HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	集団移転というまちづくり ： 把手共歩へ向けての心得
Author(s)	森, 傑
Description	特集：震災２年目，協同と葛藤
Citation	生活協同組合研究, 439, 17-24
Issue Date	2012-08
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49808
Type	journal article
File Information	CCIJ,2012(8),17-24.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

特集
AUGUST

●震災２年目，協同と葛藤

集団移転というまちづくり
――把手共歩へ向けての心得――

北海道大学大学院工学研究院　教授　**森 傑**

１．はじめに

筆者は縁があり，宮城県気仙沼市小泉地区における住民発案の集団移転計画に携わることになった。集団移転については，他の被災地からもいくつか話題に上ってきているが，小泉地区はその始動の早さから特に注目を集めている。小泉の住民は，被災間もない2011年４月に「小泉地区明日を考える会」を結成した。そして同時に，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，住民意向アンケートなどを自ら実施し，跡地利用も含めた住民間での合意を進めてきた。

しかし，この小泉地区の主体性をいわゆる都会的なまちづくりにおける住民参加という感覚で捉えられてはまずい。確かに小泉の人々は，自分自身でまちを早く再生したいという思いで取り組んでいる。しかし，それを強く後押ししているのは，皮肉にもこの視界不良な国の現状である。例えば，北海道南西沖地震で津波の被害を受けた奥尻町では，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道から提示された。原発も含め未曾有の事態であることは認めるが，今回いかに国や自治体の動きが鈍いかがわかろう。加えてもう一つ，小泉地区にはある種の焦りがある。手を上げて主張しなければ目を向けてもらえないという地域格差。取り残され忘れ去られるという不安が人々を動かしている。

復興計画の具体性がまだまだみえてこない。このまま地方を放置していると，被災地の外へ移住する人が増えるのは確実だ。これは税金を使わない最も簡単な縮退誘導ともいえる。そのようなシナリオに少なからずリアリティを感じてしまうのも恐ろしい。だが，それで得られる日本の未来は本当に幸せなのだろうか？

日本が一つのコミュニティであるならば，もっとも尊重すべきは，そこに生きる人々の希望であろう。小泉の人々が目標と意欲をもって生まれ変わりを望むのであれば，専門家として全力で支援したい。なぜなら，生きようとすることの是非を問う権利は，その本人しかないと思うからである。生きるために協力し合う，それがコミュニティの根源である。

２．小泉地区の始動

筆者は，この住民主体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，実は昨年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。

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。一方，そのような壊滅的な住家被害に対して，1810人の住民のうち死者・行方不明者は43人にとどまった。約３％という人的被害は，隣町やその他の沿岸部集落に比べ奇跡的ともいえる低さである。このことは小泉地区の立ち上がりの早さと大きく関係している。

今回の復興の困難さを認識するために，あえて乱暴なたとえ話をしたい。復興へ向けて率先して他の住民を引っ張っていくような人間が，ある地域の中で１割くらい出てきてくれると仮定しよう。人口50人の集落が被災しその６割の30人が生存したとしても，旗振り役となる人はたったの３名である。住民が自力で復興へ動き出すためには，資金力や労働力は当然として，現実問題として情報を発信・収集できたり様々な支援や援助を取り付けたりできるコネクションも不可欠である。復興に必要なリソースへたどり着くことのできる確率は，生存者が多いほど旗振り役が多いほど高くなる。筆者は，これが今回の被災地の特徴の一つであり厳しい現実であると痛感している。

東日本大震災で被災した沿岸部の集落は小さなところばかりである。十数世帯で暮らしていた集落がほとんど跡形もなく津波に飲み込まれた。小泉に通っていると，少なからず周辺地域の声が届いてくる。生存した人々は決して希望を捨ててはいない。しかし，動くことのできる人間が一人や二人では何もできない，立ち上がるにも立ち上がれない現実が目の前にあるのだ。人の生死は数でその重みを比較することは当然できない。それでもやはり，多くの小泉の方が生存したことが復興への勇気ある一歩を踏み出すことに繋がったのは確かであろう。

だがこれも，小泉地区の運が良かったという話ではない。小泉の人的被害３％は決して運任せの結果ではなく，コミュニティとしての必然として成し得たのだということを伝えたい。３月11日の直前，小泉地区では津波を想定した避難訓練を実施していた。避難先として地区会館が指定されていたのであるが，訓練の際に「ここだと大きな津波が来ると危ないのではないか」という意見が出たという。それをきっかけにその場で議論し「次回に避難をするときは高台にある小学校へ」となったと聞いた。そして３月11日，地区会館へは津波が押し寄せ，多くの人が高台の小学校へ避難し助かった。だが，避難場所を高台に設定しただけで人命を救えるわけではない。住民がその高台へ避難しなければまったく意味はなく，高台に避難場所を定めていても多くの被害者を出した地域も少なくない。小泉には，突然変更した避難場所を短期間でほとんどの住民へ周知できるコミュニケーション力と，誰がどこにいるのかを皆が認識し互いに助け合いながら避難できた結束力があったのである。

3．コミュニティの持続へ

それではなぜ，小泉の人々はコミュニティの継承・持続の手段として高台への集団移転を選んだのか。その理由ははっきりしている。かつての場所に住めなくなったからである。住めないという理由には，地区全体が地盤沈下したことや農地の塩害が甚大であることなど直接的・間接的に様々な側面があるが，小泉住民の自然な総意として，小泉を存続させるためには高台へ移るべきであるという意志決定に至ったのである。

筆者は，コミュニティ全体が理屈抜きで高台へ移転すべきだという共通認識をもつというような状況があるのではないかと思っている。小泉地区は，リアス式海岸が続く気仙沼において比較的大きな平地を有しているため農家が多い。実際，沿岸部の貴重な平地で農業を営んできた人々にとって，その場所から住まいが大きく離れることによる様々な不具合は容易に想像できる。しかし，今回の大津波は，人間が直感的に「この土地を離れなければならない」と認識するほどの災害であったのではないかと，小泉の人々の確信的な眼差しから感じている。

千年に一度といわれる未曾有の大災害。歴史を遡ると，東北の沿岸部において高台へ移転した集落が数多く存在する。その内のいくつかは今回の津波では被害を受けてしまったが，私たちの先人は数百年に一度の大津波を経験する度に，集落を存続するための高台移転を決意してきたのである。それはまさに，自然の脅威を理解し自然と共存するための人間としての自然な選択だったのだと思う。人的被害を最小限に抑えた小泉コミュニティが，人間として本能的な共通認識のもと，一丸となって高台移転を決意したのである。ここには学術的あるいは技術的な判断が入る余地はない。小泉の人々による高台移転の選択は，歴史的な英断である。

レジリエンシー／レジリエンス（復元力）が，震災後の議論で一つのキーワードとなっている。筆者は地域の復元力の根本的な源はコミュニティだと考える。そして，コミュニティとは何かという机上の議論は繰り返されているが，結局は非常に単純なことだということを，小泉でのワークショップを通じて理解し始めている。住民同士の顔が見える日常的な意思疎通と相互扶助なのである。

4．奥尻から学ぶこと

さて，このような強固なコミュニティをもつ小泉地区へ，筆者が海峡を越えて関わることになったきっかけであるが，それは東日本大震災を機に研究室で作成した「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。

3月11日以降，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すべき専門的な活動とは何か。その自問自答の末にまず取り組んだのが「奥尻シート」である。

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へたどり着くはずである。奥尻に関しては，調査報告書や学術論文のみならず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。これからの復興を考えるとき，多くの人々が奥尻から何かを得たいと思うはずである。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。

そのような問題意識のもとに「奥尻シート」が生まれた。奥尻に関わる様々な情報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。「奥尻シート」を通して最も伝えたかったのは，奥尻で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。そしてそのことを，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。

５．住民主導による計画検討

震災から１年以上が過ぎ，集団移転へ向けての住民の自主的な行動が多く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。昨年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物」という演題で話を提供した。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。

昨年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（**図１**）。丁寧に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。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。

これまでの計画検討の一つの到達点として，2012年４月９日に開催された第６回フォーラムにおいて，全住民へ説明を行った整備計画図を示す（**図２**）。第６回フォーラム以降も継続的にワークショップを実施してきており，建築協定についての考え方や集会所などの公共施設のあり方についての議論を重ねてきている。以下，この基本計画について，ワークショップの成果との関係や小泉地区の必然性に触れながら，その骨子と要点を説明する。

（１）等高線に沿った地盤面の設定

移転する高台は，海抜40mで水平に切り土した地盤面を敷地としている。この設定

図1　小泉地区　防災集団移転事業　ワークショップにおける検討実績

トピック	4／24「小泉の明日を考える会」 6／5「小泉地区集団移転協議会」設立 6／14　気仙沼市長に要望書提出	F-1	第1回復興フォーラム開催	F-2	第2回復興フォーラム開催		F-3	第3回復興フォーラム開催	F-4	第4回復興フォーラム開催							F-5	第5回復興フォーラム開催		
		7/5	集団移転は未来への贈り物	8/15	送り火を灯す集い		11/13	五感で考える「まち」の姿	11/22	みんなで復興みんなで再生							3/11	追悼と感謝		

検討項目	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月
全体工程		「暮らしかた・イメージの共有」		「イメージの可視化・図面化による共有」			「良好な景観				
言葉を共有：継承すべき小泉の良いところ		WS1 継承するべき小泉の良いところ 7/20 「人」「まち」「自然」それぞれの良いところ									
言葉を共有：小泉の良いところを引き継ぐアイデア			WS2 小泉がずっと元気でいるために 8/3 小泉の良いところを引き継ぐアイデア								
言葉を共有：小泉の良いところを活かしたまちづくり				WS3 小泉の良いところを活かした「まちづくり」 8/30 小泉の良いところを活かした「まちなみ」イメージ							
姿を共有：地形構造によるゾーニングの検討				地形模型提出 8/27	WS4 新しい小泉の「まちなみ」ゾーニング 9/27 地形模型を使った「まちなみ」ゾーニングの検討						
姿を共有：まちなみゾーニング案の比較検討					WS5 「まちなみ」ゾーニングから土地利用計画へ 10/11 「まちなみ」ゾーニング案（3案）の比較検討						
姿を共有：ゾーニングから土地利用計画へ					報告	WS6 「まちなみ」ゾーニングから土地利用計画へ 10/23 10/26 ミニ講座＋ゾーニング案の図面化（2案へ）					
姿を共有：土地利用の詳細検討 小泉らしい住宅は？						WS7 五感で考える「まち」の姿 11/7 土地利用計画図提出＋小泉らしい住宅とは？					
姿を共有：土地利用計画の承認 景観づくりの検討							WS8 土地利用全体計画の承認～景観づくりへ 11/28 鳥瞰図提出＋模型による住宅形態・素材の検討				
役割を共有：小泉コミュニティのこれまでとこれから							WS9 小泉コミュニティのこれまでとこれから 12/23 支え合う仕組み，集いの場などの検討				
役割を共有：災害公営住宅と地域交流センター								WS10 賃貸公営住宅と地域交流センター 1/17 災害公営住宅の位置＋交流センターの機能			
役割を共有：良好な景観づくりとまちなみの維持									WS11 良好な景観づくりと美しいまちなみの維持 2/3 建築協定とまちなみの維持・管理組織の必要性		
役割を共有：被災跡地の利活用										WS12 「土地の再生」被災跡地の利活用 2/23 被災跡地に求められる機能とは？	

第17回「わが家のぬくもり①」（6/12）



伊達市諏訪野地区視察研修（4/22）





図２　小泉地区の集団移転整備計画の骨子

は，ワークショップの初期段階から筆者ら専門家側が念頭に置いていたものであり，できる限り盛り土や擁壁を少なくすることを意図している。それにより造成に関わる工事費を抑えられるのと同時に，安定した地盤面の確保が期待されるからである。特に後者は，高台が将来の災害に対して強靱でなければ，移転すること自体が全く無意味な話となるわけであり，住民も異論なく賛同した理由である。

（２）共有空間を中心としたゾーニング

小泉の人々がワークショップを通じて頻繁に言及してきたのが，共有空間のあり方である。例えばワークショップでも，「共同利用」「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で，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。

（３）向こう三軒両隣を継承するクラスター構成

（１）の地盤面の設定により，敷地と斜面との境界線は必然的に湾曲したものとなる。「鍵をかけなくてもよい」「塀や障壁がいらない」など，住民が「プライバシーがないところ」がよいところとして積極的に評価している向こう三軒両隣の関係を，リアス式海岸をイメージさせる地形を活かしたクラスターとして継承する宅地計画としている。「だれがどこにいて何をしているかがわかる」「みんな知っているから安心できる」という近所付き合いが小泉コミュニティの個性であり，またそれを存続させ

ようとする大きな理由でもある。

（4）子どもと高齢者に優しい移動環境

「頼られる小泉」を目指して，小泉の人々と新しいまちの姿を議論してきた。特に「孫の世代のための集団移転」「歳をとったら来たくなる場所」という目標像は早くから共有されてきた。（2）（3）のゾーニングにより明確になったのが，歩車分離の構成である。クラスターを繋ぐかたちの湾曲した幹線道路では，自動車の走行速度は自然と落ちる。6～8戸単位のクラスターへはクルドサック（行き止まり方式）で道路を引き込み，共有空間へは遊歩道でアクセスする。いわゆるラドバーン式（米国，ニュージャージー州のラドバーン・ニュータウン開発において1920年代に採用された歩車分離の手法）であるが，外的な模倣としての適用ではなく，小泉コミュニティの内的な必然として到達した構成である。また，これらの機能的な安全・安心だけでなく，小泉の人々がラドバーン式に愛着を抱き魅力を感じたのは，それにより実現される共有空間の豊かさである。「子供を地域みんなで育てる人のつながり」，それを継承するための構成原理である。

（5）既存施設へのシームレスな繋がり

移転先は，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，そして小泉の子ども全員が通う学校高台との繋がりが重視されている。特に小泉小学校と中学校は，3月11日，多くの小泉の方々が駆け上がって助かった場所である。将来の小泉人が育つ場所との繋がりを大事にしたい，子ども達が安全に学び育つ環境を確保したいという意図で，移転する高台の場所と小中学校への動線が計画されている。また，残念ながら建設予定の三陸縦貫自動車道を横断するかたちとなっているが，隣地の老人保健施設「はまなすの丘」との関係も，子どもやお年寄りと施設の入居者が徒歩で交流できるような活動がイメージされている。

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。

6．おわりに

最近，小泉地区での取り組みを紹介させていただく機会が増えてきた。その際，筆者が常に語っているトピックがある。国や自治体による事業の進め方や被災者への説明の仕方には多々問題があるのは確かであるが，実は，被災者側にも自覚すべきことがあるという主張である。住民主体の復興まちづくりにおける心得のようなものであり，これを本稿のまとめとしたい。当然，この心得は被災者だけに必要なのではなく，行政や専門家など復興まちづくりに関わる全ての人が十分に認識すべきであると考えている。関係者にこの理解と姿勢がなければ，長期にわたり様々な困難が立ちはだかる復興を成し遂げることは到底できない。

①「集団移転」とは，単に個人が転居するということだけではない。個人の転居という目的でのみ考えている限り，集団移転は叶わない。個々の引っ越しプランを立て

るのではなく，集住を前提として新しい場所で新しい地域の姿を描くことである。そしてそれは，地域の行く末を左右する初期値を決めることである。

②「まちづくり」とは，そもそも行政交渉でもなくお上への陳情でもない。ましてやロビー活動ではない。地域住民が主導して，自らが住みたいと願うまちの姿を提案することである。どのようなまちが理想なのか。どのようにすれば魅力的になるのか。どのようなまちだと誇りに思うのか。最終的に，それらの価値が個人へ還元される仕組みをつくり上げることである。

③地域の「合意形成」とは，地域住民が互いに説得し合ったり，特定の主導者が他者を説服したりするものではない。また，民主主義的な方法をとって物事を決める手段自体でもなく，マジョリティの意見が必ずしも優先されるものでもない。地域住民による合意の形成とは，直面している課題あるいは将来の計画に対して，地域で共有されうる価値基準を構築することである。

④地域の「意志決定」とは，立ち現れる種々の課題について，地域の共有価値に基づき，その是非を客観的に判断することである。それは，地域という主体・地域という一つの人格として自律的に行動することに等しく，③により構築された価値基準が不可欠であるのはいうまでもない。そして決定的に重要なのは，ある限られた空間・時間内で妥当な結果を導き出すことである。理想を語り続けていつまでも先送りすることは，意志を持っていないのと同じである。

そして「把手共歩（はしゅきょうほ）」。筆者の話題提供の最後で紹介する四字熟語である。文字通り手をとりあって共に歩むことだが，これを示すと，特に被災者の方は住民で一致団結することだろうと理解することが多い。もちろんそれは間違いではないものの，筆者が「把手共歩」とわざわざ表現するには別の意図がある。

そもそも，まちづくりは住民対行政という二項対立，二元的な構図で進められることではない。様々なステークホルダーが直接的・間接的に関与する多元的な世界の中での営みである。つまり，把手共歩の復興まちづくりとは，それぞれ異なる志向をもった利害関係者の協働による相加相乗の効果を目指すことである。多元的なステークホルダーの関係を積極的に捉え，生産的な対話がなされたとき，まちづくりは“文殊の知恵”となって実を結ぶであろう。

（もり・すぐる）