

201403008A-B

厚生労働科学研究費補助金

地球規模保健課題推進研究事業

住民主導の集団移転におけるコミュニティの継承とソーシャル・キャピタルの再生・再構築

平成24～26年度 総合研究報告書

厚生労働科学研究費補助金

地球規模保健課題推進研究事業

住民主導の集団移転におけるコミュニティの継承とソーシャル・キャピタルの再生・再構築

平成26年度 総括研究報告書

研究代表者 森 傑

平成27(2015)年 5月

厚生労働科学研究費補助金

地球規模保健課題推進研究事業

住民主導の集団移転におけるコミュニティの継承とソーシャル・キャピタルの再生・再構築

平成26年度 総括研究報告書

研究代表者 森 傑

平成27(2015)年 3月

## 目 次

### I. 総括研究報告

住民主導の集団移転におけるコミュニティの継承と  
ソーシャル・キャピタルの再生・再構築

森 傑

-----

1

研究代表者：森 傑（北海道大学大学院工学研究院・教授）

(1) 気仙沼小泉地区の合意形成・意志決定プロセスの分析、(2) 集団移転ワークショップに関する住民評価の分析、(3) コミュニティに関する住民意識と集団移転計画の関係分析、(4) 国内事例の体系的整理と海外事例との比較分析、(5) ソーシャル・キャピタル再生・再構築へ向けての実用的方策の検討、を目的とする。被災地での住民主導によるパイロット的取り組みから得られた知見とノウハウを、後進の復興まちづくりにおける実践具体的な情報や手法として活用し、我が国におけるトップダウン的な施策の限界の糸口を見いだし、現代的な人権倫理的に基づくレジリエント・コミュニティの実現を目指す。

## 1. 研究の目的

本研究は、東日本大震災の被災地において住民主導により高台への集団移転の計画が進められている先進事例に注目し、そこで挑戦されている住民主体の復興まちづくりにおける関係者の合意形成・意志決定のプロセスと内容と方法、それがもたらすコミュニティの継承における効果と課題を、社会・経済・組織・建設等の複合的視点から理論的・事例的に検討することを目的とする。

具体的には、研究代表者がコミュニティ・アーキテクトとして参画している、宮城県気仙沼市小泉地区（以下、小泉地区）の集団移転協議会による高台移転への取り組みに注目し、災害に対して復元力のあるコミュニティとソーシャル・キャピタルをいかに再構築するのか、我が国の喫緊の行政課題を解決すべく、現在進行形の先進事例の詳細なケーススタディと過去の事例および国内外の既往研究との比較分析を行い、今後の復興まちづくりにかかわる厚生労働

政策の再設計へ繋がる発展的知見を得ることを目指すものである。

小泉地区は、3月11日の東日本大震災で10mを越える大津波に襲われ、同地区の518世帯中266世帯が流出・全壊するなど壊滅的な被害を受けた。しかしながら、震災直前の避難訓練時における住民同士の確認とその結果としての避難場所の変更により、1,810人の住民のうち死者・行方不明者は43人とどまった。最小限の人的被害と従来からのコミュニティの結束力を基盤に、他の地域に比べいち早く復興へ向けて始動した。住民主導の復興まちづくりの先進事例として国内外から注目されている。

被災地にて現在進行形で進んでいる先駆的事例のアクションリサーチを通じて、コミュニティの継承の視点からみた復興まちづくりの“あり方”と“進め方”という現実的かつ根本的な問題に近接した臨床的知見を示す本研究とその成果は、現代的な人権倫理に基づく地域コミュニティを支える基幹政策へ繋がる基礎資料となるとともに、

ソーシャル・キャピタルの再生・再構築へ向けての実用的な復興支援方策へ発展する知見が得られることが期待される。

## 2. 研究の方法

平成 24～26 年度の 3 年間で、以下の 3 課題に取り組む。

- (A) 住民主導による高台への集団移転の計画プロセスの評価
- (B) 集団移転計画にみる住民のコミュニティ意識の構造の解明
- (C) ソーシャル・キャピタルの再生・再構築へ向けての復興支援方策の提言

平成 26 年度は、課題(A) 住民主導による高台への集団移転の計画プロセスの評価へ向けて、宮城県気仙沼市の防災集団移転事業の先行 5 地区についての協議会活動の分析に注力した。

また、オーストラリア・クイーンズランド州ロッキヤーバレー地方における大規模洪水被害と集団移転について、大規模災害に関する社会科学研究的な世界的メッカであるオーストラリア・マッコーリー大学自然災害研究所の協力のもと、学術的・政策的な観点から集団移転の制度・システムの国際比較を行った。具体的には、ロッキヤーバレー・グランサム地区における土地交換プログラムに注目した。ロッキヤーバレー地方は 2011 年 1 月 10 日の大規模な鉄砲水により、死者数 19 人、全壊戸数 119 戸、浸水戸数 2,798 戸の被害を受けた。ロッキヤーバレー役場は被災数日後に約 900ha の高台用地を確保し、約 100 世帯の任意型

土地交換プログラムを運用し、オーストラリア史上初の自然災害による集団移転事業を実施した。

## 3. 宮城県気仙沼市先行 5 地区における協議会活動の分析

### 3-1. 気仙沼市の動向

宮城県気仙沼市は、県の北東端部に位置する太平洋沿岸の市である。当市は、旧来より合併が繰り返されてできた市であり、北端部の唐桑町と南端部の本吉町との合併が行われた（図 3-1）。

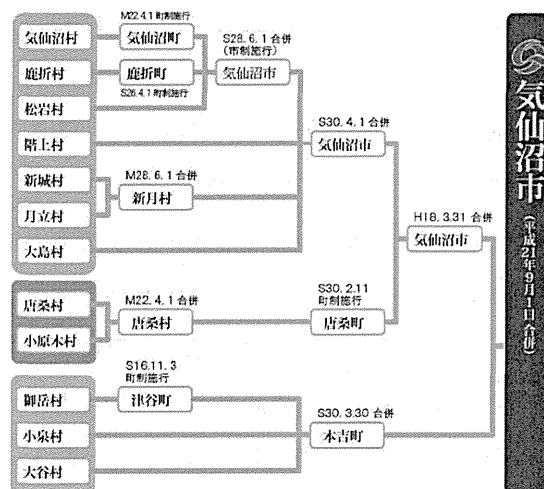


図 3-1 宮城県気仙沼市の変遷

気仙沼市の人口は 68,367 人で、世帯数は 25,885 世帯となっている。東日本大震災による被害は、死者 1041 名、行方不明者 236 名、住宅被害棟数 15,797 棟、被災世帯数 9,500 世帯となっており、警察庁が発表した東日本大震災全体での死者 15,884 名、のうちの約 6.5%となっている。当市では、過去にこの地域は多数の大きな災害を経験しており、過去の教訓が様々な形で伝承されていたため、地域内での災害

に対する意識、避難訓練活動などが活発に行われていた。例えば、明治三陸津波の際に建てられた石碑や、昭和三陸大津波からの復興過程を行政が2年間かけてとりまとめた「宮城県昭和震嘯誌（みやぎけんしょうわしんしょうし）」などがあげられる。また、昭和三陸大津波とチリ地震津波に関しては、当時の被災記憶を持つ被災者が生存しているため、口頭での伝承も行われている。また、当市は毎年1回程度避難訓練や連絡伝達方法の確認などを行っており、非常に高い防災意識を持っていた。市が避難場所として指定した集会所には倉庫機能が併設され、緊急避難時用として発電機や蛍光灯、サーチライトなどが保管されており、避難訓練の際にはこれらの活用訓練も行われていたという。

気仙沼市では復興整備として行われている事業として防集事業の他に、災害公営住宅事業、土地区画整理事業、都市計画道路事業などがある。他にも、がけ地近接等危険住宅移転事業や津波復興拠点整備事業など、様々な復興事業が行われている。防集事業に関しては、現在、協議会型防災集団移転と市誘導型防災集団移転の2つが行われている。協議会型防災集団移転は、過去に行われた事例と同様の手続き・プロセスで進んでいるものだが、市誘導型防災集団移転は東日本大震災の被災規模が甚大であったために行われた移転方法であり、1事業10地区で市誘導型防災集団移転が行われている。

市誘導型に関して、当市では元の居住域が災害危険区域に指定されたか否かで入居

権の可否が定められている。一方で協議会型に関しては、元の居住域が災害危険区域に指定されていない場合でも、参加して集団移転を行うことが可能である。この差異は、協議会型の防集事業は、2011年3月11日の被災直後から住民間による協議や活動が行われていた一方で、当市では2012年7月9日に災害危険区域が定められ、同年7月末から市誘導型防集事業の検討が始められたために生まれたものである。

また、当市では、第1期～第6期に分けて一斉に大臣同意を獲得しており、この大臣同意獲得期を行政側が防集事業を扱う際の基本的単位としている。当市で指定された災害危険区域図と協議会型防集事業の立地を示す（図3-2）。

### 3-2. 調査概要

被災地域の具体的にどのような活動が行われてきた結果として集団移転の実施に繋がっているのかを明らかにするため、協議会活動プロセスと、協議会活動内における主体関係の変遷について把握する調査を行った。

調査対象は、気仙沼市内各地で行われている防集事業の中で、先行して大臣同意を獲得し、調査開始段階に行政発注がなされ、計画決定し着工へと向かっていた先行5地区とした。被災前の地区状況・協議会設立時期・協議会設立経緯・協議会の目標・詳細な活動プロセス・関係主体の変遷などについてのインタビュー調査を実施した。

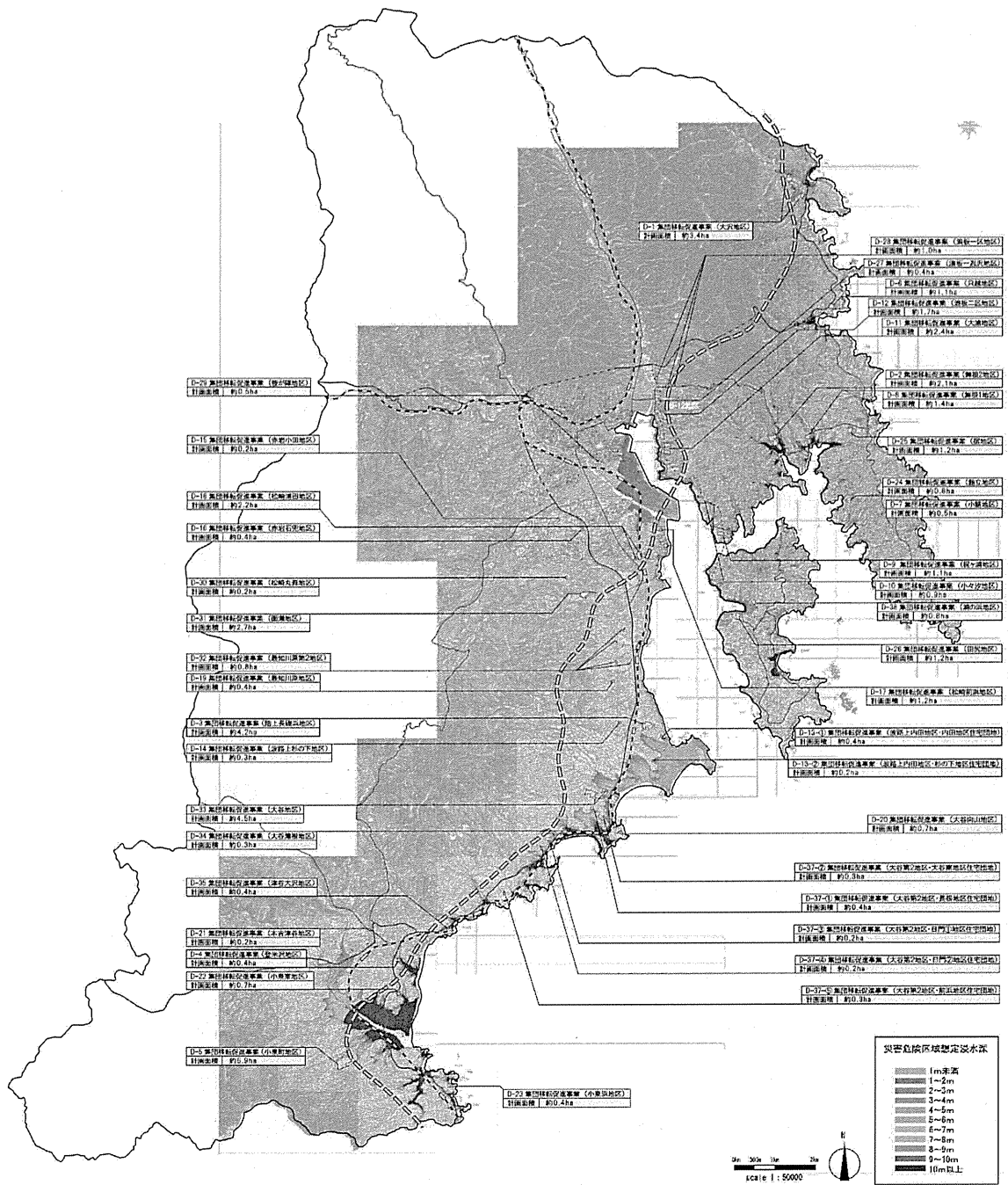


図 3-2 気仙沼市の災害危険区域と協議会の立地

気仙沼市ホームページ・復興整備計画関連資料より

### 3-3. 各地区における協議会活動と宅地計画の変遷

#### 3-3-1. 大沢地区

##### (1) 大沢地区の概要と被災状況

大沢地区は、気仙沼市内から北東部に数km 進んだ所にある唐桑半島の中でも最北端に位置し、天然資源に恵まれた良好な漁場を持つ漁村集落である。ここは、東日本大震災により、甚大な被害を受けた地区のうちの一つで、震災によって約180世帯あった世帯のうち140世帯が被災した。そのうち約40世帯は既に大沢地区から外部へ移転したという。

##### (2) 協議会活動と関係主体の変遷

協議会活動に関係した主体の変遷を図3-3に示す。図3-3に基づき協議会活動と関係主体の変遷を4つのフェーズに分け、具体的な協議会活動およびそれらと宅地計画との関係について分析する。

##### ①被災～

大沢地区では、被災前から災害時には憩いの家と賀茂神社の2カ所が避難所に指定されていた。しかし、憩いの家は平地に、賀茂神社もさほど高台になかったため、どちらの避難所でも被災してしまった。その後は、大沢地区の被災者は主に小原木中学

校へ避難したが、避難所にいる時点から今後どのように暮らしていくかについての議論が日々行われていた。そのような中、若手を中心とした消防団のボランティア団体が「大沢に帰ろう」という思いから防集事業に向けて活動を始めた。

活動を始めた段階から、どのように協議会を立ち上げ組織として運営していくかについて議論するために後に協議会長となるAが中心となり「大沢地区防災集団移転期成同盟会設立準備委員会」を立ち上げた。同委員会では主に、大沢地区の住民に対して、今後も大沢に住みたいか、安全な高台に住むとしたらどこが良いかなどについてアンケートを行い、その後の参考とした。その結果として、2011年6月19日に大沢地区防集事業期成同盟会を設立した。

##### ②大沢地区防災集団移転期成同盟会設立～

期成同盟会が発足してからは、まず防集事業の制度についての勉強を主に行っていた。南三陸を中心に活動しているボランティア団体と勉強会を開催することや、市に対して早期移転実施を求める要望書を提出するなどした。この時点では宅地計画の話は全く出しておらず、地権者との交渉などを行っていた時期である。

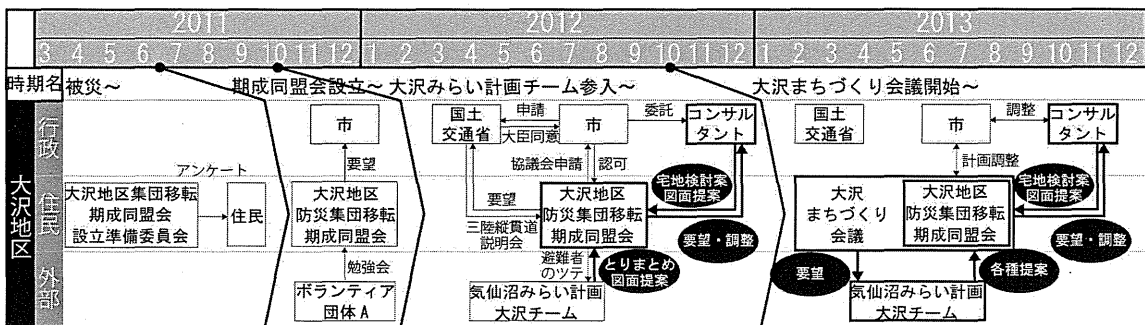


図3-3 大沢地区の協議会活動に関係した主体の変遷



### ③気仙沼みらい計画大沢チーム参入～

2011年10月頃には大沢地区の避難者に縁のある大学機関が連携を取り、気仙沼みらい計画大沢チームを組織した。この組織は大学研究室とその他有志の学生で構成されており、建築や都市計画の視点から大沢地区の防集事業を支えている。具体的には、コミュニティ継承のために昔の集落の良いところを探すことから始まり、コンサルタントから提示された宅地検討の計画案に対して他にはどのような移転の仕方があり得るかの検討及び住民に対する提案や、災害危険区域に指定された地域の跡地利用をどのようにするかなどの協議の結果出てきた住民の要望をとりまとめることなどを行った。この気仙沼みらい計画大沢チームが中心となり宅地計画の議論を進めてきた。

2011年11月にコンサルタント会社から最初に提示された防集事業宅地計画案（図3-4）に対し、大沢みらい集会の際にわかりやすく解説したり、住民の要望をとりまとめたりした。

第3回大沢みらい集会の際には、コンサルタント会社から土地不足のため集団移転は分散型を取らざるを得ない可能性がある旨が伝えられた。その後A地区、B地区に分散することが決定した際には、A地区、B地区それぞれの型に対していくつかの計画パターンを提示し、住民が協議を進めた。各協議の結果、土台となる計画が決定し、これをもとに期成同盟会とコンサルタント会社との間で計画の検討及び法令に対する調整などが行われ、2012年5月22日に大臣同意認可を得た（図3-5,6）。

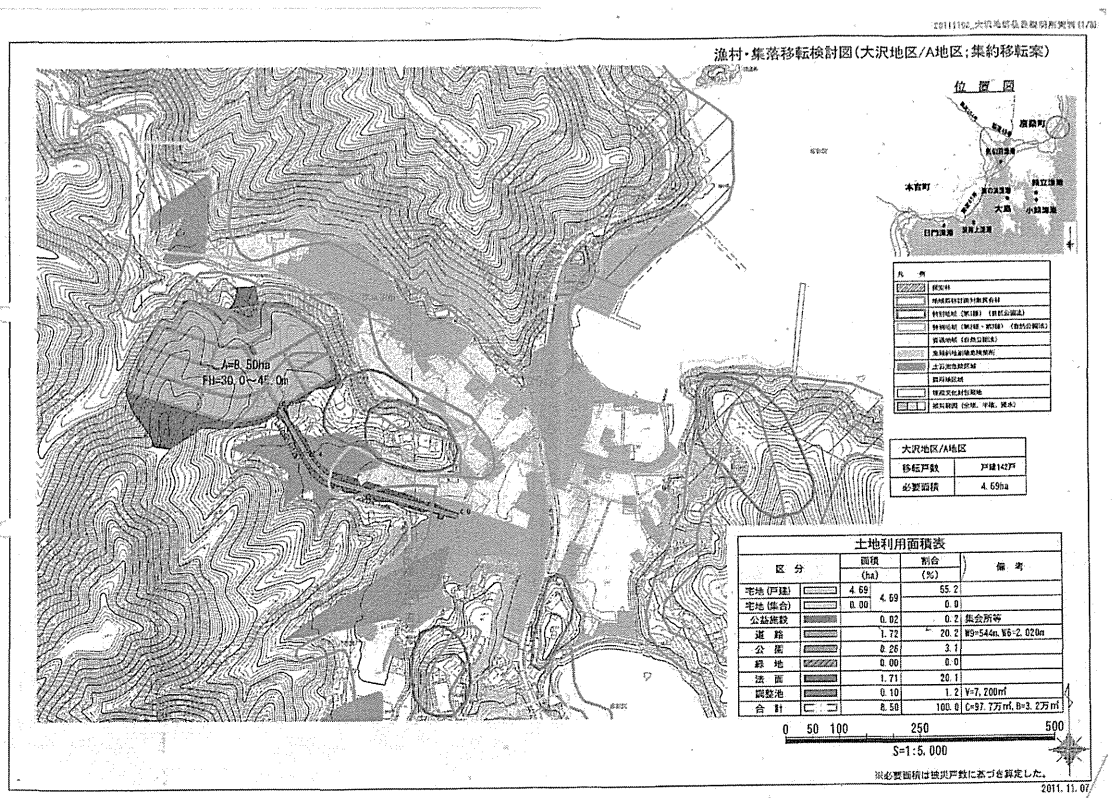


図 3-4 大沢地区の宅地計画の素案

気仙沼市 防災集団移転促進事業（大沢A地区） 土地利用計画平面図

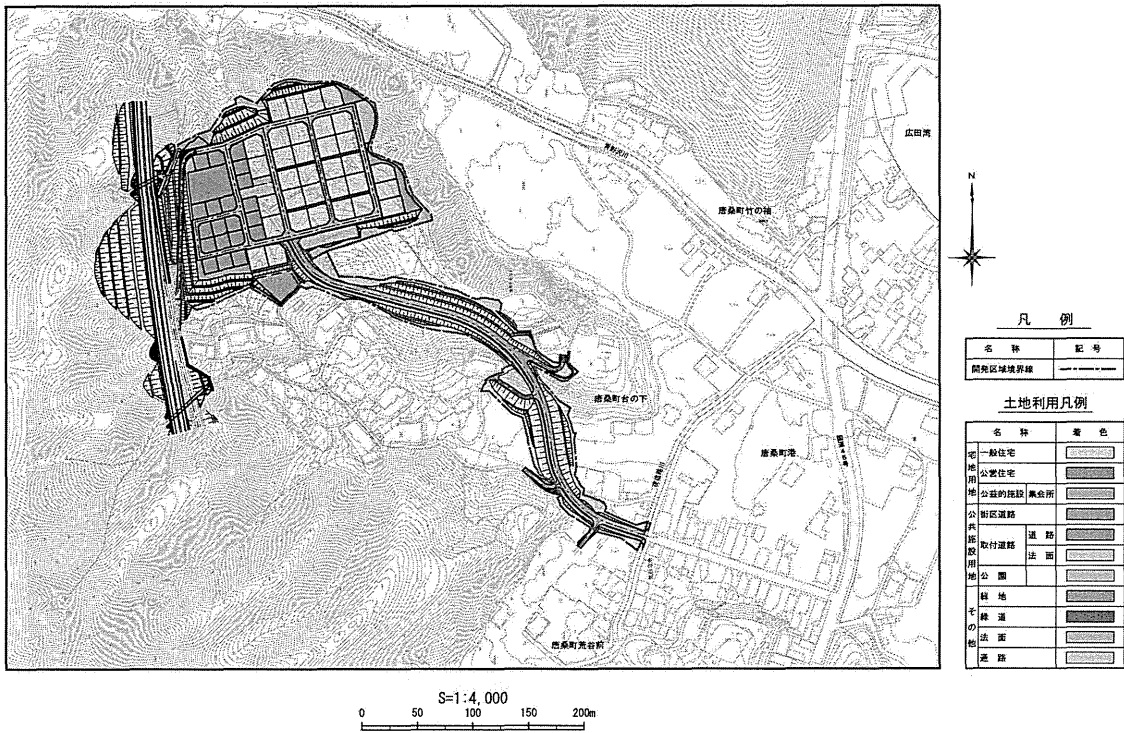


図 3-5 大沢 A 地区の大臣同意における宅地計画

気仙沼市 防災集団移転促進事業（大沢B地区） 土地利用計画平面図

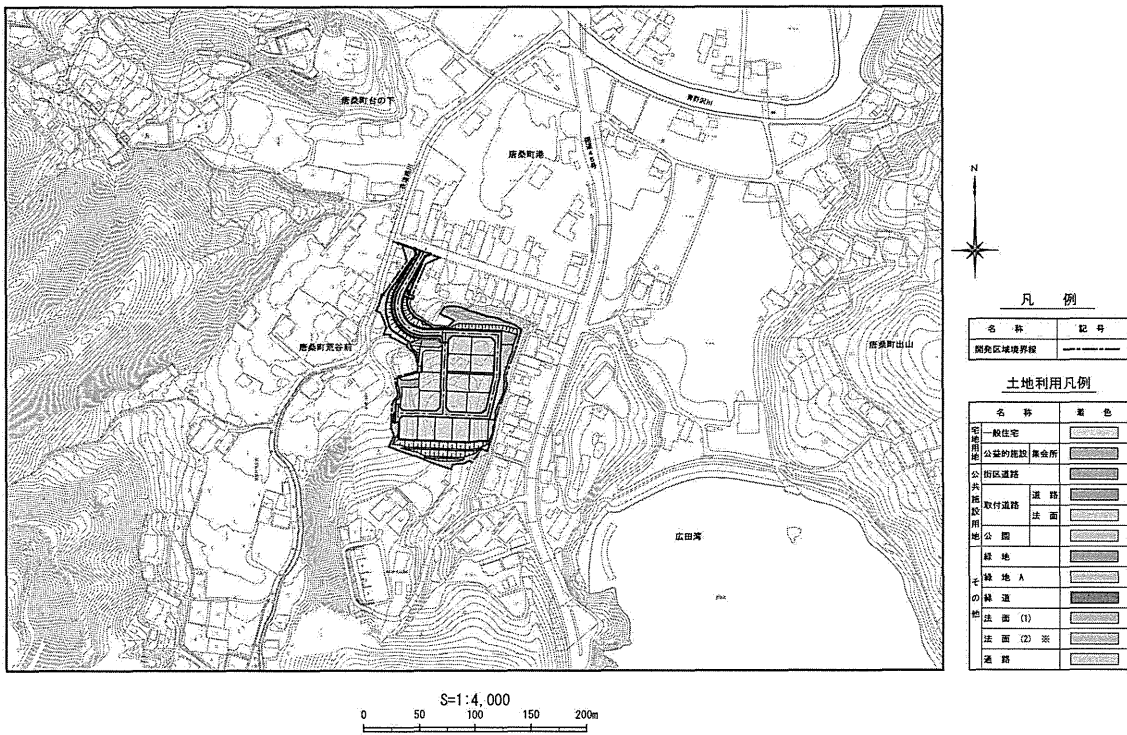


図 3-6 大沢 B 地区の大臣同意における宅地計画

#### ④大沢まちづくり会議～

大沢みらい集会在 11 回目を迎えた頃に、残存世帯との関係性や周辺地域との関係性を考慮し、集団移転参加者のみの期成同盟会の集まりと同時に、災害公営住宅への入居者や周辺住民も含めて大沢の将来像を考える大沢まちづくり会議が開催されるようになった。このまちづくり会議では主に災害公営住宅の説明や、防潮堤の議論などが行われてきている。まちづくり会議では、多くの人に出席してもらい意見を交換して欲しいという願いから、午前の部と午後の部に分けるなどの工夫があった。期成同盟会での議論は移転する先の土地や跡地のみの話題であったが、まちづくり会議が始まったことで地域全体の議論がなされるようになった。

#### (3) 協議会活動と宅地計画との関係

地域の人の縁により気仙沼みらい計画大沢チームが外部支援者として入ってきたことで、約月 1 回ペースで大沢みらい集会(ワークショップ)が開催された。その一部で、コンサルタントが提案してきた計画案に対して各種協議を行ったことが、住民意思による形状・移転型の決定に結びついた。

住民が自分たちの意思を主張し合える場が存在し、そこで協議を行うことや、エコハウスの見学などによって自らのなかにリアリティを持っていることが重要である。また、そこで上がった要望をうまくまとめあげ、住民たち自身がどのようなことを協議したのかフィードバックできている点が重要である。

#### 3-3-2. 舞根 2 地区

##### (1) 舞根 2 地区の概要と被災状況

舞根 2 地区は、気仙沼市街から東部へ進んだ唐桑半島の付け根にあり、NPO 法人「森は海の恋人」の拠点として、環境・生態の観点から有名な地区である。漁業集落であり、沿岸では養殖業が盛んに行われている。もともと小さな集落で人口も少なく近隣付き合いもあまりないような地区であったが徐々に絆が生まれ始め、近年では地区の方々に旅行へ出かけるなど、強固なコミュニティとなっていた。震災直前も、これからもっと舞根を盛り上げて行こうと住民間で話が起っていたという。被災状況としては、既存コミュニティとして認知されていた範囲内で 6 世帯が倒壊・流出を免れたが、他世帯では避難所生活を余儀なくされた。

##### (2) 協議会活動と関係主体の変遷

協議会活動に関係した主体の変遷を図 3-7 に示す。図 3-7 に基づき協議会活動と関係主体の変遷を 3 つのフェーズにわけ、具体的な協議会活動およびそれらと宅地計画との関係について分析する。

##### ①被災～

舞根 2 地区では、被災直後避難所生活をしている期間に既に住民の方々から、もう一度皆で舞根に暮らしたいという要望が上がっていた。避難所の責任者をしていた A は日々避難所を訪れる市議会議員 B に対して、何か良い方法はないかと問い続けていた。この時に市議会議員 B は A に対して「防集事業というものがある」と言い国土交通省のホームページを紹介した。これが舞根

2 地区における防集事業の始まりとなった。

防集事業を知ったAはすぐに気仙沼市へ実施要望をした。これと同時進行で、舞根2地区の住民に対して防集事業に参加するか否かのアンケートを取ることや、移転先候補地を探索していた。このアンケートをとる際にも強制力が働かないよう、自主性を重んじて慎重に行った。このアンケートの結果は、2011年4月24日に舞根2地区防災集団移転期成同盟会設立総会の際に開封され、この時点で流出世帯44軒中移転希望世帯数は25世帯であった。これは、防集事業を活用するにあたっての条件である半数以上の要件を満たしていたため、期成同盟会の活動を開始した。

## ②期成同盟会設立～

期成同盟会の設立から、協議会長Aを中心として防集事業についての勉強会を行った。その一部として、制度をより理解するために、以前に防集事業を活用したことがある新潟県長岡市を視察し、6月1日には気仙沼市に対して視察結果報告と防集事業の実施を求める要望書を提出した。

この時点では気仙沼市は防集事業を市として行うことは名言していなかったものの、

被災者側としてはこれ以外するものがなかったため活動を続け、8月10日からは毎月第3土曜日に定例会を行うこととした。また、気仙沼市が防集事業に関してあまりにも動かないため、8月31日には要望書に代わり陳情書を気仙沼市に対して提出した。その後、数回の定例会や役員会を経て、11月1日にはコンサルタント会社から移転地をどこにするかについて3案の検討案が提示された。しかし、この案は事業費が莫大であり、かつ要望場所と異なっていた。1週間後の11月8日には、気仙沼市長に対して集団移転事業実施申し込み書を提出した。

その後、年が明けた2012年1月10日図面計画で第2段が提示された(図3-8)。しかし、この図面計画案も不満が残るものであったため、再度検討を要望するとともに外部支援者を募った。そこで、協議会長Aが繋がりを持っていたボランティア団体Cに専門家などの外部支援者紹介を要請した。結果として、震災以前より舞根2地区で生態系の調査を行っており地元の方とも縁があった専門家Dに期成同盟会の計画を依頼することとなった。

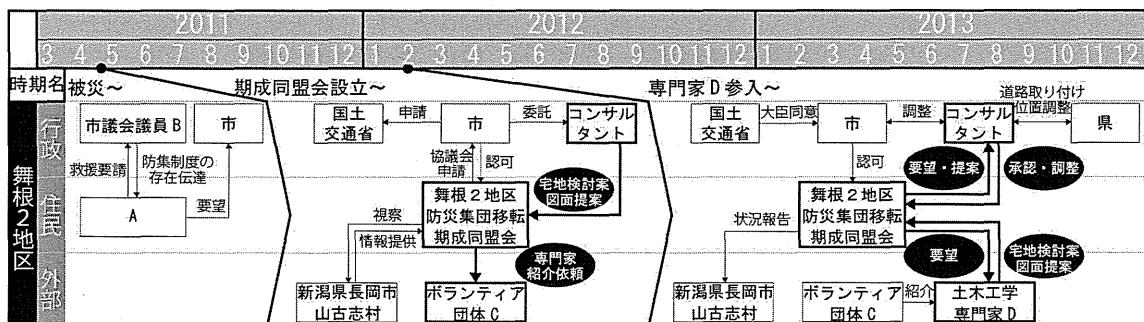


図3-7 舞根2地区の協議会活動に関係した主体の変遷

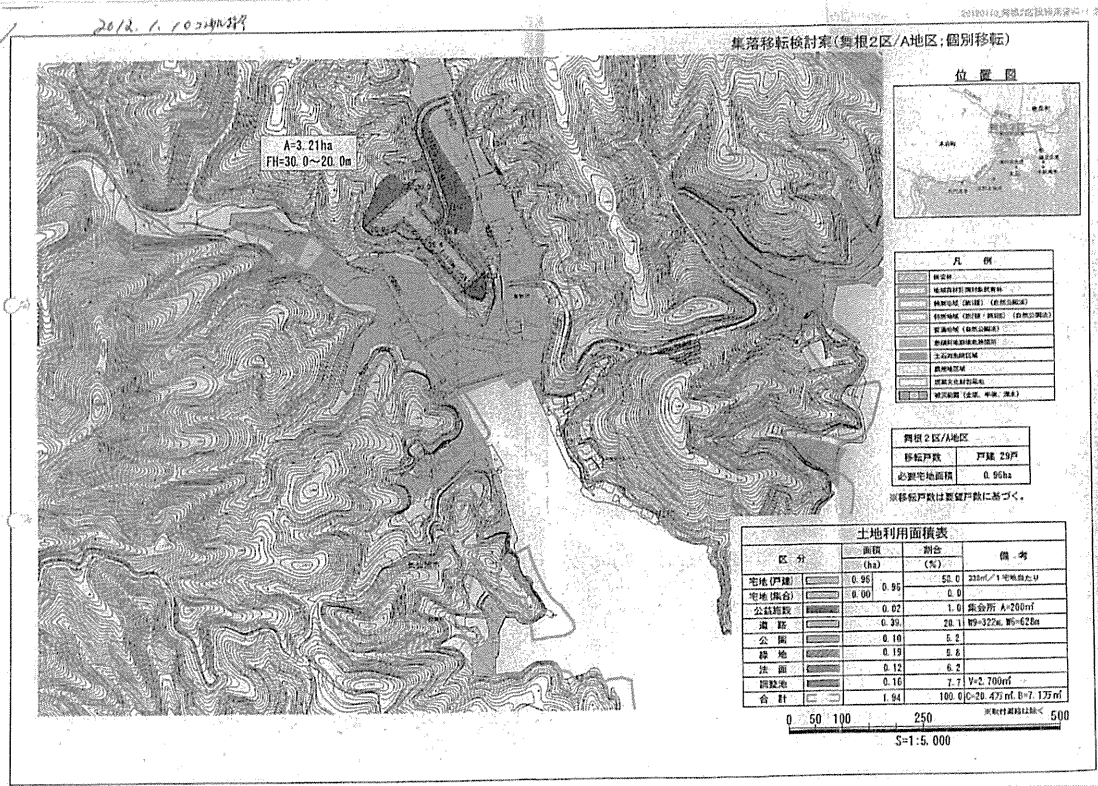


図 3-8 舞根 2 地区の図面計画案第 2 段

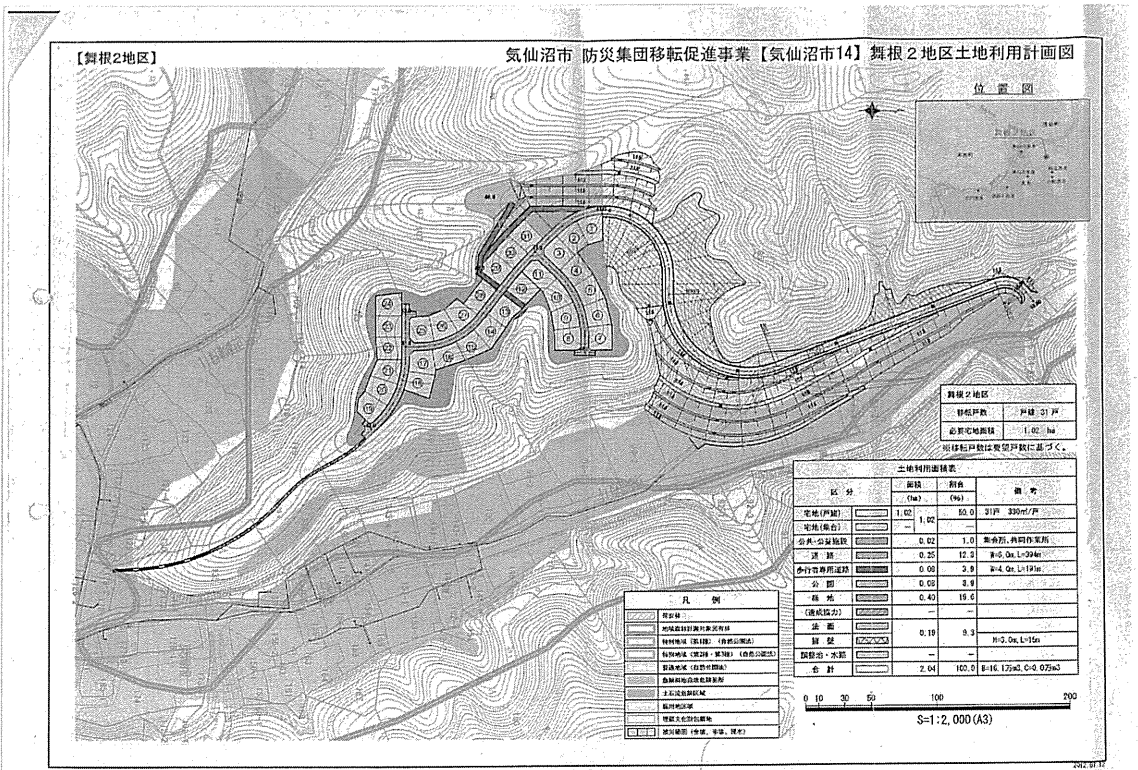


図 3-9 舞根 2 地区の大臣同意における宅地計画

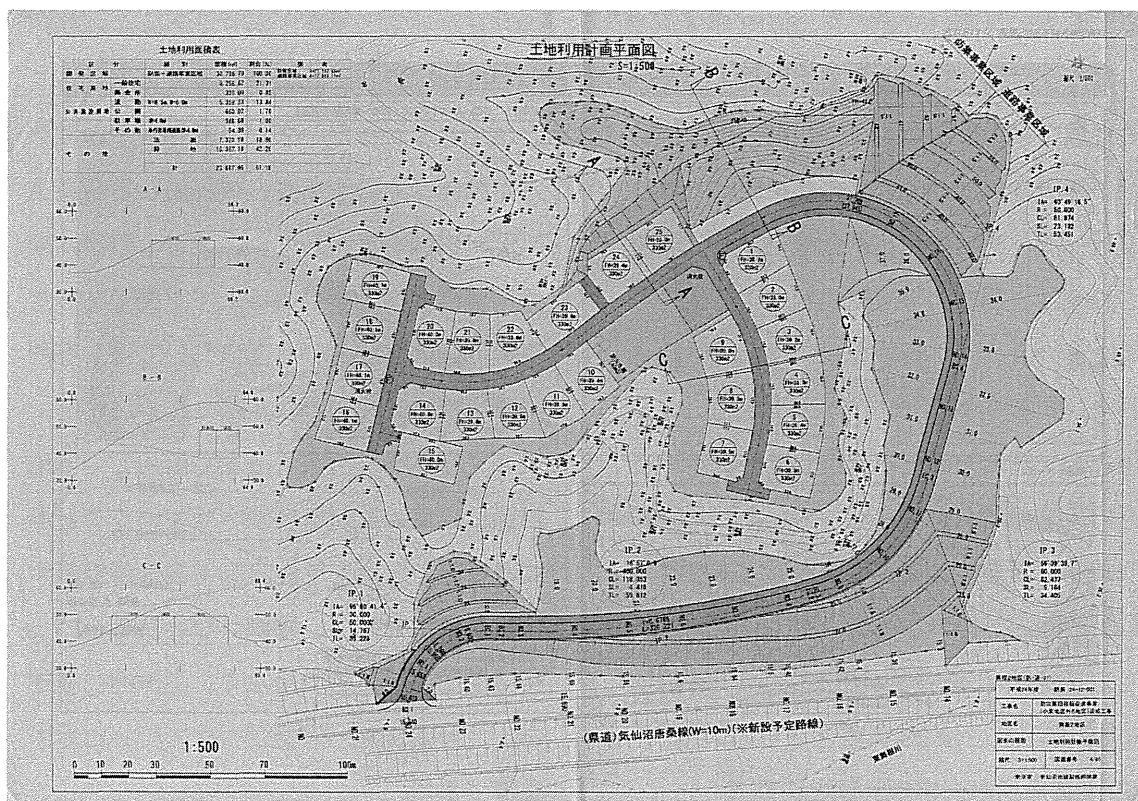


図 3-10 舞根 2 地区の移転世帯数減に伴う宅地計画の変更

### ③専門家参入～

2012年2月頃には、種々の期成同盟会の活動や定例会などであがった要望を専門家Dがとりまとめ、住民要望を反映させた計画案を作成した。これは期成同盟会の会員が、以降の規模拡張が可能であることや、従来の集落形態に近く、生活がイメージしやすいなどと、イメージしていた通りの計画となっていたため、期成同盟会としてこの計画案を後押しすることとなった。2月18日に期成同盟会と市との間で協議が起こった際は、市に対して専門家Dが計画案の説明を行い、それまでに市が作成していた計画案の変更を要請した。この結果、10日後の2月28日には行政サイドであるコンサルタント会社から修正案が提示された。この修正計画案は住民要望を反映した計画

であるとともに、当初の計画案と比較して事業予算も大幅に減少していたため期成同盟会として大筋の了承し、大臣同意へ向けて詳細部分の調整を行い、最終的には2012年5月22日に大臣同意認可を得た(図3-9)。

その後は、9月15～16日に被災直後に訪問し、物理的・心理的側面の支援をした山古志村を再度訪問し状況報告を行い、復興後の地区の様子などの学習を行った。9月末には、集団移転先造成地の横を県の新規道路が通るということで、造成地と新規道路との取り付け位置が検討された。この際には、県に対してコンサルタント会社が取り付け位置の提案を行い、集団移転先への取り付け道路の位置が決定した。

10月～12月の間に開催された定例会では配置計画や宅地計画の検討が行われ、ほ

ぼ移転先の計画は決定した。2013年4月9日にはプロポーザル方式で行われていた一次造成工事の仮契約、4月17日には工事契約が議決され、6月16日の起工式へと移って行った。その後も定例会は定期的に開催され続け、期成同盟会脱退者による空き宅地をどのようにするかなどについて議論された。申請時は25世帯で最大時には32世帯として計画を変更申請をしていたが、11月の段階で24世帯となっていたためコンサルタント会社に変更申請をし、24世帯での計画図面が提示された(図3-10)。しかし、その後も脱退者が出てしまい、2013年12月現在では23世帯となっている。

### (3) 協議会活動と宅地計画との関係

被災直後から「舞根2に戻ってもう一度皆で生活をしたい」という要望があがっていたことからわかるように、被災前の地域単位での移転を目指していた。しかし、近隣地区の住民が舞根2地区での集団移転に参加したいという旨の申請を受けたため、2012年7月21日に他地区の統合による集団移転となった。

初期にコンサルタント会社から計画案を提示された段階から、リニア型で計画がなされていた。被災前の従来の集落は、一つの幹線道路に対して住宅が両サイドに張り付く形であったため、従来の生活を取り戻すという意味では理にかなった形態を取っている。基本的な構造はこの形から変化することなく、専門家Dが作成した計画図面にもこれは受け継がれ反映されている。

舞根2地区では、会長Aというリーダーシップを発揮し対行政の行動力を持つ人物

の存在が非常に重要であり、会長Aが存在しなければ恐らく防集事業にこぎ着けることはできなかった。また、既存コミュニティが強固なものであり、被災前から会長Aは厚い信頼を獲得していたことも円滑に期成同盟会の活動を進める上で重要であった。宅地計画の協議という面においては、専門知識を持つ人物がいなかったためにボランティア団体や専門家をうまく活用して宅地計画に住民の要望を反映させていくことができています。コンサルタント会社が提示する図面案に対して、知識がないからといって無関心になるのではなく、主体的に要望を出し計画変更へと結びつけて行った力が重要である。

### 3-3-3. 階上長磯浜地区

#### (1) 階上長磯浜地区の概要と被災状況

階上地区は、気仙沼市の本吉郡の北東部に位置しており、長磯浜、杉の下、内田、岩井崎、牧などと多数の地区に分かれている。地域の連絡形態として、各地区から班長を選出し、班長会を行い、そこから各地区へ連絡伝達を行っている。もともと平坦な土地で、津波による被害程度が気仙沼の中でも大きく、上記の地区毎に被災程度は異なるものの、多数の犠牲者が出た地区である。産業としては養殖漁業を営んでいる方が多く、わかめの養殖などが行われている。

#### (2) 協議会活動と関係主体の変遷

協議会活動に関係した主体の変遷を図3-11に示す。図からわかるように、階上長磯浜協議会には外部支援者が入ることなく、協議会活動が進んできている。これは、協

議会として専門家などの外部支援者がポイント毎には必要なタイミングがある一方で、中途半端に入ってきて中途半端に抜けられることを嫌い、入ってくる必要がないと判断したためである。図 3-11 に基づき協議会活動と関係主体の変遷を 3 つのフェーズにわけ、具体的な協議会活動およびそれらと宅地計画との関係について分析する。

①被災～

被災直後、階上地区の方々には被害規模が大きかったことと、各地の避難所や親戚・知人の家などへとバラバラに避難したことなどにより、地区の住民間での連絡が難しい状況となっていた。このような状況において、波路上岩井崎地区と波路上杉の下地区の住民は、階上長磯浜地区として防集事業の話が出る以前から、どうにか連絡を取り合っ、防集事業についての協議を行っていた。

岩井崎地区に焦点を当てると、被災前はさほど地域の繋がりが密にあった地区ではなかったという。しかし、被災した者としては「早く移転したい」という思いに共通するところがあり、避難所生活の時点から少しずつ住民間の繋がりが密になっていっ

た。このような中での 2011 年 8 月に、防集事業の制度適用の最低戸数が、震災特例によって 10 戸から 5 戸に軽減されたことを新聞や地域広報によって知り、「5 戸ならばどうにかなる」という判断をし、防集事業の活用にむけて活動を開始した。

行政が公開している防集事業申請のためのひな形に則り、会長・会計・班長などの役員を定め、現在の長磯浜地区協議会の縮小版のような協議会を設立した。また、協議会として行政に申請するためには移転候補地の選定が必要であったため、移転候補地の探索、及び地権者との交渉を開始した。しかし、階上地区全体がもともと漁業を生業としている地域で海の近くに住むことを望んでいたものの、沿岸部で高い土地が見つからず、国道 45 号線を越して西側の山沿いの土地を候補地とすることとなった。

そのような中、12 月頃に階上地区で市議会議員をしている市議 A から「波路上岩井崎地区と波路上杉の下地区では集団移転の話が進んでいるが、長磯浜地区にある程度土地提供の交渉が済んだ土地があるから、一緒に頑張っって一つの地区に移転しないか」という旨の打診があった。

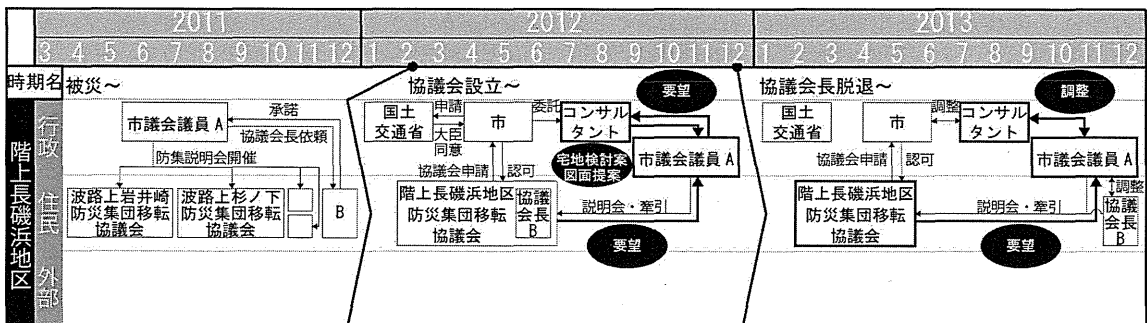


図 3-11 階上長磯浜地区の協議会活動に関係した主体の変遷



これに対して、漁業を生業として昔から海の近くに住んできて、これからも海の近くに住みたい希望があったため、岩井崎地区として進んでいた集団移転の話をやめ、市議 A が進めている階上長磯浜の集団移転計画に統合することとなった。

市議 A は、被災直後は 1000 人以上いる避難所の運営を行っており、市議会議員という立場にいるために、「我々が一番情報を最先端で捉えることができるわけだから、当然(住民の生活再建を引っ張ることは)やるべきことだ」「救済されない人がないようにする」という信念をもって活動してきている。市議 A は、生活再建には概ね防集事業、災害公営住宅、自力再建、貸家の 4 パターンしかないと認識しており、避難所の運営に目処が立った後は、地区住民のために防集事業の活用に向けて土地確保に向けた地権者交渉などの活動を開始していた。

これらの活動の結果、2011 年 9 月には現在の階上長磯浜地区が防集事業で移転する土地の 10 数名の地権者の方々から、制度適用の際には土地を提供してもらう内諾を取っていた。このため、10 月頃には各地区の仮設住宅を訪問し、防集事業の説明会を行ってまわり「階上地区は広いエリアがあるため、集団移転と災害公営住宅を併せて協議会を設立しましょう。10 月から一塊でやろう」という話をした。この時点では約 30 世帯が参加表明をしていた。

この後は、市議 A が主となり階上地区に存在している 8 つの地区に対して 1 地区約 3~4 回ずつ説明会を行って回り、地道に住民の理解を得る努力を重ねることで、参加

人数が増加していった。説明会を行うと同時に各地区に班長を選出してもらい、班長が集合して協議内容や情報伝達を受け、それらの情報を班長から各地区住民へと伝達するシステムを形成していった。結果として、年が明けた 2012 年 2 月 10 日に最初の役員会を行った際には、約 70 人が参加表明をしており、2 月 11 日に階上長磯浜地区防災集団移転協議会を発足した。役員会では、2 月中に参加の可否を迷っている人達の意向確認を 2 月中にすることの確認や、2013 年 12 月から建築設計、2014 年 7 月には確認申請を通し、早くて 2014 年 10 月には建設開始というプランが立てられていた。また、この役員会に出席していた班長から、階上長磯浜防災集団移転協議会の役員が選出されることとなった。協議会長には、被災前から次期地区役員となることが決まっていた B に依頼し、承諾を得た。

## ②協議会設立～

階上長磯浜地区防災集団移転協議会は、市議 A と協議会長 B が中心となり、宅地計画を含めた各種計画を進める形式をとっており、役員会では各種の協議をするというよりも、実質は市議 A、協議会長 B から行政として補助が出る額や宅地計画はこのように変更されたなどと、進んだ事項の内容報告を受ける情報伝達の会となっている。これは、役員の方々には専門知識がなく、深い部分までの協議を行うことができないことと、協議会として早期再建を目指していることによる。この進め方について、住民は不満を抱いていた訳ではなく、むしろ自分たちの知識見聞の及ばない範囲での物

事を決定してくれることに対して感謝しており、以下のように述べている。

「本当はしなくちゃいけないことなんだと思うんだけど、全部市議さんがそういう細かいこと、面倒くさいことっていうのかな、そんなんやってくれたから。そんなにひどい(大変)っていうことを感じなかった」

「その中身がわからないから、嫌な気持ちを知ることなく、ここさ行くことになった」

「60何軒もの人が行って、隣近所との付き合いって言うのが、同じ階上なんだけどやっぱりほら、地区毎に今まで付き合いがないから、どんなふうになるか私たちも不安があるんだけど、こっちに元々住んでる人達も不安があると思うのね。その不安なこと色々話しはしてくれたと思うのね、市議さんの的にはね。だからそれが一番大変

だったんでないかなと思うし、嫌な思いもしたんでないかなと思う」

協議会が設立された後、2月22日に、協議会長 B から気仙沼市長に対して、76戸で『防集事業実施に関する申込書』が提出された。また、併せて配慮希望事項が提出された。その後は、市議 A、協議会長 B が住民との窓口となり、コンサルタント会社と宅地計画を進め(図 3-12)、3月頃には、第1期の大臣同意に間に合うように申請書を提出し、5月22日に他の4地区と同時に先行5地区で大臣同意を得た。

大臣同意が得られた後も、地権者との交渉は続いており、新たに得られた土地が増えたことや、区画の具体的な利用方法を定めるなどの調整が行われた。

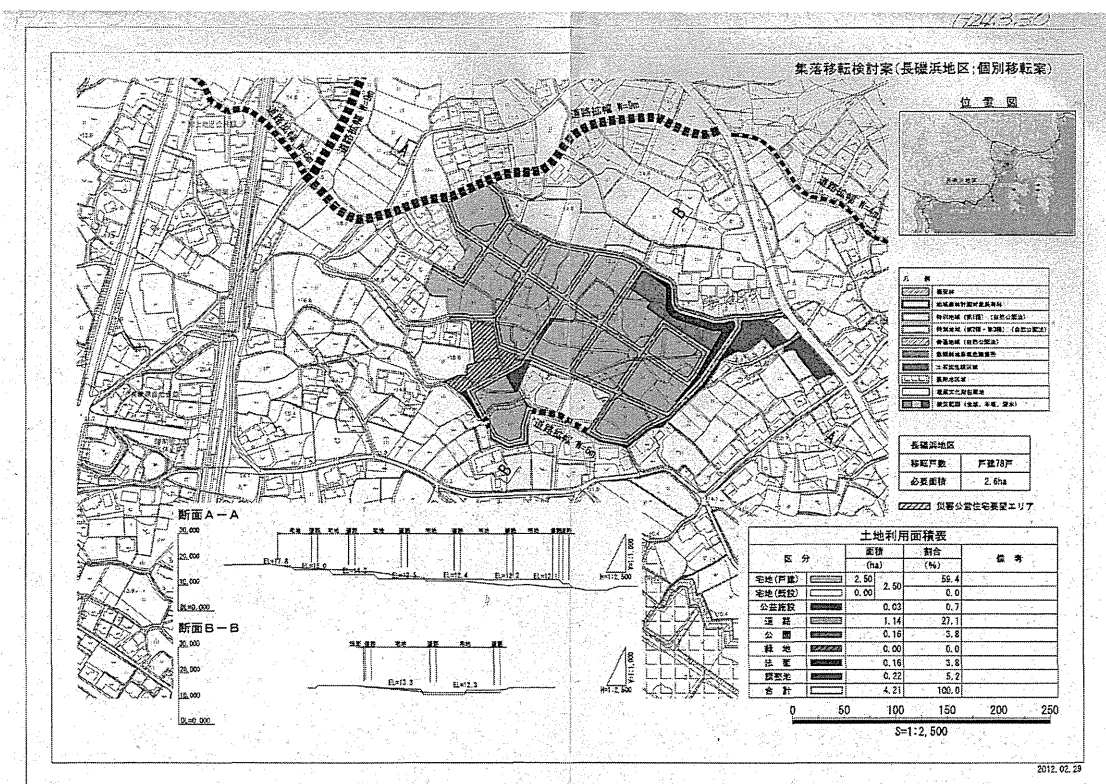


図 3-12 階上長磯浜地区の大臣同意へ向けた宅地計画

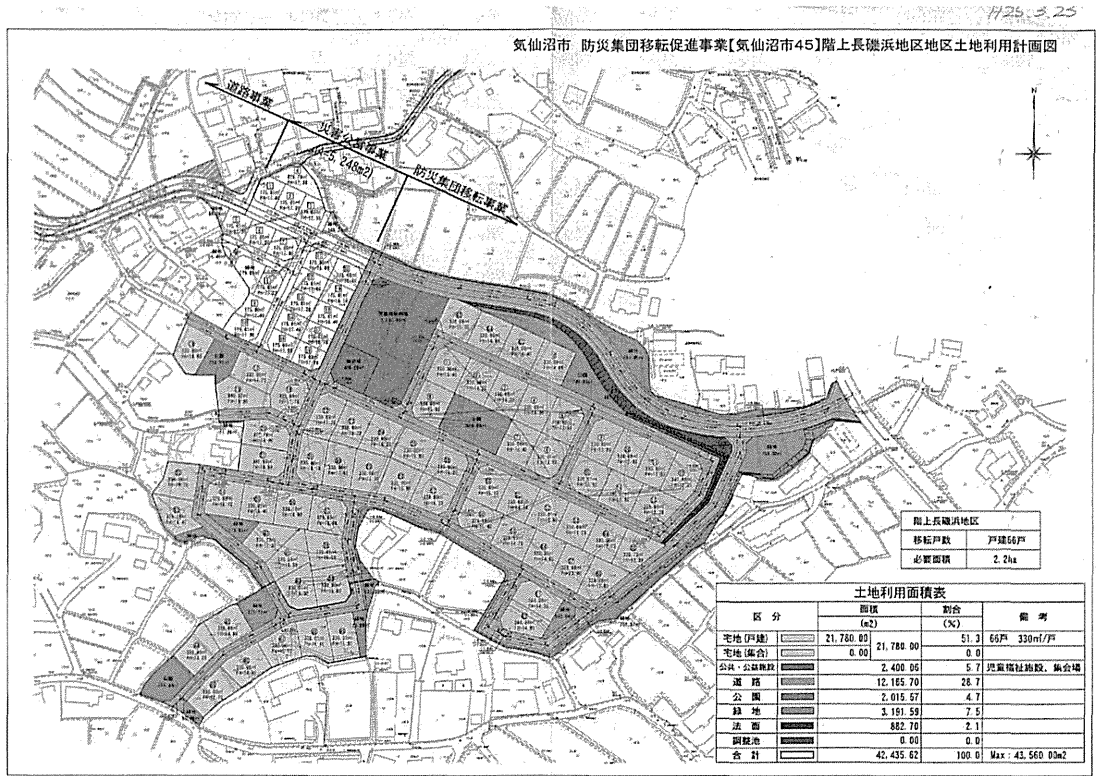


図 3-13 階上長磯浜地区の宅地計画の調整

### ③協議会長脱退～

2012年の年末頃に、それまで協議会長の役に就いていた協議会長Bが家庭の事情により、自力再建で遠方に住まうこととなった。脱退の承認をもらう際に、Bは協議会長の職も辞する要望を出したものの、人望が厚かったBは脱退の承認は得た一方で、他の地区住民からの要望で、現状も協議会長職を続投している。協議会に關与する主体としては、協議会長の脱退により変化が起こったものの、実際の活動における影響はなく、市議Aと協議会長Bの二人が主となって協議会活動を進めている。

この後、市議Aは元々建設業に携わっており、建設業界についても知識があったため、必要な機関とは適宜連絡を取り、例えば、2013年春頃から数回に渡りハウスメー

カー3社を呼び、住宅を建設するにはどのような準備が必要で、どのような手順で進めるのか、資金はどの程度かかるのか等についての住宅再建相談会を行うなどした。

以降は、3月から12月現在まで全体会、もしくは役員会が必要に応じて適宜開催された。この過程で、宅地計画についての各種調整がコンサルタントと市議会議員Aとの間で行われた(図3-13)。

### (3)協議会活動と宅地計画との関係

階上長磯浜地区における宅地計画はリニア-対面形であり、大臣同意の時点から保たれている。これは、計画進行速度を重視し、効率的に造成しやすいからだと考えられる。大臣同意を得た宅地計画に至るまでは、コンサルタントが提示してきた案に対して、建設関係の知識を有する市議Aが中心とな

りコンサルタントへ要望を伝え、変更・調整を行っている。

市議Aが地元出身でかねてより地域内の信頼を得ている人物であり、かつ知識を有していたため、住民が気兼ねなく計画全体を任せることができてきた。市議Aは全被災者の救済を目指しており、防集事業の活用はあくまで地区全体の計画の一部であり、防集事業と他の復興事業とを併せた大きな視点から新たな町の骨格を形成しようとしている。宅地計画の詳細な変更に関しては、区割りを行った際に発生する擁壁の高さの変更などに留まっており、区割りに対して住民の要望による変更は見られない。

### 3-3-4. 登米沢地区

#### (1) 登米沢地区の概要と被災状況

登米沢地区は気仙沼市の南部に位置している。この地区は国道45号線が完成した時代に、国道45号線によって東西が分断されてしまい、東側の居住者と西側の居住者で少し考え方が異なるようになってしまったという。もともとは、80世帯程度がこの地区に居住していたものの、東日本大震災における津波の影響で、9軒の家屋が流出し、4名の方が犠牲となった。

#### (2) 協議会活動と関係主体の変遷

協議会活動に関係した主体の変遷を図3-14に示す。図3-14に基づき協議会活動と関係主体の変遷を3つのフェーズにわけ、具体的な協議会活動およびそれらと宅地計画との関係について分析する。

##### ①被災～

登米沢地区の住民の大半は、震災発生後、被災前から避難所として指定されていた本吉登米沢多目的集会所へと避難をした。集会所には、他の地区の人なども含めて約90人が避難していたが、登米沢地区の住民が多かったため、この時点から復興に向けての協議が開始されていた。この協議は、被害は被ったものの自宅の流出を免れた、地区の民政委員Aが中心となって行われた。民生委員Aは以下のように語っている。

「他所の地区には迷惑をかけるな。自分の地区で全て対応しろっていうようなのが私の考えだったんですよ。」

「生活に最低限の必要なものを、まずは確保しよう。で、自分たちで努力しようやと。自助努力だぞと。自分たちでやらなければ他所の力は借りられないぞと。」

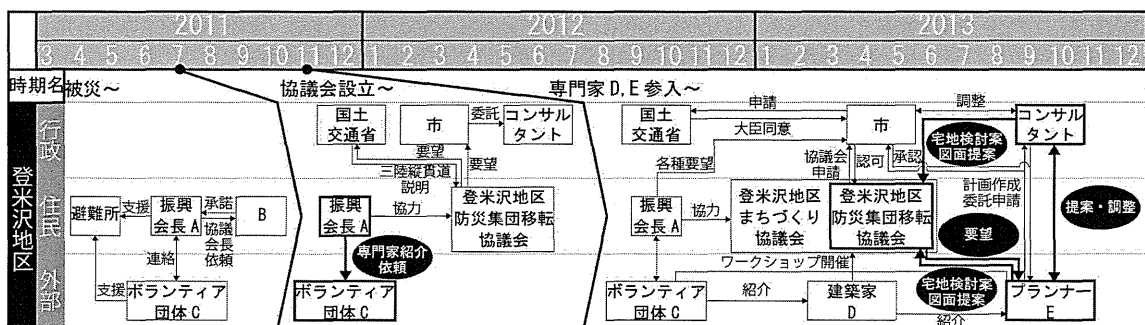


図3-14 登米沢地区の協議会活動に関係した主体の変遷