

東日本大震災・奇跡の住民合意形成からの学び ～石巻市北上町～

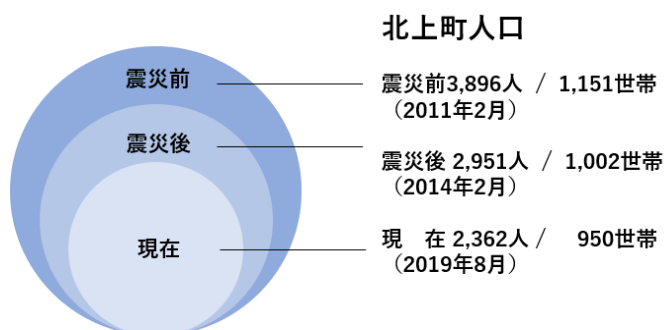
防ぎようのない災害への備え



宮城県石巻市北上町概要

石巻市北上町は石巻市の東部に位置し、北側は 南三陸町、南東側は太平洋に面し位置している。現在の北上地域は、2005年に1市6町が合併し石巻市となった。地域内に日本の音風景100選に選定されたヨシ原が群生する北上川を有し、川と山と海が織りなす風光明媚な地域である。主な産業は漁業や農業で、食材の宝庫とも呼ばれており、中でも十三浜ワカメが全国的に有名である。

東日本大震災の被害状況



東日本大震災被災状況

- ◆ 死者・行方不明者 296人
- ◆ 被災家屋
全壊535棟・大規模半壊91棟
半壊／一部損壊 383棟



大津波が、東北最大の一級河川「北上川」を遡上するという想定外の事態により死者行方不明者が多く出た。

石巻市北上総合支所の被害も甚大であったが、あまり知られていない。北上川の河口に面した石巻市北上総合支所は、津波に備えて震災の5年前に新築された。想定されていた津波の最高水位より1メートル高い土地に建て、避難場所にも指定されていたが、2階の屋根を超える大波で全壊。当時、支所内で災害対策支部に従事していた職員、そして支所に避難のために身を寄せた子どもたちやお年寄りら総勢57人のうち、市職員2人と児童1人の計3人だけが生き残った。

わたしたちは「一人ひとりが暮らしたいように暮らし続けられる地域」をめざしています。



私たちのこと

私たちは、宮城県石巻市北上地域で、東日本大震災を機とし2011年「住民による住民のための地域づくり」をコンセプトに住民任意団体「WE ARE ONE 北上」として復興支援活動から開始した。

代表は、任意団体を上げたのちに、北上総合支所や高台移転支援者らの活動にも合流しながら、子どもの居場所づくりや住民向けマーケット開設運営、女性の働く場の創出に取り組んだ。その後、2012年12月より、NPOパルシックの元で復興支援員としても従事しながら、団体運営と復興支援員の二足のわらじで地域復興にかかわってきた。

任意団体は、2017年2月に「一般社団法人ウィーアーワン北上」（略称：WAO）として新たなスタートをきった。現在は、女性のみ8名で活動をしている。現在の私たちは、復興からの次のステージという段階にきている。北上地域住民の主体性、個性を尊重し、持続性ある地域を前提に、これまでの延長線上だけではない地域運営、現在の大きく変化した人口構造に応じた地域経営の仕組みづくり、災害に強いコミュニティ形成支援を進めている。

2011年1月 住民任意団体WE ARE ONE 北上設立

2017年2月 一般社団法人ウィーアーワン北上

2019年3月 ふるさとづくり大賞団体表彰受賞

代表理事 佐藤尚美 プロフィール

1973年3月生 石巻市蛇田出身

1997年に北上町(2005年に石巻市と合併)に嫁ぎ、3児の母。

東日本大震災の津波により夫が他界。現在は、自宅を再建し義父母とともに暮らす。

- ・石巻市北上地域まちづくり委員
- ・石巻市まちひとしごと創生総合戦略委員
- ・石巻市復興推進会議委員
- ・いしのまき市民公益活動連絡会議共同代表



〒986-0201
石巻市北上町十三浜字丸山37-1
TEL 0225-61-7713
FAX 0225-61-7723
代表携帯番号 090-4886-2916
✉ wao-sato@outlook.jp

大災害からの復興

石巻市北上地域では、住民と専門家やNPO、行政との三層の協働で復興に取り組んだ。多数決や抽選という手法に頼らず、100%話し合いで、住民の合意形成をした奇跡的なプロセスや、女性たちの発想で得た成果、復興から創生を見つめる地域の担い手たちが生まれたのだった。

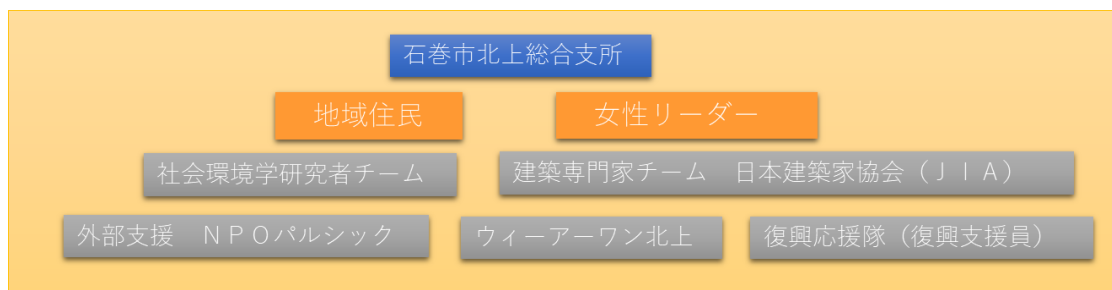
（１）住民主体の高台移転を早期に実現

北上地域住民が震災後のまちづくりで望んだのは集落単位での「高台移転」だった。移転に向けて、各集落の住民・行政・様々な立場の支援者たちが一緒になって「まちづくり」が始まった。2011年7月にはいくつかの集落で高台移転案を立案、10月からは被災全世帯を対象に、集落ごとの説明会、あわせて個別ヒアリングを実施した。これは、石巻市北上総合支所を中心とし、他分野の外部支援者たちや地元の女性たちの連携によって実施され、徹底して住民の声に耳を傾けた。

このヒアリングの内容は、平時では考えにくい住民の個別事情にまで踏み込んだ北上地域独自のヒアリングだった。その結果、震災から一年も経たない2012年2月からは、ヒアリングを終えた集落ごとに高台移転の合意形成に着手することができたのである。

（２）分野や立場を超えた協働

高台移転は問題なく簡単に決まったわけではない。いろいろな課題を乗り越え、他地域の団地を見学しにいくツアーも行いながら、住民通しのコミュニケーションを図り、住民たちも学び考えた。そこには、建築の専門家が制度や制約を高齢者や女性にも分かりやすく正しく伝えるための通訳的な役割を担いながら、地元の女性たちがリーダーとしてワークショップや勉強会開催の調整をし、環境社会学研究者チームがワークショップ運営支援や、住宅再建には、一見無関係にも思える「暮らし方や生業」などの訪問ヒアリングも行い、集落での日常、住民の顔を思い浮かべるように丁寧に団地造成計画にあたった。分野や立場を超えた連携で、住民たちの計画を支え進めた。



（３）復興応援隊（復興支援員）

この制度は、東日本大震災からの一日も早い復興を目指し、復興まちづくりを目的とした住民主体の地域活動を促進するための制度である。県や市町村が実施主体となり、それぞれの地域復興に向け意欲的に取り組む人材を地域内外から募り、住民活動支援に従事するというもので、あくまで有期の制度である。

石巻市北上総合支所は、新潟県中越地震の被災地である旧山古志村からヒントを得て、復興のプロセスには地域女性の視点や積極的な話し合いへの参加が不可欠だと考え、当時、東京から支援として入っていたＮＰＯパルシックへ協力を要請。パルシックは、地元の女性を中心に雇用し、復興支援事業のプロセスを通しながら人材育成にあたった。

つまり、復興応援隊という事業によって、住民と行政、外部と内部との中間支援を担い、住民活動、地域復興の直接的な支援を行い、間接的に地元、地域に残る担い手育成を行ったのである。そしてまさに、この後継といえるのが、現在のウィーアーワン北上である。

（４）１００％話し合いでの合意形成

新たな団地へ移転する際「誰がどこに住むか」という宅地決め。住民にとっては大問題であった。他地域では、抽選という手法で決めるのがほとんどで、抽選の結果に満足できない住民が、他地域へ流出してしまうということは珍しくない。北上地域では、建築の専門家チームのアイデアで３つの質問に答えるアンケートをとるという手法で進めた。ポイントは、３つの質問に該当する宅地を幾つもあげてもらい、それに第一希望や第二希望はつけないところだった。そして、このアンケート結果から、全員が「ある程度満足」以上のところに入れるように調整し、住民へ提示。結果的に、住民たちの中に、勝者や敗者をつくらない、全員が１００％満足とは言えないが、おおよそ満足度の高い納得がいく宅地決めとなった。その結果は「これは奇跡でねーか！」と住民たちから声が出るほど。ここに至るまでのワークショップ開催や勉強会のリーダー役は、まちの高齢の女性たちであり、移転したあとの新たなまちづくり、安心して楽しく暮らせるコミュニティ形成を重要視していたからこそ、まさに女性と専門家たちの協働の成果である。



(5) 高齢女性6人発の「見守り型住宅」

復興公営住宅入居希望者は、単身高齢者や高齢者のみ世帯が当然多くなる。先々の孤立や孤独死の心配も高かった。手入れがかかる広い庭や、何台も停められる個別の駐車場は必要ない等、熟慮を重ねた結果「長屋型の見守りタイプ」の復興公営住宅を作ることになった。



これには、仮設住宅でお互いに助け合った6人の高齢単身女性が、「互いに面倒をみあうので一緒に入居させてほしい」とグループ入居の要望を、石巻市北上総合支所に訪れ申し出たことに始まった。復興公営住宅も、がんじがらめ制度を縫うようにして、入居予定者の要望をかなえた。復興公営住宅を、自力再建住宅も含む団地内にどう配置すべきかなど、そこで暮らす住民たちで話し合った。

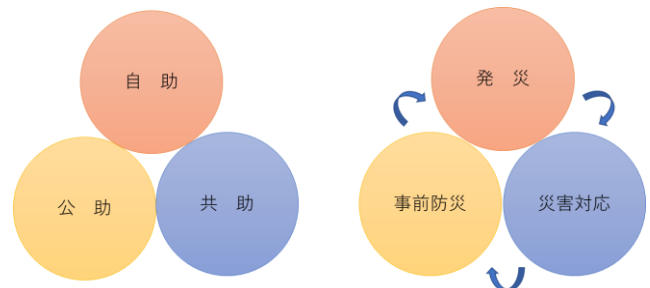
防ぎようのない災害への備え

我々は、1000年に一度といわれる防ぎようのない大災害を経験し、ハード整備による防災減災の限界を知った。

ハードでは防ぎようのない大災害へは、ソフト的なアプローチで一人でも多くの命を救う減災しかない。その減災の根幹は、平時からの「地域コミュニティ」であることに気づかせてくれたのは、この北上地域での奇跡的な合意形成によって満足度の高い高台移転を成し遂げた、高齢の女性リーダーや一人で何役も担い尽力した高齢の住民たちでした。彼らは、地域に帰属意識を持ち、適度に知り合っている、柔らかい地域コミュニティをもっていたのだった。

そんな北上地域でも、あの東日本大震災では多くの幼い命、大切な命が犠牲になったことは事実である。私たちはこの事実から、災害に強いコミュニティを意識的に作る義務と責任を感じている。そしてそれは、自主防災組織などの枠組みだけでない、日常の暮らしの中で作っていかねばならないものである。災害時は、備えていた以上のことは決して出来ない。

平時の暮らしの中に防災減災の視点を意識的に取り入れたコミュニティ形成を行って、明日来るかもしれない災害に備えていくこと、次世代へ語り継ぐことが防ぎようのない災害への備えであると、北上地域は、復興プロセスの中から導きだし、再び歩みだしている。



災害に強い

地域コミュニティ

～これから～ 新たな地域自治組織形成

災害に強い地域コミュニティ形成には、単純に行事やイベント等を活発に行い交流を図り、防災訓練等を充実させて行けば良いという手法では、実施する側も参加する側も疲弊していく現代。子育て世代は、仕事や共働きで子育てに忙しく、市中心部への通勤者も多い今、休日が日曜日とも限らない。今現在、実際に地域の運営に関わっている世代は、50代では若い世代と言われるほどで、北上地域では60代、70代が主である。一人が、何年も何役も重複しながら地域役員を行っているのが現状。若い世代が、地域運営に関わってほしいと望む一方で、その、若い世代の声には、これまであまり耳を傾けてこなかった現状があったのではないかと。北上地域の少子高齢化という人口構造の変化にも適した地域運営に、量も質も改めて考えなおす時期に来ている。新たな地域自治組織の形成である。その入り口として、まずは、世代別に細やかに意見やニーズを聞く作業から初めてみようと思ったのが全住民アンケートであった。

石巻市北上地区住民アンケート 分析レポート

2019年3月

調査 | 石巻市北上地域まちづくり委員会
自治システム検討準備分科会
監修 | NPO法人都岐沙羅パートナーズセンター
集計分析 | おらほの自治を考える会
調査事務局 | 一般社団法人ウィーアーワン北上

【北上地区】

配布数：1,822通

回収数：1,679通

回収率：92.2%

回収率が極めて高く
地域住民の意向を
的確に反映している

運転免許保有率

14



特に80代女性は免許保有率が相対的に低く（13.8%）、既に家族などに移動手段を頼っている状態

8、暮らしの中の困りごと（まとめ） 22

第1位 コンビニ・商店が少なく、日常の買い物に不便なこと

全世代で1位

第2位 医療機関が少ないなど、医療体制に不便を感じる

20代で5位、30代で4位にランクイン

第3位 健康面で不安があること

60代以上で上位にランクイン

第4位 高校生以上の学生の通学が不便なこと

10-40代で上位にランクイン

第5位 身近に預貯金を引き出せる金融機関がないこと

20代・40-50代で上位にランクイン