

# 震災復興とまちづくり

～宮城県気仙沼市小泉地区の取り組み～



東日本大震災から、まもなく3年。宮城県気仙沼市小泉地区では、1993年7月に起こった北海道南西沖地震の奥尻島での被害の様子などをまとめた「奥尻シート」が縁で、北海道の研究者や専門家の協力を得て集団移転が進められています。きめ細かくワークショップを開催し、高齢化が進む地域の実情を認識して、次の時代の子もたちに地域の伝統や文化を引き継いでいこうと取り組んできました。

大震災後の新しいまちづくりに主体性を持って取り組んできた小泉地区と、それを支援してきた北海道大学大学院工学研究院の森傑教授の活動と思いを取材しました。

## 北海道南西沖地震の経験をまとめた「奥尻シート」

小泉地区は気仙沼市の南東端に位置し、南三陸町と隣接しています。かつては小泉村でしたが、1955年に津谷町、大谷村と合併して本吉町になり、さらに2009年9月には気仙沼市に編入合併されました。小泉という名称は、学校などにあるものの、町名としては残っていません。小泉地区には、浜区、町区、在区と呼ば

れる三つの集落があり、合わせて約1,800人が住んでいました。

11年3月11日に起こった東日本大震災では震度5を記録し、津波の高さは最大約20m、地区内を流れる津谷川に沿って広範囲に津波が浸水します。震災による死亡者は40人、JRの線路や陸橋、公民館などの公共施設も被災し、全世帯の6割以上となる300戸以上が流出、全半壊などの被害に遭いました。

東日本大震災の揺れを北海道大学大学院の研究室で感じていたのが森傑教授です。森教授は関西出身で、大阪大学3年の時に阪神淡路大震災を経験。3.11の揺れでは「国内のどこかで大きな地震があったと体感的に悟った」といいます。その後、テレビの映像を見て阪神淡路大震災当時のいろいろな記憶を思い浮かべながら、今後のことを考えていました。

森教授は第一に、当面は東北には行かないことを決めました。大学の建築工学科で学んでいた森教授は、阪神淡路大震災後に被災状況を調査しています。被災者の立場でもあったことで、多くの専門家や調査団が調査だけして帰ってしまうという“調査公害”の側面も感じていました。一方で、研究者としては、現状をしっ

かり調査しておくことの意義も理解していました。その葛藤はありましたが、被災直後の調査は陸続きになっている本州の研究者に任せて、しばらくは東北を訪問することを自制しようと考えたのです。

そして、北海道にいる研究者の役割として頭に浮かんだのが、北海道南西沖地震の津波被害で高台などに集団移転した奥尻島の経験です。森教授は研究室の学生らとともに「北海道・震災支援けんちく隊」を立ち上げ、北海道南西沖地震での奥尻島における被害状況、復興計画、歩みや現状などについて、調査報告書や研究論文、新聞記事などを基にまとめた「奥尻シート」を作成。項目ごとにA3サイズ1枚にまとめてわかりやすく整理したこのシートをインターネットで公開します。また、公開後も奥尻町を訪問して、移転後の住民の声などを追加して盛り込むなど、更新しながら情報を発信していきました。



奥尻シートの一部

森教授は、「過去に先人が経験したことを合理的にストックするのが、研究や学問の意義。建築分野では先進性も大事ですが、汎用性や合理性、知の節約につながる取り組みも研究者の大切な使命です。復興の段階になれば、みんなが奥尻の経験を知りたいと思います。個別に資料を調べるのは、時間の無駄だと思いました」と奥尻



森教授は大阪大学工学部建築工学科、同大学院博士課程修了後、北海道大学へ。准教授を経て、10年から現職に

シートを提案した研究者としての思いを振り返ります。

### 移転を機に将来に向けたまちづくりを考える

被災後、小泉地区では、小泉中学校に避難している人たちの間で、みんなで一緒にどこかに家を立てようという声があがっていました。当初は夢物語だったものの、地元の森林組合に勤めている加納保さんが3月末に復旧した職場でインターネットから防災集団移転促進事業（以下、防集事業）<sup>※1</sup>による補助制度の仕組みを調べ、これを利用して集団移転を検討することになりました。

全体の意見を取りまとめるため、4月24日に「小泉地区の明日を考える会」（以下、考える会）を結成。合わせて考える会が事務局になって「小泉地区集団移転協議会設立準備委員会」（6月5日に正式発足。以下、協議会）を立ち上げます。

協議会では防集事業の実施主体となる気仙沼市に働きかけ、4月30日には小泉中学校の体育館で気仙沼市都市計画課による防集事業に関する住民説明会が開催されます。また、5月になると住民に防集事業への賛同者意思確認のアンケートを行い、移転候補地の視察も進めていきます。6月初旬には震災前に住んでいた場所から距離が離れすぎず、子どもたちが歩い



高台にある小泉小学校から撮影した、小泉地区の町区周辺



考える会の事務所内にあった被災前の小泉地区の写真

#### ※1 防災集団移転促進事業

「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特例措置等に関する法律」（1972年制定）に基づく、災害が発生した地域などで居住に適当でないと認められる区域の集団的移転を促進する事業。事業主体の市町村は国土交通大臣と協議し、その同意を得て集団移転促進事業計画を定めて進めていく。住宅団地の用地取得造成や住宅建設・土地購入などに対する国の補助があり、東日本大震災では最低規模の緩和や一般地域よりも高い補助基本額とするなどの特例措置が設けられた。

て学校に通えること、想定される最大の120世帯程度の宅地が確保できることなどを条件におおよその移転先を決定します。

これらと並行して、専門的な知識が必要とされることから、事業を支援してくれる外部の専門家を探し始めます。当初は地元大学の協力もありましたが、新しい環境エネルギーなどの高度な技術の研究をしていたため、現実的なまちづくりの専門家の方が適任ではないかということで、その後、協議会の事務局メンバーの紹介で、札幌に本社がある建築設計事務所(株)アトリエブंकに声がかかります。アトリエブंकは奥尻で復興事業を手掛けた経験があり、5月下旬に同社の石黒浩一郎氏が小泉地区を訪問し、今後の支援を約束。6月初旬には実務を担当する和田敦常務が奥尻シートを持って、小泉地区を訪問します。

アトリエブंकと森教授は、互いの存在を知っていたものの、親しい関係だったわけではなく、社内のスタッフがインターネットで奥尻シートを発見したことがきっかけでした。その後、和田常務が森教授を訪問し、協力を依頼。6月下旬に森教授は和田常務とともに小泉地区を訪問し、集団移転の取り組みを支援することになりました。

そして、7月6日には「第1回小泉地区震災復興フォーラム（以下、フォーラム）」を開催。そこで森教授は、人口が減少していく中で将来に向けたまちづくりをしっかりと共有していこうというメッセージを伝え、「集団移転は未来への贈り物」という言葉を託します。集団移転をきっかけに、子どもたちや孫が住み続けた

と思うようなまちづくりをしていくことの重要性和、その責任があることを認識してもらいたかったのです。

考える会の事務局長を務めることになった加納さんは、「森教

授は家を建てることではなく、根本的なまちづくりについて話し合う重要性を説いてくれました。基礎をしっかり固めないと、復興しても何年か後に限界集落になってまちがなくなる可能性もあると。急ぐことも必要だけど、どういうまちづくりがいいのかをワークショップでみんなで話し合っ決めていこうと提案されて納得しました」と当時を振り返ります。

### 奥尻シートで伝えたかったこと

北海道南西沖地震では、震災から5カ月後の1993年12月に北海道が復興計画案を作成。奥尻町の防集事業は94年9月から開始され、移転は約3年で完了し、震災から5年後の98年3月に奥尻町が「完全復興」を宣言するなど、かなりのスピード感を持って進められました。被災者の立場になると、いつどこに新しい家が建つのかは最大の問題です。しかし、奥尻島の経験ではスピードを優先するあまり、それまで培ってきたコミュニティや地域のつながりが薄れてしまい、過疎が進んでしまった現実があります。奥尻町の人口は被災前の90年の国勢調査では約4,600人でしたが、2010年には約3,000人にまで減少しています。

森教授は、「奥尻シートで伝えたかったことは、東日本大震災と北海道南西沖地震の違いでした」といいます。大きな違いはその規模ですが、さらに意識しなければならぬのが時代性です。北海道南西沖地震は1993年ですが、まだバブル経済の記憶が残っていました。91年に策定されていた「第3期奥尻町発展計画」も人口を増やしていくことを前提としたもので、復興計画でもその基調は踏襲されています。当時は全国の自治体で同様の傾向が見られましたが、現在の状況から考えてみると、冷静な視点での将来に向けた見通しを復興計画に盛り込む工夫がなされていなかったといえるでしょう。また、住民が主体になった将来のまちづく



考える会事務局長の加納さん。現在はワークショップが一段落し、住宅相談会が行われているという

りが十分に議論されてなかったのではないかという反省もあります。

奥尻島での経験があるからこそ、「被災者の立場になると、先の見通しが立たない中で将来のことを考えるのは困難ですが、過酷な状況に置かれている中でも、そこに住み続ける人たち自身が将来のことをできる限り予想し、今、何をどういう意識で進めていくべきかを考えてもらいたかった」といいます。

### ワークショップでまちの将来像を共有する

その思いを小泉地区の皆さんが受け止めたことで、集団移転に向けて地道な議論が進められます。

7月20日に「継承したい小泉のよいところ」をテーマに第1回ワークショップを開催。その後、暮らし方やイメージを共有し、それを図面化します。さらに、景観づくり、まちなみの維持管理や運営、詳細設計、各種計画の検討など、13年4月まで26回のワークショップを積み重ねました。当初は月1回程度を予定していましたが、小泉地区の皆さんの要望で月2回程度の開催となり、議論の内容や進行管理、手法などはアトリエバンクと森教授がボランティアで参加し、住民への周知活動は考える会の事務局が担当するという役割分担で進められました。

また、ワークショップは時間的な制約もあり、全住民が参加することは難しいため、6回にわたってフォーラムを開催。第1回は森教授の講演が中心でしたが、その後は移転予定地の見学を盛り込んだ「ウォーキング会」とジャズライブを組み合わせるなど、できるだけ多くの住民に関心を持ってもらえる工夫をしながら、情報を発信するようにしました。

「ワークショップやフォーラムに参加してもらえれば、集団移転の意義やまちづくりに対する思いが伝わっていくと信じていたので、私たちは住民の皆さんにワーク



事務所内に張り出されている区画図と加納さん

ショップやフォーラムに足を運んでもらう工夫をするのが第一と考えていました」と加納さんはいいます。

ワークショップでは、地区ごとにあった井戸を共同利用していたことで情報交換ができたことや、向こう3軒両隣の付き合いがあったことなど、引き継いでいきたい暮らしぶりへの声があり、それらの議論を踏まえて、集会所やコミュニティスペース、公営住宅を移転地の中央に配置してつながりが継承されるように5～10世帯のまとまりで1区画を形成すること、外周に幹線道路を配置して住宅街内は歩道を中心に子どもと高齢者の安全に配慮すること、既存の施設とのつながりを重視することなどを柱として具体的な設計案がまとめられます。また、景観やまちなみの維持管理などの点から建築協定を設けることも決定しました。

13年1月の第22回のワークショップでは、抽選方式を取らずに希望を調査して結果を公表して再調整するなど、宅地の割り当ても話し合いで進めていくことを確認。現在は宅地の割り当てもほぼ終了しています。

### 降りかかる難題に、うれしい誤算も

小泉地区の取り組みは、いろいろな場面で壁にもぶつかってきました。



例えば、11年6月には小泉地区が災害廃棄物（震災がれき）を焼却、破碎処理する処理場（2次仮置き場）の候補地となり、環境汚染などを不安視する人たちから反対の声が上がります。この問題は規模縮小で収束しますが、7月には国土交通省東北地方整備局が公表した三陸沿岸道路（三陸縦貫自動車道）が移転候補地にかかる可能性が判明。当時の公表ルートは1kmの幅があり、どの程度の影響があるのかが明確にはなっていませんでした。このときは協議会メンバーと和田常務、森教授らで国土交通省東北地方整備局を訪問し、三陸沿岸道路の具体的な計画を踏まえて移転先を移動するとともに、高速道路が見えないように高さを調整することで合意できました。たまたま整備局の道路部門の担当者が北海道開発局からの出向者だったこともあり、円滑に話が進みました。さらに、その後の防集事業についても、国土交通省北海道局を経由して、防集事業の担当者である都市局の広域防災専門官からアドバイスを得ることができるなど、北海道人脈で話が進むという思わぬ収穫もありました。

また、防集事業では主体が気仙沼市になるため、市との連携も不可欠でした。協議会では6月に気仙沼市長に「小泉地区の安全・安心のまちづくりのための防

災集団移転促進事業実施を求める要望書」を提出し、8月下旬に菅原茂市長とも面談しますが、国の補正予算が決まらず、市の事業費の負担分が分からないことから、なかなか具体的な話が進んでいきません。11月になって第3次補正予算が成立したことで、ようやく具体的な動きが始まって12月に「小泉町地区防災集団移転促進事業申込書」を市長に提出しますが、業を煮やして自力で土地を確保して、自主再建する人も現れていました。一方で、この時間があつたからこそ、ワークショップでの丁寧なまちづくり議論ができたともいえます。

気仙沼市では38地区の防集事業が計画されましたが、この事業では手続き上は市から受託したコンサルタントが各地区のプランをまとめることになっています。小泉地区ではワークショップで議論した計画を提出して盛り込んでもらうことにしましたが、国の基準や予算の制約などもあり、当初はコンサルタント側が難色を示し、打ち合わせは険悪なムードが漂っていたそうです。しかし、森教授らも一緒に計画の意図やまちづくりへの思いを伝えたことで理解を得られ、気仙沼市のモデルとなるものを目指していこうという共感を得られるようになりました。そして、12年5月には事業を進める上で不可欠な国土交通大臣同意を得ることができたのです。

#### 次の時代へ思いを引き継ぐ

さまざまな経過を経て、13年6月に気仙沼市では初めて小泉を含めた5地区で防集事業の住宅団地造成工事が着工され、事業完了は15年度の予定となっています。

小泉地区は市内で造成面積が最も大きい7.8haで戸建て用に95区画分、災害公営住宅30戸分の用地を造成する計画でしたが、時間の経過とともに、資金の都



12年3月に小泉小学校駐車場に建立された津波記憶石

合で災害公営住宅を希望するようになったり、高齢のために子どもとの同居を選択するなどの状況が出てきています。そのため、災害公営住宅の戸数を増やすほか、戸建て用区画の空きをどのように調整するのかという課題が出てきています。

また、岩手、宮城、福島の3県では、延長約390kmにもおよぶ巨大な防潮堤が計画されており、小泉地区でも高さ14.7mの防潮堤が造られることになっています。底辺約100mという台形型の巨大な建築物が海岸線にできることになり、景観や環境への影響が懸念されます。しかし、がれき処理場の問題を経験したこともあり、防潮堤建設の有無で意見が割れてしまうことや反対運動が大きくなると復興が遅れてしまうことへの不安から、苦渋の判断をせざるを得なかったという背景があります。防潮堤建設については、景観や環境への影響だけでなく、県ごとに対応が違ったり、それだけの規模が本当に必要なかどうか、約8,100億円という巨額の国費投入への疑問など、さまざまな議論が提起されてきています。防潮堤によって何を守るのか、住民が納得できる議論がさらに必要な気がします。

さらに、小泉地区にある小中学校について、隣接する津谷地区の小中学校との統合が検討されているなど、今後の厳しい環境も予想されています。

「不安はあります。でも、魅力のあるまちであれば、周りに住む小さな集落の人たちが集まってくる可能性もあるのではないのでしょうか」と加納さん。小泉地区の取り組みに注目が集まって、Uターン組や首都圏の定年予定者などからの問い合わせもあるそうで、地道な活動が地区外の人たちへの情報発信にもなっているようです。

小泉地区では、建築協定の運用、移転後のまちの維持管理やマネジメントなどを担うために、12年12月に「株式会社小泉地区の明日を考える会」を設立しています。現在、多くの地区で防集事業が進められていることから、同社が住宅建築の際にモデルプランをつくっ

ておくことで設計時間を短縮したり、資材を共同発注することで納品期日の短縮や有利な価格交渉を行っていくことなどが期待されます。

また、同社では初めての事業として、これまでの小泉地区の取り組みをまとめた冊子『3.11からの挑戦 大好きな小泉を子どもたちへ継ぐために—集団移転は未来への贈り物』を出版しました。考える会のメンバーの座談会やワークショップの記録、集団移転が具体的にどのように進められていったのかなどがまとめられており、苦労や熱い思いを感じ取ることができます。

森教授はここまで進めることができた要因について、「地元の人たちの強さと、事務局と地域の皆さんがチームになって動いていたこと」と振り返ります。「私が訪問したときには集団移転の合意が取れていましたし、その後の会場のセッティングからスケジュールのマネジメント、召集のかけ方など、すべて事務局が束ねてくれました。私とアトリエブクさんは、協働して皆さんの意見をくみ上げていただけです」といいます。気仙沼市との編入合併からわずか数年後だったことから、自分たちが動かなければ前に進まないという危機感もあったのでしょう。

小泉地区の集団移転が完了するまでにはまだ時間を要しますが、積み重ねた議論の分だけ次の時代の子どもたちにその経験を伝えていくことができるはずで、そして、みんなで議論に参加し、思い描いたまちへの思いは、必ず後世にも引き継がれていくでしょう。



13年6月に発行された『3.11からの挑戦 大好きな小泉を子どもたちへ継ぐために—集団移転は未来への贈り物』。考える会のホームページとアマゾンで購入可（1,890円）