

調査年度：平成24年度

調査名：平成24年度 震災における東北圏の防災地域づくりとコミュニティ形成に関する調査

## 第1章 本調査の目的と構成

持続可能で災害に強い東北圏の圏域づくりの推進にあたっては、過去の災害経験での教訓を活かした圏域づくりが求められている。過去の津波被害後の集落形成の状況や地域コミュニティ維持のための取組等について調査を行うとともに、東日本大震災後の被災集落移転事業における地域コミュニティの維持・再生に向けた状況と課題について調査・分析し、被災地域における被災の教訓を活かしたコミュニティ維持・再生と災害対応力の強化を図る示唆とする。

## 第2章 東北圏における被災集落移転事業等の事例調査

文献調査等から被災集落移転事例、及びコミュニティ形成に有益な事例を抽出し、下表の12事例について、現地ヒアリング調査を実施した。

### (1) 過去の被災集落移転事例一覧

	移転の形態	調査地区	内容
1	高台への移転がなされた地区	本郷地区 (釜石市)	昭和の津波後、村が高台移転を計画し、約1900㎡の階段状団地を形成し101戸が移転。低地部は非住家地区とした。
2	高台への移転がなされた地区	両石地区 (釜石市)	4箇所に分かれて集団移転を実施。集落は分断したが、道路、港湾施設の整備により漁村機能を維持する工夫がなされている。
3	高台への移転がなされた地区	只越地区 (気仙沼市)	4地区に分散して移転した。今次災害では、明治に移転した集落は被害を受けたが、昭和で移転した集落は被害を受けていない。
4	高台への移転がなされた地区	湊地区 (大船渡市)	一部は高台に移転、一部は嵩上げで対応。以前の町村形態を崩さないよう配慮し、連絡道を整備した。
5	高台への移転がなされなかった地区	船越地区 (石巻市)	移転地を造成したにも関わらず、村人に移転の必要性が感じられず、また漁業を主産業とすること等により集団移転失敗。
6	その他	佐須地区 (釜石市)	小規模な集落であり、昭和の津波後も低地部で再建した。住民の結束力が強いため、避難訓練を徹底し、緊張感を保つことで安全性の確保に努めた。

### (2) コミュニティ形成に有益な事例一覧

	取組	対象地域	コミュニティ	内容
7	すばらしい歌津をつくる協議会	南三陸町	地縁型	地域づくり協議会。身近な情報発信、ボランティアの受け入れなど、旧町のコミュニティ維持のために活動している。
8	大沢浜川目コミュニティガーデン	山田町	地縁型	仮設住宅の住民30名以上が参加してコミュニティガーデンを整備。ガーデニングを通じて良いコミュニティの形成が期待。
9	りくカフェ	陸前高田市	地縁型	気軽に集まり話をできる場所がないため、「皆が気軽に立ち寄れる居場所が欲しい」という地域住民発意で開始。
10	手仕事アトリエ「さざほざ」	登米市ほか	テーマ型	手仕事(編み物)を通じたコミュニティ形成支援。手仕事の収入で、女性の生きがいを創出。
11	相馬野馬追	南相馬市	テーマ型	広域に分散した被災住民が結束し、祭の準備を粘り強く進め、平成23年7月に祭りは見事復活を果たした。
12	たろちゃんハウス	宮古市	テーマ型	被災した事業者を中心に、被災県で初めて仮設商店街をオープンした。

### (3) ヒアリング調査のまとめ

地区（取組）の代表者、及び行政担当者へヒアリング調査を行った結果は以下のとおり。

#### 《過去の被災集落移転事例》

<b>①過去の集落移転の状況</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・明治三陸地震津波時は、行政は義援金等の資金的援助を行ったのみで、具体的な復興の計画等には参画せず、地域住民主体で移転せざるを得ない状況であった。昭和三陸地震津波時は、県主導による復興計画が定められ、釜石市本郷、両石、大船渡市湊、気仙沼市只越などで高台移転を実施。</li></ul>
<b>②低地部の土地利用</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・宮城県では、県令により「建築禁止区域」を指定したが、昭和 25 年の建築基準法施行後にその役目を終えた。</li><li>・低地部に建設された住宅の多くは、以前から住んでいる世帯の分家と新たに転入してきた住民。</li></ul>
<b>③過去の津波経験の伝承</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・釜石市、大船渡市では、学校教育の中に津波防災教育を盛り込み、子供から意識を変える工夫を実施。</li><li>・一方で、石碑とその設置場所、記録資料の意味・内容を知る人が徐々に減少していた。</li></ul>
<b>④今次災害での対応</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・昭和三陸地震以降、防潮堤、防潮林などが整備され安心感が強まり、昭和 35 年のチリ地震津波の被害が小さかったことで油断を生んだ。また、昭和の災害後に高台に移転した住民は、安心感から逃げ遅れるケースがあった。釜石市の両石地区では、津波避難に自動車を利用できる人を、要援護者を救助する人のみに限定し、効果を発揮した。</li></ul>
<b>⑤現在のコミュニティの状況</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・定期的に交流機会を設けている地区もあるが、住民同士の交流ができていない集落が多数ある。</li><li>・被災前に伝統芸能が盛んであった集落でも用具、練習場所の被害で継続が困難な場合がある。</li><li>・高齢化が進み、後継者の不足や集落・個人の力が弱くなりつつある。</li></ul>

#### 《コミュニティ形成に有益な事例》

<b>①取組のきっかけ</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・被災後の生活が抱えていた課題解決に向けた取組や外部人材の働きかけがきっかけ。</li></ul>
<b>②取組内容</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・日常的な居場所づくり（事例 8， 9）や定期的な交流のきっかけづくり（事例 10）、イベントや祭事の開催。（事例 7， 11， 12）</li><li>・地域に必要な情報の的確な発信。（事例 7）</li></ul>
<b>③取組の効果</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・交流や活動による新たな地域コミュニティの形成、地域の雇用の創出や生きがい・やりがいの創出。</li><li>・祭事を途切れさせないことによる、住民の地域に対する想いや愛着の継続。</li></ul>
<b>④住民、行政、外部団体等の役割</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・実施主体は、住民を中心とした NPO 法人や任意団体が多く、行政からは資金的な支援を受け、外部の支援団体や企業、専門家からは専門的知見・技術で協力を受けている。</li></ul>
<b>⑤取組の課題</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・資金的な継続性の確保、及び今後の取組を担う人材の確保・育成。</li></ul>
<b>⑥取組の工夫点</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・人が集まる「場」を創出し、そこで行われる「活動」が、お金・雇用・楽しみを生み出すことを通じて継続性を確保する仕組みの検討。</li><li>・取組への参加に対する「収入」や「やりがい」、「楽しみ」等の様々な動機付け。</li></ul>

### 第3章 東日本大震災に係る被災集落移転事業におけるコミュニティ維持・再生の動向調査

被災集落移転事業におけるコミュニティ維持・再生の動向について、以下の概要に従い、アンケート調査を実施した。

調査時期	平成24年12月19日(水)発送 平成25年1月18日(金)締切
調査依頼数	31市町村(岩手県12市町村、宮城県15市町村、福島県4市町村)
回収数	18市町村(岩手県10市町村、宮城県5市町村、福島県3市町村) 回収率:58.1% 回答住宅団地数:146団地

#### (1) アンケート調査のまとめ

アンケート調査の結果を下表に整理する。

##### ○被災集落移転事業の概要

- ・1地区の集団移転先には近距離の場所を、複数地区を対象とした集団移転の場合には各従前集落から距離の離れた場所を選択する傾向

##### ○事業の検討プロセスへの住民の参加

- ・世帯規模の比較的小さい事業(60戸未満)では、「住民間の話し合い」のみによる検討が30~50%
- ・世帯規模が比較的多い事業(60戸以上)では、「行政が候補地を提案」している割合が70%
- ・土地利用計画の検討手法としては、「複数地区が1団地」「複数地区が複数団地」に移転する場合に、ワークショップ形式を比較的多用
- ・事業の検討の場が、住民交流の場となっている場合が多い

##### ○被災前後での住民間の交流

- ・震災前に「日常的に交流」「月に数回程度」の交流をしていた地区では、仮設住宅入居後も同様に比較的交流が続いている地区が多い、「年に数回程度」の交流だった地区では、交流機会がほぼ減少

##### ○仮設住宅入居後の住民間の交流、共同作業、伝統的祭事とコミュニティ形成

- ・交流、共同作業、伝統的祭事ともに実施頻度が高い方がコミュニティ形成に寄与
- ・特に伝統的祭事は、不定期の実施であってもコミュニティ形成に大きく貢献

##### ○集団移転後のコミュニティ形成に向けた環境

- ・移転先住宅団地内への集会所設置の有無についてはともに約4割ずつ
- ・今後の自治組織の再編について、「新たな行政区を形成」は15%、「従前の行政区を継承」「未定」がともに4割。従前集落から距離が離れる移転ほど「未定」が増加

### 第4章 東日本大震災に係る集落移転事業におけるコミュニティ維持・再生方策の検討

本調査の成果を、被災地を始めとした各団体での取組に活用可能なものとするに配慮し、各事例から得られるノウハウを抽出し、コミュニティ維持・再生方策を検討した。

#### (1) 集落移転事業におけるコミュニティ維持・再生方策

##### ①住民が共有できる活動がコミュニティ形成に役立つ

##### ○住民が共有できる活動を創出する

震災後、仮設住宅への入居等により、従前の地域住民の交流機会が減少している中で、コミュニティの維持・再生を図るためには、住民同士の顔が見える交流ができる「場」を創出し、住民同士が、時間や目的、目標等を「共有できる活動」を創出する仕組みづくりが重要である。

##### ○「活動」を共有する取組は継続性が高い

今次災害による被災者は、従前集落から避難所、仮設住宅を経て移転先住宅団地へと居住環境が移り変わるため、ハードによる場の創出のみならず、ハードとソフトを組み合わせ、住民が共有できる活動を創出する取組を進めることで、柔軟性、継続性が向上し、住居移転等にも対応可能となる。

### ○伝統的祭事は特にコミュニティ形成に効果大きい

集落移転に伴う地域コミュニティの再生にあたっては、当該地域の伝統的祭事を再生する活動が取組の大きな要素となり得る。また、震災後に実践されている新たなコミュニティ維持・再生の取組を地域の文化として成長させていくことも期待される。

## ②「活動」の実施には地域資源を有効活用する

コミュニティ維持・再生の取組には、地域に存在する人や物等の資源を有効に活用している事例が多くみられる。これらは、既存の資源や仕組みを活用しているため、取組開始がスムーズであり、取組コストの低減にもつながると考えられる。

## ③地域資源の発掘には外部の目を活用する

取組の実施には、地域住民のみでは解決できない課題も多いことから、地域に眠る資源の発掘に第三者の視点を活用したり、取組実施に必要な専門的な知識や技術などに外部専門家の支援を活用しながら、取組を進めることが大切である。特に、被災に伴い転居を繰り返し、居住環境の変化やコミュニティの分断が余儀なくされる状況にあっては、マンパワーの不足を補い、客観的に地域の状況や課題を見つめるため、外部人材を積極的に活用する必要がある。

## ④住民の意欲（閉じこもりがちな高齢者のやりがい・生きがい）の醸成が大切

取組を継続させるためには、住民が取組へ参加する意欲を醸成することが重要である。「相馬野馬追」「大沢浜川目コミュニティガーデン」「手仕事アトリエさざほざ」などでは、伝統的祭事、農作業、グッズ製作などを通じて住民、特に高齢者や女性が楽しみながら、やりがい・生きがいを得られ、取組に参加する動機づけや元気を取り戻すきっかけになっている。

## ⑤コミュニティ外とのつながりが更なるやりがい・生きがいとなる

「すばらしい歌津をつくる協議会」「手仕事アトリエさざほざ」「りくカフェ」などでは、ボランティアや外部団体との交流・触れ合いや製品購入者とのつながりにより、自らの取組の意義を再認識することになり、更なるやりがい・生きがいとなっている。また、交流・触れ合いにより、ボランティアや外部団体がリピーターとなり、地域の支援を継続することにもつながっている。

## ⑥成果が利益を生む好循環が取組の継続となる

「すばらしい歌津をつくる協議会」「手仕事アトリエさざほざ」などは、取組の成果である物品の販売を行っている。取組を通じて売上・収入を得ることで、参加している住民が「社会とつながる喜び」を得て、やりがい・生きがいを醸成することとなり、取組の継続につながるようになる。

また、長期にわたる継続性が求められる取組の場合は、取組の進展に応じて、補助金等への依存度を減らし自立性・継続性を高めていくため、付加価値の高い商品を作るなど、成果が利益を生むほどの好循環を創り出す工夫を図っていくと良い。

## ⑦後世への災害教訓の伝承

### ○地域コミュニティや教育の場における防災文化の醸成

事例調査では、明治・昭和三陸地震津波で大きな被害を受けたにも関わらず、その恐ろしさを十分に伝えきれていなかったとの指摘があった。釜石市や大船渡市の取組などから、学校で

の防災教育やコミュニティ活動の中における防災・避難訓練や災害教訓の伝承を防災文化として醸成していくことが重要と考えられる。災害の記憶は徐々に風化していくものであり、外部人材なども活用しながら、災害の教訓を絶対に忘れないための工夫を図る必要がある。

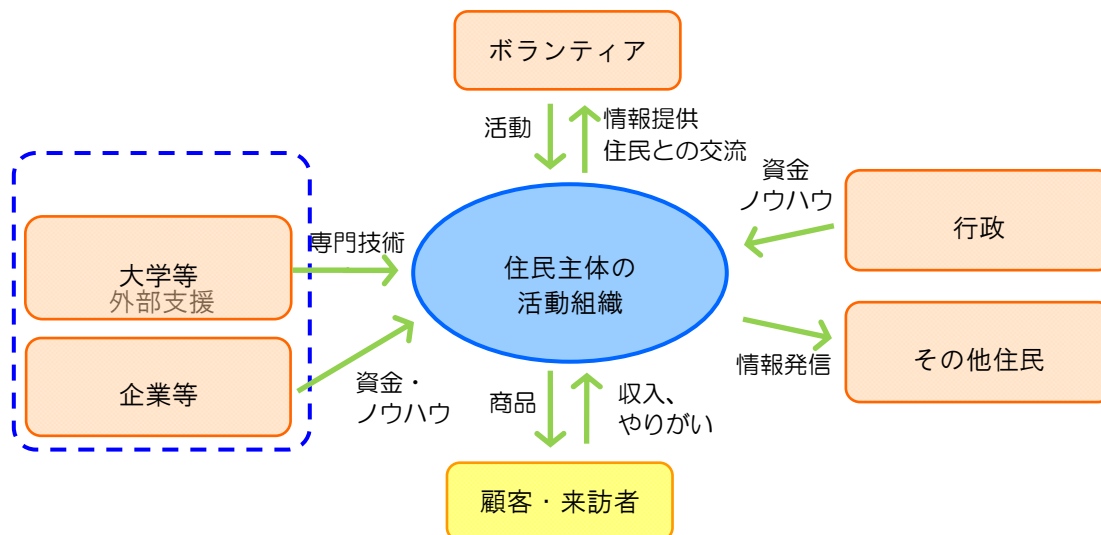
#### ○今次災害での失敗経験の伝承が必要

東日本大震災の被災集落では、多くの教訓、失敗談がある。それらをまとめて後世に伝えることは、今を生きる人の務めである。

### (2) 望ましいネットワーク相関図

本調査の成果を踏まえ、被災集落における取組について、コミュニティ維持・再生に効果的で継続性の高い、望ましいネットワーク相関図を例として以下に示す。

- ・取組主体は地域住民が中心となる
- ・行政は、資金やノウハウの提供等の支援を行う
- ・企業や大学などの外部支援者は、資金・ノウハウのみならず専門的な知見や技術で取組を支援
- ・ボランティアなどの個人支援者へは、その活動に対して、地域の情報や住民との交流の機会を提供することが重要
- ・顧客・来訪者への商品・サービスの提供により収入を得るとともに、やりがいを感じてもらうことが重要



望ましい関係者間のネットワーク相関図の例