

住民の声反映した移転事業

手間をかけた福島県新地町の取り組み

共同通信仙台支社編集部

所澤新一郎



1. はじめに

東日本大震災の被災地で「行政が意見を聞いてくれない」という住民の嘆きをよく耳にする。自治体自身が被災や移転も強いられた甚大な災害であり、多くの職員も被災した。圧倒的に不足する職員数でこれまでと桁違いの予算を扱い、国や県との調整に追われ、議会対策や予算上の期限に配慮しなければならない。職員の多くは疲弊している。

そうした事情を割り引いても、先が見えない住民の不安を解消したり、ともに再建を進めたりする姿勢が欠けていると感じる場面は多い。住宅再建をどうするかといった重要な問題も、アンケートで済ませる自治体がある。住民との対話を高い優先順位に置いていない対応は、震災前からの姿勢の反映かもしれない。

過去の自然災害では、自治体と住民が曲折を経ながら信頼関係を構築した事例があった。両者をつなぐ専門家や中間支援組織も重要な役割を果たした。住民の意向を十分に酌んで再建を手助けした地域は、その後の住民の「納得度」が高いと感じてきた。

東日本大震災で、福島県新地町はきめ細かい住民対応を重ね、手間をかけたといえる数少ない地域である。防災集団移転促進事業（以下、防集）を中心に、経緯を見てみたい。

2. 新地町の概要と被害

新地町は福島県の東北端に位置し、東側が太平洋に面している。東西 7.2 ㎞、南北 6.5 ㎞で、震災直前の人口は 8387 人。東北では比較的温暖な気候で、シンボルの鹿狼山はじめ豊かな自然で知られる。

2011 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分に発生した東北地方太平洋沖地震で新地町は震度 6 強の揺れに見舞わ

れた。午後 3 時 40 分の大津波で、町面積の 5 分の 1 に当たる約 9 平方^{キロ}が浸水した。犠牲者は 116 人で、住宅約 600 戸が全半壊した。JR 常磐線の線路や、海岸の主要地方道相馬亘理線が流失、新地駅は全壊し「町の骨格が崩壊した」（町復興計画の表現）。避難者は一時、1500 人以上に達した。

東京電力福島第 1 原発は約 50 ㎞の距離にあり、除染が行われて町内の空間線量は 13 年 12 月現在、毎時 0.05～0.27 ^{マイクロ}シーベルトと福島県内では比較的低い値を示している。

2012 年 1 月に決定した第 1 次の新地町復興計画は基本理念として「やっぱり新地がいいね」「自然輝き笑顔あふれる 町再建」とうたった。重点事業として①住まい再建②新地駅まちなか再生③再生可能エネルギー活用④海のあるまち再生⑤低レベル放射性物質の除染—の 5 つを挙げた。

3. 新地町の復興の特色

（1）仮設住宅は元の集落単位

被災の数日後、ばらばらの避難所に分散した住民側の提案で、元の集落ごとに避難所が再編された。

仮設住宅は町内 8 カ所に設けられ、計 573 戸が基本的に元の集落単位で入居した。抽選はしておらず、元のコミュニティが維持された。抽選で多くの仮設に離散し、元の集落住民同士で集まることがままならない他地域と違い、日常から今後を話し合えた環境の意味は大きい。入居後、住民の多くの移転意向を確認し、再建策が固まった。

（2）移転先も地域性維持

国の防集制度に沿って、集団移転先として中心部や周辺の丘陵地など計 7 カ所（作田東、作田西、岡、

雁小屋、雁小屋西、富倉、大戸浜)を選定した。住民感情に配慮して造成着手は12年末、7カ所一斉に始めるという周到さだった。

7団地は広さ約1~6[㍓]で、移る世帯数は6~84前後。計152区画の宅地と66戸の災害公営住宅を整備する。

14年1月現在、一部地区は造成工事が終了し、住民への引き渡しを経て住宅再建工事が相次いでいる(写真1)。待望の入居を済ませた人は「早く入りたかった」と笑顔を見せた。



写真1 集団移転先の団地での住宅再建工事

移転先を複数の地区から選べるようにしつつ、元の集落でまとまって移れるような宅地整備にした。経済的な事情などから住宅を再建できない世帯も、併設される戸建て災害公営住宅に入ることができる。震災前からの知り合いと、ともに「新たなまち」で暮らせるような配慮をした。

なお、被災世帯の中には、集団移転を選択せずに中心部の災害公営住宅に入る世帯が約40あり、独自に自宅を再建する世帯も約80ある。

(3) 住民持ち込み型の団地も

町は当初、集団移転先として5団地で検討した。これとは別の場所で、まとまって移転を望む住民が出てきたことから、富倉(8戸)と雁小屋西(6戸)の両団地を追加し、計7団地とした。(写真2)。



写真2 住民持ち込み型の団地での造成工事

いわば住民持ち込み型の団地であり、「終(つい)のすみかなのだから、できるだけ希望に応じてあげたい」(加藤憲郎町長)という柔軟な姿勢で実現した。

防集の適用対象が従来「10戸以上」だったのが、東日本大震災は「5戸以上」に緩和されたのを効果的に運用したケースである。加藤町長は「5戸以上ならいいよ、と言っていた」と振り返る。

宮城県では、住民が独自の集団移転先を希望したのに対し、自治体が「既存の計画で十分」と応じず、住民が落胆した事例がある。対応の違いに嘆息せざるを得ない。

(4) 敷地坪面積はニーズに応じて

東日本大震災の被災地では震災前、広い敷地を抱えていた家が多かった。漁業や農業に従事し、3~4世帯同居で車は3~4台所有という世帯も珍しくない。新地町も従前の敷地規模は平均202坪であった。

防集は、移転先の平均宅地面積を「100坪以下」としている。「平均」なのだが、そのまま「上限100坪」と運用する自治体が多い。例えば福島県相馬市はホームページのQ&Aで、「最大100坪では狭いので敷地を広くしてほしい」という質問例に対し「現行制度では、宅地の敷地面積は最大で100坪となっています。」と示している。

しかし、地方には大都市部と違うライフスタイルが

ある。今回の被災地各地で「100坪」問題に対する不満は、今もくすぶっている。

「広い敷地を確保したい」。要望に応え、新地町は100坪を超過する部分は住民に購入・負担してもらい、事業の対象外とすることで制度と折り合いを付けた。このため集団移転先の図面は区画ごとに「170」「130」「70」などばらばらの坪面積が並んでいる。各世帯の事情に合わせた広さである。

いったん申し込んだ坪面積の変更にも柔軟に応じた。被災から1~2年すれば生活事情も変わる。広めに確保しても、資金との兼ね合いから後になって削りたいという声は当然出るだろうし、逆もあるだろう。家族間の意見が食い違い、数字が変わることもあろう。住民は揺れ動くのである。このため変更したい住民は役場を訪れて従来の希望面積を消し、新たな坪数を書き込んだ。その都度、役場は図面を修正した。

(5) 買い取り価格の早期提示と移転先の早期買収

移転資金の工面と直結するため、被災した宅地をいくらかで買い上げてもらえるのかを住民は気にしていた。わが家再建を考えようにも原資となる買い取り価格が示されないと具体的に動けない。筆者は過去の被災地でも、価格提示が転機となって住民の背中を押し、電卓片手に考えるようになった例を目にした。

新地町はこの判断材料の提示が県内で最も早かった。過去の事例を参考にして独自に算出し、国の第三次補正予算成立や防集の制度化が明確になったことを受けて12年1月、買い取り単価を集落ごとに示した。事前に国土交通省と相談し「町の判断で進めて構わない」と調整済みだった。住民側から価格に対する目立った不満はなかったという。これにより、集団移転先に移るかどうかの意向調査も進んだ。

特筆すべき点として、移転先の用地買収の速さも挙げたい。12年9月からわずか1カ月で、7団地計約17㍻の地権者90人と手続きを終えた。

今回の震災で、各自治体が苦しんでいる壁の一つが用地買収である。山林や丘陵、水田などが多い広大な土地に多数の地権者がいて交渉が難航しており、過去

の相続手続きが未了の土地も多い。応援職員らも投入して膨大な作業を費やしている。筆者が会った宮城県のある地権者は「多くの人が出てくると、ゴミ出しのルールを守らないなど風紀が乱れる」と「新旧、住民のあつれきを懸念していた。受け入れ側への配慮も重要といえる。

新地町では、11年末という早い段階から、団地候補地の地権者や地区長と懇談会を開き、団地の必要性を訴えて用地買収の協力を要請した。

地権者との交渉や、判を押してもらった作業は、基本的に生え抜きの職員が担った。応援職員らに丸投げしなかった姿勢も早期完了につながったと筆者はみる。「顔見知りで小さいころからお互い知っている地元職員がお願いするしかないと思った」と加藤町長。被災した人たちの新たな土地を、どうか提供してほしいという要請は、同じ町民の地元職員だからこそ伝わる熱意があったのではないか。

(6) きめ細かい住民対応

各地の自治体は、防集の需要把握に苦勞している。当初は集団移転先を希望しても、造成等が進まない展開に「いつまでも待てない」と離脱し、自力で自宅を確保する動きが後を絶たない。計画の「下方修正」を余儀なくされており、住民の意向を正確に把握することが課題になっている。それには自治体側が現状や展望、再建の選択肢を住民にきちんと伝え、情報を共有する努力が欠かせない。

新地町は仮設住宅の入居直後からアンケートや懇談会、個別相談会を繰り返し実施してきた。元の集落ごとに同じ仮設でまとまっていたことは大きな意味を持っていた。役場の円滑な意向確認にも寄与したが、住民が「このまま、顔見知りの人たちと次の移転先へ」とイメージすることができた。

懇談会は、当初は被災集落ごとに開かれ、12年春ごろからは移転団地ごとに対象を変え、再建予定者を集めてワークショップ形式にした。その頻度は住民と向き合ってきたと評価できるものである。

ワークショップでは5~10テーブル程度に分かれ、

移転先の集会所や公園、ゴミ置き場の配置先などについてグループ討議を重ねた。議論の結果、それまでの役場の方針を変えることもあり、例えば取り付け道路は東西から南北方向に変更した。

ファシリテーターは町職員、記録係はコンサルタントという組み合わせで、開催するたびに移転先ごとの「新たな住宅団地計画懇談会かわら版」を発行、情報共有を図った（写真3）。



写真3 かわら版の一例

開催する際、町は「かあちゃんも連れておいで」と住民に呼び掛けた。このため夫婦の参加も多く、役場内では「参加率120%」と語り継がれている。東北の沿岸被災地では、住民の意思と言いながら、声の大きい一部の男性高齢者や長老等の一声で事が決まることも多い。当初は代表による懇談会形式を検討したが、結果としてワークショップ形式により、多様な層が関わる事ができた。

「必ず参加者全員に発言してもらおう」「他人の意見を否定しない」といったルールを決め、特定の人の意見が幅を利かせないように配慮した。「自分の意見が聞いてもらえて楽しい」と参加を楽しみにしていた高齢女性もいたという。

移転先の現地見学会開催や、女性建築家による住宅建築相談会といったきめ細かな対応もあった。

個別対応でも、役場でいつでも相談を受け付けていた。復興推進課には相談コーナーの机といすが何組分か用意されており、気軽に寄って相談できる雰囲気であった。住宅関連会社で営業の経験もある加藤町長の「町民はお客様」という考えも影響しているだろう。

（7）地元職員が担ってこそ

重複になるがこの問題を再び取り上げたい。被災地ではよく専門家やコンサルタント、プロのファシリテーターらが司会を務めるワークショップが開かれる。新地町は未経験の若手職員らにその大役を担わせた。加藤町長は「恥をかいてもいい。次の時代を担う若手職員に体験させたかった」と、職員育成の思いを語った。他の被災自治体ではあまり考えられないが、新地町では外部者の視察案内や、町外での講演も若手職員がこなすことがある。

用地買収・地権者の説得という困難な作業も基本的に生え抜きの職員が担った。移転先を筆者に案内してくれた若手職員は途中で住民と何度かあいさつを交わし、場数を踏んでいることをうかがわせた。「住民の意見を聞いて団地をつくりあげたことは間違いありません」という若手職員に敬意を表したいし、そういう職場環境をつくった幹部職員にも頭が下がる。

職員と住民の関係は当初から良好だったのだろうか。若手職員は「震災直後は住民もとげとげしく、時にはきつい言葉も浴びた」と振り返る。「でも、突然すべてを失ったやり場のない気持ちの矛先が役場に向かうのはやむを得ない面があるし、役場が受け止めないといけな部分がある。まずこちらが話を聞いたら、次第に落ち着いてきた」。加藤町長は『俺の不満や意見を役場の連中は聞いてくれた』という感じを持

ってもらえることは大きい」と話す。

被災直後、住民の不安を和らげようと、加藤町長は毎日自ら、防災無線で被害状況や対策を伝えた。時間をかけ、顔が見える関係を築いたといえるのではないか。

(8) 役場支援

町役場を高知、和歌山、三重、長崎県などから派遣された応援の職員も支えた。

復興推進課にスタッフが常駐している(株)地域計画連合は、役場とは震災前から約20年間、都市・住宅関連計画の策定を支援する付き合いがあった。同社は震災直後に国土交通省の直轄調査(市街地復興パターン戦略)を受託し、そのまま役場支援として防集の計画や設計支援を担った。

町の復興計画策定委員会は町民の多様な層が入っていてユニークだが、上村靖司・長岡技術科学大准教授も加わった。新潟県中越地震など過去の被災地支援に携わり、「住民こそ復興の主体」という「ツボ」を押さえているこうした関係者の助言は大きかった。

大規模災害時の専門家やコンサルタントの役割は日本災害復興学会でも議論されてきた。東日本大震災で多くの関係者が関わっているが、意識や、役場・住民との距離感といった点で被災地によって大きな違いを感じることもある。

4. 住民の反応

役場の一連の対応を、住民はどう受け止めているのか。仮設住宅を訪ねると、総じて納得度が高いと感じられた。

多かったのは「仮設と同じように、地域の人と同じ所に行ける」「新しい所も、まわりは知った人たちばかりなのでいいよね」といった声で、コミュニティーが維持されることへの安心感である。高齢の女性は「この年になると、新しく仲良くなるとか難しいから」と漏らした。ほかの被災地では同じ仮設住宅団地に知り合いがおらず、やっと顔見知りになっても再び行われる移転・災害公営住宅の抽選でまたゼロからのスター

トになる人が珍しくない。

災害公営住宅に入る女性は「私は家を建てられないけど、地域の人と同じ所に行けるのでよかった」と笑顔を見せ、集団移転と公営住宅がセットになったことに感謝していた。

150坪の区画面積を確保できた女性は「行きたい所も、広さも希望通りになった」と満足していた。

ワークショップに何回も出た男性は「話し合いを重ねてよかった」といい、別の女性は「役場から無理矢理決められたような感じはないよね」と話した。

まだ仮設住宅暮らしが続いている人たちであり、現状や行政に対する不満も耳にしないうけではなかったが、ほかの被災地でよく聞く「役所が全然顔を出さない」「話を聞いてくれない」という内容とは異質のものであった。先が見えてきたことで、仮設住宅団地の空気も落ち着いているように感じられた。

5. 合併していたら…

平成の大合併前後は、新地町も隣接する相馬市はじめ他自治体と合併するかどうかの判断を迫られた。合併を選択しなかった経緯は省くが、合併していたらこれほどのきめ細かさや、被災3県でトップランナーといえる再建のスピードはあり得なかったと言える。

東日本大震災では、広域合併が進められた被災地で「住民と行政の距離が遠い」「総合支所と役所本庁の意思疎通が不十分」「遅い中心部の再建に周辺も付き合い合われる」といった指摘が絶えない。壊滅的な打撃を受けた旧自治体の行政機能や被災住民を、合併した自治体内の他地区から支えた例もあり、合併のメリットもないわけではないが、多くの場合、災害時の広域合併は否定的なトーンで論じられている。

これまで見てきたように、新地町の取り組みは行政と住民の「顔が見える信頼関係」に基づいている。新地町の場合、より規模の大きな自治体と一緒にいる可能性があったわけで、その道を選択していたらきめ細かな対応は困難だったと推測できる。ほかの旧自治体とさまざまな面で歩調を合わせる必要もあったら

う。

新地町ではコミュニティー維持のため集団移転先に戸建ての公営住宅併設といった配慮がなされた。しかし、ほかの被災地では同様の措置を求めた地区に対し、「中心部でそれができないので公平性の観点から認められない」と自治体が応じない地域がある。合併していたら、合併先との兼ね合いから柔軟な発想が奪われることもあるかもしれない。「合併していなくて、よかった」。多くの町職員がしみじみと語っている。

6. まとめ

集団移転を中心に新地町の取り組みを概観した。決してスピード優先ではなく、意向を慎重に探りながら住民に納得してもらえるように進めた結果であり、図らずも「急がば回れ」を示した。

ただ、「住民のニーズは何か」という根幹を押さえているから、国とも調整して被災宅地の買い取り価格の早期提示を実現したり、地元職員中心に移転先の用地買収を早期に終えたりと、時には大胆にアクセルを踏むメリハリの効いた対応ができたといえる。先を読んで、地権者対象の懇談会を開くなど環境整備を進めたことも驚きだった。

住民こそ主役と認識しているから、住民が求める坪面積や独自の移転先も、制度を効果的に使って柔軟に応じた。筆者は新地町の取り組みについて、かつて「オーダーメイドの再建」という見出しの記事を書かせていただいたことがある。加藤町長は「100人いれば100の考えがある。町民の考えを知ることが原点だった」と振り返っている。

新地町は13年12月現在、人口7,973人で震災前に比した減少幅は4%台と、周辺自治体に比べて流出者の少なさが際立つ。これまで述べたような行政の姿勢と、住民がとどまるような土壌と関連があるのか興味がわくところである。

なぜ新地町でこうした対応が可能だったのか。要因を考えてきた。町内外の関係者からは「町の規模が小さかったから」「15行政区と役場で顔の見える関係が

できていた」「住民の自主的な活動が盛んな地域だった」「コミュニティーの結束が高い地域だった」「町の事業経験が豊富だった」「いいコンサルが入ったから」「幹部や職員が優秀だった」等の事情や背景を耳にした。

個々の指摘はその通りで、うなずけることばかりであるが、完全に納得できたわけではない。同様の背景を抱える被災地域はほかにもあって、特有の事情とはいえない気がするし、そうした地域が新地町のような道を歩んでいるとはいえないからである。

理由探しは尽きないが、行政があまり「偉そう」でなく、体面にこだわらずに「聞く耳」を持つ姿勢や、手間をかけることをいとわない対応、ニーズ実現のために知恵を絞ろうとする姿勢は震災前からあったようである。役場職員に「分かる」人がいただけではなく、長い時間かけて住民と役場で育まれた土壌なのかもしれない。

また、昨今もてはやされる首長の強烈なリーダーシップ、トップダウンの指示といえるものもなかった。現場の声やニーズを聞いて積み上げる姿勢だから、職員は萎縮することなく、明確な問題意識を持って対処していると感じた。地方自治とは何かという問題もあらためて考えさせられた。

謝辞

新地町の加藤憲郎町長や鵜田芳文課長はじめ復興推進課の方々、平間正光課長はじめ企画振興課の方々、地域計画連合代表取締役の江田隆三氏、長岡技術科学大学の上村靖司准教授には大変お世話になった。新地町仮設住宅の方々も貴重な時間を割いて対応して下さった。記して感謝します。

参考文献

- 1) 広報しんち、2011年7月号ほか
- 2) 新地町役場復興推進課発行「新たな住宅団地計画懇談会かわら版」各地区版、2012年
- 3) 江田隆三「新地町における防災集団移転等の経緯」季刊まちづくり 39 1307、学芸出版社、2013年
- 4) 室崎益輝・幸田雅治編著「市町村合併による防災力空洞化」ミネルヴァ書房、2013年
- 5) 新地町復興推進課長鵜田芳文「新地町の防災集団移転」2013年
- 6) 2013年7月18日福島民報など筆者記事