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復興支援まちづくり事業				
開始日	2012 年 8 月 1 日	終了日	2013 年 3 月 31 日	日数	243 日
団体名	気仙沼みらい計画大沢チーム				

総額（税込）	3,848,000 円	スタッフ人数	30 人程度

事業目的	気仙沼市唐桑町大沢地区において、集団移転後の安全でより住みやすい復興まちづくりの実現を目的に、専門家による助言や地域住民と協働での調査、住民参加型の協議を重ねる。こうした住民・行政に続く第三の立場からのファシリテーションを通じて、集団移転後のコミュニティ再生や浸水地域の跡地利用、自然環境との共生など、より包括的なまちづくりのためのコミュニティ強化が後押しされ、さらに、内外の協働による集団移転事業の先進モデルを呈示できるものとする。
事業全体の概要	●<u>気仙沼市唐桑町大沢地区とは</u> 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約 200 戸余のうち、およそ 140 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住民の意識やまとまり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（44）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を立ち上げ、気仙沼みらい計画大沢チームと密に連携しながら防災集団移転促進事業に取り組んできた。2012 年 5 月に気仙沼市の先陣を切って集団移転の大臣合意を得たことで、今後は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*の問題に地域住民を挙げての議論が進められている。 ※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づくり、⑤環境にやさしいまちづくり）を定めた。本事業においても、大沢地区にて実現可能な事業内容を調査・検討を行うことで、こうしたコンセプトを包摂した復興まちづくりを目指している。 ●<u>気仙沼みらい計画大沢チームとは</u>

	気仙沼に縁のある建築・都市専攻の大学研究室（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」をきっかけに、大沢地区にて 10 回の「大沢みらい集会」を実施してきた（7 月末時点）。また、地区住民の意見を最大限反映させるため、大沢地区防災集団移転促進事業期成同盟会から 2 名が相談役として「みらい計画」に関わるなど、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。 本事業では、集団移転に加わらなかった住民の浸水地域の跡地利用、防潮堤に対する合意形成など、防災集団移転促進事業に焦点を絞った「みらい集会」に加え、地区全体のより包括的なまちづくりを目指す「大沢まちづくり会議」も開催していく。こちらの会議には、大沢期成同盟会や地域住民に加え、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る大沢自治会、大沢漁港に関わる人々の有志組織である大沢小舟組合（以下、小舟組合）などの関係者も主体的に参加することとなる。 ●<u>前事業での成果と本事業において取り組むべき課題</u> 前事業の目的は、この防災集団移転事業を軌道に乗せることであったが、2012 年 5 月に気仙沼市の先陣を切って集団移転の大臣合意を得たことで目的が達成され、これは前事業における大きな成果となった。本事業では、集団移転後の持続可能なコミュニティ形成や浸水域の土地利用等より包括的なまちづくりの問題が課題として挙げられる。 集団移転後は、これまで広い土地の大きな住宅で生活を送っていた住民も、100 坪の土地に隣どうしがひしめきあった環境での生活にシフトすることになる。この生活スタイルの変化に合わせ、住宅の建て方のルールづくり（近所同士での日当り確保にむけた配慮等）や大沢らしい風景を持った住宅団地にしていくための緑化等のルールづくり、公園・集会施設に関する議論を深めていく必要がある。同時に、集団移転元の跡地利用も、より包括的な復興まちづくりのために重要なテーマとなってくる。6 月に気仙沼市と漁港漁場漁村研究所により漁村集落復興計画を策定するための意見交換会が実施され、大沢地区では「漁業集落防災機能強化事業（以下、漁集）」活用に向けた漁村集落復興計画を今年度末までに策定することで、跡地利用の計画立案を行う運びとなった。そこで、本事業では、これまでの大沢みらい集会での浸水地域活用に向けた土地利用方針の議論を基に、漁集の事業メニューと整合性を取りながら漁港の復興・道路整備・避難路などの防災設備の整備等につ

	いて意見集約を行うことを目指していく。 ●パートナー協働事業対象事業 これまでの地域での意思決定プロセスの中心であった大沢みらい集会は集団移転の早期実現を目的とした期成同盟会が主催となるワークショップであった。しかし、今後は浸水域の利用方針・地区のお祭り等のコミュニティ再生・漁港の復旧といった集団移転の枠を超えた包括的な復興まちづくり事業に取り組む必要がある。このため、これまでの期成同盟会対象の大沢みらい集会の継続に加えて、大沢地区全住民を対象にした大沢自治会や漁業関係者を対象にした小舟組合向けの内容のワークショップを行う（「大沢まちづくり会議」）。このため、以下の 3 コンポーネントにてパートナー協働事業を実施していく。下記諸コンポーネントには、必要に応じて、行政や研究機関、コンサルタントといった集団移転と復興まちづくりのために協働が不可欠となるアクターに、随時オブザーバーとして参加を呼びかける。 ①大沢みらい集会、大沢まちづくり会議開催（8 月～3 月に 10 回程度開催） 模型・地図を活用したワークショップを想定。参加者は、毎回参加するメンバー（期成同盟会）に加えて、世代・性別・組織などの参加構成を工夫する（子どものいる 30～40 代の子育て世代、女性オンリー等）。また、よりリアリティを持って今後の地区づくりを進めていくために実際に大沢地区内でのまちあるき型のワークショップ、もしくはこれまでの聞き取りから印象的な事項などをわかりやすく表したスライド報告する。このワークショップの成果の一部は、速報という形で地域住民向けに報告書を製作・配布する。 また、ワークショップを実施する際には事前に期成同盟会及び関係組織・市役所・関係機関に対し、ワークショップ内容についての意見交換・調整を実施し、大沢地区・関係機関の意向との齟齬のない内容としていく。大沢地区では現在、複数の事業（集団移転・漁港整備・公営住宅・防潮堤等）が同時並行で進もうとしているため、これらの事業をみらい計画大沢チームが横断的に取りまとめ、みらい集会やまちづくり会議で合意形成を行うことで、総合的な集落環境を形成することを可能とする。 ②漁業集落復興計画及び浸水域土地利用方針の協働策定（7 月中旬～12 月末を目処） 模型・地図を活用したワークショップを想定。参加者は大沢漁港周辺の復興計画

策定の際は小舟組合・浸水域土地利用については大沢自治会や期成同盟会を対象にする。住民のまちづくりに対する負担を軽減していくため、これまでの大沢みらい集会の議題の一部に組み込みながらワークショップを開催する（例　第一部：高台移転について、第二部：漁港復興について）。ワークショップ実施の際は、大沢自治会や期成同盟会・小舟組合の主要メンバーと協働で行うのと同時に、漁業集落復興計画策定に関する水産庁直轄のコンサルタントや市・県の関係部署との意見調整を行いながら実施する。

③環境にやさしいまちづくり実現に向けた調査（7 月～2013 年 3 月）

　現在、包括的な復興まちづくりの 5 つのコンセプトの一、「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を実施する。調査内容として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の調査を実施する。また、ワークショップでこれらの調査結果を発表しながら、大沢地区にて実現可能であり、システムとして持続可能な再生可能エネルギー導入計画を提案し、住民内での合意形成を図っていく。

●期待される効果

主体性と求心力を備えた地元有志（大沢期成同盟会など）、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）、そして急な計画変更にも対応しうる柔軟な事業戦略を持ったリソースホルダー（Civic Force）の三者が、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、他地区への先進事例となること期待される。具体的には、以下の通り：

■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おり、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が、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ことができる。

■現在、大沢地区では複数の事業が行われているおり、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。集団移転については大臣同意を得ることができ、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。
事業内容	①コンポーネント　大沢みらい集会、大沢まちづくり会議の実施（期間中各 10 回程度開催を想定） 　メインテーマは集団移転について。基本的には「①抽象的なテーマでフリーディスカッション、②①の議論を基にした提案の作成・意見の聞き取り、③②の意見を基に修正を行った提案の作成、合意形成」の３ステップにて住民の意見をまとめていく。具体的なテーマは高台移転先の公共用地（道路・法面・公園）の詳細部分について及び住宅再建に向けたルールづくりを実施予定。（流動的に集団移転に向けた課題が発生するため、適宜テーマを変更する可能性有。） 　ワークショップでの円滑な運営を検討するために事前の住民・気仙沼市等関係機関への個別の聞き取り、ワークショップ周知なども積極的に行う。また、フィールドワークを通じて、ワークショップで図面や模型だけでなく、実際に防潮堤の高さを体感してもらうことや大沢地区の既存の事例を用いながら、より住民の理解が深まる形式を目指す。集会開催後には集会に参加できなかった住民や関係機関向けの報告書を配布し、ステークホルダーとの情報共有を図る。
	②コンポーネント　漁村集落の復興計画策定・調査 　先に述べた、漁業集落防災機能強化事業及び漁村集落復興計画を気仙沼市・コンサルタントと共に策定する。当団体の強みである、大沢みらい集会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、復興計画及び漁集の事業計画策定に際しての提案を実施する。 　また、策定の際は事業メニューと関係する住民組織に合わせワークショップを実施する。漁港周辺の整備は漁業に関連する小舟組合会員向け。避難路や道路整備等は全住民に関連する事項であり、大沢みらい集会内でも実施する。
	③コンポーネント　環境にやさしいまちづくり実現のための調査 　基本的な方針に掲げた、環境にやさしいまちづくり実現に向けて様々ある再生可能エネルギー（太陽光・木質バイオマス・風力 etc.）を大沢地区に導入する上で、地域のエネルギー需要・供給量や風量・日照等の地域特性を調査する。そしてこれらの調査結果を基に、採算性・継続性のある再生可能エネルギー導入手法を検討する。これらの調査結果については適宜、みらい集会やまちづくり会議を通して住民に情報提供していく。

２．事業の評価 （評価者： 寺垣ゆりや／(株)アンジェロセック）

最終評価実施日：2013 年 4 月 7 日（日）、4 月 19 日（金）

（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

本事業は、2012 年 3 月に開始した大沢地区の復興支援まちづくり事業の継続事業として実施されており、コミュニティの住民により形成されている期成同盟会と連携しながら、集団移転に関わる合意形成を目的としたワークショップを開催してきている。前事業において、該当地域の集団移転に対する大臣合意を得たことから、まちづくりのより具体的な計画、合意形成、行政との調整等が必須となってきており、継続的に専門家として住民の取り組みをサポートすることは不可欠であったと言える。また、大臣合意を得て、集団移転に向けてより前進したことにより、移転先のまちづくり計画のみならず、移転元の跡地利用など、より包括的な復興まちづくり、より具体的な造成計画など、広範囲かつ具体的な取り組みが必要となるなかで、本事業内でそれらのニーズを網羅する計画が立てられており、時宜を得た適切な事業実施であったといえる。

（b）有効性：目的の達成率

【コンポーネント① 】

- 本事業期間内においては、大沢みらい集会を 5 回、大沢まちづくり会議を 4 回、苗木ワークショップを 1 回開催し、全住民を対象とした勉強会、防潮堤・堤防の建設に関する議論及び合意形成、市やコンサルティング会社との協議・ヒアリング・説明等の実施、等が行われた。集会や会議の開催回数は予定よりも少なくなっているが、これは、他コンポーネントとの兼ね合い、行政機関との調整等を行った結果であり、本事業の目的を達成することの妨げとはなっていない。これらを経て、市・住民・気仙沼みらい計画大沢チームにて合意された計画で造成地着工へ向かうこととなった。

【コンポーネント② 】

- 住民が防潮堤・堤防のイメージを持ちやすいよう CG 作成などを行いイメージ共有を行ったうえでの、合意形成に向けた議論、関連行政機関や漁業関係者へのヒアリング及び打ち合わせ等を実施し、立案した計画を、気仙沼市に対し提案した。計画されていたワークショップは開催されておらず、これに替わる対応として、大沢まちづくり会議において漁業関係者が議論できる機会を設けた。

【コンポーネント③ 】

- 導入可能な再生エネルギーに関する調査を実施。具体的な導入方法の検討までは至っていないものの、次期事業において引き続き対応していく基盤づくりの成果があった。

（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

- 行政側の方針やスケジュールの変更、参加予定の住民側の本業との時間調整など、当初計画通りのまま進めることが出来ない要素が多々あったものの、適宜柔軟に対応し、当初計画よりも少ない集会等の開催で合意形成、計画立案、提案を達成しており、効率的に結果を出してきていると評価できる。
- また集会開催後の報告書等も丁寧にまとめられており、集会に参加できなかった住民や関係者に対する情報共有のみならず、本事業の実施実績を記録として蓄積していく貴重な資料となっている。

（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だったか

- 本事業実施者は、住民、行政、コンサルティング会社など複数の異なる立場の関係者が関わる集団移転事業において、最も重要かつ困難であると思われる、複数の行政機関との意思疎通及び協働に多くの労力を費やしており、ファシリテーターとして関係者の間に入り調整役を果たしている。この努力が地域コミュニティに受け入れられる基盤となり、それが本活動の目的達成の重要なポイントとなっていると考えられ、評価に値する。
- 事業対象地域の自治会、組合、企業等とも協力関係を構築しており、地域の人々が活動の中心となるような連携の在り方であると評価できる。

（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

- 転先の大沢地区へ再生可能エネルギー導入を実現するために調査を行っていたこともあり、現在、民間企業と協働で環境に配慮したまちづくりの研究を行う検討が行われている。新しく住宅地域を造成しまちを造るという工程において、必要最低限の要素だけを組み入れて早く進めようとするのではなく、環境、若者の就労の機会、など視野を広げた観点を事業に含めたことにより、住民の環境に関する認識向上に寄与した可能性が高いと思われる。また企業参画により、事業への資金的協力や、地域の収入向上の可能性も期待できると思われ、予期しなかった正のインパクトとなり得る。

（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

- 民間主導型の防災集団移転計画は複数の地域において実施されており、本事業のように外部専門家が住民に対し、専門的なアドバイス等の支援を提供するケースも各地で進められている取り組みであるが、移転先のまちづくり計画に加え、跡地利用も含めた包括的な計画に対する住民合意に向けた協議を実施している点は、本事業の重要なポイントである。また、複数の専門家による複数のアドバイスが提供されたことにより、意思決定を行うべき住民が混乱するのではなく、複数の選択肢を持てたと受けとめていることから、専門家チームと住民のコミュニケーションが十分に行われていることが伺え、本事業の実施体制や方法が効果的であったと判断できる。住民の合意形成という非常に時間を要する活動のなかで、専門家が住民を誘導するのではなく、複数のアイデアを提供し、協議を促した上で合意形成を目指す取り組み方は、本質的な住民参加を体現していると評価でき、他の類似の取り組みの参考となる事業であるといえる。

３．評価者の所感

防災集団移転という行政主導の事業において、住民の合意形成を前提とした住民主導型で参画するためには、行政とのコミュニケーションが不可欠であるが、本事業の事業実施者が、行政機関、住民、コンサルティング会社等、複数のステークホルダー間の調整を丁寧に行い、良好な関係性を保つよう尽力したことの意義は大変大きいといえる。第 3 者としての立場でなければ関わりづらい上に、労力を要する地道な対応が必要であったと想像できるが、成果は確実に事業の結果となって表れていると思われ、評価に値する。

一方で、長期的に関与していく事が不可欠な事業であることから、事業実施者の運営体制がきちんと確立されていることが、住民に対する責任を果たす上でも重要であると考える。必要経費のみを事業費から捻出し対応する体制が、現時点までに何らかの負の影響があったとは考えられないものの、事業や裨益者への責任の観点から鑑みれば、労働に対するある程度の対価を検討した運営体制の見直しを提案したい。