

復興まちづくりに学ぶ

コミュニティのレジリエンスに関する展望 ―防災集団移転促進事業における合意形成のケーススタディー―

国友 美千留

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
防災・リスクマネジメント研究室 副主任 研究員

はじめに

東日本大震災から一〇年が経つ。未曾有の地震津波災害で被害を受けた地域のなかでも、街中にまだがれきが残る時期から極めて早い段階で住民の合意形成を行い、国の市街地復興事業の1つ、防災集団移転促進事業等を活用して、いち早く再建を遂げたまちがあることをご存じだろうか。

この事業についてはのちほど概説するが、住宅再建には多様な選択肢があり、その判断が個人に委ねられている場合、コミュニティとして合意形成を行うことは極めて難しい。

以下では、一般にトレードオフの関係にある「スピード」と「合意形成」を両立させつつ、持続可能性に配慮した二つのコミュニティの足跡を追い、

復興まちづくりの合意形成においてコ

ミュニティが果たした役割を俯瞰しながら、一歩先の未来に必要なコミュニティのレジリエンス（逆境から立ち直る力、復元力）のあり方について考えてみたいと思う。

1)本稿ではコミュニティの多様な主体のうち、特に行政と住民自治組織等について論じる。

防災集団移転促進事業の概要とポイント

防災集団移転促進事業（以下、「防集事業」と表記）は、災害が発生した地域や、災害危険区域として指定を受けた地域のうち、住民の居住に適さないとされる区域内の住民が集団で移転することの支援を目的として定められたもので、昭和四七年（一九七二年）七月豪雨災害をきっかけに議員立法に

より制度が構築された。

事業の適用要件として、対象となる移転戸数が一〇戸以上とされ、建築基準法第三九条に基づく災害危険区域のうち、「移転促進区域（住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域）」等について

定めた事業計画を策定し、国土交通大臣の同意を得ることで、住宅団地の用地取得・造成等に対し、事業費等の補助を受けることができる³⁾（図表1・2）。

この事業のポイントで、同時に進捗上の障害ともなりうる点が二点ある。第一に、住宅再建方法の多様性が確保されている点である。事業では行政が移転場所を取得・造成し、整備する住宅団地（土地のみ整備、住宅は個別建設）や災害公営住宅の建設（災害公営



住宅整備事業による）等が実施されるが、住宅再建の選択肢としては、これらに加え自ら移転場所を探す「個別移転」も含まれる。このことは一個人の観点では当然の権利であるが、コミュニティの側からすれば、コミュニティが存続する上で大いなるリスクになりうる。

第二に住民の同意のもと、「移転促進区域」として指定された土地は、市町村が買い取ると同時に「災害危険区域」の一部として指定され、住宅の建設等が禁止もしくは制限される。このため、他の市街地復興事業と比較して元の土地の買取価格が低下する傾向があり、そのこと自体がこの事業への同意を取り付ける上でのハードルとなる。大規模な高台造成や嵩上げ工事による事業の長期化の影響に加えて、みて

きたように数々の選択肢が被災住民個々人の判断に委ねられた状況下での合意形成の複雑さ、難しさに対し、行政や住民コミュニティはどのような役割を果たしたのだろうか。以下ケーススタディを通してみていきたい。

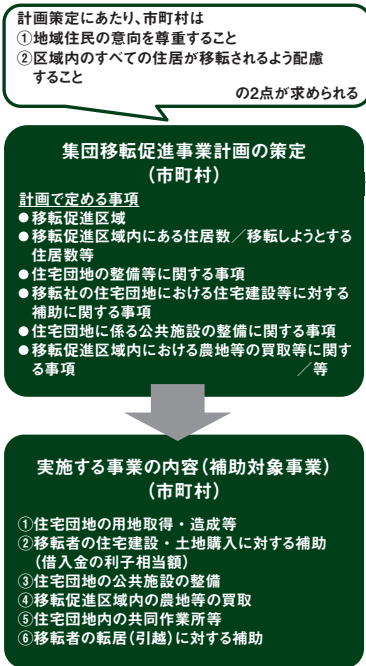
2)ただし、東日本大震災及び平成十六年(二〇〇四年)新潟県中越地震では、特例として要件が「五戸以上」に緩和された。
3)従来制度では、事業主体に対する国の補助率は四分の三であるが、東日本大震災には特例が適用され、地方負担分について東日本大震災復興交付金(二分の一)及び震災復興特別交付税(二分の一)が交付され、事業主体負担は発生しないこととなった。

ケーススタディ 岩手県宮古市田老地区

田老地区(旧田老町)は明治三陸津波災害を受け、高さ一〇メートル、総延長約二・五キロメートルに及ぶ巨大な「X字型」の防潮堤を築き、対策は万全と思われたが、東日本大震災の津波被害により防潮堤の一部が破壊、中心市街地が甚大な被害を受けた。

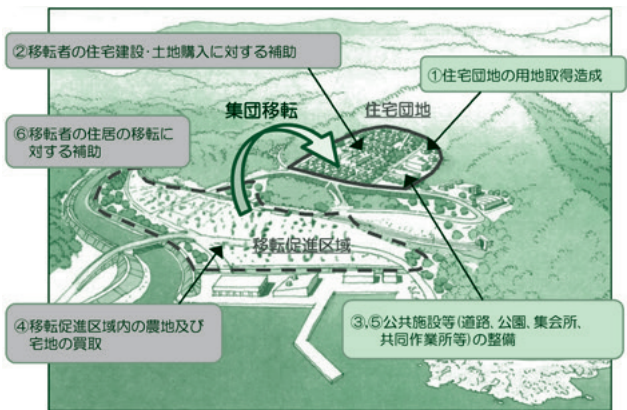
ここで特筆すべきは、大枠の考え方を示しつつも、住民意見にあわせた柔軟な計画変更や、被災規模に応じた合意形成手法を採用するなどの行政の柔軟でしなやかな対応である。

宮古市は県の防潮堤整備を前提とし



図表1. 防災集団移転促進事業のスキーム

資料) 国土交通省「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律スキーム図」をもとに筆者作成



図表2. 防災集団移転促進事業において国庫補助の対象となる経費

資料) 国土交通省都市局都市安全課「防災集団移転」(平成31年3月)

た津波被災シミュレーションを行い、復興パターン四案を提示した。しかし、被災住民の反応にはパターン案に集約できない多様な意向があったことから、安全・安心を基本としつつも、住民の希望に寄り添い、可能な限り個別の再建意向に沿うことをまちづくりの方針とした。その後、市は震災から約半年後の二〇一一年九月に、被災規模に応じて二種類の手法を使い分ける形で住民合意形成に着手した。

まず被災戸数が一〇〇戸以上の地区(検討会立ち上げ型(一〇地区))では、

「復興まちづくり検討会」を設置・開催し、住民主体で復興まちづくり計画の検討を行う一方、被災戸数が四〇戸未満の地区(全体協議型(二三区))では、全住民を対象として会議形式の「意見交換会」を開催するとともに、被災した住民に対しては個別に意向確認を行い、適宜計画に反映させる形を取ったのである。

4)詳細な合意形成のプロセスについては、次を参考とされた。日本災害復興学会「復興」第十九号(2018 No.1)「東日本大震災の復興まちづくり」学芸文芸部「形成のあり方」防災集団移転促進事業における住民合意形成のケーススタディ」<https://f-gakkai.net/wp-content/uploads/2020/09/19-1-3.pdf>

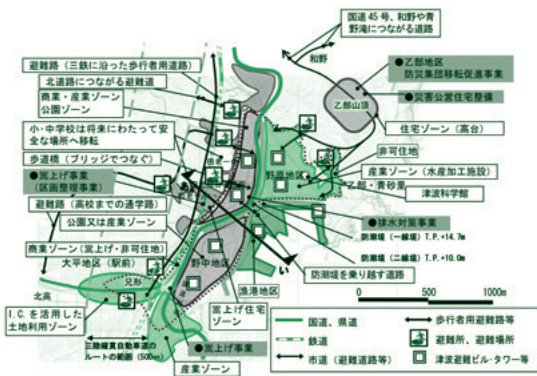
■まちの持続可能性を重視した復興まちづくりと住民意見のすりあわせ

一方、田老地区では、先行して自治会主体での検討が始まっており、「復興まちづくり検討会」を引き継ぐ形で合意形成が進められた。会議では、まず復興まちづくり方針と主な土地利用の検討が行われ、第二回で市から具体的な再建方法を提示・検討、第三〜四回でさらに具体的な事業手法・計画を提示・調整し、「地区復興まちづくり計画(案)」として市長への提言を取りまとめた。

住民計画案では、高台移転先として

三箇所が選定され、各々移転することとなっていたが、まちの分散化を危惧した市は、コンパクト性と持続可能性を重視し、提示された三箇所への分散移転ではなく、このうち一箇所への集約移転について住民に説明を行い、合意を得た。

また、同時に高台移転先へのアクセス向上のため、防集事業に合わせ主要国道の整備も行うなど、持続可能性と効率性の向上の双方を実現させている。あわせて、市は取得困難な土地を事業対象地域から除外し、柔軟に計画変更を行うことで、事業のスピードアップを図る工夫も行っている。



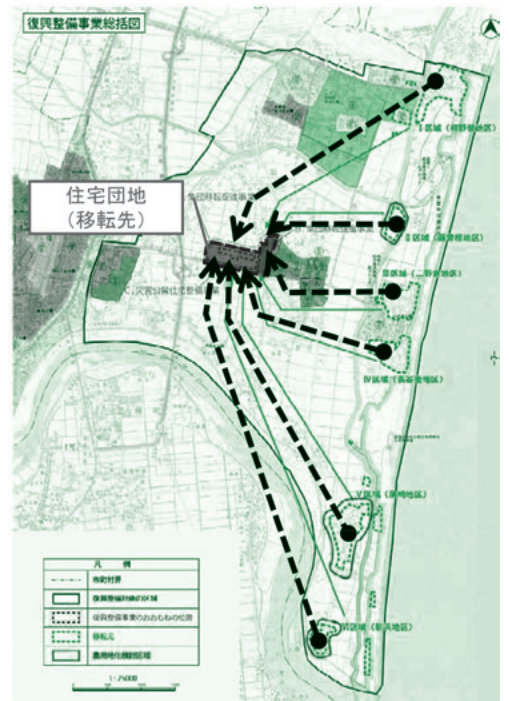
図表3. 田老地区復興まちづくり計画図
資料) 宮古市「田老地区復興まちづくり計画」

長期的視点でみた持続可能性や効率性の視点を導入しつつ住民の合意形成を図る行政のしなやかな対策と「基本は高台移転」というミニマムの住民総意をまとめた住民組織の存在によって田老地区の復興まちづくりが実現したと言えるだろう(図表3)。

ケーススタディ2 宮城県石沼市玉浦西地区

岩沼市は震災により市域の五〇%が浸水被害を受け、沿岸部に位置する玉浦地区内の六地区(相野釜、藤曾根、二野倉、長谷釜、蒲崎、新浜)が壊滅的被害を受けた。

震災後まもなく、六地区の町内会長、区長、町内会役員等を構成員とした「六地区代表者会議」を立ち上げ、震災から約一か月後の二〇一一年四月十八日に初回の会議を開催した。この会議で出された移転先案に関する住民要望をベースに、市が移転先候補地を複数提示したところ、賛成意見が多かった玉浦西地区と、隣接地で震災前から土地区画整理事業による整備が予定されていた三軒茶屋西地区の二地区を移転先とした集約型移転を決定した(二〇一一年十一月)(図表4)。



図表4. 6地区集約型移転の概要
資料) 岩沼市「玉浦西地区防災集団移転促進事業概要」

■多層的な住民へのアプローチと持続可能なまちづくりに向けた住民主体の検討体制の整備

並行して、六地区代表者会議に参加していない多くの住民の理解を深めるため、「地区懇談会」を設置し説明機会を設けたほか、被災住民との個別面談による詳細な移転希望やニーズの把握、さらに、①玉浦西地区への移転希望者、②それ以外の場所への移転希望者、③移転先住民の三者別アンケート調査の実施等、将来のまちづくりやコミュニティのあり方、地域に必要な施設についての幅広い意向把握を行い、計画に反映している。

さらに、移転先決定後の取組がユニークである。具体のまちの検討にあ

り、移転希望の住民、移転先近隣の住民、学識経験者等からなる「玉浦西地区まちづくり検討委員会」を二〇一二年六月に設置、住民主体での検討体制を構築した。六地区から選出された委員の選定基準も「区長」「女性」「四〇歳代までの若者」とより多様な意見を反映するための工夫のもと、将来のまちの具体的な姿が議論された。

このような住民の合意形成を後押しするための環境整備にも配慮が尽くされている。例えば、阪神・淡路大震災時の教訓を生かし、避難所への避難時から仮設住宅入居時まで、一貫して被災前の地区単位での避難・入居が前提となっている。また、移転先の生活環境整備にあたっては、復興特区制度を

活用し、事業者誘致の呼び水となるよう税制優遇を行い、生活利便施設の充実を図る等、きめ細やかな伴走支援がなされている。

コミュニティのレジリエンス UPへの学びと展望

潜在する既存の社会問題をエスカレートさせ、突如として噴出させた大規模災害。この課題に向き合ってきた二つのまちの取組から、私たちが学ぶべきことは何なのか。スピードと丁寧な合意形成を両立しながら持続可能な復興まちづくりを成し遂げた成功事例にはいくつもの共通点がみられる。(図表5)は、共通項を整理しながら、筆者の考える限りでのコミュニティのレジリエンスを高める方策について、ソフト面の環境要件の一例を模式図として示したものである。

まず、住民側について、行政によるリーダーシップは有効であるものの、それに頼っているだけでは実現しない。行政の支援を受けながらも住民自らが主体的に考え、自らのまちのあり方と向き合う姿勢があつてこそ、持続可能なまちづくりが実現できる。その

ためには、「向こう三軒両隣」の顔の見える関係を基礎とする「良好なコミュニティ」から一歩進化した「自治組織」として、住民意向の調整・取りまとめ機能と、行政との交渉・調整機能を身につけておくことが求められる。

また、行政側にも地域と対話する姿勢や長期的にビジョンを設定する力量、住民意向とのすりあわせなど、住民と腰を据えて対峙する覚悟と、「先導」「伴走」型のきめ細やかな支援を行うという組織としての心づもり、即ち、組織文化の醸成が肝要となる。あわせて、ケーススタディでみたように、住民の土地の新規購入価格が元地の買取価格を上回らないような工夫に加えて移転先の生活環境整備等、合意形成を後押しするための取り組みの充実も欠かせない。

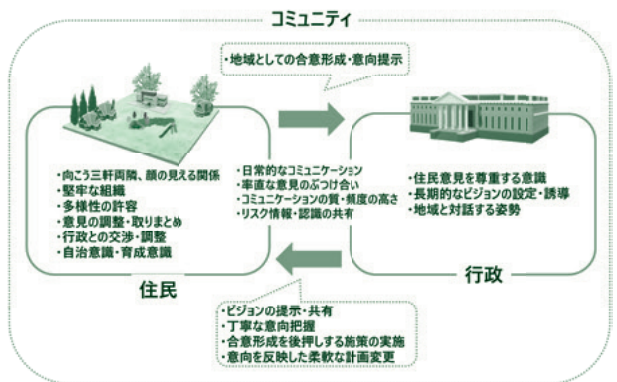
さらには、両者間のコミュニケーションの頻度・質・量を確保していくことも重要である。特に、コミュニティを取り巻く多様なリスク(災害、感染症、人口減少・高齢化等社会課題)について平時から共有し、共通のリスク認識を構築することが第一歩となる。東日本大震災の復興まちづくりでは、これができなかった自治体が多い。当時実施した自治体

職員ヒアリングにおいても、将来的な人口減少の問題を十分認識しながら、目の前の人口流出を食い止めるために意見を呑んだり、あるいは、住民の強い意見を期待に押されて移転先を集約できなかったという声を多く耳にした。その結果、過重な公共施設の維持費に悩む自治体や、分散移転により既に現時点で存続が危ぶまれる地域も出てきている。

近い将来、日本社会が直面する課題に否応なく向き合い、試行錯誤を重ねてきた二つのまちのあり方は、災害の頻発や新型コロナウイルスのような感染症、人口減少・高齢化等、様々な社会リスクが顕在化する昨今、コミュニティがしなやかに逆境から立ち直り、回復する際の羅針盤になるだろう。

災害をはじめとしたリスクとの共存が必然となりつつある昨今、東日本大震災の復興まちづくりのプロセスから得られる教訓を、コミュニティのレジリエンスを高める方策へと転換し、実践・展開されていくことを期待したい。

5) こうした合意形成の後押しに係る取組は、法律上も規定されている。防災集団移転促進事業では、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」において移転促進区域内の住民の意向を尊重すること、区域内の全ての住居が移転されるよう配慮することを要している。



図表5. コミュニティのレジリエンスを高める方策
資料) 筆者作成

- (参考文献)
- 国土交通省(二〇二二)、「東日本大震災への対応」https://www.mlit.go.jp/toshi/toshitobou_000004.html
 - 内閣府、「災害復興対策事例集」<http://www.bousai.go.jp/kaiirep/houkokusho/hukokusesaku/saigatahou/index.html>
 - 宮古市(二〇二四)、「宮古市東日本大震災被災地区復興まちづくり計画」及び「宮古市東日本大震災被災地区復興まちづくり計画参考資料」
 - 宮古市(二〇二二)、「田老地区復興まちづくり検討会資料」
 - 岩沼市(二〇二二)、「岩沼市復興整備計画」
 - 玉浦西地区まちづくり検討委員会(二〇二五)、「玉浦西地区まちづくり検討報告書」
 - 岩沼市(二〇二五)、「玉浦西のあゆみ〜想いは未来へ〜」
 - 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(二〇二六)、「季刊 政策・経営研究 二〇二六 Vol.1 特集 首都直下地震・南海トラフ巨大地震にどう備えるか」中井浩司、国友美千留「過去の災害教訓からみたレジリエンス向上の可能性をめぐる論考」(http://www.nurc.jp/uploads/2016/02/201601_all.pdf)

特集 東日本大震災から一〇年

地域のレジリエンス形成と人づくり