

【学生投稿】

宮城県石巻市雄勝町の高台移転 混乱はなぜ生じたのか

京都大学公共政策大学院自主活動 震災復興研究会

1 雄勝町と高台移転

雄勝町は、石巻市中心部から北に車を三、四十分ほど走らせた場所に位置する。人口四〇〇〇人。リアス式の海岸沿いに、二十の集落が集まった町だ。硯の製造と、ホタテやウニ、ワカメ等の漁業が盛んだ。東日本大震災の津波により、雄勝町は住宅・建物の九割が全壊・半壊した。町では復興に向けて、安全な高い土地に移り住む「高台移転」をすることが決定され、現在土地の造成が進む。

しかしこの高台移転をめぐる、雄勝町では住民間に対立が生じた。高台移転を望む人と、震災前の居住地に住み続けることを望む人で意見が分かれたからだ。「行政は高台移転ありきで、住民の声を聞いていない」「高台移転は一部の有力者だけで決めたもの」「一度みんなで決めた事に今更反対している人がいる」「反対派はお金が欲しいだけ」「高台移転でこれだけでもたら、お互いもう協力できない」。私たちが現地取材で地

元の人々から聞いた言葉だ。住民間の対立はなぜ生じたのか。

また現状、雄勝町の人口は一三〇〇人に減少してしまった。高台移転で町に戻る人は震災前の四分の一と言われている¹。なぜここまで人口が減少してしまったのか。

震災復興研究会は二年間、雄勝町に何度も足を運び、ヒアリングや制度の調査を通じて、この問題を研究してきた。活動を通じて明らかにしたことをここに記したい。

2 雄勝町の高台移転問題の経緯

高台移転とは、簡単に言えば「津波の被害を受けやすい危険な土地から、住宅や公共施設を安全な高台に移す事業」だ。国土交通省の防災集団移転促進事業（防集）に基づいて実施される²。住居を高台に移し、沿岸の漁港や加工場、職場に通う職住分離がなされることが多く、従来の居住地は「災害危険区域」に指定され、建

防災集団移転促進事業のイメージ



国土交通省「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」より

築制限がかけられる。そのプロセスは、まず①住民間の合意形成を図り、②事業計画を策定し、③計画への国土交通大臣の同意を得る。次に④住宅団地の造成、公共施設の整備をした後、⑤住民の移転がなされる。

雄勝町では、二〇一一年五月に住民主導の「震災復興まちづくり協議会」が結成され、七月には石巻市長に高台移転の要望書を提出した。雄勝町はこの頃「高台移転の先進地域」とみなされていた。しかしその後、一部の住民から高台移転に反対の声が上がり始めると、十一月に石巻市主催で行われた住民説明会は紛糾した。出席した一部住民が雄勝町中心部を内陸に移転する案に強く反発したためだ。結局国土交通大臣の同意を得たのは二〇一二年の十月。事業は大幅に遅れ、移転希望者も減少してしまった。

以下では、先進地域とみなされていたにも拘わらず、住民対立や事業の遅れが生じた原因を分析したい。

3 原因の分析

(1) 復興を急ぎすぎた行政

第一の原因は、行政が復興を急いだ結果、住民の合意形成が不十分だったことだ。雄勝町の役場は平成の大合併で人員が不足し、十分な聞き取り調査や情報提供を行えなかった。防集は居住地に建築制限をかける制度だ。情報提供が不十分だったため「そんな話は聞いていない」という反発を招いた。加えて仮設住宅を住民ごとに別々に供給した結果、集会を開催できない地区があった。

また行政は当初、雄勝町全体での移転を検討したが、集落の違いから全体合意は困難だった。雄勝町は漁師中心の漁村と、サービス業中心の商店街に分かれる。漁師は職住分離も可能だが、商店主の場合、自宅と職場を別にと経費(固定資産税・光熱費・管理費)が二倍かかるため職住分離が難しいからだ。

行政が復興を急いだ背景には、石巻市との関係があった。雄勝小学校の教諭、徳水博志氏は、「合併以降、雄勝総合支所は石巻市本庁に軽んじられてきた。支所の担当者には、雄勝をいち早く復興させて市役所本庁を見返したいという思いがあり、他の町に先駆けて高台移転に走った」と述べている。しかし復興を急いだ結果、住民合意がうまく取れなかった。

(2) 機能しなかった住民自治

第二の要因は住民自治の機能不全だ。高台移転の方針を決めた「まちづくり協議会」は各集落の代表と公募委員で構成されていたが、役員や委員の選出基準は不透明で、「一部の有力者だけで決めた」という批判を招いた。住民に対する拘束性も不明確だった。

もともと雄勝町には集落の代表が集まって自治を進めてきた歴史があり、これまではそれが自然なものだった。しかし今回の場合、中心部

の集落は、代表が協議会に出席していても住民に情報を伝えられなかった。住民が別々の仮設住宅に入居し、集会を開催できなかったからだ。「住民合意は取りようもなかった」という。

また、集落に住民をまとめるような人物がいるか否かも影響した。例えば船越集落では、漁師の中里孝一氏を中心として早くから住民間で議論を重ね、高台移転の方針を決めていった。一方で震災から一年以上経ってから初めて住民集会が開催された集落もあった。

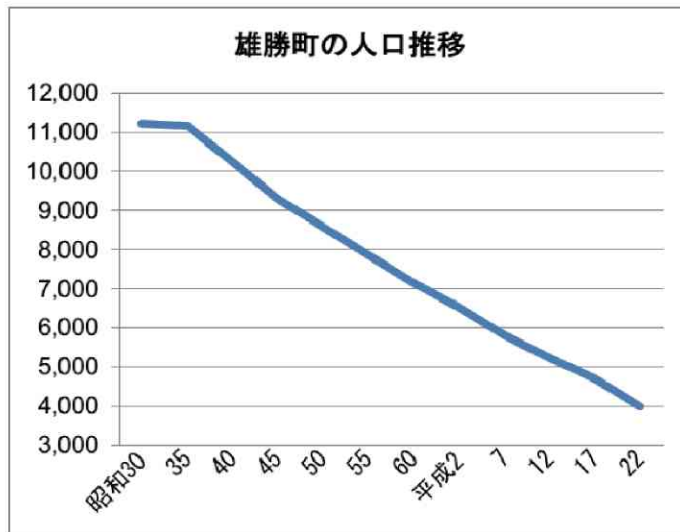
加えて、議論に参加することに消極的な住民も多かった。「反対でも面倒だからしない」「自分から反対するのは嫌」という人が居たという。協議会が二〇一一年六月に実施したアンケートも、回答率は53%に留まっており、約半数が方針決定に関与していない³⁾。

以上のように、住民自治が機能せず、住民間の対立や事業の遅れを招いた。

(3) 外部支援者の過剰介入

雄勝町の場合、住民間の対立を招いた責任の一端は外部支援者にある。あるボランティアが高台移転反対派住民に過剰に肩入れした結果、行政と反対派住民、賛成派住民と反対派住民の間に対立が生じたからだ。例えば、協議会や市の説明会に、反対派住民を数十名伴って怒鳴り

込んだほか、アポイントなく役場を訪れ、職員に議論を要求し、その様子を動画で撮影してインターネット上で公開した。こうした行動に行政は態度を硬化。反対派は過激派とみなされ、賛成派と反対派の間には溝が生まれてしまった。



作成 震災復興研究会

(4) 町の衰退という潜在的な課題

また人口が減少した要因として、町が震災前から衰退していたことが指摘できる。人口は最盛期の昭和三〇年代をピークに年々減少していた。六十五歳以上の人口は42%⁴。進学・就

職を期に若者が流出してしまっていた⁵。加えて今回の震災では、多くの人が仮設住宅などで石巻市や仙台市の内陸部に避難した結果、そこに生活基盤を作ってしまい、町に帰って来なくなった。漁師以外は通勤通学に不便で経済的基盤もない雄勝町に戻る理由がなかったのだ。

4 雄勝町の事例から学ぶべきこと

以上の分析をまとめた上で、雄勝町の事例から私たちが学ぶべきことを述べたい。

第一に、行政が復興計画の策定や仮設住宅の供給などを急いだ結果、住民への情報提供や合意形成を図れなかった。当時は「いち早い復興を」という要請が強かったが、復興計画の策定は急いではいけない。焦らず時間をかけて関係者の利害調整をすべきだった。マスコミをはじめ外部の人間も復興を急かすべきではなかったのだ。

第二に、住民主体のまちづくりも機能しなかった。震災後に円滑に進めるためには、平常時から住民がまちづくりに積極的に参加していることが必要だ。

第三に、外部支援者の過剰な介入により住民間の対立が生じた。全て善意による行動だったが、善意がいつも良いとは限らない。地元のことは地元の人が決めるのが大原則だ。地域の秩

序を壊すような行動はあってはならない。

そして第四に、震災前から続く町の衰退という事実は忘れてはならない。人口流出の誘因が潜在的に存在したのであり、復興計画を作るにあたって、衰退という潜在的な課題に向き合う必要があった。

雄勝町では現在、町に残ると決めた人たちが復興に向けて動き出している。雄勝町にいつか復興したと言える日がくることを願ってやまない。そして私たちは、今回の震災の経験を活かせるように努力しなければならない。それが被災地の外にいる人間にできることの一つだと私は思う。

(執筆 谷口濯也)

¹ 読売新聞「人口流出 再建の遅れ、減少を加速」(2013.3.10)

² 国土交通省「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」
(<http://www.mlit.go.jp/common/001007542.pdf>)

³ 雄勝地区震災復興まちづくり協議会アンケート委員会「雄勝地区復興まちづくり協議会第一回全世帯アンケート集計結果」平成二三年七月

⁴ 平成二二年国勢調査より推計

⁵ 平成二二年と平成一七年の国勢調査における年齢別人口を元に計算すると、十代後半から二十代後半にかけて大量に人口が減少している