

□復興まちづくりにおける集団移転の課題

北海道大学大学院工学研究院 教授 森 傑

■住民主導の集団移転

宮城県気仙沼市小泉地区は、被災間もない2011年4月に「小泉地区の明日を考える会」を結成した。同年6月には「小泉地区集団移転協議会」を設立し、被災直後の避難所生活の中で100世帯を超える地区住民の意向を集約、移転先の土地の候補を決めた。協議会が主催するワークショップやフォーラムは30回以上開催され、住民主導による集団移転計画の成果はそのまま大臣同意を得て

事業化された(図1)。2013年6月に造成工事が着工(写真1)。2015年5月に二次造成が完了し、8月には災害公営住宅への入居が始まる見通しである。

ワークショップの議論で常に中心に定めてきたのは、小泉コミュニティとは何かである。初期の段階では、「小泉地区のよいところ」「よいところを引き継ぐアイデア」などのテーマで、各々の思いをポストイットに書き出しながら、地域での共有価値を丁寧に確認してきた(写真2)。小泉の



図1 小泉地区集団移転地の鳥瞰イメージ



写真2 第3回ワークショップの様子(2011年8月30日)



写真1 造成工事現場見学会の様子(2014年9月5日)

人々が頻繁に言及してきたのが、共有空間のあり方である。例えば「共同作業」「近所付き合い」「家庭的繋がり」が重要なキーワードとして語られた。かつての小泉地区は短冊状の宅地割り、道路からは短辺方向からアクセスする長細い敷地形状であったのだが、各宅地の敷地境界に沿って川から引き込まれた水路があったのが特徴である。小泉の人々には、その水路で野菜を洗ったり米研ぎや洗濯をしたりといった記憶が強く残っている。そして、道路→住宅→共有空間という配列が、小泉

コミュニティを支える基盤として、住民同士の豊かなコミュニケーションと繋がりを育んできたこ

とが、ワークショップを通じて再確認された（図2）。



図2 小泉地区の集団移転整備計画の骨子

■ワークショップの成果と課題

小泉地区の防災集団移転および災害公営住宅を希望する被災者を対象として、2012年にアンケート調査を実施した。その結果、ワークショップに参加したことのある住民は69%であった。31%の不参加の理由としては「時間が合わない」が最も多く、「遠い」「交通手段がない」といった開催場所への物理的な移動の制限、「情報がない」といった避難生活における情報伝達手段の課題が指摘された。

一方、ワークショップへ参加したことのある住民は、各回ワークショップについて「満足」「やや満足」との評価が全て8割を越えた。ワークショップの議論でよく発言しているかという質問に対しても「強く思う」「思う」で47%であり、参加者の二人に一人がワークショップの場で積極的に発言していることがわかった。また、ワークショップ内容を理解できているかについては、「強く思う」「思う」と答えた人が全体の97%となった。例えば、「目で地形や模型を見られて未来図が見え、地域の人々と会えて話げできた」「街づくり・

地域・自宅の様子が具体的に想像することができ、共同使用場所についても多くの人の合意のもとに考えることができた」など、物理的な条件を視覚的に捉えるための工夫や住民同士の意見交換を重視するワークショップの進め方が、参加者の高い理解度に繋がったといえる。

このように、ワークショップという手法は、確実に参加者の主体性・積極性の涵養へと繋がったと評価できる。しかし一方で、不参加者が約3割であることに加え、その多くがそもそもワークショップ自体に関心がなく、何らかの不満を抱いていることも把握できた。「参加者を見ると、50代以上の人がほとんどです。1人暮らしの高齢者ならいざしらず、もっと若者の参加が望ましいと思います。将来、住むのは若者なのですから」との声もあった。ワークショップへは集団移転の建築主となる年配の世代が参加することが多く、若い世代の当事者意識を高めるための情報提供やコミュニケーションのあり方が課題として現れた。ワークショップという手法ではやはり、参加しない・できない住民に対してどのようなアウトリーチとフォローアップが必要なのかを緻密に検討し

準備することが重要である。

■移転希望者の減少と対応

小泉地区は、気仙沼市では第1期事業にあたる先行5地区の一つである。極めて順調なトップランナーと評されることもあるが、実際は幾度ものハードルと向き合ってきている。造成着工後も苦戦を強いられてきた。小泉に限った課題ではないが、集団移転への参加者が大臣同意を得た時点に比べ大きく減ったからである。

具体的には、集団移転希望者の減少と災害公営

住宅希望者の増加に対応すべく、希望者が少なかった区画の一部を公営住宅用地とするなどの検討を行ってきた。着工前に一度は宅地の割り当てが決まっていたにも関わらず、小泉の人々は再調整を厭わず、一つのコミュニティとしての再生を願い地道な協働を続けてきた。当初、世帯減少分は一次の粗造成で止める話であったが、市や国との密な協議の結果、新たな公園として整備できることとなった(図3)。小泉の人々は「クルドサク(袋小路)の道路で焼き肉をしよう」「新しい公園は共同畑として活かそう」などの話で盛り上がっている。



図3 設計変更後の宅地計画(2014年7月31日)

小泉地区にも当然、集団移転に参加せず、被災エリア外で以前から所有していた土地に自宅再建する人や、当初は集団移転に参加予定であったが様々な理由で自力再建を選択する人がいる。また、同じ小泉地区でも、そもそも被害が少なくこれまで通り自宅で生活できる人もいる。「集団移転した人たちと個別に家を建てた人たちとの関係気がかりです。それについて集団移転に参加している人から聞かれたこともあります。ある程度溝を作ってはいけないと思っています」や「自力再建といっても、集団移転のところの周りに自力再建

しており、全てを含めて小泉」のように、異なる立場の住民同士の関係維持は多少の困難を伴うものの、集団移転先のみならず、自力再建した住民やもとの自宅に住む住民も一丸となって、小泉コミュニティの新たな仕組みを検討する必要性が意識されている。

■変化に追従する事業マネジメント

被災地全般に見られる集団移転参加者の1~2割の減少は、決して予想外の事態ではない。むしろ

る、復興事業というシステムの必然的な課題である。防災集団移転を含む各種の復興事業が国家財源や自治体財源による公的な資金で実施される限り、ある時点で規模を押さえ予算を確定し、ある期間で執行するという手順を踏まざるを得ない。小泉地区を含め、多くの集団移転事業は震災後1～2年後に大臣同意を得ている。しかし、この事業対象である現場の状況とは、被災者が心身ともに過酷な避難生活を送っている中でこのことだということを認識しなければならない。そして、その生活は今もほとんど変わっていない。被災者がとりあえず集団移転に手を挙げたという選択は、決して批判されるべきではない。身近な人々と生活基盤を奪われ追い詰められた中で、被災者個々に確定的な選択や意志決定をせよということの方が、そもそもは無茶な話である。

小泉地区は、復興予算の規模も制度運用の方針も定まらない中で、いち早く集団移転へ向けて自主的に動き始めたわけであるから、この不確定な

中での意志決定の影響が顕著に現れたといえる。これからの集団移転をはじめとする復興まちづくりにおいて重要なのは、様々な理由に起因する被災者の変化に対してどのように各種事業を追従させ相互調整させるのか、その柔軟かつ具体的なマネジメントの工夫である。

小泉地区にはソフト面での挑戦もある。被災直後から地域を牽引してきた小泉地区の明日を考える会の株式会社化である。株式会社化の中心的な目的は建築協定の運用にあるが、その他に、防災集団移転の住宅建設にかかわる資材等の一括発注や商業施設・メガソーラーの誘致などの検討を進めている。前者については、明日を考える会を含めた地元工務店5社でJVを結成した。明日を考える会が住宅建設に関わる相談窓口となり、各工務店や関連業者との連携をはかって中間マージンを工夫し、資材の高騰や職人不足といった中で可能な限りアフォーダブルな建設環境を整えることを考えている。