってしまったのです。

《あー、自動車！そんなんじゃないよ。こっちだー！あっちじゃねーの。市役所に来い！》

市役所の屋上の人たちは状況が見えているから、必死で呼びかけます。しかし、声は届きません。下にいる人には、海がせり上がってきている変化がつかめていないのです。

やがて津波が防潮堤を越えます。

《越えたー。すげー。終わったー。全てが終わった。何これ？え？何これ？何これ？（ピー、ピーという車のクラクションの音が鳴り響く。停泊していた漁船も、防潮堤を越えて街へ流れ込む）。何だよー、これ。……津波》

震災からの最大の教訓は、とにかく早いうちに高台や高さのあるビルに避難することです。高くなければ、命を救うことができない。「高さ」が命を守るためには絶対的な必要条件なのです。

防潮堤の高さが3mもあるため、津波が全く見えなかっただけでなく、襲来した津波が今度は

防潮堤に閉じ込められて海水が海に戻っていかないのです。堤防の高さの分、約3mの深さの水がそっくり残り続け、市街地はまるで海のようにになりました。津波に押し流された人たちは泳ぎ続けることもできず、力尽きてしまったのです。

とにかく、早いうちに高さのある建物へ移動する。「安全を確保できる高さ」それこそが命をつなぐのだということ、そのためには「海が見える」ことが絶対に必要だということを、目の当たりにした映像でした。

このようなことがあったからこそ、女川町の復興まちづくりは「海が見えるまちづくり」を目指したのです。

#### 4. 若手職員が先頭を走って率先避難を実践した

さて、女川町です。町では震度6弱の強い揺れを観測しました。その時、町はどうしたか。はっきり言って、女川町の対応は的確で素晴らしかった。開会中だった町議会は直ちに中止。揺れの大きさから津波が来ると判断し、地震から4分後の2時50分に、防災行政無線で町民に向け高台への避難を呼びかけ始めました。この時点で、気象庁の大津波警報はまだ発令されていません。

さらに、町の若手職員を避難誘導のため、二人一組で高台へ派遣しました。「皆さん、逃げてください！ こっちです！ ついてきてください！」。職員たちが呼びかけて、町民を高台へ誘導しました。「率先避難」といいます。素晴らしい災害行動です。

女川町で現在毎年行われている「逃げろ～！」を合図に急坂を駆け上がる「津波伝承女川復幸男」という登坂競争は、津波避難の大切さを後世に伝えようと、あの時の町職員の素晴らしい避難誘導から始まったのです。町の人たちに広めるために毎年ルートを変えています（写真－2）。

津波で1,200人以上が犠牲となった別の町では、浸水する高さの町役場前の広場に災害対策本部を設置して、長机を並べました。そこに津波が



写真－2 津波伝承女川復幸男  
（写真：女川町観光協会）

襲来して、町長を含め全職員の2割にあたる40人近い命が失われました。

女川町の隣の石巻市では、児童と教員を含め84人が犠牲となった大川小学校の悲劇もありました。児童を校庭に集めて、体育の時のように座らせて待っている間に、避難するための大事な時間を失ってしまったのです。一つの判断が、とんでもない事態を生んでしまったのです。

#### 5. ご遺体を抱いていた避難所

女川町でも、震災のがれきを片付けてくれたのは自衛隊でした。日本の自衛隊は、災害対策ではピカイチです。何よりも、ご遺体に対する気持ちが優しかった。津波で火葬場が壊れてしまったので、ご遺体は火葬ができずにいました。しかし、野ざらしにしておくことはできない。女川町の人々は仕方なく、ご遺体を毛布にくるんで高台の体育館などの避難所に安置し、一緒に過ごしていたのです。寒い時期で、戸外に置いておくのは忍びない。かといって、早く荼毘だひに付したくても、火葬場がない。わが子、わが父、わが母、おじいちゃん、おばあちゃん……。悲惨な姿を他の人には見せないように、隠すように抱きかかえて、底冷えのする体育館で一緒に過ごす方もいました。それをとやかく言う人などいませんでした。

ただ、いつまでもそのままのままだいけません。葬儀社の団体が「埋葬のための棺おけを何とか東北へ運んでください」と全国へ訴えかけ

て、白木のひつぎを集めてくれたそうです。高台の公園が仮の埋葬場所に決まりました。土葬です。自衛隊さんがスコップを手に、丁寧に仮埋葬してくれました。お坊さんも被災しているので、十分なお用いもできません。とにかく亡くなった方が多いので、仮埋葬した場所に印をつけて、いつでも火葬場へお連れできるように、すぐに掘り起こせるようにしていただきました。

仮の埋葬所は、宮城県だけで石巻、気仙沼、東松島の3市と女川、<sup>わたり</sup>亘理、山元の3町でつくられ、合わせて2,108人が仮土葬されました。このうち、石巻市が993人、女川町が241人を占めています。あくまで仮埋葬との位置付けで、各市町とも火葬場の手配ができるようになり次第、改葬を進めたのです。

## 6. 女川町の被害から知った、中途半端な「高台」はかえって危険

女川町の中心部にある海拔16mの高台に、町立病院「女川町地域医療センター」があります。実は、この病院の場所には以前、熊野神社という神社がありました。

熊野神社は、女川町の人々にとって信仰の中心的存在でした。その神社を1997年、わざわざ高台へ移し、その跡地の高い場所に町立病院を建てました。明治、昭和と過去の地震津波を教訓に、防災的な観点から、今後は津波が来ても病院は絶対に浸水しない場所にしようと高い場所を使わせてもらうために、熊野神社にはさらに高い場所へ遷座していただいたのです。

ところが、東日本大震災の津波では、せっかく高台に建設した病院の1階部分が水没してしまったのです。床から1.95mの高さまで水が上がってきたということです。助かった看護師さんの言葉では、「天井から30cmのところまで水が上がってきてしまった。天井との隙間に首を上げて息を吸っていて、もうだめかと思ったちょうどその時に水が引いていったんです。」ということでした。

病院の中庭は駐車場になっていて、津波から逃

れるため、多くの方々が車で避難してきていました。寒かったし雪も降っていたので、そのまま車内に退避していたのです。熊野神社があったところは、誰もが安全な高台だと信じ込んでいたのです。ところが、その高台まで津波が襲来してきてしまったのです。それもすごい勢いでやってきて、自動車などはあっという間に中にいた人もろとも、みんな押し流されてしまいました。その近くに慰霊の献花台がつくられ、今も供花が絶えることはありません。

結局、この高さでは足りなかったのです。今、女川町へ行くと、熊野神社はさらに高い場所へ移っています。地域の神様は「もう絶対に流されないぞ」、「濡らさないぞ」との覚悟のもと、山を削って、一番高い場所へお移りいただいたわけです。

この病院の経験から学ぶ教訓は、「せっかくの高台も中途半端な高台では、かえって危険なのだ」ということです。

## 7. 低体温症という犠牲

人口約1万人だった女川町では、津波により827人が犠牲となりました。町によると、このうちご遺体が見つかったのは574人。残りの253人は行方不明のままです。女川町の周りは海が深く、流されたご遺体が浮かんでこなかったのです。この方々は行方不明のまま死亡認定を受けざるを得ませんでした。残念ながら、お墓をつくっても遺骨がない。でも、「死亡」ということにならないと行政からは支援を受けられないのです。ご遺族は致し方なく、苦渋の決断で死亡認定を受け入れたのです。

海と山に囲まれた女川町では、津波から逃げようと、背後の山の斜面に取りついた人も多かったそうです。津波は深夜まで寄せては返し、寄せては返し……と何波も繰り返しました。この津波に追われるように人々は山の斜面をはい上がって、気がついたら、かなり山の上まで登ってしまっていたと聞きました。周りは真っ暗闇です。小雪が舞っていました。冷たい雨も降ってきまし

た。山を下りようとしても暗闇で下りられない。意を決して、無理やり手探りで下りようとして、骨を折った方もいたそうです。

とても寒い夜でした。とにかく寒かった。暗闇で声を上げると返事が返ってきて、何人かの人たちが集まりグループができました。ここではみんなで相談したところ、無理をして山を下りるよりも、翌朝の明け方までみんなで集まって、声をかけ合って、明るくなるまで待とうということになりました。少しでも暖まろうと、みんなで固まって抱き合うようにして頑張ったのだそうです。しかし朝になってみると、あまりの寒さのためにたくさんの方が亡くなられてしまいました。せっかく津波からは助かったのに、町の犠牲者の約1割の方が、あまりの寒さに耐えきれず命を失ってしまったのです。低体温症でした。

神社に入って夜を明かした人たちの中には、暖を取るため「神様、勘弁してください」と、神社の建物を壊して火をつけ暖を取った人たちもいました。この人たちは全員、助かったそうです。

こうやってみると、とにかく命をつなぐためには何でもできることはしなければなりません。骨を折ったって、命さえあれば怪我は治ります。神社だって、あとで建て直せばいいのです。生きてさえいれば、みんなで助け合っていけるのです。未来を切り開くことができるのです。必死になれば何でもできるのですから。

## 8. ご遺体とともに聞く「みんなで高台へ」町の呼びかけ

女川町の復興の歩みは、震災の直後、避難所から始まりました。きっかけは、当時の町長や町の職員たちによる<sup>こんしん</sup>渾身の呼びかけでした。

生き残った人々は避難所に身を寄せていました。縁を頼って町の外へ避難した住民も多数いましたが、被災を免れわずかに残っていた小学校の体育館など、25カ所の避難所に取りあえず逃げ込みました。ピークだった3月13日には5,720人がひしめき合っていました。

この時に、高台にある総合体育館の避難所を町長以下職員たちが訪れ、町民たちに語りかけたのです。「もう二度と命を失わないように、みんなで高いところに住むことにしよう！高台に移ろう！みんなで高台に新しい町をつくろう！」

住民たちは、毛布にくるんだままお甲いもできずにいるご遺体と一緒に、その言葉を聞いたのです。避難所生活もまだ慣れないこの段階で、将来の孫子の代につなぐ安全なまちづくりについて考えてほしいと呼びかけたのです。

他の市や町ではまだ、「非常食はどう配る」、「仮設住宅をどこへ建てる」などと議論していたころです。多くの自治体が災害復旧もままならない時点で、その先の「女川町の将来の復興まちづくり」について話しかけたのです。震災の半年後、この理念を盛り込んだ復興計画が決まったのは、国の方針により宮城県が防潮堤の建設を決めるよりもずっと前のことでした。

## 9. いち早く目標を立てる

その時の町の計画には、1万人の町をどうやって高台につくるかなど、具体的な考えはなかったそうです。とにかく、みんなで高台へ移ろうという目標を立てた。目標がなければ、みんなで新しい町をつくる勇気もわいてこない。このままではつぶされてしまう。

いざという時、人々に勇気を与えるのは、目標を共有することです。町は、まだご遺体の搜索も終わっていない、避難所で人々がご遺体を抱いて過ごしている最中に、新しいまちづくりを呼びかけたのです。「こんな時に、そんなことを言うのか」と、批判されてもおかしくないような状況でした。町も勇気がいったと思います。

避難所での呼びかけのあと、町では「町民に一日も早く復興の方向性を示さなければならない」と、町役場の職員に対し震災から2カ月目の5月11日には、町民に向けての明確な復興のメッセージを発信すると宣言しました。

## 10. わずか6カ月で町民自身が「まちづくり憲法」をまとめた

手元に1冊の冊子があります。「女川町復興計画」。女川町で進めた復興まちづくりの「憲法」です。冊子の日付は震災からわずか6カ月後、2011年9月です。宮城県沿岸部の自治体で復興計画ができたのは、8月にできた岩沼市に続き2番目の早さでした。岩沼市は被災62市町村の中で「復興のトップランナー」と呼ばれた自治体です。

町の復興計画を作るための委員会の初会合が開かれるまでに、町役場のお手伝いをする都市計画や土地区画整理事業、まちづくりの専門家らが招集されました。私たち調査団も「津波被災市街地復興手法検討調査」として行ってきたそれまでの調査内容をもとに、土地の地形や成り立ち、どう住まわれているか、経済活動がどう行われているかなどを見極め、どんな復興まちづくりが良いか素案をいくつも作り、それを町や委員会へ報告していきました。この復興計画づくりへの立ち上がりの早さは、ほかの自治体よりも早く、その後の女川町の復興事業推進の大きな要因となっていくのです。

「女川町復興計画」の後ろのページには、町の復興計画策定委員会（復興委員会）の委員名簿があります。12人の名前が載っていて、最初の方は研究者や防災の専門家ですが、6番目からあとは漁業をはじめ商工、観光、地元町会、婦人会などの関係者、つまり地元の人たちです。女川町の素晴らしいところは、町民自らに、自分たちの町をどのように復興させるか話し合う場を最初から用意して、復興計画を地元の人たちが考えたところなのです（写真-3）。

5月1日、女川町の復興委員会の初会合が開かれ、復興にあたっては、「防災まちづくり」という明確な方針に基づいたまちづくりを目指しました。そして「防災」、「産業」、「住環境」の三つの柱を話し合いました。これほど早期に復興計画を

作るための委員会が開かれたのは女川町くらいです。同じ日、復興計画づくりと並行して、町役場に「復興推進本部」が設置され、実務的な取り組みは「復興推進室（現・復興推進課）」という部署で行われることになりました。

さらに、住民参加のまちづくりを進めるため、町民と町職員による「女川町まちづくり推進協議会」を作って実務を進めました。「女川町復興連絡協議会（FRK）」という民間主導の組織も立ち上がりました。連絡協議会は「議論はするけどけんかせず」ということで、駅前商業エリアの「シーパルピア女川」や、トレーラーハウスホテル「エルファロ」を実現させるなど、「持続可能な商店街」づくりに取り組みました（写真-4）。

5月1日の初会合から9日目、5月9日には、早くも「復興方針の中間答申」がまとまりました。5月22日からは、住民説明会である公聴会を5



写真-3 復興計画策定委員会（写真：筆者）



写真-4 トレーラーハウスを活用したホテル（写真：ホテルエルファロ）

カ所で開き、3日間で540人が参加しました。

7月4日には町の「防災計画・津波避難計画の考え方」を決めました。避難圏域と避難道路の整備の二つを原則に据え、津波第1波の到達時間を「2100秒（35分）後」、避難を決断してから実際に避難を始めるまでの時間を「600秒（10分）」と想定。一時避難場所の高さを、基準となる海面から20m以上として、避難可能距離を500mとはじき出しました。この「防災計画」を復興まちづくり計画の根本原則としたのです。7月下旬には住民との説明会や懇談会を重ね、8月10日に復興計画案を公表しました（図-1, 2）。

そして9月15日、町議会で復興計画が議決されました。いわば「復興まちづくりの憲法」です。この取り組みの早さと町民に対する当時の安住町長の熱い思いのおかげで、極めて速やかにまちづくり計画が決定したのです。

女川町は、未曾有の大危機において極めて短時間で「復興まちづくり計画」を定め、直ちに復興まちづくりに取りかかったのです。この的確な対応が12年後の今日のまちづくりの成功を導いたのだと思います。今、女川町は高台移転を踏まえたコンパクトシティーを実現しているのです。



図-1 女川町復興プロムナード計画（女川町）



図-2 中心エリア完成予想図（女川町）