

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 26 日現在

機関番号：21301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2014

課題番号：24560750

研究課題名(和文)復興まちづくりにおける地区別復興計画の策定手法と中間支援のあり方に関する研究

研究課題名(英文) Method of district reconstruction plan in the reconstruction town planning, and and study on intermediate support

研究代表者

鈴木 孝男 (Suzuki, Takao)

宮城大学・事業構想学部・助教

研究者番号：80448620

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災における地域コミュニティ主体による復興の展開に着目し、地区別復興まちづくり計画策定の展開と手法について考察した。また、被災コミュニティ機能の補い役と行政と住民のつなぎ役である中間支援の動向を調査した。研究成果は以下の通りである。

(1)東松島市等の復興まちづくり協議会の考察から、被災者自身の力でかつての暮らし方をできるだけ再現していく手法が被災者の主体性を導き出していくことを確認した。(2)復興支援員等の人的支援の役割や課題を整理できた。(3)被災3県に設置された連携復興センターや東北圏地域づくりコンソーシアム等を調査し、移転先のコミュニティ再建を支援の有効性を整理できた。

研究成果の概要(英文)：In this study, I focused on the deployment of reconstruction by local communities mainly in the Great East Japan Earthquake. It was researched by district reconstruction town development plan and an intermediate support. Research results are as follows.

(1)In the discussion of reconstruction Town Planning Council of Higashimatsushima, etc., in order to bring out the independence of the residents, a technique that continue to reproduce the living residents themselves is important. (2)I had to organize the role of personnel support such as reconstruction assistance personnel. (3)I investigated the intermediate support organization, was able to organize the effectiveness of the support to organize a community reconstruction.

研究分野：地域計画・農村計画

キーワード：東日本大震災 コミュニティ再生 防災集団移転促進事業 中間支援 復興まちづくり

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 宮城県では震災後に、19市町の被災自治体で復興計画が策定された。住民の理解と実行性がともなった復興計画を策定するためには、住民意向を尊重して計画を策定する必要がある。よりきめ細かい住民意向に対応した復興の方針を組み立てていくためには、小学校区や旧村等のコミュニティ単位で策定する地区別復興計画を住民参加により策定する必要がある。

(2) 震災前の農漁村地域の生活は、集落や自治会等のコミュニティを単位とした支え合いによって維持されてきた。しかし、被災者がバラバラに避難している状況であるため、従前のコミュニティの人間関係をつなぐ役割の必要性が求められていた。そこで、東松島市、南三陸町では、被災自治体とコミュニティのマンパワー不足を補う役割として、「復興まちづくり推進員(以下、推進員)」を導入した。

## 2. 研究の目的

(1) 東日本大震災の被災自治体が策定した復興計画を実現するためには、復興のプレイヤーである被災者＝住民の主体的な参加なくして考えられない。そこで本研究では、コミュニティ主体による復興の展開に注目し、今後策定される地区別復興計画の策定手法とその展開について調査する。

(2) 被災後コミュニティ機能の補い役と行政と住民のつなぎ役として宮城県で導入された「復興まちづくり推進員」の取り組みを通じて中間支援のコンテンツと推進機関となる中間支援組織のあり方について実証的に調査研究していく。

## 3. 研究の方法

3カ年にわたる本研究では、沿岸部被災地自治体および復興まちづくり協議会や自治会等の地域を対象とし、「実証的研究」と「事例研究」の二本柱で構成する。

実証的研究では、地区別復興計画の策定、推進員の役割構築、中間支援組織の検討・設置等のプロセスを取り扱う。とくに、宮城県東松島市と山元町を中心に、防災集団移転促進事業と災害公営住宅整備事業等の生活再建に関して参与観察を実施した。

事例研究では、被災地における中間支援組織の動向調査として、みやぎ連携復興センター(宮城県全域) 釜援隊(釜石市) 東北圏地域づくりコンソーシアム(宮城県全域)についてヒアリングを実施した。また、神戸、中越等の先進事例について現地視察、専門家ヒアリング等を実施し、ここで得られる成果を速やかに実証的研究へ還元していく。

## 4. 研究成果

(1) 研究初年度(2012年度)は、東松島市、

山元町の復興まちづくり協議会、丸森町羽出庭地区(宮城県集落力向上支援事業)の取り組みを中心に調査した。

東松島市では「東矢本駅北まちづくり整備協議会(現在、あおい地区まちづくり整備協議会と改称)」と「野蒜まちづくり協議会」の集団移転に関わる話し合いに参加し、移転後の地域コミュニティの形成に向けた推進体制のあり方を探った。状況の激しい変化に適合できる地域コミュニティの再生と将来的な自立を地域に促していくに当たっては、住民だけの力ではその達成は厳しく、中長期の視点で地域コミュニティをサポートする後方支援体制の構築が重要であると考察している。その一つの形として、行政との協働を前提とした地域内外の組織や団体、専門家の力を結集したネットワーク(新しい公共)が考えられ、その基盤づくりが求められる。そうした問題意識の下、平成24年12月に設立された一般社団法人「東北圏地域づくりコンソーシアム(以下、東北こんそ)」に注目した。東北こんそでは、復興まちづくり協議会に寄り添ってサポートする「復興まちづくり推進員」派遣事業を行っている。推進員は、分散した地域住民をつなぎ、話し合いをサポートし、必要に応じて専門家をつなぐなどの役割を見出している。

研究二年目(2013年度)は、震災経過から2年目を向かえる。被災地では、集団移転先の造成工事が完了に漕ぎ着けたところは少なく仮設住宅の使用期限が延期されている。重点的に調査している東松島市と山元町の場合だと、復興まちづくり協議会での話し合いは宅地決めの方法、街並みのルールなどを検討する段階に留まっており、移転先内の学校や市民センター等の公共施設、JR駅、商店等のあり方検討にはまだ至っていない。地区別復興まちづくり計画の策定も進行中の地域が殆どであり、いまだ内容が流動的であるが、計画策定のプロセスについて分析を加えた。

研究最終年度(2014年度)は、防災集団移転促進事業および災害公営住宅整備事業により仮設から本設の住宅への移転が本格化しはじめている中で、自治会形成や見守り体制の構築など、移転先コミュニティ形成を取り巻く新たな課題が顕在化している。また、受け入れ地区の住民と移転者の関係が分断している状況が見られ、周辺を包含する地域で新しい人間関係を形成しようとする動向についても、東松島市を中心に調査を継続した(図1)。

東松島市と山元町では住民と行政の話し合いに推進員が介在してサポートしている。計画策定の段階から住民と行政の協働により進めていくことが、官民の理解を促進し迅速な事業遂行と地域コミュニティを再建していく上で重要であることを検証することができた。



落を、7つの移転促進区域に指定し、7地区の住宅地を整備する移転を進めている(表1)。市の区域全域を単位として複数の事業地区をまとめ、一つの防災集団移転促進事業計画としているため、入居地を7つの住宅団地の中から自由に選択することが可能となっている。移転者は必ずしも、移転元から最も近い移転先を選ばなくても良いことになる。山元町でも同様に、3地区の移転先を自由に選ぶことができるようになっており、元々のコミュニティ構成がどうしても崩れてしまう。

移転先の工事規模や工事の難易度によって、宅地提供の時期にズレが生じる。東松島市では、矢本西地区で2014年6月に市内でトップをきって宅地が引き渡される予定である。一方で、丘陵部の工事に時間を要する野蒜北部丘陵地区では、東工区の宅地引き渡し最遅い予定で、その時期は2017年1月となっている。

低地に生活機能が存在していたが殆どが被災してしまい、住宅機能だけを高台移転し、産業機能は残すような集団移転の場合だと、これまで産業施設と住宅が共存してきた職住一体の暮らし方から職住分離の暮らし方へシフトしなければならぬ。歩いて買い物できるような生活空間に対する被災者の希望が多いが、南三陸町の志津川や歌津地区伊里前のように、商店街は低地を嵩上げて再建し、高台の住宅と分離して再建する計画で事業が進められているケースが目立つ。住宅だけを高台に移転させる現行の防災集団移転促進事業では、住民のニーズに応えられず限界が見られはじめています。

#### 災害公営住宅の入居による分散助長

移転に伴って被災者は、「集団移転か個別移転」、「移転先(希望地区)」、「自宅建設か災害公営入居」、「間取りの種類(1LDK/40㎡、2LDK・3DK/60㎡、3LDK/70㎡、4K/80㎡)」等の再建方法を選択しなければならない。東松島市では、集団移転地先団地内に7つの災害公営住宅を整備するとともに、災害公営住

表1 まちづくり協議会の設置状況(東松島市)

| 移転先  | 東矢本駅北団地  | 矢本西団地                | 牛網団地                 | 野蒜北部丘陵団地                     | 室浜・大浜・月浜団地             |
|------|--|----------------------|----------------------|------------------------------|------------------------|
| 協議会名 | 東矢本駅北地区まちづくり整備協議会                                | 矢本西地区まちづくり整備協議会      | 牛網地区まちづくり整備協議会       | 野蒜地区復興協議会                    | 宮戸地区復興まちづくり委員会         |
| 規模   | 集団移転286世帯<br>災害公営273世帯                           | 集団移転87世帯<br>災害公営40世帯 | 集団移転41世帯<br>災害公営27世帯 | 集団移転275世帯<br>災害公営335世帯       | 集団移転282世帯<br>災害公営335世帯 |
| 面積   | 21.9ha   | 6.0ha                | 4.5ha                | 20.2ha                       | 3地区合計9.9ha             |
| 部会   | 役員会、専門部会(宅地・公共施設計画検討、区画決定ルール検討、街並み検討、広報、研修・イベント) | 役員会、全体会              | 役員会、全体会議             | 専門部会(復興、医療福祉、産業振興、教育施設、高台移転) | 各地区会                   |

宅のみで6地区(8団地)整備される計画である。災害公営住宅の入居者の選定方法は、災害公営住宅が完成したところから入居申し込みを受け付け、一部優先措置を行うことが検討されているが原則は抽選によって決められることになっている。震災前や仮設住宅で隣近所だった者同士がまとまって移り住もうというコミュニティ入居の方法を探りにくくなっており、コミュニティの分散が助長されてしまう。

#### (3) 中間支援組織のあり方

推進員は、移転先周辺の地域住民と一体となったコミュニティ再生に図っていく上で、分散住民のつながりづくり、学習会、外部専門家とのつなぎ等を適時提供しつつ、住民の限界を補う役割を果たしている。

東松島市と山元町では防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業に係る住民と行政の話し合いに推進員が介在してサポートしてきた。行政主導型の復興事業が裏目に出て合意形成が遅れている地域がある中で、計画策定の段階から住民と行政の協働により進めていくことが、官民の理解を促進し、地域コミュニティがスムーズに再建されていくことを検証することができた。具体的には、住民の間に、届く情報量に格差が生じ誤解・混乱を招いたため、地区懇談会を開くなど、丁寧な住民への情報提供と共有を図っていくことが有効であった。また、住民同士のつなぎ、行政への住民意向のつなぎ、子育て世代等、次世代のまちづくり担い手の育成などのニーズも推進員の役割として浮き彫りになった。

推進員の人材育成や日常的な相談指導など推進員を支えるバックアップが必要であったため、東北こんそが設立された。東北こんそは、南三陸町、東松島市、多賀城、山元町、浪江町から受託を受け、人的支援を提供している(図2)。その他、みやぎ連携復興センターが総務省の復興支援員制度により各被災地に設置されている復興応援隊の活動を後方支援している。こうした震災後に形成された広域で人的支援を下支えしていく機関の存在が、コミュニティ再生を図っていく上で重要であると考えられる。

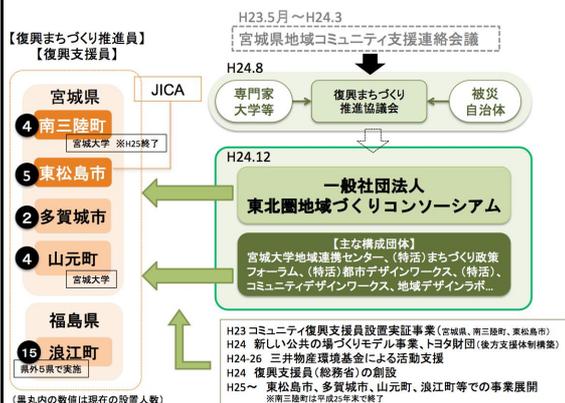


図2 推進員の設置状況と東北こんその体制

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計5件)

鈴木孝男、被災地・移転先のコミュニティ再建について、東日本大震災合同調査報告建築編 9 建築社会システムと震災/集落計画、日本建築学会、2015、8頁、査読有

鈴木孝男、産業の復興はどこまで進んだか、IATSS Review, Vol.39, No.3、国際交通安全学会、2013、pp.43-51、査読無

鈴木孝男、宮城県山元町の復興まちづくり、季刊まちづくり、学芸出版社、国際交通安全学会、2013、pp.64-67、査読無

鈴木孝男、地域コミュニティの再生に向けた復興まちづくり推進員の取り組み、コミュニティ政策 11、東信堂、2013、pp.86-102、査読無

鈴木孝男、住民主体によるコミュニティ再生に向けた取り組み-丸森町羽出庭地区の震災前後の地域づくりを事例に-、農村計画学会誌、Vol.31、2013、pp.566-571、査読無

[学会発表](計3件)

鈴木孝男、東日本大震災の被災地における創造的産業復興の動向(宮城県と岩手県の状況)、2014年度日本建築学会大会、神戸大学(兵庫県神戸市)、2014年9月13日、梗概集 E-2 分冊、pp.131-132

鈴木孝男、中山間地域における住民主体による地域づくりのあり方 宮城県丸森町の事例を通じて、2013年度日本建築学会大会、北海道大学(北海道札幌市)、2013年8月30日、梗概集 E-2 分冊、pp.33-34

鈴木孝男、東日本大震災における地域コミュニティ再生のあり方に関する研究、2012年度日本建築学会大会、名古屋大学東山キャンパス(愛知県名古屋市)、2012年9月13日、梗概集 E-2 分冊、pp.71-72

[図書](計0件)

[産業財産権]

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

[その他]

ホームページ等

なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

鈴木孝男(TAKAO, SUZUKI)

宮城大学・事業構想学部・助教

研究者番号: 80448620

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし