

第4章

震災復興とまちづくり協議会

—亘理町 荒浜地区の取り組みの事例を中心に—

1. 阪神・淡路大震災とまちづくり協議会

(1) まちづくり協議会の起こり

日本におけるまちづくり協議会の起こりの1つとして、1981年に兵庫県神戸市で「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（まちづくり条例）」が制定されたことが挙げられる。まちづくり条例の第2章には、まちづくり協議会に関する規定がある。この条例におけるまちづくり協議会をつくる目的は、大きく分けて2つある。1つ目は、まちづくり提案の策定であり、2つ目は、まちづくり協定の締結である。前者のまちづくり提案とは、住民によるまちづくりへの提案を定めた制度であり、神戸市の場合は、市長がこの提案に対する配慮義務を負う。条例が定められた1980年代は、住民を中心とした地域コミュニティがまちづくりへの参画をする制度は画期的であり、既存の町内会や自治会といった法的根拠を持たない自治組織とは異なり、活動を規定する根拠を持つ住民自治組織の嚆矢となった。

また、後者は、まちづくり協議会と市長との間でまちの方向性についてルールを定め、具体的な文章で協定を締結することで、市とまちづくり協議会はそのルールに則り、まちづくりを進めていくことになる。このまちづくり協定については、協定の内容に制限はなく、一般的には建築制限や周辺環境への配慮等を定めている。

まちづくり協議会が制度化された背景には、住民の行政への参加に関する機運の高まりが挙げられる。市民参加や住民自治の動きが高まってきた1970年代から、コミュニティセンターの事業受託など住民組織が行政の管轄するコミュニティ関連施設に関与する動きが活発化してきた。こうした取り組みの主体に対して、制度化することで明確な役割を与えたのが、まちづくり協議会といえよう。

また、まちづくり協議会をつくる端緒となった直接的な事象としては、1980年に都市計画法において地区計画制度が創設されたことが挙げられる。この地区計画制度では、地区の実情に沿ったまちづくりを行うために、規制の強化や緩和を行うことができる。まちづくり協議会は、この素案を提出することができ、その後の都市計画案の形成段階では必要に応じて住民の意見を反映させる機会を設けることとされている。

こうしたまちづくり協議会の制度設計を軸とした住民参加のまちづくりが着目され、全国的に検討されてきたが、1995年の時点で神戸市でも認定されているまちづくり協議会は12団体に止まっていた。まちづくり協議会が見直された大きな転機が、阪神・淡路大震災である。

(2) 阪神淡路大震災におけるまちづくり協議会

国土交通省(2011)は、神戸市のまちづくり条例を、地区計画制度への対応とコミュニティ活動をまちづくり活動へ結実させるものとして意義づけている。阪神・淡路大震災においては、神戸市ですでに導入されていたまちづくり協議会がバケツリレーなどの災害対応の最前線から、その後の地区計画の策定まで包括的に機能していたことを指摘し、特に、住民の地区計画策定を支援する目的で、専門家を派遣する制度を導入し、まちづくりニュースの発行を通じた情報周知のシステム構築についても機能の付与が特徴的であったと考察している。

土地区画整理事業などの震災後の復旧復興事業について、行政からトップダウンで決定される事項についての反発や、都市計画への関心の高まりから、阪

神淡路大震災後のまちづくり協議会設置数は100を超えたとされるが、制度上¹⁾認定された組織はほぼ見られない。このように、まちづくり協議会が拡大をしてきた経緯においては、当初の都市計画法に担保された住民参加システムとしてだけでなく、震災復興という文脈において自然と立ち上がってきた住民自治組織としての様相を見せている。

しかし、阪神淡路大震災後のまちづくり協議会には、地区計画整備等の当初の目的の達成や復興事業の収束によって、解散するまちづくり協議会が複数みられ、平時のまちづくりにおける主体へ移行することについては課題があった。この場合における、平時のまちづくりとは、計画を策定し、運用していくことを指す。阪神淡路大震災当時のまちづくり協議会について、後藤(1999)によれば、まちづくり協議会には、計画対応と事業対応の組織区分が求められたとされる。まちづくり協議会が、地区計画をはじめとする都市計画への対応を行う場合と復興に伴う再開発事業への対応を行う場合では、性質が異なり、この点において「計画」と「事業」は分けられるべきであるといった指摘である(後藤, 1999)。

まちづくり協議会が担う住民の代表としての性質は、通常の「計画」でこそ制度的担保をもって発揮されるが、震災復興過程の再開発という従来のまちのあり方の根本を変える「事業」の場合には、その代表としての性質が不十分であり、これまでの権能の範疇では処理が難しい問題を抱えることとなった。換言すれば、「平時」と「復興」では異なる対応が求められるといった問題である。

平時のまちづくり協議会においては、これまでの地域コミュニティの活動の積み重ねが、まちづくりの「計画」を考える上での前提となる。一方で、震災復興におけるまちづくり協議会では、住民の避難などによって、地域コミュニティの再生が必要となる中で、新たなまちづくりの「事業」も進めていくことになる。

阪神・淡路大震災後のまちづくり協議会の活動は、復興に伴う「事業」が加わったために、高度な事業性や専門性を伴うこととなり、そもそも「平時」のコミュニティについて取り組んできた住民主体の組織にとって、この2つの課

題への対応は困難となったのである。

中井（1999）は、こうした状況と震災復興まちづくり協議会制度を省みたと上で、平時の蓄積がない震災復興まちづくり協議会が機能する条件の1つとして、

「まちづくり協議会の設立に伴って、コミュニティ政府的性格を強制するのではなく、あくまでもその醸成をはかることである。そのためにはある程度の時間がかかることはやむを得ず、また協議会の目的を理解し、その立場にたって行政あるいは個々の住民と協議し、組織の育成をはかれる専門家の関与を充実させることが重要と思われる。」（中井、1999）

としている。これは、東日本大震災におけるまちづくり協議会の活動を考える上でも重要な示唆であるといえよう。まちづくり協議会がコミュニティ政府的性格を強制し、自治を徹底させるためのものではないという設置の意味づけを行うと同時に、まちづくり協議会を理解し、育成する専門家の重要性について触れられているためである。

実際に、東日本大震災前後から地区の再編を含むハード面の整備が急務である宮城県沿岸地域においても、相次いでまちづくり協議会が設立されており、計画策定やまちづくりに関する活動が行われている。ここで行われているのは、復興における「事業」であり、高い専門性が求められるものが多い。

この状況に対して、次節で整理される通り、東日本大震災後の宮城県内において、まちづくり協議会は、専門家組織（とりわけ土地区画整理、住宅再建に関する専門的知見を有する組織や住民間の話し合いにおけるワークショップやファシリテーションのノウハウを有する組織）やNPOとの連携が進められており、震災復旧や再生の期間を経て、発展的な復興への取り組みが目指されている。この過程では、先述のようなまちづくり協議会の平時への移行の課題や住民による自主的運用が課題とされていることから、復興過程においてまちづくり協議会と専門家組織の連携については、住民主体のまちづくりを行うために重要なテーマと考えられる。

したがって、本章では、専門家との連携にフォーカスし、東日本大震災によって甚大な被害を受けた宮城県亶理町荒浜地区まちづくり協議会を事例として、まちづくり協議会を主体としたまちづくり計画策定という「事業」における、まちづくり協議会と専門家との関係性の構築のあり方について、考察を深めていきたい²⁾。

2. 東日本大震災とまちづくり協議会

(1) 宮城県内のまちづくり協議会に関する状況

宮城県内のまちづくり協議会について概観する。本節では、2014年にみやぎ連携復興センター（現 一般社団法人みやぎ連携復興センター）が行った、宮城県内被災沿岸地域のまちづくり協議会に対する聞き取り調査³⁾に基づき、沿

図表4-1 回答のあった自治体



出所：高橋（2016）を基に作成。

岸地域を中心としたまちづくり協議会の設置状況をまとめる。図表4-2は各自治体の担当課を対象に行った事前の電話調査に対する回答を整理したものである。

図表4-2 回答があったまちづくり協議会一覧

自治体	回答数	名称
気仙沼市	6	内湾地区まちづくり協議会、鹿折地区まちづくり協議会、階上地区まちづくり協議会、松岩地区まちづくり協議会、面瀬地区まちづくり協議会、大谷地区里海検討委員会
南三陸	3	志津川地区まちづくり協議会、伊里前地区まちづくり協議会、戸倉地区まちづくり協議会
女川町	1	まちづくり推進協議会
石巻市	12	中央一丁目まちづくり検討協議会、新門脇地区復興まちづくり協議会、湊東地区まちづくり協議会、山下地区協働のまちづくり協議会、河南地域住民自治協議会、河北（二子）まちづくり協議会、大川地区復興協議会、北上地域まちづくり協議会、桃生地区協働によるまちづくりの会、桃生地区まちづくり協議会、雄勝地区震災復興まちづくり協議会、鮎川港まちづくり協議会
七ヶ浜町	5	松ヶ浜地区まちづくり協議会、菖蒲田浜中田地区まちづくり整備協議会、笹山地区まちづくり協議会、吉田浜台地区まちづくり協議会、代ヶ崎浜立花地区まちづくり協議会
東松島市	9	矢本西コミュニティ協議会、矢本西まちづくり整備協議会、大曲まちづくり協議会、赤井地区自治協議会、大塩自治協議会、小野地域まちづくり協議会、牛網地区まちづくり整備協議会、野蒜地区まちづくり協議会、宮戸地区まちづくり協議会
利府町	2	浜田地区復興まちづくり検討会、須加地区復興計画推進委員会
仙台市	2	荒浜移転まちづくり協議会、六郷東部まちづくり支援協議会
名取市	1	閑上地区まちづくり協議会
岩沼市	1	玉浦西まちづくり住民協議会
亶理町	5	亶理地区まちづくり協議会、荒浜地区まちづくり協議会、吉田西部地区まちづくり協議会、吉田東部地区まちづくり協議会、逢隈地区まちづくり協議会
山元町	3	新坂元まちづくり協議会、新山下駅周辺地区まちづくり協議会、宮城病院周辺地区まちづくり協議会

出所：高橋（2016）を基に筆者加筆・修正。

調査時点で回答が得られた内容に限られているが、少なくとも塩竈市、松島町、利府町ではまちづくり協議会は設置されていない。3市町については、湾内に多くの小島があり、震災時の津波による被害が比較的小規模であり、まちづくり協議会設置の動きは見られたが、実現には至っていないという回答を得た。この調査では、被災状況がまちづくり協議会設置に関する要因の1つである可能性が示唆された。しかし、津波被害が甚大であった仙台市では、被災沿岸である若林区では、まちづくり協議会が設置されているが、同じ被災沿岸である、宮城野区では設置が見られない。これは、宮城野区では、現地町内会内部に復興部をつくるなど、既存の地縁コミュニティを主体とした取り組みによって、まちづくり協議会の役割を兼ねて活動していたことが要因として挙げられる。

(2) まちづくり協議会の活動についての概況—2014年ヒアリング調査から

まちづくり協議会の運営について実態を把握するため、特に事務局体制に関する調査を目的として、上述の電話調査に基づき、調査主体となった復興支援団体と関係がある宮城県内の4市町村6協議会を対象としたヒアリング調査を行った。図表4-3は、調査結果を予算、業務内容、事務局体制についてまとめたものである。以下、まちづくり協議会の活動について概観する。

① 予算と活動内容

まちづくり協議会の予算については、①市町村から助成金・補助金を受けて運営している（気仙沼市大谷地区、気仙沼市階上地区、東松島市赤井地区）、②市町村の直接支払いによって事務局が運営されている（東松島市あおい地区、名取市関上地区）、③市町村から委託金を受けて事務局が運営されている（亶理町荒浜地区）という3つの形式があった。

図表 4-3 まちづくり協議会ヒアリング調査結果

	予算	活動内容	事務局
東松島市 赤井地区自治協議会	助成金 委託金 (市民センター指定管理)	情報発信 検討会議 部会毎イベント	住民 (市民センター)
東松島市 あおい地区まちづくり整備協議会	市から直接支払	移転再建計画策定 情報発信 イベント	住民 NPO 法人 (事務局) 一般社団法人 (復興支援員)
気仙沼市 大谷里海検討委員会	補助金	情報発信 まちづくり検討委員会	住民 (まちづくり支援セン ター所属)
気仙沼市 階上地区まちづくり協議会	補助金	情報発信 検討委員会	住民 (ボランティア)
名取市 閑上地区まちづくり協議会	市から直接支払	まちづくりビジョン作成 現地再建計画策定 イベント	住民 NPO 法人 (事務局)
亘理町 荒浜地区まちづくり協議会	委託金	地区まちづくり計画 イベント	住民 (事務局) NPO 法人 (計画策定支援)

※協議会が行う各種事業については、助成金等の活用もある。

※ 2014 年調査時点。

出所：高橋（2015）を基に、筆者加筆修正。

i) 助成金、補助金による運営

助成金、補助金を受けて運営している協議会のうち、大谷地区については、ボランティア団体出身の住民が主体となって運営している。震災前の地区の資源として海水浴場があり、検討委員会は若手で構成されていたが、議事を地域で長年活動してきた高齢者にも丁寧に説明し、合意形成を進めていた。また、検討委員会の状況は、SNS での発信を含めて情報公開を積極的に行っていた。

階上地区については、ボランティアセンターに勤務するスタッフが、まちづくり協議会の活動も行っていた。自分の仕事の傍らで、まちづくり協議会の活動を行っているため、活動は、業務時間内に及ぶこともあるが、震災復興に関する取り組みとして職場の一定の理解を得て、地区の年間行事がわかるカレンダーを作成するなど、これからのまちづくりの機運を高める活動を進めていた。また、今後、本格的に活動を行っていくための部会活動の整備を検討していた。

本調査が行われた当時、復興庁による「住まいの確保に関する事業」が完了せず、2016（平成28）年度以降に継続する自治体が3自治体あった（東松島市、気仙沼市、名取市）。住居に関する計画や事業の進捗は再建にも関係するものである。

助成金、補助金を受けて運営している東松島市赤井地区では、まちづくり活動に関する各部会の活動を行うとともに、別途委託金を受け、市民センターの指定管理業務も行っており、住民が専従で事業にあたっている。なお、同市は、市民協働として地域自治組織による自治を推進しており、各地区でまちづくり協議会が、市民センターを指定管理で運用している。

ii) 市町村の直接支払いによる運営

市町村の直接支払いによって事務局が運営されている東松島市あおい地区については、調査時点では集団移転に向けた準備が進んでいる地域であり、地元百貨店に勤務していた会長が中心となり、関東のNPOである特定非営利活動法人都市住宅とまちづくり研究会（通称：としまち研）とともに、移転再建に向けた事業を展開していた。同地区の集団移転は、被災地における集団移転の中でも最大規模のものであり、住民参加のまちづくりの事例として、会長が講演活動を行い、その講演料についてもまちづくり協議会の活動費に充足させていた。

同様に直接支払いによって運営されている名取市閑上地区まちづくり協議会は、自薦他薦の世話役を中心に設立準備を行い、2014年に設立した。2019年度完了予定の土地区画整理事業を活動の1つの目途としているが、その後のまちの運用を見据えた各種部会活動が行われている。仙台市内の特定非営利活動法人都市デザインワークスが、事務局の補助業務を担う形で、定期的な世話役会と部会活動が進められている。

iii) 委託金による運営

亘理町荒浜地区は、町からの委託金で、情報発信、委員会の運営、ソフトの

計画策定を行っていた。事務局は地域住民が担い、各種のイベントや年間スケジュールを実施している。地区まちづくり計画の策定や住民ワークショップに際しては、特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンターと協働している。

② まちづくり協議会の体制

本調査では、まちづくり協議会の体制について、大きく下記の3つの違いが見られた。その結果についてまとめたものが、図表4-3である。

1) 地域住民によって構成される（気仙沼市大谷地区、気仙沼市階上地区、東松島市赤井地区）、2) 地域住民とNPO法人、一般社団法人の連携によって構成される（東松島市あおい地区、名取市閑上地区）、3) 地域住民と中間支援を行うNPO法人が事業を基本とした部分的な連携を行う（亶理町荒浜地区）という運営体制の違いが見られた。

同じまちづくり協議会というフレームであっても、自治体や地区によってその形態や活動内容には違いが見られており、情報発信などを中心に活動する段階では、住民によって構成される組織でも対応が可能であるが、まちづくりや計画策定といった「事業」への対応が必要な場合には、専門性を有した団体との連携が見られている。特に、調査においては、まちづくり協議会とNPOとの連携が見られており、阪神淡路大震災発生時には、こうした専門性を有した民間組織が確立していなかった時代背景を鑑みると、東日本大震災において新しく生まれた連携ということができる。したがって、次に、NPO法人との連携がみられたまちづくり協議会について、整理を試みる。

③ まちづくり協議会とNPOの連携

i) 東松島市あおい地区まちづくり整備協議会

東松島市あおい地区まちづくり整備協議会は、2012年11月に東矢本北地区まちづくり整備協議会として設立された。その後、移転整備に際して、移転先の住宅団地の名称に関する公募を行い、2014年5月にあおい地区と決定さ

れた⁴⁾。2015年11月に宅地の引き渡し完了し、段階的に地区自治会への移行が進められている。事務局を担ったNPOは特定非営利活動法人都市住宅とまちづくり研究会(としまち研)である。具体的な業務内容は、土地利用計画、街並みルール策定などハード面の計画策定と維持管理方法や情報紙発行のソフト面の支援が挙げられる。また、被災者への個別ヒアリングを実施しており、住民意向の吸い上げに関する取り組みを実施した。

ii) 名取市閑上地区まちづくり協議会

名取市閑上地区まちづくり協議会は、2014年5月に設立された。閑上地区被災市街地復興土地区画整理事業の完了を1つの区切りとしているが、その後もまちの維持管理を行う組織として位置づけられている。事務局を担うNPOは特定非営利活動法人都市デザインワークスである。同法人は、宮城県内の国立大学の研究室をルーツとしており、都市計画分野における専門性が高い。また、平時から、地域のビジョン、各種計画策定についてコンサルティングを行っており、住民主体のまちづくりに重点を置いている。このため、まちづくり協議会との連携においても、自組織を事務局機能の補助と位置づけている。

iii) 亘理町荒浜地区まちづくり協議会

亘理町荒浜地区まちづくり協議会は、2010年12月に設立された。地域と行政が各種の取り組みを支援するものとして位置づけられており、設立後に地区計画の整備が予定されていたが、震災が発生し、復旧復興に尽力してきた。事務局を住民が担い、地域イベントなど従前のコミュニティ活動を進めている傍らで、2014年10月から2015年3月にかけて、地区まちづくり計画策定を行った。この計画策定については、特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンターと連携を図っている。計画策定にかかる業務は、全4回のワークショップ、計画案に対する意見の取りまとめである。この地区まちづくり計画は、都市計画法上の地区計画とは異なり、ソフトのまちづくりに関する取り組みを体系的にまとめたものである。

小 括

復興過程では、専門家組織がまちづくり協議会の中核を担う場面も見られるが、多くは、自立できるスキームを構想していることがヒアリング調査から整理された。中長期的な視座に立てば、復興過程におけるまちづくり協議会の取り組みの成果は今後何らかの指標を持って評価されていくことになるが、こうした事例は「組織の育成を図れる専門家の関与」として考えることができる。

しかし、2016年の熊本地震など各地で新たな災害が発生していることを鑑みると、東日本大震災の風化に伴い、被災地が平時の状態に移行したとみなされることで、まちづくり協議会などの活動資金も緩やかに収束していくことも想定される。こうした場合を見据えて、まちづくり協議会が専門家の関与の段階を経て、安定的な活動を行う方法を検討しなければならない。

まちづくり協議会に既存の公共施設の指定管理を打診する自治体もあるなど、まちづくり協議会が安定的に組織運用できる財源を制度としてフォローすることも検討されているが、協議会の事務局業務に指定管理の業務を上乗せする形となり、負担分が大きくなることが懸念としてある。また、実際に指定管理を受託しているまちづくり協議会からは、予算の用途が決まっていることから、諸謝金に当てられる割合が少ないといった課題が挙がっており、条件面の折衝の困難性も当面の課題といえよう。

3. 事例検証 まちづくり協議会とNPO法人の連携について—亙理町荒浜地区まちづくり協議会の取り組みを事例として

これまで、宮城県内のまちづくり協議会を概観してきたが、NPO法人とまちづくり協議会が連携した具体的な事例として、亙理町荒浜地区まちづくり協議会の取り組みを検証する。まちづくり協議会が地区まちづくり計画を策定するにあたり、外部の専門家と連携をした取り組みであり、震災復興まちづくり協議会の条件として挙げられていた「専門家の関与」を考察するために参考と

なる事例である。

(1) 亘理町荒浜地区まちづくり協議会とせんだい・みやぎ NPO

センターの連携経緯

震災復興の事例は、その連携事例をモデルケースとして取り上げたものが多いが、連携までの経緯や活動をしている人物にフォーカスしたものは少ない。しかし、まちづくり協議会による震災復興の取り組みは、多くの場合、個人のネットワークを起点とした連携の実態があるため、ここではまず、事務局長の菊池敏夫氏の活動から、連携経緯を整理する。

同氏は、宮城県内の工業高校卒業後、民間企業を経て、宮城県の職員として勤務する傍ら、山形大学で中学校教諭の免許を取得し、技術の教員として宮城県内で教鞭をとっていた。震災の前年、定年を迎え、地元である亘理町荒浜地区のまちづくり協議会設立の動きの中で、事務局長として活動しており、震災発生直後の住民の避難誘導に始まり、復旧復興活動に尽力してきた。また、震災後は、まちづくり協議会の事務局長としての活動の傍ら、震災語り部の会ワッターを発足し、沿岸部の視察やツアーを受け入れ、震災被害を語り継ぐ取り組みもしている。この背景には、震災前に荒浜地区で語り継がれてきた、津波は来ないという伝承によって避難行動が遅れ、犠牲となった住民たちがいたことに対する忸怩たる想いがある。

震災発生後、まちづくり協議会として、住民アンケートを基にした今後の復興への提案の取りまとめの必要が生じた。住民で構成されるまちづくり協議会には、その議論の取りまとめに際してファシリテーターが必要となり、そうした活動ができる NPO を複数あつたが、条件面での折り合いがつかず難航した。その折に、市民活動に関わっていた姉から、せんだい・みやぎ NPO センターについて情報を得て、自ら交渉を行い、7月の議論にファシリテーターとして同センターの参画が決定した。9月には、復興に関する提案をまとめ、町へ提出している。

2014年には、亘理町荒浜地区として、地区まちづくり計画を策定する必要

が生じたため、再び同法人へ依頼し、同年10月から2月にかけて全4回のワークショップを開催した。その間、同法人スタッフが現地に複数回入り、意見分類、素案作成を協働した。

(2) 亶理町荒浜地区まちづくり協議会の概要

① 被災状況

亶理町は、宮城県南部に位置し、今回取り上げる荒浜地区は亶理町の沿岸部に位置している。荒浜地区まちづくり協議会は、東日本大震災が発生する以前の2010年12月に発足した。今後の活動展開を考えている中で、東日本大震災が発生し、津波によって、荒浜地区は死者151名、被災世帯約1,246世帯という甚大な被害を受けた。災害公営住宅や小学校の整備が進んでいるが、住民の帰還状況によって、これからのまちづくりが変わっていく地域である。

図表4-4 亶理町について



出所：筆者作成。

② 部会構成と活動

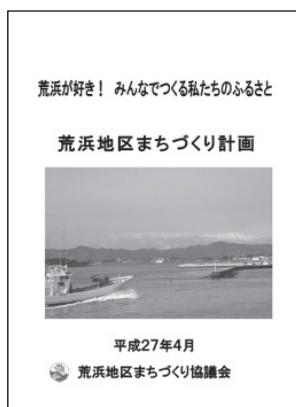
亘理町まちづくり協議会は、活力部会、安全部会、育成部会の3部会に分かれて活動している。それぞれ、復興マラソンへの協力、植樹や復興祭の取り組み、子供たちに向けた夏祭りやクリスマス会の企画といったまちづくり活動を進めていくとともに、事業内容を具申し、町との協議によって、次年度のまちづくり事業の計画を提案する活動を行っている。こうした活動については、年4回発行の会誌で報告するとともに、実働する人員についても推進員として募集をしている。

(3) 地区まちづくり計画策定について

亘理町荒浜地区まちづくり協議会では、2015年4月に開かれた総会で地区まちづくり計画が策定された。この計画の策定期間は2014年10月～2015年3月であり、期間内に全4回のワークショップが開かれている。作成された地区まちづくり計画は、全部で5章に分かれている。「住民の力を活かしたまちづくり」「荒浜の特産を活かした地域産業」「住民の力を活かした安全と安心」「歴史・体験を活かした地域観光」「鳥の海を活かした環境教育」というテーマの下に、それぞれ3つの中長期的に取り組む事業が盛り込まれている。

この地区まちづくり計画は、ハード面の計画ではなく、ソフト面でまちづくりを主体的に進めるための計画であり、震災から5年を迎えるのを前に、次なる5年を見据えた事業として計画されたものである。

しかし、震災によって甚大な被害を受けた荒浜地区では、これからのまちづくりを話し合う雰囲気は必ずしも形成されていた訳ではなく、事務局長以下、住民のみで組織された荒浜地区まちづくり協議会は計画策定における合意形成を行う上での困難性を抱えていた。



出所：亘理町荒浜地区まちづくり協議会。

そこで、計画策定にあたって、亶理町荒浜地区まちづくり協議会が協力を依頼したのが、特定非営利活動法人せんだい・みやぎ NPO センターである。

(4) せんだい・みやぎ NPO センターとの連携による計画策定

せんだい・みやぎ NPO センターを中心に、みやぎ連携復興センターのスタッフも関与し、地区まちづくり計画の策定をサポートした。図表 4-5 は、地区まちづくり計画策定プロセスにおける、まちづくり協議会事務局とせんだい・みやぎ NPO センターの関係を示したものである。あくまで、地区計画策定の主体は住民であり、事務局がワークショップで提出された意見を基に、素案を作成し、せんだい・みやぎ NPO センターはワークショップにおいて住民と事務局の間に入り、ファシリテーションをするとともに、意見分類の支援を行うといったサポートを行った。

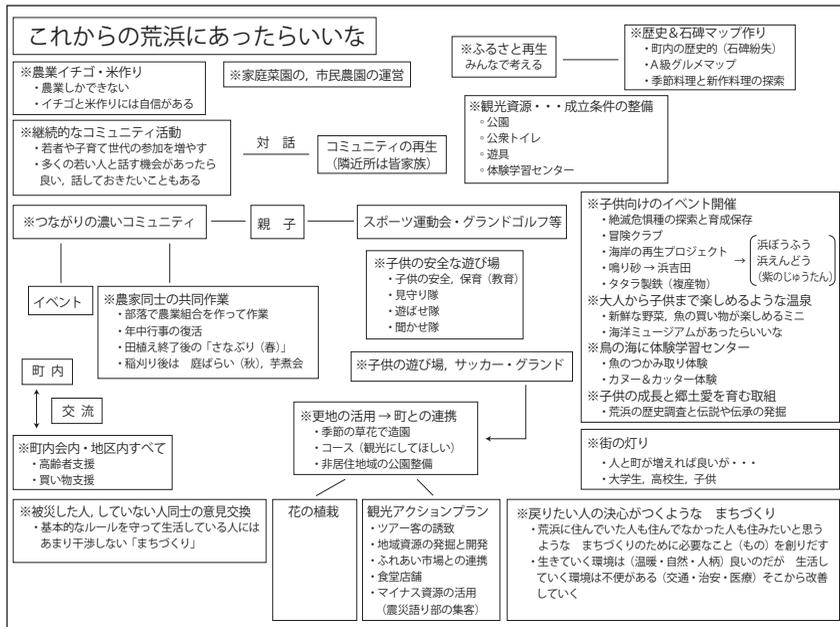
全 4 回のワークショップでは、それぞれ、「これからの荒浜にあったらいいな」「地域資源の洗い出し」「タイトル決め、素案作り」「実現可能性、持続可

図表 4-5 地区まちづくり計画策定プロセス

地区まちづくり 計画策定過程	まちづくり協議会事務局	せんだい・みやぎ NPO センター
第 1 回 WS 2014.10	ファシリテーション	
↓	WS まとめ	意見分類支援
第 2 回 WS 2014.12	ファシリテーション	
↓	素案作成	素案作成, 意見の分類・分析
第 3 回 WS 2015.2	ファシリテーション	
↓	計画作成	計画作成支援
第 4 回 WS 2015.3	ファシリテーション	

出所：筆者作成。

図表4-6 まちづくり協議会とせんだい・みやぎNPOセンターの協働による意見分類



出所：荒浜地区まちづくり協議会の資料を基に筆者作成。

能性を考える」というテーマで進行した。

① 第1回ワークショップー「自分たちには何ができるか」

第1回のワークショップでは、ワークショップを行う上での基本的なルールを確認した後、ファシリテーターとして参加し、積極的な議論を促すといった補助を中心に、住民の忌憚ない意見を引き出すことに努めた。図表4-7は、第1回で提出された意見をまちづくり協議会がまとめる過程の様子である。こうした意見分類の支援をせんだい・みやぎNPOセンターが行うことで、計画策定の基礎が築かれた。

図表 4-7 地区まちづくり計画 方針案作成過程①

鳥の海を活かした 環境教育			
		※未来へ ※朝から晩までいても飽きない荒浜 ※鳥の海は地域の人から見ても良い所、外の人から見ても魅力的 ※ハマボウア絶滅危惧種	
若者 鳥の海 日の出 高齢者 スポーツ	※海と浜 ・海を活用したもの 釣堀や干潟で潮干狩り 小中学生に観光客に来てほしい (ボート、船乗り体験含む) ・海水浴、釣堀、釣り あさり取り船乗り体験 ・温泉 ・年間を通したマリンスポーツ サーフィン、海水浴、ジェットスキー ・陸上などの大会会場 ・公園では若者が集う場所に ・船はあまり乗せてもらえないが 学校を通すと乗せてもらえる ・B & Gの艇庫があった カヌー、ボートの練習 ・防潮林でキャンプができた ・蛸塚で潮干狩りができた	※川 ・ウィンドサーフィン ・阿武隈川での遊びシジミ 採り漁港の変移など ・小中の恩師、行事の思い出 話(語り部)地域環境教育 になるのでは ・阿武隈川の源流が何処か 知ってる?	※海食と山食 ・はらご飯、ほっき飯、あさり飯、 しゃご飯、わたり蟹、あなご、 うなぎ、のり、かき、しじみ いちご、アセロラ、新鮮野菜 タラの芽、山菜各種 浜の珍珠(浜ほうふう、浜大根)
・小中学校の体験キャンプ 地元ではやらずに荒浜の子は 蔵王合宿に行く ・荒浜で育った方 小中学校、巨理高校で教育を 受けた方々の思い出を聞かせ てもらおう ・現在も続く交友関係 昔の遊び		※景観 ・海や河と里山の融合した ロケーション ・鳥の海八景を復元し散策コースを ・夜景観察会綺麗な夜空、星空スポットに ・バードウォッチング ・蔵王・日の入り(星空)と朝日観察 ※皆既月食の最初から最後まで見た ※東京からボランティアで来た方がいた	
・行政 環境整備 ・今住んでいる人が教える 子供たちは外から来た人たちに 伝える			

出所：荒浜地区まちづくり協議会の資料を基に筆者作成。

図表 4-8 地区まちづくり計画 方針案作成過程②

住民の力を活かした 安心・安全			
※スポーツ ☆学校等との連携 ・町民運動会 スポーツ運動会 小学校の運動会に地区民と 連携し一緒に実行できれば！ ・御狩屋 防風林 (農林省の土地に公園)	スポーツ運動会 町民運動会、小学校 の運動会に地区民と 連携し一緒に実行 できれば	※子供の安全な遊び場 ・学校等との連携 組織づくりとして ・遊ばせ隊 公園の整備 子供の遊具 (旧保育所前の グランドゴルフ場所 等の活用) ・聞かせ隊 悠里館の復活 団子差しをしよう 何のためにするのか 勉強会をしては？	※防犯 ・防犯等の講習会の開催 組織づくり ・見守り隊の復活 見守り隊子供 110 番の家 子供 110 番の復活 交番、公園の整備 見守り隊の増員をしてほしい ・交通、防犯等地区の危険箇所を 話し合い地区民で認識できる ようなマップ作成 ・子供の安全、保育、交通、防犯 の教室を、まち協主催で聞いては？ ・仮説の方々の声がけ ・高齢者支援 高齢者向け仕様の歩道
※買い物支援 ・買い物要支援者の把握 お店に声がけをしておく ・買い物は不便を感じている 要介護が必要な人の把握 安心、安全部隊の組織づくり ※お土産さんとの連携 ・お願いする所を作っておく 丸船(野菜) 丸八(魚)	御狩屋 防風林 (農林省の土地) 利用活用公園に	まちづくり協議会の果たす役割と要望として ・仮説にも増設してほしい ・ ・ ・	※防災 ・防災マップの整備と作成 ・新たな防災訓練と避難場所 ・防災意識の高揚 ・消防団の整備(防火クラブ等の組織) ・消火栓とホース格納庫の整備 ・消防車の設置

出所：荒浜地区まちづくり協議会の資料を基に筆者作成。

図表4-9 地区まちづくり計画ワークショップの様子



出所：筆者撮影。

② 第2回ワークショップ—「地域資源の洗い出し」

第2回のワークショップでは、第1回の意見を基に改めて荒浜地区にある地域資源を思いつく限り、自由に挙げるワークショップの中から、地域が重要と捉えている資源の洗い出しを図った。この中では、重複して意見が出てこないなど停滞した時には、同じ資源を違う切り口から見るといった進行を行い、地域資源の多面的な意義づけを行った。地域資源を挙げるワークショップを通して、地域の愛着や誇りの形成を促すとともに、計画の核となる事業の絞り込みを行うことができた。

③ 第3回ワークショップ—「タイトル決め・素案作り」

第3回のワークショップを前に、事務局では素案を作成した。この作成にあたっては、せんだい・みやぎNPOセンターが提出された意見の中から、地域が重要と認識している資源や事業を分析し、素案の骨子として落とし込んでいった。地区まちづくり計画はハード面の計画を作成することが多いが、この計

画では、地域の意見を尊重した結果、具体的な事業をベースとしたソフトの計画として作成が進んだ。

第3回ワークショップでは、素案を基に、活動方針を具体的に決定するワークショップを開催した。ワークショップにおいては、先に述べた地区まちづくり計画を構成する5つの活動方針が決定された。

④ 第4回ワークショップ—「実現可能性、持続可能性の確認」

第4回ワークショップでは、過去3回のワークショップから作成された計画案を全員で読み合わせ、チェックを行ったあと、車座になって読み合わせを行った。ポイントとしては、それぞれの計画が実現可能な事業に落とし込まれているか、持続可能性はあるかといったことを議論していった。この中では、防災に関する教育を重点的に行うなど、地域の将来を見据えた議論がなされ、これからの地域を担う人材にもフォーカスするものとなった。

⑤ 計画策定後について

荒浜地区まちづくり協議会では、地区まちづくり計画の活動方針に基づき、「第1回荒浜をいぐすっぺ座談会」が行われ、次年度取り組む具体的なアクションとして、「復興かるたづくり」が企画された。なお、この座談会時には、荒浜地区のシンボルである鳥の海を中心とした漁業、マリレジャーに対して地域の資源としてプライドを持っており、沿岸地域の生活に根差した復興を進めていく必要性を改めて確認した。

2016年12月には「第2回いぐすっぺ座談会」があり、第1回で確認した地域資源を踏まえて、次年度取り組む事業として、方言カルタが決まった。その後、「第1回いぐすっぺ実践講座」と称して、荒浜弁カルタの読み札を考えるワークショップを実施した。このように、地区まちづくり計画の策定を入り口として、地域で取り組むことができるコミュニティ活動や防災教育を改めて促進することができた。

まちづくり協議会とNPO法人の連携による地区まちづくり計画の策定プロ

図表4-10 カルタづくりの様子



出所：筆者撮影。

セスは、地元新聞に掲載されるなど、まちづくり協議会と専門家組織の協働によるまちづくりの事例として評価され、2016年2月には、日本計画行政学会第16回計画賞において、特別賞を受賞している。

小括 事例に見るまちづくり協議会とNPOの連携について

巨理町荒浜地区まちづくり協議会は、総会において年間の事業を決定した上で、その運用を行っている。年間を通して、情報誌の発行やイベント運営を行う傍らで、次年度の予算作成、年間計画作成、本章で取り上げた地区まちづくり計画等の中長期計画作成業務にあたっており、事務局にかかる負担は大きい。

なお、荒浜地区まちづくり協議会の運営を担う事務局は、住民で構成されており、住民として地域の実情を理解しているがゆえに、計画づくりにおけるコミュニケーションは機微に触れるものもある。また、地域にいる多くの住民が生活再建の途中であり、必ずしもポジティブな意見だけが出てくるわけではないが、そうした意見を無視することなく、地域に寄り添った計画として落とし込んでいくことが求められた。

そのため、中長期的な事業計画を立て、地区まちづくり計画を期日までに作成するだけでは目的達成とはならず、計画策定後は住民が実際に実践するとい

う行動を促す必要があった。事務局のみで素案を作り、協議会で決定するというトップダウンのスタイルでは、異論や不満を内包したまま復興を進めていくことになりかねない。そのため専門家組織は短い期間の中であっても、ワークショップを行い、できる限り住民の意見を丁寧集約し、ボトムアップで計画策定を実現するサポートを行った。この中では、どのような立場の意見であっても平等に扱い、住民自らで方向性を見出していくプロセスを最優先とした。ワークショップは当初3回の予定で企画されたが、住民の意見を踏まえて最後に確認する時間を設けるため、事務局とせんだい・みやぎNPOセンターからのお願としてワークショップを1回分増やすことを提案し、参加住民に了承された。

このように、震災を経て、早急に今後の計画が求められているまちづくり協議会であっても、重要視するべきは、計画完成までのスピードのみならず、参加者の合意形成であり、主体性を育む計画策定のプロセスであった。本事例に限らず、震災復興過程において、専門家組織は地域に寄り添いながら、短期間であっても計画策定について、いかに住民を巻き込みながら決定を行うかという手腕が必要であったといえよう。

住宅の再建や仮設コミュニティからの移転といった、震災復興において必要な事業に対応して作られてきたまちづくり協議会が多いことを踏まえると、阪神淡路大震災と同様に平時への移行が困難となる可能性があり、今回の事例のような組織の育成を図りながら連携するモデル化やノウハウ移転が求められている。

4. おわりに

東日本大震災の震災復興におけるまちづくり協議会は、地区計画の策定とそれに付随する事業への対応が求められている。この点においては、本章でも取り上げた阪神・淡路大震災におけるまちづくり協議会と、東日本大震災後のまちづくり協議会も同様の活動を行ってきたと考えられる。しかし、津波被害

においては、コミュニティ全体の移転や部分的移転など、生活の再建について、都市型であった阪神・淡路大震災とは異なる状況が発生しており、それに伴ってまちづくり協議会は、移転先のコミュニティ形成も視野に入れたまちづくり事業など、従来とは異なる活動を求められる傾向にあった。本章では、専門家組織がまちづくり協議会との関係性を構築し、事業に取り組んでいる事例を挙げたが、実際に被災地域のまちづくり協議会では、震災当時は地域住民ではなかった外部人材が活動しているケースも多く見られる。これは必ずしも非常時における一時的な取り組みということではない。まちづくりを担う人材が平時より不足していた地域において、震災を契機にそのニーズが顕在化した可能性もある。いずれにせよ、持続可能なまちづくりに取り組む上では、まちづくり協議会の事務局機能に対して支援を行う必要性は高くなっているといえよう。

一方で、上述の通り、東日本大震災の被災地域の中では、ワークショップを含む計画策定事業に対して、専門家支援を受ける体制や予算が十分ではない事例も見られており、こうした場合には、まちづくり協議会と専門家組織に平時からコネクションがあるといった条件が連携体制の構築に重要となる。しかし、まちづくり協議会は、地域の活動に追われており、他団体との交流に時間を割くことができないケースがあることから、今後は中間支援組織を中心としたマッチングのシステムを構築していくことも一考の価値がある。

【注】

- 1) 神戸市では下記の条件を満たすものについて、制度上、まちづくり協議会を認定している。
 1. もっぱら地区の住み良いまちづくりを推進することを目的としたものであること
 2. 地区の居住者、事業者及び土地または家屋の所有者の大多数が構成員となり、その活動を支持していること(神戸市:<http://www.city.kobe.lg.jp/life/town/create/conclusion/index.html> より)
このことから考えられるのは、まちづくり協議会の制度設計において重要視されているのは、住民に対する代表性であろう。
- 2) 本稿は高橋(2016)「まちづくり協議会と支援団体の関係性に関する研究—宮城県内まちづくり協議会を事例に—」日本計画行政学会東北支部『東北計画行政研究』

第2号(通巻42号), 2016年5月, pp.10-16に基づき再構成を行った。具体的には, 阪神淡路大震災における復興まちづくり協議会への省察を踏まえて, まちづくり協議会と専門家組織の関係性について, 平時への移行を見据えた内容を加筆している。

- 3) 筆者が調査担当として参加した。
- 4) 移転先の名称については, 2014(平成26)年3月に293件の公募から選ばれた。投票の権利は住民全員に与えられており, 広く住民が参加できる形での選考となった。

参考文献

- 伊佐淳・西川芳昭・松尾匡編著(2013)『市民参加のまちづくり【グローバル編】—コミュニティへの自由—』創成社。
- 一般財団法人ダイバーシティ研究所(2015)『岩手・宮城・福島における復興まちづくり「住民合意形成組織」調査』pp.1-3, 8-13。
- 大戸徹・鳥山千尋・吉川仁(1999)『まちづくり協議会読本』学芸出版社。
- 神戸市(1981)「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例(まちづくり条例)」。
- 国土交通省(2011)『まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりにおける担い手)報告書』pp.14-17, 20-26, 38-43, 46-49。
- 後藤祐介(1999)「復興まちづくり協議会の実態から見た課題」『安全と再生の都市づくり—阪神・淡路大震災を越えて—』学芸出版社, pp.181-183。
- 高橋結・佐々木秀之(2015)『まちづくりファシリテーターの仕事とは? 震災復興地区まちづくり読本』亙理町荒浜地区まちづくり協議会/特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター, pp.8-9, 16-17。
- 高橋結(2016)「まちづくり協議会と支援団体の関係性に関する研究—宮城県内まちづくり協議会を事例に—」日本計画行政学会東北支部『東北計画行政研究』第2号(通巻42号), 2016年5月, pp.10-16。
- 特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター, みやぎ連携復興センター編(2015)『宮城県内まちづくり協議会調査報告書』pp.6-9, 24-25, 28-29, 34-35。
- 中井檢裕(1999)「震災復興におけるまちづくり協議会制度とその課題」『安全と再生の都市づくり—阪神・淡路大震災を越えて—』学芸出版社, pp.183-187。
- 原科幸彦編(2006)『市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり』学芸出版社。
- 復興庁(2015)『集中復興期間の総括と28年度以降の復興事業のあり方』。
- 前山総一郎(2015)「『都市内分権』の展開と地域公共サービス—その日本的展開と特質—」。

参考 URL

閑上地区まちづくり協議会>協議会について <http://yuriage-machikyo.net/about>
(最終アクセス日 2016.3 月)