

## 石巻市中心市街地における復旧・復興経過から学べること

福島 義和

はじめに—自然災害とエコシステムの崩壊—

I 章 海外研究—メキシコ地震とハリケーン・カトリーナ

II 章 復興公営住宅の供給にみる課題—石巻市中心市街地の再開発事業から—

III 章 地方都市・石巻市の地域資源と居住性—むすびに変えて—

はじめに—自然災害とエコシステムの崩壊—

23年前の阪神・淡路大震災(1995年)時に避難所である体育館に、被災者がすし詰め状態で生活されている光景を今でも鮮明に記憶している<sup>(注1)</sup>。そして生徒達の手払い場が台所に変身。一方、埋立地の海岸には短期間に建設された仮設住宅群が夏の炎天下にさらされている光景を決して忘れることができない。それ以降、災害が日本各地で起こるたびに同様な光景が幾度となく繰り返されている。

伝統的な日本の地域経済社会システムが疲弊化していることは災害以降の遅れた対応や対策をみれば明らかである。と同時に、我々の生活している社会が本当に外的なショック(自然災害、国際経済ショック、国際紛争など)に脆弱であることを思い知らされる。その底流には少子超高齢化に向かう我々の日本社会が長きにわたり、生産を中心に、あるときは公害と代償に大量生産—大量流通—大量消費そして大量廃棄を継続してきたことがあり、経済が社会の一部であることをすっかり忘却してしまったことがある。すでに多くの研究者が指摘しているように、健全なエコシステムが社会の下部構造に存在し、その上に我々の豊かな生活や社会が成り立っているのである<sup>(注2)</sup>。地域形成にとって、エコロジカルな要素は重要で、生活や経済行動には様々な工夫や努力が考慮されている。効率性や生産性のみを優先する地域構築は、災害や経済的な変動に弱く、後述するレジリエンス(所与の生態系が周囲の環境変化に自らを順応させる能力、回復力、復元力)が弱い。

2011年3月11日の東日本大震災では、生物多様性の価値をもつ沿岸海域の生態系の崩壊がいち早く指摘され、経済復興との両立が難題になっている。環境アセスメントの免除を展開する環境省の政策は「復旧」概念の広義的解釈に基づいていることは明らかである。その結果、災害対策がハード中心に陥り、大規模な防潮堤、大規模なかさ上げ、そして高台への防災集団移転団地の強引な建設に向かうのである。

7年が経過した現在、防潮堤の建設の遅れや中心市街地への被災者の戻りが指摘されるなか、コンパクトシティ政策を含め、石巻市を事例に真の「復興モデル都市」としての戦略を検討する。

(注1) 阪神・淡路大震災では「今まで木造家屋に慣れ住み続けてきた被災高齢者が、信頼できる近隣や親しみのあるまちの風景から切り離される。被災後のドタバタから仮設住宅の暮らしが始まり、傷ついた人々は再び野菜をつくり、花を育て、次第に仮設住宅のコミュニティが育まれていった。しかし、その仮り住まいである仮設住宅を離れる人が次第に増えるにつれ、残された住民の不安と疲労がつのると同時に、移り住む予定の震災復興公営住宅（RC造12建ての集合住宅）への前向きな希望と隠された不安が錯綜している」。⇒演劇や詩歌の表現手段は単なる意見交換ではなく、互いの内面の感情と認識を確認し合う有効手段であるとし、南芦屋浜団地のワークショップを紹介している（伊藤雅春、大久手計画工房『参加するまちづくりーワークショップがわかる本ー』農文協、2003）。

(注2) 多様な生態系の維持が、我われの豊かな、持続可能な地域社会を構築することをわかりやすく紹介している文献として以下のものがある。

- ① 堂本暁子(2005)『生物多様性ー生命の豊かさを育むもの』岩波書店
- ② 京都大学総合博物館・京大大学生態学研究センター編(2007)『生物の多様性ってなんだろう？ー生命のジグソーパズル』京都大学学術出版会
- ③ 鷺谷いずみ(2010)『〈生物多様性〉入門』岩波ブックレット
- ④ 拙稿(2012)「持続可能な地域社会の構築に向けてー生物多様性から社会的多様性」  
(泉貴久他3名編『社会参画の授業づくりー持続可能な社会に向けてー』古今書院)
- ⑤ 中山智晴『競争から共生の社会へー自然のメカニズムから学ぶ』北樹出版
- ⑥ 森章(2018)『生物多様性の多様性』共立出版

## I 章 海外研究ーメキシコ地震とハリケーン・カトリーナ

まず、年表をご覧ください。1982年以降の代表的な自然災害を列挙しており、もちろん御岳山噴火や九州北部豪雨などを含め、我が国は「災害大国」であることに間違いない。

そして災害の激甚化や広域化が進むほど、国家の役割は重要であるが、同時に脆弱性の増す地域の果たすべき役割も重要になってくる。災害によって、しばしば地域に埋もれていた不可視の世界が暴露されることがある。それが経済格差や地域格差、さらには貧困層の存在を新たに認識することになる。別の表現をするならば、グローバリゼーションの恩恵を受ける、陽の当たる部分の存在で隠れてしまった影の部分（弱い地域や人々）が新たに可視化されることになる。

本章では2事例を採り上げる。一つは1985年に起こったメキシコ地震である。もともとテスココ湖を埋めた土地に都市が形成されてきたメキシコシティは、地盤が軟弱で、住環境も優れたものではなかった。ベジンダーvecindadと呼ばれる狭小低質の棟割長屋が低所得者層向けに、歴史的中心的ソカロ（憲法広場）の周辺に立地していたこともあり、被災者に対して政府は緊急の住宅再建と都市再建が迫られた。詳細は別稿に譲るが、日本の単線的な住宅政策（応

表 1 世界の自然災害年表（1982 年以降）

日 本	年	外 国
長崎豪雨水害	1982	
	1985	メキシコ地震
阪神・淡路大震災	1995	
	1999	トルコ・マルワラ地震 921 台湾大地震
新潟中越地震	2004	スマトラ地震
	2005	ハリケーン・カトリーナ
東日本大地震	2011	
	2015	ネパール大地震
熊本地震	2016	

急仮設住宅の提供に重点)ではなく、政府は住宅供給過程において個々のニーズに応じた多様な選択肢を提示することによって、被災者の積極的な自力建設の意欲を喚起したのである。つまり、複線的な住宅政策を行い、具体的には地域に根差した住宅提供を、家賃補助や修繕費用の補助などを実施しつつ、最終的には地域コミュニティ内での住民相互の技術や知識を伝達し合うコミュニケーションネットワーク（自助や互助など）が新たに形成された。重要なのは、単なる住宅提供ではなく、多様な住宅再建をとおして、従来の都市問題（不良住宅や人口過密など）をも包摂した都市再建を最終的には目指している。

次にメキシコ地震から 20 年後の 2005 年に起きたハリケーン・カトリーナに言及する。

昨年の 2017 年 9 月にニューオリンズを視察。一言でいえば日本の台風と同じで、ハリケーンの進路がフロリダ半島の西側、つまりメキシコ湾に進入するか否かが大問題である。特にミシシッピ川のデルタに発達したニューオリンズは、東北日本のリアス海岸に発達した地域と同様、ハリケーンの被害を煩雑に受けている。カトリーナの被害状況をみると、確にかつての沼地や水路を埋め立てた住宅地（天井水路も散見）が被災していることが多い（ニューオリンズの約 80%が冠水）が、被災者は黒人ばかりではなく、白人も同様に被災している<sup>(注 3)</sup>。問題になるのは、ブッシュ率いる連邦政府の災害対応が遅過ぎたことである。その対応に人種差別や経済格差がどの程度反映しているかは、非常に難しい。一つの事実は沼地に近い低湿地の居住者が数多く被災していることである。

サイクロン・カトリーナ研究では、前述の国家の役割の重要性を指摘したメキシコ地震とは異なり、カトリーナの被災者がニューオリンズの多くの一般市民から一時的にせよ、住宅のサービスを受けていたことであり、同時に多くの市民等のボランティア活動が活発に行われたこと

である。まさに「災害ユートピア」なる不思議な共同体の世界が被災地ニューオリンズに形成されていたことである（レベッカ・ソルニット、高月園子訳『災害ユートピア』叢書、2010）。人種差別がかつて激しかった南部の町で、災害を契機に新しいコミュニティが一時的にせよ、形成されたことは注目していいだろう。

（注3）Richard Campanella (2008) “Bienville’s Dilemma—A Historical Geography of New Orleans” University of Louisiana at Lafayette.

## II章 復興公営住宅の供給にみる課題—石巻市中心市街地の再開発事業から—

### 2-1 地方都市の中心市街地の景色

石巻市の中心市街地を歩くと、依然として空き地や空き家が目立つ（特に北上川沿いやその付近）。そして人通りの少ない商店街（マンガロード）に不思議な感覚でオブジェが元気に建っている。その中を一人で筆者が歩いている時、かつて大火で有名な酒田市の中心商店街を歩いていた時と同じ感覚に襲われた。商店街に流れる懐かしい音楽が余計に静けさを増幅する。しかし、夜になると飲食店には若い人も集まり、多くの人で結構賑わっている。この光景は、日本の地方都市に結構、共通的に見られるものなのかもしれない。

東日本大震災でなかなか人口が戻らないといわれている。もちろん地域によって事情が違う。阪神・淡路大震災では神戸市の人口は戻ったが、地域によっては住民層が入れ替わったといった報告もある。「戻りたいけど、戻れない」が本音だが、商業施設や病院などのインフラ整備を先行すべきか、住む場所が先なのか？旧住民が優先されるべきなのか、新住民も積極的に受け入れるのか？そして新住居はやはり区画整理事業がらみで集合住宅が中心にならざるを得ないのか？筆者の大好きな、イギリスでよく見かけるセミデタッチドハウスやタウンハウスの建設は考慮される余地がないのか？そして時限的で取り壊されることが前提の仮設住宅は、本当に住宅といえるのか（注4）？

最近、仮設住宅からの移転先として復興公営住宅（注5）の話題が多いようである。つまり、人とのつながりがあった長屋の雰囲気のある仮設住宅（注6）から、近所同士のつながりが弱い高層の集合住宅への移転は、特に高齢者には馴染みにくい、といった意見である。少なくとも元の近所同士は同じ集合住宅に入居させるべきであるといった展開である。もちろん、コレクティブハウジングといった新しい公営住宅への展開は注目していい。

## 2-2 石巻市の地域性と冠水地域の拡がり

さて 18,000 人を超える死者・行方不明者を出した東日本大震災で、約 20% の 3,600 人（死者数 3,168 人、行方不明者 432 人）を記録したのが石巻市である。冠水地域は中心市街地を含む沿岸域の約 73 km<sup>2</sup>（図 1 および航空写真参照）で、被災住宅は全戸数の約 77% にあたる 56,687 棟である。なぜ石巻市がこれほどまでの被災を受けたのだろうか？

もちろん大きな原因は高さ最大 8.6M 以上を観測した巨大津波の襲来であるが、筆者は海岸部や河口部の急激な土地利用変化が原因の一つであると考えている。具体的には、古くからある海岸などの防風林（松林）が消失したこと（100 年ほど前の石巻の絵図、参照）と、防潮堤への過信が考えられる。海岸近くの住宅地（南浜町や門脇町は震災前には約 4,300 人、約 1,800 世帯が居住）は震災後の 2012 年に災害危険区域<sup>(注7)</sup>に指定されており、現地点で居住空間としては不適と判断されている。明らかに石巻工業港の存在（1964 年の新産都市の指定）や海岸部への工場立地の政策が原因の一つである。工業都市としての振興は重要であるが、環境や災害を十二分に考慮する必要があったのではないだろうか？ 既に日本海側の港湾づくりで大変無駄な公共投資を経験しているはずである。日本独特の複雑な港湾行政が「地域に合った港湾づくり」を予想以上に困難にしている。

現在の石巻市は 146,080 人(2018.2.6)を擁し、東日本大震災前の 2010 年 3 月末日に 163,594 人を記録している。8 年間で 17,514 人の減少（減少率約 12%）であるが、中心市街地（中央や立町など）の減少は市全体に比べると微少といえる。本市はもともと仙台藩の米の積出港として、北上川の河口に発達した港町であった（震災前の、穏やかな河口部の風景のスケッチを参照）が、ひたすら水産加工都市として躍動するなか、突然国内観測史上最大となるマグネチュード 9.0、震度 6 強の激震と巨大津波が石巻市の沿岸域を襲ったのである。

## 2-3 石巻市の中心市街地の再開発事業と復興公営住宅の供給問題

まず基本的な『石巻市震災復興計画』を震災後 9 か月で石巻市が策定している<sup>(注8)</sup>。後藤新平による関東大震災後の「帝都復興計画」のスピード感には劣るが、三つの基本理念（市民の命を守る災害に強いまちづくり、地域資源を生かした産業振興基盤づくり、市、地域、企業、大学、NPO などが結集し、絆と協働の共鳴社会づくり）に基づき、10 年間の地区別の整備方針（復旧期《平成 23～25 年》⇒再生期《平成 26～29 年》⇒発展期《平成 30～32 年》）を提示している。本稿では、中心市街地の再開発事業を中心に地域課題を追求する。

すでに指摘したように、中心市街地の人口(2010～2018 年)は微少であるが、最近の中心市街地の人口密度だけをみれば(2010～2015 年)、3643 人/km<sup>2</sup>から 3784 人/km<sup>2</sup>へと明らかに上昇している。ある意味で石巻市は気仙沼市と同様に、駅前への大規模な市立病院の立地を核に住宅の

開発（復興公営住宅や民間分譲の住宅など）を誘発している効果ともいえる。この公共施設を核としたコンパクトシティ政策を実行している石巻市は、2018年度の現在、市街地の人口がほぼ震災前に回復したと言及している。しかし、最初に触れたように中心市街地の立町大通り商店街（省略するが「グラビア石巻」に掲載された昭和期の商店街の賑わいが現在では想像できない）などを歩くと、まだまだ歩行者の流れは寂しく、地価も低いままである。そして何より重要な点は、依然低未利用地が中心部には残存しており、1975年以降大規模小売店舗が郊外の幹線道路や石巻蛇田SC（平成18年）、イオン石巻SC（現在、イオンモール石巻）（平成19年）の立地動向は衰えていない。

次に再開発事業をみると（図2参照）、震災後4年目の2015年の5月末に、相次いで民間による再開発事業が頓挫している。その背景には組合施行の再開発には地権者全員の同意が必要であるといった厳しい条件があったからである。

64戸の復興公営住宅やスーパーマーケットのヨークベニバル等を誘致する計画であった立町一丁目4・5番地区（地権者22人）の再開発事業計画（9階の複合ビル）は、一部の地権者が難色を示したことで白紙に戻る。同様な動きが高齢者福祉施設や商業施設を含んだ中央2丁目4番地区（地権者19人）も白紙。さらには中央2丁目3番地区（地権者28人）も白紙に。その当時、着工されたのは、残りの4地区（中央3丁目1番地区、立町二丁目5番地区、中央一丁目14・15地区、中央二丁目7番地区）である。中心市街地全体を見渡せば、本当に買い物弱者にとって商業店舗の不足や復興公営住宅の供給のあり方が再検討され、石巻市は事業の見直しに入っている（2015年5月末段階）。

最終的には、現在街区全体の大規模な民間による再開発計画は諦められ、優良建築物等整備事業による開発が実施されている（2017年末段階では、まだ建物の解体中であった）。なお、前述の中央2丁目7番地区は優良建築物等整備事業による初期（平成25～26年）の開発事業で、「松川横丁」と呼ばれ店舗やシェアハウスを組み合わせ、賑わいをよんでいる。今後は中心市街地に残された低未利用地の活用と回遊性を踏まえた商業街区空間のデザイン、そして快適な都心居住環境の改善が急がれる。郊外化する消費生活に対峙できる中心市街地の魅力ある再生は難しい面も多いが、被災地の街のコンパクト化は一つの社会実験でもある。

モータリゼーションと少子高齢化をみながら、中心市街地の活性化（居住人口の増加）を意図する地域戦略として、再開発ビルに復興公営住宅を強引に建設させる（再開発ビルに入居予定の、高齢の地権者が多額の借金をするのは大きな負担である）のは問題ありである。北上川左岸の河口部を歩くと、少しかさ上げた土地に高層の復興公営住宅が続々と建っている（写真、参照）が、現段階では空き室が目立っている。

結論を急げば、行政は必至で復興公営住宅を建設しようとするが、入居しようとする被災者

が予想以上に少ないのである。これでは中心市街地の空き地や空き室は急激には減少しない。あの酒田市が中心市街地の再生に時間をかけ過ぎた結果、市民の生活が郊外化してしまった事例を忘れてはならない。

- (注4) 2015年12月25日の「仮設きずな新聞」(第108号)に以下の記事が掲載されている。ある仮設住宅の居住者の引っ越しの履歴である。「最近ようやく自力再建される方や、旧町内の高台移転が完成し再建された方、復興公営住宅が完成して移り住んだ方などが増えている。・・・私自身も、震災直後は北上中学校体育館避難所⇒仮設避難所⇒旅館を使用した二次避難所⇒現在の仮設住宅⇒今度の仮設住宅と4回目の引っ越しとなります」そして最後の言葉が「何とか年内中に引っ越せそうですが、次は安住の住処に引っ越したいものです」と結んでいる。当然、仮設はあくまでも時限的なもので、特に高齢者にとっては厳しい生活を余儀なくされる。
- (注5) (災害)復興公営住宅は、「地方公共団体は、被害が一定規模以上に達すると、国庫補助により、災害公営住宅を建設し、災害により滅失した住宅に住んでいた低額所得者に賃貸することできる」とある(公営住宅法8条1項)。
- (注6) 自治体が民間住宅を借り上げた「みなし仮設」住民の16%が、何らかの精神障害がみられ、うち半数でうつ病など重い症状が疑われる(朝日新聞、2012.5.4.宮城版)。☞宮城県が「みなし仮設」住民の健康調査を初めて実施した結果の報告
- (注7) 災害危険区域とは、津波等の自然災害から市民の生命を守るため、法律に基づき、居住の用に供する建築物(住宅・アパート・ホテル・民宿・児童福祉施設・医療施設など)の新築・建替え・増改築を禁止するものです。石巻市は2012年12月1日に区域指定を行いました(石巻市『東日本大震災からの復興—最大の被災都市から復興モデル都市 石巻を目指して—』2017年12月、頁2)。
- (注8) 中心市街地の活性化に関しては、石巻市が『石巻市中心市街地活性化基本計画(平成27年1月～平成32年3月(5年3か月))』を提示している。大きくは「駅前エリア」「立町・中央エリア」「川沿いエリア」の3つのエリアに分類し、人口・商業・交通・地価・ボランティアなどに言及している。

### Ⅲ章 地方都市・石巻市の地域資源と居住性—むすびに変えて—

2年後にオリンピックが東京で開催。かつて海外のオリンピック開催には比較的明瞭な目標(スローガン)があったようだ。ロンドンオリンピックは確か、「多様性の克服」で政府はテロ発生防止に心血を注いだようだ。特にイーストエンドが開催地の中核として選ばれていたこともあったようだ。リオのオリンピックでは、ファベールの貧困層をそっちのけで開催に大金を使用してもよいのか? 現実には、ファベールの観光が人気を呼んで世界にその存在を知らしめたのは奇妙な巡りあわせともいえる。さて、我が国のオリンピックは?

筆者の記憶が正しければ、確か誘致に成功した背景には東日本大震災を経験した日本国民の姿を世界に披露する約束(条件)があったのでは? 高度経済成長期の日本ではなく、新しく成熟しつつある「世界の日本」を海外にお見せする絶好の機会ではないだろうか? 他方で、グローバルシティ・東京は、「1980年代以降の約10年間で、グローバル市場を指向する主要なセクターが全て東京へ集積し、企業本社から株取引、外資系企業まで集中した空間(サスキアン・

サッセン、2001)』になったが、それ以降約 30 年、東京がロンドンやニューヨークと比較し、どのように差異化的発展をとげてきたか、筆者自身も大いに興味が湧く点である。

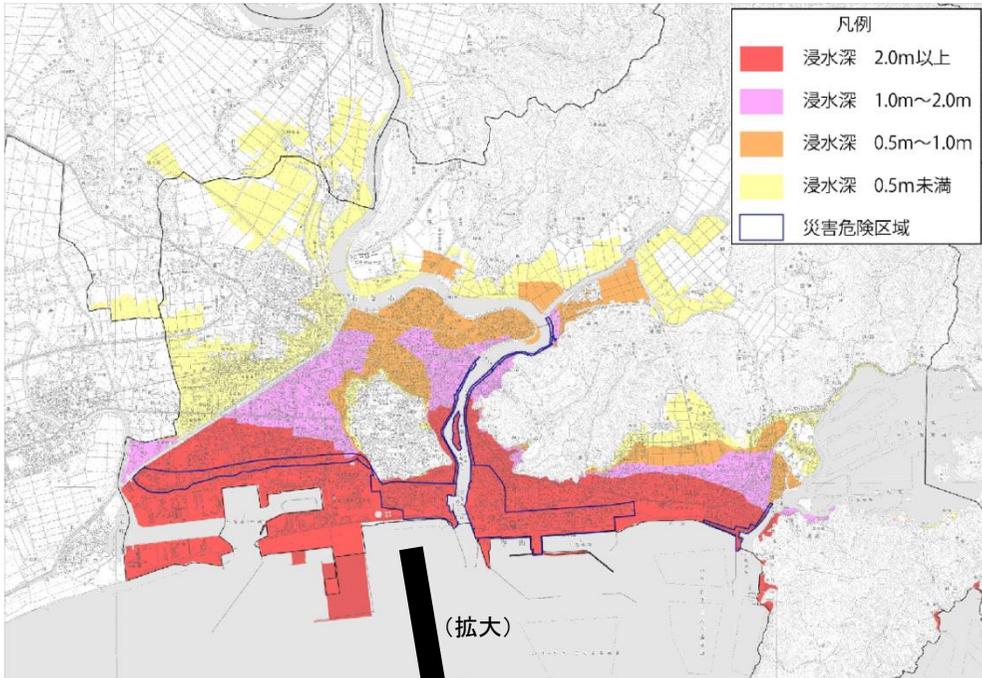
本稿を終えるにあたり、東日本大震災で最大の被災都市・石巻市を訪れるたび、二枚の写真(2008年11月3日)にみられるように、その当時まさか、あの落ち着いた、美しい街並みが破壊されるとは予想できなかった。しばらくは無責任にも足が遠のいたことは事実である。その後、ゆっくりとマイペースで通い始めると、居住性と深く関連した、さまざまな地域資源に遭遇した。前述の街並みや古い建物、そして古老からの歴史を聞くと歩くことが楽しくなってきた。そして忘れられないのは、北上川の中洲のカキ小屋でお話を聞かせて頂いた、元気なお母さん達を含めた多くの人々との出会いである。日常の暮らしの豊かさ(高い居住性)をここ石巻市で経験した。しかしその一方で、壊れた家屋や学校などを拝見すると、少々減入ったこともある。この短報で紹介したように、様々な課題を抱えながら、石巻の街は前を向いている。確実にハード中心の復旧期から脱出し、これからの5年間は生まれ変わった石巻の街づくり(復興発展)に向かう期間にしなければならない。そのためには、「馬鹿者、よそ者、若者」の力も必要だろうし、森一里一川一海の連携<sup>(注9)</sup>に基づく生態系が生み出す数多くの「恵み」を再認識し、その「恵み」を復興発展に活かすイノベティブなアイデアが続出しなければならない。最後に石巻市には数多くの復興支援 NPO を含め、人的ネットワークが存在し、機能している。大学や企業を含めた、息の長いつながりが「イノベティブなアイデア」のシーズになるだろう。

(注9) 同僚の近江吉明氏の業績を含め、以下の文献が有効である。

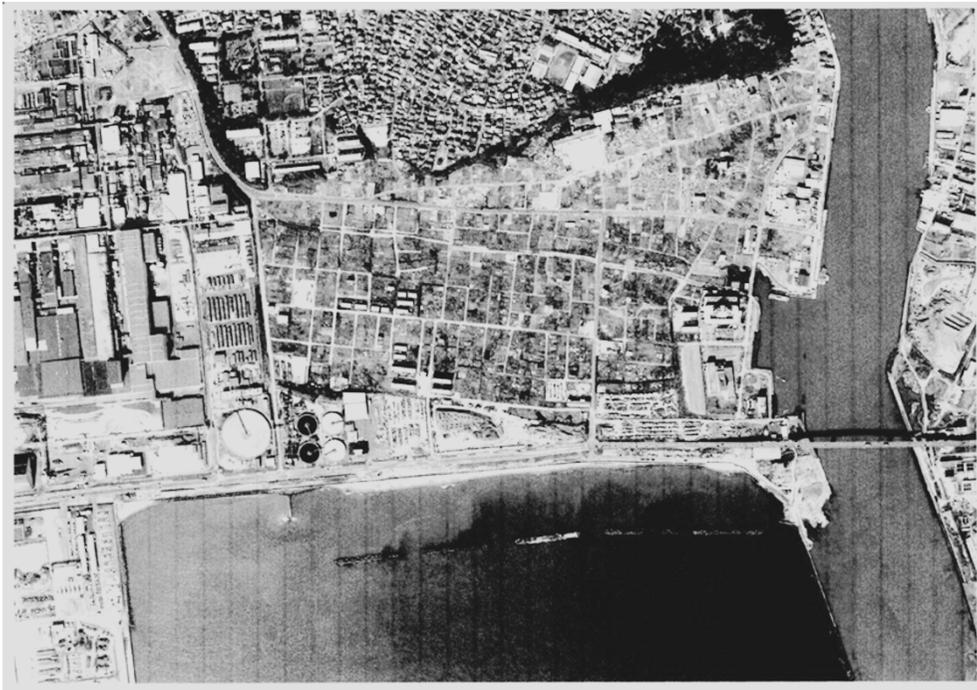
- 長崎福三(1998)『システムとしての〈森一川一海〉—魚付林の視点』農山漁村文化協会
- 神田優(2006)『海の中に森をつくる—子どもを核にした山・川・海モデル』住民と自治 17号「特集 生物多様性の保全—個性豊かな地域づくり」
- 田中克 1(2014)「森里海の連環から震災と防災を考える」坐小田豊他 2名編著『防災と復興の知—3.11以降を生きる』大学出版部協会
- 高橋正祥(2015)『三陸の海 生き物図鑑』宮城ダイビングサービス ハイブリッジ
- 近江吉明(2015)「『森里川海』連携の思想と歴史学」政治社会論叢(政治社会学会)第3号

本稿は平成 27 年度の専大研究助成を受けている。感謝。また、本稿のメキシコ地震の記載部分は、福本詩乃氏からの貴重な情報・助言に依存している。ここに感謝。

図1 石巻市の浸水区域



北上川



(2012年10月)

100年ほど前の石巻（湊中学校所蔵）

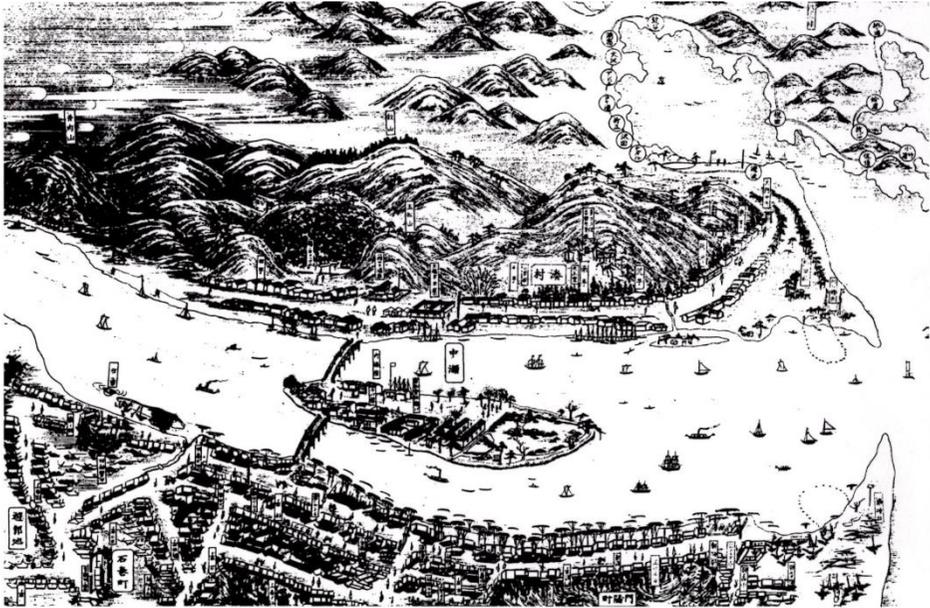
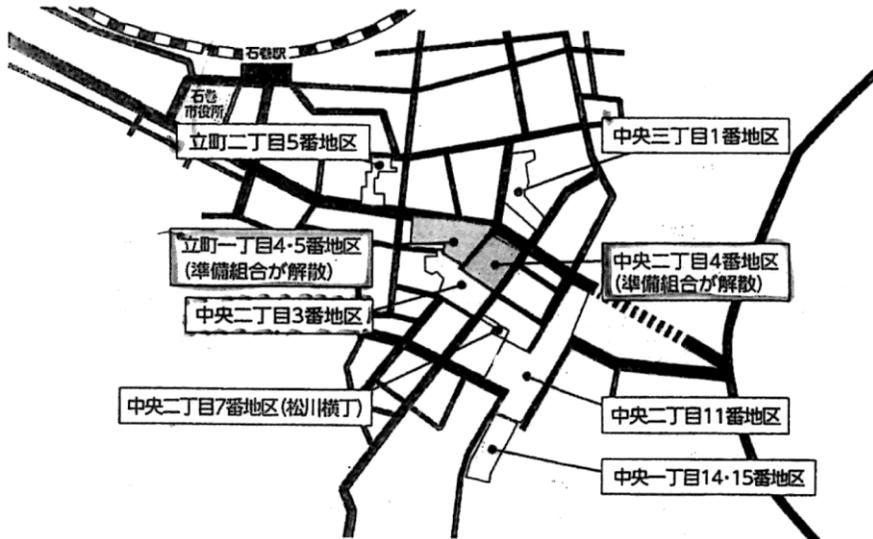


図2 石巻市の市街地再開発事業等



(出所) 石巻日日新聞 (2015年5月28日)



復興公営住宅（2017年）



震災前の駅前  
2008年11月3日撮影



震災前の立町通り商店街  
2008年11月3日撮影