

松原コメント

○検証のポイント

- 震災前の雄勝町をどう評価するか？(合併の弊害論)
- 復興まち協をどう評価するか？(復興まち協形骸化論)
- 復興事業が地域に及ぼした影響をどう評価するか？(復興事業転出促進論)

1 合併の評価(震災前時点)

○政治

- ・全市一区選出による議員減
⇒町内政治で議員枠は確保

○行政

- ・職員削減、自治体としての権限喪失
⇒旧町は総合支所(部長級)として存続、地元行政職員の配置

○地域自治

- ・基本的な構造は維持
 - ・合併前旧町単位で地域まちづくり委員会設置(条例)
 - ・地区会長会—20地区会(≠行政区)構造の維持
- ※政府—宮城県—石巻市—雄勝町—中心部(-6地区会)、浜(地区会)

○都市計画

- ・都市計画指定の廃止(中心部)

○他自治体との比較

- ・合併を選択しなかった女川町
- ・対等合併し、地域自治の構造を再編した東松島市
- ・対等合併し、地域自治の構造を維持した南三陸町、南相馬市
- ・実質的に吸収合併、しかし規模が小さかった大船渡市、気仙沼市

1.5 被害の評価

○被害の特徴

- ・犠牲割合の相対的低さ(⇒女川町、大川地区)
- ・物的被害
- ・中心部被災(避難所、仮設住宅用地確保の困難)
- ・一部に被災を免れた浜

○政治への影響

- ・議員1人の町外転出

○行政への影響

- ・市内広域での被災(本庁からの支援期待できず)
- ・旧町役場の被災

○地域自治への影響

- ・自治機能が残存した／残存させようと尽力した浜
- ・自治機能が喪失した中心部
←仮設住宅の供給方針も影響

2.復興まち協の評価

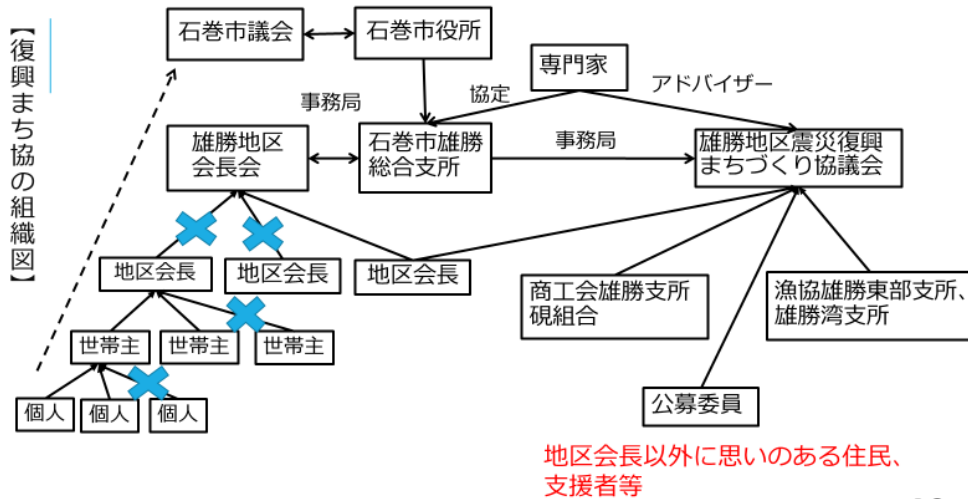
○組織の特徴

- ・「浜」のリーダーと総合支所職員が呼びかけ
- ・総合支所が事務局、地区会長会が母体

- ・雄勝町「関係者」(浜-中心部、住民-他出者-支援者、町内避難生活者-町外避難生活者、漁協-商工組合-硯組合)が構成委員
=新たな地域自治の仕組みとして(条例等での規定なし⇔旧北上町)

背景:2011.4 市の復興まちづくり方針

- ・旧石巻市以外は高台移転
- ・方針の具体化と意見集約・合意形成を総合支所に一任



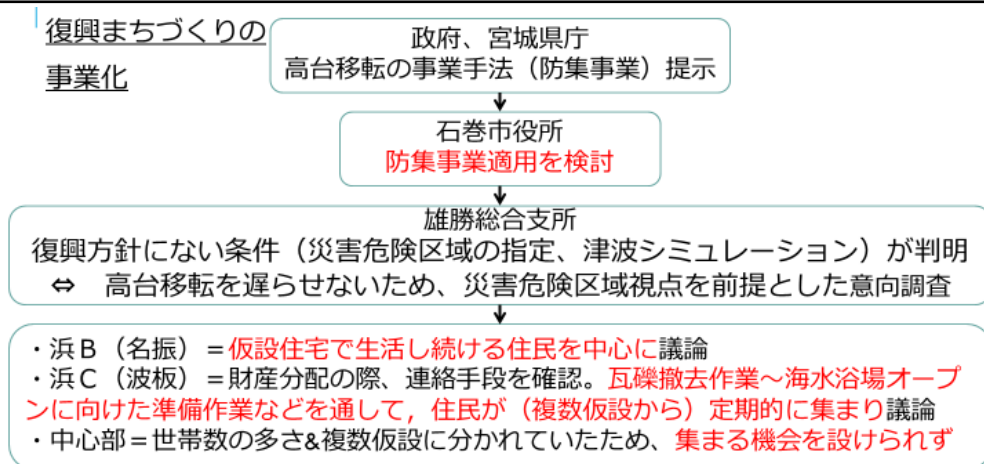
10

○協議プロセスの特徴

- ・2011.5~7 雄勝町単位の方針作成
 - ・事業ありきでない復興まちづくり議論
 - ・高台移転による住宅再建、防潮堤整備、学校・病院・商店街再建、産業復興
 - ・委員間における利害調整の結果(最大公約数)としての合意
- ・2011.7~10 高台移転以外の方針検討
 - ・学校再建
 - ・公共施設再建

並行して進行する高台移転事業化のプロセス

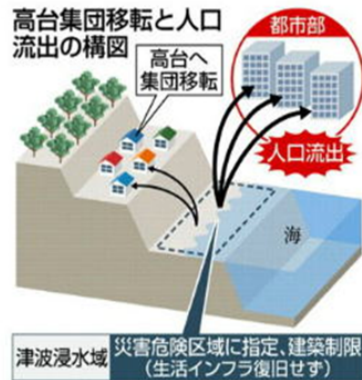
- ・国・県の事業方針確定(災害危険区域指定+防集事業)
- ・防集事業の地区会長会合意、住民説明会、高台移転意向調査
- ・「中心部」への影響



5

- ・2011.11~12 議論の紛糾

- ・災害危険区域指定の再検討
- ・十分な住民合意の要望
- ・高台移転は決めたこと(浜のリーダー中心) →高台移転方針の再決定
- ・2011.12～ 決定単位の変更&高台移転以外の検討継続
 - ・住民説明会を経て、災害危険区域指定 (&防集事業合意)を地区会単位へ変更
 - ・学校再建、中心部基盤整備の事業化検討
 - 防集をめぐる議論の場は「地区会」へ
 - =考える会の想定する「中心部」との不一致



段階	必要な合意
【1】 地方自治体が、災害危険区域に指定する	被災前に住んでいた場所に住まなくてよいか
【2】 災害危険区域にすむ住民が、5軒以上まとめて移転を希望する	誰が「防集」に参加するか
【3】 地方自治体が、造成地を用意する	どこにどのような土地を造成するか
【4】 住民が、造成地を買い取るか借りて、住宅を建設する	高台の移転先でどのような生活を送りたいか

防災集団移転の段階と必要な合意
出典：平川（2016）をもとに作成

24

○「中心部」高台移転をめぐる

防集事業への合意（地区会単位）

雄勝総合支所：再度の合意調達

- ・住民の反発をうけ、石巻市が雄勝町単位の合意を撤回（2011年12月）
 - ⇒地区会ごとに、改めて合意をとる説明会
 - ⇒説明会開催以外に、合意形成を促す支援は行なわず（：職員の少なさ）、専門家（建築家）には、**技術的支援のみ要求**

中心部：多様な住民層の存在

[A] 町内再建を希望し、防集事業に賛成（一部）
 [B] 町内再建を希望し、防集事業+かさ上げを要求（一部）
 [C] **町内再建は条件次第、あるいは町外再建を志向（最大）**

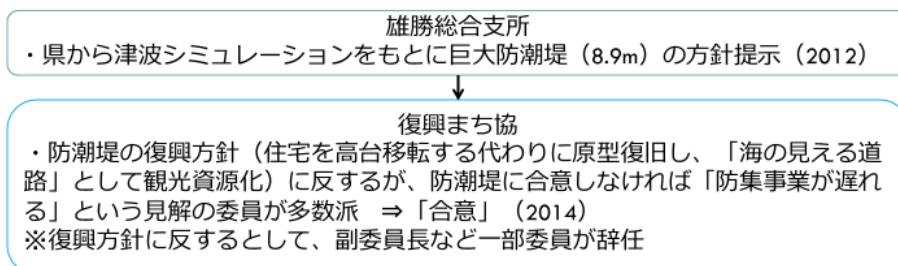
⇒総合支所職員と専門家はBを排除&防集事業への同意で町外移転に対する支援策を提示 ⇒ [C] も賛成に回り、多数決で「合意」（2012.6）

震災前からあった転出志向、町外生活の慣れetc

27

○「中心部」復興をめぐる

- ・住宅再建、道路復旧等の付帯条件となった防潮堤
- ・当事者不在の中心部防潮堤合意(⇔大川さん、徳水先生)
- ・事業化プロセスにおける度重なる計画変更(道路等)



⇒町内に戻る被災者が減少するうえに、当初の復興方針も実現せず...

○復興まち協の成果

- ・早期の復興議論開始
- ・実質的な浜連合としての機能&浜における早期の防集事業合意
- ・学校再建
- ・文化再建(まちづくり協会等)

○復興まち協の課題

- ・決定時期:早すぎた方針決定?
- ・復興方針:目指したはずの復興方針の揺らぎ(&その追認)
- ・協議の場:雄勝町「関係者」(浜-中心部、住民-他出者-支援者、町内避難生活者-町外避難生活者、漁協-商工組合-硯組合)が再び集う場づくりの難しさ?
- ・利害調整:浜と中心部における議論スピードのずれ、利害の相違を十分に埋められず
- ・決定単位:「雄勝町」単位でできたばかりに「中心部」単位でできず
- ・決定権限:「復興まち協」の名称自体は阪神淡路と一致するものの、決定権限の不透明さ(条例等での担保なし)

※政府-県のトップダウン復興方針+平成の大合併による地域自治の(潜在的な)構造変化があるなかで

3. 復興事業の評価

○人口減への影響

- ・人口減自体は三陸漁村共通

※人口減少の促進要因=震災以前からの転出志向、住まいの流出、利便性の悪化、漁業の衰退、住宅再建に要した期間etc

⇔雄勝町の特徴

- ・中心部の顕著な人口減
- ・顕著な人口減が決定的になった時期(被災住民が戻らない/戻れないことが決まった時期)の早さ

☆2012.6高台移転意向調査の回答結果:中心部居住希望68/479
=主に防集事業決定プロセスの影響

○地域自治への影響

- ・「関係者」の分断(復興まち協当初の一体感喪失)
- ・最終的には浜単位への回帰 ⇔ 浜単位の自治の限界

○ソフト面の取り組みへの影響

- ・公民館(オーリンクハウス)の解体
- ・仮設商店街(店こや街)の再移転 etc

※女川町の場合...

ハード面の協議から、多様な住民に参加・関与の機会を提供⇒「まち」に対する関心のつなぎ止め
明確な「まち」のビジョン⇒交流人口の増加や住民活動の活発化を促す多様な取り組みへ展開

①行政の課題だけでなく、被災前からの地域課題が顕在化する
自治機能の衰退、地域の政治的対立、住民の転出志向etc

②復興まちづくりは地域にとってのチャンスにもなる

住民が地域を離れる契機(危機) ⇔ 多様な人びと(住民、ボランティア等)の関与や信頼関係構築を促し、新たな活動や担い手をつくるチャンス(浦野1999)、住民にとっての「まち」のあり方を構想・共有するチャンス

カギは住民間、住民行政間における「合意形成」のあり方