

## 住民・地元企業が主導する復興まちづくりを

—仙台市東部地域のケーススタディー—

角橋 徹也（まちづくり市民大学院）

### 提言の趣旨

この度の大震災で激甚被害を受けた地方自治体は時を置かずして復興基本計画を作成することになる。それを阪神淡路大震災時のように、行政が一方的に自らの案を住民に押し付けるようなことを繰り返してはならない。困難な中にあっても被災住民自らが主体的にまちづくりに参加しながら構想力を高め、その成果を復興基本計画に反映させる形態をとらなければ過去の経験が無駄になる。

しかし被災地自治体は大震災により自治体機能を減失してしまっている。このままいけば自治体の復興計画策定が大幅に遅れるか、さもなければ県や市が上から“お仕着せ”の案を押し付けてくるかもしれない。このような事態は絶対に避けなければならない。

そのためには、被災住民が主体的にまちづくりに取り組み、自らの好ましい街の姿を創り出し、自治体当局を巻き込みながら住民主体のまちづくりを実践するしかない。その枠組みは従来のような住民対行政という形ではなく、民の立場にある住民と地元企業が、官である自治体とパートナーシップを組み、住民、地元企業、自治体のトライアングルの関係を生み出しながら、ともにまちづくりを進める組織を構築するのである。

本稿では、そのような観点に立って復興への端緒となる新しいタイプのまちづくりの協議体の創設と、それが進めるべきまちづくりのプロセスを提言することにした。

### 提言の背景

私は去る 4 月末宮城県仙台市内のマンション被災地や谷埋め盛土地区の地盤崩壊地、沿岸部での津波被災地など 3 つの現場調査を行った。その中でも津波被害地である同市 W 区 A 地区を対象にまちづくりの進め方について具体的にケーススタディーを行ってみたい。

A 地区は仙台の都心から東方約 10 キロメートルの位置にある仙台湾に面した農漁村集落である。人口は約 2700 人・980 世帯、面積は約 60 ヘクタールである。しかし 3・11 災害で津波が内陸部深く侵入し、地域は全滅の被害を受けた。そのうち W 区では死者 649 人、行方不明者 210 人の犠牲者を出している。地域の西側約 3 キロメートルの位置で仙台平野を南北に走る高速道路「仙台東部道路」が高さ 6m の盛土が幸いして津波の勢いを食い止めた。しかしその手前の農村地域は壊滅的な被害を受け、現場視察の時にははがれきの撤去が始まってはいたものの、A 小学校や同体育館など鉄筋コンクリート（RC 造という）の建物のみがあちこちに残存し、壊れたトラクターなど農機具や自動車の残骸が取り残され、農地には黒ずんだ汚泥が堆積し、大小の水たまりが多数見られた。

この地区を提言の対象に選んだのは、十分な津波対策、海拔ゼロメートル地帯での浸水

地対策と除塩対策の実施、農住混合地域における耕地再整理事業の実施、漁港の再構築と白砂青松の美しい松林の再生、海水浴場の再整備など多面的・複合的な対策が必要とされるからである。

この現状にたいして仙台市は「震災復興基本方針」において東部地域の復興再生を重視し、がれき等の早期撤去と排水機能復旧のための仮設ポンプの設置、浸水農地の強制排水と塩害対策の実施、農地再整備・集落再生などの施策を講じることにしている。また復興計画の理念や基本方針を示した「復興ビジョン」を今年の中5月に策定することにし、さらに今年度中に具体的な「復興計画」を策定するとしている。

このような自治体の基本姿勢と、これら2つの復興計画にタイミングを合わせた住民・地元企業サイドからの「A地区復興まちづくり計画案」の作成が急がれている。

### A地区復興まちづくり計画案の作成

復興まちづくり計画案は次のような手順で進められる。

#### 1 まちづくり協議会の設立

まず最初に住民の有志がまちづくりを進めるための組織づくりを広く住民に呼びかける。

そして「A地区まちづくり協議会」(仮称)を立ち上げる。住民の意思と要求を受けた市当局は、全市的な取り組みの一環としてこの制度を整え、同協議会にたいして技術的・財政的援助をあたえるものとする。さらに住民が自主的に会合を開くにあたって各地に散在する生存者の名簿整理など地区住民が集まりやすい集会所の設置などの条件整備をおこなう(図1)。

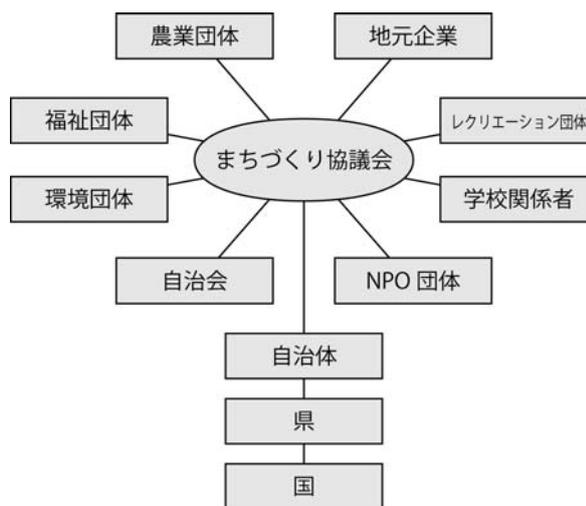


図1 まちづくり協議会の構成

次に計画策定にあたって意思決定の権利を有する各地域代表や各組織代表からなる「意思決定権者」(一般にステークホルダーともいう)を選出する。その構成メンバーは、各地区の代表者、地元企業の代表者、農業関係者、漁業関係者、一般住民、PTA・学校関係者、海岸部の環境保全に関与する環境団体、そしてレクリエーション団体などとなる。一般住民を対象とした公募選出もあっている。オブザーバー出席する市関係者またはコンサルタントは議事進行に協力する。

住民がまちづくりに参加するには、都市計画やまちづくり、建築や農地問題などについて専門的知識を有するコンサルタントの援助が必要となる。まちづくり協議会は自主的にこのようなコンサルタントの協力を求める。

## 2 総合的な調査の実施

復興まちづくり計画を策定するには、市当局による総合的な調査は欠かせない。とりわけ土地の現況調査は必須である。調査内容は津波で消去された土地の境界線や農地の畔、水路等を図面上で確定し、現地で測量明示できるようにする。国土交通省の調査によると仙台平野では巨大地震に伴って大幅な地盤沈下が起こり、海拔ゼロメートル以下の面積が地震前の5.3倍に増えたという。本計画対象地であるW区A地区も例外ではない。それだけに本計画区域に限定した地盤沈下の区域と、その沈下量を震災前と比較した詳細なデータが必要となる。また地盤沈下によって生じた水溜りの実態も正確に把握する必要がある。

上記の調査結果に基づいて市当局は住民への説明会を開催し、住民が地域の現状を理解し、積極的にまちづくりに参加できるようにする。また各分野の専門家による学習会を頻繁に開き、住民のまちづくりへの理解と意欲を高めるようにする。一般に住民へのエンパワーメント（力づけ）と呼ばれるこれらの努力効果は、次に述べる住民参加の実践的な作業の過程で次第に増強されていく。

## 3 合意形成に向けた意思決定

まちづくり協議会の組織づくりと計画地区の基礎的な調査が終了すると、次のステップとして計画づくりへの合意形成に向けた集団協議に入る。この作業は住民や企業関係者にとって不慣れなことであるが、粘り強く試行錯誤を繰り返しながら、一歩ずつ着実に前進させるしかない。それらの手順は次のとおりとなる（図2）。

第1段階として、まちづくり協議会は市当局にたいして前記「震災復興基本方針」にあるようながれきの早期撤去、浸水農地の強制排水、塩害対策の実施、被災農家への情報提供、農家の要望把握のためのネットワーク構築などを求める。同時に住民と地元企業などの“民”の活動を側面的に援助するよう求める。

第2段階として、全員協議によって事業の目的・意義・価値等について次の4点にわたるミッションを確立する。このミッションは計画内容の基本精神を決める「まちづくり憲章」のようなもので、具体的には次の5項目となるだろう。

- 住民生活と地元企業の早期再建を目指す
- アメニティ豊かで強固な防災都市の建設を目指す
- 住民・地元企業主体の民主的なまちづくりを目指す
- 温もりのある地縁コミュニティの復活を目指す
- 国・県・市は連携して民の活動を援助する

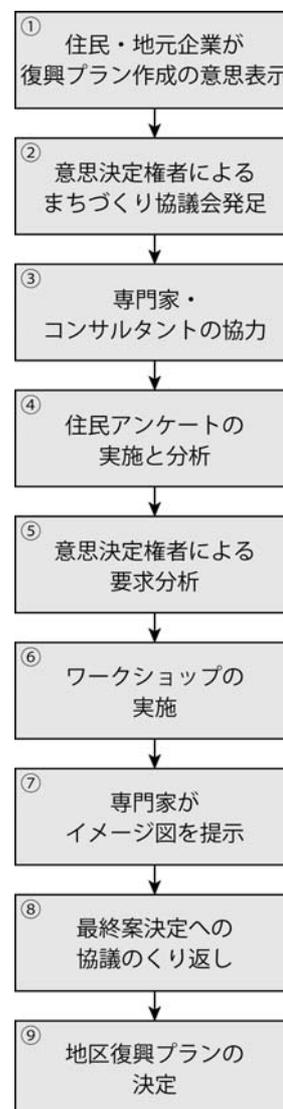


図2 意思決定の手順フロー

第3段階として、まちづくり協議会は住民・地元企業全員を対象としたアンケート調査を実施する。この調査はいきなり行うのではなく、前記基礎調査と市の復興基本方針、さらにまちづくり協議会での論議の焦点などの情報を住民が共有したうえで実施すべきである。このアンケート調査では、現在の居住地、被害の実態、この地での居住または営業継続の意思、企業の経営状態、将来への希望、まちづくりのあり方等について住民の意向が明らかにされる。

第4段階として、このようなアンケート調査の結果を踏まえたうえで、それぞれの意思決定権利者が、がれきの処理、除塩・浸水地対策、地震・津波対策、居住地・コミュニティ施設の位置、海岸の環境整備などの項目について自らの要求や問題点を出し合い、それぞれが抱える課題を相互に確認し、他者の考え方を理解するようにする。すべての参加者は協議において“パワーと説得力”を発揮し、合意形成の成就にむけて努力する。この協議はワークショップなどを繰り返し行うこと

によって構想ビジョンづくりへと迫り上げられていく。この過程においてコーディネイターを勤める専門家の役割は大きい。

これらの作業は決して単線型ではなく、長い議論を繰り返したのちの“行きつ戻りつ”の複線型となる。そして最初に生の意見をぶっつけあっていた住民は、いつしか相手の意見を理解し譲るべきところは譲りながら次第に自治能力を高めていく。

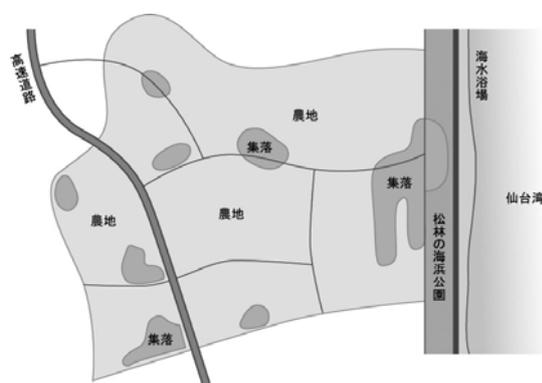


図3 震災前の集落

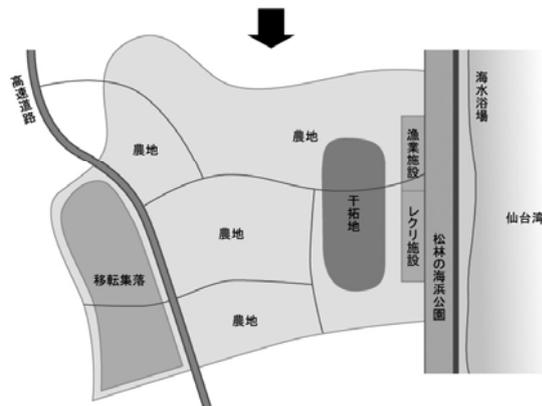


図4 新しいまちづくりのイメージ図

### 5 まちづくり構想ビジョン

まちづくり協議会や住民の全体集会の協議を経て、アンケート調査や意思決定権利者ごとの個別調査の結果を踏まえたA地区復興まちづくり計画の空間的イメージ案が作成されていく(図3,4,5)。

津波対策としては、旧状復帰型と居住地移転型の2つが考えられる。前者は震災前の状況に復帰させる案であるが、ここでは「もとの場所に住みたくない」という多数住民の意向を踏まえ、居住地やコミュニティ施設を高速道路の西側に集団移転させる後者案について考えてみたい。そこで東北工業大学の田中礼二教授の提案を参考

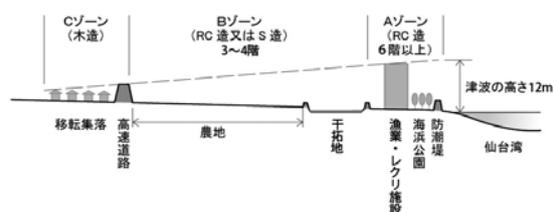


図5 土地利用の断面図

にしながら、津波の高さ（12m）によってA、B、Cの3つのゾーン分けを行い、Aゾーンは鉄筋コンクリート造4～6階建てとする。Bゾーンは鉄筋コンクリート（RC）造または鉄骨造3～4階建てとする。そして一般住家と農家、そして学校・集会場等のコミュニティ施設は、（現在多くの生存者が避難している）仙台東部道路のより安全な西側に集団移転する。海岸への立地性が高い漁業施設やレクリエーション施設は避難施設を兼ねたRC造4階建てとする。この案に到達するには侃々諤々（かんかんがくがく）の議論が展開されるだろう。

地盤沈下による浸水地域は、約3年間かけて排水作業を繰り返す除塩作業をおこなう。また地区東部に広範囲に拡散する水溜りの区域を一か所に集約し、オランダで行われている干拓方式による干拓地として農地また宅地として再利用する。前述のように干拓地の造成が行われると農地の区画整理が実施される。現行制度では農水省管轄の土地改良法に基づく圃場整備事業による耕地整理が望ましい。

深沼公園と海岸公園を擁する沿岸部の美しい松林の樹林帯は従前どおりの姿に復元する。そしてこの地域全体を美しい景観をもったレクリエーション地帯として再生する。

## 6 住民の主体形成こそが

東北地方の人々はこれまで温厚で我慢強いと思われてきた。被災後も冷静に振る舞ったことが海外メディアの賞賛の的にもなった。これは東北人の美德ではあるが、未曾有の大災害に遭遇したショックと戸惑いの中で、しばし茫然自失の状態にあったことも事実である。しかしながら時が経つにつれて彼らは次第に被災者対策や原発処理を適切に対応しない政府や東電に対して不満の声を上げるようになってきた。事実政府は住民が切望している義捐金の配分方法も未だ決めていないし、がれきの処理も8月末実施とようやく決めたばかりである。首相の諮問機関である「復興構想会議」は原発問題を議題から外そうと言い出す始末である。これに対して被災住民たちは政府への不信感を強め怒りの声をあげ始めている。このような地域から湧き上がる内発的エネルギーこそが、まちづくりに必定な住民の主体形成へと結びついていくのである。

まちづくりには、地域を見つめなおし、それをコミュニティの力で改善していこうとする住民の主体的なモチベーションが核となる。それは地域住民と地元企業が連携し、自治体を巻き込みながらまちづくりにまい進する下からの運動でもある。いま被災住民はかつて経験したことのないような復興事業に挑戦するという新たな試練に直面し、従来の行動パターンにはみられないユニークな実験に取り組もうとしている。

このような被災地復興のまちづくりは、今後の日本の民主主義のあり方を決める重要な意義をもつものとなるだろう。それだけにここで示した考え方を参考事例として住民の皆さんが自ら創意工夫をこらしながら復興まちづくりに積極的に取り組まれることを願って止まない。

以上