

集落移転及び今後の居住に係る被災住民の意向の把握と合意形成

1. はじめに

震災から半年が経過し、多くの被災自治体で復興構想や復興計画が具体的な形を見せつつある。復興構想や復興計画の策定では、被災者を対象とした意向調査が行われ、今後の居住や防災に関する意向・要望が把握された。また、地区説明会や住民懇談会、市民代表者参加による協議が行なわれた例もある。しかしこれら取組は、自治体全域にわたる構想や基本計画を示すためのものであり、必ずしも個別被災地区の事情を十分に考慮できていないわけではないし、実施段階での関係住民の協力を保証するものではない。既に策定・公表された復興計画の中には、集落や旧村程度の領域を単位として、地区別の復興イメージを作成したものもある。そこでは、各地区について複数の計画案を提示する方法がみられる。これが示唆しているのは、これら計画案に対して関係者の十分な合意がまだ得られているわけではないという点である。今後、市町村が構想や基本計画を実施に移す段階で、被災地での集落や住民の移転が大きな課題として浮上するだろう。ここでは、集落移転における関係住民の意向把握と合意形成を進めるための方法と課題、配慮事項について示す。

2. 被災住民を取り巻く状況

被災者は次に述べるような局面・困難に直面しており、これらが集落移転に関わる判断や今後の居住意向に影響を及ぼす点に注意する必要がある。

(1) 被災者をとりまく状況の変化が意向の変化をもたらすこともある

震災か半年が経過し、被災者の仮設住宅への入居も大きく前進したが、依然として住宅や生業・職場などへの被害が大きく生活再建の目途が立たない者も少なからず存在する。復興構想や基本計画の策定にあたり多くの自治体がアンケート調査などを実施し、住民の意向の把握に努めているが、被災者を取り巻く生活環境や就業状況は、時間の経過と共に変化しつつあり、当初表明した居住意向や集落移転への考えに変化が生じていることが想定される。

(2) 被災者は様々なストレス下に置かれている

被災者の多くは、家族との離別、不透明な将来の見通し、慣れない仮設住宅での生活、人間関係など、様々なストレスに晒された状況で復興に向けた議論に関わらなければならない。過去の研究では、ストレス下で人々は、①全ての選択肢を吟味する前に判断を下

す傾向にあること、②よりシンプルな意思決定プロセスを採用する傾向にあること、③決定や判断を求められることが新たな葛藤を生み出し、これが新たなストレスになる傾向にあること、などの知見が得られている。スピード感をもって復興を進めることも重要であるが、結論を急ぐことが被災者の熟慮を妨げ、新たなストレス要因となる危険性があることも忘れてはならない。

3. 意向把握のための準備

被災者の意向把握に先駆けて、被災者が将来の展望をもって意向表明できるような環境を整え、また判断や決定に必要となる情報を提供することも必要である。

(1) 環境を整える

被災者の中には、生活再建の見通しが不明瞭な者が少なからず存在する。市町村は、①被災者生活再建支援制度の活用方法の説明、②生活再建のモデルケースの提示、③相談窓口の設置などの措置を通じて、将来の生活に対する被災者の不安を軽減し、彼らが前向きに復興に向けた議論に関われるような環境を整える必要がある。

(2) 基礎的な情報を提供する

市町村で既に復興の構想や基本計画を明示している場合は、それら情報を集落移転に関わる被災者に周知することも重要である。例えば、①地区の将来像としてどのような青写真が描かれているか、②市町村の復興の工程はどうなっているか、③被災地で居住継続が許される場所はどこか（その場合の条件は何か）などの情報は、居住の継続や移転を検討するための判断材料となる。また、⑤国や県が、被災者の住宅再建や他地区への移転（集団移転を含む）にあたりどのような補助を準備しているか、⑥補助はどのような条件で利用可能か、などの情報も検討を進める上で有用な情報になる。

市町村はこれら情報を周知する際に、単に資料を関係者に配布するのではなく、地区ごとに説明会を開き、参加者からの質問を受け付けるなどの措置をとることが望ましい。これら情報を被災者が認識・共有することで、今後の居住や移転の判断について前向きに検討する素地が形成される。

4. 関係住民の意向の把握方法

(1) 被災者個人の意見・要望の把握方法

①アンケート調査

アンケート調査は、地域住民の意向を限られた期間で広く効率的に把握する上で有効である。アンケート調査は、調査実施者と回答者との間で調査票を通じた情報のやり取りしかできないため、調査の趣旨や質問の意図、質問項目、選択肢の記載を明瞭に示す必要がある。また、アンケート調査では、質問内容や提示される情報により回答が左右されやすいこと、回答者の選択と実際の行動とが必ずしも一致しないことなどの方法論的な限界にも注意をする必要がある。

②聴き取り調査

聴き取り調査はアンケート調査に比べ時間を要するが、被災者との対話の中で、調査の趣旨や質問の意図などの説明を柔軟に進められる、アンケート調査では回答が得られにくい事項（例えば、被災者の個別事情、心情など）についても回答を得られる可能性があるなどの、アンケート調査にはない利点がある。また、アンケート調査により、対象となる被災者等の居留意向や集落移転に対する基本的な意向を把握しつつ、聴き取り調査により被災者等の個別事情に関する掘り下げた事項を把握するなど、アンケート調査と聴き取り調査とを組み合わせる意向を把握する方法もある。

（２）アンケート調査の集計における留意点

今回の地震や津波による被害には地域差が見られるだけでなく、同一地域でも被災程度に個人差が大きい。そのため、回答者の住宅被害の内容や程度、身内や親類縁者の犠牲の有無、従事していた職種や生産手段の被害、年齢などの影響を受けて大きく変わる可能性がある。したがって回答結果の集計・分析にあたっては、結果の平均値が示唆する情報に限界があることに注意しなければならない。調査結果の解釈は、単純集計だけでなく、回答者の属性（居住地域、職業、年齢、家族構成など）や被災内容・程度（住居、生産基盤、就労先の被害状況）とクロス集計するなどして慎重に進める必要がある。

（３）域外へ避難している住民もいる

被災者の中には、近い将来に地元に戻る意向を持つものの、やむを得ず一時的に他の行政区や他市町村へと避難した者もいる。これら域外避難者について所在が把握できる場合は、必要に応じて彼らを対象とした調査を実施し、また地元での話合いの経過について電話や手紙等により周知に努めることが望ましい。

5. 集落移転に向けた合意形成における配慮事項

（１）集落移転に向けた議論をどう進めるか？

集落移転の素案を作成する方法として、大きく次の2つの方法が考えられる。

- ① 被災者を対象としたアンケートや聴き取りにより今後の居留意向や集落移転に対する考えを把握し、これをもとに市町村が素案を作成し、その内容を住民等の関係者に示し、意見を聴取、修正を行い最終案とする方法、
- ② 行政職員が住民らの議論の進行を支援するファシリテーターとなり、移転を検討する集落・地区を単位としてワークショップや座談会を開催し、その中で意向調査や合意形成を図る方法、

これら2つの方法の大きな違いは、積極的に地域的な合意形成を図る場を設けているか否かという点である。①の方法はアンケート調査を主体に素案を作成するため効率的だが、住民には他者に自分の意見を述べる機会も、他者の考えを聞く機会も公には与えられない。農・漁村のような人々の結びつきが強い地域では、個人が決定や判断を下す際に他の住民の考えや意見に配慮することがよく見られるが、①の方法はその様な機会を十分に提供で

きない点に注意する必要がある。

関係住民の意見交換や主体性を尊重するという点では、②の方法で協議を進めることが望ましい。この場合、行政職員が座談会やワークショップのファシリテーターとなり、住民らの協議を支援することになる。市町村が、個別地区でのワークショップの企画・運営に十分な人的資源を投じられない場合やワークショップ運営の経験を十分に持たない場合は、地域づくり NPO や大学、研究機関等の有識者の助力を得ることも考えられる。

(2) 関係者の幅広い参加を募る

住民自治組織の決め事には伝統的に世帯代表者が参加することが多く、集落移転の協議への参加者が中・高年の男性に偏ることが想定される。居住地の移転には各世帯での判断が必要であることは勿論だが、地区の将来を左右する重要な局面でもある。地域の将来像について年齢・性別を問わず幅広い関係者が関われるような開かれた協議の場を設ける必要がある。協議への参加機会を開くことが、決定に対する満足度や公平感を向上させることにつながる。

(3) 関係者の認識の共有を支援する

集落移転に向けた合意形成を図るためには、関係者の認識の共有を図ることが重要である。ここでいう認識とは、地区住民の意見やその多様性に対する認識、移転先の土地に対する認識、移転後の生活イメージに対する認識など様々ある。ワークショップや座談会は、関係者が一堂に会し、行政や専門家が提示する情報をもとに意見を述べ、他者の意見を聞く場を提供することで、関係者の認識の共有を促す機会となる。例えば集落移転の関係者が、全戸移転の場合（十分に合意形成が図られた場合）とそうでない場合（不調和に終わった場合）について、移転元と移転先での生活やコミュニティのあり方がどのように変わるかについて意見を交換し、認識共有することは極めて重要な意味を持つ。また①景観シミュレーションによる移転後の生活イメージの可視化や②移転候補地を訪問しての環境点検や意見交換を図ることも、移転先での生活について関係者で認識を共有する有効な方法である。

(4) 科学的・客観的な根拠・判断基準を示す

集落移転の議論に当たっては、科学的・客観的な根拠や判断基準を示すことも重要である。今回の津波被害の場合、浸水 2m を超えた地域での家屋の流失・全壊被害が多かったことを一つの判断基準として、建築基準法による災害危険区域を設定し、集落移転を促進し、家屋の新築・増改築を制限する動きが複数の自治体で見られる。これは、震災後の学術的な調査に裏付けられた科学的・客観的な安全基準に基づく判断の一例である。集落移転をめぐる議論、特に移転候補地の選定や移転の判断に関しては多様な意向・要望が示されるだろうが、この様な科学的・客観的な基準を示すことでその意見のある程度の幅に収れんさせることができる。津波シミュレーションによる津波浸水域の可視化や被害想定、移転先の役所（場）／支所、公民館、医療施設等の公共施設への交通アクセスに関する情報も、これと同様の働きをすることが期待できる。

(5) 関係住民が寄り集まれる場と機会を確保する

集落移転についての話し合いを推進するためには、関係住民が日常的に寄り集まり、話し合える場所も必要である。しかし今回の震災で、被災により公民館や集会所が大きな被害を受け、集会施設を失った地区も存在する。このような場合は市町村が、関係住民が被災を免れた公共施設などを会場場所として利用できるような措置をとることも必要である。

(6) 関係住民が離散状態にある場合もある

被災地には関係住民が仮設住宅や公営住宅などに個別に避難し、離散状態にある集落、地区も少なからず存在する。この場合は会場場所を提供と併せて、離散状態にある住民相互が連絡をとれるように連絡網を作成、所在地の情報の共有を支援するなどの措置を取る必要もある。

(7) 震災でリーダーを亡くした地区もある

震災により住民自治組織で中核的な役割を果たしてきた人物を亡くし、リーダー不在となった地区もある。このような地区では、住民自治組織が関係住民を招集し、意向や要望を取りまとめる機能が著しく低下していることが懸念される。このような場合、当面の間、市町村の職員がリーダーの代役を務めることも検討しなければならない。

(8) 意向や要望の変化をモニターする

生活環境や就業状態の変化、国や自治体による復興議論の進展など、被災者を取り巻く状況は刻一刻と変化している。このような変化は、被災者の意向や要望の変化を引き起こすことが想定される。意向の変化は、被災者間のコミュニケーションによっても引き起こされる。被災者支援を適切に進めるためには、こうした変化を注視する必要がある。そのためには、意向調査を実施する場合、時期を変えて同じ質問を複数回にわたり質問して、住民の意向・要望の変化をモニターすると共に、意向変化に応じて柔軟に、被災者や集落の支援のあり方を見直せるような体制を整えることも必要である。

橋本 禪（京都大学大学院 農学研究科 講師）