

7. ようやく始まった集団移転(その1)

仮設住宅の長期居住に代表される震災復興の遅れは、住宅再建および集団移転など移住対策が進まないことが大きいと思います。復興庁の報告(「復興の現状と取組」2013年1月10日)では、昨年11月末現在、「防災集団移転促進事業」の想定地区229地区のうち法定手続き済が188地区、「土地区画整理事業」の想定地区57地区のうち34地区が手続き済です。また公営住宅整備事業も、岩手県5千6百戸、宮城県1万5千戸(福島県は未定)を想定、53市町村中49市町村で約1万5千戸の事業費措置が済んでいる。それにも拘らず、現実には集団移転などの実現が一向に具体化していない、このままでは「計画倒れ」に終わるのではないか、そんな心配が高まっています。実情はどうなっているのか？

震災後2年を経過し、ようやく宮城県でも集団移転が始まりました。と言っても、集団移転の計画がまとまり、これから工事が始まって、住宅建設は年末の予定、移転そのものは来年初めの被災後3年という話です。それでも被災3県、30市町村の中では、トップクラスです。宮城県の仙台空港のすぐ南に位置する岩沼市の集団移転です。兎も角、ここでは移転の目途が付き、工事が始まったことだけでも、すこぶるラッキーなケースです。成功に近づいているケースから問題点を探ってみましょう。

集団移転をはじめ、移転・移住対策が進まない理由は、復興計画の在り方が問題でしょうが、それ以前に被災住民の意向が複雑であり、移住についての合意形成が極めて困難な点が大いことは、言うまでもありません。住民の意向が複雑になり、合意形成が困難なことは、災害がなくても、それ以前に地域が崩壊し、いわゆるコミュニティが喪失してしまった。大震災により一時的には地域の絆が取り戻されたように見えても、いざ再建、移転の話となれば、被災者住民の一人一人の複雑な個人的事情が表面化して、家族でも意見が分かれる。地域全体ともなれば、なおさら合意の形成が難しくなるのは当然です。

その点で、成功例として紹介されている岩沼市の集団移転については、地域の合意形成が比較的スムーズに進んだ。それというのも、被災地が震災以前から地域として比較的よく纏まっていた、集落・コミュニティの崩壊がさほど進まず、コミュニティが維持されてきた。それが災害対策に役立ち、集団移転の地域の合意形成にもプラスになっている。その点では、災害以前の問題として、地域・コミュニティをしっかり守り、協同・連帯の地域社会を形成し、維持することが大事であって、その上で復興計画や復興事業が機能する。国や県など、上からの計画や事業が再建や移転を進めているのではない、被災住民の合意形成の下からの力の差異が、計画実現を左右する点の確認が先ずは必要だと思います。

詳細に立ち入れませんが、岩沼市のケースは、集団移転の対象が海岸部の津波被災の集落ですが、その6地区がすべて貞山堀という、遠く伊達政宗の時代から開発された北上川(石巻)と阿武隈川(岩沼)を結ぶ運河の両岸に沿う集落です。貞山堀の運河が、今回の津波の際にも、防波の役割を果たしたとも言われますが、長い歴史的な繋がりを持った集落であった、その点でも上記のコミュニティが機能していた、それがまた集団移転に際しても、集落の合意形成に役立ったように思われます。「居住エリアを地区ごとにまとめてコミュニティを維持する」話もまとまり易かったわけです。

しかも、この貞山堀と結びついた江戸時代からの農村集落が、農作業を通じての協力関係、協同のコミュニティを維持してきている点が、さらに重要です。もともとコミュニティは、村落共同体と言われてきたことから判るように、地産地消でもある農林漁業との結びつきを持ち、それが産業的基盤となって維持・存続してきた。そうしたコミュニティの産業的基盤が維持されながら集団移転ができる。というのも、今回の集団移転地区は2つに分かれてはいますが隣接し、両地区とも海岸からわずか2キロしか離れていない。つまり、海や運河や農地にいわば隣接した地区であり、それこそ今までと同様な就農などが可能な地区である。職住は一応分離しますが、両者の空間的分離は、わずかに2キロであり散歩の距離に過ぎない。

さらに、集団移転地区は、生活の利便性も高い。高速道である仙台東部道路のICと隣接し、仙台空港のICにも近い。また、県道塩釜・亘理線に隣接し、生活の利便性からいえば被災地の旧集落に比べて、格段に有利な条件が揃っている。もともと岩沼市は仙台市への通勤圏であり、そのために若者の流出があって、高齢化も進んでいた。仙台近郊地区では、こうした通勤圏で、若年層が通勤から仙台市内への移住、さらに両親なども流出して、限界集落に転落するケースが目立つ。その中で、集団移転地区の利便性の向上が、若者の流出を加速するか、それとも流出に歯止めをかけるか、注目されることでしょう。「高齢者と若者がともに住む街づくり」が、改めて集団移転の課題になっています。岩沼市の集団移転地区のケースは、その新たな課題に立ち向かうこととなります。

岩沼市の集団移転には、新たな課題も提起されていますが、就労と生活の両面、つまり職と住の関連からいえば、確かに旧来の被災地の集落のような職住一体ではない。建前上は職と住は分離されている。職住分離の原則があるので、この移転計画が復興整備計画として、政府により了承されたのでしょう。しかし、この岩沼のケースは、旧集落と新たな移転地区とは、2キロほどしか離れていない。しかも、移転地区は高台でもなく、平場です。職住分離とは言え、実体的には職住が極めて近い距離で隣接している。職住隣接のケースです。職住分離・隣接型であり、それだから旧集落のコミュニティが維持されながら、生活面での向上が図られる、それが被災者住民の集団移転についての合意形成を比較的スムーズに進めることができた秘密ではないか？もちろん、今後の課題も沢山あります。とくに住宅再建の費用の調達、自己負担が重いし、さらに資材の不足や人手の確保など工事がどう進められるのか？それらについては、さらにレポートしていきます。

現在までのところ、岩沼市のケースは、集団移転の成功例です。移転の計画すらまとめられず、

完全にデッドロックに乗り上げた、と思われるケースも多い。成功例を手掛かりに、計画が難航している多くの事例の問題点を探ってみたいと思います。ケース・バイ・ケースとも言えますが、できるだけ共通の課題をまとめることにしましょう。