旧雄勝町の復興まちづくり プロセスで何が起きていたのか

雄勝中心部防災集団移転団地　阿部晃成さん提供

【配布資料】

1. 旧雄勝町の復興まちづくりのプロセスで何が起きていたのか
   （阿部晃成会員当日プレゼン資料）
2. 松原コメント（松原久会員当日コメント資料）

- 日時：2021年11月26日18:00～20:15
- 開催方法：オンライン
- 報告：阿部晃成会員
- 補足コメント：松原　久　会員

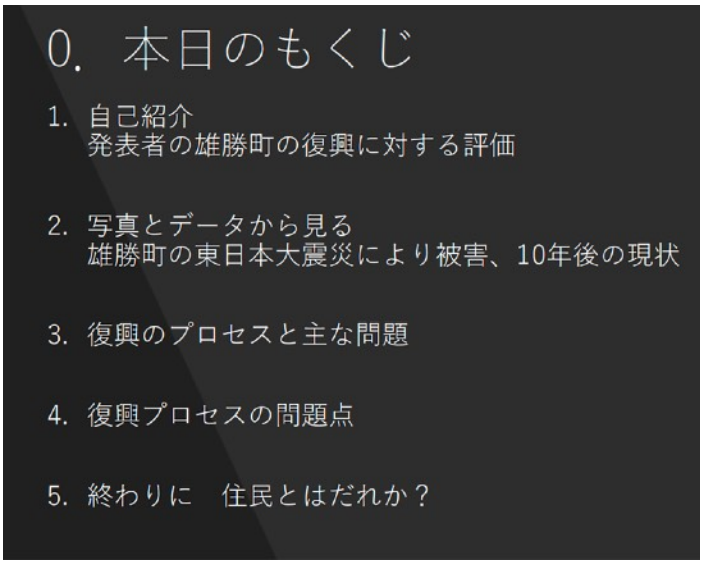
【阿部報告要旨】

はじめに

［阿部］こんばんは，宮城県石巻市雄勝町出身の阿部晃成と申します。早速，パワーポイントを共有させていただきます。

「旧雄勝町の復興まちづくりのプロセスで何が起きていたのか」という演題で話させていただきます。雄勝町の雄勝地区を考える会の立場でのお話だとご承知おきください。

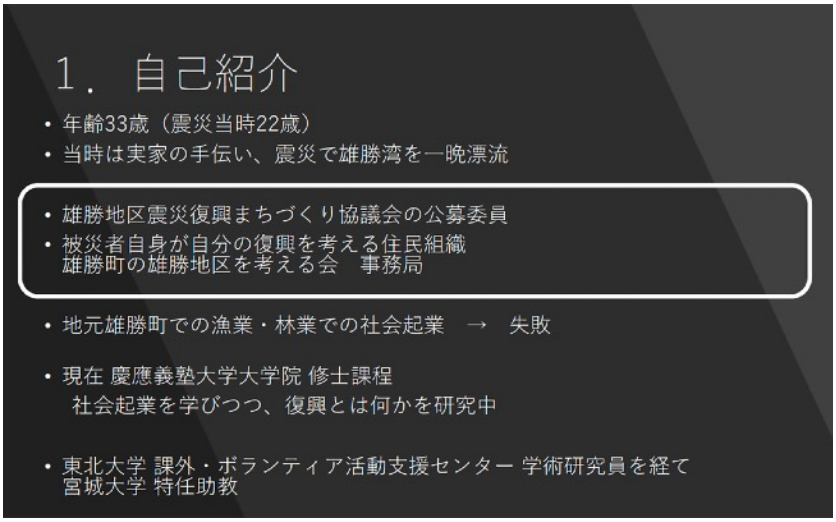
報告の構成



本日の目次です。最初に自己紹介をさせていただいて，そのあと，復興の話をするときにどういうスタンスで復興を見てるかということを最初に表明しないと説明の仕方が難しいと思うことが多いので，今の現状で雄勝町の復興についての私の評価をお話しさせていただきたいと思います。

２番目に，空撮写真とか，データから見た雄勝町の東日本大震災の被害，そして10年目の現状のお話をさせていただき，３番目，４番目が本題ですね。復興のプロセスと主な問題，そして復興プロセスの問題点，最後に復興政策の問題点として私自身が非常に大きい問題だと思っている，住民とはだれかとか，被災者とはだれか，災害を壊すのはむしろその概念なのではないのかというようなところをお話しさせていただきたいと思います。

自己紹介



まず自己紹介をさせていただきます。氏名は阿部晃成，年齢は33歳，震災当時は22歳でした。私は大学には行ってませんが，普通に大学に行っていたなら，卒業式をしたばかりのタイミングでした。翌月には新社会人になるくらいのタイミングで東日本大震災が来たことになります。実際には，実家が家電販売店でその手伝いをしていまして，津波を逃れて避難した場所にも津波が来てしまって，結果

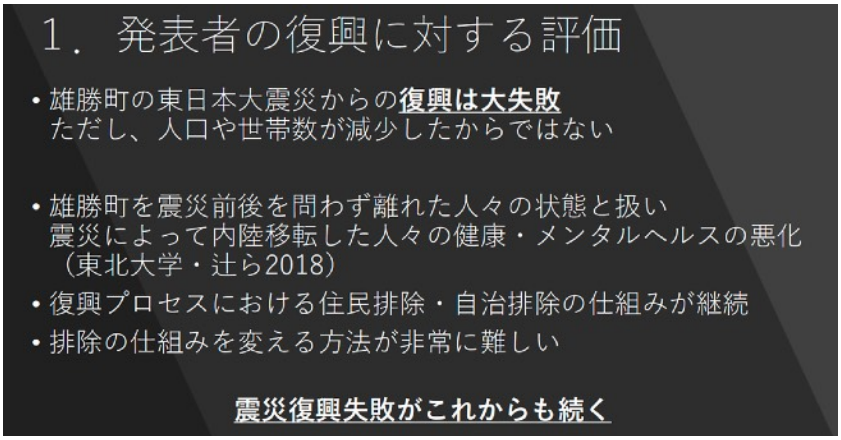
として雄勝湾を一晩漂流して助かるという経験をしています。そうやって助かったという経験もあって，その後，雄勝町の震災復興まちづくりに関わることになりました。

非常に早いのですが，2011年5月に雄勝地区震災復興まちづくり協議会，いわゆる復興まち協が雄勝町で立ち上がりました。その公募委員に，雄勝町時代の町議会議員であった私の父親が応募して公募委員として活動しました。しかし父親が復興関係の仕事が忙しく，私が引き継ぐ形で，代理委員として活動を続けることになりました。その中で高台移転の問題などが発生して，雄勝の中心部で復興考えなければならないということもあって，自分たちで復興考える住民組織を立ち上げて，そこの事務局を担っていました。役職といっても事務局しかないので，私が代表兼メディア対応も担うという形でした。

ただそれもダメになって復興に関われなくなった後も漁業だとか林業などで，雄勝で仕事を作れないかと思って起業したのですが，それもダメになった。ダメになって心が折れていたタイミングで慶應の先生からお声がけいただいて，当時，　27，８だったのですが，学び直すなら遅くはないだろうとお誘いいただいて慶應大学の大学院修士課程に入りました。慶應義塾大学の湘南藤沢キャンパスなんですが，そちらで社会起業を学びつつ復興とはなんぞやということを研究しております。

その大学院在学中に東北大学課外・ボランティア活動センターで，今日コメントいただく松原久さんの後任として，９ヶ月間ほど学術研究員として働かせていただいて，今現在は，宮城大学で特任助教をしております。実はまだ修士課程を修了していないのに特任助教をしているという少し歪な経歴なのですが，よろしくお願いします。本日はスライドの白枠で囲った部分の時の経験を活かしてお話ししたいなと思っています。

発表者の復興に関する評価



私が思っている復興の評価ですね。はっきり申し上げて，雄勝町の東日本大震災からの復興は大失敗だと思っております。

「大成功」「成功」「普通」「失敗」「大失敗」と五段階あったとしたら，雄勝町は「大失敗」。「失敗」と「大失敗」の間か，よく言って「失敗」，悪く言えば「大失敗」だと思っています。ただ，それは雄勝町の復興が進んだことによって，世帯数とか人口が減少したからではないと考えています。

正直，私自身は雄勝町に人が住まなくなっても，雄勝町で暮らしていて震災に遭ってその地を離れなければならなくなった方がいたとしても，離れて行った先で幸せに生活再建ができれば，自分らしく生きられれば，それはそれで私は復興だと思っています。必ずしも雄勝であの時住んでいた方々が，震災後に外に出たからといって，その方たが多いのか少ないのかということによって，復興が成功したか失敗したのかということを語ることはできないと思っています，

ただし，実際問題，雄勝町を震災前後に離れた方々の中で，特に内陸移転した方々，雄勝町を離れて内陸移転した方々，これは東北大学の医学研究，公衆疫学の専門家の先生たちが，ずうっと半年ごと，一年ごとに大規模なアンケート調査をしていまして，その調査結果でいうと，内陸移転した人たちほど健康状態とかメンタルヘルスが悪化しているのですね。元に戻った人，もしくは住み続けている人，雄勝町内に住み続けている人の方が基本的に健康状態，メンタルヘルスがいいということが出ているので，結局のところ，住み慣れた土地を離れるということに関してリスクが大きいというところがあるのだと思っています。

また，雄勝町の復興プロセスという中で，住民排除であるとか，自治をさせないような仕組みが今でも継続されているのですね。そういうところがあると考えているので，正直言って震災復興で雄勝町が歩んできた失敗の道のりというのは，今後もおそらく続くのだろうなと考えている次第です。

雄勝町について

ここから雄勝町の話になるのですが，このへんはみなさんご存知の方も多いと思いますので，飛ばし飛ばしで行きたいと思います。

この地図の右側の端に雄勝町があります。これは市町村合併の図でして，石巻市を中心にして１市６町が合併しております。事実上の吸収合併です。

雄勝町の統治と自治の変遷

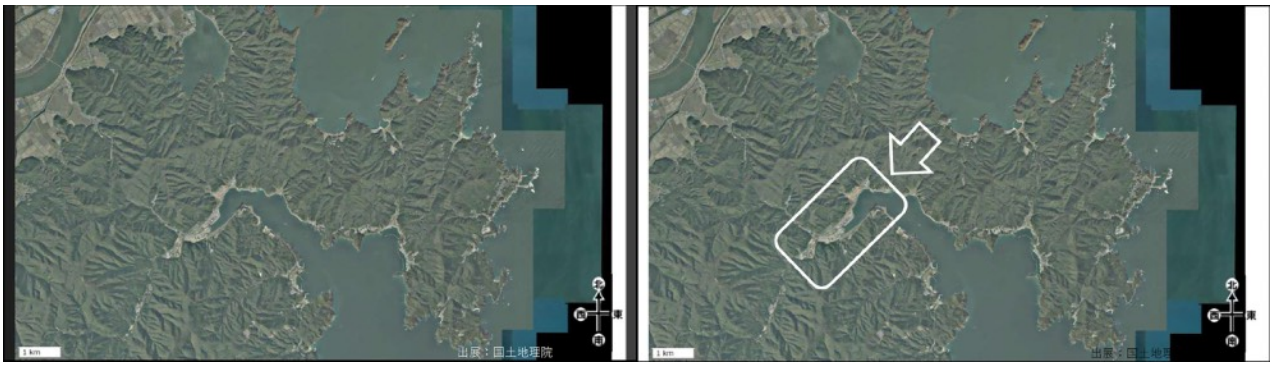
統治と自治の変遷と致しましては，江戸時代に十五浜という名称で代官が設置され，明治22年市制・町村制の施行に則って十五浜村となった。昭和の大合併で雄勝町となり，平成の大合併で石巻市雄勝町という形で吸収合併されたところです。それぞれに時々の課題があるのですが，基本的には，生活インフラの整備が町議会などの討議のメインテーマになっていまして，

2．雄勝町の統治と自治の変遷

時代	事象	名称	時々の課題
江戸	代官設置	十五浜	
明治22年（1888年）	市政・町村制	十五浜村	生活インフラの整備 道路・水道・漁港・病院…
昭和16年（1941年）	昭和の大合併	雄勝町	生活インフラの整備・維持 小中学校統廃合問題
平成16年（2005年）	平成の大合併	石巻市雄勝町	生活インフラの維持 小中学校統廃合問題、住民バス

そこから整備なのか維持なのかというあたりの問題が，雄勝町の主な議題だったということです。結局，そうやって整備していった生活インフラの重みに自ら耐えられなくなって，合併やむなしという議論になり，合併してしまったというところもあります。

雄勝町中心部の被災状況



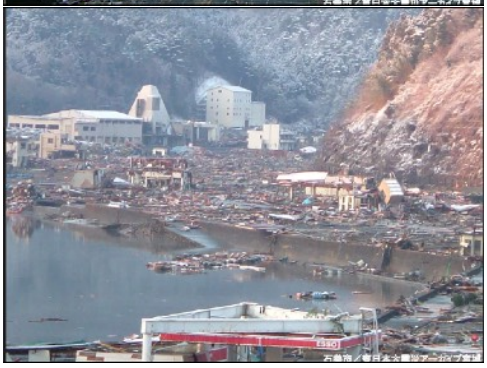
これが雄勝町の空撮写真です。見ていただけると解りますようにリアス式海岸の，海があって，僅かの平地があって，そこに密集して人が住んでいて，僅かばかりの平地のすぐ隣は山だという地形になっています。これを白枠で囲ったような方向から写真を撮ったものがこちらになります。

『河北新報』が撮って下さった震災前の写真ですね。これが雄勝町の中心部。およそこの写真の中に630世帯ほど写っております。ここから白枠で囲ったところが……

こういった形になります。震災前に雄勝町に住んでいた人間からすると非常に懐かしい光景になっています。我が家は，ここから画面の方向に100メートルぐらい進んだ左手にありました。

これは高台の雄勝総合支所，３階建ての建物の屋上から撮ったところで，震災の時に津波が到達している時の画像になります。左端，ちょっと水が見えていますね。これが真ん中の写真に，そして右端のようになった。

これが水が引いた後，翌朝ですかね。その様子がこちらです。



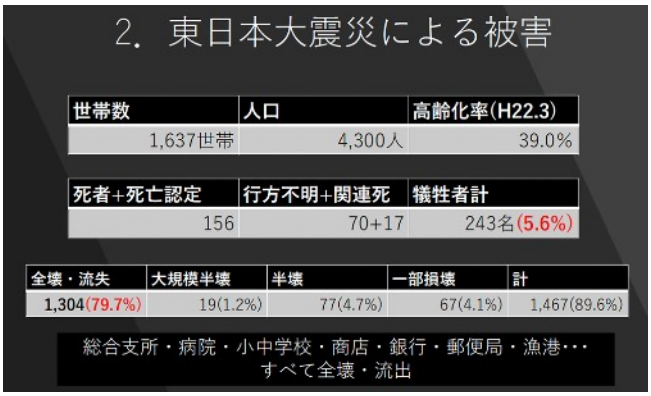
まちが綺麗に全て流されてしまった。写真中央に本来我が家があったのですが，我が家も綺麗さっぱり無くなっている。

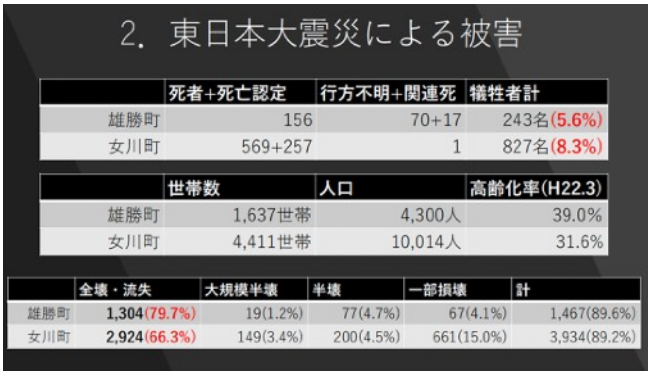
左端が雄勝小学校。２階に私の家の近くのところから，ですから１キロ近く流されて小学校の２階に載っているお宅が有るといった状態です。中央は，雄勝中学校。右端は雄勝町の震災遺構というか，震災被害のシンボルみたいなもので，２階建ての公民館の上に乗った大型バスなどがよく取り上げられます。これは１年後の2012年3月11日に下されました。

被災後の空撮写真。５ページの写真とのペアでビフォー・アフターなんですが，このように町中，ほぼ全て，流出した。630世帯のうち，およそ30世帯をのぞいて，600世帯ほどが全て流された。でも，この中に雄勝総合支所であるとか，雄勝町立病院，右下に写っているところですね。雄勝小学校，中学校，また伝統産業会館，銀行，郵便局，商店街，港，基本的に町が町として成り立っていた多くの機能が流されてしまったというところです。

東日本大震災による被害

ここからデータでお話したいと思います。震災前に，1,637世帯，人口4,300人，高齢化率39％だった地域ですが，243名の方がお亡くなりになりました。また，住宅被害としては，先ほどは雄勝町の中心部だ





けお話ししましたが，全町として1,304世帯，79.7%，およそ８割のお宅が全壊・流出ということになっております。被害を受けたお宅のほとんど全てが全壊・流出で家を失った。大規模半壊，半壊，一部損壊などを含めますと９割の方が被害を受けたというところです。また，総合支所を含め町としての機能が全て流出したというところです。

これは非常に甚大な被害なのですが，隣町で地形もよく似た女川町と比較しますと，犠牲者の方は少ないのです。女川町は８％を超える犠牲者なのですが，雄勝町は5.6%です。その割に，左下見ていただくと，住宅の全壊・流出の被害数でいうと79.7%と66.3%ということで，住宅の被害でいうと，雄勝町の方が全て波を被ってそこにいたら死にますよという状態まで被害を受けた件数が多いにも関わらず，女川町と比べて犠牲者が少ない。ですから，津波からの避難意識はそれなりに強かった地域なのです。

被災後の変化

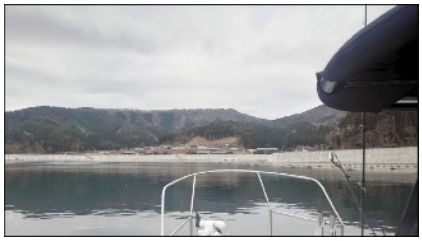
左が震災から１か月後，２か月後ぐらいでしょうか。もう電柱が立っているので，2011年の６月ぐらいだと思います。右の写真は，2012年，2013年ぐらい頃の写真です。

雄勝中心部の今

これがまた震災前の空撮写真なのですが，町の構造が大きく変わっているので，白枠で囲んだ部分を矢印の方向から撮った現在の写真をお見せしましょう…。

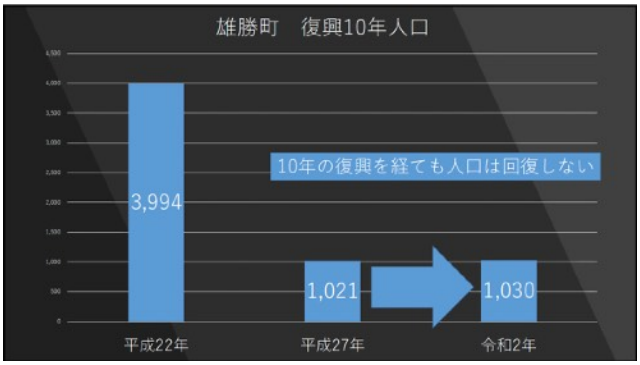
これがその写真です。これはもう今年ですね。今年の１月です。元，住宅のあったところが嵩上げされて，元高台のところに僅かばかり二十数世帯なのですが，高台移転の住宅地ができているところです。

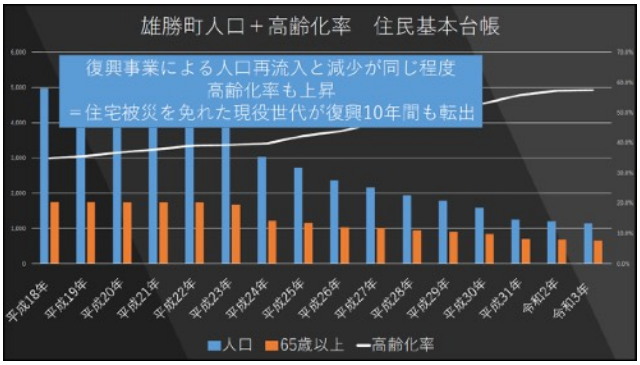
これが，前の写真の山から写した画像です。これが写真だと解りにくいのですが，基本的に，低平地はあまり利用されずに住宅地は全て高台移転している。



海から見た写真です。海岸線は基本的に9.7メートルの防潮堤で固められている。右端を見ると，これがまさに，海抜50センチから見た防潮堤の様子です。

復興10年目の雄勝町

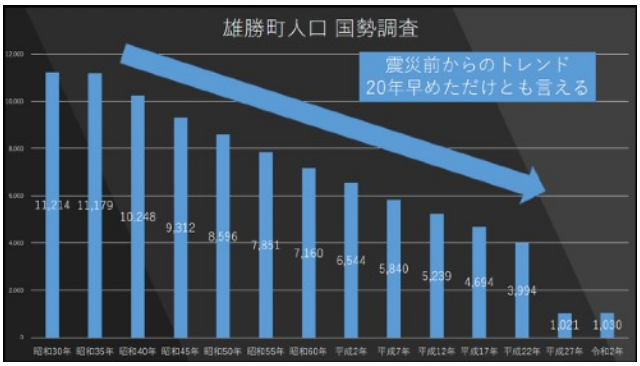




結果として復興10年でどうなっているかというと，震災前3,994人。これは国勢調査の数字です。震災前のタイミングで3,994人だったところ，平成27年，震災から数年たったところですが，1,021人。そして令和２年，高台移転なども済んで，雄勝町内に住宅を持ちたいと思っている人が皆住宅を持てる，帰還ができる状態になってもほとんど変わっていないという状態です。およそ震災前の４分の１まで減少しているという状態です。

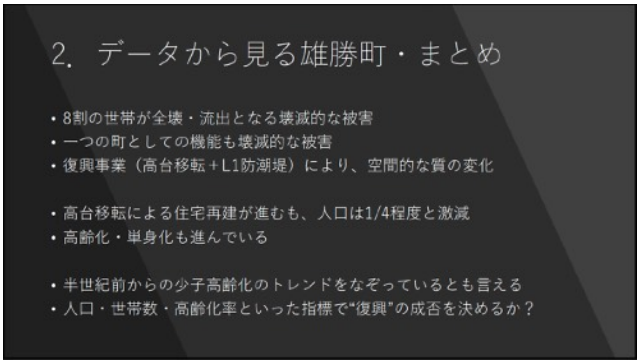
次のグラフは，平成18年から昨年までの人口と高齢化率なのですが，基本的には，人口は右肩さがり，高齢化率は右肩あがりという形です。震災を受けた方々の多くが，震災を機に雄勝町を離れられたということ，プラス震災によって被害を受けていない…，被害を受けていないという言い方

もまた難しいのですが，住宅を流されていないお宅の方々であってもかなりの世帯が地域を離れておられます。しかも，その離れ方というのが，高齢のおじいちゃん，おばあちゃんを残して現役世代の方が出ていくという形で転出が進んでおりまして，この震災復興の10年間でも高齢化が進んでいるというところです。



まあ，でもそれがどうしたのだという話でもあります。このグラフは震災前からの，昭和30年からの人口の動きなんですが，昭和30年の11,214名という人口から，震災前のタイミングで3,994名です。震災前のタイミングで３分の１くらいまで減っていたのですよね。基本的には，よく，東日本大震災の復興の話でですが，震災前のトレンド，人口減少，少子高齢化のトレンドを早めただけだ。それが20年くらい早く来てしまった，とも言えるような状態です。

データから見る雄勝町の現在



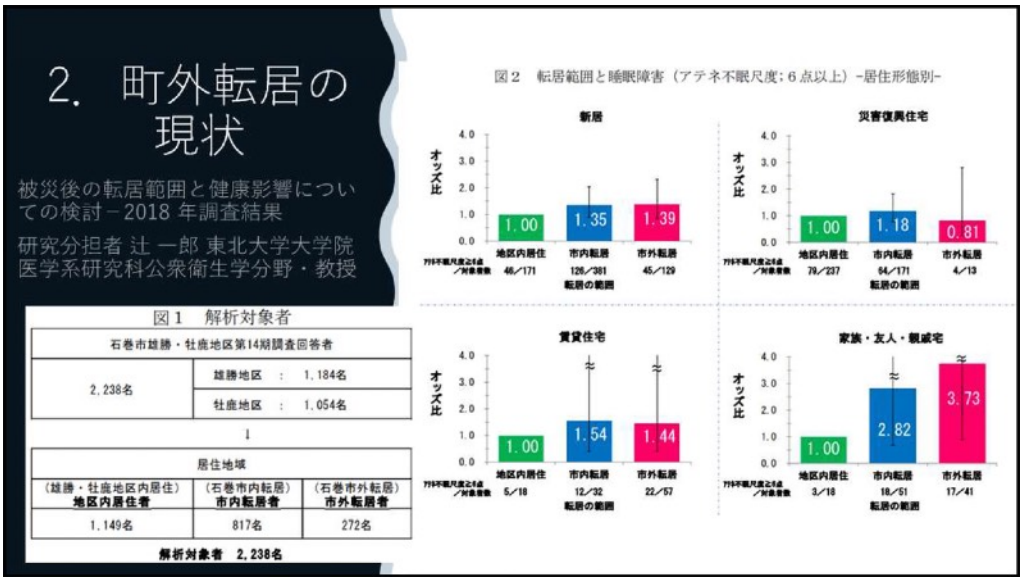
これまでのデータを見ると，８割の世帯が全壊・流出となる壊滅的な被害を受けました。町としての機能もかなりの被害を受けました。その後に復興事業として高台移転とL1防潮堤の整備によって，震災前の雄勝町が持っていた空間的な質，居住空間などについては大きな変貌を遂げたということです。

ただ，高台移転による住宅再建が進んだわけなのですが，結果として人口は震災前の４分の１まで激減しております。単身化・高齢化も非常に進んでいて，なんというか，現役世代はほとんど戻っていないと認識していただいて構いません。おそらく半島部の方はまだ…，半島部の方でも10世帯あって，高齢者が７世帯，漁師さんを中心にしたまだ現役世代と言われる人が３世帯，そういった割合だと思います。中心部に至っては高齢世帯が９割，現役世代が１割と言った状態です。それ自体も半世紀前からの少子高齢化のトレンドをなぞっていると言って過言ではないのです。

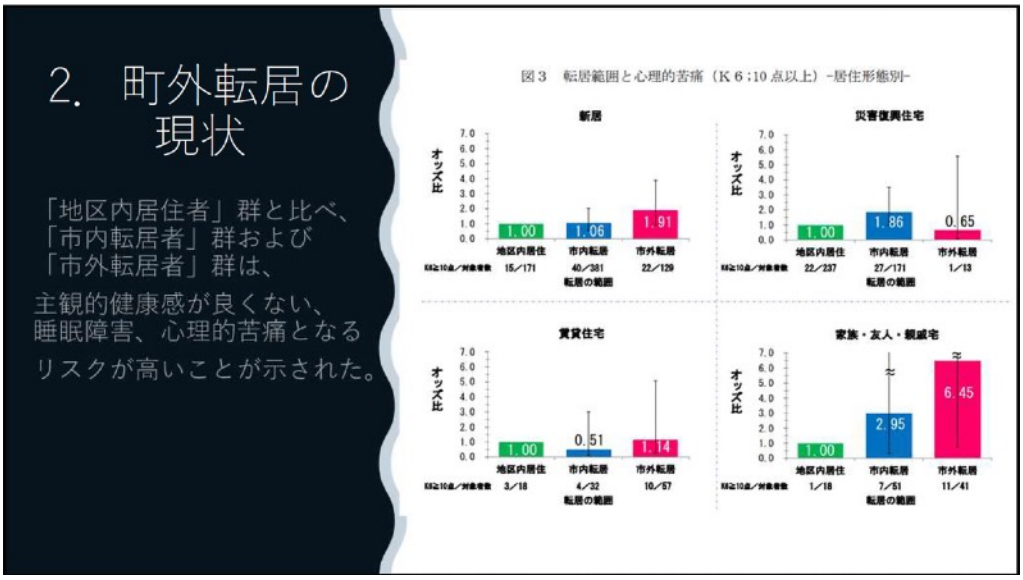
ですから，人口，世帯数，高齢化率などの指標だけで復興の成否を決めるのは難しいのかなと思っています。この指標でいうと三陸沿岸の被災地はどこも大失敗なので，それだけで復興の成否を決めることはできないかなと思います。

町外転居者の健康状態

ただし，先ほど冒頭でもお話ししたのですが，町外転居された方々の健康状態に関して調査が進んでいるのでそのデータで言うと…，これは雄勝地区と，牡鹿という形で，女川町を挟んで平成の大合併で喰われた旧牡鹿町の方も含めた調査になっています。このようにですね，震災前の地区にそのまま住んでいる



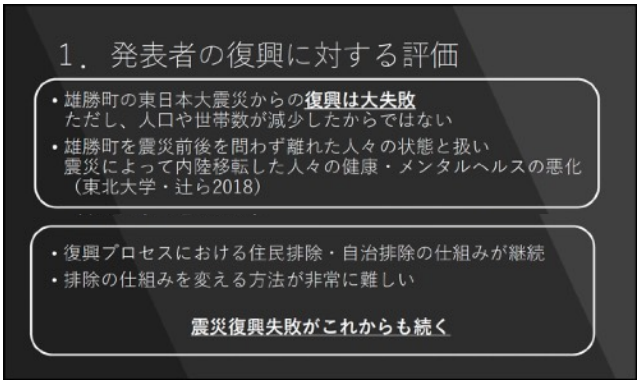
方々，もしくは戻った方々。震災後に内陸の仮設住宅等で生活していたが復興事業で元の地区，雄勝町なら雄勝町，牡鹿なら牡鹿に戻った方。他方，元の地区を出て，石巻市内で移転した方，さらに遠く石巻市外に転居した方。そうした人たちに対して健康状態についてアンケート調査を行なった結果によると，一番左側が地区内居住の方，この人たちを基準として１とした場合に，基本的に市内転居や市外転居の方々の睡眠障害の発症が多く（すなわち１を超えていて），健康状態が悪い。睡眠障害の率が高まるということです。特に，家族・友人・親戚宅に身を寄せている方は，地区内で住んでいる方に比べて非常に大きな値になっています。これは，知り合いに聞いても，例え娘さんの家であっても非常にストレスのかかる生活をしているという話を聞くので，そういったところが出ているんだと思います。



こちらは心理的苦痛，K6指標と呼ばれるものですが，これについてもやはり離れられた方の方が悪化してしまっているのがみて取れます。

私としては，雄勝町で被災した方が雄勝町に戻らなければいけないと思っているわけじゃないのですが，どうやら外に出ると大変だというのも事実だと思われる。これは復興としてはどうなのだろう。「厳しいよね，失敗しているよね」と思う次第です。

ただ，雄勝町の復興を語るときに雄勝町を出て行った方を雄勝町民と捉えるのか捉えないのか，そのへんが復興を語ることの難しさを象徴していると思います。ある人は出ていったんだからもう関係ないんじゃないというふうに扱うわけです。つまり，震災復興を経ても雄勝町に住んでいない人を雄勝町民と見る，復興の対象だと見る必要はないじゃないという方もいる。一方，私の場合のように，あの時住んでた人たちを含めて雄勝町でしょう。雄勝町民でしょう。私なんかは，もっと言うと，出身者，私の同級生などは震災のタイミングで９割以上が雄勝町を離れていたわけですね。そういった方を含めて，出身者を含めて地域の今後を考えていくのであれば，震災の前から地域を離れていた方を含めて復興の対象と考えるべきだと思っている次第です。

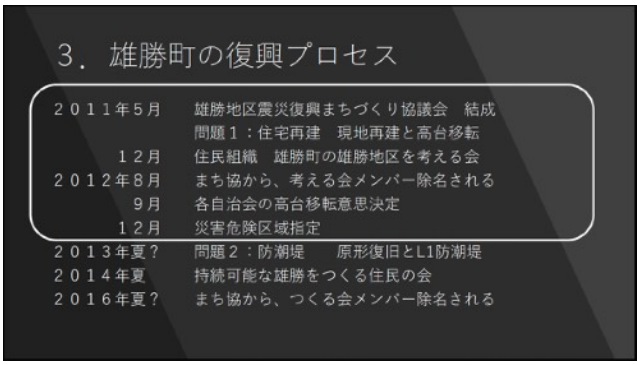


このスライドは，改めてと言うことなのですが，私は復興は失敗だったと考えています。ここまで，上の二つをお話ししました。

ここからが復興プロセスの話，下の二つをお話ししていきます。

雄勝町の復興プロセス

復興まちづくり協議会の結成



まず，高台移転に関わる問題の経過からお話しします。

雄勝町の復興プロセスを語る上で欠かせないのは，2011年５月，本当に早い，震災からわずか２ヶ月のタイミングで，雄勝地区震災復興まちづくり協議会，いわゆる「まち協」ですね。震災まち協とか言われる組織です。行政と住民と，町の商工関係者であるとか，学識経験者も含めたいわゆる復興まちづくりを考える組織ですが，極めて早いタイミングでできた。最初にできた時の問題としては，『河北新報』に「雄勝町民ほとんど戻らず」などと，非常に杜撰な行政アンケートを元にした記事が載ったのですね。「いやいや，ふざけるな。違うだろう」と言う住民の意思もあって，まちづくり協議会というのを立ち上げて，自分たちでちゃんとアンケートをとろうということになったのが，その一つのきっかけです。

高台移転問題

そのアンケートは行ったのですが，結果としてそのアンケートは顧みられることはなくて，すぐさま住宅再建の問題に移っていきました。住宅再建の問題は，私が住民の会を作るきっかけにもなったのですが，いわゆる現地再建と高台移転の問題です。

津波が浸水したところには，また津波が来たときに，津波によってまた被害を受けない高さまで嵩上げなどの対策をしなければ，基本的に人が住んではいけませんよと，いわゆる災害危険区域の考え方をして人が住めなくするか，それとも，今までの震災復興と同じように多少の嵩上げをして現地再建を許すのか，あるいはそれのハイブリッド，現地再建と高台移転を両方とも使いこなすのか，それが問題となったのですが，宮城県の場合は基本的に「高台移転ですよ。現地再建は認めません。高台移転ですよ。」それが宮城県のスタンスでした。

復興まちづくり協議会第１回全世帯アンケート
集計結果（抄）2011年６月下旬～7月10日

■6　今後の居住

2-1　今後の居住に関する意識			
今後も雄勝に住む、住みたい	187 世帯	22.4 %	56.1 %
雄勝に住みたいが、条件/環境次第だ	281 世帯	33.7 %	
雄勝には住まない	161 世帯	19.3 %	19.3 %
まだ決めていない	197 世帯	23.6 %	23.6 %
記述なし	8 世帯	1.0 %	1.0 %
	834 世帯	100.0 %	100.0 %

2-3　雄勝への居住に際して、希望する環境（雄勝に住みたい、と考えている　56.1　%の方々の意見）		
以前の家の場所が良い	174 回答	34.3 %
以前の地区であればよい	121 回答	23.9 %
以前の地区の隣接地区でよい	28 回答	5.5 %
どの地区でもよい	4 回答	0.8 %
高台などの混在新規宅地でよい	134 回答	26.4 %
記述なし	46 回答	9.1 %
	507 回答	100.0 %

※ 本項は、付けた方々

■7　震災後の土地利用

3-1　津波による浸水地域の利用		
震災前の堤防復旧して居住	45 回答	5.0 %
震災前より高い堤防を設置して居住	190 回答	21.2 %
道路や土地をかさ上げして居住	286 回答	31.9 %
その他の対処をして居住（自由記述）	111 回答	12.4 %
いかなる対処をしても居住不可	114 回答	12.7 %
記述なし	151 回答	16.8 %
	897 回答	100.0 %

※ 複数回答可

『その他』と答えた方の回答例
山/高台の造成　高所への移住
原地区・クリーンセンター付近の充実した施設
以前より高い堤防、土地のかさ上げ、避難路の設置など
代替地でよい
国に買い上げてもらいたい

作成：雄勝地区 震災復興まちづくり協議会 アンケート委員会

復興まち協アンケートと要望書

これがアンケートですね。その当時行ったアンケート。

そして7月末に雄勝のまち協から石巻市に要望書を提出しました。7月末の段階で，石巻市本庁に「我々こういったまちづくりをしたいです」と要望書を提出したのは，これも極めて早い動きだしです。

というのも，当時まち協の中では，非常に焦りがあったのです。早く意思決定しないと，石巻市の中で見捨てられてしまうというような焦りがあって，石巻市が復興計画を作る前のタイミングに，我々は雄勝町として一つの意見を出さなくちゃいけないのじゃないかという話があり，11年の７月末という非常に早いタイミングで要望書をまとめたわけです。

平成２３年７月２９日

石巻市長
亀山　紘　殿

雄勝地区における石巻市管理漁港（11港）の
早期復旧についての要望書

雄勝地区震災復興まちづくり協議会
宮城県漁業協同組合雄勝町東部支所
宮城県漁業協同組合雄勝町雄勝湾支所

石巻市への要望書詳細

以下の事項は協議会で検討された内容を記載したものです。これを要望書として震災後すぐに、又は２～３年以内に実現していただきたい事項として提出しました。

1　住宅の再建

①　雄勝に戻りたい人を受け入れるため災害公営住宅を原地区に早急に建設するよう要望する。高齢者や低所得者も入れる住宅として建設する。

②　「地域コミュニティ」の再生・復活を目指し、早急に各地区ごと津波被害のなかった高台を、居住希望者が住宅を建てられる用地として、造成により必要面積を確保するよう要望する。

2　生活基盤の再生

①　雄勝ではより安全な日常生活を過ごすためには海を見ることが必要である。現在ある道路に盛土し、堤防と生活道を兼ねた道路とし、海の見える道路整備を早急に実施するよう要望する。

②　高い堤防を築かないため、全体の土地を嵩上げし、海の様子が見える高台までの避難道を早急に整備するよう要望する。

③　総合支所、病院、警察、郵便局等を伊勢畑地区に建設するよう要望する。

④　伊勢畑、下雄勝地区の道路堤防の内側に新たな商店街用地の確保及び商店進出の助成を行うよう要望する。

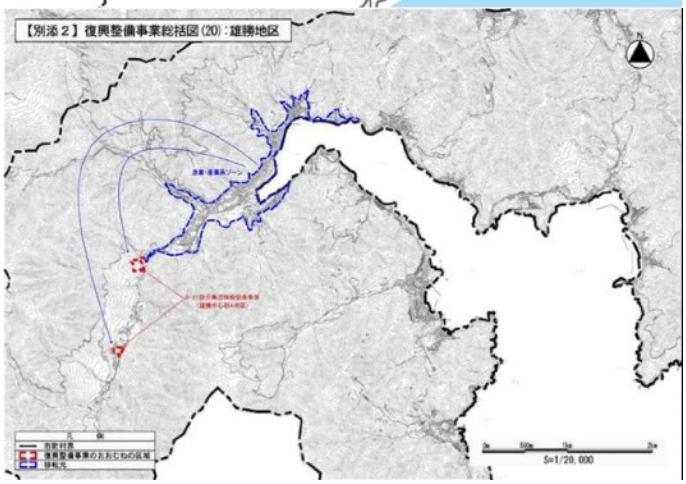
3　教育施設の復旧対策

①　雄勝学校、船越小学校の統合小学校、雄勝中学校の仮設校舎を早急に原地区に建設するよう要望する。併せて将来は雄勝のどこからでも通え、津波の被害に遭わない安全な場所に、そして、災害時は避難所となりうる本校舎を早急に建設するよう要望する。

この「要望書の詳細」という右側のところなのですが，ちょっと見えずらいかもしれないのですが，「1　住宅再建」，①②とあって，「雄勝に戻りたい人を受け入れるため災害公営住宅を原地区に早急に建設するよう要望する。高齢者や低所得者も入れる住宅として建設する。」。②に，「『地域コミュニティ』の再生・復活を目指し，早急に各地区ごとに津波被害のなかった高台を，居住希望者が住宅を建てられる用地として，造成により必要面積を確保するように要望する。」と書いてあるわけですね。これが後々，高台移転で揉めるときに，「いや，高台移転のみでの復興だと言ったじゃないか」ということの，ある種根拠みたいなものになっているわけですが，これ別に現地再建をしないというふうに書いてあるわけではないのですね。私もまち協の委員として「この要望書でいいですよね」となったときに「いいです」と言って手をあげた一人なわけですが，これ別に現地再建を禁じるなんて書いてないわけです。私もそのつもりはなかった。

あのタイミング，11年の５月とか７月に住宅再建を考える場合，高台移転などというのはメディアなどでは言われていても，まだ予算の裏付けもないし，用地もあるわけではないし，どうやって進めるのかもわからない。だから高台移転というのはまだ現実的な政策ではなかったわけです。その一方で被災者が住宅再建する場合の選択肢はどうなのかというと，基本的には現地再建と内陸移転の２点しかなかったのです。ですから，津波の上がったところでリスクを背負って現地再建するのか，それが嫌なら出ていくかという２択ではなくて，多少時間はかかるかもしれないが山を切り崩して高台を造成して，今回のL2規模の津波でも安全なところに住宅を再建するという３本目の選択肢として高台移転をさせてください。高台移転"も"させて下さいという意味合いでこの②が追加されたと理解していたのですが…

石巻市の復興案提示



これ，石巻市の復興計画なのですが，2011年10月に高台への集団移転のみよる復興計画というのが出てきてしまった。私からすると「話が違う」わけなのです。

これが災害危険区域。先ほど写真でお見せした雄勝町の中心部の世帯全てが，原地区というちょっと山の中に入った集落に全て高台移転するという計画が行政から出てきたのです。「いや，それちょっと話が違いますよ」というところがあって…

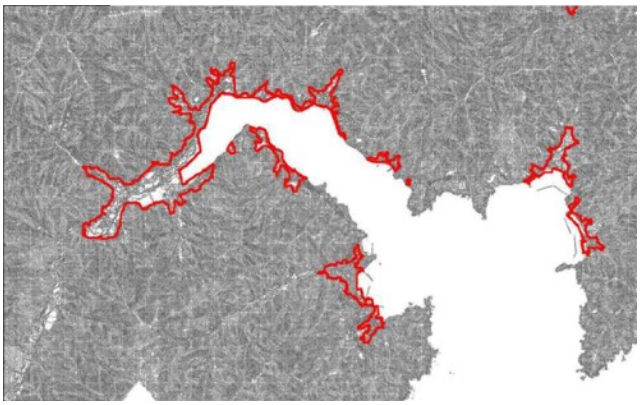
雄勝町の雄勝地区を考える会結成

まちづくり協議会の中でも議論はしていましたが，その当時，雄勝町の半島部の人たちは「散々議論してもう高台移転なんだ」，にもかかわらず「中心部の人たちがまだ議論していないから，もうちょっと議論させてくれというのは迷惑なんだ。復興が遅れてしまうんだ」という形で，住民同士が半島部の住民と中心部の住民が怒鳴り合いになるような状態になってしまった。実際問題，町中のところでも，住宅再建に向けてどういう町にしていくのかという話し合いは行われていなかったので，「雄勝町の雄勝地区を考える会」というのを結成して「話し合う組織を作りましょう。」「住民は住民として汗を流しましょう。」「自分たちで自分たちのこと決めましょう」と，考える会を作って…

考える会の復興案

こういう形で考える会独自の復興案というのをまとめていった次第です（2012年1月発表）。これなんかも国交省であるとか，宮城県であるとか，石巻市だとか色々なところに取材をかけて，あとは名取の閖上と岩手県の陸前高田市の復興計画などを参考にして，防潮堤と道路を嵩上げして二線堤がわりにして，その内陸側を嵩上げして，４分の３位住宅地が失われてしまうのですが，嵩上げ地と高台移転のセットで住宅再建できないかというような独自の復興案を作っていきました。

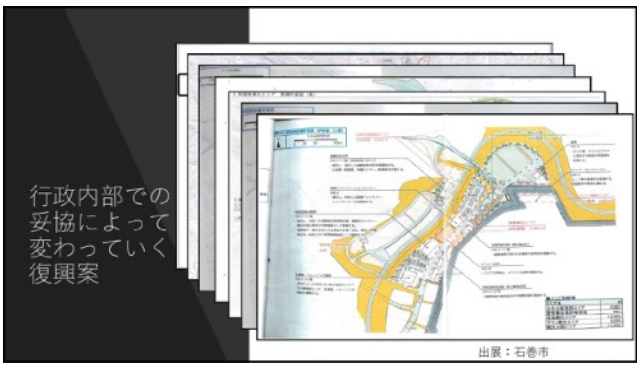
12年12月　災害危険区域指定



ただ，残念ながらこれも認められることはなくて，12年12月に災害危険区域が指定されて，結局考える会の活動は負けてしまうと言いますか，現地再建は結局叶わないまま高台移転のみによる住宅再建が進みました。

変更を繰り返す復興計画

結局のところ，高台移転の意思決定したのちにどうなったのかというと，これは一枚一枚復興計画の図面です。これ，あと10枚，20枚，このあと積み上がるのですけれども，住民の手を離れた復興計画という



のが今度はどうなるのかというと，行政内部で揉まれて勝手に変わっていくのですね。住民からすると勝手に変わっていくように見える。

住民から見たときに，行政はある種一枚岩で，復興計画をちゃんと取りまとめてから出して下さいねと言いたいのですが，ところが行政側からは雄勝支所があり，石巻市本庁があり，宮城県土木があり，その中に道路課や港湾課や，なんやらかんやらがあり，さらには国交相のいろんな課があり，さらに高台移転になってくると今度は林野庁が入ってくる。さらに貝塚などもある地域なので，掘っていって貝塚などが出てくると文化庁も関係してくる。さらに途中でよくわからない復興庁までできる。本当に行政の中でいろんなこと…，ここの道路勾配が何%だとか，この斜面をこのように切ると大規模造成になってしまうのか，大規模造成で無くなるのかとか，そんなことで喧々諤々復興計画を行政の中で煮詰めていくのです。

行政の中で難しい議論の上妥協してできた計画案を住民に示すときにはどういう説明になるのかというと，「もうこれ以上は変えられませんから同意して下さい」。従民の方では，「なんでここがこうなっているの。道路の勾配はもっときつくてもいいんだけど」。中心部の高台移転団地は三段になっているんですが，「いや，三段なんていらない。平面にしてくれ。三段にして階段をつけられたら高齢者だけの集落でどうやって歩って生活するのよ」という話が出るわけなのですが，「できるかぎり山を切る量を減らしたい」とか「景観を良くしたい」とか，行政側の都合で復興計画が形作られていく。住民に提示するとき

時間とともに減り続ける雄勝町内居住希望者

H23.7　468世帯

■6　今後の居住

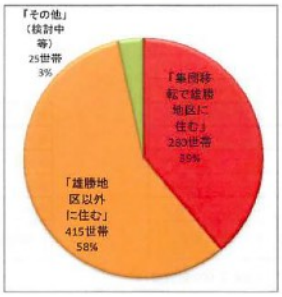
2-1　今後の居住に関する意識			
今後も雄勝に住む、住みたい	187 世帯	22.4 %	56.1 %
雄勝に住みたいが、条件/環境次第で	281 世帯	33.7 %	
雄勝にはすまない	161 世帯	19.3 %	19.3 %
まだ決めていない	197 世帯	23.6 %	23.6 %
記述なし	8 世帯	1.0 %	1.0 %
	834 世帯	100.0 %	100.0 %

H24.6　280世帯

No.2

■検討中と答えた方の今後の居住場所について

内　容	世帯数
「集団移転で雄勝地区に住む」	280世帯
「雄勝地区以外に住む」	415世帯
「その他」(検討中等)	25世帯
合　計	720世帯



H24.12　224世帯

No.4

●「防集団地に住む」と答えた方の移転希望先について

内容	世帯数
雄勝地域	224 世帯
雄勝地域以外の半島部	245 世帯
市街地部(旧石巻市内)	129 世帯
合計	598 世帯

H25.5　216世帯

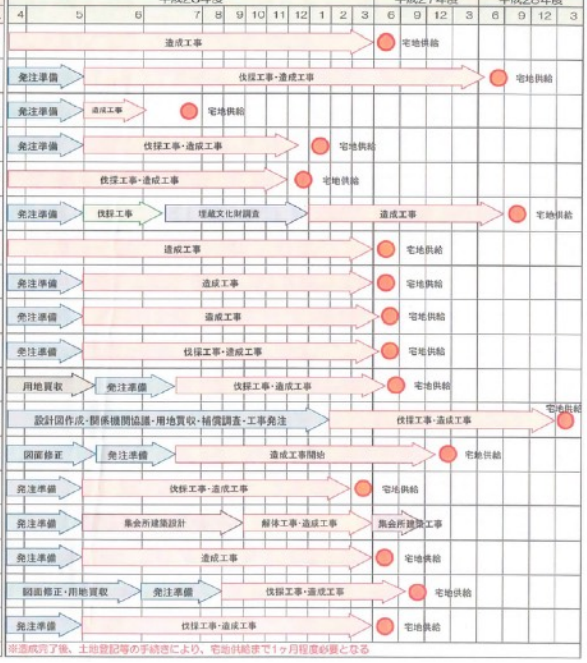
自立建築(5/7)		災害公営住宅(5/7)	
世帯数	人口	世帯数	人口
3	10	24	47
9	27	19	40
3	8	1	1
0	0	6	16
0	0	1	2
3	13	2	6
12	53	3	5
6	22	3	7
5	17	5	10
5	16	4	7
16	46	17	31
1	4	13	22
4	8	2	3
7	15	2	6
8	30	15	30
9	26	1	1
1	3	6	14
92	298	124	248
92	298	124	248

雄勝町内高台移転団地の計画戸数

H26.6 187世帯

雄勝地域　防災集団移転促進事業　概略工程表　（平成26年5月時点）

	地区名	整備戸数（戸）	事前登録制度（平成26年4月時点） 自力再建 総戸数	買取	買増	復興公営住宅 総戸数	1LDK	2LDK	3LDK
1	名振	24	4	1	3	20	4	16	0
2	船越	24	8	1	7	16	3	12	1
3	大須	3	2	0	2	1	1	0	0
4	熊沢	4	0	0	0	4	2	2	0
5	羽坂・泉浜	5	3	1	2	2	0	2	0
6	立浜	15	12	3	9	3	1	2	0
7	大浜	8	6	6	0	2	0	2	0
8	小島	10	5	2	3	5	0	5	0
9	明神	9	6	1	5	3	0	3	0
10	原	11	0	0	0	11	3	7	1
11	船戸	6	4	1	3	2	1	1	0
12	伊勢畑	28	16	3	13	12	5	7	0
13	唐桑	5	4	2	2	1	0	1	0
14	水浜（北）	10	6	4	2	4	1	2	1
15	水浜（中）	0	0	0	0	0	0	0	0
16	水浜（南）	13	2	0	2	11	4	7	0
17	分浜	6	5	0	5	1	1	0	0
18	波板	6	1	0	1	5	0	5	0
	計	187	84	25	59	103	26	74	3



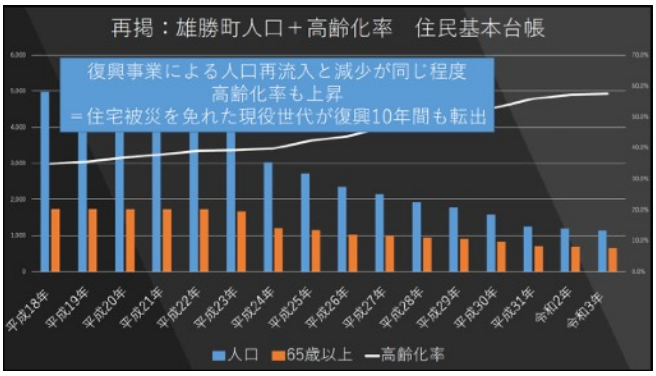
には，これで何も言わずに同意してくれという形で，高台移転の計画，まちづくりの計画が進んでいったというところです。

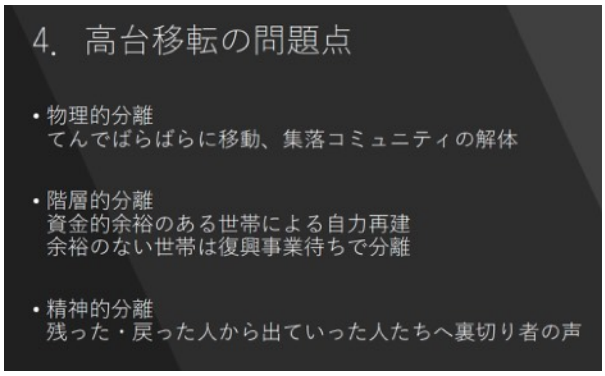
時間の経過とともに減っていく雄勝町内居住希望者

そんなことをしているから，高台移転で雄勝町に戻って住みたいという人はどんどん減っていくわけですね。復興まちづくり協議会が最初にとったアンケートでは，468世帯の方が雄勝に住みたいと言っていたのです。

それが最終的には187世帯，３分の１ぐらいの方まで減ってしまった。この187世帯というのは，高台移転の土地が造成されただけであって，住んでいるという方でいうと187世帯からさらに減ってしまいます。

明らかになった高台移転の問題点





その結果が，震災後も右肩下がりの人口基本台帳人口の推移になっているということです。現役世代は基本的に雄勝町に戻らないどころか，震災を免れた方ですら出ていく。戻ってくるのは基本的に高齢者の世帯ばかりというところです。

このように雄勝町の復興の中で，最初の大きな問題点となった高台移転と現地再建の問題なのですが，今でも残る問題点が３点あります。

一つは，物理的に分離してしまったことです。てんでばらばらになったのですね。元の旧下雄勝であるとか，旧中心部であるとかという単位でもう一度活動することが非常に難しくなっている。

さらに言うと，階層的分離が起きてしまった。資金的に余裕のある世帯は早めに内陸移転で自力再建を行なってしまいました。高台移転を待てなかったのです。　雄勝町中心部の高台移転団地が造成されたのが，震災から６年経過したタイミングでしたので，「６年も待てないよ」とお金のあるご家庭ほど内陸で自力再建してしまった。余裕のない世帯が復興事業待ちで，高台移転で戻られた。

さらに私が一番悪影響が大きい，今でも引きずっている部分としては，精神的分離です。残った人，戻った人から震災を機に町を離れた方々に対して，ある種裏切り者だと，「あいつら逃げていった」とか「出ていったやつじゃないか」と今でも気かれるのです。私などは，内陸にいった人も，生まれ育った場所，ずっと長年生活していた場所なので，雄勝町と連携しながら上手く付き合って，移転された土地で生活できればいいと思っているのです。それがお互いのためになると思っているのですが，こういう後遺症みたいなことが今も根強く残っているので，そういう連携が難しいと言うことがあります。

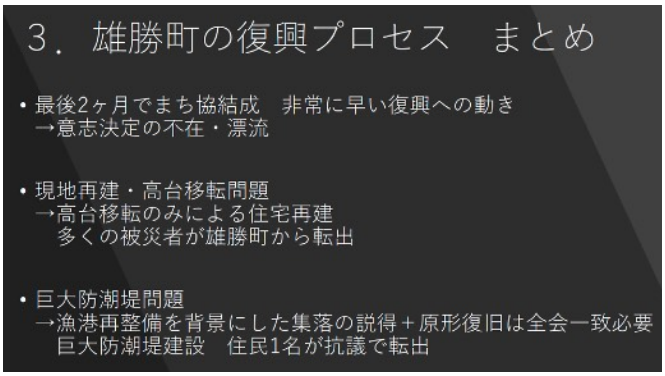
防潮堤問題の発生

ここまでが雄勝町の復興プロセスの高台移転の問題だったのですが，ここからは防潮堤の問題です。徳水先生が今日参加されていますけれども，持続可能な雄勝を作る住民の会を徳水先生が作られていますので，私よりも徳水先生の方が詳しいのですが…

高台移転が落ち着いたところから，防潮堤の問題が発生することになりました。

これは『河北新報』の記事です。これは私も載っている記事なのですが，防潮堤問題が起きて，私が立ち上げた「考える会」とは別の「住民の会」もできて住民活動も行ったのですが，私と徳水先生がいろんな関係性があって協同できなかった。お互いの主張を見ると，要するにL1防潮堤はいらないんじゃないのかと言う話をしているのですが，しかし協同できませんでした。

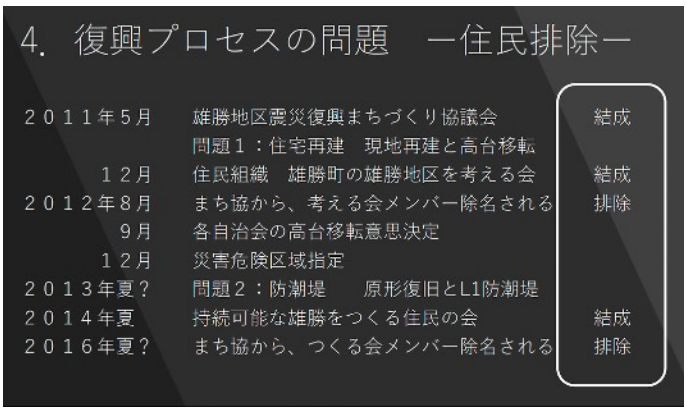
雄勝町の復興プロセス まとめ



これまでの復興プロセスをまとめておきたいと思います。非常に早い復興まちづくりへの動きがあったにも関わらず，意思決定を行ったが，意思決定を行った結果としてほとんどの住民が流出してしまった。また，巨大防潮堤の問題としては，結局，各集落，漁業で食べているところも多いので，漁業で食べているところに対しては，「漁港の再整備と防潮堤というのはセットですよ」という形で集落の側が説得された。それに加えて，L1防潮堤ではなく「原形復旧で防潮堤を復旧するには住民の全会一致が必要ですよ」と，「100人住んでいたら100人がL1対応はいらない，原形復旧でいいよとならないと原形復旧はできませんよ」と非常に高いハードルを設定されてしまった中で，巨大防潮堤が建設されてしまったのです。そのことによって，復興まちづくり協議会の初期のメンバーとしてずうっと活動されてきた方が，抗議の意思を示して，雄勝町の高台に住宅を再建したのにも関わらず，雄勝町を出ていくということになってしまいました。

雄勝町の復興プロセスの問題点

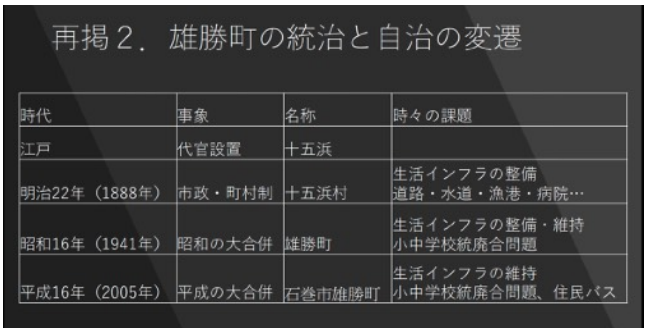
協議の場からの住民排除



ただし，高台移転の問題や防潮堤の問題は，問題は問題なのですが，プロセスの問題としては私たちにとっての課題でした。でも本質的な復興の問題としては，白枠で囲ったところで見ていただくとわかるように，震災復興の中で，住民が自らリスクを負って，自分たちの復興というものを本気になって考える組織を立ち上げているのですが，それを立ち上げた人々を，復興まちづくり協議会という，公の町全体の復興を考える組織のところからどんどん除名していくわけです。排除しちゃっているのですね。意味がわからないのですが，行政職員が事務局をやっているというところもあって，行政の作る復興案に反対の声をあげた人たちを基本的にその話し合いの場から排除する。人心を一新するとか，そういう名目をつけて排除するということをやってきた。さらに言うと，今でもやっているような状態になっているので，これからの動きというのもなかなか難しいだろうと思います。

自治の変遷と合併前の自治の構造

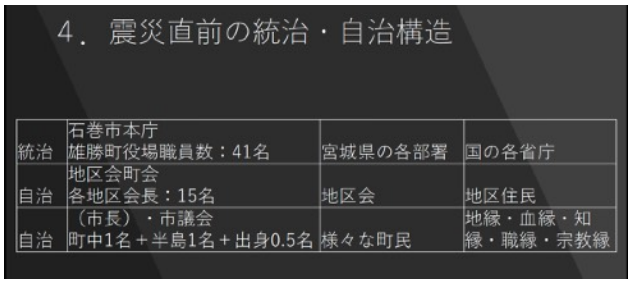
これは自治の変遷で，こんなふうに大合併したことがある。



という中で，合併前の統治・自治の構造としては…

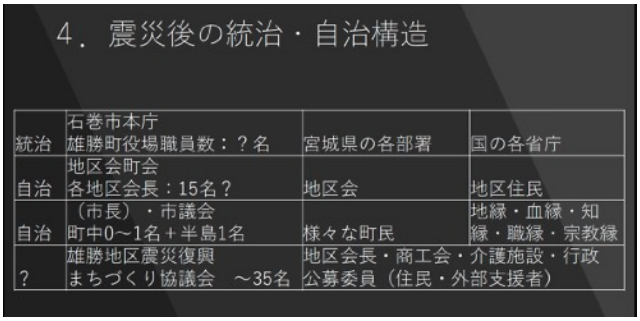
これは雄勝町時代ですね。雄勝町時代には，町役場に133名の職員がいて，自治の中では地区会長会，地区の会長15名が集まって，ある種行政とほとんど同じ立場，町議会とどっちが偉いんだと言われると会長会の方が偉かったのじゃないかなというくらいの状態で，そこでいろんな物事について話し合いが行われていました。さらに言うと町議会というのも住民が選挙の投票で選べるところだったのが…，

震災直前の統治・自治構造



合併してしまうことによって，震災直前で，役場の職員は41名，合併前の３分の１以下になっていた。会長会は変わらず15名だった。ただ，市長は巨大な20万人規模のところになってしまったので，人口４千人の雄勝町からは，当然選ぶことはできなかったわけですね。さらに市議会の中でも，雄勝町中心部出身の１名，半島部出身の１名，さらに雄勝町出身で今石巻市で生活されてますよという出身者，これを0.5人だと換算して，2.5名分くらいの力しか出なくなってしまった。正式な選挙を通じての市議会とかに対しての機能というのが，合併によって非常に落ちてしまった。役場の職員数も減ってしまったし，市議会においても相対的に立ち位置が弱くなってしまったというところがあります。

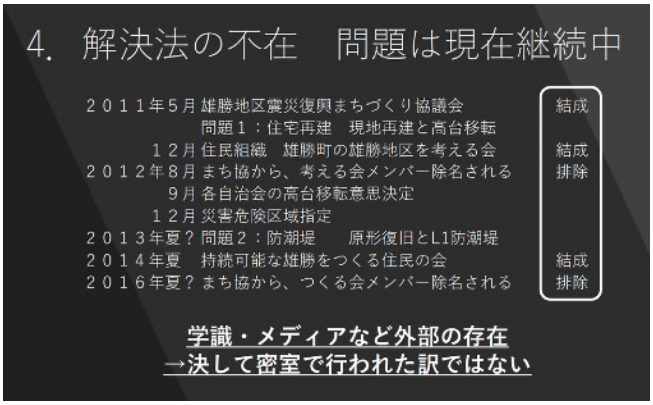
震災後の統治・自治構造



これが震災後になりますと，役場の職員に関しては休職だとか，早期退職であるとか，応援職員であるとかという形で，人数が目まぐるしく変動しているので，数えようがないのですが，基本的には震災前より弱体化したと思っていただいて構いません。基本的に地区の名前もわからないような応援職員が来ても全然力にならないので，地区の意思決定とかの応援にはならないので，職員としても数えても仕方がない側面があります。さらにいうと，自治の部分の地区会長会も，震災によって９割のお宅が流されましたとか，ほぼ全て流されましたとかいうようなところに関しては，自治会が自治会として回らなくなっているのですね。そういう状態で震災前に持っていた自治の構造なども壊れてしまった。さらに市議会というところに関しても，人口がさらに流出したというところもあって，パワーが落ち

てしまった。代わりに雄勝地区震災まちづくり協議会が立ち上がって，ここがある種旧雄勝町の自治を代表するような仕組みになっていたのですが，結果として先ほど述べた通り，行政の復興案に反対意見を述べた人間を，「お前邪魔だから」と排除するような運営の仕方をしてしまった。実質的に非常に厳しい運営を迫られたというところです。

解決法の不在　問題は現在継続中



これでもって，問題を解決ができないのです。そのように復興まちづくり協議会が運営されている時に，密室で行われていたのかというとそんなことはなくて，メディアは入っているし，東北大学だとか，東京芸術大学の学識とかいう先生が入っているのですよね。行政が「お前反対する意見を述べたから除名ね」とやっているところに，外部の方々が居たにも関わらず，問題を指摘することはなかったのですね。密室でやっていたわけでもないのに，「被災地が頑張ってやっているから応援しなくちゃいけないね」みたいなところで，「悪いことは書けないから」みたいな形で，問題を問題として認識せずに見過ごしてきた結果が，こうなっているというところでもあるのです。

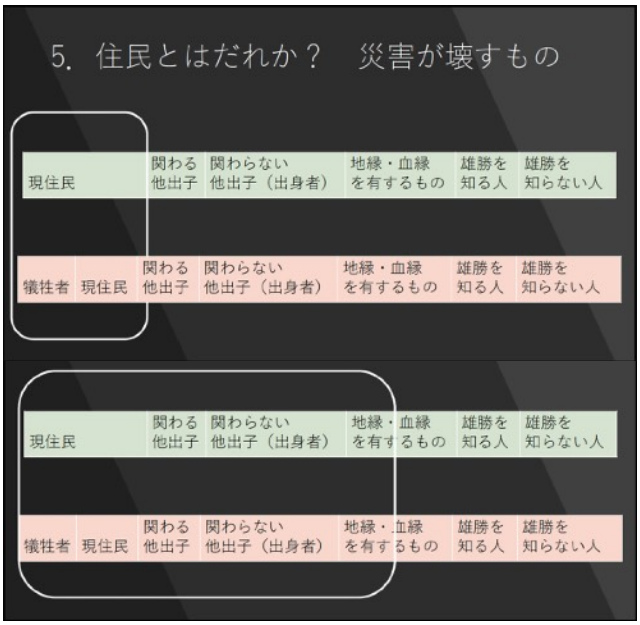
さらにいうと，本来であれば独立した雄勝町時代であれば，このような杜撰な組織運営をしている状態であれば，選挙を通じて町議会議員とか町長を交代させることを通じて，当然ながら行政の方針というのを覆すことができる。女川町なんかも，町長が長年勤めていた町長が須田町長に代わって，前町長が作っていた復興計画を半分ご破算にしているわけですね。そこで，選挙を通じて，それまでの復興計画を作り直す，リセットする機能があったわけなのですが，残念ながら現状の雄勝町では強大な石巻市の中でそういった立場を得る，市議会の中でそういった立場を得るというのが非常に難しくて，この問題が今でも見過ごされている。そういう状態になってしまっていて，ここまでの復興プロセスの中で起きた問題を解決する糸口が見えないような状態になっています。

このスライドは2016年の末までのお話なのですが，この後も協議会は形を変えて似たような組織が残っているのですが，結局，似たような形で反対意見があると排除するであるとか，復興の意思決定の場から反対意見をいった人を排除するというような運営をしているという状態です。

ここまでが雄勝町の復興プロセスの問題点で，今も続いている問題点なのですが…，

おわりに―住民とはだれか

さらにその根っこに広がっている問題として，住民とは誰かという話があるのですね。被災者って誰だという話でもあるのですが，住んでいる人だけを住民として見るのかというところです。農村研究ですと，いわゆる他出子という形で，その地域に暮らしていた方々が，離れた土地に行ったとしても，親戚関係だとか地域の関係だとか，通って地域の中で生活している方がザラにいるわけです。そういう方々も含めて地域というものが成り立っているわけですが，結局震災が起きてしまって，原住民が被災者であるとか犠牲者であるとかいろんなカテゴリーに分けられてしまうわけですね。分けられてしまった結果どうな



るのかというと，曖昧な立場の人，内陸に住んでいたけど通って生活をしていた他出子の方であるとか，関わってはいなかったのだけれど時々帰って地元を楽しんでいた出身者の方々とか，そういう方々が，基本的に地域の住民からは外されてしまうのです。

震災前であれば，曖昧で済んでいたものが，様々な支援だとか復興まちづくりの議論の中で，一体誰が住民なのか，被災者なのか，意見を出してもいい人間なのか，ということをはっきりさせるために，グレーゾーンであった，地域に関わっているのだけれども住んでいるわけではないというような方々を全部切り捨てていったのです。

こういった中には雄勝町出身者で，いわゆる出稼ぎというか，父親の友人で横浜に住んでいるのですが，定年になったら雄勝町に帰ってきて，リタイア生活を送ろうと考えていたという方がいらっしゃいます。その方が，震災復興のタイミングで高台移転を応募したところ，「あなた住民票ないからダメですよ」「いや待ってくれ，親父の家があった。自分は住民票はないけれども父親はあったのだ。震災で亡くなってしまったが。」という方がいらしたのだけれども，わざわざ雄勝まできて雄勝支所の担当者の方と相談もしたわけなのですが，そこまでやっても「あなた雄勝の人じゃないから住めないよ」という形で，Uターンの可能性を閉じたりしてしまっているのですね。

災害が本当に壊したのは住民とは誰かの枠組みなのだ

それも，高台移転をするとそうなってしまうということなのですが，本当の意味で災害が壊してしまったものというのは，住民とは誰かという枠組みそのものなのだと，私は思うのです。今，私などは，出身者，私の同級生に対してヒアリング調査を行なっているわけなんですが，震災前のタイミングでもう雄勝なんて嫌いだと出ていった人が，震災後の様々な経験を経る中で，22歳の若者が33歳という，ある意味若者が終わる世代に差し掛かるまでのタイミングで，結局，地元に関わりたいだとか戻って何かしたいなというタイミングがあるのです。もちろん，全員が全員というわけではないのですが。そういう方々が実際にいるにも関わらず，雄勝町の復興に関わることが非常に難しいという状態になってしまっていること，そういうことが本当の意味で災害が，私から言わせれば，震災復興そのものが壊してしまった，緩やかな住民，雄勝町民というものを取り巻く姿だったのかなと思う次第です。

非常に駆け足で話してしまいましたが，私の報告は以上になります。雄勝町の復興プロセスの問題としては，この住民排除の形というのが今でも継続されているところが一番大きなところの問題点かと思っている次第です。ご清聴，ありがとうございました。

【松原コメント要旨】

はじめに

今，まち協を研究してきたとご紹介いただきましたが，実は，まち協の議事録を拝見して，まち協でどのような議論がなされてきたのかを，事後的に検討してきたという立場になります。ですから，阿部さん，あるいは徳水先生など，実際に関わってこられた方から見ると，私がお話しすることはちょっと違うのではないかとご指摘もあるかと思います。あらかじめご容赦をお願いしておきたいと思います。

画面共有させていただきます。

○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）

概ね，雄勝町の復興をどのように捉えるかということで，今回のブレストをめぐる事前のやり取りで，遠州先生の方から，合併の影響があったのではないか，まち協をどのように評価するか，高台移転や防潮堤が人口流出を促したのではないかというお話があったのではないかと思うのですが，その辺を私がどのように捉えるかということで，お話をさせていただきます。

合併の評価

まず合併の評価というところです。

合併が震災後の課題に影響していたのは間違いないと私も感じています。ただ，雄勝町の震災前の状況が，日本の中で合併による影響が極めて顕著に現れていた地域というわけではなくて，合併した市町の中で平均的な影響の受け方だったのではないかと認識しています。

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

政治的影響

まず，政治的には議員の減少はありました。石巻市全体で議員を選びますから，当初は，雄勝町から議員が一人も出なかったということもあったのですが，震災前の調整で議員を二人確保するという模索がされていました。

行政への影響

行政については，職員の削減，自治体としての権限喪失はもちろんあったわけですけれども，総合支所として存続され，あるいは地元の行政職員がある程度配置されるということもあったと聞いています。

自治のあり方

さらに自治のあり方という点ですね。合併によって，雄勝町の上層部と石巻市が結びつくということはあったのですが，雄勝町内の自治というところは，基本的になんとか残そうという模索はなされてきたのではないかと考えています。

まず一つは，合併前の自治体単位で，そもそも石巻市が石巻全体としての統合はなかなか難しいだろうということがありましたので，まちづくり委員会を旧町単位で作ることを条例に定めて行なっていました。そこにくっついて，地区会長会と雄勝町地区会というものの構造が，合併前からあったものが全て合併後も継承されていました。

雄勝町と宮城県の間に石巻市が挟まることになったことが，震災後の課題に色々関係してくることがあったのですが，とはいえ，震災前の構造に石巻市が挟まることで顕著に生活が変化したり，いろんな問題解決が難しくなったということはなかったのかなと思っています。

都市計画指定の廃止

ただ，震災後につながることとしては，都市計画の指定の廃止がされて，この結果，浸水地区を嵩上げして土地区画整理を行う上で，行政的な難しさの要因になったと思われます。

他の自治体との比較

他の自治体との比較で言いますと，合併を選択しなかった女川町，あるいは対等合併をして，地域自治を再編して，より住民主体で意見を反映させることを模索してきた東松島市とか，１市６町の合併ということがあって，雄勝町の中の意思が石巻市に反映しにくくなった構造は，他の自治体と比べてあったのかと思いますが，それが震災前に問題が顕在化していたというわけでは必ずしもなかったと思います。ただし，震災後に色々な要因が加わることによって，震災前の合併の影響が色々なところに現れてきたのではないかと見ています。

被害の評価

被害の特徴と地域自治へ影響

雄勝町を捉える上では被害の特徴ということがもう一つポイントではないかと思います。

犠牲割合の相対的な小ささ。これは阿部さんのご報告の中にもあったところですが，物的被災の大きさ，そして中心部の被災の大きさというところですね。中心部の避難所ですとか公共施設が確保されてい

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

れば，まだ，復興の議論がし易かったのだと思いますが，そこの土地が徹底的にダメージを受けた，それが議論の難しさにつながってきた。その一方で，一部に被災を免れた浜があったからこそ，自治のあり方として浜の方ではなんとか残った人たちで，復興のことについて検討しようということで話し合いが続いていた。仮設住宅とかについても，石巻市の方針で，雄勝町外に仮設住宅を建設しようというところがあったとしても，町内になんとか交渉して作って欲しいということで，浜単位で残そうとしていた。一方，中心部ではそれが難しかったということですね。浜と中心部とでコミュニケーションの容易さなどに生じた濃淡，グラデーションが被害の特徴を反映していたのかと見ています。

政治・行政への影響

行政への影響としては，市内広域被災ということがありまして，もし本庁が被災していなければ，雄勝町への援軍ということで，あり方は変わったのかと思うのですが，本庁からの支援も期待できないということも，雄勝町にとって苦しい要因であったと思います。

このように，被害の特徴ですとか行政の置かれた状況というのが，復興をめぐって，行政が丁寧に住民とのコミュニケーションができない，あるいは，被災した方の置かれた状況が異なるために被災した方同士の合意が難しいということにもつながってきたのではないかということです。

復興まちづくり協議会（まち協）の評価

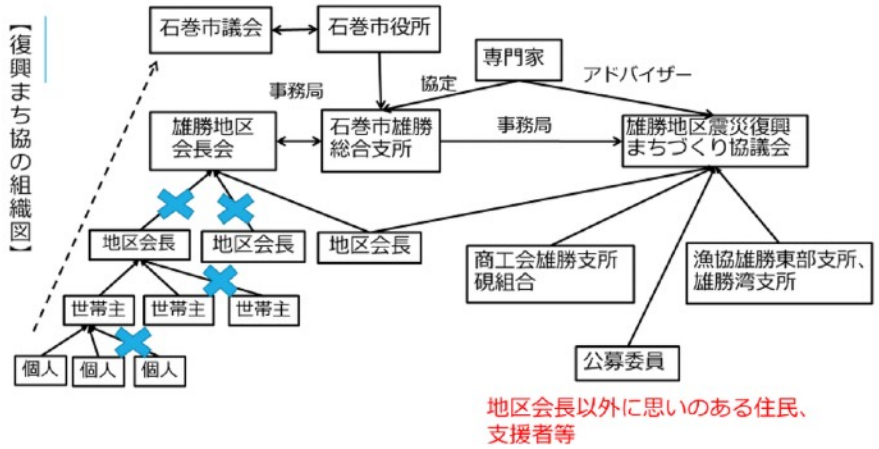
まち協の組織の特徴

まち協の役割をどのように評価するかということですが，「浜」のリーダーと行政職員が呼びかけて作られたという特徴がございました。

なんでこうした組織ができたのかというところですが，一つ背景としては，石巻市で高台移転の方針は決めたのだけれども，その具体化と意見集約，合意形成というところを，旧石巻市ではできないということで，そこを総合支所に一任する。その受け皿として復興まちづくり協議会ができたという側面もあったと思います。

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



復興まちづくり協議会の特徴ですが，雄勝町の関係者が構成員になっていました。この関係者の範囲なのですが，震災前の地域自治の中で関係があったという人だけではない，いろんな関係者が入ったというところが，新しい自治の仕組みとして評価できることだと思います。その中には，公募委員とかで，それまでの地区会長ではない人も入ったりとか，雄勝町の出身の方で住んではいないけれども縁のある方が入ったりですとか，あるいは支援者の方が入ったりとかということですね。復興まちづくり協議会は形式的には，このようないろんな雄勝町の関係者，さっき阿部さんがおっしゃっていたようないわゆる住民被災者ではない人たちも参加できる仕組みとして作られていました。

協議プロセス

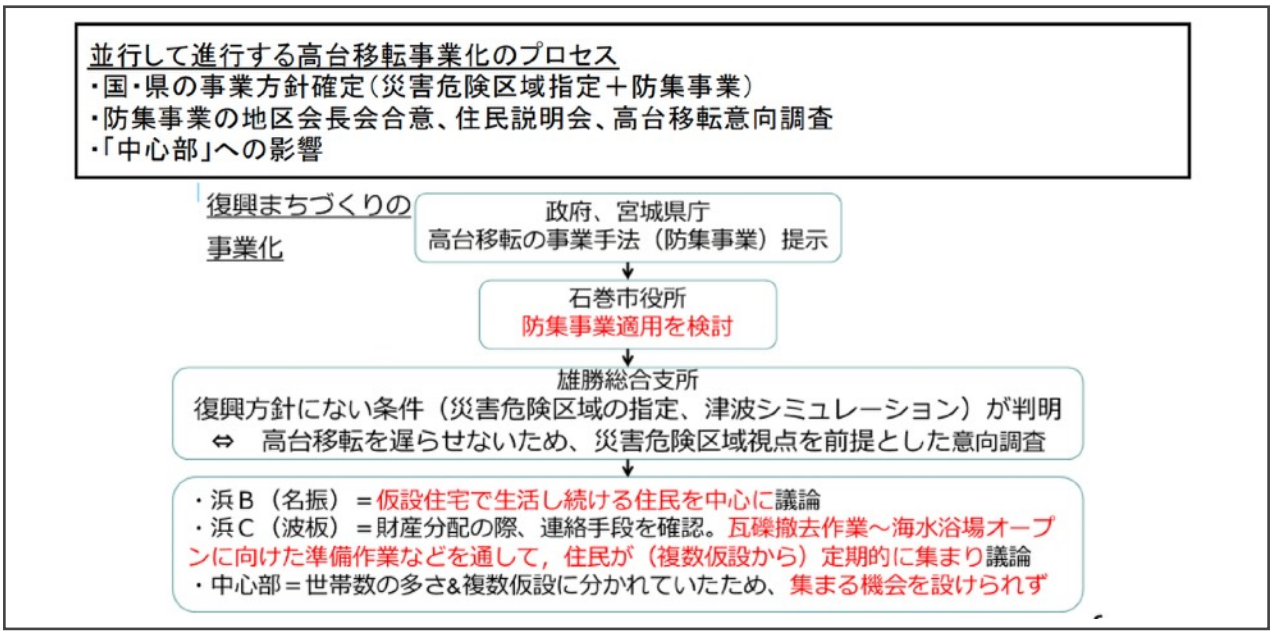
ー当初は事業ありきではなかった

○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

ただ，それがどんどん変わっていくというのが，協議のプロセスの特徴でした。

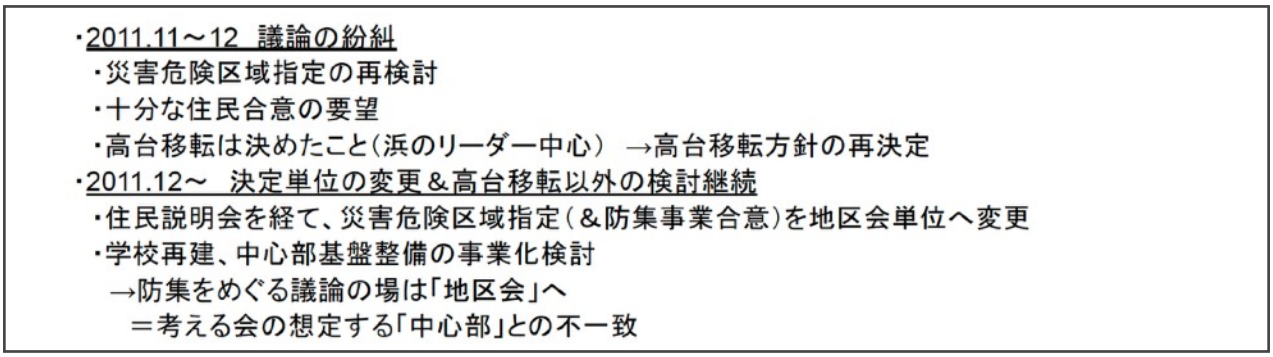
一つは，復興方針を作る際には，事業ありきではない議論もなされていたと私は見ていますが，利害調整の結果としてのある程度の合意は見られた。それをもとに学校再建，公共施設再建，そして高台移転を進めようという動きがあったわけです。

ー高台移転の事業化過程で歪みが生じた

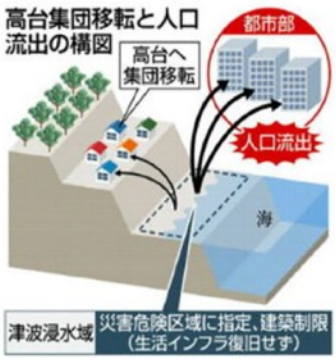


しかし高台移転を実際に事業に落とし込む際に，その事業化のプロセスに非常に課題があったということです。特にその影響を受けたのが中心部への影響ということです。災害危険区域の指定ということもありますし，さらに町内で生活している人がほとんどいない。各地の仮設住宅に分散しているからこそ，中心部の復興をどうするのかということについてのコミュニケーションが難しくなる。このような課題がありました。

ー議論の紛糾と意思決定単位の変更



その中で復興まちづくりの議論が続いていくのですが，結局，中心部の方が主ですが，災害危険区域の指定の再検討ですとか，十分な住民合意に至る対応をとるべきではないかとの要請がされたのですが，一方で復興まちづくり協議会の設立の背景（「浜」のリーダーの呼びかけ）もあって，結局，高台移転は決めたことという主張が根強くあって，「浜」のリーダーを中心にこの要望をはねつけるということがありました。それなら高台移転の方針をどこで決めるのかというと，その場が地区会単位に移っていくということになっていったと思います。



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軒以上まとまって移転を希望する	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

地区会でどういうふうに議論するのかというときに，中心部ではそもそも地区会が十分に機能していない。そこで阿部さんが取り組まれたのが，新しく「考える会」という自治の受け皿を作ろうということだったと思います。ただし，その枠組みが行政が考える地区会とはズレがあって，それが問題だった。

中心部の高台移転をめぐる諸問題

○「中心部」高台移転をめぐって

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

中心部の高台移転にはいろんな課題があったと思います。一つは専門家の関わり方ということです。東北大学の建築の方が関わっていたのですが，合意形成を重視するというよりは，結局はどこに高台移転場所を作るのか，そういう技術的支援のみ要求されるということで，そういう関わり方をになりました。本来合意形成に関わることもできる存在であった人たちが，技術的関わり方に徹してしまった。そういう影響もありました。

中心部にはいろんな住宅再建に対する意向を持った人がいらしゃった。一番割合が多かったのは，「町内再建するかは条件次第，あるいは町外再建」を志向している人たちということですね。概ね，（「(A) 町内再建＋防集」「(B) 町内再建＋防集・嵩上げ」「(C) 町内再建は条件次第／町外再建」の）３種類の方がいる中で，簡単に言うと，町外再建を求める人にとっても防集事業に賛成することがメリットとなる条件を提示したと言うことによって，考える会で提案された点や，(B)の意見が組み込めなかったと言うところも課題となったと思います。

中央部復興をめぐって

○「中心部」復興をめぐって
・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）

雄勝総合支所
・県から津波シミュレーションをもとに巨大防潮堤（8.9m）の方針提示（2012）
↓
復興まち協
・防潮堤の復興方針（住宅を高台移転する代わりに原型復旧し、「海の見える道路」として観光資源化）に反するが、防潮堤に合意しなければ「防集事業が遅れる」という見解の委員が多数派　⇒「合意」（2014）
※復興方針に反するとして、副委員長など一部委員が辞任

⇒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…

中心部の復興では，今お話しした考える会をめぐる議論の後に，住宅再建や防潮堤の問題が起きてきました。ただし，この防潮堤についても復興まちづくり協議会が議論の場になっていたということもあって，必ずしも中心部の委員だけではない，浜の人たちの委員も入っていた。そこで当事者不在の膨張堤合意があったんじゃないかと見ています。さらに，事業を進める中で度重なる計画変更があったと言うことで，当初目指していたような復興方針が徐々に歪められてしまったと言う課題が出てきました。

まち協の成果

○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）

それでは，このような復興まちづくり協議会をどのように捉えるかと言うことですけれども，一つは非常に早い段階で復興について議論できる場を用意した。これは雄勝町にとって非常に良かったと思っています。特に，浜でくらしている人にとっては，実質的に浜でのくらしを続けたいという要求をしていく上で，復興まちづくり協議会が機能したと言う側面もあるかと思います。さらに徳水先生が取り組まれてきた学校再建とか，文化再建ということで雄勝まちづくり協会と言うNPOが作られたということがありましたが，これも復興まちづくり協議会を母体として生まれたと言うこともあったとみております。

まち協の課題

ただし，阿部さんが報告してくださったようないろんな課題もありました。一つは決定時期が早すぎたということで，国や県の復興方針が明確に定まる前に方針を決定したということですね。それが雄勝町で決めたはずの方針が事業を進める中で変わってしまうという課題につながりました。さらに一度決めた復興方針についても，様々な利害の多様性によって，方針が変わるたびに追認していくということになりました。そして，当初はいろんな関係者の方が集まる場となっていた復興まちづくり協議会が，結果的に多くの方が出ていくということで，潜在的に雄勝町の復興に関わる可能性のあった人たちが，再び集うという場を作るということが難しくなってしまったという状況があります。さらに利害調整というというとこ

○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

ろについても，浜と中心部における議論のスピードのズレですとか，利害の相違を十分に詰めることが難しかった。調整することが難しくなってきたことですね。

また，決定単位としても，雄勝町の復興まちづくり協議会ができたことは，雄勝町単位で要望するには非常に良かったわけですけれども，そこができてしまったが故に，中心部独自で復興まちづくり協議会が必要じゃないかというところには繋がらなかったとみています。雄勝町以外の志津川ですとか多くの中心部的なところについては，もともと自治会単位だけだと復興に関する調整が難しいということで新たにまちづくり協議会を作っているわけなのですけれども，雄勝町については，雄勝町全体で決めることですということで中心部の議論も雄勝町の復興まちづくり協議会がしておりました。中心部単位の組織であればまた対応も変わったとみているんですけれども，そこはできなかった。それは雄勝町単位で一度復興まちづくり協議会を作ってしまったということの影響なのかなとみています。

さらに復興まちづくり協議会という名前であることの分かりづらさ。これは，阪神・淡路大震災でこの組織名が一般的に広がって，この存在が大事だと言われているわけですが，内実をみていきますと，決定権限がきちんと条例などで定められているわけでもないですし，神戸市のように専門家を派遣する制度があるわけでもない。それなのに，復興まちづくり協議会という名前がついているために，そこで復興に関する議論を決める場だとなってしまって，権限が曖昧なままに進んでいったということがありました。それが利害対立の場になった時に，復興まちづくり協議会をどのように位置付けるかというところで，いろんな関係者の方の見解の相違につながっていったのではないか，ということです。

政府や県のトップダウンの復興方針ということもあって，さらに平成の大合併よって地域自治のあり方の変化がある中で，雄勝町としてどうのように復興の議論をしていくのかということが課題となったわけですが，やはり，その場としては復興まちづくり協議会には，解決すべき課題が多すぎたのではないかとみています。

復興事業の評価

人口減への影響

最後に雄勝町の復興事業の評価をどのように見るのかというところですが，人口減少の影響については阿部さんがおっしゃっていただいたように，三陸の漁村では共通の要因となっています。ただし，雄勝町の特徴として言えるのは，中心部の顕著な人口減少，さらにこの人口減少が決定的になった時期というものが，非常に早かったというところにあるのではないかということです。女川町などでも中心部の人口は

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

減っているのですが，そこは徐々に出ていくということになってきました。一方で雄勝町についてみていきますと，2012年の６月の段階の意向調査で，僅かの人しか中心部に戻らないということが決定的になってしまった。本来，時間をかけて議論すべき高台移転の問題をこの時期に決めてしまったということが，多くの方の苦しさにつながっているのではないか。防集事業の決め方の問題が影響しているのではないかとみています。

地域自治への影響

○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

さらにこの決め方の問題の影響というのが，自治のあり方というところで言いますと，関係者の方の分断というところですとか，最終的には浜単位でやっていこうというようになっていったのですけれども，結局浜単位でも人口が減っていますから，そこでも自治の限界が顕在化してきているということになっています。

ソフト面の取り組みへの影響

○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

さらにソフト面の取り組みのへの影響ということにおいても，度重なる計画の健康が事業化を進めていく中で生じてくる。そこで一度作られた公民館が解体してしまうことですとか，商店街を一度作ったにも関わらず再移転するということで，せっかく生まれた取り組みが影響を受けざるを得なかったということがありました。

ハード面とソフト面というのはある程度独立してみることもできるかと思うのですが，やはりこういうところに影響が現れているのじゃないかということです。これは女川町と比べるとやはり顕著な違いとなってしまうのかなというところですね。女川町について言いますと，ハード面のまちづくりどうするのかというところから，いろんな方が関わる機会を作ってきた。そこがまちに対する関心のつなぎ止めになってきたというところですね。さらに明確に女川町をどうしていくのかのビジョンがあったということで，女川町に住んでいない人も含めて交流人口ですとか，住民活動を活発化していこうというところにつながっていった。対して，一度は作られたビジョンや方針のあり方というものが雄勝町では潰えてしまった。そこが雄勝町の難しさなのかなとみています。

おわりに

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

震災前の雄勝町のいろんな課題が雄勝町の復興過程に影響を与えたということなのですけれども，復興まちづくり協議会をみておりますと，いろんな人が新しい組織を作るチャンス，そういう場にもなっていたのかなとは思うのでうけれども，その場が潰えてしまった。なんとかその場を維持することが雄勝町から今後の復興を考える一つのポイントとしてあるのではないかと思います。

以上で私のコメントを終わらせていただきます。

【質疑応答】

（遠州）お二人の方から大変濃密なご報告をいただきました。次回のブレストでは，徳水先生から，今回とは少し視点を変えて，雄勝の将来的な再生に向けた取り組みについてご報告をしていただくことになっています。そこで，まず徳水先生から今のお二人のご発言に対して何か補足的なコメントがあればいただけますでしょうか。

（徳水）今，晃成君の熱い思いを聞いて，若者がここまで雄勝のことを考えてくれているのは，私にも大変心強く嬉しい限りです。

それを前提として置いた上で，少し私の意見を言いますと，雄勝の復興全体を失敗だと一括りで論じるとちょっと危険かなと思うのですね。というのは各浜は住民自治が十分機能していて，話し合いを持ちながら高台移転に賛成をしている。それから防潮堤に関しましても，原形復旧とそれから県が示したL1対応とをちゃんと住民自治で話し合いをして選んでいるのですよね。分浜，水浜は原形復旧を選択しました。それから名振はL1対応を住民自身が選んでいるのですね。それから船越湾は原形復旧を住民自身が住民自治を発揮して選んでいるわけですよね。

中心部に関しては確かに残念ながら住民自治は機能しなかったと思います。

ですから浜と中心部をちゃんと分けて論じないと。一括りにして失敗だったというのはちょっと飛躍があるかなというのが私の印象です。

それから，もう一つは，晃成君自身の感情は私も大変よくわかるんです。まちづくり協議会において晃成君たちが出した案を，議題として議論の俎上に載せなかったのですね。事務局がですね。これは絶対非民主的なまち協の運営だったと，私も十分にその現場を見てますから，それは絶対まずいと思いましたね。ですから私は，高台移転の時には保留で手をあげていないのです。住民の方から別の意見があった時にはそれを議題にあげて十分に論議した後に採決するべきだったと私は思っております。

ただし，事務局は支所がやっていましたから，支所のメンバーは大変急いでましたのでね。それでやはり高台移転一本で進めたということがありますよね。

それから2016年以降まちづくり協議会で防潮堤に反対した人たちが排除されたというのは認識に誤りがあるかと思います。まちづくり協議会，その後のまちづくり委員会に名前を変えているんですけれど，私たちが立ち上げた「持続可能な雄勝を考える住民の会」のメンバーもちゃんとそこのまち協，まちづくり委員会のメンバーとして入ってますので，そこはちょっと間違いかなと思います。

ただ私自身は2012年8月の未来会議というふうにまち協が名前を変えて委員を選んだ時には私は選ばれてないのですね。これも非常に住民自治から言うと非民主的なんですね。メンバーを支所の職員が決めて選ぶわけですよね。住民が選挙して，あるいは地区で話し合って選ばれた人間じゃないのですね。

ですからまち協の議決権の正当性が非常に怪しいのです。ですからまち協はですね住民の声として一応支所は尊重するんだけれども，最終的には地区長会で議決してるんですね。ですから最終的な議決権は地区長会にあったと私は捉えています。ですから非常に非民主的な運営をやったことは間違いない。

ですからある部分は非民主的なんだけれど，ある部分は住民自治が機能している。もう少し丁寧に分けたほうが話がすっきりと見えてくるのかな。晃成君が個人的に排除された事実はありますね。これは間違いない。そのことに対する自身の感情と客観的な事実とちゃんと区別をして，先ほど松原さんから話がありましたような客観的な事実と突き合わせしながら，もうちょっと整理したほうがいいのかなと言う気はします。

いずれにしましても納得感がなかったことですよね。納得感がないということはやはり絶対良くないわけで，住民自身がまちを作るときに賛成意見も反対意見も含めてみんな納得して時間をかけながら丁寧，丁寧に話し合いをしていくと言うことがなかったことは間違いないことですよね。ですから住民自治と言う点では，失敗ということは言えるのかもしれませんよね。そこのところをもう少し丁寧に分析しながら論を進めていくとより教訓が見えてくるのじゃないのかな。

私自身は今雄勝に残って，まち協からは私は弾かれましたけど，「持続可能な雄勝のまちづくりを考える住民の会」から，新しく「低平地を利活用する雄勝ガーデンパーク推進協議会」を立ち上げて，支所，石巻市と連携しながら復興事業を進めていますね。そして今現在は原地区，味噌作地区の地区長も今やっています。ですから，内側の方で震災から10年間ずうっと見てますので，晃成君と見え方が違うかもしてない。外側から見るのか内側から見るのかで見え方が違ってくる。そこのすり合わせはきちんとしなければいけないのかなという思いはしております。以上です。

（遠州）はい，どうもありがとうございました。今，阿部さんの評価に関しての言及もありましたので，阿部さんから追加のコメントがあればお願いしたいと思います。

［阿部］まず事実誤認の部分で作る会のメンバーが除名されたというところが間違っていたとのことですが，申し訳ありません。徳水先生の場合は，私は実質除名されたと思うのです。人心を一新するという名のもとで次選ばない，しかも当人に何の連絡もよこさず，後から，11月ぐらいになってから「ご苦労様でした」という封書が届いて終わりみたいな扱いは，それは実質除名だろうというところもあってそういう表現をさせていただきました。ただ，他の作る会メンバーは残られていたというところで事実誤認が含まれていたのは大変申し訳ございません。ご指摘，ありがとうございます。

「浜と中心部を分けて」というところは，私は難しいなと思っております。浜で原形復旧の意思決定をしたというところは間違いなく自治の発揮の側面だと思うのですが，その意思決定した時の住民とは誰かということなのですね。どこの浜も，大体半分以下に減っている。高台移転でしか戻らないことに同意している人しか，そもそも戻れていない。住民として扱われていないという問題があるのですね。浜の方でも「現地再建で戻りたい」と言っている人はいくらでもいたのです。「早期に住宅再建したいんです。」もしくは津波で住宅に水被ったけれどもそのまま残っていて「解体しないで直して住みたい」という方とか大勢いらっしゃったのですよね。しかし，「もう戻れませんよ」「高台移転で何年も待たないと戻れませんよ」ということをやった後の（高台移転で戻った）メンバーに対して意思決定を求めているということで，これは，震災復興プロセスの順番の問題として難しい問題が残っているなと思います。（高台移転に踏み切った）後の方達を住民としてみる場合には，徳水先生のおっしゃる通り住民自治が発揮されている。ただ，震災時に住んでいた人たちという枠組で見た時に，途端にその枠組みは，私は不安定になると…。中心部などはそれが顕著に出ているところなのですが，それは半島部でも，結構似たような形だったのではないのかなあと思っている次第です。

また，「ひとまとめで大失敗と，そう評価するのは」というところについては，これ同じ…。同じかどうかも，誰が見るかによって同じかどうかもわからないのですが，雄勝町民として徳水先生がおっしゃることには同意せざるを得ない。「同じ町民として大失敗と言うな」と言うことに対しては，耳を傾けざるを得ないと思います。ただ，私の直感的な感覚でというと，「いや，失敗だよね」としか言いようがなくて…。しかも今現状で改善に向かっていっていると言うのであれば，言いようがまた違うのですが，正直，最近の動きを見てても改善しているかと言うと「いや改善していないよね」と言うのが正直なところなので，なかなか，その評価をどう表現するかと言うところに関しては難しいところがあるなと言うところです。

ありがとうございます。

（遠州）それでは，お二人の報告者と徳水先生以外の方で，質問，ご意見，何でも結構ですので，ご発言を希望される方はおられるでしょうか。嶋田先生どうぞ。

（嶋田）嶋田と申します。まずお伺いしたいのは，必ずしもカチッと決まったと言うわけではないと言う阿部さんのお話ですが，まちづくり協議会で非常に早期に高台移転の方向が出されたと言うのはどういう被災者や住民の意識や考え方によるものだったのでしょうか。現地再建という方もあったのでしょうけれども，そういうに方向が示めされたというのはどういう意識でそういうことになったのかというところ

を，少し詳しくお話しいただけないでしょうか。特に阿部さんにお聞きしたいと思います。早期に高台移転となったのはどう意識に基づくのか。

［阿部］ありがとうございます。高台移転が示された経緯については基本的にトップダウンです。行政の事業として，「とにかく高台移転による復興ですよ」というのが，何でしょうか，通達されたようなイメージでした。

（嶋田）そんなに早期にされたのですか。

［阿部］雄勝町，先ほど松原さんの資料ですと石巻市は2011年の4月には意思決定していたということですが，実際にその計画案が示されたのは，2011年の10月，半年ぐらい経った時のタイミングですね。

（嶋田）しかしまちづくり協議会はもっと前にそういう方向出してますよね。

［阿部］まちづくり協議会の中では高台移転云々というのはグレーゾーンのままというか，現地再建を禁じるかどうかというのはちゃんと意思決定していないままに，「高台移転をさせてください」という要望書を出しているんです。ただ，「高台移転”を”させてください」なのか，「高台移転”も”させてください」なのかのについては，読み取る人によって，意見が異なっていたということですね。

（嶋田）でも，文書そのもののニュアンスとしては，かなりの中心的な要望として，高台移転という要望が出されたように受け取るわけですよね。どういう考えでそういうふうに要望が出されたのですか。

［阿部］あの時の議論の流れで言うと「高台移転できればいいよね。」「そりゃそうだよね。」と言うレベルです。つまり，その前のタイミング，高台移転ができないタイミングであると，現地再建か，雄勝を出ていくかの二択しかなかったのです。それに対して，「いや，高台移転もできたらいいよね。」「そりゃいいよね」と言う話だったのです。それに対して現地再建ができなくなるだとか，高台移転で５年も６年もかかるなどと言うのは想定の中にはなかった。そう言う中での意思決定になっています。

（嶋田）それはやはりあの津波や被災に対する恐怖心というのが非常に強かったと，被災者や住民の人たちには。それが大きな力だったのでしょうか。

［阿部］そこに関しては，住民の思いというのは，まさに津波がきている時に「あそこに家建てたいですか」というと，我が家７人の中でも意見が違っていて，一晩漂流している船の上で，親父は普通に元の場所に家を建てると言っていて，他の家族はドン引きしている。「何を言っているんだ。気でも狂ったのか」みたいな感じて受け止めている。そういうことで，人によって意見が異なっていたのが実際のところです。

当然ながら今でも雄勝町に行く，海の近くに行くというのが嫌だと今でもおっしゃる方がいらっしゃれば，ご家族を亡くされた方でも，今でも雄勝の沿岸部で釣りをしていたり，それを楽しんでいる方もいらっしゃったり，そこはさまざまです。しかも時間によって，その思いは移り変わるということです。最初は「もうこんなところには住まない」とおっしゃっていた方が，その「後住んでもいいかな」と，どっかのタイミングで意見が変わる。さらにいうと，さらにそれが入れ替わる。「やっぱり住めないよね。」今年の1月，2月，３月とか地震が頻発しました。それを経験して「やっぱり雄勝，住むところじゃないよね」とおっしゃるかたもいらっしゃる。そこの住民の思いというのは，揺れ動く。震災で経験して，決まってしまうかというと，その後180度変わってしまうぐらいのレベルで，いろんなタイミングで，いろ

んな思いが生じるということだと思います。私自身は，それに対して戻りたいときに戻ればいいし，出て行きたい時に出ていけばいいと思っています。住民はどこに住もうがそれは自由だと思っているので。

（遠州）ありがとうございます。徳水先生はどういう思いだったのかというところについて，お考えございますか。

（徳水）アンケートを見ますとね，「道路や土地のかさ上げ」「震災前よりも高い防潮堤」によって津波浸水地域への現地再建派というのがですね，アンケートの結果では多数だったんですね（阿部晃成氏報告スライド43）。そのアンケートの結果というのは，全部の世帯は1562あったのですが，有効回答が半数の770世帯ありまして，回収率が約50％ですね。そのうち，過半数の56％はですね，大体現地再建派で，多かったのは確かなんですね。ところが，私が気になるのはですね。母数を住民の全部の世帯にしちゃうと雄勝希望者がわずか28％になってしまって，それ以外の人を地区外への移転としますと，支所が高台移転を発表する以前から，雄勝に住みたいという希望を出した人がやはり30％ぐらいしかいなかったという事実が，私にはショックなんですね。問題はそこだったのですよね。

私はそれをどう読み解くかというところで，結局震災を機に雄勝から出ていった。震災前から潜在的には衰退してましたから，雄勝の中心部は漁師さんがほとんどいなかったんですね。サラリーマンや商店主が中心でした。商店もほとんど売り上げが減少している状態で，震災を機に雄勝で商売をすることはもう不可能だと，また，雄勝でわざわざ再建をして，石巻や仙台のサラリーマン生活をするということも考えられない。そういう現役世代というのは高台移転を支所が出す前，あるいは，まち協が高台移転を決定する以前に，やっぱり心の中では雄勝を出ることを決めていたのだろうと私は見ているのね。ですから，そこが一番ネックな部分でありまして，私は潜在的な衰退論，震災を機に雄勝から出たいと思った人が出たのだとしか理解しようがないのです。

そういうわけで漁業が衰退していて，岡場に上がった人たちはわざわざ住宅を再建して雄勝に住む必要はなかった。中心部で残った人は年金生活者なのです。最終的な高台移転にですね応募した方は。それから漁師さんも中心部は通っていますよね。ただし浜の方は跡取りがいるとかそういうところは漁業を続ける。いわゆる養殖ですよね。それを続けて残った方がたくさんいる。だから私は高台移転は人口流出のきっかけにすぎなかったのかなあ…。そういう思いがどっかにあって，これを丁寧に検証しないといけないなあとね。ただ，出ていった人をね，高台移転のせいでこの人たちは出ていったんだという人もいるんですよ。その奥にはね。どうも言い訳気味な意見も見え隠れする。裏切り者ということを言われる方もいないわけではないので，口実としてそういうことを言われる方がいらっしゃるということで，ここはもう少し丁寧に分析しないといけないのかなあと感じています。以上です。

（遠州）ほかにはどうでしょうか。

［阿部］徳水先生のお話に補足させていただきたいのですが。出ていかれる方々，震災をある種いいきっかけとして地域を離れる方が一定数いたというのは間違いない事実だと思います。震災前のトレンドがまずそうでした。私の同級生などもそうですけれども，高校に進学するタイミングで，現役世代の親御さんが一緒に石巻市内の方に転出するというのはザラにあった話なのですよね。そのご両親二人とも石巻市内で働いてますよという形で，さらに言うとその当時で30代，40代の世代というのは，地域活動みたいなところでもメインの立場を担っていた方でもないので，地域との接合性みたいなものが低い中で，仕事場は

石巻市内の方にある。震災後の利便性，高校などの学校の関係性なども考えると，まあ，震災っていいきっかけで，不幸中の幸いという方が一定数いたのは間違いない事実だと思います。それも震災の一つの側面で，私実はそこは悪いことだとは思ってなくて，内陸出ていかれて幸せならそれは「ええやん」とそれは思っています。

（遠州）ありがとうございます。今日は河北新報の記者の方も何人かご参加です。離半島部の復興状況なども取材を重ねてこられて，報道関係者の立場からお聞きになりたい，コメントしたいということはございますでしょうか。

（高橋）阿部さん，松原さん，発表どうもありがとうございました。大変勉強させていただきました。阿部さんにはちょうど一年位前ですか，雄勝の方で話を聞かせていただきまして，その節はありがとうございました。

一つお聞きしたかったのは，災害危険区域の張り付けの前段階での議論なのですが，町外転出を希望される方が多かったという話が出ていましたので，そういう方々に手厚い支援をするために，災害危険区域…。あの，浸水区域全部に災害危険区域を張り付けたんだと思いますが，先ほど，石巻市から手厚い支援がという話もありましたが，その時点で，災害危険区域を広く張り付けて町外に出る人にも「がけ近」※とかでですね，手厚支援ができるようにするために，現地再建のために嵩上げなどで災害危険区域を減らすという選択肢が減ったという側面はあるのでしょうか。

※ がけ地近接等危険住宅移転事業（がけ近）

社会資本整備総合交付金（社総公）に基づく国庫補助事業。事業主体は市町村。［目的］がけ地の崩壊、土石流、雪崩、地すべり、津波、高潮、出水等により、住民の生命に危険を及ぼすおそれのある区域内にある危険住宅の安全な場所への移転を促進するため、国と地方公共団体が移転者に危険住宅の除却等に要する経費と新たに建設する住宅（購入も含む）に要する経費に対して補助金を交付する。［対象地域］建築基準法第39条第1項に規定する災害危険区域又は第40条による条例によって建築が制限される区域若しくは、土砂災害防止法第8条による土砂災害特別警戒区域。［採択要件］既存不適格住宅又は建築後の大規模地震、台風等により安全上の支障が生じ、建築基準法に基づく是正勧告等を受けた住宅であること。事業計画に基づく移転であること。

高橋さんの質問は，がけ近事業によって移転に伴う費用を支援するには上記のように，支援対象となる住宅の宅地は，建築制限が課せられる区域内にあることが必要とされるため，地区外移転者を支援したいということが現地再建を制限する動機づけとなったのではないかという指摘である。

［阿部］あったと思います。ただ，陸前高田市のように一筆ごとに災害危険区域を指定することも技術的には可能だったのですね。高台移転を希望しない方，現地再建を望む方の宅地は災害危険区域を指定せずに，後の区画整理の事業でそれを集約して嵩上げして可住地域にするということもできたと思いますので，そこは，どこまで行政的な手間とリアリティある作業をできたかというところ次第だと思います。

あとは，災害危険区域を指定することによって手厚いサポートができたというところに関しては，それは仕組みの問題であって，制度の問題であって，制度は人間が作っているものなので，そこは別にルールを変えればよかっただろうというふうに思います。国の側が，国家としての議論も必要だったと思いますが，震災復興の中でさまざまな国の制度だとかルールというのはどんどん移り変わっていったので，同じように運用を変えればよかったのではないのかな。そういう話だとも思います。

（高橋）どうもありがとうございます。

　もう一点だけ。先日，福島で取材を続けている地方紙の方と話をする機会があって，福島の帰還困難区域を抱えている自治体では，移転した人も全ての選択が正解なんだというスタンスで，町とつながり続けてもらえるような取り組みをかなり切実に取り組まれてらっしゃるなあというふうに，お話を聞いて感じました。雄勝に関してもですね。今からでも遅くないので，先ほど阿部さんもおっしゃってましたが，出てった人と残った人をもう一度繋ぎ止めるような取り組みというのをこれから進めることができないだろうかというのを，一つ注目しております。以上です。

［阿部］ありがとうございます。私自身もそう思っています。それしかない。地域を離れた方々が，雄勝と関わることによっていいことがあるのなら関わるというスタンスでも全然構わないと思っていて，それが結果として雄勝に残っている人たちの力にもなっていくような仕組みづくりというのが，これからの被災地で必要になってくるようなところになってくるのかなあと思う次第です。というのも基本的に出身者であるとか，私の同級生もそうなのですが，今調査していて，どのタイミングでもう一度雄勝に関わりたいと思うかというのは，わからないのですよ。思ったり，思わなかったり，本来好きなタイミングで自由に関われるものだと思っているし，そうやって自由に関われる状態をどうやって雄勝の側で作っていけるのかということが結果として，地域の存続に影響していくことになるのじゃないのかなと思っているところなので，高橋さんのおっしゃる通りだと思います。

（高橋）どうもありがとうございました。

（遠州）今の高橋さんのご質問に関連して，松原さんも，先ほど防集に賛成すると町外転出にもメリットになる条件を提示したと報告されていたかと思いますが，そのご発言は高橋さんのご質問とも関連しているのでしょうか。

［松原］これは二子団地の話を想定しこれを書いたのですが，むしろ阿部さんや徳水先生が当事者として関わってこられたと思うので，防集をめぐる議論の中で二子の話がどうできてきて，それがどのように影響したのか教えていただければと思います。

［阿部］二子の話になると難しいですよ。二子団地は，人によると「雄勝村だ」というように表現するような旧河北町の一番雄勝に近い内陸移転地というのがあります。そこに雄勝町の方が百何十世帯，二百世帯行かないくらいの方がそこで暮らしていらっしゃるところで，内陸移転地としては一番大きな集団移転地になっております。そこを形成するにあたっては，私も又聞きの話ばかりでわからないところでもあります。ちょっと，コメントしにくいところでもあるのです。

　ただ一つ言えるのは，一番近い内陸移転地に雄勝の人が一番多いというところが，一つの答えなのではないのかなと思います。もっと便利なところはあるんですよ。石巻市の蛇田地区，イオンなどのある周辺の方が本来は二子団地より便利なはずなのです。にもかかわらず一歩雄勝に近い二子団地を選んでいる。そこにある種コミュニティ単位で住宅を内陸移転されたというところに，ある種何かの答えがあるのじゃないのかな。吸引力みたいなものがあるのじゃないのかなというふうに思います。

（遠州）徳水先生はいかがですか。

（徳水）2012年１～３月に最終的に高台移転に合意するかに関する地区ごとの話し合いがあったのですね。阿部君と私は同じ下雄勝でしたので，その地区で議論に参加しているのだけれど，圧倒的多数で高台移転が賛成されてしまった。その時ですね。支所が蛇田地区にも，二子地区にも雄勝の人が移転できるよという案を出したのですね。そしたらみんなそこに靡いちゃって，雄勝から出る人がみんな高台移転賛成

側に回っちゃったんですね。阿部君たちの考える会も全部そっちの方に靡いちゃったですよね。それありましたよね。最後は阿部君一人が残されたというとても理不尽なね…。「いいのかね，若者をこんなに使い捨てにして」という思いは持ちました。そういうことも実は裏事情としてはあるんですよね。ですからそれがあった時点で，二子は約200世帯。蛇田が130世帯。町内の高台移転よりも多いんですよね。そしたら住民の皆さん手のひらを返したように「支所はよくやってくれた」という感じで手を叩くわけですね。最初は，雄勝住民は二子も蛇田地区には行けないということだったので，そこをかなりつつかれたんだけれど，市となんとか協議して雄勝住民も可能だという案が出た。途端に，住民は手の平返しですよね。この辺もね住民の意識をどう評価するのか難しいところなんです。なんとも言えないですね。それぞれが自分の幸せを求めて移転していったわけだからとやかく言う立場には私はないなと…。それぞれの立場で選択した人たちは皆成功だったと思っていると思います。「これでよかった」のだとね。それぞれ住民は自分にとって最善を選んだのだろう。私は私で雄勝を残すために残りました。阿部君は阿部君で，雄勝を出て河北地区でお父さんと仕事をされてましたので，それはそれとしていいんだろうと思うんですよね。雄勝を出ても雄勝のことを考えて，出たものも住民として考えて何か雄勝とつながりを作りたい。それも一つの復興のあり方で良いのだと思うのです。だから全部の立場を認めていいのだろうというのが私の立場で，どれが失敗，どれが成功だというあまり枠にはめたくはないですよね。そういう思いかなあ…。阿部君の立場もそれとして私は認めているし，それも尊重するし，そういう考えもあって，そこから雄勝との関係も作るということで頑張ってもらえればいいのかなと思っています。私たちは門戸を開いているし，是非，外から雄勝を支援してもらう仕組みを一緒に作りたいとは思ってますしね。

　そういうことですね。雄勝の問題を扱うのは非常に難しいです。

［阿部］その点で，内陸移転したい人が高台移転に賛成したということは，メディアの取り上げ方でいうと，そこまで説明されることはなかったのですよね。「ほら見ろ。現地再建ではなくて，高台移転が住民の意見なんだ」という扱いされたのですけれど，高台移転で戻られた方は１割もいない。そういう世界になるわけですよ。つまりほとんどの人は内陸移転だった。内陸移転するという人たちが高台移転に賛成した。それが歪んで伝えられていたということもあった。私が単純に不満に思っているところなのですけれども。「その人たちは高台移転で成功したわけじゃない…」そういう気持ちがあったわけです。

（遠州）ありがとうございます。私の方から一点だけ質問させていただきたいことがあります。阿部晃成さんも先ほど指摘されましたけれども，防災集団移転事業にしろ，そのほかの復興まちづくり手法にしろ，雄勝町全体で同じ手法に統一しなければならないことはない。浜の集落単位で選択すれば良いということなわけですよね。浜の方が早い時期から色々考えられて高台移転を進めたい，あるいは防災集団移転をしたいと考えられたとしても，そのことが雄勝中心部地区を縛ることには本来ならない。事業制度上はならないと思うのですが，なぜ，雄勝中心部地区までも含めて全て高台移転でなければならないということになったのか。それが住民間の対立に結びついた側面でもあったように，皆さんのご議論をお聞きして思ったのですが，そうなってしまったのはなぜだったのかということはいかがなのでしょうか。

［阿部］それはやはり合併したところの歪みというか，やはり旧雄勝町の単位で石巻市の復興計画が決まる前に，小さいなら小さいなりに団結をして，自分たちの意見を言っておかないと忘れ去られる。そういう焦りが，雄勝支所の職員だけではなく復興まち協に参加していた方々，私も含めてあったと思います。大きな石巻市の側も旧市域の復興で必死なので，雄勝町は忘れさられるだろうというのが一つあるかなと思います。

もう一つに関しては，遠州さんのおっしゃるように，高台移転と雄勝町全体で意思決定する必要はないんですよね。2011年10月，11月ぐらいにまち協が最初に揉めたのは，そこを巡って町中の人たち，私の親父とか商工関係者の人たちと，半島部の浜のリーダーの方々の対立。本当に怒号飛び交うようになっていたのを，12月初めに市長も参加して河北町のビッグバンでおこなわれた住民説明会で，私が手を挙げて市長に対して「各浜ごとの意思決定にしてくれ」と言ったところ，市長が「それは当たり前ですよね」みたいなことを答えたんですよ。「それはそうですよね」と答えてしまったがゆえに，雄勝支所も方針を転換して，旧雄勝町単位での高台移転の意思決定というところから，各浜ごとの意思決定に切り替えていったのです。そこは市長のトップダウンのようなものが生きていたんですね。「ああ言っちゃったから浜ごとに意思決定するしかないよね」となって，支所はそれまで「絶対旧雄勝町単位，一つの町単位で意思決定しなくちゃダメなんだ」という話をしていたのです。まち協のなかでしてたのですけれども，手のひらを返すじゃないですけれども，不満はいっぱいあっただろうが各浜ごとの意思決定にしましょうということで，2012年1月から最も遅い立浜の９月か10月まで，支所は各浜ごと説得して回るということを行った。

ですから，一つは合併による焦り。２番目は，それも焦りだとは思うんですけれども，早い復興というところの魔力だったのかなと思います。

（増田）あまりまとまっていないのですけれども，そもそも防集事業の枠組みがかっちりしていない点についてはプラスマイナス両方あって，事業が進行する途中途中で制度が変わっていって，それが誰の要望で変わったのかというのもいろんなパターンがあったので，その点，望ましい方向に変わったと思う人がいる，逆にいうとそうじゃない方に変わったという人もいたんじゃないかと思います。

それと阿部重憲さんからありましたが，そもそもはおそらく宮城県はそれぞれの浜を中心部に集約したいという大きなビジョンが，県としてはどこかにあったのだと思うのですよね。

それと，各浜ごとの意向と，雄勝の中心部の意向と，石巻市全体の意向，それぞれがあって，（それぞれが主張すると）他のところの復興が遅れるのではないか，防集事業を町全体として決定しないと何か不公平性があってなんとかという議論が出てくるのではないかとか，それで移転費用に関して買い上げてもらえる人ともらえない人が出た時にそれは耐えうるのか。そういういろんな議論があって，当初としては雄勝としてはそういう決断をしたということがあったのではないか。本当のところはどうかは，入ってみなければわからない。

というのが一つと，もう一つ，石巻の中でも河北とか北上とか他のところと比べることができるのか。そこはやらなくちゃいけないと思うが，支所単位の相互比較というのはどのくらい可能なのか。それがちょっと気になっている。以上，感想です。

（遠州）チャットに阿部重憲さんから嶋田先生の質問に対するコメントが書き込まれておりますけれども，阿部重憲さん，直接ご発言いただけますでしょうか。

（阿部重憲）チャットに書いた通りなのですが…，高台移転は当時の菅首相が４月１日，「高台移転だ」という号令というかコメントというか，それが最初だと思うんですよね。それにより国も動き出してきたと思います。復興構想会議にもそれが大前提になって反映されていったわけです。宮城県はその当初，増田さんから紹介していただいたように，漁業集落の集約化だと…。集落数は忘れましたが，こんな多くの集落を抱えていたら大変なことになるということで，「集約しろ」ということで動き出した。石巻市も，

女川町も，南三陸町も，三陸沿岸部は漁業集落は集約化だと動き出したと思います。石巻の細かな話は分かりませんけれども，女川などは私も関わったのでわかっています。高台移転などという話は最初なくて，とにかく集約が先だということで，その方針でいったのですね。一回，町の方針をまとめたわけです。それで集約だということで各浜に復興計画の説明に回ったのです。そしたら総スカンで，「とんでもないことだ」ということで各集落が反対で，それから個々の集落の高台移転という議論が始まったのです。各集落ごとの話が始まった。おそらく時期的に見ても石巻も同じだと思うのですよ。集約でいっていて，支所単位で色々話があって，やっぱりこれは各支所で検討すべきだということにいったのでは。細かな話はわかりませんけれども，当初の流れはそんな話です。

（遠州）ありがとうございます。最初の予定を10分ほどオーバーしております。他の方から特にご発言の希望がなければここで終わりにしたいと思います。阿部晃成さん，松原さん，ご参加の皆さん，ありがとうございました。