

レジリエントな災害復興にむけて —三陸沿岸小集団移転再建支援活動 から事前復興へ—

首都大学東京都市環境学部
都市政策科学科教授

市古太郎

1 復興まちづくりの視点

東日本大震災後から8年半が経過した。発災前からの過疎化・高齢化がさらに加速する厳しい条件のもと、三陸沿岸集落では、その底なしの喪失感を乗り越え、自らの今後の生き方を見定め、地域内外での従前・従後の関係性を育みつつ、ふるさとの再建に取り組む集落が多く生まれている。

物的な事象回復だけが復興ではないが、喪失した物的資源を回復することは被災者の強い意向であるし、住まいやまちが再建されていく中で、非物的側面、いわば底知れぬ喪失感の回復につながることもある（逆も、もちろん、ある）。筆者は都市計画・まちづくりを専門とするが、都市計画とは、石田頼房¹⁾が述べるように「都市での生活の営み（コトづくり）のために、空間形態を計画的に改善していくこと」であり、その視点から復興まちづくりを「避難生活から仮住まい、長期の復興にかけて求められる建築・広場・路地空間といったさまざまな物的環境をデザインしプログラムする行為」と定義しておく。これはもちろん、建築・都市計画分野に対して被災者から問われ、応答してきた現場体験をベースとしており、その視点から、具体的には気仙沼での小集団移転再建の支援活動事例を通じて、大災害からの復興のあり方について考察してみたい。

2 復興まちづくりを教訓として理解するための3つのキーワード

気仙沼での集落再建スタディに入る前に、復興まちづくりを教訓として理解するための3つのキーワードを挙げておく。教訓として理解する、とは、未被災地における災害対策として、いわば

事前復興の視点から復興まちづくりを理解する、という趣旨である。

(1)「大きな変化に向き合う営み」としての復興

災害復興には多様な定義があろう（たとえば、日本災害復興学会「復興とは何かを考えるWS」のHPを見るだけでも、その多様性をうかがうことができる²⁾）。本稿では、2000年代に東京の事前復興まちづくりが展開していく1つの根拠となった東京都の定義を出発点としたい。すなわち東京都は2003年東京都震災復興マニュアルにおいて、震災復興を「震災によって大きな変容を迫られた社会の中で、被災者が生活の変化にうまく適応するための営み」と定義した。これは物的環境でなく「一人ひとり」の視点で復興を捉える福島における自治体復興計画にも重なる視点を有していよう（たとえば飯舘村など³⁾）。物的環境の回復は目的ではなくその「営み」における選択肢となる。そして東京都は、この定義付けを踏まえて、都市・住宅・生活・産業といった分野ごとに復興準備を都民と専門家と協働して取り組むことを提案し、施策実施と事前復興対策の体系化を図った（都市と住宅分野の展開については、市古⁴⁾も参照）。「大きな変化に向き合う営み」とは、導入部で触れた「喪失感」を埋め合わせていく営みにもつながってくる。

(2)レジリエンシー論： 従前従後を通底するしなやかな回復力

災害研究においてレジリエンシーとは「すみやかにしなやかに回復する能力」を意味する（決して「強靱化」ではない。東日本大震災後のレジリ

エンシーに関する言説については市古⁵⁾も参照)。本稿で紹介する気仙沼の事例も含め、再建で注目される多くの三陸沿岸集落で「しなやかな回復力」を感じさせる。加えてレジリエンシーが東日本大震災からの復興を捉える重要概念となったのは、発災後の「しなやかな回復」への理論付けだけでなく、発災前までに培われた回復力を視野に置くこと、いわば事前と事後をつなぐ論立てとして、である。災害研究におけるレジリエンシー理論は Kathleen Tierney がよく参照される⁶⁾。Tierney は発災前までに培われる人々の被害回避・回復能力 (Inherent) と発災後の状況機会に応じた回復力 (Adaptive) を見出した上で、防災活動に特化していなくても、発災までの当該社会における関係性資源と発災後の回復力は通底する面があると主張した。つまり、しなやかな回復力を感じさせるある被災地の営みを理解するその先に、未被災地での回復力向上につながる鍵がある、と考えたわけである。復興スタディから事前復興へ、この Tierney のレジリエンシー理論は、事前復興対策を裏付ける理論ともなっている。

(3) 地域復興主体のあり方

復興まちづくりの定義において、その対象となる物的環境は、住まいを中心とした私的領域に留まらず、道路に接する宅地外構環境といった半私的 (ないし公私境界) 領域、広場や公園といった公的領域に広がっている。言い換えれば、まちの再建を図っていくには、個人や世帯としての取り組みだけでなく、近隣の他者と取り組む必要が出てくる。また公的空間を中心に行政との協働関係をつくっておくこともポイントとなる (実際には、

防災や生活基盤施設整備の視点から、行政から被災者へ復興への働きかけがあるのが多数ではあるが)。

このように、復興まちづくりは地域住民集団と行政が協働の体制で進める営みであり、1995年阪神・淡路大震災からの復興におけるまちづくり協議会や、2007年新潟県中越沖地震による柏崎中心部の再建では、行政も含めた地域復興協議会組織が発足し、協働会をサポートする役割を建築・まちづくり専門家が担った。近隣や小学校区といった生活圏域の空間スケールで、住民・行政・専門家の復興主体がどう構成されたか、再建を営むどのような「場」が創られたか、回復力を作動させる上で大きく影響してくる。

3 | 気仙沼 S 集落での小集団移転再建から

S 集落での再建の営みについて、詳しくは市古⁷⁾を参照いただきたい。概要として、気仙沼湾湾口に位置し、死者 93 名 (従前集落人口約 300 名で、死亡率約 3 割)、集落内の全住家が全壊認定され、移転再建を余儀なくされた集落において、住民主体で防災集団移転促進事業による移転型再建に取り組んだ事例である。回復力のある集落再建の営み、として以下、体制、プロセス、進め方特徴の 3 点を述べておきたい。

(1) 復興主体体制：専門家連携近隣集団方式

図 1 は S 集落で移転再建を進めた体制である。図 1 の左には、専門家支援なしの「説明会方式」を比較のために示した。図 1 の右に表現したが、S 集落では、住まい再建の取り組みに先立ち、仮

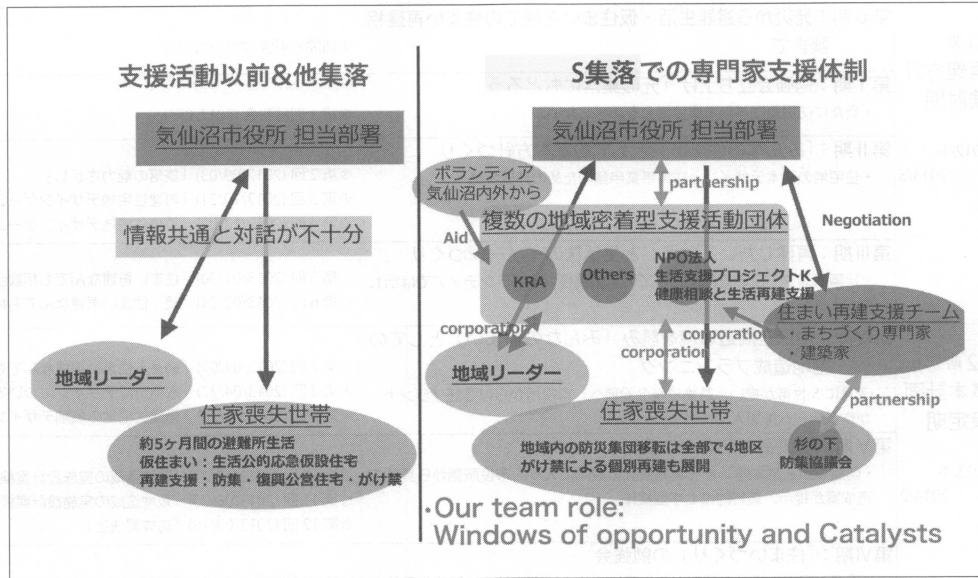


図1 S集落での小集団移転型再建体制

設住宅における健康と生活課題を支援するNPO法人生活再建支援プロジェクトKが2011年8月に結成されていた。そして住民リーダーからプロジェクトKへの住まい再建相談をきっかけに、地域復興主体が形成されていった。建築・まちづくり・地域保健の3人の専門家で住まい再建支援チームが構成され、市役所からの住まい再建支援策提示に対し、支援を受けるために条件詳細を照会したり、宅地造成工事に関する要望書を作成したり、次に述べるワークショップ形式での勉強会を通して、被災者が納得でき希望のもてる住宅再建を進めていった。専門家連携近隣集団方式とは、ボトムアップ的な営みであったとも言える。

(2)再建プロセス：4つの段階で

表1（次頁）は「S集落近辺に戻りたい会」での勉強会開催経緯である。表1も参照しつつ、S集落での移転型再建は、次の4つに時期区分される。

①R1期：再建方針検討期（2012年1月から2013年3月）

R1期は住宅再建方針の決定、すなわち東日本大震災津波被災では、防災集団移転促進事業による自力再建、災害公営住宅、がけ地近接等危険住

宅移転事業による個別移転再建の中から、各世帯が選択することを意味する（市街地中心部では土地区画整理事業、またそもそも公的住宅再建支援策を使わない、という選択肢も、もちろん、ある）。

各世帯の選択と表現したが、移転場所および自力再建が災害公営かをめぐって、被災者は大きな葛藤の中で決断をする。行政からは住宅再建支援策の説明会開催を踏まえて住宅再建に関するアンケートが配布され、被災者は100%の理解と納得は難しい中、決断を迫られることになる。

S集落では、すでに発災6ヶ月後の2011年後半から近隣集落含めた大規模な防災集団移転事業の検討が進んでいた。そんな中で、2012年の2月頃、S集落の元自治会長を中心に、現地復旧を基本とするS漁港や農地の耕作再開もあり、できるだけ元の集落に近いところで住宅再建を、という相談があり、防災集団移転事業の申請に必要な5世帯以上の参加世帯を集め、専門家も含む「S集落近辺に戻りたい会」の活動を本格化させていった。

②R2期：基本計画策定期（2013年4月から2014年2月まで）

R2期は（気仙沼市で最後の申請となった）市役所への防災集団移転事業の申請から、移転予定地現況地形をもとに、造成後の高さや擁壁工、宅

2011年3月	R1期： 再建方針 検討期	第0期：発災から避難生活・仮住まいを経ての住まい再建相談まで ※訪問と相談(2012/02/20)
2012年3月		第1期：勉強会立ち上げ「元の集落にもどろう」 ・新たに防災集団移転事業協議会をめざしたい。 ※第1回勉強会(2012/07/15)
2012/1- 2013/3		第II期：「みんなの住まい」としての基本方針づくり ・住宅地の基本デザインと防集事業申請のための仲間集め ※第2回(2012/09/03)「集落の魅力さがし」 ※第3回(2012/10/21)「再建住宅地デザインゲーム」 ※第4回(2012/12/02)「再建住宅地デザインゲーム(その2)」
		第III期：再建したい「いえ」と生活像のイメージづくり ・建築家スタッフの専門家としての本領発揮(=ボランティアでは括れない) ※第5回(2013/01/20)「住まい再建なんでも相談会 & 新年会」 ※第6回(2013/02/24)「続・住まい再建なんでも相談会」
2013年3月	R2期： 基本計画 策定期	第IV期：地形と周辺環境を読み「みんなの住まい」としての 宅地造成プランニング ・3月に5世帯が揃い、防集協議会設置へ、市役所からの委託プランナーが作業チームに加入。 ※第7回(2013/04/07)「続々・住まい再建なんでも相談会」 ※第8回(2013/04/27)「敷地造成デザインについて」 ※第9回(2013/05/26)「再建住宅地の敷地デザイン」
2013/4- 2014/2		第V期：防集造成工事案の検討 ・防集事業も基本設計から実施設計の段階に入り、市役所側から具体的な造成案が提示、最終的にL字型案に。 ※第10回(2013/07/21)「敷地造成の実施設案検討(その1)」 ※第11回(2013/08/25)「敷地造成の実施設案検討(その2)」 ※第12回(2013/09/15)「造成案決定」
2014年3月		第VI期：「住まいづくり」の勉強会 ・造成工事実施設計の調整と各世帯の「住まいづくり」に関する具体的な勉強会 ※第13回(2013/10/06)「地縄張りを通して敷地のスマートな使い方を考える」 ※第14回(2013/11/24)「いえづくりコラージュワークショップ」 ※第15回(2013/12/15)「市道拡幅に伴う修正造成案検討と家づくりの材料をさわって考えてみよう」 ※第16回(2014/01/19)「造成案最終案に向けた確認と「家づくりの建材と予算の関係」」 ※第17回(2014/03/02)「住宅地共用整備くゴミ置き場、防犯灯等」の検討」
2015年3月	R3期： 施設詳細 計画検討 期	第VII期：造成工事のモニタリング・宅地引き渡しへ ・2014年3月に工事開始。しかしここで「地耐力問題」「残土盛土問題」発生！その対応と引き続き各世帯のいえづくりについての意見交換。 ※第18回(2014/04/27)「防集事業工事進捗と今後の勉強会の取り組みについて」 ※第19回(2014/07/06)「登米沢防集地区の視察と交流会」 ※第20回(2014/11/06)「工事実施説明会」 ※第21回(2015/02/15)「工事実施説明会(その2)」 ※第22回(2015/05/31)「工事進捗説明会といえづくりの意見交換」
2016年3月		第VIII期：いえづくりと住みびらき ・引き渡し宅地の借地契約も完了。住宅工事着工する世帯も、外構工事(相隣環境整備)や入居に向けての意見交換。 ※第24回(2015/12/13)「外構工事などを中心としたいえづくりに関する意見交換」 ※第25回(2016/02/14)「外構工事共同発注に関する意見交換」 ※第26回(2016/04/24)「住宅地としての環境整備を中心とした意見交換」 ※第27回(2016/07/24)「4年間の振り返りとう入居パーティ」
2017年3月	R4期： 活用・住 みこなし 期	第IX期：集落再建はこれから ・共有緑地の使いこなし、元の杉の下集落との関係、そして「なりわい」にさらに付加価値を高めていくための協力へ。 ※第28回(2016/11/20)「緑地の活用策と外構共同整備について」 ※第29回(2017/05/14)「住みこなし状況と周辺環境整備について」 ※第30回(2017/10/15)「住まいごちと集落再建について」

表1 S集落での住まい再建の取り組み経緯

地割り、緑地などの防災事業工事対象とする宅地デザインを進めた時期である。建築・まちづくり専門家の支援が入らない場合、地元として役場への申請後、宅地工事図面が示されるまで、しばらく「待ち」の時間になることが通常だったと思われる時期である。

毎回、市役所作成の造成案図面から1/200の敷地模型を大学側で作成し、そこに住宅や自家用車の模型を配置しながら、空間デザインの検討を

進めた。市役所も勉強会でのやりとりの中で、結果的に第8案まで造成案を作成した。平常時に使う「参加のまちづくりデザイン手法」が適用され、模型を使ったデザインゲームに加えて、写真を使ったコラージュワークショップ、現地での「地縄張りワークショップ」といった手法を活用し、なかなかイメージしにくい空間イメージ共有に工夫を凝らしながら再建検討が進められていった。宅地割りだけでなく、敷地外構や家庭菜園、共有

緑地も含めた「生活景のデザイン」を検討していった。

③R3期：施設詳細計画検討期（2014年3月から2015年11月まで）

R3期は造成工事そのものの着手から引き渡しまでの時期である。工事進捗に伴って、工事進捗説明会、高低差処理や電柱配置等の工作物の調整、また各世帯の「住まい」検討状況の共有などが図られた。造成工事進捗説明会では市役所に加えて工事請け負い人も出席し、双方で顔を合わせながら現場でざっくばらんに話をする事ができた。いよいよ新しい住まいとコミュニティが完成していく、そんな機運が高まっていった時期である。「地耐力」問題が発生したり、移転地隣接農地に工事残土が置かれ、降雨時の流出不安など、思ってもみなかった問題も発生したが、「会」として市役所と交渉し解決を図っていった。

④R4期：活用・住みこなし期（2015年12月から現在）

R4期は、宅地引き渡しから各世帯の住宅本体工事、そして完成入居、住みこなしと進展していった時期である。いえづくりは世帯ごとに進めるものではあるが、進捗を中心に情報共有の場として勉強会が重ねられた。住宅再建支援チームの一員である建築家と設計工事管理契約を結び、いえづくりを行った世帯もある。そして第27回目、完工2世帯の住まいお披露目と懇親会が開催された。実は支援チームとしては、この第27回をもって勉強会も解散という予感もあったが、再建者から声をかけていただき、なりわいやコミュニティ再建の検討も含めて、発展的に関係性は継続している。



敷地模型を使った住宅再建デザインゲーム

(3) 進め方の特徴:「決めるのは私たち」

S集落での住まい再建体制とプロセスを踏まえ、復興支援論の視点から、その活動の特徴を3点指摘しておきたい。

<決めるのは私たち>

自分たちの再建を自分たちで決める、これはあたり前のことのように思えるが、復興公共事業において、事業者である行政に対して、提案し交渉していくことは大変なことである（提案に対し、「それは他地区との公平性の視点から無理です」という応答もよく、なされる）。専門家支援とは、被災者の意向を聞き、実現に向けた情報提供と対話を行い、被災者の葛藤の中での決断を尊重する、ことにあるのではないだろうか。S集落での支援活動においても、選択肢に関する利点と難点を示し、ワークショップの中で時間をかけ、でもスマートに決めていくこと、専門家が誘導したり、勝手に解釈しない、ことが原則とされた。

<主体性と創発性ある住宅地デザインの場をつくる>

専門家支援のスタンスとして、被災者の意向を

聞き、情報提供と対話を重視し、と述べたが、これは単に時間をかけて話を聞く、被災者からの相談を待つ、ということの意味しない。R2期の活動で述べたように、参加のまちづくり手法を念入りに準備工夫し、ワークショップを進行させた。宅地造成や住まいづくりは専門用語も多く、図面だけではイメージしづらい面も少なくない。地形-建築模型を中心に、空間イメージの共有に注力しつつ、被災者が担い手となった主体的かつ創発的な場づくりを心がけた。

<専門家連携による行政との交渉>

判断を尊重し、じっくり時を待つこと、多様な視点を示し議論することは、時間を要することである。そういった面に時間を割きつつ、支援チームではワークショップで出された意見を編集し、行政への質問書や修正提案図面の作成、「自分たちで決めた」ことをカタチに結びつける支援に全力を挙げた。専門家連携の意義とも言える。

言い換えれば、S集落の移転型再建の取り組みは、被災者自身が被災者から主体的な再建者として成長していく物語でもあったのかもしれない。機会を得た専門家自身の成長という面も含めて。

4 回復力のあるコミュニティ

前節までのS集落の再建スタディを踏まえて、平時から始める回復力のあるコミュニティという視点から4点を指摘しておきたい。

(1) 命を守ることの重さ

発災後の復興まちづくりのスタディから「命を守る」という切り口は若干違和感を感じるかもしれ

れない。しかし生き残った被災者が前を向き、ふるさとの再生に歩み始めると、そもそも「あの人がいてくれれば」と再生をいっしょに進める仲間がいないことの重さがフィードバックされてくる。発災から津波来襲までのリードタイムにおいて「何かできたのでは」というサバイバーズ・ギルド（生存者が抱える罪悪感）もある。復興まちづくりの営みから改めて「命を守る」ことが地域回復の源であることが浮かび上がる。

(2) 帰属意識と柔軟性をもった地域復興主体

第2に共同で地域再生に取り組む被災者同士の関係性についてである。いろいろな表現が可能と思われるが、S集落での支援活動からは、帰属意識と柔軟性の両立が指摘できる。ここでは両立がポイントで、地域のメンバーとして、地域再生に貢献したい、という帰属意識は、地域リーダーからの上意下達と婦人会や消防団といった、それぞれのサブグループの範囲内で、という面にもなりかねない。S集落をはじめ、三陸沿岸集落の再建で感じるのは、「みんなでこの場所を守り、育ててきた」という帰属意識と同時に、その関係性は閉じた上下の関係性だけでなく、自由に意見を出し合う「フラットな関係性」も有している点である。閉じているようで開いている、そんな地域の関係性は回復力につながると言えよう。

(3) 受援力(外からの専門家の知恵をうまく借りる)

「帰属意識と柔軟性」にも関連して、外部専門家の知恵をうまく借りるという点をあげておきたい。S集落では、地域の立場を理解し支援できる

専門家を見定め、ある意味がまん強く活用してくれているなあ、とも感じる。主体性を有した上で、の受援力の高さ、とも言える。

(4) 地域別復興構想など、 地域スケール・広域プランとの相互補完

先行する防災事業地区を訪問し、意見交換をしたり、海岸防潮堤工事、農地や漁港の復旧事業、またS集落を含む階上地区での再建の取り組みについて、情報共有しながら進めていった。市町村スケールも含めて、より広域スケールとの連携と相互補完の視点は回復の促進につながると思われる。

5 | レジリエントな災害復興にむけて

本稿では、気仙沼市S集落での小集団移転再建の支援活動経緯から、回復力のあるコミュニティについて考察を行ってきた。本稿のまとめとして、2章で述べた3つのキーワード、すなわち、営みとしての復興、レジリエンシー理論、地域復興主体論について、事前復興という視点から考察し、結びとしたい。

「大きな変化に向き合う営みとしての復興」については2つの点を指摘しておきたい。第1にそれは、大きな葛藤を抱えながらの営みであるという点である。ここに専門家支援の主要な1つの根拠があろう。第2に仮住まい先での家庭菜園づくりや、お餅つき会など、被災者同士が関係性を育む営みについて「復興まちづくり計画」に表現できないか、という点である。

レジリエンシー論については、4章でS集落の再建の取り組みにおけるレジリエンス（回復力）

について考察したが、未被災地において、多くの災害からの再建スタディに学びながら、いかにその地域での関係性資源を共有し、育てていくか、という点が指摘できよう。そして、こういった「地域営み復興」のイメージと回復に関する関係性資源に基づいて、災害後の地域復興主体のあり方について、自治体の平時の防災対策としても継続的に取り組んでいくことが考えられよう。

<参考文献>

- 1) 石田頼房 (1994) 都市計画と都市生活, 自治体研究社
- 2) 日本災害復興学会, 復興とは何かを考える委員会, <http://f-gakkai.net/modules/tinyd9/index.php?id=45>
- 3) 千葉悦子, 松野光伸 (2012) 飯館村は負けない—土と人の未来のために—, 岩波新書
- 4) 市古太郎 (2016) 事前復興まちづくりの現在, 特集 東日本大震災5周年, 日本不動産学会誌, No.115, Vol.29No.4, pp.54-60, 2016/3月
- 5) 市古太郎 (2013) Vulnerability と Resiliency に関するノート, 地域安全学会ニュースレター, No.82号
- 6) Kathleen Tierney, The Social Roots of Risk, Stanford Business Books, 2014
- 7) 市古太郎 (2017) 寄りそうプランニング 気仙沼の下集落での住まい再建支援活動から, 復興 (19号) Vol.8, No.1, pp.28-35, 2017/7月

プロフィール

(いちこ・たろう)

1972年神奈川県川崎市生まれ。名古屋大学工学部卒業。東京都立大学大学院都市科学研究科博士課程修了博士(都市科学)。専門は都市計画、まちづくり。特に、復興都市計画と都市防災計画に詳しい。阪神・淡路大震災、中越地震、東日本大震災といった国内災害、1999年台湾921地震、トルコ・マルマラ地震、2004年インド洋大津波といった国外災害の復興研究に従事。またこれら災害復興研究の知見を基に、練馬区、葛飾区、豊島区、八王子市、町田市などで「事前復興まちづくり」手法の開発に取り組む。社会貢献として、東京都地域危険度測定調査委員会、東京消防庁火災予防審議会委員など。