緒　言

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は，東北地方や関東地方の沿岸部を中心に，歴史，生活，文化，産業等，多様な側面において甚大なる被害をもたらすこととなった。東北の中心都市である仙台市では，激震によって都市のライフラインは失われ，沿岸部では，大津波によって一瞬で都市の記憶が奪われる大惨事にみまわれた。この大震災から 7 年を経過した今日，東北地方の沿岸都市においては，未だ，社会基盤整備や産業構造の再編は途上にあり，こうした大震災の教訓を踏まえて，我が国はどのような道を進むべきなのか，その具体的な解決策が求められている。

本書は，東日本大震災に遭遇し，多大なる苦難を超えて再生を遂げつつある被災地の復興まちづくりの系譜をたどり，「震災復興」というプロセスから何を学ぶことができるのかについて，復興過程において重要な役割を持ってきた「市民参加」「協働」「中間支援」という視点から考察を進め，今後の復興まちづくりへの指針を提示するものである。

東北地方では，長い歴史の中で豊かな自然環境に根ざした地域産業が育まれてきたが，近代化の進展に伴って，地域産業の市場性や稀少性は失われ，大都市への人口集中や地方中心都市への経済集中が進む中，地域産業は衰退の一途を辿ることになった。その過程で，地域を主体的に維持してきた「地域力」や「コミュニティ」は弱体化し，「地域自治」「地域自立」の精神は失われていった。東日本大震災では，こうした地域の衰退が問題となる中，地域社会を支えてきた「縁」や「結」が地域を束ねる力となり，東北地方の「地域力」の強固さを世界に示すことになったのである。

21 世紀は，まさに，こうした歴史的な発展過程を踏まえながら，地域の人々が地域の意思によって地域の未来を選択できる「地域主体の政策立案プロセス」を構築していく世紀としなければならない。

本書では，以上のような背景を踏まえて，大震災を超えて，東北や日本が目指していくべき持続可能な社会像とは何か，震災復興の中で，地域主体による協働型のまちづくりを実践している事例を取り上げながら，市民，行政，企業，NPO 等の多様なセクターがいかに連携し，新しい市民社会を実現していこうとしているのか，その地域主体のまちづくりのプロセスについて論じていく。以下，本書において注目する主な論点について概説を行っていく。

1．まちづくりと中間支援組織の融合は図られたのか？

（1）特定非営利活動促進法と中間支援組織

1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災は，兵庫県を中心に，大阪府，京都府等の近畿圏に大きな被害をもたらした。特に，震源地に近い神戸市の市街地や長田区の被害は甚大で，大震災による犠牲者は 6,434 人に達した。そして，この阪神・淡路大震災は，日本のまちづくりの発展過程において大きな転換点ともなった。震災直後，さまざまな都市のライフラインが停止し，支援物資の情報共有や住民要望の確認に市民活動団体が重要な役割を果たした。このことは，市民活動団体の存在を社会に知らしめ，「中間支援」という新たな役割を社会に示唆する契機となったのである。

1998 年，こうした社会背景を踏まえて，「特定非営利活動促進法（NPO 法）」が制定され，任意団体として行われることが多かった市民活動団体が法人格を取得できる機会を得られるようになったのである。

「中間支援」という概念は，まちづくりの現場においても徐々に注目されるようになり，市民活動をサポートする「中間支援組織」の存在もまた一般に広く知られるようになった。その語源ともいえる「Intermediary」とは，「仲介」

「媒介」を意味しており，資源を仲介し，ネットワークの促進を図るとともに，アドボカシーや調査活動による価値創出を目的とした組織であるが，日本においては，正確に理解されているところまではいっていない。

NPO 法は，当初，「市民活動促進法案」として国会に提出され，衆議院を一度通過したが，その後，「特定非営利活動促進法」として成立することになる。こうした議論の中で，「参加」を重視しながら，「市民主体」で活動に取り組む「市民活動団体」という概念も確立され，社会的課題の解決や社会的価値を生み出す新たな担い手として NPO の存在が期待されるようになった。

（2）市民活動と NPO の発展

ボランタリーを主体とする組織の法人格に関する議論は，1990 年代前半から盛んとなり，1995 年の阪神・淡路大震災におけるボランティア組織の活躍を契機に多くの市民の目にも触れられるようになり，社会的役割も急激に発展を遂げていった。2017 年 12 月の時点で，日本では，約 53,000 を超える NPO 法人が存在しており，その約 4 割がまちづくり分野を対象に含めている。このことからも，「まちづくり」という分野が，NPO 法人のミッションとして，いかに重要な目標として掲げられているかが伺える。

「特定非営利活動促進法」が「市民活動推進法」から発したことからも推察できるように，ここにおける「市民」とは，個人としての「市民」というより，多様な主体という意味での「市民」を表しており，地域主体の計画（Community Based Planning）を支える「市民」の本質的な役割を問い直すことに重要な意義があるといえる。

内閣府国民生活局（2002）は，中間支援組織は，「多元的社会における共生と協働」を目標として，「地域社会と NPO の関係性や可能性」を把握し，「人材，資金，情報等の資源提供者と NPO の仲立ち」や「各種サービスの需要と供給をコーディネートする機能」として解説している。また，「中間支援組織」の概念は，米国の「Intermediary」から発生しているものの，その役割は，同国の「Management Support Organization（MSO）」や「Infrastructure

Organization」に近いものであることも指摘されている（吉田，2016）。これは，米国における「Intermediary」は，主に資金提供を行う組織であることに対して，「MSO」は非営利組織に対するマネジメント支援やコンサルティング等のノウハウ提供を行う組織であり，「Infrastructure Organization」は非営利組織のネットワーク化を目指し，法制度の整備に向けたアドボカシー活動を行う組織という側面があることから，日本の中間支援組織もこうした「MSO」や「Infrastructure Organization」に近い組織と見ることができると考察している。

中間支援組織の役割とは，単にNPOの支援にとどまらず，まちづくり等を支えるあらゆる担い手の活動に対する多面的な支援を目的として行われるべきであり，東日本大震災においても，さまざまなNPO法人が設立され，復興の担い手として活躍している系譜を踏まえれば，復興支援という国家や地域の一大事において，社会課題に立ち向かい，市民活動を促進する重要な役割を担ってきたことへの評価は高まってきていると考えられよう。

（3）中間支援組織と市民活動支援の推進

神奈川県のかながわ県民活動サポートセンターは日本国内初の市民活動支援センターとして注目されてきており，仙台市においても，市民活動サポートセンターの設置に際して，この施設を参考としている。しかし，かながわ県民活動サポートセンターでは，市民活動の支援事業を全面的に行政が行っており，予算規模の観点からも，多くの自治体で導入することは容易ではなかった。

仙台市においては，行政施設のための運営組織ではなく，市民活動の促進を中心に掲げた中間支援組織であることが大きな特徴となっている（吉田，2016）。市民が参加する中で，透明性の高い議論が行われ，運営者の決定や受託者の提案事業によって運営コストが低下するとともに，目標に対する効果が大きかったことなどが評価され，これらは「仙台モデル」とも呼ばれるようになった。

こうして全国各地に広がってきた市民活動支援センターは，NPO支援のみを扱うものではなく，特に，東日本大震災後においては，顕在化する地域課題

に対して，市民が住民自治組織や「コミュニティビジネス（CB）」「ソーシャルビジネス（SB）」を起業していく取り組みも生まれてきており，その過程の中で，「中間支援」の場においても，高度な専門性や幅広い知見が求められるようになってきている。

2．震災復興における住民自治組織の取組みは成功したのか？

（1）住民主体の自治組織としてのまちづくり協議会

阪神・淡路大震災を契機に評価されてきたシステムとして「まちづくり協議会」の存在がある。1980 年に都市計画法に地区計画制度が創出され，いくつかの自治体で「まちづくり条例」が制定されるようになり，「住民参加のシステム」としてまちづくり協議会の設置が進められた。これらの目的は，「住民発意のまちづくり」について，市民と行政が役割を明確にした上で，その支援を行うことであった。

阪神・淡路大震災において，まちづくり協議会が震災対応の最前線から復興計画策定時のまちづくり事業の対応まで，重要な役割を果たしてきたことは周知の通りであり，その潮流は全国のまちづくりに力を与えた。東日本大震災においても，まちづくり協議会が重要な役割を与えられ，大震災後の復旧復興活動に取り組んできている。しかし，阪神・淡路大震災においては，集団移転事業の収束などに合わせて，解散や活動停止という事態もあったことから，多くの課題も残っている。

また，その運営体制も多様であり，住民を主体とした組織も多く存在することから，移転事業のような事業計画を伴うものには対応は難しい側面もある。まちづくり協議会の運用する事業は多種多様であり，地域コミュニティの醸成に向けて，さまざまな部会の活動や都市計画への関与といった専門性の高い事業を扱っている組織もあった。特に，震災時の集団移転事業においては，コミュニティの継承や再構築について，極めて透明かつ慎重な合意形成プロセスが必要不可欠であり，生活基盤の再建は，被災者にとって最優先事項ではあるが，

その後のまちづくりプロセスを鑑みた持続可能なコミュニティを形成していくためのソフト・ハード面での「協働型のまちづくり」が求められている。

これからの「まちづくり協議会」は，計画づくりの主要な役割を構築していく必要があり，都市計画分野等における高い専門性を有したNPO法人との連携を進めながら，限られた地域資源の中で地域の最適な計画を策定していくことが期待される。

（2）震災復興における合意形成と情報伝達システム

東日本大震災後，新たなまちづくり計画を策定する場合に課題となったのが，合意形成プロセスである。移転先のコミュニティ形成を見据えた発展的な議論を行うためには，住民同士の議論をファシリテートする第三者が必要となる。被災地においてこうした役割を担ってきた組織の１つとして，独立行政法人国際協力機構（以下，JICA）がある。主に発展途上国で培われてきた支援スキームやノウハウは，被災して十分にリソースがない地域に対しても有効に機能してきたといえる。

阪神・淡路大震災におけるまちづくり協議会の成果の１つとして，国土交通省は広報誌作成等によって住民に対してまちづくりの情報公開がなされたことを評価しており，JICAも被災沿岸地域を中心に，派遣職員による被災地支援の取り組みを進めている。市民参加型まちづくりという点において，JICAは国際標準より高い水準のガイドラインを整備している。その要点として，原科（2015）は，環境アセスメントを事例に挙げ，JICA事業のすべてを対象に途上国の人々の懸念事項（public concerns）に答えるという仕組みの重要性を示唆している。

「市民参加型まちづくり」を実践する上では，多様なステークホルダーが同じテーブルで議論をするような「市民参加の手法」が志向されているが，その実際的な方法論については未だ有効な手段が提示されているとはいえない。JICAは，世界標準が優先される環境下での事業実績から，被災地においても，住民合意形成を透明性の高いプロセスで実行することが可能となっているとい

えよう。

3．市民参加型まちづくりにCB・SBの果たす役割とは？

（1）災害復興とSB

災害からの復興における「コミュニティビジネス（CB）」「ソーシャルビジネス（SB）」としては，2005年のハリケーンカトリーナの事例が有名である。米国のニューオリンズは，近隣組織である「ネイバーフッド」が機能し，地域のコミュニティが復興計画やそのプロセスに関与することができた。また，企業，非営利組織の人材が集結した「ルイジアナ財団」を中心として，専門家によるビジネスコンサルティングを提供し，起業家支援を行った結果，「起業家のまち」としてのブランドを確立するまでに至った。この中で注目されたのが，CB・SBといった既存のビジネスとは異なるビジネスモデルであった。

SBの定義について，経済産業省のソーシャルビジネス推進研究会によれば，ソーシャルビジネスはさまざまな社会的課題（高齢化問題，環境問題，次世代育成など）を市場としてとらえ，その解決を目的とする事業とされる。ソーシャルビジネスは，社会の問題を解決するとともに人間性を回復する「志の連鎖」を促進させるビジネスといえるのである。

（2）市民による事業としてのCB

地域社会を支える経済システムは，主に「貨幣部門（私：Privateと公：Publicからなる）」と「非貨幣部門（共：Commons）」と呼ばれる領域から構成されている。しかし，貨幣を媒介とする商品やサービスを提供する貨幣部門（私・公）だけが肥大化し，それらを成立させるために必要不可欠な自然環境や相互扶助といった非貨幣部門（共）は脆弱化していくことになった。

松本（2009）は，CBには明確な定義はないとしながら，A. 地理的分類，B. 市場タイプおよび資金調達別分類，C. 活動分野別分類という3分類を行い，顔の見える関係を重視したきめ細かいサービスを提供するという点では，ソー

シャルキャピタルの形成に大きな影響を果たしていることを指摘している（風見・山口編著，2009）。このように，CB は，「共（Commons）」を基本とした持続可能な地域社会の形成に寄与するものである。

コミュニティビジネスは，1980 年代から，従来の社会経済システム下で機能を失ってきた地域の相互扶助的な取り組みの再生に対する期待から発展を遂げてきた。これまでの日本社会における閉塞感は，経済活動の沈滞のみならず，働くことの誇りや充実感が希薄になっていったことから深刻化していくこととなった。まさに，CB・SB に対する期待感は，「地域のために働く」「社会のために働く」といった社会的な使命感から生じており，地域の変革としての側面が評価されているといえよう。

4．震災復興から学ぶまちづくりの要諦

東日本大震災の教訓は，高度な都市文明への警鐘を鳴らしたが，同時に，「地域主体」「地域自治」といったまちづくりの本来的な重要性を顕在化させ，震災復興における限られた地域資源の中で，市民参加を伴う「合意形成システム」の重要性を明確化した。大津波の被害等によって，長期の避難を余儀なくされた住民は，これまでの地域コミュニティの物理的な分断によって，帰属するコミュニティのアイデンティティを失っている。また，避難所，仮設住宅，災害公営住宅というように復興のフェーズに合わせて居住環境への要求も変化してきている。

そうした状況下で，被災を経験した住民が主体となって構成されるまちづくり協議会は，自身の生活再建という課題も抱えながら，地域コミュニティの形成に尽力していることが大きな特徴となっている。もちろん，移転事業やまちづくりの計画策定といった専門性の高い事業においては，住民のみでは対応が困難なケースも多々あるが，生活再建という緊急課題を前にして，的確かつ迅速な意思決定は極めて重要な条件となる。

東日本大震災を俯瞰的に見ていくならば，「まちづくり協議会」のみでは対

応が困難となる計画策定についても，多様な主体と協働しながら，意思決定を行っていくことによって，まちづくりや復興のスピードは一時的には遅滞するように思えるかもしれないが，こうした未曽有の災害復興に取り組む被災沿岸地域で，市民参加型まちづくりは必要不可欠であり，まちづくり協議会を中心とした「住民主体のまちづくり」の萌芽が見られることは，今後の持続可能なまちづくりを実践していくための重要な試金石となるであろう。

従来の日本社会の構造は「経済活動と社会貢献」「営利企業と非営利組織」というような二極対立の構造でとらえられてきたが，A・スミスは，『道徳感情論』において，市場経済のメカニズムを担保する上では，「道徳心」が重要であるということを「徳への道」という表現で示している。ここでは，「志」に導かれる「徳のある経済」が実現されることによって，はじめて真の豊かさが実現できることが示唆されている。

日本社会の二極対立構造は，こうした「道徳心」や「志」という規範を失った社会が生み出した社会問題や環境問題が背景にある。一方，CB・SB が注目された理由もこうした諸問題に対して社会が本来持っている「道徳心」によるものであることは明らかである。

これからの地域を担う人材にとって，東日本大震災は挑戦の場でもあった。現在，東北では，大震災から 10 年を迎える 2021 年に向けて，これまでの経験を踏まえて，新たな価値観を生み出し，多様性を認めながら，真の豊かさを実現していくために，本質的な CB・SB を創造する動きがさらに求められている。

本書の構成

本書は，全 6 章で構成される。第 1 章では，宮城県多賀城市を対象として，中間支援組織が委託を受ける市民活動サポートセンターの事例から，地方都市における市民活動支援の現状を整理するとともに，震災前後の市民活動サポートセンターの事業をまとめている。第 2 章では，震災発生直後からの中間支援組織の地域での取り組みについて，実践からまとめるとともに，震災後に地域

から求められてきた中間支援組織の新たな役割について考察を深めている。第3章では，宮城県仙台市の仙台市市民活動サポートセンターを事例として，全国に先駆けて公設民営の支援センターを設立した経緯とその機能のリニューアルについて検討プロセスをまとめ，中間支援組織として市民活動機能をどのように発展させていくかという命題について考察をしている。第4章では，宮城県の沿岸被災地のまちづくり協議会の状況を概観した上で，運営には多様な主体との連携があったことをヒアリングから明らかにしている。その上で，宮城県亘理町荒浜地区を事例に，住民主体のまちづくり計画策定とサポートとして関わった中間支援組織との協働体制についてまとめている。第5章では，被災地を中心に国際協力のノウハウが被災地に投入されたことを背景に，大規模災害からの復興における国際協力組織の取り組みを実践の視点でまとめている。また，震災復興過程において国際協力組織が行った，まちづくり協議会との協働による情報発信を中心とした住民合意形成の支援について考察を深めている。第6章では，復興の過程において取り組まれた社会起業家育成の事例について，米国におけるハリケーンカトリーナからの復興過程で生まれた社会起業家育成のモデルを参照しながら検証するとともに，実際の起業者へのインタビューとアンケートから起業に至ったケースについて分析し，起業に必要な支援と属人的な要因を考察している。

本書は，「市民参加」のまちづくりの系譜を総括しながら，震災復興，NPO，まちづくり協議会といった市民社会における「協働まちづくり」の重要性やその先にある「永続的な地域経済システム」に関するさまざまな研究成果を集大成したものであり，これからの持続可能なまちづくりに寄与したいという著者の思いからまとめられたものである。東北地方では，東日本大震災の後に，市民主体で生まれてきた多様な社会的事業が数多く誕生しており，今後は，さらに，これらの潮流を推進していくためのスキームとして，「中間支援組織」の機能強化やこれらを基盤とした「地域資源の連携」を進めていく必要がある。本書の著者は，震災復興過程において，それぞれに各章で挙げられて

いる事例に関わりながら，研究者，実践者双方の視点で，これらの経験や知見をまとめ，研究論文としてまとめた成果をここに編纂するに至った。

東日本大震災は，地球史に残るような甚大なる被害をもたらしたが，未来に向けての多くの教訓も得ることができた。地球に存在する人類の一員として，東北に拠点を持つ研究者として，東日本大震災を風化させることなく，この悲惨ではあるが貴重な経験を，これからの日本や世界の人々に伝えていきたいと考えている。

本書が，行政，企業，市民，そして，市民団体，中間支援組織等のまだ見ぬ多くの仲間に広く読まれることを期待している。

参考文献

風見正三（2016）「震災復興とコモンズ」『新コモンズ論 幸せなコミュニティをつくる八つの実践』中央大学出版部，pp.224-249。

風見正三（2015）「震災復興における未来投資アセスメント 東松島市・森の学校プロジェクト」『計画行政』第 138 巻第 4 号，日本計画行政学会，pp.33-38。

風見正三（2011）「地域資源経営の視点による東北の再生に向けて 社会的共通資本としてのコミュニティの再興」『東日本大震災への提言 持続可能な経済社会の構築』東京大学出版会，pp.13-26。

風見正三・村山顕人（2015）「日本における持続可能性アセスメントの萌芽」『都市・地域の持続可能性アセスメント 人口減少時代のプランニングシステム』学芸出版社，pp.194-217。

風見正三・山口浩平編著（2009）『コミュニティビジネス入門　地域市民の社会的事業』学芸出版社。

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.14-28。

内閣府国民生活局編（2002）『NPO 支援組織レポート 2002 中間支援組織の現状と課題に対する調査報告書』pp.47-57。

原科幸彦・小泉秀樹編著（2015）『都市・地域の持続可能性アセスメント 人口減少時代のプランニングシステム』学芸出版社，pp.250-257。

松本典子（2009）「コミュニティビジネスのガバナンス」『コミュニティビジネス入門 地域市民の社会的事業』学芸出版社，pp.94-109。

吉田忠彦（2016）「仙台市市民活動サポートセンターの設立プロセス」『商経学叢』第 63 巻 第 1 号，近畿大学商経学会，pp.83-94。