

大船渡市三陸町越喜来地区の差し込み型防災集団移転促進事業の計画プロセスと地域組織の役割

車谷 綾花 (法政大学 大学院デザイン工学研究科, ayaka.kurumaya.7j@stu.hosei.ac.jp)

福島 秀哉 (九州大学 大学院比較社会文化研究院, fukushima@kfa.co.jp)

福井 恒明 (法政大学 デザイン工学部, fukui@hosei.ac.jp)

Analysis of planning process of inset-type disaster prevention group relocation promotion project in Okirai district of Ofunato City, focusing on the role of local organizations

Ayaka Kurumaya (Graduate School of Civil and Environmental Engineering, Hosei University)

Hideya Fukushima (Faculty of Social and Cultural Studies, Kyusyu University)

Tsuneaki Fukui (Department of Civil and Environmental Engineering, Hosei University)

要約

東日本大震災の復興では防災集団移転促進事業が大規模に適用され、一部地域では、既存集落内に散在する土地を移転地として活用する差し込み型防災集団移転促進事業が活用された。この事業は、事業費の低減、工期の短縮、地域コミュニティの維持といった利点が評価され、今後の大規模災害後の活用が期待されている。しかし、この事業の推進では既存集落内の移転先候補地選定、地権者との合意形成等、計画プロセスにおいて地域住民間のより細やかな調整が必要不可欠である。よって移転元や移転先の地域コミュニティの状況が計画の成否に影響しやすく、計画プロセスでの地域コミュニティ・地域組織と行政の協働が求められるが、その具体的な協働のあり方の知見は未だ十分ではない。本研究の目的は、大船渡市越喜来地区の差し込み型防集事業について、地域コミュニティ・地域組織の特徴・役割に着目して、その計画プロセスを明らかにすることである。本研究の成果として、「地区・近隣コミュニティ階層型」の地域コミュニティの構造や人的ネットワークが、地区単位の復興住民組織の必要性の共有や組織の設立、その後の行政区と連動した復興プロセスでの様々な活動の実現、および差し込み型防集事業、特に事業実現上重要であった事業化以前の段階での計画プロセスに寄与した点を明らかにし、地域コミュニティの構造に配慮した官民連携の重要性を指摘した。

キーワード

差し込み型防災集団移転促進事業, 地域コミュニティ, 地域組織, 東日本大震災, 大船渡市越喜来地区

されるなど (佃他, 2021)、被災前の地域コミュニティ・地域組織の特徴と、復興事業の計画プロセスの関係について、丁寧な分析と議論が求められている。

一方、東日本大震災復興事業の特徴のひとつに、防災集団移転促進事業（以下：防集事業）の大規模な適用が挙げられる（東日本大震災以前の1,859戸に対し、東日本大震災で37,001戸の移転実績）。防集事業とは災害発生地域または災害危険区域で、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転の促進を図る事業である。東日本大震災復興事業の防集事業では、大規模な造成を伴う高台移転が多く実施されたが、一部地域では、既存集落内に散在する土地を移転地として活用する防集事業（以下：差し込み型防集事業）が実施された。差し込み型防集事業は、従来の防集事業に比べ、事業費低減、工期短縮、地域コミュニティの維持、といった利点が指摘され、復興の現場で評価されるとともに、今後の大規模災害後の復興事業への適用が期待されている。しかし大規模造成等により新規に宅地を整備する防集事業と比べると、既存集落内の移転先候補地選定、地権者との合意形成等、計画プロセスにおいて地域住民間のより細やかな調整が必要不可欠である。よって、移転元や移転先における地域コミュニティの状況が計画の成否に影響しやすく、計画プロセスにおける地域コミュ

1. はじめに

1.1 背景と目的

東日本大震災復興事業では「復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本となるものとする」（東日本大震災復興対策本部, 2011: 1）と記されるなど、被災前の地域特性を考慮した復興が推進され、基礎自治体やより細やかな地域コミュニティを基本としたまちづくりが重視された。

地域コミュニティは、地縁による自主的つながりを有し、地域課題解決に向けた活動を行うといった特徴をもつ集団と論じられている。各地域の実態をみると、町内会や自治会といった地域組織のかたちを有するものから、地域活動や伝統行事を通じたつながりまで、そのあり方は多様である。また地域組織も、現在でも大字など近世村の単位が残るものから、地域の歴史の中でその範囲や構造が再編されたものまで様々なかたちがある。

復興事業の研究においては、例えば、歴史的な特徴を引き継ぐ町内会や自治会等の地域組織の存在と、近代復興の枠組みによる復興事業の適用との関係について指摘

ニティ・地域組織と行政の協働が求められる。しかしその具体的な協働のあり方についての知見は未だ十分ではない。また、この差し込み型防集事業のように、被災前から続く地域コミュニティ・地域組織の特徴と、復興事業の計画プロセスにおける行政との協働のあり方の議論は、今後の復興事業の手法の展開のみならず、先述の歴史的な地域組織のあり方と近代復興の枠組みの関係性を考える上でも重要な知見を提供すると考えられる。

差し込み型防集事業の定義は正式に定められていない。本研究では同事業の代表的事例を有し、基礎自治体として定義を定めている大船渡市の「既存の道路に隣接する空き地を改修して宅地を造成する事業」(I) という定義を用い、同市の差し込み型防集事業について、特に地域コミュニティの関与が指摘されている同市三陸町越喜来地区の4区(泊、浦浜東、浦浜南、浦浜仲・西)を研究対象とした。

以上より本研究は、事業活用の代表的な地域である岩手県大船渡市三陸町越喜来地区の差し込み型防集事業について、地域コミュニティ・地域組織の特徴・役割に着目して、その計画プロセスを明らかにすることを目的とする。その結果から、今後我が国の復興において重要な課題となるであろう、現代における地域コミュニティ・地域組織と復興プロセスの関係を論じたい。

1.2 既往研究と本研究の位置づけ

近代日本における地域の基礎単位については、法学・経済学・政治学・歴史学・社会学など幅広い学問領域において議論されてきた。鈴木(1940)は、行政上の地方自治体としての「行政村」と「一つの自然的なる社会統一」に基づく「自然村」を区別し、近代日本において「自然村」に対応するのは近世村の系譜にある「大字」としてとした。この大字と現代の地域コミュニティの特徴を整理し、復興プロセスとの関係性を論じた研究として、福島他(2021)は、大槌町2地区の地域組織の特徴を「コミュニティ単位の構造」として括りだし、その違いと復興事業の計画プロセスの住民参画のあり方や計画内容との関係を明らかにしている。また佃他(2021)は、被災前の地区のあり方を重視しながら復興に取り組んだエリアとして、宮城県七ヶ浜町を対象とし、復興事業における被災前の地域コミュニティの変化とその回復の要因を明らかにしている。

また小野田他(2015)は、計画実装という概念を提示し、計画から事業化に至るマネジメントの重要性とともにそれを研究として取り扱う上での課題を示している。復興事業の住民参加を伴う計画から事業化に至る実装化について、渡部・福島(2018)は復興区画整理事業を対象に、事業対象や計画主体の構成が変化する中で、住民参加型議論の事業反映や内容の継承性について明らかにしている。以上、地域コミュニティの特徴と計画の実装化は復興事業の計画プロセスの分析にて重要な観点であるが、より密接に両者が連関する差し込み型防集事業でそれを論じた研究は少ない。

防集事業に関する研究として、新潟県中越地震の復興を対象に、移転先の集落位置と近隣関係の継承の関係や利便性向上について論じた研究(石川他, 2008)や、東日本大震災における気仙沼市と宮古市の防集事業を比較し、住民と行政との関係や住民組織の設立と活動経緯の差異を明らかにした研究(森他, 2017)などがある。また復興事業における大規模な地形改変への問題意識から震災直後と現在のDEMを用いて復興事業における地形改変の空間分布を定量評価した研究がある(杉本, 2024)。

差し込み型防集事業に着目した研究としては、山本(2020)が三陸被災地5市町村19地区の差し込み型集団移転を行政主導と住民主導に分類し、各計画経緯、整備期間、造成費等を検証しており、その中で本研究の対象地である大船渡市について、総じて短期間、低事業費で、事業が進められたことを指摘している。

対象地である越喜来地区に関する研究として、茅野・阿部(2013)は大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加について、ワークショップや地区懇談会を通じた市民意見が適切に反映できていない可能性を指摘し、丁寧な住民参加・合意形成とスピード感との両立が困難であることを指摘している。北村他(2014)は越喜来地区内の崎浜における復興住民組織の活動プロセスを記述し、地域組織が果たした役割を明らかにし、町井他(2019)は、同地区内の浦浜での行政、専門家、地域住民の協働による土地利用検討について指摘している。しかし、いずれも地域組織と行政の協働による差し込み型防集事業の実装化の過程までは論じていない。

本研究の特徴は、差し込み型防集事業の代表事例である大船渡市越喜来地区の計画プロセスを地域コミュニティ・地域組織の特徴と役割に着目して論じる点にある。

1.3 「地域コミュニティ」の定義について

国民生活審議会調査部会(1969: 155-156)は、コミュニティについて「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家庭を構成主体として、地域性と各種の生活目標を持った、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と述べているが、その後、国民生活審議会総合企画部会(2005: 3)では「自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体」と述べ、家庭や地域性から、個々の問題意識へとつながりの基盤を広げている。広瀬・吉野(2016: 1)の「地域のさまざまなニーズや課題に対応するために構築する自発的なつながりの総体」といった定義も同様である。近年、インターネット上での集まりなど、地域を超えた幅広い人材で活動を展開する組織も含め、コミュニティという言葉が幅広い対象に対して用いられていることがわかる。またその中で、自主性と責任、自発的、課題への能動的対応、信頼感などが重要な要素として示されている。

一方、従来の地縁に基づくコミュニティは、コミュニティの中でも、より地域住民の相互性を強調し、「地域コ

コミュニティ」と呼ばれることが多い。本研究では、居住地や生活基盤の復興に対して、被災前の地縁に基づくコミュニティが与えた影響を論じるため、「地域コミュニティ」の語を用い、「地縁に基づく人と人との結びつきと信頼感により、地域ニーズや課題に自発的に対応する集団」と定義した。

1.4 研究方法

復興事業の計画プロセスに関わる地域コミュニティの特徴を捉える指標として福島他（2021）を参照し、地域組織の単位と関連する地域形成過程（居住域の形成、インフラ整備等）と、地縁に基づく人と人との結びつきや信頼感に関連する被災前の地域組織（公民館、自治会、その他）および地域活動（年中行事、その他）を設定し、地形図、町史等を用いた文献調査と地域住民へのヒアリング調査を行った。次に差し込み型防集事業の計画プロセスや地域コミュニティ・地域組織の関わりについて、大船渡市の行政資料や越喜来地区の住民による震災復興委員会の提言書等の文献調査および行政、復興事業に関わった地域住民へのヒアリング調査を行った。主な文献資料を表1に、ヒアリング調査の概要を表2に示す。以下、文中括弧内の略記号は表2内のヒアリング対象者を示す略記号と対応する。

表1：文献調査に用いた主な資料

No.	著者・编者	発行年	名称
1	越喜来地区震災復興委員会	2011	越喜来地区震災復興委員会第一次提言書
2	越喜来地区震災復興委員会	2011	越喜来地区震災復興委員会第二次提言書
3	大船渡市復興計画策定委員会	2001	大船渡市復興計画
4	大船渡市	2021	大船渡市復興記録誌
5	大船渡市	2011	第1回第7回復興計画策定委員会議事要旨
6	大船渡市	—	市役所説明会資料抜粋

表2：ヒアリング調査の概要

日時	対象	属性	内容
2023/8/4	I	大船渡市職員	大船渡市における差し込み型防集事業の定義（オンライン）
2023/9/22	II	越喜来地区震災復興委員会	復興時の震災復興委員会の役割、差し込み型防集事業のプロセス等について（現地対面）
2023/11/30	III	越喜来地区公民館	
2023/12/1	IV	東区南区防集移転参加者	
2024/1/16	V	越喜来地区震災復興委員会	地区公民会と復興委員会の関係（電話）

1.5 対象地の概要

大船渡市は、リアス海岸を有する岩手県沿岸南部に位置し、北に釜石市、西に住田町、南に陸前高田市と接している。沿岸の市町とは三陸沿岸道路と国道45号で結ばれている。2001年11月に三陸町と合併し、人口約3万2千人である（2024年3月時点）。多目的国際ターミナル港湾整備、国際貿易コンテナ定期航路の開設など、三陸沿岸の交通・物流の拠点都市として発展してきた。越喜来地区は、越喜来湾に面する旧三陸町地域の中心地区である。現在大船渡市役所三陸支所周辺を中心に、各漁港周辺に集落が形成されている。地区内には三陸鉄道南リアス線の甫嶺駅と三陸駅があり、幹線道路として国道45号や主要地方道大船渡綾里三陸線、県道崎浜港線が通る（図1）。

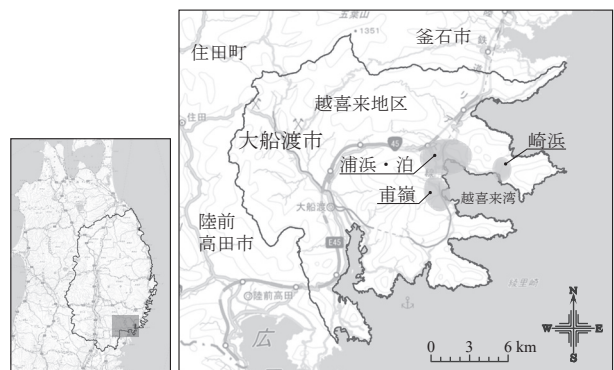


図1：大船渡市越喜来地区位置図

2. 被災前の越喜来地区の地域コミュニティの特徴

2.1 越喜来地区の形成過程

1889年に気仙郡越喜来村として成立、1956年に綾里、越喜来、吉浜の3村が合併し、三陸村が発足した。その後1967年町制施行により三陸町となった。2001年三陸町が大船渡市に編入し、大船渡市三陸町越喜来となった。越喜来地区の形成過程を図2に示す。

1913年の地形図をみると、越喜来湾に沿うように点在して集落が形成されている。郵便局、学校、病院等の公共施設は中心部である浦浜に立地している。1952年の地形図をみると、1933年の昭和津波の復興で浦浜の郵便局と一部宅地が北西の内陸部に移転し、浦浜川沿いの道路が整備されており、海岸線に変化がみられる。1975年の地形図をみると、現在の幹線道路である国道45号、県道大船渡綾里三陸線、県道崎浜港線等が開通している。

1970年に三陸鉄道リアス線が延長、1973年に盛線が開通し、浦浜に三陸駅、甫嶺に甫嶺駅が開業している。

以上越喜来地区は浦浜を中心に公共施設等が立地し、過去の津波被害からの復興事業等により公共施設や宅地の内陸移転、鉄道、道路等の整備が進められた。一方各集落を基礎に現在の行政区が形成され、その構成は大きく変化せず維持されている。

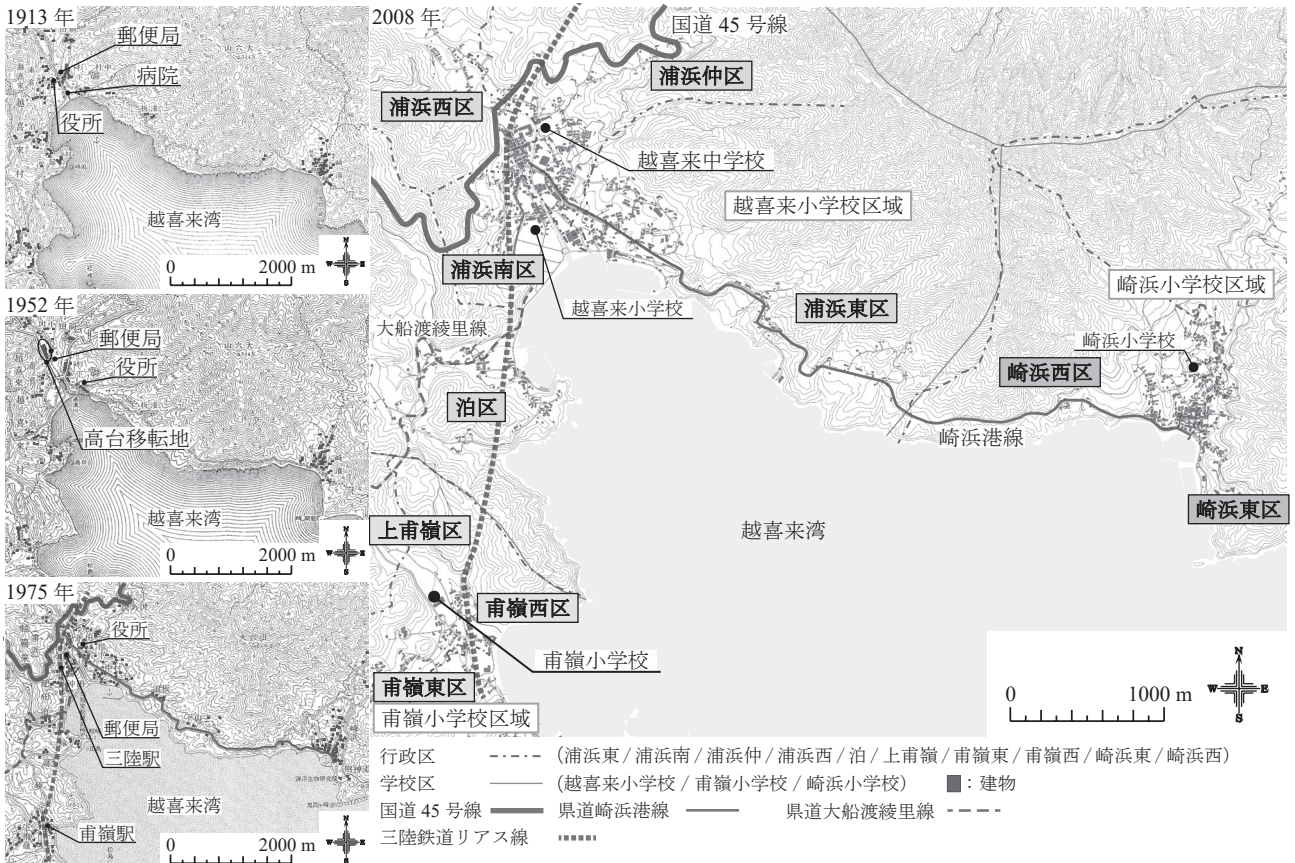


図2：越喜来地区の形成過程

2.2 越喜来地区の地域組織の特徴

次に被災前の越喜来地区の地域組織の構成と地域活動について図3に示す。越喜来地区は10の行政区で構成されているが、地区全体をまとめる地域組織として越喜来地区公民館がある。越喜来地区公民館は地区の活動計画を後述する地域公民館と協力して立案し、地区全体で行う各種スポーツ大会や運動会、敬老会等を実施していた(II)。被災前の公民館の構成員は館長、主事、書記の3名であり、地域のことを決める際には、各行政区の自治会長・地域公民館長や、漁協関係者等を含む運営委員会を開いていた。

越喜来地区公民館の下部組織として主に行政区ごとに自治会が存在し、自治会長がとりまとめている。崎浜東と崎浜西は合同で崎浜公益会、甫嶺東と甫嶺西が合同で甫嶺自治会として自治会がある。各自治会には運営委員が存在し、各自治会の活動計画を策定している。被災前から年1、2回は各行政区の共同作業として社寺の草刈りを行い、現在も継続して行われている。一方、各漁港の清掃および草刈りは年1、2回、各地域の漁船所有者が行っている(II)。

各自治会の下部組織として8つの地域公民館(東区、西区、南区、仲区、泊区、上甫嶺、甫嶺、崎浜)がある。自治会長と公民館長は異なる人が担う。また各地域の地域活動計画は地域公民館で作成し、自治会が認可するかたちになっており、計画に沿って環境、草刈り、清掃、

地区	越喜来														
字	鬼沢	西甫嶺	東上甫嶺	西上甫嶺	井戸洞	泊	浪板	杉下	前田	所通	沖田	肥ノ田	東崎浜	大平	仲崎浜
行政区	甫嶺東	甫嶺西	上甫嶺	泊	浦浜東	浦浜中	浦浜西	浦浜南	崎浜東	崎浜西					
(地域組織)	甫嶺自治会	上甫嶺自治会	泊区自治会	東区自治会	仲区自治会	西区地域会	南区自治会	崎浜公益会							
地域公民館	甫嶺公民館	上甫嶺公民館	泊区公民館	東区公民館	仲区公民館	西区公民館	南区公民館	崎浜公民館							
地域	甫嶺		浦浜・泊			崎浜									
地域活動	町民運動会		町民運動会			三陸港祭り		5年祭		町民運動会					
地区全体地域活動(組織)	【組織】越喜来地区公民館														
	【活動】各種スポーツ大会(野球大会/バレーボール大会/ソフトボール大会等) 各種講演会, 研修会														

■：地域活動

図3：被災前の越喜来地区の地域組織と地域活動

文化等の活動を行っている（II・V）。地区公民館の活動計画は各地域公民館長が集まり、決定していた。

また、越喜来地区全体では3つの小学校があるが、卒業生が同じ中学校に通うため、地区内には同窓生が多く、行政区が異なっても地区内で知り合いが多い状況であった（II）。

2.3 越喜来地区の地域活動の特徴

越喜来地区全体の地域活動として、公民館による野球やバレーボールなどの各種スポーツ大会や、講演会、研修会等が行われていた（II）。スポーツ大会は各行政区対抗で行われた（III）。また、毎年11月に旧三陸町である綾里、吉浜と3地区公民館合同で三陸文化祭が行われ、陶芸、絵画、書道、華道、海中フォトコンテスト等を行っていた。一方行政区単位では、震災の10～20年前までは、公民館活動の一環として町民運動会や敬老会が行われていた（II・III）。

2.4 越喜来地区の地域組織・地域活動の階層性

被災前の越喜来地区には、地区全体をまとめる越喜来地区公民館と、近世集落を基礎とする行政区単位の自治会・地域公民館という、範囲の異なる地域組織が、日常的につながりながら各役割を果たす階層的な構造があり、各地域組織により住民活動が行われていた。特に学校区に加え、越喜来地区全体での地域活動等を通じた交流の機会があったことに着目すると、これは大字や現代の地域組織の特徴と復興プロセスとの関係性を論じた福島他（2021）において「地区・近隣コミュニティ階層型」の地域コミュニティの構造と指摘されているものに近く、越喜来地区の地域コミュニティの特徴である。被災前に行政区の活動の一部がなくなっていたが、被災当時地区の運営を担った世代は、これらの階層的な地域組織と地域活動を通して、地区全体と行政区単位の双方で人的ネットワークを形成していた。

3. 越喜来地区復興プロセス概要と復興住民組織の役割

3.1 大船渡市・越喜来地区の復興プロセスの概要

大船渡市と越喜来地区の復興プロセスの概要を表3、表4に示す。以下地域組織や住民の自主活動に着目しながら、被災直後からの復興プロセスをみていく。

東日本大震災により沿岸部を中心に甚大な被害を受けた大船渡市は、2011年10月に大船渡市復興計画を策定した。復興計画には、復興に向けて行政の力だけでなく、被災者主体・市民主体による市民総参加の復興を積極的に推進すると明記され、大船渡市全体で被災者主体による復興方針を掲げていた。復興計画では市民生活の復興、産業・経済の復興、都市基盤の復興、防災まちづくりの4つの復興における課題、目標および方針・施策を定め、各種復興事業が進められた（大船渡市，2011）。大船渡市復興計画では越喜来地区について、津波からの安全性が確保されるまちづくり、山側への安全な避難路の確保、水産業の振興等が基本的な土地利用方針として示された。

表3：大船渡市の復興プロセスの概要

年	出来事
	3月東日本大震災発生／災害復興局設置
	4月災害復興推進本部設置／災害復興基本方針の決定 市内初のプレハブ仮設住宅完成（4月25日入居開始）
	5月第1回復興計画策定委員会（以降10月まで7回開催）
2011	6月「東日本大震災復興基本法」成立
	7月大船渡市復興計画骨子決定／プレハブ仮設住宅入居完了日
	10月大船渡市復興計画議決をもって策定（土地利用方針発表）
	12月仮設商店街オープン／「東日本大震災復興特別区域法」成立
2012	8月三陸・大船渡夏まつり開催（震災後初）
	12月県内初の災害公営住宅に入居開始（盛中央団地）
	3月JR大船渡線（盛～気仙沼間）BRTによる仮復旧
	4月三陸鉄道南リアス線（盛～吉浜間）運転再開
2013	10月災害危険区域を一部指定（市内初）
	12月防災集団移転促進事業小細浦地区団地造成完成（市内初）
2014	3月「大船渡地区津波復興拠点整備事業基本計画」策定
	4月三陸鉄道南リアス線全線（盛～釜石間）運転再開
2015	12月まちづくり会社「キャッセン大船渡」設立
2018	5月浦浜地区多目的広場オープニングイベント開催

表4：越喜来地区の復興プロセスの概要

年	出来事
	3月東日本大震災発生
	4月仲区自治会長が各行政区に復興委員会立上げを呼びかけ
	5月準備委員会にて復興委員会について住民に説明
2011	6月西区公民館にて復興委員会設立総会を開催
	6月-7月仮設住宅入居／7月第2回復興委員会で提言内容承認
	8月越喜来地区震災復興委員会、市役所に第一次提言書提出
	10月越喜来地区震災復興委員会、市役所に第二次提言書提出
2012	防集事業大臣認可（7月泊、9月崎浜・浦浜南、10月浦浜東）
	防集事業大臣認可（3月浦浜仲・西）／泊防集団地工事開始
2013	災害危険区域の指定（11月崎浜・泊、12月浦浜）
2014	防集団地造成完了（1月泊、12月浦浜南・浦浜仲・西）
2015	防集団地造成完了（3月浦浜東、6月崎浜）
2018	5月ど根性ポブラ完成（浦浜）

3.2 越喜来地区の復興住民組織の特徴と活動

越喜来地区では、被災直後から住民が主体となり、避難所の運営を行った（II）。2011年4月には避難所で、仲

区自治会長が各行政区自治会長へ、越喜来地区全体の復興のための委員会の立ち上げを呼びかけた。その後自治会長を中心に、委員構成、設立趣意書、復興への提言内容等を検討し、5月31日に準備委員会の中で住民へ説明した。6月5日に西区公民館にて越喜来地区震災復興委員会（以下：復興委員会）が発足した（大船渡市，2021）。

ここで被災前の地域組織と、復興に関わる住民組織（以下：復興住民組織）の一つとして発足した復興委員会の関係をみると、被災後、地区公民館は建物が被災し休止しており、被災前の公民館主事が復興委員会に参加していたものの、復興委員会の発足に、地区公民館は組織としては関与していない。一方、復興委員会の発足は、公民館のもと地域について議論してきた各自治会長の呼びかけであり、特に立ち上げに尽力した越喜来地区震災復興委員会幹事会（以下：幹事会）事務局長を担った自治会長も、被災前の公民館の運営委員会に常時参加し、地区全体に人的ネットワークを有していた人物であった（V）。

復興委員会は、各自治会長等主要構成員10名からなる幹事会を中心に、越喜来地区の復興に向けた活動を進めた（II）。復興初期の活動内容は、復興委員会と各自治会の連携による仮設住宅の必要要件に関する全被災世帯へのアンケート実施と計画反映など、多岐に渡る（II）。

復興委員会は復興事業の計画プロセスの最初期において、各行政区と連携しながら越喜来地区の復興計画を検討・協議し、その結果を越喜来地区震災復興委員会第一次提言書（以下：第一次提言書）としてまとめ、2011年8月に市役所へ提出、市の復興計画への反映を依頼している。

この提言書は、大船渡市における越喜来地区全体の復興計画の骨子となった。その後も主に幹事会が復興計画案および重要案件に関する地区住民への計画内容の説明および資料配布等を行うとともに、各自治会の状況や意向を集約し市に伝達するなど市と自治会を繋ぐ橋渡し役を継続的に担った（II）。

4. 越喜来地区の差し込み型防集事業の計画プロセス

4.1 差し込み型防集事業のプロセス

越喜来地区では、被災直後の避難所から仮設住宅の期間にかけて、幹事会主導で、各自治会の被災者のうち高台移転希望者同士で移転先候補地の検討を進めていた。その中で集落維持や、移転後の交流などを考慮し、各集落（自治会単位）での再建意向が確認され、越喜来地区全体として自治会ごとに高台移転を行う方針が示された。その後復興委員会は、各自治会の移転希望者同士の検討内容の報告をうけ、移転先候補地や希望戸数を把握した（II）。移転先候補地は住民間の議論の中で移転希望者自身の土地を含め候補が出され議論が行われた。この住民主体の議論の成果は、先述の第一次提言書に各地区の移転先候補地として記載された。以下行政との調整を含め各行政区の差し込み型防集事業の事業プロセスについて示す（図4、図6）。図4と図6中の記号アーセは対応しており、

同時期の出来事であることを表している。各段階の計画内容は当時の説明会資料を参照した。

4.1.1 泊区

避難所での議論の時点で、移転希望者から候補地として最終移転先の南に位置する土地が提案され、第一次、第二次提言書に示された（III）。

2011年5月に建築家や都市計画家協会、大学教員などによるNPO法人アーバンデザイン研究体（以下：UDM）が泊区を訪れた。その後定期的に自治会長をはじめとする地域住民と協議を重ね、協働で2011年8月「泊区復興まちづくり委員会」が発足した。泊区復興まちづくり委員会は2011年11月に被災した17世帯を対象に意向調査を独自に実施している（アーバンデザイン研究体，2013）。当初の移転先候補地については、住民の議論の中で「災害危険箇所である」ため変更すべきと指摘された（III）。移転希望者の一部が所有する別の移転先候補地案が提示され、地域で用地交渉が進められた（III）。UDMは用地交渉には直接関与していないが、集団移転地のあり方などに関する住民との協議を通して、移転先の議論に対しても支援をおこなっていた。

2012年2月16日に市が初めて住民に土地利用と防集事業の説明会を行い、差し込み型防集事業も説明された。2012年3月21日の防集事業の説明会では、市から住民に対し高台移転の意向把握と移転先の用地選定の協力を依頼している。市が2月3月の説明会で提示した計画案（第一次、第二次）に対し、UDMによるワークショップの開催、模型作成による整備計画案の検討、住宅モデルプランの検討などの支援のもと、景観形成等に配慮した防集団地の検討を行い、泊区復興まちづくり委員会の対案を示し、市と協議を進めた（アーバンデザイン研究体，2013）。2012年6月1日の移転希望者説明会で移転先の土地利用計画（案）が示された。最終の移転先の位置はこの時点の案から変更がない。2012年7月2日に市より土地利用計画案が示され、同26日に大臣同意を得て、正式に事業化された。

2012年8月2日の泊区復興まちづくり委員会役員会が、市の防集担当職員も同席して開催され、市から区画・面積の希望に関する住民アンケートの結果や、2012年8月より正式に支援が始まったUDM（主に景観計画、住宅設計等を支援）との連携について説明が行われた。2012年9月18日～24日で移転先敷地の希望面積や費用等に関する個別相談会が行われ、2012年10月17日、2012年11月30日と移転希望者説明会が重ねられた。以上の経緯を経て、越喜来地区で最も早い2014年1月31日に防集団地の造成が完了した。UDMは事業化後も泊地区景観形成ガイドライン案の策定など景観に配慮した防集団地の実現に向けて継続的に支援を行い（アーバンデザイン研究体，2013）、泊区は景観に配慮した防集事業として評価されている。

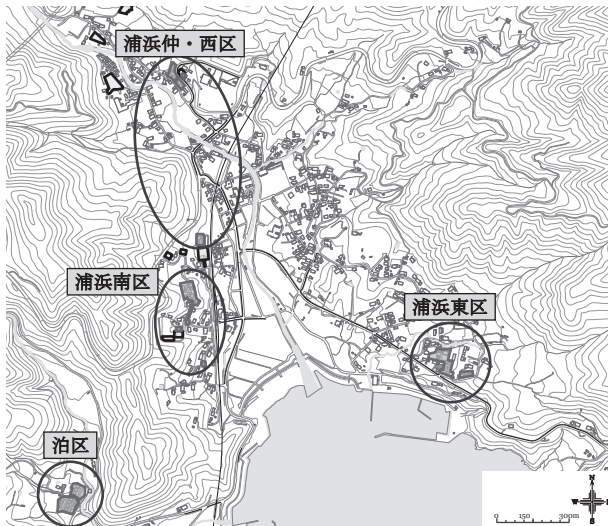


図5：越喜来地区の防集団地位置

点でなくなり、2014年1月16日に再度提示された。

浦浜東区は移転先候補地の地主が2人のみで、どちらも被災者であったことから、用地提供に対して協力的で移転先候補地選定や地権者との合意などが、越喜来地区の防集事業の中で最も早く進んだ(IV)。しかし、2012年7月の埋蔵文化財発見に伴う発掘調査等により造成に時間がかかった(IV)。2015年3月10日に防集団地の造成が完了した。

4.1.3 浦浜南区

避難所での議論の時点で、泊区の移転希望者と合わせた移転が検討され、第一次提言書に反映された(IV)。その後泊区へのUDMの支援の開始、移転先候補地の地質条件、高齢化が進む中での新規の移転先の開発等への懸念などから、浦浜南区単独で防集事業を進めることとなった。2011年8、9月頃、南区役員から2カ所の移転先候補地案が示された。うち1カ所は西区の範囲であったが、第二次提言書に反映された。その後移転先を南区の範囲にしぼり、地域での用地交渉が進められ、2011年7月頃に地域での地権者同意が得られた。最終移転先の位置はこの時点の案から変更がない。

2012年2月16日に市が初めて土地利用と防集事業の説明会を行い、差し込み型防集事業も説明された。2012年3月29日の勉強会で、地権者から内諾を得た上で南区自治会として候補地を選定し、市に移転先候補地を示した。最終的な移転先候補地は地区内の候補地を探していた南区自治会長、副会長、南区公民館長から示されている(IV)。2012年6月26日の役員説明会では自治会と公民館に対し、計画図(案)を示し移転先候補地と移転戸数について説明された。この時点で移転先候補地の西側土地の一部が道路や宅地整備条件の不適合や日当たり不良等の理由で移転先から外れたが、まとまった8区画は、この時点の案のまま計画が進んでいる。浦浜南区の残りの3区画は2012年7月23日以降、10月24日、2013年1月17日

の移転希望者説明会で移転希望者の増減により変更がありながらも1月17日時点で最終的な位置が示されている。2012年10月24日に大臣同意を得て、正式に事業化された。2014年12月26日に防集団地の造成が完了した。

4.1.4 浦浜仲・西区

避難所での議論の時点で、移転希望者から浦浜仲区・西区の移転先候補地が提案され、復興委員会による提言書に示された。

2012年1月18日に仲区、2012年2月29日に西区で、市が土地利用、防集事業に係る説明会を行い、差し込み型防集事業も説明された。2012年4月25日の高台移転候補地現地検討会にて、西区自治会長から越喜来小学校建設の基本計画を踏まえた候補地検討の趣旨が示され、その後仲区と西区合同の事業化の検討が始まった。仲区の移転先候補地が、土砂災害危険区域、農振農用地、埋蔵文化財包蔵地など、災害の危険性、法的手続きや調査による事業の長期化の懸念があった土地であったことから(図6)、早期の自宅再建に向け仲区と西区での合同での検討となった。2012年5月学校建設担当課より小学校および道路の設計案が示されると、2012年6月15日の移転希望者勉強会で、西区自治会長から小学校周辺の新設道路付近約10戸分の土地について言及された。この時点で、地元で地権者との交渉はしておらず、2013年1月31日に市の学校建設担当課、防集担当課がともに地権者に赴き、学校建設に係る道路用地と防集用地の提供依頼を行い、内諾を得た。2013年2月13日の移転希望者説明会にて最終移転先の計画案が示され、2013年5月24日に計画図が示された。2013年3月8日に大臣同意を得て正式に事業化され、2014年12月26日に防集団地の造成が完了した。

4.2 防集事業の最低戸数の緩和

以上のように、避難所時を含め初期の各行政区の高台移転希望者同士の議論を通して、行政区ごとに高台移転を前提とする移転先候補地の提案が住民から示された。その際、具体的な防集事業参加希望者の人数は確定していないものの、地形的な制約条件等から大規模な造成が可能な土地がないことが住民間で課題となっていた(II)。

東日本大震災の発災当時、防集事業の最低戸数は防集法施行令および施行規則で「10戸以上」と示されていた。しかし、越喜来地区のような地域では住宅10戸以上の建設が可能な土地を見つけるのは困難であった。2004年の新潟県中越地震の復興では平成17年度拡充措置として、移転先の住宅団地の最低規模を5戸以上に緩和し、一般地域よりも高い補助基本額を適用する措置を行っていた(国土交通省、2005)。復興委員会は、これを参考に2011年10月17日の第二次提言書の中で最低戸数の緩和措置の適用を市に要望し、これを受け市は、2011年11月国土交通省に最低戸数緩和を要望した。国土交通省より2012年1月に最低戸数の緩和が示されると、市は各行政区での土地利用と防集事業の説明会を開催し、差し込み型防集事業に関する説明を行っている。

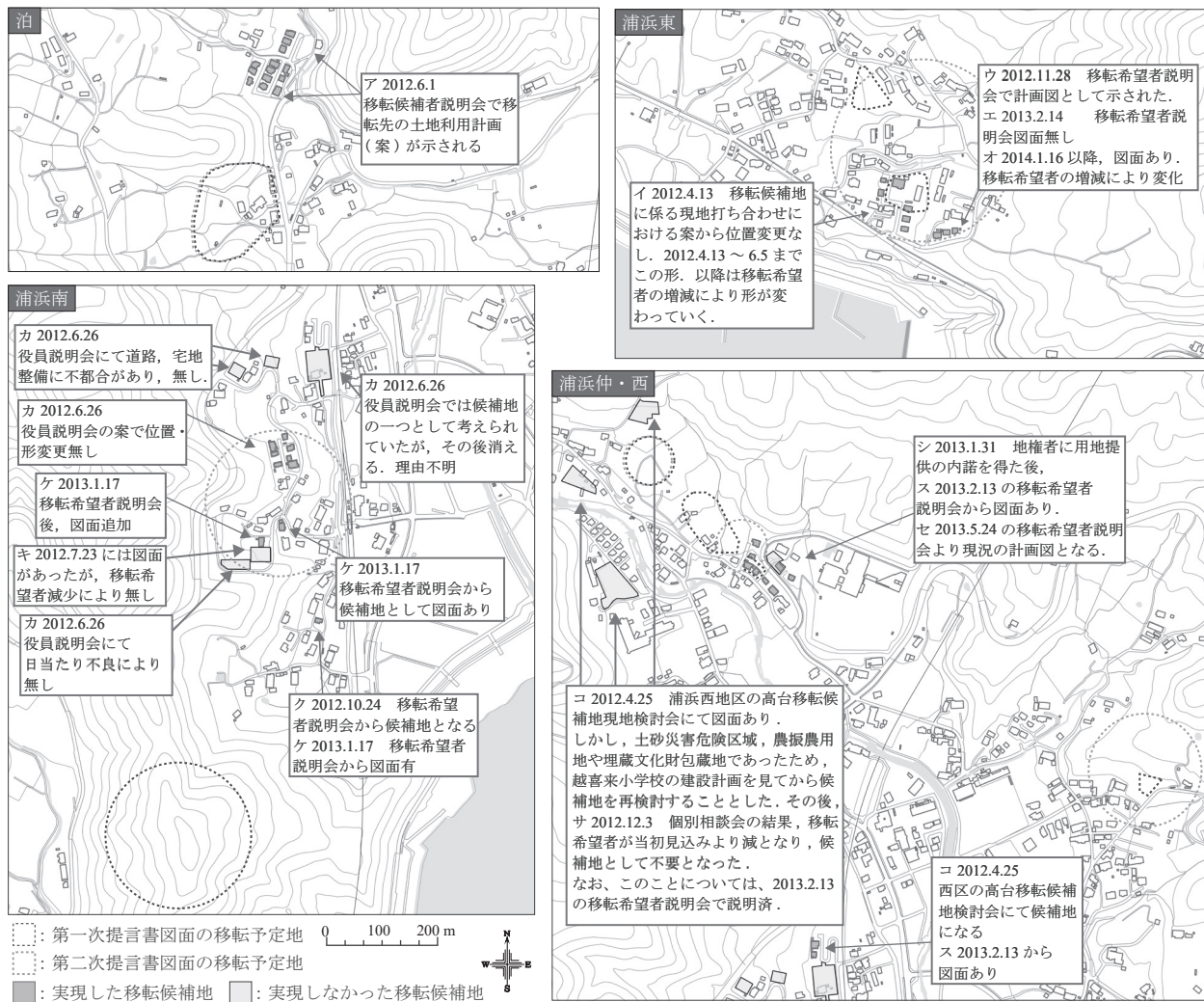


図6：計画プロセスにおける差し込み型防集事業の位置と検討経緯

5. 差し込み型防集事業計画プロセスと地域コミュニティ

5.1 計画プロセスと復興住民組織の役割

以上各行政区の差し込み型防集事業の計画プロセスの整理から、その要点として①移転先の調整、②事業化に向けた検討、③事業段階での調整が挙げられる(図4)。地域組織の役割に着目すると、①では幹事会の推進等により、避難所の段階から各行政区の移転希望者同士の議論と地権者交渉を含めた移転先の協議が行われた。その後も行政区によって経緯が異なるが、地域住民が主体的に参画し移転先の協議が進められた。UDMが協力した泊区においても、集団移転地のあり方などを検討する支援の一環として、移転先の選定の議論に専門家が参加しているものの、用地交渉そのものは行政区内の地域住民間でされている。

②に対して被災から約4カ月後に、復興委員会により各行政区の協議を反映させた第一次、第二次提言書のとりまとめと市への提示、および防集事業の最低戸数緩和措置の要望が行われたことが、越喜来地区における各行政区の防集事業の事業化の推進に大きく寄与している。このように、特に差し込み型防集事業の推進の基礎となっ

た事業化以前のプロセスにおいて、移転に関する行政区内の合意形成、用地交渉と、地区単位での事業化に向けた市との調整の連携は不可欠であったが、そこに地区、行政区の役割が連動した地域コミュニティによる自主的な取り組みが顕著にみられたといえる。さらに、この連携においては、被災前の「地区・近隣コミュニティ階層型」の地域コミュニティ構造により形成されていた人的ネットワークが基礎となっていた。

③に関しても、行政区単位での調整が進む中、市、復興委員会(幹事会)、自治会がそれぞれの役割を果たしながら事業を推進しており、幹事会も各行政区と連携し継続的に防集事業の状況把握と事業推進をおこなっていた(III)。一方、この事業段階での市と移転希望者との個別の調整や移転希望者増減の理由などの詳細な内容については、既往研究でも指摘されている(小野田他, 2015)個人情報や守秘義務の課題もあり、得られた情報が限定的であり、その詳細な分析は今後の課題としたい。

5.2 差し込み型防集事業実装化と地域コミュニティの特徴

最後に、差し込み型防集事業の実装化で重要な役割を

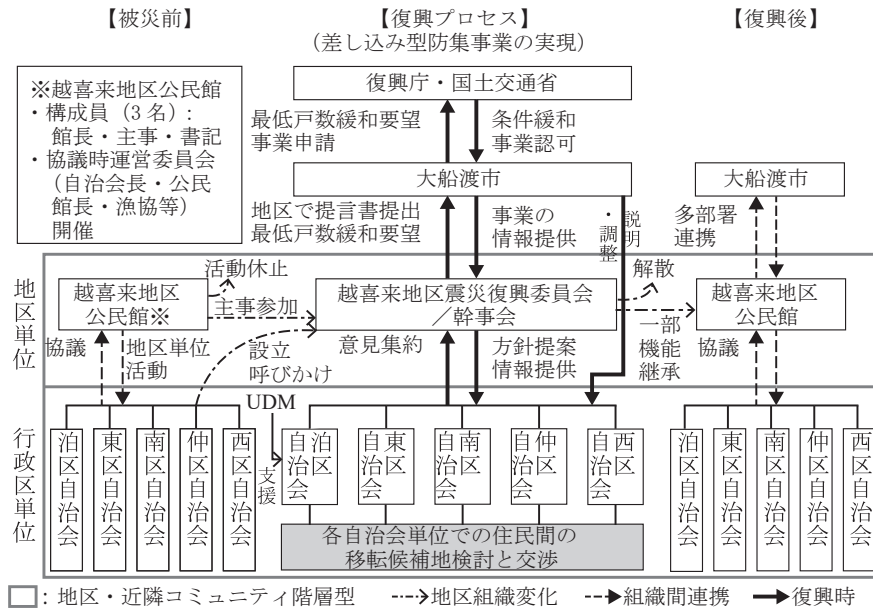


図7：越喜来地区の差し込み型防集事業と地域コミュニティの役割

果たした復興住民組織と平時の地域組織、および被災前の地域コミュニティの特徴の関係について考察する。

福島他 (2021) が指摘するように、東日本大震災の復興にて行政区を越えた地区単位のつながりがみられない地域もあった中、越喜来地区でみられた、公民館を通じた地域活動や学校区を通じた各行政区のつながりといった「地区・近隣コミュニティ階層型」の地域コミュニティの構造や人的ネットワークの存在は地区の特徴といえる。またこの特徴が、越喜来地区という単位での復興住民組織の必要性の共有と設立、市や行政区と連動した復興プロセスでの様々な活動の実現、および差し込み型防集事業、特に事業実現上重要であった事業化以前の段階での計画プロセスへの寄与につながったといえる。

また同様に福島他 (2021) において、「地区・近隣コミュニティ階層型」とされた大槌町吉里吉里地区においても、住民の自発的な調整と行政との協議により差し込み型防集事業が実現している。時間や人的資源の制約が多い復興事業において、行政との地区単位の協議と、住民との行政区単位での調整の双方を担える「地区・近隣コミュニティ階層型」の地域コミュニティが、より細やかなニーズや課題対応による復興の実現の重要な要素である可能性は高く、差し込み型防集事業はその最たる例の一つといえる。

また復興後に再開した地区公民館（幹事会事務局長が現在地区公民館長）は、被災前の活動内容に加え、復興委員会が果たしていた市の様々な部署と行政区の橋渡しの役割を継続しており、復興プロセスを経て、地区単位の地域組織の役割が拡充されている。これは復興事業への関与を通じて従来の地域コミュニティ・地域組織のあり方が影響を受け、変化する可能性を示している (図7)。

以上、差し込み型防集事業のような、計画プロセスにおいて地域住民間でのより細やかな調整と住民意向を踏

まえた行政とのコミュニケーションが必要不可欠な事業では、地域コミュニティ・地域組織の特徴の影響が大きく、また今回のように事業を通して地域組織の役割にも変化がみられる。このような事業の展開では計画内容のみを模倣せず、計画プロセスの要点を認識し、平時の地域コミュニティ・地域組織の構造を把握した上で、それに合った官民の協働体制を検討することが重要である。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 21K12358, 24K03218 の助成を受けて行われた。また東京大学 CSIS 共同研究 (No. 1309) の成果である (利用データ: Zmap TOWN II 2008/09 年度 (Shape 版) 岩手県データセット)。ご協力頂いたキャッセン大船渡・臂徹氏、大船渡市職員、越喜来地区の住民の皆様には厚く感謝申し上げます。

引用文献

茅野恒秀・阿部晃士 (2013). 大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加. 社会学年報, No. 42, 31-42.
 福島秀哉・二井昭佳・岡村健太郎・五三裕太 (2021). 復興におけるコミュニティ単位の構造に関する研究—岩手県上閉伊郡大槌町町方・吉里吉里地区の復興事業の実践を通して—. 地域安全学会論文集, No. 39, 175-185.
 東日本大震災復興対策本部 (2011). 東日本大震災からの復興の基本方針.
 広瀬伸・吉野五織 (2016). 奄美群島・徳之島のコミュニティ3類型に関する特性比較. 農業農村工学会誌, Vol. 84, No. 10, 873-878, a2.
 石川永子・池田浩敬・澤田雅浩・中林一樹 (2008). 被災者の住宅再建・生活回復から見た被災集落の集団移転の評価に関する研究—新潟県中越地震における防災集

- 団移転促進事業の事例を通して一. 都市計画論文集, Vol. 43, No. 3, 727-732.
- 北村直理・広田純一・若菜千穂 (2014). 津波被災集落における復興住民組織の活動プロセスとその成果. 農村計画学会誌, Vol. 33, 論文特集号, 203-208.
- 国土交通省 (1972). 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律.
- 国土交通省 (2005). 防災集団移転促進事業の事業計画の同意について (小千谷市十二平地区). 防災集団移転促進事業の概要.
- 国土交通省 (2011). 防災集団移転促進事業実施状況 (東日本大震災関係を除く).
- 国土交通省 (2024). 東日本大震災被災地における防災集団移転促進事業の市町村別実施状況一覧.
- 国民生活審議会総合企画部会 (2005). コミュニティ再興と市民活動の展開. 3.
- 国民生活審議会調査部会 (1969). コミュニティ生活の場における人間性の回復一. 155.
- 町井智彦・原田拓海・山本俊哉 (2019). 大船渡市における津波被災地の土地利用検討プロセスの特徴一東日本大震災の復興まちづくりの検証 (4)一. 日本建築学会大会学術講演梗概集, 883-884.
- 森傑・黒坂泰弘・森下満・野村理恵 (2017). 防災集団移転促進事業の計画策定に関わる住民と行政との関係一気仙沼市と宮古市における住民組織の設立と活動経緯に注目して一. 日本建築学会計画系論文集, Vol. 82, No. 734, 929-939.
- 大船渡市 (2011). 大船渡市復興計画.
- 大船渡市 (2015). 大船渡市復興計画地区別土地利用方針図, 越喜来地区 (1).
- 大船渡市 (2016). 大船渡都市計画マスタープラン.
- 大船渡市 (2019). 市の概要.
- 大船渡市 (2021). 復興記録誌「東日本大震災からの復興 10年の軌跡, 未来への継承」, 第3章証言一東日本大震災からの復興の実態と教訓一.
- 大船渡市 (2024). 人口と世帯のページ.
- 小野田泰明・加藤優一・佃悠 (2015). 災害復興事業における計画実装と自治体の組織体制一東日本大震災における宮城県の復興事業を対象として一. 日本建築学会計画系論文集, Vol. 80, No. 717, 2523-2531.
- 作山康 (2023). 特集津波被災地12年後の検証. 建築ジャーナル, No. 1346, 9月号, 17-21.
- 三陸町 (1992). 三陸町史編集委員会. 三陸町史歴史編第2巻.
- 杉本賢二 (2024). 岩手県と宮城県における復興事業による人為的地形改変の定量評価. 土木学会論文集, Vol. 80, No. 22, 23-22017.
- 鈴木栄太郎 (1940). 日本農村社会学原理. 時潮社.
- 佃悠・長谷川京子・小野田泰明 (2021). 大規模災害後の地域コミュニティの回復に関する研究一宮城県七ヶ浜町の東日本大震災地区の地区イベント再開状況から一. 日本建築学会計画系論文集, Vol. 86, No. 781, 859-868.
- 東海新報社 (2021). 「差し込み型」成果に関心 地域の空き地生かし造成 市内の2割で実現 防災集団移転促進事業. <https://tohkaishimpo.com/2021/02/14/316723/>. (閲覧日: 2024年9月30日)
- アーバンデザイン研究体 (2013). 復興まちづくりの知恵袋一高台移転整備計画編一. 2, 8.
- 渡部美香・福島秀哉 (2018). 岩手県上閉伊郡大槌町町方地区の復興計画策定過程における住民参加型議論の役割一各事業段階における計画主体の議論のマネジメントと行政の計画反映判断の特徴に着目して一. 都市計画論文集, Vol. 53, No. 3, 799-806.
- 保井美樹 (2019). 孤立する都市, つながる街. 全労済協会「つながり暮らし研究会」編. 日本経済新聞出版社, 81-99.
- 山本俊哉 (2020). 三陸被災地における差し込み型集団移転事業の検証一東日本大震災の復興まちづくりの検証 (12)一. 日本建築学会大会学術講演梗概集 (関東) 2020年9月, 697-698.

Abstract

The Inset-type disaster prevention group relocation promotion project was evaluated as a reconstruction project after the Great East Japan Earthquake and is expected to be utilized in the future. For this project, it is essential to coordinate among local residents in collaboration with local organizations and the local government. The objective of this study was to clarify the planning process of the Inset-type disaster prevention group relocation promotion project in the Okirai district of Ofunato City in Japan, focusing on the characteristics and roles of the local community. As a result, it was pointed out that the project was made possible by the contribution of the hierarchical community structure, especially in the early stages of the project, and with the importance of public-private partnerships that take into account the structure of the local community.

(受稿: 2024年10月8日 受理: 2024年11月26日)