



Title	住民発案による集団移転計画にみる建築社会関係の一考察
Author(s)	森, 傑; Suguru, Mori
Citation	人間・環境学会誌, 14(2), 33-38
Issue Date	2011-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/48424
Type	journal article
File Information	MERA J_ 14(2)_33-38.pdf



住民発案による集団移転計画にみる建築社会関係の一考察

森 傑

北海道大学大学院工学研究院

suguru-m@eng.hokudai.ac.jp

本稿は、筆者が協力・支援を行っている宮城県気仙沼市小泉地区における住民発案による高台への集団移転の取り組みを紹介しながら、東日本大震災の被災地、特に都市部ではない小さな集落が直面している計画課題、復興・再生へ向けての集団移転に関わる建築行為と社会構造との関係について述べ、研究者が復旧・復興の現場に直接関わる意味や意義について考察するものである。建築社会研究という視点からは、大災害とその復旧・復興という非常時においては、常時において潜在していた問題が顕在化する、常時では許容されていた社会的な方法論が問題化するということが指摘できる。被災地で直面している二つの問題、(1)行政的方法論がもたらす意志決定の負担と混乱、(2)平行する復興事業による相互調整という浪費、について議論する。最後に、専門家と研究者は決して同意ではないという中での研究における実践の意味として、実務に役立つ研究という認識ではない、研究と実践の関係としての「学術的探求＝実務・実践」を展望する。

キーワード：集団移転，実践，意志決定，行政，社会構造

A Consideration of Architecture-Society Relationship in Practices toward the Relocation Project based on Residents' Proposals

Suguru Mori

Faculty of Engineering, Hokkaido University

suguru-m@eng.hokudai.ac.jp

This paper introduces residents' practices and proposals on the relocation to the high ground in Koizumi area, Kesenuma city, Miyagi Pref., Japan. The author has been cooperating with this project. Also, this paper argues about the relationship between architectural practices and social structure for rebuilding from the Great East Japan Earthquake, especially considering issues in the small village like Koizumi area. It was found by participating in the Koizumi project that some problems will be revealed in emergency, which can't be recognized in our every day life. The following points are focused in this paper; (1) Burdens and confusions in residents' decision making influenced by the administrative methods. (2) Waste on mutual adjustments among parallel projects. In conclusion, it is having a view that academic approach can be one with practices, not will be for works.

keywords: group relocation, practice, decision making, administration, social structure

1. はじめに

本稿は、筆者が協力・支援を行っている宮城県気仙沼市小泉地区における住民発案による高台への集団移転の取り組みを紹介しながら、東日本大震災の被災地、特に都市部ではない小さな集落が直面している計画課題、復興・再生へ向けての集団移転に関わる建築行為と社会構造との関係について述べ、研究者が復旧・復興の現場に直接関わる意味や意義について考察するものである。

2. 小泉地区との出会い：奥尻シート

北海道大学建築計画学研究室では、2011年3月11日直後に震災支援WGを立ち上げ、未曾有の大災害に対し、北海道にいる我々に何ができるのかの議論をスタートさせた。当初は、連日報道される甚大な津波被害と過酷な避難生活の様子を受け、筆者らは大きな無力感を抱いていた。ありとあらゆることが不足している現地、その一方で感情的・衝動的にボランティアとして飛び込むことへの自粛、阪神・淡路大震災のときに問題となった調査公害への懸念、空港の閉鎖や交通網の分断により近くて遠い存在となった東北と北海道。

北海道にいる人間だからこそ今担うべき役割は何か。北海道にある大学だからこそ取り組める活動とは何か。そのような自問自答の末、以下の立ち位置を確認するに至った。

- ①被災地への直接的な支援は近隣の大学に当面任せ、北海道にいるからこそ合理的な活動を目指す
- ②災害復旧の次のフェーズ、復興へ向けての準備を意識した貢献を検討する
- ③被災地へ関心と人力が集中される中で、取りこぼされる周辺課題へ積極的に目を向ける
- ④学に携わる者こそその仕事、過去の経験を集約し使えるかたちで要点化する＝「知識の節約」¹⁾
- ⑤「知識の節約」を学に関せず、その成果を実際の復興に直接関わる被災者や地域住民へ届ける

このような姿勢のもとに取り組んだのが、「シート：奥尻のその時と現在から学ぶ」（以下、奥尻シート）である²⁾。

東日本大震災に直面し、人々の頭に浮かんだ過去の災害の記憶の一つが奥尻であろう。特に建築分野の人間であれば、津波・集団移転とくれば確実に奥尻にたどり着くはずである。そして、今後の復興を考えようとするとき、過去の経験から学びそれを活かそうとするのは自然であり、専門家であるかどう

かに関わりなく、多くの人々が奥尻から何かを得たいと思うはずである。

奥尻に関しては、学会による調査研究や各研究者の論文のみならず、行政関連機関による各種報告書、新聞をはじめとするマスメディアによる記録やレポートなど、膨大な情報ストックがある。しかし、記録が残っていること自体は有意義であるものの、皆が皆それを一から調べるのには相当な労力が必要である。特に、被災者や復旧・復興の現場に直接関わっている人々にとっては、たとえ関心があったとしても、自分で情報を集めるという余力はないはずだ。

加えて、3.11直後から様々なメディアにおいて奥尻が特集化されているが、その議論の多くは部分的・断片的であり、その論点も矮小化されている。わかりやすくはあるのだが、それらが短時間で流れてくることもあり、受け手が奥尻の様々な側面を等価に捉えることは難しい。一方、調査報告書や学術論文は、マスメディアとは別の意味で情報が偏っているところがあり、現場や実務においてその情報ストックを活かすという視点でいえば、使い勝手がよいとはいえない。

そのような問題意識のもとに「奥尻シート」が生まれた。奥尻に関わる情報を記録した様々な媒体をフラットに扱い、その内容のエッセンスをできる限り簡潔に抽出、それを専門家のみならず避難生活を強いられている人にとっても理解するのに負担にならないようパッケージングし、できるだけスピーディーに拡散させる。奥尻における最大の反省点は、迅速な復旧が取り組まれ集団移転も含め短期間で住宅が供給されたものの、被災前のコミュニティをどのように継承するのかの議論と方法は必ずしも十分には検討されなかったことである。そして「奥尻シート」を通して最も伝えたかったのは、そのことを現在の奥尻の住民が自覚的に認識しているという事実であった。

気仙沼市小泉地区での集団移転へ向けてのワークショップの実施や計画内容の検討は、筆者と設計事務所のアトリエブंक（札幌市）が専門的な支援を行っている。アトリエブंकは奥尻の復興事業を手がけ、実は「奥尻シート」を小泉の人々へ紹介したのもアトリエブंकである。つまり小泉の人々は、学者や設計事務所としての知識や技術を単にあてにしたのではなく、「奥尻シート」の反省的な知見に意義を見だし、奥尻では成し得なかったことを実現するための経験に価値があると捉えたのである。な

ぜならば、小泉地区が望むこと、その意志の根源にはコミュニティの継承と持続があるからだ。

奥尻シートは非常に地味な取り組みだと自覚しているが、専門家のみならず被災者の方々からも少なからず反響があり、現時点でも目標とした成果があったと考えている。何よりも、小泉の人々の手元へこの奥尻シートが届いたからこそ、筆者が小泉地区と出会うことができたのである。

3. 小泉地区の住民主体による計画検討

気仙沼市の小泉地区は、国や市の復興計画の具体性が見えない中、被災直後から再生へ向けての住民組織を立ち上げ、高台への集団移転に関わる合意形成を試み、具体的な事業計画の検討に取り組んでいる³⁾。集団移転を要望するという単発的な意思表示に終わらず、着実にフォーラムやワークショップを積み重ねており、徐々に県内外からの小泉地区への関心も高まってきている。

小泉地区は3月11日に十数メートルの津波に襲われ、同地区の518世帯のうち266世帯が流出・全壊という被害を受けた。そのような被災間もない4月に、小泉地区の住民は「小泉地区明日を考える会」を結成した。同時に、同会が事務局となり集団移転協議会の準備委員会を立ち上げ、直ちに自らアンケートを作成・実施し住民意向の把握を行った。筆者は、この住民発案による高台集団移転を実現するために協力している専門家の一人であるが、実は6月から小泉の仲間に入れていただいた途中参加組である。小泉地区のいち早い始動は、筆者が住民を後押ししたり賛同を呼びかけたりしたものではない。筆者が相談を受けた時点で既に「集団移転へ向けて住

民をまとめたい」という状態ではなく、「集団移転を決めたので実現するための知恵と技術を借りたい」という話であった。まだまだ他の被災地が復旧に追われているような時期に、その小泉地区の意欲と行動力に驚かされた。

3月11日から約9ヶ月が過ぎ、集団移転へ向けての住民の自主的な行動がいくつかの被災地でみられるようになったが、その中でも小泉はいち早く具体的な活動に入った地区である。6月5日には「小泉地区集団移転協議会」を設立し、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も決めた。7月6日には集団移転計画のキックオフとしての第1回フォーラムを開催し、筆者も「集団移転は未来への贈りもの」という演題で話を提供させていただいた。また、送り盆の8月16日の夜には、住民自らの手により被災した市街地に1,000本のロウソクが灯され、浮かび上がった小泉の文字を3月11日に駆け上がった小学校の高台から見守った。

7月以降、隔週で住民ワークショップを実施してきている。丁寧にこれまで議論を重ねてきたことは、やはり小泉コミュニティとは何かである。例えば「小泉地区のよいところ」「よいところを引き継ぐアイデア」などのお題で、各々の思いをポストイットに書き出しながら白熱した議論を行ってきた。加えて、ここ数ヶ月は意図的に、絵的なものはあえて出さないような内容を設定してきた。これはまさに奥尻の反省である。過酷な生活を強いられている被災者にとっては、具体的な場所が決まり自分の家の姿が見えてくると確かに安心できる。行政が主導した奥尻の集団移転は、ある種の責任としてこのニーズに応えたのである。迅速な復旧・復興をハードとして可



写真1 第2回WS「小泉のよいところ」

2011年8月3日



写真2 第5回WS「人～まち～自然 その2」

2011年10月11日

視化することで、人々の気持ちを萎えさせないことを目指した。しかしそれは同時に、住民同士のコミュニティの絆や共有価値を確認する時間を犠牲にすることでもあった。

住民ワークショップは、協議会事務局のリーダーシップもあり、筆者らが感動するほどの成果をあげている。コンタ模型を用いたスタディ段階に入ってから、新しい場所でのまちの姿についての様々なアイデアが生まれた。移転先はやはり、ランドマークでもあった美しい小泉海岸が少しでも望める場所、そして多くの人々を救った学校高台との繋がりが重視されている。既に公共施設も含めたゾーニングや宅地計画・動線計画がまとめられ、現在はタウンスケープや景観コードなどの検討段階に入っている。

筆者は、このプロジェクトには小泉地区の住宅が高台へ移ること以上の意義があると考えている。100世帯以上の集落は、小泉地区のまわりに決して多くはない。これから復旧や再建が進んだとしても、近い将来いわゆる限界集落として孤立する地域も増えてくるだろう。いよいよその場所で生活が困難となったときに人々に頼られるような小泉を目指したい。

4. 集団移転の現場にみる建築社会研究の課題

小泉地区の集団移転へ向けての活動を通じて見いだされた、建築社会研究として位置づけることができると考える課題について述べたい。建築の計画や設計に関わる実務・実践は、様々な社会的な問題との関係の中で状況づけられていることはいまもなく、ゆえに建築社会研究はその必要性を生じている。筆者が、小泉地区での経験によってより自覚的に認識したことは、大災害とその復旧・復興という非常時においては、常時において潜在していた問題が顕在化する、常時では許容されていた社会的な方法論が問題化するということであった。以下、被災地が直面している具体的な状況を素材に、二つの課題を紹介したい。

4.1. 行政的方法論がもたらす意志決定の負担と混乱

日本の歴史において、防災集団移転促進事業として実施された事例は決して多くはない。また、東日本大震災と比べるとそれらははるかに小規模で、数百キロにわたって数多くの地域で望まれる今回の状況を鑑みると、前例がないといった方がむしろ適切である。すなわち、過去に適用された対象から判断すれば、今回の災害は現行法規の想定外といっても

過言ではない。ゆえに、国はその見直しや改正について数々の議論を重ねてきているわけである。本稿執筆時点（11月末）では、ようやく第3次補正予算が成立した段階であり、集団移転に関わる地区説明会を行っている自治体がいくつかあるものの、東日本大震災における集団移転制度の具体的な運用の仕方の詳細については、一般にはまだ明らかにはなっていない。

筆者へは、小泉地区以外の被災地からも少なからず相談が届いている。そのほとんどが、集団移転へ向けて地域住民がまとまりをもって議論を重ねること自体の困難さを訴えるものである。制度の詳細がわからない中で身の振り方を判断することはできず、全く話が進まないというわけである。小泉地区は、集団移転制度が不透明な中で、それを意図的に棚上げして、具体的な土地を設定し新しいまちの姿を検討してきた。このような取り組みは、被災地の中で唯一ともいえる稀なケースであろう。集団移転を要望するという声をあげた地域は多いものの、住民発案による計画と呼べるような段階には展開できていない理由に、この被災者自身の意志決定の負担と混乱という状況がある。

被災者からしてみれば、自宅の再建へ向けてどのような選択肢があるのかがわからない状態で、集団移転を望むのか否かを回答せよと聞かれても、当然判断できるわけがない。いくら自治体からアンケートが届いても「未定」「わからない」としか答えようがない。ごく当たり前のことである。前提条件がない中で意志決定できる人間はそうはいない。棚上げた小泉地区が、むしろ例外である。

自治体による説明会は、震災後わりと早い時期から実施されている。しかし、あらゆる予算と制度が未定であるがゆえに、行政側の説明も全て「従来の仕組みでいえば」という仮定の話となる。そのような仮定話を根拠に、被災者が安易に答えを出せるわけではない。また、それら仮定話は様々な憶測が混ざりながら、必ずしも正確ではない情報として広がっていく。例えば、仙台の集団移転に関して「自己負担3000万円」というニュースが飛び交ったが、この情報は仙台の被災者のみならず被災地全体に様々な混乱をもたらした。ちなみに、防災集団移転促進事業は被災者による土地購入が標準の制度ではなく、借地が基本として制度設計されている。行政としては「前例に従って試算すれば」という説明を行ったものが、情報不足と混乱の中で「集団移転すれば

3,000 万円の自己負担」という衝撃的なニュースとして表現されてしまった。

将来を考える情報が完全に不足しているという非常に不安定な時間を、被災者は、過酷な避難所や仮設住宅で過ごすことを強いられている。何も決定できないまま悩み続けるという状態が何ヶ月も続いているのである。心身ともに相当の負担であることは想像に難くない。判断するのに十分な条件が整わない中で、これまで全員の合意が不可欠、あるいは一人でも残りたいという住民がいれば事業が実施できないと誤解されてきた、前例でしか説明されない防災集団移転促進事業を、住民自らでキックオフし自主的に取り組むことは非常に難しい。

第3次補正予算が成立したこともあり、今後は行政主導で慌ただしく事業化が進められていくと予想される。奥尻では、被災から2ヶ月半後には高台移転を含む土地利用構想があげられた。年明けには、合意がとれた地域から順次事業が開始されるかもしれない。まちの行く末の初期値を決める集団移転事業、その当事者である被災者が、判断材料が決定的に不足し何も検討できないまま不満を募らせ数ヶ月も過ぎたあげく、早く安定した生活と住まいが欲しいという自然な欲求の中で、移転場所が突然提示され、自分の場所を選択していく。筆者は、大半の集団移転がそのような流れになる、奥尻の問題が繰り返されるのではないかと懸念している。

4.2. 平行する復興事業による相互調整という浪費

被災地では、集団移転に限らず様々な復旧・復興関連の事業が平行して動いている。小泉地区の集団移転を検討する中でも、これらは計画の予条件として大きな影響をもたらす。例えば新聞記事になったトピックだけでも、小泉地区の農地が宮城県の災害がれき二次仮置場の予定地となっていること、震災前に残っていた三陸縦貫自動車道（以下、三陸縦貫道）の歌津～本吉の区間が復興道路として早期着工が目指されていること、被災市街地の跡地利用として新エネルギー関連の実験事業が検討されていることなどがある。

復旧・復興という非常時には、常時では一つだけでも大ごとである事業が、本来のエンドユーザーへ十分な情報伝達がなされないという異常な状況の中で、同時多発的に進められていく。約500世帯という小さなまちの小泉地区でさえ、上述のような大きな事案が立て続けに降ってくる。紙幅の都合もある

ので、ここでは三陸縦貫道を事例として取り上げ論考を進めたい。

小泉地区が希望している移転候補地は、三陸縦貫道の建設ルートと完全に重なっている。三陸縦貫道は震災後、津波浸水域を極力回避したルートとして、7月1日に1km幅、8月5日に500m幅で予定ルートが公表された。問題は、この三陸縦貫道ルートが現時点で500m幅でしか“公式”には決まっていなかったということに加え、小泉地区はルート公表よりも先だって移転候補地を想定した計画を検討し始めたという点にある。小泉地区集団移転協議会が設立されたのは6月5日、6月14日には移転希望地も含めて気仙沼市長に集団移転の要望書を提出している。

小泉地区集団移転協議会は、三陸縦貫道の予定ルートが公表された後も、気仙沼市に対して、移転希望地と三陸縦貫道が重なっているという懸念を幾度も申し出てきた。しかしながら、必ずしも十分な対話がないまま数ヶ月が経過してしまった。一刻も早い質の高い復旧と復興が目指されるべき時期に、なぜこのような非生産的な時間が生じてしまうのか。

様々な原因が推測されるが、最も議論すべきは、いわゆる縦割り行政という社会構造である。小泉地区の関係者は、住民が希望する集団移転に関わる問題、つまり復興とは市民の生活再建が第一義であるという疑いような認識のもと、その実現の責任を担う気仙沼市に対して要望を出してきた。しかし、この住民目線では常識ともいえる前提が、実は大きな落とし穴であった。三陸縦貫道は国土交通省の直轄事業である。そして、防災集団移転促進事業は確かに市町村による事業であるものの、今回は国により事業費が全てカバーされる。さらに、三陸縦貫道は東北地方整備局で準備しており、集団移転の制度設計は霞ヶ関で行っている。ちなみに、上述の災害がれき二次仮置場は宮城県、跡地利用のエネルギー関連は経済産業省といった具合である。

加えて、被災地全体で住民の大きな不満の声の根源にあるものとして、国の予算が決まらない中では、何も説明できないし判断できないという、各自治体や各省庁の態度が指摘できる。国土交通省が三陸縦貫道を1km幅・500m幅と段階的に公表するのにも、ここに理由がある。国土交通省は、第3次補正予算が確定しない限り最終的なルートの公表は行わないし行えない。国のお金の目処が立っていないのに、財務省が首を縦に振っていないのに、事業費を実質的に決めたことになるルート確定を、国土交通省が

勝手に公表することはできないからだ。むしろ、国土交通省の立場からすれば、本当は決めているということを利用関係者に察してもらうための最大限の情報リークをしているのである。

国は、各省庁にまたがる課題を調整し一元的に統括する「復興庁」の設置を目指している。各自治体の窓口も組織的には一元化されつつある。しかし、小泉が直面している現場は、やはりこれまでの常時の縦割り世界であり、住民が四方八方動き回って初めて情報が得られるという状況だ。小泉地区の取り組みは、確かに国や市の復興計画の先を行くかたちで進んでいる。だが、生活に直接関わる宅地や道路の計画は、大きな予条件が定まらなければ決められない。筆者らは、様々なチャンネルを駆使しながら予条件を確定するように努めてきた。結果、ある程度有意義な成果に結びついているが、これは関係者が膨大な時間と労力を払わなければ絶対に成し得ない。復旧・復興という喫緊な社会的課題の中で、被災した各地でこのような浪費が常時以上に繰り返し生じるとすれば、全くナンセンスである。

5. おわりに

筆者は、小泉地区の集団移転計画の実務において、専門家として一定の役割を担ってきた。しかし、専門家と研究者は決して同意ではない。前章において、その具体的なフィールドを通じて見いだされる建築社会研究に関わる課題を考察したが、研究者が専門家としてそのような実践に直接関わるのが学術的な営みとしてどのような意味があるのか、それを最後に考えてみたい。

研究者の実務への関与は、例えば工学分野においては以下のような段階があるだろう。

- ① 科学的発見に基づく技術開発
- ② 実証実験を通じた課題のフィードバック
- ③ ①②を踏まえた技術評価と実用化

社会科学分野に近い研究者の場合も、少し意味合いが異なるが段階的にはおおそ同じである。

- ① 「知識の節約」による社会還元
- ② 現場からのリアルな社会認識と課題発掘
- ③ ①②を通して得られる新たな知識の汎用化

以上の研究（者）の実務への関与の段階は簡明に整理されているように見えるが、実は出だして重要なステップを素通りしている。それは、研究を行う能力と「技術開発」あるいは「社会還元」の能力は全く別物であるという点である。

最近、小泉地区での活動が新聞や雑誌等で取り上げられる機会が増えている。そこでは、筆者の立場や仕事を「コミュニティ・アーキテクト」や「ファシリテーター」などと紹介されることが多い。筆者は自称してはいないが、社会側がそのように捉えているのである。しかし、仮にそれが筆者の能力の一つであったとしても、本来は研究を遂行する能力とは関係ない。確かに「奥尻シート」というかたちで「知識の節約」に取り組んだし、小泉地区から招いていただいたのも「奥尻に詳しい大学教授」が最初の理由であった。だが、それ以降の実務的な役割は「コミュニティ・アーキテクト」や「ファシリテーター」であり、現場ではそれが最も望まれている。

では、「コミュニティ・アーキテクト」「ファシリテーター」という立場での研究者特有の実践とはあり得るのだろうか。あるいは、そのような実務・実践と直接結びつく学術的な世界とはどのようなものだろうか。筆者は未だ答えを見出せてはいないが、それは“技術開発のための研究”や“設計に役立つ研究”という意味ではないと思っている。現場での実務と一元的な研究のあり方を模索したい。“学術的探求→実務・実践”ではなく、“学術的探求＝実務・実践”である。建築計画学であれ建築社会研究であれ、学問が社会とそのリアリティに近接するためには不可欠な挑戦だと考えている。

参考文献

- 1) ジョン・ラング：建築理論の創造 環境デザインにおける行動科学の役割，鹿島出版会，1992
- 2) 以下のホームページにて公開している。日本建築学会建築計画委員会「震災関連計画系研究情報 WG のページ」(<http://news-sv.aij.or.jp/keikaku/shinsai-infoWG.htm>)，北海道・震災支援けんちく隊 (<http://hokkaidokenchikutai.blogspot.com/>)
- 3) 小泉地区明日を考える会／小泉地区集団移転協議会ホームページ (<http://www.saiseikoizumi.com/>)