

■東松島市あおい地区の復興まちづくり

2018.11.12 三浦 史郎（都市住宅とまちづくり研究会・新建築家技術者集団）

市街地の65%が浸水して、死者・行方不明者1,134名、全壊・大規模半壊8,574棟、津波で居住地域を失った被災住民は、市内7つの集団移転先に希望を出しました。そのうちの1つ東矢本駅北地区（あおい地区）の街づくりが動き出すのは、被災から1年半が過ぎた2012年9月。災害公営住宅307戸を含む計580世帯の計画地への入居予定住民が集まった会合は、市提示の復興計画への不満続出する中でスタートしました。

1、一人一人を見よ！最後の1人まで必ず復興を！住民間の信頼関係が基本！

～コミュニティを基にしたコーポラティブ方式のまちづくり～

コーポラティブ方式（コーラティブハウスづくりの協同組合的手法）が、新しい地域でのまちづくりに大いに有効と考えます。他人同士で進める現場では合意形成が難しいとされてきましたが、価値観や意見の違いを認め合い統一していく過程にその鍵があります。ぶつかり合い、共鳴する場面で、「お互いに豊かな暮らしを創っていく」「共通の目的に向けて小異を捨てて大同につく」住み始めからコミュニティを豊かにする鍵となります。

まちづくり計画に住民意向が反映出来たことが住民を勇気づけた

従来、まちづくり＝都市計画といえば、行政の計画に基づいて行なわれて、住民が口出しできるようになった歴史は浅いし、一方の住民側に必ずしもその意思が存在する前提もありませんでした。①移転先の地区に関心を持つ、②そこでの暮らしをイメージする、③実現の可否を前提としないで希望を語る、④出された希望が実現できない場合でもその限界を理解する、等が新しいまちの計画づくりに向き合う鍵となり、住民の意向が反映できる計画手法に結びつきました。

被災者は劣悪な仮設住宅を早く出たい、行政は年度計画通りに進めたい、早く進めることが双方の一致点でスタートしました。行政は検討期間と予算厳守を理由に計画原案の変更に応じない姿勢でした。しかし、「孫子の代にも良い選択したと言われる新しいまちをつくらう」という住民の熱意を受け止めざるを得ず、時間厳守を条件に、限界はありましたが原案の改良を提起して土地利用計画の一部変更が実現し、後戻りできない住民を勇気づけました。

交通上の危険を避け、住民同士が顔を合わせやすくするため、区画街路（コミュニティ道路）からの出入りとし、個々の宅地面積を削っても長大な街区の中間にコミュニティ動線（フットパス）を設けました。先進事例に学び、もう少しじっくりと検討を続けられなかったか、そのためにも長期にわたる仮設住宅の住環境改善が前提と感じました。しかし、ここで実現した住民意向を反映させる計画手法は、必ずしも行政に認知されたとも言えず特例的扱いだったことも事実です。

争うことよりも譲り合うことで繋がる関係は住民間の信頼関係再構築へ

計画を進めるにしても、住戸の位置を決めるにしても、1つのものを取り合うやり方で

はなく、日常の常識的な判断が引き出されて、主張する場面と譲る場面が上手に織り上げられ、永く住み続けていく新しい暮らしに向けてお互いを「思いやり」「譲り合う」気持ちが話し合いの中で発揮されました。地域コミュニティでは「力には力を」的な発想で無理を通すよりも、一緒に住み合う仲間として振る舞う選択は、互いに一定の信頼関係の存在、或いは育ち合うことがベースになります。

どの区画にどの世帯が住むか決定する前提として、宅地位置に希望の多寡があることから、公平を得るため住民自らが土地の評価をしました。都市施設への遠近・角地・道路付・日当たり(南面道路)や、鉄道への遠近なども評価ポイントでした。平均95坪の宅地を一定の幅で評価に応じた面積調整を公開で進めたことが納得づくの宅地選択に繋がりました。区画の位置決めにあたっては、殆どの行政が推奨する公平な決め方としての「くじ引き」を退け、親族やグループでの近居希望、コミュニティを重視して、それぞれの希望を聴き、重複した場合は話し合いで決める進め方を徹底しました。当初は戸惑いもありましたが、同じまちに住むことになる「住み仲間」同士として譲るべきは譲り合い、最終的に住民全員が納得して合意されました。その中でお互いを認め合う気持ちの醸成も図られました。

移転先は市街化調整区域であり、都市計画上の地域・地区などの決まりはありません。協議会は新しいまちに安心・安全のルールをつくることとして、用途・容積・高さなどの外に土盛り高さ・垣柵のルール、壁面後退など、「自らを縛る」ではなく「お互いを守る」ルールとして理解し決定しました。特筆すべきは、見通しの良い街並みを創るオープン外構が防犯や見守りに有効という判断から、宅地の道路側に「セミパブリックゾーン」(公私の中間領域)を設けて「安全・ゆとりゾーン」と呼ぶ空間をつくりました。後に、地区計画決定と条例化により担保して、セミパブリックゾーンは住人それぞれの思いで緑化されています。「住みやすいまち」をめざして街並みのルールを住民主体で決めたことも貴重な成果といえます。また、4つの地区公園・3つの集会所、それぞれの位置づけ・役割・トータルで考えた構想を検討して、行政に提案し実現しました。後に、管理についても自治組織で受託して進めています。

近年、住民意向を行政施策に反映させる参加型手法は珍しいとは言えませんが、協議会各部会の検討から役員会で議論を重ねて市担当課に要請を続ける中で、行政が積極的に受け止め、内部調整に奔走して頂いた結果、実現した住民・行政協働の成果といえます。新しいまちに住む人の意思で進めてきたまちづくりの総仕上げとして、行政・社会福祉協議会などとの協議を主体的に進め、既存の地区隣接世帯との関わりや、地区内に残る学区の線引きで子どもコミュニティが分断されないよう運営の考え方も整理、高齢者の見守り事業の受託なども想定した規約を入居前の総会で決めました。単位「地区自治会」と連合自治組織の役割も確認できて実現しています。

2、協働でのまちづくりの基本は 住民・行政の信頼関係

被災して展望を見つけれない住民は、不安の矛先を行政にぶつけるしかない状況がありました。当初、行政の中には住民は責任も考えずに要求するものと言う対抗的概念があり、意見を聴こうとしない、また聞くと言ってもポーズでしかないことも少なくないことから、住民が抱く不信感を増幅させることも屢々でした。住民の要望実現に向けて機能すべき自治体と住民間のコミュニケーション不足とすれ違いが溝をつくり、相手を認め合う前提を欠いた状態が続きました。

住民は問題解決する計画を話し合い、創り出す中で合意の下地となる信頼関係を育てることができ、行政の多くはこの経験を持たないので実現の可能性が信じられません。はじめ懐疑的だった住民と行政の双方が、時間をかけて併走しながら、その成り行きをお互い評価するに至った経緯があり、協働した結果が地区の復興の随所に確認できました。

行政内に生み出された変化が見えた

住民は問題解決する計画を話し合い、創り出す中で合意の下地となる信頼関係を育てることができ、行政の多くはこの経験を持たないので実現の可能性が信じられません。

市の生活再建支援課が庁内のコーディネーター役になり、各課の担当者に会議への出席を促し「グループ担当制」という体制を取ったことは、行政内部組織の一つの在り方として取り上げていくべきで、これだけ行政職員が住民の行う会合に入っているケースは少ないと(公)ひょうご震災記念21世紀研究機構の『復興円卓会議』でも評価されました。確実なワンストップより、パイプが幾つかある方式に良い面もあります。これだけ強い要望なのだと感じたことが別な方法を何とか探さなくてはと思うようになったとも聞きました。同時に、移転する住民が支持したことが担当者を変化させたと言えます。

災害の種類にもよりますが、自治体内の体制整備の課題も見えました。他自治体からの支援が機能するように、有事の際に自治体でどの部門が手薄なのか、支援が必要なのか構成や人的配置のシミュレーションを行うなど、支援を受ける受援体制を平時にしっかり検討して、待ったなしの復興事業で支障をきたさないよう準備し、庁内合意を取り付けておくことが重要と感じました。

住民・協議会の変化としては、住民から見て、行政が古いやり方から僅かな変化でも評価することが大切です。「自分たちの要請には自分たちで責任持つ」という協議会の姿勢が最大の担保となったと担当者は言います。例えば、2階建てから平屋へ・住戸配置・災害公営住宅のプランの変更などの場面で、観念的な要求ではなく、自分たちの暮らしの具体的なイメージをもとに、行政の言い分も理解した上で方策を選択する住民に変化してきました。

住民の合意形成支援を委託されたNPOが、市の代弁者としてではなく「最後の一人の生活再建が出来ないうちは復興が終わらない」というスタンスで、当初から移転予定の全員面談を進め、ワークショップで話を聞くことに重点を置き、行政の事情も説明しながら、信頼関係を築いた点も重要だったと思います。

住民主体のまちづくりという時、合意形成を支援する専門家の必要性だけではなく、住民協議会運営を支える事務局支援専門家の存在はまだ認知度が低く、まちづくりが住民との関係でも継続性が必要な業務であることへの理解を拓げることも重要な点です。

住民も行政も経験のない新しいまちづくりでは、前例の有無を判断基準としてはいけません。何十年も前に作られた古い基準で実施していた点を運用で変更に応じたことも幾つかありました。明らかに行政が変わったと見た移転者の方も過度な要求には無理があることをわきまえたこともあって、暮らし方の中で収める場面も出てきました。双方が成熟していったというか成長したように思います。いい形で協働して創る新しい状況が作られました。

まとめ：住民が結束出来た源には、コミュニティの継続と目標の共有があった

住民相互、住民・行政の間の2つの信頼関係構築が鍵となりましたが、もう一つ人任せで人のせいにするのではなく、自分たちで考える基礎にあったのが、被災から新しいまちへの入居まで、コミュニティの継続ができたことでしょう。

移転住民は市内各所の仮設住宅団地やみなし仮設住宅に別れて居住しており、距離的にも離れていたため意思疎通が難しい状態にありましたが、移転希望者全員が入居予定地区を保証されたため、何処の仮設住宅にいても、協議会から情報連絡が行き渡るよう「まちづくり通信」をほぼ月刊で届けられ、情報の共有を図り続けたこと、全員対象の大交流会や、支援音楽祭、入居予定街区別の顔合わせ会など数々のイベントで意識的に交流の機会をつくったこともコミュニティ継続に繋がったこと、もう一つ、協議会の会長が口癖のように「新しくつくるまちを『日本一住みやすいまち』にしよう。」と語り続けたことも、協議会みんなの共通の合言葉となって、入居後も引き続く目標になっています。 (了)



◆写真上部は津波で被災した大曲浜地区、中部の白い屋根は仮設住宅団地、下部は移転地あおい地区
=2016年8月撮影・あおい地区会提供=