



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	集団移転の合意形成 : 把手共歩の復興へ向けて
Author(s)	森, 傑
Description	特集 : 自治体から見た災害対策―東日本大震災から一年半
Citation	ガバナンス : 21世紀の地方自治を創る総合情報誌, 137(161), 26-29
Issue Date	2012-09-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/50144
Rights	月刊「ガバナンス」2012年9月号より
Type	journal article
File Information	Gover, 161, 26-29.pdf



集団移転の合意形成 ——把手共歩の復興へ向けて

北海道大学教授 森 傑

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は、その始動の早さはもとより、結束力やコミュニティの力を示すなど高台移転にとどまらない価値がある。「把手共歩」の復興に向けて、多面的なステークホルダーの関係を積極的に捉え、生産的な対話が求められる。

コミュニティの根源

筆者は縁があり、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か月半後には、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



もり・すぐる
北海道大学教授。1973年兵庫県尼崎市生まれ。96年大阪大学工学部建築工学科卒業。2001年同大学院工学研究科博士後期課程を修了し、北海道大学助手に着任。助教授、准教授を経て、2010年から現職。2003年から1年間、米国ウィスコンシン大学ミルウォーキー校で客員研究員。専門は建築計画・都市計画。

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。

東日本大震災の厳しさ



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人である。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
結束力があつたのである。

小泉地区の挑戦

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
話であつた。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、被災直後の11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。同年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。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。

小泉地区の集団移転は、12年5月
25日に気仙沼市の復興整備計画とし
て公表され、住民主導による検討内

図1 小泉地区の住民ワークショップの積み重ね

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」結成 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 7/6 集団移転は 未来への贈りもの	F 2 第2回 復興フォーラム開催 8/16 送り火を 灯す集い	第3回 復興フォーラム開催	F 3 5 五感で考える 「まち」の姿	F 4 第4回 復興フォーラム開催 11/13 みんなで復興 みんなで再生					F 5 第5回 復興フォーラム開催 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」		「良好な景観づくり・まちなみの維持管理・運営など、役割の共有」					
言葉の共有	継承すべき 小泉の良いところ			WS1 継承す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								
	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								
	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	地形模型による ゾーニングの検討			地形模型提出	WS4 新しい小泉の「まちなみ」ゾーニング 9/21 地形模型を使った 「まちなみ」ゾーニングの検討							
	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							
	ゾーニングから 土地利用計画へ			小泉中学校文化祭での活動報告		WS6 「まちなみ」ゾーニングから土地利用計画へ 10/26 ミニ講座+ゾーニング案の 図面化(2案へ)						
役割を共有	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？							
	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							
	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 災害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			
	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			
	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？			

容がそのまま事業化されることとなった(図2)。事業計画の認定後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。

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。

図2 小泉地区の集団移転計画の鳥瞰パース



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る。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々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、長期にわたる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。個々の引越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。

把手共歩の復興へ向けて



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、マジョリテイ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、意志を持つていないのと同じである。

そして「把手共歩」^{はしあきうは}。筆者の話題提供の最後で紹介する四字熟語である。文字通り手を取りあつ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、復興まちづくりは、文殊の知恵^{ぶんじのちえ}となつて実を結ぶであろう。