

最終報告書

1. 事業の概要

事業名	気仙沼市唐桑町大沢地区における復興まちづくり事業				
事業カテゴリー	復興まちづくり/再生可能エネルギー				
開始日	2013年5月1日	終了日	2014年3月31日	日数	335日
団体名	大沢地区防災集団移転促進事業期成同盟会				
担当者名	星英伯、千葉幸美				

総額(税込)	5,000,000円	スタッフ人数	約30人
--------	------------	--------	------

事業目的	<p>気仙沼市唐桑町大沢地区における集団移転事業において、住宅の再建のみならず、集団移転後の具体的なまちづくりの議論や浸水域の土地利用等の課題に関して議論を進め、内外の協働による集団移転事業の先進モデルを呈示することを目的とする。具体的には、集団移転等の各種事業が着工する現段階において、住民・行政に続く第三の立場の専門家による助言とファシリテート、計画検討の素材提供を行い、住民が主体的に行うまちづくりの取り組みを後押しする。この活動内容をHP等で発信し、事業への賛同者、応援者を増やして、事業終了後も持続的に運営できる体制づくりを行う。</p>
事業全体の概要	<p>●<u>気仙沼市唐桑町大沢地区とは</u></p> <p>大沢地区は気仙沼市のほぼ最北に位置する集落で、東日本大震災により全186軒のうち、144世帯が津波により被災・流出、40名が亡くなるなど壊滅的な被害を受けた。コミュニティ再生への意識や住民間の結束は被災当初より高く、避難所生活の続く2011年6月には、熊谷光広氏を中心として大沢地区防災集団移転促進事業期成同盟会（以下、期成同盟会）¹を立ち上げ、以来、気仙沼みらい計画大沢チームと密に連携しながら集団移転に取り組んできた。2012年5月に気仙沼市の先陣を切って、防災集団移転促進事業で52戸、災害公営住宅事業で約30戸の全80数戸での集団移転の大臣合意を得た。現在は、平成27年9月の「みんなで大沢に帰還」を目指し、集団移転後の持続可能なコミュニティ形成や浸水域の跡地利用など、より「包括的なまちづくり」²のために地域住民を挙げての議論が進められている。</p>

¹ 大沢地区防災集団移転促進事業期成同盟会：震災直後の2011年4月に準備委員会を立ち上げ、同年6月に正式に活動を開始。大沢地区全戸を対象とした住民アンケートを実施し、9割を超える家庭から「これからも大沢で暮らしたい」という回答を得たことから、以来、大沢地区の集団移転事業を気仙沼みらい計画大沢チームと共に住民主導で進めてきた。2013年4月現在、事務局は、21名体制で30代から60代まで幅広い世代で運営されている。今年度よりCivic Forceからも1名、事務局に加わる。

² 「包括的な復興まちづくり」：大沢地区復興まちづくり事業では、地域住民の合意形成を図るために5つのコンセプト（①大沢らしい風景づくり、②災害に強いまちづくり、③地域コミュニティの再生、④未来の雇用をつくるまち

●気仙沼みらい計画大沢チームとは

気仙沼に縁のある建築・都市計画専攻の大学研究室（横浜市立大学・鈴木研究室、神戸大学・槻橋研究室、東北芸術工科大学有志・竹内研究室等）の指導教官及び大学生によって構成される任意団体で、ワークショップの企画・運営・とりまとめ、専門家による助言などを担う。これまで、過去の街並みを再現する模型作り、未来へ残すべきまちの記憶を語り合う「『記憶の街』ワークショップ」を契機として、大沢地区にて15回の「大沢みらい集会」（防災集団移転及び災害公営住宅等、集団移転先のまちづくり対象）、4回の「大沢まちづくり会議」（浸水区域等の跡地利用を含めた地区全体のまちづくり対象）を実施してきた（2013年3月末時点）。また、地区住民の意見を最大限反映させるため、期成同盟会から会長と事務局長に相談役として加わってもらうなど、地区住民との緊密且つローカルルールを十分に尊重したコミュニケーションが可能となるよう配慮している。

●これまでの成果と今後取り組むべき課題

宮城県気仙沼市では、東日本大震災の津波被害を受け沿岸部の1380戸（全市域の約4%）が災害危険区域に指定された（2012年7月）。同区域では住宅の建築が制限されるため、被災した住民達は防災集団移転促進事業等の制度を通じて、新たな移転先を探すことを余儀なくされた。同市では2012年11月時点で、民間主導型で35地区、市誘導型で5地区の計1,045世帯が大臣同意³を得た防災集団移転計画として今年中の造成着手を予定しており、集団移転の実現に向け具体的なスタートを切った。

現在、同市において進行中の集団移転事業は、①民間（住民）主導型、②行政誘導型、③官民連携型の三種に大別が可能である。この中で、大沢地区の集団移転と復興まちづくりは、①民間（住民）主導型の先進的な事例に当たる。住民主導型集団移転では、地区にリーダーシップをとれる地元主体があり、且つ集団移転の合意形成やその後の住民の意向が行政の計画に実際に取り入れられるように専門家がアドバイザーとして入ることが重要で、大沢地区においては、気仙沼みらい計画大沢チームの専門家が複雑な諸制度を噛み砕いて説明しつつ都市計画や建築の専門的見地から助言を行うことで住民の声を事業計画に反映していく上で不可欠な役割を果た

づくり、⑤環境にやさしいまちづくり）を定めた。これは、大沢みらい集会（防災集団移転・災害公営住宅等主に移転先を対象とする）、大沢まちづくり会議（漁業集落等防災機能強化事業等主に浸水した移転元の跡地利用など地区全体の復興まちづくりを対象とする）に共通するコンセプトであり、この移転先・移転元を含めた地区全体のまちづくりを「包括的」と称する。

³大臣同意：防災集団移転促進事業は、復興交付金の基幹40事業の一つで、ほぼ100%が国の予算。したがって、その着工のためには、国の承認を得るというプロセスが必要となる。大沢地区の防災集団移転は、国・県・市による第1回の復興協議会にかけられ、2012年5月に国土交通省から事業着手への同意を得た。

している。これにより、住民と行政だけでは二者対立構造となってしまう怖れもある集団移転事業において、適切な距離を保ちながら間に入ることで二者対立関係を避けることを可能としてきた。また、学生達が住民と専門家の間の潤滑油的存在として、住民の率直な意見や地区の歴史を聞き出し将来のまちづくりに活かすなどの役割において大きな貢献を果たしているのも本事業の特長である⁴。

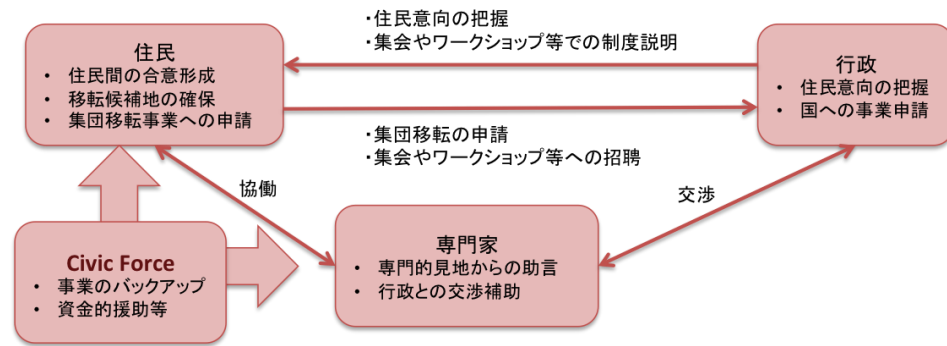


図 1：住民主導型集団移転事業体制

一方で、造成の完了は早くとも 2015 年となる見込みで住宅建設はその後となるなど、コミュニティ再建にはまだまだ長い時間がかかることが予想され、その間のコミュニティのまとまりをいかに維持していくか等、まだまだ課題は山積である。例えば、防災集団移転が決定した地区では、浸水区域の跡地利用は生活基盤再整備のために不可欠な次のステップとなっているが、市中心部は産業用地として比較的活用しやすい一方、大沢地区のような郊外集落の跡地利用は未定であるケースが多いという課題がある。この郊外集落での跡地利用のためには、漁業集落防災機能強化事業等の制度が存在するものの異なる諸制度を複合的に運用したり、補助事業要件を効果的に満たしたりするために行政側と折衝することは、地元住民のみならず外部専門家やコンサルタントにとっても非常に時間と負担のかかる作業となっている⁵。

大沢地区でも今後、事業の進捗に応じて新たな、時に予期せぬ課題に柔軟且つ独創的なアプローチで取り組んでいく必要があることが予想されるため、防災集団移転を主題とした「大沢みらい集会」に加え、大沢地区全体の将来を話し合う「大沢

⁴ 2012 年度に卒業する学生達のために、3 月 16 日に大沢地区住民有志の手作りの卒業式が行われた。これまで培ってきた大沢地区と学生との結束力や信頼関係が伝わる真心のこもった卒業式だった。詳細は、添付の三陸新報記事を参照。

⁵ 防災集団移転促進事業と漁業集落防災機能強化事業では担当課が異なり、担当課間での調整や連携がとれていないため、両事業を効果的に活用していくことが非常に困難な状況であるという。復興交付金の基幹 40 事業にあてはまらない分野であることや現状の防潮堤・河川堤防計画では広範囲でくぼ地が生じてしまうことなど、跡地利用は現在の復興まちづくりの喫緊の課題の一つであると言える。

まちづくり会議」の開催も始まり、当初の期成同盟会と気仙沼みらい計画大沢チームに加え、大沢自治会⁶・小舟組合⁷等広く住民の参画を通じ、全住民を巻き込んだ復興まちづくりの機運醸成を試みていく。その上で、人口流出や高齢化の進む地方において、復興のその先を見据えたまちづくりのモデルを提示することを目指す。

●パートナー協働プログラム対象事業

①集団移転及び住宅再建に向けたワークショップ（大沢みらい集会・毎月1回、大沢まちづくり会議・年3回ほどを想定）

大沢みらい集会では、1) 抽象的なテーマでフリーディスカッション、2) その議論を基にした提案の作成・意見の聞き取り、3) 2) の意見を基に修正を行った提案の作成（ジオラマ模型によるまちなみモデルの呈示など）、合意形成の3ステップで住民の意見をまとめていく。集団移転造成竣工後すぐに全戸着工、2015年9月の住宅再建と皆での大沢への帰還を実現するに当たって、まちづくり協定の策定、集会所・公園の設計に向けた議論を行う。

大沢まちづくり会議では、浸水域土地利用方針を含めた包括的な集落づくりの検討を行う。大沢地区は旧唐桑町では最大の浸水域を持ち、複数の公共事業が検討されている。この浸水域の土地利用・複数の公共事業について、気仙沼みらい計画大沢チームの強みであるワークショップでの合意形成手法や大沢地区住民組織とのネットワーク、集団移転などの他事業との調整力、これまで積み重ねきた大沢地区の将来についての住民との議論を活かしながら、提案・議論を実施する。現時点で協議内容として想定されるものとして、浸水域の土地利用方針、防潮堤・堤防・国道の嵩上げ、三陸道パーキングエリア・道の駅、老人憩いの家の再建（大沢地区全体の集会所）が挙げられる。これらの議論については行政側の事業進捗に合わせ議論を進めていくため、まちづくり会議は適宜開催するものとする。

②集団発注・共同購入のための住宅相談会実施（月1～2回個別相談会を開催）

住宅相談会では、集団購入の検討⁸や組合の結成、住宅基本計画の決定、住宅基本設計の開始までを視野に入れる。集団発注、共同購入方式により、品質を維持したままコストを削減することを目指す。共同購入の組合を結成し、街並に調和を保ち

⁶ 大沢自治会：震災以前からの大沢地区のまちづくりを進める自治組織であり、大沢地区全体の復興まちづくりを検討する第2期からカウンターパートとなった。

⁷ 大沢小舟共同組合（以下、小舟組合）：大沢地区は浜が一つであったために、集落内で派閥が出来る要素が少なかった。この大沢漁港に関わる人々の有志組織であり、6月中旬から検討の始まった漁業集落防災機能強化事業においては関係者からのヒアリング・アンケートが不可欠。

⁸ 共同購入：建築資材を一括購入するなど集団で資材購入やマネジメントを行うことで、建築コストを下げる手法

ながら、それぞれの要望にも応えられるような設計のための相談会を実施する。その他、宮城県岩沼市のモデルハウス視察等も予定。また、住民達が住居のイメージをしやすいように、モデル住宅のミニチュア模型を作成する。

③住まいと仕事を両立する環境にやさしいまちづくり実現のためのパイロット事業

前事業（パートナー協働事業・第4期）において、包括的な復興まちづくりの5つのコンセプトの一つ、「環境にやさしいまちづくり」の具体的な実現に向けて調査の実施を開始した。具体的には、大沢地区の集団移転後の想定エネルギー需要や自然エネルギーの供給ポテンシャルと理想的な組み合わせの基礎データの収集と大沢みらい集会及びまちづくり会議の発表・提案を行った。

今次事業においては、この基礎調査を元にして、実際に太陽光や木質バイオマス熱エネルギーを利用したエコハウス（2013年5月末完工予定。別途、建設資金取得済み）を大沢地区の誰もが気軽に集えるコミュニティスペースとして活用しながら、新たに住居を建設する際の参考となるような自然エネルギー体験施設としての管理・運営を行う。また、この管理・運営で得られるノウハウも活かしながら、将来的に社会・経済・環境的に持続可能な地域づくりのために住民の雇用や地域づくり活動の受け皿となるような組織設立のフィージビリティ調査（例：株式会社や非営利型一般社団法人等、適切な組織形態の検討や合意形成など）と運営体制構築（ハード部分の所有とそこで行われる事業のソフト部分の役割分担の検討や合意形成など）も併せて実施する。

（※エコハウスは、東北芸術工科大学の所有とし、税金の支払いや撤去の際に地域住民に負担が掛からないものとする。エコハウスで行われる地域づくり活動（カタクチワシの6次産業化の試みなど）等の運営を住民主体の新組織が行う予定）。

また、上記の3コンポーネント及びこれまでの取り組みを外部へと発信するため、ホームページも制作する。こちらのホームページは定期的に更新しながら、集団移転や復興まちづくりが地元主体と外部専門家団体が共に議論を交わしながら創り上げていくものであることが分かるものとする。その上で、学術的な裏付けや制度の解説などについても具体的に（行政から提供される資料は開示に制限があるため、その範囲内で可能な限り）、大沢地区の復興まちづくりの試行錯誤のプロセスとして発信しながら、他地区とも情報交換できるよう努める。

●期待される効果

	<p>主体性と求心力を備えた地元有志（期成同盟会など）、高度な専門知識を持つ専門家と地域住民との融和に長けたマンパワーを備える外部支援団体（気仙沼みらい計画大沢チーム）、内外の協働を実現しながら進める集団移転・復興まちづくり事業として、復興に留まらず、人口減や高齢化の進む日本の地方におけるまちづくりの先進事例となることが期待される。具体的には、以下の通り。</p> <p>① 気仙沼みらい計画大沢チームは、住民の意見や動きを最大限尊重しながらまちづくりを進めている一方、外部支援組織として何年後かに支援が終わるときが来ることが予測される。そのため、その後も住民が主体となり地区づくりを進めていく機運を作る。</p> <p>② 現在、大沢地区では防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業、また漁業集落等防災機能強化事業など、担当課間で必ずしも調整が充分ではない複数の事業が行われており、続々と新たな事業が住民に説明され、住民側も困惑している部分がある。これらの複数の事業間での調整を当団体が行うことで、住民の意見それぞれの事業に対する意見を整理しながら各関係機関に要望を投げかけることが可能となる。また、外部専門家が取りまとめを行うことにより、それぞれの事業メニューを最大限活用し総合的な地区づくりが実施できる。同時にこれらの事業の調整においては専門家のノウハウや人的ネットワークを用いることで、住民だけでは調整を行えない部分についても調整を行うことができる。</p> <p>③ これまで集団移転に向けた住民の活動や大沢みらい集会への住民の参加人数を見ても、非常に住民のまちづくりに対する意識が高い地区であるといえる。ここからは住民の機運を最大限バックアップし、付加価値のある集団移転を目的にまちづくりを行う。そして、魅力ある復興まちづくりを実現し、東日本大震災復興まちづくりのモデルケースとなる。</p> <p>本事業の実施を通して、気仙沼みらい計画大沢チームと住民組織が、集団移転と復興まちづくり事業を継続的に運営・実施できる体制を築くことが可能となる。具体的には、助成金や出資・融資の呼び込みの母体として機能することが期待される。</p>
事業内容	<p>① コンポーネント 集団移転及び住宅再建に向けたワークショップ（大沢みらい集会・毎月1回）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・街並みルールの提案：区画道路や緑道、照明や植栽・生垣など調和のとれた移転先集落形成のための議論のためのファシリテーション ・まちづくり計画の提案書/約束事の集約と提示：ジオラマ模型の作成による住民意見の視覚化や立体化による街並イメージの提示 ・まちづくり協定の策定：まちづくり協定の文書としてのとりまとめ

	<p>②コンポーネント 集団発注・共同購入のための住宅相談会実施（月 1～2 回個別相談会を開催）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 集団購入の検討⁹や組合の結成 ・ 住宅基本計画の決定 ・ 住宅基本設計の開始集団発注 ・ 宮城県岩沼市のモデルハウス視察
	<p>② コンポーネント住 まいと仕事を両立する環境にやさしいまちづくり実現のためのパイロット事業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 太陽光や木質バイオマス熱エネルギーを利用したエコハウスのコミュニティスペースとしての管理・運営 ・ 将来的に住民の雇用や地域づくり活動の受け皿となるような組織のフィージビリティ調査：太陽光パネル設置の屋根貸し事業やカタクチイワシの 6 次産業化など通じた大沢まちづくり会社（仮）設立に向けた体制作り

2. 事業の評価（評価者： 寺垣ゆりや / 株式会社アンジェロセック）

最終評価実施日：2014 年 5 月 24 日（土）

(a) 妥当性：事業開始当時の状況やニーズに合致していたか、事業実施のタイミングは

よかったか

- 前期からの継続事業として、時間のかかる集団移転事業において住民主体の活動を継続的にサポートしていることが、コミュニティのまとまりを維持していく上で重要な役割を担っていると考えられる。また、移転計画が進んでいくに伴い、戸別の具体的な設計、資金調達など専門的な情報やアドバイスが必要となってきた中で、みらい計画建築チームによる住宅相談会や金融機関を招いての資金運用の相談会など、状況の進展に併せたサポートを提供しており、継続的に地域に関わってきていることの利点を十分に活用出来ているといえる。
- 実際の移転までにはまだ時間がかかると想定される状況下において、引き続き資金及び専門的アドバイスの支援を続けて行くために、新たな助成金申請や行政の制度活用を検討も並行して実施しており、本事業後も大沢地区における集団移転事業に携わっていく姿勢が見受けられる。これはコミュニティに対して、安心感、信頼感を与える結果となっていると考えられる。

(b) 有効性：目的の達成率

⁹ 共同購入：建築資材を一括購入するなど集団で資材購入やマネジメントを行うことで、建築コストを下げる手法

【コンポーネント①】

- みらい集会 6回開催、まちづくり会議 8回開催
- 造成地の街並に関する意見交換、跡地利用、集会所の再建場所に関する議論などを実施。区画道路や緑道、照明や植栽・生垣など具体的な項目に関する議論、ジオラマ模型製作による視覚的なイメージの提供、また各集会での議論内容等をまとめた「大沢復興ニュース」の発行・全戸配布による情報の発信及び共有の促進を行った。また、まちづくり会議には行政機関が参加することもあり、行政からの情報提供、行政の取組に対する住民の意見提示などを行っている。

【コンポーネント②】

- 住宅相談会 5回開催。業者への見積もり依頼
- 住宅の間取りや生活様式等に関するヒアリング、共同購入に関する説明会、共同購入に関するモデルプランの模型製作、資金運用相談ブース提供などの取組を通じ、住民が各々の住まいについてあらゆる角度から具体的に検討する機会を提供した。

【コンポーネント③】

- エコハウス「大沢カフェ」の竣工、アンチョビ試作品製造。地引き網企業との協議を実施
- 大沢カフェのオープン後は、利用方法の告知、自然エネルギーに関する講義の開催等を通じ、エコハウスの利点を住民に広めていった。なお、大沢まちづくり会社（仮）設立に向けた体制づくりについては、今後再検討する予定である。

(c) 効率性：インプットに対してアウトプットがどれくらいあったか、手法は正しかったか

- 専門的な知識を必要とする内容に関し、視覚的にイメージをとらえやすい各種模型の製作や、判りやすい説明資料の配布、協議内容を共有するためのニュースの発行など、限られたリソースの中で、住民がきちんと理解することを第一に考えた活動を数多く実施しており、十分に効果のある投入であったと考える。
- また、例えば行政が配布した図面が判りにくく、また縦割りであることから、各々の説明の繋がりが理解しづらいようなケースにおいて、それらをひとまとめにした分かり易い模型の製作を提案する場面が見受けられ、（具体的には、河川と港に関する行政の説明が別々で、また図面が見づらい、という住民の意見を受け、学生が全てを一緒にした模型を製作することを提案）本事業の周辺事業といえる内容に対しても、柔軟に対応していることが伺えた。

(d) 調整の度合：いかに被災地コミュニティと連携できていたか、終了時のタイミングや方法はどうか

- 住民、行政機関、コンサルティング会社、地元自治体・組合、他の支援組織、など複数の関係者が異なる立場から本事業及び周辺事業に携わっており、意思疎通や協働の枠組み作りにより多くの労力を費やしていることが見受けられる。前期事業に引き続きファシリテータ

一としての重要な役割を担っていることになるが、これらの労力無くしては円滑な事業進展は望めなかったであろう。

(e) 波及効果・インパクト：当初の目的以外に得られた効果、課題

- 前期事業から通算1年8ヶ月間、多くの学生たちが期成同盟会及び大沢地区の住民と協働で活動を進めて行く中で、双方に様々な影響があったと見受けられる。例えば、学生たちは、自分たちの持つ専門的な知識や行動力を必要としている人々と直接向き合い、住民各自の希望を実現可能な範囲で調整していく実地体験を通じ、学校の授業だけでは学べない人とのふれ合いを通じた仕事、自分たちの取り組みが何らかの成果となっていく達成感等を実感した。これらの経験が、今まで描いていた将来の仕事の方向性に影響を与えた例も少なくないようである。また住民の方々は、移転計画に参画するために必要な知識や技術を持つ学生たちとの交流の中で、遠くからお手伝いに来てくれた若者たちに対する感謝の気持ちに加え、両親あるいは曹祖父母のような気持ちで接する側面や、身近にいる人々には話す事の無いような話題を聞かせる場面など、本事業を通じた出会いを介して精神的な憩いの場を得る機会が多くあったことが伺える。

(f) 新規性・独自性：新しいアイデアや工夫が取り入れられているか、他被災地のモデルとなり得る事業か

- 住民主体の活動に専門知識を持つ地域外からの第三者が関わることで、行政機関と住民あるいは地方行政と中央行政のような、温度差が生じがちな関係性における調整役あるいは潤滑油としての役割が上手く機能しており、好例となる活動であると評価できる。さらに、集団移転、跡地利用、コミュニティ再建など各々に異なる法制度や担当者が関わってくる状況下においては、専門的かつ包括的に全体像を把握し運用していく役割が必要であるが、みらい計画大沢チームが、その役割を効果的に担っている点も評価に値する。
- また、エコハウス、カタクチイワシ、などコミュニティ再興に向け刷新的な試みにも多く取組んでおり、これら取組に関わる議論等を通じて、住民の方々が自分たちの未来に向けて前向きな思考を持つきっかけの一つを提供し得たことも想像出来る。甚大な災害被害のあと、自らの生活及びコミュニティの再興に向けて、長い道りを歩んでいく過程においては、ポジティブな思考を持ちうる機会を欠かせないことから、本事業における新たな試みの数々を組み込んだ取組は評価に値する。

3. 評価者の所感

本事業においては、事業実施者であるみらい計画大沢チームと住民の方々との間に、信頼に基づいた繋がりを感じることができる。一例として、みらい集会の中で、グループ別に議論を行うような場面においては、教授及び学生たちが各グループに入り、判りにくい箇所を噛み砕いた言葉で再度説明すること、住民が発言しやすい雰囲気を作り出すこと、各自の意見

を素早く集約することなど、ごく自然に住民間の議論を進めるようリードしていく様子から、同じ目的に向けて共に活動に取り組んできた仲間であるという意識を、皆が共有しているように見受けられた。これらは、本事業が目指す目的ではないものの、本事業の実施において非常に重要な要素となっていることは疑いようがないと考える。これらの上に本事業の成果が積みあがっていることは、大いに評価できる。

資金的サポートを要する活動であることから、引き続き大沢地区の住民とともに活動を進めて行けるよう、何らかのファンド等を活用しつつ、全住民の移転まで共に歩んで行って頂きたいと願う。そのためにも、外部に対する情報発信の重要なツールであるホームページの早急な立ち上げに期待したい。