東日本大震災からの市民活動、これまでとこれから

気仙沼の一例

一般社団法人気仙沼まちづくり支援センター
代表理事 塚本　卓（つかもと　たかし）

１．はじめに　～あの日のこと～

2011 年 3 月 11 日（木）14 時 46 分、気仙沼市の高台に位置するリアス･アーク美術館の職員として学芸補助を担当していた私は、主任学芸員（当時）とともに収蔵庫で作業している最中にその時が訪れた。強烈な揺れに、「とうとう来たか」という思いが強かった。経験したことのない長さの揺れが収まった後に、来館者の安全を確認しながら屋外に避難した。そして、“津波”の襲来を危惧しながら、海面は目視できない環境ではあったが、眼下に広がるまち並みを注視していた。防災無線がけたたましく大津波が押し寄せてくることを告げ続けていた。美術館の駐車場には続々と避難の車が詰めかけていたが、中には、まちへ戻る車も少なからずあった。15 時を過ぎて、第一波到達の報。海岸線のあるあたりに目をやると、一面に茶色の煙が舞い上がっていた。

インフラが寸断された状況で、火災が発生し闇夜を赤く染める光景を見つめながら美術館で一夜を過ごし、まちの惨状を目の当たりにするのは翌 12 日であった。慣れ親しんだ景色はどこにも存在しないありさまに打ちのめされていたが、同時に「気仙沼」回復のために尽くすことが生まれ育った地へのせめてもの恩返しという思いが沸き上がっていた。

あの日から 10 年。自身の活動で重要であったと思われる初動対応を中心に振り返りながら、災害からの回復に市民活動がどのように寄与したのか、また、課題はどこにあるのかを考察し、これから必要となることは何かについての所感を述べたい。

２．できることを考え実践する

（１）記録と記憶を残す　リアス・アーク美術館職員ーボランティアとして（～2011 年 4 月）

初めに携わったことは、美術館＝博物館の使命（歴史や美術、科学技術、自然や動植物などに関する資料を収集し、調査研究によって資料の価値を明らかにして、その価値をわかりやすく社会に発信する）遂行であった。直後から記録を開始してはいたが、3 月 23 日からは、公式に気仙沼市長の任を受け、学芸係の職員 3 名が被害の調査と記録を行うこととなった。私もその補助として 3 月末日までは職員の立場で、美術館の休館決定に伴い失職した後はボランティアとして 4 月末まで活動を共にした。

活動目的やその経緯は、リアス・アーク美術館ホームページ[1]に詳しい。また、成果は「東日本大震災の記録と津波の災害史」として常設展示され、図録としてまとめられている。

記録のためにカメラを向ける先には、そこに家があったであろう場所で作業する方の姿がある。記録を残す重要さは理解していても、直接手伝いができない後ろめたさがついて回っていたのも事実である。この思いが次の行動につながることとなった。

写真 1　気仙沼市片浜地区（2011 年 3 月 12 日著者撮影）

なお、調査活動では基本的に津波被害を受けた当事者に対してのヒアリングは行っていない。目の前に広がる現実を調査に赴いた職員それぞれが、ありのままを記録したものである。

（２）市民活動団体職員として

①人をつなぐ　一般社団法人気仙沼復興協会福祉部の活動（2011 年 7 月～2013 年 3 月）

美術館の活動を離れてからは、知人の被災家屋政争の手伝い等をしながら、自分にできることを考える日々が続いていた。

そんな時、「一般社団法人気仙沼復興協会[2]（以下、KRA とする）」という団体の求人広告が目に入る。それは、気仙沼市で建設された、グループホーム 3 戸を除く 90 の応急仮設住宅団地（以下、仮設住宅とする）に抽選のうえ入居した住民の孤立を防ぎ、自立を促す新たな地域コミュニティ作り支援を行うという、気仙沼市の委託業務を実施する新たな部署「福祉部」立ち上げに必要な職員募集であった。

もしかしたら自分にできることがそこにあるかもしれないとの思いから、応募し採用されたことから、市民活動の世界に身を置くこととなった。（KRA は、2019 年 3 月から「気仙沼市東日本大震災遺構・伝承館[3]」の管理運営業務を行っている。）

活動開始時（2011 年 7 月）の福祉部職員のほとんどが津波による住居被害を免れてはいたものの、震災で仕事を失った、支援の経験もほぼない者が中心であった。しかし、幸いだったことは、東日本大震災を機に国内活動を開始した兵庫県神戸市に拠点を置く国際 NGO 団体「特定非営利活動法人 SEEDS Asia[4]」が、ニーズ調査の実施過程で KRA と出会い、協力関係にあったことであった。そして、SEEDS Asia の現地駐在員と事務所をともにして、阪神・淡路大震災の際に交流促進効果のあったという「お茶会（茶話会、気仙沼では“お茶っこ”と言う）」を実施することから KRA 福祉部の活動が始動した。

活動の入口がお茶会という、特別なものでなかったことが、職員の負担を多少なりとも和らげていたように思う。開催前に仮設住宅の状況調査（環境、住民の様子、イベントの開催状況等の確認）を十分に行った上で、団地全戸に告知チラシを配布。その後、敷地の一角にテントを張らせてもらい、外にいる住民に声をかけ、来てくれた方に飲物と茶菓子を提供し、話を聞くことに力を注いだ。そこから、同席した住民間の接点を見つけてつなぐ。何気ない会話に潜む課題を聞き逃さず、できる限りその場で関係機関につなぐ。必要と思われる情報を提供する。この積み重ねが信頼を生むこととなり、何もないお茶会に住民が集まるようになっていった。

人が集まるという評判から、活動を共にさせてほしいという問い合わせも舞い込むようになり、支援活動がつながる場としての機能も有するようになった。これも、当初は弱点と考えていた経験のなさが、住民にとって必要な活動ができる団体（個人）を受け入れる余地となり、結果として場づくりができたと考える。ある時耳にした「このお茶会は何もないのが良い…」という呟きは、最高の誉め言葉として受け止めている。

それでも、津波被害は受けていないが“被災者”でもある職員が仮設住宅で支援活動をすることは、大きく心理的な負担を伴うものであった。

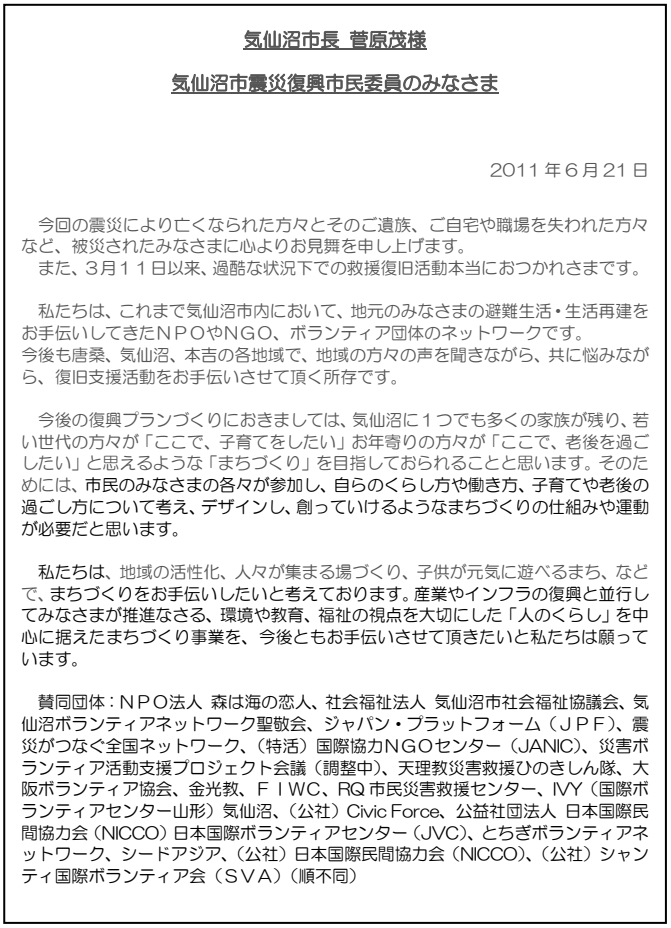
大切なものを失った方々が涙ながらに吐露する思いには、かけてあげる言葉もないまま、ただただ耳を傾けるのみ。「あなたたちは家があるのか？」「給料をもらっての仕事なのか？」そんな住民からの何気ない言葉が圧し掛かる。1 日の活動を終え、事務所に戻った職員の表情は暗く疲労にまみれ、言葉もないような状態がしばらく続いた。しかし、その負担軽減策も SEEDS Asia からもたらされた。精神保健福祉士を講師に招いての研修会、心理カウンセラーの職員個別相談会による職員向けの心のケアが、早期に行われたことで心的負担が軽減された。その他にも、コミュニティペーパーの作成提案や、災害支援活動経験者の講話等の機会を提供されたことは、未経験の事態に対処する術を持ち合わせない我々の大きな力となった。

特に重要だったことは、SEEDS Asia の駐在員が活動内容を強制せず、選択肢としての提示にとどめていたことである。自分たちで考える余地を残してくれたことが、その後の主体的活動思考に役立ったと考える。

一方で、活動により新たな課題を生じさせることになったという反省もある。お茶会という性質上、参加者の多くは女性が中心で男性が参加する機会となりにくかった。また、活動を重ねて行くほどに集まる人が固定化し、新規で参加しづらい空間となったこと、職員も参加する住民とのつながりが深くなるに従い、来ていない住民への意識が薄らぐ傾向があった。仮設住宅団地支援は手厚いものであった一方、自宅を修繕して生活する住民・民間賃貸住宅借り上げによるみなし仮設住宅住民等の支援格差を生じさせてしまったこと、既存住民との交流を十分に生み出せなかったこと。そしてこれらは、10 年経った今でも、住民交流の障壁として少なからず残っている。

②団体をつなぐ　― 気仙沼 NPO/NGO 連絡会 ―（2011 年 6 月～継続中）

気仙沼では、気仙沼市社会福祉協議会、気仙沼市危機管理課が、ともに津波による建物被害を受け混乱状態にあったが、いち早く現地入りした「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議[5]（大阪ボランティア協会[6]職員）」、「シャンティ国際ボランティア会[7]」、「日本国際ボランティアセンター[8]」といった外部支援 NPO/NGO 団体の活動が、災害ボランティアセンターの立ち上げ（3 月 28 日）と、運営の支えとなり、その初動活動が NPO に対する信頼を生むこととなった。行政、社協、自衛隊、NPO 間では炊き出し等の支援調整も行われていたが、引き続き、生活再建に向けた長期の支援が必要となる状況であることから、更なる活動調整と情報共有をする団体間の緩やかな連携の場が必要ということになった。また、住民に向けて、支援団体の活動を認識してもらうことが重要と考えたことから、6 月 21 日に開催される「第 1 回気仙沼市災害復興市民委員会[9]」に『活動趣意書（図 1）』を提出することとなった。その内容を取りまとめるために、6 月 17 日に団体が参集し開催されたものが「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」で、連携の場が誕生した。（気仙沼市は、特性の異なる 3 市町（旧気仙沼市＋2006 年に唐桑町＋2009 年に本吉町）が合併してできたこともあるため、以前の地域単位で会合が行われた。5 月 13 日に唐桑で開催された会合、「唐桑ボランティア団」を皮切りに、6 月 17 日の気仙沼旧市街を中心に全域を包括する「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」、6 月 20 日には本吉で「もとよしボランティア連絡会」が開始された。2021 年まで継続開催しているのは「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」のみである。）



気仙沼市長 菅原茂様

気仙沼市震災復興市民委員のみなさま

2011 年６月 21 日

今回の震災により亡くなられた方々とそのご遺族、ご自宅や職場を失われた方々など、被災されたみなさまに心よりお見舞を申し上げます。
また、３月１１日以来、過酷な状況下での救援復旧活動本当におつかれさまです。

私たちは、これまで気仙沼市内において、地元のみなさまの避難生活・生活再建をお手伝いしてきたＮＰＯやＮＧＯ、ボランティア団体のネットワークです。
今後も唐桑、気仙沼、本吉の各地域で、地域の方々の声を聞きながら、共に悩みながら、復旧支援活動をお手伝いさせて頂く所存です。

今後の復興プランづくりにおきましては、気仙沼に１つでも多くの家族が残り、若い世代の方々が「ここで、子育てをしたい」お年寄りの方々が「ここで、老後を過ごしたい」と思えるような「まちづくり」を目指しておられることと思います。そのためには、市民のみなさまの各々が参加し、自らのくらし方や働き方、子育てや老後の過ごし方について考え、デザインし、創っていけるようなまちづくりの仕組みや運動が必要だと思います。

私たちは、地域の活性化、人々が集まる場づくり、子供が元気に遊べるまち、などで、まちづくりをお手伝いしたいと考えております。産業やインフラの復興と並行してみなさまが推進なさる、環境や教育、福祉の視点を大切にした「人のくらし」を中心に据えたまちづくり事業を、今後ともお手伝いさせて頂きたいと私たちは願っています。

賛同団体：ＮＰＯ法人 森は海の恋人、社会福祉法人 気仙沼市社会福祉協議会、気仙沼ボランティアネットワーク聖敬会、ジャパン・プラットフォーム（ＪＰＦ）、震災がつなぐ全国ネットワーク、（特活）国際協力ＮＧＯセンター（JANIC）、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（調整中）、天理教災害救援ひのきしん隊、大阪ボランティア協会、金光教、ＦＩＷＣ、RQ 市民災害救援センター、IVY（国際ボランティアセンター山形）気仙沼、（公社）Civic Force、公益社団法人 日本国際民間協力会（NICCO）日本国際ボランティアセンター（JVC）、とちぎボランティアネットワーク、シードアジア、（公社）日本国際民間協力会（NICCO）、（公社）シャンティ国際ボランティア会（ＳＶＡ）（順不同）

図 1　NPO・NGO の『活動趣意書』

ところで、仮設住宅団地の情報は、市のホームページ等にも掲載され、所在地が明白であったこともあり、

内外問わず多くの支援者が絶え間なく活動していた。特に大規模仮設住宅では、限られた時間の中で、少しでも多くの住民に支援を届けようとする遠方からの単発支援活動が集中した。このような動きについて、事前調査だけでは十分に把握できず、その活動が重複することで住民負担となり、大きな課題となっていた。

活動開始から 1 ヶ月を過ぎた頃、SEEDS Asia の駐在員から「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」（以下、連絡会とする）の存在を知らされ、参加することとなった。

当初は、そこで扱われる情報量の多さと白熱した議論にただ圧倒されるばかりではあったが、どのような団体がどこで何をしているかを知ることとなり、活動の重複という課題を大幅に解消できたのである。その上、活動経験の浅い我々にとっては、支援の在り方、“誰のために何を目的として活動するのか”、を学ぶことのできる重要な場となった。さらに、NPO/NGO 団体の活動調整のみならず、次々に実施される新たな被災者支援業務の役割分担を現場レベルで行い、住民負担を軽減に取り組んだ。（図 2 参照）

また、津波被災者の生活再建に向けた環境を整える一環として、仮設住宅団地の課題解決に関わる行政部署を横断的に集めた会議開催（仮設住宅分科会：14 回開催）も行った。

このように、組織の枠を超えた協力体制を築けていたことは大きく、KRA のお茶会においても、連絡会を通じて、他団体とともに問題解消のアイディア共有し、協力を仰ぎながら活動を行っていた。

2011 年 9 月からは、「防災集団移転事業」の行政説明会が開始されたが、多くの住民から「制度内容がよくわからない。」という声が上がった。そこで、団地単位での説明会開催を行政職員にお願いしたほか、市議会議員や専門知識を有する方を講師として、制度の咀嚼説明会を開催した。それでも、参加者は一部だったため、集団移転制度の理解に差異が生じ、計画決定後に離脱者が出る遠因となった可能性もある。

さらに、地域を二分するような大きな問題となる計画が 2012 年 6 月から開始された説明会で露わとなる。

それが、「防潮堤建設計画」である。

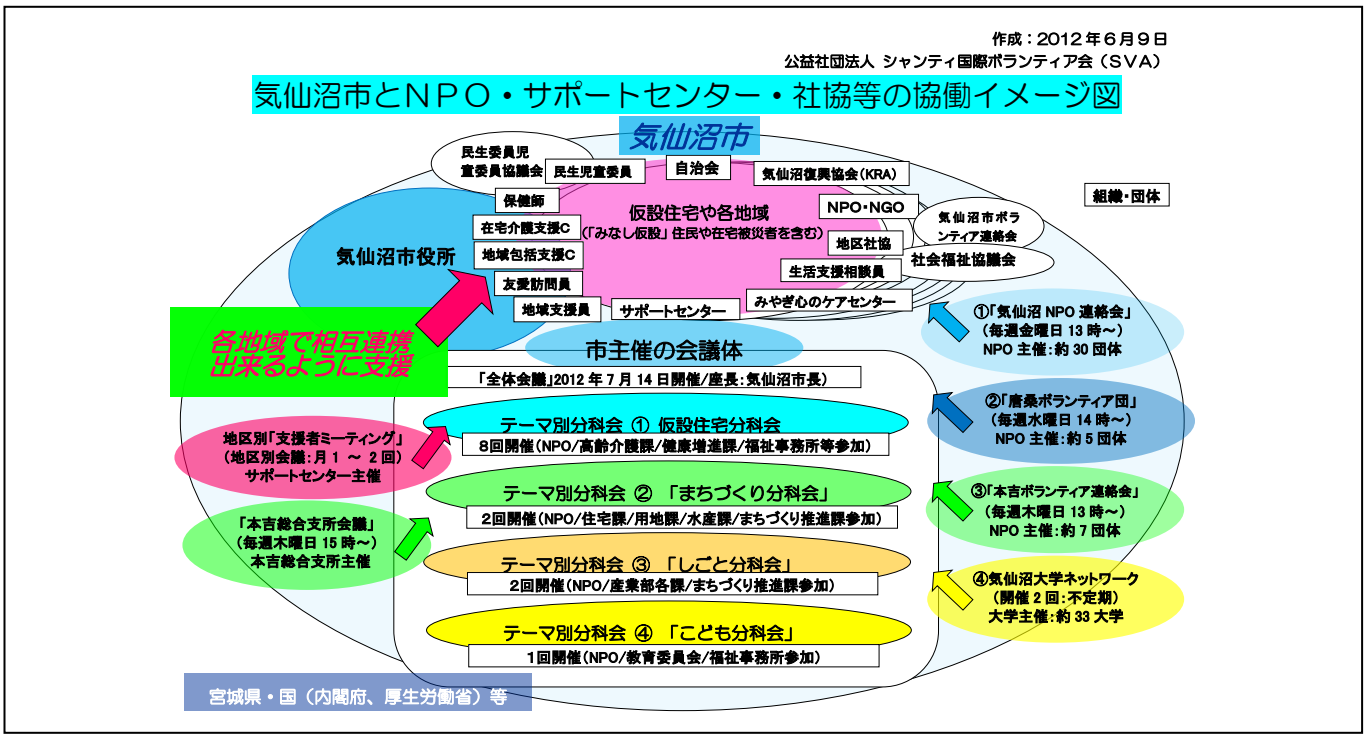


図 2　協働イメージ図

③思いをつなぐ　～防潮堤を勉強する会～（2012 年 8 月～2013 年 12 月）

「海と生きる」。これは、気仙沼市震災復興計画のキャッチフレーズで、市民・出身者から募集した中から、2011 年 9 月 24 日の「第 12 回気仙沼市震災復興市民委員会[10]」で決定されたものである。

これまで幾度となく津波に襲われながらも、海の恩恵を受けながら生きてきたこの地に住む者にとって、眼前に海が広がっていることが当たり前という思いがある。1960 年のチリ地震津波の被害後から防潮堤の整備は進んだが、それでも海が見える高さとなっているところが主であった。

ところが、2011 年 6 月に「中央防災会議」が津波防災対策のひとつとして、堤防復旧の基本方針に基づき設計・提示したものは、復旧という言葉に似つかわしくない巨大なものであった。

気仙沼市では 2012 年 6 月より行政による住民説明会が地域を分けて開催された。その周知方法は、市のホームページによる告知や対象地域の自治会長経由が主であったが、住民の多くはばらばらの仮設団地に入居している等で連絡困難な状況にあり、住民周知が十分とは言い難いものであった。結果、地権者・地元の有力者・漁業関係者等が主な参加者となっていた。

勿論、行政の説明会＝決定事項の報告ととらえ、出ても仕方がないものとする住民や、計画そのものに興味がない住民もいたことは付け加えておく。

そのような状況下で行われた住民に対する説明は、「高さは T.P.（Tokyo Peil の略：東京湾の平均潮位をもとに定められた全国の標高の基準となる海水面の高さ）何 m で、L1（数十年～百数十年の頻度で発生する津波）対応」で設計された等、多くの住民にとって聞き馴染みのない用語が飛び交い、提示期限までに計画決定しないと「予算がつかなくなる」、決定しなければ「まちづくりができない」かのようにとらえられるようなものであった。その内容に違和感を抱く住民からの質問に対しても、「命や財産を守るために必要」との返答に終始し、意見が出なければ異論がないものとして計画を進めるというもので、計画ありきにも感じ取れるようなものであった。

説明会に参加し、その方針と計画決定のプロセスに強烈な危機感を抱いた住民有志が発起人となり、「防潮堤を勉強する会[11]」が設立される事となった。

活動目的（抜粋）は以下となる。

『現在（2012 年当時）、進められている防潮堤計画について、正しい知識をもとに市民が納得して進められるよう、その根本となる法的根拠や行政の基本方針、根本的なルール、決定・建設のスケジュールなどの基本情報を整理し、各地区における情報を交換することにより、それぞれの地区住民そして市民の多くが将来に向かって納得のいくまちづくりを実現するためのベースとなることを目的とする。』

2012 年 8 月に「第一回発起人会」開催。以降、2013 年 4 月まで、1 人でも多くの住民が制度や用語・専門家の研究成果・他地域の事例・その功罪を学ぶ機会となる「勉強会」を計 14 回（図 3）実施した。

賛成か反対かの二元論ではなく、話し合いによる住民間の合意形成の一助となり、さらには、その意見が反映された設計となるよう、行政との歩み寄りによる解決を見出そうとする大きな市民活動となった。

本活動は、計画決定プロセスに及ぼした影響は少なくないと思われるが、浜ごとの住民による意思決定を重視していたこともあり、全ての地域で発展的解決とはならなかった。そこには、再建事情等が絡み、制度を理解した上での冷静、且つ十分な話し合いが必要なことに対して、最初期に予算執行のために計画決定の期限が提示されたことで、それに従わなければ防潮堤ができなくなると思う人が存在したこと、被災の恐怖強く残っており、津波が防げるものであれば話し合いの必要なく建造してほしいという声が大きかったこと、高さが想像できていなかったこと、防潮堤があれば元の場所で住めるとおもっていたこと等が大きくその決定に影響した場所も多い。

「防潮堤を勉強する会」開催表

2012 8/5	Sun	発起人会　15:00～／ワンテン大ホール ①設立趣意書の説明 ②計画案の説明 ③スケジュール案の提示 8/6（月）記者発表　於：市役所記者クラブ
8/8	We d	第１回勉強会　18:00～／魚市場３階会議室 勉強会の趣旨説明 ①「基本的な流れとルール」 ②「議会で取り上げている経緯」
8/14	Tue	第２回勉強会　15:00～／　ワンテン大ホール 「防潮堤、国の考え方と県・市の役割」代議士として考える圏域の最良の方向性 「背後地利用によるパターン別防潮堤の考察」
8/16	Thu	第３回勉強会　1. 13:00～　2. 16:00～／ワンテン大ホール 1-①　市域防潮堤計画の全体像と地区説明会からの課題 1-②　防潮と合わせた防災整備計画について 2-①　浮上式堤防の検証　2-②　パターン別防潮堤の検証 市長との意見交換
8/19	Sun	第４回勉強会　15:00～ ①各地域（６地域）の現在の状況と課題を共有する。 ②浜々の状況についてそれぞれの地域から現状について報告。
8/24	Fri	第５回勉強会　18:00～ ①各地域（５地域）の現在の状況と課題を共有する。 ②浜々の状況についてそれぞれの地域から現状について報告。
8/29	We d	第６回勉強会　18:00～ ①「防潮堤の法的制度・功罪、今後の選択肢の可能性」 ②　支援専門家（合意形成、３D、ﾌｫﾚｽﾄﾍﾞﾝﾁ、CGなど）の紹介、共有
9/3	Mo n	第７回勉強会　18:00～／ワンテン大ホール 「防潮堤を含む復興への議会の取り組みと、今後の勉強会との協働の方法」
9/11	Tue	第８回勉強会　18:00～／気仙沼小体育館 「ワークショップ『守るべきものは何か？』から体感する合意形成」
9/14	Fri	第９回勉強会　18:00～／健康ｾﾝﾀｰすこやか ①　「砂浜地形変化メカニズムと防潮堤の影響」 ②　「奥尻町に学ぶ、防潮堤建設の経緯とその後の影響」
9/18	Tue	第１０回勉強会　18:00～／ワンテン大ホール 「防潮堤とまちづくり、今後の進め方」
9/27	Thu	第１１回勉強会　16:00～／本郷　アーバン 「巨大堤防の検証と国の考え方、津波防災の考え方」
10/3	We d	第１２回勉強会　18:00～／ワンテン大ホール 勉強会のまとめ「分かったことと課題　市長への質問」
10/1 8	Thu	第１３回勉強会 報告会　18:00～／ワンテン大ホール ①　中間報告会 ②　市長との意見交換「防潮堤の各課題への取り組みと、防災のまちづくり」
2013 4/6	Sat	第１４回勉強会　18:00～／市民会館中ホール 大学教授による講義

図 3「防潮堤を勉強する会」開催表

以下、代表的な 3 地域の事例を記す。

■地域住民全てが高台移転した地域：舞根

計画される防潮提の背後地に“守るべきもの”＝生命・財産や避難に必要な道路等がないことから、住民合意の上で防潮堤建設撤回の要望書を行政に提出し、計画が取り消された。

■観光資源の海水浴場があった地域：大谷

地域の宝である砂浜の真上に設計された防潮堤。予算執行期限を提示され計画決定を迫られる中、砂浜を守るために、制度勉強会と住民ワークショップを重ね、地域意見をまとめながら、5 年にわたり行政との折衝を重ねた。その結果、他地域では例のなかった、海岸直近の国道と一体化した設計の防潮堤となり、砂浜を大きく残すことが可能となった。

■震災前から住民活動が活発だった地域：内湾

海が見えることが生活の一部であり、観光面でも「気仙沼の顔」であることを自覚したまちづくりを震災前から進めていた地域。そこに海を遮るかのような T.P.6.2m（2012 年当初計画高）の防潮堤計画が宮城県から提示されたため、反発する住民は多かった。その危機感から、地域では毎日のように話し合いを重ね続け、専門家のアドバイスを受けながら具体的な対案を重ねた。「浮上式防潮堤（海底に設置した円柱型の鋼管が浮上し機能する）」や、「フラップゲート（津波の襲来時に浮力で起き上がり機能する）」の導入を県側に提案。同時に、施設の建設が予定される区間では、防潮堤を建物と一体化することで景観への影響を最小限に抑える設計にする提案もした。その間にも津波の再シミュレーション（2012 年 12 月と 2013 年 12 月）が行われたことで、防潮堤の高さは T.P.5.1m に見直されている。

県側は、前例のない構造物は受け入れないとしてきたが、粘り強い話し合いを続けた結果、L1 津波に対する余裕高として含まれていた 1m 分のみフラップゲート設置が可能となった。これで、通常時の高さが T.P.4.1m、背後は 2.8m かさ上げしたので、陸側から見た高さは 1.08m。住民がこだわっていた「子供から海が見える高さ」を確保した着地点であった。その後、震災で沈下した地盤が 0.22m 隆起し、T.P.が 4.32m となったため、計画高を超える 0.22m を差し引いた上で工事を行うと県側から確約されていた。

ところが、2018 年 3 月に地盤隆起分の 0.22m を差し引かないままフラップゲート設置区間で工事が進んでいたことが発覚。県側から、「①防潮堤の作り直し」、「②背後地の 22cm 追加嵩上げ」、「③そのまま工事を進めるが地域振興策を予算に盛り込む。」という 3 つの対策案が提示された。

それを受け、住民がさらに話し合いを重ねた結論と

して、「①防潮堤の作り直し」を要望したが、県知事は「県民全体の利益を考え③そのままで進める」と一方的に宣言、地域住民の猛反発を招くことになった。

この事態が報道された際、地区住民がネット等でいわれのない批判を受けることとなったため、県側はホームページに経緯説明[12]を掲載することとなった。

話し合いを十分に重ねた上で合意形成に至った地域で皮肉にも発生した施工ミスへの対応は、“復興”に対する現地住民側合意が軽視されたかのような出来事に、県側との距離感を象徴するかのような、あまりにも重い事例となってしまった。

④-1 地域をつなぐ - 特定非営利活動法人気仙沼まちづくりセンターの職員として - （2013 年 4 月～2018 年 3 月）

KRA 福祉部と、防潮堤を勉強する会の活動を通じて見えてきたことは、住宅再建、防潮堤を含む津波浸水地域の跡地利用等の課題解決支援の必要性であり、その実現に向け新たな団体の設立を準備していた。

そんな時、2011 年 3 月 23 日から臨時災害 FM 局を立ち上げ活動していた地元団体、「特定非営利活動法人気仙沼まちづくりセンター（2000 年設立）」の新たな動きが耳に入る。当該団体が、2013 年度から開始される気仙沼市「まちづくり支援総合マネジメント事業（復興交付金による防災集団移転促進事業）」の業務委託を受け、その実施にあたり職員を募集しているというものだ。自身で新団体設立をするより早く、思い描いていた活動に近いことができるとの思いから応募し、入職することとなった。

委託業務については、民間提案から事業化されたものであり、内容は以下の通りである。

・地域での防災集団移転などによる住宅再建や、地域コミュニティの形成・再構築を進めるため、地域住民の意見の調整や現地での事業支援を行う

・NPO/NGO や大学関係者などの「地域コーディネーター」を調整・派遣する仕組みを構築し、事業の円滑な推進と新しい地域づくり、コミュニティづくりを支援する。（図 4）

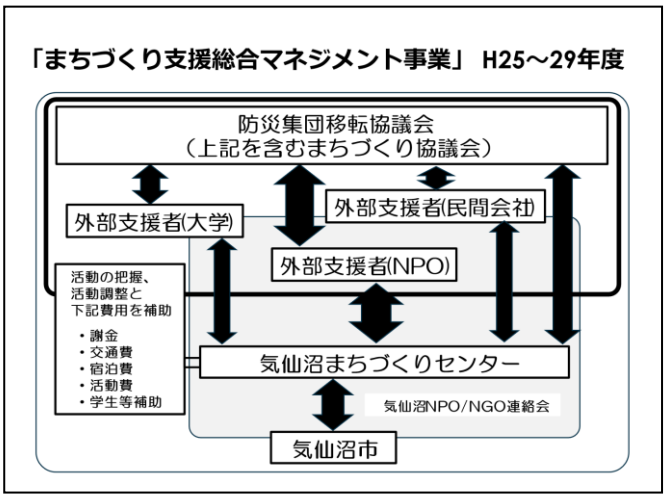


図 4 まちづくり支援総合マネジメント事業チャート図

当初は防災集団移転協議会のみが対象であったが、その協議会が含まれる地域に設立されたまちづくり団体も対象となるように対象を拡大するなど制度を実情に沿うよう修正を加えながら実施した。

これにより、ボランティアベースで活動していた専門知識を有する支援者（以下、専門家とする）に対し交通費等の費用を担保することで、新たなまちづくりに対する長期的で安定した支援活動を可能にした。

専門家が関わることで、制度理解が進み、再建についても、その方法が複数提案されることで、最良の選択ができるようになった。何より、地域外の第三者という地域を俯瞰できる中立の立場であったため、話し合いのまとめ役（ファシリテーター）として、会合が円滑に進む一因となったことは極めて重要であり、住民間の交流も促進されることとなった。

専門家に対しては、関わる地域の特徴を伝えることで、より住民理解を深めてもらうようにした。また、他地域の情報提供や、専門家間の情報交換の場を設けることで、支援活動の一助となるように努めた。

それでも、防災集団移転促進というハード整備の復

興予算であるが故の制限は大きく、防災集団移転協議会に係る地域以外では活用することができなかった。また、専門家の中には、住民意思を尊重せず、自らの提案を強要する事例もあったようで、専門家という言葉に対する警戒心が強く働き、外部支援を受け入れない地域が少なからずあった。結果、全 38 防災集団移転協議会中、半数以下の利用（表 1）にとどまり、ここでも利用地域とその他の地域に格差を生み出したことが課題としてあげられる。

表 1　2013～2017 年度事業実績

年度	利用協議会数	回数
2013	14	272
2014	18	320
2015	18	274
2016	15	187
2017	14	165

④-2 地域をつなぐ　- 一般社団法人気仙沼まちづくり支援センター設立 -（2018 年 3 月～）

防災集団移転事業の完了に伴い「まちづくり支援マネジメント事業」は 2017 年度で終了した。同時に、気仙沼まちづくりセンターから独立し、「一般社団法人気仙沼まちづくり支援センター」を立ち上げ、住民が主体となったまちづくりがより促進するよう支援する活動を開始した。気仙沼市でも「まちづくり支援総合マネジメント事業」に代わる新たな事業として、2018 年度から「コミュニティ形成支援事業」を開始することとなり、その事業委託を気仙沼まちづくり支援センターが以下の内容で実施することになった。

・防災集団移転や災害公営住宅等の住宅再建先において、被災者同士の交流及び移転先住民との融和を図る
・地域課題についての話し合いや復興まちづくりの取り組みを支援し、自立したコミュニティを形成するため、専門家の派遣や補助金の交付を行う（図 5）

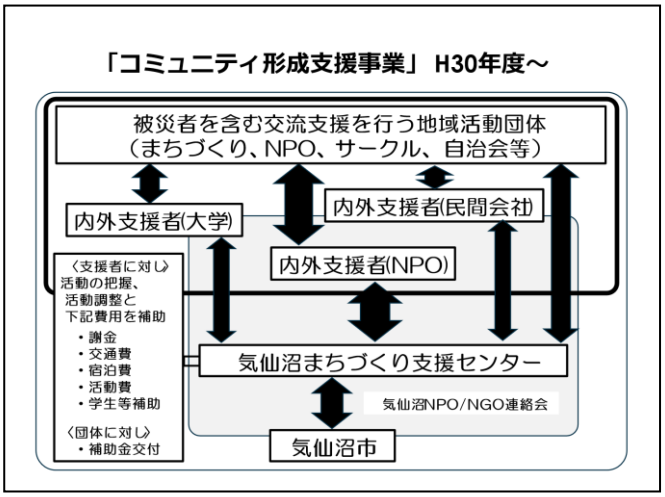


図 5　コミュニティ形成支援事業チャート図

財源は、復興予算の被災者支援総合交付金によるもので、ハード整備からソフト面＝住民対象となった。勿論、被災者支援が基本となるが、利用対象が広がったため、ようやく包括的な地域支援ができることとなった。被災から 7 年目のことだ。

この事業では、まちづくり団体のみならず、任意団体を含む NPO 等の市民活動団体、自治会、自治会結成に向けた会合に対しても、専門家の派遣や、補助金の活用が可能となり、専門家も外部だけでなく、市内の人材も登用できるようになった。

市民活動団体それぞれの目的も明確となり、子供支援・母子支援・高齢者支援・防災活動支援等に細分化されてきた。それぞれの団体内交流は活発となっているが、目的の異なる団体間の交流、特に世代を超えた交流は逆に薄れてきている感が強い。

そこに追い打ちをかけているのが、新型コロナウイルスである。地域交流を広めていこうとしている時に「集まることができない」。特に、高齢者の警戒心は非常に強く、行政指針に沿った会合を開いても参加を見合わせる人が多くなった。オンラインを活用しようとしても、新しい技術に対する拒否反応が先に立つため、利用者が若年層に限られてしまうような状況で、新たな地域づくりを目指す上で大打撃となっている。（2021 年 1 月現在、事業継続は未定。）

３．これからのために

震災からの 10 年、津波被災者にとって分断の積み重ねとなり（図 6）、支援者はそれをつなぐ活動の繰り返しとなった。

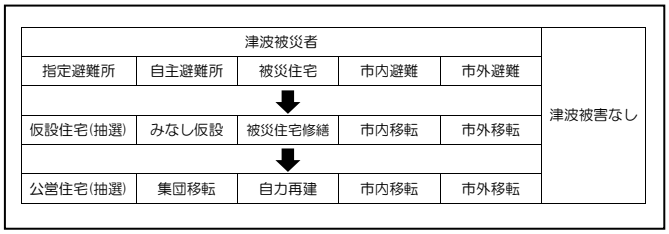


図 6　被災後の居住形態の変遷

分断したものをつなぐ支援ではなく、分断させない支援はどのようにすればできるのか。まだまだ研究と議論が必要なことと思われるが、それでもなお早い段階から被災者一人一人へのきめ細やかな対応が必要と考える。“まち”（ハード）の整備を優先し、“ひと”（ソフト）をそこにあてはめていくような形から脱却し、“ひと”がいてこその“まち”であるとの考えをもとに、事業を進めていくことが大切ではないか。

それぞれの環境に見合った生活再建の道筋を立てることで将来への不安を軽減した上で、震災後のまちのありかたについて時間をかけて考える。特に防潮堤のような巨大事業は、ひとの心に余裕がある中でゆっくりと検討し、妥協点を見出した方が地域への禍根を残す可能性が低かったのではないかと思っている。

「復興の完遂」が叫ばれているが、私には何をもって“復興”したというのか正直わからない。ハード事業の“復興”完遂は目に見える。しかし、被災者にとっての“復興”完遂は目に見えるものではないし、計れる物差しはないに等しい。時間を重ねるに従い、悲しみが深まっている方もいるのに、それでも“復興”に期限が区切られることに疑問を感じざるを得ない。

防潮堤に囲まれ、マンションタイプの災害公営住宅が建ち並ぶ景色に、震災前のまちの面影はない。かさ上げされた土地は、過去を葬り埋めたかのようにも感じられる。沿岸部の更地に集客施設が増えていく様子は、安全に対する意識が変わったかのようでもある。

とらえ方は人それぞれであり、単純に成功・失敗で論じられるものでもないが、誰のために「制度」があり、その「情報」を、どのように「説明」し、「安全」を担保しながら、「財産」を守るのか。どのように「合意」を形成し、「民意」を反映できるようにするのか。様々な事例を検証・再考し、未来へつなぐ機会として 10 年目を迎えたい。

謝辞

日本災害復興学会の田中正人氏、荒木裕子氏には、本執筆の機会を賜りましたこと、心から感謝の意を表します。

田中氏には、幾度となく発表の機会を賜りましたこと、また、荒木氏には、2011 年 7 月からの KRA 福祉部活動開始時に SEEDS Asia 気仙沼駐在員として多く示唆と支援を賜りましたことに対し、あらためてお礼申し上げます。

補注

1 リアス・アーク美術館
http://rias-ark.sakura.ne.jp/2/shinsai/（2021-01-28）
2 一般社団法人気仙沼復興協会
https://kesennuma-memorial.jp/（2021-01-28）
3 気仙沼市東日本大震災遺構・伝承館
https://kesennuma-memorial.jp/（2021-01-28）
4 特定非営利活動法人 SEEDS Asia
https://www.seedsasia.org/category/the-great-east-japan-earthquake（2021-01-28）
5 支援プロジェクト会議
https://shienp.net/category/report/h23-higashinihon（2021-01-28）
6 社会福祉法人大阪ボランティア協会
http://www.osakavol.org/10/report/2011/2011_5.pdf（2021-01-28）
7 公益社団法人シャンティ国際ボランティア会
https://sva.or.jp/activity/domestic/kesennuma/（2021-01-28）
8 特定非営利活動法人日本国際ボランティアセンター
https://www.ngo-jvc.net/jp/projects/touhoku/（2021-01-28）
9 第 1 回気仙沼市震災復興市民委員会会議要旨（2011）
https://www.kesennuma.miyagi.jp/sec/s019/010/010/040/003/shimin3shiryo1.pdf（2021-01-28）
10 第 12 回気仙沼市震災復興市民委員会会議要旨（2011）
https://www.kesennuma.miyagi.jp/sec/s019/010/050/010/hukko_keikaku_hyoushi.pdf（2021-01-28）
11 防潮堤を勉強する会（2012）
https://seawall.info/（2021-01-28）
12 宮城県（2018-9-3）
https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/gyofuku/kesennuma-sakanamachi-boutyoutei.html（2021-01-28）

参考文献

1）スローフード気仙沼（2012/11）「まるかじり気仙沼ガイドブック（復刻版）」発行協力 公益社団法人 CIVIC FORCE
2）リアス・アーク美術館（2006/9/9～10/20 開催）「描かれた惨状-風俗画報に見る三陸大海嘯の実態-」展図録
3）リアス・アーク美術館（2014/3）「東日本大震災の記録と津波の災害史」常設展示図録
4）岡村 こず恵（2011/12）『現場は語る』「ウォロ」: pp.30-35. 大阪ボランティア協会
5）土方 正夫（編著）（2018/5）「地域計画情報論」成文堂
6）山内 ヒロヤス（2008/10）「砂の城」近代文藝社

引用

1）気仙沼市社協ボランティアセンター/社会福祉法人大阪ボランティア協会（2011/9 作成）、公益社団法人シャンティ国際ボランティア会（2012/6 加筆修正）図 2.「協働イメージ図」（2012/6 取得）
2）防潮堤を勉強する会スケジュール
https://seawall.info/schedule.html（2018/12 取得）

本寄稿に際し、以下の発表内容を加筆修正のうえ使用した。

(1) 2018 年度日本災害復興学会大会 分科会Ⅳ（2018/10/27）
(2) 東北学院大学（2019/1）「震災学 vol.13」第 3 章 被災地からの提言 東北復興研究学会中間報告
(3) 2019 年度日本災害復興学会大会 分科会 4（2019/11/9）
(4) 河北新報夕刊（2020/12/21）「イブニングカフェ志民の輪 私の視点から」