

防災集団移転 — 気仙沼市浦島地区の事例 —

Group Relocation for Disaster Mitigation

- A Case Study of Urashima District, Kesenuma City -

飯塚 明子¹
Akiko IIZUKA¹

¹宇都宮大学 留学生・国際交流センター

Center for International Exchange, Utsunomiya University

Reconstruction of housings is one of the most important theme of the disaster rehabilitation. This study aims at analyzing a group relocation for disaster mitigation in a case of Urashima District, Kesenuma City where was affected by the Great East Japan Earthquake and Tsunami. A group relocation project has supported by Japanese Government has required at least five households for a group relocation and the residents obtain a safe land, plan the area and complete an individual house construction although the local municipal is required to clear the land. In this case, it took four to six years to complete the house after the disaster occurrence and this study found the importance of the cooperation among the residents and the involvement with outsiders for professional guidance and networking.

Keywords : Group relocation for disaster mitigation, JVC, Great East Japan Earthquake and Tsunami, Kesenuma

1. はじめに

住宅再建やまちづくりは災害後の復興で最も重要な課題の1つである。災害が発生してから被災者は家を再建したり、仕事を再開したりして生活を取り戻すために長期的な時間と多大な労力を要する。1995年に発生した阪神淡路大震災は、仮設住宅とその後の災害公営住宅で多くの孤独死を生んだ。2016年の熊本地震では、震災後の避難生活によるストレスや持病の悪化等で亡くなる震災関連死の数は209人にのぼり、実際に地震で亡くなった死者数50人を大きく上回っている¹⁾。災害で一命を取り留めても、その後の復興過程で亡くなる人が多く存在するという現状から、震災後の避難所、仮設住宅、復興公営住宅、自力再建といった住宅再建やまちづくりの復興過程がどうあるべきか議論する必要に迫られている。本研究

では、2011年に発生した東日本大震災で大きな被害を被った宮城県気仙沼市浦島地区を事例として⁽¹⁾、防災集団移転の教訓や今後の課題を考察する。

2. 防災集団移転促進事業の概要と先行研究

防災集団移転促進事業（以下、防集事業）とは、被災地域や災害危険区域において、災害によって被害を受ける危険性がある地域の住民の集団的移転を促進する自治体の事業である。国は「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」に基づき、自治体に財政支援を行う。自治体は移転促進区域に指定された農地や宅地を買い取り、移転先となる土地を整備したり、移転に要する費用を助成したり、被災者が再建する住宅に係るローンの利子を助成する。住民は行政へ

表1 仮設住宅からの恒久的な住宅の種類と特徴⁽³⁾

	自力再建	防災集団移転	復興公営住宅
経済面	被災者生活再建支援による支援金はあるが、ほとんど自力で持ち家を建てる。	住宅の融資制度の優遇等の財政支援はあるが、ほとんど自力で持ち家を建てる。	毎月の家賃は低く設定されている。
期間	用地と経済面が確保されると、比較的短期で再建できる。	5戸以上の合意形成、行政への申請、移転先の用地確保、まちづくり、自宅再建等、3～6年といった長期的な時間を要する。	用地の確保、入札、建設等で、3～6年といった長期的な時間を要する。
コミュニティの維持	状況による。	移転する5戸以上の住民がまちづくりを行い、津波前のコミュニティを維持できることが多い。	公営住宅は内陸が多く、抽選で住宅の位置が決まるため、震災前のコミュニティは維持できないことが多い。
自由度、生活の満足度	生活環境に合わせて自由に設計できる。	移転先の土地や、まちづくり、自宅再建を住民が決めることができる。	画一的な設計で、住宅の面積は限られ、間取りや設備も変えることができない。住宅の位置も抽選で決まることが多い。
専門性やネットワーク等	用地確保、自宅再建が必要。	5戸以上の合意形成、移転先の用地確保、まちづくり、自宅再建等に専門性を要する。	あまり必要ない。

の申請、移転先の土地探し、地権者との交渉、まちづくりや住宅の建設の計画を行う。従来の防集事業では、移転戸数が10戸以上でなければ補助事業の対象とならなかったが、東日本大震災では5戸以上に緩和され、国の東日本大震災復興交付金と震災復興特別交付税の交付で全額がまかなわれている²⁾。東日本大震災における防集事業の研究については、松崎と川崎が福島県の事例から、移転元地での土地利用の具体化と移転先での高齢者等の生活支援を課題として挙げ³⁾、福士は宮城県岩沼市と東松島市の事例から、移転先のまちづくりや移転元地の利活用等を課題として挙げている⁴⁾。このように自治体がい取る移転元地の利用や移転先での生活環境等、集団移転が完了した後に残される課題も多い。

表1は仮設住宅に住んでいる被災者が、恒久的な住居に移る際の3つの主な選択肢として、自力再建、防災集団移転、及び復興公営住宅を挙げ、その種類と特徴を記している。本研究のテーマである防災集団移転は自力再建と比べると、被災者生活再建支援に加えて経済的な優遇措置はあるが、移転先の用地の確保、行政への申請や移転する住民の合意形成等に3年から6年といった長期的な時間を要し、その期間も個人及び家族の仕事や生活を維持していかなくてはならない。また塩崎は防災集団移転の課題として、「合意形成への人材支援不足」を挙げている。防集事業では集団移転する地域ごとに議論して決定することになっており、地域住民の合意形成を得るのは容易ではなく、まちづくりや自宅再建等に専門性や、住民間や行政との調整能力を要する⁵⁾。

復興公営住宅を比べると、防災集団移転は行政による経済的な優遇措置はあるものの、ほとんど自力で自宅を再建するため経済的な負担が大きい。また住民自らが行政への申請、移転先の土地探しや地権者との交渉、まちづくりにおける合意形成を行うため住民の負担が大きい。一方で、ももとのコミュニティがバラバラにならずに自分たちで土地を選んで移転することができ、市内の至るところから住民が来て抽選で部屋の場所が決まる復興公営住宅や、津波前まで住んでいた海沿いの集落を離れて内陸の住宅に住む場合と比べると、住民自らがまちづくりを行い、津波前のコミュニティを維持することができるという利点がある。東日本大震災の被災者は震災前までは近所付き合いが密な農村コミュニティで比較的大きな持ち家に住んでいた人が多いため、復興公営住宅の限られた住宅面積や画一的な間取りや設備といった制約条件は厳しいものとなる⁶⁾。しかし、特に高齢の被災者の中には、経済的な理由から復興公営住宅という選択肢を選ばざるを得ない人が多くいるのが現状である。このように仮設住宅の後に住む恒久的な3つの住宅を比較すると、それぞれの課題があることが明らかになったが、本研究では、宮城県気仙沼市浦島地区を事例として、防災集団移転の教訓や今後の集団移転の課題を考察する。

3. 気仙沼市浦島地区の事例

(1) 研究対象地域の概要

気仙沼市は2017年5月に全ての復興公営住宅が完成し、防集事業はこれまで市内の46の地区で造成工事を行い、2018年に完了する予定である⁶⁾。気仙沼市の仮設住宅の入居者数は最も多かった2012年の3,360世帯から2018年の4月には160世帯に減少し、仮設住宅の解体工事が行われている。一方、震災時約7万5,000人余りだった人口はこの7年で6万4,000人に減少し、震災で落ち込んだ観光客は

徐々に増加しているが、いまだ震災前の半分にとどまっている⁷⁾。

気仙沼市浦島地区は気仙沼湾の東側に位置し、市の中心地からは離れている。イワシ漁やカキやワカメ養殖業が盛んな地域で、浦島地区は大浦（おおうら）、小々汐（こごしお）、梶ヶ浦（かじがうら）、鶴ヶ浦（つるがうら）の4つの集落からなり、津波前は約240世帯が軒を連ねて暮らしていた。表2は震災前後における浦島地区4集落の世帯数変遷を示しており、浦島地区は津波前と比べて世帯数（生活再建後の世帯見込数）は約半分に減少している。生活再建後の世帯数とは、高台への防災集団移転や自力再建、復興公営住宅等で、津波の後に各集落に住み続けている（予定の）世帯数である。小々汐と梶ヶ浦では津波前の半分以下の世帯見込数となっている。浦島地区の中で防災集団移転をした世帯数は、大浦25世帯、小々汐12世帯、梶ヶ浦20世帯である（表2参照）。大浦、小々汐、梶ヶ浦の3集落は、津波で被災したほとんどの地域が災害危険区域に指定されたが、鶴ヶ浦は被災した家が比較的少なかったこと、自力再建を選択する人が多かったことなどから、防災集団移転には至らなかった。

表2 浦島地区の世帯数の変遷⁽⁴⁾

浦島地区	震災前の世帯数	生活再建後の世帯数(見込)	防災集団移転をした世帯数
大浦	93	59	25
小々汐	55	21	12
梶ヶ浦	49	22	20
鶴ヶ浦	44	33	0
合計	241	135	57

(2) 浦島地区の防災集団移転

表3は集団移転に係る主な出来後を時系列で記している。浦島地区は津波で約7割の住民が自宅を失った。津波発生直後は浦島小学校（2013年3月に閉校）が避難所になり、多い時は100人の被災者が避難していたが、津波前から小学校を核としたまとまりやネットワークが築かれていたため、行政にほとんど頼らず住民が主体となり混乱なく避難所が運営された。浦島地区は浜ごとに独自の4つの集落があるが、全集落の小学生が浦島小学校に通っていたため、PTA活動や同級生同士のつながりがあり、集落だけではなく地区としてまとまりも強かった。

浦島地区では、2011年7月に津波後初めて自治会を開催し、そこでほとんどの住民が初めて防集事業について知った。その場で大浦の防災集団移転事業協議会（以下、防集協議会）が発足、梶ヶ浦は同年11月、小々汐は2012年1月に発足した（表3参照）。その後協議会は集団移転の希望者を募り、移転先候補地を探し地権者の内諾を得た。その後、各防集協議会が中心となり、住民が定期的に集団移転について協議した。震災後10日から気仙沼に支援に入った特定非営利活動法人日本国際ボランティアセンター（以下、JVC）⁽⁵⁾の紹介で、まちづくりの専門家が定期的に防集協議会に参加した（図1参照）。JVCは、その後6人の専門家を浦島地区に40回派遣したり、行政との交渉や調整を行ったりする等、被災者の復興支援を行い⁸⁾、宅地の造成は、小々汐と梶ヶ浦で2015年3月、大浦で2016年1月に完了し、2015年から2017年にかけて各住宅を再建し、3集落の移転事業が完成した（図2参照）。

表3 集団移転に係る主な出来事⁽³⁾

年月	主な出来事
2011年3月11日	東日本大震災発生 浦島小学校等に避難
2011年7月 2011年11月 2012年1月 2011年8月～	大浦の防集協議会が発足 梶ヶ浦の防集協議会が発足 小々汐の防集協議会が発足 移転希望者の募集、移転先候補地の選定
2012年～2017年 2013年6月 2013年6月～12月	各防集協議会が集団移転について定期的に協議、JVCの紹介で40回の専門家派遣 他地域の見学会を実施 まちづくりルール決定
2015年3月 2016年1月	小々汐と梶ヶ浦で宅地造成 大浦で宅地造成
2015年～17年	住民により各住宅の再建
2018年3月	JVCの気仙沼での事業終了



図1 専門家との協議⁸⁾



図2 大浦集落の防災集団移転地⁸⁾

地域住民によると、もともと自主性の強い地域で、浦島小学校の避難所も主体的に運営していたが、大浦地区防集協議会会長によると、浦島地区の3集落で集団移転がうまく進んだ理由は「人」で⁹⁾、「まちづくり・家づくりという自分たちの専門外である課題にぶつかったとき、初めて専門家の力を借りようと考えました」とのことだった¹⁰⁾。専門家が参加した防集協議会では、団地の造成設計、例えば道路から1メートルは家を建てない、隣との境界線を開ける等、専門家がまちづくりのルールを助言し住民が決めた。またJVCが3集落合同で他地域の先行事例の見学会を行い、それにより住民たちがまちづくりや住宅建設の具体的なイメージを持つことができたと言う¹⁰⁾。

大浦防集協議会の小野寺氏によると、津波で大変な経験しながらも高台の海の見える場所で住み続けるのを選

ぶのは、漁師という就業上の理由だけでなく、海のそばで生まれ育ち、先祖代々のお墓や土地、田んぼを守り続けること、「潮のにおい、季節の変化、目で見えるだけでなく感じ取るもの」である¹⁰⁾。防災集団移転を選択した住民は、長年「暮らしてきた土地とのつながりと、地域の絆」を維持しながら住宅再建やまちづくりをすることを望んでいる¹⁰⁾。災害後の住宅再建やまちづくりにおいて、生まれ育ったコミュニティのまとまりや土地への愛着の視点を考慮することが必要である。

4. 結論と考察

災害復興における課題の1つである住宅再建やまちづくりについて、本研究では気仙沼市の東側に位置する浦島地区の防災集団移転を事例に以下の教訓や課題が得られた。

・防災集団移転の課題

防集事業では安全な土地を見つけて地権者と交渉するのは住民が行い、宅地の造成は行政が負担し、住宅建設やまちづくりは住民が負担する。防災集団移転は、自力再建や復興公営住宅と比べて、コミュニティがばらばらにならずに移転できる利点はあるものの、経済的な負担と、住民間の合意形成やまちづくり、自宅再建等に長期的な期間を要し、外部の専門家の助言が必要であることが分かった。

・住民の自主性とコミュニティのつながり

津波前からの住民の自主性と住民間、及びコミュニティのつながりをもとに、住民が震災直後から自主的に避難所を運営し、復興過程では同じコミュニティで海の高台に集団で移転することを選び、主体的にまちづくりを行ったことが明らかになった。

・人と地域環境とのつながり

津波で被災しても海の見える高台に住み続けることを選ぶのは、生まれ育った地域への愛着やつながりがあるからであることが分かった。災害復興やまちづくりを考える上では、人と地域環境とのつながりに配慮することも重要である。

・外部支援者の存在

まちづくりの過程で様々な課題を解決するための道筋を調整し、コミュニティの外の専門家や他の地域とつないだJVCの役割が明らかになった。

このように、浦島地区には津波前からあったコミュニティのまとまりと外部から来たJVCの関わりから、大震災の復興における大きな課題の1つである防災集団移転を実行し、新しい生活に向けた一歩を踏み出すことができたと考える。本研究を通して分かったことは、住民全体が納得して進めていく集団移転には3年から6年といった多くの時間を要するが、津波前から培われたコミュニティのつながりやまとまり、そして外部とのネットワークがあったため、住宅再建やまちづくりを住民が主体となり行うことができた。また人と人とのつながりだけではなく、人と地域環境とのつながりの重要性も明らかになった。災害の復興過程で人と生まれ育った地域環境とのつながりを維持しながら、被災した住民が主体となる復興を念頭に置く必要がある。

補注

(1) 本事例は、筆者が行ったJVC気仙沼事務所A氏から聞き取り調査(2017年8月9日)と、参考文献等をもとに執筆。

(2) 塩崎(2014)の「住宅復興とまちづくり」⁵⁾をもとに、筆者

が作成。

(3) 近所付き合いが密な農村コミュニティで震災前まで住んでいた被災者にとって災害公営住宅の制約条件は厳しいことから、JVC は本事例以外にも 2016 年から入居が始まった同市鹿折地区の災害公営住宅でのコミュニティ構築支援を行っている。

(4) JVC からの聞き取りと HP をもとに、筆者が作成。

(5) JVC は震災直後から 4 か月間社会福祉協議会と災害ボランティアセンターの運営を行った後、8 月に JVC 気仙沼事務所（2018 年 3 月閉所）を開設し、気仙沼市鹿折地区での生活再建支援を行った。

参考文献

- 1) 消防庁：熊本県熊本地方を震源とする地震（第 115 報），
<http://www.fdma.go.jp/bn/a9d352857e826e31ca34bdb4e7d32c420ac2ac08.pdf>（2018 年 5 月 24 日検索）
- 2) 国交省：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，<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/pamphlet23.pdf>（2018 年 5 月 21 日検索）
- 3) 松崎祐樹，川崎興太：東日本大震災からの復興に向けた防災集団移転促進事業の事業計画の分析－福島県の事例研究－，公益社団法人日本都市計画学会都市計画報告集，No.14，pp.230-235，2016。
- 4) 福田健志：防災集団移転促進事業の現状と課題，レファレンス，pp.131-150，2014。
- 5) 塩崎賢明：住宅復興とまちづくり，復興〈災害〉－阪神・淡路大震災と東日本大震災，岩波新書，pp.67-133，2014。
- 6) 気仙沼市：住宅整備状況（防災集団促進移転事業）
<http://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s109/010/020/010/010/1397037878179.html>（2018 年 5 月 21 日検索）
- 7) 気仙沼市：データで見る復興の状況，
http://www.kesenuma.miyagi.jp/sec/s019/data_hukkoujyoukyou_300430.pdf（2018 年 5 月 22 日検索）
- 8) JVC：http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/touhoku-ksreport/transfer/index_2.html（2017 年 12 月 1 日検索）
- 9) 横山和夫：JVC の事業終了に寄せて，住民からのエピソード，Trial & Error，日本国際ボランティアセンター，pp.6-7，2018。
- 10) 熊谷和裕，小野寺司：防災集団移転という挑戦，<http://suumo.jp/journal/2015/06/17/92334/>（2018 年 5 月 21 日検索）

謝辞

本研究の聞き取り調査にご協力をいただきました，JVC 気仙沼事務所の皆様に重ねて感謝の意を申し上げます。誠にありがとうございます。本研究は，防災・減災日本 CSO ネットワーク（JCC-DRR）の助成を受けています。