

高社研地理部会第3学期研究会・パネルディスカッション

震災から9年 ― 仙台市の復興とまちの再生 ― パネリスト要旨

仙台市宮城野区南蒲生地区は、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う津波によって大きな被害を受けた。しかし、震災直後から地元自治会、仙台市、コンサルタントの三者が密接に連携した結果、比較的早い段階でまちが再生した。加えて、津波によって失われた海岸地域の緑化事業を市民と協働することによって進めるなど、にぎわいを取り戻す活動は今もなお継続的に行われている。こうした先進的取り組みについて、地元自治会、コンサルタント、行政の立場の異なるパネリストからお話をうかがうとともに、まちづくりについて講師と参加者の意見交換を通じて、今後の地理教育に活かすことを目的として実施するパネルディスカッションである。

パネリスト 元・南蒲生町内会復興部長 芳賀 正 氏
元・NPO法人 都市デザインワークス 岡井 健 氏
仙台市百年の杜推進課緑化推進係長 結城 彰彦 氏



前列左3人目から結城彰彦氏、岡井健氏、芳賀正氏。その右隣が地理部会長の狩野徹。

2020年2月14日

埼玉県立浦和高等学校麗和会館にて

* ()内のページは、各パネリストの資料(pdf)のページを示す。

宮城野区南蒲生地区の被災状況とまちの再生に向けた取り組み

元・仙台市宮城野区南蒲生町内会復興部長 芳賀 正 氏

● 南蒲生の概要

仙台駅から東に約10kmに位置し、集落は七北田川の自然堤防上に立地する。町内を塩釜亘理線（県道10号線）が南北に、市道南岡田線（南蒲生浄化センター1号線）が東西に通過する。最寄り駅はJR仙石線陸前高砂駅、市営地下鉄東西線荒井駅である。また、本数は少ないものの陸前高砂駅行きの市営バスも町内から運行されている（p.1 右地図）。震災直前の2011年2月の人口は約890人、世帯数約290世帯であったが、現在、町内会費を納めているのは約200世帯である。

● 津波被害と避難所生活

南蒲生全域が津波で浸水した。避難所は岡田小学校（p.1 右地図）に設けられ、約3ヶ月をここで過ごした。避難所は体育館があてられ、仕切りがまったくないオープンな状態であった。今、考えるとプライバシーの問題などもあったと思うが、かえって仕切りがなかったことが幸いしたと思っている。というのも、食事が終わると自然と数人の集まりが あちらこちら にでき、そこで復旧や復興などさまざまな話ができただからである。これが後の復興部創設につながったと考えている。

● 仮設住宅での生活とまちの再建

2011年6月上旬に、岡田西町公園（北緯38.255708度、東経140.958475度）に82戸の岡田西町仮設住宅が完成し、うち8割は南蒲生の住民であった。同年7月31日には仮設住宅の運営を目的とした自治会が設立され、以後、仮設住宅集会場には自然と人が集まるようになった。参加者が500円玉を持って集まる「ワンコインの会」や「女子会」などの定期的な集会在開かれ、情報交換が行われた。

● 線引きの変更とコンサルタントの依頼

嵩上げ道路（県道塩釜亘理線の嵩上げ、東部復興道路）よりも東（海）側は災害危険区域となり、防災集団移転の対象になった。南蒲生はほとんどが県道塩釜亘理線の東側に位置している（p.1 右地図）ことから、当初はほぼ全域が防災集団移転の対象になっていた。しかし、線引きの変更（嵩上げ道路のルート変更、南蒲生の東側を通るルートに変更）によって、集落の現地再建が可能になった（p.2 左地図）。しかし、少なからず災害危険区域に暮らしてきた住民もおり、一方で津波等に対するトラウマから移転を希望する住民、そして現地再建を希望する住民と、まさに三者三様の状況にあり、不安な状況が続いた。2011年12月27日、仙台市震災復興推進本部の副

本部長と宮城野区長が仮設住宅を視察した際に、まちづくりのプロであるコンサルタント派遣を要請し、NPO法人都市デザインワークス（UDW）との協働によるまちの再建が始まった。

- 南蒲生復興部の新設とまちづくり基本計画の策定

2012年1月15日の南蒲生町内会総会において、町内会に新たな機関である南蒲生復興部（復興部）が新設され、芳賀正氏が復興部長に就任した。復興部は南蒲生町内会の一機関でありながら、迅速な復興を実現することを目的に町内会から独立して活動することが認められた。「独立」とは施策や予算執行の決定権を持っているということである。代わりに復興部の取り組みや経過について、町内会の評議委員会に毎月報告することになった（p.2 右）。復興部では約1年間、毎週水曜日の定例事務局会議をはじめ、三者三様の住民と一緒に話し合い（会議やワークショップ）を重ね、これらは60回を超えた。また、できるだけ個々の世帯の住宅再建の希望とまちづくりへの思いの把握のために、全世帯対象のアンケートを2回実施した。さらに、若手有志が「えんの会」を設立し、自主的に話し合いを進め、「新しい田舎」を旗印にまちづくりにともに取り組むようになった。このような復興部の活動をサポートしたのがUDWであり、本日同席している岡井健氏にはたいへんお世話になった。こうして、「南蒲生復興まちづくり基本計画」（基本計画）が策定され、2012年12月21日に全戸配布、および仙台市に基本計画と要望書を提出した。基本計画のエッセンスはプロジェクト一覧（p.3）とまちづくり構想図（p.4）に凝縮されている。

- 基本計画の概要

2020年を見据えて「杜の都の田園文化を受け継ぐ「新しい田舎」を目指す」ことを目標に、三つのプロジェクトが計画された。一つは、「安全・安心な暮らしができる環境づくり」、二つ目は「次代につなぐ居久根（いぐね、屋敷林のこと）のある景観づくり」、三つ目は「南蒲生らしさを活かした産業・交流づくり」である。現在、すべてのプロジェクトが順調というわけではないが、できるものから少しずつでも取り組んでいるところである（p.3）。

- 復興やまちづくりに携わって感じたこと

一つは仲間をつくること、二つ目は若い人と女性の参画が必須であること、三つ目は行動を起こすことである（p.1 左）。

多主体協働による復興まちづくり ―南蒲生の例から―

元・NPO法人 都市デザインワークス 岡井 健 氏

- NPO法人都市デザインワークス（UDW）について
東北大学大村研究室（都市デザイン学）のOBが主体となって、2002年にNPO法人を設立した。市民・行政・企業の三者をつなぐ推進役として、市民のニーズをくみ上げて企画・計画・設計・実施・運営まで一貫して行っている (p.2)。
- 南蒲生の復興まちづくり ―UDWの仕事を時系列で振り返る―
 - 応急・復旧期（2012～13年）
最重要課題は地域住民の生活再建である。南蒲生町内会には復興部が設置され、復興部の活動をUDWが支援して「南蒲生復興まちづくり基本計画」（基本計画）が策定された (p.3)。
 - 現地再建過渡期（2014～15年）
生活再建に加え、まちづくり活動の継続とそのための拠点づくりが大きな課題になった。UDWは引き続き復興部を支援しながら基本計画を実行するためのアクションプランを作成した (p.4)。
 - ポスト復興のまちづくり期（2016～17年）
2016年は南蒲生にとって大きなできごとがあった。南蒲生町内会に設置された復興部が解散（1月）、仙台市復興事業局の廃止（4月）、南蒲生の多くの住民が暮らした岡田西町仮設住宅の閉鎖（9月）である。復興が進み、次第に平時に近づいたこと示しているとも言える。だからこそ、まちづくり活動の継続が大きな課題となり、UDWの支援は町内会の活動（まちおこし会などの有志活動）の支援に軸足を移した (p.5)。
 - 平時の自立的まちづくり期（2018年～）
この時期の大きな特徴は、UDWの役割が小さくなったことである。これまでの成果である基本計画やアクションプランを基に、町内会各部とまちおこし会による活動が中心になる。2019年10月には仙台東部復興道路（嵩上げ道路）が完成し、海岸堤防、嵩上げ道路、仙台東部道路の3本の堤防により仙台市街地を大津波から守る多重防御システムが完成した (p.6)。
- 7年間のサポートから岡井氏が意識したこと
一つは地域の「思い」を計画に落とし込むことである。「思い」を共有するためにはよりどころになる言葉やイメージが必要である。同時に「思い」をスムーズに実現する上で行政の施策・計画も意識する（活用しようとする）ことも大切になってくる。二つ目は計画をアクションにつなげていくことである。計画が絵に描いた餅にならないように、南蒲生ではアクションプランを作成した。三つ目はアクションを「地域の

もの」として着実に継続することである。最終的にまちづくりが自発的に行われるように心がけた (p.7)。

- 協働のポイント

一つは、住民と行政が互いに信頼関係を構築できるようにサポートすることである。行政には独特な言い回し（行政言葉）があるが、これは住民にはわかりにくい。この行政言葉をUDWが「翻訳」して住民に伝え、同時に住民の思いを計画などの「形」にして、住民と行政が互いに情報を共有できるようにする。また、地域の思いと行政の思いのどちらか一方が強すぎると摩擦が起こる。こんなときは、UDWが間に入って調整したり整理したりする。もう一つは地域の自立や自走のサポート役に徹することである。主役はあくまでも地域（住民）であり、UDWは地域からいなくなることで、すなわち自立したまちづくり活動が行われることが最終目標である。同時に伝統的な居久根（いぐね、屋敷林のこと）に価値を見出すなど、地域の気づかない魅力を形にすることも重要である。また、ワークショップなど、多くの人の考えを引き出すしくみの提案や、その実施のサポートも重要な役割である (pp.8～9)。

仙台市海岸地域の被災状況と緑化事業

仙台市百年の杜推進課緑化推進係長 結城 彰彦 氏

- 東日本大震災による被災

仙台市の人的被害や建物被害については、中心部のビル倒壊がなく、火災発生も少なかったが、ほとんどが津波による被害である点が特徴である。地震発生から津波到達まで1時間でどのような避難行動をとったかが明暗を分けたといえる (p.5)。仙台市東部を南北に縦断する仙台東部道路が6 mほどの盛土構造になっていたため、内陸部への津波被害を食い止めた。一方、仙台東部道路の東側の低地（海岸平野）は津波で大きな被害を受けた (p.6)。低地の多くは水田として利用され、集落は多くが自然堤防や砂丘上に立地する。住居は仙台平野の農村景観を特徴づける屋敷林（居久根・いぐね）に囲まれ、海岸と平行に走る貞山堀の両岸にはマツを中心とした防潮・防風・防砂を目的とした海岸林が広がり、市民の憩いの場になっていた。こうした田園風景が津波により失われた (pp.7～14)。

- 復興の取り組み

大震災の教訓をふまえ、仙台市は「防災環境都市・仙台」を掲げ、しなやかで強靱な都市を目指して復興事業を実施した (p.15)。復興事業は現在までにほぼ完了しているが、海岸防災林の再生については2020年度に植樹は完了するものの、今後は植えた苗木を育てる期間となり、息の長い事業を継続していく予定である (p.16)。また、復興事業のうち、南蒲生地区を含む東部沿岸地域の安全対策としては、海岸堤防再整備・海岸防災林再生・県道嵩上げなどによる「多重防御」、避難の丘・津波避難タワー・避難道路整備などによる「避難」、嵩上げ道路（県道塩釜亘理線）よりも東側（海側）は居住禁止区域となったことから集落の内陸への集団移転（「移転」）が行われた (p.17)。

- みどりの再生・ふるさとの杜再生プロジェクト

復興のシンボルの一つとして、30年にわたり市民協働で仙台東部地域のみどりの再生を行う壮大なプロジェクトである。プロジェクトは10年刻みに第一期～第三期に分けられ、期間ごとに目標や目標を達成するために必要な具体的行動が示されている。現在は第一期の最終年であり、2020年度中に植樹は終了する予定である (p.23)。

このプロジェクトの特徴は大きく三つある。一つは仙台市だけでなく、市民参加のプラットフォームという形で、市が事務局を務める仙台ふるさとの杜再生プロジェクト連絡会議という事業主体を構築して、地元町内会はもとより、震災復興の活動を行う市民団体やNPO、CSR活動を行う民間企業、公園の指定管理者といった多様な団体が関与して、相互協力を行う形で行っていることである (pp.24)。

二つ目に公有地だけでなく、個人所有地のみどり（居久根）の再生にも関わっていることである。個人の財産に対してどのような支援を行うことが可能かという課題が

あるが、仙台市では居久根を東部地域の景観を構成する重要な要素の一つとして捉えており、プロジェクトを通じて居久根の再生を希望する方と、みどりの復興支援を申し出てくれる団体をマッチングして、マンパワーの提供も含め再生に取り組んでいる(pp.35～37)。

三つ目にみどりの再生を通じて東部地域のにぎわいをつくろうとしていることである。間もなく海岸防災林での植樹が終わり、ある程度苗木も順調に生育してきている中で、どのように地域の にぎわいづくりにも つながる形で活用するかということを検討する段階である。これから防災集団移転跡地では、民間による利活用といった新たな形でにぎわいが作られてくるところであり、現地でまちの再建に尽力されている方とも一緒に仙台東部沿岸地域の魅力づくりを行っていきたいと考えている。また、市内外から いかにして人の交流が生み出せるかが まちの再生にもつながると考えており、メモリアル、鎮魂のような形での関わりもあれば、海辺の食や遊び、公園スポーツといった関わり方もある。そうした中で、みどりの分野で交流を提供するということは、杜の都を称する仙台ならではの取り組みといえる。(p.39)。

(まとめ：高社研地理部会副部長 加藤 一郎)