

# 災害復興計画策定に関わる 合意形成の難航要因とその構図

-東日本大震災を題材に-

青木 俊明<sup>1</sup>・川嶋 伸佳<sup>2</sup>・奥村 誠<sup>3</sup>

<sup>1</sup>正会員 東北大学大学院 准教授 国際文化研究科 (〒980-8576 仙台市青葉区川内 41)  
E-mail:shunmei.aoki@gmail.com

<sup>2</sup>非会員 東北大学大学院 助教 文学研究科 (〒980-8576 仙台市青葉区川内 27-1)  
E-mail:kawas@sal.tohoku.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 東北大学 教授 災害科学国際研究所 (〒980-8577 仙台市青葉区片平 2-1-1)  
E-mail:mokmr@m.tohoku.ac.jp

迅速な災害復興のためには、復興に向けた理念の策定から、具体的なプロジェクトの実施に至るまでの合意形成が極めて重要になる。そこで、本研究では、東日本大震災後の一連の復興計画策定過程を題材に、コンフリクトの潜在的要因とその構造を明らかにすることを目的とする。

まず、東日本大震災の全被災自治体（県を除いた市町村）に質問紙調査を行った。その結果、復興理念の策定段階では、大きなコンフリクトは生じていないことが判明した。しかし、計画の具体化が進むに従い、合意形成が難航することが伺えた。特に、防災集団移転事業に関わる事業計画の策定において、合意形成の難航が顕著であった。次に、6つの自治体にインタビュー調査を行い、具体的難航要因とその構造について尋ねた。その結果、安全性の格差、不公平感、協議手続きが難航要因であることが示唆された。

**Key Words** :recovery plan, consensus building, conflict management, the Japan earthquake

## 1. はじめに

災害復興計画では、地域の将来像について住民と協議しつつも、可能な限り迅速な策定が望まれる。復興に向けた各種計画が事業化に至るには、種々の段階がある。そのため、事業化に至る各段階において、被災住民や地域住民との合意形成が重要になる。合意形成が拙速に進められれば、紛争（コンフリクト）が生じかねない。例えば、住民らに十分な意見表明機会を与えず、決議を急いだ場合には、決議に対する理解を得られず、今後に遺恨を残す可能性もある。そうなった場合、信頼回復という協議の前段階から作業をやり直さなければならないため、合意形成は膨大な時間を要することになる。その結果、復興に多大な遅れが生じかねない。

さらに、合意形成が拙速になれば、地域住民のニーズが十分に反映されず、折角の復興事業が十分に活かされない結果にもなりうる。その結果、行政や建設業界に対する信頼はもちろんのこと、土木事業そのものに対する信頼まで損なわれてしまう可能性もある。最悪の場合、

それによって、十分な防災整備ができずに、将来の災害被害につながる可能性すらあり得る。

これらのことを考えれば、災害復興では、拙速になることなく、かつ、迅速・円滑に合意形成を進めることが必要になる。このとき、災害復興では、どの段階で住民協議が難航しやすいのか、何が原因で、どのようなメカニズムで難航するのか、といった協議難航の原因と構造が明らかになっていけば、それを回避することも可能になる。例えば、協議が難航しやすい事案では、難航要因について慎重に対処し、円滑な協議進行が期待できる事案については、スピード重視で協議を進めめることもできる。その結果、円滑に復興事業の合意形成が進められ、迅速な復興につながると言える。

そこで、本研究では、東日本大震災において、被災した地方自治体を対象に、復興に向けた一連の計画策定について、住民との協議が難航しやすいフェーズと、その原因および構図を明らかにすることを目的とする。

## 2. 方法

### (1) 調査対象と調査方法

調査は2段階で行われた。まず、東日本大震災によって津波被害を受けた市町村を対象に、2013年1月に質問紙調査を行った。調査対象は、「東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査<sup>1)</sup>」に掲載されている53市町村とした。同報告書には62市町村が掲載されているが、調査時点で復興計画の策定状況が不明だった9市町村は調査対象から除外した。都道府県も調査対象から除外した。これは、復興計画策定に関わる住民協議は、当該市町村が主体的に進めていることためである。

次に、2013年2月～3月にかけて、市町村の事業担当者にインタビュー調査を行った。調査対象は、以下の条件を満たす6市町村6事業とした。これら6事業では、現在も住民協議が進行中であり、事業への影響を避けるため、本稿では具体的な市町村名の記載は控えたい。

#### <調査対象選定条件>

- ①復興に関わる各種計画を策定する際に、合意形成の難航が認められること
- ②住民側の意見や要望に変化が見られたこと
- ③調査時点で、合意に達する見通しが小さいこと

### (2) 質問紙調査

質問紙調査では、地域住民との合意形成における難航点の把握が主眼とされた。すなわち、質問紙調査では、インタビュー調査に向けた難航ポイントとその問題構造について、論点のスクリーニングが目的とされた。

質問紙調査では、復興に関わる諸計画の策定過程を3段階に分けた。すなわち、「復興ビジョン（復興の理念や方向性）の策定過程」、「復興計画（復興に向けた取組内容）の策定過程」、「事業計画（個別地区で行う具体的な事業計画）の策定過程」とした。

調査票では、各段階について、協議難航事案の有無、計画変更の有無、合意形成の難易度について尋ねた。事業計画の策定過程については、難航している事業事業名、事業担当部署名、行政担当者からみた難航原因について記述してもらった。最後に、事業計画に関する住民意見の変化の内容について、自由回答にて尋ねた。

### (3) インタビュー調査

質問紙調査の結果を受け、復興計画に関わる合意形成の難航事例について詳細な情報を収集するため、インタビュー調査を行った。

インタビューの際には、著者のうち2名が現地へ赴き、行政担当者に話を伺った。一回当たりのインタビュー時間は、1時間から1時間半であった。

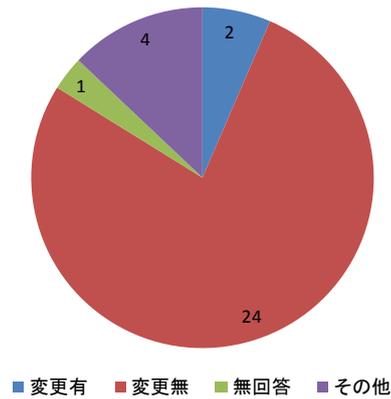


図-1 復興ビジョン策定における計画変更の有無

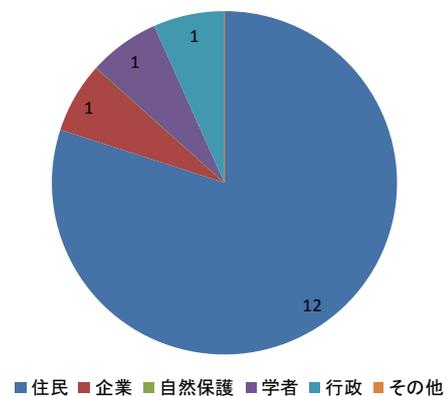


図-2 復興ビジョン策定における交渉難航者

## 3. 質問紙調査の結果

調査票は、53市町村に郵送で送付し、30市町村から回答を得た（回収率 56.6%）。以下、段階別に合意形成の状況について整理した結果を以下に述べる。

### (1) 復興ビジョンの策定過程

協議過程におけるビジョン案の変更の有無と協議が難航した相手について尋ねた。結果を図-1、図-2に示す。このフェーズでの合意形成の難易度について5件法で尋ねたところ（1:非常に容易、…、5:非常に困難）、平均評定値は3.27であった（最頻値は3（17件））。これより、復興ビジョンの策定過程では、住民協議に苦労は認められるものの、協議難航の可能性は低いことがうかがえる。

### (2) 復興計画の策定過程

復興計画の策定過程について、上記と同様の質問を行った。結果を図-3、図-4に示す。このフェーズの合意形成の難易度についても5件法で尋ねた。その結果、平均評定値が3.47、最頻値3（17件）だった。これより、このフ

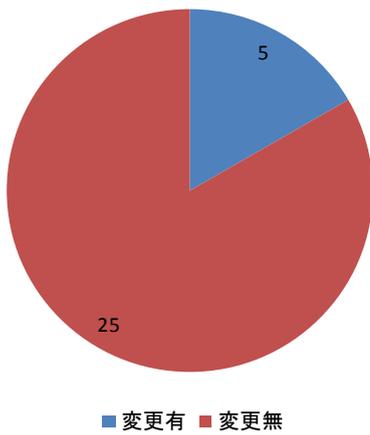


図-3 復興計画策定における計画変更の有無

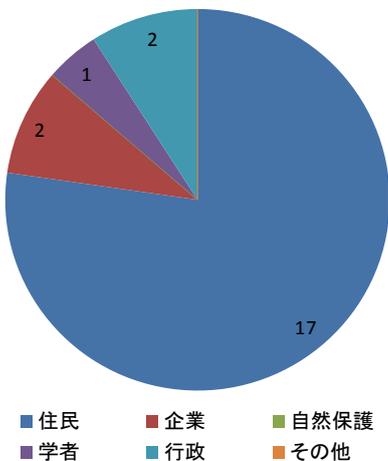


図-4 復興計画策定における交渉難航者

フェーズの主たる交渉相手も住民だが、協議の難しさは復興ビジョンの策定以上に高まっていることが分かる。

### (3) 事業計画の策定過程

事業計画の策定過程については、合意形成の難航事例の有無と事業名を尋ねた。さらに、計画変更の有無についても尋ねた。結果を図-5、図-6に示す。これより、難航事業があると回答した自治体が全体の2/3を占めることから、協議内容の具体化に伴い、協議が難航する可能性が高まることがうかがえる。

さらに、合意形成の難易度（5件法）と今後の合意の見通し（予想合意到達期間）についても尋ねた。その結果、合意形成の難しさは、平均評定値4.36となり、このフェーズにおける合意形成の難しさがうかがえた。

一方、今後の見通しについては、回答が得られた11件では、平均して3ヶ月から半年以内での合意到達が予想されていた。しかし、無回答が19件あったことから、到達期間の予測が難しい現状があるものと推察される。

さらに、協議の難航状況を尋ねたところ、12自治体20事業での難航が報告された。具体的な事業名を尋ねたと

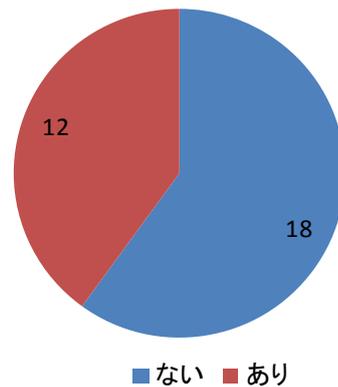


図-5 事業計画策定における交渉難航事例の有無

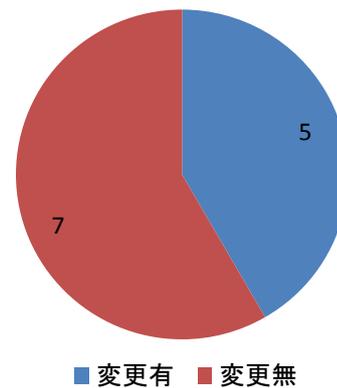


図-6 事業計画策定における計画変更の有無

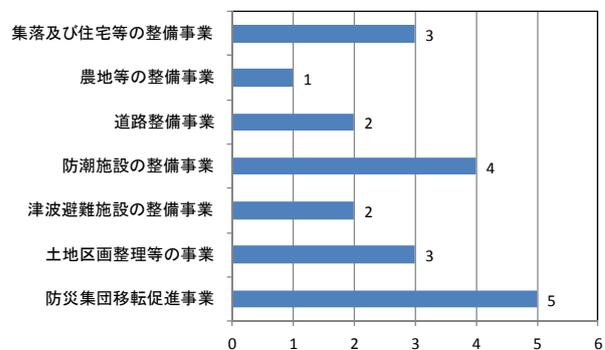


図-7 交渉難航事業の種類

ころ、防災集団移転事業（5件）がもっとも多かった。次いで、防潮施設、土地利用関連（区画整理事業、団地造成事業など）が挙げられた。このことから、防災集団移転事業は、他事業に比べて、協議難航の潜在的要因を含むものと考えられる。図-7に協議難航事業種類を示す。

## 4. 協議難航の構図

### (1) 調査対象事例の概要

住民協議の難航要因とその構造を探るため、自治体職

表-1 分析事例の概要（協議難航要因の評価）

自治体	事業名	計画変更	難易度	難航原因としての評価 <sup>注1</sup>											民意変化	住民の要望変化の具体例	
				今後の見通し	計画変更	予算見通	人手不足	時間的余裕	政府方針	情報伝達	意見聴取	要望非現実	民意変化	民意不理解			代表性
A市	防災集団移転促進事業	有	4		4	4	4	4	3	3	3	4	5	2	3	有	住宅再建に関して、当初は元々の居住地付近での再建が要望されていたが、時間経過に伴い、市街地付近での再建希望が増加。
B町	防災集団移転促進事業	有	4	4	3	4	5	4	5	3	3	3	4	2	2	有	<混迷>・高齢化率も高く、家族間で今後の生活、就労、教育等に関する考え方がまとまっていない。 <変化>被災当初→早期の漁業再開。現在一時間の経過により、離職せざるを得ない人たちが町中心部などの災害公営住宅への入居を希望。
C町	防災集団移転促進事業	有	5	0	2	2	4	4	5	2	1	5	5	2	2	有	被災からの時間経過や状況変化により、住宅再建場所等の希望が変化。
D市	防災集団移転促進事業	有	5	0	2	5	3	3	5	5	2	5	1	2	1	有	<以下の番号順で変化> ①移転対象地区と現地再建が可能な地区の線引きを早く示してほしい。 ②移転に対する支援を手厚くしてほしい。 ③支援内容（移転跡地の買い取り価格等）や移転先の情報等を具体的に示して欲しい。 ④事業の早期着工
E町	漁業集落防災機能強化事業	無	3	0	3	2	3	3	2	3	2	1	2	1	2	有	住民への情報伝達が不十分であった時期から何度か説明会を重ねることに住民の理解が進み、徐々に合意形成が図られた（やや反対から賛同へ）。
F市	被災市街地復興土地区画整理事業	無	5	2	1	3	2	5	4	3	4	2	2	3	2	有	時間経過に伴い、新規の住宅購入も増え、当該地区に所有する土地の売却希望が増加。

注1: 5件法。数字が大きいほど、難航原因度が高い

員を対象にインタビュー調査を行った。その際、協議が難航している20事業のうち、合意到達の難易度が高く、住民意見に変化があったと報告された6例を対象とした。民意に変化があった事例を選定した理由は、それが、民意に変化のない場合に比べて、より時間を要しうするためである。無論、民意に変化がない事例を対象に“変化がないにもかかわらず、交渉が難しい理由”を明らかにすることも重要である。しかし、より時間を要しやすい事例から分析する方が、実務への貢献度が大きいと思われるため、上記6事例を選定した。その概要を表-1に示す。

表-1には、事業名、各要因の難航貢献度、計画変更の有無、民意変化の有無などが示されている。

これをみると、E町の漁業集落防災機能強化事業を除き、「予算の見通しの乏しさ」、「人手不足」、「政府方針の不明確さ」、「住民要望の非現実さ」といった当該自治体にしてみれば、コントロール困難な外的要因が協議を難しくしている様子がうかがえる。その結果、情報伝達が難しくなり、合意形成がより困難になっているという構造が推察される。また、情報提供や意見聴取機会などの住民側の評価要因については、行政職員が十分に実施し、難航要因となっていないと考えていても、実際は異なる可能性がある。そのため、より具体的な問題構造は尋ねるため、インタビュー調査を行った。主なインタビュー項目は以下の通り。

- ①協議難航事業の概要
- ②当該事業における合意形成の経緯と難航原因
- ③住民意見の変化（契機、次期、その後の詳細など）

#### ④住民への情報提供の方法

#### ⑤当該事業の合意形成への参加者（年齢層、団体）

### (2) インタビュー結果にみる協議難航の構造

インタビュー結果を以下にまとめる。

#### a) A市 防災集団移転促進事業

- ・復興計画はスピード重視で策定したため、途中での計画変更は予想されたものだった。
- ・協議難航の主原因は、「防災集団移転事業にむけた災害危険区域（建築基準法第39条）の設定」にある。
- ・津波被害を受けたが、災害危険区域外となった住民（区域外住民）からは、国の補助対象外になったことに強い不満感が表明されている。
- ・区域外住民には、市独自の補助金が提供されるが、その金額は国からの補助金の1/9程度である。
- ・時間経過とともに、区域外住民の中に諦めのような感情を感じるようになった。

#### b) B町 防災集団移転促進事業

- ・復興計画はスピード重視で策定したため、計画変更は予想されたものだった。
- ・若年層は安全性重視で離れた地区への移転を希望したが、高齢層はスピード重視で現地付近への移転を求めた。そのため、移転先決定は困難を極めた。
- ・移転先決定後、善意で支援してきた専門家集団が移転先に異を唱え、合意形成をやり直した。
- ・区域外住民からは、安全性について強い不満が表明された。しかし、島嶼部であり、津波被災者全員分の移転用地が用意できないことを伝え、防災集

団移転促進事業対象者（防集対象者）と同等の助成金を嵩上げに対して提供し、承諾を得た。このときの論点は、金銭面ではなく、安全面であった。

#### c) C 町 防災集団移転促進事業

- ・若年層は移転先の安全性重視だが、高齢層は現地再建を希望。移転先地域の決定は困難であった。
- ・協議難航要因は、区域外住民の安全性確保、区域外住民に対する金銭的補助の少なさ、
- ・防集対象者の場合は、職業的理由（ex. 就業地から遠くなるなど）や土地特性的理由（ex. 宅地が狭くなる）により、移転先への不満が表出した。
- ・他地域の住民と比較し、金銭的補助や事業化のスピードに不満が表明された。

#### d) D 市 防災集団移転促進事業

- ・協議難航要因は、区域外住民の安全性確保、区域外住民に対する金銭的補助の少なさ、
- ・後者については、市独自の金銭的支援策を講じた後、不満は緩和された。
- ・防集事業に関わる個別相談会（区域外住民も含む）を実施したことも、住民側の不満緩和に貢献
- ・移転に対する賛否を記名の上、提出してもらい、その集計結果を公表したことにより、明確な意見分布が把握可能になり、協議が進展した。

#### e) E 町 漁業集落防災機能強化事業

- ・津波被災地区において、者嵩上げか防潮堤建設かが論点となった。一部は防潮堤で対処し、残りを嵩上げとする案だったが、嵩上げ地区の住民から不満が表明された。
- ・合計4回の説明会を開催し、希望者には個別に対応した。その際、技術的理由と嵩上げの利点について重点的に説明し、金銭的な説明は行わなかった。
- ・嵩上げ対象者には、国と自治体の補助金が提供されるため、金銭的負担は生じないものとした。
- ・津波被災地区では、死者はなかった。

#### f) F 市 被災市街地復興土地地区画整理事業

- ・現地再建を提案する市側と内陸部移転を希望する住民側の間で協議が難航している。
- ・移転希望者は、現地再建案の安全性を疑問視している。移転希望者が特定の年齢層に偏っていることはないが、子育て世代が移転を強く主張。
- ・最終的に多数決をとり、僅差で現地再建に決まった。しかし、決定後、住民の独自移転への助成要望や新たな市営住宅の開発などの要望が多くなった。
- ・他の自治体と比較し、復興計画の進展が遅いことに対する不満も表明されている。
- ・独自に移転する住民に対する補助制度は、現時点で未定である。

#### (3) 協議難航の共通構造

インタビュー結果を整理すると、共通の原因と問題構造が見出される。

まず、複数の事例に共通した協議難航要因として「災害危険区域指定外となった津波被災者の安全性」が挙げられる。津波に被害を受けつつも嵩上げ対象となった地区では、東日本大震災と同等の津波が発生した場合、住民は浸水を免れない。嵩上げによって被害の程度は軽くなると思われるが、浸水への心理的抵抗感や恐怖感があるため、嵩上げに賛同できないという構造が推察される。この構造は、自治体の財政的理由など、本人希望以外の理由で嵩上げ対象となった場合に顕著であるように思われる。このことから、「安全性確保」が協議の重要な論点であることがうかがえる。

さらに、安全性確保に関する根本的な問題として、「災害危険区域の設定基準に対する賛否」がある。区域外住民が発生しないように、同区域を設定すれば、安全性確保の問題は避けられることを考えれば、この設定に関する協議が極めて重要であることが分かる。

次に、不公平感も複数事例に共通の難航要因であった。ただし、不公平感には2つの意味があると考えられる。

1つは、同一自治体内に住む被災住民間の経済的負担に関する不公平感である。防集対象者は助成金を得て移転する一方で、区域外住民の移転費用は自己負担になっている。自治体が自主移転に対して経済的に支援する場合であっても、国の助成額に及ばないことが多い。また、嵩上げの場合でも、それに対する経済的支援は国の移転支援には及ばない。したがって、経済的負担に対する地域内の不公平感が協議を難しくしている可能性がある。

一方、他地域の被災住民と比べた場合にも、不公平感が生じていることが示唆された。財政力の高い自治体では、区域外住民に対して独自支援策を講じている一方で、財政力が弱い自治体は独自支援策を講じていない。近隣自治体の支援状況は、社会的ネットワークやwebを通じて、直ちに他地域の住民に伝わる。住民の視点に立てば、「同じように被災し、同じように税金を払っていたのに、住んでいる地域が異なると言うだけで、なぜ経済的負担が異なるのか？」ということになる。そのため、他地域との間の不公平感も協議難航の一因だと考えられる。

なお、安全性の確保の問題も、安全性面で不公平が生じていると考えれば、不公平の問題として捉えられる。しかし、インタビュー調査では、不公平というより、安全性そのものに対する不安が強調されていた。そのため、安全性面の不公平も難航要因となりうるが、その可能性はさほど高くないものと考えている。

ところで、インタビューでは、復興に対する方向性の相違も協議難航の一因として挙げられた。例えば、「伝統ある地区の復興を目指す行政と安全性を重視して移転

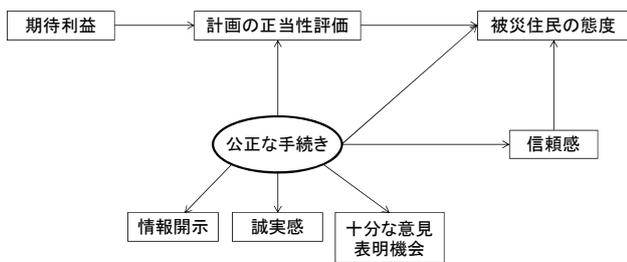


図-8 交渉難航の構図

を望む住民の間の対立」や「安全性重視の若年層と現地再建重視の高齢層との間の対立」などである。基本的に、これらは「安全性重視 対 (個人または行政が持つ) 土地への愛着重視」という構図であり、異質な選択肢間で序列を争っていると言える。そのため、これらは価値観の相違に立脚した対立として捉えられる。

一般に、価値観の相違が認められる場合、合意形成は極めて難しい。しかし、このような場合、公正な手続きが合意を導きやすいことが知られている<sup>2)</sup>。すなわち、平易な言葉や丁寧な態度をもって、十分な情報開示を行い、協議相手に誠実さが理解されれば、相手から協力的な態度が得られやすくなる、というものである。このことは、価値観の変更が難しいとしても、少なくとも協議の手続きによって合意に至る可能性があることを示している。したがって、協議過程の公正さ(手続き的公正)の不足も、協議難航の一因として考えられる。

以上を整理すれば、「安全性の確保」、「公平な経済的負担」、「公正な協議手続き」が合意形成を困難にする主要因だと考えられる。これらを改善が、迅速な合意形成および復興につながるものと思われる。

#### (4) 協議難航の構造

前節で整理した難航要因のうち、安全性の確保と価値観の相違は、合理的選択理論の枠組みに従えば、関係者間で一定期間内に得られる期待利益が異なるために合意に至らないと考えられる。すなわち、私的な期待利益の相違が円滑な合意形成を妨げているものと考えられる。

さらに、公正な手続きが実施されていなければ、期待利益の差を補填するだけの精神的補償や信頼感が得られず、協力的態度は形成されにくくなることを考えれば、協議過程の公正さも被災住民の賛否態度に影響を与えているものと考えられる。

これらを整理し、既存理論と整合的になるように図示すると、図-8 に示すような構造が得られる。ただし、

この図は概念図の範囲を出るものではなく、各変数の効果の大きさも不明になっている。今後は、このモデルの妥当性を統計的に検証し、賛否態度に対してクリティカルな要因を明らかにする必要がある。

## 5. 結論

本研究では、東日本大震災によって津波被害を受けた市町村を対象に、質問紙調査とインタビュー調査を行い、合意形成の難航要因を調査した。その結果、以下の知見が得られた。

- 1) 復興ビジョンの策定や復興に向けた取組内容の策定段階では、住民と行政の間で合意形成が難航する可能性は低いことが分かった。
- 2) 具体的な事業計画を策定する段階では、合意形成が難航する可能性が高いことが分かった。
- 3) 防災集団移転事業では、「現地再建の安全性」が難航要因になりうるということが分かった。また、災害危険区域の設定基準も協議難航の一因になりうることも分かった。
- 4) 自治体の財政力によって、住民の安全性確保に不公平感が生じており、それが難航要因になっている可能性も判明した。

今後は、住民に対するインタビュー調査と質問紙調査を行い、本稿で得た問題構造について統計的な検討を進めていきたい。

謝辞：多忙を極める中、質問紙調査に回答していただいた自治体職員の皆様、および、早くインタビュー調査に応じていただいた皆様に心より感謝申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 国土交通省 都市局：津波被災市街地復興手法検討調査(とりまとめ)、p.参考-1、2012。
- 2) Tyler, T. R., Boeckmann, R. J., Smith H.J. and Hou, Y.J. : Social Justice in a Diverse Society, Westview Press, 1997, 邦訳：大淵憲一、菅原郁夫監訳、多元社会における正義と公正、ブレーン出版、2000。

(2013.8.2 受付)

## THE CONFLICT FACTORS AND STRUCTURE IN THE DEVELOPMENT OF THE POST DISASTER REDEVELOPMENT PLAN: THE JAPAN EARTHQUAKE

Toshiaki AOKI, Yoshinobu KAWASHIMA and Makoto OKUMURA