

災害列島の作法

第4回 作法を守った女川町

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. まずは「サンマ」の復活だ！

女川町の復興まちづくりで特徴的なのは、なりわいの復活が町の人々の生活を支えていることに着目して、産業の基盤である漁業の再建を最優先にまちづくりを進めたことです。合言葉は、「まずは『サンマ』の復活だ！」でした。

女川町の場合、約8割の人が住む家を失っています。仮設住宅に入り不自由な生活を強いられた中では、誰もが住まいの再生を願うのは自然な感情です。一日も早く仮設住宅から抜け出し、きちんとした日常生活が再建できる「災害公営住宅整備事業」や「防災集団移転促進事業」に基づく自宅の再建をめざすのは、当たり前のことです。

けれども、町全体の再生のためには、確実な生活の基盤づくりがまずは必要なのです。産業の復活という基盤がなければ、町民の日常も取り戻せません。住まいの復活よりも、職の場の復活を優先しなければ、いま生きている人々のためだけの町の再生になってしまいます。次の世代、子の時代、孫の時代にまで女川町が発展し続けるためには、なんとしても、なりわいとしての産業経済の確固たる基盤をつくっておかなければならないのです。

漁業を中心とした町に、被災前よりも良い船着き岸壁や荷揚げ場、魚市場、水産加工場など漁業

関連施設を集中的に配置し、将来へ向けて効率の良い漁港にしなければなりません。

女川町の復興には、町の継続性を支える地域産業の柱、漁業の復興が何にも先だって必要でした。そこで漁業関連施設の建設を先行させ、水産関連事業への希望者には必要な施設用地をほかの人よりも早く使えるようにする「先行整備」、「先行換地」、「先行使用」と呼ばれる手法を認めることとして、事業に臨みました。

土地区画整理事業では、それまで使っていた土地を将来のまちづくりに合わせて位置を変えることを「換地」と呼んでいます。さらに地主ごとに離れた土地を集めて使う「合併換地」、「一体換地」や、新たに土地を購入してそれまでよりも大きな土地として使えるようにする「保留地売却」、「付け保留地」、「町有地の売却」、「町有地の借地」など、区画整理のあらゆる手法を駆使して、漁業関連施設の復興を最優先したのです。

地域住民にとって、一日も早く働く場を復活させることが大切だとの配慮でした。そのために全ての換地案を決定する前に、漁業関係施設のみに優先的に使用させる「優先換地地区」を定め、これをまちづくり計画として、2012年からは町民に対する事前説明を行ったのでした（写真-1～9）。



写真-1 港から復興が始まる (写真：筆者)



写真-5 町の復興の基盤となる漁業施設の整備が最初に始められた (写真：筆者)



写真-2 一番早く復興した漁業関連施設 (写真：筆者)



写真-6 先行整備された冷凍冷蔵設備「エルファロ (カタルフレンド基金)」(写真：筆者)



写真-3 共同で設置された自動製氷所 (写真：筆者)



写真-7 捕ってきた魚を素早く処理する食品加工場 (写真：筆者)



写真-4 女川町水産加工団地排水処理施設 (写真：筆者)



写真-8 いち早く完成した水産加工地区 (写真：筆者)



写真－9 女川港が一番早く復興した
(写真：筆者)

2. なりわいの復興のため 226 ha の 土地区画整理事業

女川町の復興土地区画整理事業の最大の特徴は、被災した中心市街地を、一つの区画整理事業地区としたことです。その面積は 226.4 ha と、実に東京ドーム 48 個分の広さです。震災復興事業の中で、最大の面積を持つ土地区画整理事業です。この「地区を一つにする」ということには、大変な意味があります。関係者の多くが心配して、「あまりにも大きい面積だと、土地所有者（地権者）の数は膨大になり、権利調整が収拾不可能になってしまう」とまで言われました。

当初は、中心市街地をいくつかの地区に分割する案もありました。また、なんといっても住民が暮らしていた面積の 87.7% が被災し、女川町の家屋のうち無傷で残っているものはわずか 10% 程度しかありませんでした。女川町民の 1 割近い 827 人という命が失われているのです。このような災害復興の場合、必ず起こるのが「生業（なりわい）の転換」という問題です。

小さく分割した土地区画整理事業にした場合、このなりわいの転換に大きな足かせが生じます。船を流されて漁業をやめざるを得なくなった人、大黒柱を失って新たな生活手段を見つけなければならない人、店舗を失って商売ができなくなった人、農地が塩を被ってもはや作物ができなくなった人、家族がいなくなってしまった人など、新し

い生活手段を見つけなければなりません。いくつにも分割された土地区画整理事業の地区になってしまうと、職業の選択の幅は大きく制約を受けます。土地に地権者が縛りつけられることになってしまうからです。

家族を失い、家も失い、仕事もなくなってしまったときに新たになりわいを立て直し再出発をしなければならぬときに、土地に縛りつけられることは、それだけ選択の自由が奪われることです。個人的になりわいの転換を図ろうとすれば、土地を売って出ていくか、あるいは売却した資金で新たな場所を購入するしかありません。被災市街地で災害後に土地を売ろうとしても、ほとんどの場合、災害前の土地価格より低くなってしまいます。

これらの課題を解決するためには、なんとしても被災地域全体を一つの事業地区としてまとめる、「なりわいの確保のための区画整理」が必要でした。大きな被害を受けた女川町だからこそ、一つの区画整理にして、町全体でなりわいの選択と再生を可能にしなければならないのです。

3. 漁業関連施設を最優先に復興し 仕事をつくる

被災した地域での復興まちづくり事業とは、道路や公園をつくることだけではありません。そこに住む人々のなりわいを取り戻すこと、そして全ての人々が笑顔になることが、実はまちづくり事業の目的なのです。そのためには、将来の女川町でどんな暮らしを営むのかを、町民自身が決めなければなりません。それは元にあった施設を復旧すればよいというものではないのです。

津波では、サンマの取引量日本一という漁業の町、女川町が、水産加工場や漁業施設の大半を失いました。船に乗っていた漁民にも命を失った方が多数いらっしゃいました。農業の方もいらっしゃいました。将来の女川町の産業構造は、以前とは全く違ったものになるかもしれないのです。すでに「もう船には乗らない」と宣言された漁師の方もいました。大黒柱を失った家族もいました。

家族全員が犠牲となり、縁をつなぐ方がいなくなった家さえありました。

このような中で、再び女川町を復興させるとしたら、産業構造そのものを根本から変えなければならぬかもしれないのです。そうなれば、町の人々の暮らしぶりも住む場所も変えなければなりません。土地の所有形態にだけ着目したまちづくりでは、被災市街地の復興などおぼつかないのです。新しいなりわいをつくりだすときに、若者たちへ新しい町をバトンタッチしなければならない場面も出てきます。そんなときに復興土地区画整理事業が小さな面積を単位として町を分割してしまうと、新しい女川町をつくりだすことはできなくなるのです。

未来永劫^{えいごう}続く女川町のなりわいの基盤を何にするかは、女川町の人たち自身が考えなければなりません。まちづくり事業はそこに住む暮らしを支える基盤づくりを担うものでなければなりません。その基盤が町の人々の将来へ向けての夢や希望を受け止める広いふところではなければなりません。

だから町はまとまったのです。そして町民の皆さんの気持ちも一つに一致団結して、町の将来像を自由に描くためには、区画整理は一つのかたまりとすることが必要だったのです。

4. 町民全員の生活再建のために

国からは事業執行について、ずいぶん心配されました。被災したほかの市町村の土地区画整理事業と比べて、面積が突出して大きかったからです。「一つの地区では大きすぎる。四つに分割してはどうか」という意見もありました。「三つでは?」、「二つでは?」という話にもなりました。「大きすぎるまちづくりは、破綻するぞ。」とまで言われました。

しかし、女川町のほぼ全ての人が、これまでの長い間の暮らしと家族とご自分たち一人一人の人生を失い、ゼロから出発しなければならないのです。あらゆる可能性を実現できるようにすること

が、まちづくり事業の責任です。道路や防潮堤をつくったり建物を再建したりするだけでは、女川町の命を復活させることにはならないのです。

「226 ha もの区画整理が失敗したら、土屋さんは責任が取れるのか。」「事業の完成まで面倒を見られるのか。」「この事業を完成させるのはあなたの責任だぞ。」…。

東京・霞が関にある国土交通省の市街地整備課を訪ねて、私は訴えました。

「多くの町民が漁業で生きてきましたが、震災で親や夫や息子が亡くなって、なりわいの転換をしなければならなくなった人もたくさんいます。これから復興まちづくりをやって、10年、20年、さらに未来永劫、女川町で暮らしていける仕事の間がないと困るのです。あらゆる変化を受け止められるまちづくりの広さが必要なのです。」私は夢中で話し続けました。

「土地区画整理事業の原位置照応原則を厳密に適用して、震災前と同じ場所でなければならぬのでは、うまくなりわいの転換ができません。震災前は漁業だったけれど、夫が亡くなって漁業をあきらめ、お店で働きたいという人がいても、従前の土地に縛りつけられては商業ゾーンに移転できなくなってしまいます。だから、226 haの区画整理を一つの地区にしたいのです。そうすれば、震災前のなりわいが何であっても、今度はラーメン屋をやりたいとか、農業だったけど漁業をやりたいとか、新しい生き方を選択できるようになるのです。小さく分割する方がまちを壊すのです。どうしても一つにさせてください。」

議論の末、「わかった。後は任せた。任せた以上は最後まで見届けてくれよ。」そう言って、大きな一つの土地区画整理事業とすることを認めてくれました。女川町の復興まちづくりに、国からのゴーサインが出た瞬間でした。

5. 商業ゾーンはシャッター通りにさせない

女川駅から海に向かって、テナント型商業施設

「シーパルピア女川町」と「地元市場ハマテラス」がつくられています。駅から海が見える、緩やかな傾斜がついたなだらかな道です。海鮮丼が、おいしいのです。私の行きつけは「おかせい」と「ニューこのり」。テレビドラマ「孤独のグルメ」にも登場したという「ニューこのり」は、震災前までは小乗浜^{このり}という集落にありました。女川町の中では少し離れた小高い場所にあったお店です。震災でほとんどのお店が被害を受けましたが、当時津波はそこまで上がらなかったため、無傷で営業を継続することができました。私たちも復興調査の折には、必ずそこでおいしい海鮮丼を食べさせていただきました。

女川町で最初に再建したのは漁港施設、水産加工場などですが、次につくったのは商業ゾーンで中心部に商業施設を集めました。震災前、人口1万人の町にスーパーが3軒ほどあり、商店もあちこちに分散していました。町がコンパクトシティ化していくとき、店が分散したままだと結局は商業の活気が失われていくのを、私はほかのまちづくり地域でたくさん経験してきたからです。商業ゾーンのコンセプトは集中です。集客が期待できるからです。

商業ゾーンの出店者としては、まず町民に優先的に入ってもらい、それから外部の人にも積極的に声をかけました。新しい風を入れて、まちを新しくして活性化するためです。町民の方の出店には条件があります。もしも閉店させなければならぬ事情が生まれたときは、必ず賃貸にして誰かに店舗として使ってもらおうことです。全国のシャッター通り商店街のほとんどは、「跡取りがない」ことが理由で閉店してしまったことで生まれているのです。とにかく店を継続することが絶対条件なのです。

6. 商店街の復興は女川町が 大家になること

漁業の次は、商店街の復興です。女川町では、もちろん誰もが一日も早く仮設住宅から出たかっ

たわけですが、とにかく住まいは我慢していただいて、なりわいの復興として漁業に続き、商店街の形成を優先させる取り組みをしました。被災地でほかにそういう町は、あまりなかったと思います。でも仮設住宅の住民と話し合い、住宅建設を後回しにすることを皆さんが納得してくださった上での選択でした。

町の中心部、レンガみちの商業施設「シーパルピア女川町」は、JR女川駅から海の方へ向けて緩やかに下がっていくプロムナードを中心に配置されています。ここに商業施設を集中させ、町外からの観光客や買い物客のにぎわいをつくりだすことが、女川町の活性化のためになんとしても必要だと考えたのです。そのためには、町に分散して立地していた商店などを、思い切って集約することでした(写真-10, 11)。

普通この段階で、土地区画整理事業では、土地の所有者に出店を求めます。「権利で出店する」



写真-10 商業ゾーンから女川駅を見る
(写真：筆者)



写真-11 完成したプロムナード (写真：筆者)

と言います。けれど、土地を持つ権利者だけが出店していたのでは、未来に末永く商業施設の発展を維持することが難しいのが現実です。というのも、これまで全国各地で行われてきた土地区画整理事業では、なりわいを転換して新しく商業を始めた人たちが、それまで経験したことのない接客業の難しさから廃業することも少なくなかったのです。また、せっかく商売がうまくいっても、お父さんが年を取って辞めて、息子さんが後を継がないと、後継者がいないために廃業することも多かったです。自然と「シャッター通り商店街」が生まれてしまうのです。

そこで、女川町で計画した商店街は、町役場が土地を所有し、家主になって商業施設をつくることにしました。そして、もともとの土地所有者である町民にも「権利」ではなく賃貸、テナントとして入居してもらいました。テナントとして入ってもらってれば、その人が万が一辞めた場合で

も、別の人に入ってもらえるからです。シーパルピア女川町は建物もしゃれた統一デザインで設計されています（写真－12～15）。

一方、町が所有する賃貸ゾーンを取り囲む通りで、「権利」で出店している地元の方もいます。将来へつなげるぞという、覚悟の出店です。電気屋さんの「女川町電化センター」や、海鮮丼のおいしい飲食店「ニューこのり」など個性的なデザインの建物で店を再建しています。つまり、所有者の廃業によるシャッター通り化ではなく、新たなテナントの入居により商業の維持継続を図る。そのことによって、漁業と商業が一体となって発展する女川町を生みだしていくねらっていたのです。

海を背にして、商業ゾーンの奥の高台には町役場が建てられました。役場前のテラスに慰霊碑があります。この場所が、震災の津波の高さ14.8mより少し高い場所で、津波が来たら「少なくとも



写真－12 女川町が家主となったテナントゾーン
(写真：筆者)



写真－14 女川町まちなか交流館が商業ゾーンに造られた (写真：筆者)



写真－13 入居希望者はすぐに開業できた
(写真：筆者)



写真－15 所有形態の商業誘致も行われた
(写真：筆者)

も、ここまでは逃げてください」という高さです。テラスの奥にある庁舎自体は、絶対に大丈夫という高さで造成されています。

役場の近く、女川駅の最上階の展望デッキに上ると、背後には高台へ移転した住宅地を望むことができます。女川港の背面の高台にも、山を切り開いて新しい住宅地ができあがりました。ここからの眺望は女川町と女川港が一望できる素晴らしい景観です（写真－16, 17）。



写真－16 港側から高台地区を望む
(写真：筆者)



写真－17 高台切土部で進む住宅建設
(写真：筆者)

7. 全ての事業を総動員したのが復興まちづくり

「一日も早く復興住宅をつくりたいのですが、用地買収がなかなか進みません」岩手県の復興局と県庁の方から、こんな相談を受けたことがありました。

「土地の所有者を調べたら、明治以来、相続があっても登記簿が書き換えられていない方もいて、場合によっては権利者が300人を超してしまうケースもあります。300人全ての方から、はんこをもらっては大変な労力です。いつになったら用地買収が終わるかわかりません」、「同じような状況を抱えている岩手、宮城、福島3県が共同で、国に土地収用法の改正を働きかけるわけにはいかないでしょうか」こういう相談でした。

所有者不明土地問題は、どこの被災地でも重大な問題で、津波によって所有者が亡くなってしまった場合もありました。避難先の住まいが全国各地に散らばっていて、用地買収の交渉もままなりません。そもそもの登記簿が、土地が売買された際に書き換えられていない場合もあり、当事者同士の契約書がないと、所有者であることを証明できません。契約書を交わしていても、津波で流されてしまった場合もありました。こうなると、用地買収が必要な事業は膨大な手続きが必要となり、災害復旧、復興のような緊急事態では機動性がないのです。

このようなときこそ、土地区画整理事業が大きな力を発揮します。なぜなら、土地の配置を話し合いで変更するだけで、用地買収は行わないからです。区画整理は、宅地や道路、公園、公共施設など、物理的な位置や面積は大規模に変化しますが、土地の権利形態については全く変更せず土地を動かすことができる事業です。たとえば一つの土地に300人を超えるような所有者がいても、そのまま権利者の土地を移動させることができます。300人の所有のまま、新しい高台造成地に移転させることができるのです。

女川町では土地区画整理審議会で、非常時であることから土地所有者が不明確なまま、手続きを進めることを全員で合意しました。そして実際に、次のようなケースで土地区画整理事業は大いに実力を発揮したのです。

- ・家族全員が犠牲となったため相続人が見つからない土地

- ・土地としては存在するが権利者があいまいで未確定の土地
- ・「明治検地」以来、相続人未登記のため膨大な数の相続人の存在が予想される土地
- ・多額の債務のため担保が複雑になっている土地
- ・登記簿上は存在しているが現地での存在が確認できない土地
- ・所有権の放棄を希望する土地
- ・境界が未確定の土地
- ・借地権が設定されたまま津波のため家屋が流されてしまった土地

このように、土地区画整理事業では災害復旧の際に土地所有者が不明確であっても、柔軟かつ適法に対応でき、素早く事業に着手できるのです。

土地区画整理事業はその成立のときから、大規模災害の復興にあたって大きな力を発揮し、その都度発生した問題を解決できるように、法整備がなされてきています。それが女川町の復興にあたり226.4 haという一大土地区画整理事業とした最大の理由でした。

結果として、女川町では複合的まちづくり事業として、「被災市街地復興土地区画整理事業」を基本とし、考えられるあらゆる事業手法を総動員して、基本的なインフラ整備に必要な事業として、道路、河川、上下水道、漁港施設、防潮堤といった整備事業などは、当然組み込み、最良のまちづくりをめざしました。採用可能な事業を複合的に組み合わせ、さらには民間資金として「カタルフレンド基金」も導入したのです。

8. 取り戻そう笑顔あふれる女川町

女川町は人口1万人余りの町でしたが、10年後の現在は約6,240人と震災後、4割近く減りました。この人口減少率は残念ながら、被災62市

町村で最も高い数字です。

サンマの一大漁港として知られる女川町ですが、近年、肝心のサンマの水揚げが不振で、水産加工業も苦境に陥っています。

女川町の本当の復興は、女川町を生活の場とする住民が戻ってくるのだと思います。復興まちづくりは、新しい居住者が増えることも大いに期待できる基礎をつくったと思います。復興まちづくりでは、居住の場よりも先に、なりわいの場、交流の場の再生を最優先にしてきましたが、この整備の順番が、ともすれば産業重視、町民軽視であると捉えられたこともありました。

また、女川町の復興まちづくりの特徴は、町民一般による取り組みというより、いち早く立ち上がって先に進む思いを持った事業者を中心とした若手が核になったという点にもあります。年長者も「還暦以上は口を出さず」を合言葉にして、若手たちの気持ちに応えました。草の根の活動で住民が自らさまざまな意思決定の場に参加し、多くの町民が少しずつ我慢をして調整を進めた結果として、現在のまちづくりの形ができあがったのです。

東日本大震災からこれまで10年間、女川町の復興にはさまざまな外部の人間がかかわってきました。多くの自治体から職員の派遣を受け、宮城県からは管理職にも出向していただき、UR都市機構やゼネコン、コンサルタントなどの人々の努力が結実した成果です。派遣職員の中には、過労のあまり亡くなった方もいました。

それでも、まちづくりはあくまで「女川町民のための女川町民の努力」によって成し遂げられたものです。町の復興の現場では、「日本一の区画整理をめざそう」という掛け声で取り込まれました。多くの家族や隣人を失いながら、町を再生しようと取り組んだ女川町民にこそ、この復興を喜び、誇る資格があるのです。