

Discussion Paper Series

Social Systems Division, NIES

No. 2024-04

令和5年度

閑上復興まちづくりの「これまで」と「これから」 ～社会学者による現地調査の報告会～ 報告書

辻岳史^{1*}・内田龍史²・高木竜輔³・野坂真⁴・長谷川公一³・浦野正樹⁵

1. 国立環境研究所 福島地域協働研究拠点(兼務:社会システム領域)
〒963-7700 福島県田村郡三春町深作 10-2 環境創造センター研究棟
2. 関西大学 社会学部
〒564-8680 大阪府吹田市山手町 3-3-35
3. 尚絅学院大学 人文社会学類
〒981-1295 宮城県名取市ゆりが丘 4-10-1
4. 青森公立大学 経営経済学部
〒030-0134 青森県青森市合子沢山崎 153-4
5. 早稲田大学 文学学術院
〒162-0052 東京都新宿区戸山 1-24-1

* tsuji.takashi@nies.go.jp

要旨：科学研究費基盤研究 A「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」のメンバーである筆者らは、これまで東日本大震災の被災地を含む各地域で「東日本大震災・被災地キャラバン」を開催し、被災地の現地調査結果を被災地の方々に直接お伝えするとともに、復興や生活再建のあり方に関する対話を重ねてきた。本報告書は、2023年9月に名取市・閑上地区で開催したキャラバン「令和5年度閑上復興まちづくりの「これまで」と「これから」～社会学者による現地調査の報告会～」の記録をまとめたものである。

キーワード：災害復興・名取市閑上地区・対話

2024年10月



Discussion Paper Series

Social Systems Division, NIES

No. 2024-04

FY 2023 Report of "*The Past and Future of Town Planning for Disaster Reconstruction in Yuriage: Dialogue with residents based on field research by sociologists*"

Takashi Tsuji^{1*} • Ryushi Uchida² • Ryosuke Takaki³ • Shin Nozaka⁴ • Koichi Hasegawa³ • Masaki Urano⁵

1. Fukushima Regional Collaborative Research Center (Social Systems Division), National Institute for Environmental Studies (10-2 Fukasaku, Miharu, Tamura, Fukushima, 963-7700, Japan)

2. Faculty of Sociology, Kansai University (3-3-35 Yamatecho, Suita, Osaka, 564-8680, Japan)

3. Department of Humanities and Social Studies, Shokei Gakuin University (4-10-1, Yurigaoka, Natori, Miyagi, 981-1295, Japan)

4. Faculty of Management and Economics, Aomori Public University (153-4, Goshizawa-Yamazaki, Aomori, Aomori, 030-0134, Japan)

5. Faculty of Letters, Arts and Sciences, Waseda University (1-24-1, Toyama, Shinjuku, Tokyo, 162-0052, Japan)

* tsuji.takashi@nies.go.jp

Abstract : We have held the “Caravan to East Japan Earthquake and Tsunami Affected Areas” in various regions, including the areas affected by the Great East Japan Earthquake. We have been communicating the results of our field survey directly to the residents in the affected areas, as well as engaging in a series of dialogues on how reconstruction and livelihood rebuilding should be carried out. This report is a record of the caravan "*The Past and Future of Town Planning for Disaster Reconstruction in Yuriage: Dialogue with residents based on field research by sociologists*" held in the Yuriage of Natori City in September 2023.

Keywords : Disaster Reconstruction, Yuriage, Dialogue

October 2024



はじめに

2011年に発生した東日本大震災の直後から、日本の社会学者は被災地において長期にわたって現地調査をおこない、被災地の復興過程・被災地域の人々の生活再建の過程を記録・分析してきました。これらの社会学者による研究成果は、論文・著書のかたちで数多く公表されていますが、被災地の方々の目に留まる機会は少ないのかもしれません。

日本の社会学者による震災復興の研究グループである、科学研究費基盤研究A「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」のメンバーである私たちは、これまで東日本大震災の被災地を含む各地域で「東日本大震災・被災地キャラバン」を開催し、被災地の現地調査結果を被災地の方々に直接お伝えするとともに、復興や生活再建のあり方に関する対話を重ねてきました。本報告書は、2023年9月に名取市・閑上地区で開催した「東日本大震災・被災地キャラバン」（報告会）の記録をまとめたものです。

本報告書の構成は、以下の通りです。第1節では、報告会の目的と概要を提示します。第2節では、震災後の閑上地区復興のあゆみを概観します。第3節では、報告会で実施した社会学者による2本の現地調査報告の概要を説明します。第4節では、現地調査報告の後に実施した、閑上の復興に関わる方と社会学者の座談会の記録を提示します。本節が、本キャラバンの最も重要な成果と言えるものであり、閑上の復興まちづくりに関わった現地住民の皆様から、今後の被災地における復興や生活再建にむけた知見・教訓が提起されています。ぜひ、第4節だけでもご一読いただければと思います。第5節では、報告会の総括を記すとともに、今後の閑上における復興まちづくりにむけた論点を提示します。

本報告書が、様々な方々が閑上の復興まちづくりの教訓についてご認識いただく一助になることを願ってやみません。また、本報告書がこれからの閑上のまちづくりのあり方や、望ましい復興まちづくりのありかたについて議論するきっかけになるのであれば、筆者にとって望外の喜びです。

2024年10月

辻岳史（国立環境研究所）

ーグループ・筆者を代表してー

目次

はじめに

1. 報告会の目的と概要 1
2. 震災後の閑上地区における復興のあゆみ 5
3. 現地調査報告 13
4. 閑上の復興に関わる方と社会学者の座談会 35
5. 報告会の総括と今後の閑上における復興まちづくりにむけて 56

おわりに

参考文献

謝辞

1. 報告会の目的と概要

「東日本大震災・被災地キャラバン」は、震災発生から10年以上、社会学者が蓄積してきた被災地における調査の結果を、被災地にお住まいの方々、被災地の復興に関わるの方々にお伝えするとともに、被災地の方々と社会学者が現地の復興状況を視察したり、意見を交わしたりすることを通じて、望ましい災害復興のあり方について考えることを目的に、2022～2023年度にかけて被災地を含む各地域で開催されました。

開催地については、東日本大震災の被災地の多様性をふまえて、これまで、岩手県大槌町・岩手県釜石市・宮城県石巻市・宮城県南三陸町で開催されました。さらに、1995年に発生した阪神淡路大震災など過去に発生した大災害で被災し復興してきた地域として兵庫県神戸市にて、南海トラフ地震津波など今後発生が予想される大災害により大きな被害が想定されている地域として和歌山県和歌山市においても開催されました。

他方で、東日本大震災の被災地域のなかで、上記に大都市近郊・平野部が含まれていませんでした。このこともあり、私たちは都市化・混住化が進んだ大都市近郊・平野部における災害復興のあり方を考えることを目的として、このたび、宮城県名取市・閑上で「東日本大震災・被災地キャラバン」を企画・開催しました。

<報告会のタイトル>

閑上復興まちづくりの「これまで」と「これから」～社会学者による現地調査の報告会～

<主催>

科学研究費基盤研究 A「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」事務局

<開催日時・開催場所>

日時：2023年9月15日（金）13:00～16:15

場所：閑上公民館・2階会議室

<参加者> 計 19 名

○閑上の復興に関わる方 ※敬称略

格井直光（一般社団法人ふらむ名取・代表理事/閑上だより・編集長）

今野義正（閑上地区まちづくり協議会・副代表世話役/閑上西町内会・前会長）

櫻井広行（ゆりあげ港朝市協同組合・理事長/株式会社かわまちてらす閑上・代表取締役）

長沼俊幸（閑上中央町内会・会長）

宇佐美久夫（閑上地区まちづくり協議会・世話役）

渡辺成一（閑上西町内会・会長）

○社会学者 ※敬称略

内田龍史（関西大学）※前所属：尚綱学院大学

浦野正樹（早稲田大学）

高木竜輔（尚綱学院大学）

辻岳史（国立環境研究所）

野坂真（早稲田大学）※当時。現所属：青森公立大学

長谷川公一（尚綱学院大学）

○学生 ※敬称略

小西賢（東北大学大学院教育学研究科博士課程）

5 名（関西大学内田ゼミ）

1 名（尚綱学院大学高木ゼミ）

<プログラム>

13:00～13:15 開会の挨拶および趣旨のご説明

13:15～13:30 現地調査報告①：辻岳史（国立環境研究所）

「閑上の復興まちづくりにおける合意形成過程」

13:30～13:45 現地調査報告②：内田龍史（関西大学）※前所属：尚綱学院大学

「被災地アンケート調査からみた名取市の復興とその特徴」

13:45～14:15 質疑応答

14:15～14:30 休憩

14:30～16:00 閑上の復興に関わる方と社会学者の座談会

16:00～16:15 閉会の挨拶

閉上復興まちづくりの 「これまで」と「これから」 ～社会学者による現地調査の報告会～

東日本大震災の発災後、社会学者は閉上の復興過程と人々の生活再建の過程を記録・分析してきました。この企画は、社会学者の閉上における現地調査の結果を、閉上の復興に関わる方々にお伝えするために開催します。あわせて、この企画では閉上の復興に関わる方々と社会学者が意見を交わすことを通じて、これまでの閉上の復興まちづくりをふりかえるとともに、これからの望ましい復興のありかた、閉上のまちづくりのあり方を考えたいと思います。

定員
30名

事前申込不要
定員に達し次第、受付を
終了いたします。

開催日 2023年 **9/15** [金]

場所 名取市閉上公民館
2階会議室

時間 13:00～16:15

宮城県名取市閉上中央1丁目34番地

プログラム

現地調査報告1

閉上の復興まちづくりにおける合意形成過程
国立環境研究所 辻 岳史

現地調査報告2

被災地アンケート調査からみた名取市の復興とその特徴
関西大学 内田 龍史

- 閉上の復興に関わる方と社会学者の座談会

主催：科学研究費・基盤研究A「大規模災害からの復興の地域的最適解に
関する総合的研究」事務局

問い合わせ先：辻岳史(国立環境研究所)
電話：0247-61-6572
Email：tsuji.takashi@nies.go.jp

開催案内・告知用のチラシ
(国立環境研究所福島地域協働研究拠点・日下部直美氏制作)



写真：閉会時の記念撮影

2. 震災後の閑上地区における復興のあゆみ

名取市・閑上地区は、第二次世界大戦前から栄えた港町で、東日本大震災で甚大な津波被害を受けた地域の一つです。そして閑上地区は、東日本大震災の発災後、復興の方針——被災した元の場所にまちを再建するのか（現地再建）、それとも、津波が及ばない内陸の安全な場所に移転してまちを再建するのか（集団移転）——をめぐる合意形成が難航し、行政と住民・住民どうしの対立が深刻化した結果、他の被災地に比べて復興まちづくりが遅れてしまった地域として知られています。本節では、次節以降の現地調査報告および座談会の記録に先だち、震災後の閑上地区における復興のあゆみを概観します。なお、本節における以降の記述は、辻岳史（2023b）『コミュニティ・ガバナンスと災害復興——東日本大震災・津波被災地域の復興誌』第4章「名取市の長期的災害復興とコミュニティ・ガバナンス」に依拠しています。また、震災後の閑上地区復興に関する主な出来事の概要を表1～6にまとめましたので、ご参照ください。

東日本大震災で発生した大津波により、名取市の死者・行方不明者数は993人、住宅・建物被害は半壊以上が3930棟に及びました。津波被害は市東部にあり仙台湾沿岸に位置する閑上地区で最も甚大であり、同地区では753名が津波の犠牲となりました。閑上漁港周辺に集積していた漁協関連施設、水産加工業者の社屋・加工場の多くが流失しました。地区内で営業していた商店の店舗・機械設備も甚大な被害を受け、市商工会では閑上支部の会員をはじめ29名が犠牲となりました。閑上地区の被害総額は62億6,820万円に達しました。

被災後の名取市における復興の最も大きな課題は、閑上地区の復興事業をいかに進めるかという点でした。名取市行政は2011年10月に「名取市震災復興計画」を策定しました。閑上地区では、震災前から閑上港を拠点として水産加工業・観光業が蓄積していたため、復興計画では仙台空港と閑上地区がつながり、観光・交流が活発化されるという閑上地区の復興のイメージが提示されました。他方で住宅基盤整備については、津波で壊滅した既成住宅地に防災措置（地盤のかさ上げ）を施したうえで基盤整備を行う「現地再建」の方針が提示された。この現地再建の方針に則して、名取市行政は2013年9月11日に防災集団移転促進事業、2013年11月22日に被災市街地復興土地区画整理事業の国土交通大臣認可を受け、復興事業を遂行していきました。しかし国の事業認可を得るまでのあいだ、閑上地区の復興事業の方針は複数回にわたり修正されました。現行の閑

上地区の復興計画と復興事業の内容は、名取市行政と地域住民による合意形成をめぐる紆余曲折と、度重なる計画の修正を経て定まっていたといえます。この点の詳細については、本報告会の現地調査報告①：辻岳史（国立環境研究所）「閑上の復興まちづくりにおける合意形成過程」で詳しく紹介しました。

加えて、名取市の復興計画は、閑上地区・下増田地区などの被災地区の再生に留まらず、内陸部の非浸水地区も含めた市全体の都市構造を再生させる考え方が示されています。この背景には、震災前から名取市は仙台都市圏の衛星都市として開発が進められてきた経緯があります。名取市には、仙台空港が立地しています。名取市では1990年代から2000年代に仙台空港沿線の開発が進められ、2007年3月18日に仙台空港アクセス線が開通したことを契機に、沿線地区における大型商業施設の進出と宅地開発が進みました。名取市は震災前から、仙台市をはじめとする周辺都市で就業する新住民と、幾世代にわたり地域に居住・就労する旧住民が混住する地域であったといえます。被災後の名取市における復興事業や復興の取り組みも、大都市の周辺の利便性の高い衛星都市、新旧住民が混在する地域の特徴が反映されているといえます。この点の詳細については、本報告会の現地調査報告②：内田龍史（関西大学）「被災地アンケート調査からみた名取市の復興とその特徴」で詳しく紹介しました。

他の被災地に比べて復興まちづくりが遅れ、合意形成が難航したと言われる名取市ですが、地区住民による復興事業の協議組織である「閑上地区まちづくり協議会」の活動が軌道に乗った2015年度以降の復興事業の進捗は目覚ましいものがあります。2019年4月に名取川沿岸に商業観光施設「かわまちてらす閑上」がオープンしました。震災前からの地域の名物であり、震災直後に関係者の尽力により素早く再開した「ゆりあげ港朝市」も含めて、震災後の名取市・閑上地区には、港町としての個性や風情を活かした、新たなにぎわいの拠点が数多く創出されています。さらに同2019年5月には「閑上地区まちびらき」が開催され、復興事業により整備された災害公営住宅、自立再建された戸建住宅、地域コミュニティの拠点としての閑上公民館、最新の防災教育を進める閑上小中学校などを携え、港町・閑上のまちづくりは新たなスタートを切っています。そして2020年3月30日に名取市行政は「名取市復興達成宣言」を発表しました。震災発生から13年が経過した現在の名取市・閑上地区は、大都市・仙台市に近い地の利を生かして、震災前には住んでいなかった若い世代を多く受け入れる、利便性の高い住宅都市・観光都市の様相を呈しているといえるでしょう。

表1 震災後の閑上地区復興に関する主な出来事【2011～2012年】

年	月日	出来事
2011年	3月11日	東日本大震災の発生
	5月3日	仮設住宅102戸（箱塚桜団地）の入居開始 一以降、5月21日に箱塚屋敷団地（180戸）、5月28日に愛島東部団地（182戸）、5月29日に美田園第1（128戸）・美田園第2（120戸）・美田園第3（27戸）、7月16日に植松入生団地（150戸）の入居開始
	5月22日	名取市新たな未来会議（第1回） 一委員24名
	6月5日	名取市震災復興市民100人会議（第1回） 一約230名出席
	6月22日	市内52ヶ所（3月11日時点）の避難所をすべて閉鎖
	8月7日	第6回名取市新たな未来会議 一地元委員だけで多数決。204A案（現地再建案）を挙手（5人）、204b案（集団移転案）を挙手（3人）となり、現地再建の方向性がおおよそ決定
	10月11日	名取市震災復興計画の策定
	11月28日	閑上復興100人会議（第1回） 一約260名の出席 一市より、市民意向調査結果の概要報告、閑上地区被災市街地復興土地区画整理事業について、災害公営住宅について、まちのイメージ図（楕円形人工地盤、まちの面影再生エリア）が提示される
	12月9日	閑上復興まちづくり推進協議会（第1回） 一委員は町内会4名、公募委員5名、産業団体3名、まちづくり団体3名より構成 一閑上の復興の進め方、被災市街地土地区画整理事業の区域、土地利用方針などを協議
2012年	2月4日	閑上さいかい市場オープン 一24店舗・7事業所でスタート
	3月30日	名取市復興整備計画の公表 一閑上地区の被災市街地復興土地区画整理事業（121.8ヘクタール）。計画年度は平成23年～平成29年度。
	4月1日	名取市サポートセンター「どっとなとり」開設 一借上げ住宅や在宅被災者等の方々を対象に生活支援や情報提供・相談を行う
	4月27日	閑上復興100人会議（第2回） 一約314名出席 一100通以上の質問があり、高速道路西側への移転希望、現地再建を疑問視する意見があり。
	5月7日	閑上復興地区説明会 一会場は箱塚桜団地集会所、箱塚屋敷団地集会所、愛島東部団地集会所、美田園第一団地集会所、名取市文化会館小ホール、植松入生団地集会所、雇用促進住宅愛島宿舍集会所、増田西公民館、名取市文化会館中ホール 一市から土地区画整理事業の制度・仕組みの説明、「閑上復興100人会議」で発表された土地利用計画(案)の説明、今後のスケジュール等の説明
	7月8日	名取市長選挙投票 一現職の佐々木一十郎氏が大橋信彦氏を破り、3選を果たす。当日有権者数は5万6082人、佐々木氏は15616票、大橋氏は6381票を取得
	7月17日～8月12日	閑上地区復興まちづくり個別面談
	9月25日	「名取市平成23年東日本大震災に伴う災害危険区域の指定に関する条例」交付・施行 一災害危険区域の指定 一〔以下の全区域・403ha〕 杉ヶ袋字金洗、下増田字広浦、下増田字北原東、下増田字台林、下増田字屋敷

表2 震災後の閑上地区復興に関する主な出来事【2013年】

年	月日	出来事
2013年	1月18日	「ゆりあげ港朝市」起工式・地鎮祭 一旧朝市会場の市有地6265平方メートルに、カナダ産木材を使った平屋のカナダ館（496平方メートル）と、平屋の店舗棟2棟（計285平方メートル）が建てられる 一事業費は160万カナダドル（約1億4500万円）、カナダ政府や林産業団体カナダウッド・グループ（バンクーバー市）などが拠出
	2月1日	名取市、「災害公営住宅整備計画」を策定 一整備目標戸数は1000戸 一閑上地区の整備場所は、「被災市街地復興土地地区画整理事業区域及び大曲・高柳・牛野のいずれかの地域」
	2月4日	佐々木一十郎市長、閑上地区に集団移転を導入する方針を表明 一当初計画区域約120ヘクタール、約2200世帯について、防潮堤や土地かさ上げによる現地再建方針を見直し、一部（約40ヘクタール、約1000世帯）に防災集団移転（防集）を適用する方針 一区画整理事業区域内における防災集団移転事業の併用にもない、居住区域のかさ上げ面積は70ヘクタールから45ヘクタールに縮小
	3月30日	防災集団移転促進事業と土地地区画整理事業を併用する閑上地区の再建策に関する住民説明会 一昼と夜の2回、昼の部には同地区で被災した住民ら約540人が参加、住宅の再建時期や方法、土地の売却価格などについて質問あり。仙台東部道路西側への移転先の整備や、住民との対話を重視するよう求める声も上がった
	4月8日～4月28日	閑上地区まちづくり個別面談 一対象者は2011年3月11日時点の閑上地区被災市街地復興土地地区画整理事業区域内の居住者、および地権者
	8月17日	閑上地区復興まちづくり全体説明会及び地区別事業説明会 一市から、閑上地区の土地地区画整理事業地内のかさ上げ面積を32ヘクタールに縮小して現地再建する方針を説明 一事業区域より内陸の仙台東部道路西側には災害公営住宅を約100戸整備
	9月11日	閑上地区・防災集団移転促進事業の事業認可
	10月31日	第168回宮城県都市計画審議会 一「閑上地区被災市街地復興土地地区画整理事業の早期事業化に関する要望書」（1721名分の署名）が県知事に提出される（閑上地区被災市街地復興土地地区画整理事業の早期事業化を求める会）。 一期間外に提出されたため、正式な意見書としては扱われなかったが、資料として審議委員に配布された 一「区域外における集団移転先及び災害公営住宅の確保」（署名455名）を要望した意見書を採択
	11月22日	「仙塩広域都市計画事業名取市閑上地区被災市街地復興土地地区画整理事業」の事業認可
	12月1日	「ゆりあげ港朝市」、全施設が完成 一カナダ連邦政府などの支援で物販の建物2棟（285平方メートル）とカナダ-東北友好記念館「メイプル館」（500平方メートル）が完成 一常設店舗は計47となる
	12月5日・12月11日・12月18日	閑上地区復興まちづくり全体説明会（12月5日） 閑上地区被災市街地土地地区画整理事業説明会（12月11日） 閑上地区防災集団移転促進事業説明会（12月18日）

表3 震災後の閑上地区復興に関する主な出来事【2014年】

年	月日	出来事
2014年	1月27日・1月29日	閑上地区における新たな『まちづくり協議会』についての説明会 ー「閑上地区の土地区画整理事業区域内で生活再建を予定される方」(①・②)を対象に開催 ①土地区画整理事業区域内で土地の所有継続を希望する人、②閑上地区の防災集団移転促進事業で、土地区画整理事業区域内で整備する移転先団地への入居を希望する人、③土地区画整理事業区域内に整備する災害公営住宅に入居を希望する人
	1月～3月	閑上地区被災市街地復興土地区画整理事業区域内土地買取り希望確認調査 ー対象地権者は574〔回収率86.9%〕
	2月～3月	閑上地区の移転先団地入居希望最終意向調査 ー調査票配布数は1433戸(区域内に土地を所有しているのみで、居住していない方は対象とせず)〔回収率87.0%、未定を除く回収率:83.9%〕
	2月～4月	名取市被災者住宅再建状況調査及び災害公営住宅最終意向調査 ー調査票配布数3026戸(既に加算支援金を受給し、世帯人員すべてが仮設住宅等から移転している場合は対象とせず)〔回収率95.8%〕
	2月4日～3月17日	集団移転希望対象者1400世帯を対象に、移転先に対する意向の最終確認のための個別面談 ー住民の再建意向を精査し、計画の推計人口規模を確定するため。約1400世帯が対象
	2月21日	閑上地区における新たな『まちづくり協議会』設置に向けた意見交換会 ー自薦、他薦で委員を募ることが決定
	3月4日	閑上地区まちづくり協議会準備世話役会(第1回) ー自薦、他薦による9人の世話役 ー毎週火曜日、法務局2F会議室で開催 ー住民総意で決定する場、唯一の窓口として位置づけることを決定
	4月1日～4月27日	閑上地区まちづくり協議会準備世話役会・仮設住宅集会所意見交換 ー4/1(箱塚桜仮設)、4/5(愛島東部仮設)、4/6(美田園第一仮設)、4/8(箱塚屋敷仮設)、4/15(植松生仮設住宅)、4/27(メイプル館)(上町集会所)
	5月11日	閑上地区まちづくり協議会設立総会
	6月23日～8月5日	閑上地区集団移転事業の土地買取り契約会 ー市は事業用地などを除く移転元の土地約32ヘクタールを買い取る。対象地権者は1154人
	8月4日	「名取産業再生を考える会」設立 ー閑上地区で被災した事業者による組織 ー「閑上さいかい市場」で設立総会、会の規約や役員などが決定。水産加工、酒造、建設、小売りなどの業者50人近くが参加 ー水産加工、復興工業団地、工業・事務所、漁業者、商店街の5つの部会を設置、早期再建に向けた意見交換などを重ねる。用地確保や国の補助金活用などについても検討
	8月11日	名取市震災慰霊碑除幕式 ー日和山近くの市有地に建立。津波の高さと同じ8.4メートルに設計 ー960名の犠牲者を記した芳名板も設置 ー市は閑上地区内に「震災メモリアル公園」を整備、慰霊碑は公園内に移設
	9月22日	閑上地区まちづくり協議会、名取市に第1次提案書を提出 ー「道路」「公園」「災害公営住宅」の3項目
	10月9日	閑上地区まちづくり協議会・災害公営住宅検討部会が発足 ー2014年内は主に戸建住宅について協議、2015年以降は集合住宅について協議を展開
	10月20日	閑上地区被災市街地復興土地区画整理事業、起工式
	12月19日	「閑上地区かわまちづくり計画」が国土交通省かわまちづくり支援制度に登録される ー施設の敷地面積は約3万6000平方メートル ー河川堤防の高さ(7.2メートル)まで盛り土した上に、水防活動に必要な緊急用資材の備蓄やヘリコプターが離着陸する基地などを整備
12月22日	閑上地区まちづくり協議会、名取市・名取市教育委員会に第2次提案書を提出 ー第2回臨時総会で報告した主要施設(小中一貫校、公民館、商業エリア、子育て施設、医療福祉施設等)に関する要望案件 ー保育所などの子育て関連施設を指定避難所となる閑上小・中一貫校の周辺に集約させること、大勢の客を呼び込めるよう、県道に面した場所に店舗が集積する商業エリアを設けることを要望	

表4 震災後の閑上地区復興に関する主な出来事【2015～2017年】

年	月日	出来事
2015年	6月26日	閑上地区被災市街地土地地区画整理事業・事業計画変更 一閑上地区まちづくり協議会から提案された第一次提案（道路、公園、災害公営住宅の配置）、第二次提案（商業エリア、子育て関連施設、医療・福祉施設などの配置）をふまえて
	8月28日	震災メモリアル公園整備にむけたシンポジウム 一ゆりあげかもめ、地球のステージ、ゆりあげ港朝市、閑上復興だより、商工会青年部閑上支部、閑上地区まちづくり協議会、名取ハマボウフウの会、名取産業再生を考える会、閑上小PTA、閑上中PTAの各代表が出席
	10月4日	美田園北団地のまちびらき 一防集宅地70戸、復興公営住宅戸建42戸・集合50戸 一閑上地区の一部被災者も含む計162世帯が居住
	10月10日	閑上小学校・閑上中学校校舎お別れ会 一区画整理事業にともない解体が決定。両校の児童生徒ら約600人が集まる
2016年	1月18日	名取市、閑上地区に整備する震災メモリアル公園の計画案を発表 一計画案は、閑上地区の語り部やまちづくり協議会メンバーら市内外の20人が2015年9～12月の3回にわたり開催されたワークショップでまとめた
	5月14日	閑上地区復興公営住宅（集合第1期）起工式 一RC6階建・4棟・140戸を建設
	5月26日	閑上地区水産加工団地の完成記念式典
	6月30日	閑上地区土地地区画整理事業区域内・第1期の一戸建て災害公営住宅25戸が完成・入居開始 一閑上地区の区画整理事業地内に建設された初の災害公営住宅
	7月10日	名取市長選挙開票 一元市議の山田司郎氏が現職の佐々木一郎氏を破り、初当選。当日有権者数は6万1630人、山田氏は20677票、佐々木氏は14635票を取得
	7月27日	閑上東地区被災市街地復興土地地区画整理事業の事業認可 一施工地区は閑上2～7丁目。閑上地区の特色であった水産業、水産加工業等の地域産業を再生するとともに、生活再建、産業振興のための都市基盤整備を行う
	7月28日	閑上地区新設商業エリアに関する説明会 一商業エリアの事業概要説明、商業施設整備に関する補助制度を説明 一市は閑上地区の商業エリアでテナントを借りたい者、出資希望者、事業再建希望者（グループ補助金活用）、自主財源で出店を希望する者をつつめ「閑上地区商業エリア復興協議会」を設置し、まちづくり会社設立による維持管理を目指す方針
	7月29日	閑上小中一貫校・起工式
2017年	10月19日	閑上地区かわまちづくり推進ワーキンググループ（第1回） 一委員は13名。「閑上地区のかわまちづくりを推進する上で将来の使い手となる地域住民の要望を踏まえた利活用・維持管理に配慮した施設整備計画の更新及び運営計画の検討」、「周辺地域の自然景観と調和のとれたよりよい景観形成を図るやめの検討」を行う 一第1回では、施設整備計画の内容確認、名取市の区画整理事業の進捗をふまえた条件を確認
	1月27日	高柳地区の災害住宅完成 一木造平屋と同2階の一戸建て計50戸。市は閑上地区での現地再建を基本方針としているが、内陸側への居住を希望する被災者に配慮して、仙台東部道路西側の高柳地区でも建設を進めていた
	3月10日	災害公営住宅の内陸移転断念を山田司郎市長が正式表明 一閑上地区に戻りたくない被災者に配慮して、内陸部の名取が丘地区に整備する予定だった災害公営住宅33戸について、市議会から批判がなされ、市が建設を断念。当初の方針通り閑上地区に全戸整備する方針を定めた
	6月24日	閑上東地区被災市街地復興土地地区画整理事業の起工式 一産業用地として約58ヘクタールを整備 一スポーツエリア、震災メモリアル公園、防災ステーション、自然歩道「みちのく潮風トレイル」のトレイルセンターを整備
10月28日	閑上地区土地地区画整理事業の住民向け見学会 一2019年3月オープン予定の店舗併設型交流スペース「にぎわい拠点エリア」と、2018年4月に開校する閑上小中の工事現場が公開された	

表5 震災後の関上地区復興に関する主な出来事【2018～2020年】

年	月日	出来事
2018年	1月30日	復興庁、名取市が申請した関上地区の「まちなか再生計画」を認定 —2019年3月開業予定のかわまちてらす関上整備事業費に、国の補助金を活用することが可能に
	4月7日	関上小中学校（義務教育学校）開校 —海岸から1.5～2キロメートルの距離にあった関上小学校・関上中学校の旧校舎は津波被害をうけて、解体された —4・3・2制による9年間の一貫教育を展開 —関上小中学校区居住の児童生徒に加え、市在住で本校入学を希望する児童生徒を受け入れ
	8月15日	関上中央第一団地で盆踊り大会 —同団地は名取市で最大の集合型災害公営住宅 —昨年までは美田園第1仮設住宅で開催、団地完成後7年ぶりに、関上地区に会場を戻した
	12月8日	関上地区の災害公営住宅（463戸）が全戸完成 —市内に整備された災害公営住宅655戸が完成
	12月19日	復興庁、名取市が申請した復興推進計画を認定 —関上地区で実施する土地区画整理事業の区域に商業施設などを集積させるため、税制上の特例措置を講じる
2019年	4月1日	関上保育所が再開 —保育所は震災前の場所から内陸側に約700メートル移転・新築され、関上小中近くに整備
	4月25日	商業施設「かわまちてらす関上」グランドオープン —出店27店舗の内訳は飲食13店、物販・水産加工品販売12店など（オープン時は23店舗）
	5月18日	関上公民館の開館 —区画整理事業区域内の関上1丁目に移転新築。鉄筋コンクリート2階建て、関上体育館を併設
	5月26日	関上地区まちなか —約2万人（主催者発表）の入出。熊野那智神社が21年ぶりの神事「お浜降り」を行い、関上漁港では大漁旗を掲げた「大漁船パレード」が9年ぶりに復活
	6月2日	ふるさとゆりあげ復興まつり —関上公民館で開催。関上太鼓や関上大漁唄い込み踊りなど、名取市内10団体が講演
2020年	3月20日	「関上復興だより」終刊 —創刊から8年半。3月20日発行の第60号で終刊。 —発行を担ってきた名取市の一般社団法人「ふらむ名取」は6月、変わりゆく関上の街並みや歴史、人々の動きなどを発信する新たな地域情報紙「関上だより」を創刊
	3月30日	名取市「復興達成」宣言 —今後の課題として（1）被災者の心のケアとコミュニティ醸成（2）震災の風化防止と安全・安心なまちづくり（3）地域産業の再生・発展 （4）防災集団移転跡地への企業誘致（5）関上地区への定住促進と沿岸地域への交流人口拡大、の5項目が挙げられ、取り組むことを明記
	5月30日	名取市震災復興伝承館オープン —国の河川防災ステーションの一角に整備。市内の被害状況や復興の歩みを伝えるパネル、震災前の関上地区の街並みを再現したジオラマなどを展示。
	7月8日	関上地区の自治組織による情報交換会 —集合型災害公営住宅の入居者らでつくる関上中央第一団地管理組合と関上中央、関上西両町内会の組合長、会長ら11人が参加し、コミュニティづくりの課題を共有
	7月12日	名取市長選挙投票開票 —現職の山田司郎氏が元衆院議員の大久保三代氏を破り、再選。当日有権者数は6万3560人、山田氏は19866票、大久保氏は2518票を取得
	10月3日	名取市サイクルスポーツセンターオープン —津波で施設が全壊した同センターを復旧 —天然温泉、宿泊施設付きのサイクリング施設として再開
	11月6日	関上湊神社竣工祭 —大阪市の住宅販売業「創建」が中心となって被災神社を無償で再建するプロジェクトの一環。 —被災場所から西に約500メートル移転。防災拠点として、太陽光発電や蓄電装置なども備える

表 6 震災後の閑上地区復興に関する主な出来事【2021～2023年】

年	月日	出来事
2021年	5月1日	閑上の住所表記（町名・地番）変更 —新町名は閑上西1・2丁目、閑上中央1・2丁目、閑上東1・2・3丁目
	6月30日	名取市河川防災ステーション完成 —市震災復興伝承館を兼ねる水防センターをはじめ、ヘリポートや復旧用資材の備蓄場所、建設機械の活動スペースなどを整備
	9月6日	閑上駐在所完成・開所 —閑上西に移転・新築。震災前の場所から西に約600メートル移転
2022年	3月30日	「閑上わかばこども園」落成・開園式 —名取市の学校法人わかば学園が開設する幼保連携型認定こども園。津波被害を受けた閑上わかば幼稚園の後継施設。閑上西2丁目に再建
	8月6日	「第37回なとり夏まつり」開催 —東日本大震災後、会場を下増田小に移してきたが、12年ぶりに閑上地区で復活・開催
	10月9日	「閑上復興まつり～絆～」開催 —閑上太鼓保存会の結成30周年を記念
	10月26日	名取市、ハザードマップ改訂を発表 —閑上地区では、閑上公民館の避難先を「1・2階と屋上」から「屋上のみ」、閑上小中学校は「2階以上」から「3階以上」に変更
2023年	8月12日	「第38回なとり夏まつり」開催 —震災前から恒例だった灯籠流しが13年ぶりに復活
	9月	「閑上風土記」復刻版の発刊 —一般社団法人「ふらむ名取」の復刻委員会が刊行 —1977年に初版が発行された風土記をそのまま複写
	10月15日	閑上湊神社・秋例祭および復興祈願祭 —「みこし渡御」が4年ぶりに行われた

出典（表 1～表 6）：

新聞記事（河北新報、全国紙各紙、日刊建設新聞等専門紙）各号、「名取市復興だより」各号、「閑上復興だより」各号、閑上地区まちづくり協議会資料（ニュースレター・議事録）、「名取市議会だより」各号、名取市ホームページ掲載資料、復興庁等省庁資料より辻岳史（国立環境研究所）作成

3. 現地調査報告

3-1. 辻岳史（国立環境研究所）「閑上の復興まちづくりにおける合意形成過程」



写真：報告時の会場

<報告内容>

・東日本大震災の発災直前の名取市閑上地区には、7103人が居住。震災後・2023年8月末現在、3,169人が居住（出典：名取市ホームページ「地区別人口」）。

・2019年5月26日に『閑上地区まちびらき』が開催された。2020年3月30日には市が『復興達成宣言』を公表。2023年9月時点の閑上地区には、新住民が流入し、観光施設が賑わっている。

住民合意800日 葛藤の記録 (NHKスペシャル・2013年6月28日初回放送)

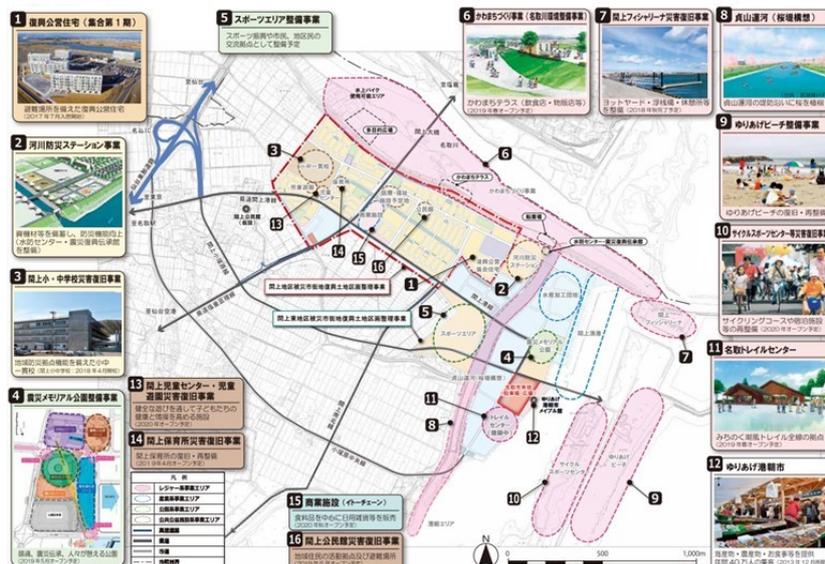


写真 番組のシーン

出典：NHKスペシャル [www.nhk.or.jp/specials/sp/detail/2013/0628]

- ✓ 閑上における復興まちづくりの難航、合意形成の難しさ
と葛藤を描く
- 様々な立場（世代・性別など）の被災者が抱える復興
への要望を集約し、形にすることの難しさ 4

閑上の復興まちづくり



出典：ゆりあげ区画整理
通信第11号
(2018年10
月5日発行)

- ✓ 土地区画整理による**現地再建**と、土地区画整理事業区域内での
集団移転、災害公営住宅整備を併用
- ✓ 住民合意形成の難航により2014年11月の事業着工までに**度重なる
計画変更**がなされた（2021年3月に事業施行期間が終了） 6

・しかし閑上地区は、復興まちづくりに向けた住民合意形成が難航した地域として知られている。NHK スペシャル「住民合意 800 日 葛藤の記録」は、閑上地区の復興まちづくりが難航した背景、住民合意形成の難しさと葛藤を描いた。この番組は、様々な立場（世代・性別など）の被災者が抱える復興まちづくりへの要望を集約し、形にすることの難しさを浮き彫りにした。

・住民合意形成の難航は、復興事業の着工の遅れにつながった。閑上地区の復興事業着工は 2014 年 11 月であり、近隣の下増田地区（2013 年 10 月）と比べると約 1 年、岩沼市・玉浦西地区（2012 年 8 月）と比べると約 2 年遅れた。

・閑上地区では被災市街地土地区画整理事業による「現地再建」と、区画整理事業区域内での「集団移転」、災害公営住宅整備が併用された。しかし、現状の復興事業計画は住民合意形成の難航により、2014 年 11 月の事業着工までに度重なる変更がなされた。

・なぜ、閑上の復興まちづくりでは合意形成が難航したのか？報告者は、名取市・閑上地区における東日本大震災前後の行政と住民による合意形成・協議体制のあり方に着目して調査を実施した。

・震災前の閑上地区における地域住民組織のうち、地縁的組織について確認する。閑上地区には町内会・行政区という 2 種類の組織があり、町内会長・行政区長という異なる代表者（リーダー）が活動していた。しかし、行政における組織の位置づけは異なっていた。行政区・行政区長は市の条例に規定された組織・役職で、明確な権限・職務をもっていた。他方で町内会・町内会連絡協議会は住民による任意組織であった。閑上地区の町内会活動は盛んであり、町内会連絡協議会も地区民運動会などの親睦的な活動を活発に行っていた。ただし行政区（長）と異なり、市の条例に規定されておらず、市政に参画する機会は少なかった。

・地域住民組織のうち、産業団体については、震災前から商工業分野・水産分野で多様な産業団体が活動していた。ただし、震災前はその時々の名取市政のテーマ毎に、代表として参画する産業団体は異なっていた。

関上の地域住民組織（町内会・行政区）

区分	町内会名	行政区名	行政区数	人口 (2011年2月末)	世帯数 (2011年2月末)
町区	上町	上町北・上町南	2	1,351	467
	中町	中町	1	207	73
	下町	下町	1	67	23
	新町	新町北・新町南	2	1,359	541
	中島丁	関上三丁目・関上四丁目	2	1,103	391
	日和山	関上五丁目・関上六丁目	2	1,599	597
	岡区	小塚原北	小塚原北	1	240
小塚原南		小塚原南	1	221	65
牛野		牛野	1	198	61
大曲		大曲	1	392	137
高柳		高柳	1	366	119

出典：名取市総務課提供資料・名取市ホームページ「地区別人口」（2011年2月末）より報告者作成

- ✓ 町内会長・行政区長という**2種類の代表者**
- ✓ 町内会・町内会連絡協議会は活発に活動（地区民運動会など）、ただし行政区（長）と異なり、市の条例に規定されておらず、市政に参画する機会は少なかった 8

関上の地域住民組織（産業団体）

団体名	業種	会員数	産業振興に関する活動	名取市行政との連携
名取市商工会・関上支部	商工業	184事業所 (2001年)	地場製品のブランディング (セリ鍋・赤貝丼) など	・名取市総合振興計画審議会への参画 ・名取ふるさとづくり市民懇談会 (名取市第五次長期総合計画策定時) への参画
宮城県漁業協同組合関上支所	漁業	33名 (2010年)	地場製品のブランディング (赤貝丼) および原料・材 料の提供	・名取ふるさとづくり市民懇談会 (名取市第五次長期総合計画策定時) への参画 ・関上漁港観光事業計画の協議組織へ の参画 ・名取市水産問題対策協議会への参画
関上水産加工組合	水産加工業	16事業所 (2010年)	関上港で水揚げされた魚種 を活用した商品の開発	名取市水産問題対策協議会への参画
ゆりあげ港朝市協同組合	小売業	74名 (1996年)	「カツオまつり」 「サンマまつり」の開催	名取市総合振興計画審議会 (名取市第五次長期総合計画策定時) への参画

出典：各種地域資料、各団体へのインタビューデータより報告者作成

- ✓ 商工業分野・水産分野で多様な産業団体が活動していた
- ✓ 市政のテーマ毎に、代表として参画する団体が異なった 9

・例えば、1990年代から名取市が企図していた「マリンポート計画」は、震災直前までに事業が実施されなかった。名取市は閑上の観光に重要な役割を果たしていた漁協・朝市組合などの産業団体をプロジェクトの協議体制の中核に位置づけていなかった。

・東日本大震災において大津波が発生し、閑上地区全域が浸水、甚大な人的被害と住居被害が発生した。ただし、住宅の流出をまぬがれ、軽度の損壊に留まった地区もみられた。

・震災発生後、2011年4月頃から、閑上地区の住民はそれぞれの生活拠点（避難所など）で復興まちづくり団体を結成した。各団体は独自に復興計画案を作成し、市に提言した。しかし、名取市行政は集団移転案を掲げる団体の要望を復興計画案に反映せず、反映できない理由も説明しなかった。

・名取市行政は、復興計画の策定と復興事業の運営のために、住民と復興の方針を協議する場を設置した。名取市新たな未来会議（2011年5月～8月）では、復興計画策定にむけた委員による協議（全8回）が行われ、2011年8月7日に委員による多数決で閑上地区の復興事業の現地再建案が決定した。この決定に対しては、「密室での決定」「一部の人たちだけで決めてしまった」という住民の批判・後悔・不満が積みまとうことになった。

・閑上復興まちづくり推進協議会（2012年1月～2013年9月）は月2回・全20回開催され、土地区画整理事業地区の景観ルール、公共施設、公営住宅、津波避難施設、住民説明会の進め方などが協議された。しかし、委員の評価は「何の決定権もない会議」「エンドレスの会議」というものであり、途中離脱する委員が続出した。

・被災地域の災害復興過程では、復興にむけて「誰が誰の利害を代表しうるか（代表すべきか）」という基準があいまいになることがある。名取市新たな未来会議と閑上復興まちづくり推進協議会は、いずれも会議に「誰が代表者として参画するのか」という基準が曖昧であった。名取市新たな未来会議と閑上復興まちづくり推進協議会は、住民を代表して復興について決定する機関として、住民の支持を得ることができなかったといえる。

・加えて、名取市では復興計画策定後も一貫して現地再建を進める姿勢を示す市行政と、集団移転を要望する地域住民（組織）とのあいだに不信感が生まれた。市行政と集団移転を要望する住民組織との協議が断絶してしまった時期もみられた。

・こうした状況は、2014年5月「閑上地区まちづくり協議会」の設立を契機に徐々に変化していった。同協議会は、2013年11月の宮城県都市計画審議会による付帯意見をうけ、市が主導して設立された。会員は登録制であり、382世帯（2016年1月12日時点）であった。神戸市・まちづくりNPO・地元の教育研究機関（仙台高専）等の助言・支援をうけて活動を展開した。閑上地区まちづくり協議会は2014～2018年度に計7回の提案書を市に提出、地区の復興まちづくりに関する様々な住民ニーズを市行政に伝える重要な役割を果たした。協議会の提案事項の多くは、災害公営住宅・道路の配置、商業施設設置など、事業計画に反映された。

・復興まちづくりにむけた住民合意形成の側面からみた、閑上地区まちづくり協議会の特徴は2点挙げられる。第一に、同協議会が閑上の土地区画整理事業について住民総意で決定する場合、唯一の窓口として位置づけられたことである。協議会設立に先立ち、市行政は意見交換会を開催して、このことを住民と確認した。第二に同協議会は、行政と住民ではなく、「住民が住民と協議して、復興まちづくりにむけた合意を形成する」場になったことである。後者の例として、協議会の世話役が仮設住宅に足を運び、閑上で住宅再建・災害公営住宅の入居を希望する住民と話し合う「仮設住宅キャラバン」が挙げられる。

・なぜ、閑上の復興まちづくりでは合意形成が難航したのか？以下2点が挙げられる。第一に、行政（市）の復興に関する決定手続きのまずさがあった。市は復興の方針について住民のあいだに様々な意見があることを認めただけで、既定の復興方針を前提とせずに、市の方針に反対する関係者を含めて、関係者が自由に、かつ継続的に意見を交わす協議の場を設けることができなかった。そして、復興まちづくり団体など、住民によってなされた復興方針についての提案の、どの部分を復興計画や復興事業に反映できるのか（できないのか）を説明する機会を設けることができなかった。

閑上まちづくり協議会設立に向けた意見交換会 (2014年2月21日)



出典: 報告者撮影

行政ではなく、住民が住民と協議し、合意する手法へ

- ✓ まちづくり協議会の世話役が仮設住宅に足を運び、閑上で住宅再建・災害公営住宅の入居を希望する住民と話し合う「仮設住宅キャラバン」に関する世話役Aさんの発言

[自分たちが]仮設住宅へ行ってもよい。

名取市がやる必要はないと思います。

住民の意欲も高まっていると思います。

(2014年2月21日：閑上まちづくり協議会設立に向けた意見交換会)

苦肉の策ですよ。みんな[協議の場に]来ないから。

[行政や自分たちが]練って出したものに対して、

意見する必要がある。

練るときに〔仮設住宅の住民の意見が〕必要。

筋通すために。

(2014年7月19日：閑上まちづくり協議会世話役Aさんと報告者の会話より) 23

・第二に、復興にむけた決定に関与する「住民の代表者」を選ぶ基準・仕組みに不備があったことである。名取市・閑上地区では、震災前から、町内会・産業団体などの地域住民組織が住民を代表として市の政策に提言する機会、市の政策に影響力を行使する役割が、市の制度のなかに位置づけられていなかった。震災発生後は、数多くの地域住民組織・復興まちづくり団体が活動するなかで、復興協議組織の委員構成が場当たりの決められた。他方で、閑上地区まちづくり協議会の設立にあたって、「誰が復興にむけた協議の場に参加するべきか」という基準・仕組みを、住民の話し合いで決めたことが、その後の合意形成をスムーズに進めることにつながった。

・これからの閑上のコミュニティづくりにむけて、若干の考察を加える。仙台都市圏の郊外にある閑上地区は、震災前から、多様な属性（仙台への通勤・通学者、自営の商工業者、漁業従事者、水産加工業者、子育て世帯、定年退職者・・・）の住民がともに暮らすまちであった。閑上地区の「住民層の多様さ」が、震災後に様々な復興まちづくり団体が設立された背景にあったといえる。多様な住民層に下支えされた地域住民組織の活発な活動は、閑上地区が震災前から培ってきた資源といえる。この資源を閑上のコミュニティづくりに活かすために、市と地域住民組織が日常的に連携・協働するための仕組みづくりが重要な課題になるのではないだろうか。

※本報告は、辻岳史（2023b）『コミュニティ・ガバナンスと災害復興——東日本大震災・津波被災地域の復興誌』第4章「名取市の長期的災害復興とコミュニティ・ガバナンス」に依拠しています。

3-2. 内田龍史（関西大学）※前所属：尚絅学院大学

「被災地アンケート調査からみた名取市の復興とその特徴」



写真：報告時の会場

<報告内容>

・本報告では、東日本大震災発災後、10年が経過したのちの復興状況を把握するために、2021年10～11月に実施した質問紙調査の結果を紹介する。調査対象地域は、岩手県の2市町（大槌町・釜石市）、宮城県の6市町（南三陸町・女川町・石巻市・名取市・岩沼市・山元町）である。

・本調査は、選挙人名簿を台帳として、津波による浸水があった、もしくは防災集団移転促進事業（移転先）・区画整理事業・災害公営住宅整備事業のいずれかの復興事業が行われたエリア（選挙区）から、確率比例抽出でサンプリングをおこない、郵送法で実施した。

有効回収率

		計画標本数	有効標本数	有効回収率
岩手県	1 大槌町	1,000	428	42.8
	2 釜石市	1,500	757	50.5
宮城県	3 南三陸町	1,000	426	42.6
	4 女川町	800	314	39.3
	5 石巻市	1,600	704	44.0
	6 名取市	1,000	446	44.6
	7 岩沼市	800	392	49.0
	8 山元町	1,000	446	44.6
	9 転居もしくは現住地無回答	0	83	
		8,700	3,996	45.9

4

調査結果の全体像

- 自身の生活の復興感が低い層の特徴
- 属性として、
 - ①災害公営住宅層、
 - ②世帯収入が低い、
 - ③年齢が高い、
- 意識として、
 - ④普段の買い物に不便と感じている、
 - ⑤地区のまとまりが弱まったと感じている

5

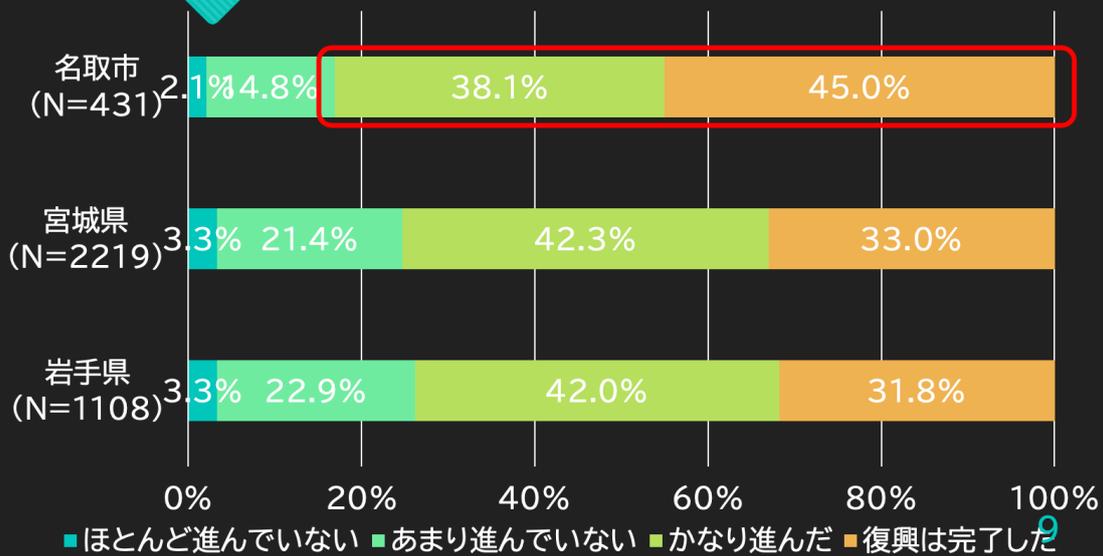
・調査結果の全体像。自身の生活の復興感が低い層について、属性は①災害公営住宅層、②世帯収入が低い、③年齢が高い、意識は④普段の買い物に不便と感じている、⑤地区のまとまりが弱まったと感じている、の特徴がみられた。

・調査対象者の特徴について。震災前名取市に居住していた方は 359 人、調査実施時点の 2021 年 10～11 月に名取市に居住している方は 446 人。仙台市から 36 名・岩沼市から 7 名など、特に 10～30 代の若年層が名取市に流入している。以下では、現住地が「名取市」、名取市をのぞく「宮城県」、そして「岩手県」の 3 つに分類して分析している。

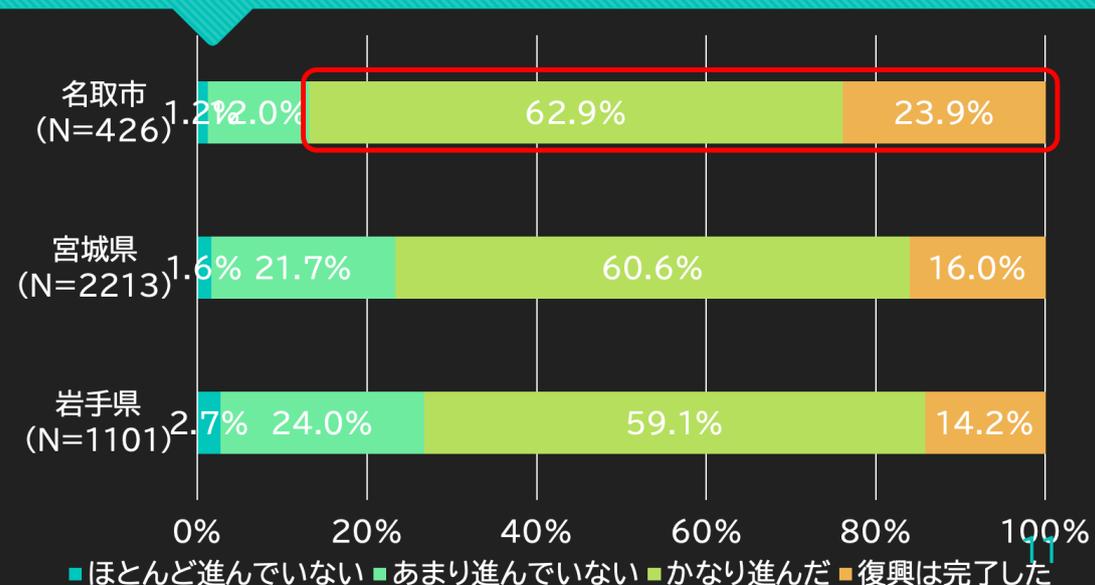
・分析結果について。被害の程度（住宅の全半壊）については、名取市よりも宮城県・岩手県の方が甚大な被害（全壊）を受けた回答者の割合が高い傾向がみられる。ただし、被害の程度と復興感は相関していなかった。

・名取市の回答者は、他地域（宮城県・岩手県）と比較して、復興を感じている人の割合が高く、永住意思もやや強い傾向がみられる。その結果、市が進める復興事業への評価もやや高い傾向がみられる。

②自身の生活の復興 名取市 > 宮城県・岩手県

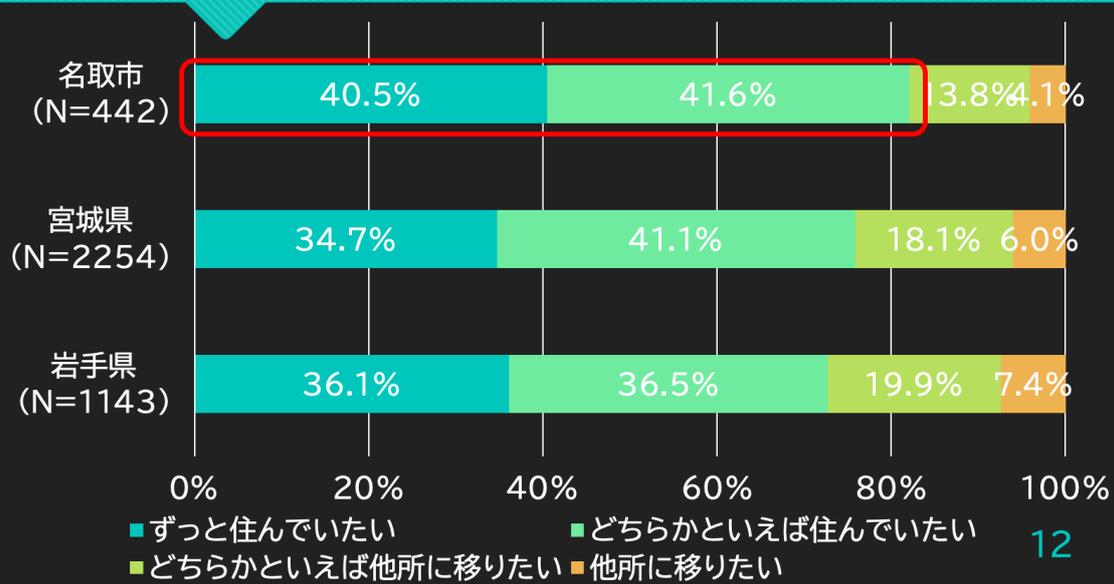


④住まいの自治体の復興 名取市 > 宮城県・岩手県



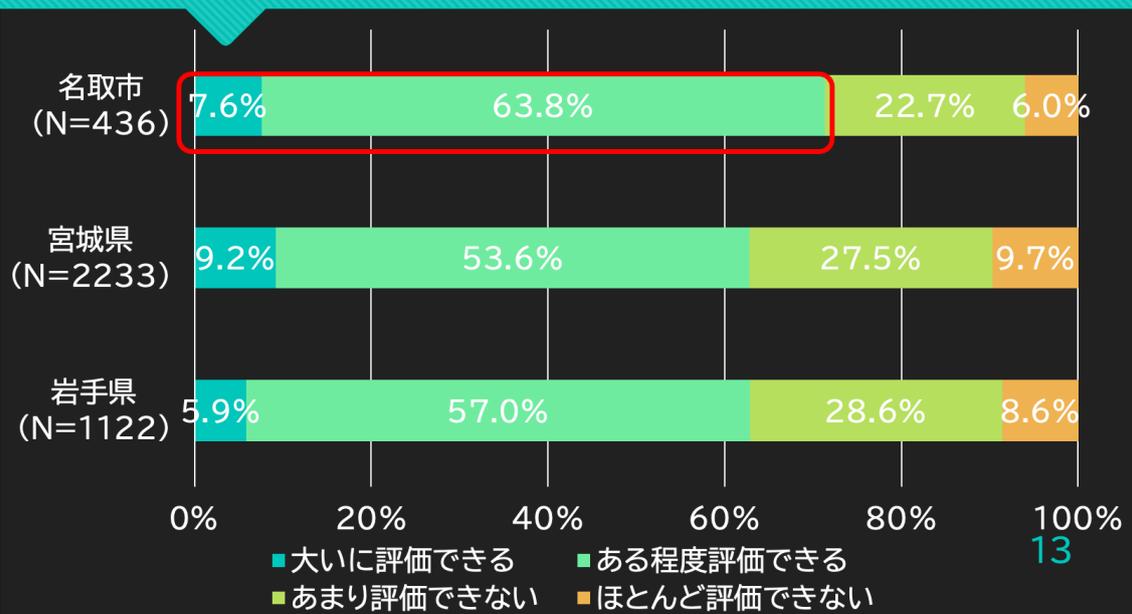
⑤永住意思(現在お住みの地区にずっと住みたい)

名取市 > 宮城県・岩手県



⑥市町の震災復興事業の評価

名取市 > 宮城県・岩手県

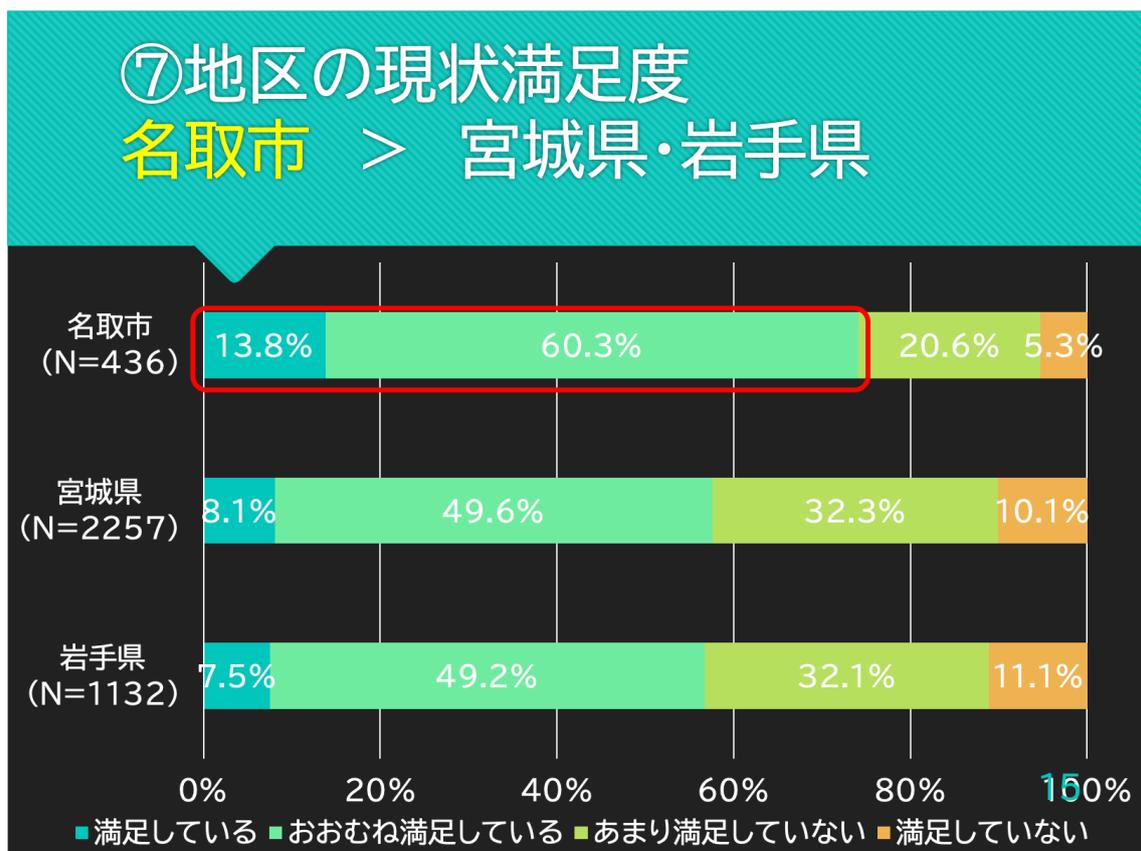


・名取市において回答者の復興感が高い傾向にある要因については、地区の現状満足度、生活環境評価の高さ、買物の便の良さ、地区の住民どうしのまとまりが強まったことなどが挙げられる。

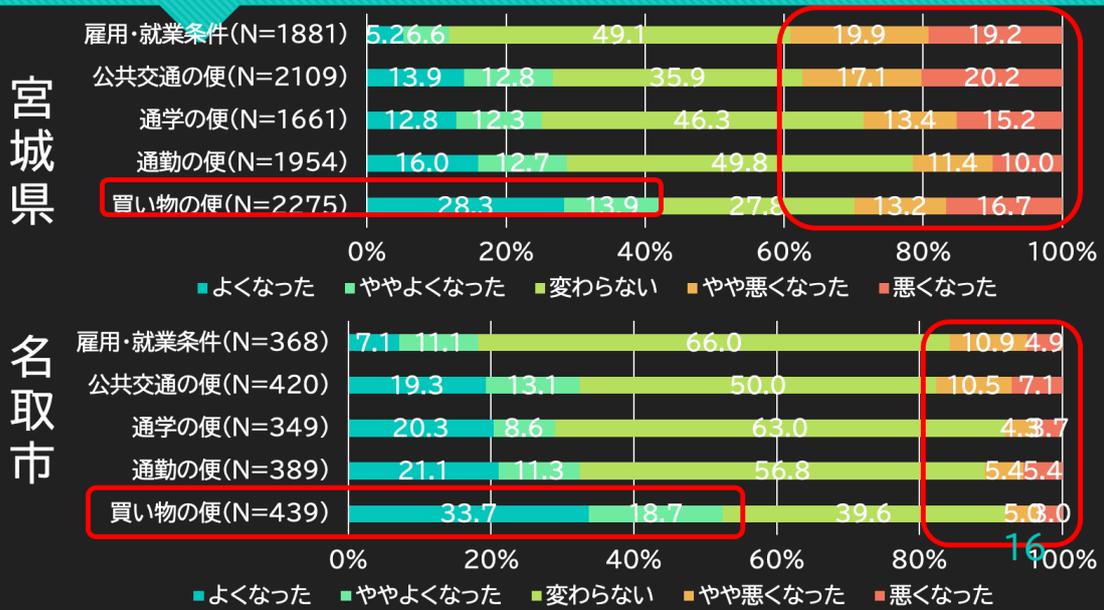
・地区の現状満足度については、名取市の方が宮城県・岩手県よりも「満足している」「おおむね満足している」回答者の割合が高い傾向がみられる。

・生活環境評価については、名取市の方が宮城県よりも高い傾向がみられ、特に名取市の回答者は「買い物の便」の評価が高い傾向がみられる。名取市の回答者は、他地域（宮城県・岩手県）と比べると、普段の買い物の不便を感じていない回答者の割合が高い。

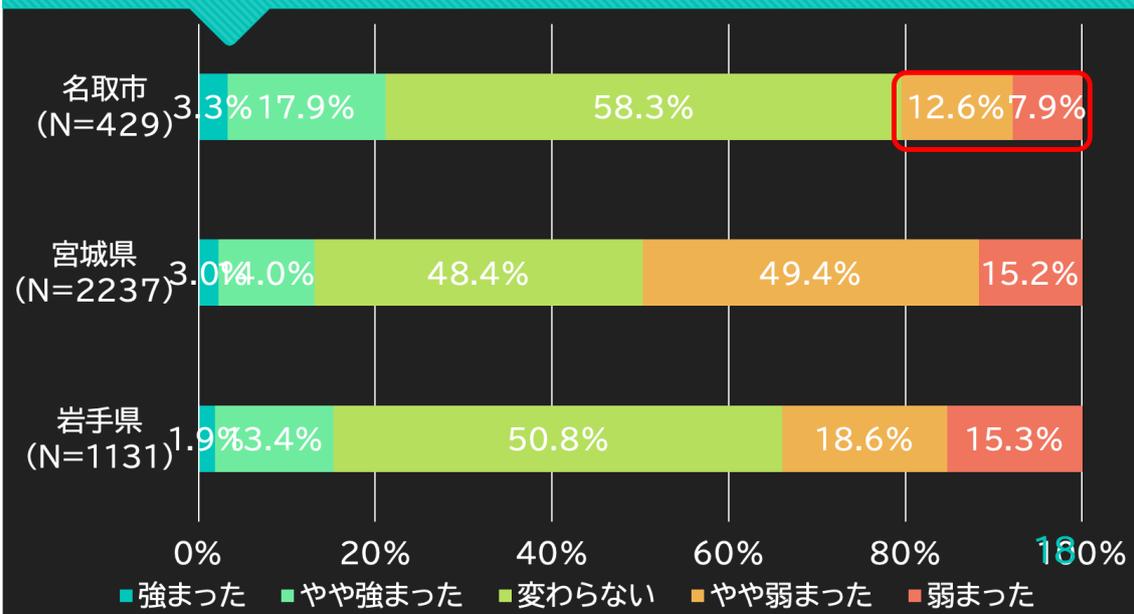
・地区の住民どうしのまとまりへの評価については、名取市では震災後に弱まったと考えている回答者の割合が、他地域（宮城県・岩手県）に比べると低い傾向がみられる。



⑧生活環境評価 宮城県 < 名取市



⑩地区のまとまりが強まった 名取市 > 宮城県・岩手県

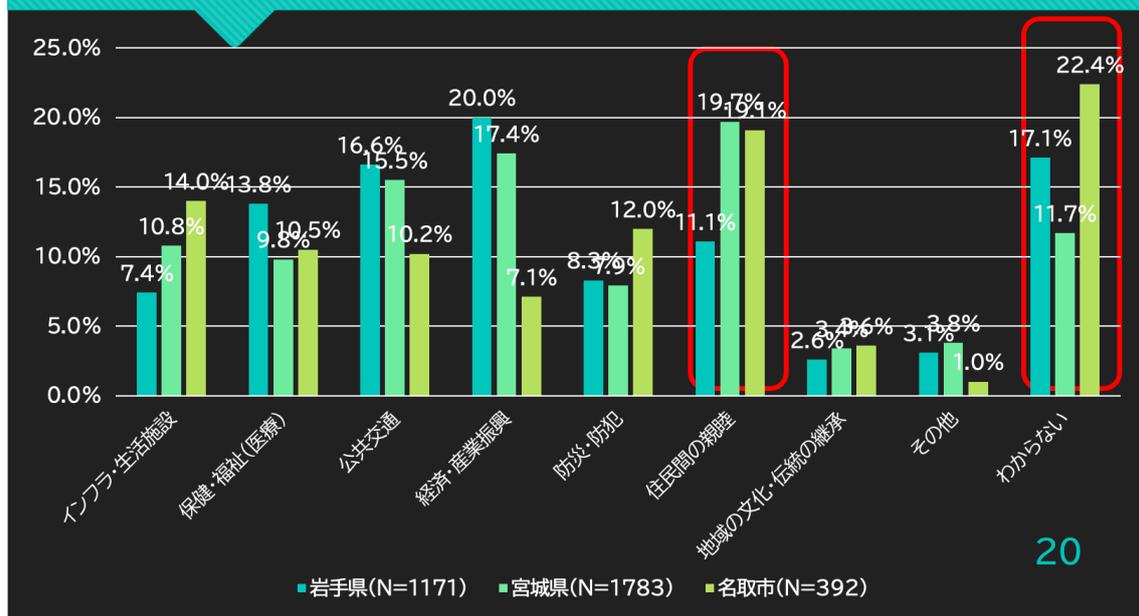


・本調査から見てくる名取市復興の課題について。本調査では住民間の親睦が課題として認識されているほか、50歳以上の高齢層・低収入層・公営住宅居住層の復興感が相対的に低い傾向がみられ、これらの層に対する支援が課題であると考えられる。

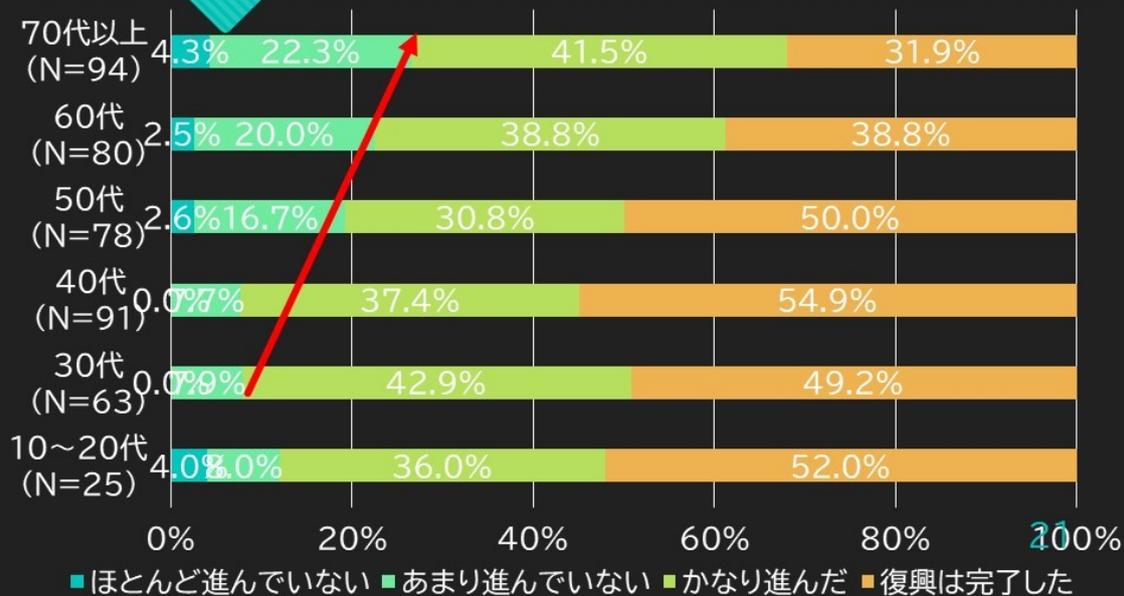
・最も重要な生活課題として、名取市では「わからない」と回答した割合が最も高かった。続いて、「住民間の親睦」を挙げた方の割合も高かった。

・名取市は、他地域と比較して生活環境に恵まれており、多くの被災自治体が震災後に人口減となっているなかで、人口が増加している。本調査においても、生活環境の良さ、特に買い物の便の良さが復興感を高めていることが明らかとなった。

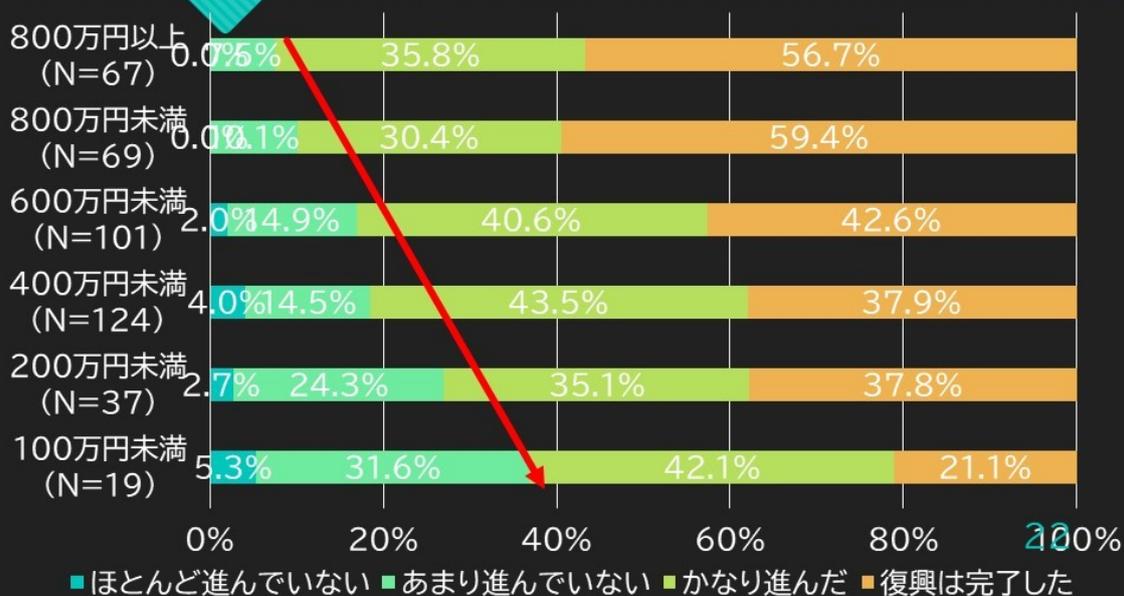
⑪最も重要な生活課題



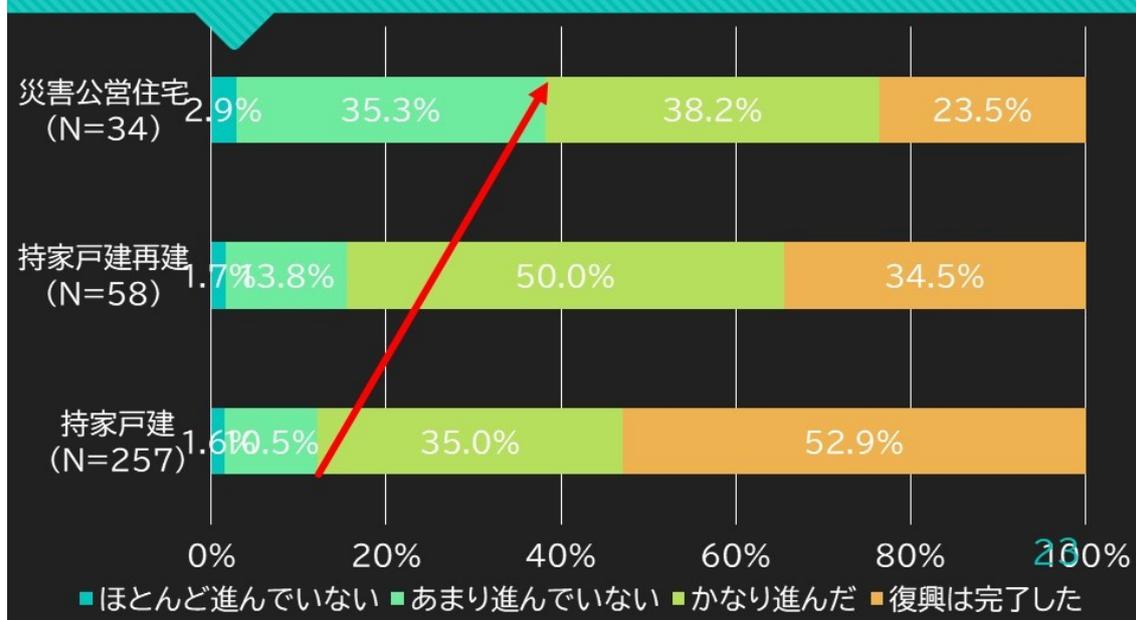
⑫年齢×自身の生活の復興 (名取市のみ)



⑬自身の生活の復興×世帯年収 (名取市のみ)



⑭自身の生活の復興×住まい類型 (名取市のみ)



※本報告は、内田龍史（2024）「東日本大震災後の復興に関する意識の分析から見る名取市の復興とその特徴」『科学研究費・基盤研究 A「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」最終報告書』 C-5. に依拠しています。

3-3. 辻報告・内田報告に対する参加者（閑上の復興に関わる方）のコメント

・閑上地区まちづくり協議会の設立に先立ち、「閑上復興早期実現の会」が約1700名の署名を住民から集めて、「現行の復興事業計画に反対の人も賛成の人も合意形成のスピードを大事にして復興を進めること」を行政や議会に要望してきた。こうした活動の下地があって、閑上地区まちづくり協議会を中心とする合意形成がスムーズに進むようになったのではないかと考えている。

・閑上地区まちづくり協議会を中心とする合意形成がうまくいったと評価できるとしたら、その背景には2014年の設立時点には閑上の復興まちづくりに関する住民の意見や論点がほぼ出尽くしていたということがあったと思われる。そのため協議会の世話役も、誰にどのような方法（アンケートなど）で住民の意見を聞けばよいかという検討がついていた。

・復興に関する最新の情報、特に行政が進める復興事業の内容や制度について、住民のみんなが知れるような仕組みがあったほうが良かったのかなと思う。自分は仮設住宅に住む色々な人の話を聞いてきたが、「閑上の復興について誰がどんなことをしているのかが誰も分からない、そして復興について何かが決まった時に誰かが仮設に来て報告会がある」というような状況だった。やはり、復興に関することを住民のみんながある程度知りながら動いていくようなまちづくりがなされることが理想だと思う。

・内田報告について。名取市では復興に対する満足感がある住民が多いというのは興味深かった。この結果をみると、やはり名取市全体の状況が反映されているという印象を受ける。いま、閑上地区の町内会活動に携わっているが、やはり買い物に関しては、不便を感じている住民も多い。

・今回の研究報告はここだけの報告ではなく、記録に残して、次に使える・つながるような研究結果にしてほしいと思う。

・閑上の住民は大災害を初めて経験して、何にもなくなってぼーっとしてる時に、確度の高い情報が少ない状況があり、不確かな情報に惑わされてしまったことが反省点として挙げられる。具体的には、被災した住宅の解体について、行政

から発せられる確かな情報をもとに判断することができなかった住民が多くみられ、金銭的な補助や負担についての不公平感が住民のあいだで広まってしまった。このことが、行政への不信感につながってしまった。

・復興に関する情報の理解度は、住民と専門家では大きく異なる。「区画整理」「集団移転」と言われても、70歳・80歳のおじいさん・おばあさんにとっては意味が分からない。復興に関する情報を住民にかみ砕いて伝える——お宅は土地持ちで家持ちだからこうですよとか、お宅は市営住宅に入ってるからこうですよ、ことが大切だったと思う。自分は、このことをずっとやってきた。——市行政からは、このような、ある意味で懇切丁寧な説明が全くなかった。

・名取市の被災者の多くはみなし仮設に住んでいた。しかし、みなし仮設の方への復興に関する情報発信は、市のホームページや広報誌などの媒体を除けば、ほとんどなかったように思う。この状況で、ある程度自分で情報を取ることができる方はいいが、そうでない方は、閑上の復興について何が起きてるのか分からないという状況だったのではないかと思う。

・同じ閑上の被災者なのに、市長選挙をめぐって住民のあいだに政治的な分断が深まり、対立の構図ができたこともよくなかった。

・名取市行政の復興協議の進め方には反省すべき点が多いと思う。復興の説明会などの協議の場で市役所の職員が司会進行するのではなく、協議を平等に裁ける立場の方（大学教授やコンサルタントなど）が担当した方がよいと、何度も市行政に訴えてきた。復興事業に関する説明も、場合によっては市役所職員ではなく、詳細に事実を把握している市役所職員以外の者（コンサルタントなど）が担当した方がよかった。市役所の職員が何か一つ話すと、参加した住民が反発して、つるし上げに合ってしまうような状況になり、議事が進まないという事態に陥ってしまった。そのような状況で、市役所の職員も協議を避けるようになってしまった。

・復興にあたって行政は手続きを丁寧に進めて、住民との接し方にも注意を払わなければならない。状況によっては復興計画や、復興事業に関して合意した内容を、途中で変更しなければならないこともあるだろう。その際は、その都度、住

民全員に伝えて、理解を求める必要がある。名取市行政は、こうした復興計画や復興事業に関する変更点などを住民に伝えると騒がれるから、意識的に、住民にばれないように隠していると思われても仕方のない手続きを進めることが多かったように思う。

・復興支援で地域の外から応援に来てくれていた人たちも多くいた。復興事業を進めるにあたって、そういう応援・支援をしてくれている人たちの協力を得て進められればもっとよかったのではないかな。

・閑上の復興はたしかに一番遅れたが、いまはどの地域よりもきれいになって、立派な復興を遂げていると思う。閑上ではなぜこんなふうに復興が「失敗」したのかということ全国に発信したら、全国の地方自治体が見学で山ほど来てくれるのではないかな。失敗した例から学ぶことを目的に、閑上に人が来る。復興が失敗したことを隠すのではなく、財産としてためておいて、いつ、どこでも、この地方自治体でも使えるように、情報発信していかななくては行けない。

・内田報告のアンケート結果は全くそのとおりだと思う。名取市・閑上に住む者として、よくこれだけ閑上地区について、他の地域の被災地も含めて、まとめられているなと思い、感心した。

・復興に関するアンケート調査・意識調査について。復興・復旧について、ハード的なものと、住民の心の復興とは全く別物だと考えている。これらを一緒にして復興の意識を質問することには問題があると考えている。研究者には、その地域の復興状況の詳細を理解したうえで、具体的な対象を設定したうえで、何に対して満足しているか、何に対して不満であるかを質問してほしいと思う。そうすれば、その地域・その時期で、どのような側面で復興が進んでいるか、進んでいないかを評価することができるのではないかな。

4. 閑上の復興に関わる方と社会学者の座談会

<座談会参加者> ※発言のあった方

○閑上の復興に関わる方 ※敬称略。本節では赤字で表記

格井直光（一般社団法人ふらむ名取・代表理事/閑上だより・編集長）

今野義正（閑上地区まちづくり協議会・副代表世話役/閑上西町内会・前会長）

櫻井広行（ゆりあげ港朝市協同組合・理事長/株式会社かわまちてらす閑上・代表取締役）

長沼俊幸（閑上中央町内会・会長） / 宇佐美久夫（閑上地区まちづくり協議会・世話役）

渡辺成一（閑上西町内会・会長）

○社会学者 ※敬称略。本節では青字で表記

内田龍史（関西大学）※前所属：尚綱学院大学 / 浦野正樹（早稲田大学）

高木竜輔（尚綱学院大学） / 辻岳史（国立環境研究所）

野坂真（早稲田大学）※当時。現所属：青森公立大学 / 長谷川公一（尚綱学院大学）

<座談会の記録>

テーマ① これまで：時間軸から

東日本大震災13年目のいま、あらためて閑上の復興まちづくりをふりかえる

例えば・・・

- ・ 閑上の復興まちづくりの合意形成が難航した要因は？
- ・ 閑上の復興まちづくりのキーとなる団体や人は誰？
- ・ 閑上の復興まちづくりに関わるのが難しかった人々、取り残されてしまった人々は誰？
- ・ これまでの閑上の復興まちづくりを総じてどのように評価するか？

など

写真出典:辻岳史撮影（2016年3月11日）

(辻) この座談会では、3つのテーマを立てている。1つは、東日本大震災13年目のいま、あらためて閑上の復興まちづくりを振り返る。2つ目は、東日本大震災の被災地域は数多くあるが、そのなかで閑上という被災地域にはどのような特徴があるのだろうかという点。3つ目は、いまの閑上には、震災前には住んでいなかった新しい方、若い方がたくさんいらっしゃることをふまえて、閑上ではこれからどのように新しいコミュニティづくりを進めていけばよいかという点。これら3点について、皆様とお話ができればと思う。

(格井) 復興を進めるうえで、情報発信というのは非常に大切だなと、震災13年目になってつくづく、心の底から感じる。私たちは推進協議会などの場で逐一、「閑上復興だより」で発信してきた。閑上復興だよりでは「土地区画整理事業」とか「防災集団移転事業」について、逐一分かりやすいように発信をしていたつもりだが、一部の方は理解しても、復興だよりを見ていない方は分からなかったという部分があったと思う。しかし、一団体としてやれるのはそこまでだった。

(格井) 2011年の東日本大震災発災直後から、宮城県は被災市町に対して復興まちづくりの方針を提示したが、当時の名取市行政はその県の方針に反発した。このことで、復興計画の策定期に、宮城県からの復興に関する情報が名取市に提供されにくい状況となり、ひいては住民への復興についての情報発信にも支障が出たと聞いている。先ほどの質疑応答で出た不確かな情報発信と住民の不信感については、このような宮城県と名取市の関係も影響を及ぼしていたのではないかと思う。

(格井) とはいえ、いま、色々なことが終わって、こうして閑上の町を見ると、自分は本当に良かったのではないかと感じている。閑上の復興は突出した1人のリーダーによって進んでいったわけではなく、様々な立場の方々が、それぞれの持ち場で活動してきたという実情がある。こうした、様々な立場の方々が皆さんで作りに上げて、良い方向に向かうようになったことが、今の閑上の復興につながっているのではないか。

(今野) 「閑上の復興まちづくりの合意形成が難航した原因は？」について。東日本大震災のような大災害の後に、合意形成がスムーズにいくわけではないと思う。それをまずは肝に銘じる必要がある。特に津波は、被災状況が極端に言えば

一人一人異なる。このような状況で、短期間で合意形成を図ろうとしても、まとまるわけがない。復興まちづくりに向けた合意形成には、時間が必要だと感じている。もちろん、合意形成にむけて、復興に必要な情報や被災した住民の声・意見を集めておく作業は必要である。

(今野) 大震災で被災した後、ある程度の時間経過の中で、住民一人ひとりがおのおの落ち着きを取り戻していく。そうすると、肉親を失った人、家がなくなった人など、被害の状況に応じて似た立場にある人たちのグループが見えてくる。閑上地区まちづくり協議会が設立した頃は(2014年5月)、時間の経過のなかである程度、被災した住民のグループができ、グループごとに生活再建・復興に関する意見や論点が出尽くしていた時期でもあったから、協議を比較的スムーズに進めることができるようになったのではないか。こうした、ある程度グループごとに住民の意見を聞くというノウハウについては、神戸市からの支援者(神戸まちづくり研究所)に教わった面もある。

(浦野) 神戸まちづくり研究所の野崎隆一氏は、阪神・淡路大震災の被災地域の復興まちづくりにむけた合意形成の過程で、様々な苦い経験をした。野崎さんはその苦労の中から、被災地の復興まちづくりではどのように事態を收拾していくのが可能なのか、どのタイミングで、どのような聞き方をすると、住民から意見を聞き出すことができるかといった「経験則」のようなものを培ってきた。おそらく野崎さんは、この経験則をもとに、閑上ではどのような復興まちづくりに向けた合意形成を進められるかを考えておられたのではないか。

(浦野) おそらく、先ほど今野さんが言われたように、閑上では復興に関する問題が相当出尽くした状態になったのではないか。復興まちづくりにむけた合意形成にむけて、どこが整理できそうなのかを概観したうえで、閑上地区まちづくり協議会の方々を中心に対応を進めていったということなのではないか。

(浦野) 名取市には震災前から、市長選挙をめぐる政治的な対立構造と、仙台都市圏における名取市の位置付けに関する住民感覚のズレの問題があった。これらがもともと火種としてあり、それが震災直後2年間ほどの行政と住民、住民相互のやりとりのなかで露出したのではないかと推察している。この点はどのように考えるか。

(格井) 震災発生直後に、宮城県土木部が被災市町に提示した被災市町の復興方針に対して、名取市が反発し採り入れなかった結果、名取市が宮城県の復興計画策定に向けた支援や情報を得にくくなったということを聞いている。このことは、2014年2月7日に宮城県土木部が開催した貞山運河災害復旧事業の説明会の際に、職員から聞いた。

(辻) 拙著『コミュニティ・ガバナンスと災害復興』でも言及しているが、宮城県土木部は国土交通省都市局とほぼ同時期に、被災市町の復興計画策定支援に動いていた。復興計画策定期の宮城県と被災市町の関係性が、被災地町の復興まちづくりにおける支援・情報の取得に影響を及ぼした可能性があるという指摘は、重要ではないかと思う。

(今野) 復興計画は当然、策定しなければならないものと理解している。とはいえ、津波による被害は甚大で、被災状況や再建意向は個々の住民や事業者によって異なる。このような状況で、復興計画は1年、2年という短期間で策定できるものだったのだろうか。そんな簡単なものではなかったのではないかと、一住民としては思う。

(格井) 名取市行政からは、復興計画をなぜ早く策定しなければならないのか、なぜそのタイミングで復興計画に関する重要な決定をしなければならないのかという点について、住民への説明がなかった。

(格井) さらに、名取市行政は復興計画策定前に、住民が立ち上げた複数の復興まちづくり団体の会合に出席して、「こういう甚大な災害が起きたので、復興はわれわれ行政のプロがやりますから一任してください」と発言した。閑上の被災住民は津波で家が残った方、在宅で避難している方など、被災状況・背景が異なる。その違いに配慮する姿勢を見せず、一方的に復興を進めようとする名取市行政に対する住民の反発は大きかった。

(渡辺) 閑上では震災によって、当時の地域でリーダー格だった方が亡くなっている。例えば、町内会連合会会長、閑上から選出された若手の市会議員2人。この方々がもし存命していれば、閑上の復興にむけて様々な方々の意見をまとめて、方向性をもっと早めに示すことができたのではないか。

(渡辺) リーダー格だった方が亡くなったこともあり、あちらこちらから色々な話や動きが出てきて、まとまらなくなってしまった。閑上の復興について協議するスタートの段階で、最低でも各町内会の会長をみな集めるべきだった。閑上の町内会組織はすごくしっかりしていた。一部の町内会長だけではなく、他の町内会長も全部集めて、場合によっては行政区長も入れて、その中で復興の方向性を決めるということを最初の段階でできなかったこと。このことは大失敗だと思っている。

(辻) 渡辺さんが言及された町内会連合会長、市議会議員の方が仮にご存命であれば、各町内会に働きかけて復興にむけた協議の場が、「名取市新たな未来会議」とは異なる構成で作られた可能性があったかもしれない。

(浦野) 渡辺さんが言及された町内会連合会長さんは、産業団体の方々にも目配せができる方だろうか。

(渡辺・今野) それはできなかつただろうと思う。

(長沼) 閑上の合意形成が難航した要因について、やはり一番は、名取市行政から住民が十分な情報をもらえなかったことだと考えている。また、市行政の情報発信の仕方が、住民にとっては非常に伝わりにくいものだった。市行政にとってもこの震災は初めてのことで、大変だったことは理解しているし、どのように復興を進めればよいか分からなかった面もあるとは思う。とはいえ、市の復興の進め方に、不信を抱く住民は多かったように思う。

(長沼) 名取市行政は、復興に関する住民説明会を仮設住宅でもかなりの回数、開催してくれた。問題は、説明会の進め方。住民から質問があり、行政は「市に持ち帰って検討します」と言いその場は終わるが、次の説明会の時に持ち帰った結果は何も説明されず、また住民から同じ質問が出る。その繰り返しで時間だけが過ぎていった。「議事録をきちんと出してください」と市行政に要望したこともある。

(長沼) 市長選の際に、はじめて市長が仮設住宅に来て、復興まちづくりの方針を説明してくれたことがある。その際は、住民も理解できた方が多かったように

見受けられた。もっと早く市長が仮設住宅に来て、今のような話をしてくれたら、住民がもっと理解を深められたのではないかと、市長に伝えたこともあった。

(長沼) 名取市行政も、復興を進めるなか住民とのコミュニケーションで大変だったことを振り返って、教訓を残す意義があると思う。

(櫻井) 復興の説明会で市役所の職員が司会進行すると、その職員に仕切られてしまうと反発する住民も確かにいる。その意味でも、議論を平等に整理できる第三者（大学教授やコンサルタントなど）が司会進行した方がよい。地域に会議を仕切ることができる人はあまり多くないかもしれない。閑上でも復興の協議を進めるにあたって、外部の支援をうまく活用できればよかったのではないか。

(浦野) 市の職員が司会進行すると、市の方針に沿ってまとめられてしまうと感じる住民もいるのではないか。この点も、住民の行政に対する不信感につながってしまう可能性があるだろう。

(格井) 閑上復興まちづくり推進協議会（2012年1月～2013年9月）が、毎回同じようなことを議論する堂々めぐりを繰り返していた。2年半もの間、会議を重ねて、この会で決まったことは今の閑上小中学校の位置だけだった。

(宇佐美) 復興の説明会や協議会が開催される場所の問題もあった。こうした説明会や協議会は足（交通手段）がないと行けない場所で開催されることが多く、「参加したいけど足がないから行けない」という住民がかなりいたように思う。

(宇佐美) 自分は閑上地区まちづくり協議会の世話役として活動していたが、反省点がある。それは、まちづくり協議会のメンバーも、住民全体の上層にいるようなところがあり、中間層や下層への目配りは行き届いていなかった。閑上地区まちづくり協議会が住民全体の上層にいて、「みんなで決めたよ」と進めるのではなく、中間層や下層にいて、「いま住民はこういう話をしているのだけど」と、住民が普段やっているお茶飲み話や立ち話から情報を得て進めることができればよかったのではないか。まちづくり協議会がもう少し中間層や下層の住民に近い立ち位置で活動できれば、合意形成が円滑に進み、色々な人々の参加も多くなったのではないかと思っている。

(辻) 宇佐美さんは、仮設住宅におられるおじいさん・おばあさんのような目線で、復興まちづくりの合意形成やコミュニケーションを振り返っておられるように思う。確かに、復興まちづくりを議論する場に参加して、自分の意見を言えるという、皆さんのような方ばかりではない。そういった方々の声をどうやって拾うのかと考えると、お茶飲み話などから入っていかないとなかなか難しいところもあると感じた。

(渡辺) 「閑上の復興まちづくりを総じてどのように評価するか」という論点について。結果的には私は良かった、大成功だと思う。確かに様々な方が様々なことを言い、意見が対立したり騒がしくなったりした時期もあり、自分のそうした動きを冷ややかに見ていた。しかし、色々なことを考えたうえで、住民の多くが納得、満足できる地域に閑上はなった。よく考えてみれば、閑上の復興の方向性は間違っただけではなかったんだらうなと思っている。

(渡辺) 復興まちづくりは、正直言って難しい。いまの閑上に住んでいる人は、年配の方など、もともとの閑上の良さを分かっていた形で戻ってきている方々だけではない。いまの閑上には、若い世代の方々もどんどん入ってきていて、この地に縁のなかった方々もたくさんいる。前者と後者の価値観は全く異なる。例えば、私たちのように昔の閑上を知る者は、閑上では何月になったらこういう大きなイベントがあるということを知った上で、そこを第一に考えて、個人のスケジュールを考える。しかし、若い人たちは自分の予定があって、そことぶつかなければまちの行事やイベント参加するけれども、ぶつかった時には自分の予定を先行する。このような状況で、「閑上のまち、昔は良かったね」ということだけをあまりにも強調し過ぎてしまったり、「閑上はこういうまちなんですから、ここに向かってみんな頑張らしましょう」と言ったりしても、絶対にまとまらない。元から閑上にいたわれわれ世代の人間は、こうした若い世代の事情や考えを知らなくてはいけない。他方で、新しく閑上に入ってくる方たちも、元々の閑上のまちを知る人たちにうまく歩み寄っていただけるような自治会活動にしていかなければならない。それができなければ、本当の意味で閑上のコミュニティが形成されたとはならない。今はあたかも閑上でコミュニティが形成されているかのように見えるが、それは元々閑上に住み、閑上を知っている仲間同士だけのコミュニティであって、新しく閑上に住むようになった人も交えて、常時両者が入れ替わる形のようなコミュニティにはなっていない。だから、言葉だけで

「復興した」とか「コミュニティがちゃんと形成されて、すごくいいです」なんて言いがちけども、実態はそうではないと感じている。

テーマ② これまで：空間軸から

東日本大震災の被災地全体を俯瞰して、閑上の復興まちづくりの特徴を考える



写真出典：辻岳史撮影（2016年12月16日）

（辻） ここからは、テーマ②として、東日本大震災の被災地全体を俯瞰して、閑上の復興まちづくりの特徴を議論したい。このパートでは、社会学の研究者の方から、今までの議論を聞いた上で、他地域の事例もふまえたうえで、閑上の復興の特徴についてお考えになられたところをお話ししていただければと思う。

（浦野） 東日本大震災の被災地域を見渡した時に、リアス式海岸に面する小さな規模の漁業集落、比較的小さな規模な都市、大都市圏の一角を占め、その中で独自性を維持していこうとする地域では、復興の進め方や復興過程で直面する社会課題が異なっているのではないかと考えている。私自身はこれまで、リアス式海岸に面する小さな規模の漁業集落を観察してきたため、地域住民が団結して何らかの形で復興の方針を決めていかないとまとまらない、と考えていた。しかし、名取市・閑上は、仙台大都市圏のなかで地域の特徴をどのように打ち出すかという点も潜在的に重要で、復興を進めるうえでのひとつの論理としてあるの

ではないか。

(浦野) 例えば従来の社会学におけるコミュニティ形成の議論を下敷きにする
と、被災地域では従来の地域コミュニティの良さ、生活のスタイルやリズム、
個々の住民への参加の要請など、一部固まっているところに、災害後に新しく地
域に入ってくる人が適応するような形で再生することが多いと考えられる。し
かし、名取市・閑上のように、仙台大都市圏のなかで新しい住民が多く流入する
被災地域では、さきほどの渡辺さんのご指摘のとおり、恐らく従来のコミュニ
ティ形成の方法を適用するのが難しいのではないかと。大都市圏の一角として、名
取市・閑上は復興の過程で、どのように地域の特徴を作り出していくのか、独自の
コミュニティとしての閑上はどのような形でこれから再生していくのだろうか、
その筋道は何だろうかという点に興味を惹かれているし、今後も名取市・閑上の
復興の歩みを注視していきたいと考えている。

(長谷川) 閑上の復興まちづくりの特徴は、現地再建を進めていること。さきほ
どの格井さんの指摘と重なるが、宮城県が集団移転を基本にした復興を被災市
町に提案していたこともあり、閑上は宮城県内で本格的に現地再建を進めてい
る数少ない地域。閑上の復興まちづくりを考える時に、現地再建をどう評価する
のかということと、閑上ではなぜ現地再建が可能だったのかということを知る
必要があるのではないかと。

(長谷川) 閑上で現地再建が進められた背景として、閑上には江戸時代以来の漁
港としての歴史性と、朝市（ゆりあげ港朝市）や夏祭りに象徴されるような独自
の文化的なまとまりがあったことが挙げられるのではないかと。こうした歴史性
と文化的なまとまりがあったがゆえに、被災後に閑上を捨ててどこかに集団移
転をするということは避けるべきではないのかという判断を、閑上の復興に関
わる方がされたのではないかと。

(長谷川) もう1点、名取市の震災発生当時の佐々木一十郎（いそお）市長のリ
ーダーシップをどう評価すべきかという問題もあるだろう。佐々木市長のリ
ーダーシップは隣の岩沼市の井口経明市長、東松島市の阿部秀保市長などと比べ
ても独特だったのではないかと。

(長谷川) これまでの議論もふまえると、名取市と宮城県の関係、名取市長のリーダーシップ、閑上がもともと持っていた歴史性や文化的なまとまりという、これらのファクターが閑上の現地再建を可能にしたのではないか。そして問題は、この閑上の現地再建をどのように評価するのかということだ。

(内田) 閑上が港町として栄えたのはずいぶん昔の話である。逆にいうと閑上では震災発生までに文化的なものが成熟しており、歴史性が蓄積されていたというところに被災地域としての大きな特徴があったのではないか。特に朝市は、閑上の人々にとても愛されているということを、尚絅学院大学に所属していた時、調査実習のなかで地域住民に接する中で実感した。閑上には、元の地域を離れて集団移転をすることを思い留まらせるような文化的な成熟があったのではないか。

(内田) 閑上と隣の岩沼を比較すると、岩沼の被災エリアは農村地域で、地域のまとまりがもともとあり、行政区と行政の距離もかなり近かった。加えて重要だったのは、岩沼は市民会館に仮設住宅をまとめて設置できたこと。他方で閑上は、被災後、市内各地に仮設住宅がたくさん設置された。それぞれの仮設住宅では自治会活動も活発になされていたが、物理的な距離もあって、仮設住宅間など住民同士の横のつながりづくりがうまくいかなかったのではないだろうか。閑上では、住民さん同士が交流や情報交換ができるような場所が、岩沼と比較するとなかったと思う。

(内田) 岩沼は、市民会館に設置された仮設住宅の自治会でリーダーを務めた人たちが頻繁に集まって情報交換をしていた。それができたのは、物理的に岩沼のコミュニティが小さかったからではないか。他方で閑上は、7,000人ぐらいの規模で、人口減少傾向ではあったが都市化も進んでおり、仙台市に通勤・通学する人も多かった。色々な背景・属性の人たちがいるから、それが力になるところもあれば、災害が来てしまうと、色々な方々がいるだけになかなか調整が難しい。この点は復興の際の合意形成を考えるうえで、重要な点だったのではないか。

(高木) 福島原発事故の被災地の復興を研究してきた立場からみると、内田先生が指摘されたように、閑上は復興の「単位」が大きかったのではないか。原発事故の被災地域では、人口 5,000 人の自治体で一つの復興計画を策定するのも難

儀をしている。また、閑上以外の他の津波被災地域をみると、浜（漁業集落）を単位に復興計画を策定したり、復興事業を実施したりしていることを考えると、閑上が7,000人の規模で復興を考えるとというのは、一つの「単位」としてはやはり大きかったのかなと正直感じているところ。復興の「単位」を分割するという発想もあるだろうが、なかなか難しいだろう。閑上を一つの単位で復興を進めるとなったときには、だからこそ時間が必要であるし、その時間の軸をどのように設定するのが重要なのではないか。こうした閑上の復興の反省を次の震災に生かしていくことが必要である。

（高木） さらに、原発事故の被災地は住民が広域避難をしているため、そもそも住民が集まることができなかつたり、復興にむけた協議ができなかつたりという事情がある。こうした原発事故の被災地と比べると、閑上では住民から様々な復興にむけた意見が出て、侃侃諤諤の議論ができた。これはこれで、合意形成の観点では難しいところもあったのは事実だが、原発事故の被災地はこうした議論自体ができなかつた。そして、そもそも住民が集まれない状況のなかで、行政が主導して行政の独断で復興の方針を決めて、それに住民が反論できなかつたという側面があった。こうした閑上と原発事故被災地の復興の進め方の違いをどう解釈すればよいかは、自分の宿題として考えていきたいと思う。

（辻） 原発事故の被災地のなかには、高木先生が指摘されるように、復興にむけた合意形成の過程でそもそも町内会などの住民組織が全く機能していないような地域もある。他方で閑上は現地調査報告①で紹介したとおり、住民が多数の復興まちづくり団体を立ち上げたり、それぞれの団体が盛んに活動していたりしていた。原発事故の被災地と閑上は、住民組織の動きもかなり異なった。

（野坂） 私は岩手県の大槌町と宮城県の気仙沼市を対象として復興まちづくり研究を行っている。閑上の復興まちづくりと他の津波被災地域のそれとの共通点について、3つの参照点があると考えている。第1に、被害の質が挙げられる。例えば、津波による人的被害では、量的に何人が犠牲になってしまったという点だけではなく、先ほども議論されたように、どのような人が犠牲になったのか、「この人が生きてれば、もっと復興がうまくいったのではないか」という被害の質的な様相——その被害はその地域にとってどんな意味があるのか——は、特に甚大な被害をうけた被災地域においては丁寧に記録・検証する必要がある

と考えている。もちろん人の命は等しく尊いものであることは前提だが、この被害の質の確認・検証をすることなく「復興がうまくいかなかった」という結論を出すのは危険ではないか。関連して、事前復興という用語があるが、各々の地域で将来的に災害による被害を受けるという前提で、今からできることを考える際にも、被害の質の観点から考えて取り組むことが重要になるのではないか。

(野坂) 第二に、港町特有の復興のあり方があるのではないかという点。気仙沼市の内湾地区では、復興まちづくりのなかで地域内でのおよび地域外との調整役を担った地域の方の存在が大きかったと考える。それぞれが言いたいことをはっきり言うというのは、港町の本来の姿かなという気もする。こうした港町特有の住民の気質を考慮した上で、いかに地域のなかで調整役を育てていくかという点が、港町の復興まちづくりにおいては大事ではないかと考えている。

(野坂) 第三に、被災地域（地区）を後方から支援する地域の存在について。先ほど閑上では、みなし仮設住宅に移った方への情報提供が難しかったと伺ったが、同じようなことが岩手県や宮城県の沿岸地域でもあった。例えば大槌町では、津波被害をうけて盛岡市や花巻市、遠野市などの内陸に移った方が非常に多かった。その方々の多くはみなし仮設住宅に入居しており、情報がやはり入ってくるににくい。この状況下で、内陸地域の支援団体が何とか被災された方々に情報を提供しようと動いておられた。

(野坂) 閑上の方々に質問したいのは、閑上で震災後、みなし仮設住宅に入居した方々が、どのぐらいいまの閑上に戻ってきているのかということ。関連して、みなし仮設住宅に入居した方々への情報提供は、移り住んだ先の支援団体など、誰かがやっていることはあったのだろうか。

(野坂) いずれにせよ、東日本大震災では、宮城県北部や岩手県でも、特に被害が大きかった地域では、みなし仮設住宅に入居された方はかなりの割合・数でいらした。被災地区からみなし仮設住宅に移り住む方々を後方支援地域がどのように受け入れるのかという課題は、原発事故で広域避難を経験した地域だけではなく津波被災地域でもみられたことを、教訓として伝えていくことは大事ではないかと考えている。その意味で、閑上でも震災後にみなし仮設住宅に入居した方々や、移った後に閑上に戻ってきた方々がどのような経験をしたのかを記

録することは非常に重要ではないか。

(渡辺) 閑上で被災された方でみなし仮設住宅に入居された方はほとんどが名取市内、名取市近辺（例えば仙台市でも名取市に近いエリア）におられた。ただしみなし仮設住宅は当然、場所がばらばらだったため、入居した方は情報が入りにくいという課題が指摘されていた。

(渡辺) 閑上からみなし仮設住宅に移り住んだ方々が、その先の地域でどのように受け入れられたのかという質問について。受け入れ側の地域で特に何か特別なことをしていたということはないと思う。受け入れ地域の人々も「閑上で被災した人だね」ぐらいの認識は持っていたと思うが、特段それによって地域の方から働きかけられるようなことはなかったように思う。

(渡辺) みなし仮設住宅に入居した方は、新しく震災後に移り住んでたところで将来的に生活していくと決めている方、そちらで自立再建することを前提に移っている方が多いように思う。そのため、いまの閑上に戻ってきている人は割合としては少ないのではないか。みなし仮設住宅の入居者で閑上に戻っている方は、まず自立再建で家を建てた方か、避難先で自立再建するのが難しい年金暮らしの方が戻ってきているのではないか。ただし、その割合は少ないと思う。

(野坂) 閑上からみなし仮設住宅に移り住んだ後、いまの閑上には戻らない（住まない）が、閑上に通って閑上で活動している方はどのくらいおられるのか。例えば、仙台に移ったが、閑上でお祭りや行事がある時には必ず通ってくるような方はどのくらいおられるのか。

(渡辺) 閑上ではまだ、昔のお祭りの形は取り戻せていない。閑上には神社が再建されたが、昔のお祭りのような住民主体の動きにはなっていない。みこしの担ぎ手も少なく、どちらかというところ他の地域から、みこしの寄贈も含めて、閑上を手助けしたいと来てくださる方々が担ぐことが多かった。今年（2023年）はそれをできるだけ閑上の地元の人が担ぐ形にしようという動きになっているようだ。とはいえ、もう少し時間はかかるだろう。

(格井) 私は被災後、仙台市民になって、10年6カ月を過ごした。この間、閑

上の復興にずっと関わっている。家族や親戚の意向をふまえて、内陸への移転を決めた。震災前は閑上に同級生が40～50名いたが、今の閑上に戻っているのは5人程度しかおらず、ほとんどが閑上地区外に移転している。ただし閑上地区外に移転した人たちも、正月の初日の出を見に来たり、どんと祭に正月かざりを納めに来たり、その他お祭りがあるときには顔を出したりしている。震災前から、閑上の住民は幼稚園から中学校まで一緒に過ごしていたこともあり、同級生のつながりが強い。このこともあり、閑上から離れたから「はい、さようなら」という訳には割り切れない心情をもつ住民もいるのではないか。

(野坂) 交流人口という言葉もあり、震災後に閑上から移転された方、戻らないが通っている方も、閑上の復興まちづくりの担い手として重要な役割を担うのではと考え、質問させていただいた。

(今野) 櫻井さんに質問したい。朝市に来てくれる人たちのなかには、震災前は閑上に住んでいたがいまは地区外に移転した方も多いのだろうか。

(櫻井) 多いかどうかは分からないが、もちろん地区外に移転した方も朝市に来てくれていると思う。閑上の方は豪快に笑うので、笑い方を聞けばわかる。

(櫻井) 震災発生から2週間後に、イオンモール名取を借りて朝市を開催した。1日限りでやめる予定だったが、反響が大きく、4月10日にもう一度開催することを決めてから、そのままやめられなくなってしまった。4月10日からテントを張り、「再会広場」を作った。震災後、避難していた閑上の人たちが来てくれて、再開を喜びあった様子がみられた。

(櫻井) 今回のような大災害があった時に、どこか交通の便のいい場所で、いつも何かイベントが開催できるような会場を作る。そこに市役所関係の事務所も設けて、日曜日だけでもいいので、書類の申請などを受け付けられるような場所を作ることを提案したい。震災直後のイオンモールで開催した朝市であれだけの人が集まってくれたのに、もうすこしあの場所を活用すれば、行政と住民、住民同士のコミュニケーションに繋がられたのではないか。そして、人が集まるイベント・場づくりにも繋がられたのかもしれない。震災直後の時期に、こうしたことをやっておけばよかった。今振り返れば、このことが反省すべき点として挙

げられる。

(櫻井) 朝市をやらざるを得なくなったが、土地を借りる場所もなく、震災前に朝市を開催していた現地で開催するしかなかったため、結果的に現地再建という形になった。カナダの支援も得られることになり、新聞にも報じられた。しかし、朝市が現地に戻るとなった時、朝市の組合員の約半数以上は現地再建に難色を示しており、「あんなところにお客さんが来るのか」という反応で、大騒ぎになった。しかし、「借金をしたからもう無理だ」といって無理やり朝市を再建させた。結果的には、心配した以上にお客さんが来てくれた。とはいえやはり、遺族の方々については、なかなか最初は朝市に来てくれなかった。唯一の自慢は、東日本大震災の被災地域のなかでいち早く、被災した現地に仮設ではない商業施設を建てたこと。このことは自慢して頑張っていくしかないんだという話をした思い出がある。

(櫻井) 名取市行政の取り組みについて今でも感じることだが、市は復興にむけた協議の場でも、町の大企業の方を呼んだ、知識人や大学の先生を呼んだ、地域住民を何人集めた、住民説明会を何回開催したなど、形式に縛られたコミュニケーションに留まっている。大災害の際に、従来の形式に縛られたコミュニケーションはやってはいけない。今も市の仕事のやり方は変わっていない。何とか市行政にも、今まで通りのコミュニケーションの取り方では駄目だということを理解してもらいたい。繰り返しになるが、大災害が発生したときは、合意形成に向けてうまく行政と住民とのコミュニケーションや協議をコーディネートする外部の人間が必要だった。

(今野) 今回の報告会・座談会に、名取市行政から参加者があるとよかった。

(辻) 名取市文化会館で閑上地区まちづくり協議会の設立に先だって意見交換会が開催された際に（2014年2月21日開催）、司会をされていたのは、特定非営利活動法人都市デザインワークスの榊原進氏だった。あの意見交換会は、住民から様々な意見が出たが、対立や紛糾することなく議論が整理されて、まちづくり協議会の設立にむけた世話役のあり方など、今振り返れば重要な点が決定した。その意味で、閑上における住民合意形成の進め方が変わった契機ともいえる機会だった。櫻井さんが指摘されるように、復興にむけた住民合意形成にむけて、

適切に地域外の専門家など、外部の資源を活用するというのは、重要な教訓ではないかと思われる。

テーマ③ これから

新旧の住民がともに住まう閑上のコミュニティづくりを考える

例えば・・・

- ・ これからの閑上のコミュニティづくりの課題は何か？
- ・ 閑上のコミュニティづくりを支えようとする行政や研究者に求めたいこと、期待することは何か？

など

写真出典：みやぎデジタルフォトライブラリー

(辻) 最後に、これからの閑上のコミュニティづくりにむけて、ゲストの皆様からご意見を伺いたい。これから閑上でこういうことがしたい、こういうものが必要であるなど、コミュニティづくりの考え方についてお話いただければと思う。あるいは今後の閑上のコミュニティづくりにむけて、我々研究者のような外部の人間にどのような役割を期待するのかという点について触れていただいても結構である。

(格井) 閑上のなかでもアパートタイプの災害公営住宅は、閉鎖的な側面があるように思う。私は閑上地区の災害公営住宅で、高齢者の方々のコミュニティづくりをしようと思い、3年前から茶話会を開いている。この茶話会に常時出席してくれる方は15～16人。茶話会で芋煮をやった時は30人ほど出席があった。ただし、毎回新しい方が出席してくれるわけではない。特になかなか男性の方は出

席してくる確率は低く、参加者は女性の方の割合が高い。女性の、おばあさんたちはこうした茶話会に参加しなくても、横のつながりをもっている。それに対して、男性の、おじいさんたちは、孤立してしまう方が多く、なんとかならないかと思っている。

(長谷川) 格井さんが指摘された、被災地の災害公営住宅に住む男性高齢者が孤立してしまう傾向にあるという点は、過去の災害被災地や、東日本大震災の他の被災地でも指摘されている。

(格井) 名取市行政では都市計画課が災害公営住宅の担当であるが、住民の交流行事などを企画することはなく、行政としてはほとんど何もしていない状況である。閑上中央団地東の 5 棟は全て管理組合に入っているが、町内会には入っていない。管理組合は毎月の共益費 1,500 円を回収するに留まる。町内会費の徴収はされておらず、何かやろうとしても予算が捻出できないという問題があり、私たちが中に入って様々な取り組みをやっている状況であるが、やれることには限りがある。

(格井) 災害公営住宅の居住者は 100%借家人であることもあり、名取市行政としても町内会組織を作ろうとは強制的には言えない。居住者・住民が自主的に町内会組織を作ろうとしないといけない。

(内田) 先ほどの研究報告で言及したとおり、災害公営住宅にお住まいの方々の復興感は低く、生活が厳しい状況にあるのは、どの被災地でも共通している。災害公営住宅にお住まいの方は高齢者が多く、収入も低い傾向にある。災害公営住宅に限らず、一般の公営住宅においても福祉的な課題が顕在化する傾向があり、大変な課題である。そのこともあって、ほかの災害公営住宅では自治会が組織されていることも多い。閑上では災害公営住宅にお住まいの方々の自治会が設置されていないというのは、何か理由があるのだろうか。

(渡辺) 閑上の災害公営住宅で町内会という形で組織をしようとすれば、そこに従事するメンバーが揃うかどうか問われる。

(内田) もちろん、なり手がいなければ町内会・自治会の運営は当然できない。

ただし、他の被災地域では災害公営住宅の自治会が組織されているのは珍しくない。災害公営住宅整備のプロセスの早い段階で、市行政が住民に町内会・自治会設置の働きかけをしなかったのだろうか。災害公営住宅の自治組織は、建物ができた後、自然にできるものではない。市行政が「自治会やってくださいね」という働きかけを、災害公営住宅に住む予定の人たちにしていれば、すでに自治組織ができていたかもしれない。

(高木) 閑上の場合は、西町内会と中央町内会、東側は災害公営住宅の管理組合だけがある。本来であれば中央町内会のように、自力再建の方と災害公営住宅の方が一緒に町内会組織を運営していくのがベストだと思う。災害公営住宅に住む方たちだけでは、なかなか町内会組織が立ち上がらない。この点はまちづくりのあり方として、若干の問題があったのかもしれない。

(高木) 福島県の場合は、被災した浜通り地域などの市町村から避難してきた方々が災害公営住宅に入居している。政府はNPOに委託をして、福島県の災害公営住宅のコミュニティづくりを支援している。この支援がうまくいっているかという評価は難しいところがあるし、そもそもコミュニティづくりには相当な時間が必要になっている。幾つかの地域では、高齢者、特に男性を巻き込むようなイベント（「男の木工教室作り」など）を仕掛けているところがあり、災害公営住宅に住む高齢者男性の支援については実践例などもある。とはいえ、高齢者男性の支援については、働きかけを含めて難しいところがあるように思う。

(今野) 私は自分が会長を務めた西町内会のことしか分からないが、西町内会ではコミュニティづくりの機会になる様々な取り組みやイベントは、やりすぎではないかと思うぐらい実施してきたように思う。中央町内会も同じ状況ではないか。

(長沼) コミュニティづくりは本当に難しいと感じているところ。私は閑上中央町内会の会長になり今年で6年目になるが、1年目・2年目は今野さんが指摘されたように様々な仕掛けをして、イベントを企画して、少し住民の顔が見えるように、分かるようになった。どこにどんな人がいるのか、あそこの人はこういう人だ、あそこにはお年寄り二人だけしかいないなど。そこで、ようやくという時

にコロナ禍があり、ここ3年間は何もできていなかった。この3年間のうちに若い人たちが閑上に数多く住むようになった。そこでまたゼロに戻ったというような状況。やはり、人は直接会って話をする機会がなければ駄目だというのがいま一番思っている。

(長沼) あとは、よく人に「コミュニティづくりに何が大切ですか」とか「何が必要ですか」と聞かれるが、やはり時間しかない。

(今野) その通り。時間しかない。

(長沼) コミュニティは一朝一夕ではできない。やはり、コミュニティづくりの機会を作ること大事だが、住民を無理に引っ張り出したり、無理に話しかけたりしても駄目。何回も機会を重ねて、顔を合わせるうちに、自然と話せるような関係を作り、それが地域のつながりになっていくのには、やはり時間かかる。このことを、ここ1・2年で、町内会の活動を通じて痛感している。一番大切なのは時間。

(辻) 長沼さんのご指摘は、閑上を含めて被災地のコミュニティづくりにむけて、息の長い継続的な支援が必要だということを示唆しているように思う。当然、行政の継続的な関わりも重要である。

(櫻井) 町内会など、コミュニティの方々が運営費を稼ぐことができるような活動として、閑上で新たに商売を始めている人たちのお手伝いなどをしていただくこともできるのではないか。2時間で終わるような短時間のイベントのスタッフなどでもよい。商業者・事業者側からすれば、外部に人件費を払うのであれば、閑上の地域の人たちにお金をお支払いした方が絶対によい。

(櫻井) 町内会の方々も、機会があれば地域の商売をしている団体などを利用してほしい。朝市やかわまちてらすは人が集まる場所であり、町内会などの活動発表の場などで使ってもらえれば有難い。町内会の活動をしている方々と、私たちのような商売をしている者が対話やコミュニケーションを重ねて、ギブアンドテイクの関係をつくることができると考えている。

(今野) とてもよい提案。ぜひやりたい。

(宇佐美) 確かにどこに行っても、災害公営住宅に住む方が一番大変だと聞く。やはり被災地区に住んでいる人たちだけではなくて、行政、支援者、専門家、商売をする方など、何らかの横のつながりがないと、支援のあり方を考えるにしても知恵が出てこないのではないかと思う。

(渡辺) 閑上のコミュニティ形成は、これから新しい方、若い方の子どもたちが学校に行って、学年ごとにお母さんたちの横のつながりができ、それが積み重なり、そのうえで町内会組織のなかで融合していかなければならない。ここまでないと、閑上という地域全体のコミュニティにはなかなかならないのではないかと考えている。

(渡辺) 私が会長をしている閑上西町内会は今年 4 年目。宮城県は新しい町内会組織が作られると、町内会活動をやってもらうために補助金を出す。新しくできた町内会の方々は、設立 1 年目・2 年目はその支援金を活用して様々なイベントを計画して、若い人も呼んで、盛大に開催する。食べ物をふるまうなど、悪い言葉で言えば「大盤振る舞い」のようなイベントが計画されることもある。それが 3 年目・4 年目となると、県の補助金が半分となり、3 分の 1 となってくると、1・2 年目と同じことをやろうとすると、町内会の方々が自分たちの懐から活動資金を出さなければならないような状況になる。宮城県の被災地の町内会活動は年数を重ねるほど、活動資金確保の問題が生じるようになる。

(渡辺) 閑上西町内会は発足した初年度でコロナ禍に入った。その年、町内会活動の計画書として 200 万円の予算を積算したうえで宮城県に提出し、要求通りに予算が拠出された。しかし、コロナ禍になり思うような活動ができなくなり、予算を活用できない状況に置かれ、住民のつながりをつくる機会もつくりにくくなった。しかし私たちはその時、コロナ禍でもできるようなイベントの仕方を考えて、計画どおりに実施した。一番印象に残ってるのはクリスマス会。コロナ禍の前は当然、住民・子どもたちがみな集まって、一堂に会して飲んだり食べたりして、楽しい時間を過ごすのが当たり前だった。この形ではできないため、私たちは子どもたちのサンタパレードを考えた。リヤカーをそりに見立てて、それにプレゼントを積んで、大人も子どもたちもサンタなどのコスチュームを着て、

町内を複数のコースに分かれて歩く。住民との交流を図りながらプレゼントを渡すという形式。密にならないように気をつけながら、そのなかでできる方法は何かないかを考え、工夫して、しのいできた1年目・2年目・3年目だった。

(渡辺) 繰り返しになるが、閑上に新しく住むようになった若い世代の方たちに対して、昔から閑上に住んでいるお年寄りが中心になっているコミュニティに入りなさいと言っても、入らない。若い方たちがこれから2年先、3年先、5年先、10年先になり、お母さん同士の横のつながりがしっかりできた時に、地域全体のコミュニティが形成されていくのかなと思っている。この場で大上段に振りかぶって、私がコミュニティをちゃんと作りますなど、そんな大きなことは言えない。

(辻) 閑上のコミュニティづくり、まちづくりはじっくり時間をかけて進んでいくであろうことを気づかされた。

(浦野) 本日、キャラバンに参加してくださった皆様に御礼を申し上げる。閑上の復興まちづくりについて、合意形成という難しい課題も含めて、様々なテーマで皆様と率直な意見交換をすることができた。今回、皆様と意見交換させていただいた内容は、私たち研究者としても様々な形でまとめて、後世に継承できるようにしたい。

(今野) 先生方をはじめ、遠いところから時間をかけて閑上に来ていただき、このようなキャラバンを開催していただいた。閑上・地元の間人として、心から感謝と御礼を申し上げます。併せて、お忙しい中集まってくださった、われわれ閑上・地元の皆様にも感謝申し上げたい。ありがとうございました。

5. 報告会の総括と今後の閉上における復興まちづくりにむけて

最終節となる本節では、主に第三節の現地調査報告および第四節の座談会をふまえて、被災地域における復興まちづくりに関する知見・教訓を総括します。ここでは、主に復興まちづくりの合意形成に関する知見・教訓として二点、被災地域のコミュニティ形成に関する知見・教訓として一点を挙げます。

復興まちづくりの合意形成に関する知見・教訓として、第一に「**復興に関する情報発信・コミュニケーションの重要性**」が挙げられます。とりわけ、行政から住民に対して発せられる情報発信のあり方、行政と住民のあいだのコミュニケーションが適切でなければ、復興まちづくりにむけた合意形成に支障が生じることがあります。それでは、「適切」な情報発信、コミュニケーションとは何でしょうか。第3節の現地調査報告後の質疑応答、第4節の座談会を通じて閉上の復興に関わった当事者から挙げられたのは、情報発信については行政から確かな情報（特に行政が進める復興事業の内容や制度に関する最新の情報）をタイミングよく住民に伝えること、平時の発信方法（HP・広報誌・説明会など）では情報を届けることが難しい住民層（みなし仮設住宅居住者など）がいることを前提として発信方法を工夫すること、復興事業の内容や制度を理解することが難しい住民層（高齢者など）がいることを前提として、これらの住民層が理解できるかたちで情報をかみ砕いて伝える努力をすること、行政の論理は住民には共有されていないことを前提として、なぜ行政が復興に関するある計画や事業を検討しているのかという、経緯と背景を丁寧に説明すること（例えば、なぜ復興計画の策定を急ぐ必要があるのか）などでした。コミュニケーションについては、行政が復興にむけた協議の検討課題や進捗状況が確認できるように記録をとり、説明と確認の責任を果たしたうえで協議を重ねること、がありました。そして、行政から住民への情報発信、行政と住民とのコミュニケーションの双方において、行政と住民のあいだに立ち、両者のコミュニケーションをコーディネートする第三者としての専門家（大学教員、まちづくりNPOなど）の協力を仰ぐことが有効であることが示唆されました。名取市・閉上の復興支援に関わった神戸まちづくり研究所の野崎隆一氏は、以下のように証言しています。

復興がうまくいかない一番の原因は、住民と行政の間に意見のキャッチボールがないこと。行政は住民は答えを返してこないと思い、住民は行政に置

いてきぼりにされると思っています。キャッチボールに必要なのは、情報をわかりやすく、タイミング良く住民に伝えること。そのために、今こういう情報が必要だと判断する専門家が存在していることです。

出典：「特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所」兵庫県民躍動課ウェブサイト『すごいすと』2019年12月25日掲載記事

(<https://sugoist.pref.hyogo.lg.jp/sugoist/nozakiryuichi/>、2024年6月20日閲覧)

地域コミュニティにはもともと、行政や外部組織と住民を媒介する機能が備わっています(田中 2012; 辻 2014)。しかし、第4節の座談会で指摘されたとおり、大災害に直面した被災地域では従来のコミュニティで行政や外部組織と住民のあいだに立ち、媒介機能を担っていたリーダーが亡くなったり、避難をしたりして、地域のリーダーが十分な役割を果たすことができないことが珍しくありません。このように従前の地域コミュニティの媒介機能が損なわれることも念頭に置きつつ、媒介機能を補完するという意味でも、被災地の復興まちづくりにむけた合意形成に関する経験・見識を有する専門家の協力を仰ぐことは有効だと考えられます。

第二に、「**復興プロセスにおけるコンフリクト（利害の衝突・対立・軋轢）の効果**」です。第3節の現地調査報告後の質疑応答では、「復興まちづくりの合意形成がうまく進まず、対立が激化していた期間は、閑上の復興について論点や課題を出し尽くす、地域にとっては必要な期間であり、その後の復興まちづくりの土台になった」という発言がありました。被災地の復興まちづくりは、1年や2年では終わることのない、とても息の長い試みです。被災地の方々が、お互いの意見をぶつけ合い、それがたとえ対立につながったとしても、対立から得られるものもあることを示唆する発言でした(辻 2023a)。栄沢直子は、岸和田市葛城町において伝統的な祭礼である「だんじり」を担う複数の地域住民組織が対立したことに焦点をあて、葛城町では対立の過程で新たな組織が創出されたり、組織間の関係が強固になったりしたことをうけて、「闘争の結社創出機能」を見出しました(栄沢 2011)。閑上では、復興プロセスにおけるコンフリクト（利害の衝突・対立・軋轢）の効果として、「論点創出機能」が見出されたのではないかと考えられます。加えて、災害は行政や地域コミュニティの政治的学習のきっかけになる(Event-related policy learning)というT・バー克蘭ドの議論(Birkland

2006)を参照すると、閑上の復興に関わる方々は2014年度までの「現地再建」「集団移転」をめぐる行政と住民、住民間のコンフリクトを経験するなかで、政治的学習を深めたと言えるのではないのでしょうか。その政治的学習の内実としては、第3節の現地調査報告(辻報告)で紹介されたとおり、2014年5月に「閑上地区まちづくり協議会」が設立するにあたって、「誰が復興にむけた協議の場に参加するべきか」という基準・仕組みを、住民の話し合いで決めたこと、そのうえで同協議会が閑上の土地区画整理事業について住民総意で決定する場、唯一の窓口として位置づけられたこと、同協議会が、行政と住民ではなく、「住民が住民と協議して、復興まちづくりにむけた合意を形成する」場として位置づけられたことなど、数多くが挙げられます。筆者のひとりである辻岳史はかつて「復興の局面においては、主体間の継続的・安定的な利害調整が不可欠であり、行政・住民にとって利害調整を阻害するコンフリクトの発生が肯定的に評価されるとは考えにくい」と論じました(辻 2023:55)。本キャラバンで挙げられたさまざまな意見をふまえると、この議論はやや尚早であったと言わざるを得ません。本キャラバン・本報告書では、被災地域が復興まちづくりの過程でコンフリクトを経験するなかで何をしようとしているのかを観察すること、長期的な視点で復興まちづくりを進めようとする地域コミュニティのコンフリクトを許容し、(再)評価することの重要性が示唆されたと言えるでしょう。もちろん、本キャラバンは震災発生から12年が経過した2023年9月に開催されており、そのタイミングだからこそ、現地の方々が閑上の復興まちづくりの過程でコンフリクトが発生したことを冷静に振り返ることができ、コンフリクトの肯定的な側面について話すことができるようになったということが言えるのかもしれません。

被災地域のコミュニティ形成に関する知見・教訓として挙げられるのは、「**長期的かつ継続的なコミュニティ形成のための環境整備の必要性**」です。第3節の現地調査報告(内田報告)および第4節の座談会から、東日本大震災の発生から12年が経過した閑上の地域コミュニティでは、災害公営住宅の居住者、低収入層、高齢者という生活復興感が低い傾向にある住民層(仮に、「生活困難層」と呼びます)が一定の割合で存在することが浮き彫りになりました。内田報告ではこれらの生活困難層に対する支援の必要性が指摘されるとともに、座談会では特に支援が必要な災害公営住宅においてコミュニティづくりに取り組む担い手が不足してしまう傾向、地域のなかで特に高齢者男性が孤立しがちであり、包摂や働きかけが難しいことが指摘されました。座談会では社会学研究者から、こ

これらの傾向は東日本大震災の津波被災地域、原発事故の被災地域において共通してみられることも指摘され、長期的・継続的な支援が求められる根深い課題であることが示唆されました。

他方で、生活環境や買物の便の良さなどに魅力を感じ、震災後閑上に移り住むことになった比較的若い住民層・子育て世代（仮に「新住民層」と呼びます）も一定の割合でみられることも指摘されました。そして、こうした新住民層のなかには震災前の閑上の歴史文化に必ずしも理解や親しみを感じていない方々もおられること、震災前から閑上に住んでいた方々とは行動様式や価値観が異なる可能性があることが示唆されました。

生活困難層が一定の割合でみられることは被災地共通の傾向ですが、新住民層が一定の割合でみられることは、都市化・混住化が進んだ大都市近郊・平野部である被災後の閑上における地域コミュニティの特徴といえます。これらの新住民層は将来的にコミュニティ形成の担い手となる可能性があり、地域にとっては貴重な資源であるともいえます。そこで、新住民層が長い時間をかけて生活を営むなかで、閑上の地域コミュニティ形成にどのように関わっていくかが重要になります。その意味で、町内会・産業団体をはじめとして、震災前から閑上の地域コミュニティ形成に取り組んできた関係機関が主導して、長期的かつ継続的なコミュニティ形成のための環境整備を進めることが必要であり、重要であることが示唆されます。

それでは、閑上において長期的かつ継続的なコミュニティ形成のための環境整備を進める際に、具体的にどのような取り組みを進める必要があるでしょうか。第4節の座談会では、閑上の復興に関わる現地の方々から興味深いアイデアが複数提起されました。震災前の閑上の慣習や行動様式にとらわれず、新住民層が無理なく参加できるような行事・イベントを仕掛けること、町内会と産業団体（事業者）が連携・協働することで資源（人・物・金・情報）を融通しあい、ギブアンドテイクの関係をつくること、などです。また、町内会や産業団体（事業者）だけではなく名取市行政、支援者（大学教員やまちづくり専門家など）も交えて何らかの横のつながりをつくり、閑上の地域コミュニティ形成にむけて知恵を出し合う場づくりについても提起されました。

筆者のひとりである野坂真は、人口減少・高齢化が顕著な東日本大震災の津波被災地域においては、地域が本来持つ回復力（レジリエンス）を活かした「無理せず続ける」持続可能な復興を進める意義があることを論じています（野坂2023）。座談会では「コミュニティづくりには時間が必要」という根本的で極め

て重要な指摘がなされました。閑上を含めて、被災地域におけるコミュニティ形成は一朝一夕にはなされないはずです。その意味でも、一過性の取り組みではなく、住民の方々が無理せずに、地味でも継続的な取り組みを重ねていくことが重要であり、それを支える環境整備が求められます。このとき、行政の適切な働きかけ（とりわけ、町内会組織の整備や担い手育成に関する側面的支援）、長期的・継続的なコミュニティ政策の展開がいかになされるかが問われるのではないのでしょうか。

おわりに

東日本大震災の発生から13年余りが経過して、近年、学術の領域、特に人文社会科学分野から東日本大震災の復興を検証した成果が発表されています。例えば、津波被災地域に焦点をあてた千葉昭彦・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美・みやぎ震災復興研究センター編（2023）、福島原発事故被災地域に焦点をあてた川崎興太編著（2021）が挙げられます。これらは東日本大震災の被災地を俯瞰しつつ、幅広い論点を深く検討している優れた成果です。他方で、本報告書は、名取市・閑上という限られた地域を対象とした、限られた論点をとりあげたものです。しかし、主に研究者による議論をまとめた上記の成果とはやや異なり、本報告書は被災地域の住民・復興の当事者と研究者による対話を通じて復興の歩みを振り返り、知見・教訓を導き出したものです。その意味で、特有の社会的意義が認められるのではないのでしょうか。実は、こうした被災地住民・当事者と研究者の対話による取り組みは、それほど多くないのかもしれない。

また本報告書は、閑上という復興まちづくりが難航した（「うまくいかなかった」）地域に焦点をあてた成果という特徴があります。「うまくいった」復興まちづくりの事例は、すでに様々な媒体で発信されています。しかし「うまくいかなかった」事例は、なかなか発信される機会がありません。とはいえ、いずれ災害を経験するかもしれない全国各地の地域の方々にとっては、復興まちづくりが「うまくいかなかった」閑上の教訓からこそ、学ぶことも多いのではないのでしょうか（辻 2023a）。なお、本報告書の第2節で言及したとおり、閑上の復興まちづくりが「うまくいかなかった」と評価されていたのは2014年度までと考えるのが妥当です。学術的にも実践的にも、2024年現在の閑上の復興まちづくりを再評価する必要があることは言うまでもありません。

さて、本報告書から得られる復興まちづくりのあり方についての知見・教訓は、筆者らが第5節でなかば強引にまとめたものに留まらないはずです。本報告書を読む方の立場が異なれば、違う知見・教訓が挙げられるのではないのでしょうか。本報告書を多くの、様々な立場の方がご一読くださることを願っております。

2024年10月

辻岳史（国立環境研究所）

—グループ・筆者を代表して—

参考文献

Birkland.T.A. (2006) *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Georgetown University Press.

栄沢直子 (2011) 「コミュニティの担い手組織の対立過程を通じたガバナンスの形成：岸和田市葛城町を事例として」『コミュニティ政策』9: 106-126.

千葉昭彦・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美・みやぎ震災復興研究センター編 (2023) 『東日本大震災 100 の教訓 復興検証編』クリエイツかもがわ.

川崎興太編著 (2021) 『福島復興 10 年間の検証：原子力災害からの復興に向けた長期的な課題』丸善出版.

宮城県名取市 (2014) 『東日本大震災 名取市の記録』
<https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/soumu/311kiroku/index/>

野坂真 (2023) 『地方社会の災害復興と持続可能性：岩手県・宮城県の東日本大震災被災地からのレジリエンスを再考する』晃洋書房.

田中重好 (2012) 「災害へのコミュニティ・アプローチとコミュニティ防災」『名古屋大学社会学論集』32: 75-98.

辻岳史 (2014) 「仙台平野型混住地域におけるコミュニティの再編と機能回復：東日本大震災・宮城県東松島市の事例から」『名古屋大学社会学論集』34: 1-32.

辻岳史 (2023a) 「被災地の方々と社会学者が意見を交わし、ともに復興まちづくりのあり方を考える [閑上復興まちづくりの「これまで」と「これから」～社会学者による現地調査の報告会～・開催レポート]」『ふくしまから地域と環境の未来を考える WEB マガジン FRECC+』
<https://www.nies.go.jp/fukushima/magazine/event/20230915.html>

辻岳史 (2023b) 『コミュニティ・ガバナンスと災害復興：東日本大震災・津波被災地域の復興誌』 晃洋書房.

内田龍史 (2024) 「東日本大震災後の復興に関する意識の分析から見る名取市の復興とその特徴」『科学研究費・基盤研究 A「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」最終報告書』 C-5.

謝辞

閑上の復興に関わる皆様におかれましては、本報告会にご参加いただいたうえ、活発な議論・意見交換を展開していただき、深く感謝申し上げます。

また、本報告会の企画・運営にあたっては、今野義正様（閑上地区まちづくり協議会・副代表世話役）の多大なご尽力・ご協力をいただきました。

そして、閑上公民館の皆様には、本報告会の開催にあたって会場の利用をご許可いただきました。

ここに記して、深く感謝申し上げます。

なお、本報告会の開催および報告書の発行に際しては、JSPS 科学研究費・基盤研究 A（19H00613）の助成を受けました。

本ディスカッションペーパーシリーズは、国立研究開発法人国立環境研究所の研究者および外部研究協力者によって行われた研究成果をとりまとめたものです。関係する方々から幅広く意見やコメントを得るための場として公開しています。

論文は、すべて研究者個人の責任で執筆されており、国立研究開発法人国立環境研究所の見解を示すものではありません。