

# 震災復興における支援アプローチ調査 最終報告書

平成 27 年 2 月

(2015 年)

独立行政法人  
国際協力機構 (JICA)

東北支
JR
15-001



## 序 文

東日本大震災の発生から 4 年が経とうとしています。JICA 東北では、発災直後からこれまで、国際協力事業という枠組みの制約の中で、少しでも被災地の復興に貢献するかたちを模索しつづけてきました。

宮城県東松島市では、国際協力推進の役割を担いつつコミュニティ支援を実施するため、2011 年 8 月から青年海外協力隊経験者等を地域復興推進員として配置しており、地域住民の中に入って支援を続けています。その中で、国内被災地では、海外とは異なった多様で複雑な課題が多く存在することを実感しています。

しかし、そもそも復興は、再度災害への安全性向上だけでなく、生業・産業やコミュニティ内の信頼やつながりを再生しなくてはならない複合的な課題です。地域ごとに取り組みを積み上げる必要があり、画一的な復興の道のみなどありえません。この復興課題の多様性・複雑性が、過去の教訓や他の地域での取り組みがなかなか活かされない状況も生んでいます。本件調査は、これらの制約を念頭に置きつつも、地域特性に応じた復興支援のあり方を一歩でも見極め今後役に立つようとするものです。

東北被災地の多くは高齢化や人口減少段階に震災前から突入しており、世界的に加速する都市化の流れの中、特に地方部で「持続可能な開発」をいかに達成できるのかについて世界全体で共有すべき課題を多くはらんでいます。本件調査で導かれた地域特性や住民自治段階に応じた復興支援のあり方が、国内だけでなく広く世界が直面している社会的な課題の解決に役立つことを願っております。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係者各位に対し、心から感謝申し上げます。

平成 27 年 2 月

独立行政法人国際協力機構

東北支部長 半谷 良三



## = 目次 =

<b>第1章 調査の概要</b> .....	<b>- 1 -</b>
1-1. 調査背景と目的 .....	- 1 -
1-2. 調査の位置づけ .....	- 3 -
1-3. 調査対象地区 .....	- 4 -
1-4. 調査方法 .....	- 5 -
1-5. 調査内容 .....	- 5 -
1-6. 実施期間 .....	- 6 -
1-7. 実施体制 .....	- 7 -
<b>第2章 対象地区の特性と復興プロセス</b> .....	<b>- 9 -</b>
2-1. 岩手県大船渡市崎浜地区 .....	- 10 -
2-2. 岩手県釜石市鶴住居地区 .....	- 16 -
2-3. 岩手県宮古市田老地区 .....	- 23 -
2-4. 岩手県大槌町吉里吉里地区 .....	- 29 -
2-5. 岩手県陸前高田市広田地区 .....	- 35 -
2-6. 宮城県気仙沼市舞根地区 .....	- 40 -
2-7. 宮城県気仙沼市鹿折地区 .....	- 45 -
2-8. 宮城県南三陸町志津川地区 .....	- 52 -
2-9. 宮城県東松島市野蒜地区 .....	- 58 -
2-10. 宮城県東松島市宮戸地区 .....	- 65 -
2-11. 宮城県仙台市宮城野区岡田地区南蒲生地区 .....	- 72 -
2-12. 宮城県石巻市北上地区 .....	- 79 -
2-13. 宮城県石巻市中心市街地 .....	- 86 -
2-14. 福島県新地町全域 .....	- 93 -
2-15. 福島県浪江町全域 .....	- 99 -
2-16. 福島県田村市都路地区 .....	- 110 -
<b>第3章 まとめ</b> .....	<b>- 120 -</b>
3-1. ヒアリングによる各地域の要約 .....	- 121 -
3-2. 地域ガバナンスの概観 .....	- 122 -
3-3. 復興支援の概観 .....	- 126 -
3-4. 調査対象地区の地域特性及び地域ガバナンス形態による分類 .....	- 129 -
3-5. 復興支援状況 .....	- 132 -
3-6. 復興協議の過程 .....	- 135 -

3-7. 復興支援のあり方について .....	- 138 -
-------------------------	---------

## **第4章 今後の復興支援に寄せて .....** - 144 -

4-1. 委員・幹事からの提言 .....	- 144 -
-----------------------	---------

4-2. 震災を越えて、新しい社会づくりへの展開 .....	- 157 -
--------------------------------	---------

## **資料編 .....** - 159 -

1. 用語集 .....	- 159 -
--------------	---------

2. プロジェクトの経過 .....	- 160 -
--------------------	---------

3. 統計データ取得区域 .....	- 161 -
--------------------	---------

# 第1章 調査の概要

## 1-1. 調査背景と目的

### (1) 調査背景

東日本大震災から3年を経て、各被災地では、住宅、インフラ、社会施設などのハード面の復興とともに、産業・生業、コミュニティ活動などのソフト面を含めた多様な取組みが行われている。こうした取組みは、各被災地の住民を中心に「産官学民」さまざまな主体による支援と連動して日々試行錯誤を繰り返しながら進行している。

宮城県、岩手県及び福島県の連携復興センターでは、2012年から総務省交付金により実施されている復興支援員制度の各県レベルでの中間支援を行っており、被災地現場での復興支援業務を後方支援する役割を担っている。JICAも、東松島市で2011年8月からこの復興支援員制度とも連携する形で地域復興推進員派遣を行っている。

被災地エリアは広大であって、地理的、地形的な地域特性は極めて多様であり、復興状況に係わる地域横断的な整理は十分になされていないのが現状となっている。このため、特定地域の断片的な復興状況が個別に紹介される機会があっても、復興進捗の地域的な差異の原因や地域ごとに直面している課題の違いがみえず、復興の進捗について国内外から寄せられる関心層に対して、震災前の地域事情などを含めて復興状況を正しく伝達することが難しくなっている。

結果として、東日本大震災被災地の復興に対する共通理解が形成されないままになり、漠然とブラックボックス化した印象を抱かせる原因にもなっている。また、外部からの支援のあり方についても、どのような支援が効果を発揮しうるかの検証も進んでいない。

このような状況から、東日本大震災の復興状況を横断的に整理した上で、意義の高い復興教訓を抽出し、復興概観を国内外に共有することは、人類共有の財産として永く共有し普及していくために必要不可欠となっている。

### (2) 課題認識

東日本大震災は、震災前から過疎化や高齢化への対応が迫られ、地域の自前の発展努力、自律的な地域間交流などによる新しい地域発展のあり方が模索されていた地域に甚大な被害をもたらした。震災前からの持続可能な地域開発実現の長期的視野と、災害の爪痕からの早期回復による混乱收拾の短期的視野との相反する二つのニーズに挟まれることになってしまった。

「持続可能な復興」と「早期復興」を並立して組合せながら、地域の事情やニーズに適合した復興を実現できるか。現在、展開されている復興の活動や事業を事例収集しながら検証することが求められている。

東北復興支援の継続・発展及び他地域の将来災害への備えをはかるためには、これまでの地域復興現場での経験を地域間で共有するとともに、今後の地域復興について支援アプローチのあり方をとりまとめることの必要性が極めて高い。

### (3) 調査目的

本調査は、被災地各所で展開されている復興過程の事例を収集しながら整理し、地域の事情やニーズに適合した復興をいかに実現できるのかについて検証を進め、その成果を2015年に仙台市で開催される国連防災世界会議の場も活用して広く国内外で共有し、また、今後の災害復興現場での復興のあり方及び支援のあり方にかかる教訓を世界と共有することを目的とした。

### (4) 調査成果の活用

- ① 復興の現況を典型的に整理した上でなるべくわかりやすく提示(国連防災世界会議2015)  
「いま何が震災復興で起きているのか」
- ② 地域ごとの復興支援のあり方を提示するための資料とする(復興支援人材育成に資する手引きとして発展させる)  
「何を(ニーズ)、誰が(リソース)、どのように(アプローチ)」

### (5) 調査課題

調査目的を明らかにするために、次の調査課題を設定した。

**【対象地域特性】**(対象地区はどのような特徴を持っていたのか、震災後はどのようなようになったか)

- ① 震災前の地域特性
- ② 被災状況
- ③ 現状の地区特性

**【住民自治組織】**(地域コミュニティの協働がいかになされているか)

- ① 震災前の住民自治組織と活動内容
- ② 復興プロセスにおける住民自治組織の変遷
- ③ 復興プロセスにおける具体的な活動状況
- ④ 復興プロセスにおける活動上の課題

**【復興支援団体】**(どのようなアプローチで支援したのか、どのような支援を行ったのか)

- ① 震災前の支援団体と活動内容
- ② 復興プロセスにおける支援団体の変遷
- ③ 復興プロセスにおける具体的な活動状況
- ④ 復興プロセスにおける活動上の課題

**【行政】**(インフラ復旧、都市再建、住宅再建などの基盤整備に対してどのようなアプローチをとっているか。地域の自然生態系・伝統文化を持続可能な方法で開発・利用しようとしているのか)

- ① 震災前のまちづくり計画
- ② 復興プロセスにおける取組みの変遷
- ③ 各復興プロセスにおける具体的な取組み内容と計画づくりの実態
- ④ 復興プロセスにおける取組み上の課題



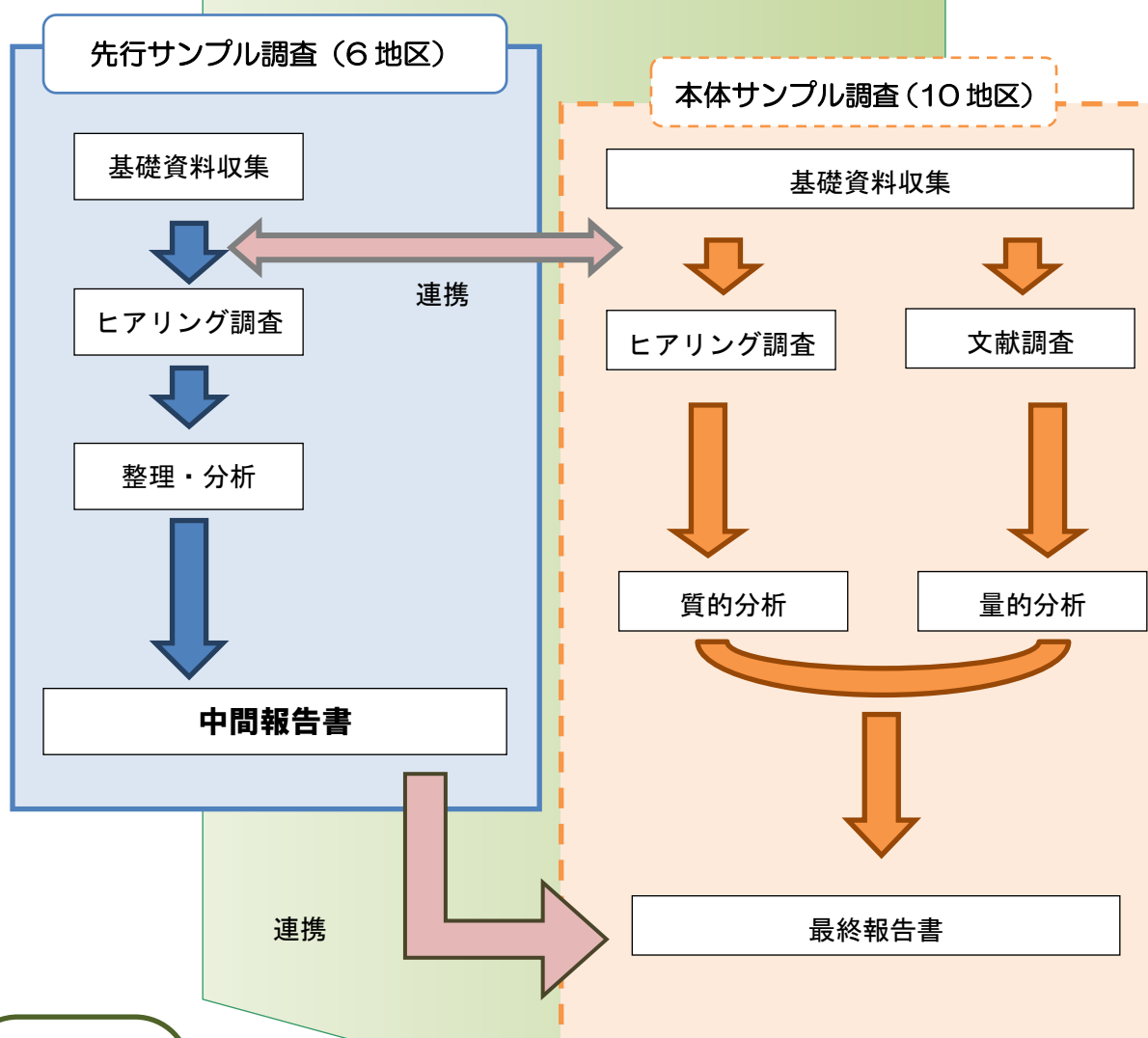
## 1-2. 調査の位置づけ

本報告書は、2013年度に6地区を対象として実施した先行サンプル調査と、2014年度に10地区を対象として実施した本体調査の結果を取りまとめたものである。

調査実施においては以下の問題意識を前提に実施した。

### 問題意識

- ①東日本大震災の復興に関する地域横断的な整理や情報共有が十分になされていないのではないか
- ②住民組織や地域の課題、外部支援との関わり等、地域によって不透明な部分があるのではないか
- ③地域における復興プロセス、人・組織の関わり等をまとめ、実践的な支援アプローチの方法、復興支援人材の育成等、復興の教訓等を見える化することで、将来の災害復興に活用できるのではないか



### 調査結果の活用方法

外部支援における復興支援人材の育成に資する手引き  
(マニュアルや研修スキームなど)

### 1-3. 調査対象地区

調査対象地区については、下記の図表の通りである。



図 I-1 : 調査対象地区

#### 1-4. 調査方法

調査方法については、下記の2つの手法により地域情報の把握を実施した。

- (1) 行政及び各地区関係者を対象にした文献収集
- (2) 関係組織へヒアリングシートを用いた訪問ヒアリング調査

#### 1-5. 調査内容

調査方法別の収集データは以下の通りである。

- (1) 行政及び各地区関係者を対象にした文献収集

##### ① 地区の特性

<震災前>

- ・地理的特徴、人口、世帯数、主な産業・生業など

<震災時>

- ・被災人口、震災犠牲者、被災住宅戸数、仮設住宅数、仮設住宅入居者数、主な拠点施設の被害など

<現在>

- ・仮設住宅数、仮設住宅入居者数、住宅再建状況、主な拠点施設の復興など

##### ② 復興計画

- ・復興計画策定状況（時期と内容）、まちづくり計画の策定状況（時期と内容）、その他の計画策定など

- (2) 関係組織への訪問ヒアリング調査

##### ① 住民自治組織

住民自治組織（集落単位）、住民自治組織（小学校区単位以上）の概要

復興まちづくりに取組む住民自治組織の設立経緯、構成メンバー、活動内容、情報発信方法、資金調達方法

##### ② 復興支援団体

※復興まちづくりに取組む住民自治組織や地区を継続的に支援する支援団体の概要

1-6. 実施期間

各地区の関係団体へのヒアリング調査は、以下の団体に対して実施した。

表 I-1 : 調査の実施状況

県	地区	ヒアリング対象	実施日
岩手県	大船渡市 崎浜地区	いわて地域づくり支援センター	2014/1/20
		崎浜復興会議	2014/1/20
	釜石市 鶴住居地区	釜援隊	2014/1/17
		鶴住居地区復興まちづくり協議会	2014/1/25
		釜石市役所	2014/1/17
	宮古市 田老地区	田老地区まちづくり協議会	2014/10/22
	大槌町 吉里吉里地区	吉里吉里地域復興協議会	2014/10/23
陸前高田市 広田地区	広田地区コミュニティ推進協議会	2015/1/7	
宮城県	気仙沼市 舞根地区	舞根地区防集期成同盟会	2014/9/24
	気仙沼市 鹿折地区	神戸まちづくり研究所	2014/6/14
		鹿折地区まちづくり協議会	2014/9/19
	南三陸町 志津川地区	志津川地区まちづくり協議会	2014/10/7
	東松島市 野蒜地区	野蒜地区復興協議会	2013/12/2
		野蒜まちづくり協議会	2013/11/25
		野蒜市民センター	2013/11/25
		東松島市役所	2014/1/10
	東松島市 宮戸地区	JICA 地域復興推進員	2014/7/2
宮戸地区コミュニティ推進協議会		2014/8/7	

都道府県	地区	ヒアリング対象	実施日
宮城県	仙台市 南蒲生地区	NPO 都市デザインワークス	2013/11/21
		南蒲生復興部・南蒲生町内会	2013/11/22
	石巻市 北上地区	NPO パルシック	2014/1/9
		JIA	2014/1/9
		WE ARE ONE 北上	2014/1/9
	石巻市 中心市街地	石巻災害復興支援協議会	2014/12/8
		コンパクトシティいしのまき ・街なか創生協議会	2015/1/8
福島県	新地町 全域	NPO みらいと	2014/1/27
	浪江町 全域	NPO 新町なみえ	2014/7/8
		早稲田大学	2014/8/13
		浪江町役場	2014/10/30
	田村市 都路地区	NPO コースター	2014/10/1
		田村市役所	2014/11/11

#### 1-7. 実施体制

宮城県、岩手県及び福島県の連携復興センター並びに東北大学災害科学研究所と JICA 東北支部の合同で調査ワーキンググループを設置して、有識者委員会及び調査幹事会も設置して外部有識者の支援も得ながら、本件調査を合同調査の形で実施した。

各地区調査にあたっては各県の「連携復興センター」の担当者が対象地区における住民組織・支援組織への調査依頼を行い、JICA 東北と連携して調査実施にあたった。

表 I-2 : 調査実施体制

有識者委員			氏名	役職
	(一社) 減災・復興支援機構	座長	木村 拓郎	理事長
	東洋大学国際地域学部 国際共生社会研究センター		北脇 秀敏	センター長／教授
	宮城大学事業構想学部 地域連携センター		宮原 育子	副センター長／教授
	東北大学災害科学国際研究所		村尾 修	教授
	中越防災安全推進機構復興デザインセンター		稲垣 文彦	センター長
	東北工業大学ライフデザイン学部	兼	福留 邦洋	准教授
調査幹事			氏名	役職
	東北工業大学ライフデザイン学部	主査	福留 邦洋	准教授
	東洋大学 国際地域学部		松丸 亮	教授
	東北大学災害科学国際研究所		井内 加奈子	准教授
	東北大学災害科学国際研究所		松本 行真	准教授
	東北大学災害科学国際研究所		池田 菜穂	助教
	宮城大学事業構想学部		鈴木 孝男	助教
	(特非) 都市デザインワークス		榊原 進	代表理事
	中越防災安全推進機構復興デザインセンター		石塚 直樹	事務局長
	人と防災未来センター		菅野 拓	研究員
調査ワーキンググループ／事務局			氏名	役職
	みやぎ連携復興センター		中沢 峻	
	(特非) いわて連携復興センター		葛巻 徹	事務局長
	(一社) ふくしま連携復興センター		遠山 賢一郎	
	東北大学災害科学国際研究所	兼	池田 菜穂	助教
	JICA 東北支部		永見光三 田中真美子 鎌田みどり	企画役 主任調査役 専門嘱託
	東松島地域復興推進員		齊藤弘紀 秋山千恵	
	株式会社サーベイリサーチセンター		片桐 清 岩崎 雅宏 人見 俊介 富本 尚徳	顧問 復興・防災調査部長 東北事務所 企画課長 東北事務所 企画課

注：上記表中の氏名、所属、役職等は調査終了時点（2015年1月）のもの。

## 第2章 対象地区の特性と復興プロセス

本章では、本調査で対象となった全16地区の個別の調査結果について示す。

調査結果のまとめとして、各地区の復興プロセスを下記の表に基づいて、5つのフェーズに分けて区分している。5段階のフェーズは「震災前」「緊急期」「転換期」「黎明期」「その後」に区分している。

表 II-1 : 復興フェーズの区切り

復興段階	復興フェーズ	復興の要素
—	震災前	東日本大震災の発災以前の状況
第1段階	緊急期	東日本大震災発災以降、住民主体で復興まちづくりの議論の場を持たねばならないという意識が住民に生まれるまでの期間
第2段階	転換期	住民主体での復興まちづくりについての議論を行う場づくりが完了するまでの期間
第3段階	黎明期	住民の復興まちづくりの意見の集約を開始し、住民側意向として取りまとめる（要望書等の作成）までの期間
第4段階	その後	地区の復興まちづくりに関する住民側意向が取りまとめられて以降の期間

「復興まちづくり」とは、震災後に国や地方自治体が主導する道路や公園の整備・住宅再建といったハードの復興だけに限らず、住民同士の自助・共助の仕組みや生業の再開といったソフトの復興を含めた、「まち」全体の復興を意識したデザインのことを指している。

本調査においては、震災から3年が経過した今の時点において、各地区における「復興まちづくり」がどのフェーズに位置しているかを計り、かつ、それぞれの地区における住民の意識の変化や、行政や支援者のアプローチが、「復興まちづくり」にどのような影響をもたらしたかについて整理する。

<対象地区特性表で用いたデータ>

【平成22年（2010年）国勢調査】

「総人口」「世帯数」「年代別人口割合」「居住期間別割合」「従業地割合」「通学地割合」

【平成24年（2012年）経済センサス】

「産業別人口」「事業所数割合」

※なお、対象地区の範囲は、地区名に関わる行政範囲として最小単位の字のデータを用いた。具体的な地区範囲は参考資料に掲載。

## 2-1. 岩手県大船渡市崎浜地区

### (1) 地区の状況

崎浜地区は岩手県三陸海岸の南にある大船渡市三陸町越喜来の半島に位置する漁村集落で、平地が少なく、斜面に住宅や施設などが立地している。

主な産業は漁業、水産業が盛んで世帯の2割が専業漁師をしている。農地は少なく農業従事者は少ない。

対象地区の震災前の人口は、人口約600人、世帯は206世帯。

但し、「越喜来地区全体」では、人口は3,213人、世帯は1,425世帯（2010年国勢調査）

### (2) 被災状況

自宅を失った世帯 46世帯 死者・行方不明者 10名

主な拠点施設の被害状況

漁協施設、郵便局、商店、ガソリンスタンドなどが流失した。公民館や小学校などが高台にあり流出は免れた。

電気の開通：4/4、水道の開通：5月末、避難所の閉鎖：6/14

現在、被災者は、崎浜小学校の校庭に設置された応急仮設住宅と、地区内の賃貸アパート等（みなし仮設）で生活を送っている。

崎浜小学校仮設住宅入居者 23世帯、約80名

賃貸アパート等（みなし仮設）入居者 20世帯、約40名

### (3) 住宅再建状況

被災した約46世帯が地区内への高台移転による自力再建、災害公営住宅への入居を検討している。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

■住民自治組織として「崎浜公益会」があり、コミュニティの中核になっていた。

#### ① 住民組織の活動

77年度から全戸が参加する住民組織として、「特例社団法人崎浜公益会」が自治体から公共事業を受託していた。全戸参加の住民自治組織で、過去に公益法人として、所有山林の整備、厚生事業、社会福祉事業など公共事業を行っていたが、2014年度から「認可地縁組織」に移行した。2010年の会計予算は560万円であった。

#### 【緊急期】 2011.3～2011.5

■「崎浜公益会」が中心になり、避難所の運営を行い、被災者の援助をしていた。仮設住宅に移ってからも自治会の運営に携わり、震災前の組織が機能した。

■市として震災の翌月には、市の災害復興基本方針を作成し、復興に向けて動きだした。

<緊急期にはそれまでに活動していた住民自治組織が機能する>

#### ① 住民組織の活動



地震発生と同時に停電となり、水道も止まった。そのため、公民館を避難所として自宅を失った世帯を中心におよそ3か月に及ぶ避難生活を送った。その間、女性らが協力して、全世帯に毎日炊き出しを行った。

避難所の運営は「崎浜公益会」が中心になり運営を行った。その後、崎浜小学校に仮設住宅を設置し、自治会を設置した。市から2名が派遣され、自治会長のサポートを行った。

地区内には大学があり、学生向けのアパートがそのままみなし仮設となり、地区内に入居している。

## ② 行政の活動

市は、仮設住宅の自治会を支援するために職員2名を派遣した。また、4月には「大船渡市災害復興基本方針」を発表した。

### 【転換期】 2011.6～2011.12

■復興に向けて、既存の住民組織を母体に住民主体の組織が立ち上がり、住民の意見聴取を実施した。

■その活動を支えたのが、従前から地域交流があり、震災後に復興支援団体として入った「いわて地域づくり支援センター」であった。住民の生活再建に向けたニーズ、復興への意見、復興に向けての課題などを「崎浜復興会議」や「岩手大学」と協働して行い、意見の集約を行った。その結果、早い段階で市の復興計画が策定された。

**<復興会議や委員会発足と従前から交流のある支援団体が入ったことが方向性を決める転機になった>**

## ① 住民組織の活動

「崎浜復興会議」

2011年6月に「崎浜公益会」が主導で「崎浜復興会議」を設立して、同時期に被災者へのアンケート調査を実施した。「崎浜復興会議」はほぼ毎月実施され、2013年7月までに14回の会議を実施した。その間、支援団体や岩手大学の支援を受けながらワークショップも行った。

2011年7月にはアンケート結果や会議の内容をまとめて「起喜来地区震災復興委員会」に要望書を提出した。2011年12月には移転候補地現地調査を実施した。しかし、被災浸水地域の区画整理参加者等からは、地域全体の包括的な協議の場である「崎浜復興会議」だけでなく、地権者を中心とした別の枠組みを設けるべきとの意見が出始める。

「越喜来地区震災復興委員会」

2011年6月に大船渡市越喜来地区の住民側で復興整備のあり方や課題解決策を示そうと、公民館長や産業団体、PTA、消防の各関係者、学識経験者、市議らで発足し、小地区の要望を吸い上げ、市などに対して要望活動を展開してきた。

2011年10月には「崎浜復興会議」の要望を受けて市に要望書を提出した。

## ② 支援組織の活動

「いわて地域づくり支援センター」

2011年6月の住民主体の復興会議立ち上げ時に、「いわて地域づくり支援センター」が支援を開始した。この支援は、自分たちでつくる復興計画の策定及び復興の実現による集落コミュニティの強化事業として「地域創造基金みやぎ」から委託を受けて活動を開始した。支援は、住民組織や復興会議、委員会の事務局、他支援団体との窓口とコーディネートが主な支援であった。

特に、「崎浜復興会議」での集団移転やこれからの復興に関する検討を、岩手大学との共同でワークショップ形式で行った。

### ③ 行政の活動

2011年10月に「大船渡市復興計画」が策定され、住民説明会、意見交換会を実施した。

### 【黎明期】 2012.1～

■復興会議とは別途、復興事業のみを議論する「被災者連絡協議会」が設立する。  
■「復興まちづくり」と「復興事業」の協議の場をわけることにより、両者の住民協議を同時並行で進めた。

<復興の方向は早めに決まるも、

**住民主体で詳細な議論を進めたために、検討に時間を費やす>**

### ① 住民組織の活動

2012年1月に「被災者連絡協議会」が設置。仮設住宅やみなし仮設に入居している人を対象とした防災集団移転促進事業や住宅再建に関する情報共有が目的であった。2013年7月までに支援団体の協力を得ながら7回のワークショップや復興住宅の見学会、聞き取り調査を実施した。その間に「崎浜復興会議」も支援団体の協力により、移転に関する事項について議論し、住民の要望を集約していった。また、「自宅再建に関する意向調査」を実施し、移転候補地、意向調査結果をとりまとめ、集団移転候補地などの市への意見書、要望書の検討を行った。その間にも支援団体の協力を得ながら先進地視察研修（新潟県中越地区）なども行い、まちづくりの参考にした。

「崎浜復興会議」は2012年4月に復興に向けてまちづくりやコミュニティのためのプロジェクトチームを作ることになり、全体会議を行い、「番屋チーム」「記念誌チーム」「さきはまHPチーム」に分かれそれぞれで活動することになるなど、実際の行動を交えた住民活動が盛んになり始めた。

2012年10月には、「崎浜復興会議」「被災者連絡協議会」とも集団移転事業の内容とスケジュールを確認した。2012年12月には、市への要望書・意見書を検討するために、これまでの市の計画について集団移転地、浸水域の土地利用計画・整備全体などの検討と見直しを行った。検討結果を踏まえて要望書を市に提出した。

### ② 支援組織の活動

「いわて地域づくり支援センター」と「岩手大学」は各回の「崎浜復興会議」の運営に携わりワークショップなどを開催して住民の意見を取りまとめた。また、「いわて地域づくり支援センター」は他地区の取組み視察のコーディネートを実施した。

住民協議に時間を要していることもあり、支援期間や資金繰りなどの問題に直面している。

### ③ 行政の活動

2012年2月に県・市による防潮堤の説明会を実施し、その後、住民との意見交換会を何回か実施して、2012年6月には、移転候補地を決定して被災者説明会を実施した。この間、全体のスケジュールを作成し、住民に説明している。

### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた崎浜地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

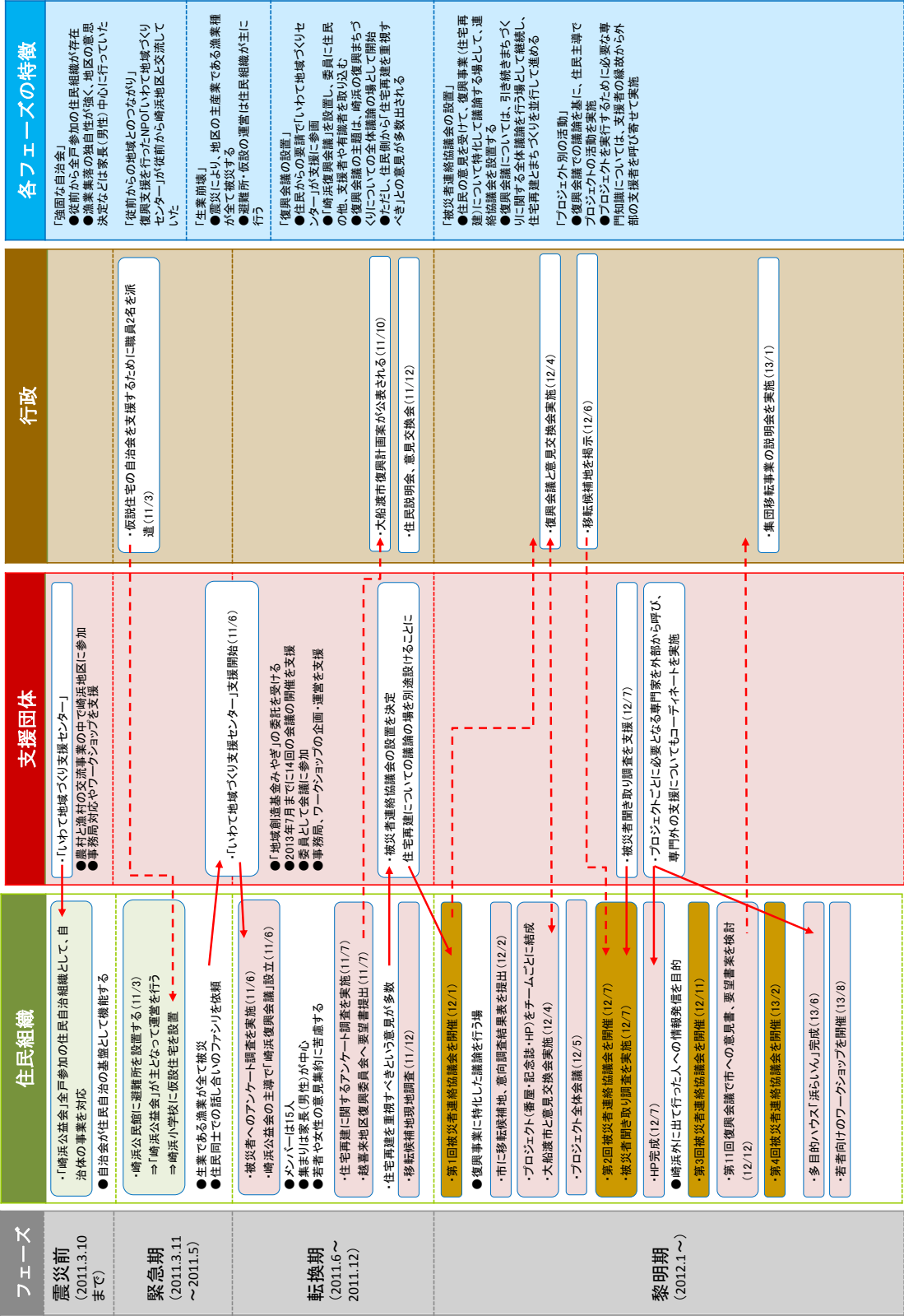
- ① 緊急時には震災前の住民自治組織が機能し、仮設住宅でも自治会ができてそれぞれコミュニティが形成された。
- ② 被災した半年後には、復興に向けての基本方針ができ、復興の方向性が見えた。これは、復興会議や復興委員会が中心になり、それに支援団体が入ることによって、住民の意見や要望を早めに集約できたことが要因となっている。
- ③ 市からの集団移転地などの具体的な計画について説明を受け、復興会議や復興委員会、連絡協議会で議論を重ねるが、かさ上げなど地区全体の将来像の検討はできたが、詳細については意見の集約ができずに一時停滞した。その間各地の復興住宅や集団移転住宅などを見学して、ようやく市の計画に対する要望書を提出した。
- ④ 市は要望書を参考に、計画の修正案を提示するも住民側は計画の再検討を行い、計画の変更を申し入れ、計画の策定に時間を要した。原因は市の詳細計画立案の遅れ、情報提供の不足、計画の変更など、住民側は高齢者の意見が中心で若者の意見が聞けなかった、集団移転地区の宅地区割りや道路のレイアウトで意見が割れたなど市と住民それぞれが問題を抱えていたと考えられる。

### (6) 復興支援団体の役割と特徴

復興支援団体の「いわて地域づくり支援センター」は早い段階で支援に入ったが、復興会議や復興委員会の事務局や他地区の視察などが支援の主力になり、岩手大学の協力も得ながら、ワークショップなどを行った。支援の主題は、住民側の意向もあり復興計画を優先的に進めることとなったが、同時並行で復興まちづくりについての協議を進めるなど、復興計画とまちづくりの両輪の支援を行ってきた。現在は、いつまで支援団体として関わるのかが問題。来年度のファンドや活動費の問題もある。

# 「大船渡市崎浜地区」の復興プロセス

※カッコは(年/月)



## ■震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

### 【1】調査対象地域

地域名称	岩手県 大船渡市 崎浜地区			
地域範囲	崎浜地区全域			
被害状況	犠牲者	10人	被災世帯率	22.3%
震災前の人口・世帯	人口	3,213人	世帯	1,425世帯(平成22年国勢調査)
			被災事業所率	53.9%

### 【2】地域特性(平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合	~19歳	14.2	居住期間割合	~9年	28.4
	20~34歳	20.4		10~19年	9.1
	35~64歳	34.6		20年~	38.5
	65歳~	30.8		出生時~	22.3
				不明	1.6

従業地割合	自宅	27.5
	自市町村	66.0
	他市町村	6.5
通学地割合	自市町村	96.6
	他市町村	3.4

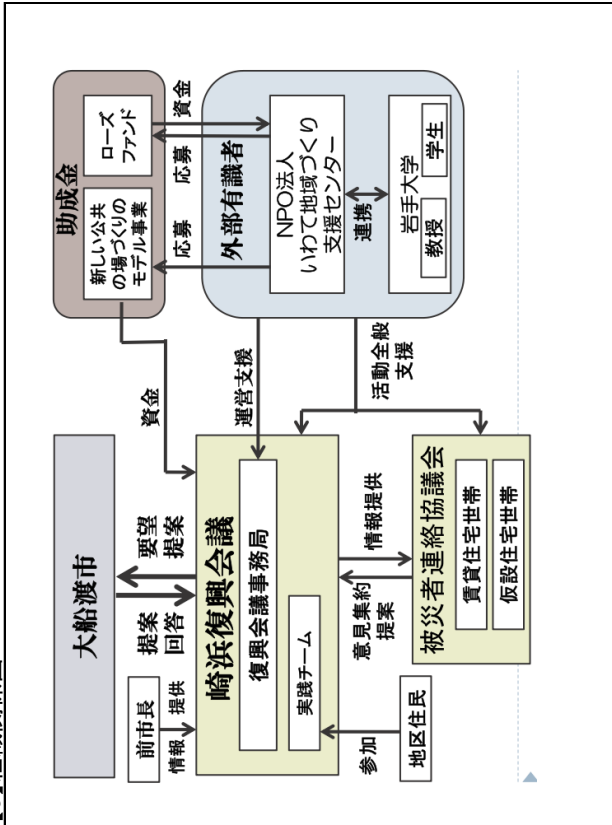
※被災事業所率は、大船渡市全域  
 ※犠牲者には行方不明者含む  
 ※震災前の人口・世帯は起算来地区全体

産業別人口割合	1次産業	24.4
	2次産業	20.1
	3次産業	55.5
	その他	0.0
	(再掲)	
地縁産業	29.7	
その他	70.3	

### 【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織
震災以前	<ul style="list-style-type: none"> <li>「崎浜公益会」による活動</li> <li>⇒全戸参加の住民組織</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2008年から漁村と漁村の交流事業を開始(崎浜地区⇄花巻市平田地区)</li> <li>⇒事務局対応やワークショップを支援</li> </ul>	<p>行政組織</p>
緊急期	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所を「崎浜公民館」に設置</li> <li>⇒崎浜公益会が運営</li> <li>⇒仮設住宅を「崎浜小学校」に設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「復興会議」の支援を開始</li> <li>⇒委員参加および事務所運営を支援</li> <li>⇒復興会議の運営に必要な助成金の獲得を支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「仮設住宅の自治会を支援するために職員を派遣</li> </ul>
転換期	<ul style="list-style-type: none"> <li>「崎浜公益会」が主となり「崎浜復興会議」設立</li> <li>⇒若らづくり復興に關する住民協議の場</li> <li>⇒「被災者連絡協議会」設立</li> <li>⇒復興事業に關する住民協議の場</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「復興会議」の支援を開始</li> <li>⇒委員参加および事務所運営を支援</li> <li>⇒復興会議の運営に必要な助成金の獲得を支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「大船渡市復興計画案」発表</li> <li>⇒住民への説明会、意見交換会を実施</li> </ul>
黎明期	<ul style="list-style-type: none"> <li>「復興会議」内にプロジェクトごとにチームを結成</li> <li>⇒「希望」(記念誌)HPの作成</li> <li>⇒第11回復興会議で市への「要望書」を検討する</li> <li>⇒プロジェクトの目標物が完成</li> <li>⇒行政の計画変更にも都度対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトの活動に必要な専門家の仲介支援</li> <li>⇒「希望」の設計・運営を依頼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興会議との意見交換会を実施</li> <li>⇒集団移転事業の説明会を実施</li> </ul>

### 【3】組織関係図



2011	2012	2013
1	2	3
4	1	2
	3	4
		1
		2
		3
		4

## 2-2. 岩手県釜石市鵜住居地区

### (1) 地区の状況

鵜住居地区は、釜石市の北側に位置し海と山に恵まれた土地であり、大槌湾に面したリアス式海岸の「根浜海岸」がある。根浜海岸は、鵜住居川・長内川が流れ込み根浜海岸と隣接する片岸海岸にわたり砂浜広がり、多くの海水浴客が往来していた。しかし、東日本大震災による津波の影響で、砂浜は消え、入り組んだ河口付近は広くなり変形している。

主な産業は釜石市や大槌町のベッドタウンとして、建設業、サービス業、販売業、水産加工業が中心となっていた。

震災前の人口は、3,618人、世帯は1,338世帯（2010年国勢調査）。

### (2) 被災状況

鵜住居地区は、今回の大震災・津波で、住宅・公共施設・商店などほぼ8割を喪失し、甚大な被害を受けた。津波によりほとんどの住民拠点施設が失われた。

震災犠牲者数は458人。現在の人口は、4,400人、世帯数は1,898世帯。

仮設住宅は、2011年5月～7月に建設され、建設戸数は9地区で548戸であった。

### (3) 住宅再建状況

472世帯が鵜住居地区内での自立再建、157世帯が災害公営住宅の入居を検討している。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 各地区の自治会が住民との交流を取りながら自治活動を行っていた。地区全体では鵜住居神社のお祭りを行っていた。
- 市の活動としては「生活応援センター」が出張機関として住民サービスなど様々な活動を行っていた。また、地域会議も設置され住民と行政の話し合う場となっていた。

#### ① 住民組織の活動

鵜住居町は「川原地区」「新川原地区」「日向地区」「外山地区」「仲地区」「上地区」「新神地区」「川目地区」の8つの地区で構成され、鵜住居は1班から15班までであった。予算は住民から集めた会費のみ。鵜住居神社宵宮祭20日。鵜住居神社例大祭21日。9月か10月に開催していた（震災後に立ち上げた「鵜住居地区まちづくり協議会」には各班からメンバーがまんべんなく参加）。

#### ② 行政の活動

釜石市では2007年から「釜石市地域生活応援システム」を実施して、当初は市内6ヶ所に「生活応援センター」（市民センター）を設置して、各センターには、保健師などの職員を配置し、保健・医療・福祉・生涯学習（公民館）の仕事のほか、住民票の発行などの行政窓口を一体化した総合的なサービスを行っていた。その後、8つの地域に設置され、「地域会議」（地域と行政が一体となって地域の問題を考え、解決策を見出し、自ら実践すること、地域住民の意見要望を行政施策に反映させるなどのための組織）が行われていた。ただの懇談会だったということであまり機能していないが、地域からの要望の吸い上げの場となっている。震災後も自治活動の支援を続けている。

### 【緊急期】 2011.3～2012.3

- 仮設住宅は9ヶ所に分散されたため、それぞれに自治会が作られ、鶴住居地区生活応援センターが協力して運営していた。
- 市の復興に向けての動きも早く、2011年7月までに復興まちづくり懇談会、復興まちづくり委員会、復興まちづくり集中ワークショップなどを開催して、「釜石市復興まちづくり基本方針」「釜石市復興まちづくり基本方針（骨子案）」が作成された。

#### ① 住民組織の活動

ほとんどの住民が栗林小学校に集約され、避難所は顔見知りばかりであった。その後、仮設住宅が完成し、順次、入居した。仮設住宅は9ヶ所に分かれており、震災前とは異なる区切りで入居したために、以前の住民と連絡を取る手段は少なく、コミュニティが分散した。それぞれの仮設住宅には自治会が作られ、釜石市の仮設住宅運営センターと鶴住居地区生活応援センターの協力で運営されている。

その後の住民同士の連絡は、市から名簿をもらったが、その前は、名簿がなく、仮設住宅を訪ねて歩いた。

#### ② 支援組織の活動

この時期には外部の支援者は入っておらず、行政主導で被災者のケアなどを行っていた。

#### ③ 行政の活動

「生活応援センター」も津波被害にあい、仮設住宅で事務を行っている。所長、保健師2名、事務員1名、市の職員2名、その他2名で運営している。

2011年4月に「釜石市復興まちづくり基本方針」が発表され、一定の方針が示された。その後、「釜石市災害復興プロジェクト推進本部会議」「釜石市復興まちづくり委員会」「釜石市復興まちづくり集中ワークショップ」「釜石市復興まちづくり懇談会」などが開催され、2011年7月には基本方針に沿った「釜石市復興まちづくり基本計画（骨子案）」が作成された。

「釜石市復興まちづくり基本計画」の骨子案に続いて、各会議や委員会を経て、2011年10月には中間案、2011年12月には「基本計画」として「スクラムかまいし復興プラン」が策定された。

2011年9月以降、釜石市では各被災地区で「復興まちづくり懇談会」を開催し、市の復興計画を説明しながら住民からの意見や要望を聞いて、復興計画の見直しなどを行い、懇談会は頻繁に開催されて、住民の意見が吸い上げられ、基本計画の策定に取り入れられた。

### 【転換期】 2012.4～2012.11

- 復興まちづくりを推進する「鶴住居まちづくりセンター」と、復興事業を推進する「鶴住居土地区画整理を考える会」が同時期に発足する。

<行政主導での復興事業に対し、住民主体の組織が複数立ち上がったものの対立が生じ、行政の介入も経て一元化をしていった。>

#### ① 住民組織の活動

2012年4月に「一般社団法人鶴住居まちづくりセンター」が設立された。

その中心となっている活動は、「花と染色わらしべ project」で、花（マリーゴールド）を育て、その色素を染料にすることから生まれる商品を販売し、収入に結び付けることを目指すとともに、住民主導の活動で花が育つ明るい「まち」を発信することを目的としている。

2012年6月には「鶴住居地区区画整理を考える会」が設立された。

区画整理事業が円滑に進んで早期の復興につながるよう、被災者と行政とのパイプ役を担う。設立総会は鶴住居小仮設校舎体育館で開かれ、津波で自宅を失った約100人が参加。定期的に市の担当者を招いて勉強会などを開催し、難しい用語が多く使われる区画整理の基本をつかんだ上で、同地区の土地利用計画を理解し、必要な提言を市に行うことになった。

## ② 支援組織の活動

この時期にも外部の支援者は入っておらず、市と住民との議論で進めてきた。

### 【黎明期】 2012.12～2013.4

■市も住民の意見や要望を取り入れる必要性を感じて、2年近く経って「鶴住居地区復興まちづくり協議会」が設立され、行政と協働して活動を行うようになる。特に、行政の考え方を聞くだけでなく、住民も意見を出して、復興に向けて住民主体で動き出した。また、住民への情報発信や各種イベントを行っていた。支援団体として「釜援隊」が入り、事務局機能を果たしていた。

■市は、住民側との話し合いを多く持ち、提示した計画などの修正を行い、お互いが納得できる計画づくりを行った。その結果、3年近く経って全体の方向性が固まり、現在は集団移転候補地のかさ上げをしている段階。

#### <住民と行政が議論を重ねて復興に向けて始動>

## ① 住民組織の活動

2012年12月には、「鶴住居地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会役員会」が開催されたが、行政側の一本化の要請を受けて「鶴住居地区復興まちづくり協議会」の設立総会が行われた。

釜石市が被災地域にて、21ヶの「復興まちづくり協議会」を設置して復興に向けての住民との協議の場を持ち、説明会や会議を行った。鶴住居地区は、自分たちでつくるという申し入れがあって、市が承認した組織体となっている。他の地域は会議体（説明を聞き、合意形成をはかる懇談の場）として、実施している。構成メンバーは鶴住居地区の各町内会長であり、活動内容は、土地区画整理事業の推進、「にっこり農園」の運営、鶴住居復興新聞の発行、鶴住居復興フェスティバルなどを行うとしている。資金は、会費でまかなっており、新聞発行費は市が肩代わりしている。

その後、行政とまちづくり協議会が「鶴住居地区まちづくり住民説明会」を適宜行い、復興計画の進展状況の説明や住民の意見を聞くことを行っている。ワークショップも開催した。

また、2013年2月には「鶴住居復興新聞」が月に1回発行され復興の進捗状況や住民の



動向などを載せて情報発信を行っている。その後、「鶴住居地区犠牲者追悼式」「鶴住居地区防災センターお別れ会」「復興フェスティバル in 鶴住居」「三陸ふじのくに絆ハウスの開設」が行われた。

2013年4月には、それまでの議論を踏まえて市に対して、「提言書」を提出した。

## ② 支援組織の活動

2013年4月から、民間団体である「釜援隊」が「鶴住居地区まちづくり協議会」の事務局として支援を行っている。

「釜援隊」の正式名称は「釜石リージョナルコーディネーター」といい、自治体・企業・NPOのステークホルダーとの連携を促しつつ、地域の住民が一体となって地域再生やまちづくり、産業復興を進める上でのコーディネーターとして活動している。復興の最先端の現場で、時には住民の目線に立ち、時には第三者の視点で、考え、行動している。

鶴住居地区では、「鶴住居地区まちづくり協議会」の事務局として、議事録の作成、鶴住居復興新聞の作成・発行などの運営に携わっている。コミュニティ活動では「復興フェスティバル in 鶴住居」の実施支援、農業では「にこにこ農園」の運営を行っている。

## ③ 行政の活動

鶴住居地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会役員会」の一本化に向けて住民側に要請を行い、「鶴住居地区まちづくり協議会」とした。協議会の場には必ず出席している。

また、「鶴住居地区まちづくり住民説明会」を月に1回のペースで開催して市の考え方を説明し、住民の意見を聞いている。

住宅再建は、土地区画整理事業として「仮換地指定の構想」を示しており、住民側では検討した結果その構想で進めることになった。現在は、盛土をしてかさ上げしており、用地調整をしている段階であった。

## 【その後】 2013.5～

にこにこ農園の運営や、住民主体での「復興まちづくりフェスティバル」の開催など、具体的な地域イベント等の活動を実施している。

### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた鶴住居地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 緊急時には、仮設住宅は分散して、従前のコミュニティが維持されなかったが、自治会ができ、「鶴住居地区生活応援センター」の活動により、生活の維持ができた。
- ② 行政主導により被災した翌月には「釜石市復興まちづくり基本方針」、4ヶ月後には「釜石市復興まちづくり基本計画（骨子案）」が作成された。その後、住民の意見を聞きながらも「釜石市復興まちづくり基本計画」を策定したが、行政の考え方が色濃く出た内容となっていた。
- ③ 3ヶ月後には「区画整理を考える会」ができたが区画整理事業の勉強会が中心で、まちづくりをどうするかまでは議論できなかったようだ。そして2年近く経ってから「鶴住居地区復興まちづくり協議会」が設立され、ようやく住民の復興に向けての組織ができ、住民の総意が市に伝わるようになった。

④ 市は、協議会との議論を重ねて鶴住居地区に最も適した計画を提示し、説明会などを重ねてようやく住宅再建に向けて動き出した。

(6) 復興支援団体の役割と特徴

支援団体の「釜援隊」が支援を開始したのは震災から2年後のことであったが、役割もまちづくり協議会の事務局や情報発信、イベントの開催など多岐にわたっているが、本来のコーディネーターの役割は少ない。

# 「釜石市鵜住居地区」の復興プロセス

※カッコは(年/月)

フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
<b>震災前</b> (2011.3.10 まで)	・応援センター区分に依り、8つの地域で「地域会議」を実施し、地域の要望の集約を行っていた ・ほとんどの住人が1つの避難所に集約された(11/3)			●行政窓口の「応援センター」を通じて、自治会活動が行われていた ●震災後の避難生活によってコミュニティが分散してしまった ●住民懇談会を経て、2011年12月に自然体の復興計画が策定された
<b>緊急期</b> (2011.3.11 ～2012.3)	・震災前の地域とは異なる区切りで仮設入居(11/8) ⇒以前の住人と連絡を取るための手段が少なかった		・旧来地域の住民の現住所名簿を配布(11/?) ・「釜石市復興まちづくり基本計画」策定(11/12)	●復興のソフト面を主に協議する住民組織と、復興事業について主に協議する住民組織がほぼ同時期にそれぞれ発会した
<b>転換期</b> (2012.4～ 2012.11)	・「(一社)鵜住居まちづくりセンター」を設立(12/4) ・「鵜住居地区区画整理を考える会」を設立(12/6) ●復興についての住民組織が2つ立ち上がる ・「第1回事務局会議」(12/10) ●市の担当者が定期的に参加し、区画整理事業についての勉強会を実施		・「釜石市復興まちづくり基本計画」策定(11/12) ●住民側の会派形成の場を一本化するよう通達	●ソフト・ハードの2つの住民組織が、行政の意向によって一元化される ●市内の他地区では行政主導での住民協議の場が設置されたが、鵜住居地区においては、既存の住民協議の場を活かして、継続的な協議の場を求める住民の要望があった ●民間団体の「牽掣隊」に地区の地元住民が参加し、鵜住居を内部から支援する動きが開始された ●一元化された住民協議の場での議論を踏まえて提言書を出し、復興事業だけでなく、地域イベントなどの実際の活動もみえた提言となっている
<b>黎明期</b> (2012.12～ 2013.4)	・「鵜住居地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会」を設立 ・「第1回地権者連絡会役員会議」(12/12) ・「鵜住居復興新聞」発行開始(13/2) ・「鵜住居地区ワークショップ」(13/3) ・市へ「提言書」を提出(13/4) ・「鵜住居地区まちづくり住民説明会」 ・「ここにこ農園」開園 ●議事録作成や復興新聞の発行などを中心に支援 ・「牽掣隊」による支援開始(13/4)	●議事録作成や復興新聞の発行などを中心に支援 ・「牽掣隊」による支援開始(13/4)	・復興新聞の発行費を負担(13/2)	
<b>その後</b> (2013.5～)	・「復興まちづくりフェスティバル」開催(13/9)		・「鵜住居地区防災センター」犠牲者追悼式(13/8)	●提言書に従って、住民による地域活動を行っている

# 震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

## 【1】調査対象地域

地域名称	岩手県 釜石市 鶴住居地区			
地域範囲	鶴住居全域			
被害状況	犠牲者	被災世帯率	約8割	被災事業所率 57.7%
震災前の人口・世帯	人口: 3,618人	世帯: 1,338世帯	(平成22年国勢調査)	

## 【2】地域特性 (平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合		居住期間割合	
～19歳	17.9	～9年	31.7
20～34歳	12.2	10～19年	17.4
35～64歳	40.5	20年～	37.0
65歳～	29.4	出生時～	13.8
		不明	0.1

従業地割合		通学地割合	
自宅	10.2	自市町村	83.5
自市町村	72.4	他市町村	16.5
他市町村	17.5		

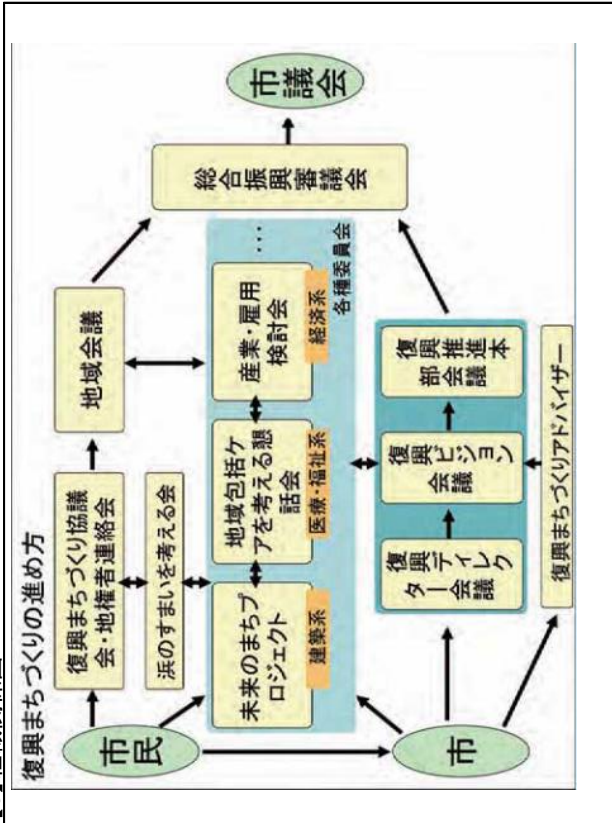
※被災事業所率は釜石市全域  
※犠牲者には行方不明者含む

産業別人口割合		事業所数割合	
1次産業	3.0	1次産業	0.0
2次産業	30.5	2次産業	16.5
3次産業	66.4	3次産業	83.5
その他	0.0	その他	0.0
		(再掲)	
地縁産業	8.9		
その他	91.1		

## 【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織
震災以前	・生活応援センター(公民館)を中心に「地域会議」を実施	・地元出身で鶴住居居住
緊急期	・地区の住民の多くが、一つの避難所に集約 ・仮設入居時には、地区が離散して入居 ⇒従前の地区住民と連絡が取れづらいう状況	
転換期	・「(一社)鶴住居まちづくりセンター」が設立 ⇒鶴住居地区の復興まちづくりを主目的とした活動 ・「鶴住居地区地区画整理を考える会」が設立 ⇒復興事業の円滑な進捗を主目的とした活動	
黎明期	・「鶴住居地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会」を設立 ⇒住民の合意形成の場を集約 ・「鶴住居復興新聞」発行開始 ・「提言書」を提出 ・「復興まちづくりフェスティバル」開催	・「釜石市復興まちづくり基本計画」策定 ・「鶴住居復興新聞」の発行費を負担
その後		

## 【3】組織関係図



2011	2012	2013
1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4

## 2-3. 岩手県宮古市田老地区

### (1) 地区の状況

田老地区は、2005年に宮古市と合併する以前は岩手県下閉伊郡田老町であった。合併前の町人口約4,600人のうち2割以上が水産業及び農林業の就業者で、三陸沿岸の資源を活かした海産物が主要産品であった。昭和初期から戦後の高度成長期にかけては田老鉱山の操業も地域経済を大きく支えていた。地勢は、田老漁港を中心に旧町役場周辺に人口の多くと商工業等の集積がみられ、幹線道路として国道45号が南北に縦貫し、同様に三陸鉄道北リアス線が運行されている。地区内の西部（山間部）との交通は狭隘な道路が多く中山間地には小さな集落が点在する。

震災前の人口は、4,302人、世帯数は1,467世帯であった（2010年国勢調査）。

### (2) 被災状況

田老地区は、歴史上繰り返し大きな津波災害を受けている地域である。特に1933年の三陸大津波の被災を契機に、大規模な防潮堤建設計画が立ち上がり、紆余曲折を経て1934年の起工から24年後の1958年に完成、その後も増築を重ね昭和41年に最終的な完成となった。海面からの高さ10メートルの防潮堤が町を取り囲む光景は「万里の長城」とも呼ばれ、国内外から注目される防災施設となった。しかし、東日本大震災によって発生した津波の高さはこれを大きく上回り、防潮堤は約500メートルにわたって破壊され、防潮堤内に広がった生活地域は壊滅的な被害を受けた。

震災犠牲者数は、181人、行方不明者は、41人（2014年11月現在）。

応急仮設住宅は、宮古市全体で62ヶ所、2,010戸整備され、入居世帯数は、1,713世帯である（2014年11月現在）。田老地区住民は田老地区の仮設住宅に分散して入居している。現在の人口は3,331人、世帯数は、1,308世帯（2014年12月現在）

### (3) 住宅再建状況

宮古市では、東日本大震災津波で大きな被害を受けた約60haの区域を建築制限が伴う災害危険区域に指定し、県内54地区で防災集団移転促進事業による高台移転が予定されている。防災集団移転促進事業による工事着手としては、県内16地区となっている。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 旧町時からは衰退した住民活動。
- 地域協議会を通して、住民活動に対する行政からの財政支援。

#### ① 住民組織の活動

2005年の宮古市との合併以前は、自治会における活動は活発であり、月に1回の住民懇談会の開催など定期的な活動が行われていた。合併後も田老地区内で31の自治会が存続するも、旧町時ほどの活発的な活動は行われなかった。

#### ② 行政の活動

前述の通り、2005年の合併以前は、自治会活動が活発的に行われていた。合併後は、住民懇談会は行われず、田老地区内に地域協議会が設置され、「宮古市地域創造基金」といった地域活動への交付金を再分配するなど、直接的な関与はしていなかった。

#### 【緊急期】 2011.3～2012.4

- 震災によって地区における交流頻度の差がさらに疎らになった。
- 行政主導で復興まちづくり検討会が設置され、4回の会議で解散となった。

#### <被災した行政区における自治会の解散と住民協議の場の不足>

##### ① 住民組織の活動

31の自治会の内17の自治会が被災した。

被災した自治会の内、11の自治会が震災を契機に解散することとなった。

仮設住宅への入居は従前のコミュニティを考慮しての入居とはなったものの、自治会が解散したことにより、地区としての纏まりが弱くなるコミュニティと、入居後に自発的に自治会を立ち上げて交流を行うコミュニティと、地区によって活動の差が顕著であった。また、各地区が協働してイベントを行う機会も多くなかった。

2011年10月に行政の主導で「田老地区復興まちづくり検討会」が設置される。本会は2012年3月に策定された宮古市の東日本大震災地区復興まちづくり計画のための田老地区における住民合意の場として設置され、全4回の会議を以て解散となった。以降、行政側が公認した住民協議の場は田老地区内においては設置されなかった。

##### ② 支援組織の活動

2011年10月から行政が主導した宮古市内各地での地区復興まちづくり検討会に、宮古市より委託をうけたコンサルタントが事務局として支援を行う。

##### ③ 行政の活動

2011年10月に宮古市内の被災33地区のそれぞれに地区復興まちづくり検討会を設置し、コンサルタントの支援を得ながら、2012年1月までに各地区で4回の会議を実施し、基本計画を策定した。尚、地区検討委員会は4回の会議を以て解散となっている。

2012年3月に推進計画を策定し、宮古市内の復興の方針を定めた。

#### 【転換期】 2012.5～

- 住民有志によって、任意のまちづくり協議会が発会する。
- 協議会委員を中心に住民意見の取りまとめを行い、提言書として行政に提出する。
- 行政では検討会の解散以降、住民意見の合意形成の場を設置せずに復興事業を進捗させていた。

#### <任意のまちづくり協議会と行政の関係>

##### ① 住民組織の活動

2012年5月に、3月に解散していた田老地区復興まちづくり検討会のメンバーの一部が中心となって、住民有志の「田老地区復興まちづくり協議会」が発会した。あくまで住民有志であるため、行政から公認された組織ではないものの、地域協議会を通して交付金から会の活動費を捻出している。

発会の意図としては、行政主導の田老地区復興まちづくり検討会と行政による復興計画の進捗をチェックし、住民側の意見を集約し伝える目的で組織された。

協議会では、多数の検討部会に分かれて活動を行い、検討部会ごとに委員以外の一般の住民との意見交換を行いながら住民意見の集約を行ってきた。集約の結果は、各部会で提言書としてまとめ、2012年11月に高台まちづくり検討部会、2013年4月に市街地検討部会が市に提出している。

協議会自体は行政から公認は受けていないものの、協議会からの提言書の内容については、役所にて口頭での返答はあり、協議会にて役所が事業の進捗を説明する場が設けられるなど、緩い関係性は築かれていた。

協議会の委員構成は男性中心であり、一般住民からの意見聴取の場で無い限り、女性が会議に参加するといった場面は少なかった。委員のメンバー自体も、女性の参加が少ないことについては問題意識を持っていた。しかし、女性の参加が少ないのは、従前からの自治会活動においても顕著であり、お茶会や懇親会への女性の参加はあるものの、会議や議論の場には参加することはない地域であった。

## ② 支援組織の活動

行政から復興事業を受託していたコンサルタント会社のメンバーが、ボランティアとして復興まちづくり協議会を支援していた。提言書の取りまとめや、事業の説明などを行うも、不定期な参加となっている。

## ③ 行政の活動

住民有志による「復興まちづくり協議会」に対しては、地区協議会を通して交付金補助をしていたものの、田老地区の住民の合意形成の場としては公認していなかった。ただし、進行中の復興事業についての説明や、協議会から提出される提言書などに対しては、担当課において説明がなされていた。

## (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた田老地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 従前から自治会機能はあるものの、市町村合併によって活動頻度が少なくなったことに加え、震災の影響によって解散する自治会もあったため、地区によって活動状況が疎らな状態となっていた。
- ② 行政主導で復興まちづくり検討会が設置されるも、市の復興計画を策定するための委員会の位置づけであり、4回の会議開催後、2012年3月に解散となった。
- ③ 検討会のメンバーを中心に、住民有志の「復興まちづくり協議会」が発会し、住民主体で復興事業や復興まちづくりについての議論がなされるも、行政からは地区全体の住民の合意形成の場としては公認されなかった。
- ④ 2012年4月以降は、住民側の意見を行政が集約する仕組みが消失してしまった。

## (6) 復興支援団体の役割と特徴

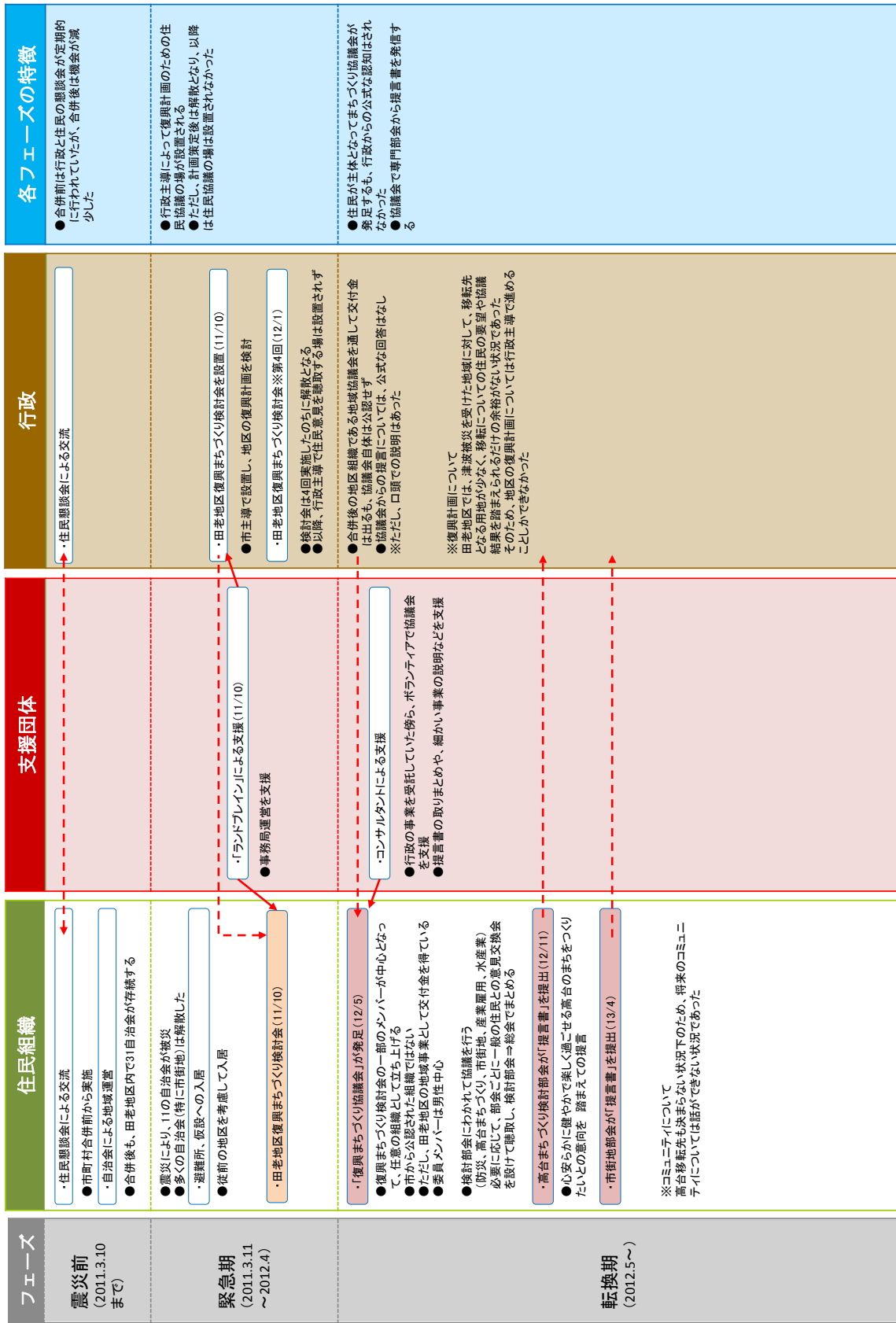
田老地区においては、復興まちづくり協議会を支える支援者が不在であった。

一時期、行政の復興事業に対応していたコンサルタントがボランティアとして協議会の意見集約を支援したものの、本プロジェクトに規定する支援者には該当しないと考える。



# 「宮古市田老地区」の復興プロセス

※カッコは(年/月)



# 震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

## 【1】調査対象地域

調査対象地域	岩手県 宮古市 田老地区				
地域名称	田老地区全域				
地域範囲	犠牲者	被災世帯率	不明	被災事業所率	不明
被害状況	震災前の人口・世帯 人口: 4,302人 世帯: 1,467世帯(平成22年国勢調査)				

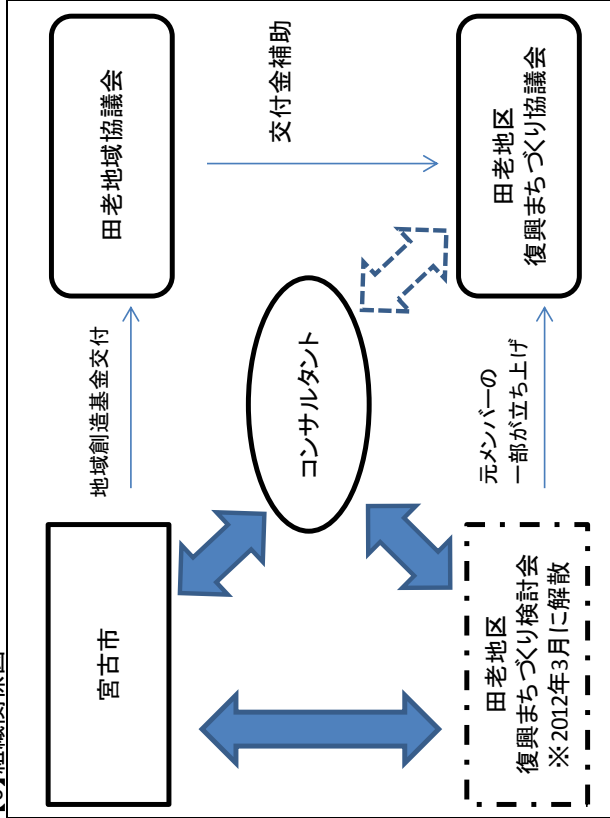
## 【2】地域特性(平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合	居住期間割合	従業地割合
～19歳 16.9	～9年 18.7	自宅 29.4
20～34歳 10.3	10～19年 12.9	自市町村 63.5
35～64歳 39.8	20年～ 44.4	他市町村 7.0
65歳～ 33.0	出生時～ 23.8	通学地割合
	不明 0.1	自市町村 97.6
		他市町村 2.4

産業別人口割合	事業所数割合
1次産業 23.4	1次産業 0.0
2次産業 23.8	2次産業 23.3
3次産業 52.8	3次産業 76.7
その他 0.0	その他 0.0
(再掲)	(再掲)
地縁産業 29.6	地縁産業 5.8
その他 70.4	その他 94.2

※構性者には行方不明者含む

## 【3】組織関係図



## 【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織															
			2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013				
震災以前	<ul style="list-style-type: none"> <li>旧町村単位での頻繁的な住民交流</li> <li>合併後も地区内に31の自治会が存続</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>住民協賛金を通して交流を行っていた</li> </ul>															
緊急期	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災により17の自治会が被災</li> <li>行政が主導となり、市の復興計画策定のための田老地区復興まちづくり検討会が発足するも、計画策定後に解散となる</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>市の復興計画策定のために、各地区に復興まちづくり検討会を設置し、地区別に地域住民との合意形成を図り復興計画を策定する</li> <li>検討会は計画策定後に解散となる</li> </ul>															
転換期	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興まちづくり検討会のメンバーを中心に、住民有志でのまちづくり協議会が発足する</li> <li>協議会の専門部会に分かれて、地区の住民と協議を行いながら、市に対しての提言書を提出している</li> <li>ただし、まちづくり協議会自体は行政側から承認された組織ではないために、提言書に対する行政側の反応は薄い</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>復興計画策定後は、個別の復興事業についての住民説明会などは実施するも、住民主体での復興協議の場を行政側から設置することは無かった</li> </ul>															

## 2-4. 岩手県大槌町吉里吉里地区

### (1) 地区の状況

岩手県上閉伊郡大槌町は、釜石市に隣接する南側の地域に大槌湾、山田町に隣接する北側の地域に船越湾がある。大槌湾側は、大槌町役場及びJR山田線大槌駅などを取り巻く形で中心市街地が形成されていた。この地域を挟むように大槌川、小槌川の2本の河川が大槌湾に注ぎ込む地形となっている。一方、吉里吉里半島の北側には船越湾があり、同様にJR山田線の吉里吉里駅、浪板海岸駅のそれぞれ周辺に住宅集落があった。町全体は、三陸沿岸の資源を活かし古くからの漁港を拠点とした水産業が中心であり、南部鮭と呼ばれる新巻鮭は特産品のひとつである。

吉里吉里地区は、船越湾に面した半島部の付け根に広がる集落で、アイヌ語で「白い砂浜」を意味する「キリキリ」からその地名が付いたとされており、漁港及び美しい海水浴場を持つ三陸沿岸の典型的な地区である。町内の西部（山間部）との交通は狭隘な道路が多く中山間地には小さな集落が点在し、人口の多くは沿岸部に集中していた。

震災前の人口は、2,719人、世帯数は、906世帯であった（2010年国勢調査）。

### (2) 被災状況

東日本大震災の地震及び津波と火災は、町全域に壊滅的な被害を及ぼした。大槌町は震災当時町役場も津波に襲われ町長はじめ多くの職員の命と庁舎機能が奪われ、行政機能・災害対応が麻痺することとなった。

吉里吉里地区においても、国道45号を中心とした低地の市街部では、防潮堤や漁港周辺の擁壁を超える巨大な津波の襲来に壊滅的な被害を受けた。JR山田線は、線路、駅施設を失い未だ不通となっている。

震災犠牲者数は72人、行方不明者数28人、家屋の被害は、全壊は335棟、半壊は45棟、一部損壊は24棟であった（2011年11月現在）。

現在の人口は、2,023人、世帯数は、845世帯（2014年12月現在）となっている。

応急仮設住宅は、吉里吉里地区では6か所開設し、322戸が整備され、278戸が入居している。入居世帯数は261世帯、入居人数は、610人（2014年12月現在）であった。

### (3) 住宅再建状況

住宅再建の土地利用の基本的考え方は、高台移転を基本とし、高台等で公営住宅を検討している。現状は仮設住宅と現地居住者が混在している。

大槌町の応急仮設住宅は、2011年4月に吉里吉里仮設団地が完成して以降、順次建設が進み、2011年8月に吉里吉里第6仮設団地の完成をもって、全48団地、2,106戸の住宅が整備された。また、高齢者等共同仮設住宅40戸が整備された。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

■地区内の4つの町内会と公民館運営組織による伝統的な自治会運営がなされていた。

#### ① 町内組織と地域活動

吉里吉里地区には4つの行政区が存在しており、それぞれに町内会が組織されていた。この他に地区全体を取りまとめる公民館運営委員会が組織されており、地区の敬老会や浜の掃除などといった地域活動を実践していた。

## ② 行政の活動

公民館運営委員会を中心とした住民活動を軸に、伝統的な町内会として行政の末端組織としていた。

### 【緊急期】2011.3～2011.9

■地区の大部分が被災する。

■従前の公民館運営委員会を基に住民主体のまちづくり協議会が組織される。

#### <従前の住民自治組織による緊急時対応>

##### ① 住民組織の活動

4つの行政区で被害が出るも、高台の行政区では無事な集落もあり、地区によって被害の濃淡が発生した。

2011年5月に避難先において、従前の公民館運営委員会が中心となって、住民主体でのまちづくり協議会が発会した。具体的な活動としては、復興やまちづくりについての住民協議よりも、地区内の各地に点在した避難所や仮設住宅間での情報交換を主に行っていた。発会后すぐに行政から指導があり、2011年末にかけて行政側で設置する住民協議会との重複を避けるために、まちづくり協議会は2011年7月に解散した。

##### ② 行政の活動

2011年5月に住民が独自に組織したまちづくり協議会については、行政側で復興計画策定のために設置予定であった協議会との重複を避けるために解散するよう依頼をした。

### 【転換期】2011.10～2013.9

■復興事業についての住民協議の場が行政主導で設置される。

■従前の地域コミュニティの活動（お祭り）が2012年から再開される。

#### <行政主導の協議会設置>

##### ① 住民組織の活動

2011年10月に大槌町の各地区において、町の復興計画策定のための地域復興協議会が市主導によって設置された。会議自体は4回の開催を以て解散となり、2011年12月には吉里吉里地区の復興計画を協議会から提出した。

その後、町の復興基本計画の策定を以て、復興事業を進捗させるための住民協議の場が改めて設置された。2012年6月に町の都市計画課が主体となった吉里吉里地域まちづくり協議会である。この委員会は公民館運営委員会の委員を中心に30名ほどで構成されていた。協議内容は主に復興事業に関するものがメインであった。行政側のコンサルタントは早期の段階から町の景観などのソフト面の議題を掲げることが多かったが、住民からの要望によって住宅再建等のハード面の整備が優先された。

2012年8月には従前に行われていた吉里吉里祭りが2年ぶりに再開され、従前の地域活動が徐々に回復し始めた。

2013年3月には岩手大学が主導した吉里吉里地区における自主防災計画の策定委員会が開かれる。ただし、この時点では移転先のコミュニティ形成などが未定のままであった。

## ② 行政の活動

2011年10月に町の復興計画のための地域復興協議会を町内の各地に設置し、各地での復興計画をまとめて、2012年1月に大槌町復興計画の基本計画を策定した。

策定した復興計画の進捗を図るために、復興事業についての住民の合意形成の場として、都市計画課が主体となって地域まちづくり協議会を設置した。

## 【黎明期】2013.10～

■復興のソフト面を扱う協議会が、行政主導で新たに設置される。

■ただし、会議参加する委員の構成は変わらないため、住民の負担が多くなり、会議の場が一本化される。

### <ソフト面についての議論の着手>

#### ① 住民組織の活動

2013年10月に、町の総合政策課が主体となって、「吉里吉里地域の将来を考える会」が設置された。この会は地域まちづくり協議会が復興事業（ハード）についての協議を行う場であるのに対して、今後の地域の福祉分野などのソフト面についての住民の議論を行う目的で設置された。ただし、委員の構成については両者ともに大きく変わることはなく、かつ、片方の協議会で議論したことが、もう片方での協議でも議題に挙げられるなど、参加する住民側に負荷をかけることが多かった。そのため、将来を考える会については、2014年3月の第5回の会議を以て、地域まちづくり協議会に吸収され、協議の場が一本化された。

2014年10月に、地区の公民館が従前に行っていた、4行政区合同での運動会が震災後初めて再開され、地区全体を通じた地域活動が再建しつつある。

#### ② 行政の活動

2013年10月に総合政策課が主体となって、復興のソフト面を議論する「吉里吉里地域の将来を考える会」を設置するも、会議に参加する委員の負担が増える一方となり、2014年3月に既に設置されていた地域まちづくり協議会に吸収された。

#### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた吉里吉里地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 従前からの地域のまとまりが強く、お祭りや運動会といった地域活動を再開させる動きが住民主体で行われた。
- ② 復興事業等の住民協議の場は行政主導で設置されるも、委員は従前からの自治機能を担っていた住民で構成されることが多かった。
- ③ 行政側が積極的に住民協議の場を設置し、ハード・ソフトの両面での住民協議を進めようとしたが、委員が固定されがちな状況では、協議の場を増やすことは住民の負担を増やすことにもつながってしまった。

(6) 中核支援団体の役割と特徴

調査対象となる支援団体が不在であった。

# 「大槌町吉里吉里地区」の復興プロセス

※カッコは(年/月)

フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
<b>震災前</b> (2011.3.10 まで)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公民館運営委員会を中心とした地区行事</li> <li>●敬老会や法の補給などを実施</li> <li>●地区内に更に更に4つの町内会が紐づく</li> </ul>		<p><b>行政</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●伝統的な町内会として、市からの行政連絡等の伝達を担っていた</li> </ul>	<p><b>各フェーズの特徴</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●公民館を中心に地域のまとまりが強い地区であった</li> </ul>
<b>緊急期</b> (2011.3.11 ~2011.9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・4つの町内会で被災</li> <li>・住民主体のまちづくり協議会が発会する(11/5)</li> <li>●公民館運営委員会が中心となる</li> <li>●避難所や防犯に分かれた住民間の情報交換が主題</li> <li>●行政からの指導があり、7月に解散</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>●復興計画策定のための住民協議会を協議予定があったため、住民主体の協議会には解散を依頼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●従前の自治組織が中心となって避難生活に対応した</li> <li>●住民主体でまちづくり協議会を発足するも、行政からの肝入れで解散した</li> </ul>
<b>転換期</b> (2011.10~ 2013.9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・吉里吉里地域復興協議会が設置(11/10)</li> <li>●復興計画策定のための協議会</li> <li>●全4回の会議を以て解散する</li> <li>・吉里吉里地域復興計画を提出(11/12)</li> <li>・吉里吉里地域まちづくり協議会が設置(12/6)</li> <li>●公民館運営委員会のメンバーを中心に30名ほどの委員で構成される</li> <li>●協議会とは別途、住民主体を対象とした「協議会懇談会」が実施される</li> <li>・吉里吉里祭りを開催(12/8)</li> <li>●震災後初めて(2年ぶり)再開した</li> <li>・第2回復興まちづくり協議会懇談会(12/11)</li> <li>・吉里吉里地区自主防災計画検討会が設置(13/3)</li> <li>●岩手大学の支援を受け、自主防災計画の検討会が設置される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「岩手大学」による支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域復興協議会を設置(11/10)</li> <li>●復興計画策定のための住民協議の委員会設置</li> <li>●大槌町内の各地に設置</li> <li>・大槌町復興計画 基本計画を策定(12/1)</li> <li>●復興計画を基に、住宅再建に関する意向調査(12/1)、土地区画整理事業の住民説明会(12/3)を実施</li> <li>・地域まちづくり協議会を設置(12/6)</li> <li>●都市計画課が主体となって、町内の各地に設置</li> <li>●区画整理や高台移転などの復興事業を準備させるための住民協議の場として設置される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政主導で各種の住民協議の場が設置される</li> <li>●参加する委員のほとんどは、従前からの住民自治に関わっている住民であった</li> <li>●「吉里吉里祭り」などの従前の地域イベントが徐々に再開し始めた</li> </ul>
<b>黎明期</b> (2013.10~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・吉里吉里地域の将来を考える会が設置(13/10)</li> <li>●地域まちづくり協議会とは別組織として設置される</li> <li>●ただし、委員の構成は同じ状況であった</li> <li>・第5回吉里吉里地域の将来を考える会(14/3)</li> <li>・第5回吉里吉里地域復興まちづくり協議会懇談会(14/3)</li> <li>●将来を考える会「復興まちづくり協議会」を合流させ、まちづくり協議会でソフト・ハードの両面を議論するようになる</li> <li>●複数の協議会による委員の負担増が背景</li> <li>・吉里吉里地区自主防災計画を町に提出(14/7)</li> <li>・4町内会での合同の運動会を開催(14/10)</li> <li>●公民館が主体となって震災後初めての再開</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・吉里吉里地域の将来を考える会を設置(13/10)</li> <li>●総合政策課が主体となって設置</li> <li>●地域コミュニケーションなど、復興のソフト面についての住民協議の場として設置される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政主導によって、復興のソフト面を意識した住民協議の場が設置される</li> <li>●ただし、多くの委員がすでに他の復興に関わる住民協議に参加していることもあり、地区の復興協議は1つの協議会で良いという機運が高まり、協議が一元化された</li> </ul>

### ■震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

#### 【1】調査対象地域

地域名称	岩手県 大槌町 吉里吉里地区			
地域範囲	吉里吉里地区全域			
被害状況	犠牲者	100人	被災世帯率	約5割
被災前の人口・世帯	人口	2,719人	世帯	906世帯(平成22年国勢調査)
	被災事業所率			不明

#### 【2】地域特性(平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合	
～19歳	16.6
20～34歳	8.0
35～64歳	40.7
65歳～	34.8

居住期間割合	
～9年	21.2
10～19年	12.1
20年～	43.7
出生時～	23.0
不明	0.0

従業地割合	
自宅	15.0
自市町村	43.5
他市町村	41.5

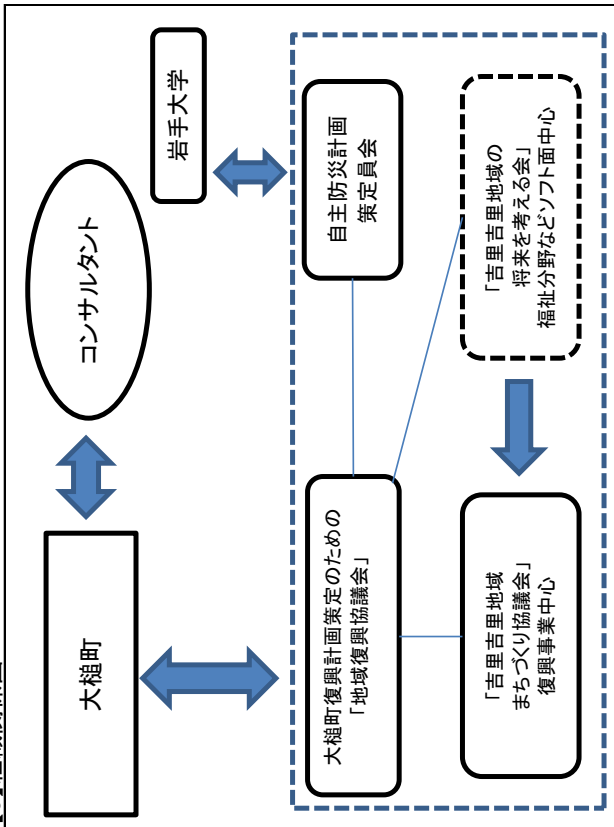
通学地割合	
自市町村	54.7
他市町村	45.3

産業別人口割合	
1次産業	12.0
2次産業	28.1
3次産業	59.9
その他	0.0
(再掲)	
地縁産業	18.3
その他	81.7

事業所数割合	
1次産業	0.0
2次産業	25.8
3次産業	74.2
その他	0.0
(再掲)	
地縁産業	6.5
その他	93.5

※犠牲者には行方不明者含む

#### 【3】組織関係図



#### 【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織	年次																
				2011	2012	2013	1	2	3	4	1	2	3	4	1					
震災以前	・公民館運営委員会を中心に地区の事業を行っていた																			
緊急期	・住民主体でまちづくり協議会が立ち上がり、避難所や仮設での情報共有が行われるも、行政の指導によって解散する		・復興計画のために協議会を立ち上げる予定があったため、住民主体の協議会を解散させた																	
転換期	・復興計画のための復興協議会が行政主導で設置される ・計画策定後に都市計画課が主体となってまちづくり協議会が設置され復興事業についての話し合いが行われた ・岩手大学の支援によって自主防災計画の検討部会が設置される	・岩手大学が自主防災計画検討部会の設置を支援した	・復興計画で町全体の復興協議会を設置し、復興計画を策定した ・都市計画課が主体となり、まちづくり協議会を設置し、復興事業の進捗を協議した																	
黎明期	・総合政策課が主体となり、吉里吉里地域の将来を考えると協議され、地味口コミュニティを中心に協議が行われる →まちづくり協議会と委員が重複していることから、委嘱体に分けることでの負担が小さくなり、考える金がまちづくり協議会に取られた		・総合政策課が主体となって、復興のソフト面を協議する考える会を設置するも、住民の意向によってまちづくり協議会に吸収された																	



## 2-5. 岩手県陸前高田市広田地区

### (1) 地区の状況

陸前高田市は岩手県沿岸の南東部に位置し、南側は宮城県境で気仙沼市と接している。北東側では大船渡市と接している。また西側の内陸に向かっては一関市につながっており、市内では広田湾を沿う国道45号と、内陸への主要道となる国道340号が接続する交通結節点とJR大船渡線の陸前高田駅を核として、広田湾、気仙川に接するエリアに市役場や商工業・住居が形成された。

これら中心市街地は広田湾の湾奥に形成されているが、広田地区は、湾西側の唐桑半島に対する東側の広田半島に位置し、海岸線には多くの浜と小さな集落が点在し、これら地域の主要産業は養殖業を含む漁業である。

震災前の人口は、3,532人、世帯数は、1,062世帯であった（2010年国勢調査）。

### (2) 被災状況

広田半島は、三陸海岸の典型的なリアス地形の半島となっており、東日本大震災による大津波襲来時は、湾側と太平洋側の両側から津波が押し寄せて、半島全体が孤立した。半島に点在する浜と周辺集落では家屋や店舗の被災と共に漁業施設・設備、診療所や公民館などが失われた。また、地形的に限られた地域で行われていた田畑にも海水による塩害やがれき等の混入による打撃があった。

被災者は、死者：42人、行方不明者：13人（2011年12月現在）

被災住宅は全体で377戸で、全壊：257棟 改修：120戸 半壊：54戸（2階まで浸水）、89戸（1階まで浸水）

公共施設の被災状況は、診療所や公民館等：21戸（全壊：16戸 改修：1戸 床上浸水等：4戸）（2011年12月現在）

最大避難者：約500人、最大避難所：7カ所

全212棟の仮設住宅に入居完了（2012年7月現在）。

### (3) 住宅再建状況

詳細不明。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 旧町村単位でコミュニティセンターを中心とした地域運営がなされていた。
- コミュニティ推進協議会によって、住民主体となる協議体が従前から設置された。

#### ① 町内組織と地域活動

陸前高田市では1981年より、市内の各地区に、公民館を統括する組織であるコミュニティセンターを設置し、地元住民による運営によって敬老会などの様々な地域活動を推進してきた。広田地区においても、地区内の各集落に点在する公民館を中心とした地域活動をまとめる広田コミュニティセンターと運営母体となる広田地区コミュニティ推進協議会が設置され、敬老会や文化祭といった地域活動の企画から実施を担うとともに、地区の住民意見を吸い上げて市に問い合わせるなどの窓口の機能を果たしていた。

## ② 行政の活動

陸前高田市は、1955年に高田町・気仙町・広田町・小友村・竹駒村など8町村が合併し発足した経緯がある。1981年に各地区にコミュニティセンターを設立する条例を制定し、旧町村単位でセンターを設置し、住民主導による地域運営を推進してきた。

### 【緊急期】2011.3～2011.12

- 地区の大部分が被災し、市民協働の中心であったコミュニティセンターも被災した。
- 従前の自治会機能が避難先においても中心となって機能し、コミュニティ推進協議会が避難所の運営を取り仕切るなどの対応が可能であった。
- 行政の復興計画策定においてもコミュニティセンターが住民の代表として参画した。

#### <従前の住民自治機能を中心とした緊急時対応>

##### ① 住民組織の活動

地区の居住地区の多くが被災した。被災エリアには地区のコミュニティセンターも含まれており、地区内の高台にある小学校が避難所となった。

避難所においてはコミュニティ推進協議会が中心となって災害対策本部を設置し、避難所の運営や支援物資の受け入れから分配などを対応していた。

2011年の8月に、避難先から仮設住宅への移動が始まる。仮設への入居にあたっては従前のコミュニティを尊重した入居が行われた。

同月に行政の主導によって陸前高田市復興計画策定委員会が組織される。この委員会は市全体の復興計画を定めるものであり、広田地区を初め、各地区のコミュニティセンターが住民の代表として参集した。第1回の策定委員会が組織されてから、2011年12月に復興計画が策定されるまで、各地区で住民説明会が開催された。

##### ② 行政の活動

2011年3月の被災後の避難所に市の職員を派遣しコミュニティ推進協議会による避難所運営を支援するとともに情報の収集に努めた。

2011年8月には復興計画策定委員会を組織し、各地区のコミュニティセンターを介して住民説明会を行いながら12月には復興計画を策定した。

### 【黎明期】2012.1～

- 住民協議の節目としてのグランドデザインの策定。
- 住民だけでなく、行政や復興事業関係者も巻き込んだ課題の共有。

#### <地区の課題の共有と目標の具現化>

##### ① 住民組織の活動

2012年に入り、震災から2年目の段階から、コミュニティセンターによる従前の地域活動が再開されるようになる。2012年9月には敬老会、11月には文化祭など、センター自体の復旧は出来ないまでも、実際の活動を行うことによって、従前の地区のまとまりを維持する活動がコミュニティセンターを中心に行われた。

一方で、復興事業についての話し合いは各地区の公民館単位での住民協議に一任されており、住民間での協議で解決できない場合にコミュニティ推進協議会が仲介に入るといっ

た形態で行われていた。従前からの住民自治機能が確立されていたため、2012年11月には広田地区の高台移転が決定した。

2014年12月より、行政から移転後の跡地利用についての住民意見の集約をコミュニティセンターが求められることになる。行政から委託を受けたコンサルタントを伴って、コミュニティ推進協議会が地区住民の意向を確認した。

#### ② 行政の活動

各地区の集団移転については委託先のコンサルタントとともに、各地区の公民館単位の住民協議を行った。その際に、住民側の要望は、全てコミュニティ推進協議会を通すことを一貫しており、協議会からの要望については、地区住民の意見として対応を行っていた。

移転後の跡地利用についても、コミュニティ推進協議会を中心に住民意見を集約することを念頭に活動している。

#### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた広田地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 従前からの住民によるコミュニティセンターを中心とした地域運営の組織力が強く残っていた。
- ② 復興計画づくりは行政主導で行われたが、市内のコミュニティセンターを積極的に巻き込んでおり、センターによる活動が、住民意見の総意として代表制を担保していたことが伺える。

#### (6) 中核支援団体の役割と特徴

調査対象となる支援団体が不在であった。

# 「陸前高田市広田地区」の復興プロセス

※カッコ内は(年/月)

フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
<b>震災前</b> (2011.3.10 まで)	・広田地区コミュニティ推進協議会が設立(8/14) <ul style="list-style-type: none"> <li>●地区の公民館を母体とするコミュニティセンターを市が設立し、地区の住民が運営を行う</li> <li>●敬老会や文化祭などの地域の行事を企画・実施していた</li> </ul>		・コミュニティセンター条例(8/13) <ul style="list-style-type: none"> <li>●地区の公民館単位の町内会活動を兼ね、住民と行政の窓口のために、市内の各地区に「コミュニティセンター」を設置した。</li> </ul>	<b>各フェーズの特徴</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>●コミュニティセンターを中心とした住民主体の地域運営がなされていた</li> </ul>
<b>緊急期</b> (2011.3.11 ~2011.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●コミュニティセンターが被災</li> <li>●住民の集まる場が被災</li> </ul> ・コミュニティ推進協議会を中心とした対策本部(11/3) <ul style="list-style-type: none"> <li>●避難所となった小学校において、協議会が中心となって避難所運営や物資の配分といった活動を行う</li> <li>●仮設住宅へ入居(11/8)</li> <li>●被災前の地区状況を踏まえての入居</li> <li>●第1回復興計画策定委員会(11/8)</li> <li>●市の復興計画を策定するにあたり、各地区のコミュニティ推進協議会を中心に参加</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>●協議会を支援(11/3)</li> <li>●協議会を中心とした対策本部に職員を派遣</li> </ul> ・第1回復興計画策定委員会開催(11/8) <ul style="list-style-type: none"> <li>●復興計画の住民向け説明会を10月~11月にかけて、各地区で実施</li> </ul> ・陸前高田市復興計画を策定(11/12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●選任先においても従前の住民自治組織が中心となつて対応を行った</li> <li>●行政が主導した復興計画策定委員会も、市内の各コミュニティセンターを中心に検討が行われた</li> </ul>
<b>黎明期</b> (2014.2~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●震災によって中断していたコミュニティセンターの基本事業を再開</li> <li>●敬老会(12/9)、文化祭(12/11)を実施</li> <li>●高台移転をはじめとする復興事業については、まずは各公民館レベルでの住民による課題解決を重要視し、住民間で解決できない課題については、コミュニティセンターが吸い上げて市と相談していた</li> </ul> ・跡地利用についての協議開始(14/12) <ul style="list-style-type: none"> <li>●移転後の跡地利用について、行政から住民側の意見を聴取することとなった</li> <li>●行政から委託を受けたコンサルタントとともに、各公民館をまわって住民の意向調査を実施</li> <li>●今後、コミュニティセンターが中心となって、跡地や広田の将来像についての住民協議が開始される見込み</li> </ul>		・広田地区の集回移転が決定(12/11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●住民組織の最優先課題としては、コミュニティセンターの運営を従前の水準に戻すことであった。そのため、地域のイベントなどを再開させ、従前の地域のまとまりを回復させる動きがなされていた</li> <li>●移転後の跡地利用について、行政から住民に意向の確認が行われる</li> </ul>

■震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

【1】調査対象地域

地域名称	岩手県 陸前高田市 広田地区				
地域範囲	広田地区全域				
被害状況	犠牲者	被災世帯率	約4割	被災事業所率	不明
震災前の人口・世帯	人口: 3,532人	世帯: 1,062世帯	(平成22年国勢調査)		

【2】地域特性 (平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合	~19歳	14.1
	20~34歳	10.8
	35~64歳	39.1
	65歳~	36.0
居住期間割合	~9年	12.6
	10~19年	8.6
	20年~	49.4
	出生時~	29.2
	不明	0.1

従業地割合	自宅	25.6
	自市町村	42.0
	他市町村	32.4

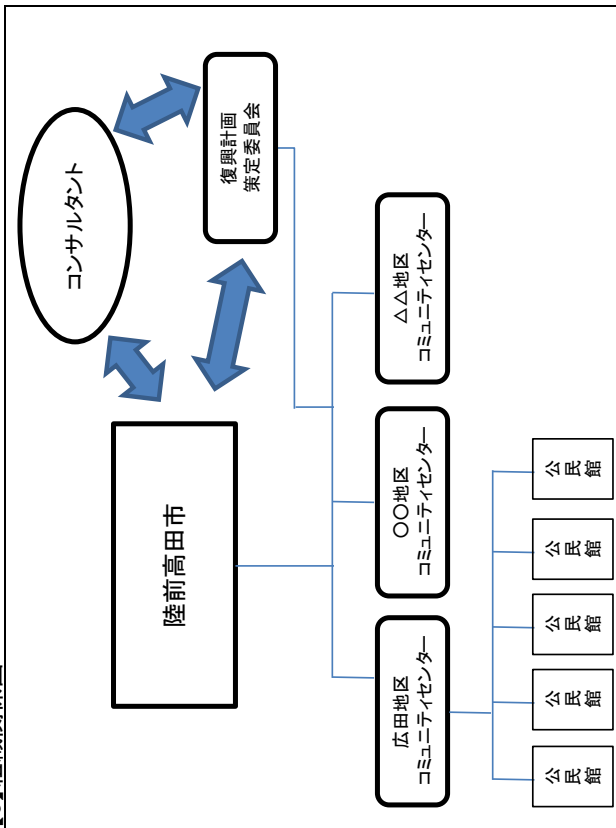
通学地割合	自市町村	58.6
	他市町村	41.4

産業別人口割合	1次産業	26.4
	2次産業	26.6
	3次産業	46.9
	その他	0.0
	(再掲)	
地縁産業	29.6	
その他	70.4	

事業所数割合	1次産業	1.4
	2次産業	45.1
	3次産業	53.5
	その他	0.0
	(再掲)	
地縁産業	2.8	
その他	97.2	

※犠牲者には行方不明者含む

【3】組織関係図



【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織											
			2011	2012	2013									
震災以前	・コミュニティセンターを中心に地区内の公民館活動をまとめる(広田地区コミュニティ推進協議会)が設置される		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
緊急期	・震災によってコミュニティセンターが被災するも、避難所の運営などはコミュニティ推進協議会が中心となって行った ・市の復興計画を策定するにあたって、各地区のコミュニティ推進協議会が住民代表として召集された ・個別地区の復興事業については、各地の公民館が主体となって住民間の意見集約を行い、現地の住民だけでは解決が難しい課題や、行政から降りてくる課題については、コミュニティ推進協議会が受け皿となって住民への周知と意見集約、行政への要望を行った													
黎明期														

## 2-6. 宮城県気仙沼市舞根地区

### (1) 地区の状況

気仙沼市は、宮城県の北東端に位置し、平成の大合併を通じて隣接の唐桑町と2006年に合併、2009年には本吉町を編入して現在の姿となった。市の北側は岩手県境で陸前高田市と接している。気仙沼港はじめ市内には漁港が点在し、三陸沿岸及び沖合の豊富な水産資源を活かした漁業、遠洋漁業基地、水産加工など幅広い水産業を核とする地域である。

舞根地区は、旧唐桑町にあり唐桑半島の西側と気仙沼大島に包まれるように湾奥に位置する地域である。三陸沿岸の近隣地域と同様に、牡蠣を中心とした養殖業が行われてきたが、赤潮による被害が頻発するようになったことから、海と森のつながりを重視し、川・海を豊かにするために森を育てる活動（植樹祭や環境教育など）を進めてきた地区である。

震災前の人口は、160人、世帯数は、50世帯であった（2010年国勢調査）。

### (2) 被災状況

舞根地区の集落は、一部の高台を除き44世帯を流失した。また集落の住民4名が犠牲となる壊滅的な被害を受けた。

### (3) 住宅再建状況

詳細不明。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

■従前からの盛んな町内会活動。

■合併後も、他地区を巻き込みながら町内会が地域をリードしていた。

#### ① 住民組織の活動

2005年の気仙沼市との合併以前は、旧唐桑町で舞根1区と2区に分かれており、調査対象となった舞根2区においては自治会が盛んに行われていた。合併によって、舞根1区と2区において1つの自治会組織とするように行政側からの指導があり、自治会活動が精力的であった2区が先導する形で、自治会が1つに機能集約した。

#### ② 行政の活動

前述の通り、2005年の合併以前は、地区内に2つの行政区が存在し、伝統的な町内会として、市からの行政連絡の窓口や、地域での清掃活動などを対応させていた。合併に伴い、舞根地区を1つの行政区単位として扱うようになった。

#### 【緊急期】 2011.3～2011.3

■従前からの町内会活動が盛んな旧舞根2区の住民のみで避難所生活を送る。

■避難早々に、地区の将来についての住民協議が始まる。

#### <従前のコミュニティを維持した避難所>

#### ① 住民組織の活動

舞根地区（対象は旧舞根2区）の52世帯中44世帯が被災した。

2011年3月に地区で1つの避難所に避難するとともに、舞根地区の将来についての話し合いが行われた。避難所は、合併前の旧舞根2区の住民のみで構成されており、従前から

の町内会活動の影響から、自治会長を中心として早期に話し合いの場を設けることが可能であった。

#### 【黎明期】 2011.4～2012.2

- 震災年の4月に、住民主体で、防集に関する住民協議の場が発起する。
  - 同年7月に、地区内の住民意見を集約して、高台移転に関する要望書を提出する。
- <従前の町内会の勢いを維持したまま早期の住民協議に着手>**

##### ① 住民組織の活動

2011年4月に町内会長が独自に勉強した「防災集団移転事業」の知識を基に、住民間で「防災集団移転期成同盟会」を設立し、移転事業についての住民意見の集約を行った。会のメンバーは旧舞根2区に限定するものの、2区内で被災を免れた住民の参加も了承し、2区全域の住民によって構成された。

会議は月1回の開催とし、会の終了後に住民の懇親会を設けることで、懇親会の準備等を行う女性も、会議に参加しやすい形式であった。

2011年5月には新潟県長岡市を視察し、移転後の住宅地の状況を確認するとともに、2011年6月には、旧舞根2区の高台移転の要望書を気仙沼市に提出した。

期成同盟会自体は住民主体で発会するものの、移転事業についての説明等が必要になるにつれて、会の進行や準備といったものが行政主導に切り替わっていった。

2011年7月に避難所を出て仮設住宅へと入居することとなった。

2011年12月に行政から出された移転団地のイメージ図面に対して、期成同盟会にて検討し、従前からの生物調査で付き合いのあった研究者を伝って専門家のアドバイスを踏まえて、行政に差し戻した。その後、行政から修正された案を承認して、復興事業が着工となった。

##### ② 行政の活動

住民発起によって「期成同盟会」が設置された当初は、行政としても震災の影響によって庁内体制が混乱している最中であり、旧舞根2区の住民から出される「防災集団移転事業」について把握できる担当を擁立できていなかった。

時間の経過に伴い、庁内体制や外部からのコンサルタントの支援が受けられる状態となった段階で、期成同盟会を旧舞根2区の住民の合意形成の場として公認することとなった。

2011年12月に移転団地の設計図を期成同盟会に提示し、住民側の要望を受けて修正を行い、2012年2月に計画案を固めて着工となった。

#### 【その後】 2012.2～

高台移転事業は進んだものの、包括的な地域運営についての住民全体での話し合いがなされていない。特に、移転後の地域における将来像の住民間での意識共有・問題共有はできておらず、どのような形で将来のまちのコンセンサスを形成していくかが、今後の課題となっている。

舞根地区には、舞根湾や周辺地域の陸域環境を活かした環境教育を進めるNPO法人が震災前から活動を展開している。震災後、被災した湾内の生態環境調査を大学有識者と連

携して実施し、牡蠣養殖の早期復旧を成し遂げ、その活動は海外からも注目を集めるところとなった。同NPO法人は危険区域となった津波浸水地域一体を有効活用したいという意向を持っているが、地権者である地域住民の理解を得るのに苦勞をしている部分もある。

活用可能性の高い豊かな地域資源を有するものの、復興を機に震災以前より発展的に活用していきたい住民と、地域の伝統や生活様式を守りたい住民が存在し、どのように地域の総意に基づいて双方にとって魅力のある地域復興につなげることができるのかが課題となっている。

#### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見えてきた舞根地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 地区内の世帯数が全体で52世帯と非常に小さな規模であり、かつ、従前から町内活動が盛んに行われていた地域であったため、住民協議が被災年の3月に始まるなど、異例のスピード感で話し合いが行われた。
- ② 町内会長自らが防災集団移転事業についての知識を習得する等、外部のコンサルタントに相談をしなければならない状況が発生せず、復興プロセスに外部の支援者が介在できる余地が無い地区であった。

#### (6) 復興支援団体の役割と特徴

舞根地区においては、期成同盟会を支える支援者が不在であった。



# 「気仙沼市舞根地区」の復興プロセス

※カッコは(年/月)

フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
震災前 (2011.3.10 まで)	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政区が2つあり、自治機能も2つあった(～2005)</li> <li>●舞根1区と2区で分かれていた</li> <li>・市町村合併により、「舞根地区」として統合(2006～)</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>●舞根2地区では合併前から住民間の自治組織の活動が活発で、合併後も、他の地区を巻き込みながら活動を実施していた</li> </ul>
緊急期 (2011.3.11 ～2011.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・52世帯中444件が被災</li> <li>・避難所は1か所に集約される(11/3)</li> <li>※舞根2区のみ</li> <li>●避難所で今後の話し合いが行われる</li> <li>●避難所は唐桑小学校</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>●住民が避難所に集約され、即座に将来についての話し合いが行われた</li> </ul>
黎明期 (2011.3～ 2012.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市役所に相談(11/3)</li> <li>●移転事業について役所を訪ねるも反応が悪かった</li> <li>・防衛期成同盟会を結成(11/4)</li> <li>※舞根2区のみ</li> <li>●住民自ら防集について情報を収集し、高台移転のための組織を結成した</li> <li>●被災しなかった世帯からも会への参加の要望があった</li> <li>●会への参加は住民の自由意思に基づき、参加、脱退は自由であった</li> <li>●毎月1回の会議を実施</li> <li>●会議後に懇親会を設定するため、女性の参加も多い</li> <li>・長岡市を視察(11/5)</li> <li>・気仙沼市に高台移転の要請書を提出(11/6)</li> <li>・避難所を閉鎖し仮設へ入居(11/7)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>●震災の影響で体制が整っておらず、集団移転の相談を受けても担当者もいない中で対応ができなかった</li> <li>・主催は市主導に切り替わっていく</li> <li>●発起は住民主体であったが、委員の準備や運行などは市が主導することになる</li> <li>●役所の担当課とコンサルも会議に参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●住民自身が先行して「防災集団移転事業」についての情報を収集し、被災から組織を形成した</li> <li>●まちの規模自体が小さいため、研究者やコンサルを交えるレベルのまちづくりは必要ないと判断していた</li> </ul>
その後 (2012.3～)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市から提出された図面に対し修正案を提出(12/2)</li> <li>●生物調査で関係のあった研究者(本筋は土木)に図面の修正を依頼</li> <li>・移転先の抽選会実施(13/7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●移転先の図面を修正</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・移転団地の図面を提示(11/12)</li> <li>・計画案を繰り返し直す(12/2)</li> <li>●住民側にも再提示し、7家が得られたため着工する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●高台移転等の復興事業は順調に進歩した</li> <li>●地域の将来像についての議論に発展していない</li> </ul>

■震災復興支援におけるアプローチャ調査地区別状況

【1】調査対象地域

地域名称	宮城県 気仙沼市 舞根地区			
地域範囲	舞根地区全域			
被害状況	犠牲者	4人	被災世帯率	約9割
被災前の人口・世帯	人口:160人	世帯:50世帯	(平成22年国勢調査)	
被災後の人口・世帯	人口:不明	世帯:不明		

【2】地域特性 (平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合	居住期間割合
～19歳	～9年
20～34歳	10～19年
35～64歳	20年～
65歳～	出生時～
	不明
	不明

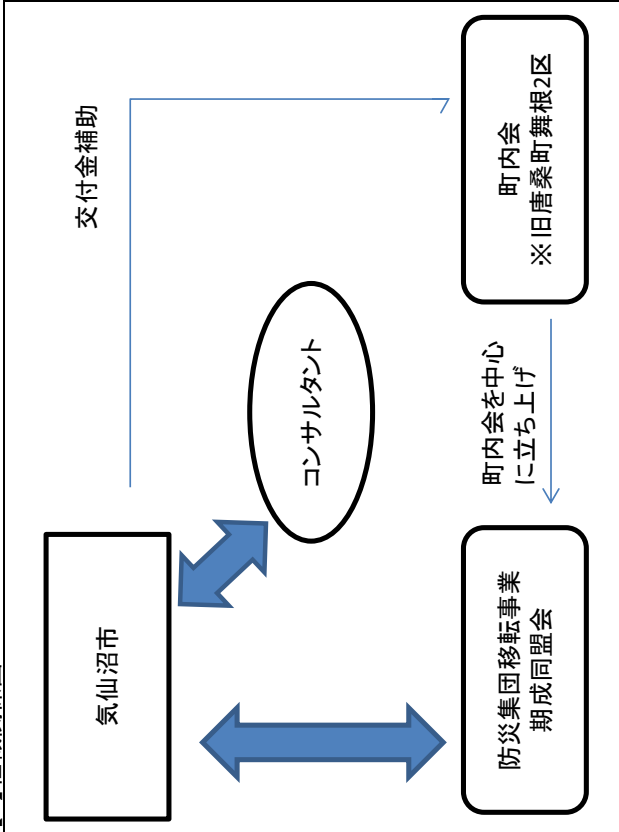
  

従業地割合
自宅
自市町村
他市町村
通学地割合
自市町村
他市町村

※犠牲者には行方不明者含む

産業別人口割合	事業所数割合
1次産業	1次産業
2次産業	2次産業
3次産業	3次産業
その他	その他
(再掲)	(再掲)
地縁産業	地縁産業
その他	その他

【3】組織関係図



【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織														
			2011			2012			2013								
震災以前	・旧町村制にあった2つの行政区が、市町村合併時に「舞根地区」として統合された		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1		
緊急期	・地区内の大半の世帯が被災 ・避難所、仮設は旧町村制の2つの行政区に分かれての生活となる																
黎明期	・避難所にて住民が主体となって、集団移転に関する住民協議を開始し、移転を 実現するための防災集団移転期成同盟会を設立した ・期成同盟会が主となって、行政側からの復興事業計画への意見を言った																
その後																	

## 2-7. 宮城県気仙沼市鹿折地区

### (1) 地区の状況

気仙沼市は、宮城県の北東端に位置し、平成の大合併を通じて隣接の唐桑町と2006年に合併、2009年には本吉町を編入して現在の姿となった。市の北側は岩手県境で陸前高田市と接している。気仙沼港はじめ市内には漁港が点在し、三陸沿岸及び沖合の豊富な水産資源を活かした漁業、遠洋漁業基地、水産加工など幅広い水産業を核とする地域である。

鹿折地区は、気仙沼湾に沿った沿岸部には住宅地域が多く、湾奥に位置する市街地は商工業、特に水産加工場が多く集まる地域である。水辺に近い低地を囲むようにやや標高の高い丘陵地がある。

沿岸地域は、浦島地区とも呼ばれ牡蠣、帆立貝、ワカメ、昆布などの養殖業も盛んである。

震災前の人口は、2,700人、世帯数は、1,037世帯であった(2010年国勢調査)。

### (2) 被災状況

鹿折地区では、前述の沿岸住宅地域や湾奥の市街地で、東日本大震災における津波と火災で大きな被害を受けた。JR鹿折唐桑駅前に打ち上げられた第18共徳丸が、大津波の被害を象徴する映像として国内外に報道された地域でもある。沿岸で行われていた養殖業も甚大な被害を受けている。

応急仮設住宅は、気仙沼市全体で91ヶ所、3,485ヶ所が整備された。

### (3) 住宅再建状況

詳細不明。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 地区内の26の行政区と自治会長による伝統的な自治会運営がなされていた。
- 旧鹿折町としてのガバナンスが、気仙沼市へと合併した後も色濃く残っていると見られ、鹿折地区振興協議会を中心に、従前からの自治活動がなされていた。

#### ① 住民組織の活動

鹿折地区には26の行政区が存在しており、それぞれに自治会長と町内会が設置されていた。また、各行政区の連絡組織として鹿折地区自治会長連絡協議会が設置され、行政からの連絡事項の伝達組織として機能していた。

上記の組織とは別に、鹿折地区振興協議会が設置されており、26行政区の各自治会と、鹿折地区社会福祉協議会、鹿折スポーツ振興協会などの関係団体で構成し、地区でのお祭りなどのイベントを開催していた。

#### ② 行政の活動

気仙沼市は、1953年に旧鹿折町が気仙沼町などと合併し発足した経緯があり、その後も唐桑町(2006年)や本吉町(2009年)との合併・編入を行うなど、旧来からの自治機能を持つ複数の地区の集合体である特色が強い。そのため、各地区での末端の住民活動自体は、伝統的な自治会機能に委任している状況であった。

## 【緊急期】 2011.3～2012.9

- 地区の大部分が被災し、住民の集まりの場でもあった公民館も被災した。
- 従前の自治会機能が保たれていたため、避難先においても、自治会長が避難所の運営を取り仕切るなどの対応が可能であった。
- 自治会長を中心に、避難所で復興についての話し合いが行われるも、専門家による支援なしに対応できないと判断し、支援を要請する。
- 専門家による支援が開始されるも、従前の自治機能が健在な状況下での、新規の住民協議の場の設置に住民が納得できず、まちづくり協議会の設置が遅れる。

### <専門家による支援と地域住民のギャップ>

#### ① 住民組織の活動

26 行政区中 13 の行政区が被災した。被災エリアには地区の公民館も含まれており、地区内の内陸部にある小学校や中学校が避難所となった。

避難所の運営は、各行政区の自治会で行っており、支援物資の受け入れから分配などを対応していた。

2011 年 8 月に、避難先の小学校において鹿折地区自治会長連絡協議会が開催され、今後の地区の復興についての話がなされたが、住民間だけでの話し合いだけでは「復興」に向けた段階的な議論ができず、専門知識を持つコンサルタントの支援が必要であると判断し、住民の縁故から、「神戸まちづくり研究所」に支援を依頼した。

2011 年 9 月より、「神戸まちづくり研究所」による支援が開始となるも、専門家による「復興に特化した協議会の設置」や「被災住民向けの情報発信のための名簿作成」といった提案に対して、住民側の対応が遅れた結果となった。特に、協議体の設置については、従前からある鹿折地区復興協議会が、地域における住民協議の代表組織として存在していることにより、改めて復興に特化した協議体を組織しても、復興協議会と同様の委員構成になるのあれば、既存の組織で充足するとの考えを強く持っており、まちづくり協議会の設置に時間を要する結果となった。

#### ② 支援組織の活動

阪神淡路大震災における被災地区での復興まちづくり支援を行っていた、「神戸まちづくり研究所」が、2011 年 9 月に地元住民からの要請を受けて、鹿折地区の支援を開始した。

支援にあたっては、兵庫県まちづくり技術センターの「東日本大震災に係るひょうごまちづくり専門家派遣事業」の枠組みを活用しての派遣となり、復興まちづくりの課題を共有する場づくり、まちづくりに向けたアドバイス支援などを目的として、月 1 回の頻度で鹿折地区に往訪して住民協議の支援を行った。

支援当初の活動としては、従前からの自治会長による連絡協議会や復興協議会とは別に、震災復興に特化し、女性や若者といった幅広い住民層を取り込んだ協議会の設置を呼び掛けていた。

### ③ 行政の活動

2011年10月には「気仙沼市復興計画」を策定し、2011年12月から各事業についての住民説明会を地区ごとに実施した。

また、住民から被災者名簿についての問い合わせがあるも、個人情報保護の観点から住民側に公開できないなどの状況であった。

### 【転換期】 2012.10～2013.7

- 気仙沼市内での地区間の競争意識がまちづくり協議会発会のきっかけになった。
- 協議会のメンバーは自治会長を中心とした属性が偏った構成。
- 会議が行き詰まり、広く住民の声を聴く「サロン」を開催することになった。
- 支援者は、住民の意見を取りまとめながら行政との橋渡しを行い、両者の緩衝材として機能した。

### <まちづくり協議会の発会から住民意見の幅広い聴取へ>

#### ① 住民組織の活動

2012年10月に気仙沼市内の別地区において、市の主導によりまちづくり協議会が発足した。このことが、鹿折地区の住民の、他の地区への対抗意識に火をつける結果となり、同月に鹿折地区内で住民主体での「鹿折地区まちづくり協議会」が急遽、発会した。

協議会のメンバーは、従前の推進協議会同様に、被災地区の自治会長によって構成されており、支援者からの提案であった、若い世代や女性といった層からは採用がなされなかった。

協議会は毎月の第3日曜に定例会議が設定され、市で行っている復興事業の進捗状況や課題を共有し、まちづくり協議会としての共通の合意形成を図っていた。2013年3月には市の土地区画整理事業に対する提言書を取りまとめた。

2013年7月から、自治会長のみでの会議による課題出しに限界が見え始め、一般の住民からの意見を広く集めるための「まちづくりサロン」を、支援者から提案を受けて開催することとなった。

「まちづくりサロン」は、各会でテーマが設けられ、まちづくり協議会の事務局より案内広報を配布し、興味のある住民の自由参加によって開催されていた。

#### ② 支援組織の活動

「神戸まちづくり研究所」は、まちづくり協議会の定例会議に合わせて鹿折地区を往訪し、会議のファシリテーターや議事録の作成などを支援した。

また、「神戸まちづくり研究所」以外にも、「近畿大学」「宮城大学」「工学院大学」が鹿折地区まちづくり協議会に支援者として参画してはいたが、「神戸まちづくり研究所」が3大学を取りまとめることで、支援者側の窓口を一本化し、住民側に高負荷とならないような配慮がなされていた。

さらに、協議会の定例会終了後の月曜日には、必ず気仙沼市の担当課の窓口にも、協議会での結果を報告することで、住民と行政の橋渡しの役目も担っていた。

2013年7月に、自治会長を中心とした協議会のメンバーだけでは地域課題についての話し合いが進まず、一般住民からの意見を聴取する場として「まちづくりサロン」の開催を提案し、サロンで出てきた課題を協議会の会議の中で検討していくプロセスを構築した。

### ③ 行政の活動

2012年10月に市内の別地区において、市が主導してまちづくり協議会を発足させる。復興事業を進めるにあたり、地区住民の合意形成を図る場を設置することが目的であった。

住民主導で設置された鹿折地区まちづくり協議会には、定例会やサロンに不定期に参加し、復興事業の進捗報告や住民からの質問への回答等を行っていた。

### 【黎明期】 2013.8～2014.3

- 住民協議の節目としてのグランドデザインに対する提言の策定。
  - 住民だけでなく、行政や復興事業関係者も巻き込んだ課題の共有。
- <地区の課題の共有と目標の具現化>

#### ① 住民組織の活動

2013年12月に「地域を語る会」を開催した。これまでの協議会・サロンでの協議、意見聴取を踏まえて、地区の課題や将来の方向性を検討するために、まちづくり協議会委員や住民に加え、市職員や復興事業関係者を巻き込んでの意見交換やグループディスカッションを行った。

語る会での議論を踏まえて、2014年3月に鹿折地区の「グランドデザインに対する提言」を策定し、まちづくり協議会で定めた「12の提言項目」を市に提出した。

#### ② 支援組織の活動

語る会のファシリテーターを行い、かつグランドデザインの取りまとめを支援した。

### 【その後】 2014.4～

グランドデザイン策定後も、月1回のサロンと会議を実施し、継続して住民からの意見や課題の聴取を行っている。

2014年6月のまちづくりサロンの中で、これまで被災行政区の住民が主となっていたサロンに被災地区外の住民が参加し、被災エリア外の住民の参加の必要性を強く訴える状況となった。また、被災した行政区の幾つかが、行政区を解散したことがきっかけとなり、これまで各行政区の自治会長が主となっていた協議会委員の構成を、もっと若いメンバーで対応すべきとする意見が、住民側より提案されている。

#### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた鹿折地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 従前からの自治会機能が強く残っており、特に各行政区の自治会長によるガバナンスは地区の定石となっていた。
- ② 復興計画づくりは行政主導で行われたが、住民協議の場については他地区への競争意識から、住民主体で立ち上がるなど、自治に関する住民意識は一定以上の水準であった。
- ③ 転換期から黎明期にかけて、住民の考えや意見を聴取する場を臨機応変に作り上げてきたことが、グランドデザイン策定のための課題出しに貢献したと考えられる。

#### (6) 復興支援団体の役割と特徴

復興支援団体である「神戸まちづくり研究所」は3年間にわたり、次のような役割を担ってきた。

- ① 住民側の意思を汲みながら、まちづくり協議会を発会し、当初は一部の属性に偏った協議会を、「サロン」を開催することによって一般住民の声を聴く場を再設定する等、柔軟に対応しながら住民との信頼関係を築いてきた。
- ② まちづくり協議会への支援や情報提供に終始するのではなく、役所との連絡役も担うことで、住民と役所との仲立ちを行い、無益な対立構造が生じないような体制支援を行ってきた。
- ③ 市への提言書やランドデザイン策定などにおいては、市が主導する復興事業についての考えを基本軸とはしながらも、地区の将来を考慮した議論をすることを住民側に啓蒙し続け、住民協議の場を復興事業に対する意見交換だけに留まらないように配慮した。

# 「気仙沼市鹿折地区」の復興プロセス

※カッコは(年/月)

フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
<b>震災前</b> (2011.3.10 まで)	<ul style="list-style-type: none"> <li>地区内6行政区の町内会で活動</li> <li>町内会組織を巻き込んだ、「復興協議会」</li> <li>地区のイベントなどを実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「神戸まちづくり研究所」</li> <li>阪神淡路大震災で、被災地域の復興まちづくりを支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>伝統的な町内会として、市からの行政連絡等の伝達を担っていた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>伝統的な町内会活動による地域運営がなされていた</li> </ul>
<b>緊急期</b> (2011.3.11 ~2012.9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>26の行政区の内、14が被災</li> <li>公民館(住民の集まる場)が被災</li> <li>避難所、仮設では町内会が運営を担う</li> <li>支援物資の受け入れ、分配を対応</li> <li>鹿折地区自治会長連絡協議会(11/8)</li> <li>避難所となっていた小学校で会議</li> <li>自治会長協議会が各地区の代表者であったため、新たな協議組織を立ち上げることに機動的であった</li> <li>復興マルシェがオープン(12/3)</li> <li>後のまちづくり協議会の事務局が設置されることに</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「神戸まちづくり研究所」による支援開始(11/9)</li> <li>気仙沼市の住民からの要望により、支援を開始</li> <li>復興に特化した協議会の立ち上げを要望</li> <li>住民向けの情報発信の基にするために、被災住民の「名簿」の作成を依頼</li> <li>兵庫県の専門家派遣事業の枠組みを利用</li> <li>月1回鹿折地区を訪問</li> <li>復興まちづくりに関するアドバイスの場を設定を支援</li> <li>その他、(11/10)より大学関係者(3大学)も支援に加わるようになり、神戸まち研が支援者側の代表として取りまとめた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市内の別市区でまちづくり協議会が発足(12/10)</li> <li>復興事業の進捗のために、市が主導して設置</li> <li>鹿折のまちづくり協議会にも事業説明のために参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>従前の自治組織が避難先において復興に向けた協議を始め</li> <li>阪神淡路大震災で復興まちづくりを支援していた団体が、鹿折の自治組織の支援を開始する</li> <li>既存の自治組織から、復興に特化した協議会の立ち上げるための住民理解に時間を要した</li> </ul>
<b>転換期</b> (2012.10~ 2013.7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「鹿折地区まちづくり協議会」が発足(12/10)</li> <li>別地区での協議会発足に触発された住民が主体的に設置</li> <li>メンバーは被災行政区の長が主となる</li> <li>会議を毎月の第3日曜日に設置</li> <li>議題は復興事業に関するものを、将来のまちづくりを意識しながら議論</li> <li>市の土地区画整理事業計画に対する提言書(13/3)</li> <li>事業についてだけでなく、地区の将来像を主眼にした計画を提言</li> <li>まちづくりサロンの開催(13/7)</li> <li>一般住民の要望を収集するために、月1回の開催</li> <li>事務局から案内広報を配布</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「神戸まちづくり研究所」による支援</li> <li>会議に参加し、ファシリテーターを務める</li> <li>会議後の月曜日に市の担当課を訪問し、会議での住民の意向を伝えるとともに、市からの返答を住民にフィードバックした</li> <li>提言内容の取りまとめを支援</li> <li>「サロン」の開催を提案し、幅広い層の意見聴取の場を設定した</li> <li>「近畿大学」による事務局支援</li> <li>学生(院生)が事務局に駐在し、広報作成などを対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域のまちづくり協議会に参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興に特化した住民協議会が発会する</li> <li>復興事業に対する提言を主軸としながら、将来的なまちづくりをイメージしながら住民協議を進めた</li> <li>協議会の会議とは別途、地域住民を対象にしたサロンを開始し、定期的な住民意見の聴取の場を取った</li> </ul>
<b>黎明期</b> (2013.8~ 2014.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域を語る会の開催(13/12)</li> <li>まち協議会、住民以外に、市役所職員やUR等の復興事業関係者も交えて、鹿折地区の課題や将来についての意見交換・GDを実施</li> <li>鹿折地区のブランドデザイン決定への提言(14/3)</li> <li>まち協でまとめた「12の提言項目」を市に提出</li> <li>まちづくりサロンの開催を引き続き実施し、住民の要望や意見聴取を続けている</li> <li>協議会の体制変更の兆し(14/6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「神戸まちづくり研究所」による支援</li> <li>語る会の開催を提案</li> <li>ブランドデザインの取りまとめを支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域を語る会に参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>これまでの協議結果・サロンでの意見をふまえて、地区の復興デザインを策定した</li> </ul>
<b>その後</b> (2014.4~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>まちづくりサロンにおいて、被災地区以外の行政区の住民も協議会に参加する必要性が住民側から提起される</li> <li>その他、委員についても若い世代を入れるべきなどの意見が出される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「神戸まちづくり研究所」による支援</li> <li>語る会の開催を提案</li> <li>ブランドデザインの取りまとめを支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域を語る会に参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>サロンの活動を通して、住民意見の集約を継続している</li> <li>協議会の体制が、若者や被災していない住民を巻き込むなど、地区全体の議論に発展する兆候を見せている</li> </ul>



# ■震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

## 【1】調査対象地域

地域名称	宮城県 気仙沼市 鹿折地区			
地域範囲	鹿折全域			
被害状況	犠牲者	不明	被災世帯率	不明
震災前の人口・世帯	人口: 2,700人	世帯: 1,037世帯	(平成22年国勢調査)	

## 【2】地域特性 (平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合	
～19歳	14.6
20～34歳	10.8
35～64歳	39.3
65歳～	35.3
出生時～	13.7
不明	1.6

居住期間割合	
～9年	27.8
10～19年	10.8
20年～	46.1
出生時～	13.7
不明	1.6

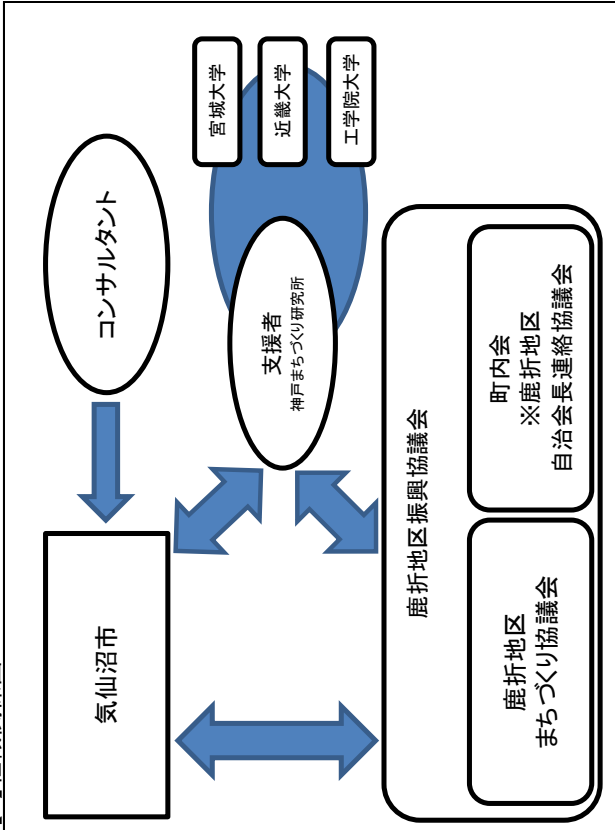
従業地割合	
自宅	20.4
自市町村	74.3
他市町村	5.3

通学地割合	
自市町村	95.6
他市町村	4.4

産業別人口割合	
1次産業	1.9
2次産業	32.9
3次産業	65.2
その他	0.0
(再掲)	
地縁産業	8.5
その他	91.5

事業所数割合	
1次産業	0.0
2次産業	43.8
3次産業	56.3
その他	0.0
(再掲)	
地縁産業	0.0
その他	100.0

## 【3】組織関係図



## 【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織	2011				2012				2013			
				1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
震災以前	・地区内の26の行政区で町内会活動を行っており、各地区を統括する「復興協議会」が機能していた ・26の行政区の内、14の行政区が被災 ・選挙所の運営は自治会が主となって行つた	・阪神淡路大震災で、被災した地区の復興まちづくりを支援していた ・気仙沼市内の住民の要望を受けて、鹿折地区の復興まちづくり支援を開始する ・町内会に復興に特化した協議体の設立を提案するも、既存の自治組織の理解を得られなかった ・「まちづくり協議会」「まちづくりサロンの」会議に参加し、ファシリテーターを務める ・会議で出た課題や要望については、直ぐに行政の担当課と共有していた	・伝統的な町内会運営を行っていた												
緊急期	・市内の地区の影響により、急速に「鹿折地区まちづくり協議会」が発立する ⇒役員を中心とした議論だけでは、抽出される課題が狭まってしまう ⇒一般の住民を対象とした「まちづくりサロン」を開催し、月回の住民からの意見聴取の場を設定した	・「まちづくり協議会」の会議に参加し、ファシリテーターを務める ・協議で出た課題や要望については、直ぐに行政の担当課と共有していた	・気仙沼市の復興計画を策定する												
転換期	・協議会、サロンの議論を踏まえ、「グラウンドデザイン」を策定し市に提出した ⇒策定にあたり、住民、役所、コンサルを巻き込み、地域を語る会を開催し、鹿折地区についての意見交換を行った	・「まちづくり協議会」の会議に参加し、ファシリテーターを務める ・協議で出た課題や要望については、直ぐに行政の担当課と共有していた	・市内に行政主導でまちづくり協議会を設置し始める ※鹿折地区では、行政主導の設置が安易となり、住民主導での協議会設置が加速した												
黎明期	・協議会、サロンの議論を踏まえ、「グラウンドデザイン」を策定し市に提出した ⇒策定にあたり、住民、役所、コンサルを巻き込み、地域を語る会を開催し、鹿折地区についての意見交換を行った	・「まちづくり協議会」の会議に参加し、ファシリテーターを務める ・協議で出た課題や要望については、直ぐに行政の担当課と共有していた	・市内に行政主導でまちづくり協議会を設置し始める ※鹿折地区では、行政主導の設置が安易となり、住民主導での協議会設置が加速した												
その後	・まちづくりサロンを継続し、住民委員の聴取を続けている	・「まちづくり協議会」の会議に参加し、ファシリテーターを務める ・協議で出た課題や要望については、直ぐに行政の担当課と共有していた	・市内に行政主導でまちづくり協議会を設置し始める ※鹿折地区では、行政主導の設置が安易となり、住民主導での協議会設置が加速した												

## 2-8. 宮城県南三陸町志津川地区

### (1) 地区の状況

南三陸町は、2005年に志津川町と歌津町の合併により誕生した。志津川地区は、志津川湾に沿う国道45号と、内陸の登米市方面との主要道である国道398号が接続する交通結節点とJR気仙沼線の志津川駅を核として、志津川湾に接するエリアに旧町役場や商工業・住居が集積した地区である。丘陵や山がこの地域を取り囲むような地形となっており、町の西側は北上山地につながる。公立志津川病院をはじめ官公庁の出先機関が設置される広域行政拠点でもあった。

産業は漁業・農業であり、周辺はリアス地形の半島であることから釣りや海水浴などのレジャーにも適したエリアもある。

震災前の人口は、8,180人、世帯数は、2,716世帯であった（2010年国勢調査）。

### (2) 被災状況

周辺には丘陵や山が接しており高台を有する地形であった。また、この地域は古くから津波災害を繰り返し体験しており地震と津波の関係性については危機意識が高い地域でもあった。それでも、人口集積は、志津川湾の湾奥に面した低地や河川沿いに発達していたため、東日本大震災による大津波は市街地に壊滅的な被害を与えた。

震災犠牲者数は、326人、行方不明者数は、103人（2011年4月現在）。

応急仮設住宅は、町全体では58団地に、2,195戸が整備された。そのうち、志津川地区には、22団地に648戸が建設された。

### (3) 住宅再建状況

詳細不明。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 旧町から続く伝統的な町内会による地域運営を行っていた。
- 志津川地区は町内では市街部にあたり、住民同士の繋がりは希薄であった。

#### ① 住民組織の活動

志津川地区には31の行政区が存在しており、それぞれに町内会長と町内会が設置されていた。ただし、志津川地区は町内の中では「市街部」にあたる地域であり、沿岸の漁村部に比べれば町内会などの地縁による繋がりは希薄であった。

#### ② 行政の活動

南三陸町は、2005年の平成の大合併により旧志津川町と旧歌津町が合併し発足した経緯がある。そのため、各行政区での住民活動も、旧町の行政区をそのまま踏襲した形態として存続させ、各町内会へ交付金を付与して地区における清掃活動などを対応させていた。

#### 【緊急期】 2011.3～2012.4

- 従前のコミュニティが希薄であったため、避難所や仮設住宅へのコミュニティ形成に影響は与えなかった。

■宮城大学の復興推進制度により、地元住民による支援活動が開始する。

**<希薄なコミュニティと地元の推進員による活動>**

① 住民組織の活動

避難所や仮設住宅への入居は従前のコミュニティを配慮しない形式での入居となった。しかし、従前のコミュニティ自体の繋がりが希薄であったため、避難所等での運営母体に大きな影響を与えることは無かった。

震災の影響から、町内会の中でも解散をする会も発生し、町内会が以降の住民協議の場として機能することは無かった。

② 支援組織の活動

2011年10月から宮城大学による復興推進員の派遣が決まり、志津川地区内の住民の立候補により、地元住民による地域支援が開始する。

③ 行政の活動

2011年12月に復興計画を策定した。

**【転換期】 2012.5～2013.5**

■志津川のみ行政主導でまちづくり協議会が発会した。

■住民側から女性や若者を協議に参加させるべきとの方向性が出される。

■宮城大学の復興推進員の支援により「復興みなさん会」や「カモメの虹色会議」など、公的なまちづくり協議会とは別組織の住民同士が意見交換をする場が設置された。

■行政側が住民協議を復興事業だけに括らない方針で協議会が運営された。

**<住民主体の協議の場の創出>**

① 住民組織の活動

2012年5月に志津川地区の「まちづくり協議会準備委員会」が発会した。町内の別地区においては住民主導で発会したものの、志津川地区では行政主導で設置された。

発会時のメンバー構成は、高齢の男性が主となっていたが、委員会の中で住民側から「次世代の担い手」を入れるべきとの提案があった。

2012年10月に「まちづくり協議会」が発会する。準備委員会での提案を受けて、女性を含めた委員構成で発会した。

高台移転や区画整理といった、行政が行う復興事業の住民の合意形成の場として設置され、「高台移転」「産業再生」「公園」の3つの部会が行政からの提案によって組織された。

2013年5月には宮城大の復興推進員で、まちづくり協議会の委員を兼任していた住民によって、一般住民のための勉強会の位置づけとして「カモメの虹色会議」が設置された。この会は、公的な会議である「まちづくり協議会」では、一般の住民が参加・発言しにくい状況を踏まえ、よりフランクな意見を聴取し、住民の復興まちづくりに向けた意欲を増強するために開催された。メンバーは20～30代の若い世代が多い。

② 支援組織の活動

宮城大学の復興推進の活動として「復興みなさん会」が設立される。月2回の頻度で、南三陸町内外に点在している避難所・仮設住宅を廻り、地元住民の繋がりを絶やさないよ

うにする目的のために活動を行った。お茶会や屋外での軽作業など、様々な活動を通して地域住民の意見を集約し、まちづくり協議会や行政への情報提供を行っていた。

行政が主導して発会したまちづくり協議会には、地元のNPOである「南三陸復興推進ネットワーク」が町から委託を受けて事務局運営を支援した。

### ③ 行政の活動

2012年5月に町内の別地区において、まちづくり協議会が住民主導で発会しているのに対し、志津川地区では動きがなかったことを危惧し、行政主導で準備委員会を発会した。その後、まちづくり協議会へと進む際に、「高台移転」「産業再生」「公園」の3部会で構成することを提案し、協議会発会の当初から、復興事業だけではなく、跡地利用や長期的な復興まちづくりを見据えた協議会を想定していた。

### 【黎明期】 2013.6～2013.11

- 住民が自らを活動主体とする、まちづくり提言書を提出した。
- まちづくり協議会が更に復興まちづくりを意識した組織に再編した。
- 住民（推進員）による活動を評価し、取り込んでいく柔軟な行政対応。

#### <住民の自発的活動を前提としたまちづくり提言書>

#### ① 住民組織の活動

2013年11月に「まちづくり協議会中間提言書」を行政に提出した。これまでの協議会や部会、さらに住民主体での会議・活動を通して、志津川の将来的な復興イメージについて、あくまで「住民主体」で活動を実施していくことを前提とした上で、行政への提言を取りまとめた。

#### ② 行政の活動

2013年10月に、住民向けの災害公営住宅の説明会である「くらしの懇談会」を開催した。開催において、宮城大学の復興推進員の活動である「復興みなさん会」に、懇談会の運営を委託している。

背景には、推進員が行ってきた、みなさん会や虹色会議といった住民主体での会議運営が、住民の復興事業・復興まちづくりへのポジティブな参加意欲を形成していることが評価されたことに依拠している。

### 【その後】 2013.12～

2013年にとりまとめた中間提言書に対するアクションプランを実施していく予定となっている（2014年9月時点）。

2014年4月にまちづくり協議会の組織変更が行われ、中間提言書が求められたことを契機に、3部会が「輝く未来づくり部会」に統合され、より将来的な復興まちづくりを意識した組織編制へと移行した。

#### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた志津川地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 従前から自治会機能はあるものの、町内でも市街部に属していたことから参加率は低く、震災の影響で解散する町内会が存在するなど、震災後の住民の合意形成の基盤にはならな

かった。

- ② 上記の影響もあり、町内の他地区では住民主導でまちづくり協議会が立ち上がるも、志津川地区内においては立ち上げが遅れ、行政の主導によって協議会が設立した。
- ③ 協議会は立ち上げ当初から女性の参加を促し、復興事業のみに拘らず、跡地利用や将来的なまちづくりを視野に入れるなど、行政主導とはいえ、幅広い住民の意見を反映することに配慮を置いていた。
- ④ 協議会から出された中間提言書は、志津川地区の将来的な復興に向けて「住民が自分自身で実現可能なこと」についてまとめたものとなっており、単なる提言・要望ではなく次年度以降のアクションプランを見越した具体的な内容まで昇華できていた。
- ⑤ 住民協議の場の設置において、「復興みなさん会」や「カモメの虹色会議」など、一般住民も参加しやすい場を設置したり、会の進行も「議論」を進めるだけでなく、住民・行政・コンサルなど復興にかかわるアクターの信頼関係を重視するなど、関係者全体に配慮された場が創出されていた。

#### (6) 復興支援団体の役割と特徴

復興支援団体である「宮城大学復興推進員」は3年間にわたり、次のような役割を担ってきた。

- ① 宮城大学の復興推進員としての立場は、支援者の一側面に過ぎず、地元住民であることを活かし、場の状況に応じて、「宮城大学の復興推進員」や「まちづくり協議会の委員」といった様々な立ち位置から、最も効果的な関わり方を模索して内部からの支援を行った。

# 「南三陸町志津川地区」の復興プロセス

※カッコは(年/月)

フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
震災前 (2011.3.10 まで)	<ul style="list-style-type: none"> <li>地区内の町内会などで活動</li> <li>避難所、仮設に入居</li> <li>元のコミュニティは意識されずにバラバラに入居</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「高城大学の「復興推進員」の支援(11/10)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>町内でも「市街地」のため、行政区や契約会があっても、漁村部などに比べれば繋がりは薄かった</li> </ul>
緊急期 (2011.3.11 ～2012.4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「まちづくり協議会準備委員会」が発足(12/5)</li> <li>行政主導で設置</li> <li>当初のメンバーは高齢男性ばかりだったが、会議の中で次世代の担い手(若い女性)を入れる方針が出る</li> <li>「まちづくり協議会」が発足(12/10)</li> <li>女性も含めたメンバーで協議会を構成</li> <li>高台移転や区画整理が主要なテーマ</li> <li>「高台移転」「産業再生」「公園」の3つの部会</li> <li>行政やコンサル主導で運営</li> <li>「カモメの虹色会議」が発足(10/6)</li> <li>公の協議会には参加しにくい住民のために、協議会のメンバーが設置</li> <li>特に20～30代の若いメンバーが多い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「復興みなさん会」を設立(?)</li> <li>月に2回、各地に点在する避難所で住民との懇談会を実施</li> <li>お茶会をメインにするなど女性の参加が多い</li> <li>住民の意見を聴取して会議運営、役場への情報提供を専任</li> <li>様の種ひるいなど、話し合いだけに限らず、様々な活動を展開する</li> <li>「南三陸復興推進ネットワーク」による支援(12/9)</li> <li>2012/5に町内のメンバーで設立</li> <li>町からの委託で事務局運営を支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政主導で協議会を発会(12/5)</li> <li>町内の他の地区では住民主導で発会</li> <li>志津川のみ運れたため、行政からサポート入れ</li> <li>部会については行政からの提案</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティは意識されずに避難生活を送ったが、従前の繋がりが復活したわけではないので、特に隣近所はならなかった</li> </ul>
転換期 (2012.5～ 2013.5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「まちづくり協議会中間提言書」提出(13/11)</li> <li>提言内容については、住民が実施主体として担える内容についてを提言</li> <li>提言内容に対するアクションプランを2014年度に策定予定</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>「くらしの懇談会」を開催(13/10)</li> <li>住民向けの災害公営住宅の説明会</li> <li>運営について「復興みなさん会」に相談、補助を求める</li> <li>お茶会を実施して、住民との協和を目指した運営</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政前で過去の会議で住民と衝突した過去があり、住民との距離感をつかむことに苦慮していた</li> <li>住民側での協議会の水面下の活動に触発されて運営方法を参考にするなど、まちづくり協議会の立ち位置が大きくなる</li> </ul>
黎明期 (2013.6～ 2013.11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「まちづくり協議会」の体制変更(14/4)</li> <li>3部会が「輝くみらいづくり部会」に統合され、まちづくりについての総合的な協議会が運められる</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>2013年に定めたアクションプランを実現させていく段階</li> </ul>
その後 (2013.12～)				



## 2-9. 宮城県東松島市野蒜地区

### (1) 地区の状況

地勢的には仙台市と石巻市の間に位置するので、特定名勝に指定された場所もあり豊かな自然に恵まれた静かな地域で都市部への通勤者が多く、週末は近郊都市（仙台や塩釜）に出かけるベッドタウンであった。そのため建設業、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業、医療福祉事業の従事者が多い。比率は高くないが農林漁業者も重要な産業となっていた。

東名漁港は種ガキや養殖カキも出荷し、「松島カキ」としてブランド化していた。

震災前の人口は、2,527人 世帯数は、819世帯であった（2010年国勢調査）。

地区には、市街化区域に指定された区域に住む外部からの移住者と市街化調整区域に住む従来からの住民が混在しており、震災前から地域での人間関係が課題であった。

### (2) 被害状況

被災は沿岸部全体に及び被災家屋は全壊1,591棟、大規模半壊335棟、半壊134棟で、震災犠牲者は511人であった。ほとんどの住民及び住民拠点が被害を受けた。

### (3) 住宅再建状況

仮設住宅入居者数は458世帯である。

地区内（野蒜北部丘陵団地）への高台移転により270世帯が自力再建、170世帯が災害公営住宅への入居、約480世帯が現地再建を検討している。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 震災前から住民組織として「野蒜まちづくり協議会」が存在しており、野蒜市民センターを運営しながら地区住民の交流を中心とした各種行事を行っていた。
- 東松島市は、まちづくり委員会や協働のまちづくり市民委員会を設置して、まちづくり基本条例を策定したが、住民同士の話し合いにはほとんど参加しなかった。

#### ① 住民組織の活動

野蒜地区内には12の行政区（浅井、中下、新町、亀岡東、亀岡西、亀岡南、洲崎、東名元場、東名新場、新東名北、新東名南、大塚）が存在しており、それぞれに行政区長と自治会が設置されていた。

まちづくり組織として2005年にまちづくり委員会ができ、2008年には「野蒜まちづくり協議会」となり、野蒜地区内の12の各行政区長が中心となって運営していた。当時はまちづくりとは何かの共通理解もなく、祭りや運動会、防犯パトロールなどの活動が中心だった。

東松島市は「指定管理者制度」により、各地区の市民センターの運営をそれぞれのまちづくり協議会に委託していた。野蒜市民センターも、野蒜まちづくり協議会が運営に携わり、地元の人材を雇用して事務局機能を担い、社会教育事業やお祭り、運動会、防犯パトロールなどの活動が中心だった。

#### ② 行政の活動



2005年の二町村合併を機に、市としては逼迫する市財政を背景に「市民協働」を推進し、その後、「まちづくり委員会」「協働のまちづくり市民委員会」を設置し、2008年には「東松島市まちづくり基本条例」を制定した。翌年から「地域まちづくり交付金制度」をスタートさせた。ただ、市役所は住民同士の話し合いの場にはほとんど出席しなかった。

#### 【緊急期】 2011.3～2012.4

- 緊急期は住民がバラバラになり、市民センターが再開するまでは、震災前にあった「野蒜まちづくり協議会」が中心になり、避難所をまわり住民の確認や再建に向けての要望を聞き、「高台移転要望書」を作成し市に提出した。この要望書は避難所避難者の意見が中心だったので在宅避難者の意見が反映されないという課題が残った。また、野蒜市民センターが再開して、住民名簿の作成に取組み、10月に完成し住民の所在が明らかになった。
- 復興支援団体として、8月に「JICA 地域復興推進員」が現地に入り、地区懇談会や野蒜市民センターの支援を行い、野蒜まちづくり協議会の事務局を担当した。
- 行政は、6月に「東松島市復興基本方針」を策定した。野蒜地区の復興は、高台への「防災集団移転」を計画。その後、住民アンケートや防災集団移転に関する説明会を行うと同時に、有識者委員会を開催して12月に「東松島市復興まちづくり計画」を策定した。
- この頃までは野蒜地区の復興は行政主導で進められ、高台移転希望者だけではなく現地再建希望者が出たこともあり、住民の中に地元での話し合いを持ち、住民目線の要望を出さなければいけないといった意見が出始めた。

#### <復興に向けての新たな気づき>

##### ① 住民組織の活動

避難所にはばらばらで入居したためにコミュニティが分断された。そのために元の住民間で連絡を取り合うのは大変だったが、元々のまちづくり協議会のつながりがあったので、協議会のメンバーが中心になり、避難所をまわり住民の状況を確認し、要望を聞いた。

2011年5月には元々あった12の行政区区長と野蒜まちづくり協議会の会長と役員の総意で高台移転に関する要望書を市に提出した。ただ、この要望書には在宅避難者の意見が反映できていなかったののでその後に課題を残すことになった。

2011年7月の野蒜市民センターの再開により、2011年10月に住民名簿が完成した。また、野蒜まちづくり協議会が再開し、住民協議の場ができたが、住民アンケートや地区懇談会、説明会など全て市が主導で実施したため、地元での話し合いの場が無く、住民目線の要望が出てこないことに、住民の間で危機意識が芽生え始めた。

野蒜市民センターは「指定管理者制度」により、運営は「野蒜まちづくり協議会」に任されている。

##### ② 支援組織の活動

緊急時にはボランティアが入り、被災住宅の泥のかきだしなどを行っていた。8月には「JICA 地域復興推進員」の支援が開始される。当初は地区懇談会の支援から始めたがその

後、市役所を通じて市民センターの支援を開始し、野蒜まちづくり協議会の事務局機能を行った。

「JICA 地域復興推進員」の役割は、主に次の3点である。

「合意形成」：住民意見や提言書のとりまとめ、勉強会の実施など。

「コミュニティ形成」：野蒜まちづくり協議会と協力し、被災前から実施していた各教室の再開や、住民交流企画、復興祭の開催など。

「情報発信」：住民代表と市役所、コンサルタントと協力し、各部会の議事録配布資料や「野蒜復興新聞」を発行し、全1,300世帯に配布している。

またホームページでの情報発信を担当している。

### ③ 行政の活動

6月には「東松島市復興基本方針」を策定し、その後、住民アンケートや地区別懇談会を実施した。並行して6月から復興まちづくり有識者委員会を開き、12月には委員会の答申を受けて「東松島市復興まちづくり計画」を策定した。11月には第1回の防災集団移転に関する説明会を開催した。

### 【転換期】 2012.5～2012.10

■在宅避難者の現地再建希望者が多くなり、高台移転意向者との意見の違いも顕在化したため、再建には住民の考え方を入れた要望を出さないと考え、新たな住民協議の場が必要になり、2012年7月に「野蒜まちづくり協議会復興部会」を立ち上げた。

■復興部会では2ヶ月間の集中議論を経て、2012年10月に市に「提言書」を提出した。

■「JICA 地域復興推進員」は引き続き、野蒜まちづくり協議会の事務局や復興部会の事務局機能を担当し、提言書の作成に携わった。「野蒜復興新聞」の発行など情報発信も行った。

■復興部会の設置時には、「宮城大学」が参画し、「JICA 地域復興推進員」と協働して提言書の作成など様々なアドバイスを行った。

■行政は、引き続き集団移転に関する説明会を開催したが、「野蒜まちづくり協議会復興部会」の提言を受けて住民協議の場の必要性を考え始めた。

### <住民主体による再建のターニングポイント>

#### ① 住民組織の活動

在宅避難者の現地再建希望が多くなり、住民協議の場が必要との認識から野蒜まちづくり協議会では、2012年7月に「野蒜まちづくり協議会復興部会」を立ち上げた。

復興部会では、4班（復興・産業振興・教育施設・医療福祉）に分かれて2ヶ月間で延べ21回の議論を集中的に行い、必要最小限の実現できることを中心にして、現地再建や土地所有者の立場を考慮して跡地利用なども入れた提言書をまとめて10月に市長に提出した。

#### ② 支援組織の活動

「JICA 地域復興推進員」は野蒜まちづくり協議会など住民協議の事務局として、議事録作成や「野蒜復興新聞」の発行などを担当した。

「野蒜まちづくり協議会復興部会」の発足時に市の紹介により、野蒜まちづくり協議会の顧問として宮城大学が参画した。主な活動は、「JICA 地域復興推進員」と連携して復興会議におけるアドバイスや意見集約及び野蒜地区提言書策定などの支援を行った。

③ 行政の活動

集団移転に関する説明会や集団移転に関する個別相談を実施した。2012年10月には、(一社)「東松島みらいとし機構(HOPE)」を発足させた。この組織は、行政と地域コミュニティ、地域産業及び民間企業の「中間組織」であり、復興に役立ちたい企業のリソースと、市や市民のニーズをマッチングさせる機能を果たす。

**【黎明期】 2012.11~2014.3**

■行政は、野蒜まちづくり協議会復興部会の提言を受けて、これまで市が主導で進めてきた再建計画を住民と一緒に協賛する場の必要性を感じて、野蒜まちづくり協議会復興部会と協働で2012年11月に「野蒜地区復興協議会」を設立した。

■運営は市と復興部会、支援者が一体となって進めている。

**<復興計画を進行させるために住民の考えを取り入れた>**

① 住民組織の活動

高台移転部会において議論を進め、将来のまちにおけるルール作りについても検討段階に入る。

② 行政の活動

2012年11月に東松島市は、「野蒜北部丘陵団地と野蒜地区の復興計画を作成し復興を促進すること」を目指して、野蒜まちづくり協議会復興部会を発展的に「野蒜地区復興協議会」として立上げた。構成メンバーは、野蒜地区の自治会や関係機関より役員が推薦され、5つの専門部会「復興部会(跡地利用の計画策定)」「医療福祉部会」「産業振興部会」「教育施設部会」「高台移転部会(野蒜北部移転団地の計画策定)」を設けて本格復興に向けて、まちづくり計画の検討、土地利用計画、移転先宅地決定ルール検討などを協議することになった。各部会には住民が任意で参加できる。資金は市からの補助金を活用して運営されている。

(5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた野蒜地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

① 緊急時にはそれまでにあった住民組織が機能し、「JICA 地域復興推進員」の支援を受けながら復興に向けて活動したが、コミュニティがバラバラになり住民全体の意見集約ができなかった。その中で「野蒜市民センター」の運営に、「指定管理者制度」の活用で住民が携わることができたことは、緊急期には機能したと思われる。

② 復興計画づくりは行政主導で行われたが、集団移転中心の計画が立案され、現地再建希望者の意見が反映されたものではなかった。

③ 緊急期から復興期にかかる頃に、住民の意見をまとめる必要があることに気がつき、住民主体の協議の場を設けたことが一つのターニングポイントになった。

- ④ 市に対する提言書の提出が行政を動かし、住民と行政が一体となった組織を作り、再建に向けて協議を進めている。

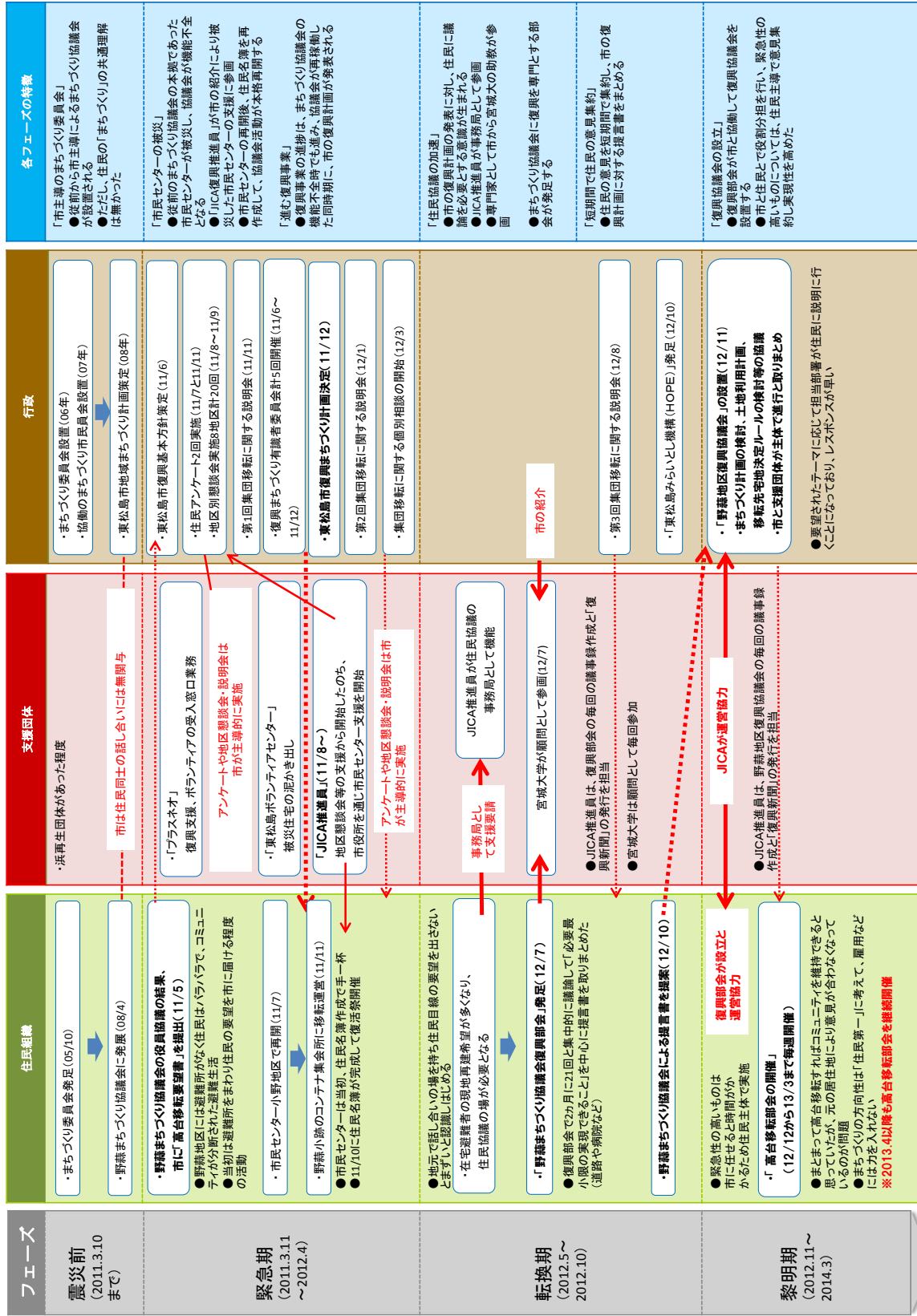
(6) 復興支援団体の役割と特徴

復興支援団体である「JICA 地域復興推進員」は3年間にわたり、次のような役割を担ってきた。

- ① 緊急期にはバラバラになったコミュニティの一体化と市民センター再開に向けて尽力し、再開後は、「野蒜まちづくり協議会」と協力して住民協議の場において事務局機能を果たし、住民からの意見の吸い上げや様々な市民向けのイベント活動を行った。
- ② 住民主体のまちづくり組織の立ち上げ期には、宮城大学の助教と協力して復興に向けて住民全体の意見を集約するべく「野蒜まちづくり協議会復興部会」の立ち上げに協力し、事務局機能を要請され、議論の場に参画して意見を聞くとともに、自ら意見を述べて、「提言書」の作成に携わった。
- ③ 住民組織が立ち上がり、復興に向けて現地再建・移転再建に向けた検討期には、住民主体での復興を推進すべく、野蒜地区復興協議会が発足したが、その設立に尽力した。その後は、組織の運営に協力して事務機能を担い、会合の議事録や情報発信、住民のための地区の行事などを開催・運営をしている。
- ④ 「JICA 地域復興推進員」は、住民組織の事務局として住民協議の支援を行いながら、行政との連絡調整も実施していた。

# 「東松島市野蒜地区」の復興プロセス

※カッコは(年/月)





## 2-10. 宮城県東松島市宮戸地区

### (1) 地区の状況

東松島市は、2005年に矢本町と鳴瀬町の合併により誕生した。地勢的には、仙台市と石巻市間に位置し、南西側は多島海である松島湾に接し、石巻市に接する矢本地区では仙台以西の砂浜地域と同様の海岸線を有する地形となり特徴が分かれている。特定名勝に指定される地域や豊かな自然に恵まれた静かな地域が多い上に都市部への通勤者が多く、週末は近郊都市（仙台や塩釜）に出かけるベッドタウンであった。そのため建設業、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業、医療福祉事業の従事者が多い。また、比率は高くないが農林漁業も重要な産業となっていた。

宮戸地区は、松島湾側の多島海の一部で陸繋島として湾内で最も大きな島である宮戸島にある。島のほとんどは山地で平地は限られ、海岸線はリアス地形の半島と同様に入り組んでいる。周辺は「奥松島」と呼ばれすぐれた眺望を持っており、島の頂上にあたる大高森からの眺めは松島四大観と称される。そのため釣りや観光のレジャーを見込んだ民宿経営が多く、牡蠣を中心とした養殖業も盛んである。

震災前の人口は、950人、世帯数は、256世帯であった（2010年国勢調査）。

### (2) 被災状況

東日本大震災による津波被害は、宮戸島に点在する浜や養殖棚（筏）に大きな被害を与え、地形的に限られた地域で行われていた田畑にも海水による塩害やがれき等の混入による打撃があった。

震災犠牲者数は不明。

応急仮設住宅は、市全体で1,753戸整備され、入居は、1,692戸で、4,344人であった（2012年6月現在）。

### (3) 住宅再建状況

詳細不明。

### (4) 復興プロセスの概要

#### [震災前]

- 震災前から住民組織として「宮戸コミュニティ推進協議会」が存在しており、宮戸市民センターを運営しながら地区住民の交流を中心とした各種行事を行っていた。
- 各浜による対抗意識や独自文化が異なっていた。

#### ① 住民組織の活動

宮戸地区には5つの行政区があるが、地元では各浜での分類が一般的であり、「里浜」「月浜」「大浜」「室浜」の4つの浜に分かれていた。

まちづくり組織として2007年に「宮戸コミュニティ推進協議会」が設立され、東松島市から宮戸市民センターの指定管理を受けて、地区における住民活動の事務局機能を担っていた。

一方で、宮戸地区では海苔の養殖をはじめとする漁業（養殖業含む）が盛んであり、漁業権が各浜に任されていたことから、浜同士での対抗意識や文化の違いが根強く、お祭りといった地域イベントも、基本としては浜毎での開催となっていた。

## ② 行政の活動

2005年の二町村合併を機に、市としては逼迫する市財政を背景に「市民協働」を推進し、その後、「まちづくり委員会」「協働のまちづくり市民委員会」を設置し、2008年には「東松島市まちづくり基本条例」を制定した。翌年から「地域まちづくり交付金制度」をスタートさせた。ただ、市役所は住民同士の話し合いの場にはほとんど出席しなかった。

### [緊急期] 2011.3～2011.12

■居住地区のほとんどが壊滅する被害

■避難所の運営はコミュニティ推進協議会が主体となるも、実質的な作業については浜毎で分担することによって、地区により分業化していた

■従前に無かった合同イベントの開催と市民センターの早期復旧

■支援者による地域に密着した活動の開始

#### <地域イベントの早期開催>

## ① 住民組織の活動

4つの浜の内3つの浜で壊滅的な被害となった。被災エリアには住民活動の中心であった市民センターも含まれており、各浜とも宮戸小学校に避難した。

避難所の運営は、コミュニティ推進協議会が主体となるも、被災住民自身で行う避難所の掃除や軽作業といったものは、各浜での持ち回りとなり、避難所の部屋割りも浜で分かれる状況であった。

2011年7月に、宮戸地区で初めて4つの浜合同での夏祭りが外部からの支援者によって開催された。以降、合同での夏祭りについては例年のイベントとなっており、外部からの支援が年を経るにつれて少なくなる中、徐々に地元の住民を中心としたイベントになってきている。

2011年10月には、被災した市民センターが復旧し、2ヶ月に1回発行される広報紙などの編集が再開された。

## ② 支援組織の活動

2011年7月からJICA東北支部が公募した「復興推進員」が、2011年8月より宮戸地区への支援に参加することとなった。

推進員の役割としては、毎週月曜～金曜日の5日間、宮戸地区を訪問して住民のニーズを汲みながら復興の支援をすることであった。

宮戸地区に入った当初は、市民センターでの復旧に向けた手伝いや、支援物資の仕分けなどの軽作業が主となっていたが、推進員自身の元自営業者としての経験を活かし、被災した漁業者の再建に向けた助成金獲得や販路拡大のための支援を行った。

## ③ 行政の活動



2011年6月には「東松島市復興基本方針」を策定し、その後、住民アンケートや地区別懇談会を実施した。並行して2011年6月から復興まちづくり有識者委員会を開き、2011年12月には委員会の答申を受けて「東松島市復興まちづくり計画」を策定した。

#### 【転換期】2012.1～2014.1

- 住民が主導して復興まちづくり委員会を設置し、市が後付で予算化した。
- 協議会での復興まちづくりについての議論は、各浜での狭義の復興から脱却できず、宮戸地区全体を通じた議論に発展しなかった。
- 推進員の支援もあり、地区のイベントは定期的な開催が実現した。

#### <地区全体の議論と浜個別の議論の並行線>

##### ① 住民組織の活動

2012年1月に宮戸地区復興まちづくり委員会が住民主導で設置された。仮設住宅から一般住宅への早期転換を望む住民意思により、宮戸コミュニティセンターを中心に、住民・行政・コンサルタントを交えた組織となった。住民のメンバーは各浜の区長や家長といった高齢の男性に偏った構成となっており、協議のテーマについては各浜で行われている復興事業が主要なテーマであった。ただし、自分が属する浜以外の状況についての関心は薄く、各々が自分の浜に関する意見を述べる場となっていた。

委員会は2013年4月までに全6回が開催され、年度が切り変わるタイミングで、東松島市の事業として予算付けされた「宮戸まちづくり協議会」へと再編された。ただし、メンバー構成については復興まちづくり協議会からの変更は行われなかった。

2012年8月、2013年8月に第2・3回の宮戸夏まつりが開催され、宮戸地区全体のイベントとして定着し始めている。また、夏祭りの準備委員会については、まちづくり協議会と異なり各浜の若手のメンバーが主体となって活動している。

2012年10月から、JICA地域復興推進員の支援を受けながら、市民センターが運営するカフェレストラン「げんちゃんハウス」をオープンし、地域の食堂として、また地元の特産品を扱う販売所として営業を開始した。

##### ② 支援組織の活動

2012年1月より開始したまちづくり委員会、まちづくり協議会に対して、事務局として参画していた市民センターへのサポートとして、JICA地域復興推進員が支援を行った。支援内容としては、委員会の議事録をまとめることと、協議内容を市民センターから配布されている広報紙のコラム欄に掲載することであった。

また、2012年8月の第2回宮戸夏まつりから実行委員として、運営準備を支援した。

2012年10月から営業開始した「げんちゃんハウス」に対しては、オープンのための助成金の取得や、実際の店舗内での営業支援を行った。

行政が主導している、集団移転に関する住民説明会においては、まちづくり協議会での推進員の活動を受けて、行政側から推進員へ参加の依頼があり、まちづくり協議会と同様に議事録の作成などを支援した。

##### ③ 行政の活動

2012年12月から集団移転に関する住民説明会を実施し、2013年3月からは各浜での説明会を実施し、JICA 地域復興推進員に説明会への参加を打診した。

2012年1月に住民主導で立ち上がった復興まちづくり委員会に対しては、2013年6月から東松島市の事業として予算付けを行った。

#### 【黎明期】2014.2～

- 住民アンケートによって、これまで協議に参加してこなかった若者や女性の意見の聴取に成功した。
- 行政の事業が終了したことにより、復興についての住民協議の場が消失し、協議が停滞した状況になっている。
- 今後、地域復興の包括的な話し合いをどのように行っていくのかが課題となっている。

#### <住民協議の場の消失>

##### ① 住民組織の活動

JICA 地域復興推進員からの支援もあり、2014年2月に宮戸地区内の15歳以上の全住民を対象としたアンケートを実施した。日常会話の中でのヒアリングなどを除けば、初めて公式的な手法によって地区の若者や女性に対して意見聴取を行った。

2014年3月の第6回まちづくり協議会にてアンケートの結果を報告し、東松島市の事業としてのまちづくり協議会は解散となった。

以降、2014年7月時点まで、改めてのまちづくり協議会が発会されないままの状態が継続している。

##### ② 支援組織の活動

住民アンケートの実施や取りまとめをサポートし、2014年8月に実施予定の第4回宮戸夏まつりの実行委員として開催準備を支援する。

##### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた宮戸地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 従前から行政の施策として市民協働のまちづくりが推進されており、宮戸市民センターを中心とした「コミュニティ推進協議会」が設置されていたが、実態としては、各浜の漁業種を中心とした独自の文化が根強い地区であった。
- ② 避難所での生活や、復興事業についての話し合いにおいても、浜を超えて作業や課題を共有することは少なく、宮戸地区としてのまとまりは少なかった。
- ③ 住民協議の場に女性や若者が参加する機会がなく、男性に偏った参加者で協議が進んでいた。
- ④ 地区のイベントは早い段階から開始されており、震災を契機に、初めて4つの浜合同での夏祭りが開催された。

##### (6) 復興支援団体の役割と特徴

支援者である「JICA 地域復興推進員」は3年間にわたり、次のような役割を担ってきた。

- ① 地域内に住む、あるいは週5日間を地区において過ごすなど、外部からの支援者でありながら、地区に定着しようとする試みから支援を開始した。
- ② 市民センターの雑務的な支援をする中で、広報誌の編集や会議録の作成といった文書作成や、被災した事業者などの助成金の取得を支援するなど、一般住民にとっては不慣れな仕事を代行していた。
- ③ 東松島市の推進する、宮戸市民センターを中心とした市民協働のまちづくりと、各浜で培われてきた浜独自の文化といった、宮戸地区におけるダブルスタンダードの住民自治のあり方を理解するのに時間を要した。

# 「東松島市宮戸地区」の復興プロセス

※カッコ内は(年/月)

フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
<b>震災前</b> (2011.3.10 まで)	・「宮戸コミュニティ推進協議会」設立(07年) ●宮戸市民センターを中心に活動 ・4つの浜毎で漁業種を中心とした独自ルールも存在	・「四倉氏」石巻市内で自営業 ●商工会青年部での「街おこし」を実施 ・「四倉氏」経営店が被災⇒廃業(11/3)	・まちづくり委員会設置(08年) ・協働のまちづくり市民委員会設置(07年) ・東松島市地域まちづくり計画策定(08年)	●従前から市主導によるまちづくり協議会が設置される ●一方で、4つの浜の活の漁業種を中心とした独自の文化も根強い地域であった
<b>緊急期</b> (2011.3.11 ~2011.12)	・市民センター被災、4つの浜の内3つが壊滅的被害(11/3) ・第1回宮戸夏まつり開催(11/7) ●宮戸地区で初めて、4つの浜合同でのイベント ・宮戸市民センターが再開(11/10) ●2月に1回の広報紙の発行再開	・「JICA」東松島市への復興推進を公募(11/7) ●四倉氏が立候補⇒決定 ●現地調査の結果、宮戸への支援を決定 ・「励秀会」夏まつりを全面支援(11/7) ・「JICA」四倉氏による現地支援開始(11/8) ●毎週、月～金で宮戸地区を訪問する ●市民センターでの支援物資仕分けや、被災した町内会の法曹事務所書類作成などを支援 ●月浜地区の漁業者再建支援(助成金獲得・販路支援)	・東松島市復興基本方針策定(11/8) ・集団移転に関する住民説明会(11/10) ・宮戸市民センターの再開(11/10) ・東松島市復興まちづくり計画策定(11/12)	●市民協働の中心であった市民センターが被災するも、避難所の運営はセンターの運営を行う推進協議会が担っている ●ただし、避難所における住民の協働は、各浜を1つのグループとして考えられており、浜を超えて作業協力をする動きは少なかった ●震災を契機に「夏まつり」が開催されることになり、宮戸地区で初めての住民全体を巻き込んだイベントとなった
<b>転換期</b> (2012.1~ 2014.1)	・宮戸地区復興まちづくり委員会設置(12/1) ●住民主導で設置(13/4までに全6回実施) ●メンバーは各浜の区長など高齢者が中心 ※まだたつた子一丁は「復興事業」に関するもの ※浜同士が連携した地区全体の議論には発展せず ・細文宮戸まつり開催(12/5) ●東松島郷土歴史資料館が主催 ・第2回宮戸夏まつり開催(12/8) ●支援は減るも実施 ●地区全体から実行委員を集めて開催(若手中心) ・げんちゃんハウスの営業開始(12/10) ●地域の特産品販売所・食堂として運営 ・宮戸まちづくり協議会設置(13/6) ●まちづくり委員会からの継続組織(13/3までに全6回) ●行政の事業として予算付けされた組織として再編 ※メンバーも委員会時と変わらず ・第3回宮戸夏まつり開催(13/8)	・「JICA」四倉氏による支援 ●復興まちづくり委員会には参加・議事録作成支援 ●細文宮戸祭りには実行委員・司会として支援 ●夏まつりは実行委員として支援 ●げんちゃんハウスは助成金獲得・運営を支援 ●集団移転に関する住民説明会に参加 ⇒成業した情報を市民センター発行の広報紙の「コラム」に掲載し、情報共有を図る	・集団移転に関する住民説明会(12/1) ・集団移転に関する住民説明会(12/8) ・各浜での集団移転の個別説明会(13/3-13/7) ●四倉氏への同席を依頼 ・まちづくり協議会を行政の事業として再編(13/6)	●地区のまちづくり委員会が発足されるも、浜別の復興事業についての話が主題となり、浜前と変わらず、浜を超えて宮戸全体をまちづくりの議論には発展しにくい機運であった ●コミュニティデザインとして「げんちゃんハウス」の営業が開始した
<b>黎明期</b> (2014.2~)	・住民アンケートの実施(14/2) ●地区内の15歳以上の住民を対象としたアンケート ●女性や若者などの意見聴取 ・第6回宮戸まちづくり協議会 会議(14/3) ●アンケート結果の報告 ●行政の事業としては最終回となる ⇒以降、継続した協議会は発足されない状態が続く	・「JICA」四倉氏による支援 ●アンケートの実施、取りまとめを支援 ●夏まつり実行委員として第4回の開催を支援 ※四倉氏自身も、JICAとの契約によって、(13/7)で推進員としての支援は終了⇒別の推進員へ引き継ぎとなる	●住民全体へのアンケートを行うことにより、若者や女性と言った、地区全体の意見から意見を聴取することが初めて実施できた ●委員会が解散したことにより、継続的に協議を行える場が無くなってしまった	

## ■震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

### 【1】調査対象地域

地域名称	宮城県 東松島市 宮戸地区			
地域範囲	宮戸地区全域			
被災状況	犠牲者	不明	被災世帯率	不明
震災前の人口・世帯	人口: 950人	世帯: 256世帯	平成22年国勢調査	

### 【2】地域特性（平成22年国勢調査/平成24年経済センサス）

年代別人口割合	~19歳	15.4
	20~34歳	13.2
	35~64歳	39.7
	65歳~	31.8

居住期間割合	~9年	8.0
	10~19年	7.1
	20年~	39.9
	出生時~	45.1
	不明	0.0

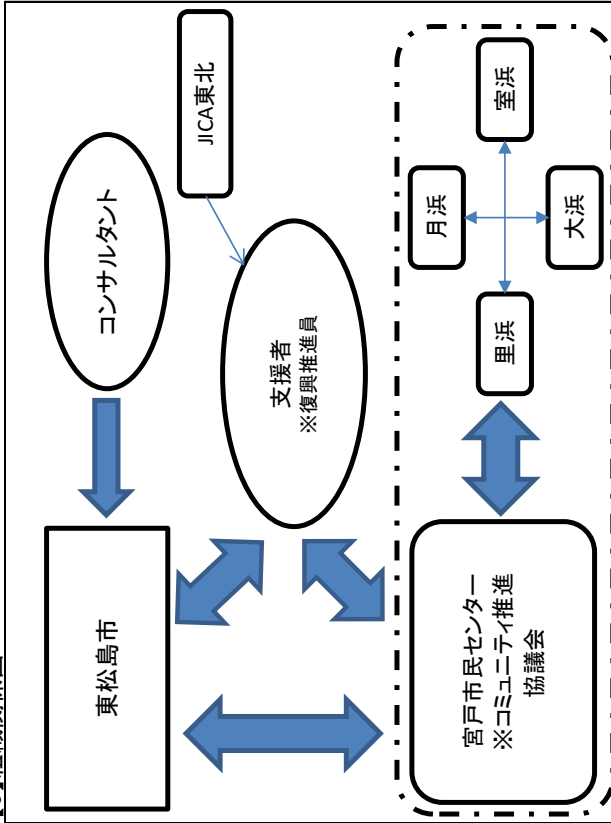
産業別人口割合	1次産業	46.4
	2次産業	9.5
	3次産業	44.1
	その他	0.0
	(再掲)	
地縁産業	58.4	
その他	41.6	

事業所数割合	1次産業	7.1
	2次産業	7.1
	3次産業	85.7
	その他	0.0
	(再掲)	
地縁産業	28.6	
その他	71.4	

従業地割合	自宅	56.5
	自市町村	17.6
	他市町村	26.0
通学地割合	自市町村	19.6
	他市町村	80.4

※犠牲者には行方不明者含む

### 【3】組織関係図



### 【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織	2011 2012 2013																	
				1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4						
震災以前	<ul style="list-style-type: none"> <li>宮戸市民センターを中心として「宮戸コミュニティ推進協議会」が設置され、行政が主導する市民協働の活動が行われる</li> <li>一方で、漁業種を中心に地区内の4つの浜で独自の文化が形成されていた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>JICAの復興推進員による支援が開始される</li> <li>当初は市民センターでの催事が主となっていた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市内の各地にコミュニティセンターを中心とした市民協働を推進させていた</li> </ul>																		
緊急期	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民センターが被災すると同時に、4つの浜の内3つで歴史的な被害が出た</li> <li>被災年の夏に、早々に夏祭りなどの地域イベントが開催され、秋には市民センターが復旧した</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興推進員は市民センターへの支援を中心に活動を行った</li> <li>⇒夏祭りなどの地域イベントには実行委員として支援</li> <li>⇒協議会には議事録作成や広報作成を支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政の復興計画が策定される</li> </ul>																		
転換期	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興まちづくりに関する協議会が住民主導で設置される</li> <li>⇒市民センターが事務局として会議運営を行う</li> <li>主な議題は、各浜での復興事業についてであったため、宮戸地区全体の議論には参画しなかった</li> <li>夏祭りなどの地域イベントが定期的に開催されるようになる</li> </ul>																				
黎明期	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民センターが中心となって地区の住民全体へのアンケートを実施し、意見聴取が出来ていなかった若者や女性の意見を集約した</li> <li>協議会が解散され、継続的な住民協議の場が喪失された事態が継続している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アンケートの実施と取りまとめを支援</li> </ul>																			

## 2-11. 宮城県仙台市宮城野区岡田地区南蒲生地区

### (1) 地区の状況

南蒲生は仙台市中心部から、直線距離にしておよそ 10 km の位置にあり、市街化区域からは 5 km である。交通アクセスは、鉄道の最寄り駅として JR 仙石線陸前高砂駅があり、道路は国道 45 号、仙台東部道路などの主要な道路が周辺を通っている。仙台平野の中にある古くからの集落と街道があり、原風景としての屋敷森が残る。農業を中心とした自給自足的な生活や豊かな周辺の自然環境があった。主な産業は、南蒲生町内会のうち約 80 世帯が農家であり、全体では約 3 割が農家である。

被災前の人口は 892 人、震災前の世帯数は 290 世帯（町内会加入世帯数）であった。

但し、蒲生地区全体では 3,511 人、世帯は、1,110 世帯であった（2010 年国勢調査）。

### (2) 被災状況

地区全域が被害に合い、震災犠牲者数は約 30 人である。

拠点施設の被害状況は、南蒲生公会堂、岡田会館、消防施設、岡田コミュニティセンターが被害を受けた。

### (3) 住宅再建状況

仮設住宅入居世帯数は 55 世帯（2011 年 12 月現在。）

住宅再建状況は、174 世帯が現地再建、約 40 世帯が地区内への集団移転または個別移転を検討している。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 震災前は仙台市に階層的な町内会組織があった。南蒲生には末端の組織として「蒲生町内会」があり地区の自主防災や環境美化、市・区の連絡役などを担っていた。また、岡田地区には小学校区による 7 町内会があり、その連絡協議会が組織され、各町内会の情報交換を行っていた。
- 仙台市は 99 年から市民と協働する形で様々なまちづくり事業を進め、地元の市民活動団体への支援を強化してきた。

#### ① 住民組織の活動

震災前の町内組織は南蒲生町内会があり、単位町内会—地区連合町内会—区連合町内会長協議会—仙台市連合町内会長会という階層組織になっている。南蒲生町内会は、主に自主防災組織、環境美化活動、回覧板・市政だより配布、福祉ボランティア活動などを担っていた。また、岡田小学校区における 7 つの町内会（南蒲生、新浜、堀切、港南、荻袋、下岡田、上岡田）における連絡組織として「岡田地区町内会連絡協議会」があり、各町内会の情報交換などを行っていた。

#### ② 行政の活動

市としては 1999 年に「市民協働元年」「市民公益活動の促進に関する条例」を制定。また、2000 年には「市民活動フォーラムせんだい 2000」、2003 年には「まちづくり活動助成制度」「市民公益活動促進プラン」を制定し、市民協働によるまちづくりを強化してきた。

## 【緊急期】 2011.3～2011.10

- 緊急時には岡田地区住民は岡田小学校に避難し、3ヶ月後には仮設住宅に移動した。
- 避難所では世帯同士の絆が深まるように仕切りなど作らずに、誰がいるのかがお互いにわかった。
- 仮設住宅では、避難所の経験が生きて、自治会が組織化され、みなし仮設住宅などバラバラになった住民も参加して、地区コミュニティが形成された。
- どこに誰がいるか「顔見知り」になり、お互いに協力する体制ができた。
- 仙台市はいち早く、震災復興ビジョンを作成し、住民からの意見聴取やニーズ把握のために座談会やアンケート、住民説明会を実施した。その後、「震災復興計画」を策定した。

### ① 住民組織の活動

2011年3月に岡田小学校に避難所が設置され、岡田地区にある7町内会で運営を行った。その際に、各世帯のプライベートのための仕切りを意図的に設置しなかった。

2011年6月に仮設住宅に移動したが、大多数が南蒲生の住民で避難所での経験や関係づくりがそのまま仮設住宅で生きた。2011年7月には仮設暮らしが何年になるか分からないので、自治会を作る話が出て、主要メンバーで話し合い、規約づくりなどを行った。2011年8月にはほとんどの仮設住宅の住民が参加し、仮設住宅内での自治会設立のための総会を開催した。

自治会では仮設住宅集会所で、定期的な役員の集まりを開催し、復興祭を実施したり、ブログなどで発信したりしていた。仮設だけでなく、みなし仮設住宅などバラバラになった住民が集まった。

### ② 行政の活動

2011年4月に「仙台市震災復興基本方針」を策定し、避難所の集約、仮設入居後のコミュニティ支援を明記した。被災地区の避難所が集約したため、地域により分割されずに済み震災前のコミュニティが維持された。2011年5月には町内会長を対象とした復興座談会、住民を対象にした住まい等に関するアンケートを実施して住民の意見を吸い上げ、今後のまちづくりのニーズを把握した。

2011年5月には「仙台市震災復興ビジョン」を策定し、その後復興計画策定に着手した。その間、「東部地域まちづくり説明会」を開催してまちづくりの方向性について住民から意見を聞いた。

## 【転換期】 2011.11～2012.1

- 災害危険区域から外れたのを機に、新たなまちづくりをするのは地元だけでは難しいということで、復興支援団体として「都市デザインワークス」を仙台市に要請して、アドバイスを受けることになった。その後、町内会の下部組織として「復興部会」が設置され、住民や住民以外のメンバーで、復興支援団体の協力を得て、「南蒲生復興基本計画」の策定に取り掛かり、各種のプロジェクトを立ち上げた。

■「都市デザインワークス」は、復興部会の事務局機能をはじめとして、各種の資料づくりやプロジェクトの実施に携わった。

■行政は「仙台市震災復興計画」を策定し、「防災集団移転促進」に関する事業を進めることになり、住民集団移転に関する説明会を開催した。

#### <住民主体の復興まちづくりに対する、専門家による支援>

##### ① 住民組織の活動

2011年11月に災害危険区域から外れ、その後市との話し合いがあり、住民だけでまちづくりを進めるのは無理だとの機運が高まり、市にまちづくりコンサルタント配置を要望した。

2011年12月に支援組織である「都市デザインワークス」と初会合を持ち、その会合を受けて2012年1月に南蒲生町内会に復興部会を創設した。「復興部会」は南蒲生の復興まちづくりを推進するため、南蒲生町内会の下部組織として位置づけられた。メンバーは、町内会役員、仮設住宅自治会役員を中心に仮設住宅以外の方や若者や女性など様々な立場から選出された。主な活動内容は、毎週1回の定例会を開催して、「南蒲生復興基本計画」の策定の準備であり、「毎月1回の住民報告会の実施」「岡田復興まちづくりブログにより議事録の発信・アーカイブの実施」が主なものである。運営資金は、町内会費、民間助成金、寄付金などである。

##### ② 支援組織の活動

2011年12月に「都市デザインワークス」は南蒲生復興部会の事務局支援として、ワークショップや会議のファシリテーション・議事録作成を担い、「南蒲生復興基本計画」の策定をサポートすることになった。

この支援をきっかけに「仙台平野『みんなの居久根』プロジェクト～南蒲生をモデルに」を立ち上げ、住民参加ワークショップ等を開催した。

##### ③ 行政の活動

2011年11月に「仙台市震災復興計画」が策定され復興に向けて動き出した。また、2011年12月から「防災集団移転促進事業」の説明会や集団移転に関する意向調査、個別相談を順次開催することになった。

#### 【黎明期】 2012.2～2012.12

■復興部会が中心になり、住宅や生活の再建に向けた考え方を議論して「南蒲生住民の再建に関する要望書」を作成して、仙台市に提出した。

■「都市デザインワークス」は、要望書の作成過程にける事務局機能を担い、資料作成や議事録、アドバイスをを行った。

■行政は引き続き、防災集団移転促進事業の推進のために集団移転に関する意向調査や個別面談を進めた。

#### <住宅や生活再建に向けた住民の意識が高まり、要望書の形になった>

##### ① 住民組織の活動



復興部会では頻りに会議を開催して、「都市デザインワークス」の協力を得ながら再建について検討を行い、「南蒲生住民の再建に関する要望書」を作成し、町内会の承認を経て2月に仙台市に提出した。

また、再建に関する要望書の作成に次いで、復興部会が主体となり「南蒲生復興まちづくり基本構想」を作成し、町内会の承認を得て仙台市に提出した。その後、「南蒲生まちづくり意向調査」を2012年5月と10月の2回にわたり実施して、住民の意見やニーズを把握した。

復興部会主体で再建方法別のワークショップやグループディスカッションを2012年7月～12月にかけて全60回実施して、2012年12月に「南蒲生復興まちづくり基本計画」を策定して、町内会の承認を得て、仙台市に提出した。基本計画の策定には、仙台市の職員も参加して議論に加わった。また、「都市デザインワークス」はファシリテーターとして、議事の進行、振り返り、議事録作成、資料づくりを行った。

基本計画は、「安全安心な暮らしができる環境づくり」「次代につなぐイグネがある景観づくり」「南蒲生らしさを活かした産業・交流づくり」の3つのプロジェクトを策定した。

## ② 支援組織の活動

「都市デザインワークス」は、復興部会の事務局とアドバイザーを兼ねて要望書や基本計画の作成のための会議のファシリテーター、議事録作成、資料作成などに携わった。議題、整理方法については復興部会と協議しながら進めた。

## ③ 行政の活動

防災集団移転促進事業として「集団移転に関する意向調査」や「個別面談」を実施した。

## 【その後】 2013.1.～

### ① 住民組織の活動

2013年1月から復興部会が中心になり、基本計画の3つのプロジェクトについて住民主体の活動を開始した。

「安全安心な暮らしができる環境づくり」：避難タワーの視察、現地再建状況マップの作成、住宅再建支援策の要望、避難訓練の実施など。

「次代につなぐイグネがある景観づくり」：植樹勉強会、浸水地の神社への植樹、公会堂跡地への植樹、地域清掃の実施など。

「南蒲生らしさを活かした産業・交流づくり」：「(株)みちさき」による農業、浄化センターの熱エネルギー勉強会、南蒲生復興祭など。また、「都市デザインワークス」への依存度を弱めて、従来の町内会組織を主体に置いて復興に向けたプロジェクトを進めている。

### ② 支援組織の活動

2013年に入って、NPO法人都市デザインワークスは支援の範囲を制限して関わり方を修正し、会議の進行は復興部会に任せ、振り返りのみを対応するようになった。

また、プロジェクトについても「次代につなぐイグネがある景観づくり」の中の「みんなの居久根プロジェクトによるイメージづくり」に限定した活動を検討している。

### ③ 行政の活動

行政は「防災集団移転促進事業」として「蒲生雑子袋移転地（5団地）」について2013年2月から6月まで4回の意見交換会を開催した。

(5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見えてきた岡田地区南蒲生の復興に向けての特徴は次のとおり。

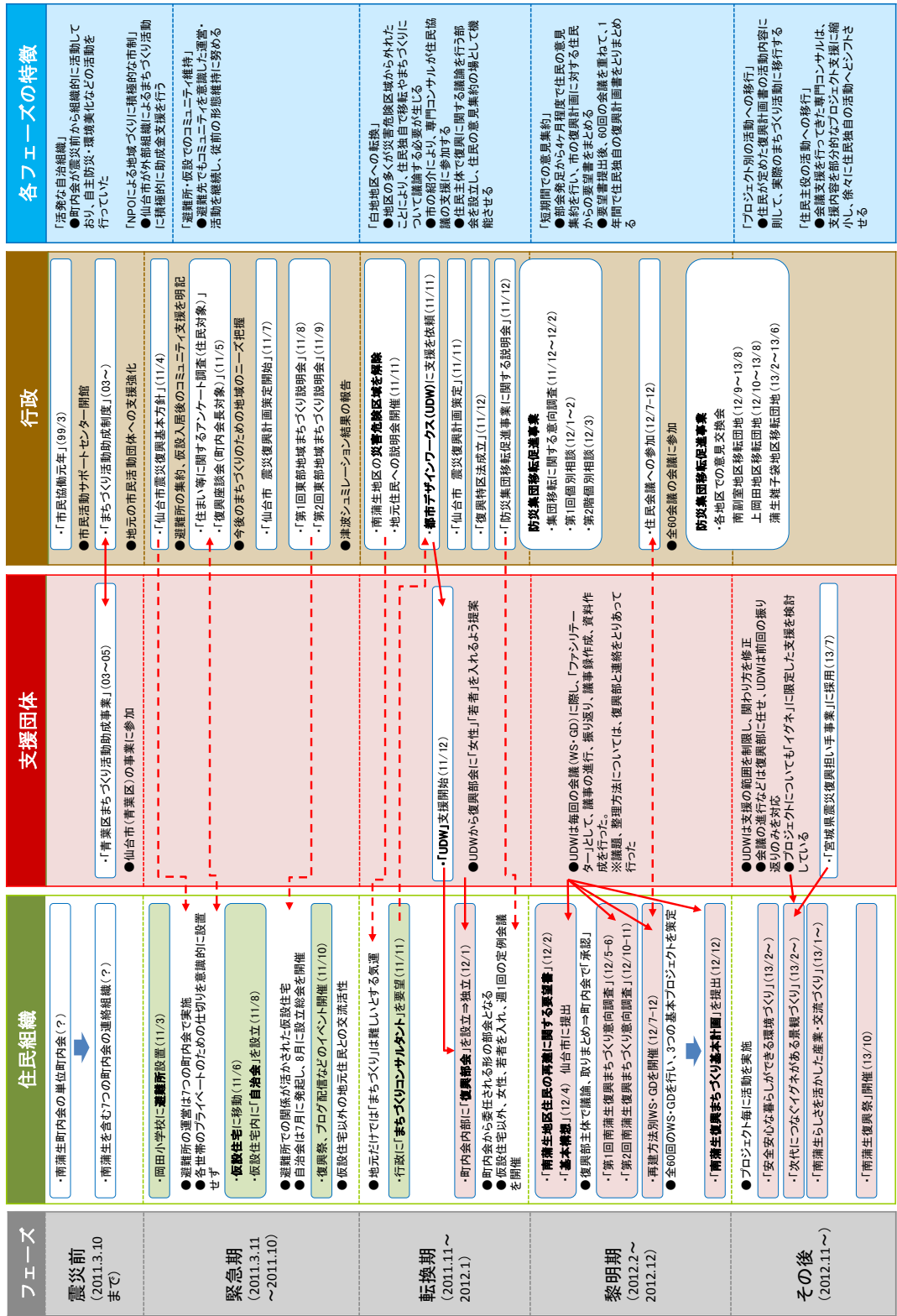
- ① 緊急時には避難所であえて仕切りなど設けず、誰がいるのかわかるようにしたことで仮設住宅に移っても自然と自治会が組織化されコミュニティが形成された。自治会は定期的な会合を持ち、住民間のコミュニケーションを保つ活動を優先した。
- ② 自治会の活動を通じて、復興は住民だけの力では難しいと判断して、震災から9ヶ月後に支援団体の支援を受けることになった。支援団体は積極的に復興に関与して、自治会に復興部会を設けて住民主体のまちづくりを行うことになった。
- ③ 復興部会ができてから支援団体と二人三脚で復興に向けて住民の意見を反映させた要望書「基本構想」を作成して、復興に向けての道筋をつけた。
- ④ 同時に、行政を巻き込んで、60回に渡るワークショップを開催して、住民の意見を吸い上げて、住民の意向を集約した「南蒲生復興まちづくり基本計画」を作成し、着々と実行に移している。

(6) 復興支援団体の役割と特徴

「都市デザインワークス」は2011年12月から1年の間、集中的に計画づくりに関与し、住民組織のサポートだけではなく場合によっては主導的な役割を担ってきた。

# 「仙台市宮城野区南蒲生」の復興プロセス

※カッコは(年/月)





## 2-12. 宮城県石巻市北上地区

### (1) 地区の状況

北上地区は石巻市の北東、北上川河口左岸から南三陸町志津川と接する戸倉半島突端の神割崎まで続く場所に位置する。2005年に石巻市、桃生郡桃生町、河南町、河北町、雄勝町、牡鹿郡牡鹿町と合併して石巻市の地区になる。北上地区は橋浦、長尾、女川、十三浜のエリアからなる。

観光資源は以前からリアス式海岸の景勝地「神割崎」や落ちそうで落ちない巨石がある合格祈願で人気の「釣石神社」、多目的スポーツ公園の「にっこりサンパーク」が紹介されてきた。主な産業・生業は、以前は漁業、炭焼き、金鉱山、農畜産といった産業を中心とした地域だった。現在では会社員などの他地域への勤め労働者が大半を占めているが、今でも沿岸部では9つの集落が漁業を、河口部の地域では農業畜産、数は少ないがヨシを利用した産業といった、北上らしい生業が営まれている。漁業は、好漁場を生かし、ワカメやコンブ、ホタテの養殖が盛んである。畜産業者は乳牛を中心に、肉牛、子牛専門など、業者によって異なった牛を取り扱う。ヨシ産業者は、北上川河口域に育つヨシを国交省の許可を得て刈取り、出荷・加工・屋根づくりなどを行っている。3軒を残すのみだが、その特殊性を生かして活躍している。

震災前の人口は、3,718人、世帯は、1,019世帯であった（2010年国勢調査）。

現在の人口は、2,978人、世帯は、1,006世帯（2013年12月現在）

### (2) 被害状況

わずかな平野部に広がっていた家屋と水産業施設の大半が津波にあい、家屋の全壊・全流失633棟、半壊・一部損壊が463棟に達した。

震災犠牲者は200人 行方不明者数68人（2014年6月現在）

仮設住宅入居世帯数は、223世帯（※北上地区仮設住宅戸数234戸）

主な拠点施設の被害は、北上総合支所・公民館、相川小学校、吉浜小学校、吉浜保育所、橋浦保育所、北上保健医療センター、地域集会所（11ヶ所）などであり、各種公益施設の被災により地域の拠点が失われた。

### (3) 住宅再建状況

移転世帯数は、約220世帯。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 自治会組織として町内会がある。
- 合併を機に旧市町村を単位とした「まちづくり委員会」を設置し、行政と一体となってまちづくりを進めていた。

#### ① 住民組織の活動

町内会は自治会として住民の交流を中心に活動している。2005年度から「まちづくり委員会」により北上地区全体に関するまちづくり協議を実施していた。また、北上地区は各浜での地域関係が強く、浜ごとの取り決めが影響力を持っていた。

## ② 行政の活動

「まちづくり委員会」の設置を推奨し、住民主導による「まちづくり」を進めていた。設置期間は、2005年度から概ね10年間として、5年を目途に成果の検証を行い、必要に応じて見直しを行うことになっていた。委員は20人以内で構成し、任期は2年間。

### 【緊急期】 2011.3～2012.5

■震災直後の緊急期は、避難所の運営、仮設住宅の設置などが一段落した後に、行政主導で各専門分野の複数の外部支援団体が地域に入り、高台移転に向けて住民の意見を聴いたり、ワークショップの開催、アンケートの実施などが行われた。

■住民を中心としたNPO団体が組織される。

#### <複数の支援組織による復興支援>

### ① 住民組織の活動

ほとんどの家屋が被害を受けたため、10数ヶ所の避難所に分かれて避難した。そのため、地域のコミュニティは分散した。ただ、各避難所では、リーダーを擁立して運営を行った。

2011年5月に相川地域住民代表者は石巻市長を訪問し、集落を安全な高台へ移転したい旨、要望を伝えた。また、2011年6月には、3ヶ所の仮設住宅ができ、抽選で入居が始まり、仮設住宅は町内会が運営を行っていた。

2011年7月からは、各集落（小室、二丁谷地、小泊、小指、にっこり、月浜、大室・猪の沢、駒の迫、白浜・長塩谷（釜谷崎））の意見交換会により、各エリアの高台移転計画について意見集約が行われた。また若者や女性を対象として、相川と小指の若者対象のワークショップ、全地区の女性対象のワークショップも開催された。1～2か月の期間で2011年9月頃まで懇談会やワークショップが続いた。

2011年10月には「パルシック」の支援を受けて漁業者の「共同加工場」が復旧した。また、地区の「共同農園づくり」の支援を受けた。

「JIA」が行政からの依頼で高台移転計画のワークショップを開催し、住民も参加して、意見を交わした。その結果を受けて全住民に対するアンケートにも協力した。

### ② 支援組織の活動

特定非営利活動法人「パルシック」は、2011年4月～6月にかけて石巻中心地で物資の配布などを行い、7月には、沿岸部住民のニーズ調査を実施。その後、漁業者の共同加工場建設や地域の共同農園づくりの支援を行った。

日本建築家協会「JIA」が市から委託を受けて、2011年5月から「復興計画づくり」に参画し、高台移転計画に対する各浜の意見聴取と集約を行った。2011年10月に各浜の高台移転計画でのワークショップを実施し、その後、その結果に基づいて全住民に対する意向アンケート調査を行った。また、2012年4月には各浜で高台移転に関する住民説明会を実施した。

2011年12月には住民任意団体「WE ARE ONE 北上」が活動を開始した。

この団体は、地域の住民と一緒に「コミュニティー・生業・集落」の3つの再生を柱に、住民の女性を中心に活動している団体で、「地区の万屋」をイメージして設立された。

主な活動は「子供ハウスの運営」「子供向けイベントの企画」「住民マーケットの運営」「住民主体の祭りやイベント開催等の支援」などである。

### ③ 行政の活動

「JIA」に対して復興計画づくりを委託し、ワークショップの開催によって住民とのパイプ作りを支援した。また、住民意向調査の実施も委託した。この時期は集団移転候補地の選定を中心に活動。

「パルシック」に対しては漁業や農業など産業の復興支援を依頼。「JIA」には住民とのワークショップやアンケートの実施を依頼し、住民の意見を汲み上げるとともに住民との対話を重視し、住民の意向による復興を検討した。

### 【転換期】 2012.6～

- 従前からあるまちづくり委員会が、行政主導により再開となり、地域住民の復興協議の場となる。
- 緊急期に支援参画した外部支援組織も委員会を支援するようになる。
- 分科会が派生する。
- 行政機能を集約する一部地域における復興協議が進み、地区全体を通したまちづくり協議には発展しなかった。

#### <外部支援団体と協力した、行政主導による住民自治組織における協議>

### ① 住民組織の活動

2012年6月に行政からの推奨を受けて、震災後初めてのまちづくり住民組織として「北上まちづくり委員会」が設置され、第1回委員会を開催した。この委員会では、委員会の役割、北上地域における復興のあり方などが議論された。

「北上地域まちづくり委員会」の第2回委員会、第3回委員会が2012年9月～11月に開催され、「にっこり地区」を中心とした集団移転による再建の議論、北上地区全体構想・集落構想マップの作成、北上かわらばんの発行、まちづくり勉強会などが行われた。

委員会において、北上全体ではなくにっこり地区の復興に終始した協議を行うことに対し、地域全体での幅広い議論をしたいと考えた委員が発起となり、2012年11月に若い人を中心に北上のしごとづくりを考えることをテーマにワークショップを行う「北上地域まちづくり委員会中心部分科会」が立ち上がり、4回の分科会を経て、2013年3月に「北上地域まちづくり委員会提案書」を作成し、市に提出した。

提案書では、にっこりサンパーク周辺に行政や教育などの公共施設を集約している。エリアを6つのゾーンに分け、「防災・行政ゾーン」には総合支所や消防、警察機関など、「教育ゾーン」には既設の北上中と、北上地区の3小学校を統合して新たに設置される「北上小」を整備する。「生活再建ゾーン」は集団移転先に予定されている2ヶ所で、海拔約40メートルの高台と、利便性が考慮された防災・行政ゾーンに隣り合うエリアとなる。国道から高台へ避難路の役割を果たすアクセス道を整備し、災害に強いまちづくりを構築している。

地区や集落ごとの住民ワークショップ、白浜・長塩谷・立長の女性や若者たちのワークショップ、白浜地区の防潮堤建設や従前土地利用計画住民ワークショップなど地区や住民特性、テーマによって様々なワークショップが開催され、住民の意見が集約されていった。特に、「にっこり北地区」の住民ワークショップは数多く実施された。

ただし、地区全体を通してのまちづくりの協議は進んでおらず、「にっこり地区」への機能集約と各集落（浜）での復興事業が先行している状況である。

## ② 支援組織の活動

「JIA」「パルシック」ともにまちづくり委員会における議事の進行や資料作成などを支援した。

2012年12月には、「パルシック」や「JIA」「WE ARE ONE 北上」の人材協力を得ながら「石巻北上地区復興応援隊」が結成され、「生活再生の支援」「元気な子どもの育つ地域づくり」「地域の活性化」を軸に活動している。震災以来、子どもの学校以外でのコミュニティーの機会や場所が不足している問題、仮設住宅での学習環境の問題などを踏まえ、遠足の実施や地域の学習教室の開設など、元気な子どもたちが育つ環境の再建と学習支援を計画し、地域の活性化を目指して復興市の開催支援や地場製品の販路拡大に繋がる広報及び支援をしている。また、地域に暮らす住民にとって、本当に必要な情報を精査し発信する「北上かわらばん」を発行し、まちづくり委員会の支援も行っている。

「復興応援隊」は県が市町村と協力してそれぞれの地域の復興に向けて意欲的に取組む人材を内外から募って一定期間、地域住民の活動支援に従事する組織である。

2013年4月に「WE ARE ONE 北上」の活動拠点も完成し、北上地域そして住民と外部支援、応援隊と住民を繋ぐにおける支援者の活動拠点となる。また、2014年には復興応援隊と宮城連携復興支援センターの協力の元、WE ARE ONE 北上が主体となり、“住民による住民の為の地域づくり”を目的とした新たな住民組織づくり、担い手育成事業に石巻市の地域コーディネーター補助事業を活用し着手している。。

## ③ 行政の活動

従前から設置していた、市主導による「まちづくり委員会」を再開させ、被災地における復興に関する住民協議の場とした。

2012年7月以降、地区ごとに高台移転や従前土地利用に関する制度の説明会（漁業地区、海水浴地区、環境省の予定が見込まれる地区など）を実施。話し合いは地域事情に合わせてバラバラに開催された。

## (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた北上地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 緊急時にはバラバラに避難所に避難したためにコミュニティは分散したが、それぞれの避難所でリーダーを擁立して運営を行ったために避難所での住民同士のまとまりがあった。
- ② 被災後、半年も経たない早い段階で、住民の意見交換会など住民の意見を集約することに注力したことで、住民との意思疎通ができた。それに一役買ったのが、行政が依頼した



外部支援団体の活動がある。団体の専門性を活かして住宅再建、産業再生に向けて活動した。

- ③ 行政主導とは言え、「北上地域まちづくり委員会」が立ち上がり本格的な復興に向けて住民が一体となった。その結果、「復興計画の提案書」が作成され、市に提案ができた。
- ④ 外部支援団体の他に、地域の女性が中心となって、女性目線でのきめの細かなコミュニティ再生などを行う組織が結成され、復興の一翼を担っている。また、県の意向により「石巻北上地区復興隊」が結成されて情報発信などを行っている。
- ⑤ 高台への集団移転は順調に進んでいるが、移転地での制度やルールづくり、跡地の活用についての課題がみられる。

#### (6) 復興支援団体の役割と特徴

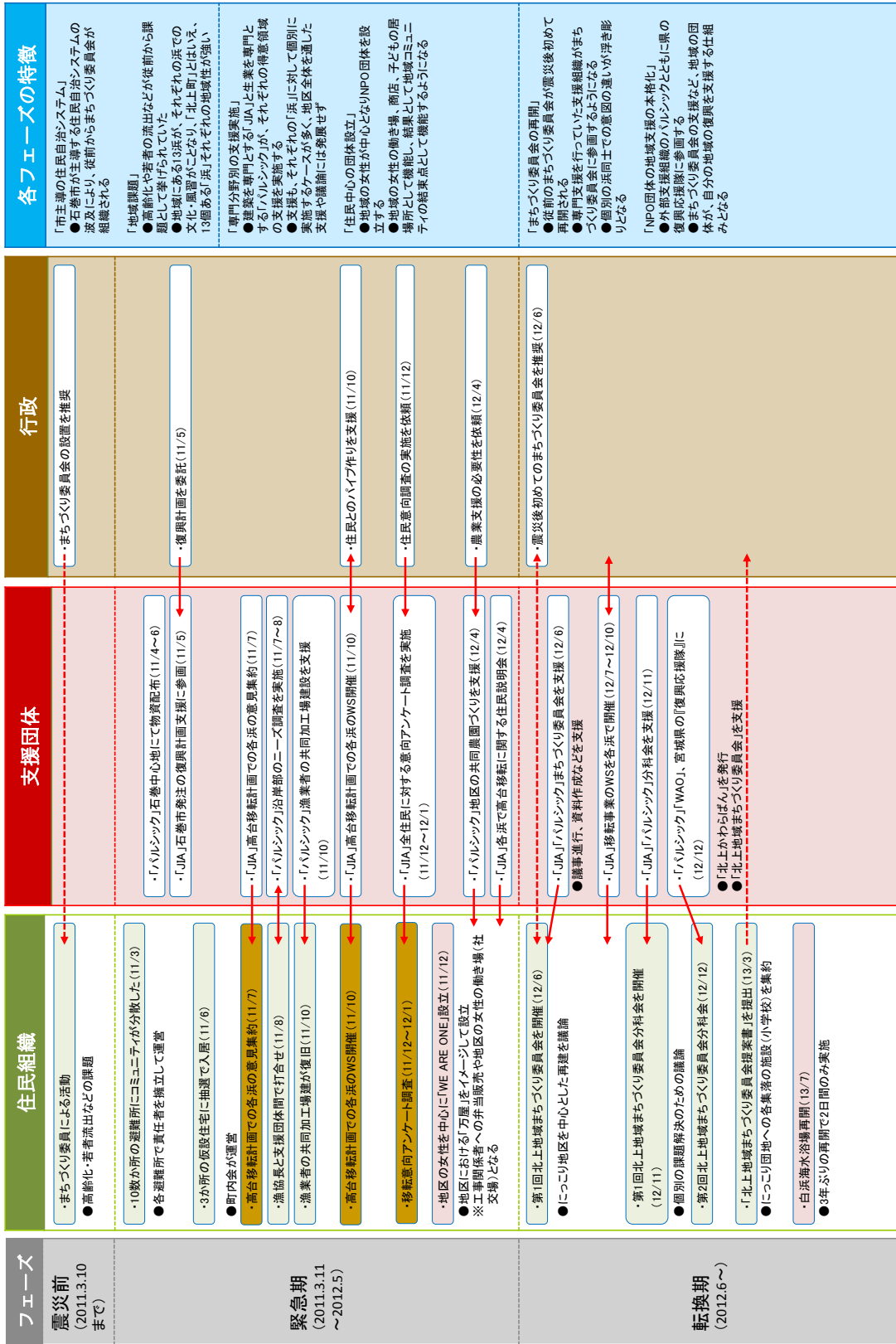
復興支援団体である「パルシック」「JIA」は行政の依頼によって、活動内容を棲み分けているが、それぞれの活動については情報共有をしている。「WE ARE ONE 北上」は住民の女性目線での活動に軸足をおいて活動している。

外部からの複数の支援者が地域に入り、各団体の専門領域に応じた支援活動を行ったものの、従前から地域が抱える課題（少子高齢化・担い手不足）に対する効果的な支援とはならなかった。

地域課題について問題意識を持っていた住民が、主体的に支援団体（WE ARE ONE 北上）を立ち上げたことにより、外部支援者との協働体制がしやすい環境となった。

# 「石巻市北上地区」の復興プロセス

※カッコ内は(年/月)



## ■震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

### 【1】調査対象地域

地域名称	宮城県 石巻市 北上地区			
地域範囲	北上地区全域			
被害状況	犠牲者	268人	被災世帯率	57.1%
震災前の人口・世帯	人口	3,718人	世帯	1,019世帯
震災前の人口・世帯 人口:3,718人 世帯:1,019世帯(平成22年国勢調査)				

### 【2】地域特性(平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合	~19歳	16.4
	20~34歳	13.0
	35~64歳	39.6
	65歳~	31.0

居住期間割合	~9年	10.2
	10~19年	5.9
	20年~	38.6
	出生時~	45.2
	不明	0.0

従業地割合	自宅	21.8
	自市町村	68.5
	他市町村	9.7

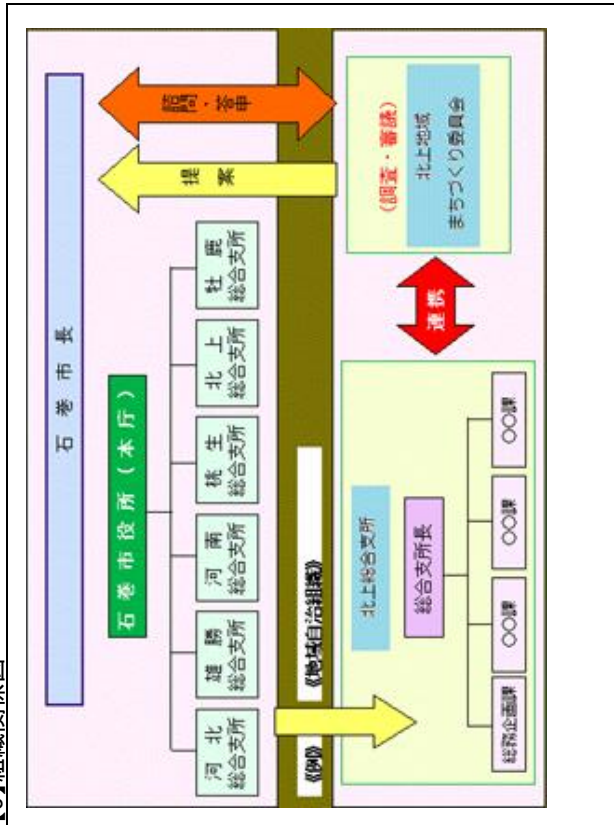
通学地割合	自市町村	85.7
	他市町村	14.3

産業別人口割合	1次産業	13.9
	2次産業	38.2
	3次産業	47.9
	その他	0.0
	(再掲)	
地縁産業		18.0
その他		82.0

事業所数割合	1次産業	1.2
	2次産業	44.4
	3次産業	54.3
	その他	0.0
	(再掲)	
地縁産業		9.9
その他		90.1

※被災世帯率・事業所率は石巻市全域  
※犠牲者には行方不明者含む

### 【3】組織関係図



### 【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織														
			2011	2012	2013												
震災以前	<ul style="list-style-type: none"> <li>「まちづくり委員会」による北上地域全体に関する協議を実施</li> <li>各浜での地縁関係が強く、浜ごとの取り決めが影響力を持つ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「NPO ハルシニック」が支援開始</li> <li>物資配布⇒生業支援(漁業・農業)を実施する</li> <li>「JIA」が市から委託を受けて支援開始</li> <li>復興事業における住民の合意形成を図る</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>まちづくり委員会を設け住民主導でのまちづくりを推進する</li> </ul>	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	
緊急期	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所が10数か所に分散⇒3か所の仮設に入居</li> <li>⇒町内会が運営</li> <li>高台移転の合意形成(ワークショップ)が先行して進む</li> <li>地元的女性を中心に「任意団体 WE ARE ONE」設立⇒地域の万難</li> <li>「北上地域まちづくり委員会」を開催</li> <li>⇒分科会において個別課題を議論し、委員会で意見集約を行う</li> <li>「北上地域まちづくり委員会提案書」を市へ提出</li> <li>⇒「北上地域まちづくり委員会」を市へ提出</li> <li>⇒「北上地域まちづくり委員会」の機能集約が明記されるも、各浜ごとの合意は得られず</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「JIA、ハルシニック」が支援開始</li> <li>「JIA、ハルシニック」まちづくり委員会を支援</li> <li>「JIA、ハルシニック」まちづくり委員会を支援</li> <li>⇒議事進行や資料作成</li> <li>「ハルシニック、WE ARE ONE」復興応援隊制度を利用した支援を開始</li> <li>⇒「北上かわらばら」の発行やまちづくり委員会の支援を実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興事業の合意形成をJIAに委託する</li> <li>⇒住民とのハイブ作りや意向調査の実施を依頼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>まちづくり委員会の再開を決定</li> </ul>	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1
転換期				1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	

## 2-13. 宮城県石巻市中心市街地

### (1) 地区の状況

石巻市は、2005年に近隣6町との広域合併により新しい石巻市としてスタートした。太平洋沿岸部については、旧石巻市の市街地は平野（砂浜）地域から港湾整備された海岸線となっているが、万石浦・牡鹿半島から旧雄勝町、北上町にかけては三陸海岸のリアス地形の特徴を持つ海岸線が広がる違いがある。

中央地区は、旧石巻市の中心市街地であり、石巻港から1km以上北に位置するが、旧北上川に面しており、ちょうど石ノ森萬画館がある中瀬の西岸に位置する地域である。市の中心的な商店街と飲食街、宿泊施設等が集積するエリアである。

震災前の人口は、2,007人、世帯数は、930世帯であった（2010年国勢調査）。

※中心市街地活性化基本計画における区域設定に、ほぼ該当する町丁目（中央1～3丁目、千石町、鑄銭場、立町1～2丁目、殻町、中瀬）のデータで集計した数値

### (2) 被災状況

石巻の中心市街地は、川湊として水運で発展してきた歴史があり、旧北上川には河川堤防の整備がなく、海と川に囲まれたこの地区は低地であるが故に、東日本大震災における大津波によりこの市街地も大きな被害を受けた。

### (3) 住宅再建状況

中央地区では、国道398号沿線には震災による浸水被害はあったものの建物の残存度が高く、震災前の状態に近い復旧をしている地域がある。南側・東側の被災度が高い地域では、再開準備状態が続いた。2014年度現在では、住居系既成市街地の再整備開発（土地区画整理事業）の始動や災害公営住宅の建設などがスタートして、街なかの定住人口回復を目指す段階に入っている。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 地理特性を生かした川湊としての歴史ある中心市街地。郊外型の開発が進み、商業の中核であった中心商店街の空洞化が進んだ。
- 震災前の平成11年には、市と地域住民により「中心市街地活性化基本計画」を策定。
- 「石ノ森萬画館」を中核施設として街の賑わいを取り戻す事業を推進。
- 地域のTMO（Town Management Organization）として株式会社街づくりまんぼうを設立。

#### ① 住民組織の活動

石巻市は、江戸時代から太平洋に面しかつ北上川の河口に位置する地理特性から、運河を用いた舟運などで商業的に発展した川湊のまちである。やがて旧市街である中央地区等の中心商店街は、市の郊外部の開発等に押され空洞化が進むなど、市の中核としての存続が危ぶまれる状況となっていった。1997年以降、市の中心市街地でマンガを活かしたまちづくりを進める構想が立ち上がり、1999年には、石巻市と地域の市民により「石巻市中心

市街地活性化基本計画」を策定し、「石ノ森萬画館」を中核施設として街の賑わいを取り戻そうという取組みを進めた。

2001年2月に、第三セクターとして、TMO株式会社「街づくりまんぼう」（資本金6,000万円、石巻市3,000万円、市民出資3,000万円）が設立され、石巻らしさを活かしながら中心市街地活性化を進めていた。

## ② 行政の活動

市は、中心市街地活性化の取組みの中で、市民との「石巻市中心市街地活性化基本計画」の策定と計画に基づくまちづくりの推進に取り組んできた。「街づくりまんぼう」は事業実施型のTMOであり、市の出資はあるが経営は住民らを中心とした純民間で進められており、行政は、その地域協議に参画する形で協力関係を築いていた。

## 【緊急期】 2011.3～2011.4

- 震災の4日後、災害の混乱と情報・物資の不足から中央地区の住民を中心に自発的な情報交換の場「朝会」を始めた。
  - 震災直後から緊急期の支援活動として多くの支援団体が地域に入り、災害復旧や生活支援の活動を始めた。
  - 情報・物資の不安が少し落ち着くと朝会参加住民らは、少しずつ今後のまちの行方に関心を移し、週1回程度、まちづくりを話し合う機会が生まれた（4月末）。
- <「朝会」による住民の情報交換、まちづくりの話し合い、複数の支援組織による復興支援>**

## ① 住民組織の活動

震災による津波被害により、中央地区は店舗・住居・公共施設等に大きな打撃を受け生活は混乱を極めた。震災の4日後には災害に伴う情報不足や物資がどこで手に入るのか、などの生活不安を除く情報交換の必要性から、中央地区の住民を中心に自発的な情報交換を行う「朝会」が始まった。地域の中心にある交差点に集まるこの集会は、当初は10人程度の集まりだったがすぐに50人規模の集まりとなった。地域のキーパーソンを中心として、市役所での情報収集と住民への提供、住民相互の情報交換、支援物資の支給などを続けた。

キーパーソンは自覚的な地域への関与もしたが、まとめ役となったのは自然な流れの中で醸成され、例えばボランティア団体が地域に入る際のコーディネートまで話が回ってくるようになり、「あの人に聴くべき（相談すべき）」という役割を担うことになっていった。

当初は「水が手に入る場所」の情報からスタートした状況が、水や食料の問題が落ち着き始めると、住民は今後の生活やまちのこれからの行方などに関心を移しはじめ、それらに関する議論がはじまった。

この活動が、その後のまちづくり協議の核となっていく。4月の下旬には、地域の商店主らを中心として、今後の復旧、復興のまちづくりを話し合う場が設けられ、週1回の話し合いを行うようになった。

## ② 支援組織の活動

石巻市中心部には、震災直後から多くの外部支援団体が入り活動を展開した。特に、地域は店舗を兼ねて間口が狭く奥行がある建物が多いが、震災直後の「泥かき」について、店舗兼住宅には市からの派遣が得られず、高齢世帯などで困っていたところにボランティア団体の支援が大きく寄与した。中央地区には、上記①のような住民活動を核とする広がりがあったことから、復興まちづくりに関しても、複数の外部支援組織それぞれが柔軟な結びつきの下で参画する流れができた。

また、①で述べた学識者（東北大学）や設計コンサルタントなども住民組織を支援する団体といえる。

地域を母体とする支援組織としては、石巻JCを中心として組織されていった「石巻災害復興支援協議会（IDRAC）」がある。発災直後から震災の支援に集まったNPO、NGOの支援受け入れ窓口として稼働し、その後のフェーズ変化に伴い「みらいサポート石巻」と名称を改めて、創生協議会においては中心的なサポート団体となっている。

#### 【転換期】 2011.5～2011.12

■5月に話し合いの場を「街づくりまんぼう」の2階事務所に移したことで、当時、支援及び研究活動のために地域に入っていた東北大学の学識者や設計コンサルタント等が地域とコミュニケーションを深め、まちづくり協議に参画し、ボランティア等の支援団体などを含めた共同体となっていく。

■石巻市から「6月末までに、復興まちづくりに関する市民の提案・意見を集めたい」との方針を聴き、協議のモチベーションとなる。

■共同体によるまちづくり協議が、2011年12月に「コンパクトシティいしのまき・まちなか創生協議会」の発足となる。

#### <主体性の尊重と公平性への配慮、緩やかな共同体を構成>

##### ① 住民組織の活動

5月には、話し合いの場に「街づくりまんぼう」の2階事務所を借りるようになり、このことで震災直後から地域で活動し、支援や研究の活動をしていた学識者らまちづくりの専門家がこの共同体に参画する連携につながった。また地域に入っていたボランティア団体等支援団体のメンバーもこの場に参画した。ベースとして中心市街地活性化の取り組みがあった地域性もあり、勉強会やワークショップを通じてフラットなまちづくり協議の場を緩やかに編成する流れとなっていく。

「コンパクトシティいしのまき・まちなか創生協議会」は、役員組織等を除けばメンバーリストへの登録すなわち構成員という緩やかな協議会として設置され、現在も法人化等はされていない。

##### ② 支援組織の活動

街づくりまんぼう2階での会議がスタートすることで共同体となっていく。

##### ③ 行政の活動

石巻市では、復興基本計画の検討や市民検討委員会の設置を背景に、「6月末までに、復興まちづくりに関する市民の提案・意見を集めたい」という趣旨を発信。中心市街地にお

いては、過去の市街地活性化での協働の下地を持って協議に関わる職員、住民側からの要請に応じて参加する職員等で、地域協議に接点を保つ形となった。

また、支援組織の一部である東北大学の学識者が、市の復興まちづくりの主要メンバーになっていくことで、これも行政とちいきの情報連携のチャンネルのひとつとなった。

行政は、市計画の策定にあたって市民提案・意見を求めたことで、この地域の住民協議のモチベーションとなった。

#### 【黎明期】 2013.1～

- 地域の連携を促す形で、まち全体の再生・活性化を目指す取組みを続ける。
    - ＝地元（住民、商店主、商工会議所、NPO等）の緩やかな連携と「公平性」への配慮。行政、専門家（大学・コンサル）との協働
    - ＝勉強会、ワークショップを通じた「まちづくり」の機運を高める活動
  - 事務局には、外部支援団体や専門家の立場から運営に入った者も多いが、第三者的な外部支援ではなく、内・外、老若男女、市民・専門家・・・等がミックスされた1つの共同体活動となっている。
  - 区画整理等に伴い、エリアごとの活動、区画整理会社等が立ち上がる
  - エリアごとの課題、取り組みに移行している段階
- <地域一丸の取り組みフェーズの区切り、個別の取り組みとまちづくり全体の調和が課題>**

#### ① 住民組織の動き

協議会には、①街並み部会（復興の街並みデザインを中心とした検討）、②事業推進部会（再開発事業の情報交換を中心とした活動）、③ライフスタイルブランド化部会（石巻の地域資源を重視した検討）をグループワーク化した。

これらの活動は、住民組織をベースとしながら、専門家やボランティア、行政の参画の下で協議している。

#### ② 支援組織の活動

支援組織は、上記の協議会の活動において、住民にはない情報や知見、実現できないスキル、マンパワーを支援する役割を果たしてきた。具体的には、ワークショップやセミナー、一例では、防潮堤の堤防高を住民らが実感できるようなデモンストレーションの設置、地域の今後の防災検討のファシリテーション、復興まちづくりのビジョン、計画案の作成など様々である。応急・復旧期には多様な支援組織が地域に入ったが、「何か手伝えることがあれば」という自己完結できないスタイル、「これを持ち込みたい（自身がしたいことができる場を探し歩いている）」プロモーション型のスタイル、いずれもこの共同体には馴染まず、持続的な関係にはなっていない。地域住民が何をしたいか？に対して支援する活動、住民自身に「思い」はあるが自身ではできないことを支援する活動、を理解してそれをやろうとする支援者が現在に至る関係性で活動を続けている。

#### ③ 行政の活動

中心市街地は過去の地域協議の下地があることで主体的に取り組みの核をつくり、行政主導の強い働きかけは不要であり、実際に適度な距離感で住民組織は自立した活動を行っ

ている。また適宜、住民からの参加要請によって、行政も直接協議に参加したり、ワークショップやイベント等にも参加している。

#### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見えてきた石巻市中央地区の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 地域は、中心商店街の空洞化やコミュニティの縮小、活力の減衰などが起こっていたが、中心市街地活性化の取り組みなどを通じて協働の基盤はできていた。
- ② 地域のキーパーソンを中心に、震災直後から住民の情報交換の場「朝会」が行われ、震災後の顔の見える関係、心のつながりが醸成された。
- ③ 応急復旧段階から多くの外部支援団体が地域に入ったが、住民を中心とした活動の核があったことで特定の外部支援に引っ張られることなくフラットな共同体が築かれた。また、その関係性を公平なバランスで運営できるよう、キーパーソンによる配慮や住民間、組織間のコミュニケーションがきめ細かく行われてきた。
- ④ 地域の特性として、地域づくりやコミュニティ形成だけではなく、地域商業の活性化や観光振興のウエイトも大きい。また「石巻らしさ」の象徴となるべきエリアであることから、狭義の地域だけではなく「石巻」という広域の復興まちづくりを意識した取り組みで結束している。
- ⑤ 事務局には、外部支援団体や専門家の立場から運営に入った者も多いが、第三者的な外部支援ではなく、内・外、老若男女、市民・専門家・・・等がミックスされた1つの共同体活動となっている（石巻の心意気）。
- ⑥ 地域の再開発が動き始め、4つの再開発会社が誕生したことから、まちづくりのアクターが変わっていく段階。計画から実現の軌道にのるフェーズ変化で、協議会の役割も見直しが必要な段階に入っている。再開発に伴う地区毎の課題が生まれることで、全体に等しい共同体の活動は両立しにくくなっていくと同時に、協議会はそれらを俯瞰して地域全体に必要な活動を進めていくこととなる。

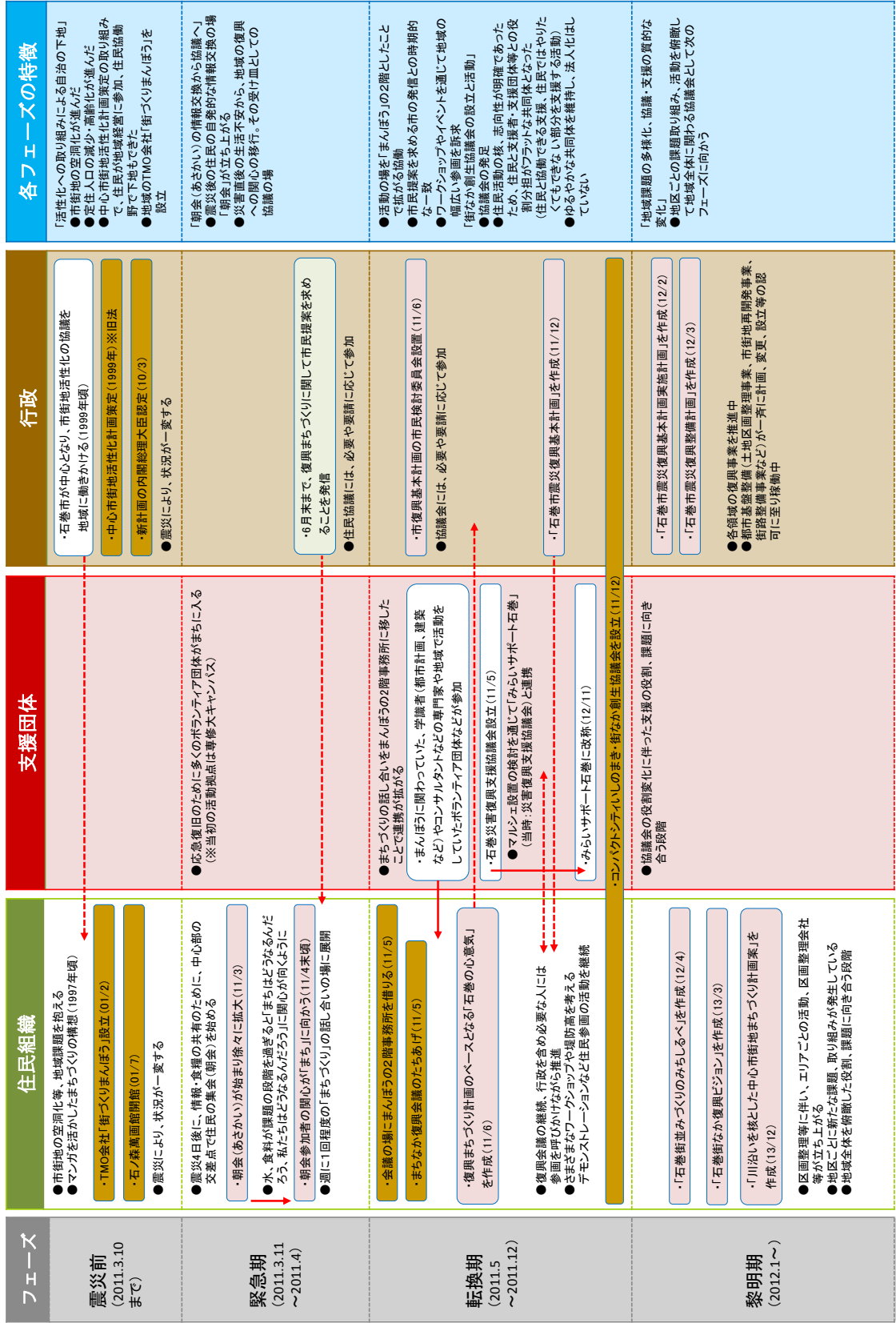
#### (6) 復興支援団体の役割と特徴

この地域では、まちづくりに関する住民主体の取り組みの基盤があったこと、地域で育てたTMO会社があることで、協議の立ち上げ等を目的とした支援は不要であり、それらは自然な時期や体制で形成されていった。支援団体はこの動きに柔軟に参画した者たちが住民では手の及ばない部分を支え、持続的な支援を行っている。この形にフィットしない志向性を持つ団体等は、他地域に移行していく形で徐々に構成がスリム化された。



# 「石巻市中心市街地」の復興プロセス

※カッコ内は(年/月)



■震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

【1】調査対象地域

地域名称	宮城県 石巻市 中央市街地			
地域範囲	中心市街地活性化基本計画 対象地域（中央、千石町、立町他）			
被害状況	犠牲者	不明	被災世帯率	57.1%
被災前の人口・世帯	人口	2,007人	世帯	930世帯
平成22年国勢調査/平成24年経済センサス				
被災事業所率 86.7%				

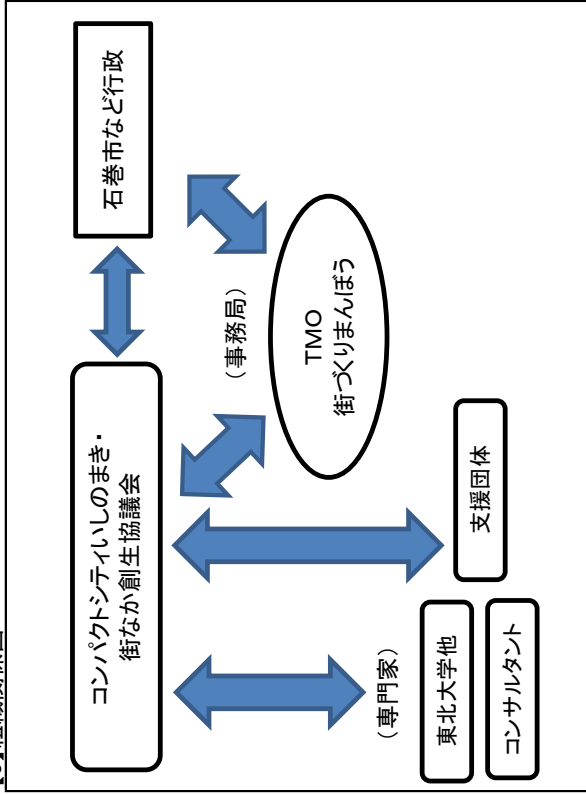
【2】地域特性（平成22年国勢調査/平成24年経済センサス）

年代別人口割合	居住期間割合	従業地割合
～19歳	～9年	自宅
20～34歳	10～19年	自市町村
35～64歳	20年～	他市町村
65歳～	出生時～	通学地割合
	不明	自市町村
		他市町村

産業別人口割合	事業所数割合
1次産業	1次産業
2次産業	2次産業
3次産業	3次産業
その他	その他
地縁産業	地縁産業
その他	その他

※被災世帯率・事業所率は石巻市全域  
※犠牲者には行方不明者含む

【3】組織関係図



【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	2011				2012				2013			
			1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
震災以前	<ul style="list-style-type: none"> <li>郊外型の開発が進み、商業の中心であった中心商店街の空洞化が進んだ。</li> <li>中心市街地活性化のための住民協議会</li> <li>TMO会社「街づくりまんぼう」の設立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災の1日後、災害の混乱と情報・物資の不足から中央地区の住民を中心に自ら立ち上げ、被災者の生活支援を始めた。住民の話し合いの場が出来る</li> <li>生活不安が落ち着くと、協議会がまちづくりへの関心に移行した</li> <li>まちづくり協議会の立ち上げ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災前の協議会が中心となり、まちづくり協議会を設立</li> <li>協議会の組織、ワークショップ、セミナー等を通じた住民参画</li> <li>復興まちづくりのビジョン、計画の作成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「中心市街地活性化基本計画」策定の準備</li> <li>復興基本計画のための市民意見・提案を求める</li> <li>協議会に必要や要請に応じて参加</li> <li>中心市街地活性化基本計画策定時の準備の在り方が基礎となっている</li> </ul>										
緊急期	<ul style="list-style-type: none"> <li>「コンパクトシティいしのまき」街なか創生協議会を設立</li> <li>協議会の組織、ワークショップ、セミナー等を通じた住民参画</li> <li>復興まちづくりのビジョン、計画の作成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協議会への参画</li> <li>専門家、支援団体等の協やかな参画支援</li> <li>地域住民の意向を理解した支援、住民ではできない領域を支える支援</li> <li>情報発信などの協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興基本計画・実施計画・復興整備計画などの作成</li> <li>協議会に必要や要請に応じて参加</li> </ul>											
転換期	<ul style="list-style-type: none"> <li>区画整理等に伴い、エリアごとの活動、区画整理会社等立ち上げ</li> <li>エリアごとの協議、取組みに移行</li> <li>協議会自体の役割、課題の見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協議会の役割変化に伴った支援の役割、課題の見直し</li> </ul>												
黎明期		<ul style="list-style-type: none"> <li>都市基盤整備（土地区画整理事業、市街地再開発事業、街路整備事業など）の推進</li> </ul>												

## 2-14. 福島県新地町全域

### (1) 地区の状況

新地町は福島県浜通りの最北端に位置し、宮城県に接している。仙台から1時間圏内で隣市まで10分という立地で、東側が太平洋に面し、沿岸中央に釣師浜漁港、南東端には相馬港、西側には町内を一望できる「鹿狼山」を中心とした森林、その間に農地が広がり、海・山など自然に恵まれた町である。

また、町内には縄文時代の遺跡「新地貝塚」「三貫地貝塚」など文化財が点在し、全国初の「電源地帯工業団地」の指定を受け、相馬地域総合開発事業が進展中である。

住民は、仙台市や福島市への通勤者が多く、建設業、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業、医療福祉事業が中心であった。ただ、仕事や買い物・病院・レジャーなど、ほとんどが町外に依存している状況であった。

震災前の人口は、8,244人、世帯数は2,461世帯であった(2010年国勢調査)。

### (2) 被災状況

震災犠牲者数は、116人。

主な拠点施設の被害状況は、JR新地駅、各集会所、漁協施設などが流出した。

仮設住宅入居世帯数は447世帯。

現在の人口は、7,946人、世帯数は2,664世帯(2014年8月現在)

### (3) 住宅再建状況

住宅再建状況は、254世帯が7団地への集団移転または個別移転、うち103世帯が災害公営住宅を検討している。

### (4) 復興プロセスの概要

#### 【震災前】

- 住民組織は集落単位の自治会であり、中学校が1校しかなく住民全体が、ほぼ顔見知りであるコンパクトな町である。
- まちづくりなどを考える住民組織として「アイラブしんちサークル」があり、地域に発展のための各種イベントやボランティア活動を実施している。このサークルが震災後に住民を元気づけるための活動や新地町の未来計画などを自主的に立案した。
- 住民と町役場の職員同士も顔見知りの関係であることが大半であり、双方でのコミュニケーションが日常的に取りやすい環境であった。

#### ① 住民組織の活動

29の集落があり、集落単位の自治組織があり、それぞれが住民相互交流のための行事などによりコミュニティの維持や、住環境保全・整備のための活動を行っていた。

#### ② 支援組織の活動

商工会青年部を母体にした「アイラブしんちサークル」が2010年11月に発足した。この会は、会員の親睦を図るとともに、「新地愛」に基づいた新地のまちづくりに参加し、地域社会の発展に寄与することを目的として、イベントやボランティア活動を行っていた。地域の若者を中心とした活動であった。

### ③ 行政の活動

行政はコンパクトな町政を実施していた。

新地町は中学が1校しかなく、住民同士が顔見知りであり、役場の職員との距離が近く、コミュニケーションが取れていた。

15行政区の区長と町役場は顔の見える関係が構築されており、行政区の自主的な活動のため1994年から「地域活性化事業」が実施されている。

### 【緊急期】 2011.3～2012.8

- 集落単位で仮設住宅に入居したために従前のコミュニティは保たれた。
- 早い段階で、行政主導の復興計画策定委員会が設置される。
- 従前からの地域の団体である、「アイラブしんちサークル」が、団体内の若者の復興に対する意見をまとめた提言書を行政の策定委員会に提出する。

#### ① 住民組織の活動

被災後に集落ごとに5ヶ所の避難所を設置し、その後集落単位で8ヶ所に仮設住宅を設置した。

2011年9月の行政による地区別懇談会では、集落の多くが、集団移転の希望を明らかにした。

2011年8月には、住民を元気づけることと外部からの集客を見込んで第1回の「やるしかねえべ祭」が開催され、花火大会、ライブなどのイベントが行われた。このイベントは毎年夏場に定期的に開催されている。

#### ② 支援組織の活動

2011年8月に開催した「やるしかねえべ祭」は「アイラブしんちサークル」が実行・運営を支援している。

2011年10月には、「アイラブしんちサークル」が中心となり、地域の若者の意見を集約した「新地未来計画図 Vol.1」を作成し、市に提出した。

#### ③ 行政の活動

2011年6月にはコンサルタント会社の支援を受けて復興計画の策定に着手し、被災者へのアンケート調査の実施（2011年6月）、復興計画策定委員会の開催（2011年7月）を経て2012年1月に新地町復興計画を策定した。

新地町復興計画では、集落ごとの再建の方向性を整理し、沿岸部の被災集落は集団移転、駅周辺の中島は区画整理で現地再建をすることが主な計画となっている。

復興計画に沿って「集団移転事業の説明会」及び「住宅団地計画懇談会やワークショップ」を各集落で開催し、住民の理解促進を図った。その後、計画を推進するために、まちなみや区画決めについて住民との意思疎通を図る懇談会を開催した。

「住宅団地計画懇談会」は、2012年4月に開催され、2012年11月までに4回開催された。新たな団地のイメージ、整備の進め方を説明するとともに住民がワークショップ形式で議論を行った。その結果は「新たな住宅団地計画懇談会かわら版」として発行している。

## 【転換期】 2012.9～

- 住民組織は、町との懇談会で集団移転の希望を明らかにした。
- 内部支援者として「アイラブしんちサークル」は独自の「新地未来計画図」を作成して市に提出した。
- 外部支援者の「地域計画連合」はアンケート結果のまとめや復興計画立案に関わった。
- 町は復興計画策定のために委員会を立ち上げ、住民のワークショップや地区懇談会などを開催し、基本計画案を策定した。この段階で、すでに沿岸部の被災集落は集団移転、駅周辺の中島は区画整理で現地再建とした方向がほぼ決定した。

### <行政の早めの対応ときめの細かい住民との対話により、復興計画の大枠が決まった>

#### ① 住民組織の活動

各集落で開かれた行政の集団移転説明会や団地計画懇談会に参加して、行政の計画について話し合った。この段階で住民の多くは、市の移転計画の考え方に合意を示していた。

#### ② 支援組織の活動

2012年9月には、「アイラブしんちサークル」のメンバーを中心に「NPO 法人みらいと」を設立した。

「NPO 法人みらいと」は商工会青年部が主体となり、「自分たちのまちは自分たちでつくる」ということをモットーに、教育・文化・スポーツ・福祉・環境・観光などの多方面において、まちづくりへの住民参加の裾野を広げ、住民と行政との協働を発展させて、元気なまちづくりの実現を目指すことを目的としている。具体的には駅前計画や防災計画づくりへの参画、コミュニティの維持・発展のための地域のスポーツ振興、各種イベントの運営・管理のサポートなどを行うことも目的として設立した。

2014年3月から福島県より復興応援隊を受け入れ、活動の領域を広げようとしている。

#### ③ 行政の活動

コンサルタント会社の支援を受けながら、2012年9月より、住民向けの情報共有として「かわらばん」の発行を開始した。

2012年12月には移転団地が着工となった。

2014年3月より、福島県からの復興応援隊を受け入れ、「みらいと」へ引き継いだ。

#### (5) 復興プロセスからみた地区の特徴

復興プロセスから見てきた新地町の復興に向けての特徴は次のとおり。

- ① 震災前から住民の自治活動が盛んでコミュニティ意識が高かった。特に、商工会青年部の活動が活発で、「アイラブしんちサークル」を立ち上げてまちづくりなどに携わっていた。
- ② 町政もコンパクトを目指し、15行政区の自主的な活動を促す地域活性化事業を1994年から実施している。
- ③ 復興に向けて、2011年末には、「第1次新地町復興計画」(案)ができ上がり、2012年1月には「第1次新地町復興計画」が策定され、復興計画の方向性が決まった。

④ 復興計画の実行には、住民の意見を集約し、沿岸部の被災集落は集団移転、駅周辺の中島は区画整理で現地再建とした。集団移転はすでに区画整理を終えて、入居希望者の住宅再建が始まった。

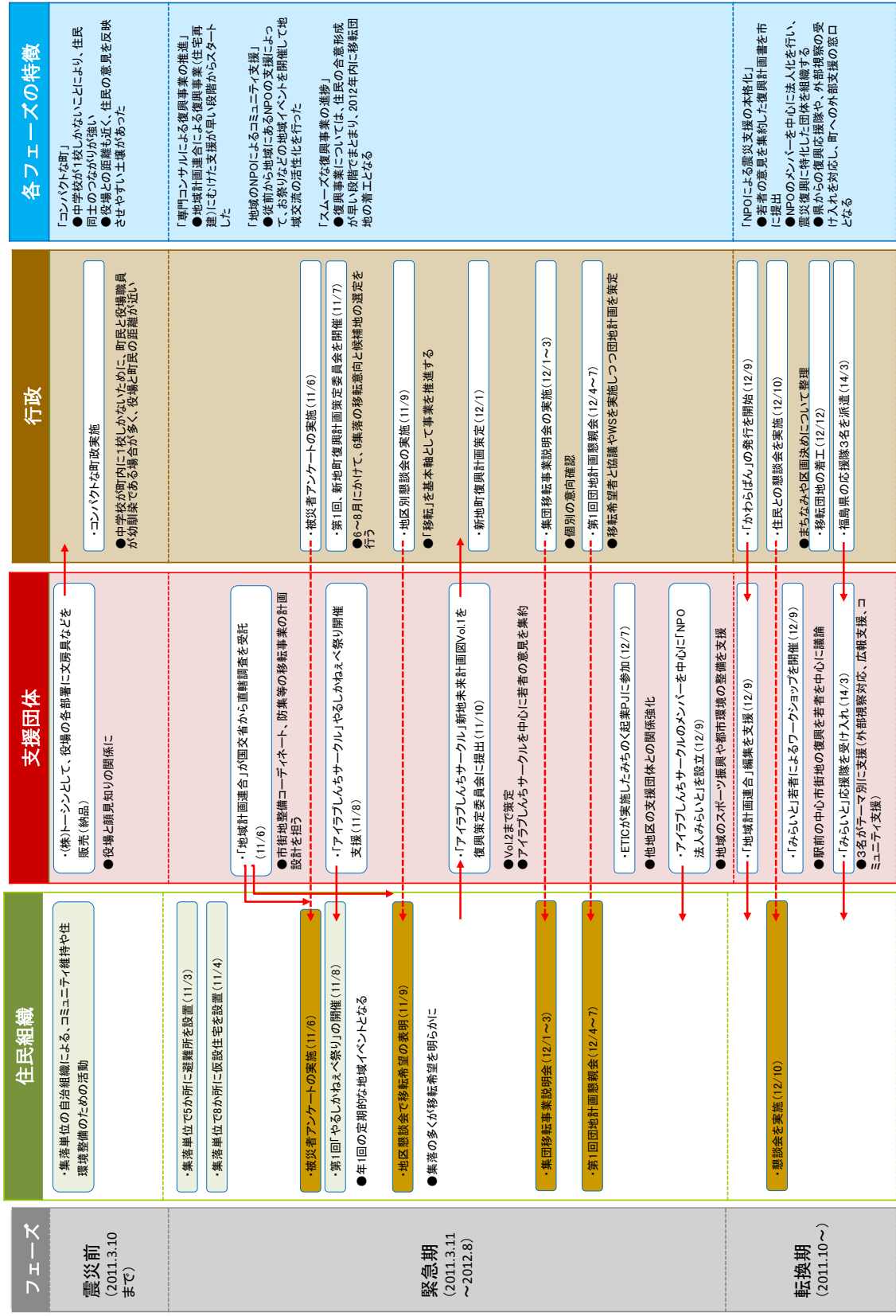
(6) 復興支援団体の役割と特徴

復興支援団体は、従前からある内部支援組織として地元の「アイラブしんちサークル」と、派生組織である「NPO 法人みらいと」が入ったが、若者を中心とした組織であるために、活動内容や住民意見の集約が、「若い世代」の特定の属性に偏ってしまう状況であった。

そのため、地域全体を巻き込んだまちづくり協議はまだ実施できていないと考えられる。

# 「新地町」の復興プロセス

※カッコは(年/月)







## 2-15. 福島県浪江町全域

### (1) 地区の状況

福島県浜通りの最東端に位置しており、双葉郡8町村（浪江町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、葛尾村）の1つで、双葉町、飯舘村、葛尾村、川俣町、田村市、二本松市、南相馬市と隣接している。

自然が豊かであり、商業も活発で住民が元気でまちに活力があった。特に、個人商店や飲食店が多く、双葉・大熊など近隣の町からの集客もあり、周辺地域の中心的存在で住民の生活水準も高かった。

20年以上の居住者が約6割を占めており、古くからの住民が多い。事業所は第3次産業が約7割で商業関連の個人商店が多かった。

6つの小学校区ごとにコミュニティができており、各種の行事を行っていて、住民同士のつながりは強かった。

震災前の人口は、20,905人、世帯数は、7,176世帯であった（2010年国勢調査）。

### (2) 地震・津波の被害

地震・津波での住宅被災は、全壊613棟であった。犠牲者は149人であったが、震災関連死は128人となり犠牲者とほぼ同じとなった。

### (3) 福島第一原子力発電所の被害

国から2011年3月15日に30km圏に避難指示が出され、浪江町はほぼ全域が30km圏に入るため全住民が二本松市や近隣の町へ避難を強いられた。現在も仮設住宅や借上げ住宅、民間のアパートなどに住んでいる。

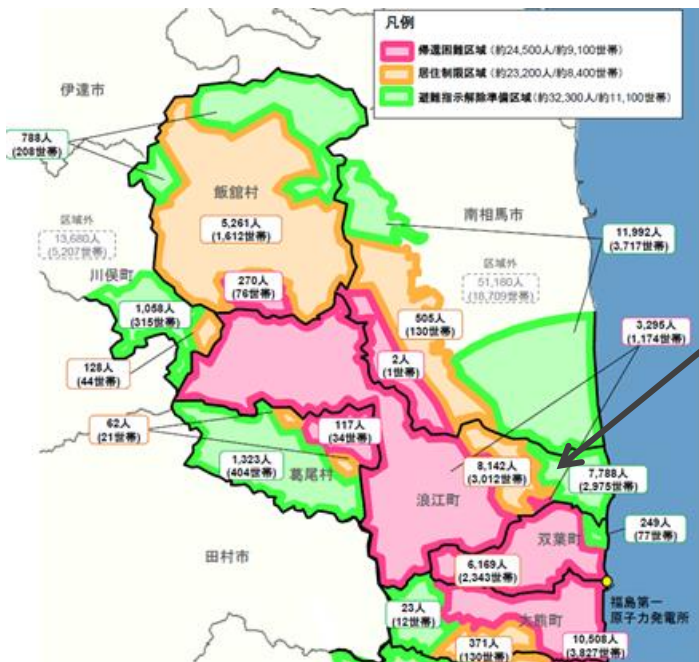
2012年4月に国の避難指示区域の見直しが行われ、浪江町は、「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」の3地区に再編された。

### (4) 復興プロセス

除染作業は、2012年10月から本格的に開始された。「避難指示解除準備区域」では2017年3月の終了を目標に進められており、2017年4月から帰還可能の予定になっている。

現状では、行政は仮設住宅や借上げ住宅の住民のケア、帰還後のまちづくりの検討などを進めている段階である。住民組織は、早稲田大学の支援を受けながら、復興に向けての計画づくりを行い、今年に入って「まちづくり協議会」を立上げて活動を開始した。

復興プロセスは、現時点では避難が継続しているために「緊急期」だと考えられるが、町や住民組織による計画づくりが進んでいることから、一歩進んだ段階といえる。しかし、帰還後のまちづくりや帰還できない住民の支援など様々な課題があることから、町も住民組織も具体的な行動を起こせないのが実情である。従って、津波被害を受けた地区と復興に向けての活動が異なるため、各組織のヒアリングと文献調査から判明したことを時系列でまとめて、現状の実態と今後に向けての取組みについて明らかにした。



浪江町は 30 km圏に入るために、「緊急時避難準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」の 3 区域に指定された。中心部は「避難指示解除準備区域」になっており、除染終了予定の 17 年 4 月に帰還が可能になる見込み。現在は、昼間のみ一時立入りが認められている。町役場の本庁に職員が常駐し、ローソンも開業している。

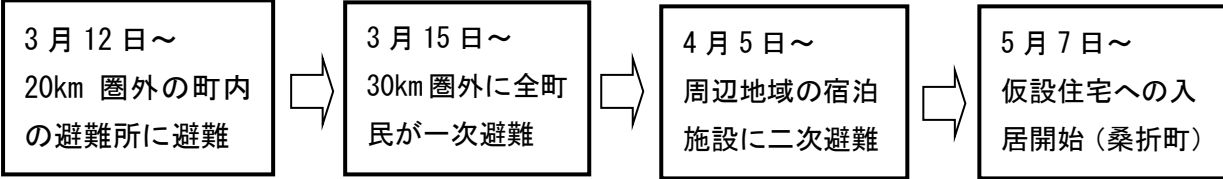
図：『避難区域と住民数』経済産業省調査  
(14 年 4 月時点の住民登録数)

① 避難の経緯

原発事故直後は、国の避難指示が刻々変わるので、町や住民の対応は混乱を極めた。震災直後は、町の公共施設に避難したが、2011 年 3 月 12 日の 5 時半すぎに 10km 圏内、18 時半には 20km 圏内の避難指示に合わせて、該当エリアの役場と住民は町内の 20km 圏外にある津島支所とその周辺の町の施設に避難した。

2011 年 3 月 15 日には避難指示区域が 30km 圏に広がったため全住民が町外避難になり、二本松市などの避難所に「一次避難」を開始した。2011 年 4 月 5 日から避難所生活改善のために県内の観光地の旅館・ホテルなどの宿泊施設約 170 ヶ所に「二次避難」を行い、ピーク時には約 5,000 人が避難した。一次及び二次避難時には、いろいろなボランティアが入り支援活動を行った。

2011 年 5 月 7 日に最初の仮設住宅が桑折町にでき入居を開始した。



#### ■20km 圏外の町内避難時の状況

町内の 20km 圏外で多くの住民が避難する適当な場所は津島支所しかなかったので次のような混乱を生じた。

- ・住民への避難指示

無線や携帯電話が使えなかったため、職員が直接行って伝えた。

- ・移動手段

短時間で移動しなければいけないため役場や民間のバス、自衛隊の応援を受けてピストン移動をした。

- ・住民の避難場所の確保と整理

町の施設に限りがあったので避難住民で施設が一杯になり、他の場所に行った住民も出た。また、限られた職員では避難場所の指示などが的確にできなかった。

#### ■一次避難時の状況

町外への避難場所は、町長が二本松市長に依頼して、東和地区周辺の公共施設などを開放してもらい、約 30 ヶ所の避難所を設置した。そこにほとんどの住民がバスや自家用車などで避難した。役場機能・災害対策本部も二本松市の東和支所に設置して避難の対応に当たった。課題となった事柄は次のとおり。

- ・住民の所在確認

誰がどこの避難所に入ったか確認を行ったが、避難所も多くほとんど情報が入ってこなかったのもその場その場の対応しか取れなかった。名簿づくりに 2 ヶ月間を費やした。

- ・避難所への情報

避難所には 1~2 名に職員を配置したが、当初は住民からの不安の受け皿になったために対応に苦労した。また、各避難所に情報が入ってこないことで本部への不満も出た。

- ・地元住民の避難所との混同

指示が伝わらず、二本松市住民の避難所に行った住民もおり混乱した。

#### ■二次避難時の状況

一次避難所での生活は住民にとって負担だったために「生活環境の改善」を目的にして岳温泉、土湯温泉、猪苗代、北塩原などの旅館やホテルなど約 170 ヶ所に二次避難を開始した。その時期は、宿泊施設もほとんど客がこない状況だったので都合が良かった。

#### ② 仮設住宅・借上げ住宅の入居

避難と並行して、県が周辺自治体と協議し、場所を選定して中通り北部地域に仮設住宅の建設を進め、2011 年末までにはほとんどの住民が仮設住宅や借上げ住宅に入居した。

避難場所は分散しており、現在は福島県内に約 15,000 人、県外に約 6,400 人が避難している。県内では福島市、いわき市、二本松市、南相馬市が多く、県外では、茨城県、東京都、宮城県が多くなっている。

**【2013年7月時点の住宅状況】**

- 仮設住宅団地：30ヶ所 戸数2,893戸（うち入居戸数2,284戸）入居者数4,465人
- 借上げ住宅：153戸 入居者数318人
- 特例借上げ住宅：3,966戸 入居者数8,519人
- 公営住宅：28戸 入居人数111人

① 区域の見直しと一時立入り

30km圏内は警戒区域になっていたが2013年4月に区域再編があり、町内は「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」に分かれた。

区域再編により、「避難指示解除準備区域」に一時立入りが可能になり、浪江町役場本庁舎を再開して職員を常駐させた。その後、いくつかの事業者が営業を再開した。2014年8月にはコンビニが開店した。

(5) 自治会と住民への支援活動

① 仮設住宅と借上げ住宅の自治会

仮設住宅・借上げ住宅の自治会は、町が作るように働きかけた。仮設住宅の自治会は入居者全員が加入しているが、借上げ住宅はすべてとは言えない。

自治会の連携は、居住自治体ごとに自治会長会議を行い、町の職員も出席している。

**【2014年6月時点の自治会状況】**

- 仮設住宅自治会：29自治会（二本松市11、福島市・本宮市各7、相馬市・南相馬市・桑折町・川俣町各1）
- 借上げ住宅自治会：17自治会（福島市4、二本松市2、東京都2、会津若松市・大玉村・郡山市・須賀川市・白河市・南相馬市・いわき市・つくば市・柏崎市各1）

② 住民への支援活動

■ 行政の支援

- ・ 広報誌や市のお知らせは、仮設住宅の自治会には直接配布しているが、それ以外の住民には郵送で配布している。
- ・ 資金援助として、自治会運営補助金、自治会長への謝礼などを実施。
- ・ 生活相談などは社協が実施しているが、福島・二本松・本宮の出張所では臨時職員を雇用して自治会などの支援を行っている。
- ・ 県外に避難している住民の支援活動として、2012年度から総務省の「復興支援員制度」を活用して1府9県に30名の支援員を派遣して支援活動を行っている。

■ 住民組織の活動

- ・ 2011年8月に商工会主催の「盆踊り」を二本松駅前で開催して約3,000人の避難住民が集まった。その時、お互いの所在を確認しあった。
- ・ 2011年11月には商工会主催で元商店のオーナー達が実行委員となって「復興なみえ町十日市祭」を二本松市で開催した。2日間で延べ3万人が集まった。その後、毎年開催している。

(6) 復興への取り組み

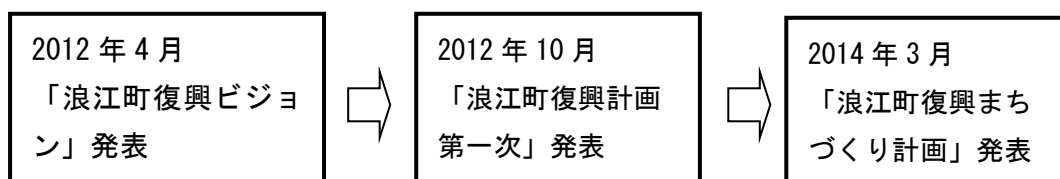
① 町の計画作成

町は、仮設住宅や借上げ住宅の入居の目安がつき、住民の住宅が確保されたことで震災から半年経った2011年10月から復興計画作成に着手した。

最初は復興ビジョンづくりから始め、復興検討委員会、復興有識者会議を開催して2012年4月に「浪江町復興ビジョン」を作成した。

その後、2012年6月から復興ビジョンに基づく復興計画づくりのために復興計画策定委員会を設置して、ふるさとでの暮らしの再生の指針となる「復興計画第一次」を2012年10月に作成した。

2013年7月からは帰還後のまちづくりのあり方を考える復興計画策定委員会（2012年度と同じ委員）を開催して2014年3月に「復興まちづくり計画」を作成した。

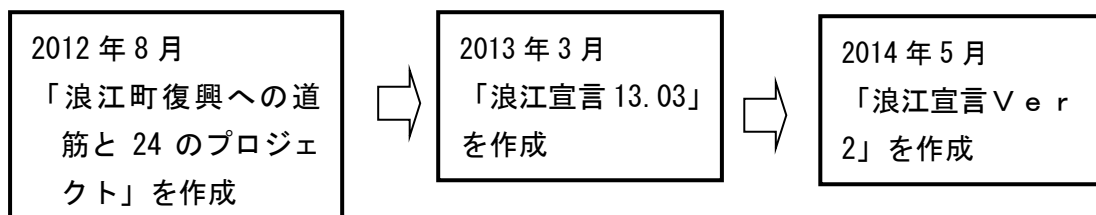


② 住民組織による計画作成

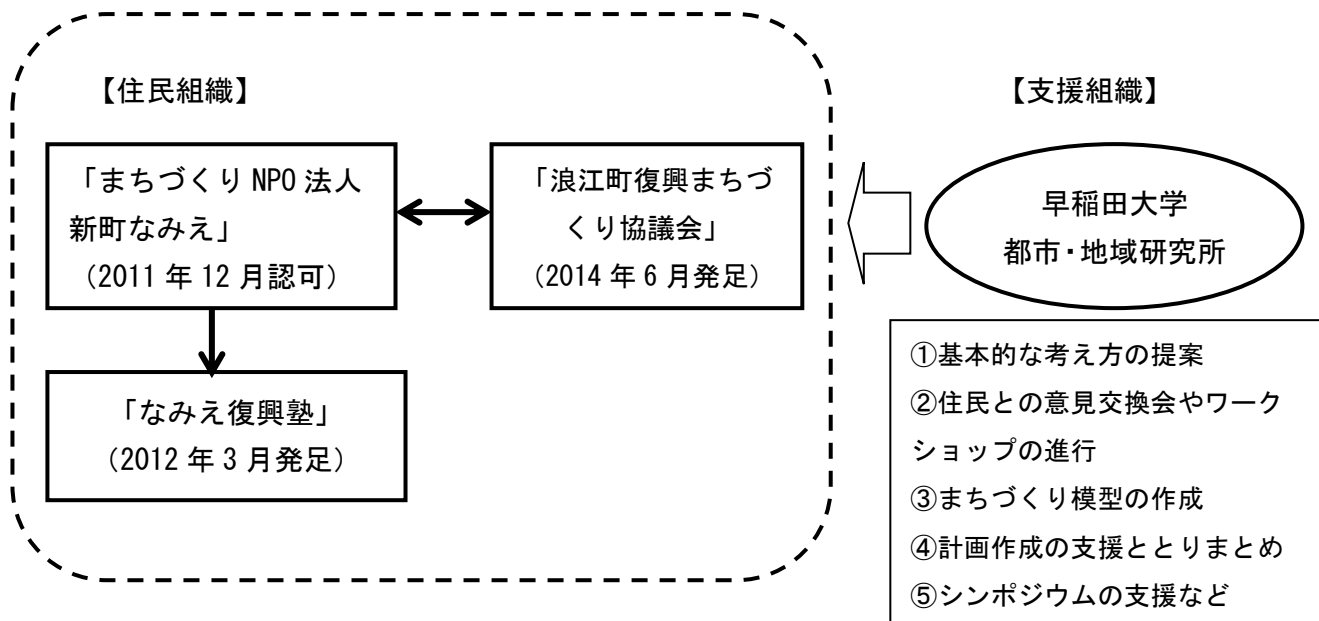
2011年後半から「まちづくりNPO法人新町なみえ」が、早稲田大学の支援を受け、住民組織として「なみえ復興塾」を立ち上げた。その後、早稲田大学と一緒に住民とのワークショップや意見交換会などを行い、2012年8月に浪江町の復興ビジョンとなる「浪江町復興への道筋と24のプロジェクト」をまとめて町に提案した。

2013年3月には、住民の意見を反映させた「町外コミュニティのあり方」「コミュニティのネットワークづくり」など協働復興まちづくりの具体像と実現に向けた「浪江宣言13.03」を作成して町に提言した。

2014年5月には「浪江町まちづくり協議会」が安定した生活の実現のために町外コミュニティの形成についての緊急要請として「浪江宣言Ver2」を作成して町に提案した。



<住民組織と支援組織の関係>



③ 計画の遂行と見直し

■町の計画遂行

今年度は除染の進捗や国や県の施策などを勘案しながら現在の「浪江町復興計画第一次」を徐々に進めているが、ほとんど進捗はない状態となっている。

避難指示解除は2017年3月を想定しているが国と協議の上、慎重に判断したいとしており、除染作業の遅れなど状況の変化によっては復興計画の見直しや復興計画第二次の作成が必要になると考えている。帰還後のまちづくりを想定した「復興まちづくり計画」もどのような帰還状況になるかによって影響が出てくるので注意深く状況変化を見ていく。

■住民組織の計画遂行

支援組織のアドバイスを受けながら作成した3つの計画はすべて町に提案しているが、町としても独自の復興計画があるためかほとんど反応がない状態が続いている。

2014年度は、計画の一環として町外コミュニティ（仮設住宅）を結びつける「新ぐるりんこ」の社会実験を開始したが、計画の実行は不透明である。

■町と住民組織の関係

現状では、町は作成した復興計画をベースに進めており、住民組織も早稲田大学佐藤先生の協力を得て復興公営住宅を核にした新しいまちづくりや社会実験を行っている。

計画づくりから実行まで両者の思惑でそれぞれ別々に行っており、現状では両者の接点はほとんどない。

(7) 現状の課題

① 除染作業の計画達成に不安を持っている

「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」に分かれており、それぞれの区域での除染作業により帰還時期が異なるが、最も除染作業が早く進められる町の中心

部が含まれる「避難指示解除準備区域」でも、除染作業の終了時期は2017年3月となっている。

本格的な除染作業は2013年10月から開始されているが、現状の進捗状況から見て町も住民組織も予定通り終了するかどうか不安を持っている。

また、町も住民組織も除染が終わっても以前のような町にはならないとは分かっているがふるさとを想う気持ちは強い。

## ② 分散した住民のケア活動に苦心している

仮設住宅や借上げ住宅に分散して住んでから3年が経過しており、住民の不満が蓄積している。住民のケアやコミュニティ維持のために町と住民組織が模索しながら活動を行っているが有効な手段がないのが現状である。

町は、住民のケアが重要だと認識しており、それぞれの自治会を通じて現状の復興状況を説明したり、日常生活相談などを行っている。県外避難者については「復興支援員」を配置して住民支援を実施しているが、すべての住民に目配りできないのが実情である。

住民組織は、「NPO 法人新町なみえ」が中心になり、恒例になっている「復興なみえ十日市祭」などのイベントを行い、さらに「浪江町まちづくり協議会」が支援組織の援助を受けながら住民と一緒にこれからの浪江町を考えるワークショップやシンポジウムなどを開催しているが、住民を一つにするのは難しい状況である。

## ③ 復興公営住宅にも新たな問題が出る可能性がある

復興公営住宅の建設も始まり、入居も始まったが県が周辺自治体と協議して場所や戸数を決めるので、新たなまちづくりの問題、入居後の住民支援の方法、建設された自治体のコミュニティの関係、さらに、「二重住民票」の問題などこれから検討しなければいけない問題が多く出ている。

# (8) 復興への課題と要望

## ① 行政

■町の職員は、団塊世代の退職時期となり、経験が豊富な職員がいなくなり復興の工程管理が出来る人材が少ない。また、生活関連サービスに携わる職員も少なくなっているのので国や県に対して増員要望を検討したいと考えている。

■国や県は、原発の被災地をどうするかについてもっと主体的に関わって欲しい。特に、被災地の自治体との連携が少ないので情報共有できる仕組みなどを作って欲しい。

■住民支援のアプローチが進まないのので、全体的にプロジェクトを進めてくれて、住民と町との隙間を埋めてくれるような役割を担ってくれる組織が入ってくると良い。

■帰還後のことを考えてまちづくり公社的なものを立上げて進める支援も必要になる。

## ② 住民組織

■町の計画づくりには住民の意見があまり反映されていないのもっと積極的に住民の意見を聞いて欲しい。

■町は町外コミュニティを保つために仕事場の確保や事業再開の援助が必要。

■国や県からの情報が少なく今後の方向性が見えないことが不安なのでもっと情報を開示

して欲しい。

- 帰還時期がはっきりしない中で住民のケアが重要になるので積極的に行って欲しい。
- 被災地で NPO や商工会、住民などと協働で起業している事例の紹介があれば良い。
- 活動資金が足りないので外部のファンドや支援してくれる団体があれば良い。

### ③ 支援組織

- 住民組織と一緒に作ってきた計画はすぐには成果が上がらないのでどのような方法で継続していくかが課題。
- これまでの活動は、JST からの助成金で行ってきたが、15 年 9 月で終了するのでその後の資金調達が心配である。
- 今回のような事態に対しては、国、県、町が共通の認識を持つことが大事だが、今はみんなバラバラな方向を向いている感じである。

## (9) まとめ

### ① 浪江町の現状整理

- 住民は現在も仮設住宅・借上げ住宅などで不便な生活を送っている  
避難から仮設住宅・借上げ住宅に入居するまでにほぼ 1 年かかった。従来のコミュニティが分散しており、現在は仮設住宅・借上げ住宅ごとに新たな自治会が形成されているものの不便な生活を余儀なくされている。  
復興公営住宅の建設も始まり、一部入居も開始されたが、建設場所が分散されており入居後の受け入れ先自治体との関係などの問題が残る。
- 町中への一時立寄りが認められ、本庁舎の職員常駐、事業所などの再開が始まった  
2013 年 4 月に避難指示解除準備区域へ昼間だけ一時立入りが認められ、役場の本庁舎に職員を常駐させており、コンビニや事業者の営業も見られるようになった。
- 町の中心部に帰還できるのは 2017 年 4 月を想定している  
浪江町は、原発の事故により、国が定めた「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」の 3 区域がすべて含まれており、2013 年 10 月から国の除染が始まり、2017 年 3 月には「避難指示解除準備区域」の除染が終了し、帰還が可能な計画になっている。
- 復興計画は町と住民組織が別々に作成して進めている  
町は住民の帰還に向けて、この 3 年間に復興ビジョン、復興計画、帰還後の復興まちづくり計画を作って準備を進めている。一方、住民組織は、支援組織と一緒に活動して独自の復興ビジョンや復興プロセスとその取組みなどを作成して町に提言してきた。町は、復興の方向性の違いにより、住民組織が作成した計画を取り入れることなく平行線のままになっている。それぞれが独自の計画で施策を実行しているのが実情である。
- 国の除染作業が予定通り終わることを注視している  
町は帰還が予定通り 2017 年 4 月にできることを前提にすべての計画を作成しているため、少しでもずれると計画実行に狂いが生じるので、除染の進捗状況を見守っている。  
住民組織は、除染作業の遅れを懸念しており、遅れた場合を想定して町外コミュニテ



ィのあり方などを検討している。

## ② 今後の町と住民組織の課題

仮設住宅や借上げ住宅も 3 年目を迎え、住民のケアや町外コミュニティのあり方が問われる時期に来ている。また、復興公営住宅の建設も始まったが、建設場所や戸数、入居後のコミュニティや支援方法など市と住民組織が一緒になって解決しなければいけない問題が多々ある。

また、町と住民組織の間で復興計画に対する考え方に相違があり、それぞれ独自の計画づくりを進めている。町は帰還後のまちづくりや帰還に向けての環境対策を進めており、住民組織は支援者の援助を得ながら独自の計画を作成している。

今後は、市と住民組織が話し合いの場を設けて、両者が一体となって住民のケアをはじめ住民の要望に沿った取組みが待たれる。

## ③ 今後の住民組織と支援組織の課題

今年度から「まちづくり NPO 法人新町なみえ」が中心になり「浪江町復興まちづくり協議会」を立ち上げて復興に向けて活動し始めた。長引く仮設住宅や借上げ住宅住まいを少しでも和らげ、帰還に向けて希望を持ってもらうために、住民が主体となって動こうとしている。

この原動力となっているのが、早稲田大学の佐藤先生の復興プロセスの考え方である。長期にわたる町外への避難という事態にはこの復興プロセスを実行に移すのが最も適切であるとの思いから、2012 年以降、この考え方をベースに、NPO と早稲田大学が協働して住民とのワークショップなどを通じて町外コミュニティのあり方や復興に向けての方向性をまとめてきた。今年になってこの計画の実現に向けて、仮設住宅に住んでいる町民をサポートする移動システムの社会実験を実施している。

しかし、これまでの早稲田大学とのプロジェクトは、JST から 2012 年 10 月から 3 年間の活動に対する助成金でまかなわれている。

そのために 2015 年以降に早稲田大学との新たな活動を実行に移すためには、別の資金調達が課題になる。

それができない場合は、住民組織として町と一緒に活動することを前提にした、新たな支援者探しを検討しなければならない時期に来ている。

# 「浪江町」の復興プロセス

※カッコは(年/月)

フェーズ	住民組織	支援団体	行政	各フェーズの特徴
震災前 (2011.3.10 まで)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・6小学校単位でコミュニティがあったが、それとは別に約50の行政区があり、自治会が存在した</li> <li>・任意団体として商工会が中心になり「まちづくりNPO新町」がありまちづくり活動をしていた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・早稲田大学は、10年前から二本松市の都市計画づくりの仕事を担わり、その仕事を通じて二本松市周辺地域状況に詳しくなっていた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・10年度を元年とす浪江町協働まちづくりの開始。10/8に「浪江町協働のまちづくり検討委員会」を設置し、10回の委員会を経て11/3に委員発表会書を取りまとめた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①住民のコミュニティがしつかりできていた</li> <li>②町も住民を巻き込んだまちづくりを行っていた</li> </ul>
2011年度 (2011.3.11 ～2012.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>原発事故による緊急避難所生活と仮設住宅・借上げ住宅への入居</li> <li>●緊急避難から二次避難、二次避難と変化する中で住民がバラバラになった。その後、仮設住宅・借上げ住宅に入居して自治会も立ち上げた</li> <li>商工会の総会を開催</li> <li>●11/5:商工会の総会を開催して今後の生活やコミュニティ活動について話し合った</li> <li>・11/8:二本松駅前での盆踊り大会</li> <li>・11/11:「復興なみえ十日市祭」開催(毎年開催)</li> <li>●11/10:「まちづくりNPO新町なみえ」設立総会</li> <li>11/9:早稲田大学佐藤先生との初会合</li> <li>11/10～12/3:復興の考え方やプロセスについての検討会開催</li> <li>12/1:「まちづくりNPO新町なみえ」が認可され正式に活動開始</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●10月:学生たちと浪江町に入り現地を視察</li> <li>●その後、学生達を中心に復興に向けての考え方やモデルを作ったNPOの人達と議論</li> <li>●1月:研究室で作成した「3つの復興シナリオ」を中心に話し合いを持った</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原発事故による緊急避難対策</li> <li>●11/3/15:20～30km圏内住民の避難指示のため全町民が近隣市町の各種施設へ二次避難。役場機能も二本松市真和支所に移転</li> <li>●11/4/5:一次避難所から県内近隣の温泉地などの旅館・ホテルなどに二次避難</li> <li>●並行して住民確認を行い、2ヶ月間で名簿作成</li> <li>住居対策(仮設住宅・借上げ住宅への入居)</li> <li>●11/5:仮設住宅に入居開始。11年末までに30ヶ所の仮設住宅が建設された。同時に借上げ住宅も用意されほとんどの住民が入居</li> <li>●仮設住宅・借上げ住宅ごとに自治会もできた</li> <li>11/9～12/3:「復興ビジョン策定」のための復興検討委員会・復興有識者会議の開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;緊急避難時&gt;</li> <li>①国の避難指示の経過により町も住民も混乱した状態避難所生活も余儀なくされた</li> <li>②町も住民の支援や所在確認に忙殺された</li> <li>&lt;仮設住宅等への入居&gt;</li> <li>・県による仮設住宅の建設が始まり、借上げ住宅も準備されて入居が進むと落ち着きを取り戻す</li> <li>&lt;復興計画づくり&gt;</li> <li>①町は帰還の時期が見えない中、半年後に復興計画づくりに着手。</li> <li>②住民もNPOや住民組織を立ち上げて早稲田大学の協力を得て復興計画づくりに着手</li> </ul>
2012年度 (2012.4～ 2013.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●12/4～12/8:「なみえ復興塾」のワークショップを二本松市や県内外の仮設住宅入居者を対象に佐藤先生と協働して開催</li> <li>12/8:「浪江町-復興への道筋と24のプロジェクト」を作成して町に提言</li> <li>●12/8:なみえ復興塾と早稲田大学の協働復興シンポジウムを開催</li> <li>●13/2:浪江小の児童によるワークショップ開催</li> <li>13/3:「浪江宣言13.03」を作成し町に提案</li> <li>●佐藤先生との協働により町外コミュニティのあり方などを議論したり、ワークショップを開催</li> <li>13/3:「浪江町復興まちづくり協議会」準備会設立</li> <li>●13年度の活動を踏まえ佐藤先生との協働によりまとめた「多様な町外コミュニティ形成のための8つの緊急課題」を取りまとめた</li> <li>14/5:「浪江宣言Ver2」を発表</li> <li>14/6:「浪江町復興まちづくり協議会」発足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●12/4～12/8:「なみえ復興塾」と協働でワークショップを開催し、その内容をもとにして「浪江町復興への道筋と24のプロジェクト」を作成</li> <li>●12/8:なみえ復興塾と早稲田大学の協働復興シンポジウムを開催。福島民報の記事になる</li> <li>●12/10:JSTの助成金に応募して10月から3年間の資金援助を受けて活動しやすくなった</li> <li>※当初の議論には町の担当者も入っていたが考え方の違いで別々に進めることになった</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>12/4/4:「浪江町復興ビジョン」発表</li> <li>ビジョン及び国の除染計画を基に復興計画を策定するための策定委員会開催(12/6～12/9)</li> <li>12/10:「復興計画第一次」発表</li> <li>●12/4:「浪江町復興支援員」を県外居住者地区に配置して生活支援を実施(継続中)</li> <li>●12/10:浪江町役場二本松事務所北トロミ移転</li> <li>●13/1:復興計画第一次の住民説明会実施</li> <li>●13/4:避難区域を3区域に再編。一時立入開始</li> <li>●13/4:浪江町役場本庁舎再開(職員常駐開始)</li> <li>●13年度住民意向調査実施</li> <li>●13/10:国による本格除染開始</li> <li>「復興計画第一次」に基づく帰還後のまちづくり計画策定委員会の開催(13/7～14/3)</li> <li>14/3:「復興まちづくり計画」発表</li> <li>14年度は「復興計画第一次」を推進</li> <li>国や県の動向により見直しも検討</li> <li>●14/8:ローソン浪江町役場前店が開業</li> <li>●14/10:13/7より徐々に事業再開が進み、10月1日現在で15事業者(19事業所)が営業中</li> <li>●14年度住民意向調査実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①町は国の除染計画などを考慮した「復興ビジョン」を作成して復興の道筋をつけた</li> <li>②住民組織は、早稲田大学佐藤先生の考えに沿って町外コミュニティの形成に主眼を置いた計画をつくり、町に提言</li> <li>③当初は町と協働して進めて行く予定であったが、復興の考え方が異なるために別々に活動することになった</li> <li>①町は、国の除染作業計画に沿って帰還後のまちづくり計画を作成した</li> <li>②住民組織は現在の避難生活が続くことを考えて町外コミュニティのあり方を模索した計画づくりを行った</li> <li>①町は国の除染作業を肩守りながら復興計画を進めている</li> <li>②住民組織は町外コミュニティのあり方を追求している</li> </ul>
2013年度 (2013.4～ 2014.3)				
2014年度 (2014.4～)				

■震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

【1】調査対象地域

地域名称	福島県 浪江町			
地域範囲	浪江町全域			
被害状況	犠牲者	149人	被災世帯率	約1割
震災前の人口・世帯	人口	20,905人	世帯	7,176世帯(平成22年国勢調査)
	被災事業所率	不明		

【2】地域特性(平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

年代別人口割合	居住期間割合	従業地割合
～19歳	～9年	自宅
20～34歳	10～19年	自市町村
35～64歳	20年～	他市町村
65歳～	出生時～	通学地割合
	不明	自市町村
		他市町村

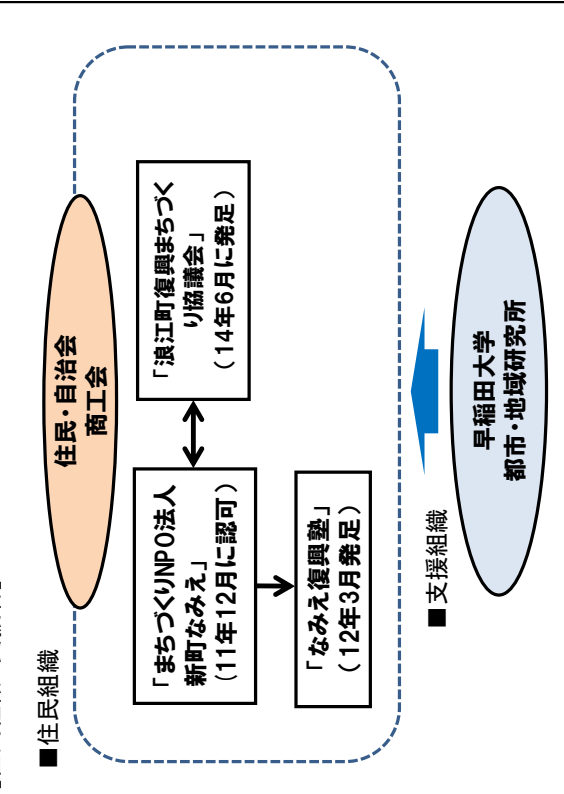
産業別人口割合	事業所数割合
1次産業	1次産業
2次産業	2次産業
3次産業	3次産業
その他	その他
(再掲)	(再掲)
地縁産業	地縁産業
その他	その他

※犠牲者には行方不明者含む

※事業所数割合は平成21年経済センサス

【3】組織関係図

【住民組織と支援者】



【4】主要活動状況

時期	住民組織				支援組織				行政組織			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
震災以前												
2011年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校の学区のコミュニティが形成され、約90の自治会による活動があった</li> <li>任意団体として商工会が中心になりまちづくりNPOの創設がありまちづくり活動をしていく</li> <li>任意団体のNPOが正式に「まちづくりNPO法人新町なみえ」として設立され、NPOを中心として活動</li> <li>NPOの中に住民組織として「なみえ復興塾」を立ち上げて、早稲田大学都市・地域研究所の佐藤先生との協働により復興の考え、プロセスなどについて検討した。</li> <li>仮設住宅の住民のワークショップや意見交換会を開催して町外コミュニティのあり方などを議論</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>早稲田大学都市・地域研究所の佐藤先生が全住民が町外に避難している状況を踏まえて、復興のあり方をまとめた</li> <li>それをまとめたNPOと「なみえ復興塾」の協働により町外コミュニティのあり方について議論を重ねた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「早稲田大学都市・地域研究所」の協働により町外コミュニティのあり方について議論を重ねた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興委員会のメンバーは福島大学、区長会、商工会、団体など</li> <li>復興委員会のメンバーは、福島大学、一橋大学、東京大学などの学識経験者</li> <li>住民支援のために仮設住宅や借上げ住宅の近くに支所を設置して住民サービスや広報誌の配布などを行っている。</li> <li>自治会は仮設住宅と借上げ住宅を中心に46自治会がある</li> </ul>								
2012年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>作成して町に提言</li> <li>さらに議論やワークショップを行って「浪江宣言13.03」を作成して町に提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「なみえ復興塾」と一層になって、住民との意見交換会やワークショップを行って浪江町一復興への道筋と40のプロジェクトを作成した</li> <li>年度末には「浪江宣言13.03」の作成に終わる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>県内外の仮設住宅を中心にワークショップを開催して町外コミュニティの具体的なあり方を検討した</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「浪江宣言Ver.2」の作成に終わる</li> <li>町外コミュニティのネットワークづくりのための実証実験などを進める</li> </ul>								
2013年度												
2014年度												

## 2-16. 福島県田村市都路地区

### (1) 地区の状況

2005年に周辺5町村（都路村、船引町、常葉町、大越町、滝根町）が合併して田村市になった。地勢的には中通りと浜通りの境になっている地域で、双葉郡の町村と近く、川内村、大熊町、浪江町、葛尾村と隣接している。田村市の中心部に出るよりも都路街道を使って大熊町などに行く方が便利であり、原発事故発生前から就労や教育、医療、経済活動など市民生活全般にわたり、双葉地域と交流が強かった。

震災前の人口は、2,828人、世帯は、866世帯であった（2010年国勢調査）。

田村市全体では、40,422人、11,933世帯であり、市全体の1割に満たない地区である。また、高齢化が進んでおり、65歳以上が34%を占め、田村市全体では29%で、市内でも高齢化率の高い地区であった。

### (2) 住民組織

市の組織は、合併前の旧町村ごとに5行政局があり、その下に行政区がある。都路地区は12行政区に分かれており、それぞれに区長⇒副区長⇒組長の組織があり、自治会として機能している。まちづくりの組織はなかった。

### (3) まちづくり計画

田村市は、人口減少と高齢化、経済規模の縮小、労働力の減少、後継者不足などが起きていたこともあり2007年3月に「田村市総合計画」を策定して、2007年度～2021年度の長期的展望に沿ったまちづくりを進めていた。

### (4) 地震・津波の被害

田村市全体での住宅被災は、全壊19世帯、半壊202世帯、一部損壊3,955世帯であった。犠牲者は0であったが、震災関連死は9人であった。

### (5) 福島第一原子力発電所の被害

2011年9月までは都路地区の20km圏内が「警戒区域」、20km圏外が「緊急時避難準備区域」に設定され、全住民が地区外の仮設住宅などに避難していた。2011年10月からは20km圏内が「避難指示解除準備区域」に設定され避難が継続されたが、20km圏外の地区は帰還ができるようになった。さらに、2014年4月からは20km圏内も帰還が可能になり、現在では、地区全体がいつでも戻れるようになっている。

### (6) 復興プロセスと活動状況

#### ① 復興プロセスの考え方

他地区の被害とは異なり原発事故の被災ということで、国の避難指示の状況により「全住民が地区外に避難した時期」「大部分の地区が帰還可能になった時期」「地区全体が帰還可能になった時期」の3フェーズに分けられる。

**【フェーズ1(緊急期)】 2011.3.11～2011.9.30 避難所や仮設住宅などで生活していた時期**

全町民が地区外に避難していた時期。この時期は住宅確保に力点が置かれ仮設住宅、借上げ住宅などの手配、住民に対する除染活動や帰還工程などの説明を行った。

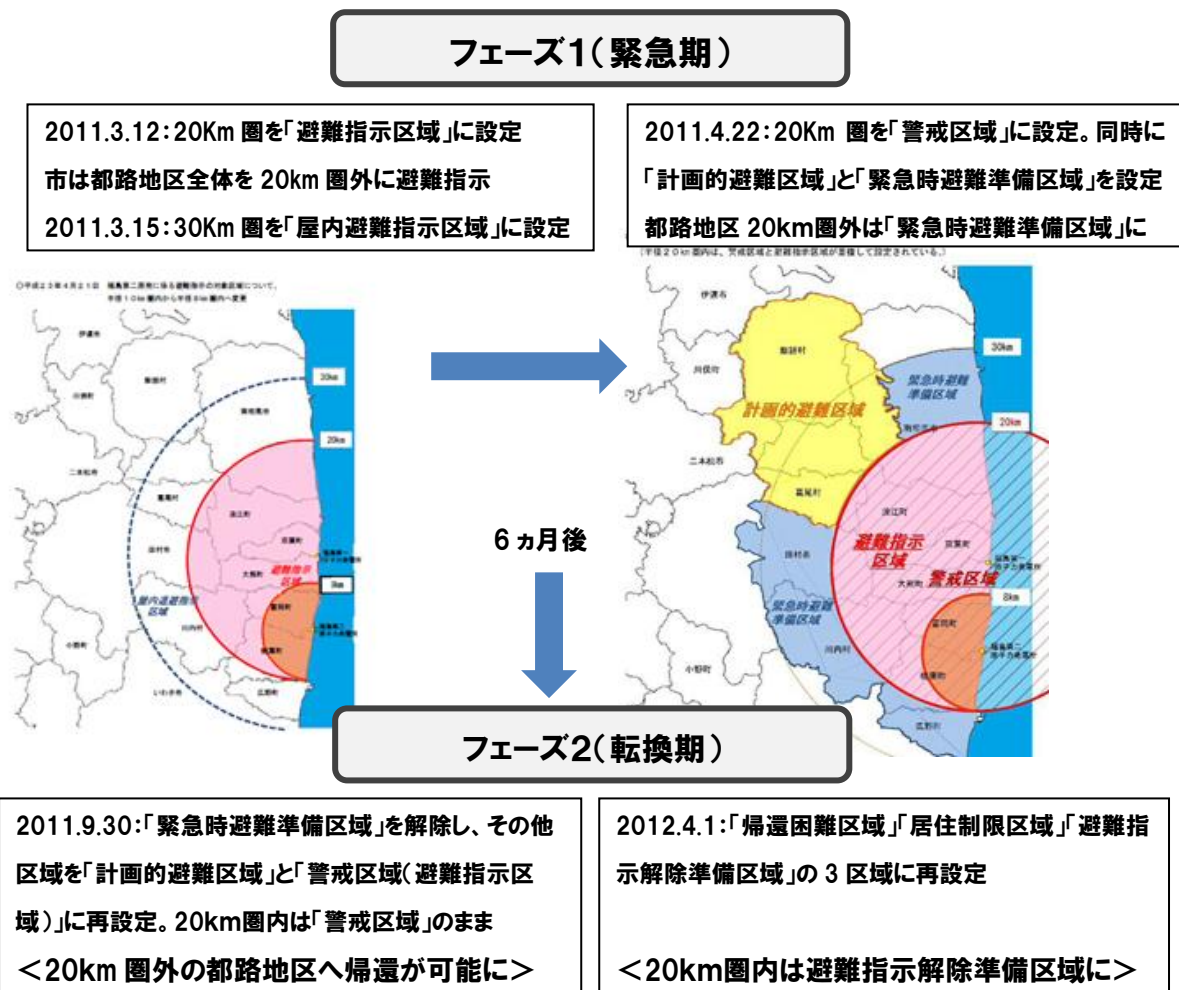
**【フェーズ2(転換期)】 2011.10.1～2014.3.31「緊急時避難準備区域」が帰還可能になった時期**

20 km圏外の地区が帰還可能になり、帰還者が徐々に始めた時期。この時期は、帰還の促進に向けて帰還後のまちづくりの説明や意見交換会、「復興応援隊」による避難者及び帰還した住民の生活支援を行った。

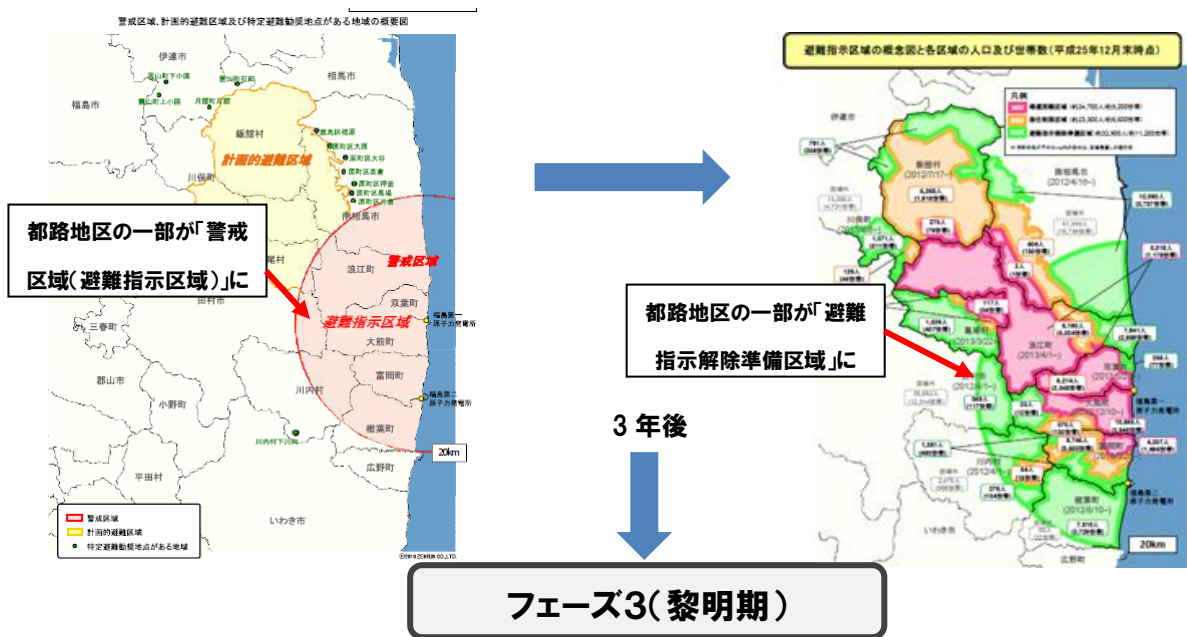
**【フェーズ3(黎明期)】 2014.4.1～ 「地区全体」が帰還可能になった時期**

20 km圏内の避難指示が解除され、全域への帰還ができるようになった時期。市としても帰還促進のために様々な支援活動を行っている。「復興応援隊」も帰還に向けての活動や帰還後の住民への支援活動を実施している。

**【都路地区避難指示の経緯】**







**■2014.4.1:20km 圏内の避難指示が解除され、これで都路地区全域が帰還できることになり、現在に至っている。**

① 復興プロセスと活動内容

【フェーズ 1(緊急期)】

■避難の経緯

原発事故直後は、市の判断で 30 km圏に避難指示が広がる前に、20 km圏に避難指示が出た段階で、都路地区全域の住民を市内の中心部に避難させた。その間、大熊町からの受け入れ要請で、近隣町村からの住民の避難もあり混乱したが、最終的に 2011 年 3 月 13 日までに 24 ヶ所の避難所に 8,000 人以上が避難した。避難にあたっては、同じ地域の住民が同じ避難所になるようにしたが、近隣の住民も受け入れたので多少混乱があった。

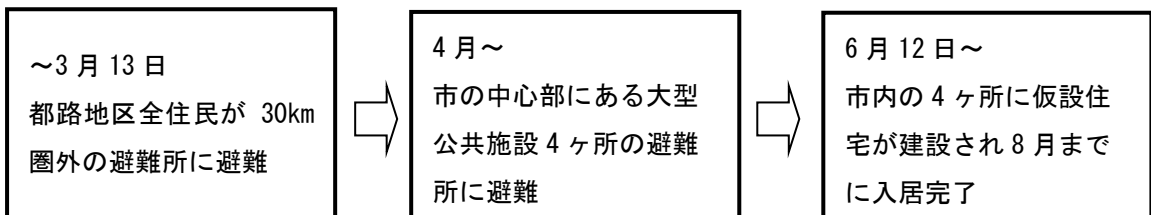
その後、避難者の支援をやりやすくするために工業団地にあるデンソーの新設工場が稼働前だったので、交渉して 2011 年 3 月 17 日までにほとんどの避難者が移動した。

4 月にはデンソーの事情もあり、市内の総合体育館や文化センターなど大きな施設 4 か所に避難所を開設してそこに移った。

■仮設住宅の入居

仮設住宅の建設が 2011 年 6 月から始まり、2011 年 8 月までに 4 ヶ所 360 戸の仮設住宅が完成して避難住民が入居した。入居にあたっては、都路地区は行政区ごとになるように入居した。一部の仮設住宅には近隣町村の避難者も住居した。

同時期に、借上げ住宅の入居も開始された。



※仮設住宅の建設 合計 360 戸

- ・福祉の森公園応急仮設住宅：37 戸
- ・船引運動場応急仮設住宅：179 戸
- ・船引第 2 運動場応急仮設住宅：100 戸
- ・御前池公園応急仮設住宅：44 戸

■仮設住宅住民の支援

仮設住宅の住民は、従来の行政区単位で自治会を運営しており、市の行政局から各区長を通じて市の広報誌の配布や連絡事項を伝えている。また、掲示板などでも知らせている。生活支援は主に、社協や保健士などが行っている。

■区域の見直しと避難指示の解除

2011 年 9 月には「緊急時避難準備区域」が解除され、避難から半年後の 2011 年 10 月に 20 km 圏内を除き帰還ができるようになった。873 世帯 2,621 人が対象（2012 年 3 月末時点）。

【フェーズ2(転換期)】

■復興計画の作成

2011 年 5 月に「田村市震災等復興ビジョン推進本部」を設置し、住民組織からなる「復興ビジョン検討委員会」を立ち上げて、2012 年 3 月に「田村市震災等復興ビジョン」を発表した。

2011 年 9 月には「緊急時避難準備区域解除に係わる復旧計画」を策定して国に提出した。2011 年 11 月には、「田村市除染実施計画（第 1 版）」を作成した。

■帰還への取組み

2011 年 10 月に大部分の都路地区が帰還可能になったことから、市としても帰還に向けて様々な取組みを行ってきた。外部からの支援として、NPO 法人コースターに委託して「復興応援隊」による避難住民や帰還住民の生活支援やイベント活動を行った。

- ・「田村市復興に関する要望書」を総理大臣に提出して、除染関連、賠償問題、子供の教育などに関して要望した。
- ・帰還後のライフラインの整備を進めるため「公共インフラ復旧の工程表」を策定した。
- ・現状の除染の進行状況や復旧・復興計画の説明会、放射線講習会、住民との意見交換会など原発の安全・安心や帰還後の復興計画に対する理解促進を図った。
- ・「復興応援隊」事業を 2013 年 7 月から開始して、帰還者の生活支援を中心に行い、帰還準備を進めている住民に対しては帰還の相談や意見聴取などを実施した。また、帰還した住民については、帰還後の生活支援や困りごとの相談にのったりしている。
- ・2013 年 8 月には「避難指示解除準備区域」で「ふるさとへの帰還に向けた準備のための宿泊」を開始した。
- ・2013 年 9 月にはコンビニによる移動販売を開始した。
- ・2014 年 3 月に 2 か所の屋内遊び場を設置した。

■仮設住宅住民の支援

仮設住宅の住民のケアは、「復興応援隊」を通じて住民の話を聴いたり、座談会を開催し、帰還準備の相談にのっている。

#### ■ 帰還後の住民支援

帰還した住民に対しては、市の広報誌の配布や連絡などは行政区を通じて行っているが、生活支援は、「復興応援隊」が行っている。

「復興応援隊」は、芝刈り、雪かき、庭の手入れなど日常生活のお手伝いをしている。また、「都路かわら版いいね！みやこじ」を発行して、都路地区の出来事を紹介している。

#### ■ 避難指示の解除

2014年4月には「避難指示解除準備区域」が解除された。121世帯380人が対象（2012年3月末時点）。これで避難から2年半が経って、都路地区の全住民の帰還ができるようになった。

### 【フェーズ3(黎明期)】

#### ■ 復興計画の作成

2013年10月から東京大学の田村地域デザインセンター（UDCT）の協力を得て、市と住民組織が「都路町住生活基本構想協議会」を設立して、都路地区のまちづくり計画の基本となる「都路町住生活基本構想＝地域と共に暮らせる「都路」へ＝」としてまとめられた。今後は、この計画をベースにしてまちづくりが進められる。

#### ■ 帰還への取組み

都路地区全域が帰還可能になったために、生活の場として様々な施策が行われた。

- ・ こども園・小中学校の再開。
- ・ 都路診療所や特別養護施設の再開。
- ・ 公営民営の商業施設の開業。
- ・ 仮設住宅までのデマンドタクシーの運行。
- ・ 高齢帰還者の市営住宅（長屋式）の優先入居開始。
- ・ 「復興支援隊」事業は継続中で、帰還者の生活支援や帰還意向者の意見聴取を実施。

#### ■ 帰還状況

市としては全員が帰還して欲しいと考えているが、住民側の事情などがあり現状では思うように進んでいない。

住民の帰還率は、20km圏外では、59%であり、20km圏内では30%である。全体では6割で、震災前の約2,800人に対して約1,700人である。

現在も約1,000人が仮設住宅・借上げ住宅・民間のアパートなどに住んでいる。

#### ■ 帰還が進まない理由

帰還が進まない理由は、放射線の不安、仕事の問題、帰還後の住居や生活の不安、日常生活の利便性などが大きい。



・ 除染の問題

どこまでどのくらいの除染が進んでいるのか、住宅や施設はどうか、道路や山間部はどうなっているのかなど放射線に対する不安を持っている。特に、子供への影響を気にしている。

・ 仕事や学校の問題

以前の職場が失われ、新たに田村市内や周辺の町に職場を見つけた人は、通勤との関係もありすぐには戻れない。学校も同様である。

・ 住宅の修繕の問題

長期間の不在により住宅の傷みが激しく、修繕に手間がかかる、庭などの手入れなど作業が大変になる。

・ 仮設住宅・借上げ住宅の利便性

現在、住んでいる場所が市の中心部にあり、以前の都路地区に比べて日常生活（買い物・通院・金融機関・公共施設の利用など）は非常に便利である。戻っても今のよ  
うな生活は送れないと考えている。

(7) 「復興応援隊」の活動

田村市は、総務省の「復興応援隊事業」(2012年度から5年間の制度)を活用して都路地区の支援を中心とした「復興応援隊」事業を、2013年7月からNPO法人コースターに委託して活動を開始した。事業は、都路地区の住民が避難前のように生活できるように被災者の見守りやケア、地域おこしの活動支援など地域協力活動を通じ、コミュニティの再構築を図ることに重点を置いている。

① 活動内容

「復興応援隊」は9名体制で活動しており、20代～30代が中心である。主な活動は次のとおりである。

- ・ 地域活性の主役である住民の声を幅広く聞くために、仮設住宅居住者や帰還住民の個別訪問や座談会の開催。
- ・ ボランティアを募集して住民と交流しながら各種日常作業の手伝い。
- ・ 地域のために新たな取組みのサポートをボランティアと一緒に実施。
- ・ 田村市の魅力を知ってもらうことや実際に体験しないと分からないことを市内外に発信。帰還住民への「都路かわら版いいね！みやこじ」の発行。
- ・ 各種イベントの支援として地域の祭りや行事などの手伝い。

② これまでの成果

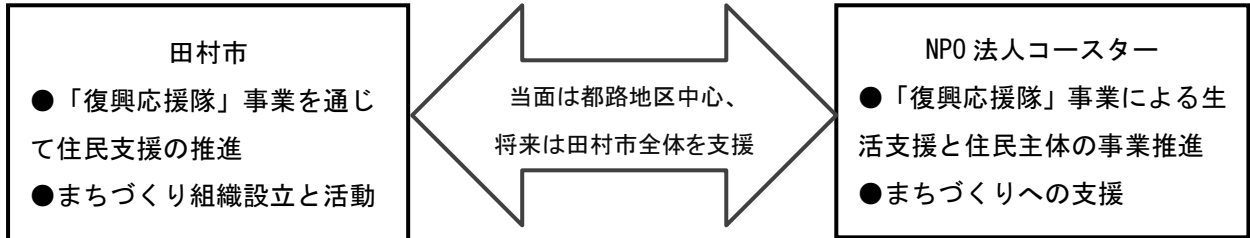
成果は、1年半の活動を通じて住民の認知が高まり信頼関係が生まれたこと、頼りにされる存在になりつつあること、住民の自立促進に役立っていること、住民が主体となって都路地区の活性化につながる事業アイデアが出始めたことなどである。

③ 今後の方向性

目標と成果を明確にして、スピード感を持って事業活動をしていく。これまでは、住民の日常的な支援が中心であったが、今後は、住民から出てきたアイデアやニーズを大事に

して、それが実現できるような「プロジェクト型（事業型）」の支援活動を進めていくことを考えている。

<行政と支援組織の関係>



(8) 今後の復興への取組み

- ① 全住民が帰還できるように失われたコミュニティ機能と生活利便性を回復させるための対策を実行する。
  - 「住生活基本構想」に沿って、新たな都路を作ることを目標に計画を実行する。
  - 働く場の確保として都路地区に企業誘致を進める。
  - 農業の再開支援を積極的に行う。
  - 都路の便利なところに市営住宅（長屋で見守りを整備し、高齢者が安心して戻れるようにする。
- ② 復興応援隊やまちづくり組織が活動することで田村市全体が活性化できるようにする。
  - 復興応援隊の活動を活性化させて、いろんな分野で NPO 組織が活躍し、その活動に賛同してくれる人が集まることで市民に刺激を与えるようにしたい。
  - その人たちが田村市の良さを外部に発信してもらえれば人が集まる。
  - 住生活基本構想に関わった住民組織が、そのまままちづくり組織となって、市と協働してまちづくりを進めていくようにする。

(9) まとめ

- ① 都路地区の現状整理
  - 都路地区は全住民が避難を強いられた  
20km圏内の警戒区域とそれ以外の避難指示解除準備地区に分かれたが、3月13日に全住民が田村市内の避難所に避難した。2011年8月までに仮設住宅・借上げ住宅に移った。
  - 2011年10月に20km圏外、2014年4月には20km圏内が帰還可能になった。  
都路地区の9割の住民が半年後には戻れるようになり、20km圏内の住民は3年後となった。現在では全地区が帰還できる状況になっている。
  - 帰還に向けて学校やこども園の再開、商業施設などを開設した  
帰還促進のために、除染の現状や復旧・復興計画の説明、遊び場の設置、小中学校・こども園の再開、商業施設の開設、診療所の再開、都路地区から仮設住宅までのデマンドタクシーの運行などを進めた。また、高齢者向けの市営住宅（長屋形式）の建設も行った。
  - 現状の帰還はあまり進んでいない

現在の帰還状況は、2011年10月に解除された地区では59%、2014年4月に解除された地区で33%であり、全住民が早期に帰還することを想定していた市の計画を下回っている。

■帰還が進まないのは、除染の不安、住宅の修繕、職場の関係、生活の利便性が大きい

帰還がなかなか進まないのは、放射線に対する不安、住宅の修繕や手入れに手間がかかる、職場が市内中心部や近隣地区にある、仮設住宅・借上げ住宅の方が日常生活に便利なことなどが理由になっている。

■「復興応援隊」の帰還住民への生活支援

2013年7月からNPO法人コースターに委託して「復興応援隊」事業を進めており、帰還住民の生活支援を中心に活動を行っている。2013年度は、日常生活支援（草刈り、雪かきなど）、イベント支援、ボランティアの受け入れなどを行った。2014年度は、住民の自立を支える活動を重点的に行っており、住民からの要望で住民交流の場としてコミュニティレストランなどの開設事業の支援を行っている。

■計画立案と計画に沿った活動

市では、復興ビジョン、除染計画、復興の工程表を作成し、復興を進めている。

2014年9月には、東京大学の地域デザインセンターの協力を得て、住民組織が主体となり「住生活基本構想」を策定して、これからのまちづくりを進めている。

■今後は、帰還の促進と帰還後の生活支援に注力

市としては、帰還後の生活利便性向上のための対策、働く場の確保、農業再開の支援などを行っていく方針。

<当面の課題>

『都路地区再生に向けた帰還促進と帰還住民の生活支援及び環境整備』

●全地区が帰還可能になっても帰還はあまり進まない。市としても強制ができないので住民の判断にゆだねるとしているが、帰還促進に向けての住民への説明や、帰還住民の生活利便性の向上策は計画どおり進めていくことにしている。

●NPO法人コースターは、帰還者及び帰還準備者の生活支援を継続しながら、住民の自立に向けて住民からのニーズを実現すべく「プロジェクト型支援」を重点的に取組むことに軸足を移している。

<今後のまちづくり>

『まちづくり住民組織による行政と一体となったまちづくりの実現』

●来年度以降は、住生活基本構想の策定に携わった住民組織がそのまま発展して「まちづくり組織」となり、この組織が市と一緒に、基本構想をもとにまちづくりを進めていくことを検討している。

② 「復興応援隊」の評価と役割変化

■復興応援隊の評価

都路地区の大部分が帰還可能になった時期から、復興応援隊事業としてNPO法人コー

スターが入り、応援隊員による避難住民や帰還住民の相談相手やお手伝いなど寄り添い型の生活支援を中心に行ってきた。その活動は、当初は住民から高い評価を得た。また、市からも行政の目が行き届かないところを手助けしてくれたことに対して一定の評価を得た。

対象となる住民が約3,000人、900世帯とそれほど多くなく、高齢者が多い地区においては復興応援隊の活動は、効果を発揮できるようだ。また、今回のように原発からの避難といった特殊で長期にわたる場合にも有効だと思われる。

#### ■復興応援隊の役割変化

2年目に入ったころから日常生活の便利屋として捉えられる面も出てきたために、日常生活の支援を行いながら徐々に、住民の自立のための活動に軸足を移していく必要が出てきた。この背景には、帰還が計画どおりに進んでいないこともあり、支援の対象が、帰還していない住民とすでに帰還した住民の両面を支援する必要が出てきたことも考えられる。帰還促進と帰還後の生活再建の支援のためには、「寄り添い型」よりも「自立心の醸成型」の方が都路地区にとって有意義だとの考え方に基づくものと思われる。

#### ■今後の復興応援隊の役割

市は、「都路町住生活基本構想」の作成に携わった住民組織が、都路まちづくり住民組織として活動することを想定している。復興応援隊も「よそ者」の視点で、これまでの経験を生かして、行政と住民と一緒に新しい都路を作る役割も期待されている。

# 「田村市都路地区」の復興プロセス

※カッコ内は(年/月)

フェーズ	住民関連	支援団体	行政	各フェーズの特徴
震災前 (2011.3.10 まで)	<p>・都路行政局の中に12行政区があり、区長⇒副区長⇒組の自治会組織があった。まちづくりのためには活動はしていなかった</p> <p>3月12日に都路地区全域に避難指示 (994世帯3,001人)</p> <p>・20km圏内の避難指示だった市の判断で全域に避難指示を出して、船引地区など都路以外の田村市の総合体育館など24ヶ所に避難</p> <p>・大熊町など双葉地域からの避難者も受け入れ</p> <p>4月22日に20km圏を警戒区域、30km圏を緊急時避難準備区域になり入れられない状況に</p>	<p>・NPO法人コースターは、08年から郡山市で若者の社会参画を促すコミュニティベース「びーなつづ」を運営し、県内外とのネットワークを作って活動していた</p> <p>避難所には多くのボランティア団体が支援に入った</p>	<p>3月11日災害対策本部設置</p> <p>原発事故による緊急避難対策 ●住民避難/避難所設置</p> <p>住民組織からなる「復興ビジョン検討委員会」開催(11/5～12/2)</p> <p>11/8:県による仮設住宅開設</p> <p>11/12/2までほぼ毎月開催。12/11にバブ・コム実施</p> <p>11/8:県による仮設住宅開設</p> <p>・都路地区は行政区ごとになるように仮設住宅を決め、従来の自治会組織の維持に努める</p> <p>11/9:市の「緊急時避難準備区域解除に係わる復興計画」の策定</p> <p>・都路地区住民・区長に復旧・復興計画の説明会</p> <p>12/1:「田村市除染実施計画(第1版)」策定</p> <p>12/3:「田村市震災等復興ビジョン」発表</p> <p>12/7:「田村市除染実施計画(第2版)」策定</p> <p>都路地区住民・区長に除染計画の説明会</p> <p>12/11:避難者を対象とした住民意向調査実施(復興庁・福島県と共同)</p> <p>13/7:NP0法人コースターに復興応援隊事業を嘱託</p> <p>東京大学の協力で住民組織による「都路町住生活基本構想協議会」の開催(13/10～14/8)</p> <p>13/12:「早期帰還・定住環境整備工程表」策定</p> <p>・避難指示解除準備区域の今後について住民との意見交換会を複数実施</p> <p>14/3:「田村市除染実施計画(第3版)」策定</p> <p>14/4に20km圏内の避難指示の解除を受けて早期帰還のために小・中学校やこども園の再開、商店の開業、屋内遊び場などの様々な施策を実行</p> <p>14/4:NP0法人コースターに復興応援隊事業を嘱託</p> <p>14/9:「都路町住生活基本構想」策定</p> <p>15年度を初年度とする「田村市基本計画」を作成中</p>	<p>・住民によるまちづくり組織はなく、長期計画は作成から実行まで市の主導で進められていた</p> <p>＜緊急避難時＞ ①20km圏内に避難指示が出た段階で市は住民の安全を図るため、都路地区全住民を都路以外に避難させた ②大熊町など周辺の地域から避難者の受け入れ要請が来たために田村市中心部の避難場所に避難させた ③都路地区の避難は行政区単位で行われたので住民の所在の確認は区長を通じて取れた</p> <p>＜仮設住宅入居時＞ ・仮設住宅は市内4ヶ所に設置され、ほぼ全員が8月までに入居して生活が落ち着く。 ・帰還が可能になった住民は帰還に向けて動き出す ・復興計画づくり ・復興ビジョンづくりと並行して都路地区の復旧復興計画の作成も進めた</p> <p>①帰還可能区域は、帰還を促進させるために、生活に必要な施設の整備を行ってきた ②避難指示解除準備区域は、解除後の環境整備について検討し、住民からの意見も収集 ③田村市復興応援隊事業を開始して、住民の生活支援をはじめ、住民交流のための活動を行い、住民の自立を促した ④市は、引き続き都路地区全住民が戻って元の生活ができるように環境整備に注力した</p> <p>①都路地区すべての帰還が可能になり、学校や商業施設もできて徐々に帰還が進んでいるが、計画どおりに進んでいない。 ②今後は、復興応援隊の協力を得ながら住生活基本構想を着実に進めていくことで帰還者を増やしていくことになる</p>
フェーズ1 (緊急期) (2011.3.11 ～2011.9)	<p>11/8:仮設住宅・借上げ住宅への入居開始 (仮設住宅は市内4ヶ所で360戸設置) (借上げ住宅の斡旋も実施)</p> <p>11/8:仮設住宅・借上げ住宅の設置を受けて、市内の避難所をすべて閉鎖</p> <p>11/9:30km圏の緊急時避難準備区域が解除され、11/10から20km圏外の都路地区の帰還が可能に</p> <p>・20km圏内の都路地区は警戒区域のまま</p>	<p>13/7:13年度復興応援隊事業をNP0法人コースターが受託して活動を開始(14年3月まで)</p> <p>■13年度の主な活動(9名体制) ①都路地区避難住民全戸調査 ②住民の問題解決のお手伝い ③イベント支援 ④ボランティアの受け入れなど</p> <p>14/4:14年度復興応援隊事業をNP0法人コースターが受託して活動を開始(15年3月まで)</p> <p>■14年度の主な活動(9名体制) ・13年度と同様な活動も行っているが、都路地区住民の自主性を重んじて、要望が出ている「地域交流の場づくり」「古民家再生」「花の山づくり」など事業を形にしていく「プロジェクト型」を多くしている</p>	<p>12/4:区域の見直しで20km圏内が「警戒区域」から「避難指示解除準備区域」に再編</p> <p>この見直しで20km圏の都路地区は除染が済み次第、帰還が可能になった</p> <p>12/8:都路灯まつり開催</p> <p>13/8:「避難指示解除準備区域」で帰還準備のための宿泊開始</p> <p>13/8:都路灯まつり開催</p>	<p>14/4:20km圏内の避難指示が解除され帰還が可能になり、都路地区全体が帰還できる状態になった</p> <p>■都路地区全体の避難住民:994世帯3,001人 ・緊急時避難準備区域(20km圏外)873世帯2621人 ・避難指示解除準備区域(20km圏内)121世帯380人 ■14/9現在の帰還率(人口割合) 59% ・緊急時避難準備区域(20km圏外) 33% ・避難指示解除準備区域(20km圏内) 33%</p>
フェーズ2 (転換期) (2011.10～ 2014.3)				
フェーズ3 (黎明期) (2014.4～)				

# 震災復興支援におけるアプローチ調査地区別状況

## 【1】調査対象地域

地域名称	福島県 田村市 都路地区			
地域範囲	都路地区 全域			
被害状況	犠牲者	0人	被災世帯率	不明
被災前の人口・世帯	人口	2,828人	世帯	866世帯 (平成22年国勢調査)

## 【2】地域特性 (平成22年国勢調査/平成24年経済センサス)

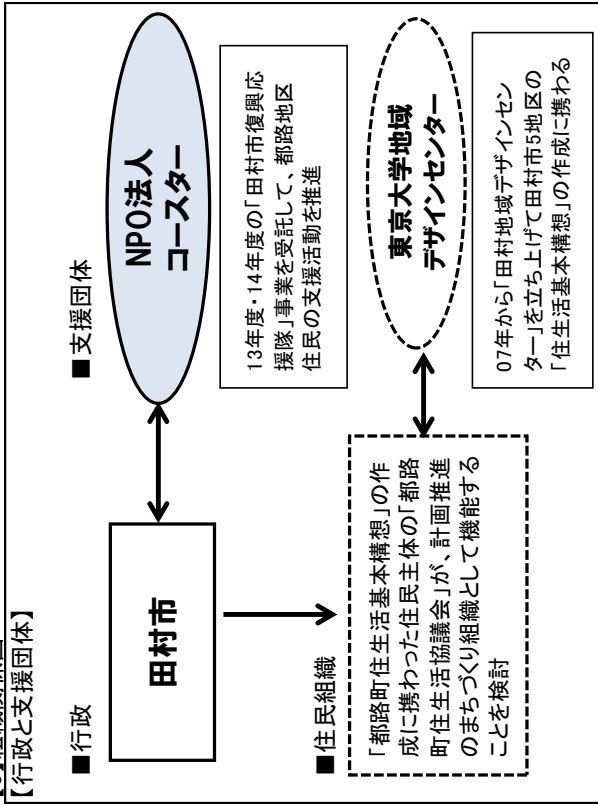
年代別人口割合	居住期間割合
～19歳	～9年
20～34歳	10～19年
35～64歳	20年～
65歳～	出生時～
	不明

従業地割合
自宅
自市町村
他市町村

通学地割合
自市町村
他市町村

産業別人口割合	事業所数割合
1次産業	1次産業
2次産業	2次産業
3次産業	3次産業
その他 (再掲)	その他 (再掲)
地縁産業	地縁産業
その他	その他

## 【3】組織関係図



## 【4】主要活動状況

時期	住民組織	支援組織	行政組織																
			2011	2012	2013	1	2	3	4	1	2	3	4						
震災以前	市⇒都路地区行政局⇒12行政区⇒組合連合体制となっている 住民によるまちづくり組織はなく、行政区が自治会になっている	支援組織として、07年から田村市の5行政区(合併前の町村単位)の「住生活基本構想」を作成するために「東京大学地域デザインセンター」が入っていた。 震災で中断したため、現在15年度から始まる「田村市総合計画(後期計画)」を作成中	計画づくりは行政主体で住民の意見を聞きながら作成していた ・08年度～21年度の「田村市総合計画」を作成して進めていた ・11/6に田村市震災等復興ビジョンの作成のために「復興ビジョン」検討委員会を設置され、12/7まで検討会を開催し12/31に発表 ⇒有識者、住民や商工会などの団体が委員となって作成 ・緊急時避難準備区域に係わる復旧計画や「田村市除染計画」を作成 ⇒住民に対して説明 ・20km圏外(緊急時避難準備区域)の帰還が可能になり、帰還に向けての施策開始																
緊急期 (2011.3.11～2011.9)	住民のまちづくり協議会による組織はなく、行政区単位で市と打合せしながら対策などを進めている 仮設住宅の自治会は区長を中心としている ・12区の区長が住民の意見を聞きながら協議計画づくりなどに関与している	NPO法人コースターが「13年度復興応援隊事業」を受託して避難住民や帰還住民に対する生活支援やイベント補助などを実施 ・日常生活支援の他に、住民からの提案による各種プロジェクトを支援開始	・11/10に20km圏以外の都路地区は帰還が可能になり、帰還する住民も出てきた ・避難解除時を想定して20km圏内の借泊開始																
転換期 (2011.10～2014.3)	・14/4に20km圏内の帰還が可能になり、全地区が帰還可能に ⇒市の計画通りの帰還が進んでいない ⇒除染の不安、仕事や学校の問題、住宅の修繕、仮設住宅の生活利便性など帰還できない理由	・14年度の復興応援隊事業もNPO法人コースターが受託して、避難住民や帰還住民の支援活動を継続 ・NPO法人コースターに「13年度復興応援隊事業」を委嘱 ・14/9に「都路町住生活基本構想」を作成していたが、14/9に完成した	・14/4の都路地区全域が帰還可能になったことで、教育施設、商業施設、医療施設などの整備 ・NPO法人コースターに「13年度復興応援隊事業」を委嘱 ・14/9に「都路町住生活基本構想」を策定 ・今後は帰還促進に向けて各種施策を継続して実施																
黎明期 (2014.4～)																			

## 第3章 まとめ

### 3-1. ヒアリングによる各地域の要約

16 地区でのヒアリング結果から、住民自治機能・住民協議の変化と復興過程との関係に着目して次の表の通りに概況をまとめた。

表 III-1 : 地区の概況

都道府県	地区名	ヒアリングで確認された概況
岩手県	大船渡市 崎浜地区	被害は甚大であったが、自治会と震災前からの支援者で復興会議が早期に立ち上がった。崎浜復興会議で集団移転事業について行政抜きで議論し移転地を決めた。現在は、番屋、HP などの活動を実施中。被災跡地の土地利用について議論中。
	釜石市 鶴住居地区	地域が激甚被災し担い手も離散。集落ごとの復興事業協議が中心となり、以前からの広域会議機能が停滞し、現在も復興事業中心の協議が進められている。
	宮古市 田老地区	市内の多数の地域で甚大な被害が出た。行政の復興計画のために住民協議の場が設置されたが、計画策定後に解散し、以降、行政が公認した住民協議の場は設置されていない。住民有志の組織において、住民間の意見交換がなされている。
	大槌町 吉里吉里地区	地区内で被害を受けた町内会と、ほぼ無傷の町内会にはっきりと境界が分かれた。行政が率先して住民協議の場を設置し、復興まちづくりの議論を進めようとしたが、住民側からは住宅再建をはじめとする復興事業を優先させたい意向があった3年間であった。
	陸前高田市 広田地区	地区内の集落のほとんどが被災したが、小規模集落であることに加え、震災前から行政主導によるコミュニティセンターを中心とした市民協働の取組みが根付いており、復興事業についての住民の合意形成は早かった。
宮城県	気仙沼市 舞根地区	被災世帯率は高いものの、小規模の集落であるために、被災後すぐに住民協議の場が設置され、仮設住宅入居前に高台移転の方針が決まった。
	気仙沼市 鹿折地区	多くの町内会を抱える都市部であるため、被災住民の意見を聴取することに苦慮している。専門のまちづくりコンサルタントを招聘し、住民からの復興まちづくり計画を提出後も、住民からの意見聴取を継続している。
	南三陸町 志津川地区	従前からの町内会活動は活発ではなかったため、住民協議の場が住民発信では設置されなかった。ただし、行政側が当初から復興まちづくりを視野に入れた協議会運営を目指していたことに加え、地元住民による多角的な内部支援の影響によって、専門的な外部支援無しに住民協議を円滑に進められている。
	東松島市 野蒜地区	地域全体が被災し住民が地域外に離散したため、被災直後は自治機能は停止したが、現地再建派からの強い要望もあり、震災前からの住民自治協議会（野蒜まちづくり協議会）を中心に復興事業と浸水跡地利用の両方について議論するようになった。
	東松島市 宮戸地区	養殖業を含めた漁業種が根強い地区であるとともに、各浜での文化や対応意識が強い地区であるため、従前から住民自治協議会は設置されていても、地区全体でのまちづくりの議論が行いにくい地域であった。
	仙台市 南蒲生地区	元の自治会は弱かったが、仮設住宅団地生活で徐々に結束力が高まり、復興協議の受け皿にもなった。また、白地地区となったことで、住民側の危機意識が高まり活動が活発化。若手や女性による活動も見え始めた。
	石巻市 北上地区	震災前からの住民自治協議会（北上地域まちづくり委員会）で復興事業について協議するも、元から機能が定着できておらず、地域やテーマが偏り全体議論が停滞してしまっただけでなく商業・観光の振興もウエイトが大きい。
	石巻市 中心市街地	震災前のまちづくりの動き（TMO）がベースにあるが、地元（住民、商店主、商工会議所、NPO等）と行政、専門家（大学、コンサル等）の緩やかな共同体によって復興事業とまちづくりをシームレスに検討。地域の特徴としてコミュニティ形成だけでなく商業・観光の振興もウエイトが大きい。

都道府県	地区名	ヒアリングで確認された概況
福島県	新地町 全域	震災前から行政対応が整っていたため住民自治組織が弱かった。行政主導での復興事業に特化した協議会により早期に復興事業を決定。地元主体の NPO が設立される。地元主体の NPO により、テーマ型活動が展開されつつある。
	浪江町 全域	町の中心地が、2017 年 4 月に帰還できる計画になっているため、住民側は、商工会が中心となったまちづくり NPO 法人新町なみえが中心になり、復興まちづくり協議会を立上げ、帰還に向けての準備と分散している住民の町外コミュニティ維持に力を入れている。行政は帰還後の「復興まちづくり計画」を着々と進めている。
	田村市 都路地区	都路地区の全域が帰還可能になったが、帰還がなかなか進まない中で、復興応援隊による住民ケアとともに新たに作成した「住生活基本構想」に沿ったまちづくりを住民と行政が一体となって取組んでおり、帰還促進を図っている。

被災地区全体の傾向として、被災から3年の現時点において、多くの地域で優先されてきたのは「復興事業」に係る進捗についてであったことがわかる。東日本大震災による被災者の多くが住宅を失っており、一刻も早く「家を取り戻したい」とする被災者の心理が色濃く出た状況であると考えられる。

一方で、住宅の再建とともに課題となるコミュニティ形成などが主眼となる「復興まちづくり」についての議論は、一部地域においては住宅再建と同時進行で進められてはいたものの、全体に対しては少数派であった。

### 3-2. 地域ガバナンスの概観

#### (1) 地域ガバナンスにおけるアクターとテーマの関係

復興支援の類型化を考察する前に、本来的地域ガバナンスの形について整理しておきたい。地域ガバナンスを模式的に概観すると、日常的な地域ニーズに即したオールラウンドな（分野・課題限定的でない）対応をつかさどる「住民」レベルを中心として、財政力・技術力を伴った課題対応アクターとしての「基礎自治体」から「中央政府」レベルへとつながって地域運営（地域ガバナンス）を連携・実現しているといえるであろう。特に近年の地方分権化の流れにおいては、基礎自治体と住民間での効果的・持続的な役割分担が重要課題となっている。

また、地域課題・ニーズは、いわゆるハコモノやインフラのハード整備から、保健・福祉や生業・産業といったソフト対策まで、極めて多様なテーマによって構成されている。これら多様な分野・課題への対応は、基礎自治体や中央政府レベルにおいて、分野・課題ごとに多様な部署・機関が相互に補完しながら地域ガバナンスを支えている。住民レベルでは、さすがに分野・課題ごとのきめ細かな対応は難しいものの、地縁による自治組織や地域で活動するNPOなどが補完しながら地域ガバナンスの基礎土台を支えている。

以上の関係について、各地区における地域ガバナンスの『アクター』と『テーマ』の関係を模式化したものが次の図である。



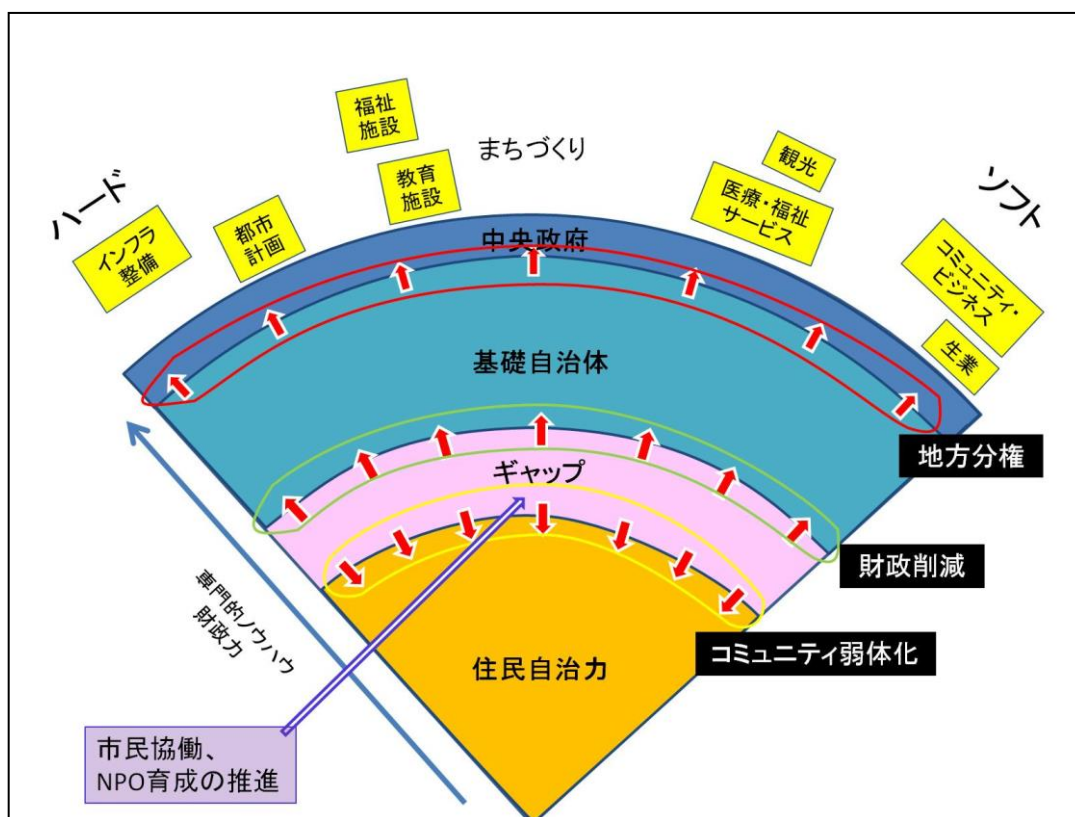


図 III-1 : 地域ガバナンスの俯瞰図

上記の図は、扇形の中心に住民自治力（自助・共助）を据え、住民を包括するように基礎自治体（都道府県市区町村）、中央政府（本省）といった公的機関（公助）が取り巻いている。これは我が国の行政の縮図を示している。

これらのアクターの境界には、それぞれのアクター間での課題を示しており、中央政府が「地方分権」を進めることによって、基礎自治体の境界（対応領域）が広がる一方で、基礎自治体では予算削減により各種サービスや整備の質が落ちることによって、少子高齢化や過疎化の進行で疲弊する住民自治力とのギャップ（ニーズとシーズの差）が広がる関係を示して表している。

## (2) 地域社会の分類

<sup>1</sup>中川幾郎やMcIverによれば、地域社会は次表のように分類されるとしている。

表 III-2 : 地域社会の分類

区分	コミュニティ系集団	アソシエーション系集団
思考傾向	共和主義的	自由主義的
集団と個	集団主義	個人主義
取組み課題	総合的	専門的
紐帯の性格	宿命的（地縁）	契約的（志縁）
時間軸	全日的	定時的
意思形成	全員一致、暗黙承認	多数決
行動誘因	地域共同感情	共同課題認識

<sup>1</sup> 中川幾郎（2011）「コミュニティ再生のための地域自治の仕組みと実践」学芸出版

重視する価値	共同生存、安心・安全	幸福、自立
団体の事例	自治会・町内会	NPO
現状と問題点	高齢化、後継者難	不安定、資金不足
地域的な優位性	地方部（農村型の生産共同体）	市街部（消費・暮らしの共同体）

この考え方でみると、地方部ではコミュニティ系集団（地縁型組織）が優位であり、市街部ではアソシエーション系集団（テーマ型組織）が優位であることがわかる。つまり、地方部では生産共同体的な地縁が残っており、自治会・町内会などの地縁型組織中心の地域ガバナンスになりやすく、市街部では自由主義的なライフスタイルが中心で地縁よりも支援が市民活動で重視される傾向が強いため、テーマ型組織中心の地域ガバナンスになりやすいといえる。

	市街部	地方部
イメージ		
基礎自治体	官僚的、人口維持	機動的、消滅危機
地縁力	自治会加入率の低下	人口減少、人材不足
社会特性	<ul style="list-style-type: none"> <li>消費・暮らしの共同体</li> <li>個人主義</li> <li>自由主義的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生産共同体</li> <li>集団主義</li> <li>共和主義的</li> </ul>
優位な市民活動	アソシエーション系集団＝NPO ＝テーマ型組織	コミュニティ系集団＝自治会、町内会 ＝地縁型組織
ギャップ対応	NPO支援 ⇒ 地域コミュニティ強化 (例: 仙台市)	市民協働・参画 ⇒ 住民自治強化 (例: 大船渡市 崎浜)
地域ガバナンス形態	テーマ型組織中心	地縁型組織中心

図 III-2 : 地域特性によるガバナンスの形態

しかし、市街部・地方部の違いにかかわらず、地縁型組織は高齢化・後継者難という課題に直面しており、テーマ型組織にも資金不足や不安定な組織運営という課題が付きまとう。地縁型組織とテーマ型組織がお互いの欠点・課題をカバーしあいながら、持続可能な地域ガバナンスを確立するためには、地域特性に応じて優位な地域ガバナンス形態を意識しつつも、地域住民の主体性（オーナーシップ）を維持する仕組みが重要である。このため、近年では、住民自治協議会を設立して、地縁型組織とテーマ型組織の間の連携を強化し、より効果的・持続的な地域ガバナンスを目指す動き（市民協働まちづくり）が多くの地域・自治体で見られている。市街部においても、テーマ支援に依存するのではなく、住民が主体となって横系（地

縁)と縦系(テーマ)を効果的かつ円滑に織り交ぜながら、地域ガバナンスを維持発展させていく仕組みの確立が重要となっている。

### (3) 地域ガバナンスの分類

以上を前提とすると、これからの更なる地方分権化の進展、特に持続可能な地域ガバナンスのためには、下図のような取組みが必要となると考えられる。

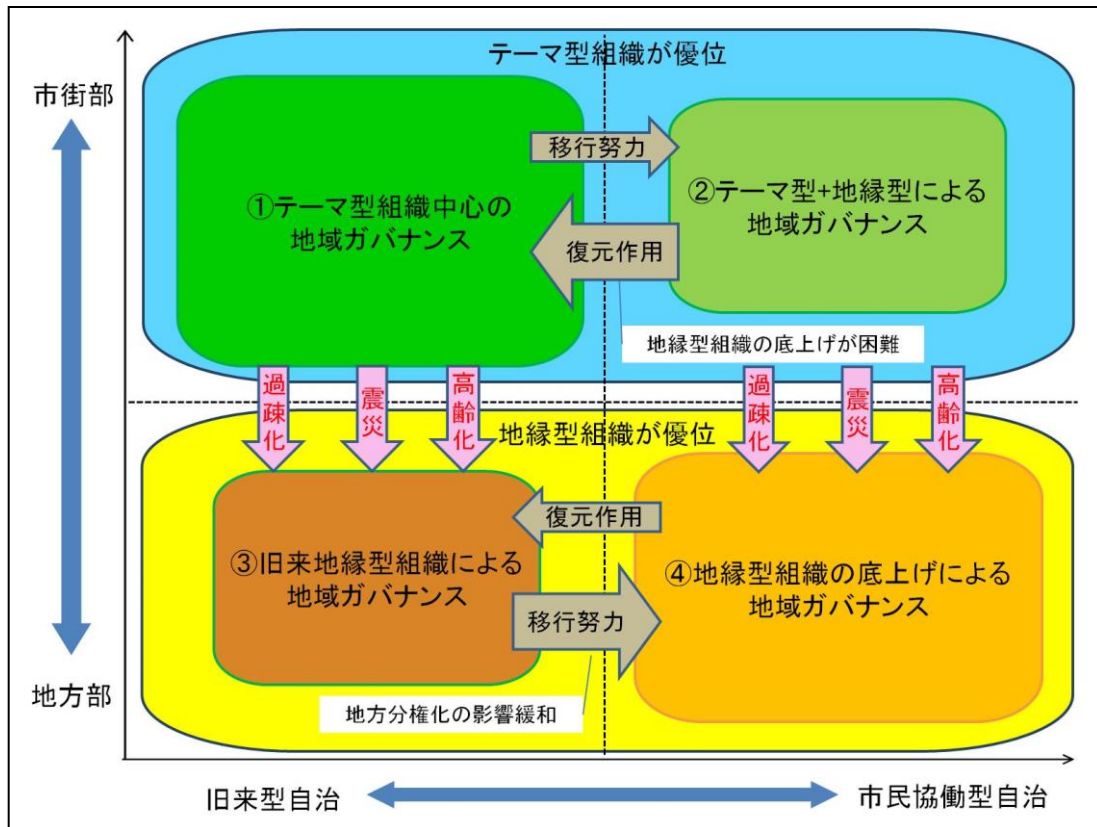


図 III-3 : 地域特性による支援アプローチ

つまり、市街部ではNPOなどのテーマ型組織に比べて自治会などの地縁型組織が相対的に弱いという傾向がある。理想的にはテーマ型組織を中心とした地域ガバナンスをはかりつつも、住民自治協議会などの包括的な仕組みを創設することで、いかに地縁型組織も巻き込んだ地域ガバナンスを達成できるのかがポイントとなる。しかし、市街部では地縁型組織の維持・向上がどうしても困難であり課題となる。また、地方部に比べ人口密度・規模も大きく、まとまった規模の事業も期待でき、行政が介入する財政効率も高いことから、地縁型組織の関与を求めずとも、NPOに限らず専門性の高いテーマごとの投入(コンサルタント、民間企業等)の妥当性が高い場合が多い。結果として、市民協働型自治を志向しつつも、どちらかというテーマ型組織を中心とした地域ガバナンスに偏っていく傾向が強くなると考えられる。

他方、地方部では、地方分権化による財政や人員削減の影響を緩和すべく、地縁型組織の対応能力強化の必要に迫られ、これまで多くの自治体で市民協働型自治への移行が取組まれてきた。地方部で優位な地縁型組織の底上げをはかり、単なる公民館活動(生涯学習、趣味・交流など)を超えて、地域内での公共施設管理や維持なども含めたオールラウンドな住民自

治への移行への取組みである。しかし、ここでの課題は、過疎化・高齢化・人口減少により、地縁型組織の機能や役割を拡大しようとしてもその担い手が不足していることである。

以上のように、市街部ではテーマ型組織中心、地方部では地縁型組織中心という傾向があると考えられるが、東北地方に限らず今後 10 年、20 年の地域ガバナンスは、さらなる人口減少・過疎・高齢化の下方リスクの影響を受けることが予測される。市街部であっても、将来的な人口減少も踏まえながら、地域ガバナンスのあり方を関係者で検討・準備しておくことが必要となる。

### 3-3. 復興支援の概観

#### (1) 東日本大震災が地域ガバナンスに与えた影響

上記のとおり、すでに震災前から地域ガバナンスには、特に基礎自治体と住民の間でギャップが生じてきていたのだが、東日本大震災の影響のため、基礎自治体は役所施設及び職員の影響等により、住民自治力は住宅被災によるコミュニティの分散等により、両者間の「ギャップ」は更に広がったと考えられる。

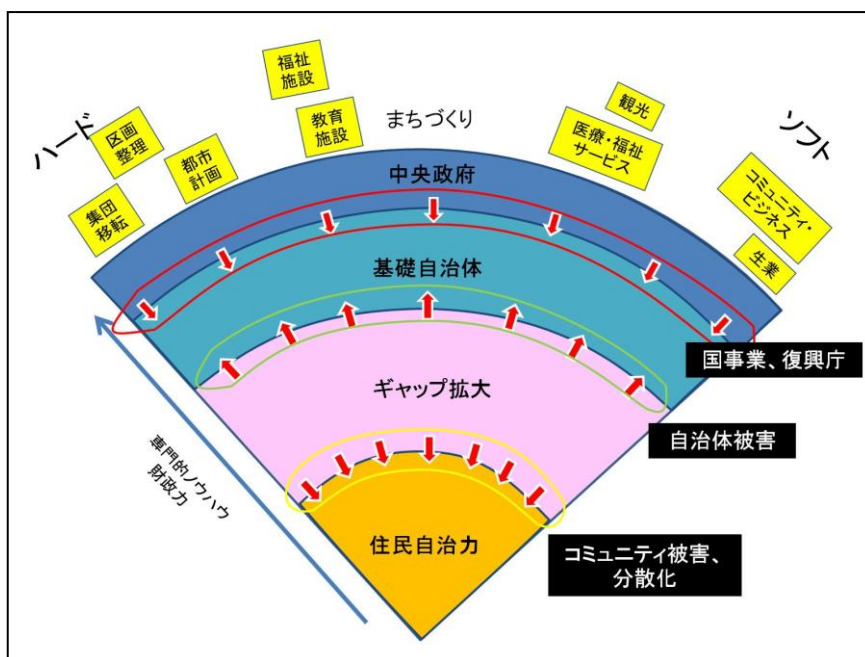


図 III-4 : 東日本大震災による地域ガバナンスへのダメージ

地域ガバナンスへの震災ダメージから回復するため、震災の影響による住民自治力と基礎自治体による行政サービスのギャップに対し、各地区における復興支援団体（者）は様々な支援を行ってきたことが各団体へのヒアリングから明らかになっている。被災直後は、住民自治力が低下するだけでなく、基礎自治体や地域 NPO 等による対応能力も低下する。このギャップを埋めるため、中央政府による基礎自治体の支援や、被災住民に対しては救難医療や物資・人員供給等による緊急支援が展開された。しばらくしてハード復旧事業や計画策定のための専門的支援といった短期的な緊急復旧支援が域外 NPO や大学などの有識者により展開されていく。これらに並行して、より長期的な視点での復興支援も必要となり、特に被害を



受け弱体化した住民レベルでの地域ガバナンスを持続可能な形で復興させるためのコミュニティ支援が必要となっていく。このように時間経過とともに役割や目的の異なった支援が被災地では展開されることになり、この過程を時間軸で模式化したものが下図となる。

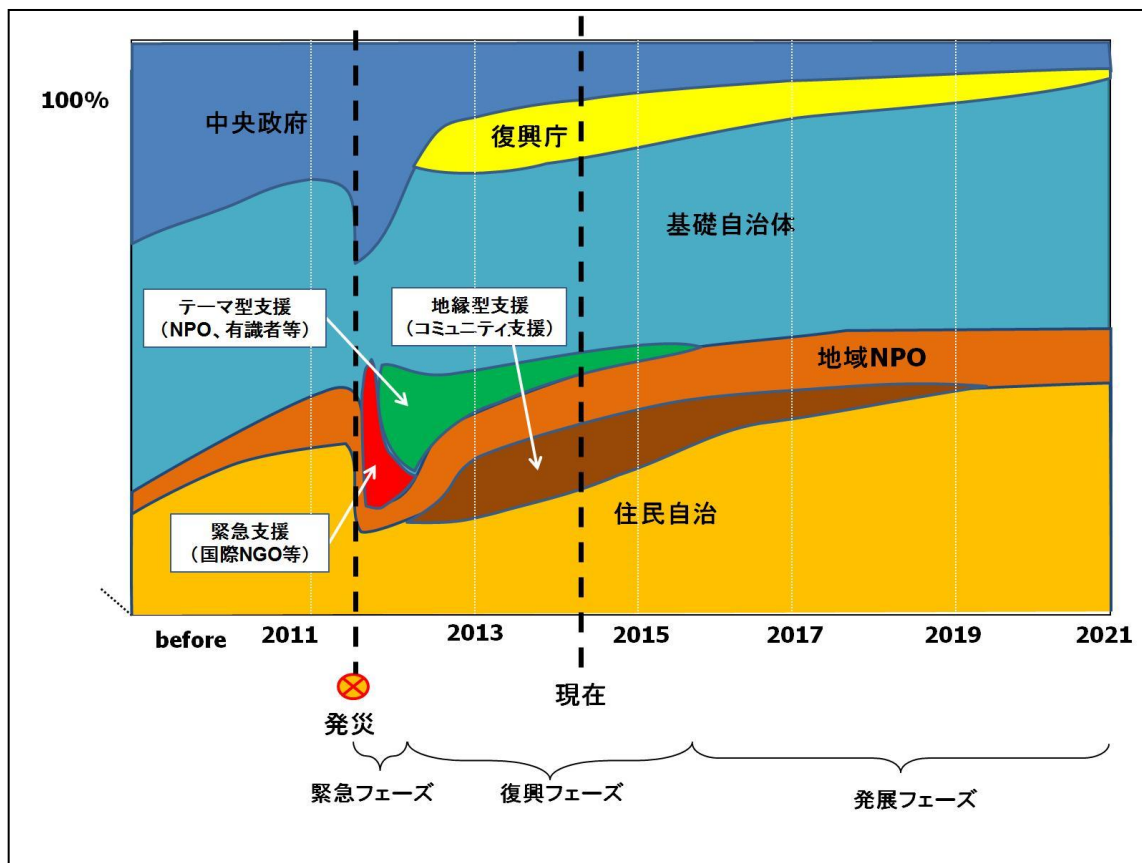


図 III-5 : 東日本大震災発災後のアクターの連関図

なお、本件調査では、これら各種支援のうち短期的・緊急的な支援は対象とせず、より長期的な支援を行うまたは行おうとしている団体に着目して調査を実施している。

## (2) テーマ型支援と地縁型支援

ヒアリング結果に基づき、各地区における復興支援団体（者）を分類すると、下記のように大きく「テーマ型支援」と「地縁型支援」の二つに分けることができる。

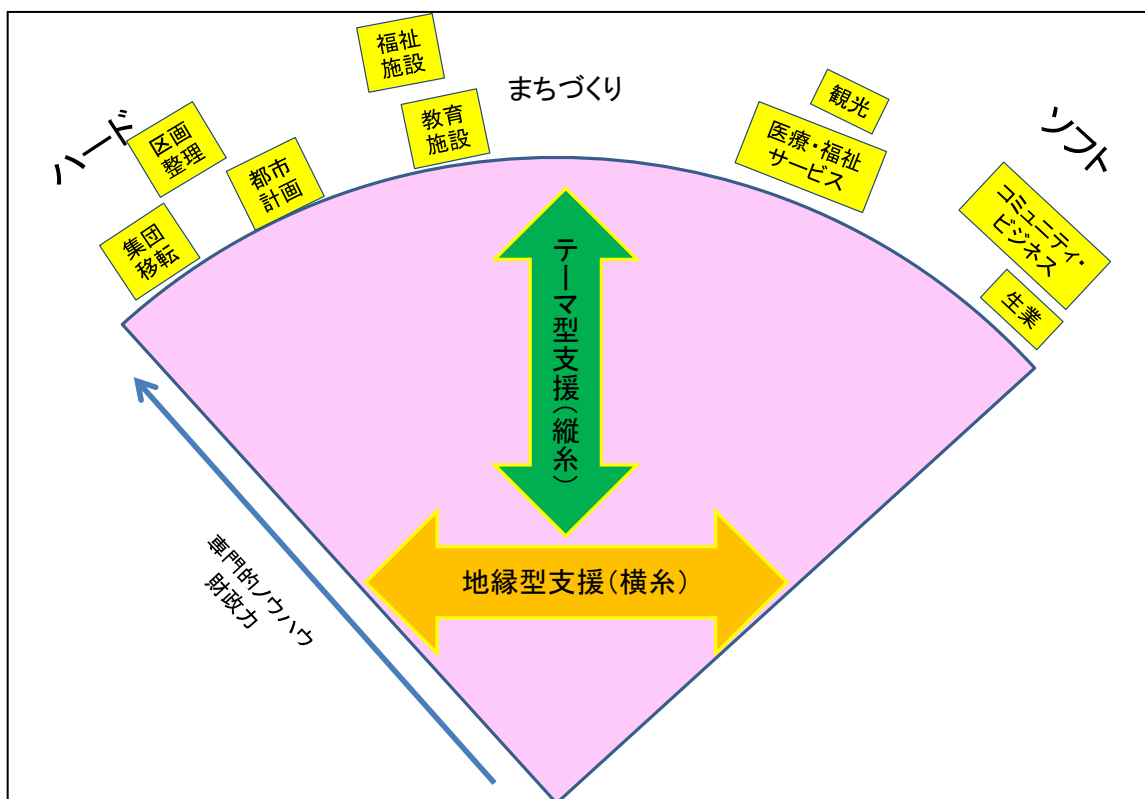


図 III-6 : 支援団体の分類

「地縁型支援」が、日常的な地域ニーズに即したオールラウンドな（分野・課題限定的でない）対応をつかさどる「住民」レベルで包括的な地域支援を行うのに対し、「テーマ型支援」は専門家やNPO等による特定テーマの支援を示している。復興支援においては、これらの2つの手法があると考えられ、地域の状況や支援者の専門性等に応じて、支援先の選定と手法を検討する必要がある。

下表に地縁型支援とテーマ型支援の特徴をまとめる。

表 III-3 : 支援団体の特性

	テーマ型支援	地縁型支援
志向	理想とする社会や活動の実現	地域住民主体での復興
支援分野	専門的	総合的
支援者と地縁型組織との関係	基本的に独立	強く連携、内部化
支援形式	事業委託的	人材派遣的
活動原理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 先進的・先行的な取組み重視</li> <li>・ 地域を引っ張る人材を意識</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公平性の重視</li> <li>・ 地域における弱者・黙者を意識</li> </ul>
支援終了形	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地元アクター（NPO等）の育成</li> <li>・ 財源・テーマ次第で支援継続</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地縁型組織の自立</li> <li>・ 支援者の移住・現地化</li> </ul>

### (3) 地域特性と復興支援の関係

3-2 (3) 地域ガバナンスの分類を踏まえながら、これらの二つのタイプの支援の適用について考える。比較的、人口規模（世帯規模）が大きく、第3次産業に従事する割合の高い市街部では、元の地縁の強い生業から多様な職業への転換が進行しており、日常生活にお

ける地縁関係性も希薄化し、従前からの住民自治力（お隣さんとの関係）が弱くなっていることが多い。このため、行政サービスとのギャップを埋めるための支援としては、地域を包括的に盛り立てる「地縁型」を支援するにも受け皿となる自治機能が低下している場合が多く、特定テーマの専門家による「テーマ型」の支援が数多く入る方が、より効果的な支援となると考えられる。将来的にも、市街部としての人口維持や自治体補助が期待できる場合には、NPOをはじめとするテーマ型組織が地域ガバナンスに継続的に関与することで地縁型組織とも相互補完しつつ地域ガバナンスを維持することが期待できる。

他方、人口規模が少なく、地縁の強い生業割合が多い地方部においては、従前から自治会を中心とした住民自治が、地域ガバナンスの基本として取組まれていることが多く、そうした組織を底上げし、地域全体を動かす活力を再興させる「地縁型」が効果的な支援方法であると考えられる。また、長期的な視点で見ても「テーマ型」支援への依存を強めてしまうと、将来の地域の持続可能な地域ガバナンスにつながらない恐れがあり注意が必要となる。ただし、地縁型支援を実施するためには、住民側の受け皿（住民自治組織）が住民代表機関として認識・支持され、意見集約等に関しても十分機能していることが必要であり、そのような前提条件が整っていない場合には実施は困難と考えられる。

以上のとおり、支援実施のための前提条件に留意する必要があるものの、基本的には「市街部にはテーマ型支援、地方部には地縁型支援」が適用可能性・妥当性が高いと考えられる。

### 3-4. 調査対象地区の地域特性及び地域ガバナンス形態による分類

#### (1) 地域特性による分類

16 地区の地区特性を概観するとおおそ次のように市街部と地方部に分類できる。市街部と地方部の比較においては、地域における「65歳以上人口割合」、「地縁の強い産業従事者の割合」、「自市区町村への従事者の割合」、「20年以上の居住人口」から地域における住民の土着性を比較し類型化を試みた。次表で黄色に塗られた数値は、サンプル平均よりも高い数値を示している。

表 III-4 : 調査対象地域の統計特性

都道府県	地区名	65歳以上の割合	地縁の強い産業割合 <sup>2</sup>	自市区町村従事割合	20年以上居住の割合	類型化
岩手県	大船渡市 崎浜地区	30.8%	29.7%	93.5%	60.8%	地方部
	釜石市 鶉住居地区	29.4%	8.9%	82.5%	50.8%	市街部
	宮古市 田老地区	33.0%	29.6%	93.0%	68.2%	地方部
	大槌町 吉里吉里地区	34.8%	18.3%	58.5%	66.7%	市街部
	陸前高田市 広田地区	36.0%	29.6%	67.6%	78.7%	地方部
宮城県	気仙沼市 舞根地区	43.1%	19.4%	90.3%	86.3%	地方部
	気仙沼市 鹿折地区	35.3%	8.5%	94.7%	59.8%	市街部*
	南三陸町 志津川地区	29.7%	21.8%	80.4%	62.4%	市街部*
	東松島市 野蒜地区	28.8%	15.9%	44.0%	63.8%	市街部
	東松島市 宮戸地区	31.8%	58.4%	74.0%	85.0%	地方部
	仙台市 南蒲生地区	18.4%	8.3%	61.4%	39.6%	市街部
	石巻市 北上地区	31.0%	18.0%	90.3%	83.8%	地方部*
	石巻市 中心市街地	35.9%	16.4%	90.3%	62.2%	地方部
福島県	新地町 全域	26.9%	16.3%	47.4%	65.1%	市街部
	浪江町 全域	26.7%	13.8%	60.0%	57.8%	市街部
	田村市 都路地区	34.2%	30.9%	79.1%	76.9%	地方部
サンプル全体平均		31.8%	21.8%	75.6%	67.5%	

\*志津川、鹿折および北上については、数値上は地方部・市街部の両方の性格を有した中間的な地区であるが、本調査では前二者を市街部、後者を地方部として分類することとした。

ここで用いた分類方法は、あくまでも対象地区全体での数値による統計的かつ相対的な分類を本調査で試みたものであって、普遍的または絶対的な定義づけを行うものではない。

## (2) 地域ガバナンスによる分類

従前の住民組織は「旧来型自治」と「市民協働型自治」の2つに分類される。

「旧来型自治」が、地縁関係を基軸にしつつも、自治体との連絡連携機能として地域ごとに人為的に行政が設置した自治会や町内会といった組織であるのに対し、「市民協働型自治」とは、公共サービスの地域での補完を謳った「新しい公共」の影響等により、住民自身が公共サービスの一部を自ら担うなど住民自治機能の拡充が条例等で制度化されたものである。市民協働の自治組織は、地区における住民間の協議の場として、旧来の町内会を包含しつつも新しく別途設立されることが多いものである。

<sup>2</sup> 地縁が強い産業：「農業、林業」、「漁業」、「宿泊業、飲食サービス業」



東松島市や石巻市は、震災以前から市民協働によるまちづくりを進めており、地区毎で行政からの委嘱を受ける形式で、住民がまちづくりに参加していた。また、大船渡市崎浜地区においては、自治会を中心に組織された「崎浜公益会」が行政からの委託を受けて、サービスの補完をしているなど、市民協働に繋がる動きが見られていた。しかし、調査対象地区の全体的な傾向としては、旧来型の地縁組織である自治会が、地区の住民自治の基盤となっているケースが主要となる結果となっている。

(3) 地域特性及び地域ガバナンス形態による二元的分類

以上のように、市街部／地方部の地域特性によって優位な地域ガバナンス形態が存在し、震災前のいくつかの地域では、地域ガバナンスの変革をすでに始動させていた地区が存在していることも確認された。地域特性と震災前の地域ガバナンスの状態の二元で各地区を極めて簡略的にプロットしたものが下図となる。

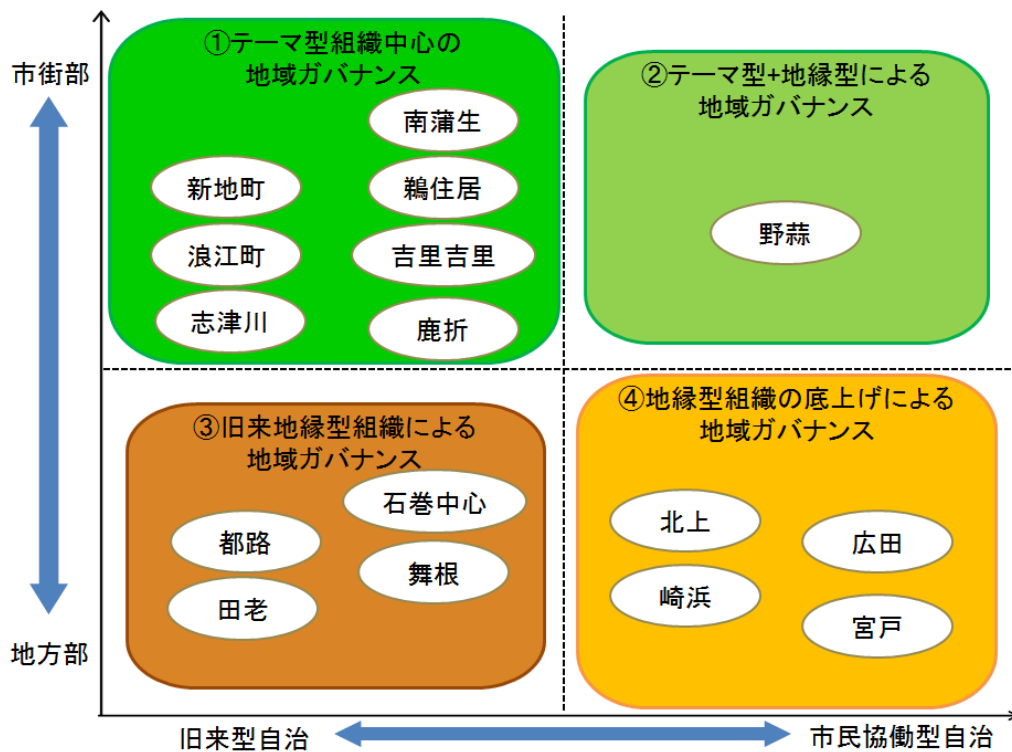


図 III-7 : 調査対象地域の地域ガバナンスによる分類

地方部では、相対的に地縁型組織による地域ガバナンスが優位であり、長期的にも持続可能性が高いと考えられる。そのような地域では、地縁型組織による地域ガバナンス強化を図る必要があり地縁型支援の必要性が高いと考えられる。他方、市街部では、テーマ型組織による地域ガバナンスが優位である。そのような地域では、包括的な地域課題対応よりも、特定課題対応を中心としたテーマ型支援の妥当性が高いことが予想される。

ただし、上記はあくまでも震災前の地域ガバナンス形態および地域特性をもとに分類を試みたものであり、もとは市街部的性質の強いエリアであっても、震災後に大きく人口減少した地域などは、復興過程の中でより地方部的な性質を強めることも予想されるため、あくま

でも単純な分類であって実際には慎重に地域動向および将来予測を行わなくてはならない点には十分な注意が必要である。

### 3-5. 復興支援状況

3-3では、地域特性と復興支援の関係から、概して「市街部にはテーマ型支援、地方部には地縁型支援」の適用可能性・妥当性が高いとの見方を提示した。では、実際に各地域での支援がどのような支援であったのかを確認することとしたい。

表 III-5 : 調査対象地域の支援者の分類

	震災前		支援者		
	自治方式	地区名	支援団体	支援形態	内部／外部
① 市街部	旧来型	新地町	NPO みらいと	テーマ型支援	内部
		志津川	宮城大学復興推進員	テーマ型支援	内部
		鶴住居	釜援隊	地縁型支援	内部
		浪江町	まちづくり NPO 新町なみえ	テーマ型支援	内部
		石巻中心	みらいサポート石巻	テーマ型支援	内部
		吉里吉里	なし	-	-
		南蒲生	NPO 都市デザインワークス	テーマ型支援	外部
		鹿折	神戸まちづくり研究所	テーマ型支援	外部
② 市街部	市民協働型	野蒜	JICA 地域復興推進員	地縁型支援	外部
			宮城大	テーマ型支援	外部
③ 地方部	旧来型	田老	なし	-	-
		舞根	なし	-	-
		都路	NPO コースター	テーマ型支援	内部
④ 地方部	市民協働型	北上	NPO パルシック	テーマ型支援	外部
			JIA	テーマ型支援	外部
			WE ARE ONE 北上	テーマ型支援	内部
		宮戸	JICA 地域復興推進員	地縁型支援	外部
		崎浜	いわて地域づくり支援センター	テーマ型支援	外部
		広田	なし	-	-

ここで内部支援と外部支援の違いや共通点について確認しておきたい。復興支援者は被災地区外からきた支援者と、地区内の住民が支援者となる場合の2パターンがあり、「外部／内部」に分類することができる。

地元住民による「内部支援」は、震災前から地域内で様々な活動（自治会やボランティア、祭事、青年会議所、消防団など）の主体となっていた人物が内部支援者となる場合がほとんどであり、震災後に新しく活動を行った事例は少なかった。

他方、いわゆる“よそ者”による「外部支援」には、すでに東北圏内で活動を実施していた団体や大学等による場合と、東北圏外から震災後に新たに支援のために参入してきた場合とが確認された。

3-4による地域特性と地域ガバナンスによる二元整理図にこれら支援を図示したものが下図となる。各地区に付記した「地」と「テ」の記号は、それぞれ地縁型支援とテーマ型支援を表しており、赤字が内部支援で黒字が外部支援である。

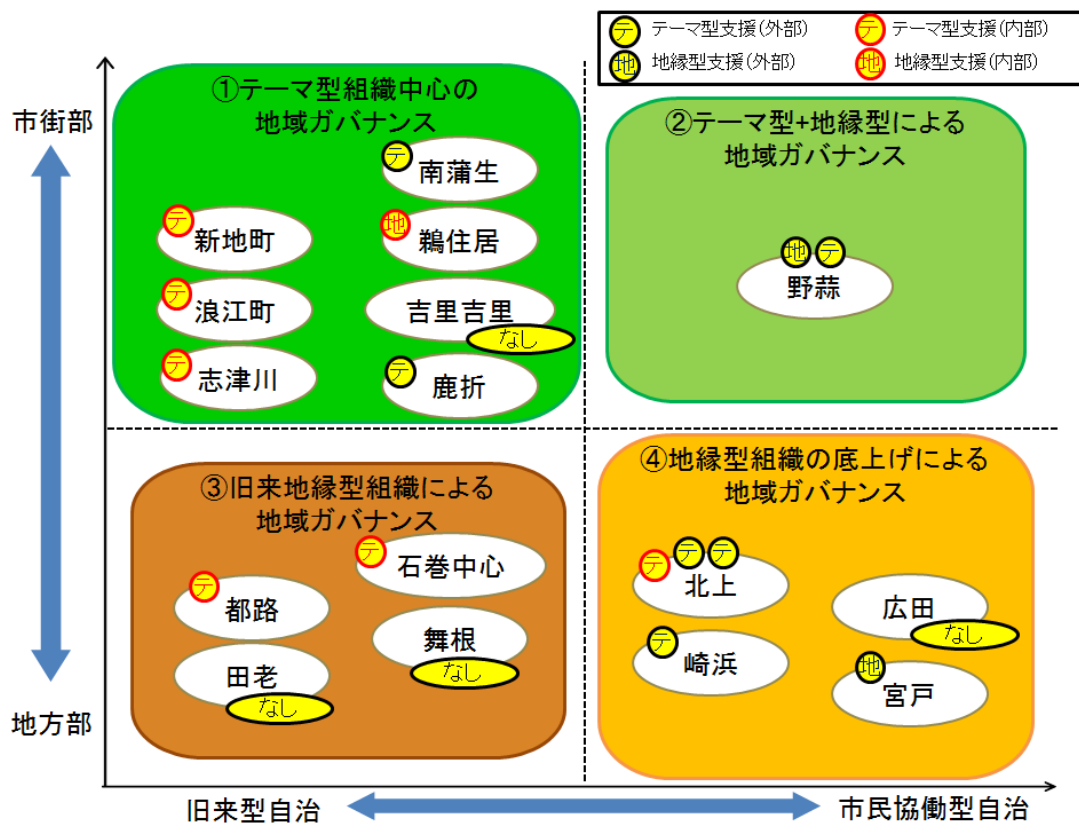


図 III-8 : 調査対象地域と支援者の俯瞰図

(1) ①「市街部+旧来型自治」: 石巻中心、新地町、浪江町、南蒲生、鶴住居、吉里吉里、志津川、鹿折

この分類に該当する地区については、地縁型組織が主体となった地域ガバナンスは従来から困難であった中で、さらに被災による混乱の中、地縁型組織主導での復興を実現することは極めて困難であったという状況が多く見られた。結果として、復興事業をはじめとする個別具体的なテーマに対する取組みが中心となり、復興支援者も、地縁型組織との関係性に十分に配慮し住民主体性を確保しつつも、包括的な住民自治支援ではなく具体的なテーマに即した先導的な支援活動を展開していた。

いくつか例外も存在しており、南蒲生では白地地区のため復興事業対象地区ではなかったが、地域再生のための新しい取組みを外部支援者とともに構想しながら地域全体の再生を検討する枠組みが動いている。鶴住居では、従来からの地縁も生かしつつ地域住民が復興応援隊事業を活用しながら、まちづくり協議会の事務局的な機能を担っているが、区画整理事業等の個別事業が中心テーマになっており、行政との連携が不可欠となっている。

内部／外部支援の分類としては両方が確認された。外部支援では、行政や地域住民の理解を得つつ時間をかけながら地域との信頼関係構築を行ったことが確認できた。他方、内部支援も必ずしも容易に支援活動を開始できたわけではなく、行政や他住民、地縁型組織、他支援者等と十分な意思疎通を図った場合ほど円滑な活動開始につながったことが確認された。

(2) ④「地方部+市民協働型自治」：北上、崎浜、宮戸、広田

この分類に該当する地区については、震災前からの市民協働型自治の回復や更なる推進を目指すためにも、住民主体での復興を主眼とした地縁型支援が中心となると考えられた地区であった。しかし、実態は宮戸を除いてテーマ型支援が中心に展開されていた。ただ各支援活動を見てみると、テーマ型支援ではありながら、住民自治協議会等の地縁型組織を支援する活動を行っていたまたは行おうとする傾向が確認できた。なお、広田には支援者が存在していなかった。

崎浜では、崎浜は公益会として山林運営・維持などの地域資源管理を住民主体で実施してきた経験があり、呼称は違えども形態的には住民主体での地域ガバナンス（＝市民協働型自治）といえるであろう。そこに震災前から地域おこし支援を展開していたNPOによって、従来からの関係性を活かして地縁型組織とも深くつながった復興支援が行われている。包括的な地域づくりを目指しており、特定の分野やテーマに特化しない活動が展開されている。

宮戸は、震災前から東松島市が推進していた“市民協働のまちづくり”に基づいた地域ガバナンス強化への取り組みが進みつつあったところで被災した地域である。ここにJICAは2011年8月から地域復興推進員を地域自治拠点（市民センター）に配置して地縁型支援を行っている。JICA推進員は住民自治のサポート役であり、普段は市民センターに席を置くなど、現地ニーズに基づく活動を実施している。ただし、支援開始当初は、地縁型支援を目指しながら地域に入ったものの、まちづくりや住宅再建よりも生業再建に重きをおく被災住民が多く、より具体的で成果が見えるテーマ型支援（漁業支援）を行うことからはじめざるを得ない状況となり、住民内部での公平性の面で問題も生じた時期も経ている。

北上は、北上まちづくり委員会の枠組みがすでに存在していたものの、震災後にその機能回復に時間を要した面が見られた。かかる状況下で、都市計画分野と生業支援分野のテーマ型支援による外部支援者が支援を開始し、さらに地域住民（内部支援者）が主体となった地域拠点づくり等の活動も展開されていった。このようにテーマ型活動が先行したものの、復興事業だけでなく地域全体の復興を包括的に議論する場の必要性が高まり、上記内部支援者をはじめとする住民がテーマ型活動に並行して、地縁型組織に強く関与しようとし始めていることが確認された。

内部／外部支援の分類としては両方が確認された。

(3) ②「市街部+市民協働型自治」：野蒜

この分類に該当する地区は、今回調査では野蒜だけであった。野蒜は、宮戸と同様、東松島市が震災前から“市民協働のまちづくり”に基づいた地域ガバナンス強化への取り組みを推進していた地域である。統計的な数値を見れば市街部の性質を強く有した地域であったはずだが、東松島市では地方分権化や人口減少への長期的な対応も見据えた取り組みとして、地域住民主体での地域ガバナンスの拡充を目指してきたところである。その中核機能であるまちづくり協議会も被災によるダメージが大きかったが、JICAは2011年8月から地域復興推進員を地域自治拠点（市民センター）に配置して地縁型支援を行っている。宮戸地区と同様、現

地ニーズに基づく活動を実施している。また、宮城大学も同地区に JICA と連携して支援を行っており、野蒜地区提言書策定などの支援を行った。

この地区の特徴として、震災前から市民協働型自治にシフトしてきた地縁型組織をサポートする地縁型支援と、専門的なテーマ型支援を組み合わせ実施した点が挙げられる。この両者の支援は連携して実施されたものだが、位置づけや住民との距離の面では異なったアプローチがとられた。JICA 推進員は野蒜まちづくり協議会の事務局機能を担うことで内部化したのに対して、宮城大学は顧問として外部からアドバイス助言を行う立場で支援を実施した。

(4) ③「地方部+旧来型自治」：舞根、田老、都路

この分類に該当する地区は、旧来型自治が中心の地域ガバナンスがとられており、舞根は、歴史的にも地縁がきわめて強い地域であり、地縁型の自治組織の存在が強い地域であった。津波後にいち早く防災集団移転事業の早期合意を模索する動きを住民自治組織が主導して行っており支援者は存在しなかった。田老でも同様に支援者は存在しなかった。

### 3-6. 復興協議の過程

すべての調査対象地区で、復興過程において地域住民による復興協議の場づくりが重要となっていることが確認された。また、そこに住民の主体性がどのように発揮され、行政や支援者がどのようにかわったかもその後の復興協議の進展に影響している。各地区で復興協議がどのように設置されていたのかを次表に整理する。

ここでのポイントは、復興協議には、(A)復興事業と(B)まちづくりという大きく二つのテーマが存在する点である。(A)復興事業に関する復興協議は、防災集団移転事業や区画整理事業といった地区ごとに適用されることになった復興事業について集中的に議論する場であり、基本的に事業に参加する被災住民を中心に議論する場である。そこには行政や支援者も関与するが、協議の目的は復興事業の実現推進となる。他方、(B)まちづくりに関する復興協議は、より包括的に地域復興を議論する場であり、津波浸水し災害危険区域になった土地の利用方法など、被災住民や復興事業参加者に限らず、広く地域全体の復興を議論する場である。

表 III-6 : 調査対象地域の住民協議の場の概要

地域特性	自治	地区名	復興協議体			
			分野	時期	設立主導	名称
① 市街部	旧来型	新地町	復興事業	2011年7月	行政	新地町復興計画策定委員会
			まちづくり	確認できず	-	-
		志津川	復興事業	2012年10月	行政	志津川地区まちづくり協議会「高台移転」部会
			まちづくり	2012年10月	行政	志津川地区まちづくり協議会「産業再生」・「公園」部会
		鶴住居	復興事業	2012年6月	住民	鶴住居地区区画整理を考える会
			まちづくり	2012年12月	行政	鶴住居地区まちづくり協議会
		石巻中心	復興事業	2011年12月	住民+行政	コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会
			まちづくり	2011年12月	住民+行政	コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会
		吉里吉里	復興事業	2011年10月	行政	吉里吉里地域復興協議会
			まちづくり	2012年6月	行政	吉里吉里地域まちづくり協議会
		南蒲生	復興事業	-	-	-
			まちづくり	2012年1月	住民	南蒲生復興部会
		鹿折	復興事業	2012年10月	住民	鹿折地区まちづくり協議会
			まちづくり	2013年7月	住民	まちづくりサロン
浪江町	復興事業	確認できず	-	-		
	まちづくり	2012年3月	住民	なみえ復興塾		
② 市街部	市民協働型	野蒜	復興事業	2012年11月	住民+行政	野蒜地区復興協議会高台移転部会
			まちづくり	2012年7月	住民	野蒜まちづくり協議会復興部会
③ 地方部	旧来型	田老	復興事業	2011年10月	行政	田老地区復興まちづくり検討会
			まちづくり	確認できず	-	-
		舞根	復興事業	2011年4月	住民	防災集団移転事業期成同盟会
			まちづくり	確認できず	-	-
		都路	復興事業	確認できず	-	-
			まちづくり	2013年10月	行政+住民	都路町住生活基本構想協議会
④ 地方部	市民協働型	崎浜	復興事業	2012年1月	住民	被災者連絡協議会
			まちづくり	2011年6月	住民	崎浜復興会議
		宮戸	復興事業	2012年1月	住民	宮戸地区復興まちづくり委員会
			まちづくり	2013年4月	住民+行政	宮戸まちづくり協議会
		北上	復興事業	2012年6月	行政	北上地域まちづくり委員会
			まちづくり	確認できず	-	-
		広田	復興事業	2011年8月	住民	広田地区コミュニティ推進協議会
			まちづくり	2012年9月	住民	広田地区コミュニティセンター

(1) 復興協議内容（復興事業とまちづくり）

復興事業とまちづくりの関係について、いくつかのパターンが確認されたところを以下に列記する。

パターン1：(A) 復興事業に関する復興協議のみ

被災住民の住宅再建が最優先され、行政も住宅再建を先行的に推進した地区であり、新地町、田老、舞根および北上の4地区が該当する。新地町、田老および舞根については、震災前からの自治が旧来型自治であった点が共通しており、まちづくりという横断的なテーマに関する包括的な自治機能が存在しておらず、そのような議論の受け皿が住民側に存在していなかったことが理由と考えられる。他方、北上については、元の市民協働型自治をつかさどる北上地域まちづくり委員会の機能が存在していたのだが、ヒアリング時点では同委員会が復興事業中心の議論の場となってしまうていた。すでに跡地利用などに関する

るニーズが芽生えつつあったところ、今後は、包括的なまちづくりの議題にも徐々に展開していくことが予想される。

#### パターン2：(A)復興事業→(B)まちづくりという変遷をたどった地区

パターン1と同様に復興事業に特化した復興協議が先行したが、その後、包括的なまちづくりの復興協議に展開していった地区であり、鶴住居、吉里吉里、鹿折、宮戸および広田の5地区が該当する。まちづくりの議論の必要性が生じたきっかけは様々であり、鶴住居では乱立していた協議体をまとめる動きが行政主導で入ったこと、宮戸では従来の市民協働の枠組みが存在したこと、鹿折では旧来型自治や行政主導での協議に限界が見えたことが理由となって、包括的なまちづくり協議の場に進むことになった。

#### パターン3：(A)復興事業に関する復興協議がない地区

福島県二地区と南蒲生では復興事業に関する復興協議は行われていない。特に南蒲生は、いわゆる白地地区（復興事業がない）であり、地域再生・維持に危機感をもった住民の発意によって(B)まちづくりの議論が開始された。

#### パターン4：(B)まちづくりが(A)復興事業よりも先行した地区

野蒜および崎浜の二地区においては、復興事業に関する復興協議が始められる前に包括的なまちづくりの議論がなされた。野蒜では、震災前からの市民協働型自治組織である野蒜まちづくり協議会関係者の判断により、復興事業参加者以外も巻き込んだ包括的な協議の場づくりを先行させ、いったん包括的な要望書を取りまとめて市に提出する動きをとった。その後、現地再建と高台移転に分けて協議の場を設ける形に移行している。崎浜では、震災前から地区を支援していた支援者の働きかけもあり、当初は包括的な協議を行ったが、区画整理の地権者を中心とした別の枠組みを設ける必要が唱えられたため別に連絡会を設置する動きがとられた。

#### パターン5：(A)復興事業と(B)まちづくりの両方を同時に協議開始した地区

志津川地区においては、行政主導によるまちづくり協議会準備委員会の設置当初から部会方式がとられ、復興事業に特化した部会を設ける一方で、産業再生や公園整備をテーマとする部会も設置して並行して議論を進める仕組みとした。

### (2) 住民の主体性発揮

市街部は行政の影響を強く受けたといえる。市街部では地縁型組織が弱く、住民の合意形成を円滑に進めるための受け皿が存在していなかったことが原因と考えられる。他方、地方部は相対的に住民主導での復興協議につながった事例が多く見られた。田老や北上のような一部例外も見られたが、元の地縁型組織が強かった地域では、住民発意によって復興協議体が設置されるケースが多かったと考えられる。

次に市民協働型自治の地区で見ると、ほとんどの地区が住民主導で復興協議体が設置されている。また、ほとんどの地区が復興事業だけでなく、包括的なまちづくりを協議する枠組みを住民主導で設置しており、より包括的な地域ガバナンスを志向する傾向が見られた。



### 3-7. 復興支援のあり方について

以上のとおり、復興支援状況と復興協議過程がそれぞれ各地区でどのように展開されたのかが確認できた。本節では、これまで地区ごとのヒアリング等で確認された状況にも基づきつつ可能な限り普遍化を行う。ただし、確認できた事例がすべての復興支援分類を網羅できたわけでも、各事例が十分な代表性を有しているわけでもなく、状況的な推論を含めた試論である点には注意願いたい。

#### (1) 地域特性による復興支援の入りやすさ

地域ガバナンスの優位な傾向から、概して「市街部にはテーマ型支援、地方部には地縁型支援」となることが想定されたものの、実際には多様な支援形態が存在していることが確認された。各地区で確認された復興支援者をもとに、試みとして地域特性と自治方式に基づく二元的分類上に復興支援形態、特に地域への入りやすさについて分類してみた。

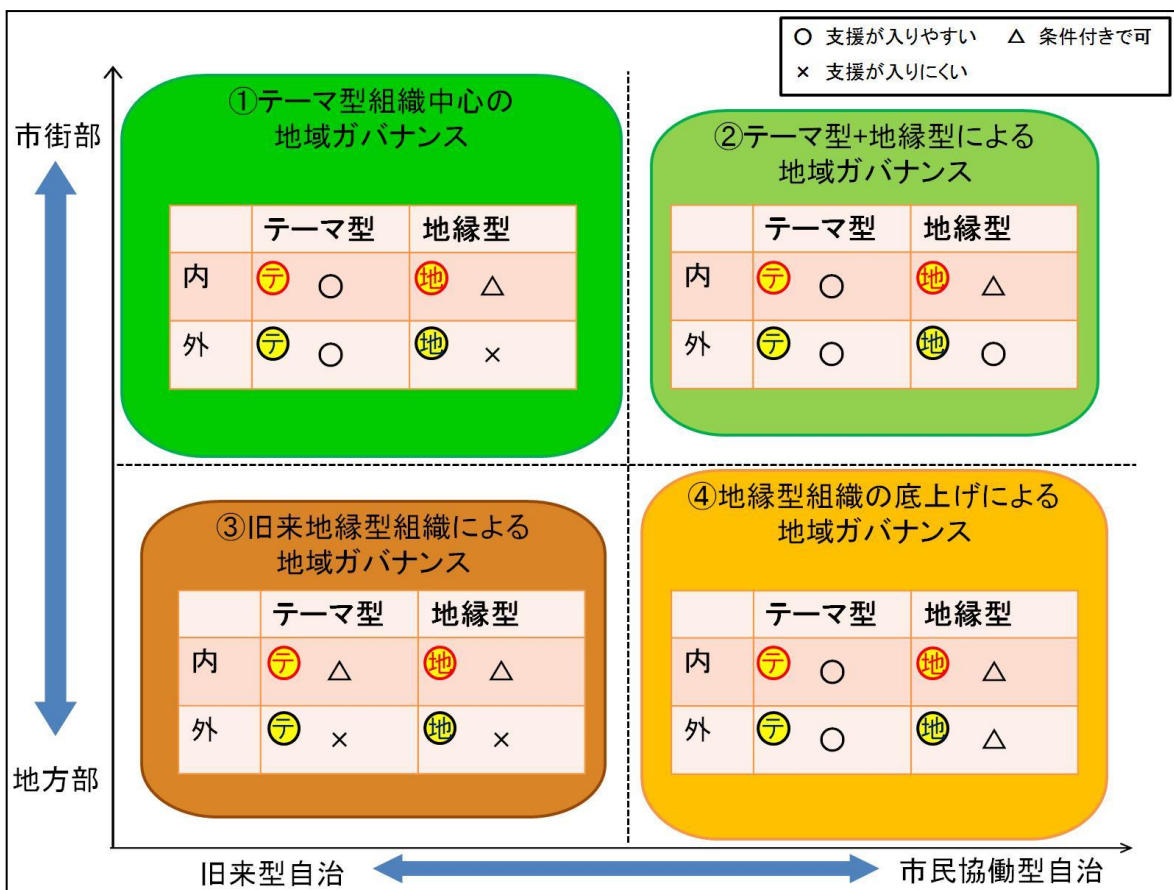


図 III-9 : 支援分類による支援の入りやすさ

市街部では、テーマ型支援が入りやすい反面、地縁型支援は市民協働型自治が進んでいない限りは困難であると考えられる。地方部のうち旧来型自治の地区では、そもそも復興支援を実施することが難しく、特に外部支援は事例が確認できなかった。地方部の市民協働型自治の地区では、支援の受け皿としてテーマ型支援でなく地縁型支援がやりやすいと予想されたが、実態としては、まずは地域住民の喫緊のニーズである生業再建や住宅再建といった二



一ズに特化したテーマ型支援から入っていくケースが多かった。そこから徐々に地縁型組織との関係性を構築し地縁型支援にシフトしていくパターンが多かった。

総じて、支援成果が特に短期的に目に見えにくい地縁型支援は、地域への入り方に苦労するケースが多いことが確認された。

## (2) 復興協議支援の進め方

被災地域の持続可能な再生には、ハード中心の復興事業だけでなく、地域資源の回復・活用や、生業再建、コミュニティ再生、地域医療、高齢者福祉なども含めた包括的な地域復興が必要となる。高台移転等の復興事業に参加する被災住民だけでなく、現地再建者や住宅被災していない地域住民も含めて、将来的な地域再生のためにどのような取組みを進めるべきかの包括的なまちづくりに関する議論の場が必要となる。

今回調査した地区の中には、包括的なまちづくりに関する協議がまだ進められていない地区や、まちづくりに関する協議が復興事業に比べてかなり遅れて開始されるケースも少なくなかった。復興事業により新しく整備される団地等だけでなく、跡地利用や元来の地域資源の回復をどのようにしていくのかも含めた協議を進めていく枠組みが重要であり、行政も巻き込んでより多くの住民が公平に協議に参加できる仕組みづくりが必要である。支援者はその中で、テーマ型支援か地縁型支援かという分類によらず、協議運営や情報発信を支援する役割を果たす事例が多く確認された。

表 III-7 : 復興協議と支援の関係

復興協議	地区名	復興支援	
パターン1: (A)復興事業に関する復興協議のみ	新地町	テーマ型支援	内部
	田老	なし	なし
	舞根	なし	なし
	北上	テーマ型支援	内部および外部
パターン2: (A)復興事業→(B)まちづくりという変遷をたどった地区	鶴住居	地縁型支援	内部
	鹿折	テーマ型支援	外部
	吉里吉里	なし	なし
	広田	なし	なし
	宮戸	地縁型支援	外部
パターン3: (A)復興事業に関する復興協議がない地区	南蒲生	テーマ型支援	外部
	都路	テーマ型支援	内部
	浪江町	テーマ型支援	内部
パターン4: (B)まちづくりが(A)復興事業よりも先行した地区	野蒜	地縁型支援	外部
	崎浜	テーマ型支援	外部
パターン5: (A)復興事業と(B)まちづくりの両方を同時に協議開始した地区	志津川	テーマ型支援	内部
	石巻中心	テーマ型支援	内部

## (3) 地域資源の活用について

被災地域の再生には、大都市近郊など恵まれた立地条件にない限り、住宅・団地等の住む場所だけでなく、地域内または近郊での雇用創出や地域活動づくりが必要である。また、人口減少や高齢化に歯止めをかけるためにも、新たな流入人口が期待できる地域内活動を創出しなくてはならない。そのためには、漁場、土壌、森林、景観、遺構、人材、伝統芸能、文化、史跡など、生業・産業や活動の源となる地域資源を活用することが必要となる。

市街部では、域外従事者も多く地域資源活用の上での問題は生じにくいだが、地縁の強い産業割合の高い地方部では、地域資源を活用する上で、他の地域住民との競合や公平性の観点

が課題となる場合も確認された。また、地方部では、地域資源に対する共有意識が強く、地域の行動力ある若手住民であっても特定の個人やNPO等が活用することへの抵抗感が見られる場合もあった。このような場合、NPO等のテーマ型組織による地域資源活用が難しくなる。結果として、新たな流入人口を期待することもできなくなり、ますます地域ガバナンス維持が難しくなることにもつながりかねない。地域内の公平性配慮方策として、宮戸で実施されているように自治協議会などの地縁型組織でのコミュニティ・ビジネス創出も有効と考えられるが、地域共同運営が本格的に自立発展できる段階には至っていない。

なお、地域資源活用にあたっては、地域にどのようなニーズが存在するのかを慎重に見極める必要がある。地域によっては雇用創出レベルまでは求めず趣味活動レベルまでで空いた時間での活動で十分という地域も存在する。現に今回調査した地域の住民の中には、雇用や職業と地域資源活用を分けて考える人も少なくなかった点を付記しておきたい。

#### (4) 復興支援の終わり方

外部支援の場合は、基本的に復興支援終了とともに撤退していくか、さらに復興以外の新しいテーマで地域にかかわり続けるかということになっていく。撤退する場合は、残された課題について誰がどのように引き継いでいくのが重要となり、地縁型組織に引き継いでいく場合と、別のテーマ型組織に引き継いでいく場合がありうる。テーマ型組織に引き継ぐ場合は、地域住民によってNPO等を立ち上げることができれば有効な終わり方となる。ただし、テーマ型組織での活動をつないでいく場合、活動財源の安定した確保が課題となる。

内部支援の場合は、自らが地域住民でもあり復興支援終了後も地域にかかわり続ける可能性が高い。ただし、NPO等のテーマ型組織であれば、自らの地域に特化して活動する必然性はなく、安定した活動財源確保のためにも復興支援で培ったノウハウを活用するなどして他地域に活動の幅を広げることも可能となり、その場合は、自地域内での地域ガバナンスへの貢献とどのようにバランスを取っていくのが新たな課題となりうる。

なお、内部支援の場合、最終的にNPO等のテーマ型組織への移行によるばかりでなく、地縁型組織への参画を図ることも可能でないかと考えられる。特に地方部では、テーマ型組織の運営維持は市街部に比べて困難であるところ、行政支援も受けつつ地縁型組織活動の幅を広げながらテーマ型の活動を実施するような形も可能でないかと考えられる。

以上のパターンをヒアリング等で確認された状況にも基づきつつ可能な限り普遍化を行ったものが次の図となる。

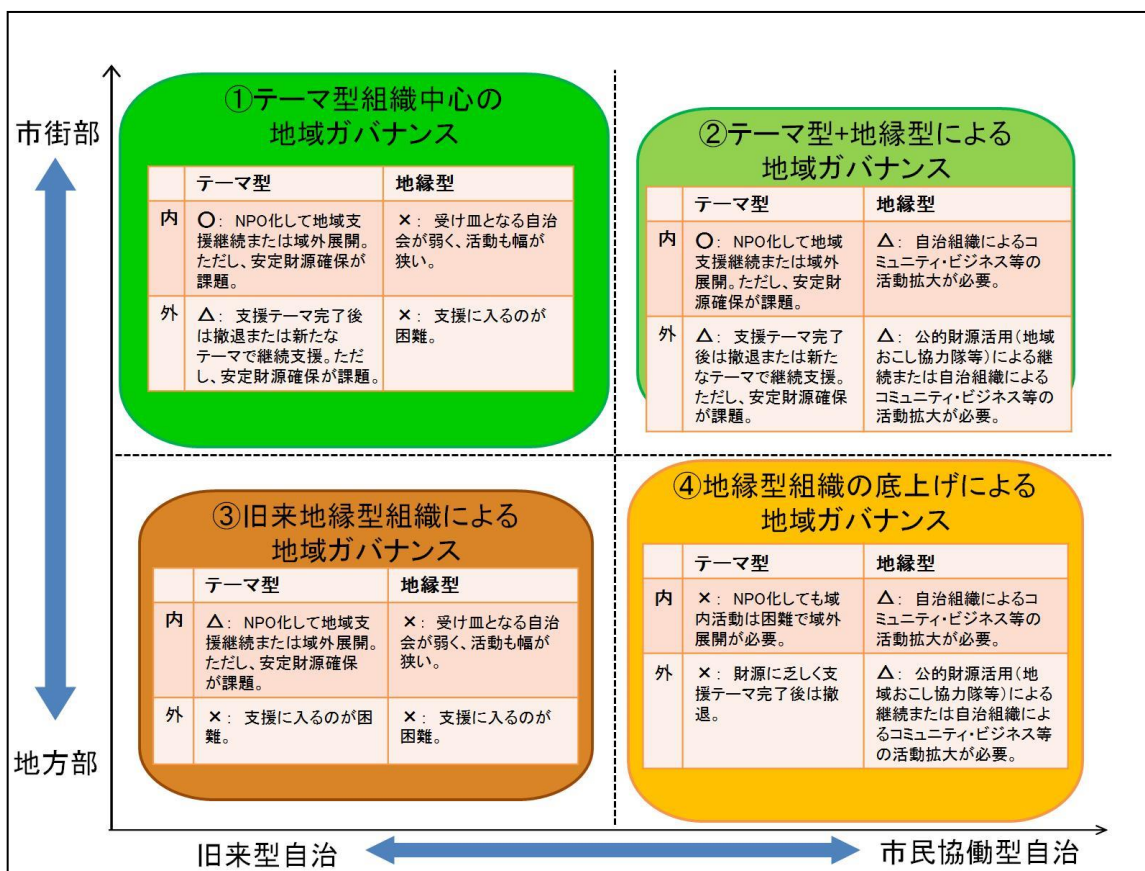


図 III-10 : 支援終了時の成果持続に関する課題

(5) 復興支援ポイントの整理

以下にこれまで確認してきたポイントを箇条書きで整理する。

- 地域ガバナンスの形は、市街部はテーマ型組織中心、地方部は地縁型組織中心と異なることに留意が必要。
- 特に地方部では、市民協働型自治への取組みの状況の見極めが必要。
- 単なる統計的なデータだけでなく、震災前後の人口動態、将来的な人口変化、地域構造の変化などを踏まえ市街部-地方部を見極めた“先を見越した支援”が必要である。
- 地域住民との信頼関係構築には、成果志向のテーマ型支援の方が地縁型支援よりも地域に入りやすい。
- ただし、テーマ型支援は、特に地方部では公平性確保に留意が必要であり、地縁型組織との関係性が重要となる。
- テーマ型支援は、市街部でないと支援効果の持続可能性の確保が難しい。他方、地縁型支援も、支援効果の持続のためには、自治組織改革など若者や外部者を受け入れる土壌づくりが必要になる。
- 地域コミュニティ内の信頼関係維持・構築のためにも、復興協議は復興事業だけの場づくりでなく、跡地利用や復興事業に参加しない住民も含めた包括的なまちづくりに関する協議を行う必要がある。

- 特に地方部での地域資源の活用には、地域住民の理解形成が必要である。共同運営方式も検討の価値がある。
- 地域資源活用は、必ずしも産業や雇用創出を目的とする必要はなく、地域でのいきが  
いや趣味のレベルなど地域住民のニーズに応じて多様な形を適用すべきである。ただ  
し、将来的な地域の担い手をどう確保するのも併せて考える必要がある。

(6) 復興段階に応じた復興支援のあり方

これまでの内容を各復興段階で整理すると下表のとおりとなる。

表 III-8 : 復興フェーズ別の復興支援のあり方

	復興の時期	復興支援のあり方	
		地縁型支援	テーマ型支援
緊急期 (発災後1年)	避難所・仮設住宅	・避難所運営支援等による住民との関係性構築 ・住民の発意を待つ姿勢	・地域情報の把握
	行政への基本方針の提示	(支援者は関与困難)	・住民からの発意を促す支援 ・住民意見の取りまとめ支援
	行政の復興計画への反応	・行政による説明会・懇談会の側面支援(行政と住民の風通しを良くする) ・住民の発意を待つ姿勢	
	集会所の確保	・行政やCSR等への働きかけの支援	
転換期 (発災後2年)	住民協議の場づくり	・住民協議体の検討支援 ①復興という新たな課題対応の体制構築・強化 ②復興事業に参加しない住民の巻き込み	・支援の対象となるグループ(復興事業対象者など)の特定
	住民協議体の立ち上げ	・若者、女性、子どもなど幅広い参加を促す仕組みづくり ・事務局として協議活性化	・アドバイザーとして代案または詳細策定
黎明期 (発災後3年) 以降	住民協議の本格化	・住民協議の支援 ①復興事業に特化しないオールラウンドでの住民自治支援。復興事業以外のテーマ(地域資源活用、コミュニティ形成など)を扱う ②復興事業に参加しない/できない住民の巻き込み	・住民協議の支援 ①優先度の高い課題に対する厳選した住民協議の進行を支援 ②住民協議の結果の明文化、具体化の支援 ③地縁型支援との連携または自らが地縁型支援に踏み出す
	復興事業以外の地域ガバナンスについての住民協議	・住民主体でのアクションプラン形成支援 ・オールラウンドな住民自治組織の再編成支援	・新たな地域ニーズ発掘と専門的アドバイス ・他事例等の紹介
	復興事業後の地域ガバナンスへの移行	・住民主体での地域活動の実施 ・まちづくり基本条例等の制定支援	・新たな活動の実現支援

## 第4章 今後の復興支援に寄せて

### 4-1. 委員・幹事からの提言

#### ～ 長期的な視点に立った支援を ～

(一社) 減災・復興支援機構 木村拓郎

東日本大震災はまもなく4年目を迎えようとしている。被災者にとって目前の最大の課題は住宅再建だが、ほとんどの被災者が住宅再建に着手できるのは後3～4年先のことである。復興は前例のない長期戦となっている。したがって復興支援もこの時間軸をしっかりと認識しながら取り組む必要がある。

#### (1) 支援者の基本認識

被災者にとって生活再建の第一歩は住宅の確保である。近年の大震災をみると恒久住宅の確保までの時間は長くても5年以内である。これに比べて東日本大震災では長い人で10年ぐらいかかるのではないだろうか。

これまでの震災では被災者は住宅再建が終わるとその段階で疲弊してしまい、そこから新たに地域づくりや新しい産業を起こす気力をなくす傾向にある。災害の前から地域に経済的な体力がある場合は別にして住宅再建だけで復興を終えてしまったとき地域は再度衰退の一途をたどることが懸念される。このような事態を回避するためには、将来に向けた新たな産業の創出が不可欠である。しかし先に述べたように被災者にそのような活動を望むことはできないと考えるべきである。そして外部支援者の役割はまさにここにあると考えられる。被災地には新しいビジネスモデルが必要で、そこにこそ外部支援者が積極的に関与すべきといえる。

前例のない復興の長期化はさまざまなマイナスの側面を持っているが、一方でこの時間帯を活用することも考えるべきであろう。住宅再建などの復興が本格化するまでには後3～4年の年月を要すると思われる。この時間はきわめて重要で例えばこの間に新たな産業を見つけられるかどうかで被災地の将来が決まると言える。支援者にはこの期間を活用して新ビジネスモデルを生み出すことが期待されているといっても過言ではない。

#### (2) 自分たちが住んで楽しい地域にする

現在、地盤のかさ上げ、防潮堤や幹線道路の整備など、復興工事が急ピッチで進められている。まもなくあちこちで新集落が誕生することになる。そこでの問題は新しいコミュニティの形成、そして集落づくりである。この問題は災害公営住宅も同様である。当然、入居した住民による自発的な活動も期待できるが、おそらく外部からの支援も必要になろう。これらの問題は、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震からも学ぶことができる。新しい地域づくりでは長岡市の地区外の住民を会員とする「山古志木籠ふるさと会」などの取り組みが参考

になるだろう。

いずれにしても住宅再建が本格化する前に先進地を訪れ、そのノウハウを学び、居住者が楽しく生活できる場づくりを支援する必要がある。

### (3) 新産業の創出

持続可能な復興を目指すためには新産業の創出は不可欠である。一方で新しい産業の経済効果が出るまでには時間がかかることが予想される。したがってそのための活動は支援者が中心になり早急に開始する必要がある。すでに六次産業をスタートさせた団体もあることから、今後はそのような団体との連携も模索すべきといえる。

また先進事例としては長岡市山古志地区の「アルパカ牧場」の取り組みなどがあげられる。この牧場には多くの人が訪れており、それらの人が農産物の直売所で買い物をするなど地域の経済に大きな効果をもたらしている。

復興が長期化する中で、どこまでいつまで支援すれば良いのか、各支援団体とも悩んでいるのが実情である。復興が長期化する中、支援者があらゆることにいつまでも支援できるわけではない。現在支援している地域や地元の団体にとって将来何が役立つのかを考え、課題から目標を決め、そこに徹底的に「こだわる」、そうすれば自ずと今後のスケジュールが見えてくるはずである。

宮城県は2014年からの3年間を復興再生期と呼んでいる。新たなステージのスタートで前例のない支援の挑戦が期待されている。

## ～ 今後の支援活動に向けて ～

宮城大学 鈴木孝男

### (1) 移転元地に残されたコミュニティ再編

人口が激減し、公共施設、店舗、医療施設、郵便局、鉄道駅等の機能が移転してしまう移転元地では、生活サービスの低下による環境悪化が懸念される。行政区の再編を含めて、暮らしを支える自治体制を見直さないといけないが、そこに暮らす住民が集まって地域のビジョンを検討しようとしても、そこには集団移転事業のようにコンサルタントや専門家は充てがわれない。つまり、移転元地は復興事業の対象外となっている。

移転元地のコミュニティを再編していくために、行政からの情報共有、住民協議やまちづくり学習の場づくり、外部専門家とのつなぎ、協議会の設置・運営の支援、移転者とのつながり維持、自治活動の自立を促す人的なサポート体制の構築が求められている。

### (2) 災害公営住宅のコミュニティ形成

災害公営住宅の整備は、既存の住宅地に近接・内包して整備するタイプと、既存の住宅地から離れたところへ整備するタイプがある。前者の場合は、災害公営住宅団地の孤立化を防ぐために、周辺住民を巻き込んだ支え合う関係づくりが大事になる。後者の場合は、周辺住民からの協力が難しいため、団地居住者の中で高齢者の見守りや交流づくりなどの活動を創発していけるような手立てを講じる必要がある。

しかし、団地居住者の力だけでは限界があることから、社会福祉協議会、福祉事業所、自治組織、行政、市民活動団体、NPO等からの下支えが不可欠である。NPO等の支援組織が少ない農村部では、一層の工夫が求められる。

### (3) 移転に先だったコミュニティ形成

宅地提供まで、まだ2、3年を要する移転地域では、留まって住宅を再建しようとする意識をつなぎとめないと流出に歯止めがかからなくなっている。「もう待てない」という住民意識を最小限に食い止め、持続可能な地域コミュニティを構築していくためには、移転前から良好なコミュニティを育てていくために、生き甲斐や帰属意識の形成につながる活動を立ち上げていく必要がある。例えば、移転先の道路、公園、災害公営住宅や学校等敷地内の植樹、公園の遊具やタイルづくり、集会所の計画整備等へ住民が参加するなど、一緒に汗をかきながらまちづくりに関与できるような仕掛けが有効であると考えられる。こうした事前のコミュニティ形成に対して、柔軟かつ十分にケアできる側面の支援の体制があると、住民にとって心強いだらう。

### (4) 伝わりにくい復興情報の共有

復興の制度や事業は、被災者にとって非常に複雑な内容で、時間の経過とともに目まぐるしく変化している。さらに、被災市町間で内容が違っているため、被災者に誤解が生じやす



い。また、こうした復興制度や事業の難解さに加えて被災者間での情報格差が、さらなる人口流出や行政不信を招きかねないため、被災者に対する丁寧な復興情報の提供と被災者で共有する場づくりに側面支援が要される。

(5) 全市レベルで復興を支える意識喚起

被災市町の中で、沿岸部と内陸部の住民とでは復興に対する関心の度合いに差が生じている。内陸部の住民の手元に届く復興情報が、移転対象者と比べて乏しいこともあって、内陸部の住民は復興状況に対する認識が薄い。一方で、住宅を失った被災者のために協力したいという思いを持った内陸部の住民が少なくないことから、全市レベルで復興を支えようという機運を高めていくことが、支援体制を整えていく上で得策と考える。

加えて、広大な災害危険区域（移転元地）の土地利用計画や、産業の創造的復興に関しても市民の関心が低いため、自分たちの町の将来に対してみんなで関心を高め、知恵を出し合い、復興の推進に協力していく意識を喚起していく必要を感じる。

## ～「総合調整力」と「自身の立ち位置」に配慮した支援アプローチを～

東北大学 井内加奈子

本調査は、東日本大震災からの代表的な復興まちづくりにおける行政・住民組織・支援者間の関係について、地域や住民組織などの特性も考慮に入れ概観している。テーマ型・地縁型支援と、地域特性、住民のまちづくりスタイルとの関係が示された。また、最大の効果を得ることを目指した復興フェーズに沿った支援のあり方についても整理されている。被災後4年の復興支援を基盤としたモデルと言えよう。

さて、国際社会での復興過程に関する議論は、近年ますます複雑化している。70年代後半に、緊急対応期・復旧期・復興期・発展期など直線的な復興フェーズのモデルが示されたが、その後、復興のスピードは各地域の特性や資源により左右されるため整然としたフェーズで分けることは難しく、むしろ複線的に起こるとの理解が広まった。また、復興の施策も時代と共に変化し、住宅供給中心からハード・ソフトを含む包括的な施策で地域の更なる充実を目指すものとなってきた。さらに、世界を見渡すと各地域において行政と住民（組織）の関係やアクターの存在・力関係が異なり、行政による復興管理の方法一つを取っても、財源の規模・配分やまちづくりへのこだわり、実行能力などに違いがある。

このように地域が複雑に成ることを前提としたとき、ある地域の復興・支援のモデルを別の地域に援用することは容易ではない。ただし、本レポートが示す復興・支援の項目（アクター、テーマ、各地域特性など）は、各地の復興を考える上で欠かせない普遍的な要素である。今後は、この東北復興支援モデルを基盤に、各国の特性を取り込みながら復興の支援活動を発展させるのが良いと考える。その際、大切なのは支援者の「総合調整力」と「自身の立ち位置」に配慮したアプローチであろう。

### （1）総合調整力

「総合調整力」とは、同一条件を持つ地域が存在しない中で、どの復興・支援項目を強調し、誰（支援者）がどのような活動を行うのかを再帰的に明らかにし、その実現のために人的・物的・財政的資源を結びつける力をいう。聞く力や、復興の行方を示す力、行政・住民・中間組織などのアクターとの話ができる力、地域資源の有無と種類を判断する力などを備える必要がある。

### （2）自身の立ち位置

「自身の立ち位置」とは、各支援者が復興過程に関わる際に、自らの支援の可能性と限界を心得ることである。各地域において、多様な施策が集中して行われる復興時から平時への過程を見据え、短・長期的に可能な関わり合いを明らかにし、最終的には支援者がいなくなっても地域運営が可能となる支援を行うよう、配慮することが重要である。

国際援助社会では、支援者のアプローチが特異であるために用いるモデルやツールの普及

に支障をきたす例が散見されてきた。今後はこういった弊害の可能性を理解した上で行われる支援アプローチに期待したい。

～ 協働と支援のはざまに - 復興の論理と倫理 - ～

東北大学 松本行真

本調査は復興過程への関与の「仕方」を類型化するという挑戦的な取組であり、調査対象地数が限定されている現時点では一定以上の成果が得られていると考える。そこで今後の課題として、報告書の鍵語となる協働と支援、それらに通底する論理と倫理について簡単に論じたい。

復興には様々な主体による協働が必要であるものの、自治体だけでなく住民間でも「協働」が難しいのは本報告でも示されている。「協働」か否かはガヴァニング、もっと言えばガヴァメント／ガヴァニングという形態に帰着する。本調査の特徴の一つは震災前（平時）のガヴァニングに言及している点であるが、震災復興という有事においてそれを変えるべきか否かの規準は「倫理」の問題に帰着する。そこに外部からの「支援」という補助線が引かれると復興に向けた地域内の「論理」は複雑になる。どういうことか。

震災といった有事に自らの理想を実現させようとする行為をナオミ・クラインは「ショック・ドクトリン」と称したが、本震災でも同様なことが起きていないだろうか。「計画」という「上から（更には啓蒙）」の論理は「協働」といういわば魔語が入り込むことで「まちづくり」というガヴァナンスの意味合いを帯びようになり、本報告書にも随所に現れる「ニーズ」もその流れに関連するものである。

本震災で明らかになったのは「コミュニティはあったけど、ない／なかった」（吉原直樹）であった。これは戦後一貫して、生活の都市化は地方都市だけでなく、いわば農漁村にまで拡大しており、町内会といった伝統的な地域住民組織が実質上形骸化したことが、発災直後の組織的な対応を困難にさせたことを示している。しかし、これらはそこに住まう人たちが時系列に示してきた「ニーズ」の結果ではないか。高度経済成長という社会経済システムの大きな変動によって、生業の関係から域外への就業を余儀なくされるとともに、生活の多様化・個人化が進むことによる、町内会への関心・関与の低下。子ども会→青年会／消防団／商工会→町内会役員といったプロセスで、地域内の意思決定への参画の連鎖が、社会環境の変化に伴う人びとの「ニーズ」により断たれてしまったのである。

そうした（専門的な知識・知見も含む）部分をいわば「補完」するかたちとして外部からの「支援」が必要となっていく。これまで議論になったのはその「立ち位置」であり、本報告書では「テーマ型支援」と「地縁型支援」にまとめられている。外部からの支援が「ショック・ドクトリン」になる懸念はひとえに支援者と被災地住民の意思決定者との「協働」の過程で形成される復興に向けた規準≒倫理に依拠するものであり、問題としては顕在化しやすい。留意すべきはそこに住まう人びとの「ニーズ」をどうとらえるかという点である。短期（個人）的には最適でも中長期（社会）的には最適ではない（その逆もある）ことは「後になって」判明することが多い。付言すれば、支援する側（自治体も含む）とされる側の先の「時間軸」の論

理が異なる場合もある。本報告書では復興フェーズを四段階に分けているものの、この問題を解決するためには更なる検討が必要であろう。いずれにせよ、方法論構築を視野に入れつつ、多様な視点から「支援」の難しさをフィールド調査等により示したことは、本調査の意義としては十分なものであると考える。

最後に一つの事例を提示して小論を閉じたい。ある地区で一部の住民による学校施設の震災遺構化に向けた動きがあり、その予算も自治体から示されたものの、住民の「総意」により解体が決定した。遺構化に向けたデュー・プロセスのいくつかのポイントで「このやり方では（遺構化は）失敗する」と感じていた。修正案を何度か提示したのだが、いずれも（その時点では）受け入れられなかった。自分の立場は「外部」支援であり、遺構化という住民たちの「ニーズ」に基づきなされてきたデュー・プロセスに対する「ニーズ」でもあるため、（失敗が必定となる）各時点での意思決定の「論理」には支援者の「倫理」からそれ以上は立ち入らなかったのである。こうした「立ち位置」は果たして適切だったのだろうか。

## ～ アソシエーションと地域自治 ～

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 菅野拓

沿岸部の被災地域の多くは、地域経済が変容するなかで、少子高齢化が進行し、元来、草の根の自治を担ってきた地縁組織の機能低下は東日本大震災以前から避けられない状況であったであろう。震災の影響を受け被災地域では少子高齢化や人口流出が進む可能性が高い。しかし同時に異なる変化も生じている。その代表的な事例のひとつがNPOや支援団体などの非営利の結社（本論ではアソシエーションと呼ぶ）が、震災前はそれらと無縁だった地域にも現れたことであろう。

そもそも被災3県の沿岸地域にとってアソシエーションは馴染み深いものではない。東日本大震災で活動したアソシエーションの代表的法人格である特定非営利活動法人の震災前の認証数は仙台市、盛岡市、福島市といった都市部を除いて少ない。例えば岩手県山田町、宮城県南三陸町、福島県広野町はそれぞれ1つの法人しか認証されていなかった。当然、アソシエーションの対応を行う行政窓口を持つ市町村は多くはない。

そのような被災地域に東日本大震災と同時に外部からアソシエーションがやってきて支援を実施し、また、新しいアソシエーションが設立された。釜石市、大船渡市、陸前高田市、南三陸町、女川町などの津波被害の大きかった地域や、相馬市、川内村、広野町などの原発の影響を受けた地域は震災後の特定非営利活動法人の設立が活発であった。つまりは、このような地域ではアソシエーションを地域としてどのように受け止めていくが求められることとなる。

現状は、アソシエーションのいくつかは行政施策の受け皿となっている。これらの施策は大きく2種類に類別可能であろう。1つは「人的支援事業の運営」でテーマ型（見守りや生活支援など）や地域型（復興応援隊など）があった。もう1つが復興の担い手としての支援の受け入れ（復興補助金、支援施設の運営など）であった。要するに、公的サービスの実施者として、「地域福祉」や「まちづくり」といった地域づくりを担う、または、復興に欠かせないアクターとして補助を受けるといったものであった。

では、地域におけるアソシエーションの可能性は公的サービスや公的に支援する意義のある復興の担い手というものに留まるのであろうか。被災地域以外の事例を見る限り、地域自治そのものを担っていく可能性は多分にあるように感じる。従来、草の根の地域自治を担っていた地縁組織を補完する、あるいは、まったく新しいものとして刷新するかもしれない。例えば島根県雲南市の小規模多機能自治などは住民が一種の民主的アソシエーションをつくり自治機能を担うものである。「スーパーコミュニティ法人」という名で地域自治を担うアソシエーションに適した法人格のあり方も研究している<sup>3</sup>。

アソシエーションの大切な特徴のひとつは思いを同じくする人が一緒に活動するということ

<sup>3</sup> 伊賀市、名張市、朝来市、雲南市（2014）「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」

だと考えられる。地域において思いを同じくして活動する人であれば、居住地や年齢を問わず、同一のアソシエーションで活動できるということである。要するにアソシエーションは「若者、バカ者、よそ者」を受け入れる器となりうるのである。しかも組織経営がうまくいけば、その地域に何十年というスパンで持続する可能性まである。若者、バカ者、よそ者が、地域外に行ってしまうても、死んでも、地域に残り続けるわけである。

被災地域の現状や他地域の取り組みを踏まえると、アソシエーション型の地域自治の可能性を模索することは無意味ではないであろう。

## ～ 損失と喪失 -本調査の本質的な意義- ～

公益社団法人中越防災安全推進機構 稲垣文彦

震災によって、人々は様々なものを失う。ただし、同じ失ったものでも「損失」と「喪失」では意味が全く異なる。損失（建物、道路など）は、お金をかければ元に戻る。喪失（人命、地域のにぎわいなど）は、お金をかけても元には戻らない。

個人の生活基盤や地域の維持基盤は、損失である。復興の必要条件と十分条件を考えれば、必要条件にあたる。必ずなくてはならないが、復興を満たす十分条件にはならない。復興を満たす十分条件のカギは、喪失にある。ところが、喪失は損失とは違い、目には見えない。そもそも喪失（いや、喪失感といったほうがよいだろう）は補えるものだろうか。

本調査では、「個人の生活基盤や地域の維持基盤（損失）をどのように補うか」の議論が地域でどのように行われてきたのかを、震災前の地域の姿、被災状況、住民組織・行政・支援団体の活動プロセスやそれぞれの主体の関わりで明らかにしている。

東日本大震災は、広域災害で、被害状況が市町村、いや、地域ごとに違うことから、全体を把握することが困難であるし、把握自体に意味があるのかという疑問のなかで調査することさえ躊躇いがちであるが、本調査は、それを突破し、まずは同じテーブルに並べてみたことに意義があるといえよう。今後、本調査を土台として、継続的にその後のプロセスを把握し、それぞれのプロセスの比較をしていくことが重要となってくるであろう。

新潟県中越地震の調査では、住民の喪失感を補っているものは、「喪失感を自分たちで補おうとする意識」であり、そして、喪失感の裏返しである復興感をはかる尺度として、「住民参加」、「住民の主体性」、「ガバナンス」が考えられるとされている。

被災直後の住民同士の助け合いにはじまり、外部者（ボランティアなど）との出会い、住宅再建や地域の再建に関する話し合い、新しい地域の地域づくりの取り組みなどに、多くの住民が参加し、また、外部者も積極的に取り込むなかで、住民の主体性を生み出し、自分たちの地域は、自分たちでよくしていこうと思っている地域の住民ほど、喪失感が補われ、復興感を感じている。

本調査のまとめでは、「地域ガバナンス」について言及されている。まとめとしては、やや強引な感が否めないが、それだけ、調査者の思いが感じられるし、仮説ではあるにせよ、復興に必要な不可欠であろう地域ガバナンスについて、ここで、そして、今、言及したことに意義がある。本調査が見ようとしているのは、一見すると「個人の生活基盤や地域の維持基盤（損失）をどのように補うか」の議論のプロセスであるが、このプロセスは、少なからず住民の意識に変化を及ぼしており、実は喪失感を補うプロセスでもあるといえる。見えないものを見ようとするのが本当の調査であるし、その結果を現場にフィードバックし改善を促していくことも大切だ。その意味でも今後の継続的な調査活動に期待したい。



## ～東日本大震災における今後の復興にむけての視点～

東北工業大学 福留邦洋

今回のプロジェクト調査の対象となった事例は、どちらかというと東日本大震災の被災地において順調に進みつつあるとみられているものが多い。これらの地域の今後だけでなく、東日本大震災の被災地全体を考慮した際、次のような項目に留意していく必要があると考える。

### (1) 住宅再建後の地域づくりへの配慮、気運の醸成

今回の震災は、住宅再建までに時間と労力が膨大に費やされ、マスコミなど被災地外の視線もこのことに集中してきた感が否めない。いつの間にか被災者、被災地の行政もこのことを目的に復興に取り組んできたようにも見える。もちろん住宅再建が復興の基礎的部分であることは間違いない。しかし住宅再建の達成が、目的、最終ゴールではなく、長い復興過程の手段の一つと考える。

阪神・淡路大震災においても解散したまちづくり協議会が少なくないように、住宅再建、区画整理などの基盤整備がなされた時点で復興に区切りがついたとみなす傾向は過去の災害においても散見される。住宅再建後の地域づくりは対象地域の地域性などの要素をふまえたうえで、めざすべき方向性も多様である。プロジェクト調査の対象となった地区ではその段階に入っている事例もあるようにうかがえるが多くの地区はこれからになる。住宅再建という明確な目標で進んできた時と異なり、地域に応じてその先を考え、取り組む作業は困難がともなうことも想定される。発生から4年が経過し、実質的に（目に見える形にはなっていないものの）住宅再建の目処がたったこれから試行錯誤を経ながらも取り組む環境を整えていくことが求められる。

### (2) 支援者の想いと住民の本音、行政の考えを重ねる場づくりの継続

復興協議を重ねてきたが比較的住民主体となっている地区と行政等が主導になっている地区があり、災害発生前の住民自治や問題意識・行動の有無が影響しているとの指摘が報告書ではなされている。災害発生から4年間という時間の中ではこの差異を埋めることは難しいかもしれない。しかし今後もその状況が続くとすれば、災害発生前の助走の違いが克服できなかったということになり、復興過程を通して発想や価値観の転換、主体性が住民に新たに芽生えたとは言いづらい。一方、従来の行政依存型地域では行政自身も従来の形でこれからも存続できるのか検討する必要があるだろう。また支援者・支援団体も、卓越した能力・行動力、強い想いを持ったところが多いだけに結果として住民や行政から乖離してしまう可能性もある。住民、支援者・支援団体、行政の三者が緊密に意思疎通を図りながら、前に向き合う姿勢を保ち続けていくことが不可欠である。

### (3) 地域に対する支援、関心のとらえ方の再検討

被災地の復興を考えていく際には、震災発生当時の地区や集落といった枠組み、単位でと

らえがちである。しかし大規模広域災害である東日本大震災では、既に従前居住地とは異なる地区で生活再建を始めたり、遠隔地で仮住まいを行っている被災者が数多く存在する。従来の枠組み・単位では、こうした人々への支援、復興への動機づけ等が別扱いになったり、漏れてしまう懸念が残る。例えば、災害復興公営住宅をその住宅団地単体でみるか、周辺地域の中でとらえるか、入居者の転居元（従前）地区との関係性で考えるかで支援の重点は異なる。従前地区・集落の方も、人のむすびつきの広域化・多様化、学区再編など基盤サービスの変化はさらに進むと考えられる。支援のアプローチを考える際に、対象とする空間的な範囲の捉え方は、復興の進捗、時間の経過と共に柔軟に検討していく必要があるだろう。

#### （４）情報共有・交換の機会を通じた学びや刺激の必要性

大規模広域災害では、時間が経過するとそれぞれの地域性が反映して一概に同じようには対応できない。しかし同じような悩みを抱えることもあり、他の事例から自分たちの取り組みの参考を得ることもある。他者へ説明することにより自分たちの歩みを振り返り、考える機会にもなる。こうしたことは専門家や支援者ではある程度認識されているものの、今後の復興を考えた時には、被災地の住民を主対象としてこうした機会や場が設けられ、生かされるような工夫が望まれよう。

## 4-2. 震災を越えて、新しい社会づくりへの展開

### (1) これからの復興まちづくりの課題

委員・幹事の提言を受けて、東日本大震災による被災地が、発災後4年を経た今、当座の復興に向けて目指す課題に「コミュニティ再生」「住民の主体性」「生業再建」が挙げられている。

コミュニティ再生とは、被災地域における集団移転事業に代表される住民移動によって、既存のコミュニティが縮小ないし離散する中で、移転先あるいは残った地域の中で新たなコミュニティを再構築していく必要があり、災害公営住宅や移転先の住宅の目途が立ち、「新たな隣人」が具体性を持ち始めた今からの課題になると考えられる。特に、公平性の観点や、女性や障がい者や高齢者といった弱者にも配慮する形で、住民内の融和や相互扶助の仕組みをどのように維持・形成させるのかがポイントになる。

住民の主体性は、震災後の4年間は、多くの地域において、震災が残した瓦礫やインフラ破壊に対する「復旧」に全力をささげてきており、その際に地域を先導していたのは、多くの場合において行政であった。しかし、前述のコミュニティ再生など、今後の当座の課題とされるのは「地域」が主役となる課題である。そのため、地域に住む住民が、自ら課題解決に取り組めるような場・意識づくりが必要になると考えられる。

生業再建は、地域に人が定住し持続可能な地域運営を行うために不可欠になると考えられる。

これら3つの課題は、発災後4年の現時点においては、すでに取り組んでいる地域と、そうでない地域とで進行状況が大きく異なっている。加えて、震災からの復旧の段階においては、それぞれの課題が、独立した地域の大きな課題として位置付けられてきたと想定される。しかし、今後の復興を見据えた時、それぞれの課題は相互に関連し、影響し合う、地域の大きな課題になると考えられる。次の図は当座の3つの地域課題を模式化したものである。

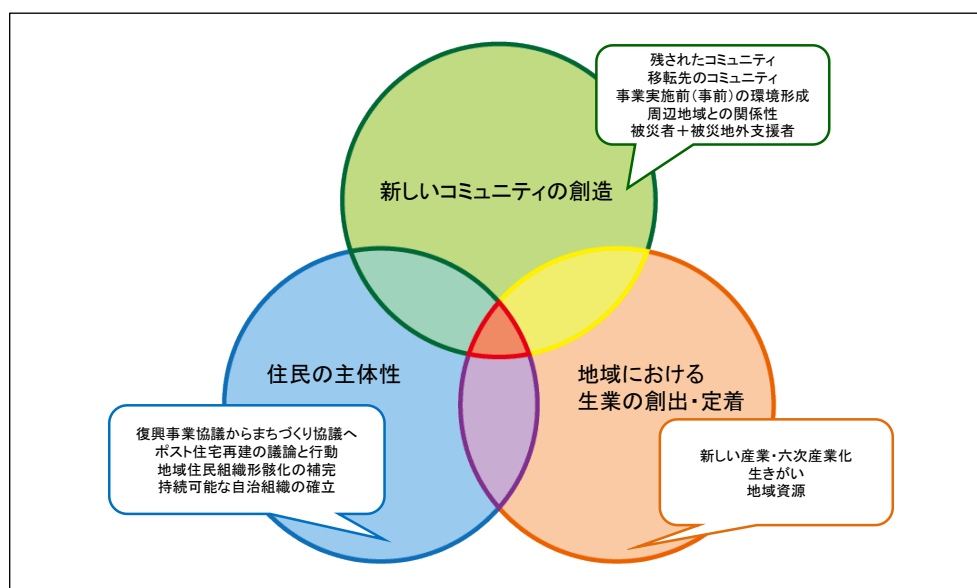


図 IV-1 : 当座の復興課題

3つの課題は、いずれも重要な地域課題であるが、担い手不足が顕著な地方部では特に、個別バラバラの取組みではなく、いかにうまく並立して充足させるかが地域運営にとって重要な鍵となっている。課題ごとに重なり合う領域、つまりは双方ないし全ての課題に共通する箇所を見つけ出し、重点的に支援していくことが重要になるだろう。

こうした領域を支援者によるサポートで強化していく場合、支援者に求められる能力として、提言にある「総合調整能力」や「自身の立ち位置」といった支援者個々のバランス感覚や、地域における多角的な主体の受け皿である「アソシエーション」の組織など、単一の目的や専門性だけに囚われない、ユーティリティ性の高い支援が必要になってくると考えられるだろう。

## (2) 復興教訓の共有に向けて

東北被災地での復興まちづくりの課題は、広く日本全国の地域おこしにも共通するのではないかとの想定のもと、東日本大震災からの復興の支援者や、青年海外協力隊等の海外活動経験を有し活動中の地域おこし支援者を全国から集め、互いに共通して必要な活動や留意点、課題等を導き出すワークショップを平成27年1月31日に仙台市内で実施した。

災害復興の経験・教訓は、地域特性や個別状況もきわめて多様で、画一的な解決策も存在せず単純な模倣ができないながら、本調査結果に基づく地縁型支援とテーマ型支援の分類や、地域特性に応じた地域ガバナンス形態をいわば“共通言語”として利用しながら、支援者間の経験共有の円滑化を試みた。

ワークショップの結果として確認された事項として、復興支援と地域おこしの状況的な根本的な違いも認められつつも、「コミュニティ再生」「住民の主体性」「生業再建」という三つの課題は共通していることが確認された。また、青年海外協力隊経験者の有する資質としての公平性や客観性を重視する姿勢や視点が、三つの課題のバランスのある支援につながっていることも確認された。

## (3) 今後の人材育成について

本調査の目的は、「外部支援における復興支援人材の育成に資する手引き」としてマニュアルや研修スキームに発展させることも視野に入れつつ、「地域ごとの復興支援のあり方」を提示し、現場での支援活動にフィードバックすることであった。また、今回こころみとして実施したワークショップでも有効性が確認されたように、各被災地の復興支援をしている人たちの「つながりの場」づくりを今後継続的に実施する必要がある。

また、さらに発展して情報プラットフォームや復興支援人材バンクを構築し、地域支援人材を育てる研修プログラムが運営されれば、東北はじめ各地で発生する被害からの復興へ支援に対応できるようになるだけでなく、現在日本社会が直面している「地方活性化」への取り組みにも大きな役割を果たすことが期待される。

## 資料編

### 1. 用語集

用語	内容
NPO 法人 いわて地域づくり支援センター	岩手県花巻市を拠点に、地域自ら持続的な地域づくりを進めていくための中間支援組織として、地域づくりに関する啓発、提言、人材育成等の支援活動を行う特定非営利活動法人。
釜石リージョナルコーディネーター（通称：釜援隊）	岩手県釜石市を拠点に、復興まちづくりを加速させるために、自治体・企業・NPO・地域住民など、多様なステークホルダーの間をつなぎ、連携を促している組織。
NPO 法人 神戸まちづくり研究所	兵庫県神戸市を拠点に、地域でまちづくり活動を行う個人や団体に対する支援を行うとともに、まちづくりに関する調査・研究および政策提言を行い、地域住民の住みよいまちづくりに寄与することを目的としている特定非営利活動法人。
NPO 法人 都市デザインワークス	宮城県仙台市を拠点に、地域の調査をもとに都市の魅力を引き出す提案活動を行い、共感型のまちづくりに取り組む特定非営利活動法人。
NPO 法人 パルシック	国際協力とフェアトレードを主な活動内容とし、主に東南アジア・中央アジアでの国際支援を中心に行っている非営利活動法人。
公益社団法人 日本建築家協会（通称：JIA）	国内の建築家の資質向上と業務の改善を図ることを目的に、建築の設計管理を行っている建築家の団体。国内外問わず、地震災害や火災等の都市災害の復興支援を行っている。
任意団体 WE ARE ONE 北上	宮城県石巻市北上町を拠点に、東日本大震災により壊滅的な被害を受けた北上町で「コミュニティ・なりわい・集落」の再生を柱に、住民の女性を中心に活動している団体。
NPO 法人 みらいと	福島県新地町を拠点に、教育・文化・スポーツ・福祉・環境・観光などの多方面においてまちづくりへの住民参加の裾野を広げ、住民と行政との協働を発展させることを目的としている特定非営利活動法人。
まちづくり NPO 新町なみえ	福島県浪江町を拠点に、商店会を母体とした地域活性を目的とした団体。震災後は二本松市を拠点に、各地に点在する浪江町の仮設住宅でイベントを開催している。
NPO 法人 コースター	福島県郡山市を拠点に、社会課題に取り組む人材育成や、地域社会の基盤整備や強化を行う事業を展開している特定非営利活動法人。

## 2. プロジェクトの経過

開催日時	会議名称	参加委員・幹事
2013年10月25日	第1回調査幹事会	福留主査（委員）、村尾委員、松丸幹事、井内幹事、池田幹事、鈴木幹事、榊原幹事、菅野幹事、事務局
2013年11月14日	第1回有識者委員会	木村座長、北脇委員、宮原委員、村尾委員、稲垣委員、福留委員、事務局
2014年2月12日	第2回調査幹事会	福留主査（委員）、松丸幹事、井内幹事、松本幹事、池田幹事、榊原幹事、石塚幹事、菅野幹事、事務局
2014年2月27日	第2回有識者委員会	木村座長、北脇委員、村尾委員、稲垣委員、福留委員、事務局
2014年4月4日	第3回調査幹事会	福留主査（委員）、松丸幹事、井内幹事、松本幹事、池田幹事、鈴木幹事、榊原幹事、石塚幹事、菅野幹事、事務局
2014年4月25日	第3回有識者委員会	木村座長、北脇委員、村尾委員、宮原委員、稲垣委員、福留委員、事務局
2014年7月26日	調査対象地域の支援者交流・座談会	木村座長、福留委員、榊原幹事、先行6地区の支援者、事務局
2014年8月25日	第4回有識者・調査幹事合同委員会	木村座長、北脇委員、宮原委員、村尾委員、稲垣委員、福留委員、井内幹事、松本幹事、池田幹事、鈴木幹事、榊原幹事、石塚幹事、事務局
2015年1月16日	第5回有識者・調査幹事合同委員会	木村座長、村尾委員、稲垣委員、福留委員、井内幹事、石塚幹事、菅野幹事、事務局
2015年1月31日	調査報告会およびワークショップ	木村座長、福留委員、調査対象地区の支援者、日本全国の地域おこし協力隊など、事務局

### 3. 統計データ取得区域

岩手県 大船渡市 崎浜地区



岩手県 釜石市 鵜住居地区

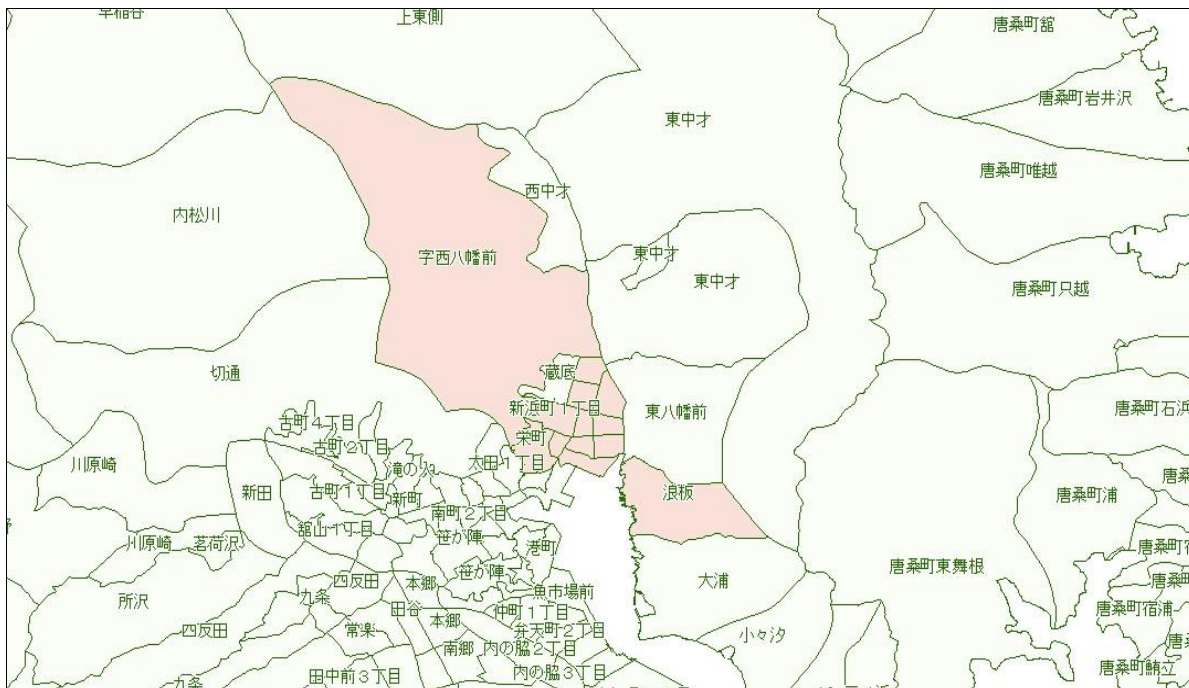








宮城県 気仙沼市 鹿折地区



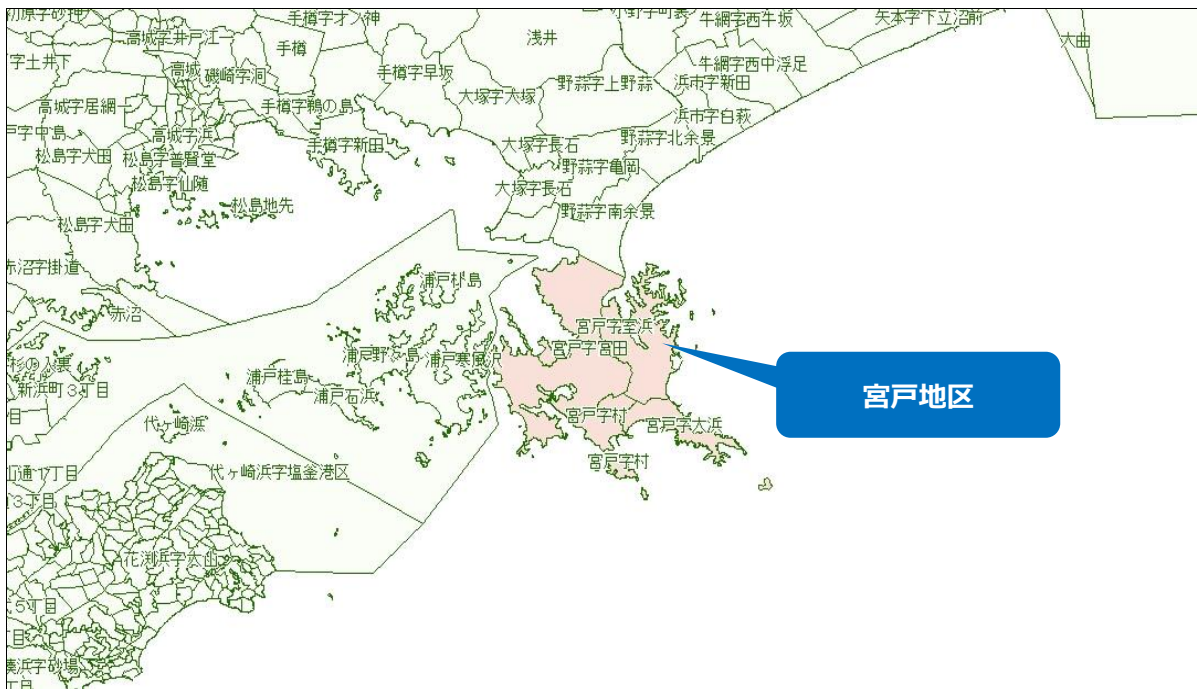
宮城県 南三陸町 志津川地区



宮城県 東松島市 野蒜地区



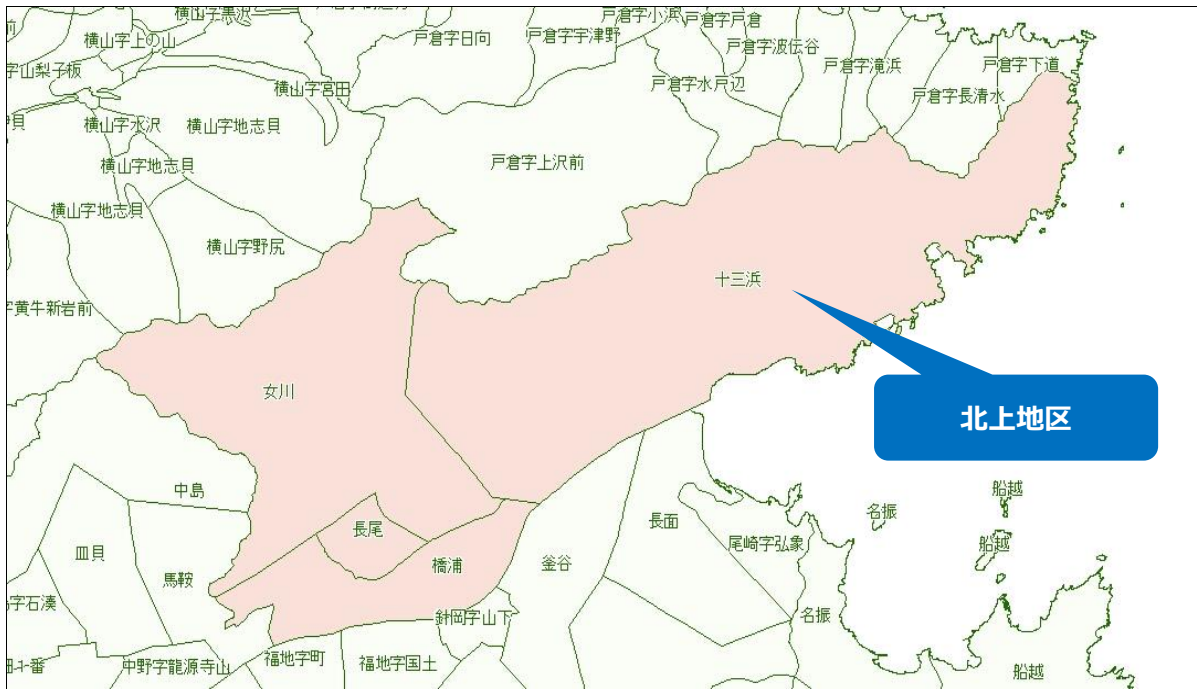
宮城県 東松島市 宮戸地区



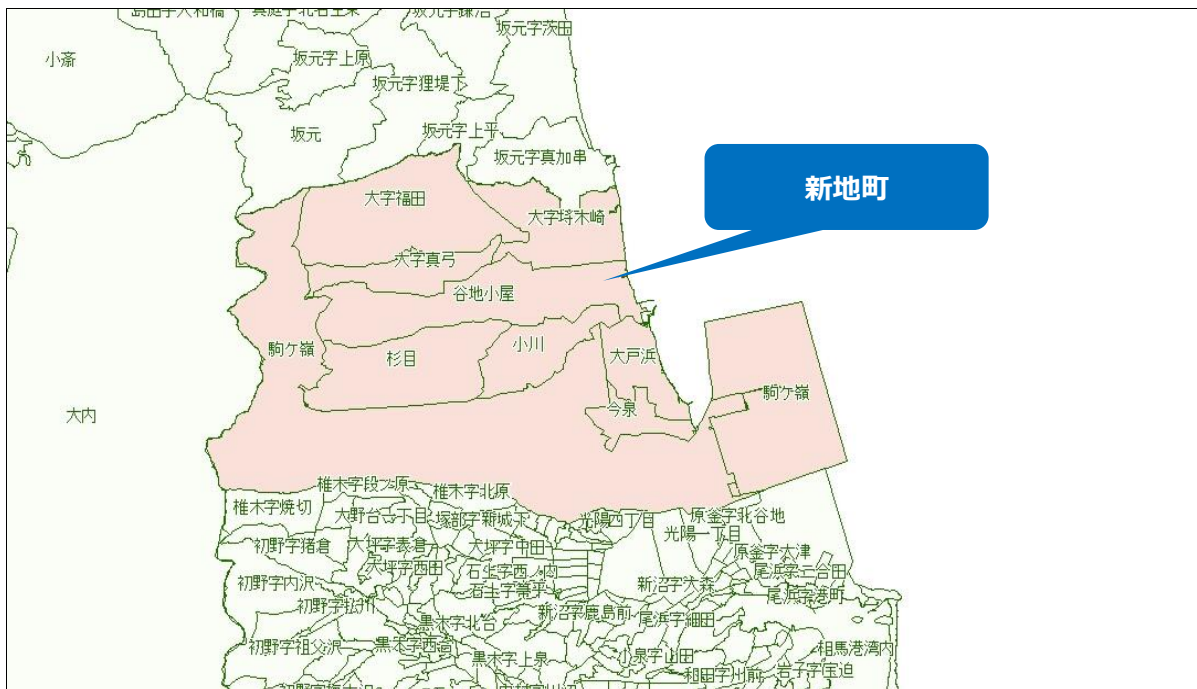




宮城県 石巻市 北上地区

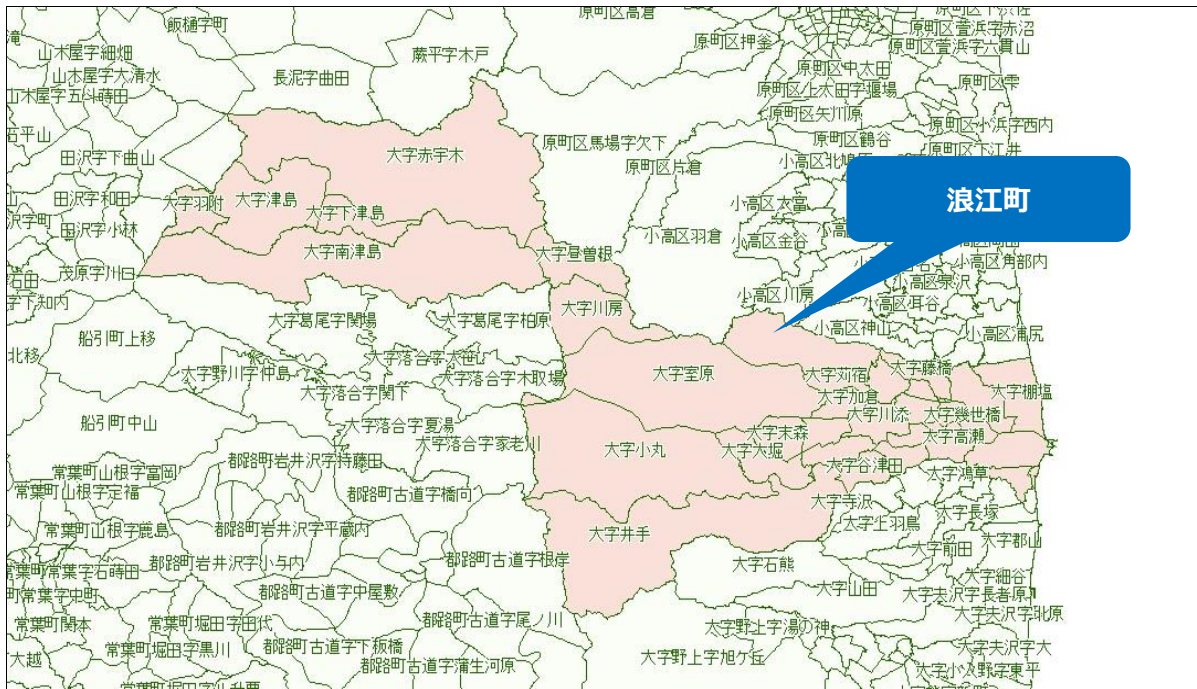


福島県 新地町 町全域





福島県 浪江町 町全域



福島県 田村市 都路地区

