

被災直後には、民政委員 A は集団移転という選択肢があることを過去の経験から知っており、移転候補地の場所検討を行っていた。これは、同じ宮城県内の栗原耕英という地区で、過去に崖崩れが発生したために集団移転を行った経験がある。

復興復旧に向けて活動している中、6月頃に山古志村で防集事業が活用されて集団移転を行ったということを知り、防集事業の活用へ向けて検討を始めた。この際に活躍したのは、振興会長 A と、ボランティア団体 C である。

ボランティア団体 C とは、主に東南アジアの国々の支援を行っている団体で、それらの国々において図書館事業・学校建設事業・奨学金・学生寮事業などと共に、国内外における緊急救援活動を行っている。ボランティア団体 C は、震災発生後、4月の段階から登米沢地区の避難所支援活動を行っており、この段階で振興会長の A と知り合いとなり、協議会設立へ向けての支援に入った。具体的には、集団移転の移転候補地を探し、地権者の方々の承諾を得て回ることや、被災した9軒の方々を個別訪問し、今後どのように動くのかのとりまとめを行った。また、今後の登米沢地区のために海岸線をどのように活用していくかについてサーファーの方々へのアンケート調査も実施した。

これらの結果、2011年7月1日付けで登米沢地区防災集団移転協議会を設立した。

②協議会設立～

協議会が設立されてから、数ヶ月は主に移転地の土地探しに奔走した。土地探しと

地権者との折衝を何度も行い、一度は宅地が決定した。そのため、2011年10月18日に気仙沼市長へ『防集事業実施を求める要望書』を提出した。この段階では、登米沢地区協議会は7世帯で申請を出していた。

しかし、11月頃に国交省から三陸自動車道のルート計画概要が発表され、登米沢地区で予定していた土地がこれにかかっていたため、候補地を変更せざるを得なくなった。

③プランナーE 参入後

二度目の土地選定が始まった時期に住民が数回の勉強会を開いており、この中で「我々素人軍団ではどうしようもないよ」という話になり、振興会長がボランティア団体 C に専門家の紹介を依頼した。ボランティア団体 C が建築家 D を紹介し、宅地計画を行うということで、建築家 D は以前に建築設計プロジェクトを共に行ったことがあるプランナー E を協議会に紹介した。ここから、振興会長 A、ボランティア団体 C、建築家 D、プランナー E が主体となり、住民ワークショップがはじまった。

登米沢地区では最初から、防集事業のための協議会として動くのではなく地域全体のまちづくり協議会の一部として防集事業協議会が動いていた。これに関しては、振興会長 A が以下のように語っている。

「集団移転の協議会を作っても、まちづくりの協議会を作っても、行政、この復旧事業、そういったものを関連性のあることで集まるんだから、集まるその人方というのは、津波に関係した人方、被害を被った方々は興味があって来るだろうけども、全

くない人方は来っこないですよ。そうすると、被害がある地区と、地域と、被害がない地域の温度差があるってということなんです。これを是正するにはどうしたら良いかって言うと、まちづくり協議会と防集の協議会を合体すればその一角が集団移転の場所なんだよって、地域の連携も皆で整えなければならないから、そういう所も考えながら、一緒に考えていこうやって合体させたんですよ。登米沢自体はですよ。ただ、市では登米沢協議会、で、まちづくり協議会と分けてるの。」

また、振興会長 A は、自宅再建へ向けて銀行員や税理士などを呼ぶ準備を始めていた。これを踏まえた上で、まちづくり協議会の具体的な内容に移る。

2011年12月8日に、第1回登米沢地区復興まちづくり会議が行われたが、初回ということもあり、45名もの人数が集まった。ここでは、三陸道説明会で防集事業の移転候補地が変更になったことの報告や、三陸道を陸橋形式にするのか、土盛り形式にするのか、など今後のまちづくりに関する協議がなされた。また、ボランティア団体 C から住民の方々に、専門家として建築家 D とプランナー E が紹介された。

年が明け、2012年1月16日には、コンサルタント会社から最初の計画案が提示された(図 3-15)。しかし、この計画案だと、登米沢地区の重要な財産である景観が損なわれてしまうのではないかとことや、造成面が大きいため工期が長引いてしまうのではないかと懸念が発生したため、プランナー E とボランティア団体が主体と

なり、1月18日に第3回登米沢地区復興まちづくり会議を開催した。地区の未来を考えるために、住民の方々とボランティア団体、建築家 D、プランナー E 全員で自宅にある余った段ボールを持参して模型作りが始められ、計画案に対する議論が行われた。

1月20日には、プランナー C より倉庫の位置を移動するなどの地権者の合意が得られていない段階で、コンサルタントの案に対する代替案が示された(図 3-16)。この際に考慮されていたことは主に二点で、風景を破壊しないようにするため、自然地形を尊重し造成面を少なくする計画とすることと、既存道路との連絡道かつ避難道を考慮した連絡道路とすることである。

1月26日に、気仙沼市から業務発注されたコンサルタント会社と登米沢地区の集団移転計画について協議が行われた。その際、市内各地区の計画を一括で行わなければならないコンサルタント会社の負担を軽減するために、建築家 D とプランナー E が主体となって地区住民の意見を取りまとめ、登米沢地区の計画を作成することで合意した。また、ほぼ同時に気仙沼市へも報告を行い、計画作成を建築家 D とプランナー E が行うことの承認を受けた。

その後、2月～3月の期間は月に約1～2回まちづくり会議を行い議論が重ねられ、その計画案をコンサルタントや市と協議し修正をかけることが繰り返された。主に上述の二点について、模型を活用して宅地計画のスタディや建物と土地との関係のスタディが行われた(図 3-17)。

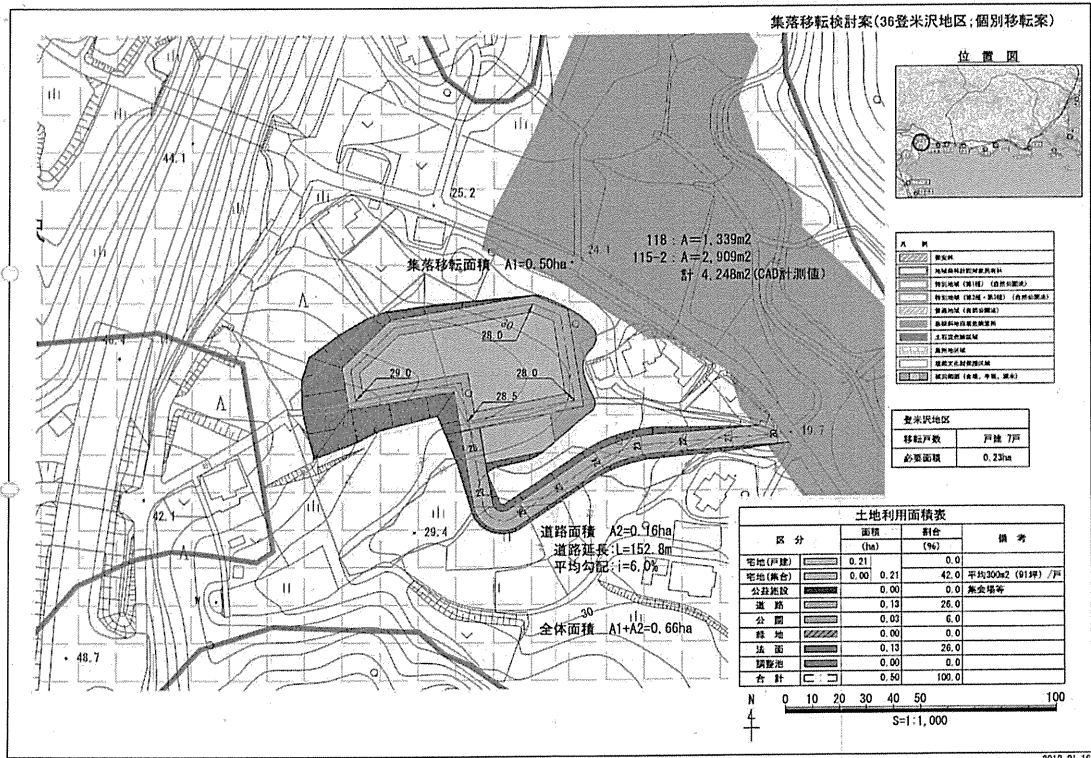


図 3-15 登米沢地区のコンサルタントによる初期計画案

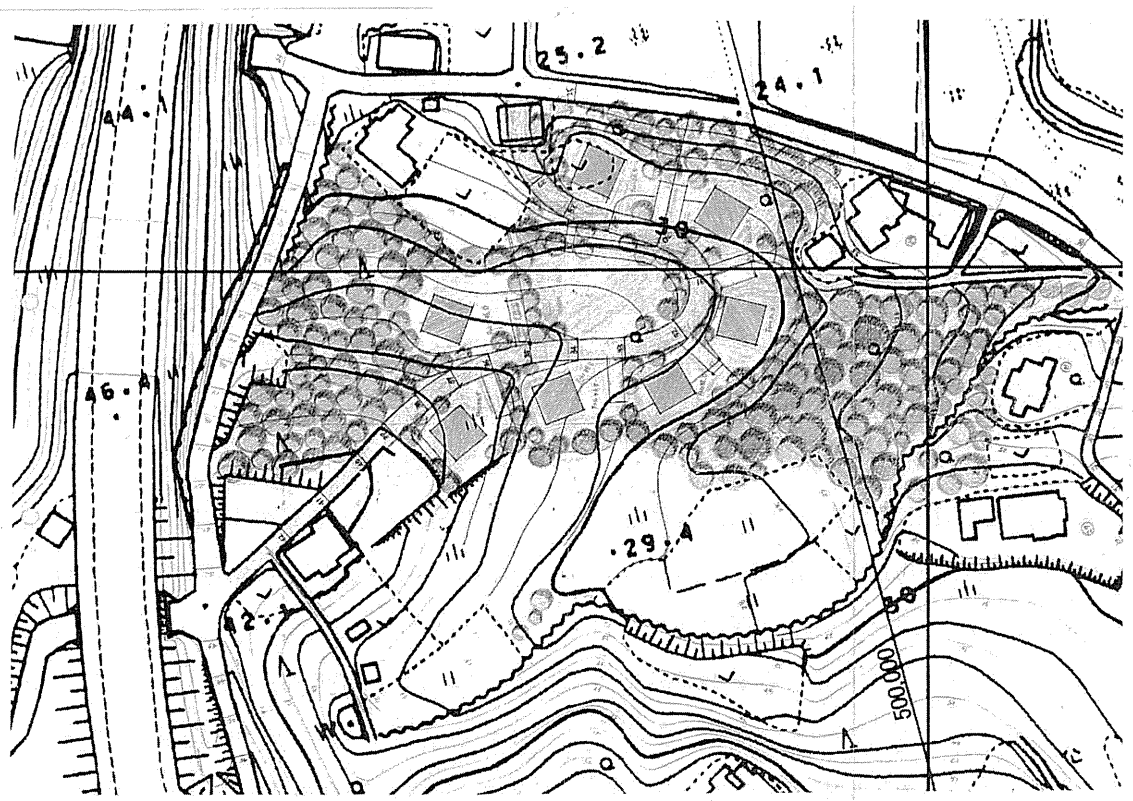


図 3-16 登米沢地区の代替案



図 3-17 登米沢地区の自然地形を活かした宅地計画の検討

また、コンサルタントとの間では、法制度に当てはめたときにどの程度実現できるのかについての議論が行われた。3月末には、当初は7世帯で『防集事業実施を求める要望書』を提出したものの、2月2日までに6世帯へ、2月20日までに5世帯へと減少していたために(図3-18)、世帯減少の申請を提出すると同時に、この時点までにまとめあげられた計画案と、『復興整備計画書』を協議会長であるDから気仙沼市長へと提出した(図3-19)。当初計画では道路形状が半円を描くような形状であったが、大臣同意案の計画ではその道路が変更され途切れている。これは、接続道は検討中であったものの認可が降りるか不明瞭であったために、敢えて道路を表現せずに途

中で切った図面として提出している。

大臣申請を提出してから大臣同意が得られるまでの期間は、時間に猶予が発生するため、模型の作成を行うことや、登米沢地区の未来像を住民の方々に描いてもらうなどの取り組みがあった。2012年5月22日、登米沢地区では5世帯の申請で大臣同意が得られた。

大臣同意の直後には、自力再建を目指していた人から防集事業への参加申請があり、6戸への計画の変更検討が行われた。結果として、大臣同意を得た1ヶ月後に6戸へと計画変更案が提出され、コンサルタントとプランナーEとの間で修正検討が行われた(図3-20)。

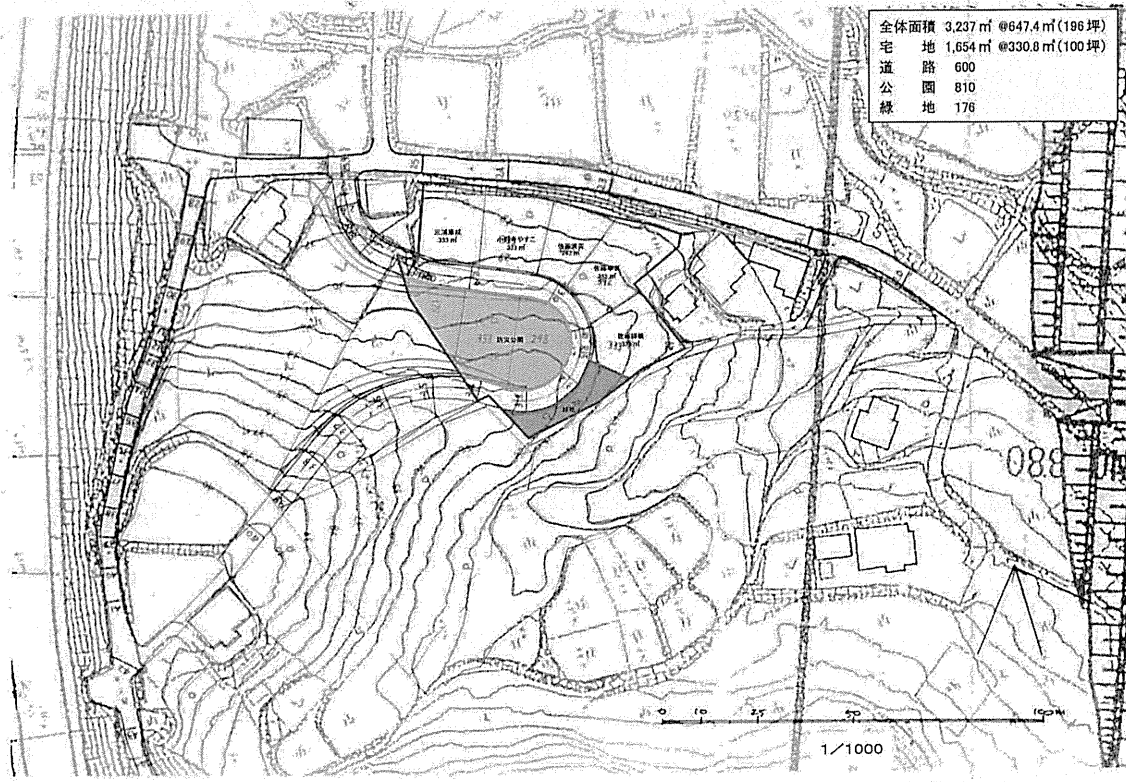


図 3-18 登米沢地区の移転世帯数減に伴う宅地計画の変更

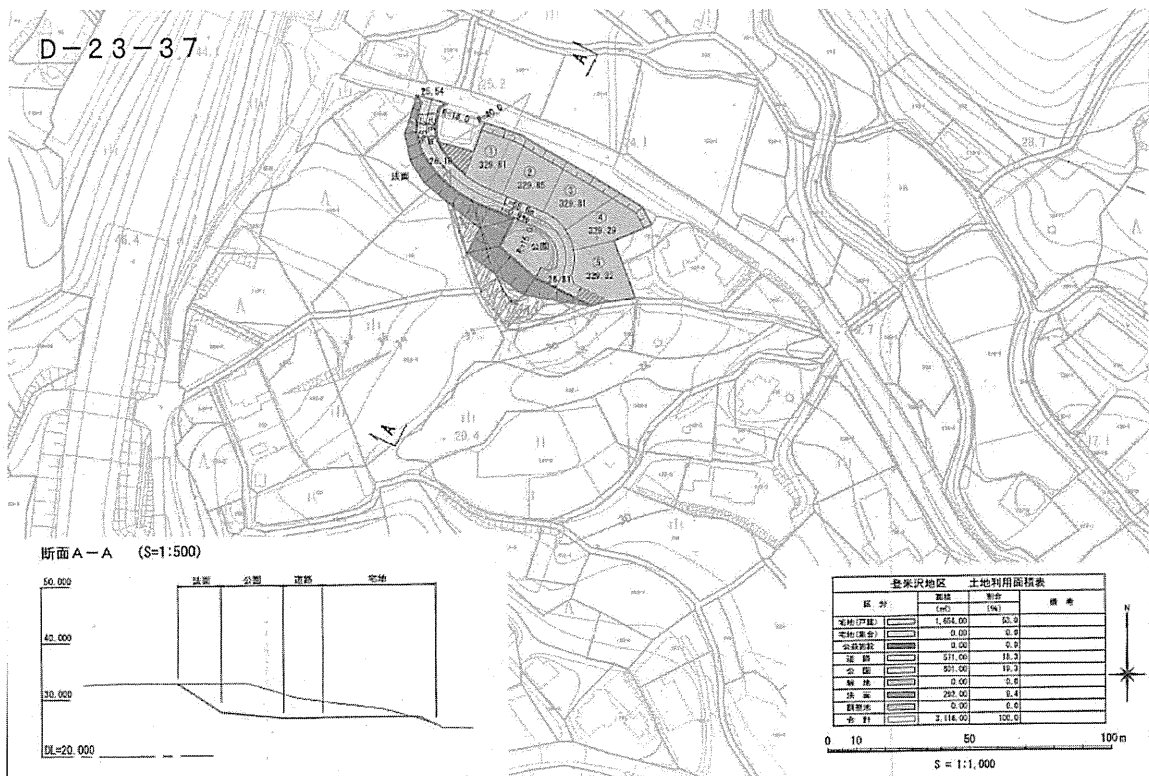


図 3-19 登米沢地区の大臣同意における宅地計画

登米沢地区土地利用計画図比較表

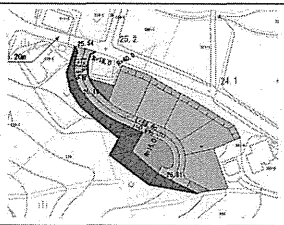
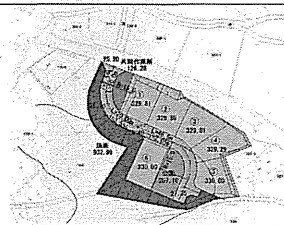
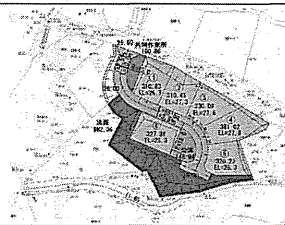
項目	比較案	当初計画（事業認可）	前回提示案	修正案																																																															
平面プラン																																																																			
移転戸数		5戸	6戸	6戸																																																															
変更内容				<ul style="list-style-type: none"> ・L字回転場をT字回転場に修正 ・㊸宅地を東西宅地とし、用地の有効利用を図る ・有効宅地面積を増やすために作業所面積を減らす ・㊸宅地の間口を広くする ・㊸宅地面積の増加分は整形宅地（㊸、㊹）で負担する ・防集団地入口部の西側の表面の一部を区域から除外 ・道路縦断の見直し 																																																															
概 要		<table border="1"> <thead> <tr> <th>区 分</th> <th>面積</th> <th>割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>・宅地（戸建）</td> <td>0.17ha</td> <td>51.5%</td> </tr> <tr> <td>・共同作業所</td> <td>0.01ha</td> <td>3.0%</td> </tr> <tr> <td>・道路</td> <td>0.06ha</td> <td>18.2%</td> </tr> <tr> <td>・公園</td> <td>0.03ha</td> <td>9.1%</td> </tr> <tr> <td>・法面</td> <td>0.06ha</td> <td>18.2%</td> </tr> <tr> <td>・合計（区域面積）</td> <td>0.33ha</td> <td>100.0%</td> </tr> </tbody> </table>	区 分	面積	割合	・宅地（戸建）	0.17ha	51.5%	・共同作業所	0.01ha	3.0%	・道路	0.06ha	18.2%	・公園	0.03ha	9.1%	・法面	0.06ha	18.2%	・合計（区域面積）	0.33ha	100.0%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>区 分</th> <th>面積</th> <th>割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>・宅地（戸建）</td> <td>0.20ha</td> <td>51.3%</td> </tr> <tr> <td>・共同作業所</td> <td>0.01ha</td> <td>2.6%</td> </tr> <tr> <td>・道路</td> <td>0.06ha</td> <td>15.4%</td> </tr> <tr> <td>・公園</td> <td>0.03ha</td> <td>7.7%</td> </tr> <tr> <td>・法面</td> <td>0.09ha</td> <td>23.0%</td> </tr> <tr> <td>・合計（区域面積）</td> <td>0.39ha</td> <td>100.0%</td> </tr> </tbody> </table>	区 分	面積	割合	・宅地（戸建）	0.20ha	51.3%	・共同作業所	0.01ha	2.6%	・道路	0.06ha	15.4%	・公園	0.03ha	7.7%	・法面	0.09ha	23.0%	・合計（区域面積）	0.39ha	100.0%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>区 分</th> <th>面積</th> <th>割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>・宅地（戸建）</td> <td>0.20ha</td> <td>52.6%</td> </tr> <tr> <td>・共同作業所</td> <td>0.01ha</td> <td>2.6%</td> </tr> <tr> <td>・道路</td> <td>0.06ha</td> <td>15.8%</td> </tr> <tr> <td>・公園</td> <td>0.01ha</td> <td>2.7%</td> </tr> <tr> <td>・法面</td> <td>0.10ha</td> <td>26.3%</td> </tr> <tr> <td>・合計（区域面積）</td> <td>0.38ha</td> <td>100.0%</td> </tr> </tbody> </table>	区 分	面積	割合	・宅地（戸建）	0.20ha	52.6%	・共同作業所	0.01ha	2.6%	・道路	0.06ha	15.8%	・公園	0.01ha	2.7%	・法面	0.10ha	26.3%	・合計（区域面積）	0.38ha	100.0%
区 分	面積	割合																																																																	
・宅地（戸建）	0.17ha	51.5%																																																																	
・共同作業所	0.01ha	3.0%																																																																	
・道路	0.06ha	18.2%																																																																	
・公園	0.03ha	9.1%																																																																	
・法面	0.06ha	18.2%																																																																	
・合計（区域面積）	0.33ha	100.0%																																																																	
区 分	面積	割合																																																																	
・宅地（戸建）	0.20ha	51.3%																																																																	
・共同作業所	0.01ha	2.6%																																																																	
・道路	0.06ha	15.4%																																																																	
・公園	0.03ha	7.7%																																																																	
・法面	0.09ha	23.0%																																																																	
・合計（区域面積）	0.39ha	100.0%																																																																	
区 分	面積	割合																																																																	
・宅地（戸建）	0.20ha	52.6%																																																																	
・共同作業所	0.01ha	2.6%																																																																	
・道路	0.06ha	15.8%																																																																	
・公園	0.01ha	2.7%																																																																	
・法面	0.10ha	26.3%																																																																	
・合計（区域面積）	0.38ha	100.0%																																																																	
コメント			<ul style="list-style-type: none"> ・道路線形については、前回の説明会で決定した案。 ・不整形宅地の間口が狭い。 ・地区南側の129-1番地の分筆の必要がある。 ・115-2番地の残地が残る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・115-2番地を有効に利用することが出来る。 ・地区南側の現道及び129-1番地に影響がなく、分筆の必要はないが、118番地については分筆の必要がある。 ・㊸宅地の間口を広くするため、宅地間の面積差は最大約70m²程の差が出る。 ・公園面積は減ったが法尻部分の平坦部を緑地として利用することも可能。 																																																															
判 定			△	○																																																															

図 3-20 登米沢地区の修正案へ向けての比較検討

同時に、地権者の了解を得るために、振興会長Aを中心として地権者との折衝が行われた。このあたりから、まちづくり協議会の主な活動は、防潮堤の議論へとシフトしていった。一方、防集事業計画案は、コンサルタントとプランナーEによる議論が主となった。プランナーEは、コンサルタントとのやりとりを毎回住民側に報告し、そこから要望を拾い上げ検討を行い、コンサルタントとの協議にあたっていた。

この時点では特に、既存道路との接続道路兼避難道路を作る検討が行われた。しかし、道路構造令による道路形状の制限と、道路を延長すると補助金の枠組みを超えた金額になってしまうという理由から実現が困難であった。道路構造に関しては、有効宅地面積を広げるために半円の曲線半径を

約12mで描いていたのに対して、4種4級道路では曲線半径が最低15m以上と定められているためである。このため、形状をクランク化することで半円の始点を変更し、法律に適応させた。これらの検討を重ねた結果、最終的には当初半円で描かれていた道路は、実施検討によりクランクを混在させた形に決定し（図3-21）、この計画をもとに2013年6月16日に一時造成が開始された（図3-22）。

区画の割り当ては、まず希望位置を聞き、重なっていた世帯に対して振興会長Aが仲介し調整する方法をとった。この際の住民の不平不満は、全てをコンサルタント側に伝えられ、それらを改善させることで、全ての世帯が納得するよう取り組まれた。

登米沢地区土地利用計画図比較表

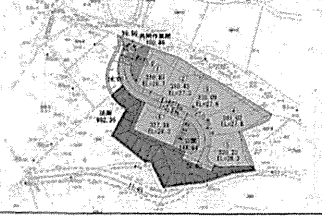
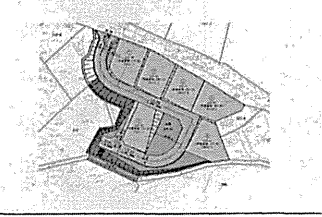
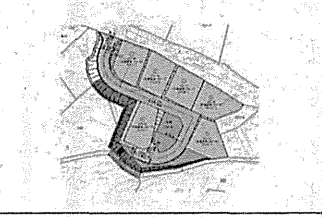
項目	比較案	11月21日の提示案	修正A案	修正B案																																																															
平面プラン																																																																			
移転戸数		6戸	6戸	6戸																																																															
変更内容			<ul style="list-style-type: none"> 作業場用地を無くす 道路線形を曲線と直角に修正（道路勾配:5.0%） 全ての宅地を東西宅地とし、南側へ入口を設置 有効宅地面積を増やすために宅地外周部に擁壁を設置 各宅地間の境界は法尻とする 公園は平坦ではなく、道路に併せて勾配がつく 防集団地と赤道を階段で接続 道路を118まで延長 	<ul style="list-style-type: none"> 作業場用地を無くす 道路線形を曲線と直角に修正（道路勾配:5.0%） 全ての宅地を東西宅地とし、南側へ入口を設置 有効宅地面積を増やすために宅地外周部に擁壁を設置 各宅地間の境界は法尻とする 公園は平坦ではなく、道路に併せて勾配がつく 防集団地と赤道を階段で接続 道路を⑥宅地まで止める 																																																															
概要		<table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>面積</th> <th>割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>宅地（戸建）</td> <td>0.20ha</td> <td>52.6%</td> </tr> <tr> <td>共同作業所</td> <td>0.01ha</td> <td>2.6%</td> </tr> <tr> <td>道路</td> <td>0.06ha</td> <td>15.8%</td> </tr> <tr> <td>公園</td> <td>0.01ha</td> <td>2.7%</td> </tr> <tr> <td>法面</td> <td>0.10ha</td> <td>26.3%</td> </tr> <tr> <td>合計（区域面積）</td> <td>0.38ha</td> <td>100.0%</td> </tr> </tbody> </table>	区分	面積	割合	宅地（戸建）	0.20ha	52.6%	共同作業所	0.01ha	2.6%	道路	0.06ha	15.8%	公園	0.01ha	2.7%	法面	0.10ha	26.3%	合計（区域面積）	0.38ha	100.0%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>面積</th> <th>割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>宅地（戸建）</td> <td>0.20ha</td> <td>50.3%</td> </tr> <tr> <td>共同作業所</td> <td>0.00ha</td> <td>0.0%</td> </tr> <tr> <td>道路</td> <td>0.09ha</td> <td>22.9%</td> </tr> <tr> <td>公園・緑地</td> <td>0.06ha</td> <td>15.4%</td> </tr> <tr> <td>法面</td> <td>0.04ha</td> <td>11.4%</td> </tr> <tr> <td>合計（区域面積）</td> <td>0.39ha</td> <td>100.0%</td> </tr> </tbody> </table>	区分	面積	割合	宅地（戸建）	0.20ha	50.3%	共同作業所	0.00ha	0.0%	道路	0.09ha	22.9%	公園・緑地	0.06ha	15.4%	法面	0.04ha	11.4%	合計（区域面積）	0.39ha	100.0%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>面積</th> <th>割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>宅地（戸建）</td> <td>0.20ha</td> <td>52.6%</td> </tr> <tr> <td>共同作業所</td> <td>0.00ha</td> <td>0.0%</td> </tr> <tr> <td>道路</td> <td>0.08ha</td> <td>22.0%</td> </tr> <tr> <td>公園・緑地</td> <td>0.05ha</td> <td>13.6%</td> </tr> <tr> <td>法面</td> <td>0.04ha</td> <td>11.5%</td> </tr> <tr> <td>合計（区域面積）</td> <td>0.37ha</td> <td>100.0%</td> </tr> </tbody> </table>	区分	面積	割合	宅地（戸建）	0.20ha	52.6%	共同作業所	0.00ha	0.0%	道路	0.08ha	22.0%	公園・緑地	0.05ha	13.6%	法面	0.04ha	11.5%	合計（区域面積）	0.37ha	100.0%
区分	面積	割合																																																																	
宅地（戸建）	0.20ha	52.6%																																																																	
共同作業所	0.01ha	2.6%																																																																	
道路	0.06ha	15.8%																																																																	
公園	0.01ha	2.7%																																																																	
法面	0.10ha	26.3%																																																																	
合計（区域面積）	0.38ha	100.0%																																																																	
区分	面積	割合																																																																	
宅地（戸建）	0.20ha	50.3%																																																																	
共同作業所	0.00ha	0.0%																																																																	
道路	0.09ha	22.9%																																																																	
公園・緑地	0.06ha	15.4%																																																																	
法面	0.04ha	11.4%																																																																	
合計（区域面積）	0.39ha	100.0%																																																																	
区分	面積	割合																																																																	
宅地（戸建）	0.20ha	52.6%																																																																	
共同作業所	0.00ha	0.0%																																																																	
道路	0.08ha	22.0%																																																																	
公園・緑地	0.05ha	13.6%																																																																	
法面	0.04ha	11.5%																																																																	
合計（区域面積）	0.37ha	100.0%																																																																	
コメント			<ul style="list-style-type: none"> ①宅地と②宅地の高低差が0.7m、②宅地と③宅地の高低差が0.9m、④宅地と⑤宅地の高低差が0.8m発生する ⑥宅地は公園と最大2.5mの高低差が発生する 	<ul style="list-style-type: none"> ①宅地と②宅地の高低差が0.7m、②宅地と③宅地の高低差が0.9m、④宅地と⑤宅地の高低差が0.8m発生する ⑥宅地は公園と最大2.5mの高低差が発生する 118番地への影響が少なくなる。 																																																															
判定			△	○																																																															

図 3-21 登米沢地区の道路形状の検討

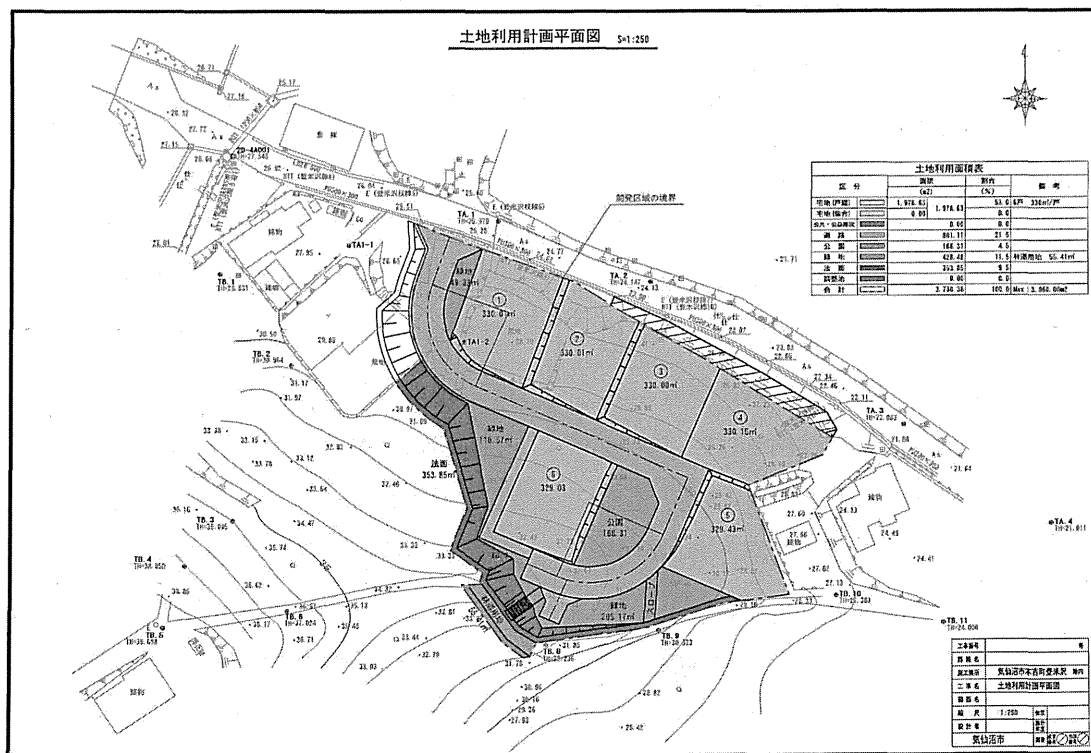


図 3-22 登米沢地区の宅地計画（最終）

(3) 協議会活動と宅地計画との関係

登米沢地区防災集団移転協議会では、自身は移転しないものの、区長という立場のもと振興会長Aが中心となり会活動を進めている協議会で、「専門分野は専門家にやってもらおう」ということで、ボランティア団体Cを通して建築家D、プランナーEに参加を依頼した。その後、コンサルタントから計画案が提示されたものの、景観や造成費用の観点からプランナーEが異なる案を提案した。この案が住民に受け入れられたため、計画策定委託申請を行政とコンサルタントに行い、現在の形状に結びついた。

登米沢地区では、プランナーEが早期段階からコンサルタントと行政に対して計画作成委託申請を出していたことで、大臣同意までの期間に住民とプランナーとの間で要望をやり取りし吟味する時間ができた点が特徴的である。

3-3-5. 小泉町地区

(1) 小泉町地区の概要と被災状況

小泉地区は気仙沼市の南部に位置している。小泉地区はかつての旧本吉町にあり、2009年9月に気仙沼市へ合併・編入され

た地域である。小泉地区はさらに浜区・在区・町区という3つの自治組織である振興会によって成立している。この地区では、旧来より日常生活において家に鍵をかける習慣が存在せず、家主の不在時でも他人の家に上がりお裾分けを置いて帰るなど、住民同士が厚い信頼で結ばれていた。また、東日本大震災が発生する直前に地域で行われた避難訓練の際に住民から「大きな津波が来たらこの避難場所では危険なのではないか」という意見が出たため、避難場所を従来の公民館より高台にある小泉中学校に変更した。この情報が地域内の住民間で即時に共有され、東日本大震災の被災時には地区住民は中学校に避難したということから、非常に密な住民間関係が形成されていたことがわかる。

(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3-23に示す。図3-23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。

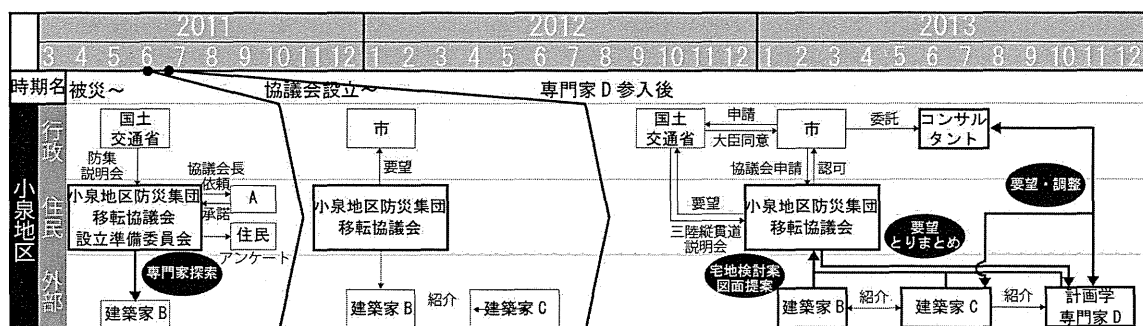


図3-23 小泉町地区の協議会活動に関係した主体の変遷

①被災～

小泉地区では、被災直後の避難所生活の中で「小泉の皆でまた集まって住みたい」という声が上がっていた。この頃から復興へむけた動きを想定し、住民の合意形成と人数確保などをする必要があるとして、小泉地区の明日を考える会（小泉地区防災集団移転協議会設立準備委員会）を立ち上げた。準備委員会設立後は、小泉地区でも防集事業を活用しようということで制度の勉強を行うとともに、移転に関するアンケート調査を行うなどした。また、地域の振興会との連携や地元住民との合意形成を行うのに最も適任として、民政委員をしており地元の方々にも顔が効き、厚い信頼を寄せられている A に協議会長職を依頼し、承諾を得た。これらと平行して、移転先候補地の選定に動き、現地視察などを行っていた。土地の確保に関しては「地権者の大半が被災しており、一緒に集団移転する人が多かったため、理解は得られると考えていた」という。

さらに、自分たちの力のみで防集事業を進めて行くことは難しいと考え、住民や明日を考える会のメンバーの人脈を活用し、専門家の探索を開始した。この結果、奥尻島での防災集団移転に携わった設計事務所へたどり着いた。準備委員会の活動の結果もあり、2011年6月5日には小泉地区集団移転協議会を設立した。

②協議会設立～

集団移転協議会が設立された直後である6月14日には気仙沼市長に対し、「小泉地区の安全・安心のまちづくりのための防集

事業実施を求める要望書」を提出している。協議会設立の直前には、協議会の支援を表明した建築家 B と同会社であり、奥尻島での防災集団移転に直接関係していた建築家 C に連絡をとり、ディレクターとして参加して貰うことが決定した。また、建築家 C は「奥尻シート」と呼ばれる北海道南西沖地震の際に奥尻島で行われた防災集団移転に関する調査資料を所持していた。ここから、このシートを作成した専門家 D へと繋がり、現在も続いている協議会を支援する専門家のバックアップ体制が整った。

③専門家 D 参入～

専門家 D が協議会活動に参加した後、住民発案で集団移転を行うことを尊重するためにまちづくり体験講座(ワークショップ)で協議会活動を進めていくことが決定し、コミュニティの維持・存続を重視した集団移転計画とまちづくりの計画検討が始まった。また、実際に移転するまでには長時間かかることが想定されたため、その間いかにして住民のモチベーションを保つかなどを考慮し、計画初期段階から移転イメージ図を提示して進めることは取ってせず、まず被災前の地区の良いところを想起するなど自分たちの暮らし方や移転後の暮らしのイメージを共有することから入り、それらの要素からあくまで住民主導でイメージを可視化し、共有を進めていった。その後は、景観や町並み作り、運営方法などの共有を行い、詳細な宅地計画の設計や計画へと移っていった。

宅地計画に関する協議が初めて行われたのは、2011年9月27日に行われた第4回

まちづくり体験型講座である。住民が3班に分かれ、移転先の概形図を用いて各グループで住民同士が協議し、必要な諸機能を配置していった。その結果、3つのゾーニング案が得られた(図3-24~26)。

検討案Aは、被災前の小泉地区の形状を意識した作りとなっており、中心に道路が入り、その道路の両側に住宅を張り付けている。検討案Bは、高齢者に優しい地区を意識した作りとなっており、老人介護施設を中心に諸機能を配置している。検討案Cは、安全性を重視した作りとなっており、宅地内に車が入ってくると接触の機会が発生し危険であるという理由から、外周部に道路が張り付き、共有空間や緑地帯を中心部に集合させたかたちになっている。

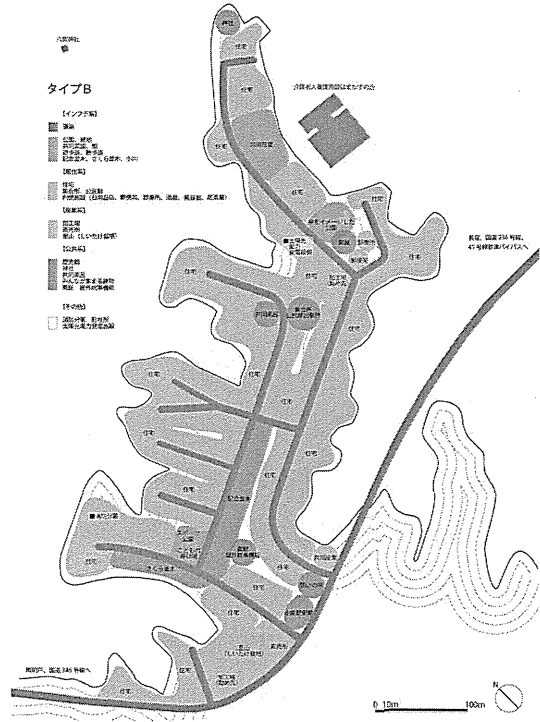


図3-25 小泉町地区のゾーニング案B

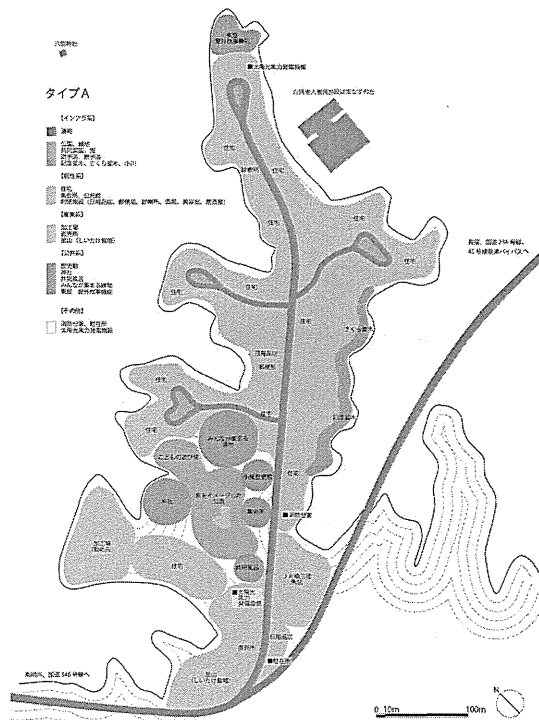


図3-24 小泉町地区のゾーニング案A

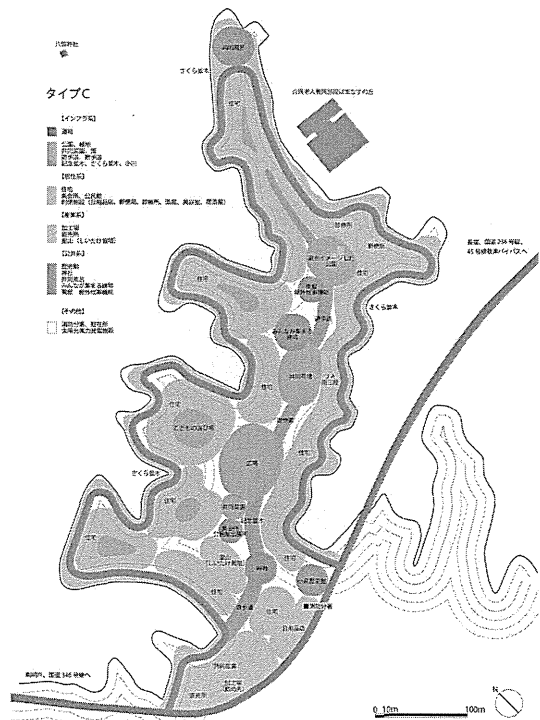


図3-26 小泉町地区のゾーニング案C

10月11日に行われた第5回まちづくり体験型講座では、第4回に出された3つのゾーニング案を元に、それぞれのメリットとデメリットを抽出し、これらを基に第6回まちづくり体験型講座で、案を2案に絞った。また、この時点で三陸縦貫道の予定ルートが発表されたため、移転候補地が多少変化している(図3-27,28)。

ゾーニング修正案Aは、公園を中心として道路によって宅地をいくつかに分節している計画で、宅地間の移動や公園へ行く際に必ず道路を横断しなければならず、日常生活において車との接触の機会が多くなる。一方、ゾーニング修正案Bは、外周に道路が張り付いているため、地域内における日常移動の際に車と接触する機会がなくなるように計画されている。日常生活における

隣人関係との付き合いの密度が濃い小泉地区では、ゾーニング修正案Bが適しているという声があがり、以降はゾーニング修正案Bを基本として宅地計画が進むこととなった。

これを踏まえ、11月7日に行われた第7回まちづくり体験型講座では、ゾーニング修正案Bを基本に作成された基本計画案が提示され、住民の了承が得られた(図3-29)。この案の時点で既に、後述する現在一次造成図面と空間要素は同一の計画となっている。この基本計画案は、宅地計画手法の観点からみると田園都市論とコミュニティ単位の尊重や歩車分離などを踏まえたものであり、その手法と住民が目指していたイメージが合致したかたちとなった。

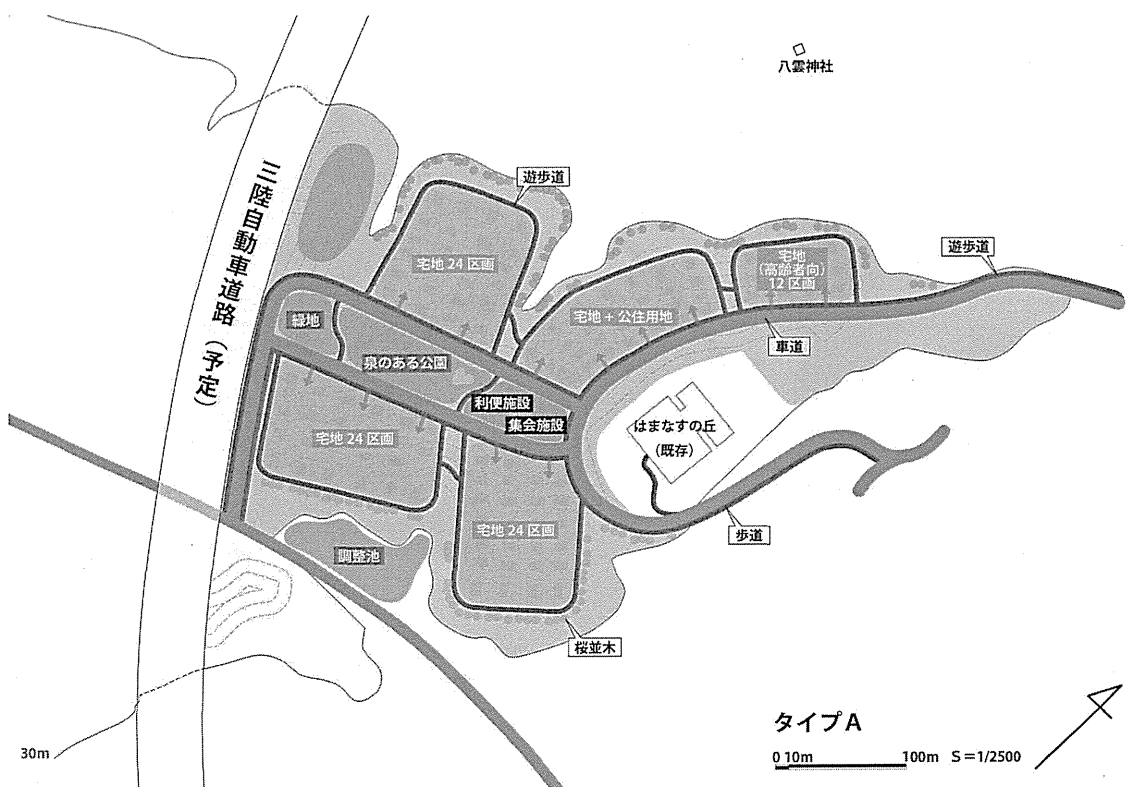


図3-27 小泉町地区のゾーニング修正案A

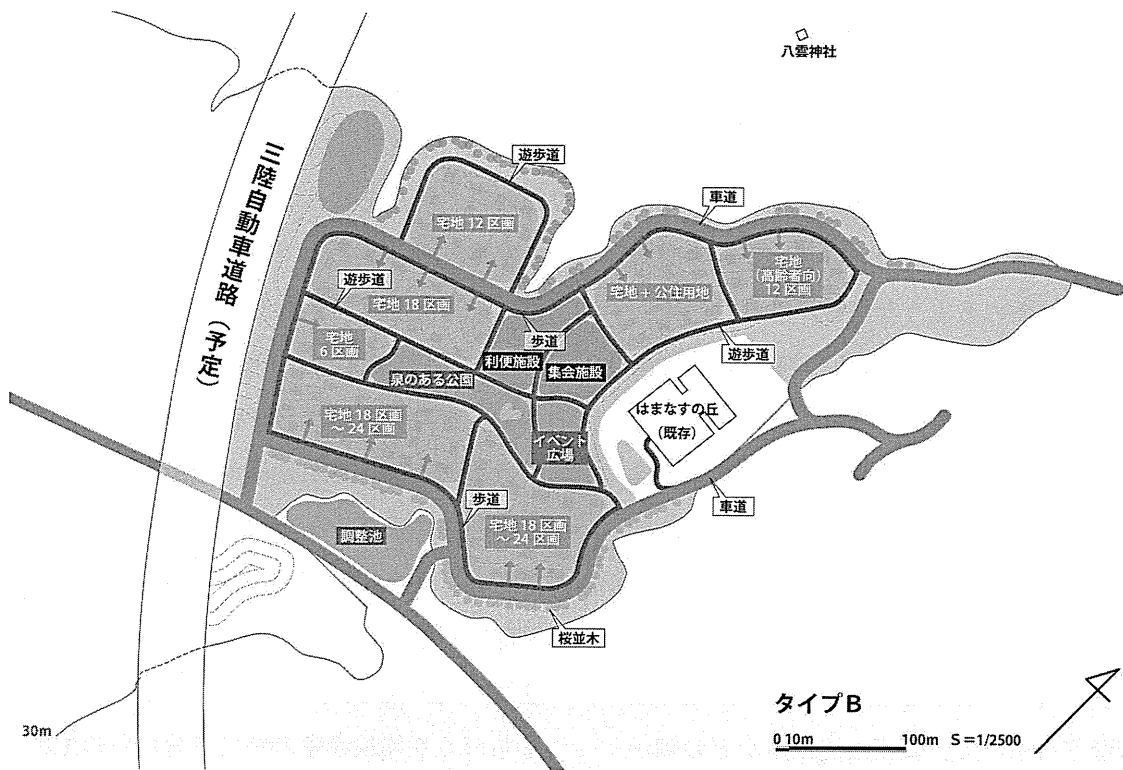


図 3-28 小泉町地区のゾーニング修正案 B

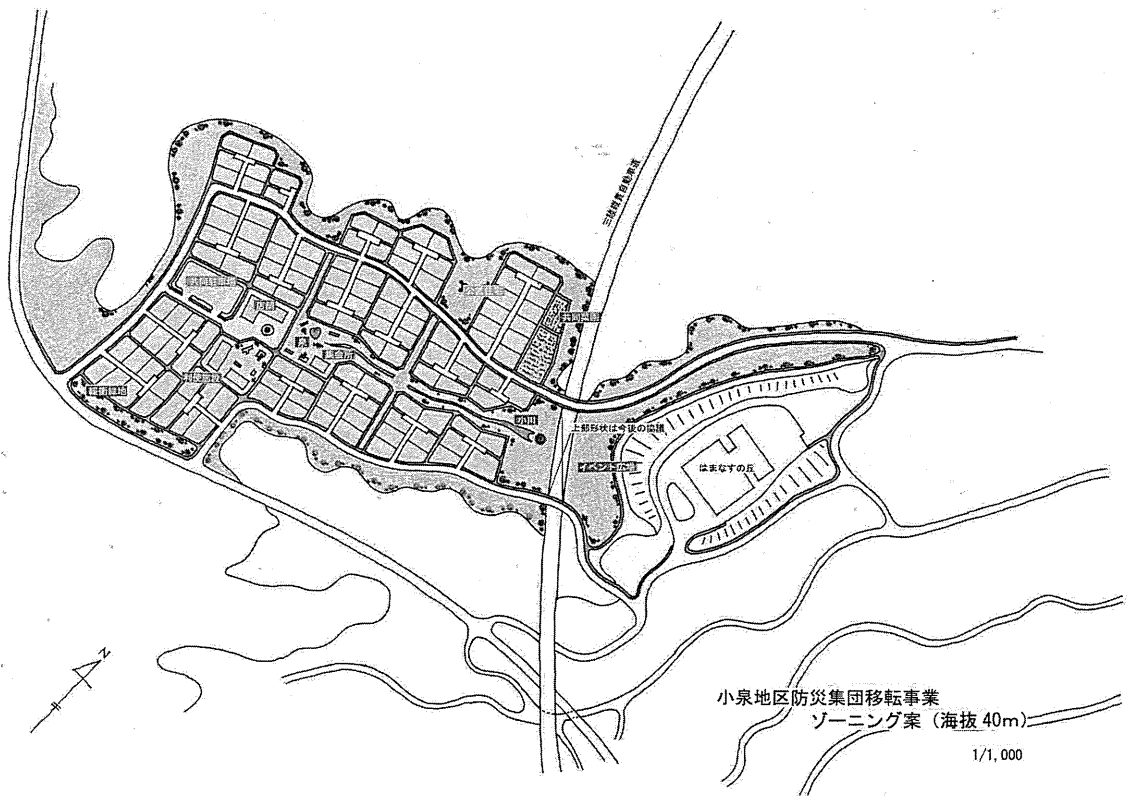


図 3-29 小泉町地区の基本計画案

この後は、地権者との交渉などで多少土地の変更などが生じたものの、大きな変更はなく基本計画案を基に造成計画図が作成された。その後、コンサルタント会社との間で、防集事業で定められている規定面積範囲内に納めるような調整が行われた後、2012年5月22日に大臣同意を得た(図3-30)。この間、まちづくり体験講座では跡地利用の議論や建築協定についての議論が交わされた。また、建築協定の理解を身体として体験しリアリティを持つために、建築協定によって整備された福島県伊達市諏訪野地区の視察を行うことや、図面や模型などを用いて、壁面後退距離などの細かい建築協定の詰めを行った。さらに、移転世帯数の減少に伴う修正などが行われた(図3-31)。

(3) 協議会活動と宅地計画との関係

小泉町地区における宅地計画は、造成工事が進む現在も、大臣同意の時点からほぼ保たれた計画となっている。大臣同意を得た宅地計画に至るまでは、まず、住民が自主的に事業制度を勉強し、必要な情報・人材を集めて協議会活動を進めたことが重要な意味を持つ。協議会活動の中で、一般的には専門家側から宅地検討図面案が提示された後に住民が案を選択するという形式を取るが、小泉町地区では、敢えて宅地検討図面案が提示されなかった。これにより、住民が先入観を植え付けられることなく、まちづくり体験講座の中で自分たちの生活に根ざした宅地計画を協議し、計画案を形にしていくことができた。

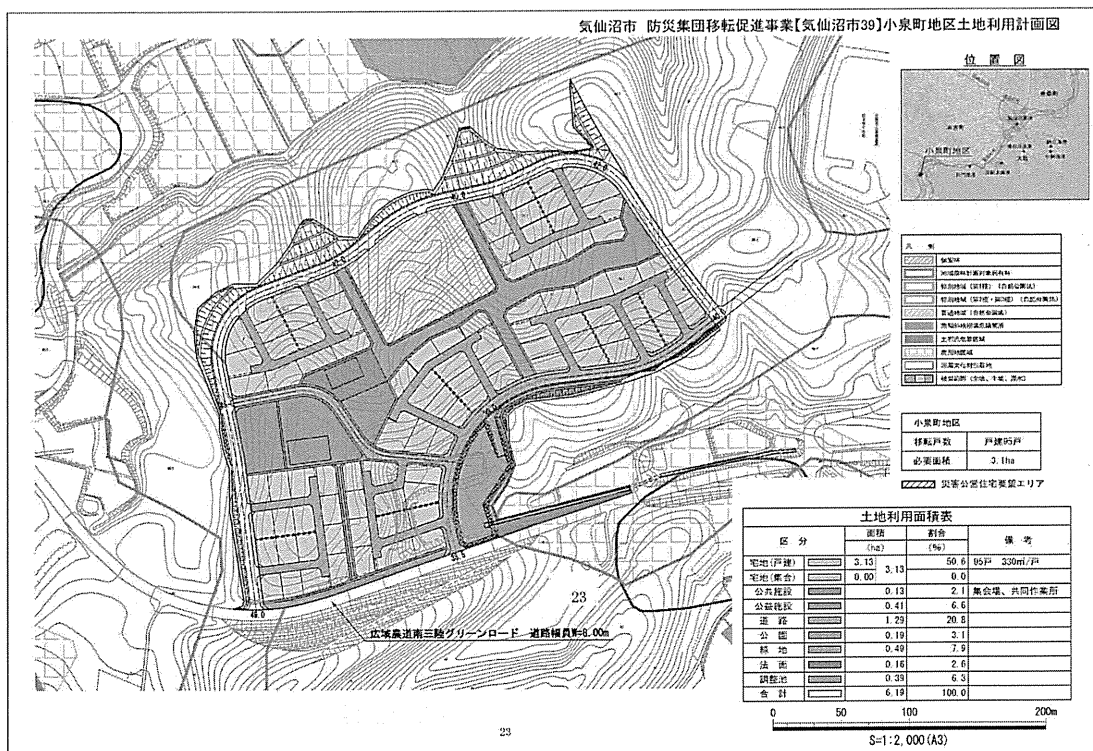


図 3-30 小泉町地区の大臣同意における宅地計画

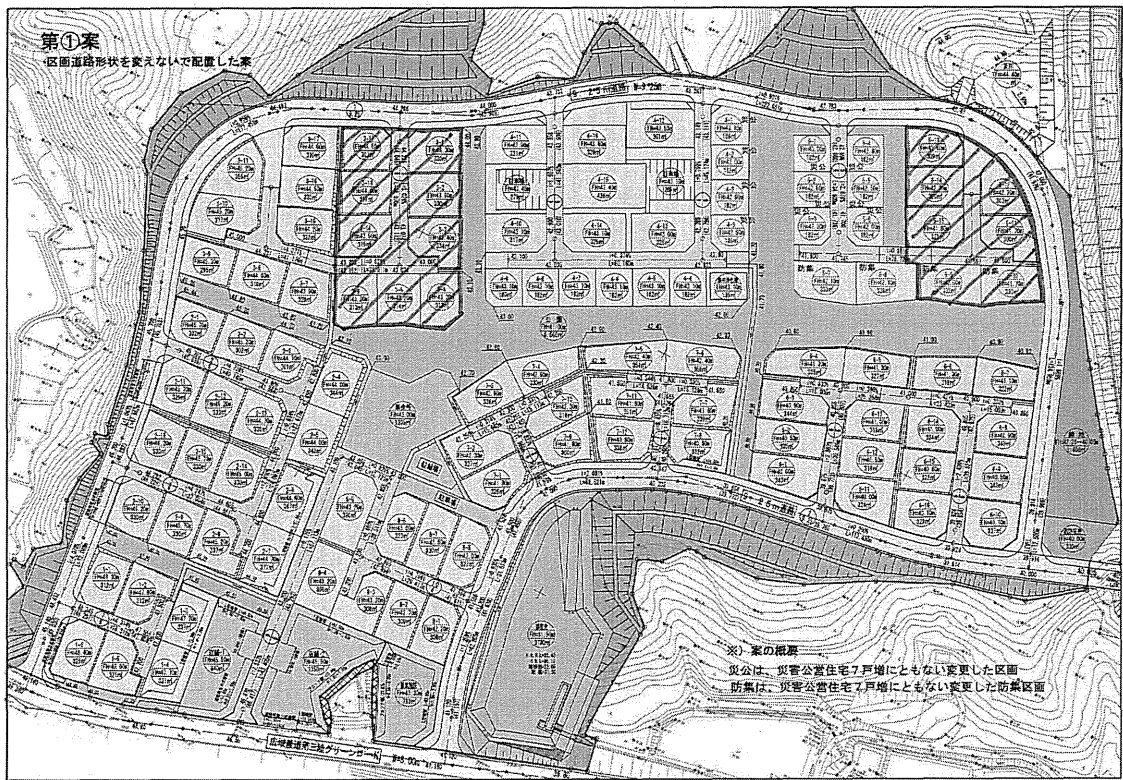


図 3-31 小泉町地区の移転世帯数減に伴う宅地計画の変更

検討段階では、それぞれの案のメリット・デメリットが丁寧に議論され、かつての小泉地区での日常生活における「勝手口のつきあい」や「お茶っこ」などの際の集まりやすさや、子どもが遊ぶ際の安全面などが重視され、共有空間が内包されるかたちとなった。このようなプロセスで宅地計画が決定されてきたが、事業制度の枠組みに当てはめた際に、外周道路からの取り付け道路の位置などの関係から、これらのプロセスを考慮にいれない修正案が提示されることも数回あったという。しかし、協議会の強い要望と積極的な活動によって、造成工事の段階でも計画の骨子は引き継がれ

ている。

このように、宅地計画に対して協議する機会がまちづくり体験講座によって担保されていたことと、その中で明確な目的を持って案の検討を行うことができたことが、小泉町地区における宅地計画の注目すべき成果であるといえる。

3-4. プロセスからみた協議会活動と宅地計画との関係

各地区の活動と活動主体の変遷を並列してみると（図 3-32）、気仙沼市の先行 5 地区における協議会型防集事業について、フェーズごとに以下の要点が見いだされる。

3-4-1. 平成 23 年度第 3 次補正予算成立時期と協議会設立時期

2011 年 10 月 21 日に財務省が平成 23 年度第 3 次補正予算案を閣議決定し 11 月 21 日に成立したことにより、東日本大震災の復興予算として 11 兆円以上もの財源が確保された。これに伴い、防集事業の活用において地方公共団体の負担額が実質ゼロとなった。これを機に気仙沼市は防集事業を本格的に開始した。先行 5 地区における協議会活動の開始時期をみると、階上長磯浜地区以外の 4 地区は、市が防集事業を認める以前から協議会設立、及び防集事業活用へ向けたアンケート活動や要望書の提出などを行っていた。

例えば、舞根 2 地区では、当初は防集事業の活用を考慮せず、他の手段で行政に土地造成を行って貰うことを考えていたため、被災から 1 ヶ月程経過した時期に元協議会長が市役所を訪問した。この際、市役所側は担当者をつけ適宜連絡を取る約束をしたものの、1 週間程経過しても音沙汰なく、住民から連絡を取っても動きがなかったという。元協議会長は次のように語っている。

「まあ当時ね、大変な状況だったから、まあそれはしょうがないんだけど、これはダメだと。何かの団体の名前を作って、期成同盟会ね、だから変な同盟会なんて。同盟会なんて作って、その、団体として申し入れをしなければ市は動いてくれないんでないかと。という思いがあっただけ」

また、小泉地区では、旧本吉町が合併した直後で「市の方では小泉が視野に入って

なかった」「自分達でなんとかしなければならぬ」と感じたことや、「我々はすでに気持ちが決まっている」「みんなで移転します」ということを強く打ち出して取り組みを進めるには、きちんとした組織体が必要だと考え」ため、防集事業の活用へ向けて協議会を設立することとなった。

一方で、階上長磯浜地区では、行政の動きを把握している市議が先導していたことや、避難先や仮設住宅の位置がバラバラであったために合意形成に時間がかかったことなどにより、市として防集事業の活用を決定した後から協議会活動を開始した。

階上長磯浜地区では、協議会設立以前から協議会設立後の活動が明快に定まっておき事前準備が施されていたため、協議会設立から約 3 ヶ月で大臣同意となった。

先行 5 地区においては、市が防集事業の活用を決定する前から協議会活動をしていた事例と、通常想定される自治体が事業活用を決定した後に協議会活動を開始する二つのパターンであった。気仙沼市としては、協議会が先行して設立されたことにより、スムーズに事業の活用に移ることができた側面があると考えられる。

3-4-2. 被災直後の主体関係

被災直後の主体関係に注目すると、大沢地区や小泉地区のように、防災集団移転協議会設立準備委員会を組織した後に協議会を設立している地区と、舞根 2 地区や階上長磯浜地区、登米沢地区のように個人による準備活動によって協議会を設立している地区に分けられる。

例えば、小泉地区では「住民主導で進め

るとなれば、行政、外部の支援者とのやり取りや住民間の合意形成のためにも、住民で組織する協議会設立は必須」であるため協議会設立準備委員会を組織したという。設立準備委員会では、主に住民の合意形成のため、小泉地区に残留したいか転出したいかや、防集事業を活用することとなった際には事業を活用するか否かなどについてのアンケート調査を行った。

一方、舞根 2 地区では集団移転へ向けて活動を進めるうちに組織を設立する必要から協議会を設立したため、準備委員会という組織が存在しない。後の協議会長が中心となり、住民に対して強制力が働かない形で、防集事業の協議会を設立するが参加するか否かについてのアンケート調査を行った。

登米沢地区では、振興会長が中心となり、被災全世帯を個別に訪問し、今後の住宅再建はどのようにして行うのかについて調査を行った。

このように、いずれの地区でもアンケートもしくはそれに類する住民説明会や個別訪問による聞き取り調査を行っており、組織の有無によって集団移転の協議の始動へ向けての活動とその内容には大きな差がないといえる。

3-4-3. 外部支援者の有無

大沢、舞根 2、登米沢、小泉町地区では時期に差異はあるものの、外部支援者が協議会活動を支援している。

専門家の参入について、例えば小泉地区では「明日を考える会のメンバーの中には、建築や測量関係の仕事に従事している者も

いたが、専門家のサポートなしに進めることは無理と判断。専門家の探索も始めた。」ということからわかるように、外部支援者に最初から頼るかたちで協議会活動を進めてきた。

一方、階上長磯浜地区は、協議会活動全体を通して専門家等の外部支援者無しに協議会活動を進めてきている。ここには、階上長磯浜地区で防集事業を先導している市議が、過去に建設関係の仕事に携わっており専門知識を有していたことや、「スピード感を重視したため、中途半端に入ってきて中途半端に抜けられるのが嫌だった。そのため、極力外部支援者に頼らないようにした」という発言のように、外部支援者の参入によるネガティブな影響を避けるという判断があった。

防集事業の活用においては、専門知識の不足から外部支援者に頼ることが少なくなものの、意識的に外部支援者に頼らずに事業を進めている事例もある。しかし、いずれの場合も、宅地計画を作成するにあたっては、自分達の意見を反映させた計画を作成し、コンサルタントと協議を行うために専門知識が必要とされている。特に、コンサルタントと支援専門家との間で計画に関する協議を行う構造がみえる。協議会として要望を計画へ有効に反映させるだけではなく、業務過多気味になりつつあるコンサルタントの業務量軽減にも繋がる可能性があるといえよう。

3-4-4. 外部支援者の探索ルート、及びそのルートによる専門家の関与のあり方

先行 5 地区における外部支援者の主体に

注目すると、協議会参加者のツテや紹介を辿るといった、自力のみで計画を行うことができる専門家までたどり着いている場合と、災害支援に関するボランティア団体を介して、計画の専門家にたどり着いている場合との2つのパターンがみられる。

大沢地区や小泉町地区では、協議会の参加者に建設関連を職業にしている人物や、大学機関との個人的なネットワークを有している人物が存在していた。例えば、「明日を考える会のメンバーのネットワークをフル活用し、何人かの専門家にあって話を聞くうちに、北海道南西沖地震の際の奥尻島の防災集団移転にも関わった建築設計事務所の専門家に辿り着いた」という。

一方、協議会の参加者にこのようなネットワークを有している人物がいない舞根2地区では、以下のような状況があった。

「色んな人を受けても、それをその消化する能力がないから。大学の人とか、大学の先生とかが、あの、何かお手伝いしますか？何かお手伝いしますか？って言われても、その、まあ何をお手伝いしてもらいたい、いいかつーこともなかなかわかんないし、で、今度はもし受け入れても、その人たちの思い通りにならないとどうするね？自分たちこうやりたいことが、うちの方でのこの言う力のない部分があったりして、そうすつとこう、迷惑かけるなどかさ、そういうのもあってね。」

登米沢地区では、「具体的にその、どう造成をしていくのか。そういった部分。まああの、そのような形の状況を生かすには、200坪でしょ？建坪100坪で。それは、の

りにしても道路にしても、様々な形で100坪が使えない部分があると。そういったのをきちんと把握した上で、まあそこまで勉強したんですよ。何回か集まって。それで、地域で「我々素人軍団ではどうしようもないよ」と。コンサルを使おうや」ということがあった。

先行5地区においては、協議会としては外部の力を借りずに活動を進めたいと思っている一方で、専門知識の不足により計画を自分たちの力のみで進めることが不可能になり、ボランティア団体に支援要請をしていた状況があったと理解できる。

3-5. 協議会活動と宅地計画の要点

気仙沼市内における防集事業の傾向と、協議会が申請し大臣同意を得た結果としての宅地計画に注目すると、以下の具体的な活動が防集事業における宅地計画を行う上で要点であるといえる。

- ① 住民が自身の生活などからリアリティを持った上で協議を行い、計画策定主体に対して提案すること
- ② 早期段階で専門分野は専門知識を持つ主体へ依頼し、住民側は要望を適切に伝えること
- ③ 専門家が計画提案をする場合は、専門家は早期段階で行政・コンサルタントに対して計画作成委託申請を行うこと

以上、気仙沼市の先行5地区について震災発生から3年経過までの分析を行ったが、さらに約2年後に宅地造成が完了するまでの追跡的なフォローが重要である。

4. 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の分析

4-1. ロッキヤーバレーのコミュニティ移転事業

4-1-1. ロッキヤーバレーの概要と被災状況

クイーンズランド州ロッキヤーバレーは、州都ブリスベンの西約 90km に位置し、面積は約 2,000 平方 km の自治体である。2011 年時点での人口は 34,954 人、主な産業は農業となっている。本研究の調査対象であるグランサム郊外の洪水被災エリアには、2011 年の災害時に 492 人が暮らしていた。

2010 年 12 月から 2011 年 1 月にかけて 3 週間にわたり続いた大雨が、2011 年 1 月 10 日の 14 時 30 分頃に大洪水を引き起こした。クイーンズランド州の約 8 割の面積が被害を受け、死者 33 名、行方不明者 3 名、被災者総数は 250 万人を超える大災害となった。浸水住戸は約 29,000 戸にもものぼり、推定被害総額は約 4,000 億円を越えたという。ロッキヤーバレーでは死者 19 名（うちグランサムで 12 名）、119 戸が全壊、2,798 戸が浸水被害となった。

4-1-2. 任意型土地交換プログラム

ロッキヤーバレー地方役場は、グランサムのコミュニティ移転を前提に、被災後いち早く行動した。まず、洪水による被災履歴のない用地の確保に乗り出した。発災から数日後には、既存のグランサム市街地に隣接した丘陵地にある約 935 エーカーの土地を、ロッキヤーバレー地方役場の財源により購入した。この土地は、洪水浸水域から約 50m 離れた場所の高台となっている。

ロッキヤーバレー地方役場が最優先にしたのは早急な復旧・復興であり、そのため効果的な手法としてコミュニティ移転を選択した。東日本大震災と同様に被災エリアの地価は大幅に下落することが予想され、また被災エリア内で今回の規模の洪水を免れることのできる高台はごく限られていた。したがって、ロッキヤーバレー地方役場は、コミュニティ移転こそが被災者の生活と自宅の再建にとって最も有効であると判断し、そこで採用したのが、任意型土地交換（voluntary land-swap）という手法である。

任意型土地交換プログラムは、土地の等価交換に近いものである。被災者は従前に所有していた土地の面積に応じて、新しい移転先の土地を得ることができる。従前の所有土地面積と交換される区画面積の関係を、表 1 に示す。移転先の土地の区画面積は 4 つの規模段階で用意されている。交換に関わる被災者の費用負担はないが、移転先の区画面積が従前の所有面積を下回った場合における保証はない。また、移転するか否かは被災者の自主的な判断に委ねられ、移転が強制されるものではない。

宅地計画については、地域住民と連携すべく協議会を立ち上げ、毎週ミーティングを重ねるとともに、住民ワークショップを開催し、被災者へのインタビューも実施しながら検討が重ねられた。その成果として、2011 年 4 月に、グランサム建設事業マスタープランが示された（図 4-1）。

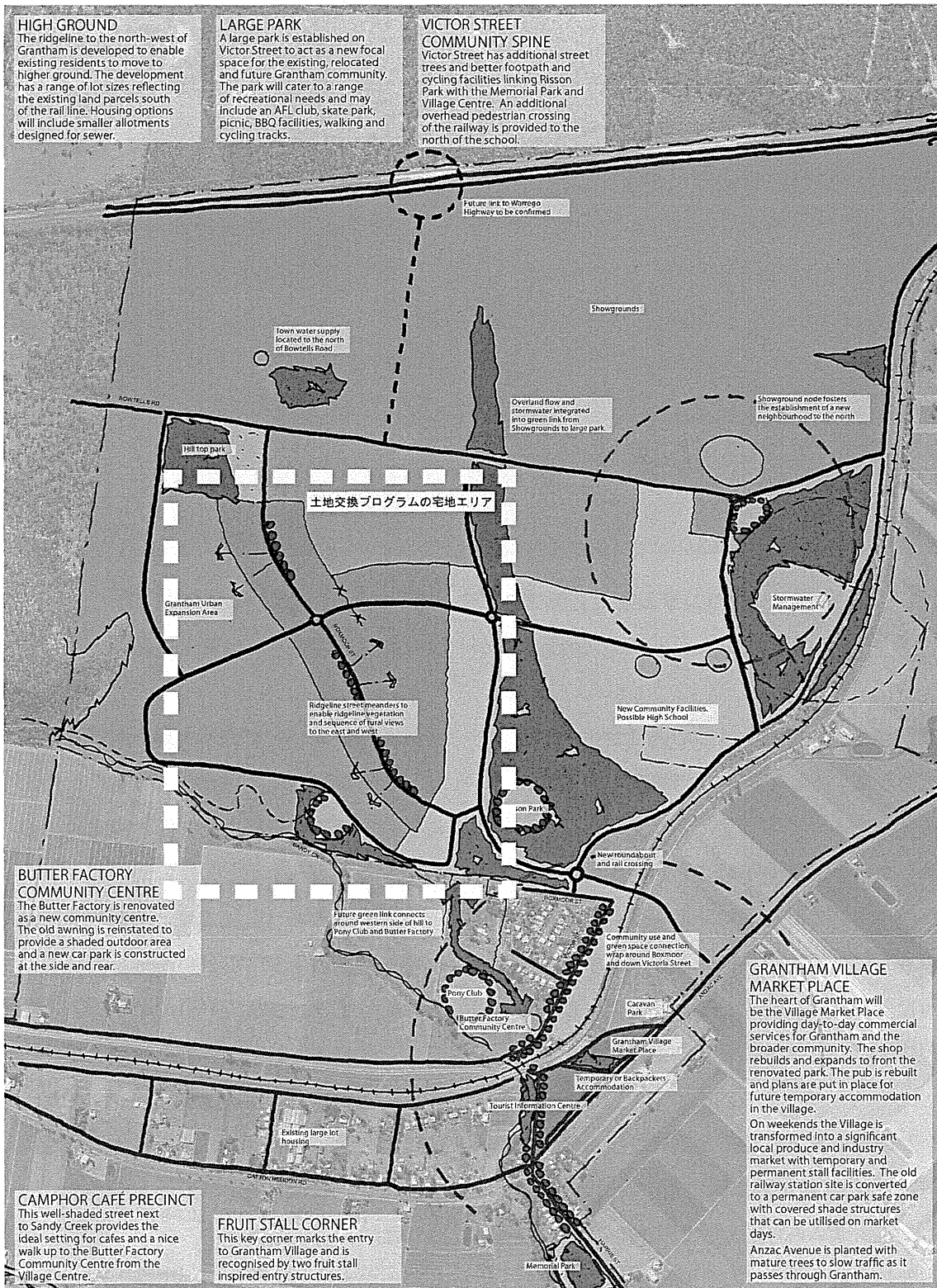


図 4-1 グランサム建設事業マスタープラン (2011年4月27日)
(Lockyer Valley Regional Council より提供, 筆者により一部加筆)