

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 ～復興まちづくりにおける合意形成に着目して～

Possibilities for Improving Resilience: Lessons from Past Disasters

近年、災害発生後速やかに都市機能を回復する「レジリエンス」の概念の重要性が高まっている。レジリエンスを実現する基本的な要素として、合意形成は非常に重要なポイントであり、なかでも災害発生後速やかな復興過程を実現するための、合意形成の仕組みの構築はきわめて重要である。

しかし、復興過程におけるまちづくりは平常時とは異なり、早期復興のためにスピードが重視されることや、被災者が他地域に避難して不在となること、事業準備期間が長期になることで合意内容が変化すること等、より困難な問題が多い。

本稿では、阪神・淡路大震災や東日本大震災における住民合意形成プロセスについて、「復興計画」と「復興まちづくり事業」の2つを対象として具体的に紐解き、改めて合意形成の観点から見た復興プロセスの課題を整理し、今後の方向性について検討した。

結果、「復興計画」では、特に東日本大震災ではきめ細やかな意見集約が行われている一方で、それを実現するマンパワーの問題、被災直後に住民が都市のあり方全体について考慮することの難しさ等が大きな課題となっていることが明らかとなった。また、「復興まちづくり事業」では、合意形成の長期化による生活再建の遅れや、都市全体としてのまちづくりのあり方と個別地域のまちづくりとの関係性・連続性等が課題となっていることが明らかとなった。

今後、復興計画と平時のまちづくり計画との関係性の見直しや、復興まちづくりを円滑に進めるための平時からの住民自治の取り組みなど、事前対策と連携した取り組みを進めて行くことが重要である。



Recent years have seen the growing importance of the concept of resilience, which for a city refers to the ability to quickly recover urban functions after a disaster. In achieving such resilience, consensus building is a vital fundamental factor. In particular, it is particularly important to construct a consensus building mechanism that enables a speedy post-disaster reconstruction processes. Unlike development activities in normal times, post-disaster redevelopment efforts involve difficult issues such as emphasis on speedy reconstruction, the absence of residents due to evacuation, and changes in agreements because of protracted preparation periods for various projects. This paper considers the process of consensus building among residents after the Great Hanshin-Awaji Earthquake and the Great East Japan Earthquake, with particular focus on reconstruction plans and urban redevelopment projects. This paper then summarizes issues associated with reconstruction processes in terms of consensus building and examines future directions. With regard to the reconstruction plans, the result shows that while opinions were meticulously gathered (especially in the case of the Great East Japan Earthquake), there were serious issues such as a lack of labor for realizing the proposed ideas and the difficulty for residents to contemplate, immediately after a disaster, a general picture of an ideal city. As for the urban redevelopment projects, major issues included delays in residents' resettlement due to prolonged consensus building processes and the relationship and consistency between development of the city as a whole and development of individual communities. For the future, it will be important to coordinate various activities with disaster preparation efforts by various means, such as reexamining the relationship between post-disaster reconstruction plans and development plans for normal times and encouraging community-level autonomous activities in normal times in order to achieve smooth post-disaster development.

1 | はじめに

近年、災害発生後に速やかに都市機能を回復するレジリエンスの概念が重要視されている。レジリエンスを実現するための技術は、ハード・ソフトを通じてさまざまなものが存在するが、そうした取り組みを支える要素としての合意形成は非常に重要なポイントとなる。なかでも、災害発生後速やかな復興過程を実現するための、合意形成の仕組みの構築はきわめて重要となる。

まちづくり分野における「住民参加」は、世田谷区や神戸市等の先駆的自治体における1970年代ごろの取り組みを皮切りにその後全国的にその重要性が指摘され、取り組みが広まった。災害時における復興まちづくりにおいてもその重要性は同様に認識され、阪神・淡路大震災を含め近年の復興まちづくりにおいてもさまざまな「住民参加」「合意形成」に係る手法が用いられている。

しかしながら、「復興まちづくり」は、平常時のまちづくりとは異なる2点の制約条件が存在する。1点目は、復興まちづくりを進めることが被災者の恒久的な住宅確保につながる観点からも、可能な限り早期に復興まちづくり事業を進める必要があることである。2点目は、参加すべき「住民」が被害状況によっては他地域に移転してしまい「まちづくり」の現場にいないことから、こうした住民の意見の聴取や合意形成がより困難になるというこ

とである。

こうした制約条件があるがゆえに、復興まちづくりにおける住民参加・合意形成は、平常時と比較しても非常に困難なものとなり、平常時も含めてその対応を進めておくことが必要不可欠である。

本稿では、阪神・淡路大震災および東日本大震災の過去の2つの大規模災害における復興まちづくりへの住民参加・合意形成プロセスを概観し、課題や今後の方向性について論ずる。

なお、被災地における「復興まちづくり」には、広域レベル（市町村レベル）における「復興計画」と、より地域レベルにおける狭義の「復興まちづくり事業」の2つがあり、本稿では、この2つの「復興まちづくり」について取り上げることとする。

2 | 阪神・淡路大震災での「復興まちづくり」における合意形成の概要

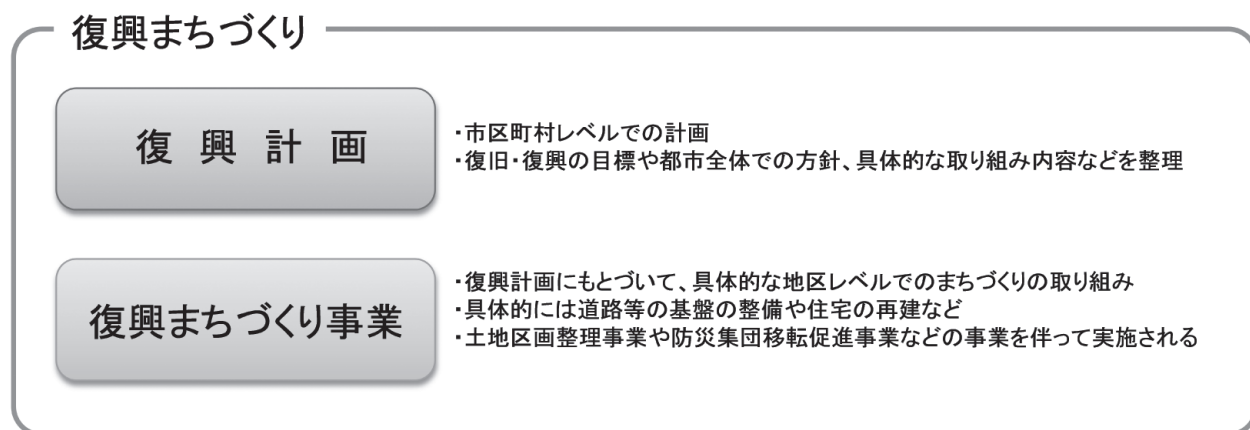
ここでは、阪神・淡路大震災での「復興まちづくり」における合意形成について、神戸市の事例をもとに整理する。

（1）「復興計画」における住民参加の概要

①神戸市における復興計画策定のプロセス

阪神・淡路大震災では、国の復興予算の概算要求時期との関係もあったことから、発災後6ヵ月間を計画策定の期限として計画づくりが進められることとなった。また、計画策定にあたっては、阪神・淡路復興委員会の提

図表1 本稿で取り上げる「復興まちづくり」



資料：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

言により、立案は地元の県市に委ねられることとなった。

神戸市の場合、震災発生9日後の平成7年1月26日に「神戸市震災復興本部総括局」が設置されており、復興計画の策定が開始された。復興計画の策定はいわゆる「2段階方式」¹で策定された。すなわち、第1段階で「復興計画ガイドライン」を同年3月27日の最終検討委員会での検討をへて発表し、第2段階でそれを具体化した「復興計画」が策定された。

「復興計画ガイドライン」の策定のためには「神戸市復興計画検討委員会」が設置されているが、同委員会は行政と学識経験者の27人から構成されており、市民は含まれていない。ただし、同ガイドラインの末尾には「このガイドラインを踏まえ、市民や市会議員、学識経験者、各界の代表者、国等の関係機関などに参加頂く神戸市復興計画新議会での審議や市民の提案募集などにより、幅広い分野の人々の英知を結集し具体的な復興計画の策定作業に早期に着手する」としており、同ガイドラインをもとに、市民の合意形成を図り復興計画を策定することが明確化されている。

「復興計画」の策定にあたっては、以下に示すように平

成7年3月23日～同年4月21日にかけて、幅広く神戸の復興に向けての提言募集を行い、結果的に郵送247件、FAX60件、電子メール38件の意見が寄せられた²。また、市政アドバイザー³に対する意識調査を実施している。また、神戸市復興計画審議会では、合計100名の委員のうち、市民代表が25名参加している。

②復興計画策定における住民参加の実態

幅広く市民から意見を募集するというプロセスと、最終的な意思決定の場である審議会に市民を巻き込むという観点での住民参加のプロセスを行っている。

一方で、後述する東日本大震災での事例と比較すると、アンケート調査等を実施していないことなど、広く一般的な市民の意見を募集するという観点は必ずしも強くなかったのが実態である。

(2)「復興まちづくり事業」における住民参加の概要

①神戸市における復興まちづくり事業の概要

神戸市では、被災後都市計画局と住宅局での被害調査の結果をもとに、復興まちづくり事業について大きく3つの考え方で整理した。具体的には、まず、既成市街地の中で特に被害が甚大で生活の基盤整備が遅れ、防災面等

図表2 神戸市復興計画の経緯

平成7年1月17日	阪神・淡路大震災発生
平成7年1月26日	神戸市震災復興本部設置
平成7年2月 7日	神戸市復興計画検討委員会設置、開催 分科会（市民生活、都市基盤、安全都市基準）設置 （委員会・分科会合計14回開催） 復興計画策定のためのガイドラインの検討・作成
平成7年3月23日	神戸の復興に向けての提言募集（～4月21日）
平成7年3月27日	神戸市復興計画検討委員会（第3回） 「神戸市復興計画ガイドライン」発表
平成7年3月28日	復興計画についての職員特別提言募集（～4月21日）
平成7年3月29日	市政アドバイザー意識調査実施（～4月7日）
平成7年4月22日	神戸市復興計画審議会設置、開催 小委員会（市民生活、都市活力、安全都市）設置 （審議会、小委員会合計12回開催） 神戸市復興計画の審議
平成7年6月26日	神戸市復興計画審議会（第3回）開催
平成7年6月29日	神戸市復興計画審議会会長から市長答申
平成7年6月30日	「神戸市復興計画」発表

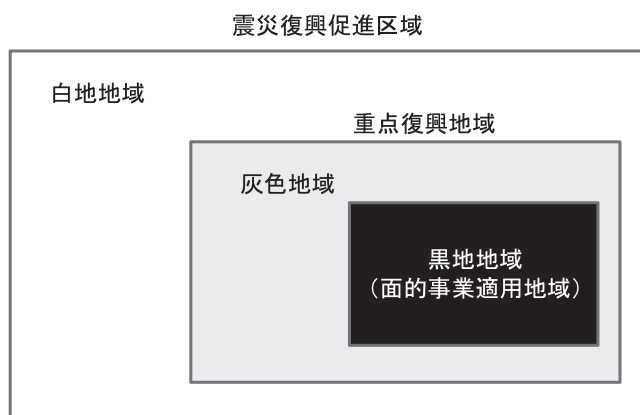
出典：神戸市ウェブサイト（<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/report/>）

から早期に整備改善を図る必要がある地区や、土地の高度利用や都市機能の更新が必要な地区に対して、土地区画整理事業ならびに市街地再開発事業を適用したいいわゆる「黒地地域」と呼ばれる地区があげられる。それ以外の地区においても、2月16日に定めた神戸市震災復興緊急整備条例により事業地域（黒地地域）を含む重点復興地域（このうち黒地地域を除いたものを灰色地域と呼ぶ）と、同地域を含む震災復興促進区域（これらのうち黒地・灰色をのぞいた部分を白地地域と呼ぶ）に分類されるこ

ととなった。

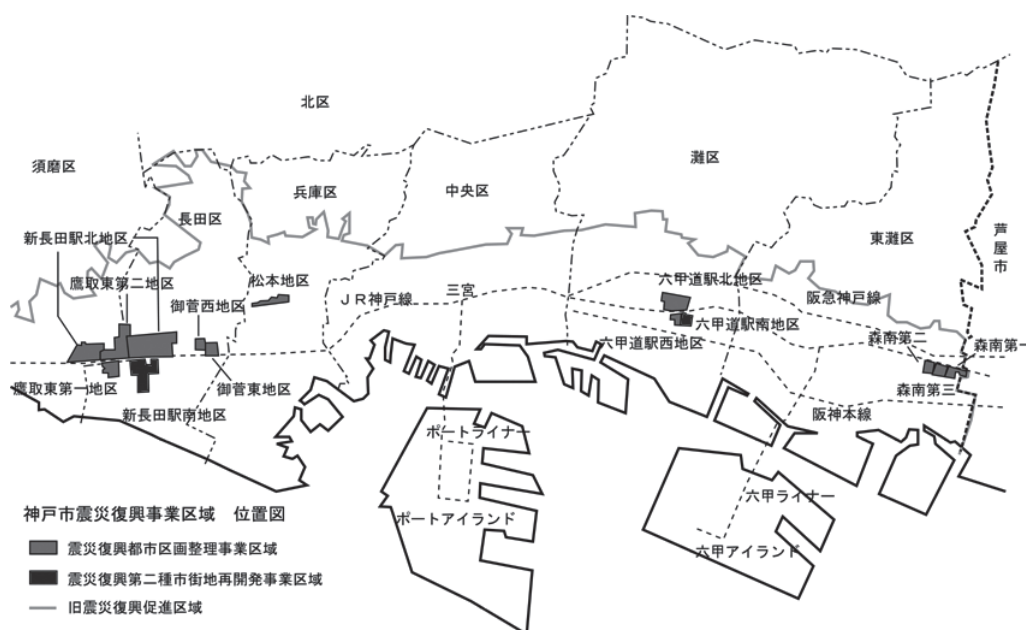
このうち、黒地地域では「2段階方式」の都市計画手法が採られている。これは、まず「第1段階（3/17の都市計画決定）」では区域と主要な道路・公園のみの枠組みを決定し、その後後述する協議会方式と呼ばれるまちづくり協議会形式での住民参加・合意形成を図ったうえで、補助幹線道路、主要な区画道路、街区公園を含めて「第2段階」の都市計画決定を行い、区画道路を含めた「事業計画決定」を行うというものである。

図表3 神戸市における震災復興まちづくり事業での地域区分



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表4 神戸市における震災復興事業区域



資料：神戸市「阪神・淡路大震災 神戸復興誌」（2000年1月17日）をもとに、三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

②協議会方式による住民参加

第1段階から第2段階までに行われた協議会方式では、神戸市が従来から実施してきたまちづくり協議会方式による検討が行われている。これは、昭和40年代後半の須磨区板宿地区や長田区真野地区を嚆矢として市内各地域において展開され、昭和56年には「神戸市地区計画およびまちづくり協定等に関する条例（まちづくり条例）」を制定して体系化することで次第に定着していったものであり、専門家（コンサルタント派遣）を行うことと、地域で定めたまちづくり提案を踏まえた事業整備を行うことに特徴がある。

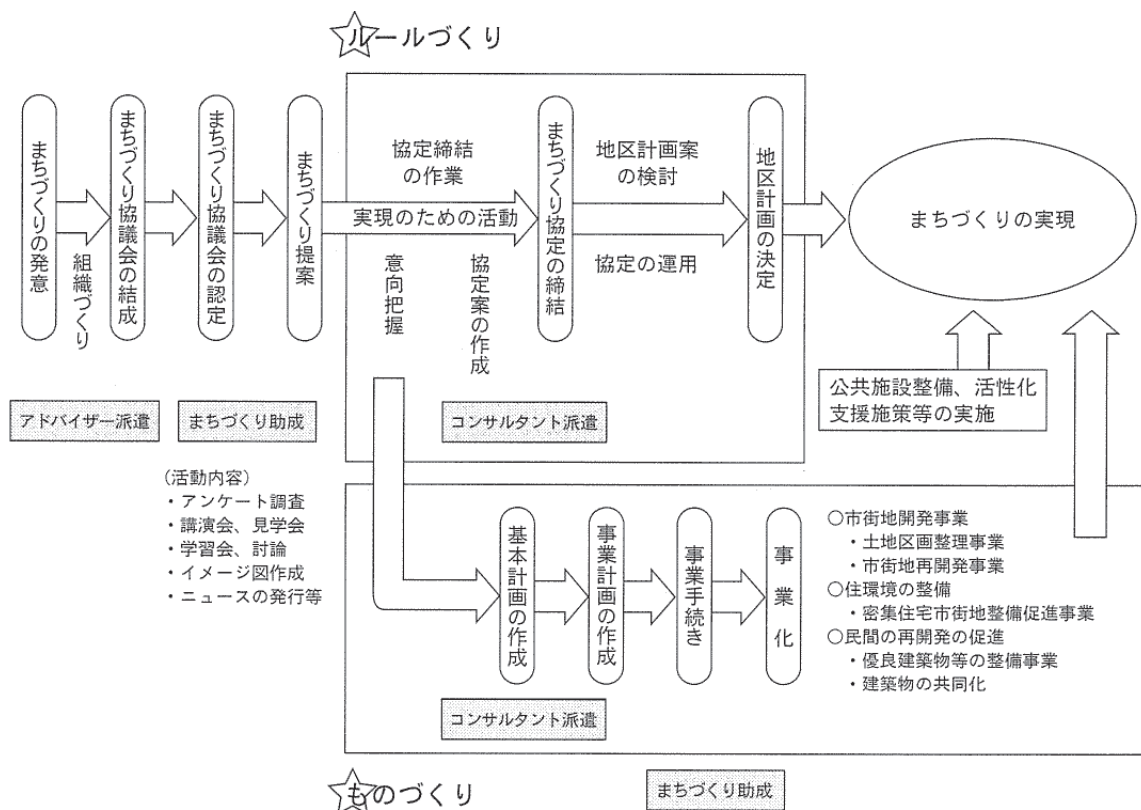
震災復興の場合では、それぞれの地区で、派遣されたまちづくりコンサルタントと協議会とが頻繁に会合を開きながら、地区のまちづくり構想を市長への提案の形にまとめ、市としてはまちづくり提案がまとまったところから事業計画を定めて事業を行うという形を取って

り、また、震災後できた協議会のほとんどが認定協議会ではなかったものの、それらの協議会の提案に準ずるものとして扱われた。

③復興まちづくり事業における住民参加の実態

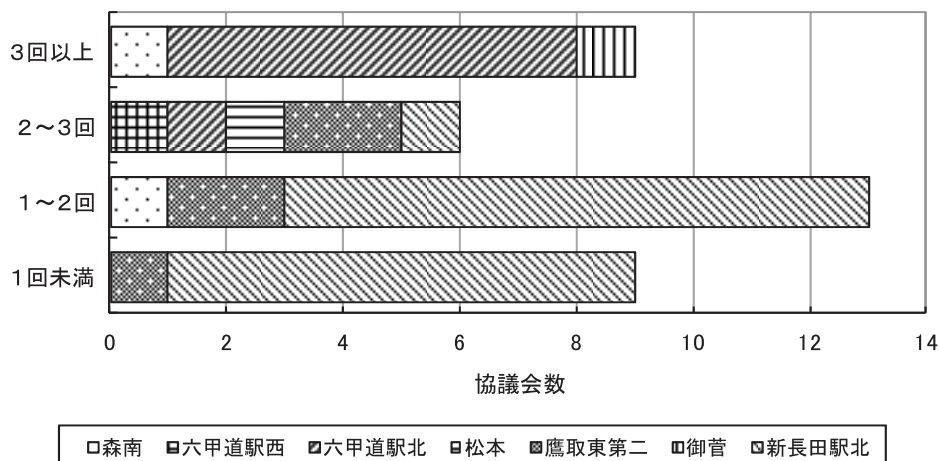
2段階方式の都市計画事業では、第1段階の都市計画決定である事業区域や主要道路の決定に際して住民意向の反映等が行われなかった。その点について、震災直後さまざまな論文等を通じて論評が行われており、その評価は必ずしも定まっていない。特にその後都市計画決定をより遅らせることが可能となる法制度（被災市街地復興特別措置法）ができたこともあり、その後のまちづくり協議会方式における最初の場面において、事業の必要性の理解から再度住民に対するいわば説得が必要になったということへの批判は見られている。一方で、行政や現場支援を行ったコンサルタントからは、早期復興のためにやむを得なかった方法論であるとの意見も出されてお

図表5 神戸市の協議会方式によるまちづくり



資料：神戸市「阪神・淡路大震災 神戸復興誌」（2000年1月17日）

図表6 土地区画整理事業地域における役員会の頻度（1月あたり、第1次まちづくり提案提出まで）



資料：まちづくり協議会報告資料より著者作成

り評価は二分されている。

第2段階においては、その後の協議会方式における住民参加では、多くの地域で図表6に示すようにコンサルタントにより役員会だけで月に複数回を、さらにその間に全体会等の説明会を開催する等、各協議会ごとに事業内容について数多くの検討を踏まえて合意形成を図ってきた経緯がある。これは、神戸市が持っていたまちづくり協議会方式という資産を有効活用した結果であり、丁寧な合意形成活動が行われ、結果的に単なる事業計画にとどまらないさまざまな「まちづくり」に対する議論まで進められていく等、地域のまちづくりの進展につながる動きにもなっている。

3 東日本大震災での「復興まちづくり」における合意形成概要

(1)「復興計画」における住民参加の実態

①復興計画における住民参加の概要

東日本大震災の被害を受けた東北3県の沿岸部の市町村のうち、復興計画を策定している市町村は40市町村にのぼる。このうち、市部について公表データで把握可能な範囲で、住民参加手続の状況について把握したものが次の内容である。

内容を概観すると、阪神・淡路大震災時と異なり、住民参加の形態はより多様化していることがうかがえる。特に、市民から幅広く意見を募集する手法としてのアン

ケート調査、パブリックコメントはおおむね基本的な手法として採用している事例が多い。

一方で、復興計画策定に係る委員会は、委員会の中に市民を入れている場合と入っていない場合の双方が見られた。ただし、前者の場合、別途市民委員会等の名称から成る市民中心の会議を設置している例も見られている。

さらに、高校生以下の未成年の意見に配慮した取り組み（作文募集や子どもを集めた会議の開催、子ども向けのアンケート等）を実施している例も複数見られる。

一方、近年の総合計画等では比較的良好に見られる取り組みである住民ワークショップに関する取り組みは、策定期間が限られていたこともあってと思われるが、取り込んだ事例は大船渡市や釜石市等ごく少数にとどまっている。

②特徴的な取り組み

ここでは、東日本大震災の被災自治体における合意形成手法について、地区レベルでの懇談会の開催や既存コミュニティ組織の活用等、アンケート調査やパブリックコメント等の一般的な手法とは異なる事例を紹介しそのポイントやプロセスを概観する。

(a) 岩手県宮古市～幅広い市民意向の把握のための市民懇談会の開催

◆復興計画の策定状況

岩手県宮古市では、復興計画について「基本計画」と「推進計画」の二部構成とすることとし、平成23年6月に検

図表 7 東日本大震災における住民参加の状況

	住民参加の状況
仙台市	アンケート調査、パブリックコメント、説明会、意見交換会、復興座談会
いわき市	津波被災市街地アンケート、パブリックコメント、津波被災地地区懇談会、検討市民委員会
石巻市	パブリックコメント、意見交換会、市民検討委員会
名取市	市民意向調査、パブリックコメント、地域懇談会、名取市新たな未来会議、震災復興市民100人会議
気仙沼市	パブリックコメント、震災復興市民委員会、作文募集(小中高)、地域協議会からの意見書提出
南相馬市	市民意向調査、パブリックコメント、市民説明会、復興市民会議
多賀城市	アンケート、骨子意見交換会、意見募集
宮古市	アンケート調査、パブリックコメント、市民懇談会、高校生との意見交換会、復興計画検討委員会
塩竈市	意向調査、パブリックコメント、震災復興検討委員会、地区懇談会
岩沼市	パブリックコメント、市民説明会震災復興会議
東松島市	アンケート、パブリックコメント、地区懇談会
大船渡市	アンケート、パブリックコメント、ワークショップ開催、子ども復興会議、地区懇談会
釜石市	復興まちづくりを考えるワークショップ、復興まちづくり委員会、復興地域会議、復興まちづくり懇談会、作文募集
久慈市	住民アンケート、パブリックコメント、意見交換会

資料：各種公表資料より、三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

討を開始し、基本計画については平成23年10月31日に、推進計画については平成24年3月30日に策定している。

さらに、岩沼市では、さらにその内容を地区ごとに具体的な計画内容として整理する「地区復興まちづくり計画」が策定されており、そこでは、被災戸数が多い地区ではWS形式による「復興まちづくり検討会」を設置し、住民の代表が地区計画の内容について検討し、市長に提言する「検討会立ち上げ型」での検討を行う等、市民意向に沿った形での計画策定が行われた。

◆復興計画の策定体制

専門的な見地からのアドバイスや多様な団体の参画による市民意見を把握するため設置した「復興計画検討委員会」を中心組織として、市側は庁内横断型組織である「宮古市東日本大震災復興本部」が中心となり計画策定を実施した。

住民との合意形成プロセスに関しては、後述する市民懇談会の他、被災地域世帯に対するアンケート調査や、関係団体との意見交換会も開催している。

◆幅広く市民意向を把握するための市民懇談会の開催

宮古市における取り組みの特徴のひとつとして、市民懇談会による市民意見の集約があげられる。これは、市

長と地域住民による座談会形式による取り組みで、平成23年6月23日～7月4日にかけて、13日程21会場で実施し、市民約2千人が参加しており、かなりボトムアップによる計画策定を試行したことがうかがえる取り組みである。

(b) 岩手県釜石市～地区単位での合意形成の実施

◆復興計画の策定状況

岩手県釜石市では、総合計画が未策定であったことから、今後のまちづくりの基本的な方向性を示す計画として策定し、平成23年12月に議決を経て策定している。

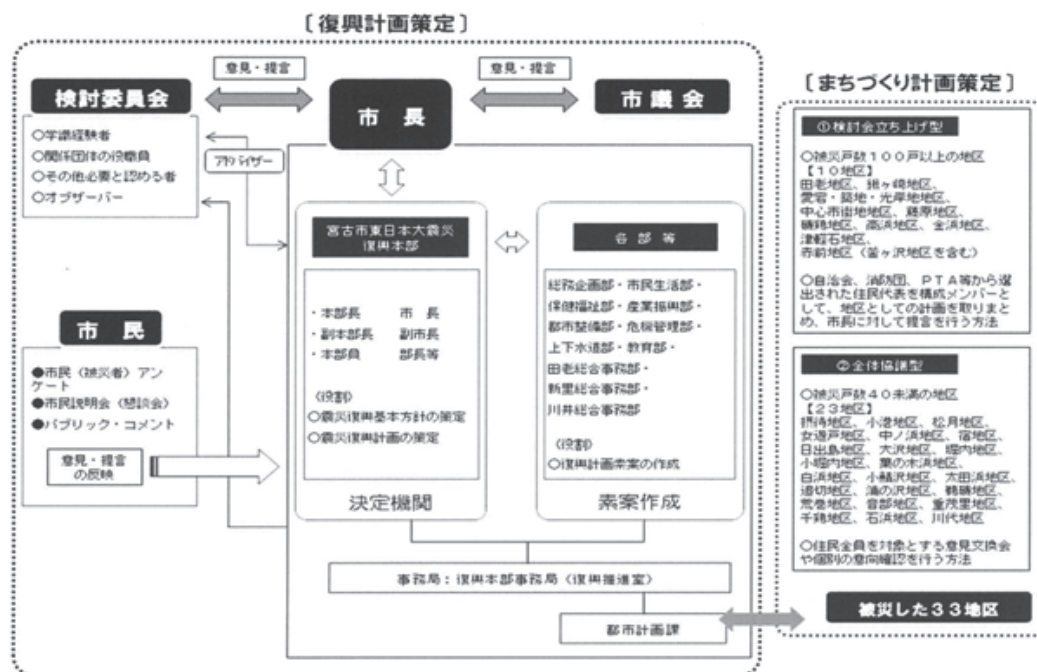
◆復興計画の策定体制

復興計画策定のための中心組織は、市内の多様な分野から代表者が参加する「復興まちづくり委員会」となる。具体的に市民意見を収集する場としては、被災地区ごとに設置した「復興まちづくり懇談会」(詳細後述)を設置し、さらに、専門的な提言を得るための組織としての「復興プロジェクト会議」と「復興まちづくり委員会アドバイザー」を設置する体制となっている。

◆地区ごとの合意形成を図るための復興まちづくり懇談会と復興地域会議の設置

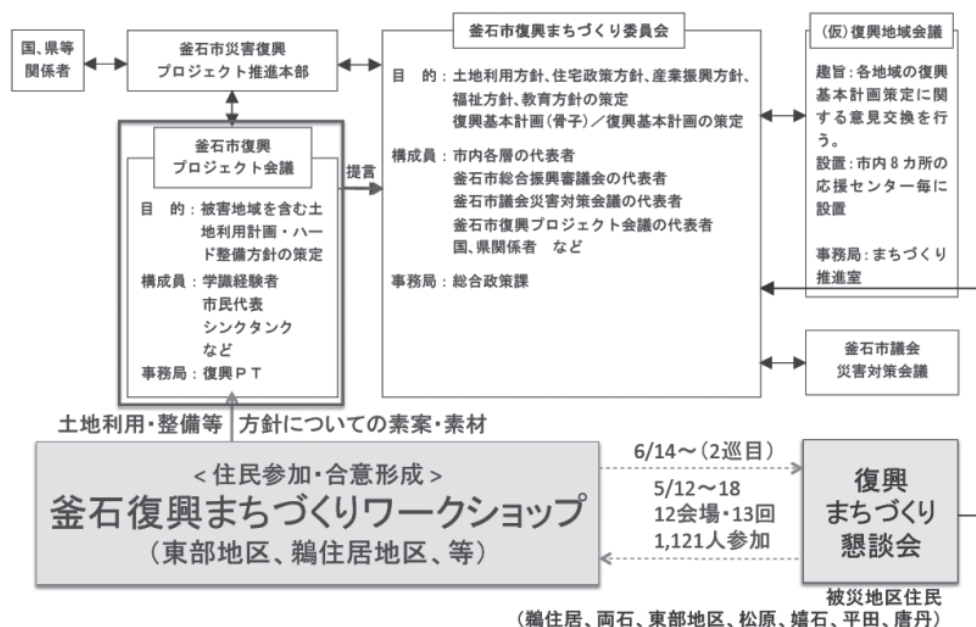
釜石市では、現地再建を大方針としたことから、それぞれの地区単位での意見を重視するため、市の方針の説

図表8 宮古市における復興計画策定体制



出典：宮古市「宮古市の復興に向けた取り組み」

図表9 釜石市における復興まちづくり基本計画策定体制



出典：釜石市「釜石市復興まちづくりワークショップ」配付資料

明と住民側からの意見を収集する場として、被災21地区ごとに「復興まちづくり懇談会」を開催した。この復興まちづくり懇談会は、従前の組織をベースとして組織体制を強化したもので、発災後5月から実質7ヵ月間で各

地区ごとに6回程度開催する等、地区単位での合意形成を図っている。

また、震災以前から設置されていた「地域会議」をもとにして、各町内会の代表を参加者とし、復興まちづくり

懇談会での意見取りまとめ組織として「復興地域会議」も設置し、被災地域内だけに設置する「復興まちづくり懇談会」では拾い上げることのできない被災地区以外も含めた市内全域からの意見集約・収集の組織として位置づける等、きめ細かい合意形成プロセスを実現している。

さらに、被災者が多く、「復興まちづくり懇談会」という形態で意見を出すことが難しい2地区については「釜石市復興まちづくり集中ワークショップ」を各2回ずつ開催し、復興にあたってどのようなまちにしていきたいかといった将来イメージや、それに関連する復興計画についての思いなどについての把握を行った。

(c) 宮城県東松島市～従来のコミュニティ組織を基盤とした合意形成

◆復興計画の策定状況

従来のコミュニティを重視していたため、バラバラに移転して良しとするのではなく、「将来にわたり持続的に生活可能な利便性の高いコミュニティをつくる」ことを

前提に、8割以上の同意を目指して復興計画を策定するという考え方で復興計画を策定し、平成23年12月に計画の基本方針部分の議決を行った。

◆復興計画の策定体制

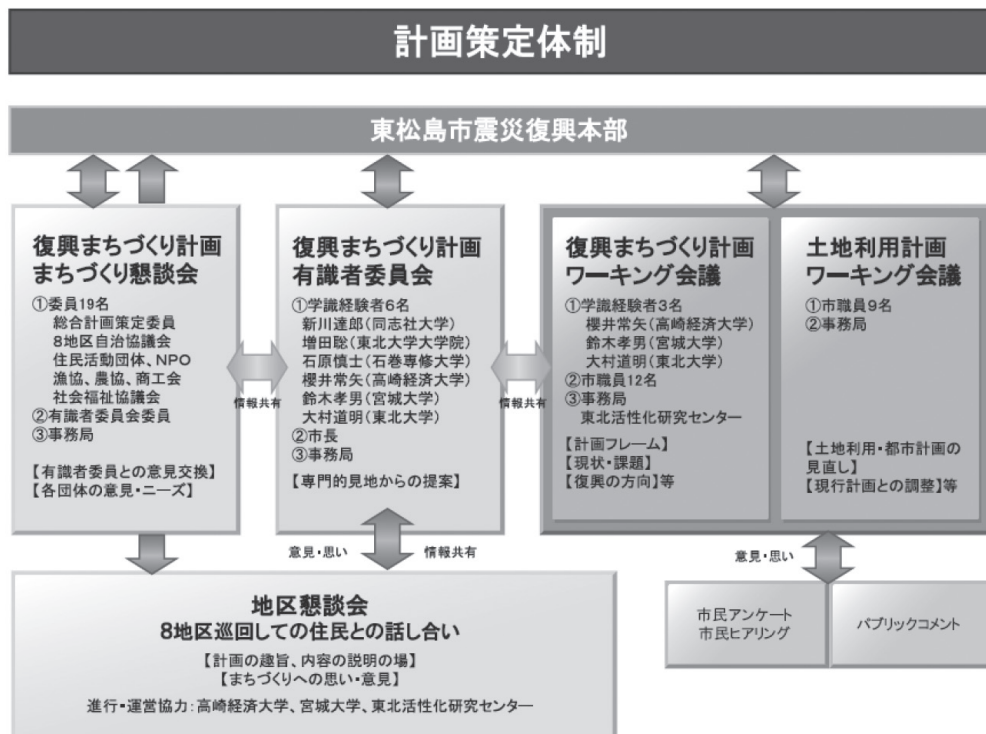
前総合計画策定委員（公募委員を含む）、8つの自治協議会役員からの推薦者、市内NPO団体、漁業団体、農業団体、商工会、社協等地域関係団体と、有識者から成るメンバーで構成される「復興まちづくり計画まちづくり懇談会」を中心検討組織とした。

一方、東松島市では、従来から自治基本条例をもとに8地区に予算をつける自治協議会制度を導入し、住民主体のまちづくりを実施しており、当該制度を活用した「まちづくり協議会」を設置し、さらに詳細な単位での「住民懇談会」「住民意見交換会」を開催した。

◆従来の自治組織を活用した合意形成の実施

東松島市の復興計画を行ううえで、地域意見を吸い上げるうえで基本の単位となったのは、8自治協議会ごと

図表10 東松島市復興計画策定体制



出典：東松島市「東松島市復興基本計画」

に設置された「まちづくり協議会」であり、当該地域を巡回してワークショップ形式で議論を行う「地区懇談会」を開催している。地区懇談会は、延べ50～60回開催し、将来のまちづくりのあり方や、現状のまちの課題等について検討を行った。

加えて、発災直後から、復興計画策定体制の構築に先駆けて、避難所を回り、自治協議会よりもさらに小さい地域で住民意見交換会、住民懇談会を開催し、意見集約を行っている。

③小括

冒頭に整理した通り、復興計画策定の合意形成において基本となるのは、アンケート調査による意向把握やパブリックコメントによる意見収集等の、平時の合意形成手法である。

一方で、今回事例として取り上げた通り、地域ごとの住民の意見をより丁寧な形で集約し、計画策定に反映するような手法もとられている。これらは、平時の計画策定であれば近年比較的良好に見られる手法であるが、災害復興における計画策定という観点では、阪神淡路大震災当時には見られなかった特徴のひとつといえる。

これは、東日本大震災ではこの後紹介する防災集団移転促進事業による復興まちづくりが次のステップとして控えており、その結果地区ごとの具体的な復興方針が、行政全体の復興計画とりわけ土地利用計画の中で重要な要素を占めたことも、その要因のひとつであろうと考えられる。しかしながら、全体計画を策定する中でこうしたボトムアップでの住民意見の吸い上げを図ることは平易な道筋ではなく、そこには行政における「地域単位での復興の重要性」「合意形成の必要性」への強い認識があったことも無視できない。

いずれの自治体においても、これらのより詳細な、地域単位での合意形成を図ったことが必ずしも復興計画策定の遅延にはつながっておらず、行政が強い意識を持って、高い頻度でのコミュニケーションを図ってきたことが大きなポイントとなっている。

しかしながら、一方で、これらの自治体においても、さ

まざまな会議体の中での参加者の偏りや短期間での合意形成の難しさ、さらにはマンパワーの不足等の課題も指摘されている。また、地域単位での合意形成を重視しすぎると、市域全体でのあるべき姿・プランとの齟齬が発生したり、そもそもとしてのあるべき姿やプランを提示しにくくなる恐れもある。

こうした課題を解決するためには、後述するように、復興計画のあり方や復興計画の合意形成のあり方についてあらためて問い直す必要がある。

(2) 高台移転によるまちづくり事業「防災集団移転促進事業」における住民参加

①防災集団移転促進事業の概要

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した地域のうち、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を支援する目的で定められた事業である。要件としては、移転戸数が10戸以上であること（ただし、東日本大震災および平成16年新潟県中越地震では、「5戸以上」に緩和）とし、建築基準法第39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（5分の4の補助）が得られるものである。

本事業の特徴は、第一に移転先を住宅団地、災害公営住宅、住民自ら移転先を決定する個別移転のいずれかから選択する形となること、第二に「移転促進区域」として指定した場合は、市町村が土地の買取を行うとともに、「災害危険区域」の一部として住宅の建築が禁止もしくは制限されること、第三に住宅団地造成の際、団地造成のみ（周辺道路、排水路等整備を含む）が対象となり、住宅建築そのものは住民が実施することとなること等が挙げられる⁴。

過去の災害においては、古くは昭和47年の秋田県豪雨災害（河辺町）において本事業が実施されており、以降、

図表11 防災集団移転促進事業の概要

1. 事業主体	・市町村
2. 事業計画の策定	・市町村は、移転促進区域の設定、住宅団地の整備、移転者に対する助成等について、国土交通大臣に協議し同意を得た上で、集団移転促進事業計画を策定 ・移転促進区域については、建築制限を行う
3. 補助対象	①住宅団地の用地取得造成 ②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助（借入金の利子相当額） ③住宅団地の公共施設の整備 ④移転促進区域内の農地等の買収 ⑤住宅団地内の共同作業所等 ⑥移転者の住居の移転に対する補助

資料：国土交通省ウェブサイト等より、三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

豪雨・地すべり災害、地震・噴火災害等発生時にはほぼ各年で実施されている。直近では、平成5～7年および平成8～10年に雲仙・普賢岳噴火災害（島原市）、平成6年に鹿児島県豪雨災害（溝辺町）、平成6～7年に北海道南西沖地震災害（奥尻町）、平成13年に有珠山噴火災害（虻田町）、平成17～18年に新潟県中越地震（小千谷市）でそれぞれ本事業が実施されている。

②東日本大震災における防災集団移転促進事業の実施状況と課題

東日本大震災の被災自治体では、平成27年3月現在、岩手県、宮城県、福島県、茨城県の4県16市11町1村、計135地区（すでに事業完了の市町村を除く）で事業が実施されているが、住宅として供給可能な時期別に見ると、特に被災規模が甚大であった山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市（以上岩手県）、石巻市、女川町、名取市（以上宮城県）等の一部事業では、平成30年度以降の事業完了が予定される等、事業によって進捗状況に大幅な遅延が見られ、被災地の復興を妨げる一因となっている。

東日本大震災では、津波災害により広域的かつ大規模に被災したことで、被災自治体の多くで移転用地の確保がより一層難しくなったことや、大規模造成工事や嵩上げ工事が前提となっていること等が事業の大幅な遅れの主要因となっている。しかし、こうした要因を除いても、事業ごとの進捗状況には大きな乖離が見てとれる。この背景には、住民の合意形成を核とする本事業の性格

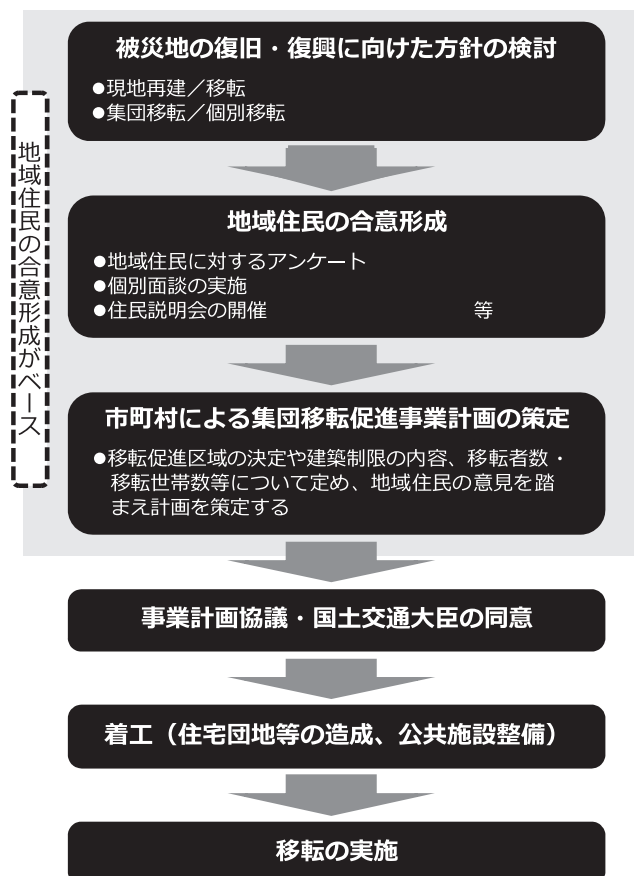
上、「住民の合意形成のあり方」が根幹的な問題として存在している。

③防災集団移転促進事業における住民合意形成の位置づけ

防集事業における住民合意形成は、先に述べた復興計画の策定プロセスにおけるそれとは性質をまったく異にするものである。防集事業の実施主体は市町村であるが、特に住宅団地を建設する場合、土地を購入もしくは借地し、住宅を建設し、住まうのは当然のことながら地域住民であることから、本事業においてどれほど地域住民の合意形成が重要であるかは指摘するまでもない。

通常、事業は図表12に示すフローで進行するが、特に方針検討や計画策定にあたっては、住民の意向を適切に踏まえ、反映させたものを行政計画として示せるかが極めて重要となる。

図表12 防災集団移転促進事業実施の流れ



資料：国土交通省「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業パンフレット」より、三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

④東日本大震災の被災自治体において質の高い住民合意形成がなされた事例

以降では、東日本大震災の被災自治体において、特に質の高い住民合意形成の取り組みがなされ、事業が極めてスピーディに進捗した5事例を取り上げ、そのポイントやプロセスを概観する。

(a) 岩手県宮古市田老地区

◆地域概況と被災状況

岩手県宮古市田老地区（旧田老町）は人口約4,000人の集落で、かつて明治三陸津波で人口の半数以上が亡くなる甚大な被害を受け、その後の昭和三陸津波ののち、昭和9年頃から約20年をかけて、のちに「日本一」と謳われる高さ10メートル、総延長約2.5キロメートルにも及ぶ「X字」型の巨大な防潮堤を築いた。しかしながら、東日本大震災の津波でその高さを優に超える20メー

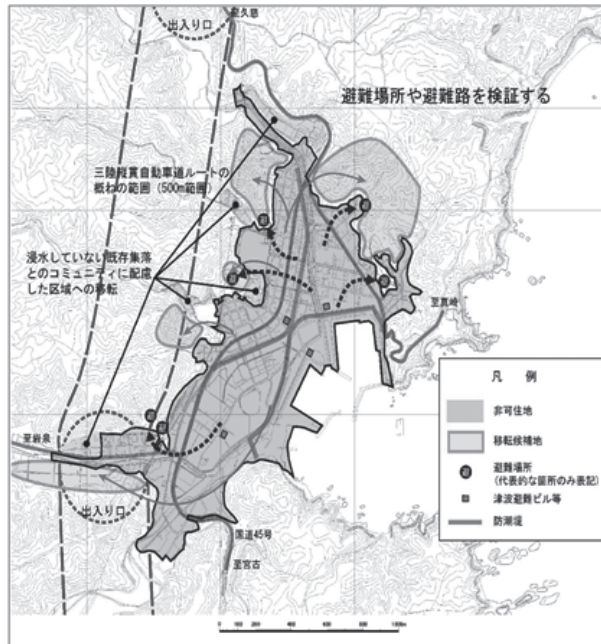
ルもの津波災害に見舞われ、防潮堤の一部が破壊されるとともに、守られるはずの集落は壊滅的な被害を受けた。

◆復興パターン案4案の提示

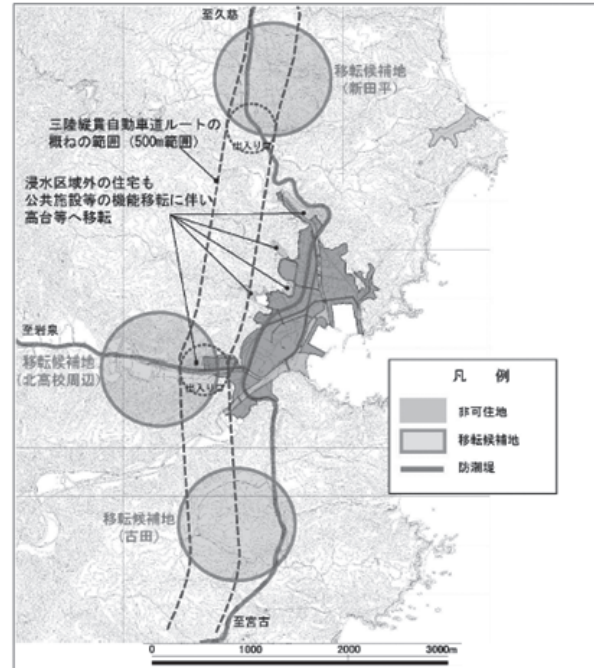
こうした被災状況を受け、宮古市は、被災後早い段階で、県による防潮堤整備を前提として津波シミュレーションに基づく復興パターン案を4案提示した。

図表13 田老地区の復興パターン案

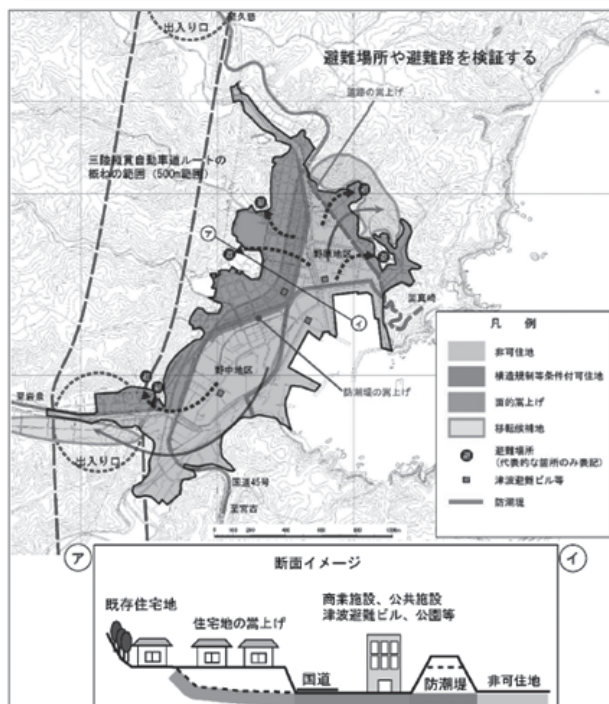
案A-1：浸水区域は非可住地とし住宅地を背後の高台へ移転



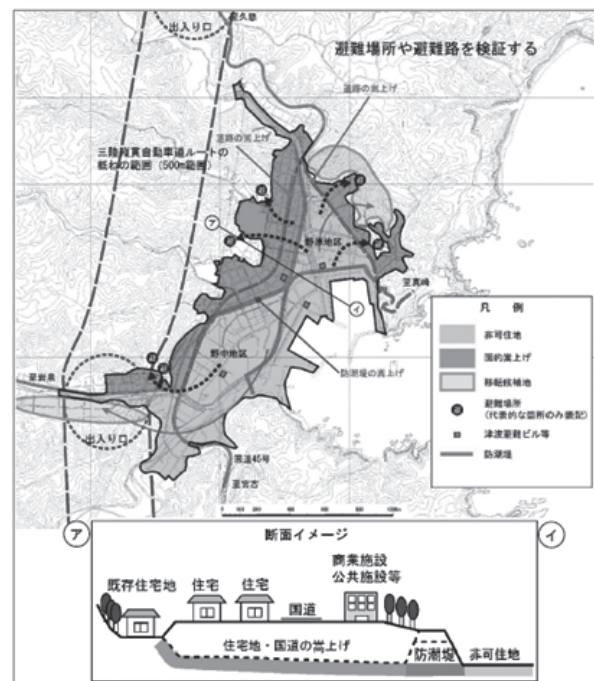
案A-2：浸水区域は非可住地とし、住居・まち機能の全てを集団で移転（候補3箇所）



案B-1：一部地区（野原、野中）は非可住地とし背後の高台へ移転＋田老市街地の一部を嵩上げ



案B-2：一部地区（野原、野中）は非可住地とし背後の高台へ移転＋田老市街地の全面を嵩上げ



資料：国土交通省ウェブサイト等より、三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

◆まちづくり方針の条例化による住民意識の醸成

東日本大震災の被災を受け、住民とまちづくりの方針を共有するための方法として条例化を行った。最大クラスの津波（東日本大震災時に発生した規模の津波）浸水により、建物の被害が予想される区域を災害危険区域として指定し建築を制限することで、今後、津波が発生・浸水した場合でも住民の生命、財産を守り、地域全体が壊滅的な被害を軽減するため、「宮古市災害危険区域に関する条例」（平成24年10月24日制定）を制定した。

◆住民意向に寄り添った再建案をベースとしたまちづくりの実施

4案を提示したものの、多様な被災様相に比例して住民の住宅再建意向も多様化した。これを受け、市は、高台移転を希望する場合には高台への移転を、現地再建を希望する場合には防潮堤の高さを鑑みながら必要に応じて嵩上げ等を行うことで現地再建が可能となるよう制度設

計を行い、住民の住宅再建意向に沿ったまちづくりを行うこととした。

具体的には、市の災害危険区域を予想浸水深別に3種類に区分し、建物の構造により現地再建が可能となる区域を設けることで再建方法の選択の幅を広げた。浸水深が浅い区域については、住民意向を踏まえ、現地再建が高台移転の選択が可能とし、現地再建希望者のためには嵩上げを行い、高台移転希望者には団地を計画した。その結果、住民意向を束ねながらまちづくりを行うことで、よりコンパクトなまちづくりと自力再建に向けた環境支援が可能となった。

◆被災規模別の2種類の住民合意形成手法の使い分け

東日本大震災から約半年後の平成23年9月には、住民意向を把握し、まちづくり計画に反映するための方法として、被災規模に応じて2種類の住民合意形成手法を使い分ける形で、住民合意形成を開始していた。

図表14 宮古市における災害危険区域の区域種別と建築制限の方針

区域	種別	予想浸水深	区域区分	建築制限の方針
予想浸水心が1 m以上の箇所を含む区域（災害危険区域）	第1種	概ね2 m以上の区域	予想浸水深2 m以上を含む、地形地物により区画された区域	住宅の建築禁止
	第2種	概ね1 m以上2 m未満の区域	予想浸水深1 m以上を含む、地形地物により区画された区域	住宅の建築構造規制 強固な建物で1回に居室がないもの、または基礎の高さが道路から一定程度（1.5 m）以上のものに限り建築を認める
	第3種	概ね1 m未満の区域	地形地物により区画された第1種または第2種区域の周辺区域	住宅の建築構造規制 基礎の高さが道路から一定程度（0.5 m）以上のものに限り建築を認める
予想浸水深が1 m未満の区域	災害危険区域を設定しない			

出典：宮古市「宮古市災害危険区域に関する条例の骨子について」

図表15 復興まちづくり検討会規約

（目的）

第1条 田老地区復興まちづくり検討会（以下「検討会」という。）は、東日本大震災により甚大な被害を受けた田老地区において、再び津波により人命が失われることがないまちづくりを進め、活気があふれる地区の復興を実現するため、広く住民及び産業等関係者（以下「住民等」という。）の意見や地区の特性をふまえた住民主体の地区復興まちづくり計画（以下「復興まちづくり計画」という。）を策定し、宮古市に提案することを目的とする。

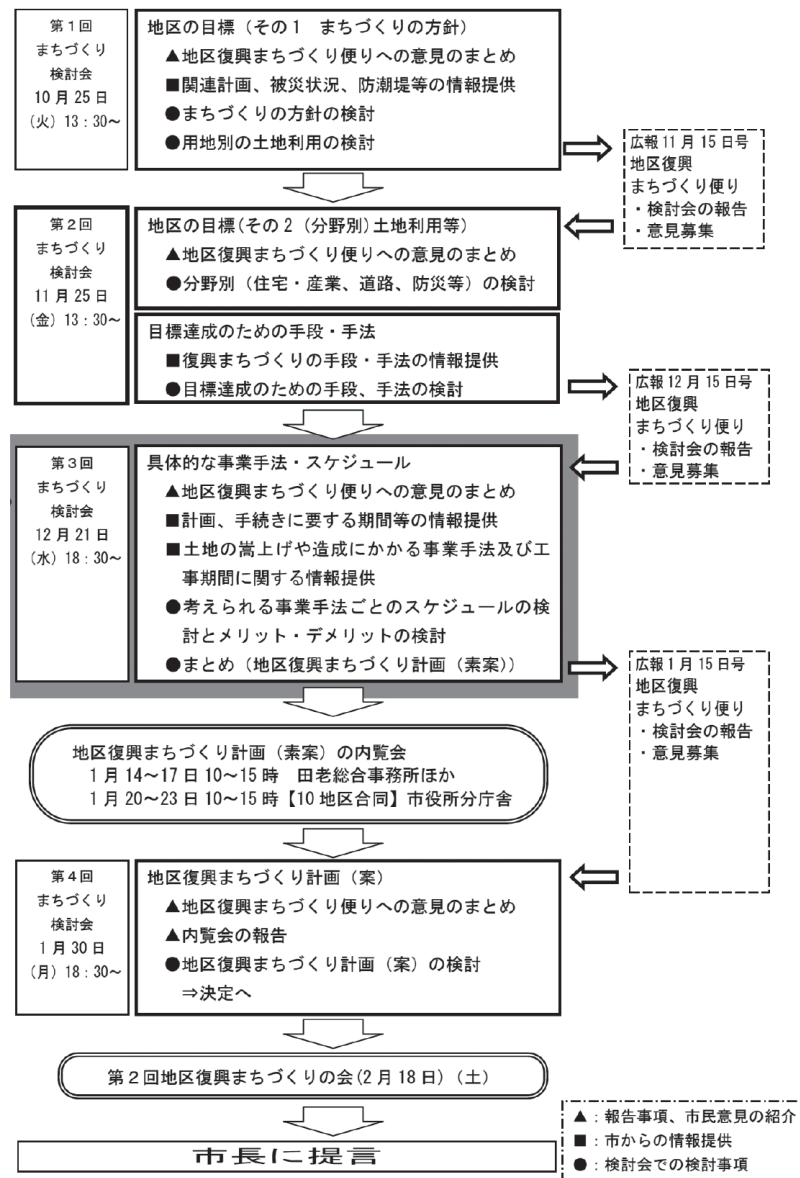
出典：宮古市「田老地区復興まちづくり検討会 規約」

具体的には、全33地区のうち、被災戸数が100戸以上の地区では、WS形式での検討を中心とする「復興まちづくり検討会」を設置・開催（検討会立ち上げ型（10地区））し、住民主体で復興まちづくり計画を検討し、市長への提言を行った。一方、残りの被災戸数が40戸未満の地区については、全住民を対象とした「意見交換会」を開催し、被災住民には個別に意向確認を実施し、適宜計画に反映させる「全体協議型」（23地区）を実施した。

◆「復興まちづくり検討会」による検討プロセス

「復興まちづくり検討会」では規約を作成し、住民主体で計画策定に取り組むこと、取りまとめた策定案を市に提案することを明示した。検討会への参加住民は、自治会、消防団、商店街、PTA役員等から選出された住民である。なお、田老地区においては、すでに住民主体のまちづくりを行うべく、自治会主体で結成された「まちづくり協議会」が存在していたため、この組織を検討会に発展させた。

図表16 田老地区復興まちづくり検討会における検討経緯



出典：宮古市「第3回田老地区復興まちづくり検討資料」

「復興まちづくり検討会」による検討は、主にワークショップ形式で再建案やゾーニング、まちの将来像について検討を行い、住民案として作成したうえで市長に提言し、そのうち対応可能な内容を計画に反映する手法とした。全4回の会議を予定していたが、田老地区では4回ではまとまらず、計7回開催した。また、検討会のなかで、「内覧会」として、復興まちづくり計画（素案）を広く住民に公開し、意見募集するプロセスを踏んでいる。このほか、検討会の検討経緯や出された意見を取りまとめて周知するため、「復興まちづくり便り」を地区別に作成し、市内に全戸配布して周知している。

(b) 岩手県釜石市花露辺地区

◆地域概況と被災状況

釜石市の沿岸部は、国立公園に指定された美しいリアス海岸が続き、点在する浜ごとに漁業集落が形成され、特に花露辺地区は約70世帯と小さな集落ならではの独特の連帯感の高い強固なコミュニティを築いてきた。一方、地理的には、市域全体で見ても、リアス海岸の後背地真後には山々が連なり、約400平方キロメートルの市域

のうち、可住面積は約50平方キロメートルと1割程度で、このうち東日本大震災の浸水面積は7平方キロメートルにも及び、漁業を生業とする多くの住民にとって甚大な被害となった。

◆地域発、行政への要望書の提出と移転先の提案

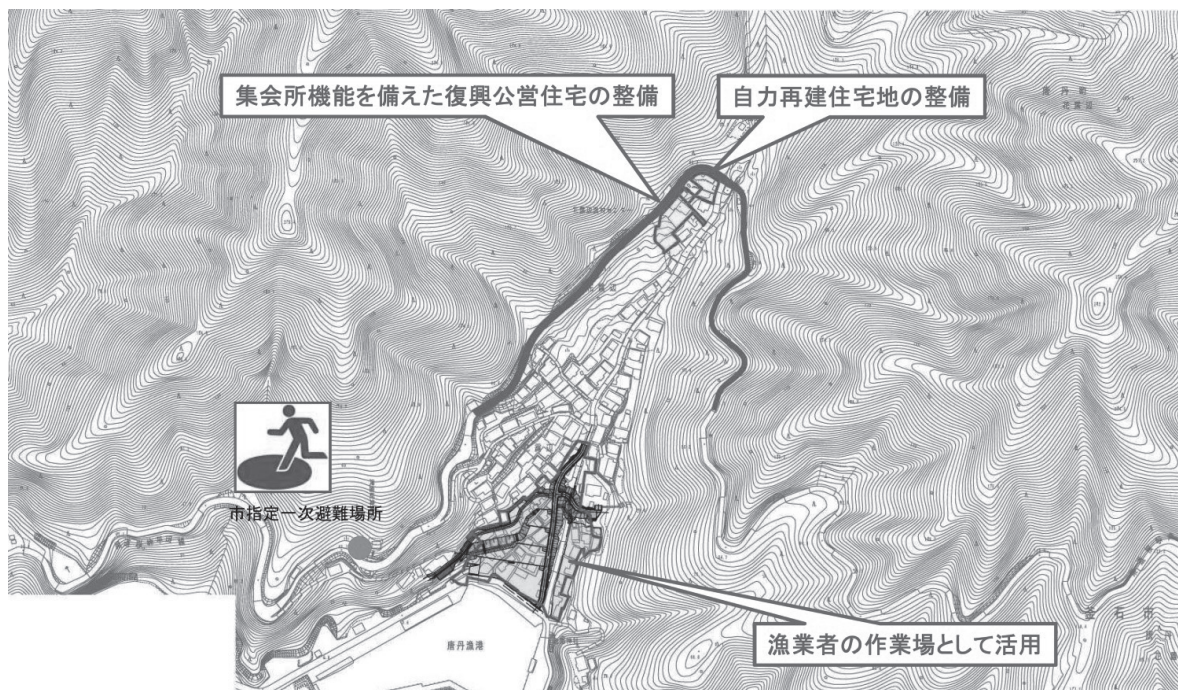
花露辺地区は強力なリーダーシップを有する自治会長のもと、住民の意向を取りまとめた要望書を震災から3ヵ月後の6月に市に提出した。市域の大部分が浜の背後に山間が広がる地形であったことから、釜石市としても移転候補地の選定に苦慮していたところ、花露辺地区から移転候補地の提案があったことを受け、その候補地への移転を前提とした検討がスムーズに進んだ。

地域から提案された候補地は、もともと漁村センターがあった場所で、これを廃止して住民の居住にあてるという判断が住民提案でなされたものである。

◆町内会長の強力なリーダーシップによる円滑な合意形成

花露辺地区は、町内会長のリーダーシップのもと、地区で独自に意向調査を実施し、早い段階で住民間の意識

図表17 釜石市花露辺地区復興土地利用計画図（案）



出典：釜石市「花露辺地区まちづくり協議会・地権者連絡会」資料

のすりあわせが行われていた。これは、小さな漁業集落であったこと以上に町内会長への住民の信頼が非常に厚かったこと、町内会長が的確にリーダーシップを発揮し住民意向を取りまとめたことが、他地区と比較しても群を抜いたスピードで合意形成を円滑に進める原動力となった。

◆早期からの住民意向に基づくまちづくり方針の決定

発災直後から地区ごとに住民意見を把握した結果、集約型での新たなまちづくりではなく、従来住んでいた地域での現地再建意向が強く示されたことを受け、現地再建を前提として復興まちづくりを行うこととした。

◆住民・事業者・地権者からなる「復興まちづくり協議会」と地権者を対象とした「地権者連絡会」の2部制の採用

釜石市は、被災した21地区ごとに住民合意形成のための組織として、「復興まちづくり協議会（以下、「協議会」）」および「地権者連絡会」を組成し、地域住民をはじめとした事業者、さらには移転用地を所有する地権者とも議論を重ねながらまちづくり計画を進める環境を整備した。

協議会は、前出の復興計画策定時から継承された組織

で、住民のための合議体であると同時にすべての住民に対して行政が情報提供を確実に行うための場として機能した。また、協議会に市長が出席することで、協議会で出された一定の結論の意味をより意義あるものにした。

一方、釜石市の特徴は、住民合意の前に必ず必要となる地権者との合意形成・協議をスムーズに行うために「地権者連絡会」を設置したところにある。まずは地権者連絡会で協議を行ったうえで協議会を開催することで、地権者以外の住民意見を把握してその意向を地権者に伝えるとともに、地権者の意向を踏まえることで、住民の合意形成をより現実的なものとするのが可能となった。

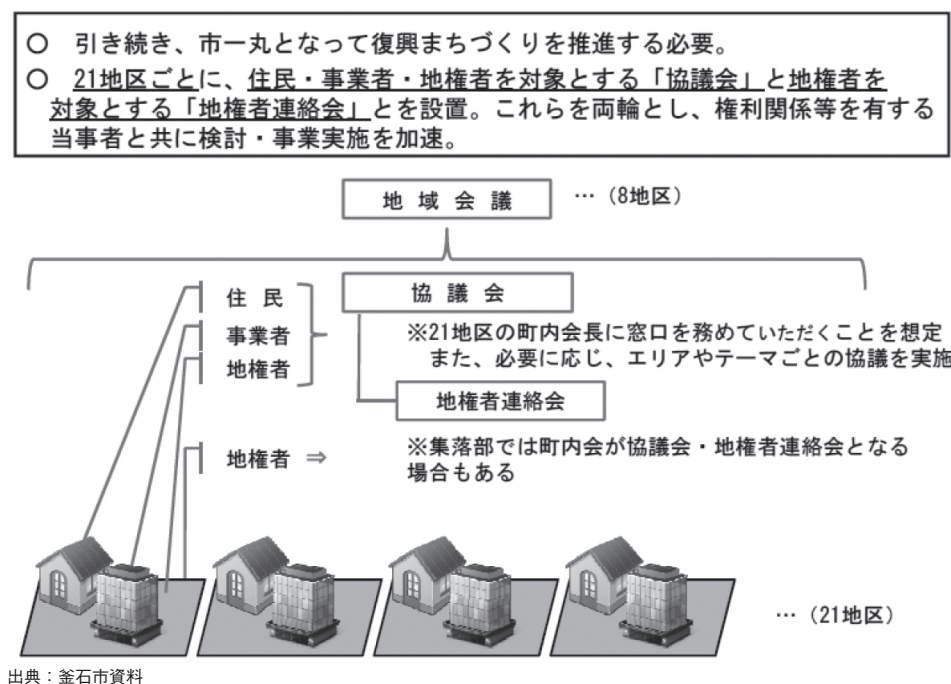
花露辺地区については、浸水域を災害危険区域として指定し、コミュニティ拠点と居住地域を高台へ移転する一方、浸水しない道路の設置や避難路の設置、災害危険区域の一部を漁業者の作業場として活用する等、漁業集落ならではの住民ニーズを満たすかたちでまちの再建が行われている。

(c) 宮城県仙台市

◆地域概況と被災状況

仙台市の被害状況は大きく、沿岸部の津波被害と丘陵

図表18 復興まちづくりの検討組織



部の宅地（地すべり）被害に大別される。津波による被害は沿岸に位置する宮城野区、若林区の沿岸部に集中している。宮城野区は、仙台塩釜港を有しており、住商農が混在している。一方、若林区沿岸部は農地・田園地域が広がる地域である。浸水被害を受けたのは約8千世帯で、このうち農家が約1千世帯を占める。

◆早期からの住民意向の把握

復興計画の策定と並行して、津波被災者に対する「住民意向アンケート」（平成23年5月・10月）による意向把握を実施するとともに、「東部地域まちづくり説明会」（平成23年8月・9月）を実施し、津波浸水シミュレーション結果の説明や防災集団移転促進事業の概要、移転対象地区案等の提示等を行った。

◆災害危険区域の指定と防災集団移転促進事業の実施の決定

平成23年11月30日に復興計画を策定した後、平成23年12月16日に計画に基づき議会において災害危険区域を指定し、翌日から「防災集団移転促進事業に関する説明会（第1回）」を開催した。その後、防災集団移転促

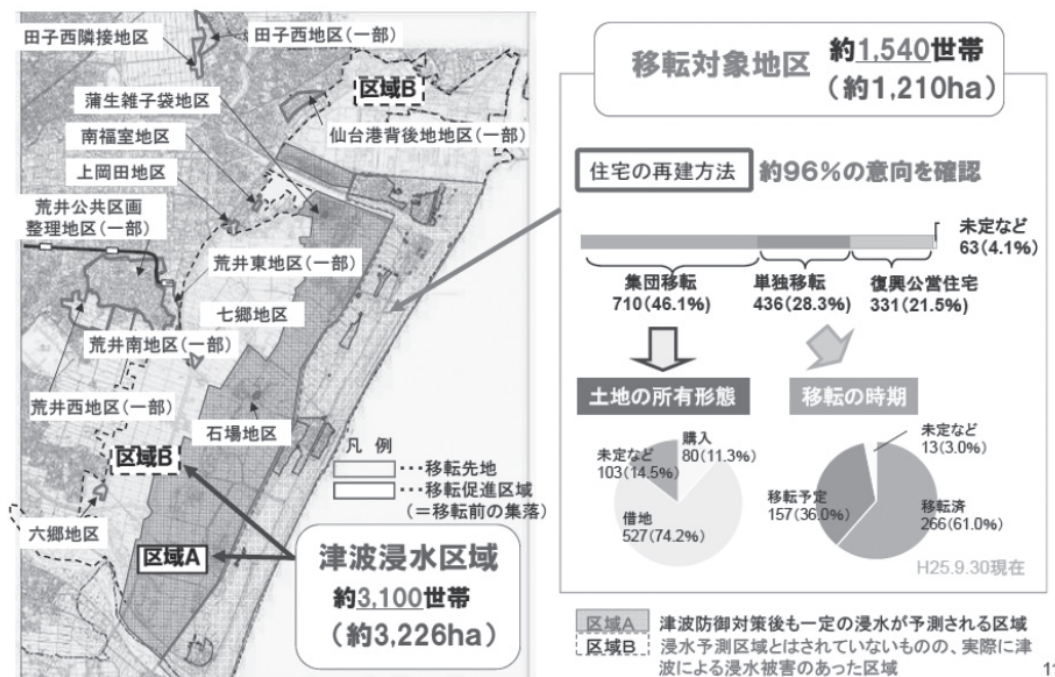
進事業等に関する意向調査を行いながら、同事業の実施を決定した。

◆市のまちづくり方針と移転先の自由選択方式の採用

市としては、住民意向を踏まえつつ、震災前から機能集約型のまちづくりに取り組んでおり、その考え方に基づき、コミュニティの維持を図りながら、東部地域の被災地から市内の3つの東西方向のラインに沿って、おおむね中学校区単位の中で西部地域に移動する方針で移転候補地を検討した。

移転元との土地の価格差や農業に従事する被災者等に配慮し、市街化調整区域内の移転先を想定し、さらに可能な限り既存集落に隣接することを意識した。それ以外にも区画整理事業を着手あるいは事業化しようとしている箇所についても、移転候補地として提示した。具体的な移転候補地については、市側から提示を行い、説明会や個別相談会等で意見を把握しながら確定し、最終的に絞った移転候補地から被災者に選択してもらう方式を採用した。

図表19 仙台市東部地区における災害危険区域の設定と移転先



注：区域Aおよび区域Bについては独自制度による支援

資料：仙台市復興事業局震災復興室「仙台復興レポート vol.13」（2013.11.21）

◆きめ細やかな相談対応の実施

平成24年1月から対象住民に対し、個別相談会を複数回に分けて実施した。個別相談会では、防集事業での支援内容や負担額の想定等について、被災者ごとに個別に相談対応した。

また、「防災集団移転促進事業に関する説明会（第2回）」を開催し、移転先周辺地域の情報提供や買取価格提示等、移転にかかる情報提供を中心に実施した。「防災集団移転促進事業に関する個別相談会」については、被災地または仮設住宅近隣で人が集まりやすい場所に会場を設定し、ブースを設け、おののちに職員を配置して対応した。相談時間は1人あたり1時間を基本とし、被災者の入れ替わりや相談時間の延長等を考慮し、30分の余裕をみた。個別相談会は計7回開催し、延べ2,600件の相談を受け付けた。

◆「申出書」による意向確認

移転先を移転希望者が自由に選択できる方式としたことで、事業計画を作成するうえでは、被災者の移転希望先等について詳細に確認する必要があったことから、震災から1年経過後の平成24年3月に「申出書」を被災者

に作成・提出してもらった。なお、申出書の記入についての説明会も開催した。

◆目的に応じた移転先確定前後での住民ニーズ把握方法・形態の変更

移転先決定以前は、多くの住民に対して情報を提供し検討してもらうため、住民全体を対象とした「説明会」を住民との意思疎通の場としていたが、移転先確定後は、移転先ごとの移転希望者を対象としたワークショップまたは説明会形式で今後のまちづくりの検討を行う「まちづくり意見交換会」とし、より個別具体的なニーズ把握が可能な形とした。

(d) 宮城県岩沼市玉浦西地区

◆地域概況と被災状況

岩沼市は、人口約4万人、田園地区と工業地区が混在する都市で、西部の山間地域から東部の太平洋岸に至るまでなだらかな平野が広がっている。東日本大震災では沿岸部を中心に市域の約50%が浸水する被害を受けた。

◆被災後早期からの住民意向把握のための「6地区代表者会議」の立ち上げと移転先の決定

震災直後から被災した6地区の町内会長、区長、町内

図表20 6地区代表者会議における検討経緯

期日	協議内容
平成23年 4月18日	被害状況について、今後の対応について
5月2日	地盤沈下について、支援制度について、復旧・復興について
6月21日	集団移転に関することについて、復興グランドデザイン(案)について
10月4日	これまでの懇談経過について、集団移転先候補地について
11月2日	集団移転先候補地について、第1回個別面談調査について
12月22日	第1回個別面談調査結果について
平成24年 2月16日	集団移転に係る各種金額・移転促進区域等の考え方について
4月9日	集団移転に関するスケジュールについて、まちづくり検討委員会について
5月18日	第2回個別面談調査について
6月25日	第2回個別面談調査結果について
8月24日	移転先の地区配置等について
10月1日	まちづくり検討委員会報告書について、市独自支援策について
11月1日	かさ上げ道路法線について、災害危険区域について、移転促進区域について
平成25年 1月8日	集団移転の進捗状況(支援制度、元地買収、災害危険区域等)について
2月25日	独自支援策、工事進捗状況、地区計画、千年希望の丘、展示場等について

出典：岩沼市「岩沼市の防災集団移転の事業概要等」

会役員等から成る「6地区代表者会議」を立ち上げ、震災から約1ヵ月後の平成23年4月18日に初回協議を開催した。最終的に移転するか否かの最終決定は各集落の意向に任せることとした。

この会議での決定を市としての決定事項とするため市長または副市長が必ず出席する重要な会議として位置づけた。

◆6地区集約型による移転

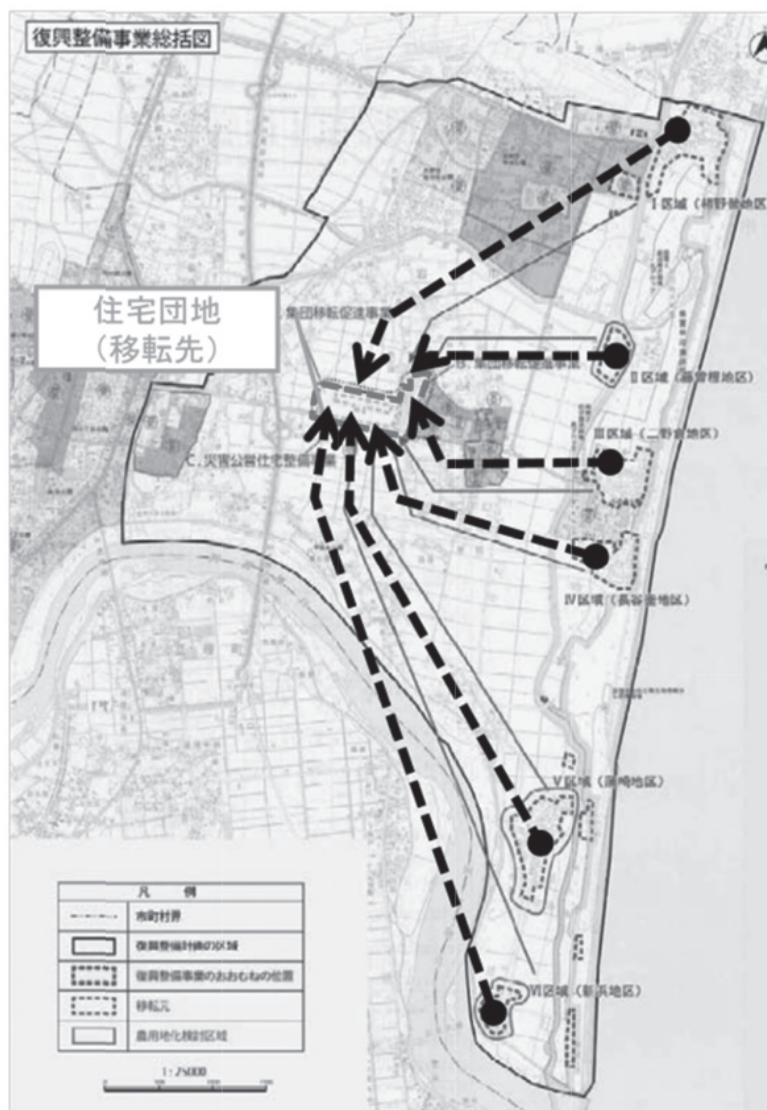
6地区代表者会議で出された住民の要望をベースに市で取りまとめた移転先の候補地を各地区に提示し、調整

した結果、いずれの地区の提案にも共通して含まれていた玉浦西地区を、6地区集約型での移転先として平成23年11月に決定した。移転先の小中学校の学区が移転前と同一学区内であったこともスムーズな合意形成を後押しした。

◆2度の個別面談調査とまちづくりアンケート調査による細やかな意向の把握

平成23年12月1日～22日に地権者交渉と並行して第1回個別面談調査を実施し、詳細な移転希望やニーズを把握し、戸数調整を実施した。個別面談調査時には

図表21 岩沼市における6地区集約型移転の概要



出典：岩沼市「玉浦西地区防災集団移転促進事業概要」

国・県からの情報を収集し、可能な限り提供することで移転戸数の把握に努めた。その後、国の事業制度が確定した平成24年5月～6月にかけて、最終的な意向調査という位置づけで第2回個別面談調査を実施した。

これに加え、アンケート調査を実施し、移転先の玉浦西地区へ移転を希望する住民、玉浦西地区以外へ移転を希望する住民、さらに移転先である玉浦西地区周辺に住む住民の3層を対象として、将来のまちづくり、コミュニティのあり方や、地域に必要な施設についての意向調査を実施している。

◆「地区懇談会」による移転対象地区住民への丁寧な説明

さらに、計約30回程度地区別に懇談会を実施し、制度に関する説明等を実施した。防災集団移転促進事業の説明は複雑で1回の説明会で理解が得られる性質のものではないことを踏まえ、住民からの要望があった場合や、6地区代表者会議からの依頼があった場合等、必要に応じて職員が地域へ足を運び、つど説明を行う体制を取っている。

◆住民主体でのまちづくり検討のための仕組み「玉浦西地区まちづくり検討委員会」による検討

集団移転を単なる「宅地造成」としてではなく、「世代交代しながら未来に引き継がれる持続可能なまちづくりを行うもの」であることと位置づけ、住民主体で検討を行ってもらうため、「玉浦西地区まちづくり検討委員会」（平成24年6月）を設置し検討を行った。メンバーは移転対象地区住民、移転先周辺地区住民、有識者、アドバイザーで構成され、移転対象地区代表者は被災6地区から3名ずつ選出した。その際、多様な市民の声を反映するため、「区長」「女性」「40歳代までの若者」の視点で参加者を選出してもらうよう配慮して選出された。

また、検討委員会では、住民が近い将来実際に生活するまちのイメージを描きやすいような工夫が細部になされた。具体的には、模型や地図を用いながらの検討に加え、最終的に世帯ごとの画地割りまで決定したうえ、模型化することで、実際の居住の具体的なイメージを持ちながら検討を行うことに重きが置かれた。

図表22 まちづくりアンケート調査の実施概要

3. 玉浦西地区のコミュニティやシンボルについてお伺いします。

(2) 結果のコミュニティのあり方について、あなたのお考えにもっとも近いものはどれですか。次の中から1つ選んでください。

1 これまで住んでいた地区単位でまとまってコミュニティを維持した方がよい
2 これまでの地区にこだわらず、新しいコミュニティを作った方がよい
3 その他（具体的に）

(3) コミュニティを維持していく、または新しいコミュニティを形成するために必要と仰られることはどんなことですか。あなたのお考えにもっとも近いものを1つ選んでください。

1 風習や祭りなど、従来から地区のみんなでやってきた活動を引き継ぐ
2 新しい風習や祭りなどを作り出して、地区のみんなで活動する
3 従来の地区にあったシンボルとなるものを玉浦西地区に移転する
4 新しい地区のシンボルとなるものを玉浦西地区につくる
5 その他（具体的に）

(4) 地区のコミュニティを維持、継承していくために必要となる各地区の風習や祭り、シンボルとなるようなものには、どのようなものがありますか。具体的な名称などをご自由に記入ください。

(5) 玉浦西地区にこれまでの地区（6集落）をどのように配置したら良いと思いますか。あなたのお考えにもっとも近いものを1つ選んでください。

1 これまで住んでいた地区を基本とした配置がよい
2 これまで住んでいた地区をもとに他の地区とゆるやかにつなげる配置がよい
3 これまでの地区にこだわらないで、各個人の希望を優先するなど、自由に配置した方がよい
4 その他（具体的に）

(6) 玉浦西地区の周辺の住民の方とどのようなつきあいをされますか。次の中からいくつでも選んで、あてはまる番号に○をつけてください。

1 友達や知り合いの家に相互に訪問するなど密接なつきあい
2 地区の祭りや学校行事などに相互に参加するようにつきあい
3 親や親戚の家に行く程度のつきあい
4 まちであつたらあつたつきあう程度のつきあい
5 その他（具体的に）

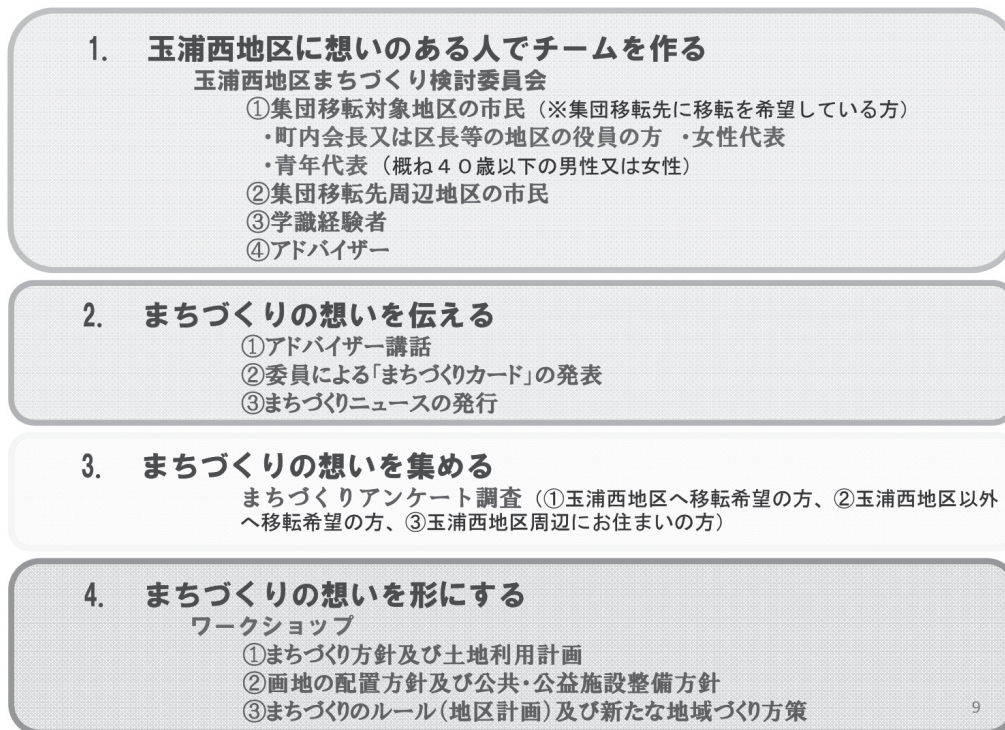
A) 玉浦西地区へ移転希望の方
(対象＝中学生以上の方全員、質問項目＝12)
① 将来のまちづくりについて
② コミュニティやシンボルについて
③ 地区に必要な施設について
④ まちづくりのルールについて 等

B) 玉浦西地区以外へ移転希望の方
(対象＝世帯ごと、質問項目＝5)
① 将来のまちづくりについて
② コミュニティやシンボルについて 等

C) 玉浦西地区周辺にお住まいの方
(対象＝世帯ごと、質問項目＝6)
① 将来のまちづくりについて
② コミュニティやシンボルについて
③ 地区に必要な施設について 等

出典：岩沼市「岩沼市防災集団移転促進事業「玉浦西地区」のまちづくり」

図表23 玉浦西地区のまちづくりの展開方針



出典：岩沼市「岩沼市防災集団移転促進事業「玉浦西地区」のまちづくり」

図表24 まちづくり検討委員会における玉浦西地区土地利用計画の検討経緯



出典：岩沼市「岩沼市防災集団移転促進事業「玉浦西地区」のまちづくり」

◆従前のコミュニティやつながりに配慮したまちづくり
 土地利用計画の検討にあたっては、従前のコミュニティや地域住民間のつながりを維持するため、従前の地区ごとに区割りを行い、地区単位で移転を行っている。一方、新たにできるまちの周辺地域の住民とも交流の機会を設け、あらたなまちが従前の地域に溶け込みやすいよう配慮されている。

(e) 宮城県東松島市

東松島市は旧矢本町と旧鳴瀬町の合併により平成17年に誕生した比較的新しい自治体で、人口は約4万3千人である。自治基本条例に基づき、平成21年度から市内8地区ごとに自治協議会組織を設置し、地域の自治活動を推進してきた。仙台市、石巻市にほど近いことからベッドタウンとしての性質と、沿岸部は漁業・養殖業等を中

なった。協議会を活用し、8自治協議会ごとに「まちづくり協議会」を設置し、説明会方式で、行政案の説明を行った。平行して、行政区単位で分割した地区ごとに「住民懇談会」「住民意見交換会」（いずれも意見交換会）を開催し、行政案の説明に注力している。

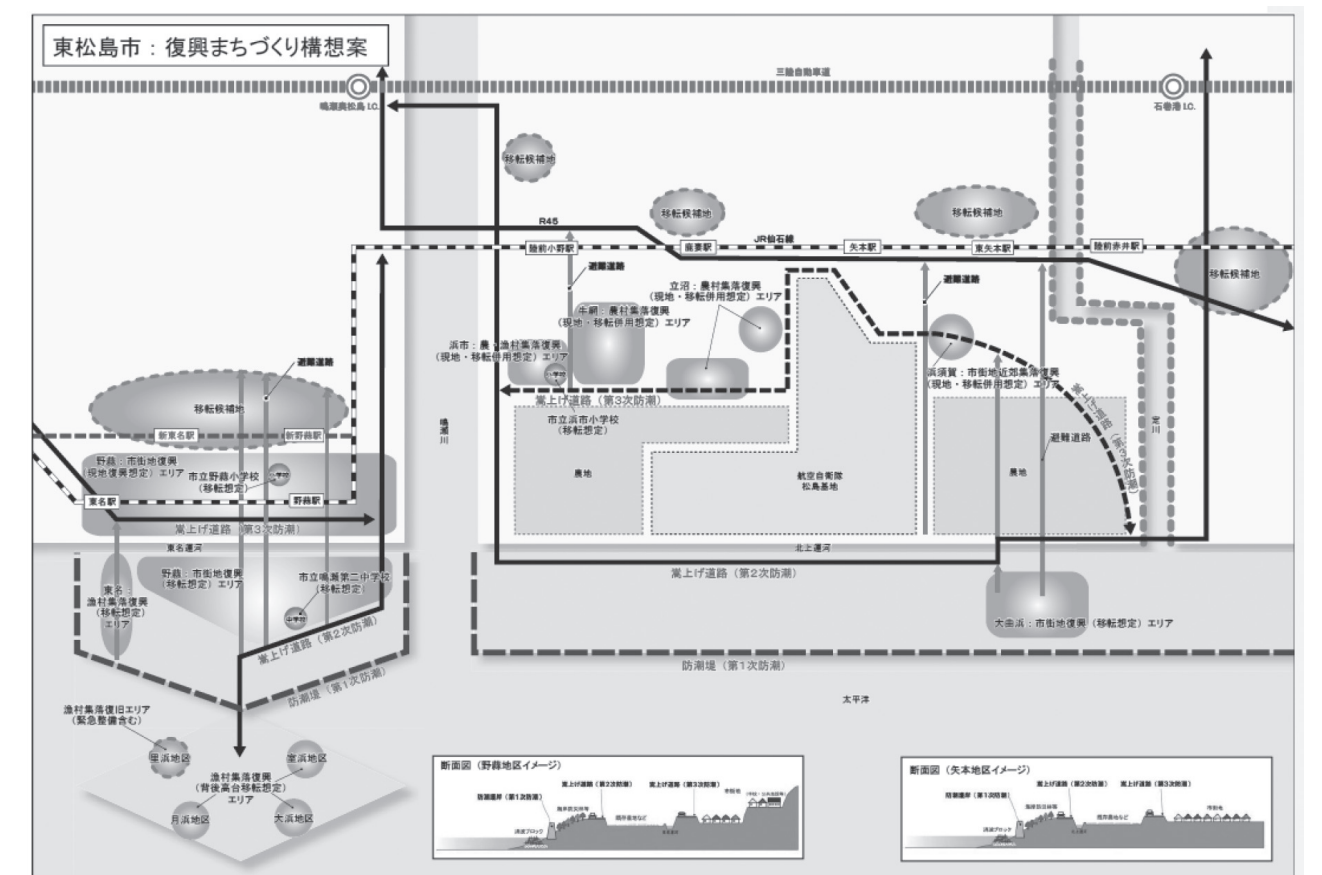
◆住民との対話組織「地区懇談会」を核とした合意形成

市外避難者との連絡を確保できるようになった平成23年8月以降、自治協議会を単位とした地区懇談会を開催し、具体的な移転先や移転方法について詳細な検討を行うこととした。まちづくり協議会・懇談会が説明会方式であったのに対し、地区懇談会は、ワークショップ等による対話方式で検討を進めた。

その際、参加者調整は従前からコミュニティ運営を担っていた自治協議会が実施したこともあり、非常に高い参加率を得られ、その結果が高い同意率につながった。

前述の通り、東松島市では住民自治による地域主導のまちづくりを行ってきたこともあり、強固なコミュニティ組織である自治協議会の存在が復興まちづくりの核となり基礎となることで、復興まちづくりの推進力と

図表25 東松島市復興まちづくり構想案



出典：東松島市「東松島市復興基本計画」

また、住民に提示する案の作成にあたっては、事前に役員と協議のうえ素案を作成することで、より住民の意向に近いものを提示し、合意形成を円滑に進められるよう工夫している。

◆地区懇談会での住民案をもとにした移転先自由選択方式の採用

「地区懇談会」で取りまとめられた住民意向が多様であったことから、地区ごとに移転先を決めるのではなく、行政が示した7つの移転先候補地から、住民が移転先を自由に選択できる方式とした。

実際にはもともとのコミュニティを重視する住民が大半を占めていたが、一部利便性等の観点から他地域への移転を希望する住民もあり、選択の幅を狭めることは将来的な人口流出につながるととらえ、選択方式としたものである。

⑤小括

岩手県宮古市、岩手県釜石市、宮城県仙台市、宮城県岩沼市、宮城県東松島市の5つの防災集団移転促進事業における住民合意形成のプロセスとポイントを概観してきたが、ケース間の共通点が見て取れる。第一が「従前のコミュニティ力」である。いずれのケースにおいても、各集落単位での合意形成が独自に可能な組織体・自治組織が確立されていることが、合意形成のスピードや事業進捗のスピードに直結しており、従前から住民自治が盛んであったり、住民間のつながりや連帯感が強い等、コミュニティ力がある地域であるといえる。第二が行政のコミュニティに対する認識の強さである。いずれのケースもいち早く住民の意向を把握し、それを反映させたものを行政案とすることで住民合意形成を円滑にしている。特に岩沼市では、集約型の集団移転としたが、従前のコミュニティを維持する配慮を怠っていない等、行政側のコミュニティ維持のためのサポート力が、他の4市と比較しても大きな差を生んでいるものと考えられる。最後に、いずれのケースにおいても、行政と住民とのコミュニケーションの頻度と質の高さが指摘できる。

しかし、こうしたコミュニケーションの頻度と質を

担保することは、被災者の住宅再建という最もスピーディーな対応が求められる防災集団移転促進事業の性質とは、ともすれば相反するものともとらえられる。しかしながら、単なる住居の再建ではない「まち」の再建・復興を考えるうえでは、こうした検討プロセスは、その後のまちづくりを行ううえでも極めて重要なものであり、欠くことができない。このため、住民の合意形成に費やす時間を多く確保する一方、釜石市では地権者が多く、取得が難航する恐れのある土地は避けて計画を行うといった工夫がなされている。

一方、住民とのコミュニケーションの頻度と質の担保を重視してしまうと、行政が描くまちづくりのあり方と住民意向の結果とが異なる場合のすりあわせが難しくなることも懸念される。東松島市では、住民合意形成は成功したものの、当初市が想定していた半島地域における集約型のまちづくりは実現しなかった。短期的には住民意向を尊重することが是であっても、長期的な視点では、そればかりを肯定してはいられない。人口減少社会の中で、復興の一環として小規模集落をそのまま維持し続けることが長期的な視点でも果たして是であるかについて一定の解を得るには、住民との根気ある長い対話が必須だろう。

4 | 住民合意形成の状況から見た復興まちづくりの課題と今後の方向性

本稿では、復興計画、復興まちづくり事業の2つの視点からこれまでの合意形成プロセスについて整理した。ここであらためて、合意形成の状況から見た状況と課題について振り返り、その解決のための方向性について整理したい。

(1) 復興計画策定プロセスにおける合意形成の状況から見た課題と方向性

①現状と課題

復興計画は、計画行政の観点から考えれば、当該市町村の復興に係る方針を明らかにし、施策を網羅的に位置づけるものである。そのため、直接的な利害関係が発生しないことから、復興まちづくり事業とは異なり、言葉

通りの「合意」を図ることは必要ではなく、むしろ、住民意見の収集と集約が大きなポイントとなる。そのため、一定程度の住民合意、住民意見の集約が必要とされることから、阪神・淡路大震災以降、アンケート調査やパブリックコメント、会議開催等の意見集約のためのツールが活用されてきている。

加えて、東日本大震災では、住民意見の直接収集と合意形成を図るという観点から、さまざまな地区単位での意見交換会や検討組織の立ち上げが行われた事例が見られる等、阪神・淡路大震災当時からは一歩踏み込んだ合意形成が行われた。

しかし、本文でも見た通り、こうした合意形成・意見収集は行政側に大きなマンパワーが必要となるため、できるだけ早期に実施しなければならない復興計画策定という命題に対して、大きなハードルとなり得る。加えて、被災直後で自らの生活再建の見通しが不明な中で、住民が都市全体の復興方針や復興計画について考慮することは困難であり、そうした中で復興計画における合意形成をどの段階まで実施しておくべきかの見極めは非常に困難となるといった課題がある。

また、その手法においても、通常の計画時にも指摘されているような、住民意見を表明する年齢層が偏りがちになるだけでなく、他地域へ移住する住民が発生する等復興計画特有の課題もあり、住民意見の偏りを防ぐことが難しい場合が多いといった課題も見られる。

②今後の復興計画のあり方に向けた提言

今回の取り組みの中でも見られたように、少なくとも地区ごとの詳細な検討を行ううえでは、従前のコミュニティがどの程度活用できるかという点が非常に重要となる。昨今の計画行政の流れとして、住民の意見収集をより省力化するということは難しいと考えると、最大のポイントは計画策定や意見収集するためのコミュニティ力をどのように事前に育てていくかである。

その際、単なる行政と住民との対話の窓口としての組織ではなく住民自らが平素から町や地域に対する意見を持ち得るような、まちづくり主体としてのコミュニティ

力を持つことが求められる。

一方で、復興計画そのもののあり方を見直し、合意形成のあり方をとらえ直すというアプローチも考えられる。

東日本大震災の後に制定された「大規模災害からの復興に関する法律」では、復興計画については復興区域、復興の目標、人口の見通しや土地利用の基本方針、必要な復興整備事業の内容等を盛り込むこととなっている。このうち必要な復興整備事業の内容については、ある程度被災状況等を踏まえて検討せざるを得ない側面があるが、その他の内容については、平常時のまちづくりの方針となる基本構想や基本計画の延長線上として一定程度検討が可能な内容であり、一部ではこれらの内容と重複する可能性もある。実際、東日本大震災の被災自治体では、復興計画が総合計画にかわるもの、復興計画が総合計画の一部を補完するもの、双方の考え方が混在しており、復興計画の位置づけを明確にできていない状況も散見された。

また、復興まちづくりのための具体的な取り組みについても従来のまちづくりの方針である基本構想や基本計画の延長線上として、災害が発生した場合の施策の優先順位の変更や新たな施策の検討等を行うことで、一定程度の検討を行うことができれば、十分な時間と意見聴取を踏まえた「事前復興計画」の策定が可能である。そして、当該計画をたたき台として被災後にさらなる具体的検討を加えることで、復興計画策定そのものを省力化でき、かつ従来の総合計画とも十分に整合した、復興計画を作成することが可能となる。

レジリエンスの向上という観点でいえば、都市レベルでの復興の基本方針や考え方等、高い確率で発生が予想されている南海トラフ巨大地震等の大規模災害を想定した内容について、検討を進めておくことが、最も有効な方法ではないかと考える。

(2) 復興まちづくり事業における合意形成の状況から見た課題と方向性

①復興まちづくり事業における課題

復興まちづくり事業においては、阪神・淡路大震災ではそのプロセスに対する評価は二分しているものの、き

め細やかな合意形成が必要という点は共通認識とされた。その結果、東日本大震災では、各地域共に非常にきめ細やかな合意形成を図る努力が行われている。

こうした中、すでに見てきたように、合意形成が非常にスムーズに行われた事例であっても、その後の事業実施の期間を勘案すると、被災者の住宅再建という生活再建の出発点ともいえる状況を達成するために、相応の期間を必要としている。復興まちづくり事業の合意形成は、復興計画とは異なり、たとえば住宅再建の場所や時期が異なってくる等、直接的な利害関係が合意形成主体との間で発生するため、合意形成そのものは必要不可欠であり、合意形成を可能な限り短期間に行っていくことが必要不可欠である。

同時に、合意形成の「対象と範囲」についても課題となっている。実際に東日本大震災の被災地では、高齢化率が非常に高い等、今後の集落維持が困難と想定される被災地も数多く見られたが、多くの場合はそれらの集落が統合されることなく、個別に再建されている。実際に岩沼市のように、集落単位の移転希望先をあわせることで、結果的に当初行政が意図していたような集落の集約に成功した事例も見られるが、多くの被災地では集落ごとにその移転先まで含めて個別の合意形成の対象となり、その結果集約されることなく個別再建の道を進んでいる。昨今の社会情勢を踏まえると、こうした個別再建は都市全体としては大きな課題を残す結果となりかねず、市域全体としての方針と、各集落ごとの居住者の意向とのすりあわせも課題となる。

②今後の復興まちづくり事業に向けた提言

復興まちづくり事業における合意形成は避けて通れないプロセスである以上、合意形成プロセスを短縮するための事前準備が重要なポイントとなる。東日本大震災に

おける取り組みの中でも見られたように、また阪神・淡路大震災の事例でも指摘された通り、合意形成プロセスを短縮するうえでもっとも基本となるのは、従前のまちづくり活動やコミュニティを活用するという手法である。

こうした観点から事前復興まちづくりの観点で、近年住民の合意形成を進めるための手続きや組織づくりに取り組んでいる事例が見られるが、こうしたまちづくりに限らず、東松島市で見られたような住民自治協議会といった住民自治のための組織づくりも重要である。とりわけ、単なる復興事業の推進だけではなく、将来的なまちの再建という大きな目標を見据えた場合、このような多面的に活動できる組織形成が望ましい。

そのうえで、各地で実施されている事前復興まちづくりのための模擬訓練は、実際の合意形成プロセスを擬似的に体験できるとともに、ある想定のもとで事前に「復興まちづくりプラン」を策定するものでもあるので、非常に重要な取り組みといえるだろう。

その際、復興計画で定めるべきまち全体のあるべき姿、例えば集落の集約方針や土地利用のあり方等については、事前に検討を行った上で、その結果を踏まえて個別地区の事前の復興まちづくりのための模擬訓練へとつなげていくことができれば、東日本大震災の復興まちづくり事業で課題となった「合意形成の対象と範囲」をあらかじめ明確にし、行政と住民とで共有することが可能となる。今後、こうした「合意形成の対象と範囲」の共有を通じて、復興計画という広域的な視点と復興まちづくり事業という各々の地域の個別の視点の双方を満たす「復興まちづくり」の合意形成プロセスを、従前から構築していくことで、東日本大震災の経験を乗り越え、将来起こりうる大規模災害への備えを万全なものにできるだろう。

【注】

¹ 神戸市「阪神・淡路大震災 神戸復興誌」（2000年1月17日）

² 辻雄史「神戸市復興計画の策定」（神戸都市問題研究所（編集）「震災復興の理論と実践」（1996年12月））

³ 神戸市では市政に対して潜在化している市民の意識を積極的に把握するため、住民基本台帳と外国人登録原票（当時）から無作為に抽出した20歳以上の市民に市民アドバイザーを委嘱していた。

⁴ 東日本大震災の場合、住宅敷地については、借地とするか、購入するかいずれかを選択することができる。