LORC 活動報告②

東北視察報告

－地域の知恵から復興の論理を構築する－

地域の知恵から復興の論理を構築する

阿　部　大　輔

東北の震災復興の取り組みは、都市・地域が自力を取り戻していく際に行為としてのプランニングやデザインが果たしてまだ可能なのか、もし可能であるならばそれはどういった局面か、という問いを私に投げかける。

第一に、計画決定をめぐる時間性の問題である。復興プロセスが重要であるのは論をまたないが、かといってプロセスの結果、生活を元気づけてくれるような説得力のある空間が生まれてこないのも地域にとってもどかしい面がある。まず、小さな単位から時間をかけて動かしていき、次のフェーズに移るというプロセス・プランニングが必要であるが、最初の段階でのプロセスが長引いている状況がある。阪神淡路大震災の復興計画が都市計画決定されたのは震災からたった２ヶ月後のことであった。性急にすぎるプロセスは住民不在であるとの批判は現在でも根強いものがあるが、一方で、早めの計画決定に基づく実際的な空間の復興が地域に生活立て直しの実感をもたらしたとも言えるのではないだろうか。

とはいえ、第二に、旧来からのエンジニアリング的手法を主軸とする復興は、地域に何を残していくのかという点がある。南三陸の防潮堤をめぐる問題では、地元の漁師の方の話を伺う機会を得た。漁師は毎日、浜から海を眺め、そこでの対話から一日が始まる。当然、8.7mという宮城県が決定した防潮堤の案には同意できるはずもない。防波堤の高さが例え綿密な工学的解答であったとしても、それは地域に蓄積してきた暮らしの知恵を超えるようなものなのだろうか。この論点は、わが国の歴史的市街地の保全の問題とも共通する。例えば、京町家に代表される歴史的建造物は地域のアイデンティティにとって不可欠の存在である一方、災害には弱く、ゆえに人命に与えるリスクは高いと言わざるを得ない。しかし、リスクを承知の上で、地域らしさをまちづくりの核に据えるべく、多様なアプローチでそうした歴史的建造物を残そうと政策構築を図る自治体は数多い。8.7mの防潮堤は、安全確保という絶対正義的主張の象徴的存在である。そして、そうした絶対的正義の前に、漁師町らしさを問う議論が後退しつつある沿岸の港町の状況は、過疎化に悩む自治体のガバナンスの限界を端的に示してしるようでもある。

第三に、住民の方々は意見をぶつけ合い、接点を探るという困難な作業を、生活が苦しい中でもなお、継続していかなければならない。そして、個々人はそれぞれに地域への想いがある。高齢者となれば、一刻も早く次のステップに移りたいと考えるのも自然なことであろう。誰がどのようにどの基準で次の一歩を踏み出すのか。地域は何をどこまで決めたいのか。責任の所在があやふやであり、そうした状況下、数値基準を示している宮城県のロジックのみが相対的な強さを獲得していくという状況にあるのではないか。

第四に、これまでのような市街地の拡大や近代化が進む状況ではなくなると、経済・社会的な要求こそが都市をつくり変えてゆく原動力となるものであり、その力の引き出し方こそがプランナー側には求められるものと思われる。この点において、COMICHIの取り組みは大変示唆的である。具体的な生活復興の像を地元の方主導で明確に構築し、仮設店舗・住宅を早期に確保しながら、できる場所から順繰りに再建することで、震災で失われた人と人がふれあう感覚を取り戻そうとしている。その意図が込められた「横丁」こそが、石巻の復興を感じとるこ

とのできる空間に転じていくことだろう。

2014.10.31-11.03 LORCによる宮城県石巻市ならびにその周辺部訪問

斎藤文彦

私は2014年9月に2週間をかけて宮城県沿岸部を訪問する機会を得た、その時に訪問できなかった石巻市と女川町を今回訪問できたことは、大変有意義であった。

石巻市については沿岸部においても少し特異な位置づけになろう。平成の合併によって市は周辺地域を取り込み、大きくなっていった。そのことが2011年の東日本大震災とその後の対応には、プラスに働くよりはマイナスに働く方が大きかったことが、関係者の話から判明した。つまり以前であれば、規模は小さくとも独自の基礎自治体であったが、合併後は石巻市の一部となった。その結果、市の本庁が決定権を持つようになったため、例えば旧雄勝町のままであれば独自に判断できた復興計画も、市本庁の意向を確認する必要が生じた。さらに、役所職員の配置にともなう諸問題（例えば地元出身ではない職員の本庁同期へのライバル心など）も絡んで、適切な対応に至らなかったことが問題を複雑にした。効率化を目指して推進された平成の大合併の負の遺産が震災後の復興の遅れとして現れたということになる。

他方、石巻市の中央部では、Ishimomaki 2.0というような魅力的な取り組みを実施している新しい団体もある。被災地において震災後外から入ってきた人々が地元の関係者とふれあい、新しい可能性を模索する現象は各地でみられるが、このIshimomaki 2.0もその1つである。CSRを意識したプラットフォーム型の団体という考え方を当事者としては説明されたが、いわばビジネスとNPOをつなぐ役割を担っており、今までありそうでなかった協働の橋渡し的存在である。そのため、今日の日本では可能性を秘めているといえよう。実際、市役所や商工会といった旧来型の関係者は、今の状況下においてさえもなかなか新しいアイデアを出すことができない。そのため、このような新しい試みは一部では依然として懐疑的に見られつつも、同時に歓迎もされている状況は興味深い。

女川町は原発立地自治体ということで、財政的には恵まれている。公共サービスを安く提供できるのも、原発財源がなせる技である。しかし、この町も、東日本大震災では多大な被害を受け、復興にむけて、市中心部のコンパクト化、住宅の高台移転などが現在進められている。一定期間がたてば、町は新たな装いをまとうことになろう。しかし、問題はその先である。今回、話しを伺うことができた町長は、10年後に隣の石巻市をはじめ近隣の地域の人々を引き寄せることができるような魅力を女川が提供できるかどうかが鍵であるとの認識をもっていた。女川が基礎自治体して生き残るためには、小さい身の丈に合った町づくりを実施して行く必要がある。町長はそのようなビジョンに長けた人物であるが、そのビジョンに関係者が共鳴し、実際の実現につながっていくかどうかであろう。今後の取り組みを見守っていきたい場所の1つである。

被災と市町村合併、人口減少、住民自治と復興のイバラの道

高橋進

宮城県石巻市近辺の自治体における復興からのまちづくりや自治体と市民との協働などについての今回の調査において強く感じたことは、一方で新生をめざす新しい取り組みが生まれている事実とともに、他方では住民合意と住民自治に基づく復興の難しさであった。

現段階の特徴は、被災地域における激しいペースでの人口減少である。宮城県全体は、2003年の237.1万人が2010年の234.8万人と7年間で2.3万人減り、震災前から人口減少を示していた。しかし、震災後はその減少のペースが上がり、今年10月には232.8万人と4年間で2万人減っている。しかし、仙台市だけは周辺人口を吸収し、1997~2014年に8.5%増加した。震災後は他の被災地の人口をも吸収し、人口増加率を高めてさえいる。つまり、宮城県及び東北地方における

仙台市への一極集中現象が生じているのである。

被災の激しかった地域では激減している。石巻市は2010年には約16万人であったが、2014年6月時点では約15万人であり、約1万人減少した。東松島市は約4.3万人から4万人へと3千人減少した。最も減少しているのは、原発の町である女川町で約1万人から7.3千人へと約2.7千人、約3割の人口が減少した。

ところで、宮城県の被災地の中で市町村合併の自治体と非合併自治体の被災後の人口減少を比較すると、合併自治体の人口減少率が高い（長峰純一「東北被災地の合併自治体が抱える諸問題」日本政治学会2014年度研究大会、報告）。それは、1997年と2014年の比較においても、2010年と2014年の比較においてもそうである。つまり、合併によっては人口減少に歯止めがかからず、そのうたい文句とは逆に、合併によって賑わいを回復し人口を増やすどころか、合併市の中心に留まらせることさえできず、他市へ流出し、いっそう減少したのである。そして、その人口減少は被災によって拍車をかけられたのである。石巻市はこの典型であろう。これは、地方創成会議が提唱する「地方中核拠点都市」戦略の危うさを示している。つまり、周辺がやせ細ると地方中核都市もやせていくと言って良いのである。

そのことを端的に示した例が、今回お話を聞いた石巻市の旧雄勝町の状況と言えるであろう。1市6町の大規模合併の結果、中心ではない旧雄勝町は決定権を持たない支所となり、地域住民との話し会いに基づいて作られた復興計画は、市の本庁の承認を得られず、流れてしまう。また、堤防の高さや高台移転などに関する県の強い意向と押しつけ、地域特性を十分考慮できず、被災を受けた住民がばらばらに仮住まいしているために地域の住民同士の話し合いの機会もきちんと持てない中で作られた市の復興計画は、外部コンサル依存で住民の生活実態と離れたものになってしまっている。そして、会社勤務や商業を生業の中心とする旧町中心部の人々は，一刻も早い仕事の再開のために町を離れ、別の場所で商売を再開し、あるいは新しい住居を定め、町に帰ってこないという。震災後の石巻市の人口減少の最も激しい地域は、このような合併の周辺部であった。もし、雄勝町が残っておれば、少なくとも自己決定権はあり、もっとスムーズな形で住民合意に基づく復興計画を作ることができたのではないかという住民の思いは十分理解できる。

そのような旧雄勝町や石巻市、南三陸町でも、市民たちが自らの町の再建とまちづくりのための自主的な集まりを粘り強く展開し、市民ネットワークを形成している。それには、県外から支援に来た人々の一部が定住し、参加している。これまで「閉じた世界」と言われてきた東北地方が、開かれ始めている。住民自治と市民、自治体の新しいネットワークが芽生えている印象を受けた。

「復興」に求められる住民と行政の関係性とは

的場信敬

2014年10月31日から4日間、石巻市およびその周辺地域を震災後はじめて調査する機会を得た。本調査における筆者の大きな関心事は「地域住民のニーズを反映する地域運営の体制、つまりは住民と行政の協働体制がどのような形で整備され、どこまで住民の求める復興が進んでいるのか」にあった。この点について、石巻市中心部と比べて復興が遅れている周辺地域（雄勝地区、南三陸町）の状況を中心に考えてみたい。

結論から言うと、今回の訪問調査からの情報に限れば、この点はまだまだ発展途上というのが実感であった。

住民サイドの視点では、住民個々人の生活の復興と、地域コミュニティの復興は、必ずしも同じとは限らない所の難しさを感じた。震災から3年以上経った現在でも、未だに自分の生活の復興に精一杯で、なかなか地域コミュニティ全体のことまで考える余裕がない方々が多い。また、漁業や商業を地元で営んでいない会社勤めの方々は、必ずしも地域に留まる必要がないため、地域コミュニティの将来像をじっくりと考えるよりも、一刻も早く新しい生活をスター

トさせるために、行政側がトップダウンで用意した復興案に賛成した人も多かったようだ。つまり、同じ地域の住民の中でも意見の対立があり、それが地域コミュニティに更なるダメージを与えていた。

一方の行政サイドも、当初の復興予算の期限という時間的制約もあってか（後にこの制約はなくなるが）、地域の将来像を住民としっかり議論する場や体制を十分に作り上げて来なかった。例えば雄勝地区では当初、雄勝支所が他の地域に先駆けて「震災復興まちづくり協議会」を住民と協力して立ち上げるなど、住民との連携に積極的であった。しかし、支所と協議会が協力して作成した第1次復興案が、「職住分離・高台移転・多重防御」を掲げる宮城県から拒否されて以降、次第に石巻市や宮城県からのトップダウンの考え方を採用するようになり、住民（特に地域に残りコミュニティの再生を目指す人々）との間に溝が生まれたようだ。

行政側はその後、大学の専門家やコンサルタントに空間計画を含む復興案のデザインを依頼し住民に提示したが、そのプロセスで住民の巻き込みや丁寧な説明をほとんど行わなかったため理解を得られず、現在は計画自体が頓挫している状況である。似たような状況は、今回訪問した南三陸町の別の地域でも見られた。

今回の調査では、「復興」を議論する際には、どの視点でそれを捉えるかを注意深く検討する必要があることを学んだ。その意味で、何を持って正しい復興政策とするのかを判断するのは難しいが、少なくとも「地域コミュニティ」の復興については、防潮堤や空間計画といった地域の将来像に直結する復興案のデザインを、住民の意思を無視したトップダウンで行っても、満足のいく成果は期待出来ないことは明らかであろう。

雄勝地区でコミュニティの再生に取り組む方が次のようなことを仰っていた：「復興とは、結局は住民の生活再建であるとともに、住民自身が復興案を考えるプロセスで、自らの中に住民自治力を育て、住民自治が機能する新しいコミュニティを形成する事である」。行政との折衝や復興活動での様々な困難をご経験されてきた方ならではの大変重い言葉である。

集約型都市圏構造を考える
——宮城県女川町の場合

矢作　弘

増田寛也編著『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』（中公新書、20014年）をめぐって賛否の議論がかしましい。若年女性人口を「人口の再生産力」と看做し、2040年までに50%以上減少する自治体896を「消滅可能性都市」として名指しした。そのセンセイショナルな筆致がメディアの関心を引き付けた。また、『地方消滅』は、圏域の地方中核都市に機能を集中し「若者を呼び込む街づくり」を推進することを通じ、人口流出を押し止める「堰」を構築すべきである——という問題提起をしている。この政策提案に対しては、周辺部の切り捨てを是認する「選択と集中」政策につながる、という非難がある。『地方消滅』「対話篇2　人口急減社会への処方箋を探る」で、須田善明女川町長が以下の発言をしている。実際に女川町でなにがおきているのか、それを知るために宮城県海岸部の被災地視察の際に、町長を訪ね、話を聞いた（2014年11月3日）。

> どの地域にもその土地にしかないものが一つはある。産品だったり、風情、歴史、人の生き様だったり・・・。それを何でも揃えようというのは無理、そういうスペシャルなものを活かし、「東京とは違う」地域の特徴を発揮する。「拠点」を作るということは、当然「拠点ではない」自治体が出る。女川も当てはまる。しかし、それでいい。復興まちづくりの基本的視点は、「町民に使い勝手のいいコンパクトシティづくり」「石巻圏域で女川を如何にデザインするか」である。拠点の役割は石巻、女川は、圏域20万人のマーケットでどのような価値を提供できるかを考える。

金華山沖で暖流／寒流がぶつかる。豊かな魚

種の水揚げがある。ホタテ、牡蛎の養殖が活発である。先の地震では甚大な災害を被り、人口が激減している。

須田町長の発言は以下の通りである。

1) 夜間人口は1万人だが、昼間人口は1万1000人いる。昼間人口を着実に増やすことが大切だと考えている。
2) 女川は海岸部以外石巻と境界を接し、何処に行くのにも石巻を通る。そうした地理的条件を考えれば、圏域の「ヘソ（拠点）」として石巻に頑張ってもらい、石巻の発展が女川の発展につながる、という考え方を基本に町づくりのデザインをするのは当然である。
3) 石巻市内では、宅地の価格が高騰しているところがある。一方、毎年700組の新婚がある。女川の宅地は半分以下である。1）中学校まで医療費無料、2）県下で最も安い水道料金――などをもっとアピールすれば、石巻から若いカップルの流入を期待できる。
4) 百床の町立病院を19床の地域医療センターに縮減した。大きな手術や重篤な急患は石巻赤十字病院にお願いする。ヘリコプター搬送を整備する。その結果、毎年度5-6億円の赤字を出していたが、3億円に抑えられた。縮減で生まれる余力を島の訪問診療の強化や小児科医の採用に活用する一方、専門医は総合医になるのを目指してもらっている。
5) 県立高校を閉鎖し、石巻市内の高校に通学することになった。これまで定員に欠員が出たり、町内からの学生がゼロだったりしているので閉鎖にともなう問題は少ない。
6) 鮮魚、水産加工品、浜の景勝は、三陸でトップ級である。ウオーターフロントを開発し、圏域の自治体と連携して毎年少しずつでもツーリストを増やしたい。

石巻発展のトリクルダウン効果を期待する、というのが基本的な姿勢である。しかし、待ちの姿勢ではなく、「滴」がもっと流れて来るように積極的な工夫（政策）をする、という説明には説得力があった。医療に関する圏域内の役割分担も、興味深い話として聞いた。

宮城県沿岸部における職住の復興

並　木　州太朗

東日本大震災から三年と十カ月が経過したが被災地では依然として仮設住宅に住まい、いつ建つとも知れぬ防潮堤の是非を議論する日々が続いている。今回訪問した宮城県沿岸部では、それぞれの地区の主要産業や市町村合併の影響、住民の意見を調整する自治組織のあり方の違いを背景として、職と住の復興をめぐる様々な対応がみられた。

南三陸町と石巻市、東松島市はいずれも平成17年の市町村合併により誕生した自治体である。今回訪問した各地区では共通して震災直後から住民を中心とした復興活動が進められたが、その後の進展は大きく異なっている。南三陸町歌津地区（旧歌津町）は、商店やギンザケの養殖が中心の志津川地区（旧志津川町）と対照的に、天然のウニ・アワビ漁やワカメ・ホタテの養殖を生業とし、漁師の町として発展してきた。同地区では古くから相互扶助のための講が維持され、今回の震災の際にも有事に備えて確保されていた土地を活用することでいち早く高台移転の案をまとめた。しかし、志津川地区と足並みがそろわずに復興計画の実施が遅れ、現在でも防潮堤建設をめぐって早期の防潮堤建設と店舗再開を望む商店主と、漁場や景観、子供たちの自然学習の場を守ろうとする住民の間で意見が割れている。石巻市雄勝地区は被災地の中で最も早く復興まちづくり協議会を立ち上げ、2011年の7月には石巻市長に要望書を提出している。しかし、同地区中心部では大規模な津波被害により分散移住を余儀なくされたため、高台移転の話し合いが持てなかったことから住民の合意形成が十分にできず、一部住民の反発、支所と県の方針に副う本庁（石巻市）の対立、宮城県の「職住分離・高台移転・多重防護」原則堅持の姿勢が相まって議論が難航し、復興案をめぐる話し合いが今も続けられている。現在仮説商店街として営業している店こ屋街商店街では東京駅の屋根にも使用された雄勝石の組合が国内外に瓦や食器を販売しているが、9.7mの防潮堤が建設されると商店街へのアクセスができなっ

てしまう見通しである。東松島も歌津・雄勝と同様に早くに復興に着手した地域だが、その進展は前述の二地域とは少し異なっていた。今回訪問した宮戸地区では2007年に宮戸コミュニティ推進協議会が設置され、震災後も避難所の運営や高台移転をめぐる話し合いが浜ごとに迅速に進められ、ほぼ全地区で漁場の後背地にある高台の造成地が完成している。東松島市では震災前からまちづくり協議会の設置や予算執行権限の委譲なされたことが、素早い復興につながったのである。

半島部では職住の分離を余儀なくされる地域がある一方で、市街地では震災を機に新たな形での職住のあり方を模索する動きが見られた。石巻市内では、港や水産加工場の復旧が早くから進められたが、沿岸部の住宅が壊滅的な被害を受けたことから多くの住民が内陸部に移転し、若者の漁業離れも相まって働き手不足が課題となっている。そんな中でも、Ishinomaki2.0では、石巻において次世代の担い手を育てる特徴的な取り組みを行っている。彼らのプロジェクトは、中高生によるアプリ開発や、移住を希望する若者向けの不動産仲介と空き家活用事業、住民が中心となって進められた店舗・住宅・シェアハウス一体型の横丁開発事業など、次世代の担い手の育成と生活の場を提供することに力をいれているのが特徴的である。最後に訪問した女川町では、近年の急激な人口減少を受け、これまでのフルセット主義からの転換、近隣自治体との共生を探るなかで、港を中心として買い物や観光、公園の利用が一つのエリアで完結する集約型のまちづくりと、地価・水道料金・出産費用の安さを強みとした子育て世帯の誘致に力を入れている。女川はこれまでも町外からの働き手に支えられた水産業と観光業によって発展してきたが、今後はコンパクトなまちづくりを媒介に来街者と居住者をひきつけることで新たな発展の道を模索している。