

第4回

「3.11東日本大震災から高知は学ぶ」 シンポジウム

「災害と自治」－このままではまちが無くなる！－

と き・2015年2月28日(土)

ところ・中土佐町民交流会館



公益社団法人 高知県自治研究センター

「災害と自治」

— このままではまちが無くなる！ —

こんな声が住民から聞こえるなど、今、東日本大震災の被災地では、住民の望む暮らしと、進みつつある復興事業に少なからず隔たりが生じている。

一方で、今年で20周年を迎えた阪神淡路大震災の被災地でも「未だ終わらぬ復興」という問題や「震災前より大幅な人口減少」という問題がある。住民の生活が復元しないまま、「記憶」が「歴史」に転換される危惧もある。

「被災後」であれ、「被災前」であれ、「復興」という趣旨であろうと、「予防」という趣旨であろうと、それはあくまで「まちづくり」であり、住民が主体的に進めるべきものである。

すなわち、その行為は自治活動そのものであり、外部の支援を受けるにしても主役たる住民（現在～将来）の意向を反映させなければならない。

しかし、事後対応になると十分な合意が得られず、望まぬ未来が創られる恐れがある。それは、阪神、東日本からの警鐘ではないだろうか。

昨年度のシンポジウムで「事前復興」を考えたことを踏まえ、大きな災害に見舞われても、地域が復興（復元）し、持続できる仕組みをつくるために、事前に取り組むべきことを考える場としたい。

【日時】 2015年 2月28日 (土) 【入場無料】
13:00～17:00

【場所】 中土佐町民交流会館 高岡郡中土佐町久礼6584-1
◎ 事前申し込みは不要です。どなたでもご参加ください。

—— タイムスケジュール ——

- 13:00～13:05(5分) 開会行事
13:05～14:25(80分) 基調講演 テーマ「災害と住民自治」
沼田 良さん(東洋大学法学部教授)
14:25～15:00(35分) 報告① テーマ「住民の望む復興とは？」
阿部晃成さん(雄勝町の雄勝地区を考える会 事務局)
15:00～15:35(35分) 報告② テーマ「復興と地域の復元」
宮定 章(認定NPO法人 まち・コミュニケーション代表理事、工学博士)
15:35～15:45(10分) 休憩～設営
15:45～16:55(70分) パネルディスカッション
○パネラー
沼田 良さん、阿部晃成さん、宮定 章さん
山崎正明さん(中土佐町役場防災担当者)
○コーディネーター(調整中)
16:55～17:00(5分) 閉会行事
17:00 終了

沼田 良(ぬまた まこと)さん 東洋大学法学部・同大学院法学研究科教授

1950年生まれ。

中央大学法学部・同大学院から、国立国会図書館・作新学院大学を経て、現職。

専攻は行政学、地方自治論。

論文に、

「大災害時における政治・行政・自治体のあり方ー自治基本条例の意義を転換する(自治総研2011年12月)」

「地域再生への視点ー開発型思考からの脱却(法学新報2011年09月)」

「地域再生とまちづくり(作新総合政策研究2010年03月)」など。



阿部 晃成(あべ あきなり)さん 雄勝町の雄勝地区を考える会 事務局

1988年宮城県雄勝町(現石巻市雄勝町)生まれ。

雄勝町で生まれ育ち、東日本大震災時に、一家七人全員で雄勝湾を一晚漂流し

九死に一生を得る。

その経験もあり震災後、雄勝町の震災復興まちづくり協議会に参加、

住民が自らの復興を考え行政に提案する目的で雄勝町の雄勝地区を考える会を結成。

しかし、考える会の運営が難航し、「このままではまちが無くなる！」と危機感を覚え、

阪神・淡路大震災の経験を聞くため神戸に行き、宮定さんと出会う。

結局、復興案は変わらず、従前の3割しか住民が戻らない故郷でこれからどう頑張ろうと、どうしてこうなってしまったのかと考える日々を送っている。



宮定 章(みやさだ あきら)さん 認定NPO法人 まち・コミュニケーション代表理事、博士(工学)

1975年兵庫県西宮市生まれ。

大阪大学大学院工学研究科卒業。

阪神・淡路大震災で、8割が焼失する被害を受けた神戸市長田区御蔵地区の

「一人でも多くの人を元のまちに戻そう」と復興まちづくりを支援するまち・コミュニケーション

のメンバーに参加し、住民参加のまちづくりのコーディネート(2000年)。

2003年防災功労者内閣総理大臣賞受賞。

2012年には、大規模災害後、従前居住者の地区内再建の難しさを、現場だけでは

解決できないと分析し、神戸大学大学院自然科学研究科にて、博士論文として執筆。

2012年2月、地域存続の危機感を抱いた阿部さんと神戸で出会う。

「これまでの知見が活かさないか」と、東日本大震災による津波により甚大な被害を受けた石巻市雄勝町にて、

月の20日を滞在し、住民の地域生活を感じ、学びながら、復興事業が完了しても人口が震災前の30%になる

地区の持続的な運営をどうすればよいか模索中。



「災害と住民自治」

東洋大学法学部 教授 沼田 良氏



皆さん、こんにちは。ただいま紹介していただきました沼田と申します。よろしくお願いいたします。

こういう仕事をしていますので、全国のいろんなところから呼んでいただいて、講演したりということ結構やってるんですけども、四国は空白地帯だったんです。今日、初めてこの四国で講演をするということで、前の晩ちょっと眠れなくて興奮して、けさは5時起きて犬の散歩してから来たんですけど、あまり睡眠時間が足りていないと思います。途中でエネルギーが切れたら、

ちょっとご容赦いただきたいと思います。

こういう真剣なまじめな取り組みを毎年、もう4年ぐらいやっていらっしゃるということに、まず敬意を表したいと思います。私の知ってる限りでこういう会を知らないのも、最初、依頼をいただいたとき、自分ができるんだろうかとまず思ったぐらいになかなか素晴らしい取り組みだなと思いました。ですから、そういうところに呼んでいただいて、非常に光栄です。

日ごろ考えていてもあまり話す機会がないようなことを、今日は、ちょっとざっくばらんにお話してみたいと思いますし、皆さんのご意見をぜひ伺いたいと思います。実際に被災された方とか、あるいはその救援をされた方がこの後でお話されますので、その前座の意味で聞いていただきたいと思います。

レジュメに沿ってお話いたします。来月、私は新しい本をつくるんで原稿を書いたりしてたんですけど、その一部を少しお話してみようと思っています。

今までの日本の暮らし、特に私はもう還暦終わってるんですけども、自分の人生を考えてみて、「昨日のように今日があり、今日のように明日がある」だろうというような、平和ぼけと言っちゃあまずいんですけど、ものすごい大事件が自分の人生にあるというふうには思わないでやってきたというのが、私だけではない、友だちと話していてもそうなんですけども、私の世代なんかはそういう人も多いかなと思っています。

今、明らかにこれまでのそういうスタイル、「昨日のように今日があり、今日のように明日がある」という、連続したスタイルで生活ができるというのが難しいなというのを誰しも感じているんだろうと思います。つまり、今月に入っても3回も4回も地震がありましたけども、いつでも、何かあったら、「あっ、何だろう？」というふうにな不安な状態の中で暮らしていく、そういう生活に変わったんじゃないのかなと思っています。

私、昔は、おいしいものは最後に取っておくというタイプだったんです。最後まで取っという、違うやつに食べられちゃったりするということがよくあったんですけど、あの時以来、私はおいしいものはまず最初に食べるというふうに変えました。それから貯金はしないと、現金をとに

かくうちに置いておくという、1カ月分の給料はとにかくうちに置いておくというふうに変えました。いつの間にか減ってるんですけど、何でだかよく分かりませんが減ってるんですね。そしたらまた補充するっていうふうに変えました。とにかく、あの日以来、皆さんもご存じのこの今日のテーマの3.11以来、私は考え方を、それから人生もちょっと変えました。

明日がなくてもいいから、今日をきちんとやろうというふうに考えるようになった。簡単に言うとそういうことだと思いますし、それからこの年齢だからそうなのでしょうけど、若い人には、どうやって明日をつくっていくかっていうことを、黙っていたら明日は来ないかもしれないというような意味では、どうやって明日をつくっていったらいいかを考えるような、授業でそういう啓発をするようになりました。

英語でヒストリカル・ディスロケーションという言葉があります。ディスロケーションっていうのは関節が外れるという意味です。歴史というのは、前の時代から後の時代に連続して続いていくのが普通なんですけども、つまり、近代から現代へと変わっていくのが普通なんですけど、一回脱臼するっていう、連続しない状態がありうるんだというのがその歴史学の言葉で、それをそのヒストリカル・ディスロケーション、「史的脱臼」というふうに呼んでいます。

日本で言えば明治維新ですね。坂本龍馬が活躍した明治維新がまさに1回目の脱臼だと思います

第4回「3.11 東日本大震災から高知は学ぶ」基調講演レジュメ

2015年2月28日(土) 13:05—14:25
東洋大学法学部 教授 沼田 良

災害と住民自治

～新しい自治基本条例によるゼロベースからのまちづくり～

1、東日本大震災後の「住民による自治」

- ▶これまでとは明らかに異なる不安定な社会環境、歴史的な脱臼？ヒストリカル・ディスロケーション(historical dislocation)のただなか
- ▶2011(平成23)年3月11日の午後2時46分18秒、東日本大震災被災地の惨状は、20～30年後に全国規模で起こる近未来の影絵人口の減少や、インフラストラクチャーの老朽化 → 消滅可能性都市？
- ▶役所が被災して一時的に行政が崩壊「団体による自治」が立ち往生むき出しの「住民による自治」を手がかりにして前に進まざるをえない

2、ゼロベースからのまちづくり

- ▶住みやすくハード施設とソフト面の組み合わせを変える「まち」の改良活動
- ▶1960年代の名古屋市栄東地区における再開発(住宅公団と地域住民の協働)
- ▶1980年の都市計画法改正で「地区計画」制度(神戸市「まちづくり条例」)
- ▶1995(平成7)年1月17日の午前5時46分52秒、阪神・淡路大震災その2年後に大阪府箕面市が「まちづくり理念条例」制定・施行
- ▶既存の「まち」が被災し崩壊、「まちづくり」は全く異なる意味合いをもつ
- ▶全面的なゼロベースからのまちづくり、白紙の上に新しいまちを創出する
- ex. 宮城県岩沼市では3年間120回という住民協議の繰り返し

3、住民の目線で考える地方自治

- ▶まちづくりにおける双方の立ち位置を確認することには成功していない
- ▶これからの自治体には、「関わり方」と「仕組み」という2つの課題がある
- ▶平場で住民と対面する「関わり方」に習熟していないこと
- ▶住民による自治体運営の経験が乏しく、「仕組み」が地域に根付いていないこと
- ▶地域に固有の生活様式(way of life)、相互の役割分担、根本から再構築
- ▶本来の住民自治を成熟させ、有意な参加・協働による新たなまちづくり

けれども、2回目は多分あの敗戦です。第二次大戦の敗戦で、戦後改革があって今の憲法があるわけです。そして、3回目は多分この3.11なんだろうなとは思っていて、前の時代の常識とか生活様式が通用しないような状態に私たちは既に突入しているんだと考えています。

この東日本大震災の意味というのを、100年に1回来る天変地異だっというふうにとらえてしまうと間違うと思います。100年に1回しか来ないってことは、必ずまた来るってことです。しかも、100年かどうかって保証は何もないわけで、そういう意味では、1回これがあったということは、もういつでもあるって意識でないと駄目だと思います。

ある研究によると、これ単なる天変地異ではない。あの被災地の状況は、これからの日本でゆっくり起こる人口減少とインフラの老朽化に

よって、これから20年後、30年後、全国どこにでも起こる姿が、あの状況で東日本大震災の被災地に表れ、影絵として存在しているだけだという研究があります。

つまり、人ごとではない話なんですね。ちょっと早く日本の近未来があそこに登場したというだけのことだとすれば、まさに、自分たちの生き方の問題が如実にそこにかかわっていると云々を得ないんだと思います。

最近、これから25年経ったら日本の自治体の数が半分になるんだって言う、脅迫めいた言葉が大流行してます。言葉を変えれば、まさに、人口減少とインフラの老朽化によって、自治体は消滅しないと思いますが、地域が空洞化するということは明らかだろうと思います。

ああいう国難が、何で選挙目当ての補正予算を組まれて地域商品券に化けるのかっていう、そのつながりが全く私には分かりません。税金を使って選挙運動をやってるとしか思えません。ただ、それとは別な問題も多分あるはずですよ。

行政・役所というのは、いつでも市民の命と暮らしを守ってくれるものだと私たちは思っていましたし、授業でもそういうふうに言ってました。人の役に立ちたいと思うのが公務員なんだって言ってました。

阪神大震災のときもそうでしたが、役所が被災しました。行政が瞬間的に崩壊するわけですね。つまりお役人さんも生身の人間なので、時間帯によっては被災して出勤できません。すると行政の機能がそこでストップしました。東日本大震災では、阪神大震災よりもっと悲惨で、役所そのものが流されました。勤務時間中に流されて殉職したということもあって、人の命を守り救うはずの行政が被災しました。

私は、生身の人間が行政をやってるんだということだと思いますけれども、そういう意味では団体自治はあそこで立ち往生しました。残った住民は、それでも生活をしていく、生きていくしかないわけですから、むき出しの住民たちがあそこで人々が助け合い、協働したわけです。そういう意味で、絆っていうのはちょっときれいごと過ぎるなというふうにも思ったりはするんです。

実際の人たち、あのむき出しの住民たちを手がかりにして、前へ進まざるを得ないような状況があります。そうすると、被災するという事は、役所が崩壊して、むき出しの住民が自分で自分たちの町を守るとか、あるいは自分で自分たちのコミュニティ、地域を守るということをせざるを得ない状況がやがてやってくるということですね。

そういうことなんだなというのが、あの毎日の報道の中で、そういう印象を私は持ちました。東洋大学の私のゼミ生たちも、あの夏休み以来、毎回のように遠野とか数カ所、支援に学生ボランティアに行きました。行って帰ってきたゼミ生たちが報告したのは、テレビに映らなかったことが二つあるっていうんですね。

一つは死体だと。あのときの報道で、日本のテレビの画面からは死体が消えてました。BBCなんかでは普通に映っているのに、日本では死体が消えてました。あれは何の配慮か分かりません。無用な混乱を避けるとかっていうようなことを多分言うんでしょうけども、死体が映像から消えていました。

それからもう一つは死臭ですね。死のにおい。テレビですから、当然臭わないわけですけど、「行ってみないと分からない臭いっていうのがあるんですよ、先生」って言われたときに、こいつ成長したなと思いましたね。駄目なやつだとばかり思ってたんですけども、人間ってやっぱり経

験によって飛躍するんですね。

その二つを発見したってゼミ生に、「すごいよ、おまえ、すごいよ。就活でそれを言え」って言いました。その学生は内定をもらいました。そういう経験には、そのむき出しの住民自治、むき出しのその地域のつながりみたいなのでやらざるを得ない状況がそこにあったと思います。

じゃあ、まちづくりというのは一体何か。ちょっと視点を変えて考えてみたいと思います。今まで、この3.11の前の一般的に言われるまちづくりって何だったか。私は、授業で言ってたんです。「まちづくりという言葉はちょっと変じゃないの。町はもうあるじゃん。何をつくるんだ。町はもう既にある。何をつくろうとしているのか」

いろいろ学生は考えます。気の利いたやつはこういうふうに言いました。「町にあるハードな施設と、ソフトな文化だとか風習だとか人々のネットワークのその組み合わせ方を変えるんだ」と言ったんです。まちづくりというのは、ハードとソフトの組み合わせ方を変えて、住みよい住環境で住みよい町をつくり出すこと、つまり部分的な改良運動なんだと。おお、うん、正解だっていう感じですけどね。

要するに、ある種の改良運動だったんですね。つまり野っ原にまちをつくるって話じゃなかったわけです。ところが、大震災でこれがほんとに現実化しました。ゼロベースで野っ原にまちをつくる。高台の移転ってというのはまさにそういうことですね。宮城県の岩沼市では人々が3年間に120回も話をして、高台にゼロベースで町をつくったっていう話を聞きましたけども、そういうことがあちらこちらで行われている。そういうゼロベースで町をつくるということが、この震災をきっかけに起こったんだと思います。

最初のころのまちづくりっていう、その部分改良のころのまちづくりが始まったきっかけというのは、1960年代、これは諸説あるらしいですが、私が調べた範囲では1960年代の名古屋市の中心市街地の栄東地区の再開発で、当時の住宅公団と地域の住民とが協力し合って町をつくったというのが事実としての始まり、運動というか、実践としての始まりらしいです。言葉はもうちょっと早く使われていたようですが、これはちょっと諸説あるので省略します。

国の法律で都市計画法という法律があります。都市計画をするのは国の権限だと書いてあります。不思議な法律です。都市計画は、普通、自治体の計画だと思うでしょう。違うんです。全国の都市計画は国の権限だということが書いてある法律です。ただ、地区計画というのがあって、その都市計画の一部、地区計画は自治体ができることができるようなものになっています。これのきっかけが、神戸市のまちづくり何とか条例ってものすごい長い名前ですけど、省略してまちづくり条例とされています。だから、これが一つのきっかけで、住民のいろんな地域活動のようなものをコミュニティに活かしていくというような、そういう今のはやりの流れを一つつくれたきっかけがこの地区計画、まちづくり条例だと思います。

それから25年しか経たないときに阪神・淡路大震災が起こって、大阪府の箕面市というところで「まちづくり理念条例」というのを作りました。これはどういう条例なのかというと、「大阪府箕面市まちづくり理念条例」という、全部で11条しかない短い条例です。その11条目で、最後のところに「安全なまちづくり」と書いてあるんですね。ちょっと読みます。

「11条市長は、災害、事故、公害、犯罪等の緊急時における危機対応の体制を整備することにより、市民の生命及び財産を守るとともに、都市としての安全性及び安定性の向上に努めるものとす

る。市民は、緊急時の市民互助が機能するための社会連帯の醸成に努めるものとする」

実は、この条例の意味が最近までって言っていいぐらい、私には分からなかったんです。

これが、どうして、このまちづくりの「安全なまちづくり」の最後の条項に入ったのかということですが、ここの箕面市は阪神大震災の被災地なんです。被災して2年後に、この条例を制定したんです。だから、皆さんの前回のシンポジウムのテーマでいう「事前復興」にかかわるような重要な条文がここにあると言ってもいいかもしれません。

私は、これが日本の自治基本条例の最初だって思っていて、その意味ではその災害対策とかあるいは復興、事前復興みたいなことと自治基本条例は無縁ではない、むしろそのための道具、ツールだっていうふうに考えていたほうがいいのではないかと考えています。

この、白い紙の上に、みんなで相談して合意し合って、一つ一つここに商店街つくろうよ、公園つくろうよというような、まさに原野の中に町をつくるようなこと。つまり、ゼロベースからのまちづくりが行われているという、そういう意味でも、今までの「昨日のように今日があり、今日のように明日がある」というふうなことは、随分、様変わりしたなと考えています。

そういう新しい段階にまちづくりが入ったわけです。そのときに、じゃあ住民から見た地方自治ってというのはどういうふうに見えているんだろうか。あるいは地方行政ってというのはどういうふうに見えているんだろうかということを考えてみました。住民の目線で地方自治を見た場合にどう見えるのかということで、私がいろいろ今までかかわってきた自治体とか、市民運動の人たちの印象として、総体的に言うと、そのまちづくり、要するに切り替わったゼロベースからのまちづくりというようなことを考えたときに、あるいは事前復興型のまちづくりっていうのを考えた場合に、この住民と自治体行政の、お互いのその立ち位置というのを確認し合うことに必ずしも成功していないように思えてならないわけです。もちろん大成功のところもありますけど、総体として、なかなか習熟していないように思います。

課題は二つあるというふうに思います。一つはかかわり方の問題です。相互のかかわり方、住民と自治体行政のかかわり方の問題が一つ。もう一つはその仕組みですね。住民の意思を中心にしてまちをつくるというふうな仕組みづくりに成功していないという問題です。かかわり方と仕組みという二つの課題が、多分あるんだろうと思います。

今までの自治体は、特に分権の前からですけども、市町村で言えば、

4、事前復興まちづくりのツール(道具)-自治基本条例

- 歴史的脱臼の教訓は、決定権限を分散し、分権によって危機に対処する将来は不透明だから、地域ごとに周知を結集してことにあたるべき
- 緊急事態において地域社会が存続していける独自の行動準則が必要そのための「法源」として、自治基本条例の新しい意義がある
- 全国で309団体が制定している(自治体の2割弱、2014年3月末)
- 災害時に国の法律(災害対策基本法)を参照する人は多くはないだろう官製の地域防災計画ではなく、「事前復興」の指針を条例に明記する

5、自治基本条例は3つのタイプに分かれた(意味の構造化)

- 国主導の「これまでの自治」ではなく、市民による「これからの自治」を実現するための手段として必要性が高まった
- 従来型(旧タイプ)、本来型(アングロサクソン・モデル)、将来型(新タイプ)
- 東日本大震災と地域主権改革によって、自治基本条例の意味が構造化した
- 制定と未制定とでは被災自治体の対応などで明らかな違いが散見される
- 2011年8月1日施行の「地方自治法の一部を改正する法律」において、基本構想・総合計画の策定と議会議決の義務も削除された(旧地方自治法2条4項)
- 緊急時の行動準則+総合計画=事前復興まちづくり計画か?

6、将来型(新タイプ) - 独自行動準則、総合計画、事前復興の法源

- ・下からの改革「地域主権」を創出する手掛かり、二元的な標準
- ・大阪府箕面市「まちづくり理念条例」(1997年4月1日施行)が嚆矢になる
- ・非常時における市民と市の独自行動準則であり、まちづくりの法源
- ・市民の参加・協働による社会連帯→「権力への自由」
- ・策定義務が解除された基本構想・総合計画に市民的合意を付与する根拠
- ・「ホームルール・チャーター」と「シチズンズ・チャーター」の考え
- ・安全・安心を守る「社会関連資本(social capital)」(地域の絆)の形成へ

国や県に顔を向けて仕事をせざるを得ない状況に長く置かれてきました。それは習慣化するわけです。何十年もそうやってると、住民に顔を向けて仕事をするということが習慣づいていないので、住民と相談し合ったり、協調し合ったり、知恵を出し合ったり、言いかえると住民と平場で取っ組み合いをすることがなかなか苦手だと思います。どうしても上か下かの立場になってしまって、対等というのは言葉だけというふうな感じが、私が見ている範囲ではします。

もう一つは、住民の意思によって自治体を運営するという経験が乏しいので、なかなかその仕組みが地域に根づいていかない。市民参加だ、市民協働だっていうきれいな言葉はありますが、住民自治がなかなか仕組みが仕組みとして根づいていない。あるいは仕組みが動いていないことがあると思います。

この二つを組み合わせることが、新しいまちづくりをするためにはぜひ必要なことで、この両輪がなかったら相当大変なことになってしまいます。あるいは途中で、中断、頓挫してしまうかもしれないと思います。それぐらいこの二つを組み合わせた両輪で回していくことが、実は必要なんだと思えてなりません。その地域に固有の生活様式、way of life という生活様式等を踏まえながら、住民とその自治体行政がお互いの役割を分担し合って、従来型のまちづくり、部分改良型のまちづくりというのを根本から構築し直す、再構築していく必要があると思います。言葉で言うのは簡単ですけども、なかなかとてつもなく大変なことだっているのは承知しながら、お話をしているつもりであります。

地域のセーフティネットとしての法源の整備

それで、事前復興のお話なんですけども、先ほど言いましたようにヒストリカル・ディスロケーション、歴史の関節がぽきっと外れたというときに、この関節が外れた状態で人はどうすべきであろうか。この教訓ですけども、一番簡単なことはこの関節が外れてしまったわけですから、今まで通りにはいかなくなるわけですね。誰にとっても先が見えない状態になります。つまり、関節が外れちゃっているわけですから、未来は確定できない状態に入ります。今までのように、「昨日のように今日がある」とは言えないし、「今日のように明日がある」とも全然言えない状態に入るので、誰にとっても、どんなに利口な人にとっても未来は確定できないと思います。そうすると、

どっかヶ所で、たとえば霞が関で日本の未来を決めるようなことはもうできないことになります。

そういう状態であれば、決定権限は分権か拡散するしかないんです。現場で決めるしかない。人々の、そのまちのその地域の人々の知恵を集めてしのいでいくしかない。決定権限を分権化し、危機を対処していくしか方法がないはずなんです。関節が外れて将来は不透明ですから、その地域ごとの衆知を結集するというしかないんです。どんなに賢い人間でも先が見通せないわけ



ですから、そこに住んでいる人たちが、自分の未来も含めて選び取るしかないと思います。

私は大学で通信教育もやっていて、通信部長を去年までやっていました。スクーリングのときに、こっちもお話をしたいので、ただ講義じゃなくてやりとりを中心にしてやってるんですけど、ある看護師さんが、東日本大震災のボランティアに行ったっていうんですね。ある町でボランティアしているとき、目の前に傷ついて倒れている人がいると、「この人どうしますか」と役所の公務員さんに聞いた。そしたら、何という答えが返ってきたかのかと「それは県や国に聞いてくれ」と言われた。先生は地方分権だなんて授業で言っても、実際は全然違いますというふうにしかられたんです。どうもすいませんみたいな感じでした。

これ、さっき分権するしかないと言いながら、こんなことやってるじゃないかという話なんです。その公務員さんを別に弁護する気は全然ないんですが、権限がなくて手を出すと責任問題になります。その場合、多分、その町はその権限がなかったんです。あるいは権限、自分たちの条例の中にそれに対する権限がなかったんです。だから「国や県に聞いてくれ」って言わざるを得ない状態だったんでしょう。そういうことは、あの東日本大震災では、ざらにあることだと、ある人から聞いたことがあります。それは責任逃れではなくて、権限がないから、できないことはできないと。でも、できないことはできないんじゃないじゃなくて、できるようにしとけばいいわけですよ。

「事前復興」のヒントがここに一つあるだろうと思います。そういう緊急事態において、この地域社会が、人間を大事にしてお互いに助け合って存続していけるようにする、しておくという、法による、あるいは条例によるセーフティネットをつくっておくということも実は必要なんです。とつもなく必要なんです。国の災害対策基本法を勉強するよりもはるかに大事なんです。

東日本大震災で危機状況のときに国の災害対策基本法を思い出す人は、何人いるんでしょうか。多分いませんよね。役所ですから知ってるんでしょうけど、それが役に立たないっていう現実がそうじゃないですか。私は、国会の調査員をしていました。国会で法律をつくる場所に随分立ち会いました。今だから言いますが、国会でつくられる法律っていうのは、あそこの国会の議事堂にそのとき集まっている、選挙で票数の多かった人たちの賛成の数が多いと法律になるわけですよ。法律には科学的に正しいっていう証明は特にはないですね。そのときの集まった国民の代表者と言われている人たちの合意が多いということで法律になる。そうですよね。

そうすると、災害のときに最適な法律がそこにあるかということ、そういう保証は特にはないですよ。平常時につくった災害対策基本法かもしれない。災害時対応、災害時版じゃないかもしれない。名前は災害対策基本法でも、それは平時の頭で、平時の発想なので、想定外の津波がばあーっと来たら終わりなんですよ、多分ね。法律はもちろん大事ですし、国レベルでは必要ですが、この東日本大震災のことを考えたときに、国の法律だけあればOKなんだと思うのはちょっと能天気すぎるかもしれないですね。それはそれで、あっていいけれども、地域の生活をどうやってつないでいくということは、そこに住んでる人しか分からないわけですから、地域のルールとしてのセーフティネットを、条例なんかでつくっておくことが必要なんじゃないかなと思います。

それで、ルールがルールとしてみんなが尊重するような源としての法源というんですが、法源として、条例、すなわち自治基本条例、つまり、これからの新しい自治基本条例があるんじゃないのかなと思います。

去年の3月末現在の集計で、309団体が自治基本条例を制定しています。日本全体で1,700団体ぐ

らいですから2割弱です。1年ほど経ってますから2割超えているんだろうと思います。ひょっとしたら4分の1、25%ぐらいになってるかもしれません。すると四つに一つがつくっているという、なかなか無視できない数になってきてるんじゃないかなと思います。大体3月議会で通ることが多いんです。4月1日施行っていうのが結構多いので、そういうふうになってるかなと思います。

災害対策基本法、俗に言われているその地域防災計画、これはこれであつたほうがいいし、義務づけにもなってるんでしょう。ただ、これと別にやっぱり自分たちの町のあり方とか、暮らしの仕方とかというところからつくり上げていくその事前復興のツール、道具として、新しい自治基本条例というのが多分あり得るんじゃないかと思っています。

この辺は、私の独創というか、私しか言ってないことなんですが、自治基本条例というのは三つのタイプがあるんだと思っています。特に3.11以降、三つのタイプになった。今でも一つしかないと思ってる人が大多数ですけども、そうじゃないと私は思っています。

箕面市は別ですけども、3.11の前には、その町の憲法もしくは最高法規だというふうな勇ましいのがありました。そういう従来型の、権力者を拘束するんだみたいな、立憲主義で権力者を拘束するんだみたいなものがあります。ニセコ町なんかはその典型だろうと思います。

そういうのと別のスタイルがあります。このモデルは、多分、アメリカのホーム・ルール・チャーターというものです。詳しく言いませんけども、アメリカの市というのは最初から市が存在するんじゃないんです。普通は州しかないんです。カリフォルニア州には州しかなくて、州に税金払って州のサービスをもらうんですね。州の出先はカウンティといって日本語で訳すと郡ですね。郡がサービスを提供する出先です。それでいいんだったら、町はつくりません。シティ、つまり市はつくりません。ところが、郡のサービスでは飽き足りない人たちがいて、もっとレベルの高い学校をつくりたい、もっとおいしい水が飲みたい、安全な町にしたい、警官を増やしたい、公園を良くしたいとかってというような州の基本的なサービスでは飽き足りない人たちが約束し合って、契約文書を作って、こういう町をつくりたいんだと、それを州議会に提出するんです。

それをチャーターと言います。特許状のことです。特許ですから、原則、禁止を解除する、一部解除するという意味です。それを州議会が認めたら、初めて市ができあがります。これをホーム・ルール・チャーターと言います。市の自治憲章というふうに訳しますけども、文字どおり市の設立



文書です。昔は、その市に、新しく市民として入るときはその設立文書、ホーム・ルール・チャーターに手を置いて忠誠を誓うんです。自分はこのルールどおりに税金を払います、選挙も行きます、それから市民の義務を果たします、その代わりにサービスをこういうふうに取り扱いたいたいなことで、ある種の契約文書です。会社をつくる時の寄附行為とか定款のようなものですけども、そういうスタイルでアメリカのシティはできあがっていて、その設立文書を「ホーム・ルール・チャーター（自治憲章）」と呼んでいます。

これが本来型のスタイルなんだと思います。本来

型（アングロサクソン・モデル）の意義とは、自分たちで町の権力をつくり出して、権力によって自由になるんだという新しい考え方です。ニセコなんかの古いタイプの自治基本条例というのは従来型です。権力を拘束して、権力から自由になるんだ、勝手なことさせないんだみたいな意味で、権力からの自由というスタイルだろうと思います。

これからお話する将来型、特に事前復興に備えるような将来型というのは、自分たちが権力に向かって自由になる、権力への自由、つまり市民が参加し協働することによって、市民そのものが権力になるというものです。権力への自由というふうなことが明記されるような、そういうものになっていくべきなんだろうと思います。最近使われませんが、民主党政権下で使われた、地域主権というのは明らかにこの考え方が底にあるものだろうと思っています。この考え方で自治基本条例をつくったのが、先ほど言いました大阪府の箕面市のまちづくり理念条例なんだろうと思います。

つまり、非常時・緊急時における住民の行動基準、あるいは自治体の行動基準で、目の前に倒れている人がいるときに、国や県に聞いてくれと言わないで済む、独自の行動ができるような、そういう基準が必要なんです。これが、ゼロベースのまちづくりの法源になります。事前にこれをつくっておくと、復旧の名のもとに、絶好のビジネスチャンスだと思う人が、違うところからやってきて草刈り場になってしまうというような勝手なことをさせないために、事前にやっぱり自分たちで枠組みをつくっておくことが必要で、それこそがその自治基本条例なんだと、私は考えます。その安全・安心を守るための基準として、これからのその自治基本条例があるのではないかなと思っています。

3.11のときに、そういうある種の自分たちの条例を持っていたところと、そうじゃないところの自治体の対応が違ったと、私は思っていますが、国や県に聞いてくれって言わないで済んだところも幾つかあるわけですよ。それは、自治基本条例という名称かどうかは別としても、自分たちの緊急状態を想定したようなルールを持っていたところというのは、それを頼りにして行動ができたと思います。そういう意味では非常に重要な法源として、これがあるんじゃないかなと思っています。

民主党政権のときの地域主権改革という名前で、自治体の義務づけを解除して、自治体をもっと自由にしようとした。いろんな義務づけを、国の法律で、自治体が義務づけられてますけども、このがんじがらめになったのを義務づけることを地域主権改革っていう名前でやってたんですね。その一つに自治体の総合計画があります。5年とか10年にいっぺんつくる総合計画の中の基本構想で、こういう町をつくるんだっていう基本構想を議会で議決しなさいっていう義務づけがあったんです。地方自治法に書いています。

「地方自治法の一部を改正する法律」で、改正によって、前の地方自治法で自治体の仕事のところの2条4項に、この基本構想を議会で議決しなければならないと書いてあります。特に市町村で、都道府県は対象外なんですけども、市町村議会はこの構想を議決しなければならないと書いてある。義務づけですから、これに違反したら法律違反です。

これ、いろんな意味合いがあって、この法律の総合計画がつくられる前は、国のいろんな省庁が勝手な全国計画をつくってました。さっき言った都市計画だ、道路だ、福祉だ、教育だ、何だかんだと、バラバラな縦割りの全国計画をつくって、それが自治体行政をバラバラに寸断したんですね。それでこれではまずいというふうに考えた当時の自治省の役人、若い役人が総合計画というもの、バラバラはそのままにしながら基本構想っていう全体を束ねるようなものをつくる。つくり、

しかも議会で議決することを義務づけたっていうことなんです。

だから分権でも何でもなくて、相変わらず国の縦割り集権行政があったんですけれど、それを、自治体の議会の議決によって束ねるというんですね。当時の知恵者ですよ。私、昔、一緒に、国会図書館時代で仕事した私の上司だったその人ご本人から聞いたのでこれうそじゃないです。その人は、もう亡くなりましたけど。だから義務づけと言っても、中央集権から自治体を自治体らしくするための根拠づけと言ってもいいぐらいの、むしろ支援のための法律だったんだと、その人は言っていました。

現にそうだったわけですね。それがしかし、40年ぐらい経って義務づけに見えた。それで、民主党が解除したんです。この条文を削除しましたので、今は、簡単に言うと、総合計画つくってもつくらなくてもいい状態になっています。ただ、私は、ああいう町で総合計画の市民会議の会長もやっていますけども、やっぱりつくるんですよ。つくって、今までは義務でやってたけど、これからは自分たちの町の、自分たちでつくれるようなそういう基本構想にしようねということで。だから延々と、もう2年以上、いつ終わるんだみたいなみたいなことになるんですけども。

でも、今までのとは明らかに違う計画が、私が住み続けたい町というような、そういうスローガンが生まれてくるわけです。これどう考えても、今まではなかったと思います。今までは、緑だ、環境だ、何とかだっていう話だったですよ。でも、私が住む、私という一人称で総合計画を語るという時代がやっぱりやってきてるんだと思います。しかし、この総合計画は、そういう経過で、今、根拠規定がないんです。勝手につくっています。というわけで、このまま行ったら、ひょっとしたら単なる行政計画になってしまうかもしれない。だから、その町で、議会が、改めて、基本構想を自分たちの議決事案、議決する項目に追加したんです。

だから、やってないところもあるんです。神奈川県藤沢市だと思いますけども、もう総合計画はつukらない、そういう割り切りをしてるところもあるようです。違う計画があるんでしょうけども。そういう意味で、単なる行政計画ではなくて、自分たちの町をみんなで考えて、町の将来を考えて計画をつくるんだという根拠が必要です。さっきの法源が必要です。それが、同じ2011年の8月なんですけども、地方自治法が改正になったので、この段階で自治基本条例にこれを盛り込むということが新しい役目になりました。つまり2011年の3.11と8.1、この2つによって、災害時の緊急対応という話と、それから総合計画の法源の話を持ち込むような新タイプの自治基本条例が生まれつつある。現にそういうのが生まれてきています。

自治基本条例を使いこなす

今日のシンポジウムのお話を伺ったときには、この二つを組み合わせるのは、ひょっとしたら、事前復興のまちづくり基本計画なんじゃないのかな、それになりうるなと思いました。これはまだ全国どこもつくっていないことですが、この法源に多分なりうる。両方の要素を合わせ持つような内容が多分事前復興まちづくり計画なんですよ。そういうものとして構成していくことが可能だっていうふうに思いました。これはぜひ、また皆さんのご意見を伺いたいものだと思います。

栃木県鹿沼市という私の前任校があったところですが、その縁でこの仕組みをつくっていくときもお手伝いしたんです。そこで、お話を市民でみんなで話し合ってる最中に大震災がありました。「きずな」みたいなのは、実は大震災の前から議論してました。この条例に「きずな」を盛り込み

たいというようなことをその大震災の1年ぐらい前から言っていて、大震災に遭ってばあーっとブームになって、ブームになったからやめようねっていう話にしたんですけど。

そのときに、この人たちが大阪の箕面を参考にして、こういう条例をつくりました。2012年、つまり震災の翌年です。7月1日施行で、「緊急時における連携」。ちょっと読みます。

「8条. 市民、市及び議会は、災害等の緊急時においては、連携し、及び協力して対応しなければなりません」。それから「2. 市民は、災害等の緊急時に互いに助け合えるよう、日常的に地域内の連携を図ります」。これ「きずな」です。「3. 市は、市民の生命、財産等を守るために、災害等の緊急時における危機管理体制の構築に努めるとともに、市民が連携し、及び協力できる仕組みづくり及び環境づくりに努めます」というものです。

この自治基本条例は、大阪の箕面市よりも内容が詳しく非常に珍しいものになっているのがお分かりだと思います。こういうものを、私が言ったからつくったんじゃないで、その市民委員会の皆さんが相談し合ってこれをつくったわけですね。そんなに災害の多いところじゃないんですけども、ある種の危機感でこういうのをつくった。

で、もう3年ぐらい経つわけですけども、たまに行って、「どうですか」って聞いたら、「市役所に緊張がある」って。ないときよりも緊張があって、何かあったらこういう条例あったよなみたいなことを雑談でも言い合う。前よりもある種の緊張感があるということでした。市民と接触してもそうだそうです。

これは、お互いの約束で、契約文書ですから、自治体だけが守るんじゃないですよ。これをつくったら市民も大変なんですよというのは繰り返し言ってるんです。市民だって契約するわけですからね。ルールはお互いにつくって守り合うわけで、市民も結構緊張感があるんだという、そういう話でした。

自治体というのは三つの要素から成り立っていると思います。住民、それから議会、それから行政、首長ですね。この三つにそれぞれ基本条例があるんだろうと思います。つまり、市民の基本条例。これは、参画とか協働条例と言ってもいいかもしれませんが、市民の基本条例です。それから議会の基本条例、これが議会基本条例ですね。それから行政の条例、これはまちづくり条例とかいろんな名前になるだろうと思いますけども、この三つを束ねるものが実は自治基本条例というわけです。

同じ条例ですけども、基本条例の中でも上下関係が多分あって、自治基本条例というのは上位規範じゃないのかなと思います。だから、議会基本条例だけつくったらもう要らないよっていうふうにはなりません。それから、自治基本条例だけつくってOKじゃないかもしれません。

何でこういう段階を設定するかというと、一番上の条例は簡単に変えなくて済むようにするからです。せいぜい10何条のシンプルなものにすればいいですよ。ニセコは、最初るとき40何条あったんですよ。日本国憲法でさえ100何条かな。この詳しく書き込みたい気持ちは分かるんですけども、詳しく書き込んでしまうとしょっちゅう改正していく必要があります。もう改正自体が仕事になってしまうということでは本末転倒ですから、骨格だけ詳しく、シンプルに書く。さっきの箕面なんかは11条ですからね、それからこの鹿沼市もせいぜい17条ぐらいだったと思います。

詳しくはその下の条例、下の基本条例三つがありますけども、そこに書き込むことにする。つまり上位規範というのは、世の中の安定にとってはしょっちゅう変えないほうがいいですよ。日本

国憲法もそうですよね。しょっちゅう変えないほうが安定している。一番の上位規範をしょっちゅう変えているような社会っていうのはろくな社会じゃないわけです。そういう意味では、上位規範はどんと座っている。まあ神棚に祀ってほこり被っちゃ駄目ですけど。いつでも使う必要があり、緊張感を持って使う必要がありますけども、シンプルにしておいて、頭の中にいつでもみんなが思い出せるような、しかも変えなくていいようなものがないわけでは。

東京の三鷹市ですけども、自治基本条例をつくって1カ月ぐらいで改正したんです。なぜかって言うと、当時、三鷹が自治条例つくったときは、市長の次の人は助役って行ってました。だから助役って書いてあったんだけど、地方自治法が改正になって副市長になったんです。全部いきなり改正っていうことです。助役なんて書き込まなくていいんです。助役さんを軽蔑したわけでも何でもありません。そこまで細かくする必要はない。町部局でいいわけですよね。そういうことなので、こういうルールを段階的に構成するということがあったほうが運用はしやすいかなと思います。

「ここまでのまとめ」で二点お話しします。

一つ目は、仮に新しい新型の自治基本条例をつくったとします。ドイツの民法学者のお話なんですけれども、すべてのルールというのは制定段階でもう法改正なんだっていうんです。法律でも条例でも何でもいいですけども、最初につくられたというのがもう既に法改正なんだって。

どういう意味でしょう。これ分からないですよね。なぜかって言うと、法律ってのはその文章になる前の段階で、文章にならない不文律という、お互いに共同生活やってる暗黙のルールが、その地域社会、あるいはその国にあるんだろうということですね。その中の重要なものをピックアップして文章化して、法律なり条例なりにするんだという意味です。だから、その段階が、もう既に法改正ですよね。最初にあった不文律からすると、文章化したっていうだけでもう法改正です。民法典というのは、最初につくられて、そのいきなりつくられたように見えても、実は市民社会のルールを文章化したものなので、いきなり法改正だということですね。

自治基本条例も多分こうでなければならぬ。その町の、その地域の、そのコミュニティの暗黙のルールを文章化する。人々が自分たちの未来を選び取るという意味で、人々によって文章化する。だから、議会が原案つくっちゃ駄目なんです。なぜ自治基本条例は市民委員会が必要かって言うと、まさにそこに生活している人たちの、ああでもないこうでもないっていう100回以上の討論がぜひ必要なんです。だから、法律のプロが入って一発でやっちゃったりしたら駄目なんです。どっかの町のをずるずる引っ張ってきちゃ駄目なんです。それは一週間でできるんだけど、それはやっちゃ駄目なんです。それだったらやらないほうがいいかもしれない。せつかくのその町の不文のルールを壊すことになるでしょう。それはやっぱり大事にしなきゃいけません。

みんなで集まってその不文のルールを文章化するという、そういう法改正をした文章であれば、生きたルールが文章になったわけですから、神棚に祀ってほこりを被ることにはならないはずですよね。

ところが、どことは言いませんけど、昔、私もかかわったところがそうだった。何となく見ていると、ああ、そんな条例もありましたねみたいになっています。1回も改正はしていないんですけど、1回も参照もしていないみたいな、神棚に祀ってほこり被っているようなものがあるわけですね。

町の憲法だっていうから、憲法学者の友だちがいて、そいつはよく言うんですけど、憲法というのは神棚に祀っておくものじゃないって言います。毎日の生活に活かさなかったら基本法たる憲法

じゃないらしいんですね。まして自治体の上位規範であれば、神棚に祀れるはずがないっていうか、そんなことをする必要は全くない。神棚に祀るんだったらつくらないほうがいいんじゃないの、とさえ思います。日常生活の道具として使いこなすっていうことが必要で、それによってその都度改正を積み重ねていくということがなければならぬだろうと思います。

それから災害に対しては基本の独自行動の法源、つまりルールになりうるでしょうし、ゼロベースからのまちづくりの青写真をしめすような、しかもみんなの合意済みの青写真を示すような、そういうものになるだろうと思います。その自治基本条例のいいところは、その根拠が国の法律ではないことです。国の法律にはこういう法律はありませんので、つくってもつくらなくてもいい。だから、まだ2割なんですよ。だから、その町で必要だっていうふうに思って、その町で条例化する、いわゆる自治立法権です。憲法に書かれている自治立法権の到達点がここにあるっていいだろうと思います。これが1点目ですね。それがその地域社会のルール、みんなで守るルールになるわけです。

千葉県柏市だったと思う

7、ここまでのまとめ

(1) 制定後になにが求められているのか

条例を制定して神棚にまつり、ほこりをかぶっているだけではダメ
日常の道具としてこの条例を使いこなし、さらなる市政改革を積み重ねていく
大災害に対して行政的確に対応するには、行動準則と柔軟な意思決定が必要
その根拠は国の個別法の規定ではなく、市民社会のルールや自治の公準である

(2) 活用するために、なにをなすべきか

いま自治体は想定外の行政課題を自ら判断し処理することが求められている
市民・職員・事業者には、法源としての基本条例を踏まえた行動が不可欠
「きずな」を深めるための支援・地縁活動の活性化→「志援」へ

大阪府箕面市「まちづくり理念条例」(1997年4月1日施行)

第七章 安全なまちづくり

第十一条 市長は、災害、事故、公害、犯罪等の緊急時における危機対応の体制を整備することにより、市民の生命及び財産を守るとともに、都市としての安全性及び安定性の向上に努めるものとする。

2 市民は、緊急時の市民互助が機能するための社会連帯の醸成に努めるものとする。

栃木県鹿沼市「鹿沼市自治基本条例」(2012年4月1日施行)

(緊急時における連携)

第8条 市民、市及び議会は、災害等の緊急時においては、連携し、及び協力して対応しなければなりません。

2 市民は、災害等の緊急時に互いに助け合えるよう、日常的に地域内の連携を図ります。

3 市は、市民の生命、財産等を守るために、災害等の緊急時における危機管理体制の構築に努めるとともに、市民が連携し、及び協力できる仕組みづくり及び環境づくりに努めます。

補遺1 従来型(旧タイプ)の問題点 - 「まちの憲法」という一国主義的な誤解

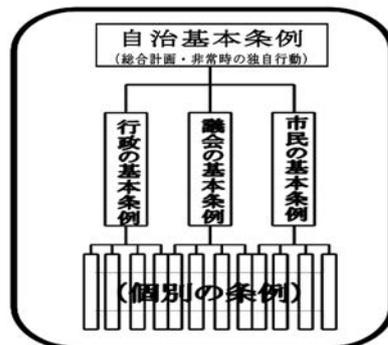
- ・上からの改革だった地方分権に、気の利いた自治体に対応(なければいけない?)
- ・平時のルール、市民による「自治」の再定義(自己決定と自己統治)
- ・2000年施行の北海道ニセコ町「まちづくり基本条例」を起点とした
- ・社会契約説、立憲主義、古典的な自由主義→「権力からの自由」
- ・言葉だけの理念専行、マスコミが「まちの憲法」と誤解
- ・グローバリゼーションの時代に、一国主義的な錯誤(外国人住民の参政権?)

補遺2 本来型(アングロサクソン・モデル)の意義 - 自治体の設立と契約

- ・アメリカなど北米における伝統的なホームルール・チャーター(自治憲章)
- ・市民の合意だけにもとづいて原野の中に「ホームタウン」を作り出す
- ・州議会による特許状という設立手続き→「権力による自由」
- ・イギリスの現代型シチズンズ・チャーター(市民憲章)、会社の「定款」
- ・ドイツの法学者ハンス・ケルゼンの「法段階説」を自治体法に適用
- ・マッカーサー憲法草案87条に、住民が「憲章(charters)ヲ作成スル権利」

補遺3 新しい自治体における基本条例の法体系

- ・自治体の3要素は、市民、議会、行政である
- ・議会基本条例、行政(まちづくり)基本条例、市民(参加・協働)基本条例
- ・自治基本条例はこの3基本条例を包括する上位規範、新しい自治体の法体系



んですけども、条例集をつくったんですよ。例規集ですね。結構気合い入れて担当者がつくったんですけど、安く配付しようとしたんです。ところが売れないんですよ。人を介して相談されたんですけど、それはタイトルを変えたほうがいいんじゃないか、と答えました。何ていうタイトルに変えたと思いますか。『ゆびきりげんまん』です。条例や規則っていうのは、約束事なんです。自治体と市民が指切りすることです。で、爆発的に売れたって言いたいところですが、そうはいかなかったんですけども、2割ぐらいいは増えたって言うんです。ただ、ネーミングはいいねって言われたって言うんですね。

自治基本条例っていうと何だかわけ分らないみたいなどこありますが、そうじゃなくて、その地域で、指切りげんまんをみんなでやるっていうことです。町の憲法っていういかめしいイメージと随分違うでしょう。もっと水平的な、対等な関係という感じがしませんか。そういう中で、その新しい町、防災事前復興のまちづくり基本計画が、その中に盛り込まれるのだとすごく参加しやすいだろうと思います。つまり行政ベースでもないし、そのことに強い関心を持っている特定の市民たちだけでやった市民計画でもないし、みんなで指切りげんまんしたんだっていうことだとすれば、もうちょっと何か違う雰囲気になるかなと思います。これだと多分中学生でも分かってもらえるでしょう。

活用するために、じゃあ何をすべきなのか。最初に、冒頭にその歴史的な関節の脱臼が今起こっていて、先が全く見えない、不透明な中に私たちは暮らしているというお話をしました。この想定外の、自治体にとっても想定外の課題が連続的に発生しているというのが、今の状態だと思います。つまり昔は法令とか法律、命令、条例、規則に準拠して仕事をすれば、あるいは国や県がつくったマニュアルを見ながら仕事すれば、自治体はきちんとしてるって見られてましたけども、そういう状態ではなかなか成り立たなくなってきました。そういう自分で判断し自分で処理するみたいな、そういう想定外のことに対応することを求められるようになりました。

これの一番急激だったのが、あの被災直後の自治体職員ですよ。担当外のしかも時間外の仕事大量に降ってきましたよね。あのときの自治体職員って家に帰れなかった人が普通じゃないですか。つまり担当外、時間外の想定外の仕事が降ってきて、自分で判断、処理せざるを得ないというのはあのときから始まって、あれが終わっていないというふうに私は思っています。関節が外れっ放しですから、終わっていないと思っています。

したがって、自分の判断とか自分の処理っていうのを迫られる事態があるんですけども、ただ、やっぱり一方ではその法律による行政、ルールに基づく行政というのは原則です。そうすると、この人たちのためにもそのルールをつくっておいてあげるっていうことがぜひ必要なんだ。あるいは公務員さんにいい仕事をしてもらうためにも、その人たちが自信を持って安心して仕事できるような法環境、ルールの環境をつくっておいてあげることがぜひ必要だと思います。そういう法源として、さっき言った自治基本条例があり得るだろうと思います。

その志を助ける、「志援」という言葉があるそうです。そういう、その人々の志をきちんと助けるというような、ルールによって、ルールのセイフティネットによってその志を助けるような、それによって、最初に言った行政と住民・市民のネットワーク、新しいネットワークをつくるような、そういうたぐいの指切りげんまんが実は必要なのではないのかなというふうに思います。

「住民の望む復興とは？」

雄勝町の雄勝地区を考える会 事務局 阿部 晃成 氏



宮城県から来ました阿部晃成と申します。今日はお集まりいただきありがとうございます。

宮城県の位置は、ほとんどの方はご存じだと思いますが、大体高知県から東北方に1,000キロほど行ったところですよ。その宮城県の北から気仙沼市があって、南三陸町があって、石巻市があります。石巻市は、2005年に1市6町の広域合併を行ってまして、そのうちの一部が雄勝町です。

震災前の産業としては、かつては硯石、書道で使う石ですね。それとそのままの硯石を使ってつくる屋根板、スレート板が主な産業でした。震災後改装したあの東京駅の屋根にも、雄勝町でつくられたスレートが屋根材として使われています。ただ、それも一時期の話でありまして、その後は遠洋漁業に変わりました。遠洋漁業も200海里規制とかになって駄目になったということで、その後はもういわゆるどこの地方でも同じように右肩下がり状態が続いておりました。

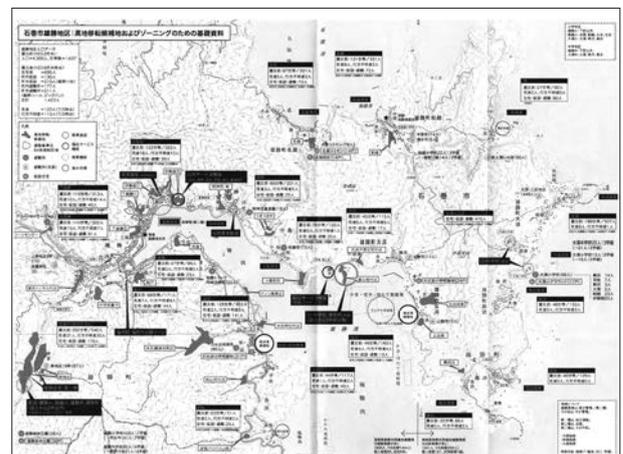
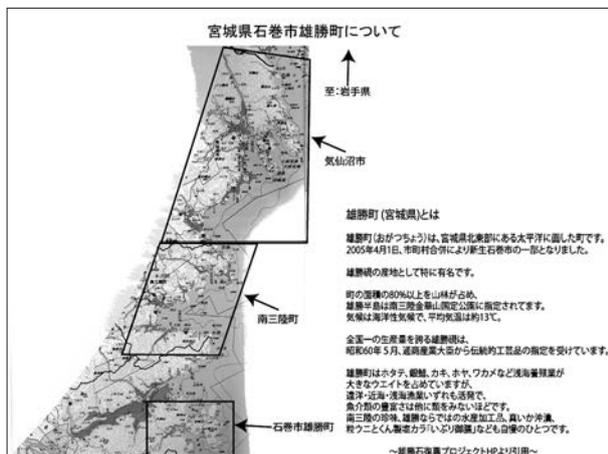
震災前の人口が4,300名でした。これが雄勝町のこういう地図と、あと被災世帯数とかを書いてる図なんですけど、ちょっと読めないですね。

これが雄勝町の私の住んでいた地域の航空写真（P18左）です。中土佐町さんとほとんど同じように、海があって、いくばくかの平地があって、そこにほとんどの方々が家を建てて住んでらっしゃって、その後ろはもうすぐ山で、かなり地形は似てるのかなと思います。

右側のところに白く枠があって、その内容がこれ（P18右）です。

うちが左下の阿部久電機商会という、もともとおじいさんの代から町の電気屋さんをやっておりまして、私もそこに手伝いに入っていました。

見ていただければ分かるように、海まで5m、10mの距離でした。こんな状態だったので、震災



前の想定、いわゆる20年～30年に1回来る宮城県沖地震、それに付随する津波の浸水高の想定が大体10mぐらいで、もともとの地盤の高さが3.5m～4mぐらいでしょうか。ただ、こんなに海が近いとわが家は駄目だろうということで、震災前から、家族と相談する家族会議が何回かあって、ほんとに大きい地震が来たら、家と倉庫と店舗はあきらめざるを得ないよね、とりあえず命だけ助かって、車だけでも逃がせればいいよねぐらいに震災前は考えておりました。

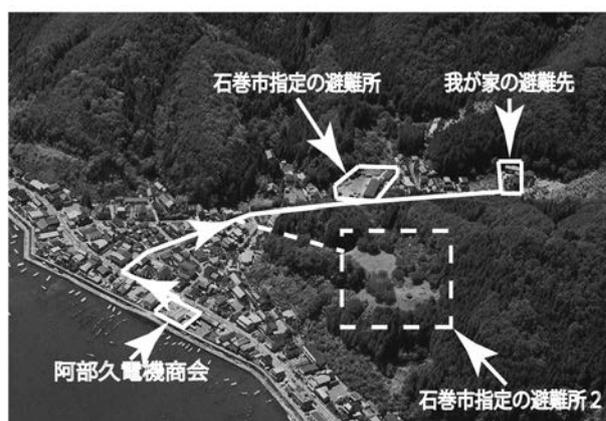
結局、震災が起きたときも家族みんな家の外に出て、おやじが帰ってきて、すぐに震災前に決めたことと同じように、もう家も倉庫も店舗もあきらめますということをおやじが宣言して、でも車だけ逃がしましょう、もう震災前に決めたことそのままです。そして、運転できるやつは運転しなさいと、その当時社用車が9台ほどあったんですが、それをこの石巻市指定の避難所よりちょっと高い、画面の右側ですね、私のおやじの友人のお宅に避難させていただくことになりました。その私のおやじの友人のお宅も自営業で、屋根とか壁とかの板金屋さんやっててちょっと駐車場が広がったので、そこだったら車も入れられるし、そこがいいよねということで避難させていただきました。

この石巻市指定の避難所というのが道中にありまして、ここが大体宮城県沖の10mの想定浸水高でぎりぎりセーフの、いわゆる境界線のところになってます。わが家が避難したところが、これよりも2m、3mぐらい高いんですかね。なので、ここだったら大丈夫でしょうと、こちらに避難しました。

もう1カ所、石巻市指定の避難所2というのが右下にあるんですが、そこはもう海拔40m、50mのところなので、そこに避難すれば、おおよそ大丈夫でしょうという場所だったんですが、残念ながら車で上がれず、階段でしか上がれなかった。うちの場合だと、83歳のおばあさんもいたので、階段だとあれだし、とりあえず車で避難しましょうということで避難しました。

結局、波が来るわけですよ。波が来てどうなったかという、こうなるわけです。これ大体1カ月後ぐらいの写真なんですけど、もう何も無いわけです。このように、私の避難したところも含めて、全部波できれいさっぱり持っていかれました。これが震災後の航空写真で、もとの写真に600世帯家があって、右下のほうに町の役場、合併した後なんで雄勝総合支所と言われてましたが、役場があって、下のほうに雄勝病院、画面の上のほうの真ん中に小学校と中学校がありました。が、もうほぼすべてきれいさっぱり流出してしまいました。

私が避難させてもらったお宅にも、当然波が来てしまったわけですね。ちょうど車9台移動し終



わった時間が、多分震災から25分～30分後ぐらいのタイミングで避難し終わって、家族みんなでその友人のお宅の前で「ああ、とりあえず避難が終わったね。あれ、でも、この後どうする？」などと、もう雑談してたわけですよ。雑談していたら、変な音がするわけです、海のほうから。地鳴りというか、今考えると水の重低音と家の木材が割れたり、折れたりする音だったと思うんですが、そういうものが聞こえてきた。もう一家7人みんないましたけど、しんと静まりかえって、海のほうをずっと見ながら「えっ、これ何。津波の音？」って、想像してたものとは全く違う音だったので、そんなことを言っていると、この昔の写真で言うと、海の見える方向に家が建っていて、当然、海は見えないんですけど、この前に建ってる家のお宅の屋根の上から、ぱあーっと白い水しぶきが見えたんですね。それで「あっ、これもう駄目だね、やばいね」って言って、友人の家に避難しましたが、さらにそこから高いところに避難しないとイケませんねとなったわけです。

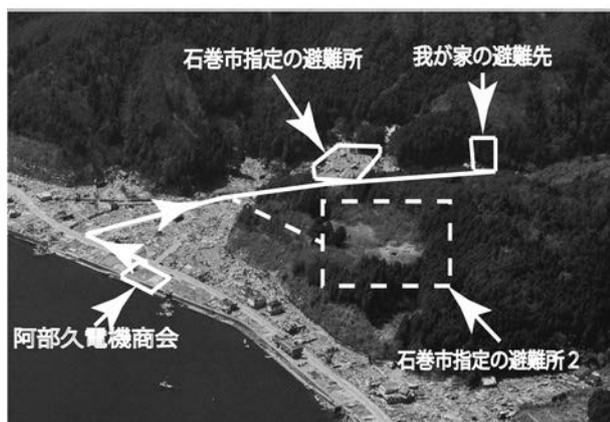
そこで、この避難させていただいたお宅の持ち主である友人の方は、「もう山さ、逃げろ」と、後ろの山に逃げろと言って、走り去っていったわけです。こっち側の山に逃げなさいって、言ったそばからぱあーっと走って行ってしまった。でも、うちは83歳のおばあさんがいました。足腰のほうは、走れはしないけれど、歩くことは大丈夫だったんですが、もう波が来てる状態で、そこからさらに山のほうに200mか300m走らってというのは厳しいでしょうということで、おやじがこの友人のお宅の2階に避難しなさいと言って、2階に避難しました。

そのときに、妹がベランダからこの海の方を撮ってた映像になります。

(映像を流す)

これが我々の見た津波なんです。結局わが家って、地震が起きてから一度も、消防団で水門を閉めなくちゃいけなかった兄貴を除いて、誰一人海を見にいってないわけです。それで、我々が見た初めての波が来るところってというのはこれでした。だから、もう家の奥まったところ、集落の奥のほうまで来る津波というのは、その前の部分の家が全部押し流されてきたやつがここに集まるわけなんで、家が壊れたがれきしか見えない。しぶきとか水滴みたいな見えますけど、水はほとんど見えない状態です。そういうのが迫ってきて、最後声で「やばい」って言ってましたけど、あの後、屋根にすぐ上った私と兄貴を除いて、他の家族4人は全部頭まで浸かってしまったわけです。

私と兄貴は屋根にいたので、別に何ともないというわけじゃないですけど、がたがたと揺れてるだけで済んだんですが、下の2階から悲鳴が聞こえるわけです、弟とか妹とかおやじたち。「この



ままじゃやばい、どうすんの、どうすんの」って、もう妹は悲鳴上げて、天井まで水が来ると、当然ですけど声が通らなくなるわけです。だあーっと音はしますけど、もう家族の声聞こえなくなりました。兄貴ともう自然と顔合わせて、あれっ、これ、おれら二人だけになっちゃうって思ったんですよ。

多分そのときに家が基礎からうまく外れてくれたんですよ。外れて浮いてくれたおかげで、総体的に水かさが減ったんでしょうね。それでもう1回弟とか妹の声が、「ああ、大丈夫だ、どうすんの、どうすんの」という声がまた聞こえたんで、私と兄貴がもう屋根から下りてって、すぐ妹と弟だけでも屋根に上げようと、おやじとおふくろとかおばあさんはもうしょうがないから、とりあえず妹と弟だけ上げようやって、二人を屋根に引きずり上げて、その後、この雄勝湾まで一気に引き波でがぁーっと持ってかれたわけです。

ほんとに車で走ってるぐらいの、30キロ、40キロぐらいのスピードで、湾の方向の流された方向に行ったらもう風が「がぁーっ」と来るぐらいの速度で一気に引きずられていって、雄勝湾まで出たときは、流出したお宅でいっぱい、雄勝湾の7割、8割がもう屋根でした。同じように屋根の上に、多分逃げ遅れたんでしょうね、我々と同じようにぼう然と立っている同じ地区の住民の方とかがいらっしやいました。

ただ、ここからわが家は非常に幸運でした。おおよそ1時間半ぐらい経った午後5時になるかならないかぐらいのときに、水の流れてたまるところに、そこにわが家が流れ着いて、漂流してた船も流れ着いて、それに飛び乗って、エンジンとか掛からなかったんですが、でも、1畳ぐらいのエンジンルームが付いていて、そこに家族8人が体育座りに入って、おばあさんを私が抱えながら、それで寒さをしのぎました。

あの日だともう雪が降ってしまって、私と兄貴はまだ体がほとんど濡れてなかったんで、まあまあそのまんまでも夜は越せたと思うんです、若いので。ただ、83歳のおばあさんと当時18歳の弟は頭まで完全に水に濡れて、しかも、家でくつろいでいたタイミングだったので、それほどみんなちゃんとした服装じゃなかったんです。ダウンジャケットを着てるとかそういうこともなくて、部屋着のまんまぱっと飛び出て、そのまま避難行動して流されたので、正直あのまんま屋根の上で一晩過ごしてたら、家族の中で誰か欠けていただろうなと思います。

次の日の朝に、先ほどの航空写真のここら辺まで流されて、夜のうちはずっとこの雄勝湾の中をぐるぐる引き波と押し波で回ってたんです。朝方まで、ここら辺の地区の沖を漂流していて、朝の太陽が上がった後、その集落の人たちが浜に下りてきて、100mぐらいありますけど浜の人たちと大声で話して、船外機で迎えに来てくれないかと言ったんですが、もう全部壊れてないと。こっちのエンジンは動かないのかと。こっちのエンジンも動かない。

上空にヘリコプターがががが飛んでるわけですよ。多分うちの船を確認してくれたんでしょうね。うちの船の上空を何回か回ってから、別なところに飛び去りました。多分ヘリの判断としては、船に乗ってるから、こいつら大丈夫だろうということでしょう。多分もっと優先順位高い人がいるよねということで飛び去るわけなんですけど、うちからすると、ほんとにもう動力のない船なんで、これどうするのと。今後の引き波でまた太平洋に持っていかれたら、うちら終わりじゃないか。結局どうしたかという、浜のほうから大声で「だったら、がれき海から拾って船をこげ」と言われて、結局みんな、男5人も乗ってたんで、がれきを引っ張って、どっかのお宅の屋根板とかを引

な状態でした。

その帰ってくるときに、どこに家建てますかという選択肢に、「以前の家の場所がいい」「以前の地区であればいい」「以前の地区の隣接地区でもいい」「どの地区でもよい」「高台などの混在新規宅地でよい」とかいろいろあって、いわゆる今の復興施策で行われている高台移転というのが26.4%、現地再建、つまり下の平地にもう一回何らかの対策をして現地再建というのが57%、約6割近くの方がこのときはそうするしかないと回答しています。

その当時は、被災した住民の住宅再建の選択肢って二つしかないんです。もともと震災前から持ってた自分の土地に、もう1回、がれきを撤去したタイミングで家建てるか、もしくは出ていくか。これしかないですよ。高台移転なんて自力でやるのはものすごい金掛かるし、行政側の事業としても、まだその当時は、それはなかったんで、当然ながらこの二択しかない。

でも、復興協議会のアンケートの中で、26.4%の方が高台移転をしたいとおっしゃってる。これ無視するわけにはいかないよねということでした。高台移転という選択肢があれば、時間は掛かるかもしれないけど、4分の1、26.4%の方が、あっ、これだったら戻れるかもとなるかもしれない。だったら、その高台移転を要望しましょうということになりました。

そして、これを復興事業の中に使わせてもらえるように要望しましょうということで、石巻市への要望詳細で、「『地域コミュニティ』の再生・復活を目指し、早急に各地区ごと津波被害のなかった高台を、居住希望者が住宅を建てられる用地として、造成により必要面積を確保するように要望する」ということになりました。石巻市なんですけど広域合併した後なので、いわゆる支所と本庁、石巻市本庁の難しい権力バランスの中で、石巻市が復興基本計画を立てる前に雄勝町の復興基本計画というものをすべり込ませないとなかったことにされ、忘れられるという恐怖感があって、こんなふうに、ぎりぎり何とか、7月の末にこれを出しました。

12月か、11月の末ぐらいに、この「『地域コミュニティ』の再生・復活を目指し」という部分の結果が復興計画に出たときには、なぜか、高台移転だけで住宅再建をしますということになっていました。しかも、高台移転が、地元の自分のすぐ裏山である高台使うんだったら、まあまだ理解できるんですけど、なぜか3キロ先の山の中を造成し、そこに移転することになっていました。でも、そんなじゃあ、3キロ内陸に行くも30キロ内陸に行くも、はっきり言って、正直、変わりませんから、被災した住民の方もどんなでしょう。でも、なぜか、行政は、いや、これしかないんですって言うてる。このままじゃまずいよねとなりました。しかし、自分で意見を出さずに、行政案に対

・なんで高台移転だけになってる？

・しかも移転候補地が3km先の山の中！？

・こんなじゃ誰も戻らない…

・このままじゃ不味い、どうにかしないと！

・でも震災前の自治組織は機能してない…

・自分で汗を流さず文句だけ言うわけにはいかない、自治組織を自分たちで作ろう！



雄勝地区を考える会を結成

しかし、運営は難航
・そもそも“住民活動”という物がそもそも分からない
・行政からの協力も得られない、どこか妨害を受ける
・一体どの誰に助けを求めて良いのかも分からない…

高台移転+区画整理による町の復興案



して、駄目だ駄目だと言ってるだけでは物事動きませんし、住民の責任というのを果たしてないなと思って、自治組織を自分たちでつくろうとなって「雄勝地区を考える会」を結成することにしました。

ただ、沼田先生のお話にもあったんですが、住民は、そこに住んでるだけであって、自治を知らないんですよ。それで非常に運営が難航したんです。そもそも、住民活動、いわゆるみんなで話し合って意見をまとめ上げて、それを要望に落とし込んでそれを提案すると

いう、そのスキームに全然慣れていなかったというのもあるし、あとは行政からは、行政が考える復興案である高台移転に反対する組織だと見られてしまって、全く行政からの支援が得られなかったわけです。それどころか、あそこの考える会っていうのは、うちの案に反対してるところだから出ないほうがいいよと、そういう目で見られるよと、行政が言うてしまうんですね。それを聞いた住民の方って、やっぱりそういうのには近づきたくないなということで離れていってしまうわけです。

そういう中で、せめて、周りに入ってるボランティアの方とか、多くの大学関係、権威のある学識経験者の方とかがお手伝い、支援していただければよかったです。その当時のボランティア団体っていうのは、どこのボランティア団体でもそうですけど、行政からのお墨付きっていうのが欲しいわけです。ほとんど一部の、ほんとに住民有志による個人単位でのボランティアとかを除くと、いや、石巻市公認ですよと、石巻市で活動してますと、行政とも協定結んでますと言う行政からお墨付きが来ると、やっぱり活動自体もしやすいし、他の団体からの支援金・補助金とかも受けやすいわけです。というのがあるので、ボランティア団体にとっても、行政からあの組織は駄目だよと言われてる団体とくつつくというか、それをお手伝いするというのが非常に難しかった。だから、阿部君の言ってることは分かるんだけど、うちらとしてはお手伝いすることはできませんということになったわけです。

また、大学の先生から、東京大学の先生ですけど、「いや、おまえら何を言ってるんだ」と。「下にいたから流されたのに、もう一回下に住むなんて頭おかしいのか」と、それをもっときれいな言葉で延々と論されるわけです。でも、でも、このまんま行ったら人は戻んねえよと、雄勝町なくなっちゃうよという危機感があって、そんなときにテレビに取り上げていただきました。

東北放送さんに12年の2月11日にテレビで取り上げていただいて、そこに出てきたある神戸の学識者の先生が、うちの会が独自に作った復興案を見て、「ああ割と現実的ないい案じゃないですか。高台移転もやるし、区画整理によるかさ上げもやって、そこに上と下に住む。いいんじゃないですか。これは割と現実的ないい案じゃないですか」ってコメントをしていただいたのが、実は学識経験者から好意的な評価をいただいた初めてのことでした。何せ、うちの考える会を結成したとき、また活動してる間、それどころか、今も地元新聞である河北新報さんにはうちの会を取り上げていただいておりません。それ以外の全国紙とかには、もうどこの全国紙にも3、4回載っ



てます。だけど、地元紙は取り上げてくれないんです。何でかと言えば、11年の5月ぐらいに、河北新報さんが社説の中で、この東日本大震災の被災地の復興は、住宅再建はすべて高台移転じゃなきゃ駄目なんだと社説で書いていたので、それと違う意見を上げてるところはもう取り上げないっていう判断をしてるわけです。せめて取り上げてくれて批判してくれるのであれば、ちゃんと意見を戦わせることができるんですが、そもそも取り上げない。いまだに取り上げない。河北新報で、私の名前検索すると出てくるんですけど、その記事は、防潮堤反対の記事です。河北新報は、防潮堤反対は取り上げるんです。でも、高台移転反対とか、高台移転だけじゃない選択肢という取り上げなくなる。これ、今でもそうなんです。

そんな時にTVに取り上げてもらう
 そうだ、神戸に行こう！

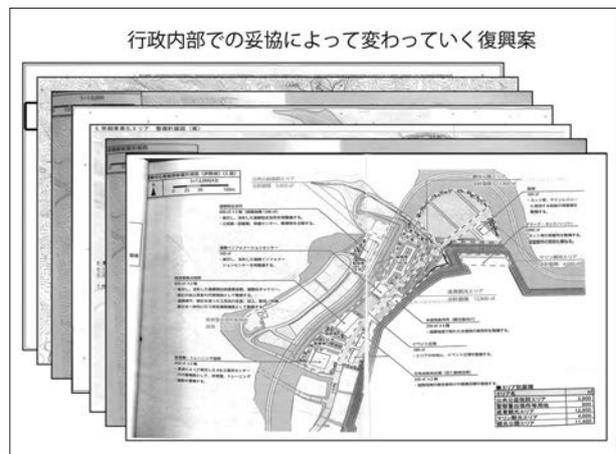
- まち・コミの宮定さんと出会う
 (阪神大震災・災害復興関連の研究者などへのアクセスが可能になった)
- 運営ノウハウなどを教えてもらえることに

そういった状態の中でテレビで取り上げていただいて、もうそこにしかすすることができなかったので、神戸に行かせていただいて、そこで、この後登壇されるまち・コミュニケーションの宮定さんとお会いして、そこでやっと初めて阪神大震災とか、そこからずっと連綿とつながる災害関係の研究者の方とかに話を聞くことが可能になったわけです。

それで、まち・コミュニケーションさんももうずっと10数年間、その地域で住民活動をやっておられたので、その運営ノウハウとかを教えてくださいという形で教えてもらってたんですが、残念ながら行政は、もう計画は決まってるから、早く、早く同意を取らなくちゃいけないと、ガンガンその地区ごとに同意を取って行ってしまって、高台移転でのみの住宅再建が確定して、いわゆる私の立ち上げた考える会の住民活動はもう敗北し、負けた形になります。

もう住民から同意取ってしまうと、その後は、行政って住民と話し合う必要ないんですよ。行政の中で、あとは計画案勝手に作り替えてるだけなんです。先ほど航空写真で撮ってた雄勝町の中心部の再建計画ですが、これは、住民の意見によってこれが1枚1枚計画案が変わってるわけじゃありません。ほとんど行政内部で計画案が変わっていくさまです。

何でこんなことになるかというと、行政って、我々住民から見ると、行政は行政なんです。雄勝支所と石巻市本庁が違うぐらいは分かるんですけど、実際は行政の中で全くそんなことはなくて、もちろん雄勝支所があって、石巻市本庁があって、その上には宮城県土木があって、宮城県土木の中には河川課であるとか道路課であるとか、いろいろ課がさらに分裂していて、さらにそれを



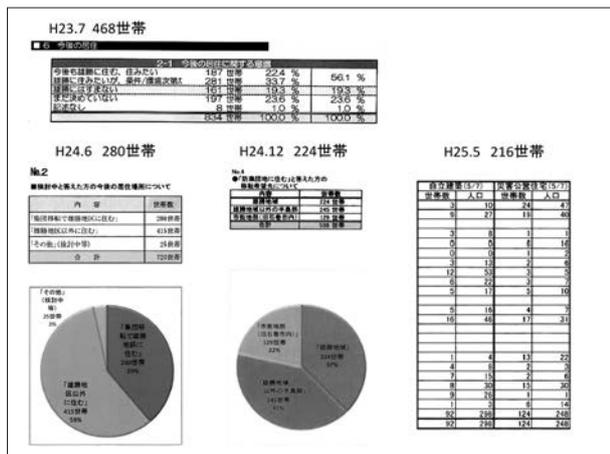
総括する国交省がいて、高台移転で山切りますよね、山切るとしたら林野庁ですよと、林野庁がいて、その山に貝塚がありましたと、掘ったら貝が出てきましたと、そしたら文化遺産なので文科省が出てくる。という形で、行政の中で何回も何回も上から下に計画案が行ったり戻ったりしてる間にどんどん戻る世帯数が減ってくわけです。

2011年7月の最初のアンケートでは、戻りたいと言ったのは468世帯でした。それが2012年6月、高台移転が決定した段階でもう280世帯に減り、224世帯に減り、216世帯に減りました。これ、さらに今も減ってます。減り続けてます。計画図を書き換えるたびに、数カ月、工期というか、完成期間が延びるわけです。そういったことを繰り返して、さらに言うと、2012年の6月と2012年の12月で、もう56世帯も世帯数減ってるんですね。

これだけ世帯数が減ると、高台移転のその用地を56世帯分余計につくることはできないので、さらに計画を変えなくちゃいけないと、もっと縮小したものにしますよね。縮小すると計画変更ですよ。図面書いて、またその見積もり取ったりすると、また3カ月遅れるわけです、事業が。その3カ月の間にまた希望者が減るわけですよ。それに合わせてまた事業規模、事業計画変更してっていう負の連鎖を何回も繰り返した結果が、今の現状で、6月の時点で戻るのが187世帯。

工事の工程表で、うちの町なかのやつが12番の伊勢畑地区というのになりますが、元は600世帯いたところで、戻ってくるのが原地区10番、11番、12番の3つを合わせた数しか戻ってきません。なので、もう既に45世帯まで戻る世帯数が減ってます。600世帯いたうちの45世帯です。つまり9割以上が出ていってしまうんですね。故郷を離れて9割以上の方が出ていくというわけです。しかもこの伊勢畑地区、2016年度の末に高台が完成して入居できますよという話になってるんですが、既にもう変更されていて、2017年度の末に変わりました。1年遅れてます。なので、震災からおよそ7年目にあなたの住宅できますよということになります。つまり仮設住宅に入るまでの期間の半年を除いても、6年半の間、仮設住宅で生活してくださいね、というようなことになっています。

今日なんかは、行政の方も出席して、住民の方も出席しているということなのでお話ししてるんですが、震災後、まちづくり復興協議会という行政と住民の方が腹を割って話し合い、それでよりいい復興案を作りましょうという組織がつくられたんですが、それが全く機能しなかった。実際は、行政が、ずっと行政内部の縦割りの中で必死になって妥協に妥協を重ねて作った計画案、復興案なので、それが住民に下りていったときには、いや、もう変えないでくださいと、国交省に妥協させるなんてことは我々の力ではできないんですよと、住民の方々には、これで仕方がないのでこ



れに賛成という印を押してくださいと言うためだけの組織になってしまいました。

そして、石巻市は1市6町で合併していますから、旧雄勝町に残る人、高台移転で残る人、つまり戻ってくる人は雄勝支所の担当で、そのまま震災前の行政担当なわけなんですけど、出ていく人、内陸に移転する方々はその行った先の支所が担当になります。いわゆる行政区としてももう担当が変わってしまっていて、もう市町村合併した意味がほとんどないんです。

そういった状態の中で、復興計画が遅いというか、今でもメディアで取り上げられる場合は「遅い遅い」と言われてますが、もう既に破綻していると言ったほうがよろしい状況です。住宅再建はもう始まっています。大体、災害公営住宅っていうのが去年の末ぐらいからどンドンでき始めていて、かなり小規模なところは完成していますが、遅いところは今から3年後です。今から3年後です。

何であんなに高台移転早くやんなくちゃいけない、早くやんなくちゃいけないと言ってたかというのと、安全性もそうだし、高台移転が早くできるから。一番早い選択肢だから、皆さん意思決定早くしてくださいねって言ってたはずなんですけど、うちの地区でいうと震災から7年目です。というか、今の現状だと7年目で完成するかも怪しい状態です。しかも、実現してもほんとに意味があるのか。高台移転戻るのは48世帯です。もと600世帯あったのに48世帯しか戻らない。10分の1の規模になってしまっている。しかも高台移転して、下のもと住宅のあった平地の部分には、基本的に何も建たないです。そこを守るために、震災前の3倍の高さの防潮堤を数十億も掛けてつくる。それ、住民誰もぶっちゃけて言うと望んでないんですね。望んでないけど、もう決まったことだからということで計画が進んでいます。結局、雄勝町のところで言うと、先ほどの航空写真のところ一円に9.7mの防潮堤ができて、予算が80億です。守るものは5億円で震災後に再建された水産加工場が1軒のみ。

防潮堤ができて、下は住むことができない。そういう災害危険区域という規制が掛かってる。住む人はみんな高台へ行った。それでもつくられる。だから、本来は、高台移転したんだから、景観を考えて防潮堤要らないよねとかっていう判断もありえはずなんですけど、そういったものは、すべて、基本的には行政が決めたことなんでもう変えないでください、住民の方々は変えないでくださいという状態になってます。

そして、大体復興の話ってなると戻る人の話がすべてです。被災して、それでも地域に戻る人、ある意味私もその一人なのかもしれませんが、その人の声しか大概は出てきません。ただ、雄勝町の場合9割出ていきます。つまりどっちが多いかって言ったら、もう9割の出っていくほうが当たり前ですけど多いわけです。その出ていった人たちがほんとに生活再建できるのか。私自身は、正直なところ雄勝町が再建できないとしても、被災した方々が他の地域で、一緒の市でもいいです、東

<p>行政と住民の協力とは？</p> <ul style="list-style-type: none">• まちづくり復興協議会という住民と行政が話し合う組織はある...が、機能せず →行政の復興案に“住民合意”の印を押すだけ• 旧雄勝町に残る人は雄勝支所の担当 出て行く方は出て行く先の支所の担当 →市町村合併の意味は...？	<p>復興計画は“遅い”のではなく すでに“破綻”している</p> <ul style="list-style-type: none">• 住宅再建も始まったが遅いところは三年後• 実現しても果たして意味があるのか... (守るものがない防潮堤、入店がない複合施設)• 出て行く人が本当に生活再建できるのか？	<p>残る人たちでもう一度</p> <ul style="list-style-type: none">• もう復興計画そのものは変わらない 残った人たちでどう頑張るかを考えるしかない• 多くの規制・負の遺産は残ったまま...• 若い人が居ないです、つらいです
---	---	---

京でもいいです、もう高知県でもいいんです。移住された場でもう一度生活を再建されて、そこで生活ができればそれでいいと思ってるんです。

ただ、今の現状だと、そういった方々に対する施策って、移住したら終わりなんです。内陸移転したら、もうあなた被災者じゃないから、支援とか、震災前とのコミュニティのつながりとか、そういうものがなくなったとしても、もうそこで支援は全部終わりなんです。生活再建できたとかは関係なくて、家ができたなら、はい、おしまい、ということになっています。それが今の現状の復興計画になっています。

でも、1割しか戻りませんがその残る人たちは、結局、復興計画そのものは変わらないわけで、高台移転も防潮堤もできてしまう。そのできてしまった中でどう頑張るかを考えるしかない状態にきてます。4年経ってしまい、しかもそこに震災前よりも多くの規制が残ります。災害危険区域であるとか、高台移転の規制であるとかが結局全部残ってしまいます。防潮堤とかは完ぺきに負の遺産です。

あれを、今、建てることは確かに国の予算でできます。皆さんからも所得から税金で取っていただいているんですが、それで9.7メートルの防潮堤を建てることはできます。ただ、維持費が出ません。何かちょっと大きい台風が来てひびが入りましたとか、経年劣化になりましたと言ったら、そんな莫大なばかどかい防潮堤を維持するための予算はどこからも出ません。

なぜかと言えば、うちの雄勝町でいうと、合併しているのでそんな計算にはなりません、人口は、結局4分の1になるわけです。4,300名のうち250名の方が震災で亡くなられて、4,000名のうちおおよそ三千数百名が被災して町を出ていき、そこから3割とかしか戻らないので、結局1,000人ちょっとしか人口としてはいないわけです。そういった地域で、震災前よりもはるかに大きいハードの防潮堤などの公共施設を維持するっていうのはものすごい重いことになります。

結局9割出ていくわけですから、若い人なんてほとんど戻らないわけですよ。でも、何か始めようとするとやっぱり若い人が頑張って何かやらなくちゃいけないわけなんです、ほとんどいません。震災直後、多分、雄勝町には、震災ボランティアで100人分ぐらいの交流人口がありました。多くの方に助けていただいて、多くのご縁ができたはずなんです。でも結局移住者って3、4名ぐらいしかいません。この3年間、4年間でかかわってくれた人数の数でいったら、ほんとは数10万人ですよ。でもそれを、全く、引き止めることもできず、そのままにしてしまっている。そして、今、それでも、地域は、地域を続けていくためにどうやって戻るかということ、多くの規制のある中で考えていかなきゃいけないという状態になっています。

かなり重い話ばかりで申し訳ないんですけど、東日本大震災の被災地のなかで、私の雄勝町は特別一段ひどいと言われてますが、他の地区でも、高台移転で再建するところは、多くて5割、少なくとも3割しか人口が戻りません。つまりどういうことかという、いや、5割戻れば、うちの被災地では、お随分戻ってるねと、戻る計画なんだねって言われますけど、よく考えれば、その地区の住民の方の半分が出ていく施策って、本来おかしいわけですね。それがわずか5割戻る計画でも、今は、よくしっかり住民の方と協議されて話し合っ、いい計画案を作ってますねと評価されるような状態です。

なので、一体どうしてこうなってしまったのかというのを、この後、多分宮定さんのほうから詳しく話していただけるのかなと思ってます。私の話は以上です。ご清聴ありがとうございました。

「復興と地域の復元」

認定NPO法人 まち・コミュニケーション代表理事、工学博士
宮 定 章 氏



こんにちは。宮定と申します。よろしくお願ひいたします。

今年、ニュースにも流れたと思いますけど、阪神・淡路大震災20年です。全国から、高知からも、たくさんの方に応援していただきました。この場を借りて、まずはお礼申し上げます。ありがとうございます。

それでは、その20年の報告と、震災4年の東日本の話と少しラップさせながら聞いていただけたらと思います。

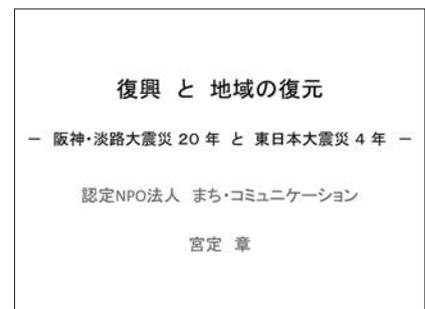
神戸・阪神間の人の移ろいということで、100メートルメッシュでずっと人口の増減を書いています。赤いのが人口が増えてて、青は減ってる方です。三宮という所在地がありまして、右が大阪なんですね。左が神戸です。ここは住宅地としてすごく人気がありまして、この下のほうには結構工場があって、新幹線つukkitたり船つukkitたりというようなことをしていますが、その大きな工場を支えるちっちゃな町工場が三宮や西のほうにはたくさんあります。

実は、見ていただいてほんとは感じていただけたらいいと思うんですけど、20年の答えはすぐには見えないと思います。特徴として、更地にマンションがたくさん、住宅地には建ちました。右のほう、いま阪神間を見ていただくと赤いですね。左のほう、工場地帯のほうは青いです。要は人口が減ってるんです。明らかに差が出たんです。もともとこういう傾向にあったのが、震災を経て、如実に結果に出たというようなことであります。

今日お話をさせていただくのは神戸市長田区御蔵地区というところで、この青いところで人口が減った下町のお話をさせていただきます。

これは地震直後の写真なんです。逃げることを想定して避難訓練してるんですけど、実際は、耐震補強しないと道をふさいでしまって逃げられないですね。これは幹線というか、御蔵道路というかなり大きな道路なんですけども、それ唯一のところでもつぶれてしまっています。これは4階建ての鉄筋コンクリートがつぶれてるんです。木造の長屋が多かったのですが、長屋が倒れてしまってもこういうふうになります。元気な方ばかりだったら、これをぼんぼんっと飛び越えて行っちゃうかもしれないんですけど、町の中、そんなに元気な方ばかりではありませんので。

今から震災後の話をします。生きててこそ助けるとか逃げるとか言うことができます。阪神・淡路大震災6,434名の方が





神戸市長田区御蔵地区において
震災直後の地区組織の行ったアンケートでは、
約80%強が、地区内再建希望だった

震災から、20年を経ようとしている今、
従前占有者の**27.3%**が地区内再建

多くのボランティアが、仮設住宅に向かう中、
まちの再建なくして、復興なし
地域コミュニティ(従前居住者?)を取り戻そう

焼けた町の前で、住民は「何をしてよかわからない」と。
東京から来られたボランティア2名と地元企業経営者が、
いつもそばにいる事務局として、地域に常駐し、必要な活
動の数々を住民と外部支援者で行った。

1975年 西宮生まれ
1996年4月 大阪大学大学院工学研究科建築工学入学
2000年4月 まち・コミュニティ研究会、現地(神戸市長田区御蔵通)に常駐
2003年4月～04年6月 都市基盤整備公団(mnssm)で業務委託社員
2007年4月～2012年3月
神戸大学自然科学研究科地域空間創生科学専攻博士課程
2012年4月～ 東日本大震災の被災地へ(20日/月)

亡くなられました。その8割9割が圧死なんですね。火災の被害がひどい映像が流れてるので、大体、小学生・中学生に質問すると、火災で亡くなった方が一番多いというイメージをされてるんですが、亡くなったのは圧死なんです。だから、やっぱり家の補強をしてないと、地震が起こったらもう逃げもできない。その一瞬、15秒の揺れで亡くなってしまうということになってしまいます。これは、20年前によく見られたと思いますけど、火災の写真でして、このうちの地区の8割が延焼してしまいました。

神戸市の住民組織がアンケートを取ったんですね。雄勝町のさっきの話じゃないですけど、そしたら、津波とちょっと違うので80%強の方が地区内で再建希望だったんです。みんな戻りたいと。もちろん、この際、東のほうの住宅地へ行きますという方もおられますけど、ほとんどの方が戻りたいということだったんですね。僕たちずっといるので顔を合わせながら話をして、実際、どれくらい戻ってきたかっていうたら、27.3%というのが結果でございまして、なかなか地域にいき戻るといのは、さっき雄勝の話をされましたが、都市であっても難しいという状況であります。この27.3%、僕は、ずっと地元で20年いますので顔が見えるから分かるわけで、他の地区では、神戸の中でも、もうどのように移り変わったか分からないですね。実際、何%だというデータはないです。やっぱりそれくらい人が町に戻るといのは難しい。データがないということは、意識はしてないとか、そういう指標がないということですので、やっぱり戻るだけでかなり大変だということです。

僕たちの始まりなんですけど、もちろんそこには被災者がおられますから、多くのボランティアが仮設住宅に向かうんですね。僕たちは、何かちょっと変わりもんで、仮設住宅ももちろん大切なことですし、ただ、いつまでも仮設におれないから町の復興はやっぱりしないとイケない、町の再建なくしては復興もないだろうということで、地域のコミュニティを再生しようということになりました。

焼けた町の前で、やっぱり住民の方はどうしていいか分からないですね。そしたら、これは僕の前任の代表の方なんですけど、東京から来たボランティアと地元企業の社長さんが一緒になって、いつもそばにいる事務局として地域に常駐し、いろんな必要な情報とか活動をサポートしようということをしていただきました。

まちづくりにかかわるといって、いま東日本にたくさん行って、まちづくりにかかわってもらってるボランティアがおられますけども、20年前の当時は、専門家のすることだからボランティアが

きょうの主なテーマですけど、「復興事業の時間と生活再建のはざま」ということで、阿部君がお話してたようなことを少しデータを交えてお話しします。「復興事業策定のプロセス」ということと、あとは、住民みんなで話し合っって一生懸命やってもなかなか地区組織の運営というのは難しいという事例の三つをお話したいと思います。

よく焼けた地区と言ったら怒られますけど、神戸のときも区画整理事業という事業がしやすいんですよね。普通るときだったら、補償しないと道路広げられない。僕らの土地計画なんかをやっぱりチャンスと思う方もおられるんですね。チャンスというか、自治体の財政をあんまり使わずしてできるというときですので、土地の利用規制を神戸もかけた。3年ぐらいかかったんです。その間にやっぱり地元からいなくなるという話をいたします。

私たちの地区は200m×200m、約4.6ヘクタールの地区でした。そこに震災前420、これ世帯ではなくて工場と店舗と住宅全部合わせて420戸（軒）です。住宅・店舗・工場があったんです。被害があったのが347ということで、震災直後すぐに274の方が外に出られ、一応規制がかかって、本設はいけないけど、自分の土地の上だったら仮設は建てれるということで、それを建てたのが73で、最終的に95軒の方が地区内の再建をされたということでもあります。

借家人の多い町だったんです。自分の持ち物ではないということで、焼けてもなかなか片づけないですね。地域の有志の方とかが、このままでは復興できないということで、地域で地主さんから全部オッケーですと、片づけてくださいという署名を集めて役所に持っていくというようなことがまちづくりの始まりでありました。

先ほど仮設を建てたというのは、こういうふうな仮設を土地を持ってる方は建てれますので建てたということです。でも、みんなが建てたかっていったらそうではない。自分で建てる仮設のことを僕が「自力仮設」と言ってるんですが、21%の方が「自力仮設」を建てました。皆さんが多分ニュースで見られる応急仮設住宅とはちょっと別の仮設でありまして、自分のお金で自分の土地の上に仮設の建物を建てるものです。

何で21%しか建たなかったかと言ったら、建ててから、次、事業で道路ができるということにな



平成7年2月頃（～4月まで）

自力仮設建設率 住宅 < 店舗・工場

建物用途	軒数	建設割合
住宅	37	15.0%
店舗	22	38.6%
工場	14	31.8%
計	73	

【参考】仮設賃貸工場募集について
西神・長田南部の募集倍率
1次（1995年2月25日）：12.7倍
2次（1995年3月21日）：1.6倍

【店舗・工場】建設する理由
・事業の早期再開
・取引先との関係性維持

【住宅】建設しない理由
・応急仮設住宅の公的支援の選択肢がある（地区外）
・一時避難可能（避難所や親戚や知人宅等）

転出後、地区内再建は困難 12.0%（33軒／274軒）

・33軒は、全て住宅 → 工場・店舗は、無

→ 工場・店舗の地区内再建には、自力仮設建物が重要

被害を受けた占有者の 21%が自力仮設建設

	軒数	割合
建設	73	21.0%
未建設	274	79.0%
計	347	100.0%

【未建設の理由】
・移転補償金・仮換地までの期間が、未確定
→ 経済的負担が見積もりできない

自力仮設
自力仮設建物は、占有していた建物が、地震やその後の火災等被害に会い、仮換地（1996年1月開始）までに、仮換地に建設されたプレハブやコンテナ、木造等の建物

住み続けるなら、 地区から離れないことが大事

瓦礫撤去は、自分達で！（体験の共有）
地元に住れば、集まれて、情報もある。

借家人の地区内再建率が低い （土地の所有権・借地権のある層が、地区内再建率が高い）

権利	軒数	再建率
AAA	46	49.5%
ABB	28	50.0%
AAC	12	12.4%
ABC	9	8.9%
合計	95	

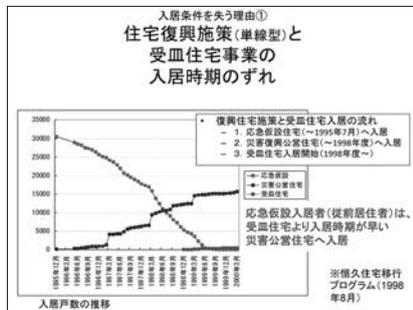
表：地区内再建軒数（権利関係別）

権利	軒数	再建率
AAA	43	46.2%
ABB	25	44.6%
AAC	2	2.1%
ABC	3	3.0%
合計	59	

※ 地区内自力再建軒数（権利関係別）
受取住宅（地区内公営住宅）を除く、借家人の地区内再建は、無いに等しい

ると、結局解体しなきゃいけないですね。要は、それ解体費出るのか、補償されるのかとか分からないですね、震災の直後のときは。あとは、いつ移動するのかというのも未確定なので、商売されてる方だったら、やっぱり建てたら、その分減価償却していきますので、見積もりができないんですね。期間等さえ決まれば見積もりできる、それに合う商売であればできると思いますが、その見積もりができなかったら怖くてできないという状況で、21%の方しか建てられなかったということです。

実際、住宅は、応急仮設住宅が建ちますので少ないです。結構、工場が多いとは言いませんが、店舗・工場のほうはやっぱりそこで建てないとお客さんが来ないということで、事業の早期再開とか、工場が多かったので取引先がありますので、やっぱりライン止めると、すごい被害になってますので、もう止めるんだったら他の客に行くということに、当然それはビジネス上はなっていきます。そうなったらもう建てられない。それで、仕事をしようと思うと早く建てざるを得ないんです。それで、工場の方は31%ぐらい建てました。



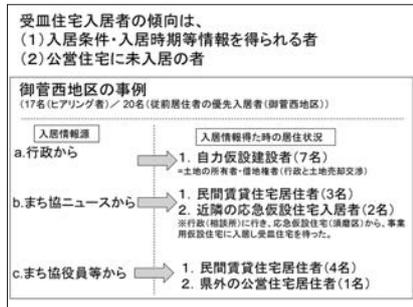
それが如実に出てるのは、95年の1月17日が地震だったんですけど、2月25日に仮設の工場の募集をしたんです。初め競争率が12.7倍だったんです。あと1カ月後に、もう1回2次募集したんです。もう1.6倍なんです。やる方はほとんど事業を待ってなくて自分で探してやってるわけですよ。だから、それは、皆さんも経営されてる方おられると思いますけど、事業の再開というのはほんとに待てないという状況で、そしたら地区の外に出ないといけないということです。阿部君もちょっと話してましたけど、そこで町を守るためにはやっぱり地区から離れないことが大切なんです。1回離れてしまうと、なかなか戻ってこれないということです。



33軒戻ってきたんです、1回出てから。33軒しか戻ってないとも言えますけど、全部住宅なんです。工場・店舗は、1回外に出てしまうと一切戻ってこなかったんですね。やっぱりその地区内で再建しない。



喫茶店を例にしますと、1回外に転出して戻るとも出ていっても、そこでお客さんが付くわけですよ。お客さんが付いてたら、戻ろうと思っても人がいないから商売にならないんですよ。そしたら戻ってこれないし、やっぱり工場の話とか聞いてみると、設備投資してますので引っ越しするっていうたらすごい額、住宅の引っ越しと違ってお金がすごいかかる。というように戻ってこれないということです。



借家の方が多分どこにでもおられると思いますけど、神戸の場合、僕らのとこで、下町だったですから6割ぐらい借家だったんです。借家の方が、実際、どれぐらい戻ってきたかと言ったら2.1%、3.0%、ほとんど戻ってきてないというような結果

になりました。

地域にその借家の方も戻そうということで、公営住宅を要望して建てたんです。公営住宅というのは平等に権利がありますから、うちの地区だけの公営住宅というのは本来は無理なんですけど、これをまちづくりの方々みんなで要望して何とか建ててもらったんです。うちの地区優先で入れる公営住宅というのを考えて建ててもらった。

ただ、これが仮設住宅の推移で、仮設住宅は、震災からこっち、だんだん減っていくんです。そして災害公営住宅、公営住宅が建っていくんです。この赤いラインは、その土地を整備し直して公営住宅を自分の地区に建てたんです。土地の整備をしますので地震から4年目ぐらいからしか建ち始めないんです。そしたらもうほとんどの方は、仮設がどんどんなくなってって仮設から人がいなくなる。そしたら公営住宅に行かないかんということで、遠くの公営住宅とか自分の行きたい場所の公営住宅、つまり、戻りたい、戻るところの公営住宅じゃなくて、他のところに行ってしまうというようなことになってしまいました。

実際20軒の方が戻ってきたんですけど、どの方が戻られたかといったら、やっぱり情報に近い方しか戻られてないんです。まちづくり協議会というニュースを出してたんですが、そのニュースもだんだん転居するたびに住所が分からなくなっていきます。震災のとき仮設から民間住宅に移って、もう1回公営住宅に入るとか、3回ぐらい移ってる方結構いらっしゃるんですね。多分ダイレクトメールの住所更新てのは皆さんされないと思いますけど、そのたびに住所更新しないと情報が届かない。役に立つかどうか分からないけど、そのニュースを受け取ってる方がこの地区の中に戻ってきてるんですね。あとは知り合いがいるとか、被災されても地域との常に連絡を取り合っておくというのが重要だということで、その人しか戻ってこれない。

広報へも、もちろん載るんですよ。こういう住宅ができましたと、神戸市広報にも載るんです。ただ、そのニュースというのは、広報を、すごいじっくりと見ている方だったら分かると思いますけど、皆さんは読むかもしれませんけど、ほとんどの人は、多分、あんまりじっくりとは読まないですね。1面見て、市長のあいさつとか載っていて、それもほとんど読まない、ということです。

これは雄勝町の人口予測で、阿部君もお話してくださいましたが、このかっこ内が今回の防災集団移転住宅、高台移転で戻る方のパーセンテージなんですけど、初めのほうは18.3%です。それでも少ないですけど18.3%の人が行きたいというふうに言ってたんです。けど、今は11.2%なんですね。これぐらい人口が減ってしまいます。

神戸の話はずっとしてきました。誰が何で戻ってこなかったか、誰が何で戻ってきたかということをしっかり分析してないと、地方では、勝手には人口増えませんので、従前住んでた方をしっかりキャッチしないといけないということになる。神戸の話をしたのは、やっぱり何で戻ってこなかった



かというのを分析しきれてないんですよね。しっかりそこを分析しておくということが、これから戻る地方で非常に必要なことなんです。

神戸の問題点は、人口が増えたからいいだろうというところで終えてしまってる。教訓にはならないですね。だから、誰がどういう生活をして、どういうふうに戻ってくるかというようなことをしっかり押さえておかないといけないということです。

雄勝町の話なんですけれど、これも神戸と似てるというか、防集団地以外に移転というところが雄勝町は非常に高いです。これは、震災後1年ちょっと経ったときなんです。もう結果出てるんですよ、何ほ希望を言ったところで、事実はまだ5割ぐらいいは、地区外で再建しちゃってるんですよ。やっぱり復興に希望というか、戻っていい町だという希望がない限り、どんどん離れていくんですよ。

一生懸命もちろんやるんですよ、この1年後から今3年目ですけど、今でも一生懸命やられてるんです。けど、実際、結果を見たら、生活設計ってそんなに待てないというか、生活設計が一番重要ですから、明日どうするんだという話ですから待てないです。

というところで、これが雄勝町の方の移動経路の一つの方の事例なんですけど、かなり大きな被害を受けたので1週間後しかこの内陸に来られなかったんですね。1週間後内陸に出てきたら、すぐ仙台の人が迎えに来てくれて、仙台まで1週間後には行っちゃうんですよ。3月11日に地震があって、4月18日には借家を借りて、2011年12月11日でもう再建しちゃってるんですね。これは、もちろんお金がある方ですよ。それぐらいのペースなんですよ。がれき片づかへんしなあ、いつ戻れるのかなあとかいうような感じで行っちゃう。これが普通なんです。

家も早く買わないと、どんどん高くなっていくんですよ。石巻市の多分震災2年目～3年目かな、土地価格の値上がり率は日本で一番でしたから。土地の価格じゃなくて上がり率、去年との比較が一番なんですよ。だからどんどん高くなっていく。そしたら早う買わないといけない。公営住宅も早く入らないと、自分とこが入る公営住宅がなくなってしまうというふうにアンケートには記載したかった。

1. 復興事業の時間と現地再建 東日本大震災の事例

希望する今後の居住地	全体(2,563)	雄勝地区(1,023)	杜地区(536)	河北地区(300)	北上地区(517)
市内	41.0	27.0	74.7	10.6	35.9
市内以外	12.5	11.6	11.9	61.7	24.6
市外へ移転	0.8	0.2	0.6	1.2	0.8
防集団地以外へ移転	28.3	48.6	4.3	19.9	32.1
防集団地内へ移転	14.4	3.3	1.1	5.8	5.5

2. 復興事業策定プロセス

- ・当事者が、居ない間に決まる。
- ・地元に住たとして、決定プロセスには入られない？

雄勝町の人口予測

(現居住者+防災集団移転希望者)

- ・ 4,300人 (震災前)
- ・ ↓
- ・ 1,820人 42.3% (18.3%) (2012年8月)
- ・ ↓
- ・ 1,565人 36.4% (13.3%) (2012年12月)
- ・ ↓
- ・ 1,542人 35.9% (12.7%) (2013年5月)
- ・ ↓
- ・ 1,454人 33.8% (11.2%) (2014年10月)

S氏再建経路

1週間後、母に持病があり、仙台親戚宅へ

1週間、交通手段無く、現地避難所

4月18日・借家

再建済：2011年12月11日

阪神・淡路大震災の復興事業策定プロセス

・ 1995年1月17日 阪神・淡路大震災

事業の決定プロセスということで、阿部君がかなり雄勝町の話をしてくれました。阪神・淡路大震災のときも、協働のまちづくりと謳っておられますし、事業をやった方とは非常にコミュニケーション取りながら事業をしていったんですが、神戸の場合でもさっきの27.3%の方とはコミュニケーションは取れますが、その事業に合わなくて出ていかれた73%の方はほとんど協働ということではなかったんですね。

1月17日の地震だったんですけど、1月20日には復興計画が事実上スタートされたということで、建設省から役人が来られてやっぱり決まっていくなです。早く決める。神戸市の職員の方は予算取っていかないといけないから、もう決められたら予算取りに行くという話になるんです。そしたら何するかっていうと、被害額出して、どうい事業が必要でというようなことを段取りするんです。もうそこで精いっぱいというふうに、地域の方と話してるとなってしまうんです。

神戸市は、そういった事業のお金取るとか組み立てとかが非常に優秀だと言われておりまして、その分もあってできるんですが、2カ月で決まっちゃうわけですね。東のほうは、1年ぐらいかかっております。もうこれしかないという方法を決められてから、住民参加と言われるんです。そしたらどうなるかって言ったら、つらいのはやっぱり住民です。自分たちの本意じゃない事業を受けてるけど、町に残ろうと言って頑張ってる住民が10年ぐらいたら、あんたらがつくった計画じゃないかということになってくるわけですね。本人たちだって別にどうするか決めてないですよ。それはもう町としてはすごいマイナスなんです。住民同士で不信感にあおられるというような状態になってしまいます。

阿部君のお話の中にあつたとありますけど、ほとんどの方は戻りたい、ほとんどというか、結局58%の方が初めは従前の土地を何とか対処して戻りたいということだったんですが、別に高台に行きたいとは言っていない。言った方も当然おられますけれども、58.1%の方は従前の土地です。高台に上がるというのも復興構想会議でその事業が出てきて、高台に上がると。そしたら上がってみようかということなんで、住民が一番初めに考えた対処方法ではないんですね。

それにもかかわらず、まちづくり協議会のこの阿部君がお話されたように、高台移転の要望を上

神戸市震災復興計画(激震復興重点区域)予定事業
神戸市都市計画局・住宅局(1995年1月23日～26日メモより)

事業種別(区分)	事業種別(区分)	事業種別(区分)	事業種別(区分)
復興(1)	復興(2)	復興(3)	復興(4)
復興(5)	復興(6)	復興(7)	復興(8)
復興(9)	復興(10)	復興(11)	復興(12)
復興(13)	復興(14)	復興(15)	復興(16)
復興(17)	復興(18)	復興(19)	復興(20)
復興(21)	復興(22)	復興(23)	復興(24)
復興(25)	復興(26)	復興(27)	復興(28)
復興(29)	復興(30)	復興(31)	復興(32)
復興(33)	復興(34)	復興(35)	復興(36)
復興(37)	復興(38)	復興(39)	復興(40)
復興(41)	復興(42)	復興(43)	復興(44)
復興(45)	復興(46)	復興(47)	復興(48)
復興(49)	復興(50)	復興(51)	復興(52)
復興(53)	復興(54)	復興(55)	復興(56)
復興(57)	復興(58)	復興(59)	復興(60)
復興(61)	復興(62)	復興(63)	復興(64)

1) 1月20日、建設省の区画整理課長が大震災の神戸市役所を訪れ、神戸の復興都市計画事業が事実上スタートしたとされる。
2) 都市計画決定のスケジュールは、建築制限の切れる3/17に向けて進められた。この背景には、国の補正予算編成に間に合わせる必要もあったとされる。
3) 2月1日には神戸市、西宮市、2月9日には芦屋市・宝塚市・北淡町で、震災当日に選んで建築基準法の64条による建築制限が適用された。
【出典】内閣府「阪神・淡路大震災復興情報資料集」

二段階都市計画方式
(大枠だけ決め、詳細は話し合い)

地区名	協議会設立日	まちづくり審議	事業計画決定	復興地指定開始日	復興地処分公告
森屋第一	1995年12月8日	1997年3月10日	1997年9月25日	1998年1月17日	2000年2月14日
森屋第二	1995年4月8日	1997年10月1日	1998年3月5日	1998年11月25日	2000年2月14日
森屋第三	1997年3月10日	1997年3月5日	1998年10月7日	2000年5月31日	2000年2月14日
六甲通東側	1995年11月5日	1995年11月10日	1998年11月6日	1997年7月30日	2000年2月14日
六甲通西側	1995年3月24日	1995年11月24日	1998年3月24日	1998年11月24日	2001年7月24日
北宮	1995年8月1日	1995年12月1日	1998年2月16日	1998年11月20日	2004年7月24日
新宮東	1995年6月15日	1995年4月15日	1995年11月6日	1997年10月6日	2000年4月11日
新宮西	1995年4月23日	1995年2月13日	1997年1月14日	1998年8月8日	2000年3月24日
新長尾	1995年11月1日	1995年12月30日	1998年7月8日	1997年1月20日	2010年7月24日
豊取東第一	1995年7月8日	1995年8月12日	1995年11月30日	1995年8月28日	2001年2月21日
豊取東第二	1995年7月25日	1995年10月25日	1997年3月5日	1997年9月6日	2000年3月24日

事業計画決定(二段階)までに、施工区域の拡大が4地区、幹線道路の変更が4地区、公園等の変更が6地区

- 都市計画事業そのものを取りやめたり、事業種類を変更した地区はない。

全世帯アンケート
(雄勝地区震災復興まちづくり協議会)

- 実施時期: 110600～110710
- 返信率: 53.4%(返信: 834世帯/送付: 1,562世帯)
- 対処をして、従前土地の居住: 58.1%(421世帯)

復興計画策定のプロセス

- 1月26日 神戸市は、「震災復興計画に関する基本的な考え方」を示した。
- 2月28日 5市町は復興区画整理、再開発等の復興都市計画案の原案を開始した。その提案は急で、周知と縦覧は十分に行うことができなかった。住民不在の都市計画決定手続きへの反対、広域的施設である近隣公園への反対などが相次ぎ、大量の見解書が提出された。
- 3月16日には兵庫県都市計画地方協議会が開かれ計画案は原案通り可決。
 - ほとんどの住民が自宅を離れていた。
 - 東灘(43%)、灘(40%)、兵庫(36%)、長田(47%)が全半壊
- 3月17日 都市計画決定

東日本大震災の復興事業策定プロセス
—宮城県石巻市雄勝町を事例として—

- 2011年3月11日 東日本大震災
- 6月 復興協議会(住民有志・事務局は支所)が、全世帯アンケート(58.1%がならんかの処置をして、従前の地に)に希望
- 7月 復興協議会が、市長へ、要望書提出
- 8月22日 石巻市都市基盤復興基本計画(案)
- 9月9日 宮城県治理における 海岸防衛高さの設定について(案)
- 10月 雄勝支所が、住民へ高台移転の意向アンケート
- 11月7日 石巻市震災復興基本計画(案案)
- 12月7日 「東日本大震災復興特別区域法」が制定され、「東日本大震災復興交付金」(以下、復興交付金)が創設
- 12月22日 石巻市震災復興基本計画(一高台移転のみ)
- 2012年2月15日 石巻市震災復興基本計画実施計画(一高台移転に決定)

アンケート(2011年10月)

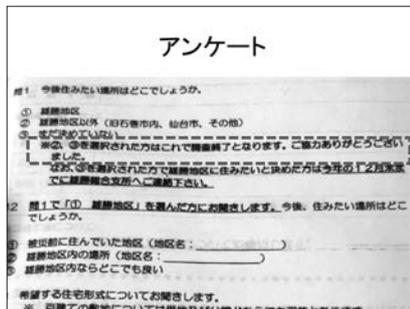
げるんですね。それに基づいて23年10月に、石巻市役所のほうからアンケートが配られます。すごいのは、選択肢がないというのが分かるのが、「問1 今後住みたい場所はどこでしょうか」。ちょっと皆さんのほうからちっちゃくて見えないけど、「雄勝地区」「雄勝地区以外」と2番まで書いてますね。3番は「まだ決めていない」と書いてあるわけです。ここに書いてるところは2と3。要は、雄勝地区に住むというふうに言ってない方に対しては「これで調査終了となります」ということで、もうその後聞いてもらえない。おれ、こういうふうな復興をしたいんだけど、再建したいんだけどっていうところを書く欄がないんですね。もちろん多分最後に備考の欄ぐらいあると思いますが、もうこれで調査終了と言われてしまったらガクッということなんで。

でも、別に役所を責めているわけではなくて、もう決められたプランで、役所の方もこれしか方法がないんですね。だから、アンケートでは、公式的にはできないことを聞けないという状況です。

これは阿部君もお話してたと思います。漁村はほんとに土地がないですから、仮設住宅もなかなか雄勝町に建てにくかったのだから、出ていってしまっただけで住民が離散してる間に、町の話合いが決められてしまうということですね。だから、やっぱり地域にいないといけないですね。いないと、4年経ってますが、工事現場を見に行ってるような感じが住民にもある。人いないんです。住む人が早くしろとか言っても、これじゃあプレッシャーにならないんですよ。

当然、役所の方は、言葉では言わないですよ。言わないけど、早くしろと言われても、人がいない。人が横で仮設住宅で見てて、ああ早くできんかなと見てたら、人情的に頑張らなアカンわ、今日ちょっと1時間残業しようかとかいうような話になりますけど、人が内陸の仮設に行ったら、見てないですからやっぱり難しいですね。難しいというか、何か歯車が合わない。意見を言う人が、つまり当事者がいないですね。当事者が言うこともないし、動くこともないので、別に商売が始まらないんだったら、整備する人もちょっと遅れてもいいんじゃないかというふうな話になる。

これは地区のガバナンスということで、あとちょっと話をします。大変なことなんですけど、神戸の方々も、当然頑張られてるんです。もうすごい頑張られてます。自分たちの町を取り戻そうと言って、神戸の方は5年で360回役員の方、出ていってるんですね。会議しようと思うと、事前に



避難者の状況(2011年6月)

	世帯	割合
雄勝町	178	22.3%
石巻市内	369	46.2%
宮城県	207	25.9%
それ以外	44	5.5%
	798	100.0%

※宮城県は、仙台86、東松島32、大崎市24、登米市13等
※その以外、東京都、岩手県、神奈川県、和歌山県、山形県、埼玉県、千葉県、新潟県、兵庫県、北海道、三重県

3. 地域住民の意向 と 地区組織(まち協)のガバナンス

住民が離散している状態で復興事業メニューが決まる



阪神・淡路大震災

段取りとか、そんなことを考えたらまあすごい数です。もう毎日のように、うちの近くに、事務所に来てお話しするわけです。あそこどうしようとか、議題どうしようとか、一生懸命やったらこれぐらいやっぱりなるんです。

僕らと一緒に、地域の組織の情報の共有というか、資料にいっぱい情報は載るんですよ。ただ、誰のために、何のためにということになると、やっぱりその地域の情報をちゃんと伝えるということです。うちの地区では、この資料をこう読めますということで、皆さんのところはちょっと規模が小さいからあれですけど、神戸市は150万都市ですので、その資料を見てても自分が該当するかどうかはよく分からないというか、それはそんな簡単には分からないです。だから、この地区ではこう読めますと。だから、さっきの公営住宅が建とうとしてます、みんな頑張ってますとか、まちづくりの人も頑張ってますとか、あと借家人の方も戻れるようにしますのとかいうようなことを発信していくということです。

情報を共有して、集うイベントということで、餅つきでみんなで集まったりしながら、その日の午後を使って住宅の勉強会をすとかというようにことをいたしました。共同化住宅のコーディネーターということで、神戸は、やっぱり土地が狭くてマンションタイプにだんだんなくなっていくんですね。再建するのに大変なような土地が狭い人はみんなでマンションを建てようということで、そういうのをコーディネートいたしました。コーディネーターといっても、僕はちょっと勉強しましたが、僕たちは、何の専門家でもありませんので、結局建築家の方とかいろんな方に頼んで、誰がお金貸してくれる、ローンはあるかとかそういうのを、皆さん日中働かれていますので、僕らが行くんです。働かないとローン払えないですから、やっぱり被災当事者も働かないといけません。それを代わって僕らが情報を集めに行くというようなことをいたしました。

そしたら、ほんとは建築家に頼むのが筋なんですけど、できるかどうかわからんけど、あんたらにやってほしいということで、この住宅のコーディネーターをすることになりました。何とか無事に見事できましたのでよかったです。初め50世帯ぐらい対象がいたんですけど、やっぱり最終的に10世帯に減っちゃいました。これが震災後から5年目です。

<p>まちづくり協議会のつらさ</p> <ul style="list-style-type: none"> 集いにくいので少人数で決めざるを得ない。 事業決定から数年時間が経過すると、まち協役員が会を主体的に運営していると思われる(実際役員はほぼ毎日活動に時間を割いている)。それは、(事業メニューの限られた中から選んだにも拘わらず)役員が事業決定をしたと見られる。 事業メニューから漏れた方々や参加していない方と、まち協役員の間で溝ができた。双方の要望に対し、基本的には、どちらか一方しか選択できない事業メニューが多く、地区住民同士で対立することがあり、信頼関係がくずれ、その後の地域づくりにマイナス 	<p>自分達のまちを取り戻そう</p> <p>役員会議の数 360回/5年</p>	<p>集うイベント と 集って住む勉強会</p> 
<p>被災者自らが汗を流して</p>	<p>地域組織からの情報の共有 (対象者へ、わかりやすく、誰のために、何のために)</p>  <p>借家人への呼びかけの手紙 受け皿住宅について</p>	<p>共同住宅コーディネーター (建築家だけでなく、 社会学の方々と住民の生活実態調査)</p> 

そんな状況の下、新しい住民もたくさん入ってきますので、新旧住民の交流をしたりとか、孤独死を地域の中から出さないでおこうと、僕らの事務所があるところなんですけど、地域の方が集える場所として1つのスペースを民間でつくって運営しています。で、もう延々とこのスペースを使って、いろんな催しを、お茶飲んだりお食事したり、趣味の場を出したりと、いろんな人が出会い、また交流していく、そこで地域づくりに少しでも興味を持ってもらうというようなことをいたしました。

ただ、僕らが何か教えとかではなく、地元の人が、地元の人を支えるというものです。お年寄りや昔の遊びを知って子どもに教えてもらうとか、そしたら、怒って怖いだけだったじいちゃん、怖いというか、とっつきにくいなと思ってたじいちゃんが、こま回しでもうピューッとひもから移して、ここに移す。ある一定以上の年齢の方は皆さんできるんですね。僕はできませんけど。そしたら、もう、その次の日から子どもたちは、そのおじいさんにあいさつをする。尊敬の念です。そういうふうにしながら地域のつながりをつくっていきました。

自分たちでできる場所はもう自分たちでしょうと、公園とかでもほっといたら、行政がつくってくれるんですけど、芝が来たぞ、公園に芝張るぞって、公園をつくる業者から芝を取り上げて自分たちで張ったんです。新旧住民で、会議にはなかなか出てこない方も、汗出すのは得意ですということをやりました。下町なんで、段取りのいい人とか、たくさんおられるんですね。集会所をつくるということになって、集会所、古民家を移築しようということになりました。初め、見積もりに行ったら8,000万円かかるというふうに言われたんですが、お金が3,000万円しかないんです。5,000万円足りない。普通だったらあきらめるんですけど、今まで自分たちでやってきたんやから5,000万円分おれら働くということになりまして、その結果がこれです。

古民家移築で、木がぼろぼろになって弱いやつもありますので取り替えるんですね。地域の人が出てきて、泥田を作って、木切りに行こかといって山へ木を切りに行って、壁土をみんなで塗って、最終的にこのようにできあがるということです。何かハードができるのをを待とうとかいうか、待っててもというか、そこに動きがなければ愛着がわかないですから、やっぱり自分たちでできるここでは動くことによって愛着をつけていこうと取り組みました。その取り組みはすごいと、僕たちのしている方法が、いろんな新聞社に週に1回ぐらい載るんですね。それで、防災まちづくり大賞というのをいただいたんです。これは自慢ではなく、ここが落とし穴、住民自治の難しいところでございます。11年目に、グループホームという形でまた戻ってこられるなら、高齢者のホームを、人が戻ってくるために建てようとなりました。すごい勢いで。そしたら。そういうことをするために、県がいろいろまちづくりをこれから発展させていこうということで、県の最後の1,000万円の助成金を出したんです。

1,000万円の助成金をコンペティションで割り振っていくんですけど、1,000万円の助成金を取りますと、360回も5年でやると忙しくて会に出れない方もいますが、地域の中から今まで意見言われなかった方々から反対があって、やっぱり被災しているから3万円ずつ分けようとかかいう話になっていったんですね。11年経っても、おれら被災者やしなあという。そこへはやっぱりもちろん復興事業のこのメニューに適應した人、つまり、うまくいった人もいるし、うまくいなくて出ていった人もいる。震災で経済的格差もすごい出てくるんですね。仕事にうまくありつけた人とありつけない人、だんなさんが働いてなくて、女性の方がパート3件掛け持ちとか。そんな町の話

し合いに出れるかと言って、11年目に喧々諤々とやるわけです。

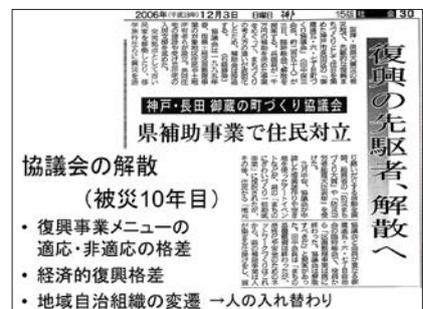
非常に盛んな活動をしたからこそ、毎日、毎週のように御蔵地区のまちづくりの方々がこういう活動をしたというのが載るんですね。それは延々とスポットライト当たるんですね。参加してない人にとったら、町の人なのに自分は参加してない。おれらの町なのに何でそんな勝手にどんどん新聞に載っていくんだというような話になっていってしまっ、反対だ、要はもうつぶしてしまえという話になってしまったんです。それでも、いろいろ、まだ有志でやってるんですけど、なかなか頑張っても難しいし、頑張らんでも難しいというところで混沌としております。

先ほど阿部君がちょっとお話しましたけれども、やっぱり地域の中で復興も利害関係者がいろいろなんですね。雄勝町とかだと、下の災害危険区域で土地を売却するんです。高台移転するためには下の土地を売却する。または、高台移転はしたくないけど、土地は売りたいという方がおるんですね。一つしか事業がないと、意見がもうバッティングしちゃうんですね。そういうふうなので、選択性のない事業でやってしまうと、どんどん隣の人とか不信感が出てくる、というふうなことがありました。

いろいろありますけど、仕方なく出る方もおられると思いますが、地域を守るためには、戻りたかったらやっぱり町から出たら駄目だということを改めて思います。もちろん危険とか、津波の危険とかいうのは当然あります。ただ、最終目標を、町を運営するということに持っていくのであれば、命は守らないといけないというのは当然ですけど、やっぱり地元でずっと続けたいとどんどん出ていく要因が大きくなっていくということです。

この範囲ですけども、大変なときに外に一回出ていってしまっ、気持ち的にも復旧し、良くなって、土地ができたから戻りますと言っても、地域の中ではその人に対する思いは、「えっ、大変なときおらんかったのに、よくなったら戻ってきた」というようなこともあるので、帰ってきててもなかなかうまくいかない、というようなことがあります。

いろいろ言いましたけど、今日の、事前復興とか災害を事前という問題は非常に難しい。僕が思うのは、やっぱり生きがいあってこそだから、何か毎日楽しいとまずは思わない限り、次に備えようとはなかなかならないと考えます。もう皆さんご

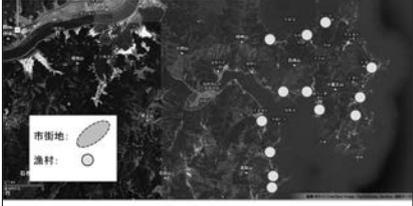


存じのように、やっぱり日常からどんな生活をしているか意識することが大切だということを改めて思います。

雄勝町というところに行ってみて、意欲のある方もいるんですけど、もう任せてるというか、住民たちで動くという話じゃないという人が結構おられるんですね。もちろん、それはどうしようもないことで、急に災害に遭ったからといって、何を失って、何を取り戻すかというのがなかなか自分の中で整理できないですよ。だから、日常から、これ楽しいなとか、これだけは残したいなとかいうようなわくわく感がないと、やっぱり備える気にもならないということです。

もう被災したときには遅い。突然それがやってくるというような状況になります。失ったものは何かと考えたときに、ハードの計算は行政の方がしてくれるんです。けど、いろんな取り戻したいものが多分あるはずなんですよ。ソフトというふうに書いてますが、人材とかつながりとか社会的関係というのは、復興計画の中ではなかなか損失計算されない。自分たちも言葉にできない。そしたら、誰もそんなことはできないので、やっぱり、しっかり自分の生活を押さえてかないといけないというふうに思います。

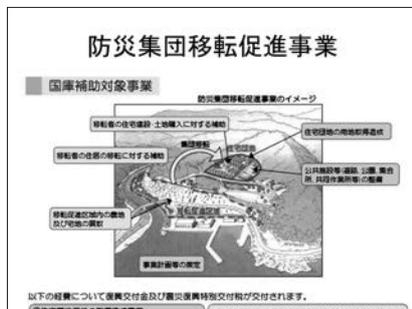
家がなくなって出ていくというとき、なぜここで暮らすのかと、皆考えるわけですよ。それは、多分、都市に行くという、今、地方でおきている状況を先取りしてるということで、やってることは変わらないと思う。だから、事前復興とか言わず、日常のことをしっかりやっておくということが大切ではないかなというふうに思っております。

<p>3. 地域住民の意向 と 地区組織 (まち協) のガバナンス</p> <p>東日本大震災</p>	<p>まとめ</p> <ul style="list-style-type: none"> 地区を持続的に運営するためには、地区で被災した多くの住民が、震災前の社会関係を取り戻しながら、生活再建の選択肢を考えられる環境を確保し、その上で一人一人の被災者の生活再建の想いを基にした選択肢のある復興事業制度設計が、必要である。 人が居て生活が継続してこそ、災害復興できる！ 大変な復旧時、外で避難して、復興して、良くなったら地区へ戻る。 と、戻って来られますか？ 例：高台移転(防災集団移転事業)は、被災者のみ。今後の土地使用者に、土地が用意されるわけではない。 	<p>震災で家が、無くなる</p> <p>↓</p> <p>無事な隣接に 転出する傾向になる</p> <p>↓</p> <p>なぜここで暮らす？ を考える</p> <p>↓</p> <p>日常から、常に、問われている</p>
<p>現地再建(かさ上げ) VS 高台移転 + 転出者(土地売却意向)</p>	<p>『生き甲斐』あってこそ 災害対策事前復興</p> <ul style="list-style-type: none"> 日常を大切にすることが大事 日常から、どんな生活をしているか意識することが大切 <p>被災すると“何を失い”、“何をとり戻す”のか問われる時が、突然やってくる</p>	<p>“まち・コミ(外部支援者)は、いろいろ(実質的に)応援した”と、思っていた。</p> <p>↓</p> <p>住民は、 “(まち・コミ)が、何かできる”とは、思っていなかった。”</p> <p>↓</p> <p>「私達(住民)は、どうしてもよいかわからなかったそばに居てくれるだけで良かった。」</p>
<p>漁村(漁民)と市街地(住民)の意向の差</p>  <p>雄勝町の地形</p> <p>市街地: ○ 漁村: ●</p>	<p>失ったものは何か？</p> <p>↓</p> <p>ハードは、損失計算される</p> <p>↓</p> <p>ソフト(人材、繋がり、社会的関係)は、損失計算されない</p>	<p>(災害時、どれだけ応援団が来てても、外部者は、当事者になれない)</p> <p>まちを 創る も 無くす も “あなた” 次第</p> <p>長年生活再建を、見てきたものとして メッセージ</p>

僕たちも、ずっと外部支援でしたが、いろいろ応援したと僕は思ってたんです。ただ、住民の方は、何かができるとは、僕たちに対して思ってなかったんですね。どうしていいかわからないのでそばにいてくれるだけでいいということでもあります。役所の方も当然おられると思いますが、そばにいて考えてくれてるという方がいることだけが、まずは心強いということでもあります。

どんな災害時にも、東日本でも、山ほど応援に皆来てくれてるんですよ。ただ当事者にはなれないので、やっぱり町をつくるのもなくすのも当事者次第ということなんです。長年復興を見てきた者として、住民の方にメッセージを送って、最後の言葉に代えさせていただきたいと思います。

ありがとうございました。



借家人の自力仮設建設率が低い

(土地の所有権・借地権のある層が、自力仮設建設率が高い)

- 借家人(AAC、ABC)が、建設困難な理由
 - 地主と権利関係や費用負担等交渉が必要
 - 地主の土地経営判断の未確定
(区画整理事業(売却・換地)のため)
 - 自身の早期事業・生活再建のため転出

権利	軒数	建設率
AAA	44	47.3%
ABB	20	35.7%
AAC	7	7.2%
ABC	2	2.0%
合計	73	

自力仮設建物建設軒数(権利関係別)

転出した借家人には、受皿住宅重要

一時転出者 地区内再建住宅種別戸数

	戸建	共同	併用	受皿
AAA	2	3	4	1
ABB	1	1	4	2
AAC			1	7
ABC			1	6

※共同：共同建替
 ※併用：店舗・工場併用住宅(入居者は、事業目的の自力仮設建物を建設)
 ※受皿：従前居住者用賃貸住宅(公営)

権利種別	土地所有権	建物所有権	建物占有権
AAA	A	A	
ABB	A	B	
地主が保有する借家	AAC	A	C
家主が保有する借家	ABC	A	B

権利関係模式図

復興 と 地域の復元

—阪神・淡路大震災と東日本大震災の継続的外部支援者として学んだこと—

認定特定非営利活動法人 まち・コミュニケーション 代表理事
宮定章 (博士(工学)) m-comi@bj.wakwak.com
(※ 日々の活動状況フェイスブック 『machicomi』)

『住民の一人一人の生活再建が、コミュニティづくり(復興)の基礎である。』(自論)

- 1 神戸市御蔵地区はどのように震災20年を迎えているか
 - 1 自己紹介とチーム(まち・コミ)の活動紹介 【資料①】
 - 2 89%の被災者が従前地区へ戻りたかったのに、27% なぜ? 【資料②、③】
 - 3 地域組織運営の難しさ まちづくり組織は表彰された。しかし、解散することになった 【資料④】
- 2 石巻市雄勝町の方は、震災4年目をどう過ごしているか
 - 1 東日本大震災“1年後”、雄勝町と御蔵地区との出会い
 - 2 被災住民の意向と現状(今後の人口予測、漁村と市街地の意向の差)【資料⑤、資料⑥】
- 3 『生き甲斐』あってこそその事前復興
日常から、どんな生活をしているか意識することが大切
—被災すると“何を失い”、“何をとり戻す”のか問われる時が、突然やってくる—
 - 1 『住民自身が考え動くこと』を信じる。
 - 2 『住民が、気づくチャンスを奪わない』—神戸の経験を生かした石巻での活動【資料⑦】
※(継続的)外部支援者・隣人の可能性 “聴くことの効果”、“事実のデータや一人一人の歴史の聞き取りから、自ら立ち位置を確認し、当事者が、地域資源に気づき、生活できる環境づくりを住民自身が主体的に繋ぎ動く。”
※安易に聞かない相手を思う気持ち 聞かずとも、調べて、見て、体験したらわかること

【資料】 ※②、③、⑤、⑥を、ご希望の方は、m-comi@bj.wakwak.comまで、ご連絡ください。

- ① 住民とボランティアの協働によるまちづくり主体の復興・減災活動
(大阪ガス季刊誌 CEL2010年1月) <http://bit.ly/ZdaobN> 【配布資料】
- ② 復興土地区画整理事業における権利関係・建物用途に着目した再建動向に関する研究
—神戸市御菅西地区におけるケーススタディー(日本建築学会計画系論文集 2012年3月)
- ③ 都市型災害時における従前居住者用賃貸住宅の入居プロセスに関する研究—阪神・淡路大震災復興土地区画整理事業地区(神戸市)の事例を通じて—(日本建築学会計画系論文集 2012年7月)
- ④ 御蔵のまちづくりの立役者 御蔵通5・6・7丁目町づくり協議会が解散—復興の中身が問われ続ける復興まちづくり—(月刊まち・コミ 2007年2月号) <http://bit.ly/1qEEbDc>
- ⑤ 被災地の生活再建と復興まちづくりの現状と葛藤 —東日本大震災石巻市雄勝町における防災集団移転促進事業を事例として—(東日本大震災 住まいと生活の復興 住宅白書 2011-2013 ドメス出版)
- ⑥ 復興計画がさえぎる故郷の未来 石巻市雄勝地区の高台移転問題(現代思想 2013年3月号 p86~p95)
- ⑦ 三陸の被災地で見守る暮らしの再建 阪神・淡路大震災 復興まちづくり支援 18年の経験を生かして
(大阪府建築士会 建築人 2013年9月号) <http://bit.ly/1qEEkGE> 【配布資料】

「事前復興を考える」

◎コーディネーター

友永公生氏（黒潮町役場・自治研究センター研究員）

◎パネラー

沼田良氏（東洋大学法学部教授）

阿部晃成氏（雄勝町の雄勝地区を考える会 事務局）

宮定章氏（認定NPO法人 まち・コミュニケーション代表理事、工学博士）

山崎正明氏（中土佐町役場防災担当者）

（友永コーディネーター）

皆さん、こんにちは。今日の最後は、パネルディスカッションということで、コーディネートですが、流れを見ながら進めたいとは思っています。

まず初めに、山崎正明さんから今日の開催地である地元中土佐町の防災対策について少しお話を伺った後に、これまでのご報告、基調講演を含めて少し質疑をちょうだいして、その後、皆さんのコメントをいただきたいと思います。

それでは、パネラーの皆さんよろしく願いいたします。

では山崎さん、早速お願いします。



（山崎）

中土佐町総務課の危機管理室で防災課の担当をしております山崎と申します。

私からは、本日の主題であります事前復興まちづくり計画からは若干離れた内容になろうかとは思いますが、「中土佐町の防災対策について」という本町の防災対策について説明をさせていただきます。

まず、本町の概要について説明します。



18年の1月1日に中土佐町と大野見村が合併し、新中土佐町が誕生しました。「自立・協働・連携」を基本として、「地域が輝き、活気とぬくもりのある住みよいまち」の実現に向けた取り組みを進めているところです。しかしながら、東日本の衝撃を受けたということもありますので、町の総合振興計画の中で「安全・安心の防災まちづくりプロジェクト」を重点プロジェクトとして位置づけて、現在取り組みを進めております。

位置関係としては、大体、高知市から西に50キロ程度、車でおよそ45分、面積は200キロ平米弱ぐらいです。人口は7,500人程度です。

町の特徴としまして、旧の中土佐町である中土佐地区は、カツオ漁に代表される温暖な気候を活かしたハウス園芸などが盛んです。とにかくカツオを中心としてまちづくりを進めてきた経緯があります。黒潮本陣、大正市場、風工房などは、旅行雑誌など見ていただいたら、絶対高知県の中西部で最初に出てくるようなところですよ。

大野見地区に関しましては、四万十川流域の源流域でして、大野見米、ヒノキの生産のほか、山深いところになるんですが、結構工場がありまして地場産業も盛んなところですよ。

ふるさと創生1億円で昔つくった純金カツオのレプリカが、この入り口のところにあるんですけども、こういったものをつくったのがうちの町だと思っていただければと思います。

続きまして、南海トラフ地震対策の基本理念ということで、防ぐことはまず無理だというふうにご考えておりますので、とにかく逃げる対策と避難を助ける対策の双方を効果的に実施して、災害に強い中土佐町を目指していくということでもあります。

津波対策の基本方針としまして、当面の基本方針として4点を挙げております。「揺れたら逃げるの徹底」と「安全に避難ができる環境づくり」、「地域で取り組む防災対策」、「防災拠点の強化」という取り組みを進めております。

ちょっと解説になりますが、地震・津波の想定を今から話していく中で、最大クラスの地震・津

ようこそ中土佐町へ
中土佐町の防災対策について

高知県 中土佐町
平成27年2月28日

南海トラフ地震対策の基本理念

近い将来に発生が予想される南海トラフ地震から地域住民の生命を守るため、中土佐町では行政、地域、住民が一体となって対策に取り組んでおります。

特に津波対策では、逃げる対策(ソフト対策)と避難を助ける対策(ハード対策)の双方を効果的に実施し、住民のみならずの理解と協力のもと災害に強い中土佐町を目指します。



平成18年1月1日、海の町「中土佐町」と山の村「大野見村」が合併し新「中土佐町」が誕生しました。

「自立・協働・連携」を基本理念とした中土佐町総合振興計画を策定し、「地域が輝き、活気とぬくもりのある住みよいまち」の実現に向けた取り組みを進めています。

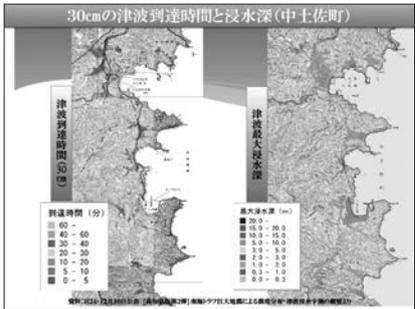
東日本大震災の衝撃を受け、南海トラフ地震や風水害などから住民生活を守っていき「安全・安心の防災まちづくりプロジェクト」を重点プロジェクトと位置付けています。

- ・高知市から西に50km(車でおよそ45分)
- ・面積 193.40km²
- ・人口(平成26年3月末現在)7,618人(中土佐地区 6,280人、大野見地区 1,338人)

津波対策の基本方針

中土佐町では、以下の4点を津波対策の基本方針としています。

- 「揺れたら逃げる」の徹底
- 安全に避難ができる環境づくり(避難困難地の解消・揺れ対策等)
- 地域で取り組む防災対策(自主防災活動の活性化)
- 防災拠点の強化



<町の特徴>

【中土佐地区】

- ・映画『土佐の一本釣り』で有名な『鰯』に代表される漁業や温暖な気候を生かしたハウス園芸などが盛ん。
- ・宿泊施設を備えた温泉『黒潮本陣』や庶民の台所『大正市場』農家の奥さんが作る苺ケーキで有名な『風工房』など県内外に幅広く名の知られた施設がある。

【大野見地区】

- ・四万十川の源流域であり、味と香りの良さを誇る『大野見米』や良質の『檜』の生産、『花木』『畜産』などの一次産業が中心
- ・精密機械や縫製、『四万十の水』工場など企業立地にも力を注いでいる。

【解説】地震・津波の想定

(L2) 最大クラスの地震・津波発生は極めて低いですが、現時点の最新の科学的知見に基づく最大クラスの地震・津波

(L1) これまでの想定安政地震クラスの発生頻度の高いとされる地震・津波

津波の到達時間【高さ30cm】

30cmの高さ(膝下)になると歩行の自由が奪われます。→車はエンジンが止まり始めます。避難が不可能に！！

町内市街地到達時間の目安

地震発生から早い場所で15分過ぎから、大半は、20分前後で到達との予想

波を想定として話させていただきますので、現時点で最悪の場合が重なっていったらこれぐらいのものになるよというような地震・津波と考えていただければと思います。今日はこのL2について想定をさせていただきます。

これが地震の震度分布と地震継続時間を表化したものなんですけれども、中土佐町がありまして、見ていただいたら大体分かる通り、最大震度が6強～7の揺れがあって、継続時間としては2分を過ぎるといことが予測されており、津波の到達時間と津波の最大浸水深に関しましては、この到達時間として黄色の部分が多いですが、20分～30分、早いところで10分～20分とありますので、この中土佐町の沿岸域につきましては20分前後の時間で町のほうが浸水してしまうという状況となっており、また津波の最大浸水深につきましては10～15メートル、5～15メートルというところが多くなっておりまして、十分に屋根の2階ぐらいまでは、町なかであれば津波が来てしまうという、三陸のほうにありますリアス式海岸のまちと同じような状況に最悪の場合はなってしまうという予測が立てられています。

これの対策になりますけれども、30センチの高さを重要視するという意味はやはり理由がありまして、歩行であればもうできなくなる、車であればエンジンが止まり始めるというような高さですので、30センチの高さに来るまでに避難を達成させようと考えております。また、先ほども申しましたとおり15分～20分前後というような早い時間で来てしまうので、その間に避難が完了できるような体制をとりたくて、現在、話を進めています。

イメージとしては、隣の建物の中土佐町役場の中土佐庁舎の建物の2階の天井、3階の床部分ぐらいまで津波が来てしまうという予測です。本庁舎としては日本で一番浸かってしまうというふうなことを言われている場所に、現在の役場庁舎の建物は立地しております。

今の予測は、大きいものを言いつぎているかと言ったらあながちそうでもなくて、昔の文献を調べていくと、宝永地震・津波の痕跡をたどっていけば、そこそこ似たような形になってしまうという記録があります。防波堤とか護岸工事が行われて、昔よりは奥へ行きにくい地形になっているとはいえ、同じような経路になっているということは、今言われている地震・津波が大きすぎるもの



津波の浸水イメージ(久礼市街地)
海拔約12~13m

死者数・負傷者数の推計
避難意識を高めることで・・・
死者数:最大2400人→20人~まで減少

被災ケース	地震動	津波	条件	建物被害					合計	
				(A)	3階内 破損 割合(%)	津波 (A)	津波 到達 時刻 (分)	津波 高さ (m)		津波 到達 時刻 (分)
個人 住宅 被害	L1	L1	現状	10	*	300	*	*	*	330
			対策後	*	-	*	-	-	-	-
公共 施設 被害	L2	L2	現状	120	*	2,200	*	*	10	2,420
			対策後	10	-	10	-	-	-	20
個人 住宅 被害	L1	L1	現状	160	10	250	*	*	*	260
			対策後	10	-	0	-	-	-	-
公共 施設 被害	L2	L2	現状	720	50	80	*	*	*	810
			対策後	120	-	0	-	-	-	120
個人 住宅 被害	L1	L1	現状	90	*	70	*	*	*	135
			対策後	*	-	0	-	-	-	-
公共 施設 被害	L2	L2	現状	410	10	30	*	*	*	440
			対策後	70	-	0	-	-	-	70

**【高知県版】平成25年5月15日 高知県発表
南海トラフ巨大地震の被害想定について**

設定条件
 ・最大クラスの地震・津波(平成24年12月10日発表)
 ・現時点で最新の科学的知見に基づく発生しうる最大クラスの地震・津波
 ・冬の深夜に発生
 ・多くが自宅で就寝中に被災するため、家屋倒壊による死者が発生する危険性が高く、津波からの避難が遅れることとなる。
 ・住宅の耐震化率：現状74% (高知県平均)
 ・家具の転倒防止対策実施率：現状20% (県民世論調査より)
 ・避難のタイミング
 10分後避難開始:20% 20分後避難開始:50% 津波到達から:30%
 ・避難速度は1分あたり35m
 津波浸水域外への最短距離の1.5倍の距離を避難すると仮定

過去(宝永地震津波)の痕跡を調査
過去にも津波被害に



過去にも津波被害に

建物被害
※建物被害により長期的避難所生活が始まることとなります。

被災ケース	地震動	津波	条件	建物被害					合計
				津波被害 棟数(棟)	割合 (%)	津波 到達 時刻 (分)	津波 高さ (m)	津波 到達 時刻 (分)	
中土佐町	L1	L1	現状	30	30	*	680	160	1,200
			対策後	*	*	-	-	-	-
隣町	L2	L2	現状	30	2,000	20	2,000	20	4,000
			対策後	*	150	-	-	-	150

避難者数
※津波被害により多数の避難者が発生することが予想されます。

被災ケース	地震動	津波	条件	避難者数		合計
				避難所内	避難所外	
個人 住宅 被害	L1	L1	現状	2,500	1,200	3,800
			対策後	2,400	1,200	3,600
公共 施設 被害	L2	L2	現状	4,200	2,200	6,400
			対策後	3,400	1,700	5,100

**【高知県版】平成25年5月15日 高知県発表
南海トラフ巨大地震の被害想定について**

地震・津波対策を推進していき・・・
 最大クラスの地震・津波が冬の深夜に発生
 ・津波避難路や避難タワーの整備が完了
 ・住宅の耐震化率：現状74%→100%
 ・家具の転倒防止対策実施率：現状20%→100%
 ・避難のタイミング
 10分後避難開始:20% 20分後避難開始:50% 津波到達から:30%
 →10分後避難開始:100%
 ・避難速度は1分あたり35m
 津波浸水域外への最短距離の1.5倍の距離を避難すると仮定
 津波が到達するまでの間に逃げられる距離を推計

ではないのではないかとというふうなところは、これが物語っていると思っております。

県のほうが発表しております中土佐町の死傷者・負傷者数の推計で、最悪の場合は何も対策を打たなければ、現在、2,400名の方が亡くなってしまうのではないかと推計になっております。それを、対策を進めていくことで、20名〜という、このような少ない数字にできるという推計となっております。建物と避難者数についてですけども、特に避難者数につきましては、津波が来るといところもありますので、対策を取ってもあまり変わらない数値となっております。

高知県版の南海トラフ巨大地震の被害想定的前提条件となった、設定条件は、最大クラスの地震・津波、なおかつ冬の深夜に発生したという、発生する季節とか時間帯で言えば、一番条件が悪いときです。住宅の耐震化率については高知県平均74%、家具の固定の実施率については現状では20%です。また、避難のタイミングでは、地震から10分後に避難開始しているのが20%、20分後が50%、津波が来てからというのが30%ということで、この割合については東日本大震災で現地の方の避難されたタイミングを引用しており、言葉は悪いですが、津波が来てから慌てて逃げたという方がこれほど数が多かったということを考えると、早い段階で逃げ始めるというのが非常に重要になってくると考えております。

また避難速度については、1分当たり35メートルと、不動産でいうところの徒歩1分というのが大体80メートルですので、普通に歩くスピードから言えば半分以下のスピードで避難する。なおかつ、道はやはり真っ直ぐではないので1.5倍の距離を避難するというふうに仮定して出したのが、先ほどの2,400名という死者が出るという数字です。

これを耐震化率100%、家具の固定100%、避難のタイミングを避難意識が高いとされる10分後に避難開始する人100%として、津波が来てから逃げられる距離を推計していった本町の津波避難の考え方を紹介したいと思います。

避難所は、大体、このように山の部分にあたりします。町に近いところの山、また小中学校、またはこのそばに整備済みの1号タワーやもうすぐ整備する予定の2号タワーですけども、先ほどの距離を円で引っ張っていくと大抵現状であればほとんど市街地はカバーできるようになってい

【津波避難路整備の考え方】例：久礼街部

避難施設整備概ねH27年度までに完了

【津波避難タワーの考え方】

近隣に背後地や建物がない避難困難地については避難避難タワー（本年整備）

1号津波避難タワー

項目	第1号	第2号
建設場所の津波到達時間	21分	15分
収容人員	400人	400人
建設材質	S造	S造
建設費	事業費	247,781千円
	補助費	0
	設備費	238,000千円 (緊急防災・減災事業費)
深水深に対する余裕高設定	3.7m	3.8m
建設後のメンテナンス費用	調査中	調査中

中土佐町の津波避難対策事業

平成23年度～平成27年度まで

避難路 55本
タワー 2基
整備予定
(平成27年1月現在)

第1号津波避難タワー落成式

災害に備えた取組

消防訓練

避難訓練の実施

防災意識の向上

る状況です。2号タワーは完成前なんですけども、やはりこの周辺が避難するに当たって非常に厳しいという現状が、この表から見てとれると思います。ただ、2号タワーが完成すれば、市街地についてはエリアカバーができると考えております。この考えのもとに、本町の沿岸部については、避難路と避難できる場所について整備しておりますので、地震だけではなくて、津波が来る場所については、こういう考え方を持って整備を進めていると考えていただければと思います。

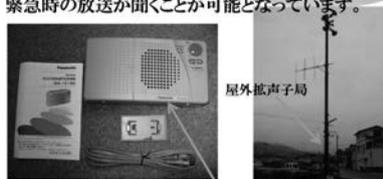
概ね27年度までに完了と言ってますけど、県の職員さんもおるんで言いにくいんですけど、27年度までに完了が難しい状況になってきているということで、28年度ぐらいには完了させたいと順次進めております。これまでやったところと、これからするというような場所を紹介してます。避難路であれば55本、タワーであれば2基を整備しようとしております。

タワーの紹介ですが、先ほど言った、海の近くの背後地であったり、高い建物がない避難困難地域でタワーを整備しております。本町であればこの位置になりますが、1つが完成しております。6月22日に落成式をしました。ここが建ったので、やはり餅投げしようとなり、餅投げをしました。普段はもうゆっくり歩いているご老人の方も、この日は割かし横に軽いフットワークを見せてくれたので、餅投げぐらい動けるのであれば、自分の命が掛かればもっと早く避難してくれるというふうに確信できたところではあります。

この部分なんですけども、さらに接続路を計画しております、大正市場の駐車場に天端でつなぐ接続路をもう発注しました。来年の3月末には完成させるつもりで、タワー、プラスこの接続路

【防災行政無線の整備】

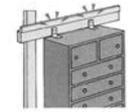
戸別受信機の各戸設置・屋外拡声子局の整備
町内のほとんどの場所で住家の内外を問わず、緊急時の放送が聞くことが可能となっています。



屋外拡声子局
戸別受信機

・家具転倒防止等対策の補助事業

家具を固定して、地震の被害を最小に！
【対象】
①原則として、町内に住所を有する65歳以上の者のみの世帯とし、その者及びその世帯員に町税等の滞納がない方。
②その他、町長が適当と認めるもの（身体障害者の方で構成されている世帯等）



取り付け業者への設置賃金は町が負担します。ただし、転倒防止用の金具代金や補助材などは申請者の自己負担となります。

【長期避難への対策】

地震・津波から助かった命をつなぐために

- 備蓄物資の充実
→3日分の食糧備蓄（1.2避難者数）
町内各所に分散して備蓄します。
→非常持ち出し袋の用意
（※アレルギー対応食 処方薬 等）
- 日頃からの近所つきあいを！！
→長い避難所生活が待っています。

【揺れへの対策】

- 強い揺れに立ち向かう
→家具の配置変え
→家具等の転倒防止
- 住んでいる家の危険性を知る
→耐震診断
→耐震補強
- 避難経路・場所を複数考えておく
→ブロック塀の撤去

・ブロック塀耐震対策の補助事業

町ではブロック塀等の安全対策を支援しています！
対象となるものは緊急輸送道路・避難路（町道等）に面している危険性の高い既存ブロック塀等の撤去等に要する経費を補助します。
※高知県に登録した工務店、または建設業者が実施するもの
補助金額：上限20万円
※上記費用を超える部分については、個人負担。
その他：申請していただいた際は、町による現地調査等の協力をお願いします。

飲料水の確保について

久礼配水池整備工事
給水人口：約4,200人
事業年度：平成14年度～15年度
事業費：238,600千円

久礼配水池緊急電源断弁設置工事
事業年度：平成21年度（繰越）
事業費：9,765千円

※150名以上の「震災対策」課を確保し、緊急連絡センターを確保している。

・木造住宅の耐震診断・耐震設計・耐震改修の補助事業

町では木造住宅の耐震化を支援しています！
対象となる住宅としては昭和56年5月31日以前に着工し、昭和57年1月1日までに建築されたものです。
（この事業は次の順に受けていただくこととなります）

- ①耐震診断事業
補助金額33,000円（自己負担：なし）
- ②耐震設計助成事業
補助対象経費の2/3または、最高20万円のいずれか低い額
- ③耐震改修助成事業
最高90万円（90万円を下回る工事費の場合はその額）




耐震に対する助成制度＜実績＞

年度	耐震診断 助成額33,000円 自費負担 補助対象経費30,000円 限(1/2)世帯 限(1/4)	耐震改修工事 一律(最高)10万円 改善費補助額5万円 自費負担 限(1/2)世帯・町 限(1/4)	家具転倒防止事業 高知県登録のみ 大正市場の個人 自費負担 限(1/2)世帯・町 限(1/2)	ブロック塀 ブロック塀主要へ 一律(最高)10万円 自費負担 限(1/2)世帯・町 限(1/4)
25	16	4	5	5
24(繰)	24	13	14	4
23	10	12	11	
22	15	4	10	
21	17	1	41	
20	10	2	32	
19	10			
18	10			
17	17			
16	32			
計	161	37	113	9

孤立への対策

南海トラフ地震はもちろんの事、近年頻度を高めているゲリラ的な集中豪雨といった自然災害等が発生した場合は陸の孤島となる危険性の有る地域について、ヘリコプター緊急離発着場を整備しています。
また、日常において救急車が到着するまでに時間を要する場合、ドクターヘリの離発着にも活用されます。

ヘリコプターを使った緊急搬送訓練
整備例：大野見地区
事業年度：平成21年度～22年度
事業費：1,000千円(2万5000円)
＜北地区＞
面積：790㎡
取付距離：42m
＜南地区＞
面積：230㎡
取付距離：120m



を整備する予定となっています。そしてこの山に津波が来たときも、この接続路の上でも安全というようなものをさらに整備しようと考えております。

さらに今紹介したような場所については、このようにマップを作って、各戸に配付しております。現在、暫定版ということになっておりますが、整備が完了すれば、もう少しいいものを配っていきたいと考えております。

続きまして、防災拠点の強化というところで、中土佐町は津波が来るのはもとよりなんですが、最大で1.8メートルの地盤沈下をしてしまうのではないかと予測されております。県が予測しております長期浸水予測では、久礼の市街地が満潮時には大体高いところで2メートルとか1メートル、役場周辺であれば50センチというふうな長期浸水を最大数カ月してしまうということもあります。津波が来るうえに長期浸水があるということですので、役場であったり消防庁舎については高台のほうへ移転したいと考えております。

それについては、中土佐町庁舎等建設調査審議委員会で審議していただいて、久礼小・中学校が国道のところにあるんですけども、そちらのほうも高台に、保育所と合わせて、集積して整備できたらどうかと、現在検討を重ねているというところであります。

その他の取り組みで、今非常に力を入れているのが揺れ対策です。先ほど宮定さんから話もありましたとおり、やはり道が閉塞してしまえば避難ということにはならないので、今現在、職員さんを雇用しまして、1軒1軒家を回ってもらって、耐震診断しませんか、した家でも弱い家について



例えば、巨大地震が発生し、津波が襲来するとします・・・

「自助」
巨大地震時、家の外に無事に出る

・「共助」
隣近所で助け合いながら逃げる

・「公助」
事前に避難できる場所を用意

自助:共助:公助=7:2:1

【避難行動要支援者対策の推進】

○要支援者台帳の整備
台帳整備を行い、個人情報について承諾を得られた要支援者については関係機関(行政、消防、警察、自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会等)が連携し情報共有。

○個別支援計画の策定
それぞれに要件に応じた個別の支援計画を防災地域担当が中心となり策定します。
※襲来まで間もない津波から、避難行動要支援者全てを安心・安全に避難させることは非常に困難な課題
これ以上要支援者を増加させないため↓
防災対策として介護予防事業が重要



【防災地域担当制度の創設】

地震・津波に関する情報をすばやく広く住民に伝え、住民とともに防災対策に取り組むことを目的に、町職員の防災地域担当制を導入。

町内を21班に分け、担当職員をそれぞれ配置しています。

災害に備え、みなさんとともに防災活動を行ってまいりますので、ご理解とご協力をお願いします。



自主防災組織の状況

面積：193.43km² 人口：7,598人
世帯：3,406世帯

うち津波浸水域 6,083人 (79.8%) 2,735世帯 (80.3%)

【自主防災会組織率98.0%】
(うち、津波浸水域95.4%) → **浸水域の組織化概ね100%に**

【地区別組織率】

久礼地区	: 93.7%
上ノ加江地区	: 100.0%
矢賀地区	: 100.0%
大野見地区	: 100.0%

※12年6月1日現在

課題
今後は、組織の活性化が必要！！

【地域担当職員の役割】

- 防災情報の収集や提供、地域と行政との連絡調整
- 地域における防災課題の発掘
- それぞれの地域にあった防災計画策定への支援
- その他防災対策全般に関する支援 (※避難行動要支援者対策)



は耐震化してくれませんかということをお願いしているところです。それに併せて、ブロック塀があるところであれば、塀を除けませんかというようなことを言っております。沿道沿いにある危険住宅についても助成制度を始めてきております。

家の中の対策ですけれども、家具の固定は、現在高齢者世帯のみですが助成を行っております。他には、自主防の育成・結成の支援、防災訓練、防災教育、消防力の強化とか、孤立対策、ヘリの確保と防災無線の整備があります。中土佐町は、各戸についてすべての家に戸別受信機を付けておりますので、雨の日とかも聞こえないということは理論上はないということになっております。

あと高知大に受託研究していただいております地盤の揺れやすさ判定があります。それに基づいて高台や、高い建物があるところは避難所として使わせてくださいというようなことをお願いしております。

自主防災組織の状況としましては概ね100%に近づいております。まだ久礼地区で残っている状況はありますが、61自主防災会が結成しております。学校単位で自主防を結成しているところもあると聞くんですけども、やはりそれでは事細かな目が届かないのかなというので、自主防災会の枠組みについては住民さんに任せて範囲を決めてもらっていきまして、このような小さい町にしては大きな自主防災会があります。今後の課題としては、情報共有と活性化が必要じゃないかということで、昨年度、初めての試みだったんですけども、自主防災サミットを開催し、基調講演は、大槌町役場の平野総務部長さんにしていただきました。大槌町は、首長さんが津波で流されて亡くなった町で、平野総務部長さんは、その震災直後に町長代理としてその業務にあたられた方です。非常に心打たれるような話で、とてもためになったと思っております。

自主防災活動の推進としまして、もうこれは当たり前のことであり、重要度が第一というようなことですが、公助としまして、事前に避難できる場所を用意するとか等の部分になるのかなと考えてお願いしているところです。自助、つまり、とにかく地震が起きたときに無事に外に出てもらうということは、どうしても共助、公助の部分で手助けできない部分がありますので、この自助のところは家の外に無事に出るところをお願いしています。共助としましては、とにかく、誰かが



助け合いながら逃げることと、かまうというふうに考えておりました、こういったことを実践しておるところです。

それから公助の要支援者対策の推進として、これも全国的にやられてると思うんですけども、要支援者台帳の整備については概ねできていますので、これからは個別支援計画の策定にかかりたいと考えております。その策定に当たりましては、町で防災地域担当として、町内全域21地域に、事務職員すべてをどこかの地域に担当として張りつけておりますので、その皆さんで策定ということをしてもらっているところです。ですが、やはり襲来まで間もない津波から、すべての人を安心・安全に避難させるということは非常に困難な課題なので、これについてはなかなか解決が難しいのかなというところがあります。ただ、やはり高齢化が進んで体が動かない人が多くなっている現状を考えれば、防災対策としての介護予防事業というのもこれからますます重要になってくるのではないかと考えております。

今までが命を助ける取り組みだったんですけども、次に、現在高知県はもう軸足を、助かった命をつなぐためというような対策に乗り出しています。本町としましては、応急期マニュアルの作成に入っていきたいと考えて、応急期機能配置計画の作成ということ、1枚ものの新聞の切り抜きの「人口減への処方」というところで書いております。発災時にどのような機能をどのような場所へ持たせるかということ、被災直後から6カ月後まで整理しようという、高知県全体で来年度に取り組む計画のガイドラインを作るためのモデル事業として本町が選ばれています。

どうしても道路の計画とリンクさせないといけないという部分がありまして、そちらのほうの情報があればということで、本年度、本町で仕上げるつもりでございましたが、ちょっとそちらとの兼ね合いで来年度もう一度練り直さんといかんと考えております。これは、非常に重要な部分だと思っておりますので、こういったことについてはしっかり話し合っていきたいと考えています。

最後になります。当たり前なことなんですけど、日ごろからの近所づきあいがやはり大切となつてこようかと思っておりますので、近所づきあいをお願いしますということで、いつも機会あるごとにお話させていただいております。

<p>縦割り班掃除中の避難訓練</p> <p>上級生が下級生を誘導！！</p>	<p>4年生防災学習</p> <p>子供たちが自ら考えます。</p>	<p>～久礼小学校に地域住民が避難～</p>
<p>小学4年・中学1合同防災学習 ～地域の方から聞き取り～</p> <p>災害の記憶を伝承します。</p>	<p>【防災啓発】</p> <p>平成26年8月31日 町内全域での避難訓練</p>	<p>【高知県下一斉避難訓練】</p> <p>平成26年8月31日(日) 南海トラフ地震が発生したと想定した、避難訓練(※避難訓練は必須)を実施しました。 地域担当職員は、担当地域の各自主防災組織と共に訓練企画(その他の訓練)を行い、訓練当日も地域に入り、訓練のサポートをしました。 町人口約7,600名に対し、約2,800名が訓練に参加しました。(参加率約36.8%)</p>

以上が「中土佐町の防災対策」です。

(友永コーディネーター)

ありがとうございました。ここで少しテーマの確認をさせていただきたいと思います。

皆さんお手元にチラシがあるかと思います。文章だけのチラシなんですけども、3段落目に、『被災後』であれ、『被災前』であれ、『復興』という趣旨であろうと、『予防』という趣旨であろうと、それはあくまで『まちづくり』であり、住民が主体的に進めるべきものである」という表現を使わせていただいております。災害が起きたときの「発災」、そして応急期があります。次に復旧期があります。そして復興期があって、次に備える予防期がある。災害はこういうふうに循環していると捉えるべきだと考えています。

そういった中で、雄勝であったり、神戸では、復興期を迎えていたり、復興期が終わって予防の時期を迎えているのでしょうか。高知県で言えば、次に備えて予防の時期にあるというふうなところがありますが、いずれにしても20年経ってもまだ復興が終わってないんじゃないかというようなこともありますし、7年経ってやっと家が建つというような東日本大震災の状況を見たときに、このサイクルってどうなんだと思われれます。

きりがあるのかないかみたいなのも実はあって、阿部さんの話にも宮定さんの話にもありましたけど、結局その事前復興というのは、そもそもまちづくり、言い換えると日常の取り組みを考えるべきではないかということに重なってくるのではないのでしょうか。「災害」というテーマで取り組んではいるけれども、みんながこの地域で暮らしていくためにはどうすべきかということの中で、大きい災害が起きたらじゃあどうするんだと考えることなどが、事前にすべきことではないかなということで、こういうテーマを掲げております。

時間のこともありますので、先に、会場からご質問をいただいて、それぞれのパネリストにコメントをいただきたいというふうに思っております。

どなたか、これまでの講演、報告の中で、聞いてみたい内容がございましたら、挙手をしていただければと思います。

(質問)

初めに、遠くから来ていただいた先生方には、このお客さんの少なさというのは非常にお詫びせないかんのじゃないかと思います。それで、今日、お話を遠くから来た立派な先生方から聞かせていただいても、正直いうて難しいです。もうほんとに全般に難しい。要するに、東北のほうとか神戸のほうでは既に経験、被害に遭われて、その後での対策ということをお話されたけど、なかなか



高知県、中土佐町はこれからです。だから、これから「起こる、起こる」とか言われても、危険を感じた人はあるけれども、なかなか感じん人も正直な話多い。危機感を持ちゅう人はおります。ただ、今、国がマニュアルを作って、県へ下りてきて、それから市町村へ下りてきて、そういうふうな計画がもうあるわけですよ。



いま先生方が自治とかいうお話をされましたけどね、今いろんなことがもう全部、東京で作って、それを市町村へ下ろしてきて、ほんで役場の人もほとんどその仕事に追われて、なかなかこの町独自の仕事というのは難しいんじゃないかと思うんですよ。この町はこの町、全国いろいろ1,700何ぼかしらんあれば、それぞれの地方にそれぞれに応じた独自性とかいうものがあると思うんですよ、全部が一緒やないですね。

社会福祉協議会で話聞いていても、ほとんどもう県とか中央から下りてきた事業を人件費が付いてそれをやってる。だから、臨時の職員が多い。中土佐町、社協の非正規雇用率が7割超えてるんです。そのことは、ここから人口がどんどん減っていくという大きな要素の一つにもなってるわけです。そういう中で、今言われましたようなこの自治とかいうことについても、正直言うてちょっと何かピンと来る部分はある。皆危機感を持ってるし、構えてると思うんです。

それから国のお友だち内閣いうのは有名ですけど、高知県はお友だち県政、中土佐町はお友だち町政です。ほんで、なかなか反対の意見とか、私自身は割と町長に批判的な意見は言うてますし、そういう文書なんか書いたりしてるけど、なかなかそれを我々がかかわっていくようなことは、地域でも自分らの防災組織のほうなんか訓練ばかりしているけど、今言われた自治とか、例えば避難計画とか、それについて意見出していう、そういうことはなかなか現実には難しい。

ただ、個々に話を聞いてたら、しっかり考えてる人はすごく多いです。いろんな意見は違うけど、例えばこの町のあり方、今言っていたまちづくりのことですよ。まちのあり方、それから避難のこと、それから災害が起こったときのことなんかについても考えてる人は多いです。でも、なかなかそれが全体として活かされんし、それから1つの組織体となるというふうなことにはなっていない。

私、その人たちと話しよって、最近感じることは、ちゃんとした考え持っている人はみんな新聞をちゃんと読んでる人ですね。高知県には高知新聞という新聞があって、これは今沖縄なんかと同じようにジャーナリズムの本質をちゃんと明らかにしているんじゃないかと、私は思っています。

(友永コーディネーター)

アドバイスで、直接何かに質問という形ではなかったようなので、また関連したコメントがあればと思います。

それでは、ご報告いただいた内容に少し補足をして、あるいは事前復興まちづくり計画のようものがあつたらというようなところを、阿部さんのほうから、内容でちょっと補足したいようなことと合わせてお話いただきたいと思います。

(阿部)

今のご意見でもあったんですけど、全体的に話が難しいとか、被災をしてみないと分からないというのは多分もう当たり前、当然のことだと思うんです。私も、22歳で被災して、こうなるとは全く思ってなかったんですよ。なので、危機感もまだあんまりないということなんですが、一番効果があると思うのは、「あなた、どう考えてるんですか」と聞いてみるのが多分一番いいと思うんです。我々被災者にとっても「あなた、どういうふうに復興したいんですか」って聞かれないと、考えないですよ。復興計画は行政のほうが進めてくれるので任せてますと。考えること、きついことですね。

でも、誰かから、外から、私も初め宮定さんから「いや、どういう復興したいん？」って聞かれて、私はどういう復興をしたいんだろうなということを考え始めて今に至ってるわけなので、そこから辺は、聞いてみる。聞いてみると考えてくれる。それでキャッチボールが始まって、やがて精度の高いものになっていく、というのが一つだと思います。そして、それがみんなのできるようになると、その地域の住民の方々みんなのできるようになる。そうすると、ちゃんとその地域で議論が行えるという状態になってくるんだと思います。

例えば、この会もそうですけど、正直20何歳の若者がまちづくり復興協議会という、評論家の方が参加してるところで手を挙げて発言するってものすごいハードルが高いんですよ。今、ここまだ30人ぐらいだからいいんですけど、300名来てる会場とかで、石巻市長が来て、ここのひな壇に石巻市の総務課長であるとか保健福祉課長とかがもう10人近く並んでる。そこで手挙げて発言するっていうのはものすごく心理的なハードルが高いんですよ。それをいかにいろんな人が発言していくことによってハードルを下げていくか、発言しやすい環境をつくるか、そういう空気感をつくっていくかというのも、あとあと復興のときになると非常に大事になります。

なぜかという、復興って一部の住民の方のためにやるわけでもなければ、行政のためにやるわけでもないんですよ。被災した方々みんなのためにやるわけですよ。しかも被災したという、いま基本的に津波対策がメインになってますけど、内陸部の方々も震度6強とか6弱の大地震を経験されるわけです。言うならば、内陸の方々も被災者なんですよ。

じゃあ、今、現状で、宮城県で、内陸の方々も被災者として見られているかという、そういうことはないんです。だから、感情対立が生まれるんです。沿岸部の方々も家流されて良かったね。要は流されて500万ももらったよね。生活支援金とかで300万ももらったよね。もちろん我々流された側からすると、ふざけんなって話なんです。そんなものいつでも返すから、今から返したっていいから家返せよ、家族返せよ。当たり前なんですけど、そういう意見がある。そこで感情対立が生まれてしまう。



てしまう。

じゃあそんなときに、沿岸部の方々にある意味で心ない言葉を投げかける方々が一体どういう方々かという、震度7を経験された同じ被災者の方々だったりするんです。しかも震災当初は、その方々が一番最初に沿岸部を助けてくれたわけです。ご飯の炊き出しして、沿岸部の家なくした人たちを受け入れて、もう見ず知らずの人でも家に上げて泊めて暖をとらせて、みんなやってくれた

わけです。そういう方々と、結局そういう方々も被災者なのに、ちゃんと話し合いができる環境をつくってないと、感情対立になってしまったりするっていうのが非常に大きな点になってきて、今でももめる、というか今からもめる。内陸に移転する方々がどんどん今移転を始めていますんで、これからもめることになるんだと思います。

なので、津波対策・防災対策のほうは、沿岸部だけではなくて内陸部のほうも、実は、今の段階からせつせとやっていかないとちょっとまずいです。津波来ないから大丈夫とかそういう話じゃなくて、震度6弱、6強、7といったら、普通、平時であればそんな地震が起きたらもう大ニュースです。1カ月や半年はそのニュースで持ちきりになるぐらいのニュースのはずなんですけど、うちの被災地では結局津波被災者ばかり取り上げられて、内陸部の被災者の方は取り上げられないということがあります。

先ほどの私の話の足りなかった点として、私の雄勝町で起きてしまったことではなくて、基本的に、実は神戸で阪神大震災のときに経験してたことばかりなんです。例えば仮設住宅、うちの集落で600世帯いました。600世帯の方が35カ所の石巻市内の仮設団地にてんでばらばらにいます。そうなるとうどうなるかって言うと、こんなふうに集まって、どういうふうに町つくりましようっていうことを話し合う場に参加することすらできなくなるわけです。皆さん車流されてますし、そもそも車を運転できない方もいますし、公共交通機関というのが震災によって非常に機能が低下するので、それで通えなくなってしまうわけです。そうすると、そもそも議論の場をつくったとしても、議論の場に参加できない方が生まれてくる。参加できないで情報も入ってこない、復興の時っていろんな事業があって、いろんなお金が配られたりとか、いろんな事業が発生して、被災者助けますというものがあるわけなんですけど、それを知らなかったので受け取れなかった。この会に参加できて、例えばこの周辺に仮設住宅があったからここに参加できた人は、その支援金を10万円もらえたとかいうのに、そこに参加できなくて、知らなかったから10万円もらえなかったとなると、あとあとそれが感情対立を招いたりするんです。

それって、実はもう神戸のときに経験してる話なんですよ。それを結局東日本大震災のときも同じことをやって、同じように失敗を繰り返してると。これなんかもう震災前から考えとけば何事もなく解決できる、ぶち当たらなくていい壁だったんです。ほとんどの方がもうそういった形で、震災前に、もうどっかで経験してる。

今回の東日本大震災でいうと、これだけ広域が津波でやられたっていうのは初めてというだけあって、多分今度南海トラフのときがあれば、例えば宮城県の場合は、県庁は基本的に地震でしか被災してませんが、今後は高知県庁は、多分津波で1階から2階までやられるわけですよ。そういった状態で、その県の中心になるところまで被災してしまうというのも初めての経験になるし、関西圏でいうと、地下鉄が津波で浸水するっていうことも恐らく初めての経験になると思います。

そんなふう結局新しいことが起きると、新しい問題が発生するのは当然なので、本来は今まで起きた震災の経験をしっかり調査して、対策を打っていくということが非常に大事になるんですけど、この対策は行政側だけでやると意味がないんです。住民の方々が自分なりに学んで、そんなことにはなりたくないから、とりあえず前もって決めとこうぜっていうのが一番大事になると思うんです。でも、結局、震災後は、住民すなわち被災者は話し合えないんですよ。なぜかという、とりあえず家ないです。仕事も恐らくなくなります。家族のだれか欠けてます。この状態で5年後10

年後、いや30年後の話をしましよと言われても、無理なんです。とりあえず今のこのこういう場所で、段ボールで仕切って、毛布の上で寝てる生活から脱したい。とりあえず家族の遺骨でいいから見つきたい。とりあえず日雇いでもいいから収入源が欲しい。そういった形でいろんな条件が揃わないと、落ち着いて話なんてできないんですよ。

落ち着いて話ができる環境ってどういう状態かという、多分もう住宅とか再建した後なんです。そうすると手遅れなので、震災前に、むしろ今、今ほどある意味落ち着いて話せる状態っていうのはないんですね。もう震災後になってしまったら、数十年間は訪れないことなので、ぜひ今のうちにやっていただいて、ある程度のことで相談していただければいろんな問題が解決できる。解決できるというか、そもそも問題じゃなかったことにできることがいっぱいあるので、そういった点をぜひ考えていただけたらなと思っております。

(友永コーディネーター)

ありがとうございます。じゃあ、長い期間被災地を見てこられた宮定さんのほうにまた少し補足とか、普段の日常の取り組みに近いようなイメージをどう付けたらいいのかなというのが、多分テーマとして難しいというところがあると思うので、少しかみ砕いていただけたらと思いますが。

(宮定)

1つ、1つというか、日常のこと、毎日の生活をしっかりと把握しながらやるのが一番とは思んですけど、その前に、先ほども言いましたけど、やっぱり毎日の生活が楽しくないと、あしたに備えるということにはならないので、何とかちょっとでも毎日の生活を良くすることが防災につながっていくのだと思います。



(阿部)

実は私、今回これに参加するのに26日から高知県に入らせていただいております。黒潮町の方にお邪魔したのが27日の夕方になります。この26日～27日の夕方まで何をしてたかという、いの町に「土佐の森・救援隊」という林業をやってらっしゃる団体さんがいて、そこに林業の講習を受けに行っておりました。実は震災後、何度も何度も林業の講習を被災地でやっていただいております。被災地で何回もお世話になってる方々です。実際にやってらっしゃる高知県の現場を見せてくださいということで、1日早く高知県入りして見学させてもらっておりました。

震災後に、私は、水産業に入りたい、養殖業に入りたいと考えました。何か仕事を起こさないと地域に人が戻ってこない。私以外の若いやつは、うちは自営業なんでいいですけど、普通に成長して育っていったら、高校がもう雄勝町にはないので、石巻市に出ていってしまう。そして、就職先も雄勝町にないので、そのまま出ていってしまうわけです。石巻市か仙台か、首都圏のほうに出ていってしまうという流れがあるので、せめて高校とは言わないけれども、仕事の就職先ぐらいはつくりたいと言って、震災後に養殖業をやろうとしました。ただ、船は手持ちなんですけど漁業権の問題で、うちは町の電機屋さんなんですけど、あんたら他に仕事があるんだから養殖はさせません

よと漁協に言われてしまって、それで失敗してしまったわけなんです。

その後、ずっと海のほうを見てたわけなんです。だけどよく見ると、中土佐とか高知県のほとんどの地域がそうだと思うんですけど、後ろ見ると山なんですね。そこに先人がもう50年ぐらい前に植えたちょうど取れごろのスギたちが腐るほどいっぱい生えてるわけですよ。それを見て、山で何かできないかなと思ってたときに、わざわざ高知県から「土佐の森・救援隊」

さんが被災地へ来ていただいて講習してくださって、そんなことで、実は、私は、雄勝町で林業の組合というか団体を立ち上げようと今準備を進めているところです。

でもこれって、別に震災後にやる必要って一切ないんですよ。これ仕事づくりです。いま震災後で、まちづくりの一環とか、集会所つくるのも1カ月でって言われるんですけど、別に震災前にやったってこれ変わらないんですね。仕事つくってやってるだけなんで、これは、ある意味普段からやってる、チャレンジする格好ですね。私なんかは、震災を受けて、ほんとに生きた死んだの話を前提にしないとそこまでチャレンジすることができませんでした。今回でいうと、皆さん、高知でも林業そんなにやってない。そんなに強く押してないのであれば、山があるんですからできるんですよ。しかも、土佐の森さんは、ここから2、3時間車走らせれば現地も見えるということなんで、非常に有利な条件でやってらっしゃる。町のためだけでなく自分のために、そういった形で、震災前からいろいろと町のことを一步一步着実に進めていく、チャレンジしていくというのも非常に大事になるんじゃないのかなと思っています。私もお金稼ぐために林業もやるんですから。

(友永コーディネーター)

ありがとうございます。何かすぐやりたいけど、手続きもあって、ちょっと時間を要するようですけど、林業に向けて今努力しているというお話でした。

少し沼田先生のほうに若干補足することがあればコメントをいただきたいと思いますが。

(沼田)

私は教授をしてましたので、1つの科目で700人ぐらい一度に入る授業があるんですが、半分ぐらいの学生は、実は私の言ってることは多分分からないです。前に座ってる人は分かるんですけど、遠巻きに聞くみたいな感じで、後ろはなかなか分からない。ただ、それでもそうであっても教室に座って話を聞いている人と、全然来ないで試験の日だけ年1回、初めましてみたいに来る人とは明らかにやっぱり違うわけです。

そういう事例を随分教師としては見えていますので、だから、今ここで私どもが話したことが直接すぐ分からなくても、何かあるとき、ああこう言ったのかと、いつか焦点を結んで何か役に立つことがあるんじゃないかなと思ひまして、そういう感じでいいのかなと思ひます。

また、お二人の話を伺って面白かったんですね。阿部さんが言われたのは、災害後、規制が増えるっていうんですね。これは非常に面白い話で、日本は、そういうときに、規制が変わるとずっと



規制が増えるんです。今まで全部そうだったんです。だから、何かあるのをきっかけにして必ず規制を増やそうとなる。逆に言うと、規制というのは、国、行政のためですから、規制が減ると行政の人間も減る。何かその理由を付けて規制を増やすということが、大震災でも行われているのかということが分かりました。

それから、宮定さんが言われた、出ていった人は協働しないんじゃないかという面白い視点ですね。やっぱりそこに住まいしていない人は市民協働の事実とかはない

んだなということが分かって、つまり参加型協働というのがきれいごとなんだけど、現住している、そこにいるということがその参加協働の資格なんだなというのが、ちょっと見えない形で面白く感じました。

中土佐の話では、防災対策として介護があるという、これは重要な視点です。独居老人をどうするんだろうというのはいつも思っていることで、防災の中心にこれからやっぱり独居老人たちを据えていかないと、いくらきれいな図をつくってもぼろぼろと抜け落ちてしまう人がたくさん出るわけですから、これは非常に重要な視点だなと、今日来て確かに勉強しました。呼んでいただきありがとうございます。以上です。

(友永コーディネーター)

ありがとうございました。そうしましたら、山崎さんのほうから少し補足的なことあれば、コメントをお願いします。

(山崎)

現状でその事前復興について、仕組み、システムがなされてないと感じます。ただ、本日の話を聞いて、やはり重要な課題ということを確認しました。ただ、現在、守るとつなぐという対策ができてない中でその話を進めていくというのは、やはり事務方としては許さないというのがあのかなと感じますので、ある一定、そういった部分について目途がつけば、当然踏み込んでいかなければならないと考えております。

私自身、この町で生まれ育って、波が来るところに家を構えております。流された後どこに住みたいかと言えば、やはりその場所で私は家を再建したいと考えますので、そういった意見を反映させる土壌というか受け皿を、行政に携わる人間として持つておかなければならないのかなと考えております。

あともう1つ、やはり計画というものは、つくったとしても、震災がいつ起こるかということで、数年後であれば今の人の考えでもいいんですけども、10年後20年後になればそのときのニーズがやはり変わってこようかとは思っています。計画については特に新しいプランニングデ



ザイン、そのときの方のニーズに沿ったものにしなければなら
ないと考えますので、非常に重たい課題になると思うんです
けども、重要なことだと認識したところです。

(友永コーディネーター)

ありがとうございます。そろそろまとめに入りたいと思いま
す。

今回「事前復興」という形で取り上げましたが、やっぱり阿
部さんのお話にもありましたように、ことが起こってからでは
まともな議論にならないというのが被災地のいろんな場所でお伺いしたことでした。

あと、これはちょっと言葉が適切ではないかもしれませんが、いろんな研究者たちが新しいまち
づくりという実績をつくるがために、いろんな利害関係を持って被災地に入っています。実は、数
年経つとあまり違和感なく過ぎ去ってしまう可能性もあって、今のタイミングで、「町がなくな
ってしまう」と22歳の頃の若者が声を上げなければいけないことが被災地で起こっているというこ
とを、高知の皆さんに知っていただきたいということがあって、今回こういうテーマで取り組みまし
た。

ほんとに不思議に思うところが僕にはあって、今までずっと何百年も住み続けてきた地域なのに、
今回の移転等で1割しか人が戻らない。なぜこんなに出ていってしまうのかというのがとても違和
感があります。そういうことで、今日、お話を聞くと、日頃から流出傾向のある地域については、
今回の災害でとどめを刺されているようなこともお聞きしました。ですから、やっぱり町から人が
出ていかないような住み続けたい楽しい町であるということが、ほんとの意味での町を守るという
防災ではないかという考えを持っています。

なので、今日お越しくくださった皆さんについては、日ごろ住みたい町ということテーマに住民
活動、まちづくりをしていくと、それがやがて防災、まちづくりになるんだろうというようなこと
で捉えていただきたいと考えております。

最後に、皆さんから、被災地からとかいろんな視点があると思います。近い将来大きな災害が予
想されている高知県に対して、一言ずつコメントをいただきたいと思います。最後に山崎さんのほ
うからも、次に備えてでも構いません。一言いただいて、シンポジウムを閉じていきたいと思いま
す。

沼田先生から順番にお願いします。

(沼田)

生まれて初めて飛行機に乗って今日高知へ来たわけですけども、空港へ近づいてきて、だんだん
上から見ていると、とてつもなく長い海岸線が目に入って、それから山ですね。ここはとてつもの
山で、しかもきちんとした山なんですよね、丘陵とか丘とかでなくて、明らかに山。山が迫って
いて海岸線の近くまで、わずかな平地に人がびっしり集落をつくっている。この地形というのは
神戸にもあったし、東日本大震災の一部にもあったことなんで、お話の中でもちらちらと言っ
てましたけど、そういう不気味なというかあんまり縁起でもない壮観を、何の先入観もなく見たときに



感じました。多分、皆さん方もそういう目で見ておられて、それで、ずっとこのシンポジウムが毎年行われていって、事前復興が大事だということまで到達されたんだと思います。その意味で、高知市というのは、多分集中的に被害が来るころの1つだろうと思いますので、ぜひ、また来年そういう視点で、構えを広げてぜひ取り組みをやっていただきたいとエールを送りたいと思います。

ありがとうございました。

(阿部)

突然でした、ほんとに突然でした。その前日の夜の深夜までゲームをやって、男兄弟3人でゲームやって、次の日、その後将棋やって、寝て起きたらもう海の上だったようなもんです。そういった形で、震災は突然にやってきてしまうんです。そういったときに、こういう機会が、毎年開かれていて、これに一度でも参加したのであれば、多分どなたか運営の人の顔じゃないけど、あっ黒潮町の人なんやとか、行政職員だ、中土佐の職員やなど、それだけでも覚えていけば震災後全く違います。頼れる人が一人でもいれば一気に道は開けたりします。私からすると、宮定さんと会ってなければ、多分、ここにもいなかったですね。多分、今ごろ普通に被災地で、心折れた被災地の一人として仕事をしていただけだと思います。一人だけでも何か頼れる人がいるというのは非常に大きいので、そこだけでも、覚えておいていただけたらなと思います。

そして震災時には、とりあえず命だけ。わが家も結局、車を避難させましたけど、2台を残して全部流されました。それでも、今家族7人でしっかり生活できております。この3月で妹も東京の会社に就職することができ、弟も成人式を迎えることができました。なので、どうにかこうにか、何か、ものを失ったとしても、私、生まれてから22歳までの写真って2枚しかないです。流された家の近所にあった修学旅行の写真です。修学旅行の写真なんて私以外の同級生も写ってたんで、ほんとに私の写真かどうかかわかんないですけど、そういった写真が2枚しかありません。でも震災後、22歳で流されてから、この26歳までの間の写真は、多分1,000枚以上あると思います。

そんな形で、生きていけばどうにかなるので、ぜひ自然の防災、いわゆる命が助かることの防災をまずは頑張っていたきたいなと思います。そして、それがここまではやったとなってきたら、ぜひもう一度、震災の起きた時って実際にどういうことが起きるんだろうというのを興味持っていたいて、今日のことを思い出していただければと思います。私でよかったですら宮城から飛んで来ますので、いつだって応援に来ます。ぜひそれを覚えておいていただきたいと思います。

本日は、お集まりいただきありがとうございました。

(宮定)

日常の防災の話で具体的な事例でいきますと、日ごろの取引先との付き合いの中で、応援に来てもらった。そう考えたときに、今日、明日から出会う取引先の方と、自分だけが得するんじゃないかと、相手も得してもらおうとかいうような付き合いがあるだけで、それは防災とは多分言わないかもしれないですけど、そんなことでも返ってくるわけですから。これは一つの命を守るための方法じゃないかもしれませんが、今日、明日、出会う方が一人でも来てくれたら心強いですしね。あのおばあちゃんのお菓子おいしかったなとおばあちゃんに話して、もし何かあったらおばあちゃん生きてるかなというふうに来てくれるかもしれないので。

僕らは、防災というと、どっちかという難しい言葉で言ってしまうんですけど、日ごろ皆さんがやられていることを一つずついねいにする事でファンが増えますし、心配してくれる人が増えますので、僕は毎日頑張ろうと思います。それが町ぐるみになれば、町のファンは増えますし、日曜市も、もう一回あそこへ行こうかなというふうになれば、地域は活性化していきますので、ファンづくりが日ごろの付き合いになります。今日の夜から奥さんとけんかしないとか、そういうのもいいかもしれません。ていねいに日常のこともやりながらと思います。

あともう一つ、僕らというか、自分自身のことを言ったら、命を守るというのは自分のことなので、いろいろやって苦労される方もおられるかもしれませんが、そんなに防災、防災とやっても、最終的には自己責任ですので、こっちですごい心配して相手のことを考えていても、逆に、相手は、やってくれるとかの話になるので、僕が実際にいくのは助けるのではなくて、あなたのことですよということなんです。だから、そこはちょっと気持ちを切り替えて、少し、逆に加速するというか、そこを変えてくれないか、変えれないんだということになれば、少しそこを改革する、そういう気持ちも大切というか、それが基礎だと思います。人の生活まで責任を持ってませんのでということをお示ししたいと思います。

ありがとうございました。

(山崎)

非常に厳しいところがあるという感想を持たれたということを知って、やはり再認識した部分もあります。阿部さんの話から、防災メッセージというものがすごく重くて伝わってくるということを思いますので、今後何か機会があれば、やはりまた話をさせていただければと考えました。あと、宮定さんのおっしゃられた出会いが大切だということは、やはり大切なことであって、これから先、また大切にしていきたいと思います。簡単ですが、感想です。

(友永コーディネーター)

ありがとうございました。ちょうどお時間になりましたので、これでパネルディスカッションを終わります。皆さん、どうもありがとうございました。

資 料

阪神・淡路大震災をきっかけに生まれたNPO「まち・コミュニケーション（まち・コミ）」が、東日本大震災の生活再建に地道な活動をおこなっています。18年間の経験から、あくまでも外部者としての自覚をもちつつ、被災地の方々にとことん寄り添い内発的まちづくりに貢献したいと語る、代表理事を務める宮定章さんにその取り組みをご紹介します。

三陸の被災地で見守る暮らしの再建

— 阪神・淡路大震災 復興まちづくり支援 18年の経験を生かして —

宮定 章

2000年大阪大学大学院（建築工学）在学中から、まち・コミにて活動を開始。都市基盤整備公団勤務（2003年から2004年）を経て、2012年に神戸大学で学位（工学博士）を取得し、東日本の被災地で活動・調査研究中。台湾淡水鎮に日台の大学生と共に日本の日本の古民家を台湾へ移築（2004年～2008年）。m-comi@bj.wakwak.com

まち・コミの紹介

当団体「阪神・淡路大震災まち支援グループ まち・コミュニケーション（一九九六年設立、二〇一二年にNPO法人まち・コミュニケーションとなる。以下、まち・コミ）」は、阪神・淡路大震災（一九九五年）以降、神戸市長田区御蔵通に事務所を置く。一八年間現地に常駐し、事務局は、素人ながらも生活再建やまちづくり等に関わることを目指し、若者が集い、時には専門家の応援を頂きながら、生活再建に寄り添いながら活動を継続してきた（1）。ある被災者は、「あなたたちは何もできないことはわかっていた。ただ、いつも横にいて、一緒に悩んでくれるだけで心強かった。」という。

私達の経験の一つは、震災により地区の八割が焼失し、まちの存続が危ぶまれる中、住民有志が集まり、なんとかまちを復興させようと、活動を始めたこと。当初の目標は、当地区に戻りたい人を戻そうとすることであった。しかし、密集市街地であった当地区では、震災から一八年を経た今でも震災前に居住や商売を営んでいた人の二七・三%が戻ってきたのみである（2）。そのような復興まちづくりの支援から漏れる人が多く出る状況の中で、住民組織の活動が困難になってくることを経験した。復興事業により、まちは道路と公園が整備され、きれいになった。しかし、地域を訪れる旧住民は、（旧の知り合いもいなくなり）まちは、きれいになったが、生活のにおいがなくなった」とおっしゃられた。そのような過程で、復興事業後も、まちの復興とは何なのか、問い続ける環境が生じた。

その経験を通じて学んだ視点から、東日本大震災について、生活再建と復興事業の現状報告と、当団体の活動を紹介する。

東日本での事象（現在）から阪神の経験を結ぶ視点

二〇一二年二月、宮城県石巻市雄勝町の若者が、このままではまちが無くなる。と、神戸まで訪ねてこられた。これまでのまち・コミの経験を踏まえ、すぐに行くべきと、しばらくは、車上生活を覚悟し生活道具を詰め、雄勝町に向かった。

雄勝町では、やむなく転出した方も多く、話し合いをしたくても、集まりにくい状況になっていた。防災集団移転促進事業は、従前地を災害危険区域を設定する。よって、従前地にて、かさ上げ現地再建を主張する人がいると、災害危険区域設定ができず、事業の成立が困難になるため、当事者間に、利害関係が生じ、会合を持ちにくい状況であった（3）。

土地を扱う復興事業は時間がかかるため、元の地区に戻りたいと希望していた人が、時間に耐えられなくなり徐々に少なくなりつつある（4）。

震災前、地区の居住地の大半を占めていた浸水域は災害危険区域であり土地利用に制限がかかり、震災前のように地域としての、居住地がとれないため、皆が住めないまちのように復興できるのか、地元住民の中には、まちの将来像を見いだせない者もいる（5）。

まち・コミの東日本での活動

そこで、まち・コミでは復興事業の進捗を追い、地域の方と共有することはもちろんのこと、復興事業メニューだけでは

はフォローできない地域住民のまちづくりビジョンを考える場をつくるため、現在、二〇日/月、常駐しながら、漁師や農家と共に汗を流しながら、地域の方から生活を学ばせていただき、地域資源を生かした活動を行っている（6）。

【調査・研究】

- ・事業計画の進捗状況の把握
- ・住宅被害調査
- ・雇用（漁業や事業所等）の状況把握
- ・転出入の状況把握
- ・（地区外）移転先への生活再建状況把握
- ・地域住民への生活再建ヒアリング
- ・地域資源発掘（住民ヒアリング、資料の収集、情報収集（NPO、研究者、都市計画コンサルタント））
- ・生活体験（浜で暮らしながら、二四時間漁師の生活を調査し、地域空間の使用の仕方を把握）

【相談】

- ・復興まちづくりへ取り組む、災害ボランティアの相談受入
- ・地域まちづくり組織へのアドバイス（市街地・漁村の住民会議に出席・行政の説明会に出席）
- ・研究者の調査等地元住民とのコーディネート（調査研究・アドバイス）

【受入】

- ・被害状況と東日本復興まちづくりの視察受入（研究者等）
- ・被災地でまちづくりをする方へ阪神・淡路大震災の事例（神戸事務所）の視察見学受入



毎年多数の修学旅行生を受け入れ、震災学習を行う



住民とボランティアの協働による まちづくり主体の復興・減災活動

震災復興と減災まちづくり

一 阪神・淡路大震災まち支援グループ「まち・コミニケーション」



御蔵南公園のグラウンドに排水溝を4ヶ所設置。上に簡易トイレを置き、水を流せば下水道へ処理できる(右)。また、震災時に水が使えなかったことを教訓に、グラウンドの下には100tの水槽を埋め込んでいる(上)



震災をくり抜け、御蔵地区に生き続けるクスノキ。15年経った今も火災で焼かれた痕跡を残す



御蔵北公園に建つ慰霊碑は、まちのシンボル。「基礎からコンクリート打ちまで、住民とボランティアが共同で作上げた」と田中保三氏。同公園には、住民の協力によって芝張りがなされ、花壇もつくられた。毎年1月17日、ここで大震災の犠牲者を弔う慰霊法要が行われる

2001年1月に竣工した共同再建住宅「みくら5」は、ボランティア団体がコーディネート役をつとめた珍しい事例。1階に「まち・コミ」の事務所が入る



神戸市・長田区

生活者にとっての減災
—— 活動事例から

コミュニティの形成が復興の鍵

阪神・淡路大震災でまちの8割を焼失した神戸市長田区御蔵・菅原地区。震災から15年、同地区における神戸市の土地復興区画整理事業はすでに終了し、ケミカル工場や木造長屋が軒を連ねていた下町は、マンションや3階建住居が並ぶ新しい住宅地へと生まれ変わった。

一見、大惨事の傷は癒えたように思えるが、当時の状態で公園に保存されている焼けただれた電柱と2本のクスノキが、今なお震災の傷痕を伝え、辛苦を共にしてきた住民とボランティアの忘れ難い15年を無言のうちに物語っている。

震災直後から、「まちの再生なくして本当の復興はありえない」と訴えて活動してきた東京からのボランティア2名と地元企業社長の田中保三氏が、御蔵通5・6丁目のまちづくりを支援するボランティア団体「まち・コミュニケーション」(以下「まち・コミ」)を震災の翌年に創設。慰霊法要をはじめ夏祭りや餅つきなど、イベントの開催や「共同再建住宅」の実現など、他地域へ移った住民たちを呼び戻すことを目標に活動を始める。

「共同再建住宅」では土地の権利者や設計者、工務店との折衝にあたり、ボランティア団体としては珍しいコーディネーター役をつとめ、11世帯が入居する「みくら5」を完成させた。



震災学習では、地元住民と協力して、大きなお鍋での炊き出しも体験



地域の集会所は、住民・学生ボランティア・職人の共同作業で兵庫県香美町から移築された築130年の古民家。植栽もすべてボランティアの手によるもので、コンサートや講演会が催されるなど、地域交流の場となっている

御蔵・菅原地区への思いを託して作られた「御蔵カルタ」。子どもからお年寄りまで、大勢の住民が読み札と絵札作りに参加。カルタ大会も開催した



「まち・コミュニケーション」問い合わせ先

〒653-0014 神戸市長田区御蔵通5-5
TEL:078-578-1100 FAX:078-576-7961
<http://park15.wakwak.com/~m-comi/>

「まち・コミのボランティア活動にとり、若い人の機動力は資本」と田中顧問。隣にいる宮定 章氏に代表を任せしたのは2002年。宮定氏が27歳のとき



台湾北部の淡水鎮にて、棟梁から古民家移築の手ほどきを受ける学生ボランティア。福井県おおい町にあった築90年の家屋は、作家・水上勉氏の父が建てたもの。移築後は集会所および水上勉文庫として利用



2004年の台風23号による被災地、兵庫県豊岡市出石町の復興支援のため、現地の農園にて有機野菜を育てる御蔵地区からのボランティアたち

御蔵地区にある自社を火災で失った「まち・コミ」の顧問・田中氏は、震災から多くのことの学んだという。

「ないものを勘定するより、今あるものを生かす。その原動力となるのは、人。隣人が非常時に最も頼りになった。窮地に追い込まれ気付いたのは、まちの中には、いざという時に力を発揮する素晴らしい人が必ず存在するということです」

地域住民とボランティアの連携を背景に、01年、「まち・コミ」は古民家を移築した集会所の建設に取り組む。約2千万円の資金不足を、住民と建設ボランティアの無償の汗と職人の協力、そして呼びかけた募金の成果により乗り越える。

兵庫県香美町での家屋解体から御蔵地区への移築完成まで約2年半、延べ2千人のボランティアが参加し、共同作業を通して地域や人とのつながりを深めた。さらに、この古民家移築が、99年の台湾中部大地震以降交流している台湾へ日本の古民家を移築する事業につながった。

「他の被災地との交流や支援も積極的に行っているが、復興のためだけではなく、まちづくりを主体とした活動が基本」と話すのは、「まち・コミ」の代表・宮定章氏。大震災からの復興活動で培ったコミュニティの力とリーダーシップが、今後も豊かなまちづくりのいしづえになることを期待したい。

(文責・CEL編集室)

河北新報

1月13日(火)
河北新報社
仙台市青葉区五橋1-2-28
(郵便番号 980-8660)
「東」は、未来



読者相談室
022(211)1447
総合案内(211)1111
www.kahoku.co.jp
ご購入申し込みは
0120-09-3746

安全・安心
同和警備

022-211-0800

行政主導 戻らぬ住民

① まちづくり つながり再生を

6000人以上が犠牲になった阪神大震災から17日で20年となる。戦後の災害で東日本震災に次ぐ打撃を受けた神戸市などの被災地は、手探りで復興に挑んできた。そこで得られた教訓や支援は、東北にどう生かされているのか。阪神のまちづくりや地域産業、震災伝承の現状を追い、東北再生の課題を探った。(報道部・坂井直人) 25面に関連記事

阪神大震災 東日本

復興20年の教訓

失われた一体感 「ほんまにこれで良かったんか?」神戸市長田区で自動車部品卸業を営む田中保三さん(74)は、生まれ変わった街並みへの違和感が今も拭えない。

田中さんが事務所を置く御營西地区は、建物の8割が焼失。市の土地区画整理事業で広い道路や公園が整備され、3階建て住宅やマンションが整然と並ぶ。木造長屋、町工場などが密集していたかつての面影はない。



震災後、まちはきれいに生まれ変わったが、かつての濃密なコミュニティは失われた＝神戸市長田区

阪神大震災 1995年1月17日午前5時46分、兵庫県淡路島北部を震源とするマグニチュード7.3の地震が発生。神戸市などで震度7を記録した死者0434人、負傷者約4万4000人、住宅は約10万5000棟が全壊、約14万4000棟が半壊した。

事業者は3割に満たならの転入者が占めている。半分以上は他地域から。

地区人口は震災前の85%の水準にとどまる。当初8割が地域内での再建を望んだが残った世帯、

長屋からテレビの音が聞こえないだけで、近所の住民が様子を見に行くような土地柄だった。住宅密集が解消され地域の防災力は上がったものの、一体感は失われた。「復興したのは建物や道路ばかり。目に見えないものを失ったんちゃうか」。田中さんが地域の姿容ぶりを嘆いた。同様の区画整理事業は市内11地区で実施された。被災地でコミュニティづくりを支援する神戸市のNPO法人「まち・コムニケーション」(まち・コムニ)によれば、ほとんどの地区で人口が

震災前の水準に戻ることはなかった。

建築制限が要因

人口流出の要因の一つが被災地での建築制限だった。地域の再開発に向け、行政が無秩序な再建に待ったをかけた。借地、借家していた人を中心に郊外転出が相次ぎ、多くが避難先に定着した。行政主導の都市計画が決まったのは1995年3月。震災から2カ月しかたっていないが、市は住民を交えた「まちづくり協議会」を設立したが、分散して避難して

る人々の関心は高まらない。協議会参加は10人程度にとどまった。「議論をせかされ、でも住宅整備は最大の課題だ。計10地区の区画整理事業、342地区の集約移転が進むが、まち・コムニの宮定章代表(39)は「阪神と同じ問題が起きてる」と指摘する。まち・コムニは現在、石

移転希望少なく 東日本大震災の被災地でも住宅整備は最大の課題だ。計10地区の区画整理事業、342地区の集約移転が進むが、まち・コムニの宮定章代表(39)は「阪神と同じ問題が起きてる」と指摘する。まち・コムニは現在、石

岩市雄勝地区の再建に協力している。被災住民は「現行の復興施策には発注するのは難しい。既存「コミュニティ」再生の視点が欠けている。被災者が要請を出し合うなどして地域の魅力を高め、少しでも流出を防ぐ。少しでも流出を防ぐ。被災者の流入が住民主体のまちづくりを

求めている。被災地は都市部とあって、ハードさえ整備すれば新住民の流入が住民主体のまちづくりを

震災復興で町がなくなる ということ

阿部晃成
雄勝地区を考える会

平成23年3月11日の東日本大震災により、宮城県石巻市雄勝町の“町中”と呼ばれる6集落約600世帯は、ほぼ全てが全壊・流失しました。

それから4年経った現在、多くの予算が投入され、多くの公務員達が不眠不休の努力をしたにも拘わらず、「町中に戻る」と希望する世帯数は従前の1割以下の約50世帯しかありません。住民も望んで故郷を離れるのではなく、仕方がなく出ていきます。一時期は石巻市の中で復興のモデルになると期待された雄勝町の震災復興はどうしてこうなってしまったのでしょうか。

雄勝町とは

雄勝町は、宮城県北東部、太平洋に面する町で、集落構造としては雄勝湾最奥に面した中心市街部(町中)と雄勝半島の各浜毎の集落の2つに大別されます。かつては地元で産出される硯石加工業や遠洋漁業が盛んでしたがやがて衰退し、震災前はホタテ、銀ザケなどの養殖が主産業となりました。そのため昭和40年まで1万人を超えていた人口は、震災前は4300人まで減り、過疎化が進行。平成17年には平成の大合併で石巻市へ周辺6町と共に合併しており、それが震災復興に重い影を落とします。

早すぎる初動

雄勝町の震災復興への初動は早く、平成23年5月末には住民と行政が協力して復興を話し合う組織「雄勝地区震災復興まちづくり協議会」(以下、復興まち協)が、住民の有志と雄勝支所の職員によって結成されます。他地域では、国土交通省都市局・住宅局が翌年6月、被災自治体向けに「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合

意形成ガイドンス)」を出してから作られることも多かったことを考えると素早い動き出しでした。しかし、この結成の早さは、ほとんどの被災者が避難所生活を続け、安否不明者の捜索が続いている最中では時期尚早であり住民参加を妨げることになりました。初めから行政主導で復興事業を早期に進める意図だったのではと疑念を抱かせます。

復興まち協は震災前の全世帯を対象にアンケート調査を行い、7月末には石巻市本庁に復興に向けた要望書を提出し初期の活動を終えます。そして、この要望書にある「『地域コミュニティ』の再生・復活を目指し、早急に各地区ごと津波被害のなかった高台を、居住希望者が住宅を建てられる用地として、造成により必要面積を確保するよう要望する。」という文言が、住民の9割が戻らないことを選択することとなる高台移転(防災集団移転促進事業)が進められる根拠になってしまいます。

復興モデル地区の崩壊

復興まち協の要望書も受け平成23年11月に行政から出された復興案は、従前の土地は災害危険区域(住宅を建てられなくする規制)に指定し、住宅再建は全て新たに切り拓く高台移転地のみにする、というものでした。当然ながら現地で自宅を再建しようと考えていた住民も多く、復興案の説明会では怒号が飛び交いました。こうして復興まち協を通じた住民合意の下、早期に取り組みが進められると考えられていた復興モデル地区の幻想は崩壊することになります。

私も上記の要望書の文言に賛成した1人でしたが、高台移転によってのみ住宅再建をするものとは考えていませんでした。そもそも震災当初の被

災者の住宅再建の選択肢は、①津波で住宅の流された跡地に再建（現地再建）、②故郷を離れ別な土地で再建（転出）、しかなく、これでは津波から安全な土地に再建したい方々は故郷を離れざるをえません。そこで3つめの選択肢として③多少時間はかかっても、高台を切り拓き今回の震災でも安全な場所に再建、を追加し、少しでも故郷に戻ることでできる被災者を増やそうと考えていたのです。

雄勝地区を考える会の結成と“敗北”

復興案の説明会后、復興まち協では、「どうして高台移転だけでの住宅再建になったのか」という声が町中の住民から出ましたが、半島部の住民からは残った漁業者を中心として集落単位で話し合いをしており、「高台移転で良しとしているのに町中が反対すると半島部まで事業が遅れてしまう」と声が上がり復興まち協は紛糾してしまいます。

委員の1人である父に同伴した私も紛糾する会議に参加し、このままではいけないと12月の二度目の復興案説明会で、①高台移転の是非については旧雄勝町全体ではなく各集落ごとに決めること、②町中については震災前の住民組織は機能していないので新たに話し合いをする組織を作ること、という2つの打開案を考案しました。そして説明会の質問時間に市長に提案して承諾を得、高台移転の是非は集落毎にすることになり、町中の話し合いの住民組織、「雄勝地区を考える会」（以下、考える会）を結成することになりました。

こうして生まれた考える会でしたが、残念ながら行政案による復興を妨げる組織として雄勝支所から敵視されることになり、何の協力も得られませんでした。考える会独自で市内に点在する仮設住宅を回り雄勝の住民の方を探して住所録を作り、足りない分は郵便局が転送してくれることを期待して案内を送付するしかありません。結局、住所録は穴だらけで600世帯中450世帯しか埋まらず、全ての住民に案内を送ることもできませんでした。

そのような状態で集会を開いても住民の総意とはなり得ず、話し合いは難航しました。何とか約半年間続いた考える会の活動で唯一の成果と言えるのは、独自の復興案の一部である高台移転候補

地が行政案に組み込まれたことくらいでしょうか。

結局、高台移転のみでの住宅再建という方針は覆らず、町中の被災者の1割以下しか戻ってこない復興案が進められることになります。なお、同様に高台移転で進んでいる半島部でも被災者は3割以下しか戻りませんでした。

どうしてこうなってしまったのか

このような悲惨な結果になったのは、以下の多くの要素が複雑に絡み合っていると考えられます。

・復興まちづくり協議会を早く作っても住民が話し合える環境にならないと意味がない

被災した住民が地域の復興などの“将来”のことを考えられるようになるには“今、現在”が安定しなければならない。それにはせめて段ボールで間仕切りしているだけの避難所から仮設住宅に移り、たとえ日雇いでも収入源が必要になる。

・話し合いのコストを住民と行政が認め合う

話し合いをするには様々なコストがかかる。それを住民、行政双方がしっかりと認め合い、支払うことができないと話し合いは成り立たないし、そのコストまで考えた措置が必要になる。石巻市では仮設住宅の入居を個別世帯毎に西部・東部の二択で抽選を行ったため被災者は元の住区とは無関係に入居し、地域の住民が1カ所に集まることさえ難しくなりコストは激増した。対策としては仮設住宅の入居を抽選ではなく地域一括にすることなどが挙げられる。震災前のコミュニティを受け継ぐこととなり、同じ境遇同士で話し合い助け合うことができるなど被災者にとっても利点がある。

・声を上げることを認めること、恐れないこと

私のような若輩者（震災時22歳）が地域の中で何か発言をする、まして東北の住民にとって行政や東北大学、マスメディアがお墨付きを与えていること（高台移転）に異を唱えるのはとても勇気の要ることだった。同じように住民は国家の方針は絶対に変えられないものと思い込み、声を上げずに地域から去ってしまうという選択をした。

・一番最初に話し合うこと

震災復興を話し合う時、一番最初に皆で共有しなければならないのは、「震災前」の地域はどう

だったか」ということである。震災後にできる復興まち協のような組織はどうしても“震災前”を無視して“これからの復興案”を考えてしまいがちである。しかし、“震災前”を考えなければ一体何がこの地域のよいところで残さなければならないのか、逆に復興の中で何を改善していくべきかが分からず、有効な政策が打てなくなる。

・アドバイザーとして入る“専門家”が専門家として働けるか

本来、専門家とは住民のニーズを各種事業に落とし込み、よりよい復興実現の手助けをする者であり、住民・行政双方に専門的知見によってアドバイス、時には妥協案を提案する。しかし、雄勝町に入った“専門家”は、行政の下請けとして図案を描いたり、住民に対して権威を嵩に意見を出さなくしているだけであった。そもそも建築家の先生がなぜ漁村集落再建の専門家として来ているのか、「専門家」の看板はとても怪しいものだった。

・住民から見た行政は一枚岩だが、実際は違う

雄勝の場合、行政と言えば、雄勝支所、石巻市本庁、県・国の各機関とあるが、住民からすると同じ1つの行政である。本誌読者には常識でも、住民の多くはそうした実情を知らない。行政は住民に対して説明し、住民も理解しなくてはならない。

・住民だって一枚岩ではない

震災を受けてもうこんな場所には住みたくないという者、逆に従前の場所でも早く家を再建して住みたいという者、震災前から出ていきたかったので丁度よかったという者…住民と一口に言っても様々な考えがある。震災復興とは被災者が生活を再建することであるから、その多様な意見をできる限りすくっていく努力が行政には必要であり、住民にも自分とは違う選択をした者を非難せず、認め合うことが求められる。

・全ての妥協は住民と共に

高台移転の住民合意を取り付けた後、行政は内部で検討を重ね、何度も復興案を変更した。変更する毎に行政内部で難しい妥協があったであろうが、そこに住民の参加がなければ不毛なものとなる。即ち、行政内部のみの妥協をすれば、それを住民に出す時にはもう何も変えないでくれ、ただ同意

してくれと言うしかない。それを繰り返す度に戻る被災者は減り、意味なき復興につながっていく。

・震災後は業務が増え人が減る

震災直後は言うに及ばず、緊急対応、応急対応が終わっても業務は減らない。しかも、頼りになる震災前からの同僚の幾人かは震災で亡くなり、更に震災後の激務から早期退職などでいなくなることもある。応援の職員の方々は地名の読み方さえ知らず、教育コストがかかる。だからこそ、事前にどこまで準備できるかが試されることになる。

上で書いた問題点の多くは阪神・淡路大震災ですでに経験し分析がなされ、中越地震で一部対処に成功し、しかし東日本大震災でまた繰り返してしまった失敗であると、自分が被災者になり市民活動に従事し、その中で過去の事例を調べて初めて知りました。もし、阪神と中越の2つの大震災で得た経験をしっかりと生かすことができればこのような悲惨な現状にはならなかったはずです。

地元行政は住民と共にあれ

津波は大いなる自然の所行であります。復興が失敗し被災者が生活再建できないのは人（住民・行政）の所業です。雄勝町では少数の住民がそれでも故郷で最期をと高台に戻り、それ以外の多くの住民は住み慣れぬ内陸の移転地での生活再建に挑戦することになります。どちらも本来の希望や思い描いていたものとは違う、厳しいものになるでしょう。これが雄勝町の“震災復興”の現状です。

雄勝町で起きたことの大半は震災前に準備しておけば対処できていたことです。だからこそ、災害が来る前に自分達の地域の何たるかを見つめ、被災時の緊急対応、仮設住宅の立地などの応急対応、被災時に使える各種復興事業…を住民と共に調べ、準備していただければと思います。

そして、もし不幸にも準備ができぬまま災害が起きてしまった時は、ぜひどうぞ地元行政の方々は他の行政を敵に回してでも住民と共にいてください。たとえ他の準備ができていなくとも地元行政が被災者と共に寄り添って、時間をかけて復興とは何かを考え、行動できれば、震災復興で町がなくなるという本末転倒は起こらないでしょう。

復興計画がとえざる故郷の未来 石巻市雄勝地区の高台移転問題

阿部昇成

1 あの日のこと

震災が起こるまで、私は平成の大合併で石巻市に吸収合併された雄勝町で父と一緒に電機店を営んでいた。現在は隣町の河北町にて家業を再建しつつ、町の復興にも関わっている。

震災について最初に思い出すのは、その日の早朝のことだ。

当時一六歳だった弟と一緒に朝食を食べながらテレビを見ていると小さな地震があった。私は二日前のお昼に起きていた震度五弱の地震を思い出し、急いで玄関の引き戸を開けたが、地震はすぐに収まったので、「揺れは」そうでもなかったね」などと弟と笑いながら話していた。その後で弟は高校の終業式へ行き、私は徹夜明けの仮眠を取るために二階の自室に上がった。

このときの揺れを、私たちは二日前の地震の余震だと思っていたのだ。しかし実際には、この二つの地震は東日本大震災の前触れに過ぎなかった。

午後二時四六分、本震

最初の揺れが来たとき、二度寝してしまっていた私はまだ布団で眠りこけていた。一応目は覚めたのだが、揺れは九日の地震に比べ

ても弱く、もともと地震対策をしていた家具が倒れることも、机から物が落ちることもなかった。

ところが、目が覚めてから一分経ったころだろうか。家全体が「ガコン」と持ち上げられるような衝撃があり、そこから本格的な揺れ、震度七が始まる。生まれてきてから二年、経験したことのない揺れ方に体が固まった。

幸いなことに家が壊れることはなかったが、揺れが収まってから周りを見渡すと柱や壁を除くありとあらゆるものが動き、壊れ、散乱していた。そこでは重いタンスも地震対策をした家具も関係なかった。

一方で、倒れたタンスを前にして廊下の窓から見える雄勝湾は、地震など起こらなかつたかのようにいつも通りの綺麗な水面をみせていた。

何とか部屋を抜け出し玄関まで出ると、既に母（当時五八歳）と祖母（当時八三歳）、高校を卒業し大学入学を控えた妹（当時一八歳）、そして終業式だったので早く帰ってきた弟の姿があった。

誰も怪我などはしておらず、「これからどうする？」と相談していたところに父（当時五八歳）が車で帰ってきた。そして、「津波来るから、車だけでも避難させるぞ、運転出来るのは運転しろ！」と

言い放ったのだ。

私は親父に言われて初めて津波のことを思い出した。もし一人でいて、ラジオ、サイレン、防災スピーカーからの津波警報がなければ、避難しなかったかもしれない。

避難開始

我が家は雄勝湾に面した道路の海側にあり、護岸と接して建っていた。海までは数メートルもなく、津波が来た際にはきわめて危険な位置だった。

避難場所は父の友人宅と定めた。そこは同じ地区でも海からの距離が一番遠く、さらに石巻市指定の津波避難所よりも高い場所にあったからだ。

長男である兄（同時二歳）も合流し、避難が始まった。兄は二〇一〇年に結婚して、同じ雄勝町内の別の家に家族で暮らしていた。第二子を妊娠中だった義姉は長女の誕生日記念の写真を受け取りに一歳になったばかりの長女とともに内陸の登米におり、幸いなことに津波を逃れることができた（この写真は津波に流されることなく、今でも見ることができる）。

「私は片付けてから逃げる」と言う祖母を説得するのに時間がかかり、避難先に辿りついたのは三〇分以上後だった。

避難先の家の前に着いてしばらくの間は「津波の高さは六メートルって放送では言っているけど、そしたら家と倉庫はやられるんじゃないか」「それじゃ写真とか金庫とか取りに戻らないと！」「いやいやもう一度とか危ないでしょ、諦めよう」などと考えていたのだが、そのさなか、ついに津波がやってきた。

津波到達

最初は何の音かもわからなかった。低くて重い音が海の方から聞こえてくる。雑談をしていた家族もみな一様に押し黙って海の方角を見るが、一〇〇メートルほど海側の民家が視線を遮っていて何が起きているかは見えない。よくわからない重低音は人を不安にさせる。音はどんどんと大きくなりこちらに近づいてきているようで、どんどん聞き分けられるようになってくる。重低音の方はどうやら水の音らしい。では、ミシミシやバキバキと聞こえる音は……。

「え、これもしかして津波きてる？」「なんかこれ家が壊れてる音じゃないか」「近づいてきてない？」「あれ、それじゃもう家が（我が家）はだめか」「それよりもここにいる大丈夫？」「母、ここままで来たら雄勝の町中すべてなくなるよ（父）……。

音は更に近づいてきて、金属がこすりあうような高い音なども聞こえるようになり、ついには視界を遮っている民家の屋根の先に土煙が見えた！土煙と一緒に水しぶきも上がっているのを見たとき、不安は一気に危機感に変わった！

「だめだ！もつと高い所に逃げるぞ！」

後ろの山に向かって走るのがかと思ったが、祖母の足腰は弱くとも走れそうになかったためか、父は友人宅の二階へあがれと言った。家族が祖母を優先して家に入ろうする一方で、私はまだ海の方角を見ていた。

先ほどの民家のそばを同じ地区のおばさんがこちらに向かって歩いてくるのが見えた。急いではしめて「はやく走れ！」「と叫んでみるが、聞こえないようだ。一〇〇メートル下の道路に津波が一瞬見えたので、これはまずいと無つて迎えに走った。「はやくしろ！」

と叫びながらおばさんの手を取り友人宅を目指す。おばさんとは同じ地区ではあったが面識はない。知らない若い男が必死の形相で何かを叫びながら向かってきて、その上いきなり腕をつかんで走り出したのだから驚いたのだろう。「あんだなにっしや!? あんだなにっしや!?」と言うおばさんと「津波きでつかからー! 津波きでつかからー!」という私。抵抗されながらも友人宅に辿りつき、後ろを見るともうすぐ後ろには瓦礫を乗せた津波が迫っていた。おばさんと私はそれを見てすぐに家に駆け込んだ。

二階に上がりベランダから外を見る。津波というよりも、壊れた家のガレキが迫ってくると言ったほうが正確だった。水が流れる轟音と、それ以上の「シシバキバキ」という音……。

漂流

津波の勢いは収まらず、ガレキを乗せてどんどん水位が上がってくる。これではまずいと私と兄は屋根によじ登るが、他の家族は間に合わない。二階まで津波が到達し、家族の悲鳴が聞こえ、やがて二階の天井まで水が到達したのか悲鳴すらも聞こえなくなった。その瞬間にはさっきまでの七人家族が二人だけになると絶望した。

しかしその時、家が水の浮力で浮いたためか、一気に周りの水位が下がり、家族の音が再び聞こえたのだ! ハッとするとすぐさま兄と一緒に屋根から身を乗り出し、株と弟を引っ張り上げたのだが、そこで家が引き波によつて一気に海に引き寄せられはじめる。まるで遊園地のアトラクションのように揺れ、何もすることができなくなる。

家はそのまま雄勝湾にジェットコースターのような速度で流されていったが、湾まで出ると津波の揺れもすこしおさまり、家族とお

ばさんも屋根に引っ張り上げることができた。そうしてようやくみんなが屋根に上がったのだが、そこから先に逃げ場はなかった。

屋根の上から見た雄勝湾は色とりどりの屋根に埋め尽くされていた。そして降り出した雪がやんだときにはその屋根ももうほとんど見えなくなっていて、元の海が戻っていたことを覚えている。

私たちはそのまましばらく屋根の上で過ごすことになった。

奇跡

雪が降ったこともあり、屋根の上は寒かった。

ほとんど濡れていない私ですらガチガチと興奮が鳴り、全身ずぶ濡れの家族、特におばあさんには凍死の危機があった。しかし、父が屋根に上がる際に拾い上げた救済の毛布をかぶり、みんなで身を寄せ合つて耐えることしかできなかった。

最初のうちは会話もしていたが、やがてそれもなくなり、頭まで毛布をかぶりただただ寒さに耐えるようになった。そうやって周囲が薄暗くなったとき、弟が我々を乗せた屋根のすぐ近くに船見つけた。

その船には誰も乗っておらず、係留していたところを流されてきたようだった。エンジンなどはもう壊れてしまったおり動かなかったが、全員が乗れる大きさはあり、何より二層ほどのエンジンルームがついていた。そこに集まって戸を閉めると、屋根の上よりは寒さを凌ぐことができた。

その船に乗って闇夜の雄勝湾を漂流しながら、同じように漂流していた同級生の親父さんと合流することができたり、深夜には壊れた護岸に乗り上げ、船底に穴が開き転覆しそうなったりしながらも、長くても寒い恐怖の夜を耐え抜いた。

夜が明けて

やがて太陽が海面から姿を見せた。エンジンルームにさしこむ朝日はやわらかに暖かかった。日を直に浴びるためにエンジンルームから出ると、生き延びたことを実感して自然と涙が止まらなくなった。

船はまだ雄勝湾内を漂流していたのだが、津波の流れも穏やかになってきたこともあり、瓦礫の木片を拾い上げ、それを使つて陸地まで漕いでいった。みんなが必死になって漕ぎ、一時間程かけて陸地に近くまで辿りついた。近くの地区の住民のかたがたに協力してもらつて陸地上がることのできたのだが、津波到達からはおおよそ一八時間が経っていた。こうして私たちの漂流は終わり、避難生活が始まった。

避難生活

幸いなことに避難生活はあまり長くはならなかった。一週間はどの間は助けてもらった地区の唯一残った民家で、地区の方々と共同生活をさせていただき、それから一月半ほどは隣町である飯野川の親戚にお世話になった。仕事道具などはすべて流され、なくなつてはいたが、何とかできる仕事を探してはこなしていった。

五月初めに、震災前から付き合いのあるお客様から家を譲っていただけることになり、私たち一家の避難生活は二ヶ月を待たずに終わることができた。多くの被災者の方がまだ仮設住宅にも入っていない段階で、生活の再建をできたのは幸運だった。

暮らし

この震災が発生してから避難生活が終わるまで、父は「父親、そして経営者がなんたるか」を、漂流中の母は「子供たちのために死

ぬ覚悟とその身を顧みない献身」を言葉でなく行動から見せつけてくれた。それらは私の人として生きる目標になり、強い誇りとなっている。

そして私や我々一家のことを生きてくれていてよかったと、本気で涙してくれる友人、お客様、住民の方や避難生活の中で献身的に助けてくださった方々、こうした人たちに何かご恩をお返しできないか。この思いが今に続く復興活動への活力源になっている。

2 町の復興に向けて——復興協議会への参加

新しい拠点を得てからは日々の生活と仕事の再建が進んでいった。家に移つてから一ヶ月も経っていなかったが、地元新聞に『雄勝町にて住民有志が復興を話し合う協議会を結成、メンバー公募を開始』との報道があった。平成の大会併で石巻市になる前の旧雄勝町の町議会議員であり、海を漂流している間もどうやって町を復興しようかと言っていた父は、当然のように公募に参加し協議会のメンバーとなった。

私はほぼ毎日父とともに行動していたので、当初は見学していた。しかし日中に開かれる会議に父が出席することは難しく、次第に私が代わりに出るようになっていった。

協議会に参加した地元の各地区の代表と外部の方々は、石巻市役所雄勝支所(行政)の支援のもと、雄勝町をどのように復興するかを話し合った。そこで、まず被災した住民の希望を把握するために全町民を対象とするアンケートを行うことになった。残念なことに協議会に若い人は少なく、パソコンを使えた私はアンケートの作成、集計、分析を行うアンケート部会に参加することになった。

アンケート部会は半分が外部の有志で構成されていた。名簿の作

成など膨大な作業量をこなすために支所の方々や災害ボランティアの手も借りながらの作業となったが、中でも横浜から支援に来られていた方には驚かされた。今までに出会ったことのないほどの論理的思考や実務能力に、すぐに一緒に作業を進めるようになった。最終的にアンケートの集計はほとんど私たち二人が行ったのだが、作業の遅れが議論の遅れが、すなわち復興の遅れにつながるという気持ちから、連日深夜に渡つての作業になった。

アンケート部会や支所職員、それに災害ボランティアの努力によって七月末に何とか完成したアンケートの集計結果からは、大津波にも関わらず住んでいた地区への帰郷を望む住民が五割を越え、逆に出ていくと決めたのは二割以下、残りの方はまだ悩んでいるということが明らかになった。私にとってこの結果はとても心強く、また嬉しく感じるものだった。

また、実際に住む住宅を建てる場所について尋ねた「津波による浸水地域の利用」という設問では「なんらかの処置をして現地再建」という回答が六割近くを占め、土地のかさ上げや防潮堤の再建などをすれば浸水域での住宅再建を、と考える方が多いことがわかった。テレビや新聞では津波対策の切り札として「高台移転」が紹介されており、多くの方がそれを望むだろうと思っていた私はその結果に驚いた。

しかし、このアンケート結果は住民の方々に送付されなかった。なぜ送付しないのか、このときには理解できなかったが、今考えれば行政では既に「防災集団移転促進による高台移転」を軸にした復興計画が作られていたのだ。そのため、このアンケートの結果は復興計画にそぐわなかったのだろう。

さらに言えば、この協議会の設立自体、被災した雄勝住民の希望

を反映した復興計画を作るのではなく、行政の高台移転計画を推進することを目的にしていたのではないかとさえ思えてならない。

結局、アンケート結果とは異なり、七月二十九日に協議会から石巻市本庁への復興に関する要望書において、住宅の再建は以下のように書かれていた。

「地域コミュニティ」の再生・復活を旨とし、早急に各地区ごと津波被害のなかった高台を、居住希望者が住宅を建てられる用地として造成により必要面積を確保するよう要望する。

この住民の希望を反映しない高台移転の推進によって、被災者の八割が雄勝町を出ていくこととなる。

3 「雄勝地区を考える会」結成

復興協議会は要望書を提出することで役割をいったん終えた。私はまた日々の仕事に追われる毎日に戻った。そんなある日、家電販売業向けの研修に誘われた。いま故郷を離れるのは……との思いもあつたが、各種資格の取得も可能で専門的な技術講習が受けられるということもあり、九月から一二月の初めまで、故郷を離れ横浜で長期研修をすることとなった。

そして、故郷に戻つた一二月七日、私は恐ろしい状況が起きているのを知ることになる。

その夜に自宅に帰ると、元の雄勝町中心部の住民が集まつての話し合いが行われていた。「このままでは雄勝がなくなってしまう」。私はどういつた状況なのかつかめなまま参加したが、争点はこうだった。

防災集団移転促進事業（以下防集）[※]で高台移転をすると、津波の上がった場所は災害危険区域に指定されるため、二度と住めなくなる。しかも雄勝町中心部はそのほとんどに津波が上がったため、事実上全域が住めなくなってしまう。

さらに移転先の高台はもともと住んでいた中心部の山を切り開いて造成するのではなく、なぜか教キロも内陸に入った地区になつていて、これでは戻りたいという人はほとんどどいない。その上協議会で勝手に復興計画が決められていて、私たちの声が届かない！

その二日後に開かれた協議会では、つい二か月前までともに協力し合つて町の復興について話し合っていた父や各集落の代表たちが怒号を飛び交わしていた。会議の争点はこうだ。

地区の半島部 せっかく今まで話し合つて高台移転を「雄勝町全体」で決めようとしているのに、中心部の連中が待てと言つたら我々半島部の方まで高台移転が遅れてしまうではないか！

地区の中心部 いや、中心部の住民の大半が石巻市各地の仮設住宅に散らばつてしまつていて、いまだに話し合いや会合の一つすらできていない。だから性急に決めないでほしいだけだ！

結局、数時間に及んで互いに文句を言い合うだけで会議は終了してしまつた。

怒号が飛び交つた協議会の内容を整理すれば、半島部の一四集落の多くは仮設住宅が集落ごとに作られており、住民が集まつて話し合いができる環境があり、そこで何度も地区集会を開かれ高台移転

の住民合意が取れたようだった。しかし中心部の六集落の仮設住宅は中心部にはほとんど作られず、住民の大半が石巻市各地の仮設住宅へバラバラに入居してしまつているため、地区集会を開けなかつたのだ。協議会に各集落の代表が出席していても集会を開いて情報を伝えることができず、そもそも高台移転に必要な住民合意は取りようもなかつた。しかし、理由は分からないが半島部と中心部をあわせた雄勝町一括で高台移転の決断が迫られていたのである。

私は研修に行く前から状況があまりに変化してしまつたことに茫然としながらも、同じ雄勝町の住民同士で対立している現状はなんとかしても改善せねばならぬと、どうすればいいかと考えた。

協議会の二日後に開かれた石巻市主催の住民説明会に出席し、私はその場で市長に対して高台移転の決定は住民合意のできた集落ごとに行うことを提案した。中心部六集落の住民合意のための組織を自らつくることを伝え、それを理解してもらつた。

こうして「雄勝町の雄勝地区を考える会」が発足した。

4 誤算

しかし、考える会の運営は困難の連続となつた。

中心部六集落の住民、およそ六〇〇世帯の大半は石巻市各地の仮設住宅にバラバラに住んでおり、その連絡先はまったくわからなかつた。したがつて、連絡網を作らないと会議を開くことすらままならない。そこでまず雄勝支所に住民の連絡先を教えてくださいとお願ひしたが、個人情報保護の観点から拒絶された。ならば私たちが送付物を作り切手代も出すので住所の貼り付けなど個人情報が使われる部分だけでも協力をしてくれないかと求めたが、それも拒絶された。では、どうやって中心部の住民と連絡を取りあえばいいのかと

聞けば、数年前の電話帳に載っている住所を使えばいいと切り捨てられる始末だった。

結局、郵便局が転送してくれること願いつつ、震災前の住所に送付したのだが、四分の一はあて先不明で戻ってきてしまった。そこで自力で石巻市内の仮設住宅団地を回り、一軒ずつ住所を集めることになったのだが、会合を進めながらの調査ではすべてを回り切ることはできない。加えて借り上げ住宅などの「みなし仮設」に入っている方や、市外、県外に出してしまった方のことも考えると、すべての住民に漏れなく情報を送ることは不可能だった。

しかし、協議会でアンケートを送った際には雄勝支所から全住民の住所データを提供してもらっていたのだ。それを知っていたため、「考える会」への協力が完全に拒絶されるとは思っていなかった。なぜ協議会と同じように住民が主体となっている「考える会」が敵対視されているのか、そのときにはまだわからなかった。

連絡先以外でも、復興事業の詳細なども行政からの支援なしに資料を集めなければならなかった。それどころか、宮城県の土木担当者に会合への出席を依頼したところ、それが妨害されたことすらあった。

つまり雄勝支所としては、行政側の提案とは違う計画を話し合う組織への協力はしないということだったのだ。私たちが何度頭を下げてても何の協力もなく、まともな対話すらできないままだった。

住民の住所は不完全なままだったが、資料については国から直接取り寄せることができた。また外部からの支援者の努力にも支えられて、なんとか会合を重ねていった。

話し合いを重ねることで、高台移転と浸水域のかさ上げなどを併用した中心部の復興案ができあがった。私たちは、これならば現地

再建をしたい方、高台に移転したい方、どちらの住民の意向も受け止められる案になったと感じていた。石巻市本庁の復興案も参考にしつつ、どのような事業が使用できるのかを国と宮城県の担当部署にも相談を重ねてできた案だった。

しかし、この復興案は雄勝支所から一蹴された。

今回の震災復興では、地域の住民と地元自治体（私たちの場合は雄勝支所）が協働して計画したものが、市（石巻市）、県（宮城県）、国へと上げられることで、実際の事業が行われることとされている。しかしこの仕組みでは、私たちのような復興案を作ったとしても、地元自治体を取り上げなければ「なかった」ことになってしまうのだ。当然ながら「考える会」は雄勝支所の上位である石巻市本庁にも何度も掛け合った。しかし本庁には雄勝のことは雄勝支所に一任しているという建前がある。その上、人手が足りずに苦心している状況では大きく扱ってもらうことはできなかつた。宮城県や国もまた、地元自治体からの一言もなしに勝手に介入したりはできないとのことだった。

そうこうしている間に、雄勝支所は各集落ごとの高台移転の住民合意をとりつけ始めた。半島部の多くの集落ではもともと話し合いができていたこともあり、容易に合意がなされていった。

一方の中心部の各集落に対しては、「考える会」の復興案は絶対に不可能で、高台移転以外に選択肢はない。そして高台移転に参加しない人はもう雄勝に戻れないのだから、住民合意自体には早く合意して、せめて被災した宅地を買い上げてもらったほうがいい。早く合意しないと宅地の買い上げすらどうなるかわからない……という説明が繰り返された。

私たちを含め、現地再建を考えていた人々の思いは否定され、も

ともと住んでいた集落から数キロメートル先の山の中へ高台移転するか、町を出るかの選択を迫られることとなった。多くの人が、故郷の海の見える集落の近くではなく寒く不便な山村への移転をするくらいだったら町外へ移転しようと決断し、町外に行くのであればせめて土地を買い上げてもらい再建資金の足しにしようという思いから合意に手を挙げていった。

こうして、震災から一年が経ってはじめて行われた中心部各集会で、なし崩し的に高台移転への住民合意がとりつけられた。今まで一緒に頑張ってきた方からも、「こんなあれこれ頑張ってもダメならしょうがないよ。諦めて町外で再建しよう」とささ言われ、「考える会」はその存在理由を事実上失った。



現在の雄勝地区

5 合意はあれど住民戻らず

住民合意によって防集事業は開始されることになった。二〇二一年六月からは「実際に高台へ移転するのか、町外へ移転するのか、独自に土地を探して再建するのか」「災害危険区域により今後居住は出来なくなる従前の宅地の買い上げを期待するか」といった住民への意向調査が行われた。

しかし八月半ばに出た調査結果は惨憺たるものだった。被災し、防集事業の対象になった一〇世帯（回答率八九パーセント）一〇二三世帯のうち、「雄勝に戻る」と答えたのは三割を大きく下回る二八〇世帯（二四二パーセント）となり、被災免れそのまま雄勝町に住むことができていた三九五世帯を合わせても、町の人口は震災前の四三〇〇人を大きく下回る二八二〇人となることがわかった。

このような結果ではとても地域の復興と呼べるものではない。私たちは計画の再考を求めたものの、雄勝支所からの答えは「人数は少なくなりますが、なんとか頑張っていきましょう」というものだった。

二二年一月には、前回の意向調査での結果を反映した計画案による住民への最終意向調査が行われた。しかし結果はさらに悪化していた。震災前の人口の四割を割り込み、中心部に至っては被災した五九二世帯一五九八名のうち、一割以下の五八世帯二二四名しか故郷へは戻ってこないこととなった。

ではなぜ、このような結果が引き起こされたのだろうか。

6 どうしてこんな結果になったのか

住民と行政の間での意思疎通がうまくいかなかった

被災した中心部の住民の多くが町外の仮設住宅にはらばらに暮ら

していたことは、意思疎通をはかるうえで大きな障害になり、協議会に集客の代表がいても一人一人の住民へは情報が伝わらなかつた。その後、「考える会」が意思疎通を穴埋めしようとしたが、行政の支援もなく不完全なままだった。運営自体も住民組織を運用したことの無い素人の集まりのため、後から考えれば稚拙だった点も多かった。

ただ、三陸沿岸の各地でいま起きている防潮堤をめぐる住民活動への行政の対応を見てみると、もし私たちが意思疎通がもっと上手にやっただとしても、行政側に既存の計画を修正する気がないのだから、結局は無駄に終わったのかも知れない。しかしいずれにしてももう少しうまくやれる方法が住民側にも行政側にもあったのではないか。

防災集団移転促進事業のものによる問題点

高台を造成し移転することへの代償として設定される災害危険区域により、雄勝町の中心部のほぼ全域が住宅地として使えなくなる。しかし造成される土地はあくまで震災時に雄勝町に住んでいた世帯の中から造成地への移転を希望する世帯をまかなう数しか用意されない。

この事業条件では、震災後に結婚などで世帯を分離した人も、震災時に住んではいなかったが土地・家屋を所有しており後に故郷へ戻つてこようかと思っていた人も、震災ボランティア等をきっかけにして被災地へ移住を希望する人も受け入れることができない。

また、事業に参加せずに自力で宅地を得ようとするれば、災害危険区域の指定を免れた山林を買って造成し、さらにはそこにつながる道路を作り、水道をひき、それから家を建てねばならない。これは

帰郷を望む人にとつても、新たに移住を目指す人にとつても、あまりにもハードルが高すぎる。つまり、現在移住を表明している人々以上に世帯数や人口を増やす事はほぼ不可能になり、地域の特続可能性は大きく損なわれてしまう。

さらには、そこまでして高台を作つたとしても、津波からの安全は保障されない。雄勝町の中心部では平均一八メートルの津波が押し寄せたと言われ、山の斜面を駆け上つた到達点は二七メートルとも言われている。しかしながら高台の候補地の一つは海拔一九メートルとなつており今回の津波が干潮時に起こつたことを考えれば、本当にそれで次を防げるのかは疑問が残る。むしろ、下手にギリギリの高さに高台を造成することは、津波への「安全神話」を作り上げてしまうのではないか。

これらの問題点は、現在、宮城県三陸沿岸で進められている高台移転計画において、程度の大小こそあり起こりうることである。今はただ問題が表面化していないだけではないだろうかとも思う。

7 これから

これからの雄勝の展望はかなり厳しいものと言わざるを得ない。被災した住民の多くは既に故郷の外での生活再建を決断しており、それを覆すのは無理があるだろう。それでは、と新たな移住者を募らうにも、津波の浸水域への災害危険区域の指定は昨年一二月に行われ住宅を建てることができなため、それも不可能だ。

もし、高台で再建を望む方がいれば高台を造成し、従前地のかさ上げを望む方がいけばかさ上げし、出て行きたい方にも支援があり、被災者の誰もが再建への道筋をつけることができたなら。そうして震災前から町外に出ていた方も、震災後に町外に出て行く方も、震

災ではじめて雄勝を知つた方も、みなそれぞれに協力して雄勝町に残っている豊かな海と、住民の自治会が保有している山林と、伝統産業である硯石を使って地域の存亡をかけて動くことができたなら……。そんな風に震災のあの日から今まで思い描いていた復興の形は、今はもう難しい。

高台移転の大義名分を失うことになるのかもしれないが、今からでも災害危険区域が解除され、避難行動を円滑に進められるように高台への道路・階段が整備されれば、住宅地の問題は解消されるかもしれない。しかしそれには困難を伴う政治的な決断が必要だろう。震災直後から今までのような被災地への厚い支援はもう得られないかもしれないが、それでもまたこの惨状を見れば何かせねばならぬと行動を起こす方はいらつしやるかもしれない。その方々を受け入れる姿勢を我々住民が作ることが出来たならば、あるいは。何よりも大事なものは被災者自身とその支援者たる国民全体の復興への熱意かもしれない。

町全体の復興計画ではなく、ひとつの仕事から町を作るという別なアプローチも行ったが残念ながら失敗してしまつた。会社として漁業参画を目指し、五トン弱にもなる養殖作業用の漁船を入手したが、地元漁協との漁業権についての話し合いがなにも進展しないまま、その船は昨年大みそかに高潮と強風によつて地盤沈下した護岸に叩き付けられ転覆、沈没してしまつたのだ。修理にいづらかかるかわかつていない上に、修理したとしても漁業への参画が難しいことにも変わりはない。個人で出来ることが限られていることを痛感させられた。

ここまで自分や会社なりにリスクを負い、努力し、復興に向けて頑張ってきたが現実には厳しい。これから雄勝町の復興に対し私が直

接ななをできるのか、次の手は思いつかない。

しかし、まだやれることはあるはずだ。たとえば震災から津波到達までの間、人々はどう行動し、津波から生き延び、そして亡くなつたのか。これが調査、分析されれば、南海トラフ地震が来たとしても、同じ失敗は繰り返されず犠牲者を減らすことができるはずだろう。そう思つて、私が出来る範囲だがすでに調査をはじめた。

そしてこの「震災復興」についても、どうしてこんな結果になつたのか、何が間違ひだつたのか、失敗だつたのか。少なくとも雄勝町の復興に関わつた一人として、私の重ねた失敗を伝えることはできる。この文章もその一環になるのかもしれない。

震災から生還し、故郷の復興に関わり、いまは挫折を経験している最中なのかもしれない。しかし、あれから二年が経とうとしている今でも、ガレキの撤去が終つただけでなんの復興も感じられない故郷を見て……。『なに、きれいになつただけでした』と思えるのだから、まだまだ頑張れる。

* 防災集団移転促進事業とは

今回の震災においては、今後再び被害を受けないような高台・内陸部に移転地を造成し、津波で甚大な被害を受けた区域から、その造成地への住居の移転を推進するための事業で、事業費は復興予算から全額国費で支払われる。

しかし、津波で甚大な被害を受けた区域はもう住居が建設されないように災害危険区域に設定され、住む事を目的とした建物(民宿や旅館なども含む)は建築規制を受け建てられなくなる。それ以外の目的(店舗や工場など)であれば規制されない。

(あへ あきなり・雄勝町の雄勝地区を考える会)

